

'도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가'

서울시 운영실태와 제도의 개선 방안

김선웅 양재섭 김희진

Improvement of the Current Evaluation System of Sustainability
and Infrastructure for Citizens' Well-Being



서울연구원
The Seoul Institute

'도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가'

서울시 운영실태와 제도의 개선 방안

\ 연구책임

김선웅 도시공간연구실 선임연구위원

\ 연구진

양재섭 도시공간연구실 선임연구위원

김희진 도시공간연구실 연구원

\ 자문위원

권일 한국교통대학교 교수

김경배 인하대학교 교수

이범현 국토연구원 책임연구원

심소희 서울시청 도시계획과

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.

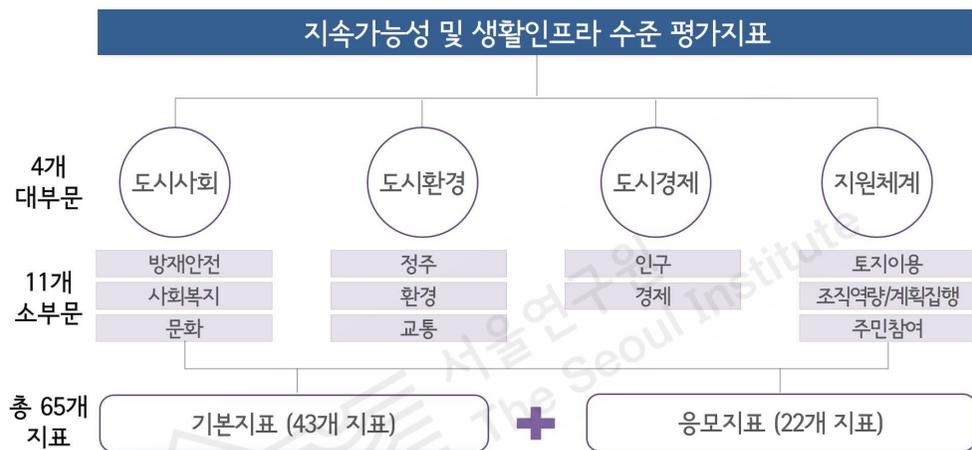
하지만 대도시와 중소도시의 구분 없이 중소도시를 평가하는 지표로 모든 기초자치단체를 일률적으로 평가하고, 서울시 등 광역지자체는 평가주체로 참여하지 않는 등 평가가 적절하지 않다는 의견이 있다. 이에 따라 보다 면밀하게 평가제도의 문제점이 무엇인지 그리고 이에 대한 개선 방향과 더불어 서울시 등 대도시의 실질적인 지속가능성을 평가하고 이를 정책에 반영하기 위한 대안의 검토가 필요하다.



[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.



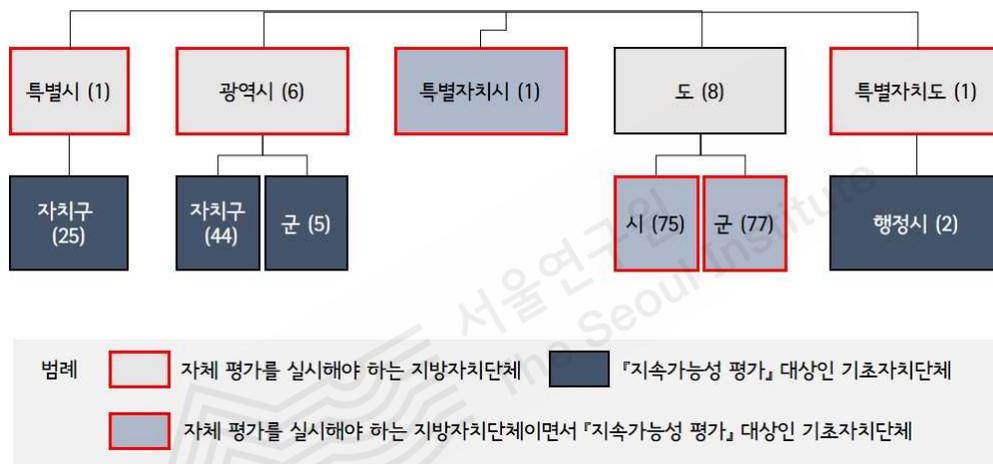
[그림 2] 「지속가능성 평가」 지표체계

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', '기획손된 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.

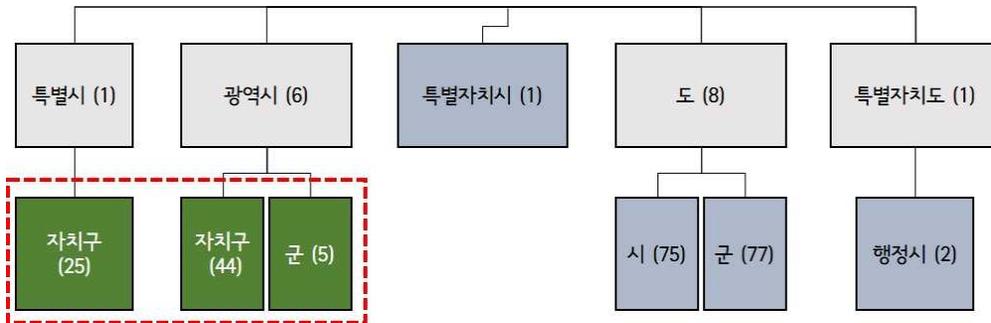
영국은 도시계획의 각 분야에서 지속가능성 평가를 의무적으로 시행하도록 하고 있다. 이에 따라 런던은 통합영향평가(Integrated Impact Assessment : IIA)를 도입하여 '런던플랜'과 런던시 및 자치구에서 수립하는 각종 도시계획 수립 시 계획이 도시의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는지를 평가하고 있다. 이는 앞서 설명한 LA와 뉴욕의 지속가능성 평가와는 달리 도시계획의 각 단계에서 더욱 적극적으로 시행하고 있다고 볼 수 있다.

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.

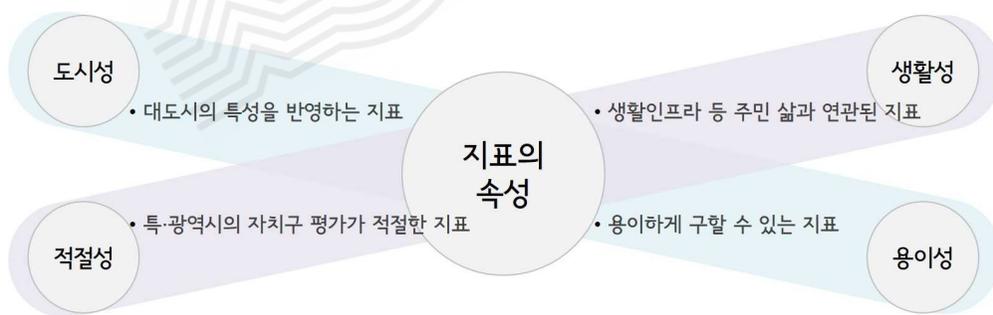
그리고, 전국의 지자체를 일률적으로 평가하기보다는 대도시와 중소도시를 구분하여 대도시에 적절한 지표를 발굴하여 평가하는 것이 필요하다. 어느 정도의 대도시 규모로 구분하느냐에 있어서도 여러 의견이 있을 수 있지만, 우리나라 지방자치법의 행정체계 측면에서 볼 때 특별시와 광역시에 해당하는 자치구와 군을 대상으로 구분하는 것이 적절할 것으로 판단된다.



[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.

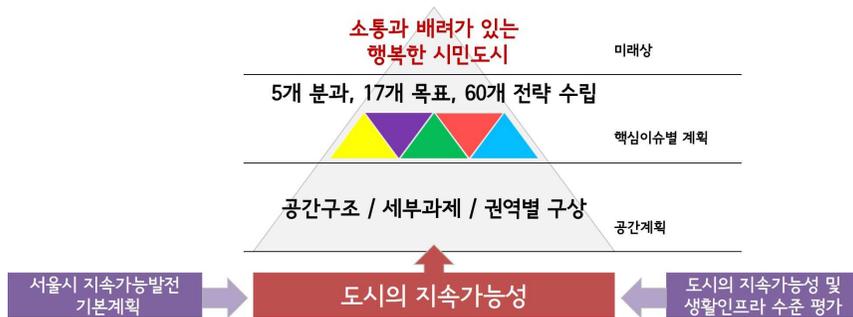


[그림 7] 「지속가능성 평가」 절차의 제안

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, 서울시도 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

목차

01 연구의 개요	2
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 범위 및 방법	4
02 『지속가능성 평가』 제도의 이해	8
1_제도의 근거와 변천 과정	8
2_평가방식	13
03 2015년 서울시 평가결과	22
1_서울시와 자치구의 기본지표 평가결과	22
2_서울시 자치구의 부문별 세부지표 평가결과	28
04 서울시·자치구의 『지속가능성 평가』 운영실태와 문제점	40
1_분석방법 및 운영실태	40
2_『지속가능성 평가』 제도의 문제점	43
05 국내외 지속가능성 평가제도 사례와 시사점	58
1_로스앤젤레스의 ‘pLAn’	59
2_뉴욕의 ‘OneNYC’	62
3_런던의 지속가능성 평가	67
4_서울시의 지속가능발전 기본계획	73
5_시사점	77

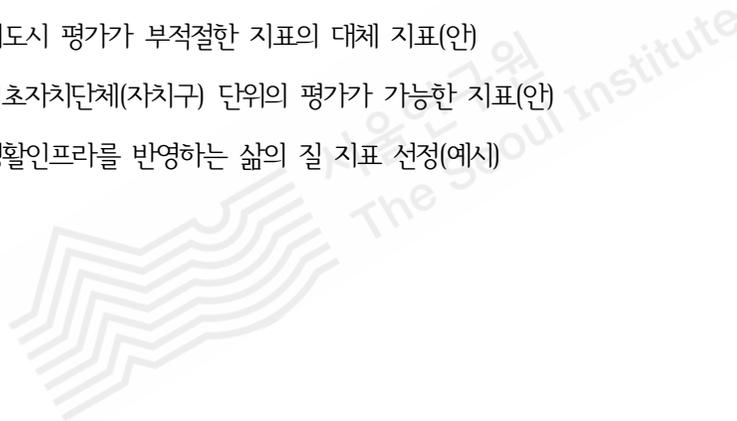
06 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향	82
1_개선의 기본원칙과 기본방향	82
2_『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향	84
참고문헌	95
Abstract	98



표

[표 2-1] 「국토계획법」상 『지속가능성 평가』 관련 조항	9
[표 2-2] 국토교통부의 『지속가능성 평가』 제도 연혁	12
[표 2-3] 기본지표의 항목별 배점 분포	17
[표 2-4] 응모지표의 항목별 배점 분포	18
[표 2-5] ‘도시대상’ 시상을 위한 평가 배점 분포	19
[표 3-1] 2015년 전국 광역자치단체의 평가등급 및 순위	22
[표 3-2] 서울시 자치구별 평가등급	23
[표 3-3] 서울시 자치구의 부문별 평가등급 현황	27
[표 3-4] 서울시 자치구의 도시사회부문 세부지표별 평가등급 현황	30
[표 3-5] 서울시 자치구의 도시경제부문 세부지표별 평가등급 현황	32
[표 3-6] 서울시 자치구의 도시환경부문 세부지표별 평가등급 현황	34
[표 3-7] 서울시 자치구의 지원체계부문 세부지표별 평가등급 현황	36
[표 4-1] 서울시 자치구의 참여 실태 조사	41
[표 4-2] 자치구 단위에서 확보하기 어려운 지표	45
[표 4-3] 과대평가 또는 과소평가된 지표	47
[표 4-4] 대도시에서의 평가가 부적절한 지표	48
[표 4-5] 2015년 평가 시 삭제된 지표	49
[표 4-6] 지표 값이 서울시 단위로 구축되어 25개 자치구를 같게 평가한 지표	50
[표 4-7] 자치구 단위로 지표 값 산출은 가능하나 자치구의 정책과 무관한 지표	51
[표 4-8] 2014년과 2015년 평가지표 중 생활인프라 관련 지표 비교	52

[표 4-9] 문제점 종합	55
[표 5-1] LA의 지속가능성 평가 시 소부문별 지표 현황	60
[표 5-2] 뉴욕의 '지속가능한 도시' 목표별 실천계획	64
[표 5-3] 뉴욕의 '지속가능한 도시' 목표와 지표	65
[표 5-4] 영국 런던시의 IIA 평가에서 지속가능성의 핵심이슈	72
[표 5-5] 서울시의 지속가능성 평가에 사용되는 핵심지표	74
[표 5-6] 서울시 지속가능발전 지표의 현황과 2020년 목표치(예시)	76
[표 5-7] 외국 대도시의 지속가능성 평가방법과 분야	78
[표 5-8] 4개 대도시의 지속가능성 평가분야 비교	79
[표 6-1] 지표별 변화량 변화율을 감안한 평가 예시	87
[표 6-2] 대도시 평가가 부적절한 지표의 대체 지표(안)	89
[표 6-3] 기초자치단체(자치구) 단위의 평가가 가능한 지표(안)	91
[표 6-4] 생활인프라를 반영하는 삶의 질 지표 선정(예시)	92



그림

[그림 1-1] 연구의 흐름	5
[그림 1-2] 연구의 방법	6
[그림 2-1] 「국토계획법」상 도시대상과 『지속가능성 평가』 제도의 통합	11
[그림 2-2] 『지속가능성 평가』 대상 도시의 분류	13
[그림 2-3] 『지속가능성 평가』 절차	14
[그림 2-4] 『지속가능성 평가』 지표체계	15
[그림 3-1] 서울시 자치구의 도시사회부문 평가등급	24
[그림 3-2] 서울시 자치구의 도시경제부문 평가등급	25
[그림 3-3] 서울시 자치구의 도시환경부문 평가등급	25
[그림 3-4] 서울시 자치구의 지원체계부문 평가등급	26
[그림 4-1] 『지속가능성 평가』 제도 운영실태의 문제점 분석방법	40
[그림 4-2] 서울시 자치구의 의견조사 결과	42
[그림 4-3] 「국토계획법」상 자체평가대상과 『지속가능성 평가』 평가대상	44
[그림 4-4] 『지속가능성 평가』 지표의 서울시 자치구 조사 절차	45
[그림 5-1] 2016년 LA의 연간보고서	61
[그림 5-2] 2016년 LA의 'The Sustainable City pLAn'의 연간보고서 내용	61
[그림 5-3] 2016년 뉴욕시 지속가능한 평가의 연간보고서 내용	66
[그림 5-4] 영국 중앙정부와 지방정부의 지속가능성 평가체계	67
[그림 5-5] 런던시의 IIA 평가와 런던플랜의 수립 절차	69
[그림 5-6] 런던시의 IIA 평가와 런던플랜과의 절차적 연계	70

[그림 5-7] 서울시의 지속가능발전 수레바퀴 모형	75
[그림 5-8] 지속가능성 평가의 유형별 사례	77
[그림 6-1] 지속가능성 향상을 위한 제도개선의 기본원칙	83
[그림 6-2] 지속가능성 향상을 위한 제도개선의 장단기 기본방향	84
[그림 6-3] 『지속가능성 평가』 시 특·광역시의 역할 강화	85
[그림 6-4] 대도시의 자치구·군을 별도로 평가하는 대안	86
[그림 6-5] 지표의 속성에 따른 네 가지 분류	88
[그림 6-6] 『지속가능성 평가』 절차의 제안	93
[그림 6-7] 2030 서울플랜과 『지속가능성 평가』의 통합체계	94



01

연구의 개요

- 1_연구의 배경 및 목적
- 2_연구의 범위 및 방법

01 | 연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 『지속가능성 평가』 과정에서 서울시 등 광역자치체의 역할 미흡

국토교통부는 2014년부터 도시의 지속가능성과 생활인프라 수준을 평가하고 있다. 지자체의 무분별한 개발을 지양하고 국토를 효율적으로 관리하고자 하는 목적에서 2006년 12월에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제3조 의2를 마련하고, 2014년 1월에 시행령을 개정하여 『도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가』(이하 『지속가능성 평가』)를 시행하고 있다.

2014년 처음 평가를 시행한 이후 2000년부터 별도로 시행하던 ‘도시대상’을 이 평가와 통합하여 실시하고 있으며, 2015년과 2016년에도 평가가 시행되었다. 그러나 지속가능성 평가는 국토교통부가 주체가 되어 기초자치단체를 일률적으로 평가하고 있어 서울시 등 광역자치단체의 역할이 미흡한 실정이다.

- 지속가능성 평가방법, 평가지표, 평가활용 등의 문제

지속가능성 평가 주체 이외에 평가방법, 평가지표, 평가활용에서도 다양한 문제가 지적되고 있다. 먼저, 평가방법에서는 43개의 기본지표 중 11개 지표를 기초자치단체를 통해 조사하고 나머지는 통계청과 기관별 자료를 활용하고 있어 각 지자체에서 활용하고 있는 상세하고 현실적인 지표들이 누락되어 있다.

평가지표에서도 대도시의 특성이 반영되지 않은 지표와 자치구 단위의 평가가 적절하지 않은 지표가 포함되어 있다. 또한, 평가결과에 대해 해당 기초자치단체에만 전달되며, 기초자치단체는 그 결과에 대해 중요성을 두지 않고 있어 『지속가능성 평가』의 실효성 문제도 제기되고 있다.

○ 기초자치단체의 일률적인 평가와 대도시의 상황에 맞지 않는 지표

평가대상인 229개 기초자치단체의 해당연도 지표 값을 지자체의 특성과 상관없이 일률적으로 상대 평가하여 부문별 순위를 결정하는 방식도 문제로 지적되고 있다. 이에 따라 평가대상을 과대평가하거나 과소평가하는 경우가 발생하고 있다.

평가에 사용된 지표 중에는 과거 중소도시의 무분별한 개발에 따른 토지이용을 관리하기 위해 만들어진 지표가 남아 있으며, 서울 등 대도시 상황을 반영하여 지속가능성을 진단할 수 있는 지표는 상대적으로 부족한 실정이다.

2) 연구의 목적

이 연구는 국토교통부에서 시행하고 있는 『지속가능성 평가』 제도를 평가주체, 평가방법, 평가지표, 평가활용 등의 측면에서 문제점을 분석하고, 외국 대도시의 지속가능성 평가사례를 검토하여 서울 등 대도시 차원에서 지속가능성 평가의 개선 방향을 제시하는 데 목적이 있다.



2_연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위와 내용

- 『지속가능성 평가』 제도 및 추진과정 이해

국토교통부는 『지속가능성 평가』를 위해 2010년, 2013년 제도화 방안을 마련하였고, 2014년 시행령에 따른 지침을 개정하여 평가제도를 운영하고 있다. 이후 ‘도시 대상’과 통합하여 2015년 지속가능성 평가의 틀을 완성하였다. 이에 대한 이해를 돕기 위하여 『지속가능성 평가』 제도의 운영방식과 추진과정을 파악하였다.

- 2015년도 평가결과 검토와 문제점 도출

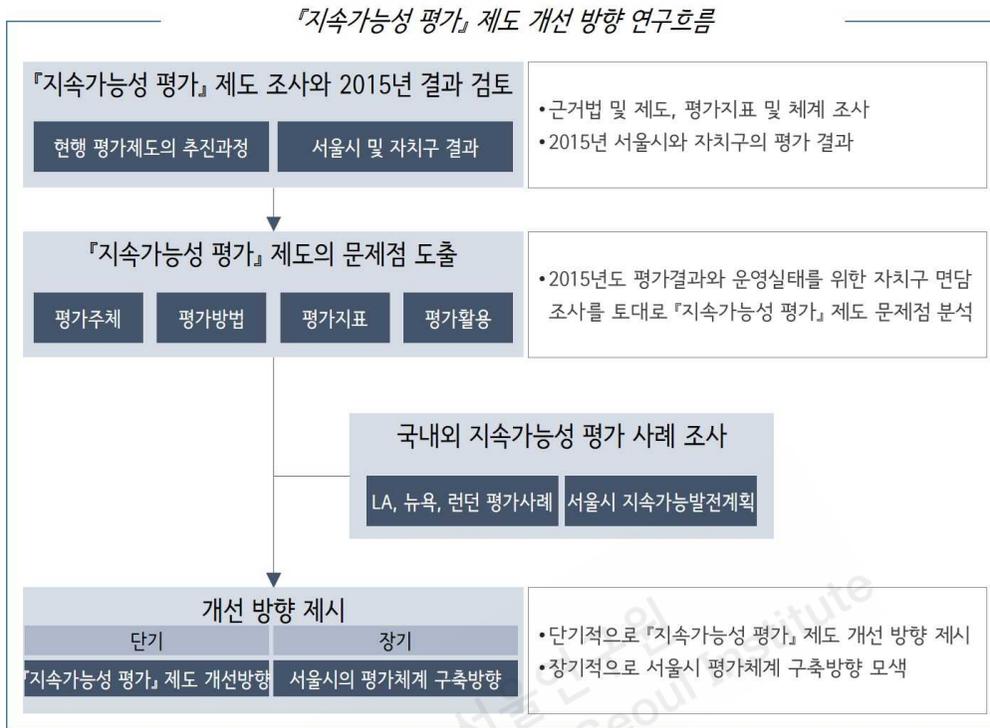
2015년 서울시와 25개 자치구의 평가결과를 검토하여 평가지표상의 문제점을 파악한다. 이후 서울시와 자치구 평가 관련 담당자와의 면담조사를 통해 평가주체와 평가방법, 평가지표, 평가활용 등의 문제점을 도출하였다.

- 국내외 대도시의 평가사례 검토 및 시사점 도출

해외 대도시의 지속가능성 평가사례로, 미국 로스앤젤레스의 ‘pLAN’과 뉴욕의 ‘OneNYC’, 영국 런던의 ‘지속가능성 평가체계’ 등을 검토하여 도시별 지속가능성 평가 유형과 시사점을 도출하였다. 또한, 2015년에 서울시가 수립한 ‘서울시 지속가능발전 기본계획’을 검토하여 향후 서울시의 지속가능성 평가를 위한 시사점을 제시하였다.

- 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향과 서울시 차원의 평가체계 제시

『지속가능성 평가』 제도가 지자체의 발전에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 평가주체와 방법, 지표, 활용 등에 대한 단기적 개선 방향을 제시하였다. 또한, 장기적으로 서울시 차원의 평가체계를 운영하기 위해 도시기본계획과 지속가능성 평가를 연계하는 방안을 제안하였다.



[그림 1-1] 연구의 흐름

2) 연구의 방법

『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향을 제시하기 위해 ① 문헌 조사와 2015년도 『지속가능성 평가』 결과 검토, ② 서울시와 자치구 담당자 면담조사, ③ 국내외 평가사례 조사, ④ 자문회의 및 간담회 등의 방법을 활용하였다.

○ 『지속가능성 평가』 제도 관련 문헌 및 자료 조사

『지속가능성 평가』 제도에 대한 이해를 돕기 위해 「국토계획법」 등 관련 법과 시행령, 지침을 조사하여 평가제도의 추진 경위를 파악하였다. 평가제도 시행 이전에 국토연구원에서 진행한 두 차례의 사전 보고서(2010, 2013년), 2014년과 2015년 평가보고서를 검토하였고, 이를 토대로 결과에 따른 문제점을 도출하였다. 또한 『지속가능성 평가』 제도와 ‘도시대상’ 평가의 통합 방안을 연구한 2015년 도시대상 통합보고서 등을 검토하였다.

○ 서울시와 자치구의 담당자 면담조사

지속가능성 평가제도의 실제 운영실태를 파악하기 위해 서울시와 25개 자치구의 담당자를 대상으로 면담조사를 하였다. 면담은 2016년 평가에 참여한 담당자 위주로 이뤄졌다. 면담에 응한 총 14개 자치구를 대상으로 평가제도의 문제점과 애로사항, 개선 방향 등에 대한 의견을 조사하였다.

○ LA, 뉴욕, 런던 등 국내외 지속가능성 평가 사례조사

해외 대도시의 지속가능성 평가제도 사례조사를 위해 미국 로스앤젤레스의 'plAn', 뉴욕의 'OneNYC', 영국 런던의 '지속가능성 평가'를 검토하였다. 또한, 서울에서 시행하고 있는 '서울시 지속가능발전 기본계획'을 검토하여 시사점과 향후 방향을 제시하였다.

○ 『지속가능성 평가』 참여 전문가 자문회의 및 간담회

『지속가능성 평가』에 참여한 전문가 자문회의와 간담회를 통해 제도의 운영방식과 문제점, 개선 방향에 대한 논의를 진행하였고, 연구 중반에는 해외 사례에 대한 시사점과 향후 방향에 대해 논의하였다.

<p>① 문헌조사 및 관련자료 검토 2016.6~7월</p> <ul style="list-style-type: none"> • 관련 법과 시행령, 지침 • 2010년, 2013년 제도마련 연구 • 2014년, 2015년 평가보고서 • 2015년 도시대상 통합 보고서 	<p>② 서울시와 자치구 면담조사 2016. 8월</p> <ul style="list-style-type: none"> • 서울시와 자치구 관련 부서 면담 - 도시계획과 또는 기획예산과 등 • 25개 자치구 중 14개 자치구 응답
<p>③ 국내외 사례 조사 2016.8~10월</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해외 대도시 평가 사례 조사 - 미국 로스앤젤레스, 뉴욕 - 영국 런던 • 국내 평가 사례 조사 - 서울시 지속가능발전 기본계획 	<p>④ 자문회의 및 간담회 2016.5~10월</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전문가 자문회의 실시 (2회) • 내부간담회 실시 (2회)

[그림 1-2] 연구의 방법

02

『지속가능성 평가』 제도의 이해

- 1_제도의 근거와 변천 과정
- 2_평가방식

02 | 『지속가능성 평가』 제도의 이해

1_ 제도의 근거와 변천 과정

1) 지속가능성 평가의 배경 및 목적¹⁾

『지속가능성 평가』 제도는 1991년 지방자치제 도입 이후 지자체별로 도시정책을 추진하면서 일부 지자체에서 무분별한 개발 양상이 나타남에 따라, 중앙정부 차원에서 지자체의 지속가능성을 모니터링하고 평가해야 한다는 필요성에서 시작되었다.

『지속가능성 평가』는 국가와 지자체 계획 간의 긴밀한 연계를 추진하고, 지자체 맞춤형 진단평가를 통해 지역의 발전 방향을 제시하기 위한 것이다.

지자체에서 추진하고 있는 다양한 도시정책에 대한 평가와 진단을 통해 우수하고 참신한 도시정책을 발굴하고, 『대한민국 도시대상』 시상상을 통해 지자체의 지속가능성 정책 추진을 독려함으로써 지자체 도시정책의 수준이 향상하도록 하는 데 의의가 있다.

2) 근거법령과 제도

○ 「국토계획법」 제3조의2에 의한 시행

『지속가능성 평가』는 도시의 지속가능하고 균형 있는 발전과 주민의 편리하고 쾌적한 삶을 위하여 마련된 평가 제도로, 2006년 12월 「국토계획법」 제3조의2(도시의 지속가능성 평가)에 법적 근거를 마련하였다. 이후 2015년 ‘지속가능성’에 더하여 ‘생활인프라 수준’에 대한 평가가 추가되었다.

평가를 위해 2014년 1월에 「국토계획법」 시행령 제4조의4(도시의 지속가능성 평가

1) 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」를 참고하였다.

기준 및 절차)가 마련되었고, 이를 근거로 하여 국토교통부의 훈령(도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침)이 제정되어 첫 평가가 시행되었다.

[표 2-1] 「국토계획법」상 「지속가능성 평가」 관련 조항

조항	내용
「국토계획법」 제3조2 도시의 지속가능성 생활인프라 수준 평가	① 국토교통부장관은 도시의 지속가능하고 균형 있는 발전과 주민의 편리하고 쾌적한 삶을 위하여 도시의 지속가능성 및 생활인프라(교육시설, 문화·체육시설, 교통시설 등의 시설로서 국토교통부장관이 정하는 것을 말한다) 수준을 평가할 수 있다. ② 제1항에 따른 평가를 위한 절차 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 평가 결과를 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영하여야 한다.
시행령 제4조4 도시의 지속가능성 평가기준 및 절차	① 국토교통부장관은 법 제3조의2제2항에 따른 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준의 평가기준을 정할 때에는 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 지속가능성 평가기준 : 토지이용의 효율성, 환경친화성, 생활공간의 안전성·쾌적성·편의성 등에 관한 사항 2. 생활인프라 평가기준 : 보급률 등을 고려한 생활인프라 설치의 적정성, 이용의 용이성·접근성·편리성 등에 관한 사항 ② 국토교통부장관은 법 제3조의2제1항에 따른 평가를 실시하려는 경우 특별시장·광역시장 등에게 해당 지방자치단체의 자체평가를 실시하여 그 결과를 제출하도록 하여야 하며, 제출받은 자체평가 결과를 바탕으로 최종평가를 실시한다. ③ 국토교통부장관은 제2항에 따른 평가결과의 일부 또는 전부를 공개할 수 있으며, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조에 따른 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조 또는 융자, 「국가균형발전 특별법」 제40조에 따른 포괄보조금의 지원 등에 평가결과를 활용하도록 할 수 있다. ④ 국토교통부장관은 제2항에 따른 평가를 전문기관에 의뢰할 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 평가기준 및 절차 등에 관하여 필요한 세부사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.

출처 : 국가법령정보센터, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

○ 자체평가 시행과 결과의 활용

법에서 언급하고 있는 평가절차는 특별시장·광역시장 등이 해당 지방자치단체의 자체평가를 시행하여 그 결과를 국토교통부에 제출해야 하며, 국토교통부에서는 제출받은 자체평가를 바탕으로 최종평가를 시행하게 되어 있다(시행령 제4조의4 제2항).

또한, 국토교통부로부터 최종 평가결과를 받은 지방자치단체는 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영해야 하며(법 제3조의2 제3항), 국토교통부는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조에 따른 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조 또는 용자, 「국가균형발전 특별법」 제40조에 따른 포괄보조금의 지원 등에 평가결과를 활용하도록 할 수 있도록 하였다(시행령 제4조의4 제3항).

3) 제도의 연혁

○ 지침 수립을 위한 두 차례의 선행연구 추진

국토교통부는 국토연구원과 지침 수립을 위해서 2010년에 '제도화 방안연구'와 2013년에 '지침(안) 마련 연구'를 두 차례 진행하였다.

2010년에 구축된 '제도화 방안연구'는 미국과 영국 도시의 지속가능성 평가제도 등 관련 사례를 포함하여 평가체계의 틀이 구상되었다. 연구에서 제안된 평가체계는 지자체에서 도시기본계획과 도시관리계획, 도시개발사업 등에 대한 지속가능성 평가보고서가 작성되어 국토교통부로 제출되면 이를 국토교통부에서 평가하게 되어 있다. 하지만 2013년 국토교통부에서 국토계획평가를 시행하려 하였으나 평가의 중복으로 추진되지 못하였다.

2013년에 '도시의 지속가능성 평가 제도화를 위한 지침(안) 마련 연구'를 진행하여 지속가능발전과 도시의 지속가능성에 대한 개념을 재정립하고 국내외 지속가능성 평가제도의 사례조사를 통해 평가 시 활용되는 지표들을 검토하였다. 이로써 현재의 평가체계와 유사한 지속가능성 평가방법과 지표를 개발하였다.

○ 2014년 첫 지침 마련 및 평가추진

두 차례의 연구를 토대로 2014년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침(국토교통부 훈령 제334호)을 마련하였다. 지침을 마련한 목적은 평가를 시행하는 데 필요한 평가대상과 절차, 세부 평가 기준과 평가방법, 제출 방법 및 그 밖의 사항을 정하기 위함이다. 수립 지침을 통해 2014년 첫 수립 이후 제1차 연도 평가를 시행하였다.

○ 2015년부터 도시대상과의 통합 시행

국토교통부에서는 「지속가능성 평가」 제도를 시행하기 이전 2000년부터 비법정평가인 ‘도시대상’을 추진해왔다. ‘도시대상’은 도시의 지속가능한 발전을 위해 지자체에서 어떠한 노력을 했는지를 매년 평가하고 이에 따라 시상을 하는 것으로 2014년 처음 시행된 「지속가능성 평가」의 목적과 취지 측면에서 중복 평가라는 의견이 많았다.

이에 따라 행정·재정적 예산의 낭비를 방지하고자 2015년에 두 평가제도를 통합하기 위한 연구를 진행하였고, 6월에 지침을 개정하여 제2차연도 평가를 시행하였다.

이처럼 「지속가능성 평가」는 매년 시행되는 평가로 2016년 제3차연도 평가를 시행하고 그 결과 시상을 하였다.



[그림 2-1] 「국토계획법」상 도시대상과 「지속가능성 평가」 제도의 통합

[표 2-2] 국토교통부의 「지속가능성 평가」 제도 연혁

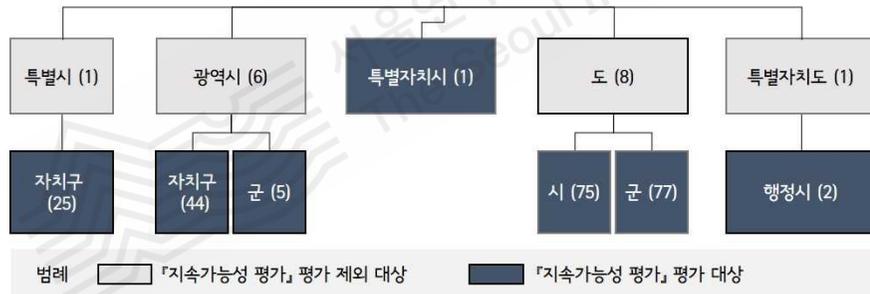
일시	추진 경위
2006. 12. 28	「국토계획법」 제3조의2 제정
2010. 12	도시의 지속가능성 평가 제도화 방안연구, 수행기관 : 국토연구원
2013. 10	도시의 지속가능성 평가 제도화를 위한 지침(안) 마련 연구, 수행기관 : 국토연구원
2014. 1. 14	「국토계획법」 시행령 제4조의4 제정
2014. 1. 17	국토교통부 지침 마련 : 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 지침
2014. 5~12	제1차 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가시행
2015. 3	‘도시대상’과의 통합 연구 완료
2015. 6. 1	국토교통부 지침 개정 (‘도시대상’ 통합에 따른 개정)
2015. 6~12	제2차 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가시행
2015. 12. 29	「국토계획법」 제3조의2 개정 : 생활인프라 수준 추가
2016. 5. 17	「국토계획법」 시행령 제4조의4 제정 : 생활인프라 수준 추가
2016. 6~12	제3차 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가시행

2_평가방식

1) 평가주체와 대상

평가주체는 국토교통부로서 현재 연구 및 학술기관인 국토연구원과 대한국토·도시계획학회가 공동으로 진행하고 있다. 또한, 원활하고 공정한 평가를 위하여 평가위원회를 구성하여 운영하고 있다. 평가위원회는 기초자치단체의 평가자료를 검증하고 종합평가와 평가결과에 대한 의견을 개선하는 등 평가와 관련된 제반 사항에 대한 자문역할을 하고 있다.

평가대상은 기초자치단체인 시·군·구로 하고 있다. 우리나라의 기초자치단체는 지방자치법상 특별시(서울시)의 25개 자치구, 6개 광역시의 44개 자치구와 5개 군, 특별자치시(세종시), 8개 도의 75개 시와 77개 군, 특별자치도(제주도)의 2개 행정시를 포함하여 총 299개이다([그림 2-2] 참고).



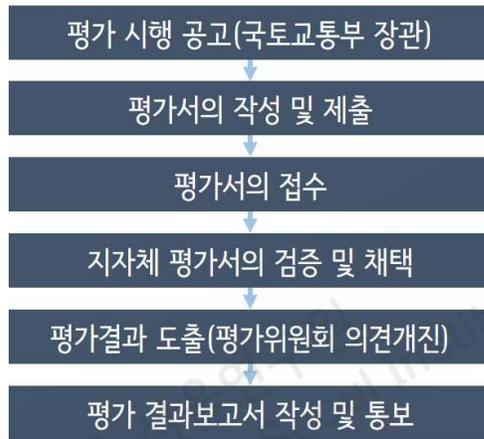
[그림 2-2] 「지속가능성 평가」 대상 도시의 분류

2) 평가절차

국토교통부에서는 매년 [그림 2-3]과 같은 절차대로 평가를 진행하고 있다. 우선 해당 기초지자체에 평가의 목적과 의의, 평가지표와 평가자료, 평가방법, 평가 기간 등을 담은 내용과 작성양식을 해당 지자체에 공고한다. 이후 기초자치단체는 요구받은 평가서를 60일 이내에 제출하여야 하며 필요한 경우 평가자료의 공신력을 높이기 위해 지방도시계획위원회의 자문을 받을 수 있다.

국토교통부 장관은 접수된 평가서의 내용을 검증하고, 평가를 실행한다. 평가결과를 도출하여 평가보고서를 작성하고, 평가위원회에서 부문별 평가결과에 대해 의견을 개진한다.

마지막으로 평가위원회의 의견과 개선 방향 등이 작성된 최종보고서의 해당 부문을 발췌하여 기초자치단체에 통보한다.



[그림 2-3] 「지속가능성 평가」 절차

3) 평가방법과 지표

- 4개 부문의 기본지표와 응모지표 구분 평가

기초자치단체는 크게 도시사회, 도시경제, 도시환경, 지원체계의 4가지 부문에 대하여 평가받는다. 이는 토지의 효율성, 환경친화성, 생활공간의 안전성·쾌적성·편의성, 생활인프라 설치의 적정성과 이용의 용이성·접근성·편리성 등을 판단하기 위함이다.²⁾

도시사회부문은 방재안전과 사회복지, 문화의 3개 소부문으로, 도시경제부문은 인

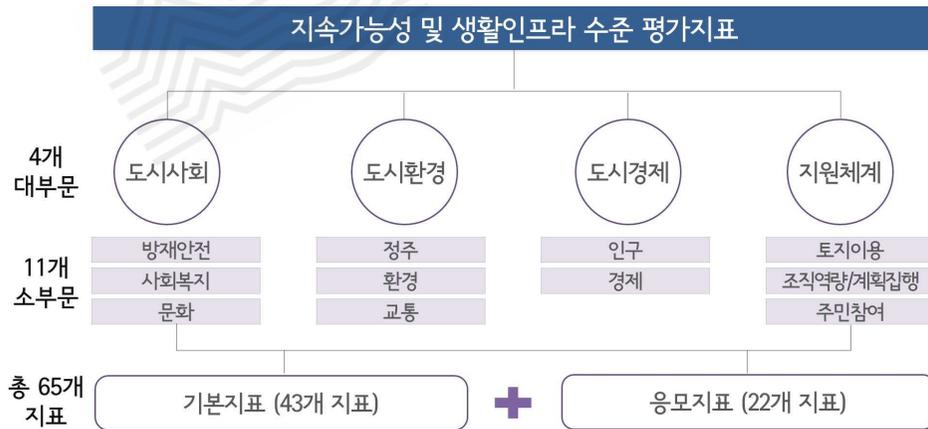
2) 시행령 제4조의4 제1항에 따른다.

구와 경제의 2개 소부문으로, 도시환경부문은 정주와 환경, 교통의 3개 소부문으로, 지원체계부문은 토지이용관리와 조직역량 및 계획집행, 주민참여 활성화의 3개 소부문으로 구분되어 총 11개의 소부문에 대한 평가를 진행한다.

소부문별 기본지표와 응모지표로 구분하여 시행된다. 기본지표 평가는 지자체의 도시 개발 및 도시관리에 대한 기본적 현황을 파악하는 것에 목적이 있으며, 지자체에서 의무적으로 제출하여 평가받아야 한다. 11개 소부문에 대하여 지표가 3~6개씩 구성되어 있어 기초자치단체는 총 43개 지표에 대하여 평가받는다. 43개 지표 중 생활인프라 수준을 평가하는 10개의 지표가 포함되어 있다.

응모지표는 지자체의 지속가능성 제고를 위한 정책을 파악하는 것에 목적이 있고, ‘도시대상’에 참여하고자 하는 기초자치단체가 제출한다. 11개 소부문에 대하여 지표가 2개씩 구성되어 있어 기초자치단체는 총 22개 지표에 대하여 평가 받는다.

299개의 기초자치단체는 총 4개 부문, 11개 소부문에 대하여 65개 지표(기본지표 43개, 응모지표 22개)로 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준을 평가한다.



[그림 2-4] 「지속가능성 평가」 지표체계

○ 기본지표 평가방법

229개 기초자치단체를 상대평가하는 것으로 43개 지표의 해당연도 지표 값을 지표별로 표준 점수화(Z-score)³⁾하고 등급을 부여하였다.

점수화 방식은 지표마다 서로 다른 값 범위와 단위, 특성이 있으므로 각 지표의 원 수치를 표준 점수화(Z-Score)하여 점수분포의 출발점과 단위를 통일시켜 상대적인 비교 및 지표별 점수의 합산이 가능하도록 하는 것이다.

등급화는 평가지표별 상대평가를 통하여 5개 등급으로 구분하고 있다. 1등급은 상위 20%의 우수한 등급이며 2등급은 20~40%, 3등급은 40~60%, 4등급은 60~80%, 5등급은 80% 미만으로 미달을 뜻한다.

43개 기본지표 중 11개 지표는 국토교통부에서 기초자치단체에 조사를 요청하고, 나머지 32개 지표는 국토연구원에서 통계청과 기관별 자료를 활용하여 일괄적으로 구축한다.

3) 표준점수(Z-Score) = (원점수 - 평균) / 표준편차

[표 2-3] 기본지표의 항목별 배점 분포

구분	소부문	배점	평가지표	구득방법	
도시사회 (100점)	방재안전 (30점)	10점	인구 천 명당 풍수해 발생에 따른 재산 피해	공개자료	
		10점	인구 천 명당 화재 발생 건수	공개자료	
		10점	인구 천 명당 경찰관 수 + 소방관 수	지자체	
	사회복지 (40점)	10점	유아 천 명당 보육시설, 유치원 수, 유치원 원아 수	공개자료	
		10점	초등학교 학급당 학생 수	공개자료	
		10점	인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수	공개자료	
		10점	노인(60세 이상) 천 명당 노인 여가복지 시설 수	공개자료	
	문화 (30점)	9점	인구 천 명당 문화시설 연면적	지자체	
		7점	인구대비 공공도서관 장서 수	공개자료	
		7점	인구 천 명당 체육시설 대지면적	지자체	
			7점	도시인구 대비 도시지역 공원녹지면적	공개자료
	도시경제 (100점)	인구 (40점)	10점	인구증가율 향상도	공개자료
10점			인구대비 신생아 수	공개자료	
10점			경제활동인구 비율	공개자료	
10점			인구대비 순인구유입	공개자료	
경제 (60점)		10점	경제활동 참가율	공개자료	
		10점	인구 천 명당 사업체 수	공개자료	
		10점	재정자립도	공개자료	
		10점	1인당 예산규모	공개자료	
		10점	1인당 GRDP	공개자료	
		10점	부채비율 저감도	공개자료	
도시환경 (100점)	정주 (30점)	10점	전체 가구 수 대비 임대주택 비율	공개자료	
		5점	소득 대비 임대료 수준(RIR)	공개자료	
		5점	소득 대비 주택가격 수준(PIR)	공개자료	
		10점	노후 건축물 수 대비 증축, 개축, 대수선 건축물 수	지자체	
	환경 (40점)	15점	생활폐기물 중 재활용 비율	공개자료	
		10점	도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률	공개자료	
		15점	임야면적 감소비율	공개자료	
	교통 (30점)	9점	대중교통수송 분담률	공개자료	
		7점	자동차 천 대당 교통사고 발생 건수	공개자료	
		7점	자동차 수 대비 주차면수	공개자료	
		7점	인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액	지자체	
지원체계 (100점)	토지이용 관리 (30점)	10점	시가지화 구역 내 개발행위 허가면적의 비율	공개자료	
		10점	시가지화 구역 내 미이용 토지면적 비율	공개자료	
		5점	도시계획 대비 실제 인구 도달률	공개자료	
		10점	비시가지구역 면적 대비 형질변경(대지전환) 면적	공개자료	
	조직역량 및 계획집행 (35점)	10점	도시계획상임기획단 운영	지자체	
		5점	도시계획위원회 도시계획 전문분야 위원 참여비율	지자체	
		10점	미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부	지자체	
		10점	미집행시설 면적 감소	공개자료	
	주민참여 활성화 (30점)	10점	주민정보공개 청구실적	지자체	
		10점	주민제안 건수	지자체	
10점		주민참여 관련 예산의 증가율	지자체		

주 : 음영 처리된 부분은 생활인프라 지표임

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」,

○ 응모지표 평가방법

응모지표는 각 지방자치단체가 부문별로 기울인 노력과 성과를 객관적으로 검증할 수 있고, 또한 각 지방자치단체가 자발적인 노력으로 부문별 역량 강화에 얼마나 이바지하였는지를 평가할 수 있는 항목으로 지표가 구성되어 있다. 제출된 기초자치단체의 자료에 대하여 평가위원단의 평가 심사가 이뤄진다.

[표 2-4] 응모지표의 항목별 배점 분포

구분	소부문	배점	평가지표
도시사회 (100점)	방재안전 (40점)	20점	재해예방 시설 및 프로그램 관련 예산 비율 및 증가율
		20점	범죄예방 시설 설치 및 프로그램 관련 예산 비율 및 증가율
	사회복지 (30점)	15점	건강보건정책 및 질병예방 프로그램 관련 예산 비율 및 증가율
		15점	고령화 사회 준비를 위한 예산 비율 및 증가율 (배리어프리 등)
	문화 (30점)	15점	도시디자인 및 경관 우수사례
		15점	문화 및 경관 관련 정책 및 프로그램
도시경제 (100점)	인구 (50점)	25점	인구유치를 위한 정책 및 프로그램
		25점	출산율 증가를 위한 정책 및 프로그램
	경제 (50점)	25점	기업유치를 위한 노력
		25점	재정건전화를 위한 노력
도시환경 (100점)	정주 (30점)	15점	마을만들기 사업
		15점	저소득층을 위한 주거의 질 향상을 위한 노력
	환경 (40점)	15점	친환경건축물 인증 건수
		20점	온실가스 배출 저감을 위한 노력
	교통 (30점)	20점	보행 및 자전거 이용 활성화를 위한 정책 및 프로그램
		15점	교통약자를 위한 정책 및 프로그램
지원체계 (100점)	토지이용관리 (30점)	15점	비도시지역의 난개발 방지 노력
		15점	도심지역 재생 또는 활성화를 위한 노력
	조직역량 및 계획집행 (30점)	15점	도시계획 관련 평균 교육이수 시간
		15점	도시계획사업 추진 시 지방채 비중
	주민참여 활성화 (40점)	20점	자원봉사 참여실적
		20점	시민대학 등 지역 사회 교육행사 개최 실적

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」.

○ ‘도시대상’ 시상상을 위한 평가 배점 기준

기본지표 비율이 40%, 응모지표 비율이 60%로 지자체의 정책적 의지를 파악하여 시상하고자 하는 목적이 크다.

[표 2-5] ‘도시대상’ 시상상을 위한 평가 배점 분포

구분		영역별 배점기준	점수	환산점수
기본평가 (기본지표)	지원체계	25%	100점	10점
	도시환경	25%	100점	10점
	도시경제	25%	100점	10점
	도시사회	25%	100점	10점
	소계	100%	400점	40점
응모평가 (응모지표)	지원체계	25%	100점	15점
	도시환경	25%	100점	15점
	도시경제	25%	100점	15점
	도시사회	25%	100점	15점
	소계	100%	400점	60점
총점				100점

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」

4) 평가의 결과 및 활용

기본지표의 평가결과는 부문별 상위 10위의 기초자치단체를 선정하여 공개하며 평가결과는 해당 기초자치단체에 개별적으로 전달한다. 이는 기초자치단체에서 정책 결정 시 기초자료로 활용되기 위함이다.

지자체를 독려하는 차원에서 응모지표에 참여한 경우 평가결과에 따라 대통령상, 국무총리상, 국토교통부장관상, 특별상을 수여한다.

대통령상은 총점이 가장 높은 도시(시·군·구)를 선정하고, 국무총리상은 총점의 종합 점수가 두 번째로 높은 도시에 수여한다. 단, 대통령상을 받는 도시가 ‘시’일 경우에는 국무총리상은 총점이 가장 높은 ‘군’과 ‘구’ 중에 배정하며, ‘구’일 경우에는 ‘시’와 ‘군’에, ‘군’일 경우에는 ‘시’와 ‘구’에 배정하는 것을 원칙으로 한다.

국토교통부장관상은 총점이 3, 4위인 지자체와 부문별 1위인 지자체를 시상하며,

부문별 1위인 지자체가 대통령상이나 국무총리상의 대상이면 차순위 지자체에 배정한다. 특별상(대한국토·도시계획학회장상, 국토연구원장상)은 총점 5, 6위와 부문별 2위인 지자체에 배정하며, 해당 지자체가 대통령상, 국무총리상, 장관상 대상이면 차순위 지자체에 배정하는 식으로 도시 규모에 따라 발생할 수 있는 중복시상을 없앴다.



03

2015년 서울시 평가결과

- 1_서울시와 자치구의 기본지표 평가결과
- 2_서울시 자치구의 부문별 세부지표 평가결과

03 | 2015년 서울시 평가결과

1_서울시와 자치구의 기본지표 평가결과

1) 전국 17개 광역자치단체 중 서울시 13위 기록

이 장에서는 도시사회, 도시경제, 도시환경, 지원체계의 분야별로 전국 시도에서 서울시의 등위를 먼저 파악하고 나서 서울시의 자치구별 분포를 분석한다⁴⁾.

- 서울시는 도시환경부문에서 최상 수준이나 타 부문에서는 평균 하회로 나타남
전국 17개 시도 광역자치단체의 평가결과⁵⁾를 검토해보면, 최고 수준으로 평가된 지자체로서 도시사회부문에서는 전북, 도시경제부문에서는 제주, 도시환경부문에서는 서울, 지원체계에서는 전남으로 나타났다. 즉, 서울의 경우 도시환경부문에서는 1위로 평가되었으나, 도시사회부문에서 16위, 도시경제부문에서 11위, 지원체계부문에서 14위를 기록하여 전체 합산 순위는 13위로 파악되었다.

[표 3-1] 2015년 전국 광역자치단체의 평가등급 및 순위

지자체	도시사회	도시경제	도시환경	지원체계	합산 등급
서울	3.53 (16)	3.01 (11)	2.72 (1)	3.49 (14)	3.19 (13)
부산	3.18 (9)	3.49 (17)	2.89 (3)	3.46 (13)	3.26 (16)
대구	3.35 (13)	3.24 (14)	3.03 (11)	3.37 (12)	3.25 (15)
인천	3.32 (12)	2.79 (5)	2.88 (2)	3.63 (17)	3.16 (12)
광주	3.25 (11)	3.26 (15)	3 (9)	3.33 (11)	3.21 (14)
대전	3.19 (10)	3.06 (12)	2.89 (4)	3.26 (7)	3.10 (9)
울산	3.57 (17)	2.78 (3)	3.32 (17)	3.5 (15)	3.29 (17)
세종	3.41 (15)	2.6 (2)	3 (9)	3.55 (16)	3.14 (10)
경기	3.38 (14)	2.92 (8)	2.99 (7)	3.25 (6)	3.14 (10)
강원	2.77 (4)	2.83 (6)	2.91 (5)	3.27 (8)	2.95 (4)
충북	2.83 (6)	2.98 (9)	3.12 (16)	3.14 (4)	3.02 (7)

4) 분포는 1~5등급까지의 수치로 평가한 것으로 1에 가까울수록 높고 반대로 5에 가까울수록 낮은 평가를 받은 것이다.

5) 광역자치단체의 순위는 해당 기초자치단체들의 평가등급을 합산한 결과로 산정한다.

지자체	도시사회	도시경제	도시환경	지원체계	합산 등급
충남	2.98 (8)	2.99 (10)	3.03 (11)	3.11 (2)	3.03 (8)
전북	2.34 (1)	3.3 (16)	2.99 (7)	3.13 (3)	2.94 (3)
전남	2.63 (2)	3.16 (13)	3.11 (15)	2.99 (1)	2.97 (5)
경북	2.79 (5)	2.78 (3)	3.1 (14)	3.27 (9)	2.99 (6)
경남	2.7 (3)	2.89 (7)	2.93 (6)	3.14 (5)	2.92 (1)
제주	2.94 (7)	2.4 (1)	3.09 (13)	3.28 (10)	2.93 (2)
전국	3.02	3.01	2.98	3.27	3.07

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」, p89

2) 서울시 자치구의 기본지표 평가등급 결과

- 4개 부문을 합한 전체에서 영등포구, 금천구, 종로구 등이 높은 평가를 받음
전체적으로 가장 높게 평가받은 자치구는 영등포구의 2.52로서 응모지표에 참여하여 국토교통부장관상을 받았다. 이어 금천구와 종로구 등 여러 자치구가 3등급 이상의 평가를 받았다.

가장 낮은 등급을 받은 자치구는 3.45로 은평구와 강동구로 나타났다. 은평구와 강동구는 자치구 차원에서 제출해야 하는 11개 지표 중 대부분 누락된 것이 많아 낮게 평가되었다. 이외에도 서울시 평균인 2.97 이하의 평가를 받은 자치구는 중랑구와 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 강서구 등 여러 자치구가 있다.

[표 3-2] 서울시 자치구별 평가등급

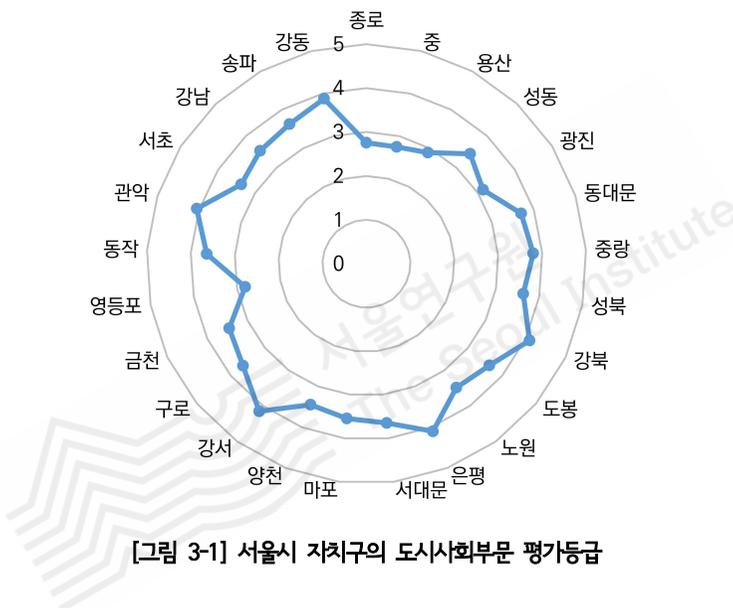
자치구	등급	자치구	등급
종로구	2.69	마포구	2.79
중구	2.76	양천구	2.94
용산구	2.89	강서구	3.11
성동구	2.75	구로구	2.86
광진구	2.79	금천구	2.64
동대문구	2.96	영등포구	2.52
중랑구	3.11	동작구	2.86
성북구	3.19	관악구	3.37
강북구	3.33	서초구	2.90
도봉구	3.07	강남구	2.71
노원구	3.25	송파구	2.90
은평구	3.45	강동구	3.45
서대문구	3.00	서울시 평균	2.97

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

○ 부문별 평가

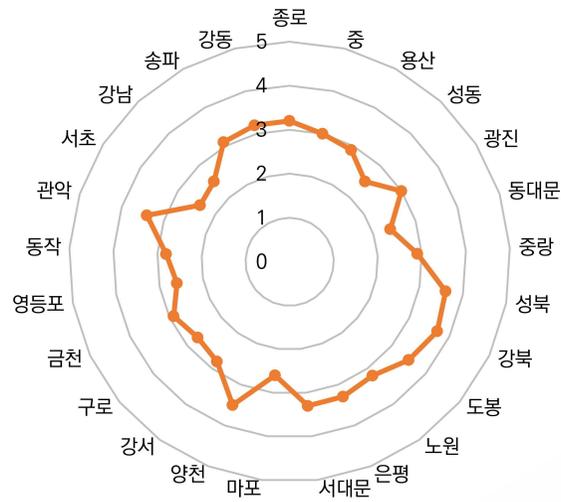
서울시 자치구의 4개 부문별 평가결과를 분석해보니 다음과 같은 분포를 보인다.

도시사회부문에서는 서울시 자치구의 평균 등급은 3.53이다. 이 평균치보다 높게 평가를 받은 자치구는 중구(2.75)와 종로구(2.76), 용산구(2.89), 영등포구(2.81) 등이며, 비교적 낮게 평가된 자치구는 관악구(4.06)와 강북구(4.10), 은평구(4.10), 강서구(4.15) 등이다.



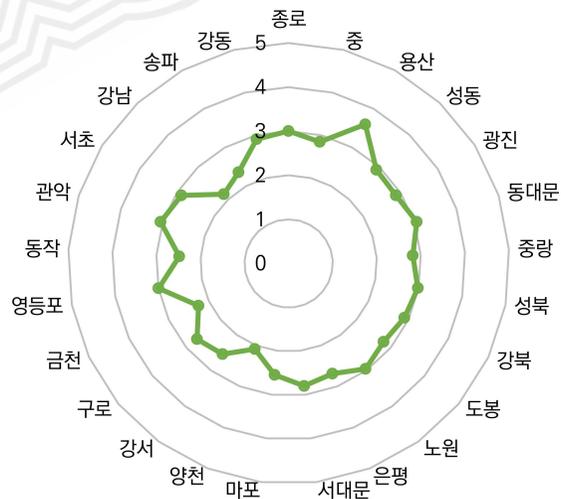
[그림 3-1] 서울시 자치구의 도시사회부문 평가등급

도시경제부문에서는 서울시 자치구의 평균 등급은 3.00이며, 평균보다 높게 평가를 받은 자치구로는 동대문구(2.40)와 서초구(2.40), 성동구(2.50), 강남구(2.50) 등으로 나타났다. 또한, 평균치보다 비교적 낮게 평가된 자치구로는 양천구(3.50)와 관악구(3.50), 성북구(3.60), 강북구(3.70) 등이 있다.



[그림 3-2] 서울시 자치구의 도시경제부문 평가등급

도시환경부문에서 서울시 자치구의 평균 등급은 2.77이며, 이 수치보다 높게 평가를 받은 자치구는 양천구(2.09)와 강남구(2.15), 금천구(2.26), 송파구(2.40) 등이다. 반대로 낮게 평가된 자치구는 동대문구(3.05)와 관악구(3.05), 용산구(3.60) 등으로서 다른 부문보다는 3등급으로 비교적 좋게 평가되었다.



[그림 3-3] 서울시 자치구의 도시환경부문 평가등급

지원체계부문에서 서울시 자치구의 평균 등급은 2.58로 평가부문 중에서 가장 높게 평가되었다. 이 평균치보다 높게 평가를 받은 자치구로는 영등포구(1.65)와 종로구(1.80)와 금천구(1.95) 등이 있으며, 낮게 평가된 자치구는 노원구(3.35)와 은평구(3.70), 강동구(3.80) 등으로 나타났다.



[그림 3-4] 서울시 자치구의 지원체계부문 평가등급

[표 3-3] 서울시 자치구의 부문별 평가등급 현황

자치구	도시사회	도시경제	도시환경	지원체계
종로구	2.76	3.20	3.00	1.80
중구	2.75	3.00	2.85	2.45
용산구	2.89	2.90	3.60	2.15
성동구	3.44	2.50	2.91	2.15
광진구	3.14	3.00	2.88	2.15
동대문구	3.70	2.40	3.05	2.70
중랑구	3.80	2.90	2.82	2.90
성북구	3.63	3.60	2.98	2.55
강북구	4.10	3.70	2.90	2.60
도봉구	3.63	3.50	2.79	2.35
노원구	3.48	3.20	2.96	3.35
은평구	4.10	3.30	2.69	3.70
서대문구	3.65	3.30	2.80	2.25
마포구	3.55	2.60	2.55	2.45
양천구	3.45	3.50	2.09	2.70
강서구	4.15	2.80	2.54	2.95
구로구	3.64	2.70	2.69	2.40
금천구	3.45	2.90	2.26	1.95
영등포구	2.81	2.60	3.00	1.65
동작구	3.64	2.80	2.48	2.50
관악구	4.06	3.40	3.05	2.95
서초구	3.37	2.40	2.88	2.95
강남구	3.53	2.50	2.15	2.65
송파구	3.63	3.10	2.36	2.50
강동구	3.88	3.20	2.91	3.80
부문별 평균	3.53	3.00	2.77	2.58

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

2_서울시 자치구의 부문별 세부지표 평가결과

○ 4개 부문의 36개 지표에 대한 자치구의 현황

2015년도 기본지표별 자치구 평가결과를 토대로 25개 자치구가 전체적으로 낮게 평가된 지표와 높게 평가된 지표를 부문별로 검토하여 서울시와 자치구에서 정책적으로 고려해야 하는 바를 제시하고자 한다.

검토 중 같은 지표 값이 사용되거나 환산점수에 오류가 있는 7개 지표를 발견하였다. 지표 값이 같게 사용된 지표는 경제활동 참가율과 1인당 GRDP, 상하수도 보급률, 대중교통 운행결손금 지원액, 도시계획 대비 실제 인구 도달률로 이들 지표는 서울시 차원에서만 조사하여 구할 수 있다. 따라서 25개 자치구가 2015년도 서울시의 같은 값을 활용한 지표는 부문별 검토에서 제외하였다.

환산점수에 오류가 있는 지표는 풍수해 발생에 따른 재산피해와 도시계획상임기획 단으로 자치구별 다른 지표 값이 사용되었지만, 평가등급은 같다는 오류가 있어 부문별 검토에서 제외하였다.

자치구별 평가가 부적절한 7개의 지표를 제외하고 이에 따라 도시사회부문의 11개, 도시경제부문의 8개, 도시환경부문의 9개, 지원체계부문의 8개, 총 36개 지표를 검토하여 취약한 지표와 양호한 지표를 파악하였다.

1) 도시사회부문

- 가장 취약한 지표로는 도시지역 공원녹지면적과 노인 여가복지시설 수

도시사회부문에서 도시지역 공원녹지면적과 노인 여가복지시설 수는 전국 지자체 대비 가장 취약한 지표로 평가되었다. 도시지역 공원녹지면적은 도시지역 인구와 대비하여 산정한 지표 값이며, 노인 여가복지시설은 60세 이상 노인 인구와 대비하여 산정한 지표 값이다.

평가결과, 서울시 도시지역 공원녹지면적은 1인당 6㎡의 수준으로 나타났다. 국토교통부에서 발표한 ‘국가도시재생기본방침’에서는 기초생활인프라인 공원녹지면적을 1인당 9㎡의 수준으로 권장하고 있어 서울은 향후 더 많은 공원녹지면적을 확보해야 할 것이다.

서울시 노인 여가복지시설은 1천 인당 2.20개소로 나타났다. 노인 여가복지시설에는 노인복지관과 경로당, 노인교실 등이 해당하며, 경로당의 정원은 20명이고 노인교실은 50명이다. 노인 1천 명을 수용하기 위해서 경로당과 노인 교실을 합하여 많게는 28개소 정도 확보해야 하는데 서울시 수준은 이에 미치지 못하고 있다. 고령사회에 진입하면서 노인을 위한 인프라 제공을 위해 노력하여야 하겠다.

- 양호한 지표는 화재 발생 건수와 의료기관 종사 의사 수

도시사회부문에서 화재 발생 건수와 의료기관 종사 의사 수는 전국 지자체 대비 양호한 지표로 평가되었다. 화재 발생 건수와 의료기관 종사 의사 수는 인구와 대비하여 산정한 지표 값이다.

화재 발생 건수는 종로구와 중구가 4등급으로 가장 취약하며 정확한 화재 유형과 원인 파악으로 대책 마련이 필요한 실정이다.

의료기관 종사 의사 수는 도봉구와 은평구, 관악구에서 4등급으로 평가되었다. 이는 시민건강을 위해서 지자체에서 확보해야 하는 인력으로서 이들 자치구에 우선으로 확보하려는 노력이 필요하다.

[표 3-4] 서울시 자치구의 도시사회부문 세부지표별 평가등급 현황

자치구	방재안전		사회복지					문화			
	화재 발생 건수	경찰관 수 + 소방관 수	보육시설 + 유치원 수	유치원 원아 수	초등학교 학급당 학생 수	의료기관 종사 의사 수	노인 여가복지 시설 수	문화시설 연면적	공공 도서관 장서 수	체육시설 대지면적	도시지역 공원녹지 면적
종로구	4	1	4	3	3	1	5	2	1	4	4
중구	4	1	5	3	3	1	5	1	2	2	4
용산구	2	2	5	5	3	1	5	1	1	4	5
성동구	2	3	5	4	4	1	4	5	3	4	5
광진구	1	3	4	4	4	1	5	1	5	5	5
동대문구	1	5	4	4	4	1	5	5	5	5	5
중랑구	1	4	4	4	4	3	5	5	5	5	5
성북구	1	4	4	2	5	2	5	5	5	4	5
강북구	2	4	5	5	5	3	5	5	5	5	5
도봉구	2	4	3	4	4	4	5	3	4	4	5
노원구	1	5	2	1	5	1	5	5	5	4	5
은평구	1	5	4	4	5	4	5	5	5	5	5
서대문구	2	3	5	4	4	1	5	5	5	5	5
마포구	2	3	5	5	4	2	5	3	5	4	5
양천구	1	4	3	3	5	2	5	3	5	4	5
강서구	1	5	5	4	5	3	5	5	5	5	5
구로구	1	4	5	5	4	1	5	4	4	5	5
금천구	2	4	2	4	3	3	5	3	5	4	5
영등포구	1	3	5	4	3	1	5	1	5	1	5
동작구	1	4	5	5	5	1	5	4	5	5	4
관악구	1	5	5	4	5	4	5	4	5	5	5
서초구	1	3	5	5	5	1	5	1	5	4	5
강남구	2	3	5	5	5	1	5	2	5	5	5
송파구	1	5	5	5	5	1	5	2	5	5	5
강동구	1	5	5	4	5	1	5	5	4	5	5
합산	39	92	109	100	107	45	124	85	109	108	122

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

2) 도시경제부문

○ 가장 취약한 지표로는 순 유입인구와 1인당 예산규모

도시경제부문에서 순 유입인구와 1인당 예산규모는 대부분의 자치구가 전국 지자체 대비 취약한 지표이다. 순 유입인구는 총인구와 대비하여 산정한 지표 값이며, 1인당 예산규모는 총인구와 지자체의 세출을 대비하여 산정한 지표 값이다.

순 유입인구는 총 전입한 인구에서 총 전출한 인구를 뺀 값으로 은평구, 동작구, 서초구를 제외하고는 모두 인구가 빠져나간 것으로 조사되었다. 이는 서울시의 인구감소 현상을 나타내는 지표로서 서울시 차원에서 인구유입을 위한 전략을 마련하거나 적정 인구 수를 목표로 설정하여 관리해야 할 것이다.

1인당 예산규모는 자치구 평균이 0.98원으로 매우 낮은 것으로 조사되었다. 이 또한 서울시의 인구가 많아 나타나는 평가로 판단할 수 있다.

○ 양호한 지표는 경제활동인구 비율과 재정자립도

도시경제부문에서 경제활동인구 비율과 재정자립도는 전국 지자체 대비 높은 평가를 받았으나 지방 도시와의 비교로 과대평가된 것으로 판단된다. 경제활동인구 비율은 인구대비 15세에서 64세 인구수를 산정한 지표 값이며, 재정자립도는 국가에서 관리하는 수치를 활용하였다.

경제활동인구 비율은 단순 해당 연령층의 수를 조사한 것으로 인구가 적은 지방 도시의 인구 비율보다는 월등히 많을 것으로 판단된다. 하지만 이를 토대로 자치구의 실제 경제활동을 하는 인구가 많다고 간주할 수 없으며 자영업자 비율과 청년실업률 등을 고려한 실제 경제활동을 파악하는 대체지표가 필요하다.

재정자립도도 자치구 평균 42.33%로 50%도 넘지 않아 문제가 되지만 지방 도시와의 상대평가에 따라 높게 평가되었다. 전국적으로 재정자립도 매우 낮은 수준을 나타내고 있으며, 지방자치제도에 걸맞게 지자체에서 자유로운 의사결정이 가능해 지려면 전국적인 개선이 필요할 것으로 보인다.

[표 3-5] 서울시 자치구의 도시경제부문 세부지표별 평가등급 현황

자치구	인구				경제			
	인구증가율 향상도	신생아 수	경제활동 인구 비율	순 인구유입	사업체 수	재정자립도	1인당 예산규모	부채비율 저감도
종로구	4	5	2	5	1	1	4	5
중구	5	3	2	5	1	1	4	4
용산구	3	2	2	5	2	1	4	5
성동구	2	1	1	4	2	1	4	5
광진구	4	3	1	5	4	2	5	3
동대문구	1	3	2	3	1	2	5	2
중랑구	2	3	1	4	4	2	5	3
성북구	4	3	2	5	5	2	5	5
강북구	5	3	2	5	5	3	5	4
도봉구	4	4	1	5	5	2	5	4
노원구	4	3	1	5	5	3	5	1
은평구	5	3	2	3	5	2	5	3
서대문구	5	3	2	4	5	2	5	2
마포구	3	2	1	5	1	1	5	3
양천구	3	4	1	5	5	2	5	5
강서구	1	2	1	3	5	2	5	4
구로구	3	1	1	5	2	2	5	3
금천구	3	3	1	5	1	2	4	5
영등포구	2	2	1	5	1	1	5	4
동작구	2	2	1	2	5	1	5	5
관악구	4	3	1	5	5	2	5	4
서초구	1	2	2	2	1	1	5	5
강남구	2	3	1	4	1	1	5	3
송파구	3	2	1	5	4	1	5	5
강동구	3	2	1	5	5	2	5	4
합산	78	67	34	109	81	42	120	96

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

3) 도시환경부문

- 가장 취약한 지표로는 임대료 수준(RIR)과 주택가격 수준(PIR)

도시환경부문에서 임대료 수준과 주택가격 수준은 대부분의 자치구가 5등급으로 평가되어 전국 지자체 대비 가장 취약한 지표이다. 임대료 수준과 주택가격 수준은 소득 대비 현재 거래되는 아파트의 전세와 매매가격으로 산정한 지표 값이다.

임대료 수준은 4등급인 금천구를 제외하고 모든 자치구가 5등급이지만 서울시의 임대료 수준은 자치구 평균 10.89로 OECD에서 권장하는 20 이하의 수준을 밑도는 수치이다. 다른 도시들과의 상대평가에서는 취약한 수준으로 평가되었지만, 대도시에서 나타날 수 있는 수치인 것으로 판단된다.

주택가격 수준은 자치구 평균 18.49로 서울 시민이 18.49년 동안 다른 지출 없이 소득을 모아야 아파트 한 채를 살 수 있다는 뜻으로 UN 해비타트가 권고하는 3~5의 약 3.7~6.2배에 해당하는 수치이다. 서울시의 주택가격 안정이 무엇보다 시급하다고 볼 수 있다.

- 양호한 지표는 대중교통수송 분담률과 주차면수

도시환경부문에서 대중교통수송 분담률과 주차면수는 대부분의 자치구가 1등급으로 평가되어 전국 지자체 대비 양호한 지표이다. 대중교통수송 분담률은 지자체 교통안전공단에서 관리하는 자료를 활용하였으며, 주차면수는 등록된 자동차 수 대비 산정된 지표 값이다.

대중교통수송 분담률은 자치구 평균 65.87%로 출퇴근 시 많은 사람이 자가용보다는 대중교통에 의존하고 있으며, 이러한 교통 시스템은 선진국에서도 벤치마킹하는 실정이다. 하지만 대중교통 시스템은 서울시에서 통제·관리하므로 자치구의 교통 환경 수준을 평가하기에는 적절하지 않을 수 있는 지표이다.

주차면수는 자치구 평균 1.24대로 양호한 것으로 나타나지만, 단독주택지와 다세대 다가구 주택지, 아파트의 주차면수를 모두 합쳐서 나눈 값으로 주거지 특성별로 나타나고 있는 주차문제는 더 구체적으로 조사하여 관리할 필요가 있다.

[표 3-6] 서울시 자치구의 도시환경부문 세부지표별 평가등급 현황

자치구	정주				환경		교통		
	임대주택 비율	임대료 수준 (RIR)	주택가격 수준 (PIR)	증축, 개축, 대수선 건축물 수	생활폐기물 중 재활용 비율	임야면적 감소비율	대중교통수 송 분담률	교통사고 발생 건수	주차면수
종로구	3	5	5	2	2	5	1	5	1
중구	3	5	5	2	2	4	1	5	1
용산구	3	5	5	5	4	5	1	5	1
성동구	2	5	5	5	1	5	1	3	1
광진구	2	5	5	4	1	5	1	4	1
동대문구	2	5	5	5	1	5	1	5	1
종랑구	2	5	5	5	3	1	1	5	2
성북구	2	5	5	5	3	3	1	4	1
강북구	2	5	5	5	1	4	1	5	1
도봉구	3	5	5	5	1	4	1	2	1
노원구	2	5	5	4	2	5	1	2	2
은평구	2	5	5	5	3	2	1	2	1
서대문구	2	5	5	1	2	5	1	5	1
마포구	2	5	5	3	3	1	1	5	1
양천구	1	5	5	3	2	1	1	1	2
강서구	3	5	5	1	2	4	1	2	1
구로구	2	5	5	5	4	1	1	2	1
금천구	1	4	5	3	3	1	1	3	1
영등포구	3	5	5	5	2	3	1	5	1
동작구	3	5	5	5	1	1	1	4	1
관악구	3	5	5	4	3	3	1	5	1
서초구	4	5	5	2	1	5	1	4	1
강남구	3	5	5	1	1	1	1	5	1
송파구	1	5	5	5	1	2	1	3	1
강동구	2	5	5	5	3	3	1	2	2
합산	58	124	125	95	52	79	25	93	29

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

4) 지원체계부문

- 취약한 지표로 정보공개 청구실적, 시가화구역 내 개발행위 허가면적 비율

지원체계부문에서 정보공개 청구실적, 시가화구역 내 개발행위 허가면적은 전국 대비 가장 취약한 지표로 평가되었다.

서울시의 정보공개 청구실적은 인구 1천 명 대비 정보공개 청구 건수로 25개 자치구 평균 4.59%를 기록하였다.⁶⁾ 주민의 참여도 정도를 알아보기로 선정된 지표로 많은 사람이 거주하는 서울시는 청구 건수가 타 도시보다 높지만, 비율로는 열악한 지표인 것으로 나타났다. 서울에 거주하는 다양하고 많은 계층의 주민들이 자발적으로 참여할 수 있도록 여러 가지 창구를 계획하고 개발해야 할 것이다.

종로구, 도봉구, 은평구, 금천구를 제외하고 대부분의 자치구에서 개발행위가 거의 일어나지 않은 것으로 나타났다. 개발행위 전체 허가면적 대비 2015년의 개발행위 허가면적은 자치구 평균 0.53%이다.⁷⁾ 이는 서울시가 기개발지로 중소규모의 신도시와의 비교에서 활발한 개발행위가 일어나지 않기 때문이라 판단한다.

- 양호한 지표는 미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부와 도시계획위원회 도시계획분야 전문위원 참여비율

지원체계부문에서 미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부와 도시계획위원회 도시계획분야 전문위원 참여비율은 전국 지자체 대비 양호한 지표로 평가되었다.

국토교통부로 지표를 회신하지 않은 자치구를 제외하면, 대부분의 자치구에서 미집행시설 해소를 위한 계획과 조직이 존재한다고 대답하였다. 또한, 도시계획위원회 도시계획 전문위원의 참여비율이 타 도시보다 서울시가 높은 것으로 나타났다.

이는 서울시의 행정력과 인력과 관련 있는 부분들로 대도시로서 조직체계 측면에서 다른 기초자치단체보다 높은 것으로 판단된다.

6) 자치구 중 동대문구, 은평구, 강동구는 자료를 제출하지 않아 제외하고 평균을 계산하였다.

7) 지표 검토 결과 영등포구의 결과 값에 오류가 있어 영등포구의 지표 값은 제외하고 계산하였다.

[표 3-7] 서울시 자치구의 지원체계부문 세부지표별 평가등급 현황

자치구	토지이용관리		조직역량 및 계획집행			주민참여 활성화		
	시가지화 구역 내 개발행위 허가면적 비율	비시가화 구역면적 대비 형질변경 면적	도시계획 위원회 도시계획 전문분야 참여비율	미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부	미집행시설 면적 감소	정보공개 청구실적	주민제안 건수	주민참여 관련 예산의 증가율
종로구	2	1	3	1	3	2	2	3
중구	4	1	1	3	3	2	5	3
용산구	5	1	3	3	2	3	2	1
성동구	5	1	2	1	3	3	2	3
광진구	5	1	2	1	3	3	3	2
동대문구	5	1	1	3	1	5	5	4
중랑구	4	5	2	3	4	3	4	2
성북구	5	1	3	2	3	5	3	3
강북구	5	1	2	1	3	4	4	2
도봉구	1	1	3	3	3	3	3	4
노원구	5	3	3	3	2	4	4	4
은평구	3	4	5	5	1	5	5	4
서대문구	5	1	3	2	3	3	2	2
마포구	5	5	2	1	3	3	4	1
양천구	5	5	1	2	3	4	2	3
강서구	5	5	2	3	2	3	5	2
구로구	5	2	1	1	4	3	3	3
금천구	1	1	1	3	4	2	3	2
영등포구	1	1	1	1	3	5	3	1
동작구	4	5	2	1	3	5	2	3
관악구	5	4	1	1	3	3	4	2
서초구	5	1	2	3	3	4	3	4
강남구	5	5	2	1	3	3	4	2
송파구	5	5	3	1	2	4	2	3
강동구	5	1	5	5	4	5	5	4
합산	105	62	56	54	71	89	84	67

자료 : 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」 자료집

5) 소결

- 인구규모와 부동산 관련 지표의 저평가, 경제 수준 및 교통 인프라 측면의 고평가
도시사회부문에서 노인 여가복지시설과 공원녹지면적, 도시경제부문에서 순 인구 유입과 1인당 예산규모, 정보공개청구실적 등과 같은 지표들은 인구 1천 명당 수준을 평가하는 것으로 서울시 등 대도시의 경우에는 인구가 많아 상대적으로 인구가 적은 중소도시와 비교할 경우 낮게 평가되는 경향이 있었다. 또한, 서울 등 대도시에는 임대료 수준과 주택가격 수준 등이 중소도시에 비해 높아 서울시 등이 낮게 평가되는 것으로 나타났다.

하지만 국가 경제를 이끌어가는 수도 서울인 만큼 경제 수준을 나타내는 경제활동 인구 비율과 재정자립도, 교통 인프라 지표인 대중교통수송 분담률 등은 매우 높게 평가되었다.

한편 서울보다 상대적으로 인구나 규모 면에서 작은 지방 도시와 비교하였기 때문에 과대평가되거나 과소평가되는 지표가 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 검토한 지표 중에서 해당 부문에 대하여 실질적으로 평가하기엔 적절하지 못한 지표가 있어 다른 지표로 대체할 필요가 있음을 알 수 있었다.

- 자치구 특성이 불분명하거나 부적절한 지표는 적절한 지표로 대체
지표별로 자치구의 특성이 불분명한 지표나 자치구별로 조사되지 않아 동등한 지표 값이 활용된 지표는 자치구별로 평가가 가능한 대체지표를 발굴하여 조정하는 것이 필요하다.

04

서울시·자치구의 『지속가능성 평가』 운영실태와 문제점

- 1_분석방법 및 운영실태
- 2_『지속가능성 평가』 제도의 문제점

04 | 서울시·자치구의 『지속가능성 평가』 운영실태와 문제점

1_분석방법 및 운영실태

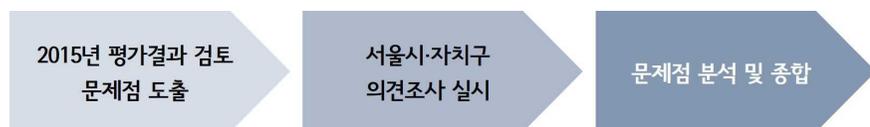
1) 분석방법

앞장에서는 2015년도 자치구의 평가결과를 검토하면서 서울시가 인구나 규모 면에서 그리고 도시관리의 측면에서 큰 차이가 발생하고 있는 지방의 중소도시와 일률적으로 평가되는 『지속가능성 평가』 제도의 문제점을 지적한 바 있다. 이러한 평가결과는 여건이 다른 지자체 간에 상대적인 비교를 할 때 평가의 방법과 평가에 사용되는 지표의 일률적인 선정으로 흔히 발생하는 오류이다.

그 이외에도 여러 측면에서 발생할 수 있는 『지속가능성 평가』 제도의 문제점을 고려하고자 자치구 실무자의 면담조사를 진행하였다.

문제점의 분석방법으로는 3장의 평가결과 분석 시 발견한 『지속가능성 평가』 제도의 전반적인 문제점을 토대로 평가에 참여하고 있는 서울시 자치구의 담당자들을 대상으로 문제점에 대해 의견조사를 하는 것이다.

『지속가능성 평가』 제도의 세부 문제점을 평가주체, 평가방법, 평가지표, 평가결과 의 활용 등의 측면에서 분석하고자 한다.



[그림 4-1] 『지속가능성 평가』 제도 운영실태의 문제점 분석방법

2) 서울시자치구의 『지속가능성 평가』 운영실태

○ 의견조사 개요

국토교통부의 『지속가능성 평가』 제도의 문제점을 파악하고 개선 방향을 모색하기 위해 서울시와 자치구의 참여와 인식 정도를 파악하고자 면담조사를 실시하였다.

면담조사 대상자는 서울시 도시계획과 담당자와 25개 자치구의 총괄담당자이다. 자치구의 경우 2015년 평가에 참여한 대다수 담당자가 변경되어 2016년도 평가에 실제로 참여하고 있는 담당자와 면담조사를 하였다.

조사방법은 방문을 전제로 한 대면조사의 실시를 원칙으로 하고 서면조사와 전화 조사로 보완하였다. 이에 서울시와 25개 자치구 중 14개 자치구가 조사에 참여하였고, 조사 기간은 2016년 8월 11일부터 8월 30일까지로 하였다.

[표 4-1] 서울시 자치구의 참여 실태 조사

(조사시점 : 2015년 8월 현황)

연번	자치구	총괄담당부서	2016년 참여	응모지표제출	의견조사 참여
1	종로구	기획예산과	○	○	전화
2	중구	도심재생과	○	-	전화
3	용산구	기획예산과	○	-	방문
4	성동구	도시계획과	○	○	방문
5	광진구	기획홍보과	-	-	-
6	동대문구	기획예산과	-	-	-
7	중랑구	도시개발과	○	-	서면
8	성북구	도시재생디자인과	-	-	-
9	강북구	도시계획과	○	○	서면
10	도봉구	지속가능발전과	○	○	-
11	노원구	도시관리과	○	-	-
12	은평구	도시계획과	-	-	-
13	서대문구	도시관리과	○	-	서면
14	마포구	도시계획과	○	-	-
15	양천구	균형개발과	○	○	서면
16	강서구	도시계획과	○	○	서면
17	구로구	도시계획과	○	-	전화
18	금천구	기획예산과	○	○	서면
19	영등포구	도시계획과	○	-	서면

연번	자치구	총괄담당부서	2016년 참여	응모지표제출	의견조사 참여
20	동작구	도시계획과	○	-	전화
21	관악구	도시계획과	○	-	방문
22	서초구	기획예산과	-	-	-
23	강남구	도시계획과	○	-	-
24	송파구	기획예산과	-	-	-
25	강동구	기획경영과	○	-	-

○ 의견조사 내용

자치구의 의견조사 내용으로는 총 4가지에 대한 질문을 진행하였다.

첫째는 평가대상인 자치구의 역할에 관한 질문들로서 자치구 담당자의 『지속가능성 평가』에 대한 이해도와 담당 부서와 담당자의 결정방법, 교육참여 여부 등에 관하여 질문하였다. 둘째는 서울시의 역할에 대한 질문들로서 현재 서울시는 어떠한 역할을 하고 있는지, 또한 서울시에 바라는 지원사항에 대하여 의견을 조사하였다.

셋째는 평가지표에 대한 질문들로서 자치구가 국토교통부로 전달해야 하는 11개 지표 값의 확보 방법과 확보의 어려움, 지표에 대한 관리 등에 관한 것이었다. 넷째는 평가결과에 대한 질문으로서 국토교통부로부터 평가결과를 통보하는 것과 이를 활용하고 있는지에 대한 질문이다.

의견조사를 통해 평가제도의 문제점을 종합적으로 도출하였으며 다음 절에서 평가 주체와 평가방법, 평가지표, 평가결과의 활용 측면에서 문제점에 대한 상세한 내용을 다루고자 한다.

자치구 의견조사	자치구 참여와 역할	• 담당 부서 결정 방법, 평가 이해, 교육 참여 등
	서울시 참여와 역할	• 서울시의 참여, 지원사항 등
	11개 평가지표의 구축과 관리	• 구축 방법과 애로사항, 부서의 지표 관리 등
	평가결과의 활용	• 평가결과 통보여부, 활용 필요성 등

[그림 4-2] 서울시 자치구의 의견조사 결과

2 『지속가능성 평가』 제도의 문제점

1) 평가주체

(1) 서울시 등 광역자치단체의 역할 미흡

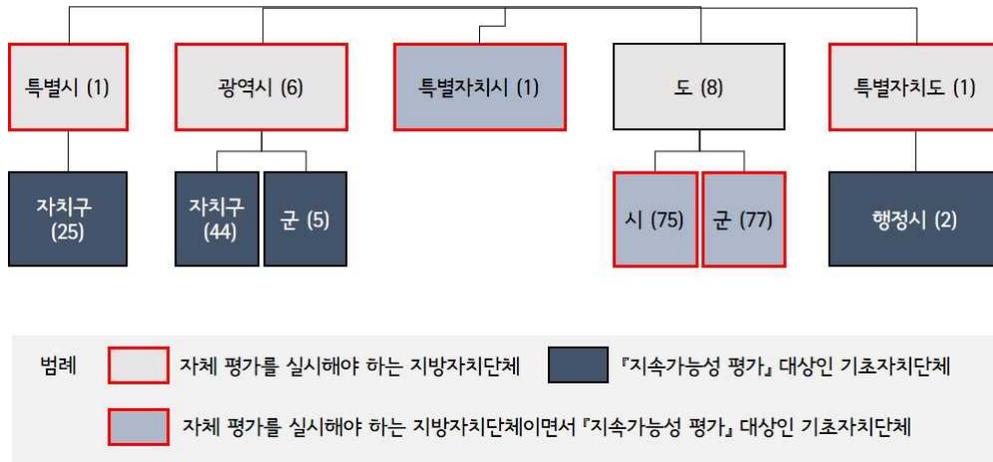
『지속가능성 평가』는 국토교통부와 국토연구원, 대한국토·도시계획학회에서 공동으로 229개 기초자치단체를 대상으로 하여 주관하고 있다. 따라서 서울시 등 광역자치단체는 평가의 시작단계에서 평가시행에 대한 공문을 국토교통부로부터 접수한 후 기초자치단체에 전달하는 역할만 수행하며 다른 역할이 없다.

앞서 2장에서 언급하였듯이 『지속가능성 평가』의 근거법인 「국토계획법」 시행령 제4조의4 제2항에 따르면 국토교통부 장관이 도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준을 평가하고자 할 때 해당 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수가 해당 지방자치단체를 자체평가하여 그 결과를 제출하도록 하여야 한다고 명시되어 있다.

그러나 법률상 자체평가가 필요한 특별시·광역시·특별자치도는 국토교통부의 현행 평가 제도상 평가주체에서 제외되어 있다([그림 4-3]). 해당 도시의 실질적인 지속가능성을 담보하기 위해서는 이들 도시가 평가주체로서 참여하여 이를 적극적으로 수행해야 하지만 서울특별시와 광역시·특별자치도는 평가주체에서 실제로 배제된 것이 현실이다. 즉, 서울시의 역할이 국토교통부와 자치구 사이에서 관련된 문서를 전달하는 정도에 그치고 있다.

또한, 기초자치단체에서 작성하여 제출하는 평가서도 43개 지표 중 단지 11개 지표에 대한 구축에 불과하며 응모지표를 제출할 때에도 관련 평가서만을 제출하게 되므로 실질적인 자체평가를 시행한다고는 할 수 없다.

이에 대하여 자치구 의견조사 시 일부 자치구에서는 평가과정에서 서울시의 역할이 필요하다는 것을 강조하였으며, 정확한 진단을 위해서는 일차적으로 자치구에서 조사하는 항목인 11개의 지표에 대한 관리와 협조가 중요하다고 말하였다.



[그림 4-3] 「국토계획법」상 자체평가대상과 「지속가능성 평가」 평가대상

(2) 자치구 내에서 정해진 담당자가 없는 상태

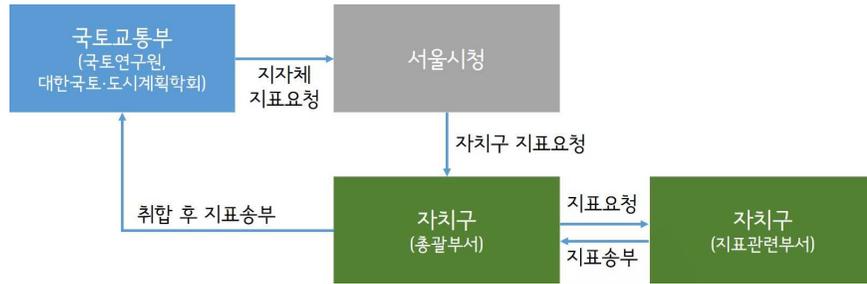
평가가 매년 1회씩 진행됨에도 불구하고 매년 자치구 내 담당 부서와 담당자가 변경되는 실정이다. 따라서 평가의 내용과 절차에 대한 이해도가 부족할 수밖에 없으며, 평가에 대해 잘 알고 참여하는 자치구도 응답한 14개 자치구 중 5개 자치구에 불과했다.

자치구의 특정부서에서 주체적으로 조사에 임하지 못하기 때문에 지표 값의 실제 조사에 많은 어려움이 존재하며, 자치구 내에서 공감대가 형성되지 못하는 실정이다.

국토교통부와 서울시로부터 지표요청 공문을 받은 자치구는 11개의 기초지표를 조사하기 위해서 [그림 4-4]와 같이 개별 지표와 관련된 부서로 지표 값을 재요청할 수밖에 없다.

이 과정에서 평가에 대한 이해도가 적은 자치구의 지표 관련 부서는 매년 지표 값을 새롭게 조사해야 하고, 자료의 확보가 어려운 지표들의 경우에는 담당 부서에 다시 전달하기까지 상당한 시간이 소요된다고 응답하였다.

[표 4-2]는 자치구에서 확보하기에 어려움이 있는 지표들과 이에 대한 사유를 정리한 표이다. 자치구에서 확보해야 하는 11개 지표 중 7개의 지표가 자치구에서도 검증하기 어려운 값이어서 지표의 정의가 명확하게 되거나 관련 자료가 확보되기 까지 지속적인 조사가 어려운 것으로 판단된다.



[그림 4-4] 「지속가능성 평가」 지표의 서울시 자치구 조사 절차

[표 4-2] 자치구 단위에서 확보하기 어려운 지표

지표	확보하기 어려운 사유
인구 천 명당 문화시설 연면적	문화시설의 종류가 너무 많고 다양해서 명확하지 않음
인구 천 명당 체육시설 대지면적	체육시설이 주민센터와 공원에 배치되어 중복 평가
노후 건축물 수 대비 증개축 대수선 건축물 수	연 단위의 통계치가 구축되어 있지 않음
인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액	자치구 단위가 아니라 서울시에서 총괄 지원함
주민정보공개 청구실적	주민정보공개 청구 건수를 취합하는 체계가 없음
주민제안 건수	기준 모호
주민참여 관련 예산 증가율	주민참여의 기준 모호, 전 부서의 자료 취합이 요구됨

자료 : 자치구 면담조사 결과

2) 평가방법

기본지표를 평가할 때 229개 지자체를 일괄적으로 상대 평가하는 방식으로 조사하는 것은 대도시와 지방의 중소도시를 같은 상황과 조건으로 간주하는 것이다. 이는 도시별로 대도시의 특성과 상황을 고려하지 않아 평가 자체에 있어서 오류를 발생시킨다.

(1) 지방 중소도시와 비교할 때 양호하게 평가되는 경우

첫 번째 오류는 대도시의 심각한 사회적 이슈가 지방 도시와의 비교로 인해 양호하게 평가되는 경우이다. 평가지표 중에서 인구대비 신생아 수와 경제활동인구 비율 등이 이에 해당한다.

인구대비 신생아 수는 초고령사회⁸⁾에 접어들고 있는 지방농촌 도시들과 비교할 때 서울시는 상대적으로 높은 평가를 받지만, 서울시 자치구의 출생률 평균은 8.15%로서 OECD 국가에서 최저 수준을 나타내고 있는 수치이다.

경제활동인구 비율은 인구대비 신생아 수와 마찬가지로 초고령사회에 진입한 지방 농촌의 중소도시로서는 서울에 비해 낮은 것이 어찌면 당연하다. 따라서, 경제활동인구 비율을 단순 비교하는 것은 또 다른 오류를 가져올 수도 있다.

(2) 지방 중소도시와 비교할 때 평가절하되는 경우

두 번째 오류는 상대적으로 나은 수준임에도 불구하고 인구가 적은 지방 중소도시와의 비교로 평가가 절하되는 경우이다. 평가지표 중에서 초등학교 학급당 학생 수와 임대료 수준이 이에 해당한다.

초등학교 학급당 학생 수는 서울시 평균 24.43명이며 서울시 통계자료에 의하면 중학교는 28.5명, 고등학교는 30.19⁹⁾명으로 조사되었으나 학생 수가 모자란 지방 도시와 비교할 때 5등급으로 평가를 받은 경우이다.

8) 2015년 말 기준 39.1%가 65세 이상 노인으로 초고령사회에 진입, "초고령사회진입 농촌, 노인빈곤 심각", 환경일보, 2016.09.19.

9) 2015년도 「학급당 학생 수」, 서울교육통계연보, 서울특별시교육청.

임대로 수준은 서울시 평균 10.89이지만 OECD가 권장하는 20 이하의 수준을 밑도는 수치임에도 불구하고 다른 지방 도시와의 상대평가로 상당히 높은 수준으로 평가되어 열악한 수준으로 평가되었다.

따라서 도시별 정확한 지속가능성 현황을 진단하기 위해서는 229개 기초자치단체의 해당연도 지표 값을 일률적으로 비교하여 등급과 순위를 결정하는 평가방법은 개선이 필요하다.

[표 4-3] 과대평가 또는 과소평가된 지표

구분	지표
높게 평가된 경우	인구대비 신생아 수
	경제활동인구 비율
평가 절하된 경우	초등학교 학급당 학생 수
	임대로 수준

3) 평가지표

평가에 활용되는 기본지표는 4개 부문의 총 43개로 구성되어 있지만 43개 지표 중 서울시 등 대도시인 특별시·광역시를 평가하기에는 부적절한 지표들이 있다. 대도시 특성이 미반영된 지표들과 특별시·광역시의 자치구·군 단위의 자료 조사가 어려운 지표들이 있기 때문이다.

또한, 2014년 첫 평가 이후 2015년도에 민선 시정의 방향에 ‘생활인프라’의 개념이 더욱 강조되고 있음에도 불구하고 2014년도와 2015년도의 평가결과를 비교한 결과 생활인프라를 측정할 수 있는 지표가 과거보다 더 축소되어 평가되었다.

(1) 대도시의 특성이 미반영된 지표

① 중소도시 특성에 맞춰져 있는 지표

현행 평가제도는 지방 도시의 무분별한 난개발을 막고 토지이용상 과도하게 개발하려는 경향을 방지하려는 취지로 시행되고 있다. 이에 따라 지방 중소도시를 관리하는 차원의 지표들로 이미 충분히 기개발된 대도시의 토지이용을 관리하기엔 부

적절한 부분이 있다.

그 예로서, 도시환경부문의 임야면적 감소비율, 도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률, 지원체계부문에서 시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율과 시가화 내 미이용 토지면적 비율, 비시가화구역 면적 대비 형질변경 면적이 있다.

대도시의 임야와 시가화구역에 대한 양적 관리보다는 시가화구역 내에서 어떠한 활동이 일어나는지의 질적 관리가 더욱 중요하며, 서울시의 경우 상수도 보급률¹⁰⁾은 2008년에, 하수도 보급률¹¹⁾은 2007년에 이미 100%에 도달하였으므로 이를 평가지표로 지속하는 것도 무의미한 것으로 보인다.

[표 4-4] 대도시에서의 평가가 부적절한 지표

구분	소부문	평가지표
도시환경	환경	임야면적 감소비율
		도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률
지원체계	토지이용관리	시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율
		시가화 내 미이용 토지면적비율
		비시가화구역 면적 대비 형질변경 면적

② 2014년 평가지표에서 삭제된 지표

2014년 첫 시행 시 사용된 지표 중에 2015년도 '도시대상'과 통합되면서 삭제된 지표들이 있으나, 대도시 차원의 지속가능성 평가에 이러한 지표가 필요하다고 판단되기도 한다.

즉, 미세먼지 농도 등이 대기 환경을 측정하는 중요한 지표로 대두되고 있으며 환경보전 차원에서 온실가스배출량 감소비율 등도 대도시를 판단하기에 매우 필요한 지표로 판단된다.

10) 상수도 급수 현황, 상수도사업본부, 서울통계 : http://stat.seoul.go.kr/jsp3/stat.db.jsp?cot=017&sr1_dtl=10255

11) 하수처리 현황, 하수계획과, 서울통계 : http://stat.seoul.go.kr/jsp3/stat.db.jsp?cot=017&sr1_dtl=10255

서울시와 같이 자연 발생적으로 형성된 도시는 피난민과 철거민들에 의해 생겨난 판자촌과 무허가주택 등과 같은 주거공간이 산재되어 있어 이에 대한 관리가 저소득층을 위한 주거로서 중요한 문제로 대두되고 있다. 최소규모 필지 관리와 최저주거기준 미달 가구의 주거공간에 대한 모니터링도 대도시에서는 중요하다.

최근 들어 문자마 범죄, 데이트 폭력, 아동 성폭행 등의 범죄가 사회적 문제로 대두하고 있다. 현재 평가지표 중 범죄와 관련된 지표로 ‘인구 천 명당 경찰관 수’를 조사하여 평가하고 있으나, 경찰관 수는 지자체의 역량보다는 중앙정부에 의해 통제되고 있는 지표이다.

[표 4-5] 2015년 평가 시 삭제된 지표

부문	평가지표
환경보전	온실가스 배출량 감소비율
주택	전체 가구 수 대비 최저주거기준 미달 가구 수
방재안전	인구 천 명당 범죄 발생 건수

(2) 자치구 단위 평가가 적절하지 않은 지표

① 지표 값이 서울시 단위로 구축되어 25개 자치구를 함께 평가하는 지표

자치구 단위로 조사되지 않아 서울시의 수치를 함께 사용한 지표들이 있다. 이는 서울시 등 대도시인 특별시·광역시인 경우에만 자치구·군을 평가하기 때문에 문제가 되는 부분이다.

도시경제부문의 경제활동 참가율과 1인당 GRDP, 도시환경부문의 인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액, 지원체계부문의 도시계획 대비 실제 인구 도달률이 이에 해당하는 지표이다.

경제활동 참가율은 62.3%로서 서울시 자치구가 함께 3등급으로 평가되었으며, 1인당 GRDP와 인구 천 인당 운행결손금 지원액은 각각 30.25원과 22.55원으로 2등급으로 함께 평가되었다. 도시계획 대비 실제 인구 도달률은 101.58%로서 서울

시의 모든 기초자치단체가 전체 기초자치단체 대비 1등급으로 평가되었다.

[표 4-6] 지표 값이 서울시 단위로 구축되어 25개 자치구를 함께 평가한 지표

구분	소부문	평가지표	지표 값
도시경제	경제	경제활동 참가율	62.3
		1인당 GRDP	30.25
도시환경	교통	인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액	22.55
지원체계	토지이용관리	도시계획 대비 실제 인구 도달률	101.58

② 구 단위로 지표 값 산출은 가능하나 자치구의 정책과 무관한 지표

구 단위의 지표 값의 자체 산출이 가능해서 평가를 받는 것은 가능하나 자치구의 정책적 의지와는 무관하여 평가받은 지표의 등급을 자치구의 수준으로 진단하기에는 부적절한 지표가 있다.

도시사회부문의 인구 천 명당 경찰관 수+소방관 수, 도시경제부문의 인구 천 명당 사업체 수, 도시환경부문의 전체 가구 수 대비 임대주택 비율과 대중교통수송 분담률, 지원체계부문의 미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부, 미집행시설 면적 감소가 이에 해당한다.

인구 천 명당 경찰관 수+소방관 수는 지방직 공무원인 소방관과 국가직 공무원인 경찰관의 수를 자치구 차원에서 조절할 수 없기 때문이다. 이는 '2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가'에서도 개선사항으로 제시된 바 있다.

우리나라는 용도지역제에 따라서 토지를 이용관리하며 서울도 주거지역과 상업지역, 공업지역 그 외 녹지지역으로 공간을 분리해 토지를 관리하고 필요에 따라 용도지역을 변경하고 있다. 사업체 수는 주거지역보다 상업 또는 공업지역으로 지정된 토지가 많은 자치구일수록 높은 지표 값을 보유한다. 하지만 용도지역의 변경 권한은 구청장이 아닌 시장의 권한으로 자치구에서 사업체 수를 많이 확보하고 싶어도 한계가 있어 자치구 단위의 평가가 부적절한 것으로 판단된다.

서울시의 임대주택 공급은 서울시와 SH공사에서 대부분 관리하고 있다. 임대주택의 확보 방법은 두 가지가 있는데, 서울시와 SH공사가 건설 또는 매입하여 공급하는 형태와 민간이 도시정비사업을 할 때 기부채납하는 형태가 있다. 임대주택을 공급하는 두 가지 형태가 모두 자치구청장의 의지와는 상관없이 추진될 수 있다는 점에서 자치구의 임대주택 비율을 평가하는 것은 부적절한 것으로 판단된다.

서울시의 대중교통 시스템은 모두 서울시에서 총괄 관리하므로 대중교통수송 분담률의 높고 낮음은 자치구의 의지로 결정할 수 없는 부분이다. 미집행시설도 마찬가지로 재정자립도가 낮은 자치구보다 서울시 차원에서 자원조달방안이 마련되어야 한다. 서울시 전체 미집행시설을 대상으로 예산투입 우선순위를 결정하여 시행하는 것으로 대중교통수송 분담률과 미집행시설 관련 사항은 자치구의 결정사항이 아니므로 자치구 평가가 적절치 못하다고 할 수 있다.

[표 4-기] 자치구 단위로 지표 값 산출은 가능하나 자치구의 정책과 무관한 지표

구분	소부문	평가지표
도시사회	안전	인구 천 명당 경찰관 수+소방관 수
도시경제	경제	인구 천 명당 사업체 수
도시환경	정주	전체 가구 수 대비 임대주택 비율
	환경	대중교통수송 분담률
지원체계	조직역량 및 계획집행	미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부
		미집행시설 면적 감소

(3) 생활인프라 관련 지표의 축소 문제

2014년에 『지속가능성 평가』가 처음 시행된 이후에 2015년에 제2차 평가를 시행하면서 법과 시행령 개정을 통해 ‘생활인프라’의 개념을 강화하였다. 2014년에도 주민 생활과 밀접하게 연관된 생활인프라 지표를 13개 선정하여 운영하였다. 하지만 2015년에 새로 조정된 지표에서는 10개로 개수가 축소되었다.

13개 지표 중 2개 지표는 삭제되었고, 2개 지표는 주민 생활과 밀접한 생활인프라

의 개념보다는 넓은 공간적 차원의 지표로 대체되어 생활인프라 지표에서 제외되었다.

삭제된 지표는 '1인당 커뮤니티 회랑 조성 면적'과 '재해예방시설 설치 및 운영재원 비율'이다. 그리고 다른 지표로 변경되어 제외된 지표로 '승용차 등록 대수당 주거지역 내 주차면수'는 '자동차 수 대비 주차면수'로, '전체예산 대비 교통약자를 위한 재원투자 비율'은 '인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액'으로 변경되었다.

기존의 '문화체육시설'은 '문화시설'과 '체육시설'로 분리되어 1개의 지표가 추가되었다.

[표 4-8] 2014년과 2015년 평가지표 중 생활인프라 관련 지표 비교

부문	2014년 지표(13개)	부문	2015년 지표(10개)
환경 보전	상하수도 보급률	환경	도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률
	생활폐기물 재활용 비율		생활폐기물 중 재활용 비율
문화 경관	1인당 문화체육시설 연면적	문화	인구 천 명당 문화시설 연면적
	1인당 공원(친수공간 포함) 조성 면적		인구 천 명당 체육시설 대지면적
	1인당 커뮤니티 회랑 조성 면적		도시인구 대비 도시지역 공원녹지면적
교통	대중교통수송 분담률	교통	대중교통수송 분담률
	전체예산 대비 교통약자를 위한 재원투자 비율		
	승용차 등록 대수당 주거지역 내 주차면수		
사회 복지	전체 영유아, 아동 수 대비 공립 보육원, 유치원 수용인원	사회 복지	유아 천 명당 보육시설, 유치원 수, 유치원 원아 수
	초등학교 학급당 학생 수		초등학교 학급당 학생 수
	인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수		인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수
	전체 노인 수 대비 노인전문요양원 수용인원		노인(60세 이상) 천 명당 노인 여가복지 시설 수
방재 안전	재해예방시설 설치 및 운영재원 비율	-	-

4) 평가결과의 활용

2장에서 언급한 바와 같이 「국토계획법」 제3조2의 제3항에 따르면 국가와 지방자치단체는 평가결과를 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영하여야 하며, 시행령 제4조4 제3항에 따르면 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제27조에 따른 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조 또는 용자, 「국가균형발전 특별법」 제40조에 따른 포괄보조금의 지원 등에 평가결과를 활용할 수 있도록 하였다.

2015년도 평가 이후에 국토교통부에서는 기본지표 평가의 경우 부문별 상위 10위 지자체에 대한 공식적인 발표를 하고 비공개적으로 229개 기초자치단체에 개별적 기본지표 결과등급과 결과에 대한 전문가의 의견서를 보내고 있다. 결과를 받은 기초자치단체는 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영해야 하는데, 실질적으로는 서울시의 자치구에서는 평가결과를 전달받지 못하였으며, 별도의 활용을 하지 않는 것으로 조사되었다. 자치구 내에서 정해진 부서와 담당자가 없으므로 평가결과에 대한 관리와 활용이 부족한 것으로 판단된다.

응모지표 평가의 경우에는 참여한 지자체에 대하여 시상을 진행하고 있다. 시상과 함께 소정의 상금을 전달하고 있으나 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조와 용자의 지급 또는 포괄보조금 등을 지원하는 체계 및 절차가 아직 마련되지 않았다.

이에 따라 자치구 입장에서는 평가결과에 대한 활용도가 미흡하므로 매년 치르는 행사에 그치고 있다는 견해가 주를 이루고 있다.

5) 문제점 종합

자치구 면담조사와 2015년도 평가결과를 토대로 국토교통부의 현행 『지속가능성 평가』가 서울시 등 대도시에 적절하지 못하다는 문제들을 파악하였다.

첫째, 서울시 등 특·광역시역의 역할이 부재하다는 점이다. 서울시 등 특·광역시역의 경우 기초자치단체인 자치구 또는 군에 대하여 평가를 받고 있다. 이 과정에서 광역자치단체인 서울시 등 특·광역시역의 역할은 명확히 없고 기초자치단체인 자치구도

국토교통부에 지표 11개를 전달하는 단순한 역할에 그치고 있다. 법률상 특·광역시·시는 자체평가를 해야 하는 대상임에도 불구하고 평가 과정상 평가주체에 포함되지 않아 평가가 원활히 진행되지 않고 자체적으로 평가결과에 대한 적극적인 대응이 없다는 점이 아쉬운 상태로 남아 있다.

둘째, 229개 지자체를 일률적으로 상대평가하여 등급과 순위를 결정한다는 점이 다. 서울시 등 대도시와 지방 중소도시 간의 지역 특성별 상황과 조건이 다름에도 불구하고 한 가지 잣대로 평가하고 있다. 그 결과 사회적으로 문제가 되는 지표가 양호하게 평가될 수도 있고, 비교적 양호한 수준을 유지하고 있는 지표가 평가절하되는 경우도 발생하고 있다.

셋째, 평가지표의 문제점으로는 다음의 3가지를 제시할 수 있다. 첫째는 대도시 특성이 미반영된 지표, 두 번째는 자치구 단위로 평가가 부적절한 지표, 세 번째는 생활인프라 지표가 축소되었다는 점이다.

대도시 특성이 미반영된 경우는 대도시의 상황보다 중소도시의 상황에 적절한 지표가 있다는 것과 2015년도에 통합 시 평가지표가 조정되면서 대도시 평가가 필요한 지표들이 삭제되어 대도시의 사회적 문제를 관리 또는 진단하기가 어려워졌다는 것이다.

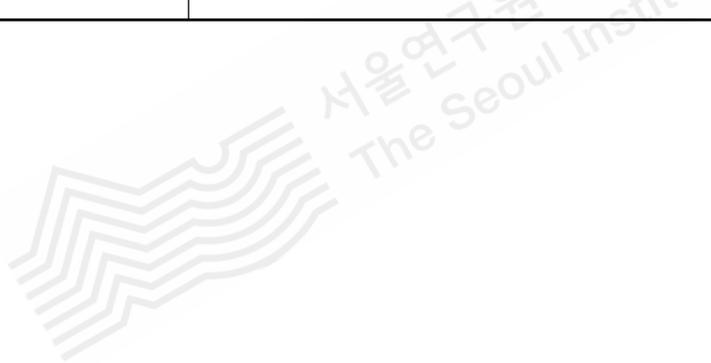
자치구 단위의 평가가 부적절한 경우에는 자치구 단위로는 지표 값 자체를 산출할 수 없는 지표가 있고 자치구 단위의 지표 값 산출은 가능하나 서울시의 정책과 관련되어 자치구 차원의 평가가 부적절한 지표가 있다.

더불어 2014년에 비해 2015년에 생활인프라 관련 지표의 개수가 축소되었는데 이들은 주민들의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 지표들이다.

마지막으로 평가결과를 정책에 반영하지 못하고 있다는 점이다. 이것은 평가의 목적이 시상에만 치우쳐 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체의 뚜렷한 역할이 없어서 발생하는 문제점이기도 하다. 수상에 참여하지 않는 기초자치단체는 평가에 적극적인 참여를 하지 않고 기초자치단체 내의 활용체계가 부재하여 정책에 반영하지 못하고 있다. 이에 따라 일회성 평가에 그친다는 목소리가 있다.

[표 4-9] 문제점 종합

문제점		세부내용
광역자치단체의 역할 미흡		<ul style="list-style-type: none"> • 광역자치단체는 평가과정과 이후의 역할 부재 • 기초자치단체에서 국토교통부로 11개 지표만 직접 전달
전국 시·군·구를 일률적 평가		<ul style="list-style-type: none"> • 229개 기초자치단체의 특성과 상황이 고려되지 않는 상대평가
지표	대도시 차원 특성 미반영	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시보다 중소도시에 맞춰진 지표로 선정 • 대도시의 중요한 현황을 평가할 수 있는 지표의 누락
	자치구단위 평가 부적절	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 단위로 산출할 수 없는 지표 • 자치구 단위 산출은 가능하나 정책반영이 어려운 지표
	생활인프라 축소	<ul style="list-style-type: none"> • 2014년도보다 주민 생활에 밀착된 생활인프라 지표가 축소
평가결과 정책 미반영		<ul style="list-style-type: none"> • 평가결과를 정책개발 및 계획에 반영하는 활용체계 부재 • 기초자치단체의 관심이 부족하며 일회성 행사로 그침



05

국내외 지속가능성 평가제도 사례와 시사점

- 1_로스앤젤레스의 'pLAn'
- 2_뉴욕의 'OneNYC'
- 3_런던의 지속가능성 평가
- 4_서울시의 지속가능발전 기본계획
- 5_시사점

05 | 국내외 지속가능성 평가제도 사례와 시사점

해외 대도시 중 지속가능성 평가를 체계적으로 하는 도시이면서 인구 규모가 서울과 같이 대도시인 도시 중에서 사례 도시를 미국의 LA와 뉴욕, 영국 런던으로 선정하고 국내의 사례로서 서울시를 비교하였다. 서울시는 현재 지속가능한 도시 서울을 만들기 위해 '지속가능발전 기본계획'을 수립하고 그 실행방안을 마련하는 중이다.

천 만인이 사는 서울시와 유사한 규모의 LA와 뉴욕, 런던은 각기 다른 유형으로 지속가능성을 평가하고 있어 초기의 지속가능성 평가체계를 갖추고 있는 서울시에 시사하는 바가 클 것으로 보인다.

LA는 도시기본계획과는 별도의 지속가능한 도시계획을 수립하여 평가하고 있으며, 뉴욕은 도시기본계획 내에서 여러 목표 중 하나로서 지속가능성 목표를 세워 평가하고 있다. 그리고 런던은 중앙정부의 지침에 따라 여러 도시계획을 수립할 때마다 지속가능성을 포함한 각종 영향을 평가하여 계획에 반영하도록 의무화하고 있다.

따라서, 여기서 검토한 국내외 도시 사례를 통해 현행 국토교통부의 『지속가능성 평가』와 『서울시 지속가능성 평가체계 구축』 마련을 위한 시사점을 도출하고자 한다.



pLAN

OneNYC

London IIA

서울시 지속가능발전
기본계획

1_로스앤젤레스의 ‘pLAn’

1) 지속가능한 LA를 만들기 위한 계획 수립

- 도시기본계획과는 별도의 ‘지속가능한 도시계획’ 수립

로스앤젤레스는 2015년도 ‘The Sustainable City pLAn’을 수립하면서 도시의 지속가능성을 체계적으로 관리하고 있다.

이는 시장실(Mayor’s Office)에서 직접 추진하는 계획으로 도시계획국(Department of City Planning)에서 만드는 도시기본계획(General City Planning)과는 별도로 수립하는 계획이다.

- 환경, 경제, 형평성을 고려한 지속가능한 도시 지향

이 계획에서는 2015년 현재의 현황을 진단하고, 짧게는 2017년, 길게는 2025년과 2035년의 미래상과 목표를 설정하였다. 이에 따른 전략과 우선순위 계획을 수립하여 연간보고서를 통해 매년 목표관리를 하고 있다.

그리고 평가분야에서는 환경, 경제, 형평성 분야로 초점을 맞추어 도시의 지속가능성을 점검하고 있다. 환경 분야의 소부문은 지역 수자원, 지역 태양열, 에너지효율 건축물, 탄소와 기후 리더십, 폐기물과 매립지로 세분하여 추진 중이다. 경제 분야의 소부문은 주택과 개발, 이동과 교통, 번영과 녹색 일자리, 대비와 회복력으로 구분된다. 그리고, 형평성 분야의 소부문은 대기 질, 환경적 형평성, 도시 생태계, 살기 좋은 동네 등이다.

이상과 같이 분야별 소부문을 고려하여 총 33개의 지표를 설정하였으며 매년 이 지표들에 대한 모니터링을 통해 로스앤젤레스의 지속가능성을 증진하고 있다([표 5-1] 참고).

[표 5-1] LA의 지속가능성 평가 시 소부문별 지표 현황

대부문	소부문	지표 (목표방향)
환경	지역 수자원	수입하는 물의 구매비용 (절감)
		평균 인당 물 사용량 (절감)
		평균 해변 수질 등급 (향상)
		연간 하수 유출량 (절감)
	지역태양열	지역 태양광 발전에 의한 누적량 (증가)
		에너지 저장 누적량 (증가)
	에너지효율 건축물	모든 건축물의 평방 피트당 에너지 사용량 (절감)
		에너지 효율성
	탄소 & 기후 리더십	온실가스량 (절감)
		온실가스 효율성 (향상)
폐기물 & 매립지	매립 전환 비율 (향상)	
	재활용되는 폐기물의 비율 (향상)	
경제	주택 & 개발	신규 건설 누적량
		대중교통으로부터 1,500피트 거리 내 신규 주택 비율 (확장)
		임대 부담 가구 수 (절감)
	이동 & 교통	인당 일일 자동차 사용량 (절감)
		보행, 자전거 등 대중교통에 의한 이동량 (증가)
		공유서비스에 의한 이동량 (증가)
	번영 & 녹색 일자리	LA 내 녹색 사업 일자리 (증가)
		LA 내 녹색 사업 투자 (증가)
		LA 도시와 LA 카운티 간 실업률 격차 (절감)
	대비 & 회복력	도시와 농촌의 온도 차이 (절감)
정상으로 돌아가는 시간		
형평성	대기 질	전기 또는 제로 배출가스 자동차 비율 (증가)
		제로 배출가스 기술을 이용한 항구 물자 이송 비율 (증가)
	환경적 형평성	연간 LA 내 가장 오염된 지역의 어린이가 찬식으로 응급실을 방문하는 횟수 (절감)
		신선한 음식이 제공되는 곳으로부터 0.5마일 내 모든 저소득층이 거주
		CalEnviroScreen(공해 노출도 검색 시스템)의 상위 10% 거주 인구수 (절감)
	도시 생태계	강으로의 접근성 (향상)
		공원 또는 오픈스페이스로부터 0.5마일 이내 거주하는 인구 비율 (향상)
		도시 농업 사이트 수 (증가)
	살기 좋은 동네	LA의 걷는 점수 (향상)
		교통사고 사망자 수 절감 정책

자료 : 로스앤젤레스 'pLAN'

2) 연간 모니터링을 통한 지표 관리

- 모니터링을 통한 목표 재검토와 성과 공유

계획의 목표연도는 2035년이며, 연간보고서를 발간하면서 도시의 상황을 점검하고 있다.

2015년도에 ‘The Sustainable City pLAn’을 수립한 이후 2016년에 첫 연간보고서를 발행하였다. 연간보고서는 아래와 같이 소부문별 총 5가지 측면으로 구성되어 있다.

- ① 2017년에 달성하고자 하는 목표들을 제시하고,
- ② 계획이 수립된 2015년부터 2016년까지 지금까지의 과정들을 소개한다.
- ③ 도시의 미래 이야기를 보여주고,
- ④ 도시가 이미 이룬 것과, ⑤ 파트너(협력기관)가 이룬 것을 소개하고 있다.



[그림 5-1] 2016년 LA의 연간보고서

Local Solar

Vision

We increase L.A.'s clean and resilient energy supplies by capturing the energy from our abundant sunshine.

Progress on Selected pLAN Outcomes

2017	2017	2017
<p>Install at least 1 MW Solar on L.A. Convention Center roof</p> <p>Project completion expected in 4th quarter of 2016.</p> <p><small>(Source: Los Angeles Convention Center, February 2016)</small></p>	<p>Increase total cumulative MW of energy storage capacity to 24 MW (excluding Castaic Pump-Storage Plant)</p> <p>Current capacity at 9 MW, other projects in progress and on track to meet target.</p> <p><small>(Source: LADWP, Los Angeles Department of Water and Power)</small></p>	<p>Launch a revised Integrated Resource Plan (IRP)</p> <p>IRP process launched in 2016. Mayor directed LADWP to study future scenario with no fossil fuels.</p> <p><small>(Source: Los Angeles Department of Water and Power, March 2016)</small></p>

In the Last Year ② 2016년까지 해온 과정

<p>The cost of installing solar on homes decreased by 8% in 2016, which is on top of a total drop in installed system costs of over 73% since 2006.</p> <p><small>(Source: American Solar Energy Association, 2016 Solar Energy Industry Association)</small></p>	<p>Congress extended clean energy investment and production tax credits for 7 years for solar and wind energy sources, a significant boost that provides certainty for local solar development.</p>	<p>The U.S. Supreme Court upheld a rule by the Federal Energy Regulatory Commission that opens up a new market for "demand response," offering further incentives for distributed generation and battery storage.</p> <p><small>(Source: National A/E/C Energy Group, 2016; American Solar Energy Association, 2016)</small></p>
---	---	--

Local Solar

Feature Story ③ 도시의 미래 이야기

Solar Powered Small Businesses at Port of L.A.

A brand new artisan crafts market and brewery is helping to revitalize the Port of L.A. (POLA) by moving into abandoned World War II era warehouses, giving budding small businesses a home. CRAFTED at the Port of L.A., worked with POLA, Permatcity Solar, and Consolidation to install one of the targeted rooftop solar projects from LADWP's Feed-in Tariff (FIT) program. The FIT provides a financial incentive for developers and property owners to harness underutilized rooftop space to generate clean, solar energy and sell it at a profit. Solar projects, like this one, contribute to a cleaner electricity grid, helping the city meet its renewable energy goals, while also bringing local jobs and economic investment to the city. This is the first FIT project of the Port and helps POLA move toward their 10MW solar goal by 2016 (currently at 2.8 MW). These two warehouse roofs alone will generate enough clean, carbon-free electricity to power 331 homes annually. It will save 276 metric tons of carbon dioxide, equivalent to taking 400 cars off of L.A. streets.

"We're proud to contribute affordable, clean power to the City thanks to the LADWP's FIT program."

As a business that supports the environment by encouraging the sourcing, purchasing and appreciation of locally made products, it is exciting to participate in L.A.'s local solar movement as well."

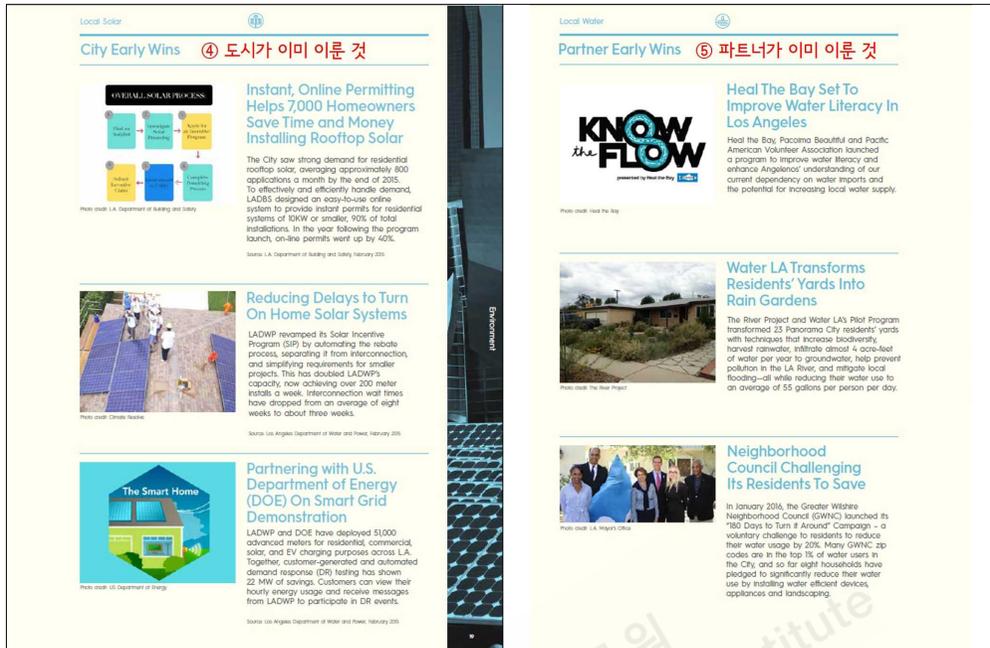
Rachel Sindelar
Executive Director
CRAFTED at the Port of L.A.

L.A. Has the Most Installed Solar of Any City in the Country

To date, L.A. has over 180 MW of installed local solar, enough to power 50,000 homes.

(Source: Los Angeles Department of Water and Power, March 2016)

[그림 5-2] 2016년 LA의 'The Sustainable City pLAn'의 연간보고서 내용



[그림 5-2 계속] 2016년 LA의 'The Sustainable City pLAN'의 연간보고서 내용

2_뉴욕의 'OneNYC'

1) 통합계획으로 도시의 지속가능성 확보

- 도시기본계획에서 '지속가능한 도시' 목표 설정

뉴욕은 2015년 도시기본계획인 'OneNYC'를 수립하면서 뉴욕을 위한 4가지 미래상을 설정하였다. '성장하고 번영하는 도시(Our Growing, Thriving City)', '정의롭고 공평한 도시(Our Just and Equitable City)', '지속가능한 도시(Our Sustainable City)', '회복력 있는 도시(Our Resilient City)'가 그것이다.

이상과 같이 뉴욕은 도시기본계획의 미래상 중 하나의 목표로서 '지속가능한 도시'를 추구한다.

○ 핵심이슈는 ‘지속가능한 환경’

‘OneNYC’는 총 4가지 미래상을 실현하기 위해 21가지 분야별 목표에 따른 지표들을 설정하였다. 지표는 크게 미래상 지표와 목표로 나뉘며 16개의 미래상 지표와 53개 목표 지표를 수립하였다.

그 중 ‘지속가능한 우리의 도시’를 위해 6가지 분야별 목표와 실천계획, 지표를 수립하였다. 목표는 ‘80 × 50¹²⁾’, ‘쓰레기 제로’, ‘대기 질’, ‘기획손된 공장지대’, ‘수자원 관리’, ‘공원과 자연자원’이며, 목표별 3~8개의 실천계획을 제시하였으며([표 5-2] 참고), 3개의 미래상 지표와 12개 목표 지표를 설정하였다([표 5-3] 참고).

뉴욕의 ‘지속가능한 도시’ 목표에서 중점적으로 추구하는 바는 지속가능한 자연환경의 유지로 볼 수 있다.

○ 지속가능성 계획(2011년)과 도시기본계획의 통합

뉴욕도 LA와 같이 도시기본계획과는 별도로 수립한 지속가능한 도시계획(2011년)에 의해 도시의 지속가능한 발전을 추구했다. 이 계획에는 총 10개 분야의 41개 세부계획과 132개 계획 지표가 있었다.

이 10개 분야는 ‘주택과 근린’, ‘공원과 공공장소’, ‘기획손된 지역’, ‘수도’, ‘상수도’, ‘교통’, ‘에너지’, ‘대기 질’, ‘고체폐기물’, ‘기후변화’로서 자연환경 분야뿐 아니라 다양한 도시 전반에 대한 지속가능성 계획을 수립하였다.

2015년 이 지속가능한 도시계획과 그동안의 도시기본계획 역할을 하던 plaNYC를 통합한 ‘OneNYC’를 발표하였으며, 이에 대한 모니터링도 통합하여 진행하도록 하였다. 이렇게 함으로써 지속가능한 도시를 ‘OneNYC’의 하나의 미래상으로 설정하여 관리하며 모니터링으로 그 계획의 집행결과를 점검하게 되었다.

12) 뉴욕시의 온실가스 배출이 2050년에 이르면 2005년에 비해 80%가 감소할 것이라는 목표를 설정하고 있다.

[표 5-2] 뉴욕의 '지속가능한 도시' 목표별 실천계획

분야	목표	실천계획
80 × 50	뉴욕시의 온실가스 배출은 2050년에 이르면 2005년에 비해 80% 감소할 것이다.	단기적인 지역 조치와 장기적인 지역 전략을 만들어 전력 부문에서 온실가스 배출을 감소시킨다. 교통 부문에서 온실가스배출량을 줄일 수 있는 model shift action plan(모델 변화 행동 계획)을 개발한다. Zero Waste를 기반으로 고체폐기물 부문의 온실가스배출량을 줄인다. 계속해서 One City : Built to Last를 시행하여 건물의 온실가스 배출을 2025년까지 30% 줄이고, 화석 연료 사용을 줄이기 위한 장기 계획을 세운다.
쓰레기 제로	뉴욕시는 2030년에 이르면 쓰레기 매립지에 쓰레기를 버리지 않을 것이다.	2018년 말까지 New York City Organics 프로그램이 모든 뉴욕 시민들에게 적용될 수 있도록 확장한다. 2020년까지 single-stream(단일 분류) 재활용을 제공하여 시의 curbside 재활용 프로그램을 향상한다. 비닐봉지 등 퇴비화시킬 수 없는 폐기물의 사용을 줄인다. NYCHA 주택을 포함해 모든 뉴욕 시민들에게 재활용하고 쓰레기를 줄일 기회를 제공한다. 모든 학교를 Zero Waste 학교로 만든다. 직물과 폐전자기기를 재사용하고 재활용할 기회를 확대한다. 쓰레기를 줄이기 위해 Save-As-You-Throw 프로그램의 공정한(equitable) 청사진을 만든다. 2030년까지 상업 쓰레기 처분을 90% 줄인다.
대기 질	2030년에 이르면 뉴욕시는 미국의 대도시 중에서 공기의 질(청정도)이 가장 좋을 것이다.	최신의 대기오염 통제코드를 집행한다. 자료 분석과 지역 사회의 참여를 통해 추가적인 공기 질 개선방안을 파악한다. 건물 내의 주거 난방 보일러(heating oil boiler) 개조(전환)를 가속한다. 이동수단(mobile source)에 의한 배출량을 줄인다.
기후손실된 재개발 지역	뉴욕시는 불균형적으로 오염 노출이 높은 저소득 지역의 문제를 해결하기 위해 오염된 땅을 정화하고, 안전하고 유용하게 사용될 수 있도록 전환할 것이다.	공중 안전을 개선하기 위해 버려진 산업부지 정화를 가속하고 이런 부지의 새로운 개발에 민간 투자가 될 수 있도록 격려한다. 추가적인 공간 기반의 지역 Brownfield 계획 공간(place-based community Brownfield planning areas)을 만들어 지역 사회의 참여를 지원한다. 100년 홍수 시 범람원(100-year floodplain)의 부지 정화를 촉진해 폭풍 해일의 환경위험을 줄인다.
수자원 관리	뉴욕시는 지역의 범람을 완화하고 높은 질의 배수 장치를 제공할 것이다.	시의 상수도를 보호하고, 수도의 신뢰성과 회복력을 유지한다. 다섯 자치구 전역에 500개의 분수식 식수대와 물을 채울 수 있는 정수기를 설치하거나 수리한다. 시 전역의 지역들에 우수 관리를 위한 환경친화적 인프라와 스마트 디자인을 확대한다. 우수 유출로 인한 오염을 감소시킨다.
공원과 천연자원	모든 뉴욕 시민들은 유용하고, 접근 가능하며, 아름다운 공터로부터 이익을 얻을 수 있을 것이다.	자원이 충분하지 않은 지역과 성장하는 지역의 공원과 공공장소 효용을 강화한다. 지역 접근과 연계성을 높이기 위한 새로운 전략인 경계 없는 공원(Parks Without Borders)을 통해 공공공간을 개선한다. 밤에 대형 건물에서 새어 나오는 광공해를 줄인다. 우리의 거리를 놓고, 모이고, 함께할 수 있는 공간으로 확장한다. 시 전역에 아름답고 손질이 잘된 거리를 만든다. 시의 거리, 공원, 공터를 녹지화한다.

자료 : 뉴욕 OneNYC, pp.166~212

[표 5-3] 뉴욕의 '지속가능한 도시' 목표와 지표

분야	목표	지표
	미래상 지표	2005년 기준에서 온실가스 배출 감소 2005년 기준에서 매립되는 전체 폐기물 매입량 감소 커뮤니티에 큰 손해를 끼치는 태풍 및 홍수 위험 감소
80 × 50	뉴욕시의 온실가스 배출은 2050년에 이르면 2005년에 비해 80% 감소할 것이다.	2005년 기준에서 온실가스 배출 감소
쓰레기 제로	뉴욕시는 2030년에 이르면 쓰레기 매립지에 쓰레기를 버리지 않을 것이다.	수집된 쓰레기의 양 도로변의 재활용프로그램에 의한 컨테이너화 비율 도시 전반의 전환율
대기 질	2030년에 이르면 뉴욕시는 미국의 대도시 중에서 공기의 질(청정도)이 가장 좋을 것이다.	주요 미국 도시 중 대기 질 순위 도시지역에서 SO ₂ 의 차이 도시지역에서 PM2.5 수준의 차이
기획손된 재개발 지역	뉴욕시는 불균형적으로 오염 노출이 높은 저소득 지역의 문제를 해결하기 위해 오염된 땅을 정화하고, 안전하고 유용하게 사용될 수 있도록 전환할 것이다.	2014년 1월 1일부터 세금의 재조정
수자원 관리	뉴욕시는 지역의 범람을 완화하고 높은 질의 배수 장치를 제공할 것이다.	안전한 식수법 위반 수챗구멍의 음식물쓰레기받이 수리의 잔량 합류식 하수도 월류수의 순간 비율
공원과 천연자원	모든 뉴욕 시민들은 유용하고, 접근 가능하며, 아름다운 공터로부터 이익을 얻을 수 있을 것이다.	도보로 이동하여 공원에 갈 수 있는 거리에 사는 거주자의 백분율

자료: 뉴욕 OneNYC, pp.264-265

2) 연간 모니터링을 통한 지표 관리

뉴욕시에서는 2015년 'OneNYC' 발행 후 2016년 첫 연간보고서를 출간하였다. 연간보고서의 구성을 보면 비전별 목표 지표와 분야별 지표들에 대하여 2015년의 결과를 기록하였다.

'지속가능한 도시'에서는 '80 x 50', '쓰레기 제로', '대기 질', '기회손실 지역', '수자원 관리', '공원과 천연자원' 분야별 목표를 다시 제시하면서 주요 진행 과정을 소개하고, 최신 연도와 전년도의 지표 값을 비교하여 성과를 보여준다.

또한, 실천계획에 따른 현재 상황과 진행하고 있는 프로젝트를 [그림 5-3]과 같이 소개하고 있다.



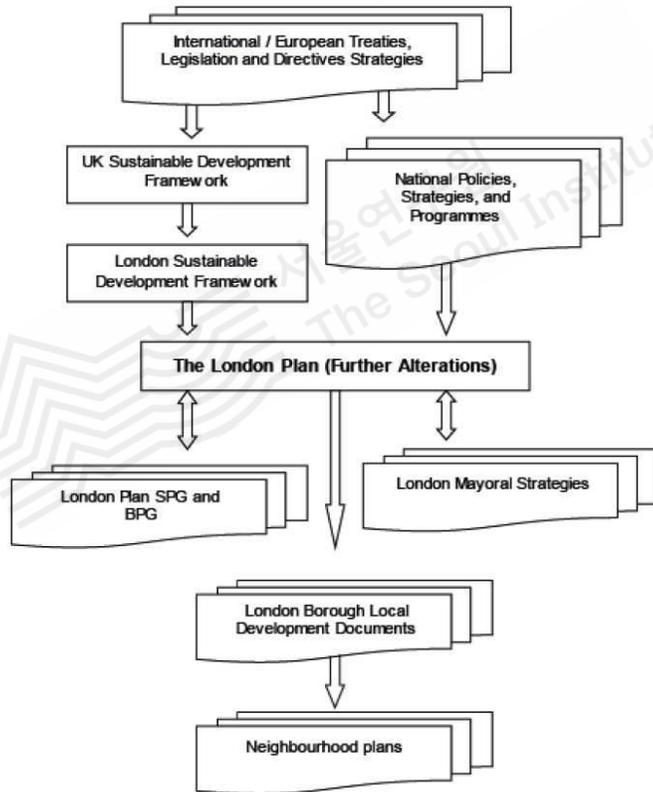
[그림 5-3] 2016년 뉴욕시 지속가능한 평가의 연간보고서 내용

3_런던의 지속가능성 평가¹³⁾

1) 런던의 도시계획 체계와 지속가능성 평가

- 영국에서 지속가능성 평가의 의무화

영국 정부는 2004년 새로운 법안(Planning and Compulsory Purchase Act 2004, Section 19 & 39)과 지역개발체계(Local Development Framework : LDF)를 도입하고 지역계획(Local Plan) 수립과정에서 지속가능성 평가를 의무화 하여 관리하고 있다.



[그림 5-4] 영국 중앙정부와 지방정부의 지속가능성 평가체계

출처 : GLA, 2013, 「Further Alterations To the London Plan - IIA Scoping report」, p.25.

13) 영국 런던의 사례는 인하대학교 김경배 교수에게 의뢰하여 작성한 원고를 연구진이 요약한 것이다.

○ 계획에 대한 통합평가 시행(IIA)

런던은 2011년도에 '런던플랜'을 수립하면서, 'IIA'라는 통합영향평가를 별도로 수립하도록 하여 계획의 지속가능성 등이 향상하도록 하고 있다.

'IIA(Integrated Impact Assessment)'는 지속가능성 평가(Sustainability Appraisal, SA)와 주거지 규제 평가(Habitats Regulation Assessment, HRA), 건강 영향 평가(Health Impact Assessment, HIA), 형평성 영향 평가(Equalities Impact Assessment, EqIA), 커뮤니티 안전 영향 평가(Community Safety Impact Assessment, CSIA)를 포함하는 통합평가를 이른다.

특히 지속가능성 평가는 유럽 연합 지침에 의해 시행되는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)를 포함하는 상위의 개념이다.

2) 지속가능성 평가의 추진 내용

○ IIA 평가와 런던플랜의 추진절차

IIA 평가와 런던플랜의 수립 절차는 다음과 같다.

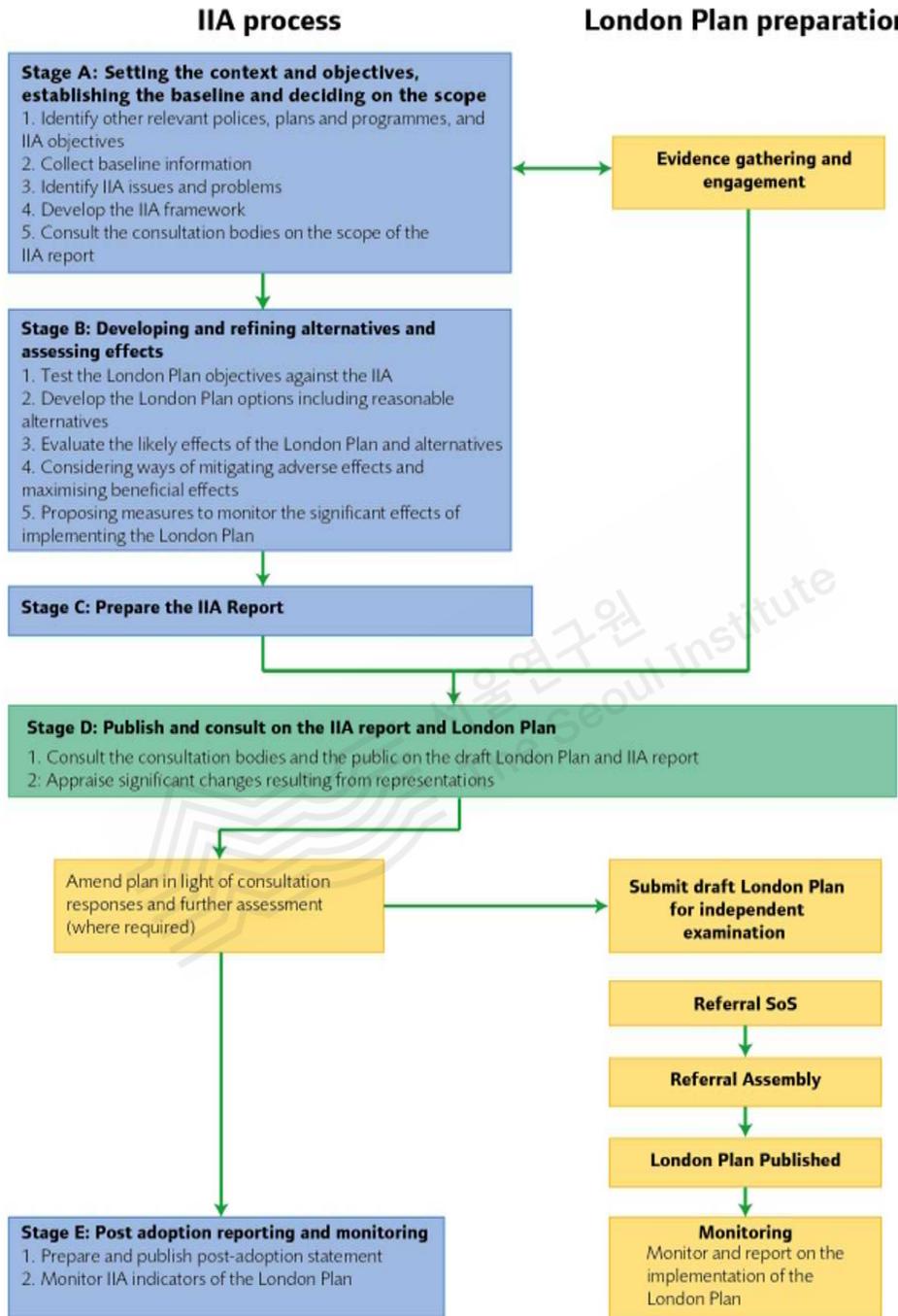
첫째 단계(Stage A)에서는 평가를 위한 목표 등을 구축하며, 런던플랜 수립을 위한 기초정보를 수집한다.

둘째 단계(Stage B)에서는 계획의 대안 및 효과에 대한 평가를 실시한다.

셋째 단계(Stage C)에서는 IIA 평가보고서를 작성한다.

넷째 단계(Stage D)에서는 공공과 관련 기관으로부터 IIA 평가보고서와 런던플랜에 대한 의견을 수렴한다. 이후 런던플랜은 개별적으로 수립 절차를 계속해서 추진해 나간다.

다섯째 단계(Stage E)에서는 IIA 평가보고서를 출간하고 런던플랜의 IIA 지표를 모니터링한다([그림 5-5] 참고).



[그림 5-5] 런던시의 IIA 평가와 런던플랜의 수립 절차

출처 : GLA, 2013, 「Further Alterations to the London Plan - IIA Scoping Report」, p.21.

○ 차기 런던플랜 수립 이전 IIA 평가보고서 발간

런던플랜을 확정하기 이전에 런던플랜에 대한 IIA 평가보고서를 작성한 후 이를 반영하여 런던플랜을 수립한다(그림 5-6 참고). 런던플랜이 수립되면 매년 모니터링을 통해 현황을 진단하며 이를 바탕으로 계획의 변경과 변경에 따른 IIA 평가보고서를 다시 작성한다.

2011년의 런던플랜을 수립하기 이전에는 2009년도에 통합평가를 실행하였고, 2013년 런던플랜의 개정을 위해서는 2012년에 통합평가를 다시 실행하였다. 그리고 2015년 런던플랜의 전면개정을 위해서 실시한 IIA 통합평가는 이전인 2013년에 추진되었다(그림 5-6 참고).



[그림 5-6] 런던시의 IIA 평가와 런던플랜과의 절차적 연계

이러한 런던의 지속가능성 평가는 계획이 도시의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는지를 사전에 판단하는 평가로서 우리나라의 국토교통부에서 추진하고 있는 도시의 현황으로 정량적 지속가능성을 알아보는 평가와는 차이가 있다.

그러나, 런던과 런던의 자치구들은 지방계획(Local Plan)을 수립할 때마다 계획이 자치구의 지속가능성에 미칠 영향을 분석한 후 지방계획을 수립하고 있어서 이 과정을 면밀히 볼 필요가 있다.

○ 지속가능성의 핵심이슈

IIA 평가보고서에는 총 16개 분야의 지속가능성 핵심이슈를 선정하여 계획을 진단하고 방향을 제시하고 있다([표 5-4] 참고).

이 16개 분야는 개발과 재생, 생물 다양성 보호, 지속적 인구성장·관리, 건강·복지 보호 증진, 형평성, 적정 주택 제공, 변화하는 경제, 런던의 세계 도시 위상, 기후변화 대응, 수(질), 폐기물, 교통, 문화와 역사, 안전, 오픈스페이스, 대기(질) 등이다.



[표 5-4] 영국 런던시의 IIA 평가에서 지속가능성의 핵심이슈

연번	분야	지속가능성 핵심이슈
1	개발과 재생	런던의 지속가능한 개발 및 재생은 런던 동부의 빈곤지역과 올림픽의 영속적이고 지속적 유산 계승을 포함한다. 기회지역과 강화지역은 런던의 주택 및 고용 요구를 충족시킬 지속가능한 개발을 위한 막대한 잠재력을 제공한다.
2	생물 다양성 보호	생물 다양성은 생태 기능을 촉진하고 복원하기 위해 런던 전역(중앙 도심에서 주변의 그린벨트 교외까지)에 걸쳐 강화되고 보존되어야 한다.
3	지속적 인구성장 관리	런던의 인구는 계속 증가할 것으로 예상하며, 이것은 새로운 주택, 직업, 기반시설들을 지속가능한 방법으로 계획할 필요가 있다는 것을 의미한다.
4	건강·복지 보호 증진	런던은 건강에 있어 결과가 좋지 않고, 경제적·사회적으로 well-being에 참여해야 한다.
5	형평성	사회단체들과 사회, 환경, 경제적으로 빈곤한 이들 간 삶의 질의 격차가 증가하고 있다(예 : 주택, 교통, 건강관리, 교육). 또한, 런던 내 특정 사회, 경제적 집단들의 양극화 현상이 증가하고 있다.
6	적정 주택 제공	경제성, 법 수준, 질, 지속가능한 디자인, 런던 내 주택 위치, 그것이 접근에 미치는 영향, 이동성, 장소와 자원 활용의 의미를 고려한 주택 제공
7	변화하는 경제	런던은 유럽의 세계적 경기침체와 재정문제에 영향을 받아왔으며 런던의 실업률은 8% 이상 상승했다. 런던이 어떻게 경기침체에 대응하고 부상하는지는 지역과 영국에 장기적인 영향을 미칠 것이다.
8	런던의 세계 도시 위상	런던 전반에 걸쳐 거주민들의 이익을 위한 사업과 여행에 관한 매력을 보장할 필요가 있다.
9	기후변화 대응	런던이 기후에 미치는 영향과 현재와 미래의 기후변화가 런던의 인구, 생물 다양성, 건설, 자연환경에 주는 위협을 말한다.
10	수(질)	인구성장, 삶의 방식 선택, 기후변화는 모두 증가하는 런던의 수질과 물 공급에 대한 수요에 기반을 둔다. 동시에 기존 수자원은 더욱 효율적으로 운영될 필요가 있다.
11	폐기물	발생하고 매립되는 폐기물량을 고려하여 재사용, 재활용, 재처리로 감소시킬 방법 등 런던 내 폐기물을 관리할 수 있는 통합된 지속가능한 방법이 필요하다.
12	교통	교통 혼잡을 감소시키고 런던 거주민의 접근성을 향상해야 한다. 대중교통, 걷기, 자전거와 같이 더욱 지속적인 교통방식보다 자동차를 이용한 교통이 지속적 강세를 보인다. 차량의 배출을 감소시켜야 한다. (시장의 교통 전략에서 언급됨)
13	문화, 역사	토지이용경쟁으로 인해 도시경관과 역사적 환경의 보존 질이 압력을 받고 있다.
14	안전	범죄의 수준, 범죄 인식에서 오는 안전에 대한 인식, 안전한 지역과 커뮤니티와의 관계
15	오픈스페이스	공공영역을 넓히고 사람들과 런던의 강, 오픈스페이스, 자연접촉의 증가 필요
16	대기(질)	런던의 대기는 여전히 오염되어 있고 영국 내 어떠한 도시들보다 열악하고 유럽 내에서도 열악하다. 런던 내 대기오염은 주거와 직장에서의 난방도 요인이지만, 도로교통에서의 배출이 주된 원인이다.

자료 : 런던 IIA 사례

4_서울시의 지속가능발전 기본계획

1) 도입배경과 근거법

(1) 도입배경

2012년 리우+20회의에서 지속가능발전목표(SDGs)를 선언하면서 서울시에서도 지속가능발전의 필요와 공감대가 형성되었다.

이에 따라 정부는 2006년 지속가능발전위원회를 설치하여 논의 기구를 두고 2007년에 「지속가능기본발전법」을 제정하였다. 서울시는 2015년 지속가능발전위원회 설치운영조례가 제정되고 지속가능발전위원회가 설치되면서 시정 전반의 지속가능한 발전을 위하여 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하고 자문하며 목표 달성 여부를 평가하는 구체적인 방안 마련이 필요하여 서울시의 지속가능발전 기본계획을 수립하였다.

(2) 근거법

앞에서 정부는 2006년에 지속가능발전위원회를 설치하고 이듬해인 2007년에는 「지속가능기본발전법」을 제정하였다. 이에 따라, 서울시는 2015년에 ‘서울특별시 지속가능발전위원회 설치·운영 조례’를 제정하고 지속가능발전위원회를 설치하여 다음의 일들을 추진(제3조)하도록 하였다.

- 지속가능발전 기본계획 및 이행계획 수립·변경의 사전심의
- 지속가능발전지표 작성에 관한 자문
- 주요시정의 지속가능성 평가
- 그 밖에 지속가능한 발전에 관하여 시장이 정하는 사항

서울시는 이에 따라 2015년 3월에 ‘지속가능발전 기본계획’을 수립하였으며 현재 자체 ‘지속가능성 평가’를 추진 중이다.

2) 평가지표와 방법

(1) 평가지표(은행)

서울시 지속가능발전 기본계획에서는 지표은행을 만들어서 필요한 지표들에 대하여 관리할 수 있도록 다음과 같이 제시하였다.

지속가능발전 기본계획의 지표는 환경, 사회문화, 경제의 3가지 분야 85개 지표로, 환경 분야는 기후변화, 에너지, 폐기물, 수자원, 대기 질, 쾌적한 도시환경, 녹색 교통의 영역으로 총 23개의 지표로 구성되어 있다. 사회문화 분야는 양성평등, 사회적 양극화, 교육, 주택, 고령화, 시민의식, 안전, 건강, 문화생활의 영역으로 총 44개의 지표로 구성되어 있다. 마지막으로 경제 분야는 우수·숙련 인력, 질 높은 일자리 창출, 글로벌 도시, 사회적 경제, 산업의 다양성으로 총 18개의 지표로 구성되어 있다.

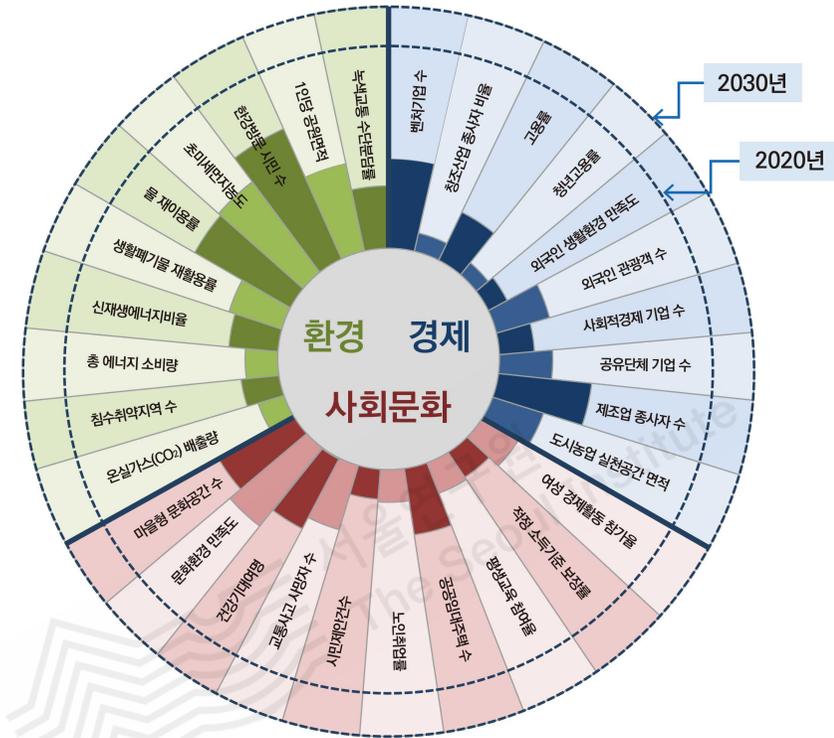
(2) 평가방법

분야별 지표 중 10개의 핵심지표로서 총 30개 지표를 아래와 같이 선정하였다.

[표 5-5] 서울시의 지속가능성 평가에 사용되는 핵심지표

환경(10개)		사회문화(10개)		경제(10개)	
키워드	지표	키워드	지표	키워드	지표
기후변화	온실가스(CO ₂)	양성평등	여성 경제활동 참가율	우수·숙련 인력	벤처기업 수
	침수취약지역	사회적 양극화	적정 소득기준 보장률		창조산업 종사자 비율
에너지	총 에너지 소비량	교육	평생교육 참여율	질 높은 일자리 창출	고용률
	신재생에너지 비율	주택	공공임대주택 수(누계)		청년고용률
폐기물	생활폐기물 재활용률	고령화	노인취업률	글로벌 도시	외국인 생활환경 만족도
수자원	물 재이용률	시민의식	시민제안 건수		외국인 관광객 수
대기 질	초미세먼지 농도	안전	교통사고 사망자 수	사회적 경제	사회적 경제 기업 수
쾌적한 도시환경	한강방문 시민 수	건강	건강기대여명		공유단체 기업 수
	1인당 공원면적	문화생활	문화환경 만족도	산업의 다양성	제조업 종사자 수
녹색교통	녹색교통수단 부담률		마을형 문화공간 수		도시농업 실천공간 면적

이들 지표의 현황과 목표치까지 도달 정도를 수레바퀴 모델로 제시하여 목표 달성도를 알아보기 쉬운 형태로 제공하고 있다. 원 둘레의 끝은 목표치인 2020년과 2030년을 표시한 것이다(그림 5-7) 참고).



[그림 5-7] 서울시의 지속가능발전 수레바퀴 모형

2014년 계획 수립 이후 현재는 평가체계에 대한 의견수렴 등을 통해 더욱 체계적인 평가제도를 구축하는 중이다.

[표 5-6] 서울시 지속가능발전 지표의 현황과 2020년 목표치(예시)

	지표(안)	기준연도 (2010)	현황 (2013)	목표치 (2020)	달성도
환경	1. 온실가스(CO ₂) 배출량	49,751천 톤CO ₂	48,551천 톤CO ₂ (12)	35,562천 톤CO ₂	8.5%
	2. 침수취약지역	34개소	29개소	0개소	14.7%
	3. 총 에너지 소비량	15,717천TOE	15,496천TOE(12)	13,787천TOE	11.5%
	4. 신재생에너지비율	0.6%	1.4%(12)	5%	24.1%
	5. 생활폐기물 재활용률	43%	45.9%	57.3%	20.3%
	6. 물 재이용률	3.86%	9.1%	14.4%	49.7%
	7. 초미세먼지농도	30 μ g/m ³ (07)	25 μ g/m ³	20 μ g/m ³	50%
	8. 한강방문 시민 수	684만 명(12)	944만 명	1,150만 명	67.8%
	9. 1인당 공원면적	16.06m ²	16.37m ²	17.5m ²	40.3%
	10. 녹색교통 수단분담률	70%	71.3%(12)	75%	26%
사회문화	1. 여성 경제활동 참가율	51.2%	52.6%	60%	15.9%
	2. 적정 소득기준 보장률	84.4%(13)	84.4%	88.2%	-
	3. 평생교육 참여율	32.6%	34.4%	50%	10.3%
	4. 공공임대주택 수(누계)	164,581호	215,530호	357,000호	26.3%
	5. 노인취업률	23.6%	24.8%	35%	10.5%
	6. 시민제안건수	7,878건(12)	8,178건	11,000건	9.6%
	7. 교통사고 사망자 수	429명	371명	212명	26.7%
	8. 건강기대여명	73.18세	74.38세	77세	31.4%
	9. 문화환경 만족도	5.93점	6.41점	7.10점	41%
	10. 마을형 문화공간 수	11개소(11)	135개소	375개소	34.1%
경제	1. 벤처기업 수	3,706개(08)	6,237개	10,000개	41.8%
	2. 창조산업 종사자 비율	23.4%	23.7%	30%	4.5%
	3. 고용률	63.5%	64.9%	70%	21.5%
	4. 청년고용률	43.6%	43.9%(12)	50%	4.7%
	5. 외국인 생활환경 만족도	6.78점	6.86점	8점	6.6%
	6. 외국인 관광객 수	725만 명	985만 명	2,000만 명	21.5%
	7. 사회적 경제 기업수	522개	1,503개	8,000개	13.1%
	8. 공유단체 기업 수	37개(13)	50개(14)	100개	20.6%
	9. 제조업 종사자 수	272,510명	286,674명(12)	310,000명	37.8%
	10. 도시농업 실천공간 면적	29.1ha(11)	108ha	430ha	19.7%

출처 : 서울시 지속가능발전 기본계획 수립 연구. pp.222~224

5_시사점

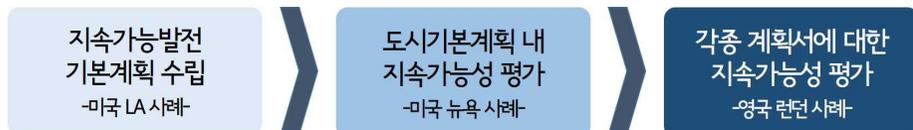
1) 다양한 유형의 지속가능성 평가제도

국내외 사례들을 고찰한 결과 지속가능성 평가는 크게 세 가지의 유형으로 구분할 수 있었다.

첫째 유형은 LA의 사례로서 도시기본계획과는 별도로 지속가능성 수준을 평가하기 위해 ‘The Sustainable City pLAn’을 수립하고 매년 모니터링을 통하여 평가하고 있다. 즉, 지속가능한 도시계획을 수립하여 매년 모니터링을 통하여 지표 값을 조사 및 비교하여 도시의 지속가능한 발전 정도를 구체적으로 제시하고 관리하고 있다. 해외 도시 사례 중 LA의 ‘지속가능한 도시계획’은 서울시에서 ‘서울시 지속가능발전 기본계획’을 수립하고 평가하기 위한 체계와 유사하다.

둘째 유형은 뉴욕과 같이 도시기본계획인 ‘OneNYC’ 내에서 여러 목표 중 하나로서 지속가능성 목표를 정하고 관련 지표를 제시하여 평가하는 체계이다. 즉, 도시기본계획 내의 목표 중 하나로 ‘지속가능성’ 목표를 설정하여 지표를 관리하는 체계이다. 이를 통하여 후속적인 도시기본계획 모니터링에도 지속가능성의 부문별 지표들이 포함되어 도시의 지속가능성을 통합적으로 평가하여 관리하고 있다.

셋째 유형은 영국의 지침 아래에 도시별로 각종 도시계획을 수립할 때 이 계획이 도시의 지속가능성에 영향을 미치는지 평가하여 반영하도록 함으로써 각종 도시계획 자체에서 지속가능성을 확보하도록 하는 제도이다. 즉, 각종 계획이 수립되기 이전이나 수립되는 과정에서 지속가능성에 미치는 영향을 검토하고 긍정적 요소와 부정적 요소를 판단하여 계획을 변경 또는 수정하도록 하고 있다.



[그림 5-8] 지속가능성 평가의 유형별 사례

2) 해외 도시는 평가주체, 평가방법, 평가분야에 있어 지자체의 자율성 보장

LA와 뉴욕, 런던의 3개 도시의 평가제도를 평가주체, 평가방법, 평가분야(지표)에 의해 비교하였을 때 공통점과 차이점이 존재함을 알 수 있다. 우선 평가주체에 대해 비교하였을 때, 4개의 도시가 모두 도시 자체적으로 지속가능성을 평가하고 관리하고 있다. 런던만이 영국 정부에서 관련 지침을 만들어 지속가능성 목표와 방향에 관해 제시하고 런던시나 예하의 구에서 자체적으로 각종 계획 수립 시 지속가능성을 평가하고 있다.

평가방법에서는 LA나 뉴욕의 경우 매년 모니터링 리포트를 통해 지속가능성의 변화 정도를 평가하고 있으며, 런던의 경우에는 각종 도시계획 수립 시 계획서의 내용을 지속가능성 평가 항목과 비교하여 지속가능성을 담보하고 있는지를 판단하고 있다. 서울시에서도 최근 매년 도시기본계획 모니터링을 통해서 각종 목표가 제대로 달성되고 있는지를 평가하고 있다.

평가분야에서도 LA는 환경경제형평성 분야, 런던은 환경과 경제 분야, 뉴욕은 환경 분야 등에 초점을 맞추어 진행하고 있어 도시별로 특성에 따라 환경과 경제 분야에 걸쳐 다양하게 발전하고 있다. 서울의 경우에는 환경과 경제 분야 외에 사회 문화 분야를 포함하고 있다.

[표 5-7] 외국 대도시의 지속가능성 평가방법과 분야

연번	해당 대도시	유형	평가방법	평가분야
1	미국 LA	①	연간 모니터링	환경, 경제, 형평성
2	미국 뉴욕	②	연간 모니터링	환경
3	영국 런던	③	계획서 작성 시 수시 평가	환경, 경제 등
4	대한민국 서울시	①	연간 모니터링	환경, 사회문화, 경제

LA와 뉴욕, 런던의 도시들도 각 도시가 지향하는 바에 따라 다소 차이는 있지만, 외국인들을 포함해 인구의 지속적인 증가에 대한 적절한 대응이 중요한 문제로 대두되고 있다. 특히, 런던과 뉴욕의 경우에는 인구증가와 이로 인해 비롯되는 적정 주

택공급 문제와 인구의 성장관리 등을 지속가능성 분야의 중요한 과제로 채택하고
중점을 두고 있다.

[표 5-8] 4개 대도시의 지속가능성 평가분야 비교

LA	뉴욕	런던	서울
지역 수자원	80 × 50 (온실가스)	개발과 재생	기후변화
지역태양열	쓰레기 제로	생물 다양성 보호	에너지
에너지효율 건축물	대기 질	지속적 인구성장 관리	폐기물
탄소 & 기후 리더십	기획손된 재개발 지역	건강·복지 보호 증진	수자원
폐기물 & 매립지	수자원 관리	형평성	대기 질
주택 & 개발	공원과 천연자원	적정 주택 제공	과격한 도시환경
이동 & 교통		변화하는 경제	녹색교통
번영 & 녹색 일자리		런던의 세계 도시 위상	양성평등
대비 & 회복력		기후변화 대응	사회적 양극화
대기 질		수(질)	교육
환경적 형평성		폐기물	주택
도시 생태계		교통	고령화
살기 좋은 동네		문화, 역사	시민의식
		안전	안전
		오픈스페이스	건강
		대기(질)	문화생활
			우수·숙련 인력
			질 높은 일자리 창출
			글로벌 도시
			사회적 경제
			산업의 다양성

3) 서울시의 『지속가능성 평가』 제도 구축에 대한 시사점

서울시의 지속가능성 평가를 고려할 때 해외 사례의 검토 결과, 평가주체와 평가방법, 평가분야의 측면에서 시사점을 정리하고자 한다. LA, 뉴욕, 런던도 지자체별로 자율적으로 지속가능성을 평가하도록 자율성을 부여하고 있다. 즉, LA와 뉴욕에서도 그 도시의 특성에 따라 지속가능성을 평가하고 있으며, 런던도 중앙정부가 지속가능성의 방향에 있어서 지침을 포괄적으로 제시할 뿐 그 세부 내용은 지자체가 알아서 하도록 하고 있다. 따라서, 우리나라도 서울시 등 특광역시 차원에서 지속가능성 평가를 하도록 지침상에 자율성을 부여하는 것이 필요하다.

이러한 측면에서 '서울시 지속가능발전 기본계획'은 LA의 '지속가능한 도시계획'과 마찬가지로 다양한 목표 지표를 점검하면서 서울의 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 시스템이 될 수 있을 것으로 기대한다. 그러나 지속가능성의 평가내용 부분에 있어서 서울시 '지속가능발전 기본계획'에서 도시의 토지이용관리와 건축물 관리 등 세부적인 지표를 관리하기에는 도시 차원에서 큰 부분을 규정하고 있으므로, 도시관리 측면에서는 별도의 평가가 필요할 것으로 보인다.



06

『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향

- 1_ 개선의 기본원칙과 기본방향
- 2_ 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향

06 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향

제6장에서는 먼저 국토교통부의 현행 지속가능성 평가제도의 개선 방향을 제시하고자 한다. 그리고 서울시 등 특광역시도 평가주체로 참여함으로써 해당 지자체의 지속가능성 향상과 장기적 정책개선을 위한 평가의 개선 방향을 제시한다.

아울러 런던 사례와 같이 서울시 내에서 발생하는 여러 가지 도시계획들의 지속가능성 평가는 추후 서울 등 대도시의 지속가능성 평가의 추진상황을 보면서 구체화할 필요가 있다.

1_개선의 기본원칙과 기본방향

1) 기본원칙

인구 1천만의 대도시인 서울시의 실질적인 지속가능성 평가를 위해서 세 가지 기본원칙을 다음과 같이 설정하였다. 첫째는 모든 특광역시가 평가주체로 참여하는 평가이어야 하며, 둘째는 대도시의 규모와 특성을 반영해야 하며, 마지막으로 평가결과의 정책반영을 통해 도시발전에 실질적으로 이바지해야 한다.

○ 모든 특광역시가 평가주체로 참여

지역의 현실을 가장 잘 알고 있는 지자체가 평가주체로 참여하여 해당 지자체의 참여와 관심을 유도하는 것이 무엇보다도 중요한 현실이다. 여기서는 특광역시를 평가주체로 참여하도록 하여 『지속가능성 평가』가 내실이 있도록 해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 해당 기초자치단체의 적극적인 관심과 협조를 유도하고, 기초자치단체의 발전을 모색할 필요가 있다.

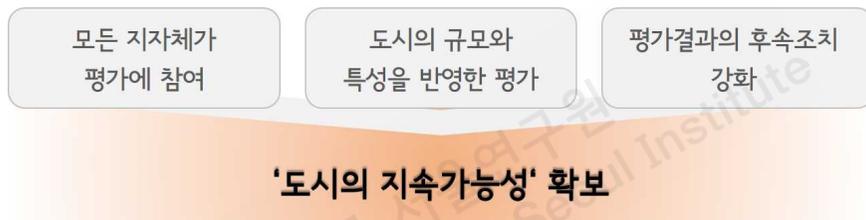
○ 대도시의 규모와 특성을 반영한 평가

전국의 229개 기초자치단체를 일률적으로 상대 평가하는 것은 대도시의 특성과 상

황을 고려하지 않은 평가결과를 낳게 되었다. 따라서, 229개 지자체를 대도시(특광역시), 중도시, 소도시 등 도시의 규모를 고려하여 구분하고 지리적·위치적 특성을 반영한 평가가 되어야 한다.

○ 평가결과의 정책반영 강화

평가의 가장 궁극적인 목적은 전 국토의 “지속가능한 개발”을 위해 지자체의 건전한 도시정책을 유도하기 위함이다. 하지만 일부 기초자치단체들은 평가가 단순한 시상을 위해 평가하는 것으로 인식하고 있어 평가결과를 도시정책에 반영하는 등의 후속 조치가 필요하다. 따라서 지속가능성 평가가 도시발전에 실질적으로 이바지할 수 있도록 평가결과를 정책에 반영할 수 있는 평가체계를 구축하도록 한다.



[그림 6-1] 지속가능성 향상을 위한 제도개선의 기본원칙

2) 기본방향

앞서 언급한 바대로 국토교통부의 현행 지속가능성 평가제도는 평가에 참여해야 할 서울시 등 광역자치단체의 역할이 미흡하며 전국 시·군·구를 일률적으로 평가함으로써 과소 또는 과대평가되는 경우가 발생하고 있다. 또한, 대도시의 특성이 미반영되어 있고, 평가결과가 정책에 미반영된다는 문제점을 안고 있다.

따라서 개선을 위한 기본방향을 단기와 장기로 구분하여 제시하고자 한다. 단기로는 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향을 평가주체, 평가방법, 평가지표, 평가활용의 4가지 측면에서 제시하고, 장기적 측면에서는 서울시가 구축해야 할 지속가능성 평가체계로서 도시기본계획 내에서 지속가능성을 평가하는 것을 제안하고자 한다.

이는 지속적인 평가에 따른 정책분석을 통해 차기 정책이나 계획에 반영하여 실질적으로 지속가능한 도시로 발전하기 위함이다. 개선 방향을 실현하기 위한 관련 법령의 개정 방향도 함께 언급하고자 한다.

단기				장기
『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향				서울시의 평가체계 구축방향
평가주체	평가방법	평가지표	평가활용	도시기본계획 내에서 지속가능성 확보

[그림 6-2] 지속가능성 향상을 위한 제도개선의 장단기 기본방향

2 『지속가능성 평가』 제도의 개선 방향

1) 단기적 개선 방향

(1) 광역자치단체의 역할 강화

현재 평가체계는 평가대상인 기초자치단체만이 평가과정에 참여하고 있으며 광역자치단체는 역할이 없는 실정이다. 법률상 특별시·광역시·특별자치도의 경우 지자체에 대한 자체평가를 실행하는 광역자치단체의 역할이 중요한 만큼 시행령과 일치하도록 지침을 개정하여 특·광역시의 자체적 평가를 도모해야 할 것이다.

○ 특광역시에 중간관리자 역할 부여

단기적으로 특광역시에 중간관리자의 역할을 부여하는 것과 평가 이후 결과에 대하여 정책의 협의 또는 제시를 할 수 있다. 자치구의 여건을 잘 알고 있는 특광역시 평가의 주체로 참여함으로써 도시의 지속가능성을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

그리고 특광역시는 기초자치단체 평가기표의 DB 구축 및 검수의 역할과 평가결과에의 정책반영을 스스로 할 수 있게 함으로써 도시의 지속가능성이 점차 향상될 수 있는 기반이 조성되도록 할 수 있다.

즉, 평가과정에서 기초자치단체의 평가지표에 대한 DB 구축과 지표 값에 대한 검수 등이 가능하다. 현재 국토교통부는 중앙통계를 활용하여 기초자치단체의 현황을 구축할 수 있는 DB를 마련하고 있다. 그러나, 지자체도 자기 도시의 특성에 따라 적절한 방식에 의해 DB를 구축해가고 있는 시점에 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 기초자치단체가 조사하여 등록하는 DB를 광역자치단체에서 관리하고 지표 값을 검수하여 정확한 평가를 받을 수 있도록 한다면 지자체의 관리 역량도 한층 높아질 수 있다.

둘째, 평가 이후에는 자치구 결과를 종합하여 검토의견을 내고 이를 통하여 자치구의 정책으로 활용할 수 있을 것이다.

광역자치단체에서 기초자치단체의 평가결과에 대해 검토하고 이 검토한 내용을 기초자치단체와 공유함으로써 기초자치단체에서도 지속가능성이 향상할 수 있는 정책개발을 할 수 있다. 이를 위해서는 광역자치단체 내에도 전담자를 배정하여서 체계적인 관리가 가능하도록 해야 할 것이다.



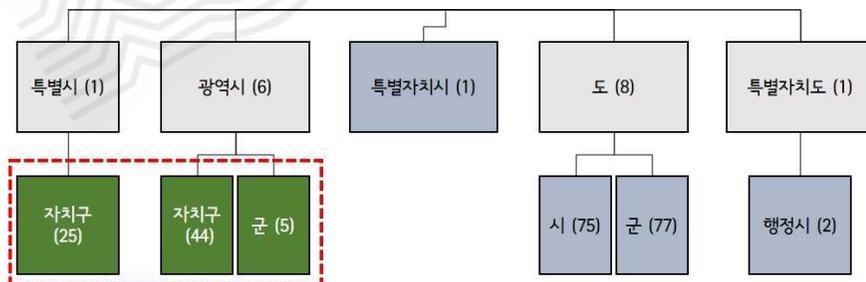
[그림 6-3] 『지속가능성 평가』 시 특광역시의 역할 강화

(2) 특·광역시에 대해 별도의 평가시행

평가대상인 229개 시·군·구 기초자치단체는 지역의 특성과 인구 규모가 달라 일률적으로 평가하기 어렵다. 우리나라의 경우 지방 중소도시는 인구 규모도 감소하고 고령화가 심각한 데 반하여, 수도권과 충청권 등은 인구가 계속 집중하고 있어 도시정책도 지역에 따라 다양하게 나타나고 있다. 이들 도시의 지속가능성도 도시의 여건과 인구 규모에 따라 매우 다르게 나타나서 지표의 내용도 다양화할 필요가 있다.

먼저 이들 도시의 유형과 특성을 구분할 때 인구 규모에 의해 구분하는 것이 가장 보편적으로 활용되는 방법이다. 우리나라의 지방자치법에 따르면 광역자치단체가 특별시(서울시), 광역시(6개), 특별자치시(세종시), 특별자치도(제주도), 도(8개)를 포함하여 17개이다. 이 중에서 대도시의 특성으로 구분한다면 특별시와 광역시를 포함한 7개 특광역시로서 해당 기초자치단체로는 서울시의 25개 자치구와 광역시의 49개 자치구와 군으로서 총 74개가 있다.

이들 특광역시를 지방의 중소도시와 구분하여 별도로 평가할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 서울 시도 타 광역시의 지속가능한 발전을 위해 노력할 수 있을 것이다.



[그림 6-4] 대도시의 자치구·군을 별도로 평가하는 대안

(3) 지표 값의 변화량과 변화율 평가 추가

- 해당연도의 지표 값 평가와 전년도 지표 값과의 변화량 또는 변화율 평가 필요
매년 지자체별 지표의 절대값 변화가 크지 않기 때문에 해당연도의 지표 값으로 지자체들을 상대평가할 경우 지자체에서 많은 노력을 할지라도 평가순위와 등급 결과에서 큰 변화를 볼 수 없다. 이를 고려하여 전년도 지표 값과 비교하는 변화량 또는 변화율을 평가하는 것을 제안할 수 있다.

지자체별 지표 값을 전년도와 대비하여 변화율을 검토함으로써 지자체의 노력과 발전 정도를 판단할 수 있고 평가하는 데에 합리적인 기초자료를 제공한다.

이때, 광역자치단체에서 데이터베이스를 구축한다면 기초자치단체(자치구)별 지표의 변화량과 변화율로 지속가능성의 변화를 신속히 알 수 있다.

[표 6-1] 지표별 변화량·변화율을 감안한 평가 예시

부문	분야	지표	2015년	2016년	변화량	변화율
도시사회	방재안전	풍수해 발생에 따른 대한 피해	78천 원	30천 원	48천 원 ▼	61.5% ▼

도시경제	인구	인구증가율 향상도	-0.27%	0.1%	0.37% ▲	137% ▲

도시환경	환경	생활폐기물 중 재활용 비율	62.73%	64.50%	1.77% ▲	2.8% ▲

지원체계	토지이용	시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율	0.85%	0.5%	0.35% ▼	41.2% ▼

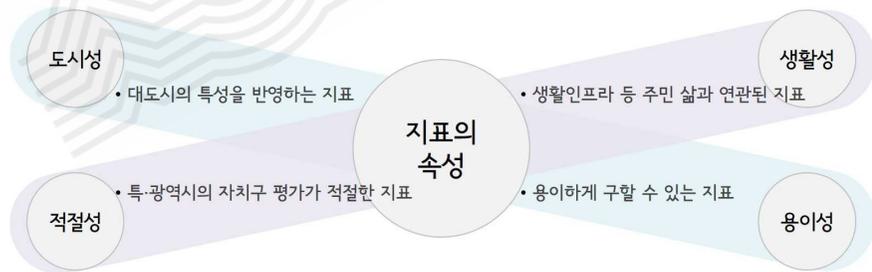
(4) 평가대상을 고려한 평가지표 설정

- 대도시의 지표 설정을 위한 4가지 성격

앞서 언급한 바대로 현재의 평가지표는 대도시 특성이 미반영되고 자치구 차원의 평가가 부적절한 지표가 있으며 생활인프라와 관련한 지표가 다소 축소되었다는 문제점을 가지고 있다.

평가지표를 선정할 때 평가의 방식, 평가대상의 특성과 규모 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다. 이러한 측면에서 지표의 속성을 도시성, 적절성, 생활성, 용이성의 4가지로 구분하고 이에 따른 개선 방향을 제시하고자 한다.

먼저 도시성이란 대도시의 특성을 반영하는가를 의미한다. 이러한 도시성을 내포하는 지표를 통해 대도시의 문제를 관리할 수 있다. 그리고 적절성이란 대도시와 중소도시 여건을 구분하여 특·광역시의 자치구군 평가가 적절한지를 의미한다. 또한, 생활성은 주민의 삶에 밀접하게 연관된 생활인프라 수준을 판단할 수 있는지를 뜻한다. 마지막으로 용이성은 구하기 쉽고 지속해서 관리할 수 있는가를 의미한다.



[그림 6-5] 지표의 속성에 따른 네 가지 분류

- 도시성 : 서울시 등 대도시를 고려한 지표

앞서 대도시 평가가 적절치 않아 대체해야 하는 지표로서 환경부에서 '임야면적 감소비율'과 '도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률'이며, 토지이용관리부에서 '시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율'과 '시가화 내 미이용 토지면적비율',

‘비시가화구역 면적 대비 형질변경 면적’을 언급하였다.

서울시 행정도 국내외 도시들과 많은 교류를 통해 발전해왔기 때문에 앞서 제시한 지표보다 더욱 현대화되고 국제화된 지표가 많이 있다. 먼저, 대도시의 환경 관련 지표로는 미세먼지 농도, 하천 수질 등을 예로 들 수 있다.

또한, 토지이용과 관련한 지표로는 복합토지이용비율, 공공공지 또는 공개공지 비율, 도시재생, 주거지역 내 용적률/높이 등 현재 대도시에서 관리가 필요한 다양한 지표가 있다.

[표 6-2] 대도시 평가가 부적절한 지표의 대체 지표(안)

구분	소부문	평가지표	대체 지표(안)
도시환경	환경	임야면적 감소비율	미세먼지 농도 하천 수질 등
		도시지역 면적비율 대비 상하수도 보급률	
지원체계	토지이용 관리	시가화구역 내 개발행위 허가면적의 비율	복합토지이용비율 공공공지 또는 공개공지 비율 주거지역 내 용적률/높이 등
		시가화 내 미이용 토지면적 비율	
		비시가화구역 면적 대비 형질변경 면적	

또한, 현재 서울시 등 대도시가 직면하고 있는 저성장과 신산업육성, 양극화와 맞춤형 주택보급, 신재생에너지와 에너지 순환 도시문화 창출, 성 평등 등 여러 가지 이슈들을 분석하여 지표를 추가로 선정할 수 있다.

○ 적절성 : 특·광역시 시의 자치구·군 평가가 적절한 지표

앞서 서울시 등 특·광역시의 자치구 또는 군 단위 평가가 부적절한 지표로 총 9개의 지표를 나열하였다. 서울시 등 특·광역시의 평가 시 자치구와 군 단위에서 산정이 가능하고 평가가 적절한 지표를 활용할 수 있다.

여기서 자치구 단위의 이해를 돕기 위해 서울시의 사례로서 ‘서울통계’에서 자치구 단위로 구축하고 있는 지표들을 검토하였다.

우선 특광역시 자치구 단위의 평가가 적절하지 못한 지표로 도시사회부문에서 '인구 천 명당 경찰관 수 + 소방관 수'가 있으며, 이에 대한 대체지표를 검토하였다. 이 지표는 범죄와 화재 발생에 의한 피해를 최소화하기 위해 관리하는 지표로서 '서울통계'에서 자치구 단위로 구축하고 있는 범죄와 화재 발생 관련 지표로는 '119안전센터 1개소당 담당 인구'와 '인구 천 명당 범죄 발생 건수'가 있다.

경제부문에서 적절하지 못한 지표로 '경제활동 참가율'과 '1인당 GRDP'가 있으며, 이 지표들은 평가대상에 거주하는 주민의 경제 수준을 판단하기 위한 지표이다. '서울통계'에서 자치구 단위로 조사하고 있는 '인구대비 지방세징수' 등을 활용하여 자치구의 경제 수준을 판단할 수 있을 것이다.

정주부문에서 '전체 가구 수 대비 임대주택 비율'은 취약계층의 주거안정 정도를 가늠할 수 있는 지표로서 자치구 단위의 취득 가능한 '최저주거수준 미달가구' 지표를 활용하여 취약계층의 주거환경 관리가 가능하도록 한다.

교통부문에서 '대중교통수송 분담률'과 '대중교통 운행결손금 지원액'과 같은 경우에는 서울시 차원에서 관리하고 있으므로 자치구 차원에서 관리할 수 있는 이동수단인 자전거 도로와 보행자의 안전을 고려한 지표로 대체할 수 있다.

토지이용관리부문에서 '도시계획 대비 실제 인구 도달률'은 서울시의 경우 이미 기 개발된 성숙도시로서 인구의 증가를 목표로 하는 것은 의미가 없으므로 제외해야 하는 평가지표이다. 자치구 차원의 평가를 하기 위해서는 자치구 종합발전계획 대비 실제 인구 도달률로 보완할 수 있으나, 종합발전계획을 수립하지 않는 자치구가 존재하므로 인구 도달률 자체를 평가에서 제외할 수 있다.

조직역량 및 계획집행부문에서 미집행시설 관련 지표는 자치구 차원에서 대체지표를 선정하기 어렵다. 따라서 자치구의 행정 수준을 평가하기 위한 다른 지표가 필요하며, '서울통계' 내 자치구 단위로 조사하고 있는 '민원사무처리 비율'과 '청렴도 지수' 등을 대체지표의 사례로 들 수 있다.

[표 6-3] 기초자치단체(자치구) 단위의 평가가 가능한 지표(안)

구분	소부문	기존 평가지표	대체 지표(안)
도시사회	안전	인구 천 명당 경찰관 수+소방관 수	119안전센터 1개소당 담당 인구 인구 천 명당 범죄 발생 건수
도시경제	경제	경제활동 참가율	인구대비 지방세징수
		1인당 GRDP	
도시환경	정주	전체 가구 수 대비 임대주택 비율	최저주거수준 미달 가구
	교통	대중교통수송 분담률	자전거 도로 총 거리 보행자 우선도로 총 거리
		인구 천 인당 대중교통 운행결손금 지원액	
지원체계	토지이용관리	도시계획 대비 실제 인구 도달률	-
	조직역량 및 계획집행	미집행시설 해소를 위한 계획 및 조직 여부	민원사무처리 비율 청렴도지수 등
		미집행시설 면적 감소	

○ 생활성 : 생활인프라 등 삶의 질과 연관된 지표

생활인프라와 관련된 지표는 주민의 생활과 밀접하게 연관되어 있으므로 거주하는 다양한 계층을 고려한 생활인프라 지표를 선정하도록 한다.

생활인프라 관련 지표는 기존 지표로 구축할 수 있으므로 자치구 차원에서 지표를 구축하여 매년 관리될 수 있도록 추진할 수 있다.

다음 [표 6-4]에서 제시하는 지표들은 해외 대도시 사례의 지표들을 검토하여 대도시 자치구 차원에서 구축할 수 있고 관리가 필요한 생활인프라 지표들이다. 이후 지표 개선 시 이러한 점을 고려하여 생활인프라 지표들을 다양하게 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

[표 6-4] 생활인프라를 반영하는 삶의 질 지표 선정(예시)

소부문	생활인프라 지표
문화	주민공동이용시설의 바닥면적/수 청소년문화시설 바닥면적/수
사회복지	등록 장애인 대비 장애인 복지시설 바닥면적/수
공원	집에서 공원까지의 시간 또는 거리 / 공원 벤치 수 / 공원 내 음용 가능 수질
교통	공용 자전거 수
보건	환자가 입원할 수 있는 병상 수
공중보건	공용 화장실 등록 수
범죄안전	도로 거리 대비 조명등과 CCTV 개수

(5) 평가결과의 활용체계 구축

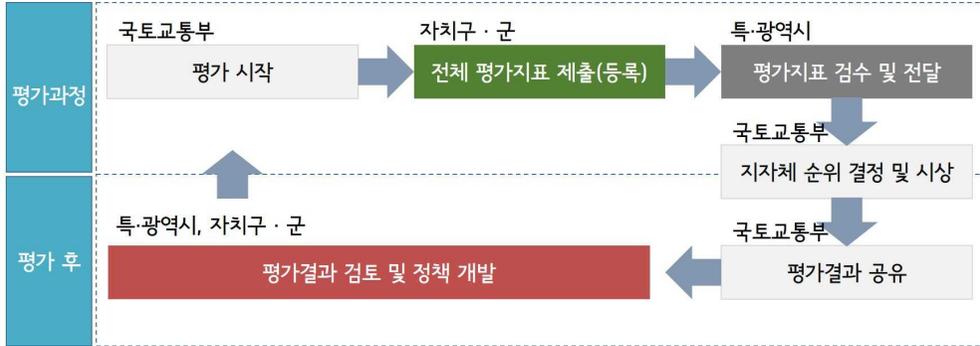
기초자치단체를 평가하는 만큼 평가 전반의 과정에 기초자치단체가 지속해서 참여하는 체계로의 개선이 필요하며 그 과정은 [그림 6-6]과 같다.

○ 자치구·군에서 기본지표의 지표 값을 조사

국토교통부에서 기초자치단체에 요청하는 11개 기본지표 외의 여러 기본지표도 기초자치단체에서 사용하고 있는 지표를 활용할 필요가 있다. 이로써 광역 및 기초자치단체가 직접 사용하고 있는 다양한 지표를 활용함과 동시에 기초자치단체가 스스로 상황을 일차적으로 진단하고 파악할 기회를 마련한다.

○ 평가 이후 정책분석, 평가 및 반영 시행

광역 및 기초자치단체는 평가결과에 대해 관련 실·국 등 모든 부서와의 공유가 필요하다. 그리고 관련 정책의 분석과 평가를 통해 차기 정책에 반영해야 한다.



[그림 6-6] 『지속가능성 평가』 절차의 제안

2) 서울시 등 특광역시의 지속가능성 평가체계 구축 방향

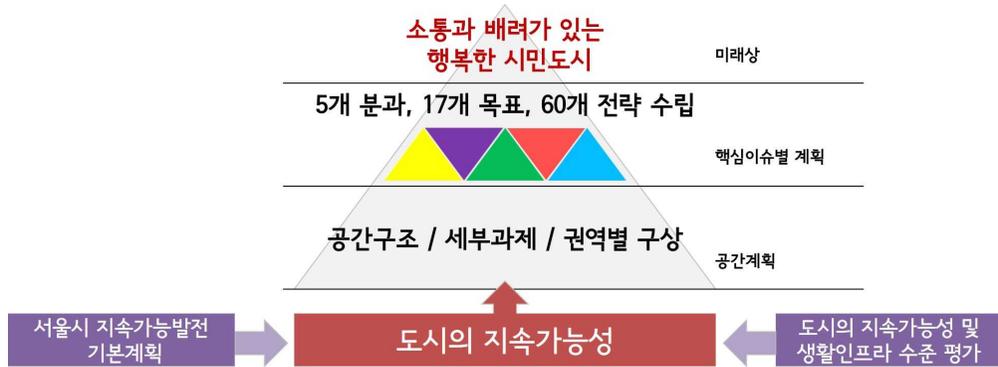
(1) 도시기본계획 내에서 지속가능성 목표를 설정하여 평가하는 방안

서울시 등 특광역시의 『지속가능성 평가』를 정례화하는 방안으로는 도시의 지속가능성을 도시기본계획의 목표로 설정하여 평가 및 관리하는 것이다.

도시기본계획이란 도시의 미래상과 공간구조, 그리고 주택, 공원, 교통, 산업, 환경, 문화, 복지 등 다양한 부문별 계획을 수립하는 자치단체의 최상위 도시계획이다. 서울시에서는 도시기본계획의 평가를 위해 이슈별 핵심지표와 목표연도까지 도달 가능한 목표치를 설정하고 모니터링으로 매년 지표 값을 점검하고 있다.

도시기본계획의 최근 국내외 사례를 보면 친환경적이고 지속가능한 도시를 구현하기 위한 공통적인 목표를 세우고 있다. 서울시도 도시기본계획에서 이러한 목표를 설정한 후 이를 위한 과정을 [그림 6-7]과 같이 마련하고 있다.

즉, 도시기본계획 내에서 『국토교통부 지속가능성 및 생활인프라 평가』와 『서울시 지속가능발전 기본계획』의 평가지표를 검토하여 도시의 지속가능성을 평가하는 체계를 마련할 수 있다. 그리고 국토교통부도 『지속가능성 평가』의 권한을 지자체로 이관하여 해외의 도시와 같이 우리나라의 도시도 지속가능성이 실질적으로 향상되어 시민을 위한 도시계획이 되어야 하겠다.



[그림 6-7] 2030 서울플랜과 「지속가능성 평가」의 통합체계

(2) 서울시 등 특광역시의 지속가능성 평가를 위한 법제도 개선 방향

서울시 등 특광역시의 도시기본계획에서 지속가능성 목표를 설정하여 평가하기 위해서는 법 제도의 정비가 필요하다. 먼저 「국토계획법」 개정을 통해 지속가능성 평가의 권한을 광역지자체로 이양하고 평가주체화함으로써 특광역시 스스로 주체적 평가를 수행할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이러한 권한이 지방으로 위임되면 서울시 등 특광역시의 각종 계획과 정책에도 지속가능성 평가가 중요한 목표로 제시되고 평가결과가 우선 반영되어 자치단체의 실질적 발전에 도움이 될 것으로 판단된다.

참고문헌

- 관계부처합동, 2011, 「제2차 지속가능발전 기본계획 2011~2015」.
- 관계부처합동, 2012, 「국가 지속가능발전 평가보고서」.
- 관계부처합동, 2016, 「제3차 지속가능발전 기본계획 2016~2035」.
- 국토교통부, 2013, 「도시의 지속가능성 평가 제도화를 위한 지침(안) 마련 연구」.
- 국토교통부, 2015, 「2014 대한민국 도시대상 평가 및 시행」.
- 국토연구원, 2013, 「생활인프라 실태의 도시 간 비교분석 및 정비방안」.
- 국토연구원, 2014, 「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 시행 연구」.
- 국토해양부, 2010, 「도시의 지속가능성 평가 제도화 방안 연구」.
- 대한국토·도시계획학회, 2015, 「2015년 도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가 및 시행 연구」.
- 맹다미 외, 2011, 「서울시의 지속가능한 커뮤니티 재생을 위한 지역종합진단지표의 구축 및 활용방안」, 서울연구원.
- 서울특별시, 2014, 「2030 서울도시기본계획」.
- 서울특별시, 2015, 「서울특별시 지속가능발전 기본계획」.
- 환경부, 2014, 「국가 지속가능성 평가보고서」.
- Camden, 2014, 'Sustainability Appraisal of Camdens Local Plan : Scoping Report', Camden.
- Camden, 2015, 'Sustainability Appraisal of Camden's Local Plan : Interim Report', Camden.
- City of London, 2012, Sustainability Appraisal for the City of London Local Development Framework Development Management DPD : Draft Scoping Report, City of London.
- City of London, 2013, Sustainability Appraisal of the City of London Local Plan : Draft Sustainability Appraisal Report, City of London.
- GLA, 2011, The London Plan.
- GLA, 2013, The London Plan - Revised Early Minor Alterations.
- GLA, 2016, The London Plan - Consolidated with Alterations since 2011.

GLA, 2009, Integrated Impact Assessment - Full Report.

GLA, 2012, Supplementary Integrated Impact Assessment Report - Including the Scoping Report.

GLA, 2013, Integrated Impact Assessment - Further Alterations to the London Plan.

ISO, 2014, Sustainable Development of Communities : Indicators for City Services and Quality of Life.

Los Angeles, 2015, pLAn - Transforming Los Angeles.

Los Angeles, 2016, First Annual Report 2015-2016.

New York City, 2015, One New York : The Plan for a Strong and Just City.

Planning Practice Guidance, 2014, Strategic Environment Assessment and Sustainability Appraisal, <http://planningguidance.communities.gov.uk>.

SUGMUN, 2015, 『자료수집 보고서, 『2016-2030』 Sustainable Development Goals ‘지속가능한 발전 목표 SDGs 종합보고서 [한국어]』.

<http://ddm.go.kr/>(동대문구청 홈페이지)

<http://dobong.go.kr/>(도봉구청 홈페이지)

<http://dongjak.go.kr/>(동작구청 홈페이지)

<http://ep.go.kr/>(은평구청 홈페이지)

<http://gangbuk.go.kr/>(강북구청 홈페이지)

<http://gangdong.go.kr/>(강동구청 홈페이지)

<http://gangnam.go.kr/>(강남구청 홈페이지)

<http://gangseo.seoul.kr/>(강서구청 홈페이지)

<http://geumcheon.go.kr/>(금천구청 홈페이지)

<http://guro.go.kr/>(구로구청 홈페이지)

<http://gwanak.go.kr/>(관악구청 홈페이지)

<http://gwangjin.go.kr/>(광진구청 홈페이지)

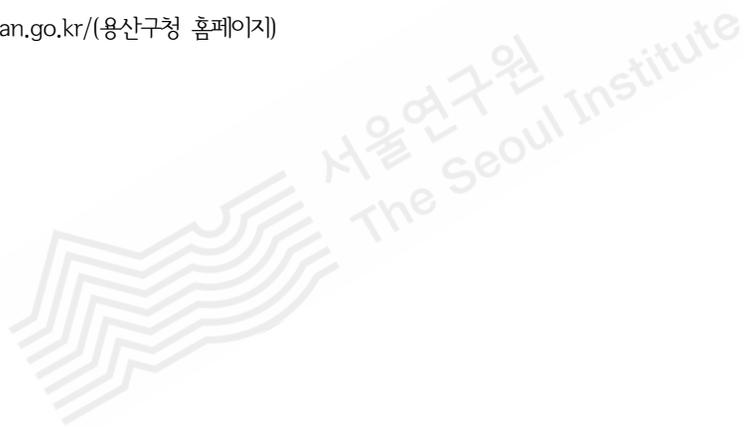
<http://jongno.go.kr/>(종로구청 홈페이지)

<http://junggu.seoul.kr/>(중구청 홈페이지)

<http://jungnang.seoul.kr/>(중랑구청 홈페이지)

<http://kosis.kr/>(국가통계포털)

<http://law.go.kr/>(국가법령정보센터)
<http://mapo.go.kr/>(마포구청 홈페이지)
<http://nowon.kr/>(노원구청 홈페이지)
<http://sd.go.kr/>(성동구청 홈페이지)
<http://sdm.go.kr/>(서대문구청 홈페이지)
<http://seocho.go.kr/>(서초구청 홈페이지)
<http://seongbuk.go.kr/>(성북구청 홈페이지)
<http://seoul.go.kr/>(서울시 홈페이지)
<http://songpa.go.kr/>(송파구청 홈페이지)
<http://yangcheon.go.kr/>(양천구청 홈페이지)
<http://ydp.go.kr/>(영등포구청 홈페이지)
<http://yongsan.go.kr/>(용산구청 홈페이지)



Abstract

Improvement of the Current Evaluation System of Sustainability and Infrastructure for Citizens' Well-Being

Sun-Wung Kim, Jae-Seob Yang, Hee Jin Kim

The Korean Ministry of Land, Infrastructure and Transportation (MOLIT) conducts evaluation of 299 primary local governments towards sustainability and infrastructure for citizens' well-being annually. However, the goal is mostly to rank local governments and to present awards. Therefore, the roles of metropolitan governments such as Seoul are not sufficiently specified. The index system is not reflected for characteristics of a large metropolitan area such as Seoul with close to 10 million people. In addition, it includes indices not related to boroughs because they are not surveyed at the level of the primary local government.

We propose that metropolitan governments more knowledgeable about metropolitan sectors should participate in the evaluation process as evaluators. Metropolitan areas should be separated from local governments with populations of hundreds of thousands in the evaluation process. We suggest a surveying process of evaluation by MOLIT, submission of indices by primary local governments, examination and submission by metropolitan governments, ranking determination and awards presented by MOLIT, share of evaluation results by MOLIT, and review of results and new policy development by metropolitan and primary local governments. We also propose an evaluation process of the urban master plan at the level of urban sustainability as an alternative of a long-term evaluation.

Contents

01 Research Overview

- 1_Background and Purpose of Research
- 2_Scope and Method of Research

02 Review of Current Sustainability Evaluation System

- 1_Review of Current System
- 2_Review of Evaluation Methods

03 Results of the City of Seoul in the 2015 Sustainability Evaluation

- 1_Evaluation Results of Basic Indices in the City of Seoul and Its Boroughs
- 2_Evaluation Results of Detailed Indices in the City of Seoul and Its Boroughs

04 Problems in the Survey of Current Sustainability Evaluation System

- 1_Analysis Methods and Interview of Survey System by Boroughs
- 2_Problems of Current Evaluation System

05 Case Studies on the Sustainability Evaluation Systems

- 1_pLAn of Los Angeles City
- 2_OneNYC of New York City
- 3_Sustainability Evaluation System of London City
- 4_Sustainability Evaluation System of the City of Seoul
- 5_Implications

06 Improvement of Current Sustainability Evaluation System

1_Basic Principles and Direction of the Improvement

2_Improvement Direction of Current Sustainability Evaluation System



서울연 2016-BR-16

‘도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가’

서울시 운영실태와
제도의 개선 방안

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-222-1 93530 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.