

## 해외 수도권 계획의 모니터링 운용체계와 시사점 - 영국과 일본 수도권 사례 -

국토연구원 김태환 연구위원, 국토연구원 유현아 연구원

- 모니터링(Monitoring)이란 계획의 성과 진단 및 여건변화 분석, 계획과 정책의 집행결과에 대한 평가, 이를 토대로 개선점을 제공하는 환류시스템 체계 등의 기능을 포괄하는 개념임
  - 지역현황이나 변화추세를 지속적으로 관찰하여 계획 및 정책을 수립·운영하는 과정에서 중요한 정보를 적절한 시기에 제공함으로써 정책입안자와 정책결정자들이 계획 및 정책목표를 달성할 수 있도록 의사결정을 지원함
- 영국과 일본은 수도권지역을 합리적으로 관리하고 장기 개발전략을 마련하기 위해 수도권 계획을 수립하고 이를 실현하는 수단으로 모니터링 시스템을 운용
  - 영국에서는 런던을 세계도시로서의 위상을 지속적으로 유지하고 미래발전을 위한 전략계획으로서 런던플랜(London Plan)을 수립하고, 최근 진행상황과 성과를 측정하여 계획이나 정책에 반영할 수 있는 모니터링 시스템 구축
  - 일본 수도권에서도 수도권정비계획에 대한 추진상황과 최근의 변화 및 동향을 모니터링하는 시스템을 운영하고 1976년 이후 매년 연차보고서로 발간
- 영국과 일본의 수도권지역 모니터링 사례를 통하여 도출된 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있음
  - 첫째, 명확한 계획목표 및 정책의 방향성을 설정하는 것이 필요
  - 둘째, 간결한 모니터링 지표 및 구조를 갖추고 지속적으로 관찰하는 것이 필요
  - 셋째, 연차보고서 발간을 통한 대 국민 홍보와 유용한 계획체계의 운용 필요

# 1. 모니터링의 개념 및 목적

## ● 모니터링의 개념

■ 모니터링(Monitoring)이란 계획의 성과 및 구조적 변화에 대한 진단, 계획이나 정책의 집행결과에 대한 평가, 이를 토대로 개선점을 제공하는 환류시스템 체계 구축 등의 기능을 포괄하는 개념임

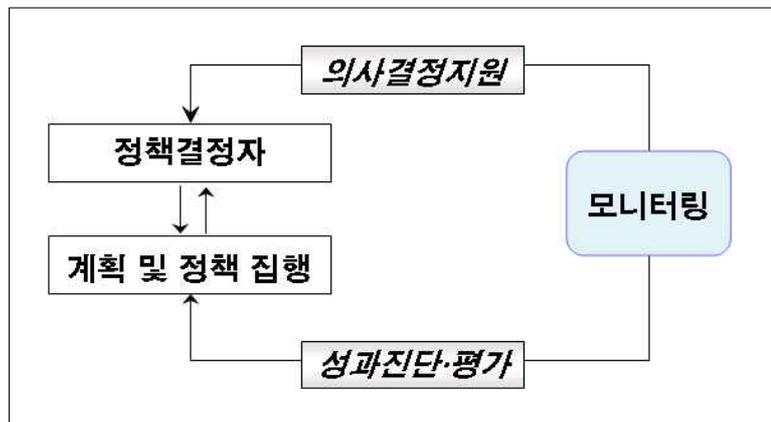
- 영국의 RMG(Regional Spatial Strategy Monitoring: A Good Practice Guide, 2005)에서는 모니터링을 ‘현재 어떤 일이 발생하는지 살펴 미래를 예측하고, 기존의 정책 및 목표에 반하는 경향들을 비교하여 어떻게 대응해야 하는지를 밝히는 과정’이라고 정의하고 있음

## ● 모니터링의 목적

■ 지역의 변화 정도를 정기적·지속적으로 측정 및 평가하여 지속가능한 발전이 이루어지도록 유도함

- 지역현황이나 변화추세를 주기적으로 관찰·분석하고 이해하는 과정은 도시계획 및 공간정책을 합리적으로 수립, 집행하기 위해 매우 중요한 과정임
- 또한, 현재의 상태를 검토하는 과정에서 상호 연관되어 있는 도시현상의 복합적인 요소들을 진단함으로써 세계적으로 급격하게 변화하고 있는 여건변화에 대응하여 유연하고 시의적절한 정책을 집행 및 수정할 수 있도록 함
- 모니터링의 궁극적인 최상위 목적은 도시계획 및 공간정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 계획·정책이 지향하는 목표를 달성할 수 있도록 중요한 정보를 적절한 시기에 제공함으로써 정책입안자와 정책결정자들의 의사결정을 지원하는 것임

[그림 1] 모니터링의 목적



## 2. 영국 런던플랜(London Plan)의 모니터링

### ● 런던플랜의 개요

#### ■ 2020년까지의 공간개발전략 제시

- 런던플랜은 GLA(Greater London Authority) ACT 1999에 근거하여 런던의 쾌적한 환경조성과 사회통합, 장기적인 경제성장과 세계도시의 지속적 위상확립을 위한 비전을 설정하고 런던의 미래발전을 위한 경제·환경·사회분야의 윤곽을 세우는 전략계획임
- 교통을 비롯한 도시의 기반시설 구축과 토지의 유지관리를 위한 기본 틀 개선 등 물리적·지리적 차원의 계획을 통합하고, 각 자치구 지역정책의 기준이 될 수 있도록 런던 지역을 포괄하는 정책을 제공함

#### ■ 여섯 가지 계획목표 설정

- ① 녹지공간과 오픈스페이스를 파괴하지 않는 범위 내에서의 성장지향, ② 사람중심적인 도시, ③ 경제성장을 바탕으로 한 안정성과 다양성을 가진 도시, ④ 빈곤과 차별이 없는 사회적 용화를 꾀하는 도시, ⑤ 접근이 쉬운 도시, ⑥ 매력적이고 수준 높은 디자인이 적용된 녹색 도시

### ● 런던플랜 모니터링체계 및 운용

#### ■ 런던플랜에 대한 최근 진행상황과 성과를 측정하고 이를 계획이나 정책에 반영

- GLA는 매년 런던플랜의 이행 정도를 정기적으로 점검, 리뷰하여 계획의 특정 영역을 보강하거나 주요한 외부 변화를 반영하는 등 계획의 평가 및 수정을 위해 모니터링을 수행함

#### ■ 런던플랜의 계획구조에는 모니터링 이행을 하나의 장(章)으로 구성하여 기술

- ‘6장: 비전의 이행’에서는 런던플랜 이행에 대해 서술하고, 여섯 가지 계획목표의 이행 과정을 점검할 수 있는 장치들과 핵심성과지표(Key Performance Indicators: KPI)를 제시함
- 지역현황 및 동향의 지속적인 점검과 최신자료 업데이트를 통해 런던계획에서 정하고 있는 구체적 실행과제의 달성 정도를 평가하고 런던플랜이 지향하는 목표에 접근할 수 있도록 함

## ● 모니터링을 위한 데이터 구축

- London Development Database(LDD) 시스템 구축을 통해 주요 런던개발에 관한 자료를 기록

- GLA는 1989년 구축된 런던개발 모니터링시스템(London Development Monitoring System: LDMS)을 2004년 새로운 모니터링시스템(London Development Database: LDD)으로 대체

- LDD는 런던권의 계획허가과정을 기록하도록 구축된 시스템으로서

모든 계획허가과정의 정보가 포함될 수 있도록 각 자치구, 즉 런던시와 32개 구(Boroughs)가 계획허가에 관한 데이터를 직접 시스템에 입력하고 이를 다시 활용할 수 있게 함

- 핵심성과지표(KPI)와 함께 경제, 환경, 사회 및 보건 등과 관련한 맥락지표(Contextual Indicators)의 데이터 수집

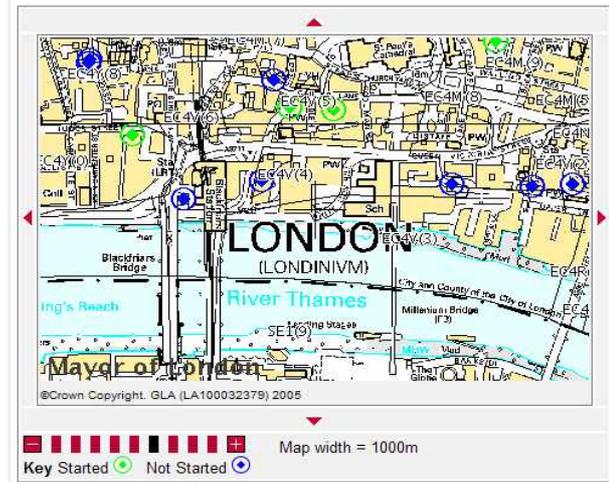
- 맥락지표에 대한 데이터 및 소스는 상당히 방대하며, 이에 대한 데이터를 구성하기 위해 GLA 경제보고서, 에너지통계, 교통통계 등의 데이터를 가공하여 활용

## ● 연차보고서(London Plan Annual Monitoring Report, AMR) 발간

- 연차보고서는 2005년 발간되기 시작하여 2009년 2월 다섯 번째 연차보고서(AMR5, 2007. 4~2008. 3)를 발간하였으며, 25개 핵심성과지표(KPIs)와 진행상황은 [표]와 같음

- 연차보고서의 주요 내용은 런던의 변화상황, 각 핵심성과지표의 추이, 하위계획의 추진상황, 해당기간 동안의 주요 개발상황 및 시장의 계획활동 등임

[그림 2] LDD 시스템을 통한 개발지역 상황



[표] 영국 런던플랜의 계획목표별 핵심성과지표(KPIs) 및 진행상황 점검

계획목표	핵심성과지표(KPIs)	진행상황	
		2007	2008
① 녹지공간 보존 등 성장지향	1. 기 개발지 토지에서의 개발비중	+	+
	2. 주택개발밀도 증가	+	=
	3. 새로운 개발에 따른 기 지정된 오픈스페이스 손실의 방지	=	-
② 사람중심 도시	4. 신규주택 공급 증가: 매년 최소한 3만 500단위	+	=
	5. 저소득주택 공급의 증가	=	=
③ 번영한 도시	6. 런던 내 주거와 근무지 비중의 순 증가율	=	=
	7. 오피스시장의 충분한 개발수용량 확인	+	+
	8. 기초지역의 할당 목표치와 권역 우선권을 충족하는 경제 및 인구성장률	+	+
④ 사회적 용화를 꾀하는 도시	9. 노동시장에서의 상대적 약자에 대한 고용기회 증가	-	-
	10. 생계보조 의존비율을 전국 평균 이하로 낮춤	-	-
	11. 근린재개발 연면적 목표에 대한 개선	+	=
⑤ 런던으로의 접근성	12. 1인당 대중교통수단 사용량 증가	+	+
	13. 혼잡통행료 구간의 차량 감소	+	+
	14. 2011년까지 블루리본네트워크 통과 화물 및 여객 5% 증가	=	=
	15. 2021년까지 대중교통 수용량 50% 증가	+	+
	16. 기회와 강화 지역개발 지원을 위한 적절한 수송량 배분	+	+
	17. 대중교통 접근성이 높은 지역에 위치한 일자리수 증가	+	+
⑥ 녹색도시	18. 자연보전이 필요한 지역의 보호	-	-
	19. 가정폐기물 재활용 또는 퇴비사용 증가	-	-
	20. 폐기물 처리시설의 양적 요구 증가	=	=
	21. 쓰레기 자체 처리율	=	=
	22. CO <sub>2</sub> 발생 감소율	=	=
	23. 재생가능 자원에서의 에너지 생산량 증가	=	-
	24. 범람원의 기능적 손실 방지	+	+
25. 런던 내 빌딩 중 위험한 빌딩의 비중 감소	+	+	

주: 모니터링 결과의 진행상황 표기 중 (+)표시는 긍정적 경향을 띠는 지표, (-)표시는 목표와 부합되지 않는 부정적 경향을 띠는 지표, (=)표시는 변화가 없거나 데이터 부족으로 경향성의 판단이 어려운 지표임.

자료: GLA, 2009, London Plan Annual Monitoring Report 5.

### 3. 일본 수도권정비계획의 모니터링

#### ● 수도권정비계획의 개요

##### ■ 2006년 6차 수도권정비계획 수립

- 수도권정비계획은 수도권 건설과 질서 있는 발전을 꾀하기 위하여 「수도권정비법」에 의거, 1958년 1차 계획을 수립한 이래 현재는 2006년에 수립한 6차 수도권정비계획을 추진 중

##### ■ 6차 수도권정비계획은 기본편과 정비편으로 구성

- 기본편의 계획기간은 2015년까지이며, 장기적이고 종합적인 관점에서 수도권 정비에 대한 기본방침, 수도권의 장래상을 제시하고 이를 실현하기 위한 방안을 기술
- 정비편의 계획기간은 2006년부터 5년간이며, 수도권지역 중 기성시까지, 근교정비지대와 도시개발구역에 있어서 광역적 정비의 관점을 포함한 도로, 철도 등 각종 시설정비에 관한 내용을 기술

#### ● 일본 수도권정비계획 모니터링체계 및 운용

##### ■ 「수도권정비법」에 국회에 대한 보고 등에 관한 조항(제30조 2)을 마련하고, 수도권정비계획의 책정 및 실시에 관한 상황을 매년 의회에 보고

- 국토교통성은 수도권에서 일어나고 있는 주요 사항 및 최근의 동향을 파악하고 수도권정비계획의 추진상황을 점검하여 의회에 보고하기 위해 모니터링 실시 및 연차보고서 발간

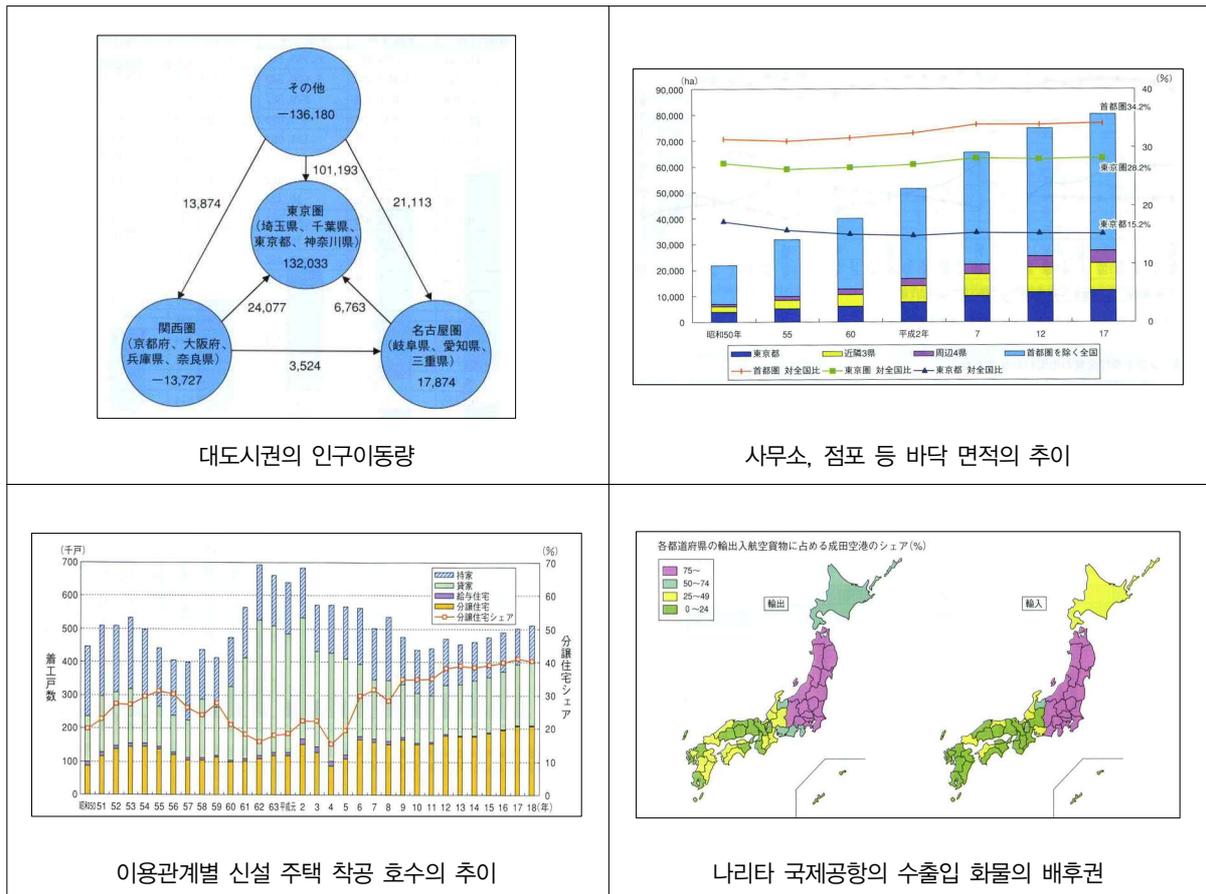
##### ■ 최근 이슈 중심의 모니터링 운용

- 영국의 런던플랜 모니터링이 특정계획의 진행상황과 성과를 측정하는 모니터링이었던 반면, 일본 수도권정비계획 모니터링은 최근의 도시 및 지역변화 추세를 체계적으로 분석하여 계획책정에 참고하거나 보고하는 목적임
- 도시의 변화추세를 파악하기 위하여 최근 이슈 중심의 모니터링체계를 갖추고, 최근의 변화모습 중 특기할 만한 사항을 중점적으로 살펴본 후 나머지는 일반부문이나 통계자료로 분리하여 파악하고 있음

## ● 연차보고서(수도권백서, 首都圏白書) 발간

- 일본 수도권백서의 정식명칭은 ‘수도권정비에 관한 연차보고’이며, 1976년부터 매년 발간되고 있는데 2008년 7월에는 ‘수도권백서(平成20)’가 발간된 바 있음
- 연차보고서는 전체 3장으로 구성
  - 제1장은 수도권을 둘러싼 최근의 동향 중에서 해당연도의 특징적인 사항이나 권역정비에 관한 시책에 대해서 기술하고 있으며, 매해 주요 이슈에 따라 내용이 변경
  - 제2장은 수도권의 현황으로 인구, 산업, 주거, 환경, 사회자본정비 등 각 분야에 대한 수도권 현황을 분석해서 기술
  - 제3장은 수도권정비에 관한 각종 데이터로 수도권 인구, 산업, 환경, 주택 등 각 분야에 대한 데이터 제공
- 표현방식 및 작성사례
  - 수도권정비에 관한 각종 데이터를 표, 그림, 그래프, 지도 등 다양한 방식으로 제공

[그림 3] 일본 수도권백서의 지표별 작성사례



## 4. 영국 및 일본 수도권 모니터링의 시사점

### ● 체계적인 모니터링을 위한 3박자 요소를 갖추는 것이 필요

#### ■ 명확한 계획목표 및 정책의 방향성 설정

- 영국 런던플랜과 일본 수도권정비계획의 모니터링 체계 및 운용방식은 서로 다르지만 두 지역 모두 명확한 계획목표 및 정책의 방향성을 지니고 모니터링 결과를 활용하여 시장상황과 여건변화에 유연하게 대응
- 영국 런던플랜은 여섯 가지의 계획목표를 설정하고 이에 따른 핵심성과지표를 구성하였으며, 일본 수도권정비계획은 최근 수도권정비 추진상황을 점검하고 정책의 방향성을 수년간 모니터링하여 향후 계획책정에 반영

#### ■ 간결한 모니터링 지표 및 구조 설계

- 계획수정에 유용하게 반영되고 계획수행과 모니터링 간 관계를 강화하기 위하여 정책의 핵심을 파악할 수 있는 명확하고 간결한 핵심지표를 선정
- 영국 런던플랜의 경우 계획목표별 25개의 핵심성과지표를 구성하고 모니터링시스템을 구축하여 연도별 진행상황과 성과를 측정하고 있으며, 일본 수도권정비계획은 매년 수도권정비에 관한 각종 데이터수는 다르지만 약 30개 내외의 지표를 구성하여 지속적으로 지역을 관찰하고 변화추세를 파악

#### ■ 연차보고서의 중요도 및 활용도 제고

- 영국 런던플랜, 일본 수도권정비계획은 수도권계획을 효율적으로 달성하기 위하여 법에 따라 매년 연차보고서 작성을 규정
- 법적인 절차뿐만 아니라 실질적 운용을 위해 매년 연차보고서를 발간하여 계획에 활용하고 홈페이지에 게시하여 국민들에게 정보를 제공함으로써 지역에 대한 이해를 도모
- 지역통계, 공간구조 분석 등 기술적인 모니터링 부문과 함께 지역 내 시책변화 등에 관한 내용도 파악하도록 하여, 이를 통해 지역개발에 있어 각 부문별 투자 중복성을 방지하고 계획권역별로 차별성 있는 개발을 유도

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 김태환 연구위원 (thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 유현아 연구원 (hayou@krihs.re.kr, 031-380-0210)