

# ‘대한민국 도시대상’의 과거와 현재 그리고 미래

심재문  
국토교통부  
도시정책과 사무관

새천년을 맞이하면서 ‘개발중심의 도시정책’에서 ‘삶의 질과 도시의 지속가능성을 높이는 도시정책’으로 패러다임의 전환이 필요하다는 공감대가 형성되기 시작하였다. 이러한 공감대를 바탕으로 1년 동안 지방자치단체가 도시공간과 시민의 삶의 질을 개선시키고 도시의 경쟁력을 향상시키기 위해 기울여 온 성과를 평가하기 위해 ‘도시대상’을 도입하였고, 지난 2000년 ‘지속가능한 도시대상’이라는 명칭으로 처음 시상한 이래 올해로 15회째를 맞이하였다.

도시대상은 그동안 지속가능한 개발과 특색 있는 도시조성을 유도하였고, 시민들을 위한 도시행정과 건전한 도시경영정책을 추진하였으며, 시민들의 도시행정에 대한 관심과 참여를 이끌어왔다.

## 추진과정

2000년에 시행한 첫 번째 도시평가에서는 주민참여, 문화도시, 친환경, 녹색교통, 자족도시, 정보화 등 6개 분야의 22개 평가항목과 60개 세부평가지표를 토대로 도시의 다각적인 모습을 살펴보았다. 분야별로 가중치를 반영하여 총 100점 만점으로 도시를 평가하는 ‘종합점수체계’를 채택하였는데, 이러한 평가방식은 2006년 제7회 평가까지 지속되었다. 그러나 ‘종합점수 평가체계’의 정량적 산정방식은 특정 분야에 대한 지자체의 핵심 노력을 평가할 수 없다는 한계를 보였다. 이를 개선하기 위하여 2005년 제6회 평가에서는 특정 분야에 특화된 지방자치단체의 노력을 평가하는 ‘모범사례 분야’가 도입되기도 하였다.

도시의 정체성과 특화도시에 대한 필요성에 따라 2007년 제8회 평가부터 ‘종합점수 평가체계’에서 ‘개별점수 평가체계’로 전환하였고, 이러한 평가체계 아래 평가도시별 종합점수는 ‘살고 싶은 도시 만들기’ 부문과 ‘살고 싶은 시범도시 만들기 공모사업’ 부문으로 분류하여 평가하였다.

2008년 제9회부터는 도시정책의 최신 동향을 반영하고 새로운 도시정책을 적용시킨 사례를 발굴 및 홍보하기 위하여 '선도사례' 분야를 신설하였다. 또 2011년 제12회 평가에서는 도시기본계획의 수립이나 변경 이후 그로 인한 효과를 검증하고 도시기본계획에 대한 관심도를 향상시키고자 '도시기본계획' 분야를 신설하였다. 그리고 올해 제15회 평가에서는 '도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가'의 평가지표 중 일부를 수정하여 반영하였다.

이렇듯 15년이라는 시간 동안 다양한 모습으로 변화하는 도시에 따라 그에 대한 평가도 시의적절하게 변화하여 왔다.

## 평가방법

'2014 대한민국 도시대상'은 도시공간과 시민 삶의 질을 개선시키고 도시의 경쟁력을 향상시키기 위해 추진한 성과를 종합적으로 평가하는 종합평가 부문과 다른 지방자치단체에 모범이 될 수 있는 창조적이고 우수한 도시정책 사례를 평가하는 선도사례로 구분하여 평가하였다.

먼저 정주 문화, 경제 활력, 녹색 안전, 주민참여, 계획역량 등 5개 부문을 평가하는 종합평가에서는 올해 각종 사건 사고 등으로 인하여 안전에 대한 국민적 관심이 높아짐에 따라 녹색 안전 부문에 대한 배점을 20점에서 25점으로 상향 조정해 안전과 관련한 가중치를 높였다.

평가 부문별로 들여다보면, 정주 문화 부문에서는 살고 싶은 도시를 조성하기 위한 가장 기본적인 요소인 주거환경에 대한 개선, 건전한 도시문화 조성, 녹색교통 활성화 등 쾌적한 도시 정주환경 조성을 위한 노력을 평가한다.

경제 활력 부문에서는 '활력 있는 도시가 되기 위해서는 기본적으로 도시 내에 사람이 일하고 소비할 수 있는 물리적인 환경이 조성되어야 한다'는 전제

에서 도시가구의 고용 및 소비와 관련된 경제적인 측면을 평가한다.

녹색 안전 부문에서는 시민의 안전과 건강을 증진시키고 삶의 질을 향상시키기 위한 정책과 시민의 안전과 건강을 위협하는 다양한 원인들을 감소시키기 위한 지속적인 예산투자 실적을 평가한다.

주민참여 부문에서는 주민참여의 활성화 정도를 평가하고, 주민참여가 다수의 주민을 위해서 효과적으로 기능하고 있는지와 지방자치단체의 주민참여 활성화를 위한 제도적인 노력을 평가한다.

마지막으로 계획역량 부문에서는 지방자치단체의 계획역량이 높을수록 시민들의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 도시계획이 수립된다는 점에서 인적 수준 제고, 조직적 기반, 계획집행 여건 등을 평가한다.

선도사례 부문은 도시재생, 마을 만들기, 창조도시 등 도시계획의 새로운 비전과 패러다임을 제시하는 각 지방자치단체의 우수한 도시계획사례를 발굴하는 데 목적이 있다. 이에 따라 도시계획 분야의 전문가들로 구성된 평가위원들이 지방자치단체에서 응모한 다양한 사례들을 지속가능성, 효율성, 쾌적성, 창조성, 실행성 등 5개 지표들을 기준으로 정성적 평가방식을 통해 평가한다.

평가 과정은 종합평가 부문과 선도사례 부문 모두 제출된 서류와 증빙자료에 대해 평가하는 1차 서류심사와 1차 서류심사에서 선정된 지방자치단체(수상 도시의 3배수 내외)를 대상으로 자료의 사실 확인과 현장답사를 실시하는 2차 실사평가로 이루어진다.

## 인센티브

국토교통부는 '대한민국 도시대상'에 대한 지방자치단체의 관심 확대와 바람직한 도시정책을 지속적으로 이끌어 내기 위해 국토교통부에서 지방자치단체에 지원하는 각종 사업 평가에 가산점을 부여하고 있

다. 또한 공무원의 역량을 강화하기 위해 우수 도시의 담당공무원에 대해서는 해외시찰을 통해 선진국의 다양한 도시정책을 살펴볼 기회도 제공한다.

### ‘2014년 대한민국 도시대상’ 시행 결과

살기 좋은 도시를 만들기 위해 기초자치단체가 지난 한 해 동안의 노력과 성과를 평가한 ‘2014 대한민국 도시대상’에는 종합평가 부문에 29개, 선도사례 부문에 27개 등 56개 부문에 40개 기초자치단체가 응모하였다. 이들은 저마다 수준 높은 도시정책으로 선의의 경쟁을 펼쳤다. 최종 평가 결과 강원도 강릉시가 종합평가 부문에서 최우수 도시로 선정되어 대통령상을, 종합부문 2위로 선정된 부산광역시 기장군과 선도사례에서 최우수 평가를 받은 경상남도 창원시는 국무총리상을 받았다.

종합평가 부문의 부문별 대상은 서울 종로구(정주·문화), 경남 거창군(경제·활력), 서울 강동구(녹색·안전), 광주 동구(주민참여), 대구 수성구(계획역량)가 선정되어 국토교통부 장관상을 받았다. 또 선도사례 부문에서는 대구 중구(도시재생), 경기 포천시(창조도시), 광주 남구(마을 만들기)가 선정되어 국토교통부 장관상을 수상하였다. 이 밖에 특별상인 중앙일보 사장상에는 대전 서구(종합부문)가, 대한국토·도시계획학회장상에는 광주 광산구(선도사례)가 각각 선정되었다.

종합평가 부문에 응모한 기초자치단체에 대한 평가 결과, 전체적으로 경제·활력 부문에서는 상대적으로 편차가 적게 나타났으나 주민참여와 계획역량 부문의 편차는 컸다. 기업 유치, 일자리 창출 등 경제적인 측면을 평가하는 경제 활력 부문은 대다수 기초자치단체가 큰 노력을 기울이고 있기 때문에 차별성을 찾기 어려웠으나, 주민참여나 계획역량 부문에서는 자치단체별로 역량의 차이가 매우 크게 나타나고 있었다.

선도사례 부문에서는 기초자치단체별로 도시재생, 창조도시, 마을 만들기와 관련한 여러 사례들을 응모하는 등 우수한 도시정책 사례가 제출되었다.

종합평가 부문에서 대통령상을 거머쥔 강릉시는 평가의 모든 부문에서 고루 우수하였지만, 특히 주민참여 부문과 계획역량 부문에서 높은 평가를 받았다. 먼저 주민참여 부문의 경우 골프장 조성사업과 관련하여 지역주민들과 갈등을 빚게 되자 대안사업을 제시하는가 하면 다자간 협의체를 구성해 갈등을 예방·해소하였다. 특히 개발계획의 수립단계에서부터 주민들이 행정에 참여하는 것이 가능하다는 점을 보여준 모범사례가 되었다. 또한 계획역량 부문에서도 공무원들의 도시계획 관련 교육이수에 상당한 노력을 기울이고, 별도의 상임기획단 구성을 통해 도시계획 업무의 전문성을 높이고 있다는 점에서 응모한 다른 기초자치단체에 비해 우수한 평가를 받았다.

종합평가 부문에서 2위를 차지한 부산광역시 기장군의 경우에도 모든 평가 부문에서 고루 우수한 평가를 받았지만, 특히 주거환경의 만족도와 질적 수준을 높이고자 1인당 주거면적을 향상시키고 주거 및 교육환경보전을 위해 숙박·위락시설과 같은 유해시설을 불허하고, 공익시설을 적극적으로 유치하는 등 정주 문화 부문에서 다른 지방자치단체에 비해 돋보이는 성과를 거뒀다. 또한 군에서 별도로 마련한 운영지침에 따라 도시계획위원회를 운영하고, 이에 대한 전문영역별 위원들의 참여율도 높으며, 도시계획시설의 합리적 계획과 적시 공급에 노력을 기울이고 있다는 점에서 계획역량 부문에서도 우수한 평가를 받았다.

선도사례 부문에서 최우수 평가를 받은 경상남도 창원시는 기존의 지역자산에 예술과 문화를 접목해 원도심 재생의 가시적인 성과를 보이고 있는 ‘창동예술촌’과 ‘부림시장 창작 공예촌’ 조성사업 등 도시재생을 추진한 사례가 높은 평가를 받았다. 특히 지속 가능한 도시재생사업을 추진하기 위하여 도시재생

지원센터와 마산합포구 원도심 재생 민 관협의회 및 주민협의회를 구성하여 운영하고 있으며, 주민 상인 학교 등 각종 교육 및 지원사업도 추진하는 등 하드웨어뿐만 아니라 소프트웨어에서도 다른 지방자치단체의 모범이 되는 모습을 보여주었다.

이번 '2014 대한민국 도시대상' 평가를 통해서 많은 지자체가 신도시 개발보다는 지속가능한 도시 재생으로 도시계획 및 도시행정의 방향을 전환하고 있다는 것을 확인할 수 있었고, 이를 통해 도시공간과 시민의 삶이 질이 좋아지는 대한민국 도시의 밝은 미래를 그려볼 수 있었다.

### 도시대상의 성과와 한계

도시대상의 종합평가 부문은 도시의 다양한 분야에 대한 객관적인 평가를 통해서 지방자치단체의 전반적인 역량을 한 단계 끌어올렸으며, 선도사례 부문은 각 지방자치단체의 우수한 사례를 발굴하여 보다 높은 수준의 도시정책들을 확산시키는 데 기여하였다. 또한 평가 과정에서 도시 간의 부당한 경쟁은 지양하고, 객관적인 평가기준을 제시하여 공정성을 확보하였다는 평가를 받고 있다. 특히 15년 동안 도시평가를 진행하면서 도시정책의 미래상과 모범사례를 제시하고, 새로운 발전 틀을 제시하였다는 평가와 함께 우리나라의 도시계획 및 도시행정 분야에 대한 대표적 평가체계로 자리 잡았다.

그러나 '대한민국 도시대상'이 도시 분야의 대표적 평가체계로 평가되고 있음에도 불구하고 매년 응모하는 기초자치단체의 수가 들쭉날쭉하다는(특히 지방선거가 있는 해에는 응모 지자체 수가 급감함) 문제가 발생하고 있다. 이는 도시대상 수상 이후 도시관리방안에 대해 재정립하는 과정이 뒤따르지 않아 실제 지자체에 의해 제시된 계획과 정책의 실현 여부에 대한 평가가 사실상 어려워 도시대상을 도시에 대한 단순한 평가수단 이상으로 활용하는 데 한계가 있었

기 때문이다. 따라서 도시대상을 평가제도로 그 취지도 살리면서 중앙정부의 정책이나 지방자치단체의 도시계획과 도시행정을 긴밀하게 연계하는 정책적인 실효성을 높일 수 있는 방안을 강구할 필요성이 있다.

### 발전방향- 지속가능성 평가와의 관계

올해는 '대한민국 도시대상'이 15회째 맞은 해이면서 '도시의 지속가능성 및 생활 인프라 평가'를 처음 실시한 해이기도 하다. '도시의 지속가능성 평가'는 지난 2006년 12월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2가 신설되고, 2014년 1월에 동법 시행령 제4조의4가 마련되면서 법적 기반을 갖추게 되었는데, '도시의 지속가능성 강화'라는 동일한 목적을 가진 두 제도가 동시에 실시되면서 양자의 관계 정립이 필요해졌다.

이에 따라 두 평가 제도를 병행하여 운영하는 것보다는 양자를 통합하는 방안을 검토하고 있다. 평가체계 통합의 큰 방향은 첫째, 시민들의 '삶의 질 향상'을 통한 도시의 종합적 지속가능성을 제고하기 위하여 종합적인 지표를 구성하고 둘째, 국토교통부의 주요 정책 관련 지표도 발굴하여 중앙정부와 지방정부 간 도시정책 소통수단으로 활용하며 셋째, 두 평가제도의 지표를 적극적으로 활용하고 최대한 객관적인 지표를 사용하는 것이다.

이러한 방향성을 가지고 현재 진행하는 연구를 통해 도시의 지속가능성이라는 목표하에 중앙정부의 정책과 지방자치단체의 도시계획 관리를 긴밀하게 연계하여 정책의 실효성은 높이면서, 시민이 공감하고 참여할 수 있는 다양한 정책 마련을 유도하는 도시평가체계를 구현하고자 한다.

### 참고문헌

- 1 국토교통부, 「2012년 도시대상개편연구」, 2012
- 2 국토교통부, 「2014년 도시대상 시행 및 평가」, 2014