

사·군 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가체계와 충청남도 적용방안

윤수향, 최원근, 이상신

충남연구원 기후변화대응연구센터 연구원, perfume3443@cni.re.kr

- ◇ 국가 및 도의 제2차 기후변화 적응대책 수립이 완료됨에 따라 이행평가 지침에 준하는 적응대책 이행평가 기준마련과 이행력 담보를 위한 평가계획 수립과
- ◇ 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제38조 2항에 근거한 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획(5개년)의 연도별 이행사항의 체계적이고 종합적인 점검·평가·환류 필요

□ 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 필요

- 제2차 국가(2016~2020) 및 충청남도(2017~2021) 기후변화적응대책 수립 완료로 지자체 적응대책 체제개편과 추진성과의 이행평가 제도화 필요성 증대
 - 법정계획인 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획(5개년) 시행의 적정성, 적절성, 연도별 이행사항 등 추진사항에 대한 종합적 관리체계 구축 시급
- 이에 지자체는 지자체 특성 반영 및 정량·정성적인 평가지표 기반의 자체 평가(self-evaluation) 실시로 스스로 진단하고 환류할 필요가 있음
- 이를 통해, 기후변화의 불확실성과 그에 따른 영향, 취약성, 사회·경제적 여건변화 등에 능동적이고 탄력적으로 대응하는 동시에 기후변화 위협요인 저감과 성과관리의 효과성, 효율성, 책임성 확보에 주력해야함

▶ 지자체에서 수립·시행하는 지자체 적응대책 이행을 점검하기 위해 지자체¹⁾는 「지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 지침(환경부, 2016)」에 준하는 자체평가 방법과 절차를 확인하고 평가 결과를 환경부²⁾에 제출해야함

□ 충청남도 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 현황

- 충청남도는 2016년 제1차 충청남도 기후변화 적응대책 세부시행계획(2012~2016) 이행이 완료됨에 따라 제2차 충청남도 기후변화 적응대책(2017~2021)을 수립·시행 중이며, 완료된 제1차 충청남도 기후변화 적응대책 세부시행계획은 이행평가 실시 대상임(표 1)
- 도내 15개 시·군의 경우 기초지자체별 특성에 부합하는 제1차 적응대책을 수립·시행 중에 있어 연차별 이행평가가 필요함
- 충남도내 이행평가 대상 지자체는 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가를 통한 자체평가와 자체평가결과서를 연도별로 제출할 필요가 있음
 - ※ 충청남도에 보고된 시·군 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 추진실적은 천안시가 유일하며, 천안시의 경우 매년 자체적으로 이행평가를 실시하고 있음

[표 1] 충청남도 시·군별 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립 현황

제1차 계획 수립	제1차 계획 수립 년도	제2차 계획 수립 예정 년도	비고
충청남도	2011	2016 (2차 계획 수립완료)	평가대상
시범 기초지자체(천안시 ³⁾ , 공주시, 아산시, 논산시, 예산군, 태안군)	2013	2018	평가대상
시범 기초지자체(서천군)	2014	2019	평가대상
보령시, 서산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 청양군, 홍성군	2015	2020	평가대상
부여군	2016	2021	2017년 이후 평가대상

- 1) 지자체는 매년 세부시행계획에 대한 이행평가를 실시하고, 계획 추진사항 등을 환경부에 제출하여야 한다. [저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가 기후변화 적응대책(2010.10), 제2차 국가 기후변화 적응대책(2015.12)]
- 2) 환경부장관은 「저탄소 녹색성장 기본법」에 근거하여 수립되는 「지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획」(이하 “세부시행계획” 이라 한다) 시행의 적정성 등을 확인하기 위하여 매년 그 실적 점검을 할 수 있으며, 필요한 경우 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.(영 제38조 제3항, 제5항)
- 3) 천안시는 환경부 지정 기후변화대응 시범도시(2009년 지정)로 지속적으로 기후변화 적응과 대응계획의 연도별 이행평가를 실시하고 있으며, 현재 2016년도 기후변화 적응계획 이행평가와 자체평가결과서 환경부와 충청남도에 제출함

□ 이행평가의 충청남도 적용에 대한 정책제언

○ 법정계획인 ‘기초지자체 기후변화 적응대책 세부시행 계획’의 이행력 담보를 위해 이행평가 지침에 따른 매년 자체평가와 환류 필요

→ 기초지자체 적응대책 이행점검 적극 권고와 지자체간 평가결과 정보교환 추진

▶ 환경부는 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 지침(환경부, 2016)에 따라 지자체 적응대책 이행평가를 제도화 할 예정으로 파악됨

○ 광역차원의 지자체 적응대책 이행점검 및 환류체계 구축

→ 도의 시·군 적응대책 이행점검체계 컨트롤타워 역할 수행을 통한 체계적 환류 시스템 구축

→ 광역지자체의 평가결과 환류 및 보고서 제출(환경부) 의무가 강화됨에 따라 시·군의 연도별 이행평가 자체평가결과서 제출(충청남도) 제도 마련

→ 계획의 관리기반 강화로 추진성과 확대와 신규 적응사업 발굴 활성화 기대

→ 충청남도 기후변화 적응 모범사업 선정·지원 등 우수사례 적극 공유

○ 평가결과 공개를 통한 지역 기후변화 적응 역량기반 마련

→ 평가결과 공개로 지역 기후변화 인식과 관심도 증진

→ 기후변화 적응 필요성 자각으로 선순환적 기후변화 정책개발·이행체계 구축

○ 정량평가 중심에서 질적 지표를 활용한 질 중심 평가 전환

→ 예산, 실적 등 정량평가를 지양하고 기후변화 적응정책의 질적 수준 평가로 효율적 적응정책 유도

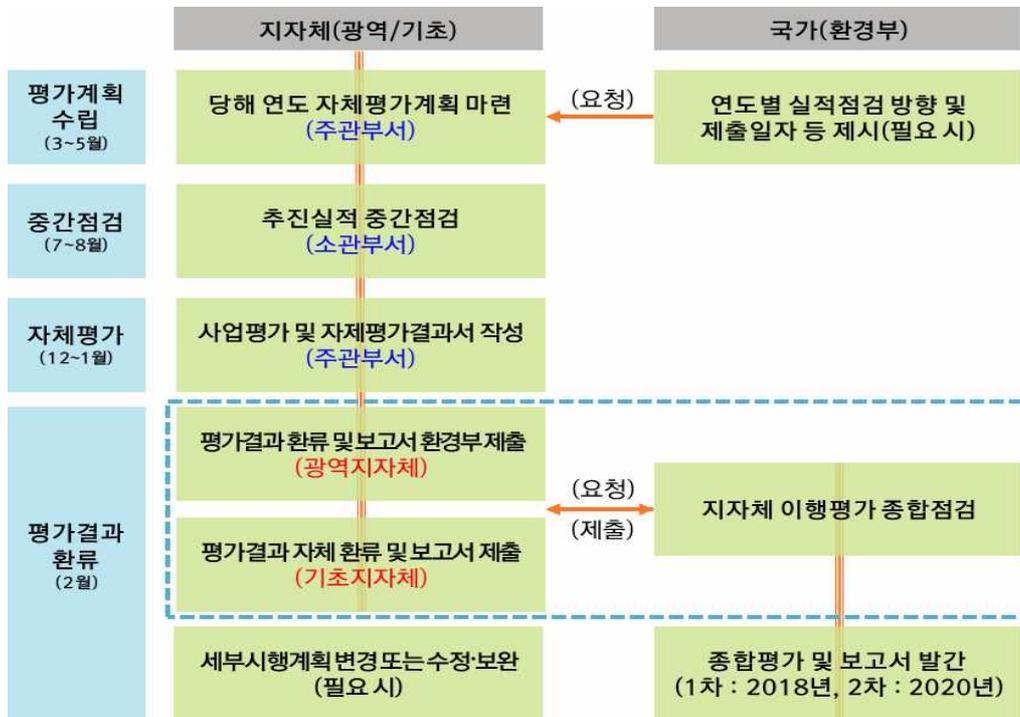
→ 완화-적응 공동이익(co-benefit) 실현 등 도전적 신규과제에 대한 평가예의 추진

□ 첨부 : 지자체 이행평가 절차 및 방법

- 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가는 지자체 주관부서⁴⁾(실무 담당자) 주도 하에 연도별 추진과제(세부사업)를 대상으로 평가계획 수립, 중간점검, 자체평가, 평가결과 환류의 4단계로 구분하여 매년 실시함(그림 1)
 - 평가계획 수립단계는 주관부서에서 당해 연도 자체평가 일정, 대상, 방법 등에 대한 구체적인 방안을 수립하여 소관부서에 해당 평가계획을 통보하는 과정을 의미함
 - 중간점검은 소관부서⁵⁾ 담당 추진과제별 집행실적과 예산, 사업량 등 여건 변화 등을 파악·모니터링하여 당초 계획대비 성과목표 달성의 효과적인 이행을 도모하기 위한 과정임
 - 자체평가의 경우 당해 연도 추진과제별 사업유형, 자원, 역량, 목표 달성도, 추진 또는 집행성과 등을 진단하고 평가하는 과정으로 소관부서는 추진실적과 평가결과를 제출(주관부서)하고 주관부서는 자체평가결과서 작성과 보고회를 개최하며, 평가 결과는 차년도 시행계획에 반영함
 - 평가결과 환류는 광역지자체의 경우 매년 평가결과 보고서 제출(환경부), 기초 지자체는 자체 실시하며, 향후 세부시행계획 변경 및 수정·보완 시 활용함
- 지자체는 자체평가 결과, 미흡 또는 시행상의 문제점, 한계점 등에 대한 후속 조치를 마련하고 이를 차년도 계획에 반영·추진해야하며, 필요할 경우 세부시행계획 변경을 통하여 추진과제의 추가 및 수정·보완해야함
- 환경부는 제2차 국가기후변화적응대책(2016~2020)의 점검 및 평가방향에 준하여 3차년(2018년), 5차년(2020년)에 지자체가 제출한 자체평가결과서를 기반으로 이행성과 종합평가 및 보고서를 발간함

4) “주관부서” 는 기후변화 적응대책 세부시행계획을 수립·총괄하는 부서를 의미한다.

5) “소관부서” 는 세부시행계획의 세부사업을 직접 시행하는 부서로 정의한다.



[그림 1] 지자체 세부시행계획 이행평가 세부절차(환경부, 2016)

- 시·도지사는 매년 자체평가 결과서 작성을 통해 익년도 2월까지 환경부 장관 (기후변화협력과)에게 제출해야함
- 연차별 세부사업의 이행여부 진단을 위하여 지표에 의한 평가를 실시하며, 주요 평가항목은 목표 달성률과 예산 집행률이며, 지표는 정량지표와 정성 지표로 구분하여 자체평가를 실시함(표 2)
 - 정량지표는 객관적으로 계량 가능한 성과를 산식에 근거하여 점수화하는 방식으로 사업유형에 따른 목표 이행력 진단을 위하여 목표 대비 성과 달성도와 재원의 활용 점수 산출을 위한 예산 집행도로 구분하여 평가함
 - 정성지표는 비정량적인 성과로 산식에 의한 점수 도출이 불가능한 주관적인 평가방식을 의미하며, 세부사업의 정책·제도적 목표 달성을 위한 노력의 정도를 평가하고 확정 예산의 집행노력을 구분하여 평가함
- ※ 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 당해 연도 계획 예산 대비 집행 확정된 사업비를 의미하며, 비예산 사업의 경우에는 예산 집행노력의 판단이 불가하므로 목표 달성 노력(달성률) 및 정책·제도적 목표만 평가함

[표 2] 세부사업 평가기준 및 방법(환경부, 2016)

구분	평가방법
정량 지표 (계량)	<p>○ 세부사업의 성과 목표치(예: 설치 개소, 재배면적, 저감율 등)에 대한 실적치 및 예산 집행 실적 정도에 따른 평가</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ■ 목표 달성 노력(달성률) = 실적치/목표치(%) ■ 예산 집행노력(예산 집행률) = 실적예산/계획예산(%) <p>· [우수] 세부사업 추진에 따른 정량적 목표 실적과 예산 집행률이 각각 90% 이상인 경우</p> <p>· [보통] 세부사업 추진에 따른 정량적 목표 실적과 예산 집행률이 각각 70% 이상 ~90% 미만인 경우</p> <p>· [미흡] 세부사업 추진에 따른 정량적 목표 실적과 예산 집행률이 각각 70% 미만인 경우</p> </div>
정성 지표 (비계량)	<p>○ 세부사업의 성과 목표(예: 조례 제정, 계획수립, 제도개선 연구 등)에 대한 노력 및 예산 집행 실적 정도에 따른 평가</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ■ 정책·제도적 목표 = 목표 달성을 위한 노력 정도를 평가 ■ 예산 집행노력(예산 집행률) = 실적예산/계획예산(%) <p>· [우수] 당초 계획에서 설정된 목표에 도달하고 예산 집행률이 90% 이상인 경우</p> <p>· [보통] 당초 계획에서 설정된 목표에 도달 중(지연)이며, 예산 집행률이 70%이상 ~90% 미만인 경우</p> <p>· [미흡] 당초 계획에서 설정된 목표를 미시행하거나 예산 집행률이 70% 미만인 경우</p> </div>

○ 이행평가 세부평가기준은 「지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획 이행평가 지침(환경부, 2016)」에서 별도 기술하고 있지 않고 있으며, 기준이 모호하여 다음의 표로 정의함(표 3)

[표 3] 이행평가 세부평가기준

구분	세부 평가기준	평가등급
정량 지표	목표 달성 노력(달성률)이 90% 이상으로 '우수'이고 예산 집행노력(예산 집행률)도 90% 이상으로 '우수'일 경우	우수
	목표 달성 노력(달성률)은 90% 이상으로 '우수'이고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 70%이상 90% 미만으로 '보통'일 경우	보통
	목표 달성 노력(달성률)은 90% 이상으로 '우수'이고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 70% 미만으로 '미흡'일 경우	보통
	목표 달성 노력(달성률)은 70%이상 90% 미만으로 '보통'이고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 90% 이상으로 '우수'일 경우	보통

구분	세부 평가기준	평가등급
	목표 달성 노력(달성률)은 70% 미만으로 '미흡'이고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 90% 이상으로 '우수'일 경우	보통
	목표 달성 노력(달성률)이 70% 미만으로 '미흡'이고 예산 집행노력(예산 집행률)도 70% 미만으로 '미흡'일 경우	미흡
	목표 달성 노력(달성률)이 90% 이상으로 '우수'이고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	우수
	목표 달성 노력(달성률)은 70%이상 90% 미만으로 '보통'이고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	보통
	목표 달성 노력(달성률)은 70% 미만으로 '미흡'이고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	미흡
정성 지표	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달'하고 예산 집행노력(예산 집행률)이 90% 이상으로 '우수'일 경우	우수
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달'하고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 70%이상 90% 미만으로 '보통'일 경우	보통
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달'하고 예산 집행노력(예산 집행률)도 70% 미만으로 '미흡'일 경우	보통
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달 중(지연)'이고 예산 집행노력(예산 집행률)이 90% 이상으로 '우수'일 경우	보통
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달 중(지연)'이고 예산 집행노력(예산 집행률)의 경우 70%이상 90% 미만으로 '보통'일 경우	보통
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달'하고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	우수
	정책·제도적 성과가 설정 목표에 '도달 중(지연)'이고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	보통
	정책·제도적 목표를 '미시행'하고 비예산으로 예산 집행노력(예산 집행률)을 측정할 수 없는 경우	미흡
정책·제도적 목표를 '미시행'하고 예산 집행노력(예산 집행률)이 70% 미만으로 '미흡'일 경우	미흡	