

미세먼지 저감을 위한 BID 도입 연구^{*}

- 영국 런던을 사례로 -

최선경^{*} · 남진보^{**} · 배현미^{***} · 조민영^{*} · 조계중^{****}

^{*}국립목포대학교 조경학과 석사과정 · ^{**}국립목포대학교 조경학과 조교수 · ^{***}국립목포대학교 조경학과 교수 · ^{****}순천대학교 조경학과 교수

I. 서론

1. 연구배경

최근 미세먼지(particulate matter:PM)는 인간건강에 치명적인 요소로 작용함은 널리 알려져 있다. 이에 국내에서는 미세먼지 저감을 위한 다양한 방법이 시도되고 있으며, 정부에서는 2016년 '6·3대책' 및 2017년 '미세먼지 종합관리대책'을 발표하는 등 정책을 통한 시도를 보여주었다. 하지만 국내 미세먼지 저감을 위한 접근 방법은 중앙정부와 지자체 등 공공부문 주도의 계획이 일반적이다(Nam and Bae, 2021). 그러나, 미세먼지 문제는 아직 지속되고 있으며, 공공부문의 책임으로는 한계를 보이기도 한다. 이에 문제 해결을 위해 다각적인 접근이 요구되며, 장기적인 관점에서의 운영관리에 한계를 보일 수 있다. 반면, 영국 런던에서는 정책을 통한 규제와 장기적 관리적 접근방법을 기반으로 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 미세먼지 절감방안을 시도하고 있다(Nam and Kim, 2019). 예로, 영국의 지역발달을 위한 정책인 상업개선지구(business improvement district)는 런던 공기질 네트워크(london air quality network)와 파트너십으로 민간부문 참여를 바탕으로 미세먼지 저감에 기여하고 있다. 이는 2003년 이후 지속되어 온 영국 BID 정책과 미세먼지 저감 접근 방법에 대한 이해가 요구된다. 이에 본 연구는 선진사례로서 미세먼지 저감을 위한 영국 BID와 관련하는 운영체계를 분석하기로 한다.

2. 영국 상업개선지구(BID) 소개

영국은 2004년 9월 BID법규(the business improvement districts regulations)를 발표하였다. 어떤 사업체는 일정 비율의 자금을 기부하고 지역의 문제점들을 공공서비스를 통해 해결하고자 한다면 규모 제한없이 설립을 제안할 수 있으며, 납세대상자 및 대상 부동산 총액평가의 50% 이상이 찬성하여야 한다(UK Gov, 2021). BID가 설립이 확정되면 운영을 위한 비영리

단체, 민관 파트너십이 합법적으로 설립되며 지역 사업체들에 의해 운영 감독이 이루어진다. 운영 기간은 최대 5년 이내로 지속 여부에 대해서는 재심사가 이루어진다. 자금은 구역 내 수혜자로부터 징수하는 부과금, 사업세의 1~2%(5%까지 가능하며, 과세대상자 투표로 결정), 민간부담금, 정부가 함께 부담하며 모금된 자금은 납세자들의 정확한 동의를 얻은 후에만 운용이 가능하다(Kim, 2005).

II. 연구방법

본 연구는 영국 BID 정책을 반영한 영국 런던의 사례를 조사하였다. 사례조사에 앞서 국내 및 해외 문헌연구를 통해 미세먼지 저감을 위한 영국 BID 정책 연구의 필요성을 도출하였다. 영국 정부 웹사이트 www.gov.uk를 통해 정책 자료 수집 및 분석하였으며, LAQN 웹사이트 및 관련 문헌을 조사, 분석하였다.

III. 결과

영국 BID의 운영체제를 분석한 결과, 정책으로 2004년 공포된 이후, 예산, 거버넌스, 파트너십, 모니터링, 유지관리의 큰 맥락에서 구분되는 특징을 가진다. 이러한 특징은 조성에서 그치지 않고 장기적인 운영관리를 위한 맥락과 함께 하고 있다.

1. 정책, 예산, 거버넌스, 파트너십, 모니터링, 유지관리 맥락에서의 책임공유

영국 BID는 2004년 이후 상업지구 민간부문에 추가적인 세금 정책으로, 기존 정부 세금 정책과 다르게 징수된 세금은 상업 지역 발전을 위해 민간부문의 세금 납입자가 잠재적 혜택을 수령할 수 있는 민간부문 주도 자발적 발전 정책의 특징을 가진다. 흥미로운 것은 이 세금이 런던 공기질 네트워크(London air quality network: LAQN)를 통해 미세먼지 저감을 위해 활용되

^{*}: 본 연구과제는 환경부 지정 전남녹색환경지원센터의 연구비 지원(2021년도)에 의해 수행된 연구과제입니다.

고 있다는 점이다. 또한, BID 정책을 중심으로 지자체의 미세먼지 저감을 위한 예산확보에 기여하며, 민간부문, 아카데미부문, 커뮤니티부문과 파트너십으로 연결되어 있는 거버넌스 구조를 가지고 있다.

BID정책으로부터의 예산은 지자체 경제적 기여와 동시에 아카데미 부문, 대학(특히, Imperial College와 King's College 등)의 모니터링을 위한 투자와 대학의 의사결정 참여 기반을 조성하는 거버넌스형 구조를 유지한다. 또한, 대학은 모니터링을 위한 시설을 구축하고 커뮤니티 부문과 파트너십을 통해 미세먼지를 포함하는 공기질에 대한 모니터링 데이터를 제공받는다. BID와 LAQN의 파트너십은 커뮤니티 부문에 미세먼지 저감을 위한 화단 및 벽면녹화 등 녹지 조성을 위한 기반 재원을 제공한다. 이렇게 조성된 미세먼지 저감형 가든은 커뮤니티 부문에서 조성 및 관리를 수행한다. 즉, BID를 정책을 통한 공공부문, 민간부문, 커뮤니티부문, 아카데미부문의 파트너십 구축을 통해 미세먼지 포함 공기질 개선을 위한 책임을 공유하고 있음을 발견하였다.

2. Longer-term 운영관리 체제

BID 정책의 구조를 분석한 결과, 정책, 파트너십, 예산, 거버넌스, 모니터링, 유지관리의 주요 맥락을 통해 장기적인 관점에서의 운영관리 체제를 발견하였다(Figure 1 참조).

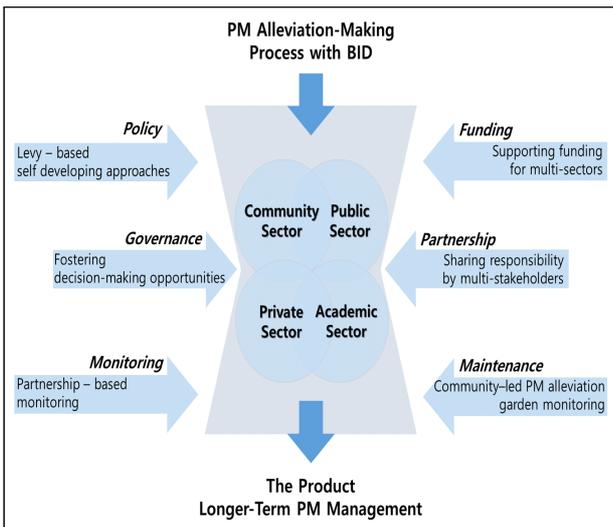


Figure 1. Charting long-term management structure for PM alleviation in relation with BID

정책, 예산, 파트너십, 거버넌스, 모니터링, 유지관리의 상호

협력적 운영체제는 장기적인 운영을 위한 기반으로 설명되고 있다(Nam and Nicola, 2019; Nam and Kim, 2019). 본 연구의 분석을 통해 BID는 위 맥락의 체계를 보여주고 있음을 발견하였다. 더 나아가, 정책, 예산, 파트너십, 거버넌스, 모니터링, 유지관리의 상호상관성은 다양한 이해관계자, 즉, 공공, 민간, 학계, 커뮤니티 부문의 파트너십과 공존할 때, 장기적 운영관리 체계의 확립이 확고해질 수 있음을 도출하였다.

IV. 결론 및 시사점

영국 BID 정책은 미세먼지 저감을 위한 정책, 예산, 파트너십, 거버넌스, 모니터링, 유지관리의 구체성을 보여주며, 다양한 이해관계자, 특히 공공, 민간, 커뮤니티, 학계 등이 책임을 공유하는 파트너십 구조로 장기적인 운영관리를 위한 체제를 보여주었다. 이에 BID를 위한 국내 시사점을 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 정책으로서의 정착과 추가적인 세금으로서 예산확보에만 국한될 것이 아니라, 공공, 민간, 학계, 커뮤니티 부문에 동등한 의사결정의 기회와 책임의 권한을 수반을 고려해야 한다. 둘째, 미세먼지 저감을 위한 조성에 한정될 것이 아니라, 정책, 예산, 파트너십, 거버넌스, 모니터링, 유지관리의 상호협력적 맥락을 파악하여 장기적인 운영관리 체제를 위한 사례를 반영하여야 한다. 영국 BID를 통한 다양한 이해관계자들의 책임공유와 장기적인 운영관리 체제의 구축과 장기적인 과제인 미세먼지 저감을 위한 긍정적인 사례를 소개하였기에 본 연구의 의의를 가진다.

참고문헌

1. Kim, M.(2005) Introduction of the UK's commercial improvement district (BID). Korea Research Institute for Human Settlements 283: 98-105.
2. Nam, J. and H. Bae(2021) A Study on Acceptability and Feasibility of Green Spaces Making for Particulate Matters Alleviation in Industrial Complex - A Case of Yeosu National Industrial Complex-. the Journal of Korean Island(forthcoming).
3. Nam, J. and K. Kim(2019) Exploring community-led particulate matters abatement -the cases of particulate matters abatement community gardens in London, UK-. Journal of Recreation and Landscape 13(3):39-52.
4. Nam, J and N. Dempsey(2019) Place-keeping for health? charting the challenges for urban park management in practice. Sustainability 11(16):4383.
5. <https://www.gov.uk/>