

도시재생사업의 모니터링 및 평가방안 연구: 선도지역을 사례로

A Study on the Monitoring and Evaluation of Priority Projects for Urban Regeneration

김륜희¹ · 이종근² · 이삼수³

Ryoon-Hee Kim¹, Jong-Gun Lee² and Sam-Su Lee³

(Received January 22, 2015 / Revised January 29, 2015 / Accepted January 29, 2015)

요 약

본 연구는 도시재생사업이 본격적으로 추진됨에 따라 도시재생전략계획 수립, 도시재생활성화지역 지정, 그리고 도시재생활성화계획 수립에 필요한 기초 DB 구축 및 도시재생사업의 평가·모니터링 방안 도출을 목적으로 한다. 연구과정은 13개 선도지역의 공모제안서 및 13개 선도지역 중 도시재생활성화계획을 수립하고 있는 4개 지역(서울, 창원, 부산, 영주)의 도시재생활성화계획(안)을 토대로 기초 DB 및 평가·모니터링 지표를 검토하였다. 연구결과 선도지역 도시재생사업의 평가·모니터링을 위해서 다음과 같은 방안이 도출되었다. 첫째, 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 재생전략·활성화계획 수립을 지원하고, 나아가 재생 활성화 사업과 각종 도시재생사업을 체계적으로 관리할 수 있는 종합정보체계가 필요하다. 둘째, 도시재생사업 진행에 대한 모니터링이 보다 제도화되어야 한다. 셋째, 전략계획 및 활성화계획의 수립과정에서 도시 또는 군기본계획·관리계획과 연계성 확보가 필요하다. 마지막으로 상향식(Bottom-up) 도시재생사업에 적합한 모듈화 계획의 도입과 평가가 필요하다.

주제어 : 도시재생, 선도지역, 모니터링 및 평가, 지방자치단체

ABSTRACT

This study is significant by suggesting the plan of urban regeneration strategy, selection of vitalization area and build basic DB for establishing a plan of urban regeneration vitalization and draw measures to evaluate and monitor as urban regeneration project is promoted in earnest. For the process of study, basic DB and evaluation-monitoring index were examined based on collaboration proposal of 13 leading areas and (the agenda of) the plan of urban regeneration vitalization in 4 areas(Seoul, Changwon, Busan, Yeongju). This study can be concluded as follows; First, general information system which can support regeneration strategy-vitalization plans for smooth promotion of the project and manage regeneration vitalization project and all kinds of city maintenance projects systematically are necessary. Second, monitoring of regeneration project should be firstly institutionalized. thrid, it's necessary to secure that city or county foundational-management plan and the relations during the establishment of strategic-vitalization plan. Finally, it's necessary to introduce and evaluate modularized plan suitable for Bottom-up regeneration project.

Key words : Urban Regeneration, Priority Projects for Urban Regeneration, Monitoring and Evaluation, Local Government

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근 인구성장의 정체와 급속한 고령화를 경험하고 있는 우리나라 대부분의 도시는 도시기반시설의 부족, 노후시설에 대한 정비의 지체, 지역산업의 쇠퇴와 역외이전, 지역공동체

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: egalias@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원(교신저자: city97@lh.or.kr)

3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

의 약화와 유·무형 지역자산의 방치 등으로 자생적 재생역량 및 도시 성장 동력이 쇠퇴하는 문제를 겪고 있다.

정부의 현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로 추진하기 어려운 바, 현행 제도의 미비점을 보완하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 주민의 생활여건을 개선하고 구도심과 비롯한 도시 내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련하고자 하였다.

이를 위해 계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 하는 한편, 궁극적으로는 지속적 경제성장 및 사회적 통합을 유도하고 도시 문화의 품격을 제고하는 등 국민 삶의 질을 향상시키고자 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)』을 제정하여 '13.12월부터 시행되었다. 그리고 '14년 4월에 13개 지역의 도시재생 선도지역을 지정하는 등 도시재생사업을 본격적으로 추진하고 있으며, 도시재생 선도지역(경제기반형 2개, 근린재생형 11개)에 정부예산 1,400억의 4년간 지원 및 각 부처 예산을 집중 지원하는 협업체계를 구축하고자 하고 있다.

그러나 상향식 계획의 특성상 도시재생사업이 지향하는 목표, 구현하고자 하는 가치가 다양·다기하고 사업절차와 목표체계가 복잡할 뿐만 아니라 과도한 계획수립체제로 구성되어 있어 실제적인 실행 및 사업화 등에 의문이 제기되고 있다. 도시재생사업이 지향하는 목표와 가치가 달성되고 있는지, 달성되었는가를 평가하는 모니터링 및 평가체계의 중요성이 높아지고 있는 상황에서 본 연구는 지자체가 제출한 공모제안서와 활성화계획(안)을 바탕으로 선도지역 지정과 활성화계획(안) 수립과정에 활용된 기초 DB 및 지표의 변화를 고찰함으로써 평가체계 및 지표개선을 위한 방안도출을 목적으로 한다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구는 『도시재생법』 시행 후 처음으로 도시재생사업으로 추진되고 있는 13개 도시재생 선도지역을 대상으로 하였다. 도시재생사업의 평가·모니터링 분석에 필요한 자료는 13개 선도지역의 공모제안서 및 13개 선도지역 중 도시재생 활성화계획을 수립하고 있는 4개 지역(서울, 창원, 부산, 영주)의 도시재생활성화계획(안)을 토대로 기초 DB 및 평가·모니터링 지표를 검토하였다.

『도시재생특별법』상의 기초자료 구축 및 도시재생전략계획 및 활성화계획 가이드라인, 2014년 도시재생선도지역 사업 모니터링·평가계획 등의 근거자료와 도시재생선도지역의

공모제안서 및 도시재생활성화계획(안)을 비교분석하였다. 이를 토대로 향후 지자체가 활용가능한 기초DB의 구축방안을 검토하고, 도시재생선도사업의 추진과정상에서 추진실적 및 사업 추진성과 등을 점검하고 환류하기 위한 평가·모니터링 방안을 도출하고자 한다.

2. 개념정의 및 선행연구 고찰

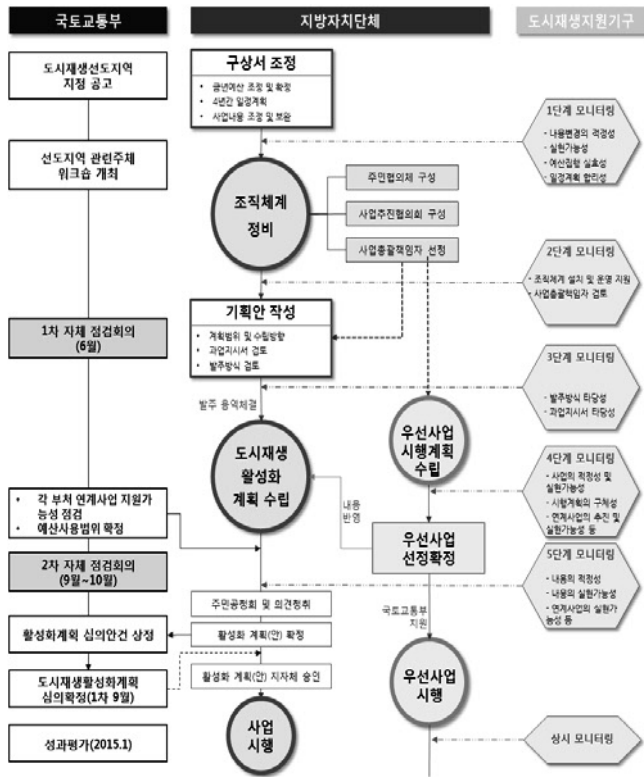
2.1 모니터링·평가의 개념 및 유형

(1) 모니터링

일반적으로 모니터링이라고 불리는 사업평가는 가장 대표적인 과정평가중의 하나로서 때로는 점검이라고 부르기도 하며, 성과 모니터링은 사업목표를 향한 사업추진의 주기적인 측정(노화준, 2007)이라고 할 수 있다. 정책 혹은 사업은 모니터링이라는 과정을 통하여 다양한 목적을 달성할 수 있으며, 주요기능은 첫째, 순응기능으로 제시된 기준과 절차에 얼마나 잘 순응하여 행동하고 있는지를 판단할 수 있다. 둘째, 감사기능으로 자원과 서비스가 실질적으로 도달되고 있는지를 판단하는데 도움을 준다. 셋째, 회계기능으로서 사업진행에 따른 사회·경제적 변화를 설명하는데 도움을 주는 정보를 생산한다. 넷째, 설명기능으로서 공공정책과 사업의 결과들이 서로 다르게 나타나는지를 설명하는데 도움을 주는 정보를 생산한다(Dunn, 1981; 나기산, 1998).

모니터링의 유형은 계획모니터링, 과정모니터링, 성과모니터링으로 구분할 수 있다(노화준, 2007). 첫째, 계획모니터링이란 사업의 투입 또는 사업활동을 사전에 결정/기대되었던 기준값이나 측정값과 비교하는 일련의 활동으로 구체적으로 지정된 대상 모집단 또는 지역에 도달되고 있는가, 프로그램 활동은 프로그램 설계에 구체적으로 명시된 대로 수행되고 있는가를 평가하는 단계이다. 둘째, 과정모니터링은 사업진행과정에서 사업이 사업목표를 성취하는 방향으로 어떻게 진전이 이루어져가고 있는가를 사정하기 위한 정보제공이 목적으로 사업자체에 대한 정보뿐 아니라 환경과 사업의 대상집단에 미치는 효과에 관한 정보를 포함한다. 셋째, 성과모니터링은 사업이 투입활동 및 산출물들을 직접적으로 측정하고 사업의 성과를 사전에 설정되었거나 기대되었던 성과와 비교하는 것으로서 목표를 향해서 진행되어 나가는 성과를 주기적으로 측정하는데 의의가 있다.

선도지역 모니터링은 도시재생지원기구(한국토지주택공사(LH), 국토연구원 부설 건축도시공간연구소(auri))가 담당하고 있다. 도시재생지원기구는 지자체 활성화계획 수립과 사업시행과정에서의 자문·지원 및 모니터링을 수행하였으며, 계획수립과 사업추진과정의 단계별로 추진현황을 점검하고 조치사항을 이행하도록 권고하는 역할을 담당하고 있다.



자료: 국토교통부(2014: 4) 참조

그림 1. 선도지역 사업추진절차와 모니터링 단계

2.2 도시재생사업 모니터링 및 평가 관련 선행연구

지금까지 국내 재생관련 사업은 단기적 사업기간 동안 가시적인 성과도출을 위해 장기간동안 수행되는 모니터링 과정이 생략되는 경우가 많았다. 도시재생사업에 관련된 모니터링 및 평가연구를 살펴보면 크게 도시재생 계획수립 지원, 사업 선정 및 추진, 모니터링 및 평가 관련, 도시재생 관련 제도 개선 연구 등으로 나눌 수 있었으며, 재생사업의 사후평가에 관한 연구는 많은 반면에 사업내용의 모니터링에 관한 연구는 비교적 많지 않은 것으로 나타났다. 연구 방법 측면에서는 대부분의 연구에서 이론적 고찰, 전문가 FGI 등을 통하여 평가 지표 등을 개발하였고, AHP 분석 등을 통하여 중요도 및 우선순위를 도출하였다. 연구 내용 측면에서는 원활한 도시재생 계획수립을 위한 지표 개발, 상권 활성화 등 사업 선정 및 추진을 위한 방안, 모니터링·평가를 위한 평가지표 개발 등에 대한 연구가 이루어졌으나 각 지자체를 지원하고 다양한 지표의 이용도를 높일 수 있는 방안과 관련한 연구는 미흡한 것으로 나타났다. 기존 연구들은 쇠퇴 및 잠재력 지표를 개발하고 모니터링 지표의 발전방향을 도출하였다는 점에서 큰 의의를 찾을 수는 있으나 도출된 지표를 통하여 각 지역의 특성을 파악하고, 지역 분석의 기준을 마련하는데 그쳐, 실제적으로 지자체가 주도적으로 전략계획 및 활성화계획 수립 시 지표를 활용하여 성과목표를 설정하는 데에는 미흡하였다. 모니터링 관련 연구가 활성화되지 못한 이유는 도시재생 사업에서 사업종류의 다양성과 복잡성으로 인하여 중요도와 필요성은 인지하고 있지만 사례대상지의 부족과 관련 법제도가 구축되지 못하기 때문으로 판단된다. 그러나 최근들어 서울시가 2030 서울도시기본계획(안)에서 각 계획분야에 대한 모니터링을 명시하는 등 모니터링의 역할이 점차 증가하고 있는 상황이다.

3. 도시재생선도지역 모니터링 및 평가 현황분석

3.1 선도지역 지정현황

도시재생선도지역은 2014년 1월에 공모를 시작하여 총 86개 응모지역 중 동년 4월에 근린재생형 11곳(일반규모 6곳, 소규모 5곳), 도시경제기반형 2곳을 선정하였다. 이들 지역은 선도지역에 대해서는 계획수립비(0.5~2.0억원)와 사업비(60억원~250억원)가 4년간 국비로 지원되며, 2014년에는 계획수립비(13.1억)와 사업비의 20%(280억원)가 책정되었다.

선도지역의 특징은 국가의 재정지원과 더불어 주민과 지자체가 도시재생과 연계가능한 각 부처의 사업들을 계획에 포함하여 지원함으로써, 장소중심의 패키지로 지원하여 재생사업 효과의 극대화를 도모하고자 하였다.

(2) 평가

평가란 설정된 정책목표에 도달하는 과정을 정기적으로 점검하여 그 정책이 성과를 향상시키기 위한 일련의 활동으로 집행과정을 점검하고 성과를 확인·검토하는 활동을 볼 수 있다(윤수재, 2013). 모니터링이 사업의 관리적 개선에 초점을 맞추고 있고 사업의 운영·효율성을 제고시키는 것은 물론 성과 및 위협요인을 찾아내는 것에 있다면, 평가는 사업추진의 능률성(비용 대비 성과) 및 효과성(목표달성 여부), 경제성(예산낭비 여부)에 주안점을 두고 있다는 차이점이 있다. 그러나 모니터링과 평가는 모두 사업이 효과적으로 추진되도록 하는데 목적을 두고 있고 사업추진과정에 피드백을 준다는 점에서 동일하다고 할 수 있다.

도시재생선도사업 평가는 『도시재생활성화및지원에관한특별법』 제24조(도시재생활성화계획의평가)와 『시행령』 제31조에 의거하여 지자체는 1월 15일까지 광역지자체 및 국토교통부에 추진실적 보고서를 제출하고⁴⁾, 광역지자체는 매년 2월 말일까지 관련자료를 국토교통부장관에게 제출 후 평가를 받는다. 국토부는 지자체의 성과관리 추진실적보고서, 광역지자체의 추진실적평가 결과, 도시재생지원기구의 모니터링 결과보고서를 토대로 종합평가를 시행한다.

4) 광역지자체가 사업의 주체가 되는 경우에는 국토교통부에만 제출

표 1. 도시재생 모니터링·평가관련 선행연구

분류	연구자	연구 내용
계획 수립	홍의동 (2012)	•한국 청주시와 영국 셰필드 시의 비교 연구를 통한 지속가능한 도시재생사업의 발전 방향 정립
	문수봉 (2011)	•도시재생 연계사업 주제, 대상과 범위, 연계사업 결정 기준 등에 대한 구체화
	강현구 (2009)	•도시재생사업의 특성을 고려한 가치관리 방안을 통한 성공적인 도시재생사업 수행 방안 제시
사업 선정 및 추진	최기택 (2012)	•구도심을 재생하기 위해 필요한 상업 및 업무기능의 회복방안 제시
	문선협 (2012)	•중심시가지 전반에 걸친 쇠퇴 현상 억제 및 성공적인 중심시가지 활성화 모델 창출을 위한 중장기적 방안 모색
	조완기 (2009)	•도시재생과정에서 적용되는 공공디자인의 발전방안에 대한 정책적 함의 모색
	김승운 (2012)	•컴팩트 시티 개념을 도입한 중소도시 구도심의 도시재생 방향 도출
모니터링·평가	이창구 (2013)	•지속가능성 측면의 개선방향 모색 및 사전평가 방법 제시
	김유민 (2013)	•탄소중립 녹색도시의 국내 적용가능 계획 지표를 개발하고 이에 따른 평가 기준 마련 및 제시
	김홍수 (2012)	•도시재생사업의 운영체계와 특징에 대하여 창원과 일본을 비교함으로써 국내 지방도시의 도시재생사업모델에 대한 시사점 도출
	윤용건 (2012)	•도시재생사업의 본질적 의미와 도입취지에 입각한 총체적이고 포괄적인 도시재생사업에 대한 평가지표 개발
	이필용 (2009)	•효율적인 도시정비 및 재생사업을 실현하기 위한 민관 파트너십과 거버넌스 체제 구축을 위한 실천적 함의 제언
제도 개선	이정재 (2011)	•기존의 물리적 기준 위주로 지정되는 주거환경개선사업 정비구역의 지정기준을 보다 폭넓게 강화할 수 있도록 개선 방안 제시
	이종원 (2010)	•입체도시계획제도 관련법령을 분석하여 국내 제도의 문제점을 파악하고 국내외 사례조사 및 전문가 설문조사를 통해 입체 도시계획기법의 시사점 도출

표 2. 선도지역 유형 및 투입자금

(단위: 억/개소)

구분	도시경제 기반형	근린재생형	
		일반규모	소규모
특성	산단, 향만, 역세권 등 정비·개발 및 배후재생	쇠퇴 중심상가지역 및 근린주거지역 재생	
개수	2곳	6곳	5곳
국비 지원	계획비	2.5	0.9
	사업비	250	100
지역	동구(부산), 청주(충북)	종로구(서울), 동구(광주), 군산(전북), 목포(전남), 영주(경북), 창원(경남)	남구(대구), 태백(강원), 천안(충남), 공주(충남), 순천(전남)

3.2 선도지역 모니터링 및 평가계획

정부는 선도지역 도시재생사업의 성공적 추진을 위해 상시적으로 지자체에 대하여 도시재생지원기구(LH, auri)를 통해 정보제공 및 컨설팅을 수행하고 있으며, 매년 정기적으로 도시재생활성화계획의 추진실적 및 사업추진 성과 등을 점검하기 위한 표 3과 표 4와 같이 모니터링 및 평가지표에 대한 가이드라인을 수립하였다.

선도지역 모니터링 단계는 사업구상서의 보완, 사업시행을 위한 조직체계 구축, 계획용역발주, 우선추진사업계획 수립, 활성화계획수립, 사업시행 등 총 6단계로 나뉘어져있으며, 21개의 모니터링 지표를 제시하고 있다.

표 3. 2014년도 선도지역 모니터링 검토항목

단 계		모니터링 검토항목
1	사업구상서의 보완	•내용변경의 적절성 및 실현가능성 •예산집행의 실효성 •일정계획의 합리성
2	사업시행을 위한 조직체계 구축	•주민협의체 구성·운영 현황 •선도지역 사업총괄책임자 선정 •전담조직 구성·운영 •도시재생지원센터 구성·운영 •추진협의회 구성·운영 현황
3	도시재생활성화계획 용역 발주	•과업지시서의 합리성 및 도시재생의 목표달성 가능성
4	우선추진사업 계획수립	•사업의 적절성 및 실현가능성 •시행계획의 구체성 •연계사업 추진 및 실현가능성 등
5	도시재생활성화계획 수립	•도시재생사업내용의 적절성 •도시재생 거점 공간·시설의 확보 방안 •법정사업 및 타부처사업의 연계 •도시재생기반시설 설치 및 운영 방안 •주민·공동체 역량강화사업의 운영 방안 •예산 확보 및 집행 방안 •전문가 활용 방안 •성과관리 방안
6	사업시행	•도시재생정책 목표달성을 위한 세부사항

자료 : 국토교통부(2014), 2014 도시재생선도지역 사업모니터링·평가 계획(안)

선도지역 종합평가는 추진단계별 평가기준의 차별적 적용을 위해 기획, 집행, 성과의 3단계로 구분하고 있고, 23개의 세부지표를 제시하고 있다. 기획단계에서는 주민참여도, 추진추진 간 협력도, 계획의 적절성, 각 부처사업·지자체사업 등 다양한 사업간 연계여부 등을, 집행단계에서는 주민참여도, 추진주체간 협력도, 추진·집행실적, 모니터링 결과에 대한 수용여부를, 마지막으로 성과단계에서는 목표달성 정도, 기타 파급효과 등을 평가하게 된다.

이러한 평가결과를 통해 중앙정부차원에서는 정책과 법령, 각종 가이드라인을 개선하고 지방정부차원에서는 도시재생 계획수립 및 집행, 사업시행 전반에 걸쳐 개선 및 보완을 하게 된다.

표 4. 선도지역 종합평가 항목 및 내용

구분	평가항목	평가 주요 내용
기획	주민 참여도	•계획수립 및 사업기획과정에서 주민 및 지역사회 참여 정도
	거버넌스	•주민협의체, 사업 추진협의회 등 구성·운영의 충실성 •전담조직, 지원센터 등 운영체계의 효율성 •지자체 내 부서간 협력 정도 •사업 참여 주체 및 이해관계자간 협력 정도
	계획의 적절성	•지역자원, 지역역량 등 지역특성 반영 및 활용 정도 •도시재생사업 내용의 구체성과 타당성 •국비·지방비·민간투자 등 재원조달의 적절성 •성과관리방안의 적절성
	사업간 상호적 연계	•중앙부처사업, 지자체사업 등 다양한 사업간 연계 및 적절성 •경제·사회·문화·복지 등 부문별 사업계획의 종합적 추진
집행	주민 참여도	•사업 집행과정에서 주민 및 지역사회 참여 정도
	거버넌스	•주민협의체, 사업 추진협의회 등 구성·운영의 충실성 •전담조직, 지원센터 등 운영체계의 효율성 •사업집행 과정에서 지자체 내 부서간 협력 정도 •사업 참여 주체 및 이해관계자간 협력 정도
	추진·집행 실적	•계획대비 사업의 진척 정도 •계획대비 예산의 집행실적
	모니터링 결과 반영	•도시재생지원기구의 모니터링에 대한 협조 및 수용 노력 •모니터링 결과에 대한 피드백의 충실성 등
성과	목표 달성도	•성과관리방안에 제시된 목표 달성 여부
	기타 파급효과	•성과관리방안에 제시되지 않았으나, 기타 경제·사회·물리적 지표 개선 등

자료: 국토교통부(2014), 도시재생선도지역 사업모니터링·평가 계획(안)

3.3 전주·창원 TB 모니터링 및 평가 사례

국내의 경우, 경남 창원과 전북 전주시를 대상으로 지역현황 진단을 통한 해결방안 모색 및 성과측정을 위해 2011년 이후부터 현재까지 모니터링을 실시하고 있다. 전주·창원 TB의 모니터링 핵심지표를 비교를 위해 사회문화적, 경제적, 물리환경적 측면으로 재분류하여 살펴본 결과 지표총량에서 창원 TB는 상가지구 52개, 주거지역 35개, 전주 TB는 상가지구 20개, 주거지구 23개의 모니터링 지표를 활용하고 있다.

표 5. 창원·전주 TB 상가지구 모니터링 공통·유사지표(12개)

구분	상가지구 모니터링	
	창원 TB지역	전주 TB지역
사회적 측면	세부항목	세부항목
	상인만족도 (전문가지원/사업추진)	상가민 상권만족도
	상인회 회의수	지구활동조직수
	봉사활동수	지구내 협동사업수
	행사수	테마조성사업수
	상가재생가페가입자수	정보화산사업수
경제적 측면	서포터즈 가입자수	정보화산사업 참여 상가인수
	업종(사업체)분포현황	영업점포수
	상인회활동현황 (축제, 봉사활동, 청소년수)	상가민 주최 지구행사 및 공연 수
	빈점포수/빈건물수	공실점포수
물리적 측면	매출액	영업매출
	상점시설 리모델링, 업종전환, 폐업건수	공실활용 창업
	주요지점 통행량, 주요지점 통행차량	주요지점 보행통행량

이를 상가지구와 주거지구로 나누어 세부적으로 살펴보면 상가지구에서는 총 12개의 공통·유사지표가 도출되었으며, 상인만족도를 제외하고 11개의 지표가 정량지표로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이와 달리 주거지구에서는 총 20개의 공통·유사지표가 도출되었으며, 마을개선에 참여의향 정도, 주민의식변화, 전문가(센터)활동 만족도, 추진협의회 만족도를 제외한 16개의 정량지표가 사용되었다.

표 6. 창원·전주 TB 주거지구 모니터링 공통·유사지표(20개)

구분	주거지구 모니터링	
	창원 TB지역	전주 TB지역
경제적 측면	세부항목	세부항목
	상주인구수	상주인구수
	가구별 월 소득	가구별 월소득
	주민조직 참여 및 활동 정도	주민모임/조직/활동 참여여부 및 참여정도
사회적 측면	마을개선에 참여의향 정도	마을개선 참여의향 정도
	지역자력에 대한 주민의식 변화	지역자력에 대한 주민의식 변화
	도시재생추진협의회 만족도	동네협의회에 대한 만족도
	전문가(센터)지원 활동에 대한 만족도	전문가(센터)지원활동에 대한 만족도
경제적 측면	주민공동사업 창업 및 일자리 창출 건수	주민공동사업 창업 건수
	주민공동사업에 대한 투자건수(투자액)	주민공동사업에 대한 투자액
	주민공동사업으로 인한 종사자 수	주민공동사업으로 인한 종사자 수
	주민공동사업으로 인한 매출액	주민공동사업으로 인한 매출액
물리적 측면	도로율	도로율
	주택집도율	집도율
	과소필지	과소필지
	나대지	미이용토지수
	공시지가(주요지점 지가)	공시지가
	주차면적 또는 대수	주차장 면적, 공인 및 녹지수
	공가, 폐가 호수	공가, 폐가 호수
	신축, 개량 주택수	신축, 개량 주택수
재생사업의 주거환경 개선에 끼친 영향	주거환경 만족도	

전주·창원 TB 모니터링 방식은 재생사업단 구축자료를 활용하거나, 현장조사 및 주민설문을 통해 이루어지며 목표값 대비 조사 값의 달성수준을 비교하고 있다. 그러나 이들 지표는 사업내용의 성과를 측정하는 목적에는 부합하지만 같은 도시 내 다른 지역과 수준차이에 대한 측정이 불가능하다는 문제점을 가지고 있다.

3.4 선도지역 현황분석(서울, 창원, 부산, 영주)

(1) 기초 DB활용

선도 지역 중 활성화계획을 수립 중에 있는 4개 지역을 대

상으로 공모제안서와 활성화계획에 사용된 기초 DB목록을 종합적으로 분석한 결과는 부록의 표와 같다.

활용지표의 개수를 살펴보면 공모제안서의 경우, 대부분의 지자체들이 도시재생활성화지역 지정기준 지표(인구감소, 산업이탈률, 건축물 노후도)를 포함한 평균 5.7개의 지표를 활용하였으나 활성화계획에서는 평균 10개의 지표를 활용하고 있어, 활용지표의 개수가 크게 증가하였다.

분야별 활용지표의 비중은 공모제안서에서는 인프라(2.25개), 인구사회(2.07개), 경제산업(1.38개)순으로 사용하였으나 활성화계획에서는 인구사회(4.50개), 인프라(3.50개), 경제산업(2.25개)순으로 나타났다.

활용지표 출처측면에서는 공모제안서에서는 대부분 국가통계만을 활용하였지만 활성화계획에서는 고용인수, 방문객수, 상인회 만족도, 지역사업현황 등 현장조사 및 계측조사를 통해 사업대상지역의 상황을 파악할 수 있는 지역통계를 활용하기 시작하였다. 공모제안서와 비교하여 활성화계획에서 기초 DB를 보다 적극적으로 활용한 이유는 선도지역 선정 이후, 지자체 내부적으로는 세부사업 목표달성도와 파급효과를 고려한 사업방향 및 내용을 공모제안서보다 구체화하기 위하여 구상서 조정과 조직체계 정비, 기획안 작성과정 및 우선사업순위 선정확정 과정을 거치고 외부적으로는 도시재생활성화 계획수립이전까지 중앙정부 및 도시재생지원기구가 수행하는 3번의 모니터링 및 자체 점검회의를 수행하는 과정에서 활용 DB개수가 증가한 것으로 판단되어진다.

(2) 모니터링 및 평가

활성화계획서에서 나타난 각 사업별 모니터링·평가지표를 크게 사회문화적, 경제적, 물리·환경적으로 분류하여 검토한 결과, 분야별로 평균 3개의 평가지표를 제시하고 있다(부산, 영주 제외).

근린재생형인 서울종로는 총 13개의 지표를 사용하고 있으며, 정성지표인 전문가지원활동 만족도, 주거환경만족도를 제외한 11개 정량지표를 활용하고 있다. 상가지구와 주거지구로 중분류하였으며, 상가지구에서는 상인회 만족도, 주거지구에서는 주거환경 만족도를 제외한 11개의 정량지표를 활용하고 있다. 마지막으로 도시경제기반형인 부산 동구는 사회문화, 물리환경 측면에 대한 모니터링 및 평가지표는 제시하지 않고있으며, 경제적 측면에서만 5개의 지표를 사용하고 있다. 이는 경제유발효과에 대한 자표확보의 어려움으로 다지역 산업연관표⁵⁾를 활용하여 사업파급효과를 측정하고자 하였다.

표 7. 선도지역 모니터링 및 평가지표 선정현황

구분		세부항목	개수	
서울	사회문화적	사회조직수	4	
		주민조직 참여 및 활동건수		
		주민공모사업 추진 건수		
		전문가지원활동 만족도		
서울	경제적	봉제업 제작 소요시간	5	
		작업공간환경 개선 건수		
		봉제업체수		
		고용인수		
		방문객·유동인구수		
서울	물리환경적	주거 환경만족도	4	
		신축 및 리모델링		
		공원·녹지비율		
		폭원4m이상미접도대지비율		
부산	경제적	선도산업의 생산유발	5	
		선도사업의 부가가치 유발		
		소득증대		
		신규 일자리 창출		
		방문객증가(부산역)		
창원	상가지구	사회문화적	3	
		창조사업 투자액		
		창조사업 투자건수		
	상가지구	경제적	빈점포수	2
			빈점포 활용 신규 창업수	
			주요지점 지가	
창원	물리환경적	상가 리모델링수	3	
		주요지점 통행량		
		주거문화적		2
주거지구	사회문화적	주민회의수 및 참여자수		
		공동체 문화활동 건수		
		지역내 일자리 창출수	2	
주거지구	경제적	주거환경 만족도		
		주거지구	물리환경적	주택신축 및 리모델링 수

3.5 시사점

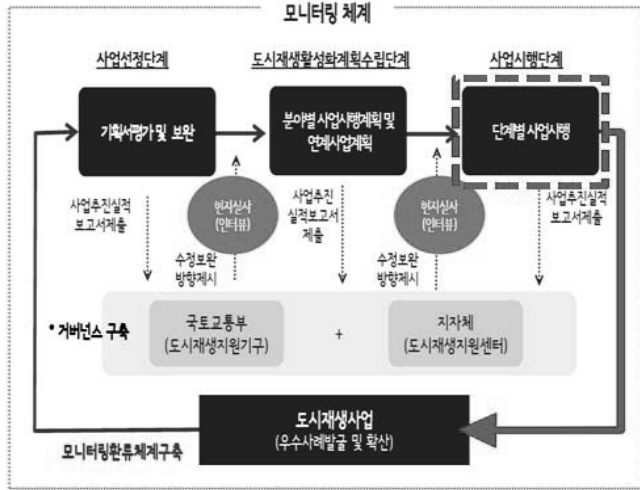
도시재생선도지역을 대상으로 기초 DB와 및 모니터링 및 평가 현황을 분석하였으며, 이를 토대로 몇 가지 시사점을 도출하였다. 첫째, 근린재생형과 도시경제기반형의 평가 및 모니터링 방안의 차별화가 필요하다. 도시재생 선도지역 공모 지침을 살펴보면 지역별 차이가 나타나고 있는데, 근린재생형은 쇠퇴한 구도심 및 중심시가지지를 대상으로 하고 있는 반면, 경제기반형은 노후산단, 항만 및 배후지, 역세권, 이전지, 역사·문화·관광자산이 있는 지역을 대상으로 하고 있다. 이러한 각 유형간 목표와 대상지의 차이는 투입인력·자금 사업기간에 따라 파급효과 범위·영향력이 다르게 나타날 수 있기 때문에 모니터링·평가 기준도 차별화되어야 한다.

둘째, 기초 DB 및 모니터링·평가지표 개발·구축에 대한 표준화가 필요하다. 국가통계는 활용하는 용어 및 조사방법·기간이 표준화되어 있으나 지역통계는 세부사업에 대한 조사목적·대상·중요도에 따라 조사방법·기간도 일회성 또는 단기간에 추진될 가능성이 높다. 또한 지자체별로 세부사업이 추진·완료되었을 때 축적되는 DB의 종류와 범위는 다양할 것으로

5) 각 산업의 투입과 산출관계를 통한 상호연관관계에 기초한 분석기법으로 한 나라 및 지역의 경제정책 수립 및 정책효과분석에 사용되고 있다(이종근, 2009)

예상되기 때문에 선정-현황/실태조사-계획수립-사업시행-모니터링/평가 단계별 DB개발·구축에 대한 보다 세부적인 가이드라인이 요구된다.

마지막으로 도시재생사업 추진과정을 모니터·평가할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 현재 선도지역의 모니터링 및 평가는 기획서 평가단계, 활성화계획 수립단계, 사업시행 단계로 구분하고 있으나, 가이드라인을 살펴보면 실제 개별 도시재생사업보다는 선도지역 지정·활성화계획 수립 및 우선사업 발굴에 중점을 두고 있다.



자료: 국토교통부(2014), 2014년 도시재생선도지역 사업 시행 가이드라인(안)

그림 2. 선도지역 단계별 모니터링 체계

4. 결론

도시재생사업을 추진하는 과정에서 중앙정부와 지자체가 역할 및 기능을 적절히 분담하여 수평적인 연계와 협력관계를 형성하고 도시재생사업을 효과적으로 추진할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 지자체의 권한 및 자율성 보장과 함께 사업 과정의 지속적인 모니터링 및 평가체계가 필요하다. 이에 본 연구에서는 선도지역 도시재생사업의 모니터링 및 평가방안을 제시하고자 하였으며, 이러한 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 전략계획 및 활성화계획의 수립을 지원하고, 나아가 이에 의한 사업을 시행하기 위해서 이를 체계적으로 관리할 수 있는 종합정보체계가 필요하다. 기존 도시재생종합정보시스템은 도시쇠퇴를 규명·진단하기 위한 지표개발 및 이를 활용한 국가도시재생 정책업무 지원시스템으로 개발되어 지역단위 개별사업 추진과정에서의 실태조사, 사업 모니터링 및 평가 등에 대한 체계적이고 표준적인 지원체계 및 정보기반이 미흡하다는 문제점을 가지고 있다. 따라서 기존 도시재생정보시스템의 기능 확장

을 통해 시스템 고도화 및 중복적인 예산집행을 방지하기 위하여 표준시스템 개발·구축이 선행되어야 한다.

둘째, 도시재생사업 진행에 대한 모니터링을 보다 강화할 필요가 있다. 기존 개별사업(주택재개발, 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등)의 경우 기초조사 및 사업 완료에 따른 성과평가만을 수행하는 경우가 대다수로 사업수행과정에 대한 모니터링 기능은 미흡하다는 문제점이 있다. 선도지역 도시재생사업은 기존 개별사업과는 다르게 부처별 협업을 통한 패키지사업을 추진하고 있어 개별사업별 특성, 기간, 투입자금 규모 등이 상이하여 사업추진의 복잡성이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 모니터링 체계의 활성화를 통한 환경변화에 유연하게 대처할 필요가 있다.

셋째, 전략·활성화계획의 수립과정에서 도시 또는 군기본계획·관리계획과 연계성 확보가 필요하다. 선도지역 사업시행 가이드라인에서는 ‘선도지역 사업을 추진하는 지방자치단체의 장은 도시 전체의 도시재생 전략을 구상하는 도시재생전략계획도 수립할 필요가 있다’라고 명시되어 있으나 13개 선도지역의 경우, 활성화계획은 수립하고 있으나 도시재생전략계획을 수립한 지자체는 전무한 실정이다. 일부 선도지역의 경우는 하위계획인 활성화계획을 수립한 이후, 상위계획인 전략계획을 수립하고 있어 도시재생사업의 당위성과 맥락성이 미흡하고 재생사업과 연관성이 없는 지자체장의 선거공약사업 또는 타당성이 검증되지 않는 지역숙원사업들을 재생사업으로 포장하고 있는 문제점이 발생할 수 있다.

마지막으로 상향식(Bottom-up) 도시재생사업에 적합한 모듈화 계획의 도입과 평가가 필요하다. 모듈이란 여러 개의 부품을 부위별로 정리해 조립한 집합체를 의미하는 것으로 도시재생에서 모듈화가 필요한 이유는 선도지역별로 사업방향, 지역여건, 추진사업의 종류 및 범위가 다양하므로 기존 모니터링 및 평가체제로 추진할 경우 도시재생사업의 종류가 획일화될 수 있기 때문이다. 또한 사업추진여건(참여도, 호응도)과 집행력(기관)의 상대적 격차로 인하여 도시재생사업의 파급효과가 반감될 수 있다. 따라서 사업주체인 지자체에 일정부분 자율권 및 책임의무를 부과하는 모니터링 및 평가체계를 통해 계획수립과정에서 지역에 특화된 사업의 결합을 유도하여 지역별로 차별화된 성과를 도출할 수 있다.

감사의 글

본 논문은 국토교통과학기술진흥원의 도시건축연구사업인 ‘도시 거주성 및 기능성향상을 위한 실증연구’의 지원으로 수행되었습니다(과제번호 : 14AUDP-B077107-01).

참고문헌

1. 국토교통부(2014), 「2014년 도시재생선도지역 사업 모니터링·평가계획」.
2. 국토교통부(2014), 「2014년 도시재생선도지역 사업 시행 가이드라인(안)」.
3. 나기산(1998), 「기관평가와 평가지표」, 한국정책학회.
4. 노화준(2007), 「정책학원론」, 박영사.
5. 도시재생지원기구(2014), 「도시재생 관련 가이드라인」.
6. 박대근, 정다운, 김홍순(2009), “계획요소의 분석을 통한 도심재생사업의 평가”, 「도시행정학보」, 22(3): 95~316.
7. 윤수재(2013), 「ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
8. 이양재, 김선웅(1997), 「서울시 성장관리 모니터링 체계 구축」, 서울시정개발연구원.
9. 이주일(2006), 「서울도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구」, 서울연구원.
10. 이춘근(2012), 「대구지역 주력산업의 지역간 산업연관구조 분석」, 대구경북개발연구원.
11. 최민아, 최지인, 양동석(2013), “도시재생사업 모니터링 지표 구축 및 적용방안 연구”, 「한국생태환경건축학회 논문집」, 13(3): 51~60.
12. 최정민, 최찬환(2011), “도시재생 평가지표와 재생모델 설정에 관한 연구”, 「한국농촌건축학회 논문집」, 13(3): 53~60.
13. 형시형, 민현정(2005), “민관중심 주체들의 시각에서 바라본 지방대도시 도심재생사업평가”, 「도시행정학보」, 18(2).
14. 도시재생종합정보체계(<http://www.uris.kr>).

부록

부록 표 1. 선도지역의 기초DB 및 모니터링·평가지표 활용현황(공모제안서)

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
		서울 종로	대구 남구	충남 천안	전남 순천	광주 동구	전북 군산	전남 목포	강원 태백	충남 공주	경남 창원	경북 영주	부산 동구	충북 청주	
인구사회	인구감소	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
	순이동률	●	X	X	X	X	X	●	X	●	●	X	X	X	
	연령별인구	●	●	X	●	X	●	X	●	X	X	●	X	X	
	거주민만족도	X	X	X	●	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	지역자산	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	●	X	
	저소득층비율	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	●	
경제산업	초등학생비율	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	●	
	산업이탈률	●	●	●	●	●	●	X	●	●	●	●	●	●	
	상권침체	X	X	●	X	X	●	X	X	X	X	●	X	X	
인프라	가구소득	●	●	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	토지이용현황	토지이용현황	X	X	●	X	X	●	●	X	●	●	X	●	X
		건축물	노후도	●	●	●	●	●	●	●	X	●	●	●	●
			용도	●	●	X	X	X	X	●	X	●	X	X	X
	층수	●	X	X	X	X	X	●	X	X	X	X	X		
	공폐가수	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	●	
	지형단차	●	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	고도보존지구	X	X	X	X	X	X	X	X	●	X	X	X	X	
	국공유지현황	X	X	●	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	기반시설	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	●	X	
총계	9	6	6	5	3	6	7	3	7	6	5	6	6		

부록 표 2. 선도지역의 기초DB 및 모니터링·평가지표 활용현황(공모제안서vs활성화계획)

구분	구축	항목	1 서울종로			2 경남창원			3 경북영주			4 부산동구			
			공모	활성화	가감	공모	활성화	가감	공모	활성화	가감	공모	활성화	가감	
			인구사회	국가	인구감소	●	●	-	●	●	-	●	●	-	●
국가	순이동률	●	X	삭제	●	X	삭제	X	X	-	X	X	-		
국가	연령별인구구조	●	X	삭제	X	●	추가	●	X	삭제	X	X	-		
국가	거주민만족도	X	●	추가	X	X	-	X	●	추가	X	X	-		
국가	지역자산	X	●	추가	X	●	추가	X	●	추가	●	●	-		
국가	저소득층비율	X	X	업음	X	●	추가	X	●	추가	X	X	-		
국가	초등학생비율	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	X	-		
국가	노령화 지수	X	●	추가	X	●	추가	X	●	추가	X	X	-		
국가	세대별 인구비율	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	X	X	-		
국가	독거노인 비율	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-		
국가	거주인원	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-		
국가	거주형태	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-		
경제산업	국가	산업이탈률	●	●	추가	●	X	삭제	●	●	-	●	●	-	
	국가	상권침체	X	X	-	X	X	-	●	X	삭제	X	X	-	
	지역	가구소득	●	X	삭제	X	X	-	X	X	-	X	X	-	
	지역	월소득 총규모	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	
	지역	고용인수	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	
	지역	방문객 수	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	
	지역	연간매출액	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	
	지역	상인회 만족도	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	
지역	주민조직 및 상인회 현황	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	X	X	-		
인프라	국가	토지이용현황	X	●	추가	●	X	삭제	X	X	-	●	X	삭제	
	국가	건축물	노후도	●	●	-	●	●	-	●	●	-	●	●	-
			용도	●	X	삭제	●	●	-	X	X	-	X	X	-
			층수	●	X	삭제	X	X	-	X	X	-	X	X	-
	국가	공폐가수	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	
	국가	대상지내지형단차	●	●	-	X	●	추가	X	●	추가	X	X	-	
	국가	고도보존지구현황	X	X	-	X	X	-	X	X	-	X	X	-	
	국가	국공유지 분포현황	X	●	추가	X	X	-	X	X	-	X	X	-	
	국가	기반시설	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	●	X	삭제	
	지역	지역축제 및 명소	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	X	X	-	
지역	사업현황	X	X	-	X	●	추가	X	X	-	X	X	-		
지역	집수리 희망비율	X	X	-	X	X	-	X	●	추가	X	X	-		
총계			9	9		6	13		5	17		6	5		
	증감		0	0		7		증가	12		증가	-1		감소	