기본 | 20-09

도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구

Sustainable Approach to Urban Regeneration New Deal based on the Policy Evaluation

이진희, 임상연, 정윤희, 박민숙

KRIHS 국토연구원

기본 20-09

도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구

Sustainable Approach to Urban Regeneration New Deal based on the Policy Evaluation

이진희, 임상연, 정윤희, 박민숙

KRIHS 국토연구원

■ 연구진

이진희 국토연구원 부연구위원(연구책임)
임상연 국토연구원 연구위원
정윤희 국토연구원 부연구위원

■ 외부연구진

박민숙 미국 위스콘신-밀워키 대학교 교수

■ 연구심의위원

문정호 국토연구원 부원장
이왕건 국토연구원 도시연구본부장
박정은 국토연구원 연구위원
서민호 국토연구원 연구위원
권영섭 국토연구원 선임연구위원
유재윤 공주대학교 교수
이상준 토지주택연구원 연구위원
윤희근 국토교통부 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

1 도시재생뉴딜 정책 검토 및 중간 평가를 위하여 OECD DAC 평가기준을 토대로 도시재생뉴딜 정책평가 기준을 설정하고 예비평가, 전문가평가, 숙의평가의 3단계 평가를 진행

2 정책평가 결과를 토대로 보다 효과적이고 체계적으로 도시재생뉴딜 정책을 추진할 수 있도록 '사업 신청 및 평가 가이드라인'에 반영할 수 있는 단기적 개선 방안을 제시

3 성공적인 쇠퇴지역 문제 해소와 지속가능한 도시재생 달성을 위하여 「도시재생특별법」과 기본방침 등의 법제도 개정에 적용 가능한 장기적 개선 방안을 제안

본 연구보고서의 정책제안

1 (사업 선정 방식 개선) 효율적인 사업 관리와 효과적인 성과 달성을 위하여 물량이 아닌 당해 연도 최대 지원 금액만을 제시하고 수시 공모 방식으로 전환

2 (사업 유형 보완) 사업 유형을 2개 유형(근린재생형, 경제기반형) 또는 3개 유형(근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형)으로 간소화하고, 사업 유형별 중점 목표에 따라 세부사업이 적절하게 구성될 수 있는 기반 마련

3 (사업 관리 개선) 체계적인 사업 관리를 위하여 매 년 축적된 자료를 통하여 사업 전 – 사업 추진 과정 – 사업 완료 후를 지속적으로 모니터링 · 평가할 수 있는 체계를 구축

4 (전략계획 및 활성화계획 개선) 전략계획을 폐지하되 활성화계획에 사업 구역 지정 내용을 추가하고, 도시재생의 전략적 내용을 도시 · 군기본계획의 일부 항목으로 포함

5 (지속가능성 확보) 향후 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해 국비 지원 기간을 사업 기간 내·외로 나누고, 사업 완료 후 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가 지원

요 약
SUMMARY

1. 연구의 개요

□ 연구의 배경 및 필요성

- 도시재생 정책이 반환점을 도는 시기에 도달함에 따라 중간평가를 통하여 보다 성공적이고 지속가능한 사업 추진을 위한 개선 과정이 필요
  - 완료되었거나 완료 예정인 사업이 100개소에 이르나 사업 성과에 대한 파악이나 정책에 대한 면밀한 검토가 제대로 진행되지 않음
- 2년 이내에 추진 중인 도시재생사업이 500여개로 늘어날 것으로 예상되므로, 점차 늘어나는 사업 물량을 효율적으로 관리하기 위한 방안이 요구
  - 2014년부터 ‘도시재생’ 명목으로 진행된 사업지는 전국 312개소에 달하며, 앞으로 남은 2년 동안 약 200개의 도시재생 뉴딜사업이 추가 지정될 예정
  - 매 년 도시재생사업 물량은 급격히 늘어나고 있으나 정책에 대한 전반적 평가와 개선 없이 선정 물량만 증가하고 있어 체계적 관리가 한계에 달함
- 중앙 정부의 도시재생뉴딜에 대한 지원 이후 지역 내에서 사업이 지속적으로 진행될 수 있는 방안 마련이 중요
  - 중앙 정부의 지원 완료 이후 지역 주도의 지속적 사업 운영관리에 대한 준비가 부족한 실정

□ 연구의 목적

- 도시재생뉴딜 정책 검토 및 중간 점검을 통하여 현 정책의 문제점 파악
- 성공적인 쇠퇴지역 문제 해소를 위한 장 · 단기적 정책 개선방안 제시
- 지속가능한 도시재생 달성을 위한 정책 방향 제안

2. 도시재생뉴딜 정책 특성 및 주요 쟁점

□ 도시재생뉴딜 체계

- **(관련 법제도)** 도시재생사업에서 도시재생 뉴딜사업으로 전환되었으나, 「도시재생특별법」과 기본방침에서 이에 대한 구체적인 개정이 이루어지지 않음
- **(정책 목표)** 도시재생의 정의가 지나치게 모호하고 정책 목표가 지나치게 포괄인 문제로 한정된 재원을 전략적으로 사용하지 못하고, 구체적인 성과목표 제시가 어려움
- **(사업 추진 체계)** 광역 지자체와 기초 지자체의 명확한 역할 구분이 없고, 지원센터의 경우 역량 강화나 추가 인력 확보 없이 과도한 업무가 부여되어 체계적인 역할 수행이 불가능
  - 지원센터 업무는 대부분 비상근 센터장과 단기 계약직 근로자 위주로 운영되어 지속가능성이 미흡

□ 도시재생뉴딜 계획

- **(도시재생전략계획)** 전략계획에 구체적인 도시재생 전략이 부재하고 단순히 공모지원을 위한 수단으로만 활용
  - 현재의 전략계획이 활성화지역 지정 이외에 구체적인 "도시재생전략"을 담고 있지 못하여 전략계획으로서의 실효성이 의심
  - 전략계획 해당 내용이 도시 · 군기본계획의 부문별 도시재생계획 내용과 큰 차이가 없음
- **(도시재생활성화계획)** 활성화계획에서 지나치게 많은 내용을 포함하도록 하고 있으며, 계획 수립 및 변경이 경직
  - 활성화계획이 지역 특성을 반영하지 못한 채 형식적인 유형 선택과 메뉴 조합 방식으로 작성
  - 수시로 변동하는 현장 여건에 맞추기 위해 활성화계획의 잦은 변경이 요구되나 변경 절차에 많은 시간과 노력이 소요

□ 도시재생뉴딜 사업 시행

- **(쇠퇴진단)** 3개의 쇠퇴지표만으로 활성화지역을 지정하는데 한계가 발생
  - 3가지 쇠퇴지표 이외에 적용 가능한 여러 지표가 제시되어 있으나, 실제 사업 추진 과정에서는 3개의 지표만이 사용
  - 3개의 쇠퇴지표는 지역에 따라 적용 가능성이 제한되며, 특히 공공투자로 민간의 투자를 유도할 수 있는 잠재력 있는 입지 요인을 반영하지 못함
- **(사업 선정 및 유형)** 매년 100개씩 500개를 선정하는 물량 위주 공급 공약은 계획대로 추진되고 있으나 지역의 실제적 문제점 해결에는 한계가 발생
  - 물량 위주의 선정 방식은 쇠퇴지역 재생이라는 본연의 목적이 아닌 지자체가 국비를 확보하기 위한 수단으로 사용
  - 지속적인 사업지 수 증가는 중앙부처 및 지원기구의 부담으로 이어지고, 현장에서는 인적 · 물적 역량과 자원 규모 등이 고려되지 않은 채 사업이 선정되어 원활한 사업 추진에 어려움
  - 「도시재생특별법」에서는 활성화계획을 일반근린형과 도시경제기반형의 2개 유형으로만 구분하고 있으나, 실제 사업은 5가지 유형으로 진행되어 혼선이 발생
  - 5개 사업 유형이 구분되어 있음에도 실제 현장에서는 중앙 정부가 제시한 사업비나 면적 기준 외에 유형별 차별성 없이 사업이 추진
  - 사업 유형별 선정 기준이 지역 특성과 역량의 차이에 대한 고려 없이 전 지역에 동일하게 적용되어 체계적인 사업 추진을 방해
- **(사업 추진 및 성과)** 지나친 물량 증가로 원활한 사업 추진과 민간 투자 확보에 어려움이 있으며, 사업의 전 과정을 진단할 수 있는 수단이 부재하여 체계적인 사업 관리가 어려움
  - 단위사업의 사업비 집행률이나 착 · 준공이 순조롭지 못하고, 민간투자와 같은 마중물 사업의 성과가 가시화되지 못함
  - 현재 도시재생사업을 계획 수립단계부터 사업 완료 후 성과까지를 일관되게 진단 및 평가할 수 있는 성과관리방안이 요구

3. 도시재생뉴딜 정책평가 개요

□ 도시재생뉴딜 정책평가 방향

- **(도시재생뉴딜 정책 유형)** 도시재생뉴딜은 Lowi의 정책 유형에 따르면 배분 정책이며, 정책의 유형성에 근거해서는 유형성이 명확한 Type1로, 정책 수단에 따라서는 가시성이 높은 정책으로 분류
  - 다만 기존 SOC사업의 평가와 같이 예산 투입 대비 유형적 결과물로만 정책을 평가하기에는 한계
- **(도시재생뉴딜 정책평가 성격)** 본 연구에서는 정책이 의도한대로 원활하게 시행되고 있는지, 예상되는 성과가 목표 달성에 도움이 되는지 등 보다 거시적인 시각에서 도시재생뉴딜 정책 자체를 평가
  - (중간평가) 도시재생뉴딜 정책은 아직 정책이 추진 중이라는 점에서 시기적으로 '중간평가'로 분류
  - (과정평가) 평가 대상 기준에 따르면 정책이 제대로 작동하고 있는지를 파악하고 문제점을 개선하는 것을 목적으로 하는 '과정평가'에 속함
  - (통합평가) 정책의 구조가 성공적인 사업 추진을 위해 가장 효율적으로 이루어져 있는지, 정책이 의도한대로 원활하게 시행되고 있는지, 예상되는 성과가 목표 달성에 도움이 되는지 등 보다 거시적인 시각에서 도시재생뉴딜 정책 자체를 평가하므로 '통합평가'의 성격 역시 존재

□ 도시재생뉴딜 정책평가 목표

- **(정책체계 측면)** 원활한 사업 추진을 위한 기반을 마련하고 사업 주체별 역할을 재정립하고 책임성을 확보
- **(사업계획 측면)** 도시재생뉴딜이 목표하고자 하는 바를 성공적으로 달성할 수 있도록 사업 계획을 보완
- **(사업추진 측면)** 가장 효율적이고 효과적인 사업 추진 방법을 파악하고, 이를 통하여 기존 사업 방법을 개선하거나 새로운 정책 및 사업 설계에 적용

□ 도시재생뉴딜 정책평가 분석틀

• 다음의 7단계 평가를 거쳐 최종 도시재생뉴딜 정책평가 결과를 도출

표 1 | 도시재생뉴딜 정책평가 진행 단계

단 계	내 용
[1단계] 정책평가를 위한 기준 설정	• OECD DAC의 평가기준 검토 • 선행 정책평가 연구(혁신도시, 국토균형발전 정책, 국토계획 평가 등) 검토 • 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 기준 설정
⇩	
[2단계] 정책평가를 위한 평가질문 작성	• 현행 도시재생뉴딜 정책의 주요 쟁점과 과제 파악 • 체계적인 평가를 위한 평가질문 작성
⇩	
[3단계] 1차 평가 (예비평가)	• 도시재생뉴딜 정책 추진 관련 현황자료 구축 • 평가질문에 따라 자료 가공 및 분석
⇩	
1차 평가결과 도출	
⇩	
[4단계] 2차 평가 (전문가평가)	• 도시재생뉴딜 관련 전문가 풀 구성 • 평가질문에 대한 전문가 설문 진행
⇩	
2차 평가결과 도출	
⇩	
[5단계] 3차 평가 (숙의평가)	• 평가결과를 전문가 그룹과 공유 • 개별 평가결과에 대한 인과요소 파악 • 개선 필요성 도출
⇩	
[6단계] 언론 기사 분석	• 여론을 반영한 정책평가 결과 해석을 위한 언론기사 텍스트마이닝 실행 • 언론 분석 결과와 정책평가 결과 비교
⇩	
3차 평가결과 도출	
⇩	
[7단계] 종합평가 결과 도출, 법제도 개선안 모색	• 1, 2, 3차 평가결과를 수렴하여 최종 결과 도출 • 정책평가 결과의 원인 검토 • 정책 보완을 위한 법제도 개선안 도출

자료: 저자 작성

□ 도시재생뉴딜 정책평가 기준 및 방법

• OECD DAC의 평가기준을 토대로 타 사례 검토 결과를 반영하여 보완한 도시재생 뉴딜 정책평가 기준을 설정하고, 3단계에 걸쳐 평가를 진행

표 2 | 도시재생뉴딜 정책평가 기준

구 분	평가 기준 및 내용
적절성	• 타당성: 정책의 세부 내용이 문제 해결을 위해 체계적으로 구성되었는가? • 부합성: 정책의 세부 내용이 문제 해결에 적합하게 설계되었는가?
효과성	• 목표 달성: 제시된 목표가 얼마나 달성되었는가? • 예상 성과: 성공적인 사업 효과가 예상되는가?
효율성	• 충실성: 계획에 따라 정책이 제대로 추진되고 있는가? • 효율적 추진: 정책이 효율적으로 추진되고 있는가? • 성과 달성: 계획한대로 성과가 달성되고 있는가? • 적합한 수단: 목표 달성을 위한 수단이 적합하게 제시되었는가?
지속 가능성	• 지속성: 지원 완료 후 지속가능성이 확보되었는가? • 적합한 역할: 사업 추진과정에 주체별 역할이 적합하였는가?

자료: 저자 작성

그림 1 | 종합 평가결과 도출 방법

자료: 저자 작성

4. 도시재생뉴딜 정책평가 및 과제

□ 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스

- 쟁점 사항을 토대로 평가질문을 구성하고 평가 기준에 따라 매트릭스를 작성

표 3 | 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스

영 역	쟁점 사항		기 준	평가 질문	예비 평가	전문가 평가	숙의 평가
도시재생뉴딜체계	관련 법제도	도시재생 특별법	적합한 역할	• 도시재생특별법이 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	-	○	-
			타당성	• 도시재생특별법이 성공적인 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	○	○	-
		국가 도시재생 기본방침	적합한 역할	• 국가도시재생기본방침이 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	-	○	-
			타당성	• 국가도시재생기본방침이 성공적인 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	○	○	-
	정책 목표	뉴딜 정책목표	부합성	• 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	-	○	-
			목표 달성	• 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	-	○	○
		로드맵 성과목표	부합성	• 도시재생뉴딜 로드맵에서 제시하는 성과목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	-	○	-
	사업 추진 체계	주체별 역할	적합한 역할	• 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	-	○	○
			충실성	• 도시재생뉴딜 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있는가?	○	○	○
		지속 가능성	지속성	• 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?	-	○	○
도시재생뉴딜계획	도시재생 전략계획		부합성	• 실제 전략계획이 '도시재생 추진전략'에 부합한 역할을 하고 있는가?	○	○	○
			적합한 수단	• 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	○	○	○
			효율적 추진	• 전략계획 수립 과정이 효율적인가?	-	○	○
	도시재생 활성화계획		부합성	• 실제 활성화계획이 '도시재생 실행계획'에 부합한 역할을 하고 있는가?	○	○	-
			적합한 수단	• 실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있는가?	○	○	-
			효율적 추진	• 활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적인가?	-	○	○

표 3 | 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스 (계속)

영 역	쟁점 사항		기 준	평가 질문	예비 평가	전문가 평가	숙의 평가
도시재생뉴딜 사업 시행	쇠퇴진단		부합성	• 쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하는가?	○	○	-
			타당성	• 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	-	○	○
	사업 선정 및 유형	사업 선정	타당성	• 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 도시재생뉴딜 사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당한가?	-	○	-
			효율적 추진	• 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	-	○	○
			타당성	• 도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당한가?	-	○	-
		사업 유형	타당성	• 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	○	○	○
			부합성	• 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	-	○	-
		세부 사업	적합한 수단	• 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	-	○	○
			예상 성과	• 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	-	○	○
	사업 추진 및 성과	사업 추진	성과달성	• 계획대로 사업이 추진되고 있는가?	○	-	-
			성과달성	• 계획대로 예산이 집행되고 있는가?	○	-	-
		연차별 추진실적 평가	효율적 추진	• 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	-	○	○
			타당성	• 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	○	○	○
		사업 성과	성과 달성	• 마중물 사업이 계획대로 성과가 달성되고 있는가?	○	-	-

자료: 저자 작성

□ **도시재생뉴딜 체계 평가결과**

- **(관련 법제도)** 「도시재생특별법」 및 기본방침은 달라진 여건변화를 반영하고 관련 사업들이 유기적으로 연동될 수 있는 기반을 제시하고 있으나, 기존 도시재생사업과 도시재생뉴딜 정책 간의 차이를 조정하기 위한 작업은 미흡
- **(정책목표)** 지속적인 인구 유출과 경제 역량 감소와 물리적 환경 악화를 겪고 있는 쇠퇴지역 문제 해결에 적합한 목표이나 일부 성과 달성에 한계
  - 특히 단기간에 달성되기 어려운 경제적 쇠퇴에 초점을 맞춘 ‘도시 활력 회복’과 ‘일자리 창출’ 목표는 현재 시점에서 평가할 때 달성 정도가 낮음
- **(사업 추진 체계)** 중앙정부, 기초지자체, 기초지원센터 및 현장지원센터와 지원기구, 지역주민의 경우 적합한 역할이 설정되어 충실히 수행되고 있으나, 광역지자체와 광역지원센터의 역할은 모호
  - 최근 도시재생뉴딜의 추진 체계가 중앙 주도에서 광역 주도로 변화되었으나 아직까지 광역에서 담당해야 할 역할에 대한 인식 정립이 부족하고 사업의 전반적 점검과 관리 업무가 제대로 수행하지 못함
  - 공기업의 경우 수익구조가 해결되지 않는 한 참여유도가 어렵고, 지방공기업의 경우 현실적으로 여건과 능력을 가진 공기업을 찾는데 한계가 존재
- **(지속가능성)** 5년 내외의 사업기간이 자력재생의 기반을 갖추기에는 상대적으로 짧기 때문에 국비 지원이 완료된 이후 지속가능성이 매우 낮음

□ **도시재생뉴딜 계획 평가결과**

- **(도시재생전략계획)** 현재의 적략계획은 법과 가이드라인에서 요구하는 ‘고려사항’을 충족시키는 수준에서 형식적으로 수립되고 있어 ‘전략 없는 전략계획’이라는 비판에 직면
  - 도시공간구조 차원의 구체적인 전략의 부족과 도시 · 군기본계획과의 연계 미흡으로 도시재생의 방향성을 제시하는 데는 역부족이며, 계획 수립을 위해 불필요한 수고와 행정이 낭비
- **(도시재생활성화계획)** 활성화계획 구성이 경직되어 있고 지나치게 구체적이며 많은 내용을 포함하여야 하며, 계획 수립 절차가 복잡하고 많은 시간이 소요되어 효율적이지 못함

□ 도시재생뉴딜 사업 시행 평가결과

- **(쇠퇴진단)** 쇠퇴지역 선정에 사용되고 있는 3개 지표는 지역의 일부 성격만을 파악할 수 있으며, 특히 세부적인 체감을 나타낼 수 없음
- **(사업 선정)** 대규모 물량 위주의 사업 선정 방식은 소수의 지자체에 물량을 몰아주는 결과를 초래했으며, 여러 사업이 진행 중인 지자체에 재원 조달 등의 문제가 발생할 경우 성공적인 사업 추진이 어려움
- **(사업 유형)** 사업 유형별로 큰 차이가 없으며, 지역 여건과 시급한 문제 해결을 위해 사업의 세부 내용이 구성되기 보다는 사업 선정을 목표로 가이드라인에서 제시하는 가능한 규모와 내용에 맞춰 계획이 수립
  - 우리동네살리기나 주거지지원형의 경우 사업 규모 외에 큰 차별성이 없으며, 경제기반형의 경우 완전히 다른 접근이 필요한 사업임
  - 도시 규모나 수도권 · 비수도권의 차이에도 불구하고 사업 유형별로 동일한 기준이 적용
- **(사업 추진)** 아직까지 사업 추진이 미흡하며, 사업 관리를 위한 평가가 체계적으로 추진되지 못하고 있음
  - 사업 주체나 운영 주체, 부지 및 사업비 확보와 같이 사업 시작 단계에서 결정되어야 할 사항은 어느 정도 완료되었으나, 추진 과정에서 결정되어야 할 착공이나 준공 여부는 매우 미흡
  - 전체 사업의 평균 사업비 집행률이 10%를 넘지 못함
  - 연차별 추진실적평가는 공정률에 대한 모니터링에 치우쳐 있어 실제 사업 관리에 도움이 안되며, 사업 물량이 증가하면서 지자체 입장에서도 지속가능한 사업 추진에 대한 점검보다는 사업 집행실적을 독려하는 평가로 인식
- **(사업 성과)** 마중물 사업은 민간투자 확보를 통하여 지속가능한 지역 재생을 도모하는 것을 목적으로 하나, 아직까지 가시적인 사업 성과를 보이지 않음

5. 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

□ 단기적 방안: 사업 선정 방식 개선

- 보다 효율적인 사업 관리와 효과적인 성과 달성을 위해서는 당해 연도 선정 물량에서 기존 100곳 이내를 탈피하고 최대 지원 금액만을 명시
- 지자체가 지역 문제에 대해 충분히 준비하고 구체적으로 평가할 수 있도록 현재 지정 공모 방식을 수시 공모 방식으로 전환

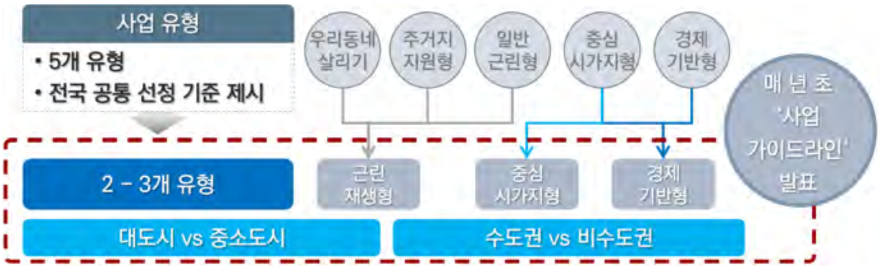
그림 2 | 사업 선정 방식에 대한 단기적 개선 방안

자료: 저자 작성

□ 단기적 방안: 사업 유형 보완

- 사업 유형을 2개 유형(근린재생형, 경제기반형) 또는 3개 유형(근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형)으로 간소화
- 간소화된 사업 유형에 따라 신청 가이드라인을 차별화하고, 사업 유형별 중심 목표에 따라 세부사업이 적절하게 구성될 수 있는 기반 마련

그림 3 | 사업 유형에 대한 단기적 개선 방안



자료: 저자 작성

□ 단기적 방안: 사업 관리 개선

- 체계적인 사업 관리를 위해 매 년 초 선정계획과 추진실적 평가계획을 동시에 발표하고, 매년 축적된 자료를 통하여 사업의 성과를 지속적으로 모니터링 할 수 있는 방안을 마련

□ 장기적 방안: 전략계획 및 활성화계획 개선

- 전략계획을 폐지하는 대신 지역에 대한 검토와 도시재생 전략적인 내용을 도시 · 군기본계획의 일부 항목으로 포함하고, 활성화계획에서 사업 구역 지정과 더불어 구체적인 사업 실행계획에 집중
- 활성화계획에서 재생 전략과 그에 따라 구성된 단위사업 내용을 보다 구체화하되, 그 외 내용은 실행계획에 준하는 내용으로 개선

그림 4 | 도시재생뉴딜 계획에 대한 장기적 개선 방안

자료: 저자 작성

표 4 | 도시재생특별법 개선 방향

구 분	개선 방향
관련 정의 보완	• 법제2조(정의) 항목에 도시재생뉴딜에 대한 명확한 정의 추가 • 전략계획 및 전략계획 수립권자 관련 항목 삭제 • 활성화계획 구분을 사업 유형에 맞춰 수정
전략계획 관련 내용 수정 · 보완	• 법제6조(다른 법률과의 관계) 항목에 전략계획 관련 내용이 도시 · 군기본계획에 반영될 수 있는 조항 마련 • 법제12조(도시재생전략계획의 수립), 법제13조(도시재생전략계획의 내용), 법제14조(도시재생전략계획 수립을 위한 기초조사), 법제15조(주민 등의 의견청취), 법제16조(특별시 · 광역시 · 특별자치시 또는 특별자치도 도시재생전략계획의 확정), 법제17조(시 · 군 도시재생전략계획의 승인), 법제18조(주민 제안) 항목을 전략계획 폐지에 따라 내용 수정 * 이를 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조(도시 · 군기본계획의 내용) 항목과 함께 '도시 · 군기본계획 수립지침'의 개정이 요구됨
도시재생지원센터 역할 구분	• 법제11조(도시재생지원센터의 설치) 항목에 광역과 기초, 현장에 대한 역할 구분 추가 • 령제15조(도시재생지원센터의 업무) 항목에 센터 유형별 업무 내용 명확화
활성화계획 내용 보완	• 법제19조(도시재생활성화계획의 수립) 항목에 활성화지역 폐지에 따라 사업 구역 확정 관련 내용 추가, 사업 구역 내 효과적인 사업 추진을 위해 내용 보완 령제25조(도시재생활성화계획 작성기준 및 작성방법) 항목에 사업 구역 내 정밀한 진단과 주민의 적극적 참여를 통한 계획 수립을 위한 내용 보완
활성화계획 수립 및 변경 절차 간소화	• 령제26조(도시재생활성화계획의 경미한 변경) 항목에 경미한 변경 사항을 확대, 절차 간소화
쇠퇴진단 기준 보완	• 령제17조(도시재생활성화지역 지정의 세부 기준)에서 필수 쇠퇴지표를 추가하고, 대도시와 중소도시, 수도권과 비수도권에 차등적인 기준 제시
민간투자 활성화 강화	• 법제26조(도시재생사업의 시행자) 도시재생 뉴딜사업 시행자에 민간부분을 추가
체계적 사업 평가 방안 마련	• 법제29조(도시재생종합정보체계의 구축) 항목에 도시재생 종합정보체계를 통하여 사업 평가 관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 적용 방안 추가 • 령제31조(도시재생활성화계획 추진실적 등의 평가) 항목에 구체적 계획 내용과 제출자료, 평가 지표 등을 마련함

자료: 저자 작성

□ 장기적 방안: 쇠퇴지표 보완 및 사업 유형 간소화

- 도시재생의 목표에 따라 보다 세밀하게 쇠퇴지역을 선정하고 사업 선정부터 추진 및 성과까지의 전 과정에 활용될 수 있는 지표체계 개발
  - 쇠퇴지표는 지역의 특성을 반영할 수 있도록 필수지표와 선택지표로 구분하되, 선택지표는 지역의 역량과 특성을 반영하여 선택이 가능한 지표로 구성
- 특별법과 기본방침에서 사업 유형을 간소화하고 각 유형별 명확한 개념을 제시

표 5 | 기본방침 개선 방향

구 분	개선 방향
정책목표 보완	• 2.2 도시재생의 목표 항목에 정책목표를 로드맵과 일치시키고, 각 목표별 구체적인 세부목표를 제시, 일자리 창출 목표는 도시 활력 회복의 세부 목표로 변경
주체별 역할 명확화	• 2.4 도시재생에서 각 주체별 역할, (2) 지방자치단체의 역할 항목에서 광역과 기초 지자체의 역할을 구분하고, (5) 도시재생지원기구/도시재생지원센터의 역할 항목에서도 역시 광역과 기초, 현장 지원센터의 역할 구분
지속가능성 확보	• 3.2 도시재생사업 재정지원 확대, 3.2.2 도시재생 활성화를 위한 마중물 지원 항목에서 마중물 예산이 사업 기간 내 지원과 사업 완료 후 인센티브 지급될 수 있는 방안 마련
전략계획 폐지 및 활성화계획 변경	• 4. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 작성 방향 및 원칙에서 4.1 도시재생전략계획 항목에 전략계획 항목을 폐지하고 도시·군기본계획에 내용을 포함 • 4.2 도시재생활성화계획 항목에서 활성화계획이 사업 구역 지정부터 구체적으로 진행될 수 있도록 보완
쇠퇴진단 보완	• 6. 도시쇠퇴기준 및 진단기준 항목에서 필수 쇠퇴지표를 보완하고, 지자체가 지역 역량과 특성에 따라 선택하여 사용할 수 있는 다양한 선택지표를 대도시와 중소도시, 수도권과 비수도권에 차등적인 기준으로 제시

자료: 저자 작성

□ 장기적 방안: 참여 주체별 역할 명확화 및 지속가능성 확보

- 특별법과 기본방침의 개정을 통하여 광역 지자체와 기초 지자체의 역할을 명확화하고, 재생사업 참여를 공기업 평가에 반영하여 적극적인 사업 참여를 유도
- 향후 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해서는 국비 지원 기간을 나눠 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가적인 지원
- 사업 전 - 사업 추진 과정 - 사업 완료 후로 이어지는 평가 체계 마련

그림 5 | 사업 관리에 대한 장기적 개선 방안

자료: 저자 작성

차 례
CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 ······ iii
요 약 ······ v

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적 ······ 3
2. 연구의 범위 및 방법 ······ 6
3. 선행연구 검토 및 차별성 ······ 9
4. 연구의 기대효과 ······ 11

제2장 도시재생뉴딜 정책 특성 및 주요 쟁점

1. 도시재생뉴딜 이론적 배경 ······ 15
2. 도시재생뉴딜 정책 추진 현황 ······ 20
3. 도시재생뉴딜 특성 및 이슈 ······ 30

제3장 도시재생뉴딜 정책평가 개요

1. 정책평가 개념 및 특성 ······ 61
2. 도시재생뉴딜 정책평가 방향 ······ 65
3. 도시재생뉴딜 정책평가 분석틀 ······ 69

제4장 도시재생뉴딜 정책평가 및 과제

1. 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스 ······ 87
2. 도시재생뉴딜 체계 평가결과 ······ 90
3. 도시재생뉴딜 계획 평가결과 ······ 102
4. 도시재생뉴딜 사업 시행 평가결과 ······ 107
5. 언론 분석 결과 ······ 139

제5장 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

1. 평가 결과 종합 ······ 145
2. 도시재생뉴딜 정책 개선방향 ······ 150
3. 정책 개선방안 ······ 155
4. 기대 효과 및 연구의 한계 ······ 166

참고문헌 ······ 167
SUMMARY ······ 175
부　　록 ······ 177

표차례

LIST OF TABLES

〈표 1-1〉 선행연구 요약 및 차별성 ···· 10
〈표 2-1〉 도시재생 개념의 진화 ···· 18
〈표 2-2〉「국가도시재생기본방침」에 따른 도시재생뉴딜 정책 목표 및 추진 전략 ···· 32
〈표 2-3〉 '도시재생 뉴딜 로드맵'에 따른 도시재생뉴딜 정책 목표 및 추진 전략 ···· 32
〈표 2-4〉 도시재생 뉴딜 정책의 목표와 성과지표 현황 ···· 33
〈표 2-5〉 도시재생 전담조직, 추진단, 행정협의회 비교 ···· 37
〈표 2-6〉 도시재생지원센터의 업무 ···· 38
〈표 2-7〉 쇠퇴진단 기준 ···· 45
〈표 2-8〉 영역별 쇠퇴지표 ···· 46
〈표 2-9〉 도시재생 뉴딜사업 유형별 특징 ···· 49
〈표 2-10〉 도시재생 뉴딜 신규제도 개요 ···· 51
〈표 2-11〉 도시재생 뉴딜사업 평가항목 및 배점 표준안 ···· 53
〈표 3-1〉 정책평가 유형 및 방법론 ···· 64
〈표 3-2〉 Lowi의 정책 유형 및 설명 ···· 65
〈표 3-3〉 유형성에 따른 정책 구분 ···· 66
〈표 3-4〉 도시재생뉴딜 정책평가 진행 단계 ···· 70
〈표 3-5〉 OECD DAC 평가기준 ···· 71
〈표 3-6〉 국토균형발전 개별정책 평가기준 ···· 73
〈표 3-7〉 국토계획평가 세부 평가기준 선정 시 고려사항 ···· 74
〈표 3-8〉 통합 재정사업 평가를 위한 부처 자체평가 지표 ···· 76
〈표 3-9〉 혁신도시 종합발전계획 이행계획 평가기준 ···· 77
〈표 3-10〉 혁신도시 종합발전계획 이행실적 평가기준 ···· 78
〈표 3-11〉 평가기준 종합 ···· 79
〈표 3-12〉 도시재생뉴딜 정책평가 기준 ···· 81
〈표 4-1〉 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스 ···· 88
〈표 4-2〉「도시재생특별법」 주요 내용 ···· 90

〈표 4-3〉 도시재생특별법 개정 및 주요내용 ······ 91
〈표 4-4〉 도시재생특별법 전문가평가 결과 ······ 92
〈표 4-5〉 국가도시재생기본방침 주요 내용 ······ 93
〈표 4-6〉 국가도시재생기본방침 주요 개정 내용 ······ 93
〈표 4-7〉 국가도시재생기본방침 전문가평가 결과 ······ 93
〈표 4-8〉 도시재생뉴딜 정책목표 전문가평가 결과 ······ 95
〈표 4-9〉 도시재생뉴딜 로드맵 성과목표 전문가평가 결과 ······ 96
〈표 4-10〉 주체별 역할 전문가평가 결과 ······ 97
〈표 4-11〉 지역별 도시재생지원센터 현황 ······ 98
〈표 4-12〉 도시재생지원센터 운영 방식 현황 ······ 99
〈표 4-13〉 지속가능성 전문가평가 결과 ······ 101
〈표 4-14〉 도시재생전략계획 주요 내용 ······ 102
〈표 4-15〉 도시재생전략계획 전문가평가 결과 ······ 103
〈표 4-16〉 도시재생활성화계획 주요 내용 ······ 105
〈표 4-17〉 도시재생활성화계획 전문가평가 결과 ······ 105
〈표 4-18〉 쇠퇴지역-비쇠퇴지역 쇠퇴지표 비교 (2016) ······ 107
〈표 4-19〉 뉴딜사업지-비사업지 쇠퇴지표 비교 (2016) ······ 107
〈표 4-20〉 쇠퇴진단 전문가평가 결과 ······ 108
〈표 4-21〉 지자체별 도시재생뉴딜 선정 현황 ······ 109
〈표 4-22〉 사업 선정 전문가평가 결과 ······ 110
〈표 4-23〉 시도별 도시재생뉴딜 선정 현황 ······ 111
〈표 4-24〉 도시재생 뉴딜사업 선정 평가 기준 ······ 113
〈표 4-25〉 사업유형별 면적 및 사업비 현황 (2017-2019) ······ 114
〈표 4-26〉 도시재생뉴딜 유형별 정책목표에 따른 세부사업 현황 (2017-2019) ······ 116
〈표 4-27〉 도시 규모별 선정 지역 현황 비교 (2017-2019) ······ 118
〈표 4-28〉 수도권-비수도권 사업 선정 현황 비교 (2017-2019) ······ 118

표차례

LIST OF TABLES

〈표 4-29〉 시군구-읍면동 지역 사업 선정 현황 비교 (2017-2019) ······ 119
〈표 4-30〉 사업 유형 전문가평가 결과 ······ 120
〈표 4-31〉 세부사업 전문가평가 결과 ······ 122
〈표 4-32〉 사업 특성에 따른 세부사업 구분 ······ 124
〈표 4-33〉 사업비 지원 주체와 사업 특성에 따른 세부사업 구분 ······ 125
〈표 4-34〉 사업비 지원 주체별 사업 추진 현황 ······ 127
〈표 4-35〉 사업 특성별 사업 추진 현황 ······ 129
〈표 4-36〉 사업비 지원 주체별 사업비 집행 현황 ······ 131
〈표 4-37〉 사업 특성별 사업비 집행 현황 ······ 132
〈표 4-38〉 2017년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점 ······ 134
〈표 4-39〉 2018년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점 ······ 135
〈표 4-40〉 2019년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점 ······ 135
〈표 4-41〉 사업 평가 전문가평가 결과 ······ 136
〈표 4-42〉 민간투자 실적 ······ 138
〈표 5-1〉 도시재생뉴딜 전문가평가 결과 종합 ······ 146
〈표 5-2〉 도시재생특별법 개선 방향 ······ 161
〈표 5-3〉 기본방침 개선 방향 ······ 162

그림차례
LIST OF FIGURES

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 ··· 8
〈그림 2-1〉 2014년, 2016년 도시재생사업 선정현황 ··· 26
〈그림 2-2〉 2017년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 ··· 27
〈그림 2-3〉 2018년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 ··· 28
〈그림 2-4〉 2019년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 ··· 29
〈그림 2-5〉 도시재생 지원체계 ··· 35
〈그림 2-6〉 도시재생 전담조직 등 구성 예시 ··· 37
〈그림 2-7〉 주민협의체 조직구성 예시 ··· 38
〈그림 2-8〉 도시재생사업 추진체계 ··· 39
〈그림 2-9〉 도시재생활성화지역 지정 방향 ··· 41
〈그림 2-10〉 도시재생 뉴딜사업 유형별 사업 구조 ··· 48
〈그림 2-11〉 도시재생 뉴딜사업 선정 세부 추진 일정 ··· 52
〈그림 2-12〉 2014년 선도지역 사업 추진절차와 모니터링 단계 ··· 57
〈그림 3-1〉 통합 재정사업 평가 개요 ··· 76
〈그림 3-2〉 종합 평가결과 도출 방법 ··· 83
〈그림 4-1〉 정책목표별 세부사업 평균 사업비 비율 ··· 121
〈그림 5-1〉 사업 선정 방식에 대한 단기적 개선 방안 ··· 156
〈그림 5-2〉 사업 유형에 대한 단기적 개선 방안 ··· 157
〈그림 5-3〉 도시재생뉴딜 계획에 대한 장기적 개선 방안 ··· 160
〈그림 5-4〉 사업 관리에 대한 장기적 개선 방안 ··· 165

CHAPTER 1

서 론

1. 연구의 배경 및 목적 | 3

2. 연구의 범위 및 방법 | 6

3. 선행연구 검토 및 차별성 | 9

4. 연구의 기대효과 | 11

CHAPTER 1

서 론

서론에서는 도시재생뉴딜 정책평가의 필요성과 목적을 명시하였다. 이와 함께 도시재생뉴딜 정책평가 과정에서 사용한 연구 방법과 전반적인 연구 흐름, 평가의 범위를 기술하고 선행연구 검토를 통하여 기존 연구와 본 연구의 차별성을 부각시켰다. 마지막으로 본 연구를 통한 학술적·정책적 기대효과를 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 배경 및 필요성

2014년 도시재생사업으로 시작한 도시재생 정책은 2017년 현 정부의 국정과제인 도시재생뉴딜로 전환된 후 이제 반환점을 도는 시기에 도달했다. 이미 2014년 선정된 선도사업 13개소는 2018년, 2016년 선정된 일반사업 33개소 역시 2019년 국비 지원이 완료되었다. 2017년 선정된 도시재생 뉴딜사업 68개소는 사업 완료가 2년 내외로 남지 않은 상황이다. 이렇듯 완료되었거나 완료 예정인 사업이 100개소가 넘었음에도 불구하고 아직 완료된 사업의 성과에 대한 구체적 분석이나 추진 중인 사업에 대한 면밀한 검토가 제대로 진행되지 않고 있다. 지자체 차원에서 개별 사업에 대한 모니터링 및 평가를 추진하거나 도시재생지원기구에서 완료된 사업의 성과를 개략적으로 검토하고는 있으나, 사업 전반에 있어 구체적 성과와 추진 현황 및 문제점 분석은 미흡하다. 따라서 도시재생사업을 포함, 도시재생뉴딜의 중간 평가와 함께 관련 이슈를 파악하고 보다 성공적이고 지속가능한 사업 추진을 위한 정책적 개선이 요구된다.

성공적인 사업 추진을 위한 정책 개선 이외에도 점점 늘어나는 사업 물량을 효율적으로 관리하기 위한 방안 역시 필요하다. 2014년부터 6년 동안 도시재생사업 및 도시재생뉴딜을 지속적으로 선정 및 추진하여 현재 2014년부터 선정된 도시재생사업을 포함, ‘도시재생’이라는 명목으로 진행 중인 사업지는 전국에 312개소[1] 이다. 앞으로 남은 2년 동안 약 200개의 도시재생뉴딜 추가 지정이 예정되어 있어 앞으로 500개 이상의 사업이 완료 및 진행될 예정이다. 매 년 도시재생사업 물량은 급격히 늘어나고 있으나 정책에 대한 전반적 평가와 개선 없이 선정 물량만 증가되고 있어, 정책 전반에 대한 보다 구체적인 평가와 고민이 요구된다. 현행 도시재생뉴딜 정책은 물량이 작았던 도시재생사업을 위한 법제도를 기반으로 하고 있어 원활한 사업 추진에 한계가 발생할 수 있다. 특히 도시재생 뉴딜사업의 운영 및 관리가 지자체로 이관되면서 역량이 부족한 지자체에서 여러 사업을 관리하는데 문제가 발생하고 있으며, 전문 인력 확보도 어렵다. 따라서 도시재생사업이 아닌 ‘도시재생 뉴딜사업’의 성공적 추진을 위해 필요한 법제도 개선 사항과 함께 증가하는 사업 물량을 효과적인 관리 · 운영방안을 마련하는 것이 필요하다.

이와 함께 도시재생뉴딜에 대한 정부 지원 이후 지역 내에서 사업이 지속적으로 진행될 수 있는 방안에 대한 모색이 필요하다는 의견이 늘고 있다. 향후 2년 이내에 중앙정부의 지원이 완료될 예정이나 아직까지는 지역 주도의 지속적 사업 운영관리에 대한 준비가 부족한 실정이다. 국토교통부는 ‘도시재생 뉴딜 로드맵’ 수립을 통해 중앙정부의 지원 후에도 도시재생이 지속적으로 추진되도록 사회적 금융 등의 다양한 도시재생 경제조직의 재원조달 방안을 마련하고자 하였으나, 이에 대한 연구가 부족한 실정이다(관계부처 합동, 2018. 3. 27). 따라서 보다 체계적인 정책 평가 체계를 마련하여 도시재생뉴딜의 목표를 명확화하고, 그에 따른 성과 달성 여부 및 사업추진 과정을 평가하여 그 결과를 통해 지역의 지속적 관리운영을 지원할 수 있는 방안이 요구된다. 특히 정책 평가 결과의 적절한 활용을 통하여 성공적인 사업 추진을 독려하여 지속가능한 도시재

1) 2014년 선정된 13개의 도시재생 선도지역은 2018년 사업이 완료되었으며, 2016년 선정된 33개의 도시재생 일반지역 역시 2019년 완료됨. 2017년 68개의 뉴딜사업지가 선정된 이후 2018년 100개 지역, 2019년 98개 지역(상반기 22개, 하반기 76개)이 추가로 선정됨에 따라 전국적으로 266개의 뉴딜사업이 추진되고 있음

생뉴딜 목표 달성이 필요하다. 또한 변화된 환경에 맞춰 다양한 도시문제를 해결하고 보다 성공적인 도시재생을 위하여 앞으로의 도시정책이 나아가야 하는 방향을 제시하는 것이 요구된다.

2) 연구 목적

현행 도시재생뉴딜 정책의 구조와 관련 법제도와 내용, 정책의 목표와 사업 추진 방식, 추진 과정, 체계, 추진 실태 등 영역 전반에 대하여 다양한 시각에서 종합적이고 체계적으로 평가하여 주요 과제를 파악하는 것이 본 연구의 첫 번째 목적이다. 이를 위하여 먼저 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」 및 관련 제도의 구조와 내용, 전반적인 정책 추진 현황 등을 체계적으로 분석하였다. 다음으로 사업 추진 현황 및 성과 등을 객관적 자료를 토대로 파악하고 개선이 요구되는 문제점을 종합적으로 파악하였다. 마지막으로 완료 및 추진 중인 사업의 성과와 실태 등을 면밀히 조사하여 실제 사업 추진 과정에서의 주요 쟁점 사항을 도출하였다.

다음으로 도시재생뉴딜 정책 개선방안 제시하는 것이 두 번째 목적이다. 이를 위해 거시적이고 종합적 관점에서 성공적인 쇠퇴지역 문제 해소가 가능하도록 「도시재생특별법」을 비롯하여 관련 법제도 개선방안과 함께 도시재생 정책이 지향하여야 하는 방향을 마련하였다. 또한 보다 원활한 사업 추진을 위해 단기적으로 보완 가능한 방안을 제시하였다.

본 연구의 마지막 목적은 지속가능한 도시재생 달성을 위한 정책 방향을 제안하는 것이다. 이러한 이유로 지역 주도의 지속가능한 사업 추진을 지원할 수 있는 정부지원 이후의 운영 방향을 제시하였다. 또한 도시재생 정책을 통하여 달성하여야 하는 원칙을 설정하고, 향후 도시재생 관련 정책의 추진 방향을 마련하였다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

본 연구는 시간적으로 「도시재생특별법」이 제정된 2013년 이후 추진되거나 연구된 사업과 정책, 통계자료 등으로 범위를 한정하였다. 또한 공간적 범위는 도시재생 선도지역과 일반지역, 도시재생 뉴딜사업지로 한정하였다. 도시재생뉴딜 평가는 2017년부터 선정된 266개의 도시재생 뉴딜사업을 대상으로 하였으며, 필요시 2014년 선정된 선도사업 13개, 2016년 선정된 일반사업 33개도 평가에 포함하였다. 개별 사업 관련 자료는 활성화계획과 연차별 추진실적평가 자료를 활용하되, 구득 가능한 자료로 한정하였다. 여론 조사를 위한 데이터마이닝 분석 역시 2014년 처음 도시재생사업이 선정된 이후의 언론 보도 자료를 활용하였다.

2) 연구 방법

(1) 문헌조사

도시재생뉴딜 정책평가를 위하여 먼저 정책평가의 정책평가 개념 및 유형, 방법론 등에 대한 선행연구를 진행하였다. 이와 함께 도시재생뉴딜 정책의 주요 내용과 추진 현황을 검토하기 위한 문헌조사 역시 실시하였다. 또한 도시재생뉴딜 정책평가 기준 마련을 위하여 국내외에서 실시하고 있는 유사 정책평가 사례를 검토하였다.

(2) 전문가 자문 및 설문

도시재생뉴딜 정책평가를 위한 평가기준 및 분석틀 설정과 주요 의제 도출, 정책 개선방안 마련을 위하여 관련 전문가를 대상으로 여러 차례 자문회의를 진행하였다. 특

히 평가의제 도출을 위하여 해당 분야 전문가를 대상으로 델파이 분석을 통하여 평가항목을 설정하였고, 이를 토대로 설문조사를 실시하여 1차 정책평가를 마쳤다. 또한 평가 결과를 토대로 전문가의 의견을 구하는 숙의조사를 실시, 평가 결과의 원인과 과제를 마련하였다.

(3) 통계자료 분석

도시재생뉴딜 정책의 추진 과정과 성과 평가를 위하여 관련 자료를 분석하였다. 도시재생 활성화계획과 연차별 추진실적평가 등을 토대로 세부사업에 대한 자료를 구축하였고, 그 외 도시재생지원센터 운영 현황 등의 자료를 활용, 다양한 통계분석을 통하여 사업의 추진 과정과 현황을 검토하였다.

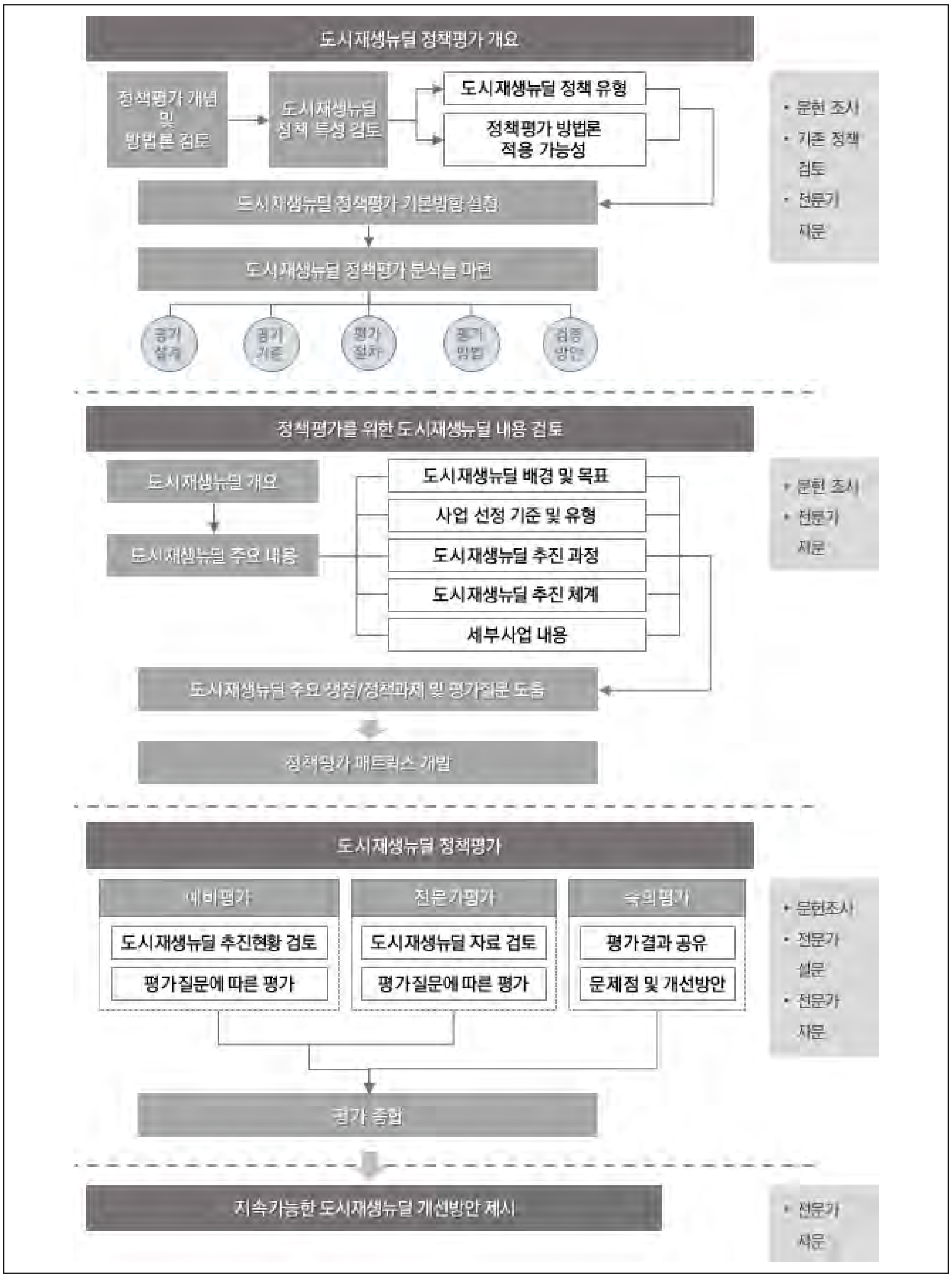
(4) 빅데이터를 활용한 여론 분석

도시재생뉴딜 정책평가 결과와 여론을 비교 · 분석하기 위하여 텍스트 마이닝 기법을 활용하였다. 텍스트 마이닝이란 문서형태의 비정형 데이터 사이에서 유효한 정보를 발굴하는 기술로(이진희 외 2018: 87), 본 연구에서는 도시재생 정책과 관련된 언론기사를 활용하였다. 텍스트 마이닝을 위해서는 KHCoder v3 프로그램을 이용하였으며, 주요 사용 기법은 주요 추출어의 출현 횟수(TF)[2], 관련 언론 기사 수(DF)[3], 다차원 구조(multi-dimensional scaling)[4], 시멘틱 네트워크 분석[5], 오피니언 마이닝[6]이며, 출현 이슈 간의 관계상 분석을 위해 시각화 하였다.

---

2) 각 추출어가 전체 데이터에서 출현하는 횟수
3) 각 추출어가 출현하는 문서의 수
4) 추출어 간의 다차원적 산포도를 계산하여 비슷한 출현도를 보이는 추출어 그룹을 보여주는 분석 방식
5) 네트워크 모델 이론에 기반하여 단어 간의 관계성 및 연관성을 분석하는 방법
6) 자연어 분석 및 텍스트 마이닝 기법을 활용하여 언론에 반영된 긍정 및 부정적 단어를 추출하고 이를 양적으로 분석하는 방식

그림 1-1 | 연구 흐름도



자료: 저자 작성

3. 선행연구 검토 및 차별성

1) 선행연구 현황

임상연 외(2018)는 도시재생사업 타당성 평가 및 성과관리 방안 연구에서 도시재생 뉴딜사업의 효과 분석 및 성과관리 방안을 제시하였다. 특히 도시재생 뉴딜사업 효과를 정량적으로 분석할 수 있도록 성과지표를 마련하고, 도시재생 뉴딜사업 평가체계에서 운영할 수 있는 방안을 제안하였다. 하지만 성과관리 보다는 사업 선정 시 '실현가능성 및 타당성 분석'에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다.

이승재 외(2018)는 '도시재생 뉴딜 분석'에서 도시재생 뉴딜사업의 예산 및 추진 현황 분석 및 주요 쟁점을 파악하였으나, 사업 추진 과정과 예산 집행에 초점을 맞춰 연구를 진행하여 정책평가의 성격이 전무하다. 이삼수 외(2018)는 '도시재생 선도지역의 사업추진 모니터링 및 정보활용 방안 연구'에서 2014년 선정된 선도지역의 도시재생 추진 성과를 정리, 기초자료를 구축하였다. 특히 도시재생 선도지역의 성과 지표를 통하여 사업의 추진 결과를 측정하였으며, 다양한 보고서와 빅데이터를 통하여 선도사업을 모니터링 하였다. 이를 통해 구축된 자료의 도시재생 종합정보체계에의 적용방안을 제시하였으나, 평가 체계의 개선이나 결과의 활용에 대한 내용은 미흡하다.

김태현 외(2017)는 '서울형 도시재생 모니터링 · 평가체계 연구'를 통하여 서울형 도시재생사업의 평가체계와 종합평가 방법을 제시하였다. 하지만 본 연구에서 제시한 평가방법은 서울형 사업에 적용되었으며, 국가 도시재생사업에 적용하기에 한계가 있다. 서수정 외(2014)의 '근린재생형 도시재생사업 성과평가를 위한 용역'에서는 근린재생형 사업의 성과관리를 위한 제도 개선방안을 제시하였으나, 평가체계에 대한 개선보다는 국비 지원과 지역 주도의 사업시행 방안이 제안되었다.

표 1-1 | 선행연구 요약 및 차별성

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구 분</th><th colspan="3">선행연구와의 차별성</th></tr>
<tr><th>연구목적</th><th>연구방법</th><th>주요 연구내용</th></tr>
<tr><td rowspan="5">주요
선행
연구</td><td>1</td><td>• 과제명: 도시재생사업 타당성 평가 및 성과관리 방안
• 연구자(년도): 임상연 외 (2018)
• 연구목적: 도시재생 뉴딜사업 효과 분석 및 성과관리 방안 제시</td><td>• 문헌 연구
• 국내외 사례 분석
• 현황 조사
• 전문가 자문
• 전문가 설문</td><td>• 도시재생사업 관련 평가제도 실태 분석
• 도시재생사업 평가 관련 유사사례 분석
• 도시재생사업 평가체계 개편 방안</td></tr>
<tr><td>2</td><td>• 과제명: 도시재생 뉴딜 분석
• 연구자(년도): 이승재 외 (2018)
• 연구목적: 도시재생 뉴딜사업의 예산 및 추진 현황 분석 및 주요 쟁점 파악</td><td>• 문헌 연구
• 국내외 사례 분석
• 현황 조사</td><td>• 사업 예산 및 추진 현황 검토
• 도시재생 추진 방식 분석
• 도시재생 예산 체계 및 재원 검토
• 도시재생 성과관리 방안 검토
• 도시재생 주요 현안 분석</td></tr>
<tr><td>3</td><td>• 과제명: 도시재생 선도지역의 사업추진 모니터링 및 정보활용 방안 연구
• 연구자(년도): 이삼수 외 (2018)
• 연구목적: 도시재생 선도지역의 도시재생 추진 성과 정리 및 기초자료 구축</td><td>• 제도 및 사례 검토
• 추진현황 분석
• 데이터 분석</td><td>• 국내외 모니터링 평가 사례 검토
• 도시재생 선도지역 사업현황 분석
• 도시재생 선도지역 모니터링 및 성과 분석
• 도시재생사업 관리체계 및 정보활용 방안 제언</td></tr>
<tr><td>4</td><td>• 과제명: 서울형 도시재생 모니터링 · 평가체계
• 연구자(년도): 김태현 외 (2017)
• 연구목적: 도시재생 추진과정 관찰, 효과분석, 종합평가를 위한 서울형 도시재생 모니터링·평가체계 구축</td><td>• 사례연구
• 현장 인터뷰
• 통합 워크숍
• 주민/상인 설문조사
• 전문가 자문</td><td>• 서울형 도시재생 검토
• 국내외 모니터링 평가 사례
• 서울형 모니터링 평가 체계 구상
• 모니터링 가이드라인 및 추진과정 모니터링</td></tr>
<tr><td>5</td><td>• 과제명: 근린재생형 도시재생사업 성과평가를 위한 용역
• 연구자(년도): 서수정 외 (2014)
• 연구목적: 근린재생형 도시재생선도지역의 체계적 성과 관리와 도시재생정책의 집행 과정을 효과적으로 검증할 수 있는 선순환 구조 마련</td><td>• 문헌 연구
• 국내외 사례 분석
• 현황 조사
• 전문가 자문 및 워크숍
• 지자체 컨설팅</td><td>• 도시재생 선도지역 사업시행 가이드라인 작성
• 근린재생형 도시재생 선도지역 관계자 워크숍 및 정보제공
• 근린재생형 도시재생사업 성과관리 체계 구축 및 모니터링 시행
• 근린재생형 도시재생 연계사업 발굴 및 지자체 컨설팅</td></tr>
<tr><td colspan="2">본 연구</td><td>• 도시재생뉴딜의 정책 평가 및 추진 현황 조사를 통하여 현 정책의 문제점을 파악하고 향후 도시재생 정책이 나아가야 할 방향과 현 제도의 단기적 개선방안, 지속가능성 확보 방안 제시</td><td>• 문헌조사
• 전문가 설문
• 전문가 자문
• 통계분석
• 데이터 마이닝</td><td>• 도시재생뉴딜 정책 특성 파악
• 도시재생뉴딜 정책평가 개요 제시
• 도시재생뉴딜 정책 평가 및 과제 도출
• 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안 제시</td></tr>
</table>

자료: 저자 작성

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

선행연구에서 도시재생사업 및 도시재생뉴딜의 사업 추진 현황을 점검하고 사업의 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 제시한 것과 달리, 본 연구에서는 도시재생뉴딜 정책 전반을 평가하였다. 먼저 정책평가에 대한 이론과 유사 평가 사례 검토를 통해 도시재생뉴딜 정책 목표에 따른 적절한 사업 추진 여부와 사업 추진 과정, 주체별 역할의 정합성 등을 종합적으로 평가할 수 있는 분석틀을 개발하였다. 이후 분석틀을 토대로 다양한 관점에서 도시재생뉴딜 정책이 본연의 목표대로 추진되고 있는지, 사업이 계획대로 실현되고 있는지, 해결이 필요함 문제점이 무엇인지를 파악하였다. 특히 정책의 구조와 목표 설정, 관련 법제도 내용 등을 면밀히 조사하고, 사업 추진 실태를 풍부한 자료를 통하여 객관적이고 구체적으로 분석하였다. 정책평가 결과는 장기적 측면에서 도시재생 정책이 나아가야할 방향 마련과 단기적 측면에서 성공적인 사업 추진을 위한 개선방안 제시의 근거로 활용하였다.

4. 연구의 기대효과

1) 정책적 기대효과

본 연구의 정책적 기대효과는 도시재생뉴딜의 추진이 중간 단계를 넘어선 시점에서 사업의 성과와 정책 전반을 평가하고 그 결과를 통하여 정책의 개선방안을 제시하는데 있다. 아직 도시재생뉴딜 정책 자체에 대한 체계적인 평가가 진행되지 않은 만큼, 본 연구에서 체계적인 분석틀을 토대로 다양한 각도에서 정책 전반을 종합적으로 평가하여 정책이 지향하여야 하는 바를 명확히 할 수 있다. 또한 도시재생뉴딜의 사업추진 현황을 파악하여 사업 추진 과정에서의 어려움이나 문제점을 제기하고, 남은 기간 동안 원활한 사업추진을 위한 방안을 모색할 수 있다. 또한 도시재생뉴딜과 관련된 주체별 역할이 다양화되고 있는 시점에서 적합한 역할과 역량 강화를 위한 방안을 고민할

수 있는 근거가 될 수 있다. 중앙 주도에서 광역 주도로 사업 추진이 변화된 만큼, 광역과 지역의 역할과 역량 강화를 위한 지원 방안이 요구된다. 특히 평가 결과를 통하여 지역 내에서 추진 중인 사업을 보완 및 개선 할 수 있는 방안을 제시할 수 있다.

2) 학술적 기대효과

도시재생뉴딜의 정책 유형과 영역에 대한 고민을 통하여 보다 명확한 목표 제시와 평가 방법론을 제시하였다. 특히 도시재생뉴딜 정책의 특성상 단일 평가 방법을 적용하기에 한계가 있는 만큼, 기존 정책평가 방법의 한계를 발견하고 도시재생뉴딜과 같은 정책을 체계적으로 평가할 수 있는 평가기법 개발에 일조 가능하다.

CHAPTER 2

도시재생뉴딜 정책 특성 및 주요 쟁점

1. 도시재생뉴딜 이론적 배경 | 15
2. 도시재생뉴딜 정책 추진 현황 | 20
3. 도시재생뉴딜 특성 및 이슈 | 30

CHAPTER 2

도시재생뉴딜 정책 특성 및 주요 쟁점

본 장에서는 도시재생뉴딜 정책의 내용과 특성을 검토하고, 논의가 필요한 주요 쟁점 사항을 도출하였다. 도시재생뉴딜 정책 추진 이전에 이미 유사 정책이 추진되고 있었으므로 이전 제도와 도시재생이라는 이름하에 추진된 모든 사업의 현황을 파악하였다. 도시재생뉴딜 정책은 정책 체계, 관련 계획, 관련 사업 추진과 평가의 네 부분으로 나누어 주요 쟁점을 살펴보았다.

1. 도시재생뉴딜 이론적 배경

1) 도시재생 도입 배경

2000년 대 초반만 해도 도시정책의 주요 축은 정비사업이었다. 특히 2007년 초 뉴타운사업과 재개발사업이 본격적으로 진행되면서 서울시 강북 지역의 주택가격이 급증하였고, 이에 따라 전면 철거에 따른 기존 정비사업의 구조적 문제점이 제기되기 시작했다. 2008년 발생한 세계 금융위기에 따른 부동산 시장의 침체는 정비사업에 따른 지역 발발의 촉매제가 되었다(정주희 2014). 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업은 물리적 환경 개선을 주요 목표로 하는 만큼 주민의 사회경제적 특성을 고려하지 못한 채 진행되었고, 지역의 사회 · 문화 · 복지 문제 해결에는 한계가 있었다. 또한 전면철거를 통해 단기간에 신속하게 주택을 공급하는 과정에서 주민들의 강제 퇴거 문제가 발생하였고, 세입자의 주거 불안정과 원주민 재정착 미비, 저소득층을 위한 저렴주택의 감소 및 주택가격과 임대료 상승 등의 문제가 노출되었다. 뉴타운사업 역시 과대한 지구 지정에 따라 서울시가 본래 취지와 달리 기반시설 비용을 감당할 수 없게

되면서 주민의 부담이 증가하였고, 조속한 사업 추진을 위해 적용한 각종 규제 완화 조치가 비교적 양호한 주거지도 정비구역으로 지정되는 등의 부작용이 발생하였다(변창흠 2012).

2010년대 들어서 정부는 대규모 개발수요가 없어진 도시 저성장기에 대응하고 기존 정비방식의 문제점을 해소하고자 점진적 개량을 통하여 도시환경을 개선하는 방식을 본격적으로 논의하기 시작하였다. 그 일환으로 먼저 2012년 2월 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되어 뉴타운사업 및 재개발사업에 해제규정이 도입되었다. 이에 따라 개략적인 정비사업비 및 추정 분담금에 대한 실태조사 결과를 바탕으로 기존 정비구역 또는 정비예정구역 주민이 사업의 추진 혹은 해제 여부를 결정할 수 있게 되었다. 같은 해 8월에는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 개정되어 재정비촉진지구 지정이 해제된 경우 주민의 동의에 따라 개별 정비사업으로 전환하는 등의 해제지역에 대한 관리방안이 마련되었고, 무분별한 재정비촉진지구 지정 방지를 위해 지정기준 완화 방안이 폐지되었다.

재정비촉진지구 해제 필요성이 공론화되자 가장 활발히 사업을 추진하던 서울시와 경기도 등에서는 이에 대한 출구전략으로 새로운 방식의 도시환경 개선방안을 모색하기 시작하였다. 서울시는 2012년 1월 ‘서울시 뉴타운 · 정비사업 新정책구상’을 발표하고 거주자 중심, 점진적 개량 중심으로 정비사업을 개선하는 방안을 제시하였다. 이를 통해 서울시는 사업시행인가 이전 단계에 있는 뉴타운사업, 재개발사업, 재건축사업의 실태조사와 주민 의견 수렴을 토대로 필요한 경우 구역 지정을 해제하고 전면 철거 대신 기존 주거지를 보존 · 관리하는 방식으로의 환경 개선 방안을 마련하였다(서울특별시, 2012. 1. 30).

이와 함께 중앙 정부는 정비구역 해제 문제를 법적으로 대응하고자 하였다. 2011년 국토해양부는 기존 정비사업에서 적용되던 「도시 및 주거환경정비법」 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 통합하여 「도시 및 주거환경재생법」을 신설하는 방안을 고려하였다(김호철 2011). 이후 원활한 법제도 운영을 위해 기존 법의 통합 없이 보다 종합적이고 통합적으로 환경을 정비할 수 있는 제도로 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에

관한 특별법」이 제정되었다. 본 법에서는 기존 정비사업에서 다뤘던 노후화된 주거지에 대한 물리적 환경 개선이나 토지이용의 고도화를 위한 고밀 · 복합 부동산 개발에서 나아가 보다 종합적이고 유연한 사업들을 포함하여 도시의 기능 전환 및 공동체 활성화가 가능하도록 하는 개념으로 '도시재생'을 제시하였다.

2) 도시재생 개념

도시재생(urban regeneration)의 개념은 그 시작을 언급하기는 어렵지만 오랜 기간 논의되어 왔고, 시대에 따라 진화되었다. 1980년대 도시재생 개념은 영국 런던 도크랜드(London's Docklands) 사례와 같이 공공의 제정적 지원을 통하여 시장의 투자를 이끄는 경제적 성장으로 이해되었다(Brownill 1990; 1999). 이후 Lees(2003)는 도시재생이라는 의미는 1990년대 말, 2000년대 초반 영국의 신노동당(New Labour)이 주장한 도시부활(urban renaissance) 개념[1])에서 대체되었다고 주장하였다. 하지만 2000년대 중반 도시부활 개념이 보다 광범위함 지속가능한 근린 정책으로 수렴된 반면(Raco & Henderson 2006), 도시재생 개념은 학계와 정부에서 더욱 널리 사용되기 시작하였다(Tallon 2013).

도시재생 개념을 다른 도시정책과 비교하면 보다 포괄적이고 종합적인 개념이라는 것이 이해된다. Couch(1990)는 도시재활성화(revitalization 또는 rehabilitation), 도시개발 및 재개발(development와 redevelopment)와 도시재생을 비교하였다. 그에 따르면 도시재활성화는 실제 행동이 필요하다고 하면서 구체적인 방식을 명확화 하는 것에 실패하였고, 도시개발 및 재개발은 일반적인 목적만을 가진다. 이에 반하여 도시재생은 기존 도시정비의 목적, 동기, 달성 목표를 넘어 장기간 전략적이고 명확한 목적을

1) 신노동당의 도시재생 개념은 단순히 물리적 목표를 넘어 사회통합(social inclusion), 부의 창출(wealth creation), 지속가능한 개발(sustainable development), 도시 거버넌스(urban governance), 건강과 복지(health and welfare), 범죄 예방(crime prevention), 교육적 기회(educational opportunity), 자유를 위한 움직임(freedom of movement), 환경적 가치와 좋은 디자인(environmental quality and good design)을 포함함(ODPM 2003)

가지고 도시 내의 문제를 해결하려는 과정이다(Couch 1990: 2). 1950년대부터 도시 정책 변화 방향을 검토한 결과, Roberts & Sykes(1999)은 도시재생을 도시문제를 해결하고 변화가 요구되는 지역의 경제적, 물리적, 사회적 및 환경적 조건들에서 궁극적인 개선을 가져오려고 하는 종합적이고 통합적인 비전과 실행 방식으로 정의하였다(<표2-1> 참고).

표 2-1 | 도시재생 개념의 진화

정책 유형	1950년대 (재건축)	1960년대 (재활성화)	1970년대 (재정비)	1980년대 (재개발)	1990년대 (재생)
주요 전략 및 방향	• 기본계획을 토대로 구도심과 노후지역 재건축 • 교외지역 성장	• 1950년대 정책 기조 지속 • 교외와 외곽지역 성장 • 복원에 대한 초기 노력	• 근린 단위 재정비 • 외곽지역 개발	• 다양한 개발, 재개발 수단 적용 • 대규모 개발계획 • out of project	• 포괄적인 정책과 사업 추진 • 통합적인 대응 강조
주요 주체	• 중앙 및 지방 정부 • 민간 개발업자	• 공공과 민간의 균형	• 민간 부문의 역할 강화 • 지방분권화	• 민간 및 전문가 역할 강조 • 파트너십	• 파트너십 • 정부기구
공간 수준	• 지역 및 사업지	• 광역 단위	• 광역 및 지역 • 점차 지역 단위 강조	• 1980년대 초 사업지 중심 • 이후 지역 단위 강조	• 전략적 측면 재도입 • 광역적 행동
경제적 요소	• 공공 투자 • 일부 민간참여	• 1950년대 기조 유지 • 민간 투자의 영향 증가	• 공공부문 자원 제한 • 민간투자 성장	• 민간의 영향력 증가 • 선별적 공공 지원	• 공공과 민간, 자발적 펀딩의 균형
사회적 요소	• 주거환경 및 최저주거기준 개선	• 사회적, 복지 부문 개선	• 근린 기반의 행동과 지역 참여 강화	• 근린의 자활 노력 • 지방정부의 선택적 지원	• 근린의 역할 강조
물리적 요소	• 도심의 대체 • 외곽 개발	• 1950년대 기조 유지 • 원도심 회복	• 노후지역의 광범위한 재정비	• 대규모 사업을 활용한 신개발	• 1980년대보다 완화된 개발
환경적 접근	• 조경 및 녹화	• 선별적 개선	• 혁신을 통한 환경 개선	• 환경에 대한 폭넓은 접근 강조	• 환경적 지속 가능성 도입

자료: Stőhr 1989; Lichfield 1992; Roberts & Sykes 1999: 14. Table2.1에서 재인용

다양한 개념이 논의되었음에도 불구하고 도시재생이 단순히 물리적 환경 개선만을 논하는 정책이 아니며, 다양한 도시 문제를 해결하기 위한 종합적이고 포괄적인 접근이라는 것에는 이견이 없다. 이러한 의미로 Donnison(1993)은 도시재생을 도시문제가 집중된 곳에서 도시문제와 지역을 함께 다루는 새로운 문제 해결 방식이라 하였고, 영국의 환경교통지역국(The Department of the Environment, Transport, and the Regions, DETR)은 도시재생 정책을 경제적이고 사회적인 도시지역의 재구조화 결과라고 하였다(DETR, 2002). 이는 도시가 비도시지역과 달리 경제, 사회, 문화, 정치적인 행동이 집결된 공간이며(Pacione 2005: 676), 복합적이고 능동적이며 경제와 사회, 물리와 환경의 변화를 이끄는 다양한 과정을 반영하는 체제(Roberts 2000: 9)이기 때문으로 해석된다.

2. 도시재생뉴딜 정책 추진 현황

1) 도시재생특별법 제정 이전 제도

(1) 살고싶은 도시만들기 사업

1998년 외환위기 이후 경제성장률이 하락하면서 자연스럽게 주택시장이 위축되며 주택 대량공급이 우선순위에서 밀려나는 저성장 시대가 도래하였다. 이에 따라 주택 공급을 주요 목적으로 하는 양적 성장에서 주거환경 개선에 초점을 맞추는 질적 성장으로 도시개발 패러다임이 변화하였다(변창흠 2012). 이러한 흐름을 반영하여 2005년 참여정부는 국토균형발전의 일환으로 지역 특성에 맞춰 생활 여건을 개선하여 지역 경쟁력을 제고하여 공동체를 활성화할 수 있는 '살고싶은 도시만들기' 사업 기반을 마련하였다[2].

살고싶은 도시는 쾌적한 주거환경과 활기찬 경제기반, 다양하고 아름다운 문화 기반을 제공하는 도시로 정의된다(건설교통부 2006). 살고싶은 도시만들기 추진계획에서는 사업의 3대 목표를 ① 어울려 사는 건강한 도시, ② 일하기 좋고 활력 있는 도시, ③ 여유 있고 문화적인 도시로 규정하고 있다. 또한 도시별 특성에 따라 목표를 실현할 수 있는 9개의 핵심 구성요소[3]가 제시되어 있다. 이를 바탕으로 2007년 3월 기초지자체가 추진하는 시범도시 5개, 주민들이 추진하는 시범마을 25개 지역이 선정되었고, 이후 2009년까지 전체 94개의 지역에서 사업이 추진되었다[4].

---

2) 2005년 8월 살고싶은 도시만들기 추진방안에 대한 1차 대통령 보고가 진행되었고, 같은 해 11월 정책 추진을 위한 구체적 사항과 로드맵 등을 포함한 세부추진방안이 완성되어 2006년 9월 국가균형발전위원회 주도로 '살고싶은 도시만들기 추진계획'이 수립됨

3) 살고싶은 도시의 9개 구성요소는 다음의 9개 전략과제로 발전 가능함: 1) 다양하고 개성있는 도시문화 창출, 2) 아름답고 품격있는 경관 조성, 3) 자연과 공존하는 환경친화적 도시관리, 4) 활기찬 경제기반 마련, 5) 대중교통과 보행 중심의 녹색교통, 6) 안심하고 살 수 있는 도시안전 확보, 7) 건강을 보장하는 의료복지 구현, 8) 미래지향적 교육환경 조성, 9) 주거 복지의 실현

4) 유형별로는 시범도시 18개, 시범마을 61개, 계획비용지원도시 12개, 성공모델지원사업 3개 지역에서 사업이 추진되었으며, 시범마을 사업은 연도별로 2007년 25개, 2008년 20개, 2009년 16개의 총 61개 지역에서 추진됨 (이왕건 외 2017: 26)

시범도시는 지자체 주도로 주민과 지방대학, 연구원 등과 네트워크를 구축하여 해당 도시의 자원을 분석 · 평가하고 주민역량을 강화하여 지역을 특화발전시키기 위한 사업으로 정부 예산은 15억 원에서 20억 원으로 차등적으로 지원되었다. 시범마을은 주민주도로 지역의 정체성 확립과 공동의제 발굴을 통해 도시환경을 개선하는 마을 단위 계획을 수립 · 추진하는 사업으로 정부는 평가 결과에 따라 1억 원에서 2억 원 까지를 차등 지원하였다. 살고싶은 도시만들기 사업은 2010년 '도시활력증진지역 개발사업'으로 통합되었다.

살고싶은 도시만들기 사업은 양적 개발이 아닌 질적 개발에 초점을 맞춘 선도적인 사업이다. 특히 도시를 삶의 공간이자 생산적 공간, 쉼의 공간이라는 개념 아래 주거뿐만 아니라 도시의 경제적, 사회적, 문화적 특성을 살려 개성있고 지속가능한 발전을 위한 도시정책이라는 점에서 기존의 정책과 차별화 된다(두리공간환경연구소 2011). 살고싶은 도시만들기 사업의 기본 개념과 추진 방안은 이후 '도시활력증진사업(2009~현재)', '도시재생사업(2014~현재)', '도시재생뉴딜(2017~현재)'로 이어져 현 도시재생뉴딜 정책의 전신이라 할 수 있다.

(2) 도시활력증진지역 개발사업

2009년 4월 개정된 「국가균형발전특별법」에서는 지역 간 연계 · 협력 발전 및 특화발전을 촉진하기 위하여 기초생활권, 광역경제권 및 초광역개발권의 개념이 도입되었다. 이 중 기초생활권은 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육 · 문화 · 복지 · 주거 · 안전 · 환경 등의 생활기반을 확충하기 위해 설정한 권역을 의미한다(「국가균형발전특별법」 제2조). 기초생활권은 지역 특성에 따라 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 성장촉진지역의 4개 지역[5]으로 구분된다. 도시활력증진지역 개발사업(이하 도시활력증진사업)이란 정부가 지역발전정책에 따라 도시활력증진지역에서 지자체가 자생적 발전을 유도하도록 예산을 포괄적으로 지원하는 사업을 말

5) 이 중 도시활력증진지역과 성장촉진지역은 국토교통부가, 특수상황지역은 행정자치부가, 일반농산어촌지역은 농림부가 사업을 담당함

한다. 도시활력증진사업의 주요 목적은 지역 내 거주하는 주민에게 최소한의 기초생활 수준을 보장하고 지역의 특색 있는 발전을 도모하는 것이다(국토교통부 2017a).

도시활력증진사업은 2010년 도입 초기에는 도시활력재생, 마을활력재생, 기반시설 정비의 3가지 사업으로 구분되었다. 이후 2011년에는 주거지재생, 중심시가지재생, 기초생활기반확충, 지역역량강화의 4개 유형으로 세분화되었고, 2016년에서 2017년 초반까지는 도시생활환경개선과 지역역량강화의 2개 유형으로 축소·선정되었다[6]. 각 지자체는 지자체 여건과 세부 사업의 취지에 따라 적합한 사업을 발굴하고 포괄적으로 사업을 수립하였으며, 기본적으로 국비와 지방비 비율은 5대 5로 매칭되었다. 총 사업비는 시기에 따라 차이가 있으나, 2015년 도시생활환경개선 사업에는 60억 원(국비 30억 원) 범위 내에서, 지역역량강화 사업에는 4~5억 원 범위 내에서 집행되었다(박정은 외 2019). 도시활력증진사업은 2010년부터 2017년까지 추진되다 2017년 도시재생뉴딜 정책에 통합되었고, 이에 따라 2018년 신규 선정된 도시활력증진사업은 도시재생 뉴딜사업 하의 ‘우리동네살리기’ 사업으로 명칭이 변경되었다.

(3) 새뜰마을사업

새뜰마을사업[7]은 낙후된 농어촌 오지마을과 도시 달동네 등 생활환경이 취약한 지역의 발전을 위해 2015년도부터 지역발전위원회, 국토교통부, 농림부가 함께 추진하고 있는 사업이다. 타 사업과 달리 근거법이 없는 대신 국가균형발전위원회 정책의 일환으로 시행 중에 있다(박정은 외 2019: 48). 사업의 구체적 목표는 취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장이며, 이를 위하여 생활 인프라 확충, 주거환경 개선, 주민역량 강화 등의 지원이 이루어진다. 사업이 처음 도입된 2015년 총 85개 지역이 선정되었고, 이후 선정 지역이 점차 감소하다가 2019년 102개 지역이 선정되어 2020년 2월

6) 하지만 2016년부터는 지역특별회계가 통합되어 도시활력증진사업으로 기존 도시재생법에 근거한 도시재생사업(도시경제기반형, 근린재생형(중심시가지형, 일반형))과 도시활력증진사업(도시생활환경개선, 지역역량강화)에 예산이 교부되어, 사실상 5개 유형으로 사업이 추진되었다고 볼 수 있음

7) 사업 초기 ‘취약지역 생활여건 개조사업’이라는 명칭이 사용되었으나, 취약지역의 부정적 느낌에 대한 주민들의 변경요청이 반영되어 사업명칭 공모를 통하여 ‘새뜰마을사업’으로 변경됨

현재 175개 사업이 추진되고 있다[8].

앞서 언급한 것과 같이 새뜰마을사업은 농어촌 지역과 도시 지역으로 구분하여 선정하고 있다. 농어촌 지역의 경우 2개의 필수 기준[9]을 충족한 지역 중 생활여건 개선이 시급하고 삶의 질 개선 효과가 높은 지역이 우선적으로 선정되며, 3년간 개소 당 15억 원 내외에서 사업비의 70%를 지원한다. 도시지역의 경우 3개 기준[10] 중 2개 이상을 충족하여야 하며, 4년간 30억 원 내외에서 사업비의 70%를 지원하는 것을 전제로 하지만 사업에 따라 국비 지원은 보다 탄력적으로 조정된다. 국비 지원은 균형발전특별회계를 통하여 이루어지며, 사업 기간은 연장 가능하다. 사업의 시행 주체는 시장과 군수, 구청장이나 총괄 코디네이터나 마을활동가, 기술 용역사, 지역 주민을 대표하는 주민협의회, 지역을 근거로 하는 비영리 민간단체 등이 적극적으로 참여할 수 있다(박정은 외 2019).

이처럼 새뜰마을사업은 사업 대상지나 목표, 추진 주체 등에 있어 도시재생 뉴딜사업과 매우 유사하다. 도시재생 뉴딜사업과 마찬가지로 인구나 노후주택비율을 기준으로 취약한 주거지역에서 추진되나 사회경제적으로 취약한 사람들이 밀집한 지역이 선정 기준 중 하나라는 점에서 더욱 취약한 지역을 대상으로 한다고 할 수 있다(이왕건 외 2017). 또한 사업의 단기 목표가 취약한 주거환경의 개선이고, 중장기 목표가 지역재생이며, 지역 주민의 능동적 참여를 도모한다는 점에서도 도시재생뉴딜과 유사하나, 국비 지원이 상대적으로 매우 작고 일자리 창출과 같은 경제적인 목표가 미흡하다는 차이가 있다.

8) 2015년 85개(농어촌 55, 도시 30), 2016년 66개(농촌 44, 도시 22), 2017년 51개(농촌 35, 도시 16), 2019년 102개(농촌 72, 도시 30) 선정 (국가균형발전위원회 2019, 1)

9) ① 최소 30가구 이상 지역, ② 30년 이상 노후주택비율이 40% 이상이거나 슬레이트 주택비율이 40% 이상인 지역 (국가균형발전위원회 2019, 4)

10) ① 불량도로(4m 미만 도로)에만 접한 주택비율이 50% 이상인 지역, ② 30년 이상 노후주택비율이 50% 이상인 지역, ③ 기초생활수급자 가구 비율이 9% 이상인 지역 (국가균형발전위원회 2019, 4)

2) 도시재생사업 추진 배경 및 현황

2000년대에 들어 국내 도시정책은 뉴타운사업이나 재개발사업 등 정비사업 위주로 진행되었다. 그에 따라 주택가격이 급격히 상승하였으며, 많은 양의 정비구역이 지정되었다[11]. 정비사업은 물리적 환경 개선을 최대 목표로 하고 있는 만큼 지역의 사회경제적 특성이 제대로 고려되지 못하였고, 이러한 이유로 지역의 사회, 문화, 복지 문제 등 비(非)물리적 문제 해결에 한계가 있었다. 또한 전면철거를 통해 단기간에 신속히 주택을 공급하는 과정에서 사회경제적으로 취약한 주민들의 강제 퇴거 문제가 발생하였다. 이에 따라 세입자의 주거 불안정, 원주민 재정착 실패, 저소득층을 위한 저렴주택 감소, 주택가격 및 임대료 상승 등의 문제가 야기되었다. 서울시에서 주도적으로 추진한 뉴타운사업 역시 과대한 사업지구 지정에 따라 본래의 취지와 달리 기반시설 비용을 감당할 수 없게 되면서 주민의 부담이 증가하였고, 조속한 사업 추진을 위해 시행한 각종 규제 완화로 비교적 양호한 주거지도 정비구역으로 지정되는 부작용이 발생하였다(변창흠 2012). 또한 정비사업을 위해 토지 등 소유자들로 구성된 조합에 세입자나 임차상인들의 참여가 제한되면서 패러다임의 변화에 대한 요구가 늘었다.

특히 뉴타운사업지를 중심으로 대규모 개발수요가 사라진 도시 저성장기(또는 쇠퇴기)의 특성상 정비사업이 무산되거나 중단된 경우 재정비촉진지구(이하 정비구역)의 존치 문제가 커다란 사회적 이슈로 떠올랐다. 2008년 금융위기로 부동산시장 침체가 장기화되면서 정비사업이 무산되거나 중단된 경우가 증가한 반면, 정비구역으로 지정된 지역에 대한 개발이 어려워지면서 환경이 점차 낙후되면서 해당 지역의 주민 반발이 거세졌다(정주희 2014). 이에 따라 정부는 정비구역에서 발생되는 주민갈등과 대량해제에 대한 대응방안으로 쇠퇴한 환경을 점진적으로 개량하는 방식을 고려하기 시작하였다. 그 일환으로 먼저 2012년 2월 재개발사업에 해제규정을 도입하는 방향으로 「도시 및 주거환경정비법」이 개정되었다[12]. 같은 해 8월에는 「도시 재정비 촉진을 위한

---

11) 서울시의 경우 2005년부터 7년 동안 지정된 정비구역 수는 401개 구역으로 이전 7년 간 지정된 물량의 약 5.7배이며, 지난 40년간 지정된 정비구역의 약 1/3 수준이다. 이와 함께 주택매매가격지수 역시 1998년부터 약 2.3배 상승함(서울특별시 2012)

특별법」이 개정되어 해제지역 관리방안이 마련[13]되었고 무분별한 재정비촉진지구 지정 방지를 위해 지정기준 완화방안이 폐지되었다.

재정비촉진지구에 대한 해제가 공론화되자 지방정부인 서울시와 경기도 등에서는 해제지역에 대해서 출구전략으로 새로운 방식의 도시환경 개선방안을 모색하기 시작하였다. 서울시는 2012년 1월 '서울시 뉴타운 · 정비사업 新정책구상'을 발표하고 거주자 중심, 점진적 개량 중심으로 정비사업을 개선하는 방안을 제시하였다. 이에 앞서 정부에서는 2006년 국가 도시재생 R&D를 시작으로 도시의 성장관리의 중요성이 대두되었고(서수정, 윤주선 2015), 단순한 주택공급을 위주의 정비사업이 아닌 도시경쟁력 제고 및 주거환경 개선을 위한 쇠퇴도시 재생을 위한 정책적 필요성이 강조되었다. R&D 연구 결과 전국 도시의 65% 이상에서 인구 및 산업체 감소, 노후불량주택 증가의 심각한 쇠퇴경향이 발견되었다(국토교통부 2013). 2011년 정비구역 해제 문제가 불거지자 국토해양부는 기존 정비사업에서 적용되던 두 법을 통합한 「도시 및 주거환경재생법」을 신설하는 방안이 고려되었다(김호철 2011; 이왕건 외 2017). 하지만 원활한 법제도 운영을 위해 기존 법의 통합 없이 보다 종합적이고 통합적으로 환경을 정비할 수 있는 제도로 2013년 「도시재생특별법」이 제정되었다.

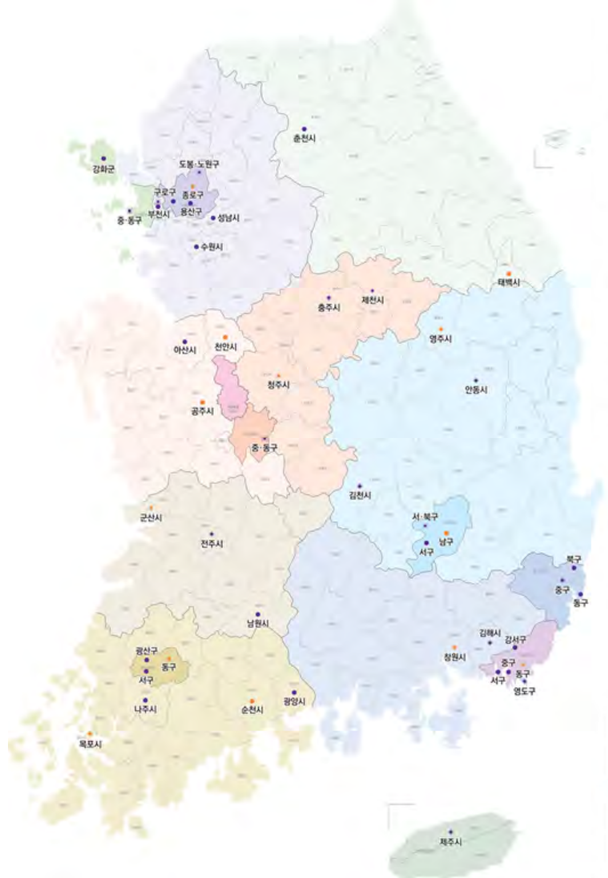
「도시재생특별법」에서는 기존 정비사업에서 다루었던 노후화된 주거지에 대한 물리적 개선이나 토지이용의 고도화를 위한 고밀 · 복합 부동산 개발에서 나아가 보다 종합적이고 유연한 사업들을 포함하여 도시의 기능 전환 및 공동체 활성화가 가능하도록 하는 도시재생 방식을 제시하였다. 따라서 도시재생이란 인구학적, 경제적, 물리적, 환경적으로 쇠퇴한 지역에 새로운 도시기능을 부여하고 열악한 주거환경을 개선하여 활성화시키는 도시계획적 접근을 의미한다고 볼 수 있다. 법에 따르면 도시재생은 쇠퇴하는 도시를 대상으로 하고 있으며, 도시쇠퇴는 인구 및 산업체수 감소와 노후불량 건축물 증가로 판단된다. 특별법 제정 이후 2014년 도시재생 선도지역(이하 선도지

12) 정비사업비 및 추정 분담금에 대한 실태조사 결과를 바탕으로 기존 정비구역 또는 정비예정구역 주민이 사업의 추진 혹은 해제 여부를 결정 가능해짐

13) 재정비촉진지구 지정이 해제된 경우 주민의 동의에 따라 개별 정비사업으로 전환이 가능해짐

역)14)을 대상으로 시범적인 재생사업이 진행되었다. 2014년 총 13개 선도지역이 지정되었고, 2016년 선도지역이 일반지역으로 명칭이 변경된 후, 총 33개 지역이 추가로 지정되었다.

그림 2-1 | 2014년, 2016년 도시재생사업 선정현황 (46개소)



시·도	대상지역
서울(4)	▣도봉·노원구 ●구로구 ◈종로구 ●용산구
부산(5)	●강서구 ●중구 ▣동구 ●서구 ◈영도구
인천(2)	●강화군 ▣중·동구
광주(3)	●광산구 ●서구 ◈동구
대구(3)	▣서·북구 ●서구 ●남구
대전(1)	▣중·동구
울산(3)	●북구 ◈중구 ●동구
제주(1)	◈제주시
경기(3)	▣●부천시 ●성남시 ●수원시
강원(2)	●춘천시 ●태백시
충북(3)	◈제천시 ◈충주시 ▣청주시
충남(3)	●천안시 ●공주시 ●아산시
전북(3)	◈군산시 ◈전주시 ●남원시
전남(4)	◈목포시 ●나주시 ●순천시 ●광양시
경북(3)	◈영주시 ◈안동시 ◈김천시
경남(2)	◈김해시 ◈창원시

(범례1) 선정방식별
■`14 선도지역 ■`16 일반지역

(범례2) 사업유형별
▣경제기반형 ◈중심시가지형 ●일반근린형

자료: 도시재생종합정보체계 https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do
(2020년 2월 11일 접속)

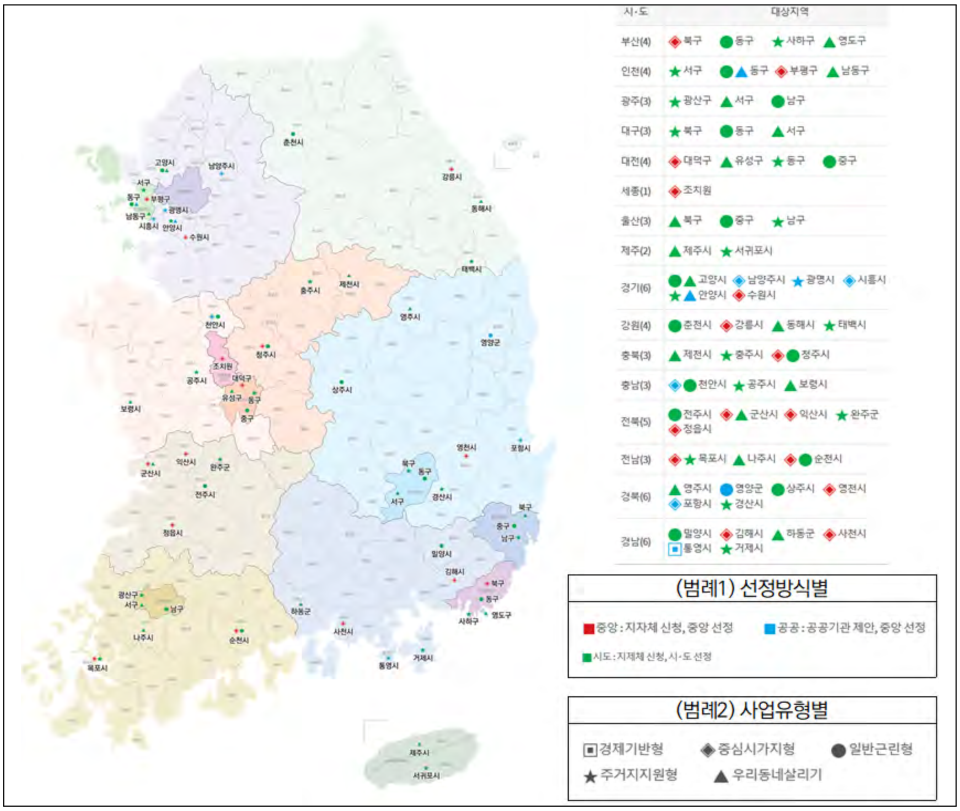
---

14) 선도지역은 '도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시해야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로 국가와 지자체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생 활성화를 도모하는 지역(도시재생특별법 제2조)'으로 도시경제기반형과 근린재생형(일반 · 소규모)으로 구분됨

3) 도시재생뉴딜 추진 배경 및 현황

2017년 5월 10일 출범한 신정부는 100대 국정과제 중 하나로 ‘도시재생뉴딜’ 정책을 발표하면서 도시재생사업에 매년 10조원씩(총 50조원) 5년간 예산을 투입하여 연간 100개 지역, 5년간 총 500개의 구도심과 노후주거지를 정비할 것을 밝혔다. 도시재생 뉴딜사업은 신정부의 핵심적인 공약사업(도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진)으로 대규모 철거 및 정비방식이 아닌 지역주민 주도의 지역 여건을 반영한 소규모 생활밀착형 사업이라 할 수 있다.

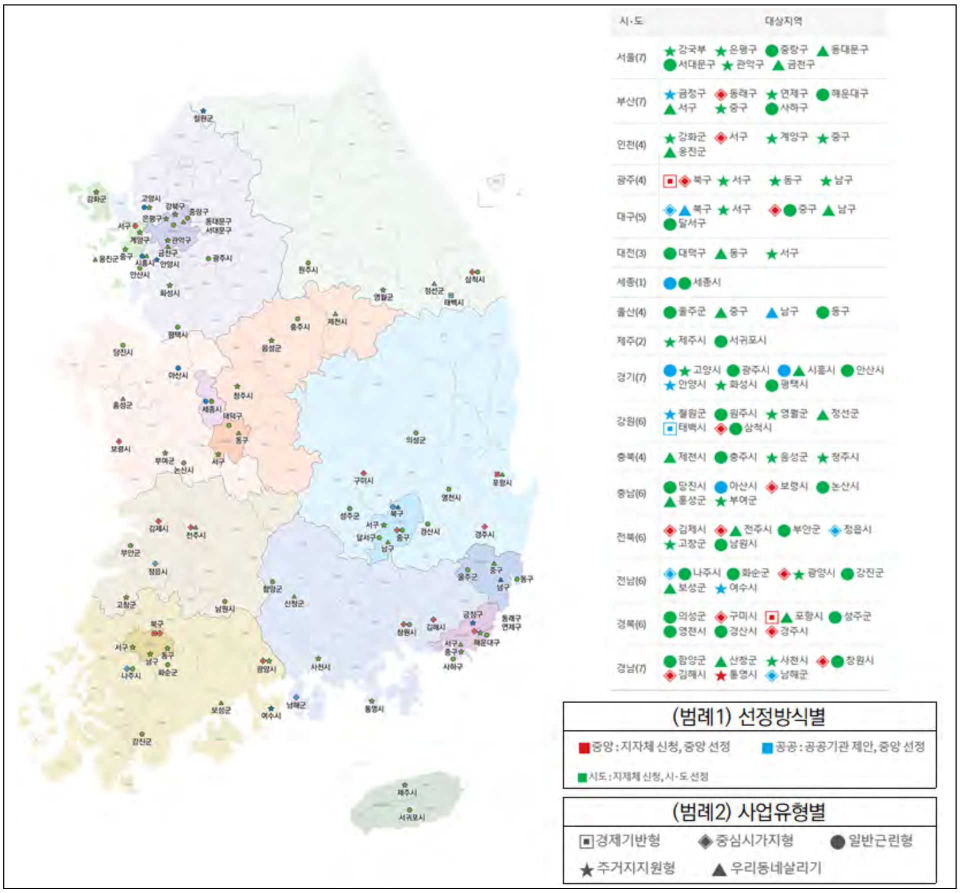
그림 2-2 | 2017년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 (68개소)



자료: 도시재생종합정보체계 https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do (2020년 2월 11일 접속)

이는 규모나 추진 지역의 차이는 있으나 사업의 목표나 방식은 앞서 검토한 살고싶은 도시만들기나 도시활력증진사업, 새뜰마을사업과 매우 유사하다. 기존 도시재생사업과 비교할 때 물리적 환경 개선뿐만 아니라 커뮤니티 활성화와 지역 역량 강화에도 많은 초점이 맞춰져 진행되며, 2개 사업 유형은 5개로 세분화되면서 사업 면적과 예산 지원 규모가 차별화되었다. 또한 선정 방식이 기존 중앙 선정에서 중앙 및 광역지자체가 선정하는 방식으로 변경되었고, 이 외에 공공기관 제안방식이 추가되었다.

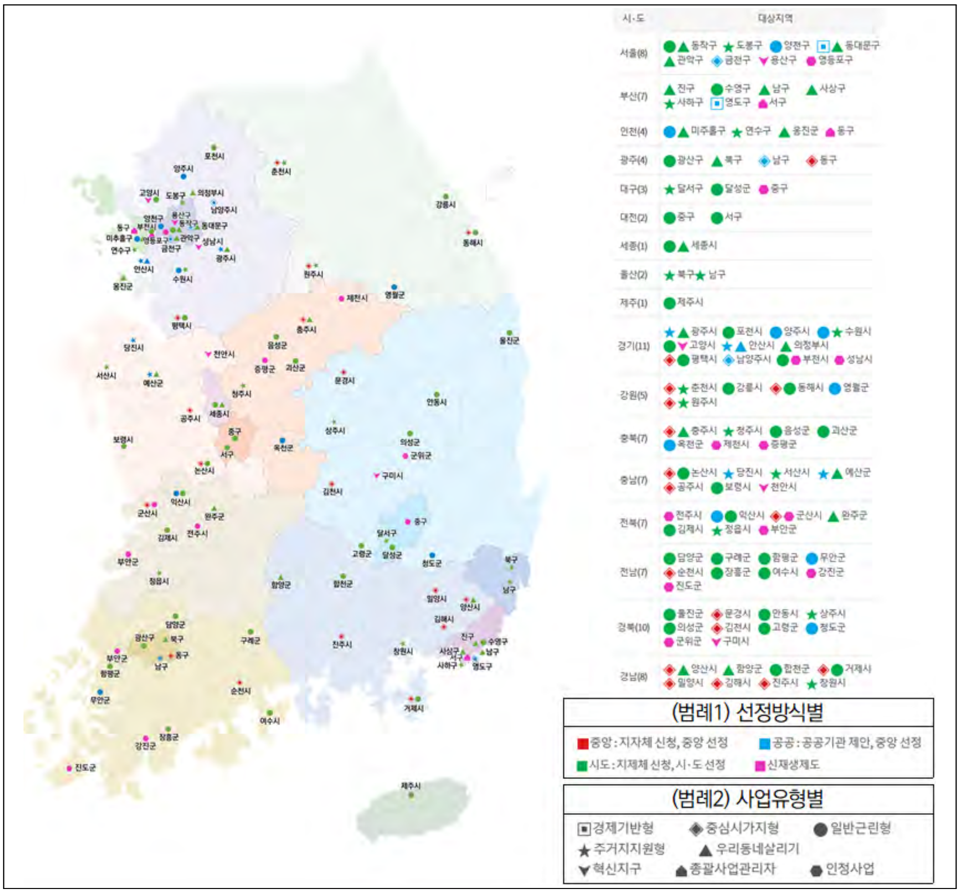
그림 2-3 | 2018년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 (99개소)



자료: 도시재생종합정보체계 https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do (2020년 2월 11일 접속)

2017년 12월 전체 16개의 광역지자체에서 총 68개의 도시재생 뉴딜 시범사업 대상지가 선정되었고, 2018년 100개(99개의 뉴딜사업지와 1개의 특별재생지역), 2019년 98개(상반기 22개, 하반기 76개)가 선정되었다. 2020년 2월 현재 전체 266개의 도시재생 뉴딜사업지가 선정되어 추진 중에 있으며, 이와 함께 2019년 하반기에는 도시재생 뉴딜사업 외에 새로운 유형의 사업 18개소(혁신지구 4개소, 총괄사업관리자 2개소, 인정사업 12개소)가 추가로 선정되었다.

그림 2-4 | 2019년 도시재생 뉴딜사업 선정현황 (116개소)



자료: 도시재생종합정보체계 https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do (2020년 2월 11일 접속)

3. 도시재생뉴딜 특성 및 이슈

1) 도시재생뉴딜 체계

(1) 도시재생뉴딜 관련 법제도

① 주요 내용 및 특성

「도시재생특별법」은 도시재생의 정의 및 정책 방향, 중앙 정부 및 지방 정부의 역할을 포함한 추진 체계, 도시재생 추진을 위한 계획 수립 내용 등을 포함한 지원법적 성격을 지니고 있다(서수정, 윤주선 2015: 22). 기존 재생 관련법인 「도시 및 주거환경정비법」이나 「도시 재정비 촉진을 위한 특별법」이 개별 사업의 시행 절차 등을 다루고 있는 것을 고려할 때 이러한 부분에서 「도시재생특별법」은 타 법과 차별화된다.

「도시재생특별법」에서는 도시재생과 관련하여 '국가도시재생기본방침(이하 기본방침)'과 '도시재생전략계획(이하 전략계획)', '도시재생활성화지역(이하 활성화지역)', '도시재생활성화계획(이하 활성화계획)' 등에 대한 기본 사항을 규정하고 있다. 기본방침이란 도시재생의 종합적이고 계획적인 추진을 위한 국가 도시재생전략으로 국토부장관이 10년마다 수립하여야 한다. 본 방침에서는 도시재생의 배경과 목표, 중점 시책, 다양한 주체별 역할, 전략계획과 활성화계획 수립에 관한 구체적인 방향 등을 포함하고 있다. 기본방침은 2013년 12월 제정 후, 2019년 한차례 개정되었다.

② 주요 쟁점사항

앞서 서술한 바와 같이 「도시재생특별법」은 도시재생과 관련된 법들을 연계 · 활용하여 도시재생이 필요한 지역에 적용하는 지원법의 성격을 지닌다. 따라서 도시재생뉴딜사업과 지원시스템이 긴밀히 연동되지 않으면, 목적과 수단의 괴리로 지원법의 제정 효과를 충분히 거두기 어렵다.

「도시재생특별법」에 대해서는 동법과 기본방침에 도시재생 뉴딜사업의 목표와 개념

및 사업방식 등에 대한 공통된 정의가 부재하여 사업추진 과정에서 법제도와 현장 간에 괴리와 혼선이 발생하는 등 지원법으로서 사업의 추진을 제약하는 한계가 있다는 점이 문제로 지적된다(성중탁 2019). 일례로 법에서 제시하고 있는 활성화계획의 유형은 경제기반형과 근린재생형의 두 가지로 구분되어 있으나, 도시재생 뉴딜사업 유형은 5가지로 분류되어 있다. 이러한 계획과 사업의 이원화는 다양한 사업 유형을 두 가지 틀 안에서 유연하게 적용할 수 있도록 의도하였으나, 현장에서는 계획과 사업유형의 차이로 혼선이 야기될 수 있다(이삼수 외 2018; 장남종 외 2017).

기본방침에서 제시된 도시재생의 정책목표 및 추진전략과 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(이하 로드맵)'에 제시된 도시재생 뉴딜의 정책 목표 및 추진 전략 내용이 상이한 면이 있어 혼선을 야기 할 수 있다. 그럼에도, 최근 개정된 기본방침(2019. 1)에서는 기초생활인프라 국가적 최저기준 관련 사항만이 반영되었다. 따라서 「도시재생특별법」 및 기본방침이 도시재생뉴딜 정책 추진을 위한 적합한 지원역할을 하고 있는지, 또한 최근 개정된 도시재생법 및 국가도시재생기본방침이 도시재생 뉴딜사업의 효율적인 지원을 가능하게 하는 타당한 개정이었는지에 대한 평가가 필요하다.

(2) 정책목표

① 주요 내용 및 특성

정부는 기본방침에서 도시재생의 비전을 '국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조'로 규정하고 있다. 여기에서 도시재생사업의 대상은 소외나 배제 없는 모든 국민을 의미하며, 경쟁력 있는 도시 조성을 위해 창조경제형 일자리 창출이 강조된다. 이러한 비전을 기반으로 <표2-2>과 같이 5대 도시재생 목표와 추진전략이 제시되었다. 정책목표는 크게 일자리, 기초생활인프라, 주거환경, 역사·문화, 공동체 측면에서의 삶의 질 제고와 지역 경제 활성화로 구분된다. 이를 위해 추진 전략에서는 보다 콤팩트한 도시 계획과 지역 주민의 참여 확대, 부처 간 협업, 다양한 재정 수단 확보, 우선순위에 따른 환경 개선을 제시하면서 지역 주도의 효율성과 사업성 확보를 강조하고 있다.

표 2-2 | 「국가도시재생기본방침」에 따른 도시재생뉴딜 정책 목표 및 추진 전략

정책 목표	① 창조경제 중심의 일자리 창출 및 도시경쟁력 강화 ② 국민 삶의 질 향상 및 생활복지 구현 ③ 쾌적하고 안전한 정주환경 조성	④ 지역 정체성 기반의 문화 가치와 경관 회복 ⑤ 주민역량 강화 및 공동체 활성화
추진 전략	① 기성시가지 중심으로 도시정책의 전환 ② 지역·주민의 창의성을 바탕으로 자율적으로 추진 ③ 부처간 협업을 통해 재생이 시급한 지역에 집중 지원	④ 지역별 맞춤형 특례, 재정·금융지원 등 복합적 정책수단 활용 ⑤ 시혜적 복지가 아닌 자생적 공간적 복지의 달성

자료: 국토교통부 2018a

표 2-3 | '도시재생 뉴딜 로드맵'에 따른 도시재생뉴딜 정책 목표 및 추진 전략

정책 목표	추진 전략	추진 과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

자료: 관계부처 합동 2018

정책의 목표와 추진 전략에 따른 구체적인 연도별 성과 목표는 '도시재생 뉴딜 로드맵'에서 제시되어 있다(<표2-3> 참고). 성과 목표는 도시재생 뉴딜사업이 완료되는 2022년을 기준으로 설정되었으며, 5대 추진과제에 대하여 정량적으로 파악할 수 있는 목표치로 제시되어 있다.

첫 번째 추진과제인 '노후 저층주거지 정비를 통한 삶의 질 향상'에서는 기초생활인프라의 공급 확대와 저층 주택 정비를 통하여 저층 주거지 만족도를 2016년 조사 결과[15] 대비 2022년까지 약 10% 더 증가시키는 것을 목표(75%)로 한다. 이를 위해 2018년에는 주거환경 정비를 위한 제도적 · 물리적 기반을 마련하고, 2019년부터 4년간 다양한 사업 주체들의 참여를 독려하고 및 재정을 마련할 계획이다. 두 번째 추진과

15) 2016년 단독 · 연립 · 다세대주책 밀집 주거지의 생활편의시설 만족도 결과(67.1%)를 2022년 75% 이상으로 제고함

제인 구도심 혁신거점 조성을 통한 도시활력 회복에서는 2022년까지 지역특성에 맞는 혁신거점 250곳 이상을 조성하는 것을 목표로 설정하였다. 이를 위해 2018년에는 복합기능 혁신공간 조성 및 스마트시티 시범사업 시행 등 기반을 마련하고, 5년간 연평균 혁신공간 30여 개소, 지역특화 사업 20여 개소를 추진할 예정이다.

표 2-4 | 도시재생 뉴딜 정책의 목표와 성과지표 현황

추진 과제	성과 목표	
노후 저층주거지의 주거환경 정비	'18년	• 기초생활인프라 공급전략 마련 • 자율주택 · 가로주택 정비사업 활성화 기반 구축 • 저층주거지의 서비스 플랫폼(마을관리 협동조합) 기반 마련
	'19~'22년	• 소규모 정비사업 활성화를 위한 공기업, 민간 참여 확대, • 공동체토지신탁(CLT) 도입
	'22년	• 저층 주거지의 주거만족도 제고 : 67% ('16년) → 75% 이상 ('22년)
구도심을 혁신거점으로 조성	'18년	• 혁신거점 조성을 위한 기반 마련 (복합기능 혁신공간 조성 착수, 스마트시티 시범사업 등) • 문화재생, 지역상권 정비 등 지역 특화재생 프로그램 마련
	'18~'22년	• 지역혁신 거점 조성: '22년까지 250곳 이상 (복합기능 혁신공간 연평균 30여곳, 지역특화 사업 연평균 20여곳)
도시재생 경제조직 활성화 및 민간 참여 유도	'18년	• 도시재생 경제조직 지원모델 마련 및 지원 착수 (뉴딜형 청년 스타트업 · 터 새로이 사업 · 예비사회적기업 지원, 도시재생회사(CRC) · 리츠 검토)
	'18~'22년	• 지역별 도시재생 경제 생태계 구축을 통한 일자리 창출
	'22년	• 예비사회적기업 250개 이상 ('22년)
풀뿌리 도새재생 거버넌스 구축	'18년	• 지역 주도의 주민학습 체계 확립, 거버넌스 구축 지원
	'18~'22년	• 도시재생대학 확충, 주민역량 강화
	'22년	• 도시재생대학 200개 이상 ('22년) • 도시재생지원센터 활성화 ('22년, 300곳 이상)
상가 내몰림 현상에 선제적 대응	'18년	• 상가 내몰림 대응을 위한 제도 마련(상생협약, 공공임대상가 등)
	'18~'22년	• 지역별 상생계획 수립 및 상생협약 체결 지원, 공공임대상가 공급 (연 평균 20여곳)
	'22년	• 상생협의체 구축 및 상생계획 수립 의무화 • 저렴한 공공임대상가 공급 (총 100곳 이상)

자료: 관계부처 합동 2018: 11-39를 바탕으로 재작성

세 번째 추진과제인 도시재생 경제 생태계 활성화를 통한 일자리 창출에서는 250개 이상의 예비사회적기업을 육성하는 것을 성과 목표로 설정하였다. 그 과정에서 2018년에는 도시재생 경제조직 지원모델을 마련하고 5년간 다양한 일자리를 창출하는 것을 계획하고 있다. 네 번째 추진과제인 도시재생 거버넌스 활성화를 통한 공동체 회복에서는 주민참여의 제도적 기반 조성을 위한 도시재생대학 및 지역이 주도하는 상향식 거버넌스 체계 구축을 위한 도시재생지원센터 설치를 성과목표로 제안하였다. 마지막 추진과제인 상가 내몰림 현상에 대한 선제적 대응에서는 상생계획 수립 및 100여 곳 이상의 공공임대상가 공급을 성과목표로 설정하였다.

② 주요 쟁점사항

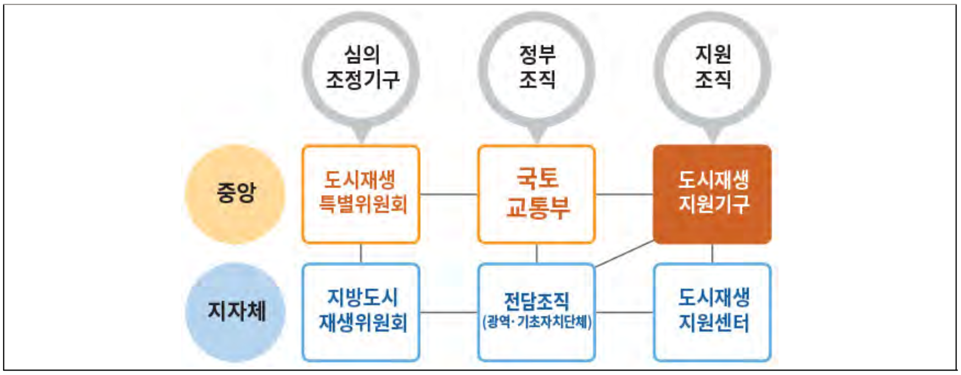
도시재생사업 추진을 위해 「도시재생특별법」과 기본방침 및 로드맵에서 여러 목표를 제시하고 있으나, 도시재생의 정의가 지나치게 모호하고 도시재생뉴딜 정책 목적이 지나치게 포괄적인 이유로 한정된 재원을 전략적으로 사용하지 못하는 문제가 발생하였다(이태희 2019, 2020). 도시재생의 정의와 정책의 목적이 충분한 논의 과정을 거치지 않은 상태에서 사업이 추진되고 있어 실제 지역 문제 해결을 위한 선택과 집중이 어렵다. 또한 「도시재생특별법」에서 제시하고 있는 물리적, 경제적, 사회적, 환경적 활성화에 대한 내용이 모호해 해당 정책이 지방 소멸 및 원도심 쇠퇴 등 쇠퇴 원인 해소에 얼마나 효과적인가에 대한 의문이 제기된다(강문수 2018; 서수정, 윤주선 2015; 이왕건 2018; 이태희 2019; 장남종 외 2017). 이 외에도 도시재생뉴딜 정책의 추진전략을 담는 로드맵에서 보다 구체적인 성과목표가 제시되어 있음에도 불구하고, 상위법과의 연계나 실제 효과에 대한 실효성이 의심된다는 지적도 있다(이태희 2019, 2020).

(3) 사업 추진 체계

① 주요 내용 및 특성

앞서 설명한 것과 같이 도시재생사업은 기존 정비사업과 달리 정부와 지역 주민, 전문가 등의 협업을 강조하고 있다. 이에 따라 「도시재생특별법」에서는 다양한 이해관계자들의 협력과 소통을 기반으로 도시재생사업이 추진될 수 있도록 해당 주체의 역할을 규정하고 있다. 이의 목적은 여러 전문기관 및 지역 주민, 정부 담당자들이 협업을 통해 재생기반을 구축하고 사업의 효율적 추진과 지역 역량 강화를 통한 종합적인 도시재생을 이룰 수 있도록 하는 것이다. 먼저 중앙 정부와 지방자치단체(이하 지자체)의 책무는 도시재생사업을 추진하는 데 필요한 예산을 확보하고, 관련 시책을 수립 · 추진하는 것이다. 이를 위해 중앙 정부는 도시재생 업무의 종합적이고 효율적인 추진을 위한 '도시재생특별위원회(이하 특별위원회)', '도시재생기획단(이하 기획단)' 및 '도시재생지원기구(이하 지원기구)'를 설치하여야 한다.

그림 2-5 | 도시재생 지원체계



자료: 도시재생종합정보체계 홈페이지 (https://www.city.go.kr 2020년 2월 28일 검색)

특별위원회는 국무조정실 소속으로 국무총리가 위원장이 되며, 대통령령으로 정하는 14개 중앙 부처 장관 및 2개 청의 정무위원, 위원장이 위촉한 민간위원을 포함하여 10명 이상 30명 이하로 구성된다. 특별위원회의 주요 기능은 도시재생 관련 중요 정

책, 즉 기본방침 등의 국가 시책과 활성화계획, 여러 시행계획, 개별 사업 등의 심의이다. 기획단은 국토교통부 소속으로 특별위원회의 업무를 지원하고, 기본방침 및 도시재생사업 관련 예산 협의 등을 담당한다. 지원기구는 국토교통부장관이 설치하되 대통령령으로 정하는 공공기관[16]을 지원기구로 지정할 수 있다. 지원기구는 도시재생활성화를 위한 시책 발굴, 도시재생제도 발전을 위한 조사 · 연구, 전략계획 및 활성화계획의 수립 등 지원, 도시재생사업의 시행 및 운영 · 관리지원, 도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무를 분담한다(「도시재생특별법」 제10조 및 시행령 제13조).

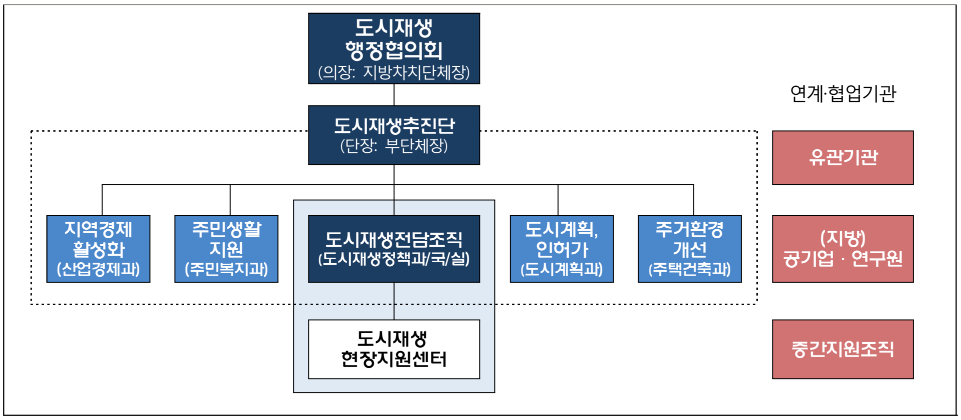
지자체의 주요 역할은 도시재생뉴딜의 실제적 사업 추진이다. 먼저 지자체에서는 '지방도시재생위원회(이하 지방위원회)', '도시재생전담조직(이하 전담조직)', '도시재생지원센터(이하 지원센터)'를 설치하여야 한다. 지방위원회는 해당 지자체의 도시재생 관련 주요 시책, 전략계획 및 활성화계획 등의 심의 및 자문의 역할을 하며, 지자체의 여건에 따라 지방도시계획위원회가 지방위원회의 기능을 수행하게 할 수 있다. 전담조직은 관련 계획의 수립 · 지원과 사업 추진과 관련한 관계기관 및 부서 간 협의 등을 위하여 지자체 여건에 따라 설립이 가능하다. 전담조직은 재생사업 관련현황의 조사 및 관리, 사업 총괄, 조정, 관리 지원, 도시재생 관련 국고보조금 등의 관리, 지역자원을 활용한 도시재생사업의 발굴 및 추진, 활성화계획 및 도시재생사업 평가 및 점검 등 해당 지자체의 도시재생 관련 업무를 총괄 · 조정하는 역할을 담당한다.

지자체는 장소중심의 통합적 재생전략을 실현하기 위해 각 부서에서 추진하고 있는 사업을 도시재생사업으로 연계 운영할 수 있도록 각 부서 행정담당조직이 참여하는 '도시재생 행정협의회(이하 행정협의회)'를 필수적으로 구성하여 운용하여야 한다(국토교통부 2019a). 행정협의회는 도시재생사업 전담조직과 유관 부서의 담당 공무원, 사업총괄코디네이터 등으로 구성되고, 사업총괄코디네이터는 행정협의회의 의사결정에 참여할 권한을 갖는다. 행정협의회 간사는 지자체 행정 전담조직 소속 공무원이 담당하며, 행정협의회는 활성화지역에서 시행되고 있거나 시행 예정인 각 부서 사업간

16) 지원기구로 지정된 7개의 공공기관: 한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 한국감정원, 국토연구원, 한국교통연구원, 한국사회적기업진흥원, 한국디자인진흥원(「도시재생특별법」 제10조 및 령제13조)

연계 및 조정 등과 관련된 의사결정 권한을 갖는다. 이 행정협의회의 구성 및 운영계획은 도시재생 뉴딜사업 선정 평가 시 거버넌스의 행정지원 역량기반 구축 항목의 세부항목으로 사업선정 평가기준이 된다.

그림 2-6 | 도시재생 전담조직 등 구성 예시



자료: 국토교통부 2019a: 6

표 2-5 | 도시재생 전담조직, 추진단, 행정협의회 비교

구 분	도시재생 전담조직	도시재생 추진단	도시재생 행정협의회
개념	지자체의 도시재생 전담 부서, 조직	지자체 내 유관부서가 참여하는 T/F 조직	지자체와 유관기관 간의 업무 협의기구
구성	실/국/과 등	전담조직 + 유관부서(공무원)	추진단 + 유관기관 + 현장지원센터
역할	지자체 도시재생 업무 총괄	지자체 내 유관부서 간 협업	유관기관과의 협업
책임자	실/국/과장	단장(부단체장 또는 실/국장)	의장(단체장 또는 부단체장)

자료: 국토교통부 2019a: 6

지원센터는 도시재생사업을 현장에서 총괄하고 운영하는 전담조직이다. 기본방침에서는 지역 주민 및 다양한 민간 부문의 참여를 장려하기 위해 모든 지자체가 지역에 가장 적합한 방식으로 지원센터를 설치 · 운영하도록 규정하고 있다. 2017년 도시재생 뉴딜정책 발표 당시에는 광역지원센터 설치가 명시되지 않았다. 하지만 이후 지역 주도의 사업추진과 관리체계 구축 유도를 위한 광역차원의 역할이 강조되면서 2019년부

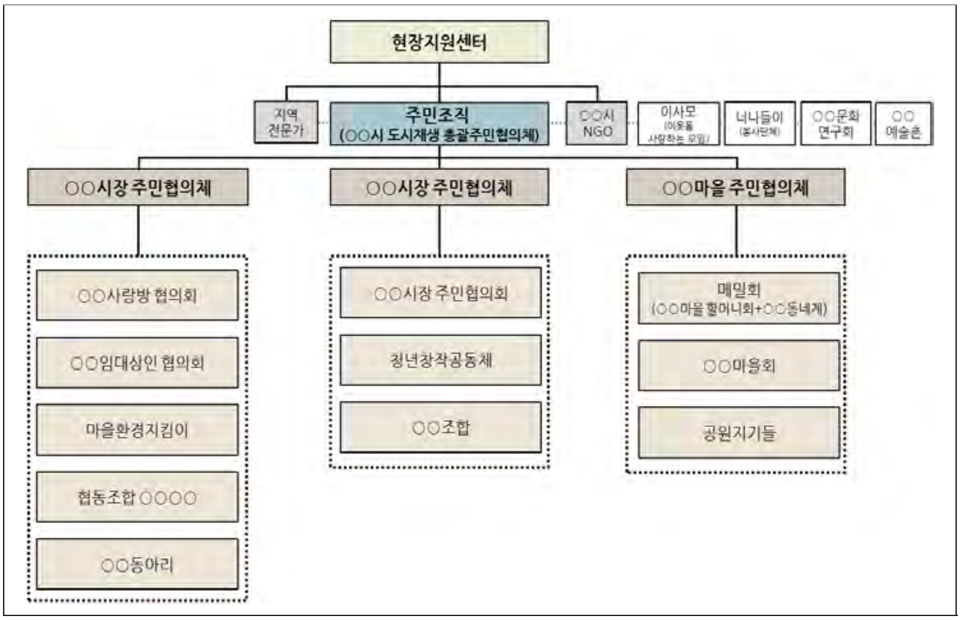
터는 사업 시행 가이드라인에서는 광역지자체, 기초지자체, 도시재생활성화 지역을 각각 광역지원센터, 기초지원센터, 현장지원센터 담당으로 구분하여 운영하도록 하고 있다(정은진 2020: 10).

표 2-6 | 도시재생지원센터의 업무

① 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립과 관련 사업의 추진 지원
② 도시재생활성화지역 주민의 의견조정을 위하여 필요한 사항
③ 주민 역량강화 및 현장 전문가 육성을 위한 교육프로그램(도시재생대학) 운영
④ 마을기업 등 도시재생 사회적경제조직의 창업 및 운영 지원
⑤ 주민참여 활성화 및 지원(소규모 재생, 주민제안, 주민참여 프로젝트 팀 등)
⑥ 도시재생 거버넌스 구축, 지역 내 유관기관 협력 및 네트워크 구축
⑦ 도시재생사업 홍보(마을신문·소식지 등 제작·배포, 마을방송·미디어 등 운영)
⑧ 도시재생사업에 대한 모니터링 및 성과평가 지원
⑨ 기타 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 업무

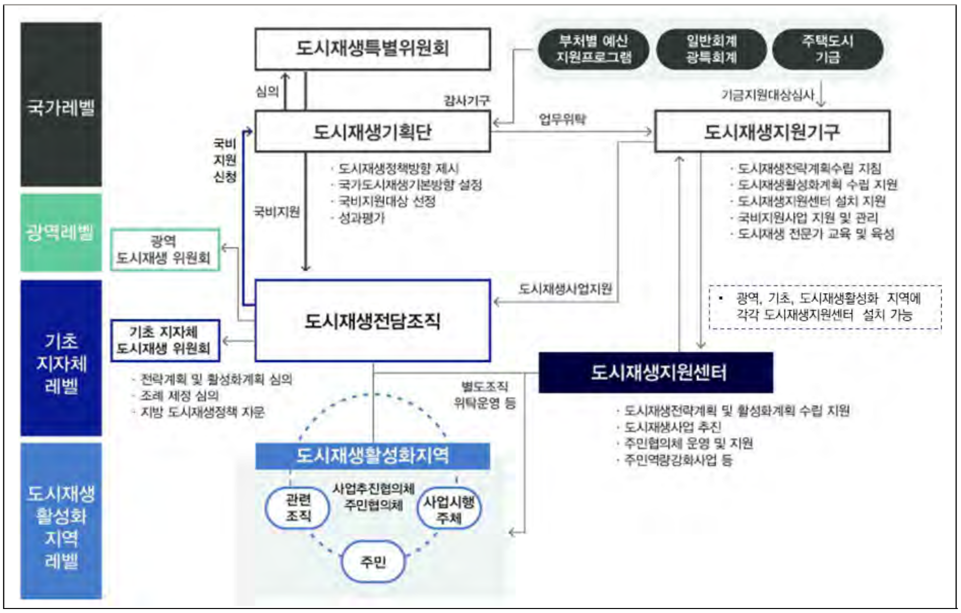
자료: 「도시재생특별법」제11조 및 령제15조

그림 2-7 | 주민협의체 조직구성 예시



자료: 국토교통부 2019a: 41

그림 2-8 | 도시재생사업 추진체계



자료: 서수정, 윤주선 2015: 27 [그림 2-3] 일부 수정

도시재생 뉴딜사업에 대한 주민 이해증진 도모와 활성화계획의 수립을 위한 의견 수렴 및 이견·갈등 조정의 창구 역할로 지자체는 ‘주민협의체’를 구성하여야 한다. 주민협의체는 뉴딜사업지 내 토지 및 건물 소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해관계자들로 구성되며, 특히 권역별·계층별·분야별로 고루 구성하여 효율적이고 합리적인 의견수렴이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 필요시 주민, 상인, 사회서비스 등 분야별로 협의체를 별도로 구성할 수 있다. 주민에 의한 자발적 협의체 구성이 어려운 경우, 현장지원센터를 중심으로 기존 조직에 대한 설명회나 소모임 등을 통해 지도자 발굴 및 예비 협의체의 구성·운영이 가능하다. 주민협의체 구성 역시 도시재생 뉴딜사업 선정 시 거버넌스 항목의 공동체 협력기반 구축의 세부항목 기준으로 평가된다.

도시재생 뉴딜사업은 지속가능한 도시혁신을 추구하는 융·복합 사업으로서 쇠퇴한 도시를 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 높이고자 하는 사업이다. 따라서 공동체 의식의 회복과, 지역의 역량강화를 통한 지속가능한 도시경쟁력 확보를 위해서는, 통합적이고

효과적인 정책의 추진 및 관리가 중요하다. 특히 '도시재생 뉴딜 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인'에서는 도시재생 거버넌스를 다양한 도시재생 주체가 쇠퇴하는 도시의 활성화를 위하여 상호 협력 · 협업하여 수행하는 모든 공공활동 또는 상호작용으로 정의하고 있다. 따라서 도시재생 추진체계 안에는 국가와 지방자치단체, 지역주민과 공공기관은 물론 관련 기업, 단체, 전문가 등 다양한 조직과 개인이 도시재생의 주체로 참여하게 된다.

② 주요 쟁점사항

도시재생뉴딜 정책에서는 기존 도시재생사업에서 중앙 정부가 담당하던 업무 일부가 광역 지자체에 부과되면서 이와 함께 기초 지자체의 업무 지원이라는 이중 업무를 수행하고 있다. 하지만 「도시재생특별법」과 기본방침에서는 중앙 정부와 광역 지자체에 대한 명확한 역할 구분이 제시되지 않았고, 역량 강화나 추가 인력 확보 없이 업무가 증가하다 보니 광역 지자체의 정확한 역할 조정과 역량 강화가 필요하다는 지적이 있다(김창성 2009; 서민호 외 2018; 이왕건 2018). 따라서 실제 사업이 추진되고 있는 현장에의 불필요한 간섭을 줄이되 합리적인 전략계획 수립을 통하여 바람직한 도시 관리를 담당하는 것이 중요하다.

지자체뿐만 아니라 지원센터 업무는 대부분이 비상근 센터장과 단기 계약직 근로자 위주로 운영되어 맡은 역할을 수행하는데 매우 열악한 조건이다. 따라서 지원센터를 통하여 지역의 의견이 수렴되어야 하는 활성화계획 수립에 직접적으로 참여하지 못하는 문제가 발생한다(강문수 2018; 김예성 2017; 박성남, 김민경 2016; 이보람, 허자연 2018; 이왕건 외 2017; 정은진 2019). 특히 역량 있는 전문가와 활동가의 부족 및 대부분이 계약직으로 운영되고 있는 상황에서 예산 지원 완료 후 지속가능성 보장이 어렵다. 일부 센터는 활성화계획 수립에 참여하기보다 공동체 역량강화 사업 중심으로 운영되고 있어 도시재생의 본연의 취지에 맞지 않다.

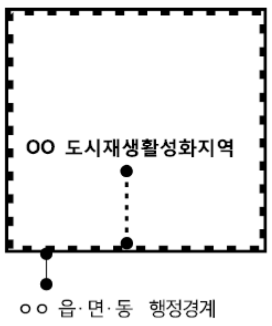
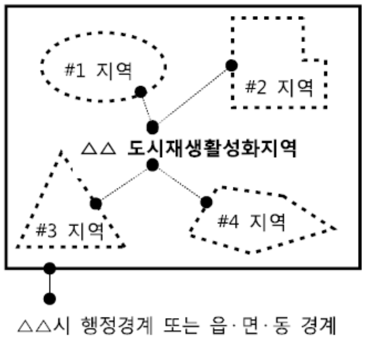
2) 도시재생뉴딜 관련 계획

(1) 도시재생전략계획

① 주요 내용 및 특성

전략계획은 도시재생과 관련된 계획, 사업, 지역 자원에 대한 조사를 토대로 활성화지역을 지정하고 해당 지자체의 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다. 본 전략계획은 기본방침을 토대로 국토교통부에서 제공하는 '도시재생전략계획 수립 가이드라인'에 따라 수립하여야 하며, 수립권자는 광역 단위의 지자체장이다. 관할구역 전체 또는 일부에 대해 전략계획 수립이 가능하며, 필요한 경우 둘 이상의 시 · 군에 대한 계획 수립도 할 수 있다.

그림 2-9 | 도시재생활성화지역 지정 방향

읍 · 면 · 동 전체 지정	읍 · 면 · 동 내 일부 지정
행정구역 전체를 1개의 도시재생활성화지역으로 지정	도시 전체 또는 일부에 다수의 도시재생활성화지역 지정
	

자료: 국토교통부 2014a: 19

전략계획을 통하여 지정되는 활성화지역은 도시재생을 위한 전략적 대상지역으로 도시지역 내 지정 기준에 부합하는 경우 읍 · 면 · 동 전체 또는 읍 · 면 · 동 내 일부로 지정 가능하다. 2020년 2월 현재 전국 35개 시도에서 전략계획 수립 및 변경을 완료하였고, 333곳의 활성화지역이 지정되었다.

② 주요 쟁점사항

현재 국내 도시재생의 법정계획 체계는 도시기본계획 - 도시재생전략계획 – 도시재생활성화계획으로 이어진다. 그러나 전략계획은 이름과 달리 전략적이지 않으며, 지자체에서는 공모지원을 위한 수단으로만 활용되어 계획을 위한 계획으로 전락하였기 때문에 체계적이고 통합적인 공간관리를 위한 전략계획의 역할 정립이 필요하다는 의견이 많다(박성남, 김민경 2016; 서수정, 윤주선 2015; 이왕건 외 2017). 특히, 지방중소도시의 경우, 대도시와 동일하게 도시기본계획, 관리계획, 전략계획 및 활성화계획 등을 모두 수립해야 하는 것이 과도하므로 계획체계 수정을 통한 지방중소도시의 계획체계 간소화 필요성이 검토될 필요가 있다는 쟁점도 제기되고 있다(성중탁 2019). 따라서 현재의 전략계획이 활성화지역 지정 이외에 구체적인 “도시재생전략”을 담고 있지 못하다면 전략계획으로서의 실효성에 의문이 제기 될 수 있다.

전략계획 내용의 타당성과 관련한 쟁점은 해당 내용이 도시 · 군기본계획 수립지침에 의해 제시되는 부문별 도시재생계획의 내용과 큰 차이가 없는 경우가 많다는 것이다(서수정, 윤주선 2015). 다수의 지자체에서 구도심 활력 회복을 위한 도시재생사업과 외곽지역의 각종 개발 사업이 동시에 진행되는 경우가 대부분이다. 따라서 도시재생전략계획의 역할은 외곽개발 조정과 도시재생 관련 사업에 대한 연계방안 등을 반영하도록 유도하고 있으나, 실제 이에 대한 전략이 구체적으로 반영되지 못하고 있는 실정이다. 또한 전략계획이 도시기본계획 및 도시 및 주거환경 정비계획과도 충분한 연계성이 없어, 도시 전체 차원에서 재생사업을 체계적으로 추진하기 위한 역할을 수행하지 못한다는 논란도 있다(박성남, 김민경 2016; 서수정, 윤주선 2015). 따라서 기존 계획의 부문별 도시재생계획과 같은 내용이 아닌, 전략계획으로서의 역할 및 방향에 충실한 계획 수립이 제대로 되고 있는지, 실제 전략계획이 성공적인 도시재생뉴딜 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 전략계획에 부합하는 역할을 수행하고 있는지에 대한 평가가 필요하다.

마지막으로 전략계획에서 지정하는 활성화지역 역시 주요 쟁점 중 하나이다. 지방의 경우 활성화지역에 외곽 지역이 포함되는 경우가 많아 원도심 재생이라는 도시재생 본

연의 취지를 벗어나는 개발이 이루어질 수 있는 문제가 있다. 실제로 지자체에서 도시재생뉴딜의 사업유형별 면적 기준을 맞추기 위해 기존 활성화지역을 작게 쪼개어 활성화지역을 재지정하고, 이를 위해 전략계획을 다시 변경하는 사례가 상당 수 발생하고 있다. 특히 활성화지역이 사업유형별 면적 기준을 충족하여야 하므로 지역여건을 고려하기보다는 기준을 만족시키기 위해 활성화지역 형태가 기형적으로 나타나기도 한다. 따라서 재생사업의 출발점인 활성화지역 지정에 대한 구체적인 평가가 요구된다.

(2) 도시재생활성화계획

① 주요 내용 및 특성

활성화계획이란 전략계획을 통하여 지정된 활성화지역에 대하여 다양한 도시재생사업을 연계하는 실행계획을 말한다. 「도시재생특별법」에서는 활성화계획을 주요 목적과 성격에 따라 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하고 있다[17]. 활성화계획은 전략계획에 따라 지정된 활성화지역을 대상으로 하며, 수립권자는 전략계획 수립권자와 동일하고 근린재생형에 한하여 기초 지자체장이 수립 가능하다. 국토교통부에서 제공하는 '근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인' 에 따라 근린재생형 활성화계획은 다시 세부유형으로 구분된다. 활성화계획에서는 도시재생사업의 세부사업(기존 단위사업)에 대한 시행 주체와 재원 조달 계획 등에 대한 세부적인 시행 계획을 제시하여야 한다.

② 주요 쟁점사항

활성화계획과 관련하여 주로 언급되는 쟁점은 계획 수립 및 변경의 경직성이다. 현재 활성화계획에 포함되는 내용이 너무 많으며, 형식적인 유형 선택과 메뉴 조합 방식

17) 도시경제기반형 활성화계획: 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시 · 군계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획
근린재생형 활성화계획: 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획 (「도시재생특별법」 제2조제1항의6)

의 활성화계획 수립으로 지역 특성에 맞는 계획이 작성되지 못하고 있다는 것이다(강문수 2018; 윤혜정 외 2018; 배유진 2019; 성광식 2018; 유해연, 유아람 2018). 현재 도시재생 뉴딜사업의 사업신청 가이드라인이 내용적으로 복잡하고 구체적이며 매회 바뀌고 있어 지자체에서 사업의 내용을 자세하게 이해하고서 계획을 수립하기 어렵다. 이에 따라 지역의 실제적인 문제점 해결을 위한 계획 수립보다는 지방비 매칭 부담 여부나 국비지원 금액 규모 등에 따라 전략적으로 사업 유형을 선택하고 메뉴 조합방식으로 활성화계획을 수립하는 경향이 높다. 따라서 사업 유형별, 지역별로 차이가 없는 활성화계획이 수립되고 있으며, 실제 도시재생의 취지였던 주민 참여나 지역 문제 해결이 미흡하고 용역사의 역량에 따라 사업 선정이 좌우되고 있는 실정이다. 따라서 활성화계획이 도시재생뉴딜 정책 추진에 적절한 실행계획을 포함하고 적합한 역할을 하고 있는 가에 대한 평가가 필요하다.

수시로 변동하는 현장 여건에 맞추기 위해서는 활성화계획의 잦은 변경이 요구되나, 변경 절차에 따른 노력과 시간의 소모가 많다는 것 역시 큰 문제이다(강문수 2018; 서수정, 윤주선 2015; 이삼수 외 2018). 현재 전략계획에 따른 활성화지역 지정 후 사업이 추진되고 있기 때문에 활성화계획 수립만으로 사업 내용 변경이 어렵다. 활성화계획 수립 과정에 대한 문제는 전략계획을 통한 선(先)활성화지역 지정 후 계획 수립이 주요 원인이라 할 수 있다. 따라서 활성화계획의 내용 및 변경 절차 등이 타당한지에 대해 효율성의 측면에서 검토하여야 한다.

또한 활성화계획에서 제시하고 있는 내용은 실질적인 수요추정 근거나 운영관리방안에 대한 구체적인 내용이 부재하여, 향후 계획의 운영 및 관리 차원에서 문제가 발생할 소지가 있는 지나치게 빈약한 계획이라는 문제 역시 남아있다(박성남, 김민경 2016; 이왕건 외 2017; 이왕건 2018). 선정평가 기준과 관련하여 부지확보를 주요 기준으로 제시하고 있어 실제 문제 해결과 요원한 사업이 추진될 수 있다. 따라서 활성화계획이 본연의 취지를 달성하기에 부합하게 수립되고 있는지, 수립 및 변경과정이 효율적인지에 대한 평가가 필요하다.

3) 도시재생뉴딜 사업 시행

(1) 쇠퇴진단

① 주요 내용 및 특성

「도시재생특별법」에서는 도시재생을 '인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입 · 창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적 · 사회적 · 물리적 · 환경적으로 활성화시키는 것'이라 정의하고 있다(법제2조). 즉 도시재생이란 쇠퇴도시에 대하여 주거환경 개선 및 경제 활성화를 달성하는 것이라 할 수 있다. 여기에서 말하는 쇠퇴도시란 재생사업이 추진되는 활성화지역으로 제한할 수 있으며, 활성화지역 지정을 위한 쇠퇴기준은 인구 감소, 사업체 수 감소, 노후주택 증가의 3가지이다(「도시재생특별법」 제13조제4항 및 동법 시행령 제17조). 기본방침에서는 「도시재생특별법」의 3가지 쇠퇴기준에 부합하여 지자체가 쇠퇴지표를 인구 · 사회(인구 감소), 산업 · 경제(사업체 수 감소), 물리 · 환경적 측면(노후주택 증가)에서 지역의 쇠퇴를 파악하도록 하고 있다. 또한 각 영역별로 합리적이고 객관적으로 설명할 수 있는 쇠퇴지표 사례가 기본방침에서 제시되어 있다(<표2-7> 참조).

표 2-7 | 쇠퇴진단 기준

전략계획수립권자가 도시재생전략계획으로 도시재생활성화지역을 지정하려는 경우에는 다음 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖추어야 함 1. 인구가 현저히 감소하는 지역 (2개중 1개) 가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역 2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생되는 지역(2개 중 1개) 가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수(이하 이 호에서 "총 사업체 수"라 한다)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역 나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역 3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

자료: 「도시재생특별법」 제13조제4항

표 2-8 | 영역별 쇠퇴지표

대분류	중분류	쇠퇴기준으로서 쇠퇴지표 예시
인구·사회	인구	• 인구변화율, 순이동률, 노령화지수, 독거노인가구 비율 등
	사회	• 기초생활보장수급자수, 소년소녀가장수, 평균 교육년수, 범죄율, 주야간 인구비율, 통행량 등
산업·경제	산업	• 사업체수증감율, 종사자증감율, 고차사업종사자비율 등
	재정	• 1인당 지방세액, 의료보험료, 재정자립도, 지가변동률 등
	소득	• 평균소득, 실업률, 사업체별 매출액 등
물리·환경	건축물	• 노후건축물 비율, 노후주택비율, 공가율, 최저주거수준 미달가구 비율 등
	환경	• 토지이용현황, 과소필지 비율, 1인당 도로연장, 접도율 등 • 공공시설 및 도시기반시설 접근성 등

자료: 국토교통부 2018a: 34

2019년 말 신규로 도입된 혁신지구와 인정사업의 경우 국비를 지원하는 사업이지만, 활성화계획 수립이 없어도 사업선정이 가능하도록 제도가 개정되었다. 그러나 국가시범지구인 혁신지구로 지정되기 위해서는 쇠퇴진단 결과를 포함한 국가시범지구 지정요건 적정성 검토서를 필수로 제출하여야 한다. 혁신지구 지정을 위한 쇠퇴진단 기준은 기존 활성화지역 지정을 위한 쇠퇴진단 요건과 동일하다. 다만 활성화지역 이외 지역에의 국비 지원을 위한 인정사업의 경우 「도시재생특별법」에 따른 쇠퇴기준 외에 기초생활인프라 국가적 최저기준 미달지역 역시 선정 기준으로 포함되어 있다.

② 주요 쟁점사항

도시재생법에서 제시된 쇠퇴진단 기준에 대해서도 여러 문제가 논의되고 있다. 먼저 활성화지역 지정 기준인 3개의 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 선정에 얼마나 실효성이 있는가에 대한 문제이다. 기본방침에서는 3가지 측면에서 적용 가능한 여러 쇠퇴지표 예시를 제시하고 있으나 실제 사업 추진에서는 앞서 언급한 3개의 쇠퇴지표만이 사용되고 있어 선정 기준이 미흡한 측면이 있다(이승우 2018; 나용환 2018; 서민호 외 2018). 단순히 인구 감소와 노후주택 비율, 사업체 감소만으로 쇠퇴지역을 진단할 경

우, 물리적 환경의 낙후, 부족한 기반 시설 등의 문제를 파악하는데 한계가 있기 때문이다. 영국의 경우 도시재생(New Deal for Communities, NDC) 사업지역을 선정할 때, 주거유형, 인종, 교육 및 소득수준, 평균 수명, 질병 유무, 취업상태, 범죄율, 주택의 물리적인 상태 등을 종합적으로 고려하고 있다. 단순히 인구 감소와 노후주택 비율, 사업체 감소만으로 쇠퇴지역을 진단할 경우, 지원 대상지역의 종합적인 쇠퇴의 현황을 파악하는데 한계가 있으며, 물리적 환경의 낙후, 부족한 기반 시설 등의 문제를 파악하는 데에도 어려움이 있을 수 있다. 또한, 초고령화 사회 진입 등 인구구조변화가 거스를 수 없는 트렌드인 것을 감안하면 단순한 인구감소율 만으로는 쇠퇴진단에 한계가 있을 것이다.

한편 현행 쇠퇴기준은 공공투자로 민간의 투자를 유도할 수 있는 잠재력 있는 입지요인을 반영하지 못하는 기준이라는 의견도 제기되고 있다(이승우 2018). 경제기반형과 중심시가지의 경우 근린재생형과 사업 목표와 지역 문제가 다르므로 지역선정지표에 잠재력과 입지요인 고려가 필요하다. 또한, 수도권과 지방 등 지역별 주요 쇠퇴기준의 차이를 고려할 필요도 있다. 이 외에도 전략계획 가이드라인에서는 활성화지역 지정을 위한 쇠퇴도 분석 기준을 읍 · 면 · 동으로 정하고 있어, 실제 사업지와 맞지 않는 문제도 지적된다. 따라서 현재 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역의 특성을 잘 반영하는지, 3개의 지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한지, 쇠퇴의 원인에 따라 쇠퇴기준의 차별화가 필요하다.

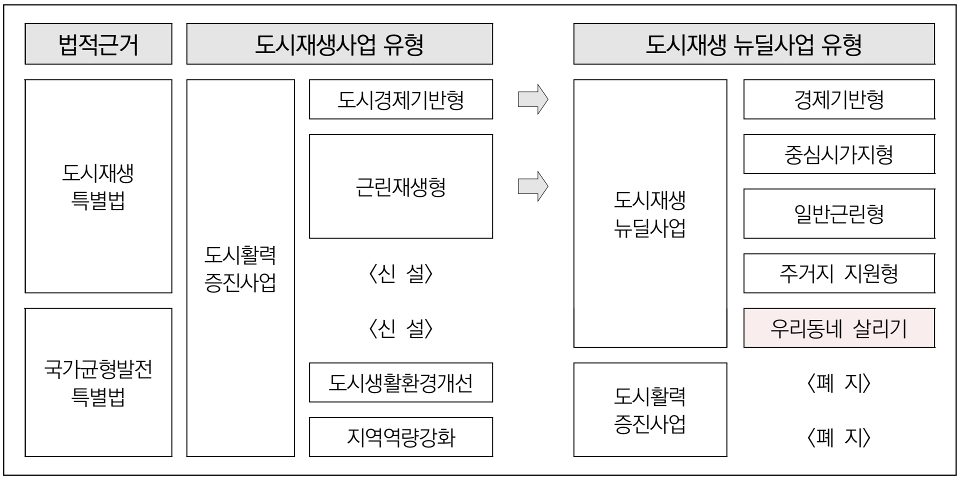
(2) 사업 선정 및 유형

① 주요 내용 및 특성

당초 도시재생사업이 「도시재생특별법」에 따라 크게 도시경제기반형과 근린재생형의 2개 유형으로 구분되었던 것과 달리, 2017년 도시재생 뉴딜사업 부터는 근린재생형 사업이 세분화되어 5개 유형으로 추진되고 있다[18]. 도시경제기반형은 2017년부터 경제기반형으로 선정되어 왔고, 근린재생형은 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형

으로 세분되었다. 이와 함께 「국가균형발전특별법」에 따라 추진되던 도시활력증진사업이 도시재생 뉴딜사업에 포함되면서 우리동네살리기로 명칭이 변경되었다.

그림 2-10 | 도시재생 뉴딜사업 유형별 사업 구조



자료: 국토교통부 2019c: 1 일부 수정

기존 도시경제기반형과 근린재생형이 사업의 성격과 목적 등에 있어서만 차이를 둔 것과 달리, 세분화된 뉴딜사업에서는 개별 유형별로 <표2-9>처럼 대상 지역과 특성, 예산 지원 기간 및 금액, 면적, 주요 사업 내용 등에 차별화를 두고 있다. 2014년, 2016년 선도사업과 일반사업을 중앙 정부가 선정한 것과 달리 2017년부터는 중앙 정부 및 광역 지자체 선정과 공공기관 제안을 통한 선정으로 방식이 다각화되었다. 이에 따라 도시재생 뉴딜 로드맵에서 제시한 바와 같이 연간 100곳 내외의 사업을 선정하기 위해 노력하였고, 2019년까지 3년간 266개의 뉴딜사업지가 선정되었다.

18) 하지만 이미 2016년부터 근린재생형 활성화계획은 중심시가지형과 일반형으로 구분되었으며, 여기에서 중심시가지형이란 과거 중심지 기능을 담당했던 원도심 지역 등에 대하여 다양한 도시 기능을 확충하고 인구 증가를 통하여 지역재생을 달성하기 위한 도시재생사업과 도시계획 조치를 결합하여 시행하는 계획이고, 일반형이란 근린의 생활환경 개선 및 공동체 활성화를 통하여 지역 주민의 삶의 질 향상을 확보하는 계획을 의미함

표 2-9 | 도시재생 뉴딜사업 유형별 특징

구 분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지지원형			
법접 유형	–	근린재생형			도시경제기반형
기존 유형	(신규)	일반근린형		중심시가지형	도시경제기반형
추진 근거	국가균형발전법 도시재생특별법[1]	도시재생특별법			
대상 지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
사업 특성	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
사업 기간	3년	4년	4년	5년	6년
사업 면적	5만㎡	5만~10만㎡	10만~15만㎡	20만㎡	50만㎡
사업 내용	노후주거지 정비, 공동이용시설, 생활편의시설 등 공급(도로정비 可)	노후주거지 정비, 골목길 정비, 주차장, 생활편의 시설(신규도로, 확폭 可)	이전·유휴공공시설 을 활용한 공동체 거점 조성	공공기능 및 상권 활성화를 위한 시설 조성	기반시설 정비 및 복합 앵커시설 구축
선정 주체	광역 지자체 (시 · 도)	광역 지자체, 중앙 정부	광역 지자체, 중앙 정부	중앙 정부	중앙 정부
국비 지원 (40~60%)	50억 원	100억 원		150억 원	250억 원
지방비 대응투자 60%	75억 원	150억 원		225억 원	375억 원
지방비 대응투자 50%	50억 원	100억 원		150억 원	250억 원
지방비 대응투자 40%	33.34억 원	66.67억 원		100억 원	166.67억 원

주 1) 활성화지역으로 신청한 곳
자료: 국토교통부 2019c: 3을 토대로 저자 작성

최근 들어 도시재생 뉴딜사업의 복잡한 절차 등으로 인해 사업추진 속도가 느리고, 지역 활성화의 한계로 주민이 사업효과를 체감하기 어렵다는 문제의식이 제기되기 시작했다. 구체적으로 「도시재생특별법」 상 사업 시행에 대한 절차 미흡, 활성화지역 외 지역의 긴급한 재생 수요, 개별 건축물 단위의 공기업 투자 한계 등이 논의되면서(국토교통부 2019d) 이에 따라 사업 유형을 더욱 다각화하려는 움직임이 일었다. 2019년 「도시재생특별법」 개정을 통하여 신속한 사업추진을 위한 맞춤형 특례제도가 도입되고 도시재생 지역 밖의 사업을 도시재생사업으로 인정하여 연계 지원이 가능하도록 하는

내용이 반영되었다. 2019년 하반기 선정부터 기존 뉴딜공모사업 외에 추가된 신규제도는 도시재생혁신지구, 총괄사업관리자, 인정사업의 3개 유형이다.

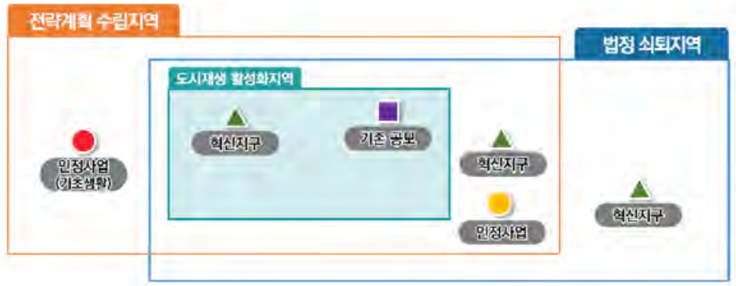
먼저 '도시재생혁신지구(이하 혁신지구)' 는 도시재생을 촉진하기 위하여 공공이 산업·상업·주거·복지·행정 등의 기능이 집적된 지역 거점을 우선적으로 조성하는 지구단위 개발사업을 말한다(국토교통부 2020a). 「도시재생특별법」에서는 쇠퇴지역 요건을 2개 이상 충족하는 50만㎡ 이하 규모의 지역을 도시재생사업 대상으로 하고 있다. 혁신지구는 활성화계획 없이 지자체가 혁신지구계획을 수립한 후, 수시공모를 통하여 선정되며, 매 년 중심시가지와 경제기반형 등을 중심으로 5곳 내외를 지정할 계획이다.

'총괄사업관리자' 란 체계적이고 효율적인 도시재생사업 추진을 위하여 전략계획 수립권자 또는 구청장 등이 지정하는 공공기관[19] 또는 지방공사[20], 도시재생 목적의 법인[21]을 말한다. 이 제도를 통하여 공기업은 도시재생에 주도적으로 참여할 수 있도록 전략계획 및 활성화계획의 수립 및 변경 검토, 사업성 분석 및 설계 공정 관리, 도시재생사업 시행 및 운영 관리, 신규사업 발굴과 같은 지자체의 권한을 위탁받을 있다. 따라서 공기업이 시행하는 거점 개발사업[22]을 중심으로 계획수립, 거점개발 시행, 연계사업 발굴 및 시행에 이르는 보다 체계적인 사업 추진이 가능하다. 총괄사업관리자 제도는 현행 도시재생 뉴딜사업 유형 중 우리동네살리기를 제외한 나머지 유형에 적용된다. 국비 지원은 사업 유형에 따라 100억 원에서 250억 원 내에서 종전 사업 유형에 따라 부여되며, 거점 개발사업에는 전체 국비와 지방비 합계의 30% 범위 내에서 지원이 가능하다. 이에 따라 기존 중앙 정부 선정 '공공기관 제안형' 은 총괄사업관리자 방식으로 대체되었다. 총괄사업관리자 방식은 매년 15곳 내외로 선정할 예정이다.

---

19) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
20) 「지방공기업법」에 따른 지방공사
21) 지자체, 공공기관, 지방공사 등이 50% 초과하여 출자한 법인
22) 「도시재생특별법」제2조 주거환경개선사업, 도시개발사업, 역세권개발사업, 산단재생 등

표 2-10 | 도시재생 뉴딜 신규제도 개요

구 분	기존 뉴딜공모	총괄사업관리자	혁신지구(국가시범)	인정사업(국비사업)
방법	활성화계획에 반영된 사업에 대한 국비지원	공기업 거점사업을 통한 활성화계획 촉진 및 국비지원	도시재생 촉진을 위한 지구단위 건설사업 (활성화계획 불요)	타법 시행 소규모사업에 대한 도시재생사업인정 및 국비지원(활성화계획 불요)
절차	전략계획(지자체) → 활성화계획(지자체) → 타법에 따라 시행	전략계획 → 활성화지역 지정 → 활성화계획 수립 → 타법에 따라 시행	혁신지구계획 → 시행계획 → 시행	인정신청 → 인정 → 타법에 따라 시행
대상지	전략계획수립지역 내 활성화지역	전략계획 수립지역 내 활성화지역	쇠퇴지역 (추후 활성화계획 의무수립)	전략계획수립지역 내 쇠퇴지역 또는 기초생활 인프라 부족지역 (활성화계획 수립지 이외)
사업 규모	5만~50만㎡	5만~50만㎡	지구면적 50만㎡미만 (예상 1만~20만㎡)	시행면적10만㎡미만 (예상 2만㎡ 내외)
시행 주체	도시재생사업시행자	총괄관리자	혁신지구사업시행자	인정 신청자
지원 규모	50~250억 원 (매칭율 40~60%)	100~250억 원 (매칭율 40~60%)	-	-
2019년 선정 물량	98	2 (인천, 부산)	4 (용산, 고양, 천안, 구미)	12
신규제도 비교				

자료: 국토교통부 2019d; 2019e를 토대로 저자 작성

마지막으로 ‘인정사업’은 전략계획 수립지역 내에서 추진하는 점(点)단위 사업에 대해 활성화계획 수립 없이도 재정·기금 등의 정부지원이 가능하도록 하는 제도이다. 이에 따라 별도의 활성화계획 수립 없이 정부 지원을 받을 수 있다. 인정사업은 활성화지역 밖이라도 전략계획이 수립된 지역이면 기초생활인프라의 국가적 최저기준에 미달하거나 쇠퇴지역에 적용이 가능하다. 대상 사업으로는 활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정되는 규모 10만㎡ 이하의 소규모 사업[23])이다.

도시재생 뉴딜사업 선정평가는 평가결과의 신뢰도 제고를 위하여 광역과 중앙으로 평가주체를 이원화하여 실시된다. 광역 평가는 지자체의 자율성을 확대를 위하여 각 지자체별로 차등 배분된 예산총액 범위 내에서 탄력적으로 사업을 선정하는 방식이다. 광역에서는 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형의 3개 유형에 대해 선정이 가능하다. 중앙 평가는 중심시가지형 및 경제기반형 등 파급효과가 큰 중·대규모 사업을 중앙이 직접 선정하는 방식이다. 신규제도에 따른 사업은 중앙 정부에서 선정하며, 혁신지구 5곳 내외, 총괄사업관리자 15곳 내외를 비롯하여 인정사업 50곳 내외로 매년 70곳 정도를 선정할 예정이다. 따라서 광역 지자체에서 선정하는 기존 뉴딜사업의 선정 규모는 2020년 50곳 내외로 축소되었고, 총 지원 예산 또한 5,500억 원에서 4,000억 원으로 감소되었다. 총괄사업관리자 유형은 중앙 평가 중 공공기관이 전체 사업계획 외에 주요 단위사업(점·선 단위) 또는 사업기획안만으로 제안 할 수 있다. 신규제도에 따른 사업은 모두 수시공모 방식으로 선정된다.

그림 2-11 | 도시재생 뉴딜사업 선정 세부 추진 일정

구 분	일 정	주요 내용
사업 신청	선정계획 안내	지자체, 관계부처, 공공기관, 전문가, 활동가 등 대상
	선정계획 공고	「사업 신청 가이드라인」 배포
	사업 신청·접수	신청 접수
사업 평가	서면평가	평가위원회 사전 적격성 검증
	현장실사	평가위원회(현장방문)
	최종평가 및 평가 종합	평가위원회(평가 완료) 평가 종합
	적격성 검증 및 실무위	적격성 검증 및 실무위
선정	사업 선정·발표	도시재생특위

자료: 국토교통부 2020a: 42

23) 「도시재생특별법」제26조의2 관련 사업(빈집정비 및 소규모주택정비사업, 공공주택사업, 공공지원민간임대주택사업, 도시재생기반시설 설치 및 정비, 건축물의 건축, 리모델링, 대수선) 및 제32조의2 관련 사업(긴급정비사업, 공사중단 건축물 정비사업, 부동산 투자회사 건축물매입사업, 주거환경개선사업, 산단재생사업, 고령자복지주택)

2019년 뉴딜사업 선정평가부터는 기존 선정평가 – 실현가능성 및 타당성평가로 이원화되었던 평가방식을 단일화화여 실현가능성 및 타당성 평가체계를 중심으로 객관적인 평가를 시도하였다. 선정 평가 과정(절차)을 살펴보면, [그림2-11]과 같이 ‘사전적격성 검증 → 서면평가 → 현장실사 → 발표평가 → 평가 종합 → 적격성 검증(부동산시장 영향 등)’ 절차를 거친다. 이후 도시재생특별위원회에서 평가 결과를 최종적으로 심의한 후 사업 선정이 완료된다. 광역 선정 방식에서는 중앙에서 평가 과정에 참관하여 평가의 공정성 및 객관성을 검증하고 있다. 2019년 하반기부터 도입된 신규제도는 기존 공모사업(도시재생 뉴딜사업)과 달리 3가지 제도 모두 수시공모로 진행된다.

표 2-11 | 도시재생 뉴딜사업 평가항목 및 배점 표준안

분 야	항 목		배 점	정량 비중
거버넌스 (40점)	행정지원 역량기반 구축 (15점)	도시재생전담조직 운영	15	100%
	현장지원 기반구축 (15점)	총괄코디(센터장)	5	100%
		현장지원 센터	10	100%
			(필수지표) 현장지원센터 미운영시 거버넌스 점수 0점	
	공동체 협력기반 (10점)	주민협의체	2	100%
		도시재생대학	6	100%
			(필수지표) 도시재생대학 미운영시 거버넌스 점수 0점	
		가점	2	100%
활성화 계획 타당성 (60점)	현안의 적정성 (30점)	기초조사	5	0%
		주민의견 수렴여부	5	100%
		현안도출	20	0%
	대안의 적절성 (30점)	주민의견 수렴여부	5	100%
		콘텐츠의 적절성	25	0%
단위 사업 (100점)	목표달성 가능성	사업목표 및 사업비	50	100%
	사업추진가능성	부지확보	50	50%
		시행 및 운영 계획		
	예산지침 미준수시 단위사업 점수 0점			

자료: 국토교통부 2019c

선정평가 평가 항목은 사업의 시급성 및 필요성, 사업계획의 타당성, 도시재생 뉴딜 효과 등으로 구성되며, 항목별 배점에 따라 평가위원이 점수를 부여하는 정성평가 방식이 사용된다. 평가위원회는 도시재생특별위원회 또는 실무위원회 민간위원 등을 포함하여 다양한 분야[24]의 전문가 5~7인으로 구성된다. 특히 도시재생뉴딜 사업지역 선정평가 전(全) 과정에서 도시재생지원기구가 '중앙 평가지원단'을 운영하여 지자체의 평가과정 지원, 참관 및 모니터링을 실시하고 있다. <표2-11>은 도시재생 뉴딜사업 평가항목 및 배점의 기준이 되는 표준안으로 5개 사업유형 및 3개 신규 사업수단에 따라 평가항목과 배점에 차별을 두고 있다. 중앙 정부 선정은 공공기관 제안방식까지 포함하여 사업유형별로 평가위원회를 구성하여 운영된다. 광역 선정은 신청수요 등을 종합적으로 고려하여 자체적으로 평가위원회를 구성하되, 국토교통부에서 추천하는 평가위원을 반드시 포함하도록 한다.

② 주요 쟁점사항

2017년 문재인 정부 대선 공약으로 시작된 도시재생 뉴딜정책은 "매년 10조원, 5년간 50조원의 공적재원을 투입하여 매년 100여 개의 노후지역을 아파트 수준의 공공시설을 갖춘 열린 공동체로 만들기" 위한 목적으로 시작되었다. 이에 따라 2017년 68곳, 2018년 100곳, 2019년 114곳(상반기 22곳, 하반기 76곳, 신규제도 18곳 등) 등 현재까지 282곳의 사업지역이 선정되었다. 당초 매년 100개씩 500개를 선정하겠다는 물량위주 공급 공약이 계획대로 추진되고 있는 반면, 선정된 지역들의 활성화계획 수립 및 사업추진 과정을 검토하는 과정에서 쇠퇴지역 재생이라는 당초 목적이 아니라 지자체가 국비를 확보하기 위한 목적으로 사업 선정에 과열된 노력을 기울이기고 있다는 비판이 제기되기도 한다(김예성 2017; 박성남, 김민경 2016).

지속적인 사업지 수 증가는 중앙부처 및 지원기구의 부담으로 이어진다. 도시재생사업의 전반적인 지원을 담당하고 있는 지원기구는 사업지 규모가 증가하면서 사업 선

24) 문화, 인문·사회, 교육, 복지, 경제, 토지이용, 건축, 주거, 교통, 도시설계, 환경, 방재, 지역계획 등 도시재생 관련 분야의 전문가 고루 포함하도록 권고함

정, 활성화계획 변경, 모니터링과 컨설팅 등의 업무를 늘어나는 사업지 수만큼 부담을 해야 하기 때문에, 실제적인 컨설팅과 사업 모니터링에 물리적인 한계가 발생한다. 따라서 지원기구의 사업관리가 실제적인 사업 내용이 아닌 정량적인 예산집행 실적, 공정률 등에 맞추어 진행될 수밖에 없다. 이러한 결과는 실제 우리 지역들이 가지고 있는 인적 · 물적 역량과 자원 규모 등을 고려하지 않고 매년 목표에 맞추어 다수의 사업을 선정하는 물량위주의 선정방식에서 발생하는 문제라고 볼 수 있다(윤혜정 외 2018; 김예성 2017; 박성남, 김민경 2016; 유해연, 유아람 2018).

도시재생사업의 선정방식은 도시재생사업 유형에 따라 중앙 선정과 지방 선정으로 구분되며, 지역 특성에 대한 고려는 별도로 하고 있지 않다. 그러나 대도시와 중소도시, 서울 및 수도권과 지방 도시 등 다양한 조건에 따라 도시의 특성이 구분될 수 있음에도 불구하고 동일한 방식으로 도시재생사업이 선정될 경우 향후 많은 문제들이 발생할 우려가 크다(김예성 2017; 조승연, 천지영 2011). 예를 들어, 서울, 인천, 부산 등과 같이 개발 압력이 높은 대도시들은 대도시는 민간자본 유입 등을 적극적으로 활용할 필요가 있으나 도시재생 뉴딜사업에는 사업 선정에서 동일한 사업계획을 토대로 공통된 국비 지원이 이루어지고 있다. 요컨대 현재의 사업선정 방식에 따라 지자체별로 양적으로 어느 정도 균등한 수의 재생사업이 선정될 수는 있겠으나, 도시특성을 반영하지 못하게 됨에 따라 도시재생사업이 아닌 다른 사업수단을 적용해도 괜찮은 수도권 지자체나 도시재생사업을 추진하기에 적합하지 않은 도농복합시 등도 재생사업지역으로 선정될 수밖에 없다. 또한 현재의 도시재생뉴딜사업 선정 체계가 매우 구체적이고 복잡하여 한 번 뉴딜사업에 선정된 지역의 경우 경험을 통하여 향후 사업 선정에 상대적으로 유리하며, 사업 선정이 활성화계획을 수립하는 용역사의 경험과 역량에 따라 큰 편차를 보이기 때문에 지자체간 선정 물량에서도 격차가 발생할 수 있다. 상대적으로 많은 물량을 확보한 지자체의 경우 선정된 사업을 제대로 관리하지 못하는 문제가 발생할 수 있으며, 선정되지 못한 지자체는 국비 보조에 대한 불균형에 대한 불만이 발생할 우려도 있다(서민호 외 2018; 이승우 2019).

사업 선정뿐만 아니라 유형 구분에 있어서도 여러 문제점이 지적된다. 「도시재생특

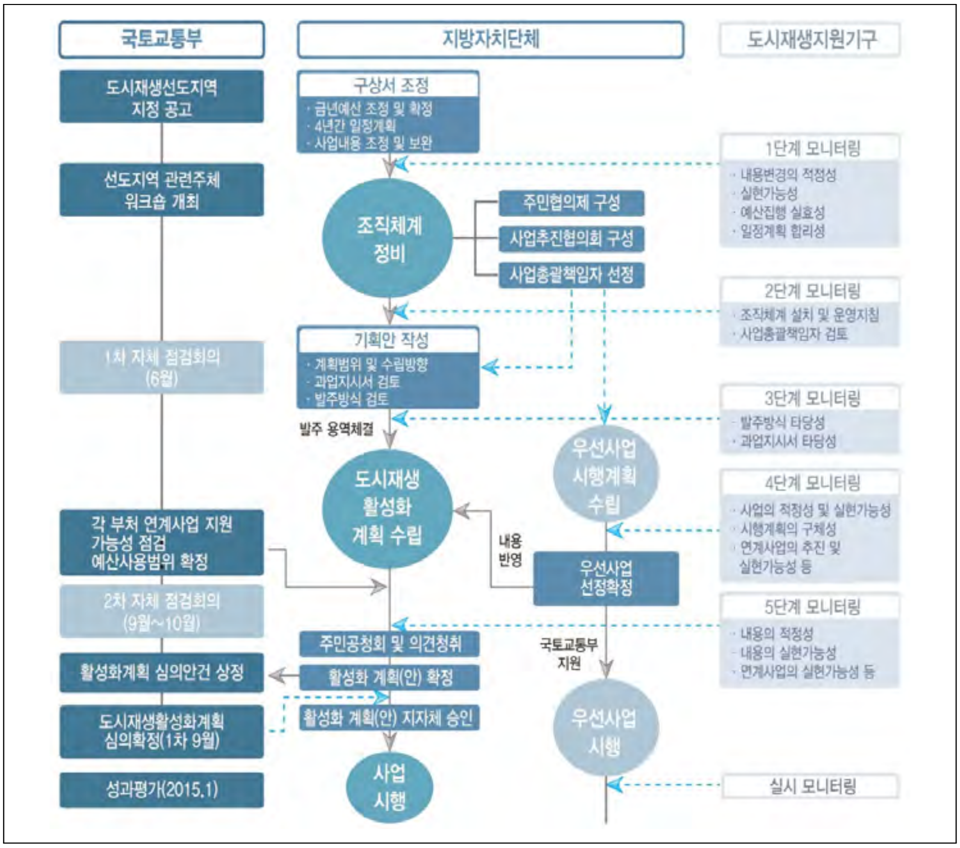
별법」에서는 활성화계획을 일반근린형과 도시경제기반형의 2개 유형으로만 구분하고 있으나, 실제 사업은 5가지로 구분되며, 실제 현장에서는 개별 유형별 차별성 없이 진행되고 있다. 가이드라인에서 유형별 사업 예시나 메뉴판 등을 표준화시키고 있어 지역성에 대한 고려 없이 지자체가 선정에 유리한 유형으로 사업을 신청하는 형국이다. 이에 따라 유형별 가이드라인이나 평가 체계만 복잡해질 뿐 실제 사업 추진에는 실효성이 없으며, 본래 법에서 구분하는 내용 역시 적절하게 반영되지 못하고 있다(이삼수 외 2018; 장남종 2017). 또한 활성화지역이 사업 유형별 기준에 맞춰 지정되면서 실질적 지역 여건에 대한 고려가 부족한 상황에서 유형에 따라 면적 및 사업비가 결정되어 현실적인 사업 추진이 비효율적이다(윤혜정 외 2018; 성광식 2018). 특히 사업 내용에 비하여 과도한 사업비가 책정될 수 있으며, 이에 따라 예산 사용 및 사업을 위한 사업이 추진되고 있는 실정이다. 예를 들어 우리동네살리기 유형(5만㎡)의 경우 대도시에서는 적정 면적이나 지방 중소도시에서는 해당 면적 내에 가구 수가 너무 작아 투입된 사업비(80 ~ 100억 원)의 효과적인 활용에 어려움이 있다.

(3) 사업 추진 및 성과

① 주요 내용 및 특성

도시재생사업 모니터링의 주요 목적은 중앙정부와 지자체가 도시재생사업 추진 과정상의 문제를 공유하고 해결방안을 함께 모색함으로써 성공적인 사업 추진을 가능토록 지원하는 것이다. 이에 따라 도시재생사업 모니터링이란 도시재생 관련 계획수립 이후 발생되는 계획내용의 변경, 추진조직 구성 및 운영, 재원조달 등 사업 추진 과정에서 발생하는 문제에 대한 대응과 재생사업의 결과로서 관찰되는 변화 정도를 정기적으로 점검하는 과정이라 할 수 있다. 모니터링 절차는 [그림2-12]와 같이 도시재생지원기구가 계획수립에서 사업추진에 이르는 각 단계별로 추진현황을 상시적으로 점검하고 조치사항을 권고하는 방식으로 이루어진다.

그림 2-12 | 2014년 선도지역 사업 추진절차와 모니터링 단계



자료: 국토교통부 2014b: 4

도시재생지원기구에서는 도시재생사업 지역별로 분담하여 컨설팅 · 지원 및 모니터링을 수행하고 있다. 지자체는 모니터링 결과를 자율적으로 활용할 수 있도록 전문가 컨설팅단의 지원을 받을 수 있다. 컨설팅단은 관문심사 위원, 도시재생 R&D 연구진, 문화 · 상권 등 다양한 분야의 현장경험이 풍부한 전문가 등으로 구성된다. 컨설팅단은 지자체의 활성화계획의 내실화 및 경쟁력 있는 핵심콘텐츠의 발굴과 구체화를 지원하며 총괄단장을 두고 지역 밀착형 지원을 위해 권역별로 팀이 구성 및 운영되며, 이에 대한 행정지원은 도시재생지원기구가 수행한다. 이 밖에도 전문가 컨설팅단은 지자체

별 총괄코디네이터의 지원역할을 담당하고 지역의 도시재생사업 이해제고 및 참여주체 간 갈등관리 등의 문제해결에도 도움을 준다(국토교통부 2019e: 49-51).

② 주요 쟁점사항

현재의 도시재생 뉴딜사업 평가체계를 살펴보면, 활성화계획 수립 당시에 지자체가 개별적으로 제시하는 사업의 성과목표에 대한 달성도 점검 및 사업종료 후 사업의 종합적인 성과를 파악할 수 있는 지표체계가 마련되어 있지 않다. 이에 국토교통부에서는 2020년부터 종료되는 도시재생사업을 대상으로 종합성과지표를 마련하여 시범적으로 사업의 성과를 점검하기 위한 체계를 마련 중에 있다. 따라서 현재 도시재생사업을 추진 중인 지자체뿐만이 아니라 향후 사업 추진 예정인 지자체들도 계획수립단계부터 일관된 성과지표에 따라 성과관리를 추진할 필요가 있다.

CHAPTER 3

도시재생뉴딜 정책평가 개요

1. 정책평가 개념 및 특성 | 61

2. 도시재생뉴딜 정책평가 방향 | 65

3. 도시재생뉴딜 정책평가 분석틀 | 69

CHAPTER 3

도시재생뉴딜 정책평가 개요

본 장에서는 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 기준과 분석틀을 설정하였다. 이를 위해 먼저 정책평가의 개념과 특성을 검토하여 도시재생뉴딜 정책의 평가 방향을 결정하였다. 도시재생뉴딜 정책평가는 전체 7단계로 설계하였으며, 유사 정책평가 사례 검토를 통하여 평가를 위한 기준을 마련하였다. 각 단계별 평가 방법은 도시재생뉴딜 정책적 특성을 고려하여 설정하였다.

1. 정책평가 개념 및 특성

1) 정책평가 개념

일반적으로 정책평가는 정책의 내용, 집행 및 집행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 평정하기 위하여 한 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는 사회적인 과정을 의미한다(서태성 외 2005: 27; 노화준 2004: 30). 즉 정책평가란 객관적인 측정과 분석을 통하여 특정 정책이 목표하는 결과를 달성할 수 있도록 얼마나 제대로 2작동하고 있으며, 무엇이 추진 과정에 영향을 미치는가를 이해하는 과정으로 볼 수 있다. 이에 따라 정책평가의 목적은 정부 개입(intervention)의 과정(process)과 산출물(output) 및 그 결과(outcome)의 장점(merit), 유용성(worth), 가치(value) 등을 정밀하게 진단하여 미래의 실제 행동에 반영하는 것이라 할 수 있다(Vedung 1997). 따라서 정책평가는 정부 활동, 즉 정책 결정과 집행에 있어 적절성과 효과성 능률성 등의 개선을 목표로 정책의 집행, 산출, 결과에 초점을 두어 일정한 기준을 가지고 체계적으로 분석하는 과정이다. 여기에서 정책이란 완료된 사업뿐만 아니라 시도하려고

하거나 현재 진행 중인 다양한 프로젝트와 프로그램을 모두 포함한다. OECD-DAC (2000)에서도 정책평가를 현재 진행 중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책과 그의 설계, 집행 및 결과를 체계적이고 객관적으로 사정하는 것으로 정의하고 있다 (OECD-DAC 2000). 본 연구에서는 도시재생뉴딜 정책의 '내용'과 '집행', '성과'와 '영향' 등을 구체적인 기준을 통하여 정밀하게 분석하는 것을 도시재생뉴딜 정책평가로 정의하였다. 이를 통하여 현행 도시재생뉴딜 정책의 개선방안과 함께 향후 도시재생이 나아가야할 방향을 제시하는 것이 본 연구에서의 도시재생뉴딜 정책평가의 주요 목적이다.

2) 정책평가 유형 및 방법론

정책평가 유형은 평가의 주체, 시기, 대상, 체제 이론에 따라 다양하게 나뉜다. 먼저 평가의 주체에 따라서는 자체평가(내부평가, internal evaluation)와 외부평가(external evaluation)로 구분되며, 두 가지를 혼합한 절충형 방법도 가능하다. 평가의 시기에 따라서는 사전평가(ex-ante evaluation), 중간평가(interim evaluation), 종료평가(completion evaluation), 사후평가(ex-post evaluation)로 나뉜다. 이 외에도 평가 대상 기준으로는 총괄평가, 과정평가, 종합평가, 메타평가, 통합평가로 구분되며, 체제 이론에 따라서는 투입평가, 과정평가, 결과평가, 영향평가로 나뉜다.

먼저 평가 주체를 기준으로 자체평가는 정책 집행 담당자가 자율적으로 평가하는 것으로 이에 따라 객관성 문제가 발생할 수 있다. 내부평가는 정책 집행 담당자가 아닌 기관 내부에서 평가가 이루어지는 것으로 자체평가와 약간의 차이가 있으나 일반적으로 호용되어 사용하고 있다(노화준 2004: 31). 외부평가는 정책 결정 및 집행을 담당한 기관 외 제3의 기관이 평가를 수행하는 방법으로 정책에 대한 전문성 확보가 어려운 단점이 있다. 절충형 평가는 자체평가(집행 기관)와 외부평가가 동시에 이루어지는 평가 방법으로 내 · 외부 평가팀이 함께 평가를 수행한다.

평가 대상을 기준으로 정책 집행 측면에서 정책을 구성하는 요소와 추진 상태, 정책

의 강점과 약점 등을 평가하는 과정평가의 방법으로는 형성적 평가와 프로그램 모니터링이 있다. 먼저 형성적 평가(formative evaluation)는 정책 집행 과정에서 해당 정책이 제대로 작동하고 있는지, 문제가 있다면 무엇을 개선하여야 하는지를 파악하기 위한 평가로 정책의 개념화와 설계 개선이 평가의 목적이다(노화준 2004: 36). 프로그램 모니터링(program monitoring)은 크게 집행 모니터링과 성과 모니터링으로 구분되며, 집행 모니터링은 정책이 설계된 대로 제대로 추진되고 있는지 여부를, 성과 모니터링은 투입과 산출이 계획한대로 달성되고 있는지를 평가하는 방법이다(노화준 2004: 37-38). 따라서 프로그램 모니터링은 정책 집행의 능률성과 효과성 확보를 목표로 한다. 종합평가(synthetic evaluation)는 본질적으로 다른 여러 평가 연구의 결과를 체계적으로 구성하는 절차로 시간이나 기술적 제약 등으로 정책 실태에 대한 종합적인 정보 제공이 어려운 경우 집합적인 평가 기술을 사용하는 방법이다(이윤석 2014: 56). 본 방법은 행정 기관이 정책을 조정 또는 감독하기 위해 사용하거나, 국회 등에서 정책을 수정·보완·종결하기 위해 심의에 필요한 정보를 토대로 수행하기도 한다(노화준 2004: 42). 통합평가(integrated evaluation)는 총괄평가와 과정평가를 통합한 방식으로 연속적인 정책 집행 과정의 한 시점에서 이루어진다(이윤석 2014: 58). 통합평가의 주요 목적은 향후 유사 정책의 개선 및 재실시를 위한 정보를 제공하는 것으로 총괄평가와 과정평가의 통합을 통하여 정책 영향 과정의 구조와 타당성을 정밀하게 점검하게 된다. 메타평가는 평가에 대한 평가로, 평가 자체와 피드백 기능을 평가하는 것을 목적으로 한다. 이러한 의미로 메타평가는 상위평가로 불리기도 한다(노화준 2004: 42). 메타평가는 평가 주체에 의한 1차 평가에 대해 평가 자체의 강점과 약점, 전반적인 정확성과 타당성, 실현가능성 등에 대해 2차로 평가를 실시하는 방법이다(이윤식 2014: 57). 일반적으로 메타평가는 1차 평가자가 아닌 상급자나 외부 전문가들에 의해 이루어진다(노화준 2004: 43; 이윤식 2014: 57). 메타평가의 주요 항목으로는 평가 방법의 적정성, 사용 자료의 정확성, 도출된 결과의 해석에 대한 타당성 등이 있다(노화준 2004: 43).

평가 체제 이론에 따른 기준으로 투입평가는 정책에 투입되는 다양한 자원에 대한

평가 방법으로 노력평가와 욕구평정으로 구분된다. 정책 집행 후의 정책의 결과를 평가하는 결과평가(outcome evaluation) 방법은 추적조사와 목표달성도 조사가 대표적이다. 가장 흔한 결과 평가 기법은 서비스를 받은 수요자와 접촉하여 서비스 수요의 원인이 근원적으로 변화를 이루었는지 알아보는 추적조사(follow-up survey)로, 수요자 대상 서비스를 통하여 진행된다(이윤식 2014: 67). 정책 집행과 결과 간의 불확실성을 감소시키는 목표달성도(goal attainment) 조사 방법은 기대된 결과가 어느 정도 달성되었는지로 측정된다. 추적조사는 서베이가 갖는 방법론상의 문제로 인하여 조사결과의 타당성과 신뢰성 문제, 관리자의 시간과 비용 과다 등의 문제가 있으며, 목표달성도 조사는 관찰된 결과에 영향을 미치는 모든 변수를 제거할 수 없다는 한계가 있다(이윤식 2014: 68).

표 3-1 | 정책평가 유형 및 방법론

<table>
<tr><th rowspan="2">정책
과정</th><th colspan="3">구분 기준</th></tr>
<tr><th>평가 시기</th><th>평가 대상</th><th>체제 이론</th></tr>
<tr><td>착수</td><td>• 사전평가
- 사전 심사단계에서 시행
- 평가 방법: 착수직전분석</td><td>-</td><td>• 투입평가
- 정책에 투입된 자원 평가
- 평가 방법: 노력평가, 욕구평정</td></tr>
<tr><td rowspan="2">집행</td><td rowspan="2">• 중간평가
- 추진 과정에 대한 점검
- 평가 방법: 집행과정 분석</td><td colspan="2">• 과정평가
- 정책 집행 측면에서 평가
- 주요 평가 요소: 추진 상태, 정책의 강약점
- 평가 방법: 형성적 평가, 프로그램 모니터링</td></tr>
<tr><td>• 통합평가
- 통괄평가와 종합평가 통합
- 정책 개선 및 재실시 목적</td><td>-</td></tr>
<tr><td>산출</td><td>• 종료평가
- 사업 성과 및 수행과정 분석
- 사후 운영 준비 적정도 판단</td><td>• 종합평가
- 집합적 평가 기술
- 정책의 수정, 보완, 종결을 위한 심의에 활용</td><td>• 결과평가
- 정책 집행 후 결과 평가
- 평가 방법: 추적조사, 목표달성도 조사</td></tr>
<tr><td>효과</td><td>• 사후평가
- 사업의 성공 및 실패 요인 규명
- 영향력 및 지속가능성 파악
- 평가 방법: 영향평가</td><td>• 총괄평가
- 정책 완료 후 제반 영향 분석
- 평가 방법: 영향 평가</td><td>• 영향평가
- 평가 방법: 사회지표 개발, 서베이 접근법</td></tr>
<tr><td>평가</td><td>• 평가성 사정
- 평가 적합 가능성을 평가하는 예비 평가</td><td>• 메타평가
- 평가에 대한 평가
- 상위평가</td><td>-</td></tr>
</table>

자료: 저자 작성

2. 도시재생뉴딜 정책평가 방향

1) 도시재생뉴딜 정책 유형

Lowi(1964, 1972, 1985)는 공공정책(public policies)을 <표3-2>과 같이 네 개의 유형으로 구분하고, 정책의 유형에 따라 정책 과정에 차이가 있음을 주장하였다. Lowi의 정책 유형은 ① 강제력의 적용 대상(의도한 성과가 개별적인가 아니면 조직적인가)과 ② 강제력의 행사 방법(의무 부과와 권력 부여)을 기준으로 구분된다. 먼저 배분 정책은 권리나 서비스를 배분하는 정책이며, 규제 정책은 개인이나 집단의 행동을 제한하여 다른 사람의 권익을 보호하는 정책이다. 따라서 대부분의 도시 정책은 배분 정책이나 규제 정책에 속한다고 볼 수 있다.

표 3-2 | Lowi의 정책 유형 및 설명

유 형	목 적	내 용
배분 정책 (Distributive policies)	• 국민의 권리나 이익, 서비스를 배분	• 경제 주체에 대한 일반적 법이나 규제 • 전통적인 이익집단 다원주의를 가장 • 정책 과정에서의 갈등과 타협을 강조 • 예: 산업 안전, 교통 법규, 건강의료법 등)
규제 정책 (Regulatory policies)	• 특정 개인이나 집단의 재산권 행사나 행동의 자유를 구속 · 억제하여 다른 사람들을 보호	• 정책 내용이 쉽게 하위 단위로 나뉘어지며, 개별 단위는 독립적으로 구성 • 정책 수혜자들에게 유형의 혜택 제공 • 지역 개발사업이나 후원보다 경쟁이나 대립을 선호 • 분배 정책의 과정은 갈등과 타협이 아닌 일방적 제제임 • 예: 무상 토지 불하, 공공사업, 농촌지도)
재분배 정책 (Redistributive policies)	• 고소득층으로부터 저소득층으로 소득 이전	• 부와 재산, 시민권, 사회적 가치 등을 재분배 • 권위적 정책입안자의 자기 실현성(self-willingness) 의 성격이 강함 • 정책 과정에서의 사회계층과 엘리트 집단 간의 협력에 따라 결정됨 • 예: 소득세, 사회 안전
구성 정책 (Constituent policies)	• 헌정수행에 필요한 운영규칙과 관련된 정책으로 주로 정부 기관의 조정과 관련	• 상대적으로 낮은 공공의 주목을 받음 • 정부 기관의 주요 특성을 결정 • 예: 예산 정책, 인사 규정

자료: Lowi 1964, 1972, 1985; 김영록 2011을 토대로 저자 작성

정책의 유형성(tangibility)을 기준으로 Bouckaert & Ulens(1998)는 건설과 같이 유형성이 명확한 유형(Type1)과 교육과 같은 혼합된 유형(Type2), 무형적인 유형(Type3)의 3가지 구분 방법을 제안하였다. 이에 따르면 건설이나 공공 도서관 운영 정책과 같이 유형적 성격이 강한 정책일수록 성과 측정이 용이하며, 혼합적이거나 무형적일수록 성과 측정의 지표가 섬세하게 제시되어야 한다(김영록 2011: 127-128). 이 외에도 정책의 기능성 및 산출물의 주요 특성, 정책 수단 등에 따라 분류되기도 한다. Peters(2006)는 정책을 기능적으로 분류하여 경제 정책, 보건의료 정책, 소득유지, 정책, 사회보장과 복지, 교육 정책, 에너지와 환경 정책, 국방과 치안유지 정책을 개별 유형으로 제시하였다. 또한 정책의 산출물에 따라 Anderson(1975)은 실질적 정책(substantive policy)과 절차적 정책(procedural policy)로 구분하고 있다. 정책 수단에 따라서는 정책 과정에서 투입된 자원들의 가시성(visibility)에 따라 구분되는데, Salamon(2002)은 가시적 수단이 적용된 정책으로 유아 교육 분야(보조금이나 바우처 등)를 비가시적 수단이 적용된 정책으로 규제나 세금 감면 등을 제시하였다.

표 3-3 | 유형성에 따른 정책 구분

구 분	내용 및 예시
유형적 (tangible)	• 정책의 최종 성과물이나 활동의 결과물이 물리적으로 인지 가능함 예) 신항만 건설사업, 인공위성 개발 사업 • 측정가능하고 표준화된 활동으로 반복적으로 재화나 서비스를 제공함 예) 국가표준혁신 사업
무형적 (intangible)	• 정책의 최종 성과물이나 활동의 결과물이 물리적으로 인지할 수 없음 예) 대학자율역량 기반조성 사업, 인문사회 학술연구조성 • 표준화가 어렵고, 일정화되기 어려운 서비스를 제공 예) 교육과정 개정 및 후속지원 사업, 기초연구개발사업, 정책아이디어 공모

자료: Bouckaert & Ulens 1998; 김영록 2011을 토대로 저자 작성

도시재생뉴딜은 Lowi의 정책 유형에 따르면 배분 정책으로, 정책의 유형성에 근거해서는 유형성이 명확한 Type1로, 정책 수단에 따라서는 가시성이 높은 정책으로 분류될 수 있다. 김영록(2011)은 성과지표의 측정 가능성과 사업의 특성을 고려할 때 국토교통부 정책은 사업의 유형성이 매우 높고 성과지표가 객관적이며, 결과지향적 지

표로 구성되어 있다고 주장하였다. 국토교통부의 대표적 정책 중 하나인 도시재생뉴딜은 쇠퇴지역 재생을 목표로 '도시재생 뉴딜 로드맵'에서 비교적 정량적인 성과지표를 제시하고 있으며, 하드웨어 사업에 상대적으로 많은 예산이 투입된 만큼 유형성이 높고 배분적 성격이 강한 정책으로 볼 수 있다. 하지만 도시재생뉴딜의 목표가 단순히 지역의 물리적 재생에만 초점을 맞추고 있지 않으며, 재생사업으로서의 본연의 목표와 지역 주도의 재생과정 역시 중요시하고 있다. 따라서 기존 SOC사업의 평가와 같이 예산 투입 대비 유형적 결과물로만 정책을 평가하기에는 한계가 있다.

2) 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 전제

(1) 도시재생뉴딜 정책평가의 성격

국내 정책평가 제도는 1960~1980년 대 심사분석 및 심사평가 제도를 시작으로 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 다양한 성과에 대한 평가제도의 발전(직무성과제, 목표관리제도, 성과주의 예산제도, 정부업무평가제도) 단계를 거쳐, 프로그램 및 기관 평가로 발전하고 있다. 2000년대 초반 재정사업에 대한 평가는 미국의 사업평가 측정기법 방식을 도입하여 22개의 중앙 부처에서 추진한 정책의 성과를 지표 중심으로 측정하는 방향으로 이루어졌다. 2016년부터는 부처 단위의 종합평가가 이루어지고 있으며, 정책 추진 과정과 목표 달성 여부를 평가하고 있다.

이러한 의미에서 재정사업에 대한 국내 평가는 시기 기준으로는 종료평가 또는 사후평가이며, 평가 대상 기준으로는 종합평가, 체제 이론에 따르면 결과평가에 가깝다고 할 수 있다. 하지만 도시재생뉴딜 정책은 아직 정책이 추진 중이라는 점에서 시기적으로는 '중간평가'의 성격을 지닌다. 또한 정책 추진 기간이 2년 이내로 남은 만큼 점검을 통하여 정책의 집행 과정과 목표 달성 가능성을 파악하는 것이 필요하다. 따라서 평가 대상 기준으로는 본 연구에서 진행하고자 하는 도시재생뉴딜 정책평가는 정책이 제대로 작동하고 있는지를 파악하고 문제점을 개선하는 것을 목적으로 하는 '과정평

가’에 가깝다고 볼 수 있다. 앞서 언급했듯이 과정평가의 방법으로는 프로그램 모니터링이 가장 대표적이고, 이는 크게 집행 모니터링과 성과 모니터링으로 구분된다. 현재 매년 초에 실시되는 도시재생뉴딜 모니터링에서는 개별 세부사업 단위로 사업 추진력과 성과지표 달성 여부를 측정하고 있다. 하지만 본 연구에서 추구하는 정책평가는 단순히 세부사업이 제대로 집행되고 있는지, 목표한바와 같이 성과가 달성되고 있는지에만 국한되는 것이 아니다. 대신 정책의 구조가 성공적인 사업 추진을 위해 가장 효율적으로 이루어져 있는지, 정책이 의도한대로 원활하게 시행되고 있는지, 예상되는 성과가 목표 달성에 도움이 되는지 등 보다 거시적인 시각에서 도시재생뉴딜 정책 자체를 평가하는 것이다. 이러한 의미에서 본 연구에서의 정책평가는 통합평가의 성격 역시 가지고 있다.

(2) 도시재생뉴딜 정책평가 목표

본 연구에서는 도시재생뉴딜 정책 자체를 평가 단위로 하여 정책의 구조와 추진 과정, 주체별 역할, 성과 달성 여부, 예상되는 효과 등을 체계적인 방법과 객관적인 자료를 통하여 분석하였다. 정책평가 결과는 현행 도시재생뉴딜 정책의 계획 및 추진 과정에 반영되어 보다 효율적이고 지속가능한 정책 추진을 도모할 수 있다. 이러한 의미에서 본 도시재생뉴딜 정책평가의 목표는 다음과 같다.

① (정책체계 측면) 원활한 사업 추진을 위한 기반을 마련하고 사업 주체별 역할을 재정립하고 책임성을 확보

② (사업계획 측면) 도시재생뉴딜이 목표하고자 하는 바를 성공적으로 달성할 수 있도록 사업 계획을 보완

③ (사업추진 측면) 가장 효율적이고 효과적인 사업 추진 방법을 파악하고, 이를 통하여 기존 사업 방법을 개선하거나 새로운 정책 및 사업 설계에 적용

3. 도시재생뉴딜 정책평가 분석틀

1) 정책평가 설계

본 연구에서는 다음의 7단계 평가를 거쳐 최종 도시재생뉴딜 정책평가 결과를 도출하였다. 먼저 1단계에서는 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 기준을 설정하였다. 평가 기준은 OECD-DAC 기준을 토대로 유사 정책평가에서 사용한 기준을 검토하여 도시재생뉴딜 정책에 적합하도록 보완하였다. 이후 2단계에서는 앞서 검토한 도시재생뉴딜 정책 특성과 쟁점을 바탕으로 평가를 위한 평가질문을 작성하였다. 쟁점 사항 조사는 선행연구 검토와 전문가 서면 자문 등을 통하여 여러 의견을 취합한 후, 공통사항을 그룹화하여 가장 대표성있는 평가질문으로 구성하였다. 3단계는 1차 예비평가로, 평가질문과 관련된 도시재생뉴딜 현황 자료를 분석하고, 그 결과를 토대로 최대한 도구적 · 가치배제적 평가를 진행하였다. 4단계 2차 평가는 전문가평가로, 평가질문에 대하여 도시재생뉴딜과 관련된 각 분야별 전문가를 대상으로 설문조사를 진행하였다. 전문가평가는 현황분석을 통하여 평가할 수 없거나, 현황분석 시 기준이 필요한 평가질문에 대하여 점수 척도로 평가할 수 있는 설문문항을 구성하여 진행하였다. 5단계 3차 평가는 숙의평가로 앞선 전문가평가 결과를 토대로 평에 참여한 전문가들이 문제점의 원인과 해결에 대하여 기시행한 연구나 현장에서 직접 느꼈던 바를 토대로 의견을 제시하는 방법으로 진행되었다. 6단계로는 언론 기사를 자료로 데이터마이닝을 통하여 도시재생뉴딜 정책에 대한 여론의 변화를 파악하고, 그 결과를 정책평가 결과 해석에 참고하였다. 마지막 7단계는 종합평가 결과 도출 및 법제도 개선안 모색으로, 최종 평가결과에서 문제점이 발견된 정책 항목에 대하여 정책 보완을 위한 개선안을 제시하였다.

표 3-4 | 도시재생뉴딜 정책평가 진행 단계

단 계	내 용
[1단계] 정책평가를 위한 기준 설정	• OECD DAC의 평가기준 검토 • 선행 정책평가 연구(혁신도시, 국토균형발전 정책, 국토계획 평가 등) 검토 • 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 기준 설정
⇩	
[2단계] 정책평가를 위한 평가질문 작성	• 현행 도시재생뉴딜 정책의 주요 쟁점과 과제 파악 • 체계적인 평가를 위한 평가질문 작성
⇩	
[3단계] 1차 평가 (예비평가)	• 도시재생뉴딜 정책 추진 관련 현황자료 구축 • 평가질문에 따라 자료 가공 및 분석
⇩	
1차 평가결과 도출	
⇩	
[4단계] 2차 평가 (전문가평가)	• 도시재생뉴딜 관련 전문가 풀 구성 • 평가질문에 대한 전문가 설문 진행
⇩	
2차 평가결과 도출	
⇩	
[5단계] 3차 평가 (숙의평가)	• 평가결과를 전문가 그룹과 공유 • 개별 평가결과에 대한 인과요소 파악 • 개선 필요성 도출
⇩	
[6단계] 언론 기사 분석	• 여론을 반영한 정책평가 결과 해석을 위한 언론기사 텍스트마이닝 실행 • 언론 분석 결과와 정책평가 결과 비교
⇩	
3차 평가결과 도출	
⇩	
[7단계] 종합평가 결과 도출, 법제도 개선안 모색	• 1, 2, 3차 평가결과를 수렴하여 최종 결과 도출 • 정책평가 결과의 원인 검토 • 정책 보완을 위한 법제도 개선안 도출

자료: 저자 작성

2) 정책평가를 위한 기준 설정

(1) 기존 평가 기준 검토

① OECD DAC 5대 평가기준

1991년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 국제적 기준을 통한 공적개발원조 및 국제개발협력 정책과 사업 평가를 목적으로 5대 평가기준(Criteria for International Development Evaluations)을 제시하였다(정지선 2019: 4). OECD(1991)에 따르면 평가(evaluation)란 진행 중이거나 완료된 사업(project), 프로그램(program) 또는 정책(policy)에 대한 설계(design)와 실행(implementation), 결과(result)를 가능한 체계적이고 객관적으로 분석하는 것이다(5). OECD DAC 평가 목적은 다음 두 가지로 구분된다. 먼저 평가 결과의 환류를 통하여 미래 원조 정책, 프로그램, 사업을 개선하는 것이다. 다음으로 공공에게 관련 정보를 제공하는 등, 개발 결과에 대한 책임 기반을 마련하는 것이다.

표 3-5 | OECD DAC 평가기준

기 준	평가 내용	평가질문 예시
적절성 (relevance)	• 원조 사업 목표의 수혜국의 필요와 우선순위 충족 정도 및 수혜국과 원조국의 정책 부합성 측정	• 프로그램의 목표는 얼마나 타당한가? • 프로그램의 활동 결과가 전체 목표 달성과 일치하는가? • 프로그램의 활동 결과가 기대했던 영향 및 효과와 일치하는가?
효과성 (efficiency)	• 원조 활동의 목표 달성 정도 측정	• 목표가 어느 정도 달성되었는가? • 목표 달성 및 목표 미달성에 영향을 미친 요인은 무엇인가?
효율성 (effectiveness)	• 투입 대비 산출에 대한 정량적이고 정성적인 측정	• 원조 활동이 비용대비 효율적이었는가? • 목표가 기한 내에 달성되었는가? • 프로그램과 사업이 대안과 비교해서 가장 효율적으로 추진되었는가?
영향력 (impact)	• 원조를 통해 이루어진 긍ㆍ부정적, 직ㆍ간접적, 의도적ㆍ미의도적 변화 측정	• 프로그램이나 사업의 결과로 어떠한 일이 일어났는가? • 수혜자들에게 어떤 실질적 변화를 가져왔는가? • 얼마나 많은 사람들이 영향을 받았는가?
지속가능성 (sustainability)	• 공여자의 투자 이후 원조 활동의 혜택 지속성 측정	• 프로그램이나 사업의 혜택이 원조가 끝난 이후에 지속되는가? • 프로그램이나 사업의 지속가능성 달성 및 미달성에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

자료: OECD 홈페이지(https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance .htm (2020년 1월 30일 접속); Chianca 2008: 43; 홍성걸 외 2012: 106-107를 토대로 작성

이러한 목적에 따라 OECD DAC에서 제시한 평가기준은 ① 적절성, ② 효과성, ③ 효율성, ④ 영향력, ⑤ 지속가능성의 5가지이다. 1991년 처음 도입된 OECD DAC 평가기준은 여러 나라에서 원조 또는 협력 정책, 사업, 프로그램 등을 평가하는데 널리 이용되고 있다. 도시재생뉴딜 정책의 경우 국제 원조 또는 협력과 같이 공적자금이 투입된 개발사업이라는 공통점을 가지고 있으나, 주요 목적과 대상에 차이가 있으므로 OECD DAC 평가기준을 도시재생뉴딜 정책평가에 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 또한 도입 이후 시대적 변화를 제대로 반영하지 못하여 현재 정책 평가에 바로 적용하기에는 어렵다(정지선 2019: 4). 따라서 OECD DAC 평가기준을 도시재생뉴딜 정책평가에 적용하기 위해서는 뉴딜 정책의 성격에 맞춰 보완이 필요하다.

② 국토균형발전 정책평가 기준

서태성 외(2005)는 추진 중에 있는 여러 균형발전 정책을 종합적으로 진단하고 개선방안을 제시하기 위하여 국무조정실에서 사용하는 평가기준[1])을 보완한 12개의 새로운 평가기준을 적용하였다(<표3-6> 참고). 균형발전 정책평가 대상은 지방 도시 육성과 관련된 다음의 정책이다: 행정중심복합도시, 공공기관 이전 및 혁신도시 건설, 지역혁신체계 구축, 혁신클러스터 조성, 지역전략산업 육성 정책, 기업도시, 지방대학 육성, 낙후지역 활성화 정책, 지역재정 분권화 및 사무 · 인력의 지방이양 정책 등. 균형발전 정책평가 결과는 크게 국무조정실 평가기준을 활용한 개별 정책에 대한 진단과 정책 간 구조진단, 계량모형을 이용한 파급효과 분석 결과를 종합하여 도출되었다(서태성 외 2005: 30). 개별 정책평가는 전문가를 대상으로 하는 정책포럼 운영을 통한 설문조사와 연구진의 자체평가 결과를 종합하는 방향으로 진행되었다.

1) 서태성 외(2005)는 “2005년도 정부업무 평가지침”을 활용함. 정부업무평가란 국정운영의 성과와 효과, 책임성 확보를 목적으로 중앙 행정기관과 지방자치단체, 공공기관이 행한 정책에 대한 평가를 말함. 자체평가를 기본으로 하며 정책 목표를 대상으로 하는 과정평가와 이행 과제를 대상으로 하는 성과평가로 구분됨. 평가기준은 6개의 공통기준(과정평가: 정책 형성단계에서의 ① 정책 목표의 적합성과 ② 계획 내용의 충실성, 정책 집행단계에서의 ③ 시행 과정의 효율성과 ④ 시행과정의 적절성; 성과평가: 정책 성과단계에서의 ⑤ 목표의 달성도와 ⑥ 정책영향)과 부처 규모와 업무 성격에 따른 개별기준으로 나뉨(국민고충처리위원회 2005)

표 3-6 | 국토균형발전 개별정책 평가기준

구 분	평가기준	평가항목
정책 형성단계	정책목표의 명확성	• 정책목표의 명확성: 정책목표가 명확히 제시되어 있으며, 그 내용이 정책효과를 판단할 수 있을 만큼 구체적인가 • 정책목표와의 관계: 본 정책은 제시된 목표의 실현을 위해 적합한 정책인가(정책의 목표와 수단의 관계)
	계획 내용의 충실성	• 하위 정책수단의 충실성: 정책목표 달성을 위하여 하위 정책목표 및 수단(세부사업 등)이 충실하게 구비되었는가 • 하위 정책수단 간의 조화: 하위 정책수단 중 상충/중복적인 요소나 불필요한 요소는 없는가 • 계획수립의 절차적 타당성: 계획수립 시 여론수렴, 사전조사 등 관련절차는 충분히 이행되었으며, 관련기관 정책과의 연계·협조 및 중복여부를 충분히 고려하였는가
정책 집행단계	시행과정의 충실성	• 정책 시행과정의 시간적 충실성: 초기 계획된 일정에 의거하여 사업이 추진되고 있는가 • 정책 시행과정의 내용적 충실성: 시행과정이 원래의 정책목표에 부합하게 추진되고 있는가 • 정책 시행과정의 효율성: 투입된 자원을 목표달성(결과)을 위해 효율적으로 집행하고 있는가
	시행과정의 적절성	• 시행과정의 상황대응: 시행과정에서 행정여건·상황의 변화를 적절히 포착하여 대응하고 있는가 • 시행과정상 대국민 관계: 시행과정에서 국민 및 이해당사자와의 참여 및 협조체제가 잘 구축되었는가 • 시행과정상 관계기관 관계: 시행과정에서 관련기관·정책과 연계 및 협조체제를 구축하여 운영하고 있는가
정책 성과단계	기대효과	• 기대효과: 현재까지의 여건으로 볼 때 당초에 설정했던 정책의 기대효과가 충분히 나타날 수 있는가

자료: 서태성 외 2005: 32 〈표3-1〉

③ 국토계획평가 세부기준

「국토기본법」 제19조의2제1항에 따라 국토계획(국토종합계획, 도종합계획, 시 · 군 종합계획, 지역계획, 부문별 계획)을 대상으로 국토관리의 기본 이념 및 최상위 계획인 국토종합계획 및 상위 유관계획과의 부합 여부를 평가하는 국토계획 평가제도가 2012년 5월부터 시행되고 있다(민성희 외 2018: 13). 국토계획평가는 국토계획 수립권자가 평가 대상 정책에 따라 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」을 토대로 요청서를 작성하여 국토부장관에게 제출하는 방식[2])으로 진행된다.

표 3-7 | 국토계획평가 세부 평가기준 선정 시 고려사항

평가기준	세부 평가기준 선정 고려사항
균형적 국토발전	• 평가대상 국토계획이 대상 권역 또는 국토 차원의 균형발전에 기여하도록 하기 위해 검토해야 할 사항을 선정 - 균형발전의 공간 단위는 수도권과 비수도권, 도시와 농산어촌, 대도시와 중소도시, 거점도시와 주변도시, 도시지역과 비(非)도시지역, 계획구역과 비(非)계획구역, 인프라 설치지역과 비(非)설치지역 등 평가대상 계획의 특성에 따라 다양하게 설정 가능 - 검토할 주요 사항은 지역의 포용성 및 공공성, 저발전지역의 인구 및 일자리 증대, 접근성 제고, 주거복지 및 생활환경 개선, 발전지역과 주변지역 간의 연계발전전략, 시설이나 사업 선정 시 균형발전 고려 등이며, 계획 특성에 따라 적절하게 선정 • 평가대상 국토계획이 국토계획 대상지역 또는 부문의 경쟁력을 높이기 위해 검토해야 할 항목을 선정 - 주요 검토 사항으로서 지역 특화산업 육성, 주력산업의 기반 정비, 지역자원의 융복합을 통한 고부가가치 창출 등을 고려 가능
국토의 경쟁력 강화	• 평가대상 국토계획과 관련된 국토 기간시설이 장래 수요예측 및 예산, 환경 등의 여건 속에서 계획의 목표 및 전략에 부합할 수 있게 검토해야 할 사항을 선정 - 검토할 주요 사항은 교통물류의 원활한 기능 수행을 위한 인프라의 효율적 관리, 접근성 제고, 교통물류비용 절감, 수자원의 효율적 관리, 국토정보화 제고, 이용자의 안전 및 편의 향상, 시설물의 통합관리체계 구축 등을 포괄 - 도시·군기본계획의 경우, 공간구조의 적정성, 성장관리방안 마련, 토지이용계획(개발예정용지)의 적절성 기준을 반드시 포함 • 평가대상 계획 특성상 기존 국토 기간시설을 효율적으로 활용하는지를 검토항목으로 고려 가능 - 평가대상 국토계획과 밀접한 자원의 효율적 활용 및 보전 등과 관련해 검토해야 할 항목을 선정 - 국토자원으로는 토지자원, 수자원, 생태자원, 산림자원, 수산자원, 식량자원, 광물자원, 해양자원 등이 있으며, 대상계획의 특성에 맞춰 선택 가능
친환경적 국토관리	• 본 평가기준의 세부 평가기준은 크게 기후변화 대응을 위한 탄소저감 측면과 친환경적 국토이용을 위한 환경성 검토로 구분하여 설정 - 기후변화 대응을 위한 탄소저감 측면의 검토항목은 부문별 온실가스 감축, 탄소 흡수원 증대, 신재생에너지 확대, 재해에 대한 예방 및 대응체계 구축 등 국토계획의 내용 및 특성에 맞춰 선정 - 환경성 검토는 필수 세부 평가기준이며, 지침 〈별표 2〉에 제시된 항목에 대해 국토계획의 대상지역, 내용과 특성 등을 종합 검토하여 중점 고려사항을 선택
계획의 적정성	• 평가대상 국토계획이 국토종합계획 등 상위 및 유관계획과의 목표 및 전략, 관련 계획내용에 부합하는지 여부를 검토 - 상위 및 유관계획과의 정합성은 평가대상 계획의 범위 및 특성에 따라 국토 및 지역계획, 교통, 물류, 산업, 관광, 환경, 해양 등 관련 계획을 대상으로 검토 - 국토종합계획 및 유관계획과의 정합성은 필수 세부 평가기준으로 선택 • 계획의 실현 가능성 여부를 검토하며, 검토의 내용적 범위는 해당 검토 계획의 목표 및 전략의 적정성, 계획인구의 달성가능성, 계획 실행에 필요한 재원의 규모 적정성 및 조달방안, 수립 및 집행 관련 거버넌스 체계 구축, 실적 모니터링 체계 구축 등을 포괄 - 도시·군기본계획의 경우, 계획인구의 달성가능성을 반드시 포함

자료: 국토교통부 2018d 별표1

2) 국토계획 수립권자는 관련 공무원 및 전문가로 구성된 '국토계획평가협의회'를 구성하여 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」을 기준으로 세부 평가기준과 평가방법을 결정함

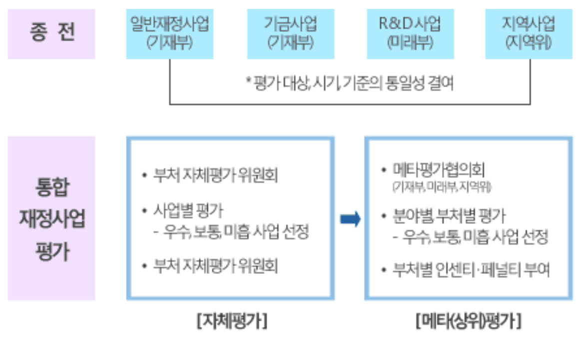
국토계획평가는 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」을 토대로 평가 기준을 설정한 후, 해당 정책의 특성에 따라 정량적 또는 정성적 평가기법에 따라 진행된다. 여기에서 정성적 평가기법이란 지속가능성과 계획 이슈에 대한 전문가 의견 수렴을 의미한다. 정량적 방법으로는 편익·비용분석, 모델링, 시나리오 분석, GIS 분석, 지표분석, 환경용량 분석이 있으며, 대부분 계획의 영향이나 목표 달성으로 인한 변화 등을 파악하기 위하여 사용된다.

④ 재정사업 자율평가 기준

정부는 2005년부터 미국 사업평가측정기법 방식의 재정사업 자율평가제도를 도입, 재정사업의 성과를 점검하고 그 결과를 예산에 적용하고 있다(재정성과평가센터[3]). 2003년 정부는 재정성과 목표관리제도를 도입하여 재정사업이 많은 22개 부처를 대상으로 성과목표와 지표 중심의 성과관리를 시도하였으나 예산 연계에 문제가 발생하였다. 이에 2016년부터는 일반 재정과 R&D, 지역사업 등 분야별로 운영되던 각종 재정사업평가를 통합[4], 부처단위의 종합적 평가(통합 재정사업 평가)로 실시하고 있다. 통합 재정사업 평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가한 후, 재정당국(메타평가부처)인 기재부와 미래부, 지역위가 확인·점검하여 평가 결과를 재정운용에 활용하는 방향으로 진행된다. 평가는 사업 관리와 결과로 구분하여 이루어지며, 관리 단계에서는 예산 집행과 추진 과정에서의 문제점 해결을, 결과 단계에서는 목표 달성 여부와 사업의 성과 등을 평가한다. 이 외 5개의 평가항목에 따라 가점을 부여할 수 있다. 평가지표는 4단계로 구분된 점수로 표시되며, 평가지표별 점수를 종합하여 평가대상사업을 '예산 규모(2015년 예산) 기준'으로 우수, 보통, 미흡 3단계로 등급화하고 있다(관계부처 합동. 2015. 12. 15). 자체평가 결과 미흡사업에 대해서는 자율적인 지출구조 조정안을 마련하는 것이 권고된다.

3) 재정성과평가센터 (http://cpem.kipf.re.kr/cpem/cpeminfo03.aspx 2019년 10월 27일 접속)
4) 재정사업자율평가(국가재정법 제8조), 기금사업운영평가(국가재정법 제82조), 국가연구 개발사업 중간평가(연구성과평가법 제8조), 지역발전사업평가(국가균형발전특별법 제9조)

그림 3-1 | 통합 재정사업 평가 개요



- **(평가대상)** 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업
- **(평가주기)** 세출구조조정 강화를 위하여 평가 대상 사업을 현행 1/3에서 모든 재정사업으로 단계적으로 확대
- **(평가절차)** 자체평가 → 메타(상위)평가(분야별, 부처별)
- **(평가결과 활용)** 미흡사업에 대한 지출구조조정 및 제도개선방안 마련, 우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 패널티 부과

자료: 재정성과평가센터 (http://cpem.kipf.re.kr/cpem/cpeminfo03.aspx 2019년 10월 27일 접속)

표 3-8 | 통합 재정사업 평가를 위한 부처 자체평가 지표

단계	평가항목	평가지표	일반재정 지역발전	R&D	
				일반	시설
관리	사업 관리의 적절성	1-1. 예산이 계획대로 집행되었는가	20	-	10
		1-2. 사업추진 과정에서 발생하는 문제점 및 환경변화에 대응하여 사업관리가 적절하게 이루어졌는가	20	20	50
결과	목표달성 및 성과 우수성	2-1. 계획된 목표는 달성되었는가	40	40	40
		2-2. 사업의 성과는 우수하고, 사업의 내용과 방식은 효과적이었는가?	20	20	-
가점	공통	• 성과지표를 결과지표(R&D의 경우 질적지표)로 설정한 경우	3	3	3
	일반재정	• 예산 절감 및 효율성 제고 노력	4	-	-
	지역발전	• 지역일자리 창출, 연계협력 등 지역발전 성과	4	4	-
	정보화	• 정보시스템 운영 및 업무서비스 혁신 성과	4	-	-
	연구개발	• 혁신도약형 사업에 대한 제도 마련 수행 여부	-	1	-
		• 우수성과 100선 선정 여부, 세계적 수준의 우수 성과 창출	-	2	-
		• 과제평가의 질적 지표 활용률	-	1	-

자료: 관계부처 합동 (2015. 12. 15)

재정사업 자율평가제도는 성과주의 예산제도의 하나로 성과 목표와 달성 방법에 따라 정책을 평가하고 그 결과를 다시 예산 배분에 반영할 수 있도록 설계되어 투입 위주가 아닌 성과 위주로 정책을 평가하고 그 결과를 환류 할 수 있다. 도시재생뉴딜의 경

우 일정 기간 동안 많은 정부 예산이 지원된 만큼, 재정사업 자율평가제도 방식을 통하여 예산 투입에 따른 성과를 파악할 수 있으며, 특히 일부 성과가 정량적으로 측정 가능하므로 이의 적용이 가능하다. 재정사업 자율평가제도에서는 성과 달성뿐만 아니라 예산 집행 및 사업 관리부분 역시 평가 대상이므로, 도시재생뉴딜과 같이 지역별 사업의 추진 상황과 목표 달성을 평가하기에 적합하다.

⑤ 혁신도시 종합발전계획 추진실적 평가기준

혁신도시 종합발전계획 추진실적 평가는 행정적 · 재정적 지원의 근거 마련을 목적으로 하며, 종합발전계획에 따라 수립된 131개의 주요 추진과제를 평가 대상으로 한다. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제5조의2 제8항에 따라 국토교통부 장관은 혁신도시 종합발전계획의 추진실적에 대한 평가를 실시하여야 하며, 그 결과를 바탕으로 차별적인 행 · 재정적 지원을 진행하여야 한다.

표 3-9 | 혁신도시 종합발전계획 이행계획 평가기준

평가지표	세부 평가기준	점검항목
사업기획 우수성	① 상위계획 및 혁신도시 정책목표 부합성	• 혁신도시 종합발전계획의 취지 및 혁신도시 정책 목표와 부합하게 기획되었는가?
	② 사업 주제 및 내용의 우수성	• 사업내용이 사업명 및 사업취지와 부합하는가?
실현 가능성	③ 재원 확보 (국비, 지방비, 민자 등)	• 사업추진을 위한 적정 재원(국비, 지방비, 민자 등)을 확보할 수 있는가?
	④ 사업 지속성	• 예산지원이 종료된 후에도 자립적으로 사업을 추진할 수 있는가?
추진방식 적절성	⑤ 이해관계자 협력체계	• 사업추진과 관련된 다양한 이해관계자의 참여 및 협력체계를 구축하고 있는가?
	⑥ 지자체 및 지역사회 지원 및 참여도	• 사업추진에 대한 지역사회의 지원 및 참여도가 높은가?
지역발전 기대효과	⑦ 지역발전 기여도 (지역혁신, 일자리 등)	• 사업추진을 통한 지역발전효과(지역 혁신역량 강화, 일자리 창출, 기업 유치 등) 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
	⑧ 도시 정주여건 개선효과	• 사업추진을 통한 혁신도시 주민의 삶의 질 및 정주여건 개선효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
	⑨ 혁신도시와 주변지역 상생발전 기여도	• 사업추진을 통한 혁신도시와 주변지역 상생발전 효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?

자료: 국토교통부 2019b: 3, 6-13을 토대로 저자 작성

표 3-10 | 혁신도시 종합발전계획 이행실적 평가기준

구분	평가지표	세부 평가기준	점검항목
신규 사업	사업기획 우수성	① 상위계획 및 혁신도시 정책목표 부합성	• 혁신도시 종합발전계획의 취지 및 혁신 도시 정책목표와 부합하게 기획되었는가
		② 사업내용의 충실성	• 사업내용이 사업명 및 사업취지와 부합하는가
	계획대비 투자실적	③ 계획대비 사업진척도	• 당초 계획대로 사업이 진행되고 있는가?
		④ 당해연도 계획대비 투자실적	• 예산은 계획대로 집행이 되었는가?
	지역발전 기대효과	⑤ 지역발전 기여도	• 사업추진을 통한 지역발전효과(지역 혁신역량 강화, 일자리 창출, 기업 유치 등) 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
		⑥ 도시 정주여건 개선효과	• 사업추진을 통한 혁신도시 주민의 삶의 질 및 정주여건 개선효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
		⑦ 혁신도시와 주변지역 상생발전 기여도	• 사업추진을 통한 혁신도시와 주변지역 상생발전 효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
	여건변화 대응노력	⑧ 사업추진 모니터링 체계 및 환류	• 사업환경 변화 또는 사업추진과정에 대한 모니터링 체계를 갖추고 있는가?
계속 사업	사업기획 우수성	① 이해관계자 협력체계	• 사업추진과 관련된 다양한 이해관계자의 참여 및 협력체계를 구축하고 있는가?
		② 지자체 및 지역사회 지원 및 참여도	• 사업추진에 대한 지역사회의 지원 및 참여도가 높은가?
	계획대비 투자실적	③ 계획대비 사업진척도	• 당초 계획대로 사업이 진행되고 있는가?
		④ 당해연도 계획대비 투자실적	• 예산은 계획대로 집행이 되었는가?
	지역발전 기대효과	⑤ 지역발전 기여도	• 사업추진을 통한 지역발전효과(지역 혁신역량 강화, 일자리 창출, 기업 유치 등) 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
		⑥ 도시 정주여건 개선효과	• 사업추진을 통한 혁신도시 주민의 삶의 질 및 정주여건 개선효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
		⑦ 혁신도시와 주변지역 상생발전 기여도	• 사업추진을 통한 혁신도시와 주변지역 상생발전 효과 및 근거를 구체적으로 제시하였는가?
	여건변화 대응노력	⑧ 사업추진 모니터링 체계 및 환류	• 사업환경 변화 또는 사업추진과정에 대한 모니터링 체계를 갖추고 있는가?

자료: 국토교통부 2019b: 4, 14-27을 토대로 저자 작성

추진실적 평가는 이행계획과 이행실적에 대한 평가로 구분되며, 전문연구진을 중심으로 한 평가위원회를 구성, 개별 평가기준에 대한 정량적 평가로 진행된다(국토교통부 2019b).

(2) 도시재생뉴딜 정책평가 기준 설정

OECD-DAC 평가기준에 따라 선행 정책평가 연구에서 사용한 평가기준을 정리하면 <표3-11>과 같다.

표 3-11 | 평가기준 종합

구 분	OECD-DAC 평가기준	국토균형발전 평가기준	국토계획평가 세부기준
적절성	• 사업 목표 - 타당성: 사업 목표가 얼마나 타당하게 설정되었는가 - 부합성: 제시된 사업 목표가 실제 문제 해결(필요성)에 얼마나 부합하는가 • 사업 성과 - 실제 사업 성과가 목표한 바를 얼마나 달성하였는가	• 사업 목표(정책목표의 명확성) - 사업 목표가 얼마나 명확하게 제시되었는가 - 제시된 목표가 얼마나 구체적인가 - 본연의 목표 실현을 위해 제시된 세부 목표가 얼마나 타당한가	• 사업의 목표 (계획의 적정성) - 상위 또는 유관 계획에 얼마나 부합하는가
효과성	• 사업 성과 - 당초 목표가 얼마나 달성 되었는가 - 목표 달성/미달성 요인이 무엇인가	• 사업 내용(계획내용의 충실성) - 목표 달성을 위한 사업 수단이 얼마나 충실히 제시되었는가	-
효율성	• 추진 과정 - 사업의 추진이 경제적으로 얼마나 효율적인가 - 대안 중 가장 효율적으로 사업이 진행되었는가 • 사업 성과 - 기한 내에 목표가 달성되었는가	• 사업 내용(계획내용의 충실성) - 세부 사업 내용이 상충 또는 중복되지 않는가 • 추진 과정(시행과정의 충실성) - 사업이 계획에 따라 제대로 추진되고 있는가	-
영향력	• 사업 성과 - 사업의 결과 어떠한 변화가 일어났는가 - 얼마나 많은 사람들이 혜택을 받았는가	• 기대효과 - 당초에 설정한 효과가 충분히 발생하는가	-
지속 가능성	• 추진 과정 및 체계 - 사업 완료 후 지속가능성이 있는가 - 지속가능성에 영향을 미치는 요인이 무엇인가	• 사업 내용(계획내용의 충실성) - 계획 수립 과정에서 관련 절차를 얼마나 충실히 이행하였는가 • 추진 과정(시행과정의 적절성) - 이해당사자의 참여와 협조가 얼마나 잘 진행되었는가 - 관련 기관과 협조가 얼마나 잘 이루어지고 있는가	-

표 3-11 | 평가기준 종합 (계속)

구 분	재정사업 자율평가 기준	혁신도시 평가기준	종합 검토
적절성	-	• 사업 목표(사업기획 우수성) - 사업 내용이 사업 취지에 부합하는가 • 사업 목표 (사업기획 우수성) - 사업의 목표가 상위 계획에 부합하는가	• **'정책 및 사업 목표'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 도시재생뉴딜 정책 목표 - 세부 성과목표 - 실제 사업목표 • **'사업 선정'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 사업 선정 기준 - 사업 유형 구분
효과성	• 사업 성과 (목표달성 및 성과 우수성) - 계획된 목표가 달성되었는가 - 사업의 성과가 효과적인가 - 지역발전 성과가 있는가	• 사업 성과 (지역발전 기대효과) - 지역발전 효과가 구체적으로 제시되었는가 - 지역 주민에 대한 영향력이 구체적으로 제시되었는가 - 상생발전 효과가 구체적으로 제시되었는가	• **'사업 성과'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 세부사업 성과 목표 - 예상되는 사업 효과
효율성	• 추진 과정 (사업 관리의 적절성) - 예산이 계획대로 집행되었는가 - 추진 과정에서 발생한 문제점에 얼마나 효과적으로 대응하였는가 - 예산 절감 및 효율성 제고 노력이 있었는가	• 추진 과정(실현가능성) - 사업 추진을 위한 예산이 확보되었는가	• **'추진 과정'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 사업 선정 과정 - 사업 추진 과정 - 예산 집행 과정 • **'계획 내용'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 사업 내용이 적절하게 명시되어 있는가
영향력	-	-	-
지속 가능성	-	• 추진 과정(실현가능성) - 지원 완료 후 자립적인 사업 추진이 가능한가 • 추진 체계(추진방식 적절성) - 사업 추진 과정에 다양한 이해관계자가 참여하는가 - 사업 추진에 대한 지역사회의 지원 및 참여가 높은가	• **'추진 과정 및 체계'**에 대해 다음의 사항에 대한 평가가 필요 - 사업 추진 체계가 적절한가 - 지원 완료 후 사업이 지속가능한가

자료: 저자 작성

선행 정책평가 연구에서 사용한 기준은 대부분 OECD DAC 평가기준에 부합하나, 도시재생뉴딜 정책평가를 위해서는 보완이 필요하다. 영향력과 같은 성과 위주의 평가기준은 도시재생 뉴딜사업과 같이 아직 추진 중이며 그 성과가 장기간에 걸쳐 일어나는 정책평가에 적용하기에는 적합하지 못하다. 또한 도입된 지 거의 20년이 지난 OECD DAC 기준은 OECD 내에서도 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 등의 최근 이슈를 반영하지 못하고 있다는 비판에 직면하고 있다(정지선 2019: 4). 국내 유사 정책 및 사업의 평가 사례를 살펴보면, 계획을 평가하는 경우에는 대부분 목표의 적절성이나 계획 수립 과정에 대한 평가 기준이 많다. 또한 사업에 대한 평가에서는 사업의 성과나 예산 절감 효과 등의 효율성을 살펴보는 사례가 있다. OECD DAC의 평가기준을 토대로 타 사례 검토 결과를 반영하여 보완한 도시재생뉴딜 정책평가 기준은 <표3-12>과 같다.

표 3-12 | 도시재생뉴딜 정책평가 기준

구 분	평가 기준 및 내용
적절성	• **타당성**: 정책의 세부 내용이 문제 해결을 위해 체계적으로 구성되었는가? • **부합성**: 정책의 세부 내용이 문제 해결에 적합하게 설계되었는가?
효과성	• **목표 달성**: 제시된 목표가 얼마나 달성되었는가? • **예상 성과**: 성공적인 사업 효과가 예상되는가?
효율성	• **충실성**: 계획에 따라 정책이 제대로 추진되고 있는가? • **효율적 추진**: 정책이 효율적으로 추진되고 있는가? • **성과 달성**: 계획한대로 성과가 달성되고 있는가? • **적합한 수단**: 목표 달성을 위한 수단이 적합하게 제시되었는가?
지속 가능성	• **지속성**: 지원 완료 후 지속가능성이 확보되었는가? • **적합한 역할**: 사업 추진과정에 주체별 역할이 적합하였는가?

자료: 저자 작성

3) 도시재생뉴딜 정책평가 방법

예비평가를 위한 현황 자료로는 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업의 세부 사업내용을 파악할 수 있는 ‘도시재생활성화계획’과 사업 추진 현황을 확인할 수 있는 ‘연차별 추진실적평가’를 사용하였다. 311개 사업 중, 활성화계획이 수립되지 않은 2019년 하반기 선정 76개 사업을 제외한 235개의 활성화계획을 검토하였다. 연차별 추진실적평가는 2019년 상반기 실시한 자료를 사용하였으며, 당시 평가를 실시한 2014년, 2016년, 2017년 3개 연도 선정 사업에 대한 자료만 검토하였다. 그 외 쇠퇴지역 관련된 다양한 통계자료와 지자체 취합자료, 법제도 자료, 거버넌스 평가를 위한 지원센터 운영 현황 등을 분석하였다. 현황 자료를 통하여 평가가 어려운 평가질문에 대해서는 종합적 · 규범적인 판단을 위해 전문가 설문 후 연구진간 논의를 통하여 결정하였다.

전문가평가를 위한 설문조사는 파일럿 테스트를 거쳐 전체 53인의 전문가[5]를 대상으로 4월 10일부터 5일간 진행하였다. 설문지는 도시재생뉴딜 관련 13개 영역[6]에 대하여 각 문항별로 평가기준에 맞춰 7점 척도로 의견을 결정하고, 응답 결과에 대하여 확신도를 확인할 수 있도록 구성하였다.

숙의평가는 2차 평가에 참여한 전체 53명의 전문가를 대상으로 2차 평가 결과 중간점수(4점) 이하의 평가 결과가 도출된 평가질문에 대하여 구체적 원인과 개선방안에 대한 의견을 수렴하는 방식으로 진행하였다. 2차 평가 결과 중감점수 이하의 평가를 받은 문항은 전체 67개 문항 중, 26개 문항으로 이에 대한 종합적인 의견을 구할 수 있는 13개 항목으로 조정하였다. 전문가들이 2차 평가 결과를 토대로 해당 항목에 대한 평가의견을 작성하도록 한 후, 그 결과를 토대로 연구진의 토론과 숙의를 거쳐 최종 결과를 도출하였다.

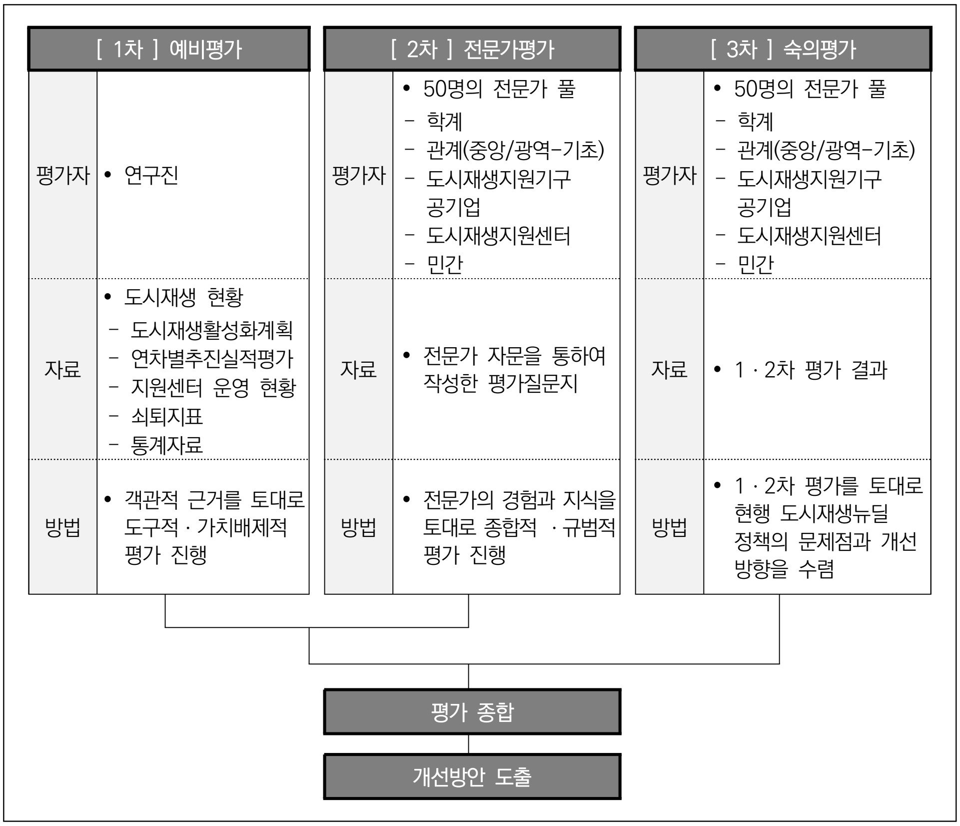
---

5) 전문가 인력풀은 1) 학계/연구소, 2) 관계(중앙 및 지자체), 3) 공기업, 4) 지원기구 및 지원센터, 5) 민간으로 구성함

6) 설문 영역: 도시재생특별법, 국가도시재생기본방침, 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 도시재생뉴딜 정책목표, 도시재생뉴딜 로드맵 성과목표, 쇠퇴진단, 사업 선정, 사업유형, 세부사업, 연차별 추진실적 평가, 참여 주제별 역할, 사업의 지속가능성

여론 파악을 위하여 총 47개 언론사 2만 8천개의 언론기사에서 다루어진 도시재생 사업 및 도시재생 뉴딜사업 관련 주요 이슈 및 관련 이슈에 대한 텍스트 마이닝 분석을 실시하였다. 먼저 KHCoder v3를 사용하여 1) 주요 추출어의 출현 횟수(TF), 2) 관련 언론기사 수(DF), 3) 특정 추출어와의 동시출연정도 및 확률(Jaccard 및 word - association), 4) 시멘틱 네트워크 분석, 5) 오피니언 마이닝을 진행하였다. 언론 분석 결과는 정책평가 결과 해석에 참고하였다.

그림 3-2 | 종합 평가결과 도출 방법



자료: 저자 작성

CHAPTER 4

도시재생뉴딜 정책평가 및 과제

1. 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스 | 87

2. 도시재생뉴딜 체계 평가결과 | 90

3. 도시재생뉴딜 계획 평가결과 | 102

4. 도시재생뉴딜 사업 시행 평가결과 | 107

5. 언론 분석 결과 | 139

CHAPTER 4

도시재생뉴딜 정책평가 및 과제

4장에서는 앞서 설정한 평가 설계에 맞춰 도시재생뉴딜 정책을 평가하고 개선이 필요한 과제를 도출하였다. 평가는 정량적인 현황 자료를 토대로 하는 예비평가, 도시재생뉴딜 관련 전문가를 대상으로 구조화된 설문지를 활용한 전문가평가, 앞선 평가 결과에 대하여 구체적인 문제점과 개선 방향에 대한 전문가의 의견을 구한 숙의평가의 3단계로 진행하였다. 이와 함께 언론기사 분석을 진행하여 결과를 평가 결과 해석에 사용하였다. 전체 평가 결과는 다음 장에서 제시하는 정책 개선 방안 제시에 활용하였다.

1. 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스

앞서 검토한 도시재생뉴딜 관련 쟁점 사항을 토대로 평가질문을 구성하고, 평가 기준에 따라 <표4-1>과 같이 평가 매트릭스를 작성하였다. 평가 매트릭스는 개별 평가질문이 어떠한 기준으로 평가되는가를 보여준다. 전체 평가질문은 4개 영역, 14개 쟁점사항에 대한 질문 33개로 구성되어 있다. 평가질문의 특성에 따라 예비평가와 전문가평가, 숙의평가 여부를 확정하였다. 구체적으로 정량적 자료나 객관적인 근거를 토대로 평가가 가능한 평가질문의 경우 예비평가를 실시하였다. 또한 전문가의 의견에 따라 규범적 평가가 가능한 질문은 전문가평가를 실시하였다. 두 평가 결과 구체적 문제점 분석이 요구되는 질문은 숙의평가를 진행, 정책 이슈에 대해 보다 깊이 있게 살펴보았다.

표 4-1 | 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스

영 역	쟁점 사항		기 준	평가 질문	예비 평가	전문가 평가	숙의 평가
도시 재생 뉴딜 체계	관련 법제도	도시재생 특별법	적합한 역할	• 도시재생특별법이 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	-	○	-
			타당성	• 도시재생특별법이 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	○	○	-
		국가 도시재생 기본방침	적합한 역할	• 국가도시재생기본방침이 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	-	○	-
			타당성	• 국가도시재생기본방침이 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	○	○	-
	정책 목표	뉴딜 정책목표	부합성	• 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	-	○	-
			목표 달성	• 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	-	○	○
		로드맵 성과목표	부합성	• 도시재생뉴딜 로드맵에서 제시하는 성과목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	-	○	-
	사업 추진 체계	주체별 역할	적합한 역할	• 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	-	○	○
			충실성	• 도시재생뉴딜 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있는가?	○	○	○
		지속 가능성	지속성	• 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?	-	○	○
도시 재생 뉴딜 계획	도시재생 전략계획		부합성	• 실제 전략계획이 ‘도시재생 추진전략’에 부합한 역할을 하고 있는가?	○	○	○
			적합한 수단	• 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	○	○	○
			효율적 추진	• 전략계획 수립 과정이 효율적인가?	-	○	○
	도시재생 활성화계획		부합성	• 실제 활성화계획이 ‘도시재생 실행계획’에 부합한 역할을 하고 있는가?	○	○	-
			적합한 수단	• 실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있는가?	○	○	-
			효율적 추진	• 활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적인가?	-	○	○

표 4-1 | 도시재생뉴딜 정책평가 매트릭스 (계속)

영 역	쟁점 사항		기 준	평가 질문	예비 평가	전문가 평가	숙의 평가
도시 재생 뉴딜 사업 시행	쇠퇴진단		부합성	• 쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하는가?	○	○	-
			타당성	• 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	-	○	○
	사업 선정 및 유형	사업 선정	타당성	• 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 도시재생뉴딜 사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당한가?	-	○	-
			효율적 추진	• 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	-	○	○
			타당성	• 도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당한가?	-	○	-
		사업 유형	타당성	• 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당한가?	○	○	○
			타당성	• 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	○	○	○
			부합성	• 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	-	○	-
		세부 사업	적합한 수단	• 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	-	○	○
			예상 성과	• 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	-	○	○
	사업 추진 및 성과	사업 추진	성과달성	• 계획대로 사업이 추진되고 있는가?	○	-	-
			성과달성	• 계획대로 예산이 집행되고 있는가?	○	-	-
		연차별 추진실적 평가	효율적 추진	• 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	-	○	○
			타당성	• 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	○	○	○
		사업 성과	성과달성	• 마중물 사업이 계획대로 성과가 달성되고 있는가?	○	-	-

자료: 저자 작성

2. 도시재생뉴딜 체계 평가결과

1) 도시재생뉴딜 관련 법제도

(1) 도시재생특별법

도시재생뉴딜 관련 법제도 예비평가를 위해 먼저 「도시재생특별법」이 도시재생뉴딜 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는 가를 검토하였다. 「도시재생특별법」은 2013년 쇠퇴도시의 종합적 재생의 활성화 및 지원을 위해 지자체와 주민이 주도하여 다양한 도시재생 관련 사업을 연계 · 통합한 종합계획을 수립하고 국가가 이를 지원하기 위한 제도적 틀을 마련하는 것을 목적으로 제정되었다.

표 4-2 | 「도시재생특별법」 주요 내용

항 목	주요 내용
관련 용어	• 도시재생, 국가도시재생기본방침, 도시재생전략계획, 전략계획수립권자, 도시재생 활성화지역, 도시재생활성화계획, 도시재생혁신지구, 도시재생사업, 도시재생선도지역, 특별재생지역, 마을기업, 도시재생기반시설, 기초생활인프라, 상생협약
기본방침	• 기본방침의 수립과 효력
도시재생 추진체계	• 도시재생특별위원회, 실무위원회, 지방도시재생위원회, 전담조직, 도시재생지원기구, 도시재생지원센터의 설치와 업무 내용
관련 계획	• 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 수립 및 내용
사업 시행	• 도시재생사업 시행자 및 총괄관리자의 지정
지원체계	• 보조 및 융자, 협약, 특별회계, 종합정보체계, 조세 및 부담금 감면, 규제 완화 등 내용
개별 지역	• 도시재생선도지역, 특별재생지역, 혁신지구 지정 및 특례

자료: 저자 작성

본 법에서 다루고 있는 주요 내용은 <표4-2>와 같으며, 도시재생과 관련된 법들을 연계 · 활용하여 도시재생이 필요한 지역의 도시재생을 지원하는 지원법의 성격을 지닌다. 「도시재생특별법」은 2013년 도입 이후 총 다섯 차례 개정되었다. 먼저 도시재생뉴

딜로 변경된 2017년 말 주거정비를 위한 항목과 전략계획에 대한 내용, 사업비 지원과 젠트리피케이션 예방을 위한 상행협약에 대한 근거가 추가되었다. 2018년도 4월에는 지진 피해지역의 재생사업 추진을 위한 내용이, 2019년에는 기존 도시재생사업 방식과 다른 3개의 신사업에 대한 항목이 추가되었다. 이렇듯 도시재생뉴딜 정책 도입 이후 이루어진 특별법의 개정은 점진적으로 이루어져 왔으나, 대부분의 개정 내용이 효율적인 사업 추진을 위한 사항에 초점이 맞춰져 있는 반면 기존 도시재생사업과 도시재생뉴딜 정책 간의 차이를 조정하기 위한 작업은 미흡했다.

표 4-3 | 도시재생특별법 개정 및 주요내용

시 기	개정이유 및 주요내용
2017.12.26	• 도시재생사업에 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업, 공공주택사업 등을 추가 • 국가와 지방자치단체는 도시재생사업시행시, 주민의 삶의 질 향상을 우선적으로 고려 • 도시재생특별위원회가 실무위원회 설치 가능 • 도시재생전략계획의 수립내용을 합리적으로 조정 • 도시재생활성화계획수립시 국가 또는 지자체가 도시재생사업을 위한 필요한 비용 지원 가능 • 도시재생활성화지역에서 자발적으로 체결하는 상생협약 근거 신설 • 공동체 활성화를 위한 공동이용시설 설치 시 주민의 사용료 면제 및 경감
2018.3.20	• 균형발전 내용 강조 • 국가혁신융복합단지에 대한 행정적, 재정적 지원 사항 추가 • 국가와 지자체간 지역발전투자협약을 맺은 경우 국가균형발전특별회계를 우선 지원 • 국가균형발전위원회의 당연직위원에 지방자치법에 따른 협의체의 대표자 포함
2018.4.17	• 재난지역의 재생을 위한 ‘특별재생지역’ 제도 신설 • 전략계획수립권자가 특별재생지역에서 특별재생계획을 수립할 수 있도록 함 • 재난피해지역에서 지역거점육성을 위한 복합토지이용 증진을 위해, 특별재생지역 일부를 입지규제 최소구역으로 지정 가능 • 재난피해 지역에서 지역경제 활성화 및 투자 활성화를 위해 특별재생지역의 일부를 투자선도지구로 지정 가능
2018.6.27	• 도시재생특별위원회의 효율적인 운영을 위한 실위원회 설치 • 상생협약 체결에 관한 구체적 내용 추가
2019.11	• 도시재생전략계획이 수립된 지역에서 빈집정비사업 등이 일정 요건을 충족하는 경우 도시재생사업으로 인정하는 제도 도입 • 공공기관 등이 도시재생사업에 적극참여할 수 있도록 도시재생 총괄사업관리자 제도 도입 • 구도심 지역에 거점을 조거 조성하여 도시재생을 촉진할 수 있도록 도시재생 혁신지구 지정제도 도입 • 국유재산·공유재산의 처분 등에 대한 특례 부여

자료: 국가법령정보센터. 법제처 자료를 토대로 저자 작성

「도시재생특별법」의 개정 과정에 대한 검토 결과와 달리, 전문가들은 대체적으로 도시재생특별법의 적합성이나 개정의 타당성에 대해서는 긍정적인 평가를 하였다. 특별법의 적합한 역할에 대해 전문가들은 대체로 특별법이 달라진 여건변화를 반영하고, 관련 사업들이 유기적으로 연동되도록 법 개정이 이루어지고 있다고 판단하거나 혹은 특별법이 그러한 점진적인 개정으로도 충분히 법체계로서의 역할을 할 수 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

표 4-4 | 도시재생특별법 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
적합한 역할	• 도시재생특별법이 "도시재생뉴딜" 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	4.792
타당성	• 도시재생특별법이 성공적인 "도시재생뉴딜" 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	4.528

자료: 저자 작성

(2) 국가도시재생기본방침

기본방침은 특별법과 더불어 도시재생뉴딜 정책의 가장 기본적인 지원시스템으로 도시재생의 배경 및 의의, 비전, 목표 및 추진전략 뿐만 아니라, 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책 등을 정하고 있다. 기본방침은 2013년 12월 제정되어 2014년 1월부터 시행되었는데, 2018년 3월 뉴딜 로드맵이 발표되고 2018년 8월 지역밀착형 생활SOC 확충방안이 발표됨에 따라, 이와 관련된 사항을 반영하기 위하여 2018년 말 한차례 개정된 바 있다. 하지만 개정의 주요 내용은 기초생활인프라의 범위 및 국가적 최저기준의 개정에 국한되었다. 이에 따라 기본방침에 도시재생뉴딜 정책에 대한 공통된 정의 및 뉴딜사업과 관련된 주요 사항 등이 누락되었다는 점이 지적되기도 하였다. 하지만 전문가평가에서는 기본방침의 역할 적합성 및 개정의 타당성에 대하여 도시재생특별법과 유사한 수준으로 비교적 긍정적인 평가를 하는 것으로 나타났다. 또한 전문가들은 대체적으로 기본방침이 적합한 역할을 하고 있으며, 성공적인 정책추진을 위하여 타당하게 개정되었다고 평가하였다.

표 4-5 | 국가도시재생기본방침 주요 내용

항 목	주요 내용
배경 및 의의	• 도시재생 배경 및 의의
비전, 목표, 원칙	• 도시재생의 비전, 목표, 추진전략 • 각 주체별 역할: 주민, 지방자치단체, 국가, 민간투자자 및 기업, 도시재생지원기구 / 도시재생지원센터
주요 시책	• 도시정책 패러다임 전환을 위한 정책 방향 • 도시재생사업 재정지원 확대 방안 • 민간활력 유입을 위한 금융지원 및 규제완화 방안 • 지역역량 강화 및 공동체 활성화 방안
관련 계획	• 도시재생전략계획 작성 방향 및 원칙 • 도시재생활성화계획 작성 방향 및 원칙
도시재생선도지역	• 도시재생선도지역 의의 및 목적 • 도시재생선도지역 지정 원칙 및 절차 • 도시재생선도지역 평가항목
쇠퇴진단	• 쇠퇴기준 관련 지표 • 쇠퇴지역 진단 기준
기초생활인프라	• 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준

자료: 저자 작성

표 4-6 | 국가도시재생기본방침 주요 개정 내용

- 국민들이 보편적인 생활서비스를 제공받을 수 있도록 하나의 동일한 최저기준 제시, 국가·지자체는 최저기준 달성을 위해 노력
- 지자체는 인구밀도, 거주현황 및 지역의 경제적·사회적 특성을 고려하여 최적화된 공급 시행
- 주민이 체감할 수 있도록 시설별 접근 소요시간으로 제시(개정: 도보 10~15분)
- 국민의 일상 생활양식을 반영하여, 마을시설과 지역거점시설로 분류
  - 마을시설은 마을도서관, 어린이집 등 도보이용시설, 거점시설은 공공문화·체육 및 의료시설 등
- 국민생활에 필수적인 시설은 민간시설까지 포함하여 제시(약국, 민간체육시설 등을 포함하는 것으로 확대)

자료: 국토교통부 2018a를 토대로 저자 작성

표 4-7 | 국가도시재생기본방침 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
적합한 역할	• 국가도시재생기본방침이 "도시재생뉴딜" 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	4.765
타당성	• 국가도시재생기본방침이 성공적인 "도시재생뉴딜" 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	4.558

자료: 저자 작성

2) 정책목표

(1) 뉴딜 정책목표

도시재생뉴딜 정책목표의 부합성, 즉 4대 정책목표가 쇠퇴지역 활성화에 적합하게 설정되었는가에 대한 전문가평가 결과 4대 목표 모두 비교적 적합한 것으로 나타났다. 4대 목표 중 '삶의 질 향상' 목표가 쇠퇴지역 문제 해결에 가장 부합한 것으로 응답되었으며, 그 다음으로 구도심 활성화를 위한 '도시 활력 회복'이 높은 평가를 받았다. 이는 지나치게 포괄적인 목표를 제시하고 있다는 비판에도 불구하고, 지속적인 인구유출과 경제 역량 감소와 물리적 환경 악화를 겪고 있는 쇠퇴지역 문제 해결을 위해서는 모두 필요한 목표라고 평가되었다. 특히 쇠퇴지역 문제와 가장 요원한 것으로 논의되었던 '일자리 창출' 목표도 쇠퇴지역 문제 해결에는 어느 정도는 적합한 것으로 평가되었다.

각각의 정책목표가 쇠퇴지역 활성화 측면에서 얼마나 달성되었는가에 대한 질문에서는 4개의 목표 중 2개 목표가 아직 계획한 성과를 달성하지 못한 것으로 응답되었다. 물리적 쇠퇴 해결에 초점을 맞춘 '삶의 질 향상'과 사회적 환경 활성화를 목표로 하는 '공동체 회복 및 사회 통합'은 지금까지의 사업 추진으로 어느 정도 계획한 목표를 달성한 것으로 나타났다. 하지만 경제적 쇠퇴에 초점을 맞춘 '도시 활력 회복'과 '일자리 창출' 목표는 현재 시점에서 평가할 때 달성 정도가 낮은 것으로 나타났다. '일자리 창출'을 위한 수단으로 로드맵에서는 2018년 도시재생 경제조직 지원 모델을 마련하고, 2022년까지 도시재생 경제 생태계를 구축하고자 하였다. 또한 2018년 사업 선정시 일자리 창출을 위한 핵심사업으로 지역 특성을 반영한 앵커사업을 권장하였다. '도시 활력 회복'의 경우 로드맵에서는 2022년까지 지역 혁신거점 조성과 스마트시티 시범사업 등을 추진하고, 위한 핵심사업으로는 경관 개선사업과 지역특화자산 발굴 및 활용사업 등이 제안되었다. 하지만 경제적 쇠퇴에 초점을 맞춘 목표들의 경우 전문가 평과에서 보여지 듯 아직까지 눈에 띄는 성과가 없다.

표 4-8 | 도시재생뉴딜 정책목표 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
부합성	• 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	
	① 삶의 질 향상	5.528
	② 도시 활력 회복	5.481
	③ 일자리 창출	4.627
	④ 공동체 회복 및 사회 통합	5.151
목표 달성	• 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	
	① 삶의 질 향상	4.135
	② 도시 활력 회복	3.863
	③ 일자리 창출	3.216
	④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.226

자료: 저자 작성

숙의평가에서는 '일자리 창출'과 '도시 활력 회복' 목표가 쇠퇴지역 활성화에는 적절하나 약 3년간의 사업 추진에도 성과가 미비하다고 평가받는 주요 원인으로 해당 목표가 단기간에 달성되기 어렵기 때문인 것으로 응답되었다. 특히 쇠퇴지역의 경제적 환경 회복을 위한 수단으로 제시된 사업들이 대부분 혁신거점과 같은 대규모 시설 조성을 통하는 만큼, 실시설계나 행정절차에 소요되는 시간이 필요하므로 3년 남짓의 단기간에 성과를 달성하기에는 불가능한 구조이다. 특히 일자리 창출은 직접적인 목표보다는 지역 경제 활성화를 통하여 달성할 수 있는 부수적인 효과이므로, 서로 다른 수준의 목표를 동일선상에서 추구하는 것에 대한 한계도 있다. 또한 도시재생 정책이 도시재생뉴딜로 전환되는 과정에서 일자리 창출 목표가 강조되었으나, 현장에서는 여전히 기존 도시재생사업과 동일시 추진되는 경향이 있어 목표한 만큼의 일자리 창출을 기대하기 어렵다. 실제로 2014년 선도지역 일자리 창출 검토 결과 13개 지역에서 1천개의 고용만이 증가한 것으로 나타났고(박성남 외 2017), 사업 추진을 통해 발생한 일자리는 단기적이고 지속가능성이 낮으며, 근린재생형 사업의 경우 양적 일자리 수준이 제한적인 것으로 나타남(임상연 외 2019).

이와 함께 도시 활력 회복을 위해서는 국토교통부가 주도하는 사업 외에 중소벤처기업부나 산업자원부, 문화체육관광부 등의 대규모 사업과 체계적인 연계가 필요하나 현

재 지원 정책과 프로그램 등은 부족한 실정이다. 일자리 창출 역시 중심시가지형이나 경제기반형에서 기대하는 일자리와 근린재생형에서 기대하는 일자리의 유형이 다름에도 불구하고, 현재 사업 체계에서는 지역 내 소규모 일자리 창출이나 창업 지원 등에 초점이 맞춰져 있어 사업 유형별 성공적인 목표 달성에 한계가 있다. 경제기반형에서 기대하는 일자리의 경우도 U턴이나 I턴과 같은 대규모 이동이 필요하나, 이는 오히려 쇠퇴지역 활성화가 주변지역의 쇠퇴를 야기할 수 있는 구조이므로 보다 조심스러운 접근이 필요하다. 따라서 '일자리 창출' 목표의 수준에 대한 고민과 함께, 사업 유형별로 적용 가능한 보다 효과적인 수단에 대해 고민하여야 한다. 동시에 보다 장기적인 관점에서 목표 달성을 평가할 수 있는 체계 마련도 요구된다.

(2) 로드맵 성과목표

로드맵 성과목표의 부합성에 대한 전문가평가 결과, 로드맵에서 제시한 2018년부터 2022년까지의 단계적 성과목표는 쇠퇴지역 활성화라는 정책의 기본 목표에 매우 적합한 것으로 나타났다. 특히 '삶의 질 향상'과 '도시 활력 회복'을 위해 제시한 여러 사업과 제도적 기반 마련이 쇠퇴지역 문제 해결에 매우 적절한 것으로 평가되었다. 다만 4대 목표 중 '일자리 창출'에 대한 세부목표인 도시재생 경제 생태계 구축은 타 목표에 비하여 상대적으로 부합성 정도가 낮게 평가되어 여전히 도시재생뉴딜과 일자리 창출의 연계가 부자연스러운 것으로 해석된다.

표 4-9 | 도시재생뉴딜 로드맵 성과목표 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
부합성	• 로드맵에서 제시하는 성과목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	
	① 삶의 질 향상	5.096
	② 도시 활력 회복	5.059
	③ 일자리 창출	4.265
	④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.863

자료: 저자 작성

3) 사업 추진 체계

(1) 주체별 역할

도시재생뉴딜 참여 주체별 역할은 역할의 적합성과 이행의 충실성으로 나누어 평가하였다. 참여 주체 중 중앙정부, 기초지자체, 기초지원센터 및 현장지원센터와 지원기구, 지역주민의 경우 설정된 역할의 적절성과 수행의 충실성에 있어 비교적 높은 평가를 받았다. 광역지자체와 광역지원센터는 역할 설정과 이행 모두 적합하지 않거나 충실하지 못한 것으로 나타났다.

표 4-10 | 주체별 역할 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
적합한 역할	• 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	
	① 중앙정부 역할	4.882
	② 광역 지자체 역할	3.923
	③ 기초 지자체 역할	4.686
	④ 광역지원센터 역할	3.412
	⑤ 기초지원센터 역할	4.451
	⑥ 현장지원센터 역할	4.510
	⑦ 공기업 역할	3.694
	⑧ 지원기구 역할	4.585
	⑨ 지역주민 역할	4.577
충실성	• 도시재생뉴딜 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있는가?	
	① 중앙정부 역할	4.686
	② 광역 지자체 역할	3.843
	③ 기초 지자체 역할	4.627
	④ 광역지원센터 역할	3.480
	⑤ 기초지원센터 역할	4.412
	⑥ 현장지원센터 역할	4.824
	⑦ 공기업 역할	3.600
	⑧ 지원기구 역할	4.755
	⑨ 지역주민 역할	4.260

자료: 저자 작성

표 4-11 | 지역별 도시재생지원센터 현황

시 도	선정 현황		도시재생지원센터				
	사업수	시군구 수	광역센터	기초센터	현장센터	기초+현장	전체
서울특별시	19	10	1	-	34	-	35
부산광역시	22	14	1	-	1	10	12
대구광역시	15	7	1	9	9	4	23
인천광역시	16	10	1	5	5	4	15
광주광역시	15	5	1	3	-	10	15
대전광역시	10	5	1	-	7		8
울산광역시	12	5	1	-	6	4	11
세종특별자치시	5	1	1	-	3	-	4
경기도	35	14	1	18	31	8	58
강원도	21	9	1	13	17	3	34
충청북도	17	6	1	6	11	1	19
충청남도	21	10	2	8	-	7	17
전라북도	22	10	1	13	17	1	32
전라남도	24	13	1	9	11	7	28
경상북도	25	16	1	13	7	8	29
경상남도	26	13	1	15	10	5	31
제주특별자치도	6	2	1	-	2	3	6
전 체	311	149	18	112	171	75	377

자료: 도시재생종합정보체계(http://www.city.go.kr 2020년 4월 22일 접속)

광역지원센터를 제외하고 도시재생 뉴딜사업 추진의 핵심인 도시재생지원센터의 역할이 적합하며, 충실히 역할을 수행하고 있다고 전문가들이 평가하였으나, 실제로 사업 운영 및 관리가 도시재생지원센터를 통하여 효과적으로 이루어지고 있는가를 확인하기 위하여 전국 도시재생지원센터 운영 현황을 파악하였다. 2020년 5월 현재 전국의 도시재생지원센터는 377개로, 광역지원센터는 17개 지자체에 18개가, 기초센터는 112개가, 현장지원센터는 171개가 운영 중인 것으로 조사되었다. 기초지원센터와 현장지원센터가 합쳐져 있는 센터의 수가 75개인 것을 감안할 때, 전국 311개의 사업지의 약 80%에 현장지원센터가 존재하는 것으로 파악된다. 기초지원센터의 경우 사업이 추진 중이 기초지자체(시군구 단위) 수를 초과하는 센터가 운영 중인 것으로 나타났다.

하지만 몇몇 지자체에서 국토교통부 주도의 도시재생 뉴딜사업이 아닌 지자체형 재생 사업이 동시에 추진 중인 것을 고려하면 하나의 기초지원센터나 현장지원센터가 두 개 이상의 사업을 관리하는 경우도 발생 가능하다.

표 4-12 | 도시재생지원센터 운영 방식 현황

구 분	운영 방식	개소	비율	지역	센터 구분	개소	비율
광역 지원 센터	지자체직영	1	5.6%	기초 + 현장 지원 센터	지자체직영	58[1]	77.3%
	공공위탁	13	72.2%		공공위탁	-	-
	민간위탁	3	16.7%		민간위탁	16	21.3%
	법인	1	5.6%		법인	1	1.3%
	전체	18			전체	75	
기초 지원 센터	지자체직영	85[1]	75.9%	광역 + 현장 지원 센터	지자체직영	1	100.0%
	공공위탁	3	2.7%		공공위탁	-	-
	민간위탁	23	20.5%		민간위탁	-	-
	법인	1	0.9%		법인	-	-
	전체	112			전체	1	
현장 지원 센터	지자체직영	122	71.3%	전체	지자체직영	264	70.0%
	공공위탁	10	5.8%		공공위탁	29	7.7%
	민간위탁	30	17.5%		민간위탁	72	19.1%
	법인	9	5.3%		법인	12	3.2%
	전체	171			전체	377	

주 1) 지자체가 재단을 설립하여 운영하는 사례가 1건 포함
자료: 도시재생종합정보체계(http://www.city.go.kr 2020년 4월 22일 접속)

각 센터별 운영 방식을 조사한 결과, 광역지원센터는 공공위탁의 비중이 높고, 기초지원센터와 현장지원센터의 경우 지자체 직영 방식과 민간위탁 방식이 대부분인 것으로 나타났다. 특히 광역지원센터의 경우 지자체가 직영하는 사례는 1건에 불과하였으며, 그 외 공공 또는 민간위탁으로 운영 중이다. 위탁방식의 경우 책임 소재가 불분명하고 계약 기간이 완료된 이후의 지속가능성이 보장되지 않는다는 점을 고려하면 이러한 운영방식의 차이가 앞서 광역지원센터가 적절한 역할을 수행하고 있지 못하다는 전문가평가를 뒷받침한다고 볼 수 있다.

광역의 역할에 대한 숙의평가에서는 광역지자체 및 광역지원센터의 역할이 모호하다는 의견과 함께, 현재 부여된 역할인 기초지자체의 사업추진 현황의 전반적 점검과 관리 업무가 제대로 수행하지 못하고 있음이 지적되었다. 이는 최근 도시재생뉴딜의 추진 체계가 중앙 주도에서 광역 주도로 변화되었으나 아직까지 광역에서 담당해야 할 역할에 대한 인식 정립이 부족하다는 것으로 해석된다. 특히 수도권 이외 지역에서는 선도사업을 진행했던 기초지자체보다 광역차원에 늦게 전담부서와 센터가 설치된 경우가 대부분이다. 이에 따라 사업에 대한 이해도와 전문성이 낮은 반면 사업선정과 승인 등이 권한이 부여되어 있어 합리적으로 사업선정 등이 어렵다. 또한 광역지자체와 광역지원센터 간에 수평적 논의와 의사결정구조가 부족하다는 점도 지적되었다.

또한 숙의평가에서는 모든 참여 주체들이 현장에만 집중하고 있어 지자체와 지원센터, 공기업 등의 역할이 중복되어 있다는 문제도 제기되었다. 따라서 위계에 따른 명확한 역할 구분과 참여 주체별 역할의 보다 명확한 구분이 필요하다. 공기업의 경우도 부여된 역할과 역할 수행의 충실성에서 낮은 평가를 받았다. 특히 공공기관 제안형 도시재생사업에서 공기업의 역할 설정이 적절하지 못하다는 의견이 많았다. 또한 중앙정부 공기업과 광역지자체 공기업의 경우 수익구조가 해결되지 않는 한 참여유도가 어렵고, 지방공기업의 경우 현실적으로 여건과 능력을 가진 공기업을 찾는데 한계가 있다는 현실적인 어려움이 지적되었다.

(2) 지속가능성

도시재생사업의 성공은 예산 지원이 완료된 이후 지속가능한 추진이 가능한가의 여부로 결정될 정도로 지속가능성이 매우 중요하다. 하지만 전문가들은 현재 도시재생뉴딜의 지속가능성을 매우 부정적으로 평가하였다. 정부는 예산지원이 종료된 이후의 사업 추진방안을 미리 계획하도록 권고하고 있으며, 현장지원센터와 같은 주체는 협동조합이나 사회적기업, 마을기업 등으로 사전 전환하여 지속가능한 사업추진을 위한 기반을 조성하도록 제안하고 있다. 그러나 현재까지의 도시재생사업 추진 현황을 살펴보면 국비지원이 종료된 이후 바로 자립적인 역량을 가지고 사업을 추진할 수 있는 지자체는

거의 없는 것으로 평가된다. 이에 대한 이유로 전문가들은 5년 내외의 사업기간이 자력재생의 기반을 갖추기에는 상대적으로 짧다는 점을 지적하였다. 따라서 정부는 예산을 단기에 종료하는 것이 아니라, 단계를 나누거나 지자체별로 필요한 부분에 대해서는 추가적인 예산 지원, 자립을 위한 비예산적 지원 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 사업 종료 후 일정 기간을 '관리기간'으로 정하여 시설 운영에 필요한 최소한의 인력과 관리비, 도시재생지원센터 운영을 위한 행·재정적 지원을 제고하는 것을 고려할 수 있다. 이와 함께 민간이 지속적으로 참여할 수 있도록 도시계획적 수단의 적용과 세제혜택, 기금 및 재정 지원 등이 이루어질 수 있는 방안을 함께 검토가 가능하다. 그러나 정부가 지원을 지속하는 것은 어렵고 또 지자체와 사업주체의 책임성을 담보한 주체적인 사업 추진을 저해할 수 있기 때문에 계획수립 단계부터 운영관리에 대한 절차 조항을 법·제도적으로 마련하여 사업의 지속가능성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 통하여 거버넌스 구축이나 지자체 예산확보 방안 등이 사전에 면밀히 검토될 수 있으며 지속가능한 사업 추진을 위한 기반 마련에도 도움이 될 것이다.

표 4-13 | 지속가능성 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
지속성	• 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?	3.078

자료: 저자 작성

3. 도시재생뉴딜 계획 평가결과

1) 도시재생전략계획

지자체에서 수립하고 있는 전략계획의 내용은 2014년에 수립된 국토교통부의 ‘도시재생전략계획 가이드라인’에 따라 작성된다(<표4-14> 참고). 전략계획에서 가장 중요한 내용은 활성화지역 지정이라고 볼 수 있으며, 이는 활성화계획과 차별화되는 내용이다. 하지만 활성화계획의 내용 구성(<표4-16> 참고)과 비교할 때, 활성화지역에 대한 항목 이외의 내용은 각각의 계획이 일부 사업구역을 대상으로 하는가와 전체 지역을 대상으로 하는가만 다를 뿐, 기초조사나 목표 설정, 재정적 계획 등은 중복된다. 이외에도 전략계획에서 포함하고 있는 일부 내용은 도시 · 군기본계획과도 밀접한 연관이 있어 상충의 가능성도 있다.

표 4-14 | 도시재생전략계획 주요 내용

항 목	주요 내용
제1장 총론	• 제1절 목적 등 • 제2절 전략계획의 성격과 역할 • 제3절 전략계획 수립 시 중점 고려사항
제2장 전략계획 수립을 위한 기초조사의 내용과 방법	• 제1절 기초조사의 목적 • 제2절 조사내용 • 제3절 조사방법 및 관리
제3장 세부계획 수립 시 고려사항	• 제1절 계획의 목표 및 범위 • 제2절 쇠퇴진단 및 여건 분석 • 제3절 목표 달성을 위한 방안 • 제4절 도시재생활성화지역의 지정 및 유형구분 • 제5절 도시재생활성화지역별 우선순위 및 연계방안 • 제6절 추진체계 운영 및 구성방안 • 제7절 재원조달 방안 • 제8절 지방자치단체 차원의 지원방안 • 제9절 도시재생기반시설 정비 등에 관한 계획 • 제10절 도시재생활성화계획의 성과관리 방법 및 기준
제4장 기타 사항	• 도시재생사업단 홈페이지 소개 등

자료: 국토교통부 · LH 2014를 토대로 저자 작성.

표 4-15 | 도시재생전략계획 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
부합성	• 실제 전략계획이 '도시재생 추진전략'에 부합한 역할을 하고 있는가?	3.800
적합한 수단	• 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	3.577
효율적 추진	• 전략계획 수립 과정이 효율적인가?	3.353

자료: 저자 작성

전략계획에 대한 전문가평가 결과에서는 도시재생 추진전략으로서의 부합성, 적합한 수단, 효율적 추진의 모든 질문에서 비교적 높은 점수를 받지 못했다. 먼저 도시재생전략계획 가이드라인에서는 세부계획 수립시 도시의 중장기적인 전략 및 주변계획과의 부합성, 도시 쇠퇴도 및 여건 등 복합적인 조건을 감안하여 계획을 수립하도록 하고 있어 추진전략으로서의 역할을 적절하게 수행할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 실제 전략계획은 심도 있는 토론과 고민 속에서 나오기 보다는 법과 가이드라인에서 요구하는 최소한의 조건 즉, '고려사항' 을 충족시키는 수준에서 형식적으로 수립되고 있어 '전략 없는 전략계획' 이라는 비판에 직면하기도 한다.

적합한 수단으로서의 전략계획의 낮은 평가 결과 역시 현재 전략계획의 한계를 보여준다. 전략계획은 지자체의 특성 및 쇠퇴 현황을 정확히 진단하여 지역 전체의 도시재생을 위한 전략과 비전을 제시해야 하지만, 도시 · 군기본계획과의 연계 부족, 도시공간구조 차원의 전략 마련 미흡 등으로 인하여 도시재생의 방향성을 제시하는 데는 역부족이라는 전문가 의견이 지배적이다. 따라서 전략계획이 도시재생을 위한 효과적인 전략을 포함하기 위해서는 전략계획의 모호한 성격을 명확히 하고, 전략계획이 반드시 필요한 지를 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 특히 전략계획만의 차별성과 존치의 필요성 및 도시 · 군기본계획이나 생활권계획 등 관련 계획과의 통합 가능성을 종합적으로 검토하여 보다 효과적인 전략계획 개선안을 제시하는 것이 필요하다.

전략계획이 도시재생과 관련된 전략을 포함하지 못하고 활성화계획 지정 등의 역할만을 담당하고 있는 상황에서 전략계획 수립을 위한 불필요한 수고와 행정의 낭비는 전략계획 수립 과정의 효율성을 떨어뜨리는 가장 큰 원인이다. 또한 활성화지역 지정

및 변경이 전략계획 변경을 통하여만 가능하므로, 지원 기간이 5년 내외에 불과한 재생사업 활성화계획 변경 과정에서 전략계획을 먼저 변경해야 하는 이중적 과정이 요구된다. 따라서 빠른 사업 추진과 성과 달성을 위해서는 전략계획 수립 및 변경의 절차 간소화와 유연성을 포함할 수 있도록 정책을 개선할 필요가 있다.

2) 도시재생활성화계획

활성화계획의 내용은 사업 유형별로 특별법의 내용을 준용하여 국토교통부에서 제시하는 '도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인'을 따라 수립되며, 목차 및 구성은 지역 여건 등에 따라 달리 할 수 있다. <표4-16>에서 보이듯 활성화계획 내용은 활성화지역 지정을 제외하고 전략계획과 유사하게 사업 대상지에 대한 일반 현황과 현황 조사, 목표 및 전략을 포함하고 있다. 이와 더불어 전략계획과 차별화되며 가장 많은 비중을 차지하고 있는 부분은 세부사업 시행계획으로 실제적인 사업 추진에 관한 내용이 제시되어야 한다. 구체적으로 사업비 지원 주체에 따라 마중물사업, 지자체사업, 민간사업, 부처협업사업 등으로 구분하여 상세한 사업시행 목표와 추진계획이 표현되어야 한다. 따라서 활성화계획 수립에는 사업의 실행계획으로 보기에는 추상적이고 광범위한 내용과 지나치게 구체적이며 많은 내용을 포함하게 되는 문제가 내포되어 있다. 이러한 이유로 일부 전문가들은 활성화계획이 너무 추상적이라는 주장을 하고, 또 한편에서는 내용이 너무 경직되어 있다는 평가도 있다.

활성화계획에 대한 전문가평가 결과, 역할의 부합성과 적합한 수단의 적용에 있어서는 우수한 평가를 받은 반면, 과정의 효율성에 대해서는 낮은 평가를 받았다. 먼저 역할의 부합성의 경우 도시재생 실행계획으로 적절한 역할을 하고 있다고 평가되었는데, 이는 실제 활성화계획에 포함되는 구체적인 세부사업 시행계획이 성공적인 사업 추진에 매우 중요한 요소라는 것을 의미한다. 다만 전략계획에 포함된 전략 수립 내용이 활성화계획 포함되어 있는 것은 중복의 문제가 제기되었다.

표 4-16 | 도시재생활성화계획 주요 내용

<table>
<tr><th>항 목</th><th>주요 내용</th></tr>
<tr><td>일반 현황</td><td>• 활성화지역의 공간적 위치, 면적, 지역의 특성 등 일반 현황</td></tr>
<tr><td>추진 체계</td><td>• 도시재생사업 추진을 위한 추진체계의 구성 및 운영 계획</td></tr>
<tr><td>지역현황
조사·분석</td><td>• 대상지역의 쇠퇴 양상 및 원인 진단
• 대상지역 내 자원 조사 및 잠재력 분석
• 대상지역 내 각종 도시재생 및 지역개발 관련 계획 및 사업 조사
• 대상지역 내 활동 중인 주민 조직·시민단체 등 현황 조사</td></tr>
<tr><td>목표·전략의 수립</td><td>• 활성화계획의 목표 및 성과지표
• 목표 달성을 위한 핵심 전략의 발굴</td></tr>
<tr><td>단위사업
시행 계획 확정</td><td>• 핵심 전략을 토대로 단위사업 도출 및 시행계획 수립
• 단위사업별 시행주체 발굴 및 참여를 위한 계획
• 공공 및 민간 재원 조달 계획 및 예산 집행 계획
• 사후 운영 관리 주체 및 방안

[사업별 작성내용]
<u>(마중물사업)</u>
• 사업별로 사업규모, 비용, 기간 등의 사업실현가능성을 고려하여 세부내용 작성
• 사업명, 개요, 필요성 및 목표, 세부사업내용, 사업추진프로세스, 시행주체, 예상 사업효과, 소요예산 등을 구체적으로 기술
• 실행력을 높이기 위한 수단·제도 활용방안 작성
※ (마중물 사업의 파급효과 제시) 파급효과는 경제거점 형성, 일자리창출, 주변지역 활성화 등으로 구분하고, 사업 추진단계별 목표설정과 구체적인 지표를 제시
<u>(부처협업사업)</u>
• 기존에 중앙부처 지원사업과 신규 추진사업을 구분 작성
• 신규 추진사업은 해당 중앙부처의 제시요건을 충족 후 공모사업계획에 따라 작성
<u>(지자체사업)</u>
• 기 추진 사업과 신규 추진 사업으로 구분 작성
<u>(민간참여사업)</u>
• 목표, 핵심전략, 지역현황조사·분석 내용에 부합하는 사업을 발굴 후 작성
• 민간기업과 공기업 등의 투자계획을 포함</td></tr>
<tr><td>실적 평가</td><td>• 활성화계획의 추진 실적 평가</td></tr>
</table>

자료: 국토교통부 2018b를 토대로 저자 작성

표 4-17 | 도시재생활성화계획 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
부합성	• 실제 활성화계획이 ‘도시재생 실행계획’에 부합한 역할을 하고 있는가?	4.472
적합한 수단	• 실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있는가?	4.231
효율적 추진	• 활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적인가?	3.340

자료: 저자 작성

활성화계획은 실행계획으로서 정책 추진에 적합하나, 많은 지자체의 활성화계획 수립이 용역업체 중심으로 이루어지고 있으므로 용역업체의 역량에 따라 활성화계획의 수준에 상당한 차이가 발생할 수 있다. 특히 도시재생 뉴딜사업 선정 개수가 폭증하면서 전국적으로 활성화계획 수립이 이루어짐에 따라 단일의 대형 용역업체가 찍어내기식으로 계획을 수립하는가 하면, 지역여건을 잘 모르는 지역 외부 업체가 활성화계획을 수립하면서 지자체의 여건에 맞지 않거나 구체적인 실행계획이 결여된 활성화계획이 수립되기도 하는 등의 문제가 숙의평가 결과 지적되었다. 용역업체가 활성화계획을 수립한 이후에는 지자체가 계획을 변경하거나 모니터링하는 과정에서 업체의 노하우를 전수받지 못하여 사업을 모니터링하는데 어려움이 발생하며, 궁극적으로 지자체가 주도적으로 계획을 수립하고 사업을 추진할 수 있는 역량을 제고할 수 있는 기회가 박탈되기도 한다. 따라서 지역 주도의 사업 추진을 위해서는 향후 지자체 공무원 및 도시재생지원센터에서 직접 수립 가능한 수준으로 좀 더 단순한 활성화계획의 틀을 제시할 필요가 있다. 활성화계획의 내용 간소화되면 계획 수립 및 변경 과정에서의 지자체 부담이 완화되며, 상황 변화에 유연한 대응이 가능할 것이다.

활성화계획 수립 및 변경 과정의 효율성이 상대적으로 낮은 평가를 받은 가장 큰 이유는 절차의 복잡성과 기간 소요 문제로 보여진다. 활성화계획 수립 착수 후 고시까지는 일반적으로 1년 반 정도가 소요되며, 실제 재생사업을 실행하는 데까지 상당 기간이 소요되며 절차상 변경 과정도 상당하다. 숙의평가에서는 활성화계획은 수시로 변동되는 현장 여건에 맞추어 잦은 계획 변경이 요구되지만 변경 절차에 따른 노력과 시간이 소모가 큰 문제로 지적되었다. 경미한 변경의 경우 절차가 간단하나 이에 포함되지 않는 타부처 연계사업과 민간사업 변경의 경우, 외부적 요인에 의한 사업 변경이 빈번하기 때문에 절차적 문제가 사업의 걸림돌이 될 수 있다. 또한 국가 지원사항이 포함된 활성화계획 수립의 경우, 지방도시재생위원회 심의가 도시재생특위 심의 이후 절차로 되어 있어 기초지자체가 특위 심의 이후 또다시 심의의견을 반영해야 한다. 따라서 선정 평가 과정 역시 전반적인 개선이 요구된다.

4. 도시재생뉴딜 사업 시행 평가결과

1) 쇠퇴진단

3개의 쇠퇴지표가 쇠퇴지역 특성을 얼마나 반영하고 있는가를 확인하기 위하여 예비평가로 쇠퇴지역과 비쇠퇴지역 두 지역 간 3개의 쇠퇴지표 현황이 어떻게 다른가를 t-test를 통하여 분석하였다. 그 결과 두 개 지역의 각각의 쇠퇴지표 평균은 통계적으로 유의미하게 차이가 있으며[1], 쇠퇴지역이 비쇠퇴지역보다 인구·사회, 산업·경제, 물리·환경의 3가지 측면 모두에서 열악한 것으로 나타났다. 쇠퇴지표의 적합성을 떠나서 현재 추진 중인 사업지가 우선적인 사업 추진이 필요할 만큼 쇠퇴한가를 파악하기 위하여 도시재생뉴딜 사업지와 비사업지를 비교하였다. 그 결과 뉴딜사업지와 비사업지역의 3개 지표의 평균은 통계적으로 유의미하게 차이가 있었으나[2], 오히려 인구 감소율은 비사업지역이 더 높은 것으로 나타났다.

표 4-18 | 쇠퇴지역 - 비쇠퇴지역 쇠퇴지표 비교 (2016)

사업유형	쇠퇴지역			비쇠퇴지역		
	평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값
인구감소율	-40.44	-100.00	193.23	-8.11	-91.61	517.87
사업체감소율	-8.60	-92.34	70.31	5.99	-81.78	533.33
노후건물비율	65.65	0.00	100.00	35.63	0.00	89.50

자료: 도시재생종합정보체계(http://www.city.go.kr/ 2020년 4월 30일 접속)

표 4-19 | 뉴딜사업지 - 비사업지 쇠퇴지표 비교 (2016)

사업유형	뉴딜사업지			비사업지		
	평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값
인구 감소율	-28.36	-100.00	393.88	-31.81	-97.27	517.87
사업체 감소율	-3.79	-92.34	533.33	-2.86	-81.78	265.91
노후건물 비율	56.18	0.00	97.26	52.81	0.00	100.00

자료: 도시재생종합정보체계(http://www.city.go.kr/ 2020년 4월 30일 접속)

1) 인구감소율: t=1,689.128, p=0.000; 사업체감소: t=1,510.969, p=0.000; 노후건물비율: t=5,037.836, p=0.000
2) 인구감소율: t=14.043, p=0.000; 사업체감소: t=4.556, p=0.033; 노후건물비율: t=33.310, p=0.000

쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표의 부합성에 대한 전문가평가 결과, 3개 쇠퇴지표인 '인구 감소율'과 '노후주택 증가율', '사업체 감소율' 모두 비교적 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하고 있는 것으로 나타났다. 기본방침에서는 쇠퇴지표가 인구 · 사회, 산업 · 경제, 물리 · 환경의 3가지 측면의 각 영역별 쇠퇴를 합리적이고 객관적으로 설명하여야 한다고 서술하고 있다(국토교통부 2018a: 33). 여기에서 인구 · 사회 측면의 지표인 인구 감소율이 3개 지표 중 가장 쇠퇴지역 특성에 부합하며, 산업 · 경제 측면의 지표인 사업체 감소율의 부합성이 가장 낮게 평가되었다. 실제 쇠퇴지역 선정에 사용되고 있는 3개 지표의 타당성에 대한 전문가평가에서는 3개 지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 타당하지 않다고 나타났다.

표 4-20 | 쇠퇴진단 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
부합성	• 쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하는가?	
	① 인구 감소율	4.962
	② 노후주택 증가율	4.906
	③ 사업체 감소율	4.698
타당성	• 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	3.094

자료: 저자 작성

각각의 쇠퇴지표가 쇠퇴지역 특성 반영에는 부합하나, 뉴딜 사업지역이 오히려 비사업지역보다 인구 감소율이 낮은 이유로는 3개의 쇠퇴지표만으로 사업지를 선정하는 것이 타당하지 못하기 때문이라고 해석할 수 있다. 이에 대한 원인으로 숙의평가에서는 먼저 쇠퇴지표의 비정교성을 지적하였다. 3개의 지표는 쇠퇴지역의 특성을 반영하는 가장 대표적 지표이기는 하나 일부 성격만을 파악할 수 있으며, 특히 세부적인 체감을 나타낼 수 없기 때문이다. 예를 들어 3개의 지표만으로는 기반시설 부족이나 환경 정비의 필요성과 같은 보다 근본적인 쇠퇴의 원인을 확인할 수 없으므로 최소 기준만으로 비교를 위한 우위관계를 설정하기에는 부족하다. 또한 현재 개별 지표를 측정하는 방법, 즉 일정기간 내 변화율로 지역의 쇠퇴 정도를 진단하기에는 그 이전부터 이미 낙후

되어 있는 지역을 파악하기 어려우며, 인구나 사업체 등의 변화가 거의 없는 지방 중소 도시에는 적용이 어렵다는 단점이 있다. 특히 경제기반형이나 근린재생형의 쇠퇴 원인이 분명 다르고, 수도권과 비수도권, 도시 규모별로 나타나는 쇠퇴 정도에 차이가 있으므로 전국에 동일한 지표를 적용하는 것도 문제가 될 수 있다.

2) 사업 선정 및 유형

(1) 사업 선정

2017년부터 정부는 매 년 100건 규모의 도시재생 뉴딜사업을 선정해왔다. 그 결과 2014년부터 도시재생사업 또는 도시재생 뉴딜사업으로 지정된 지역은 전국 228개 시군구 중 약 68%인 155개 지자체이며, 이 중 도시재생뉴딜 사업지로 선정된 지역은 149개 지자체에 해당한다. 이 중 선도지역(2014년 선정)이나 일반지역(2016년 선정) 사업을 추진 중에 있는 지역은 42개로 4개 시군구(서울시 용산구, 종로구, 부산시 강서구, 경기도 성남시)만이 도시재생사업으로 선정되었으나 뉴딜사업은 추진하지 않고 있고, 그 외 지역에서는 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업이 동시에 추진되고 있다.

표 4-21 | 지자체별 도시재생뉴딜 선정 현황

전 체		도시재생뉴딜		도시재생사업	
선정 개수	시군구 수	선정 개수	시군구 수	선정 개수	시군구 수
1개	63	1개	71	1개	46
2개	43	2개	46	2개	2
3개	34	3개	28	3개	-
4개	11	4개	2	4개	-
5개	4	5개	2	5개	-
전 체	155	전 체	149	전 체	46[1)]

주 1) 2016년 도시재생사업 선정 당시 2개 지역을 묶어서 사업을 진행한 지역이 4곳(서울 노원/도봉구, 대구 북/서구, 인천 동/중구, 대전 동/중구)임

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

특히 도시재생 뉴딜사업을 3개 이상 추진하고 있는 지자체는 모두 28개 지역으로, 경기도 고양시와 세종특별자치시에서는 5개 사업이, 충청북도 충주시와 청주시에서는 각각 4개 사업이 진행 중에 있다. 또한 2017년 도시재생뉴딜 정책이 시작된 이래 3년 연속 사업이 선정된 지자체는 전체 24개 지역이며, 35개 지자체에서는 한 해 2번 사업이 선정이 되기도 하였다. 따라서 사업 선정에 대한 예비평가 결과에서도 일부 지자체에 사업이 집중되고 있어 현재 사업 선정 방식이 타당하지 못한 것을 알 수 있다.

사업 선정에 대한 전문가평가에서는 타당성과 효율성 측면에서 현재의 선정 방식 및 규모, 국가균형개발에 따른 사업 선정, 사업의 선정 과정과 평가 기준에 대하여 질문하였다. 먼저 매 년 100건 규모의 사업지를 선정하는 물량 위주의 현행 선정 방식에 대해서는 매 년 정해진 물량의 사업지를 선정하는 방식과 100건이라는 규모가 모두 타당하지 않다고 평가되었다. 하지만 균형개발 측면에서는 현재 전국적으로 비슷한 규모의 도시재생 뉴딜사업이 선정되는 방식이 비교적 타당한 것으로 응답되었다.

표 4-22 | 사업 선정 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
타당성	• 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	
	① 매 년 정해진 물량의 사업지를 선정	3.226
	② 매 년 100건 규모의 사업지를 선정	2.712
타당성	• 도시재생뉴딜 사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당한가?	4.135
효율적 추진	• 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	3.712
타당성	• 도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당한가?	4.154

자료: 저자 작성

숙의평가에서는 현재 대규모 물량 위주의 사업 선정 방식은 소수의 지자체에 물량을 몰아주는 결과를 초래했으며, 여러 사업이 진행 중인 지자체의 재원 조달 등의 문제가 발생할 경우 성공적인 사업 추진에 어려움을 겪기 쉬운 구조라는 의견이 많았다. 특히 매 해 정해진 물량을 선정하는 과정에서 준비가 되지 않은 지역이 선정될 수 있으며, 이미 선정된 사업 집행과 실행을 어렵게 하는 요소가 될 수 있다. 또한 정해진 물량

확보를 위해 질이 낮은 공모 사업서가 지원되는 경향이 존재하며 예산통합 자율배분제 추진에도 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 단기적으로 지나치게 많은 사업을 지역 안배식으로 선정하는 현재 방식은 실제 도시재생의 사업 취지나 접근 방식과 요원한 타당하지 않은 방식이라 평가된다.

표 4-23 | 시도별 도시재생뉴딜 선정 현황

시 도	선정 현황		시 도	선정 현황	
	사업수	시군구 수		사업수	시군구 수
서울특별시	19 (6.1%)[1]	10 (40.00%)[2]	강원도	21 (6.8%)	9 (50.00%)
부산광역시	22 (7.1%)	14 (87.50%)	충청북도	17 (5.5%)	6 (54.55%)
대구광역시	15 (4.8%)	7 (87.50%)	충청남도	21 (6.8%)	10 (66.67%)
인천광역시	16 (5.1%)	10 (100%)	전라북도	22 (7.1%)	10 (71.43%)
광주광역시	15 (4.8%)	5 (100%)	전라남도	24 (7.7%)	13 (59.09%)
대전광역시	10 (3.2%)	5 (100%)	경상북도	25 (8.0%)	16 (69.57%)
울산광역시	12 (3.9%)	5 (100%)	경상남도	26 (8.4%)	13 (76.47%)
세종특별자치시	5 (1.6%)	1 (100%)	제주특별자치도	6 1.9%()	2 (100%)
경기도	35 (11.3%)	14 (45.16%)	전 체	311	149

주 1) 전체 도시재생 선정 사업수 대비 비율
2) 해당 시도의 전체 시군구 대비 도시재생사업을 추진 중인 시군구 비율
자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

전국에 균형적으로 사업을 선정하는 방식의 타당성에 대한 전문가평가 결과는 비교적 긍정적으로 나타났으나, 높은 점수를 획득하지는 못하였다. 311개의 도시재생사업과 도시재생 뉴딜사업이 전국적으로 어떻게 분포되어 있는가를 분석한 결과(<표 4-23>, <부록 표1> 참고), 광역시에서는 5% 내외, 광역도에서는 7% 내외의 물량을 각각 부여받은 것으로 나타났다. 전체 17개의 광역시 · 도 중 경상남도에서 가장 많은 사업이 추진 중에 있으며, 2017년부터 사업이 선정된 세종특별자치시에 가장 적은 물량이 배정되었다. 서울시는 높은 개발압력을 이유로 2017년도 선정에서는 제외되었었으나, 2019년에는 8개 사업지가 선정이 되어 전체 광역시 중 가장 많은 물량을 배정받았다. 광역시 · 도의 전체 시군구 중 현재 사업을 추진하는 지자체의 비율을 분석한 결

과, 4개의 광역시(인천, 광주, 대전, 울산)과 2개의 특별자치시와 특별자치도(세종, 제주)에서는 모든 시군구에서 사업이 추진 중에 있었으며, 그 외 지역에서도 대부분 50% 이상의 시군구에서 사업이 추진 중에 있어 사업이 우선적으로 필요한 쇠퇴지역이 제대로 선정되었는지 의문이다. 이러한 나눠먹기식 물량 배정은 국가균형발전 측면에서는 타당하나, 실제 지자체별로 필요한 물량에 차이가 있기 때문에 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합할 수 있다. 따라서 현재 도시재생뉴딜 물량을 균형 있게 배분한 것은 균형개발 측면에서 적절하다고 볼 수 있으나, 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표를 고려할 때 타당하다고 평가하기 어렵다.

현재 도시재생뉴딜 선정 과정은 중앙 정부 선정과 광역 정부 선정으로 구분된다. 중앙 정부 선정 시, 지원기구의 사전 컨설팅을 통해서 평가 대상이 확정되고, 실현가능성 및 타당성 평가, 관계부처 협의와 실무위원회 검토, 특별위원회 심의를 거쳐서 선정이 완료된다. 실현가능성 및 타당성 평가에서는 평가위원의 서면 검토, 필요시 현장 실사, 종합 평가가 진행된다. 광역 정부 선정 시에는 활성화계획(안) 접수 후 광역 정부의 선정평가가 먼저 실시되고, 그 이후 중앙 정부에서 실현가능성 및 타당성 평가를 포함하여 관계부처 협의와 실무위원회 검토, 도시재생특별위원회 심의를 동일하게 거치게 된다. 이 과정에 대한 전문가평가 결과 사업 선정 과정은 비교적 효율적이지 못한 것으로 나타났다.

숙의평가에서는 중앙과 광역 선정 과정 모두 문제가 있는 것으로 평가되었다. 먼저 중앙 정부의 선정 과정은 도시지역 새뜰마을사업 등의 타 공모 방식과 유사한 형태이나, 지원 기구의 사전 컨설팅과 국토교통부의 사전 적격성 검증, 실무위원회 검토, 특별위원회 심의 등의 과정이 중복되는 문제가 있다. 또한 중앙 정부의 선정에서는 지역 여건의 이해가 부족한 전문가들이 평가위원으로 초빙되어 짧은 시간 내에 서면평가 - 현장 실사 - 종합 평가의 과정을 거치기 때문에 각각의 사업을 면밀히 검토하기 어렵다. 광역 정부의 선정 과정은 광역의 권한을 강화하는 것이 목적이나 광역 정부의 선정 이후 실현가능성 및 타당성 평가를 중앙에서 재 실시하는 것 역시 중복된 과정이 될 수 있고 광역위원회의 결론을 인정하지 않는 것으로 비춰질 수 있다. 무엇보다 현재의

선정 방식에서 가장 큰 문제로 거론되는 것은 매 해 100건 물량의 실현가능성 및 타당성 평가를 한 달 이내에 진행하다 보니 선정 규모에 비하여 심사 기간이 지나치게 짧아 계획서에 대한 정밀한 검토가 어렵다는 것이다. 실제로 2017년과 2018년 사업 선정 당시 서면평가부터 종합평가까지 소요된 시간은 한 달이었고, 2019년 하반기의 경우 한 달도 걸리지 않았다[3]. 따라서 공모 방식의 한계나 중복된 과정의 단순화 문제에 대한 고민이 필요하다.

표 4-24 | 도시재생 뉴딜사업 선정 평가 기준

항 목		2017년[1]	2018년[1]	2019년	
사업의 시급성 및 필요성	사업의 시급성	15	10	사업의 시급성[3]	15
	사업 필요성	15	10	사업 필요성[3]	15
사업 계획의 타당성	추진체계 및 거버넌스 구축	5	10	거버넌스[4]	17 - 20
	사업계획의 적절성	10	10	활성화계획[5]	14 - 20
	사업의 실현가능성	15	20	세부사업[6]	26 - 57
	주민참여 및 역량강화	10	10	-	-
도시재생뉴딜 효과[2]	주거복비 및 삶의 질 개선	10	10	전체 사업효과	5 - 27
	일자리창출 및 도시경쟁력	10	10		
	사회통합 및 지속가능성	5	5	일자리 창출	2 - 17
	부동산 시장 영향 대응	5	5		
공공기관 특화 정보	공공기관 역량	-	+5	-	-
	공공기관 참여 효과	-	+5	-	-
가 점		+2	+5	+2(광역 선정) / +5(중앙 선정)	

주 1) 사업계획 제안 방식 표준안 참고
2) 사업 유형에 따라 차등적으로 적용
3) 사업의 시급성 / 필요성 항목은 2019년도에는 우리동네살리기 유형에만 적용
4) 거버넌스 항목: 행정역량 기반구축, 지역현장 기반구축, 지역 공동체협력 기반구축, 주거지정비 기반구축
5) 활성화계획 항목: 쇠퇴진단 및 지역자산, 주민의견, 지역 현안문제 도출, 맞춤형 콘텐츠 발굴, 사업구상
6) 세부사업 항목: 목표달성 가능성, 사업추진 가능성
자료: 국토교통부 2017b, 2018c, 2019e를 토대로 저자 작성

3) 사업 신청 가이드라인에서 제시한 평가 일정

평가 일정	2017년	2018년	2019년 하반기
계획서 접수	10/23-25	7/4-6	7/30-8/2
서면평가부터 종합평가	10/26 - 11/24	7/9 - 8/9	8/5 - 8/30
평가 종합 및 검증	11/28-12/13	8월 중	-
사업 선정 및 발표	12/14	8월 말	-

자료: 국토교통부 2017b, 2018c, 2019e를 토대로 저자 작성

도시재생뉴딜 선정 평가 기준에 대해서는 전문가평가에서 어느 정도는 타당하다는 결과가 나왔으나, 2017년 이후 그동안의 평가 기준을 살펴보면 매 년 기준이 변경되어 지자체의 부담이 가중되었음을 알 수 있다. <표 4-24>에서 보이듯 평가 기준은 5개 유형별로 차등적으로 적용 되며, 매 년 항목과 항목별 배점이 변하고 있다. 특히 2019년도에는 전반적인 평가 항목이 변경되었고, 5개 유형별로 항목별 배점에 큰 차이가 있다. 현재 사업 선정방식의 큰 문제로 짧은 기간 동안 많은 물량을 검토하는 과정에서 계획서에 대한 정밀한 검토보다는 평가항목에 의존하는 경향이 논의되고 있는 만큼, 지자체의 부담을 줄이고 공모 방식의 한계를 극복할 수 있는 일관되고 실효성 있는 평가항목 마련이 요구된다.

(2) 사업 유형

사업 유형에 대한 평가는 타당성과 부합성 측면에서 5개 사업 유형의 구분, 전국적 동일한 기준 제시 방법, 사업 유형별 4대 정책목표 포함, 지역적 특성을 반영한 세부사업 항목으로 구분된다. 먼저 유형 구분에 대하여 지금까지 선정된 311개의 도시재생뉴딜사업의 유형별 면적과 사업비를 분석한 예비평가 결과, 5개 사업유형에 대한 구분은 먼저 규모별, 사업비별로 사업신청 가이드라인에서 제시하고 있는 기준에 맞춰서 추진되고 있는 것으로 나타났다.

표 4-25 | 사업유형별 면적 및 사업비 현황 (2017-2019)

사업유형	사업면적 (㎡)			사업비 (억 원)		
	평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값
우리동네살리기	48,452	21,000	75,000	489.71	62.00	13,147.00
주거지지원형	118,096	52,200	514,326	431.90	98.70	1,925.10
일반근린형	144,125	103,000	261,100	689.84	134.00	16,100.50
중심시가지형	236,261	138,000	1,200,000	7,798.52	250.00	371,000.00
경제기반형	534,526	460,826	759,645	6,858.82	1,966.90	11,041.00
전 체	147,571	21,000	1,200,000	2,232.11	62.00	371,000.00

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

우리동네살리기는 가이드라인에서 권장한바 대로 5만㎡의 규모로 추진되고 있고, 그 외 유형별 평균 사업 면적은 주거지지원형이 10만㎡, 일반근린형 15만㎡, 중심시가지형 20만㎡ 이상, 경제기반형 50만㎡ 이상으로 조사되었다. 하지만 최대값과 최소값을 확인한 결과 평균과 큰 차이가 있었으며, 특히 중심시가지형의 경우 경제기반형 최대값(75만㎡)보다 큰 규모(120만㎡)의 사업도 추진 중인 것으로 나타났다. 따라서 5개 사업 유형별로 적절한 규모의 기준을 제시하고 있으나, 몇몇 사례에서 유형에 맞지 않은 규모의 사업이 추진되고 있는 것을 알 수 있다.

사업 유형별로 추진 중인 세부사업 내용을 살펴보면, 우리동네살리기는 과반수 이상의 세부사업이 '삶의 질 향상'을 목표로 하고 있었으며, 그 외 '공동체 회복 및 사회통합' 관련 세부사업이 추진되고 있어 쇠퇴지역의 소규모주택 정비사업 및 생활편의시설 공급 등으로 마을공동체 회복을 목적으로 하는 유형 특성에 적합한 사업이 추진되고 있는 것으로 나타났다. 우리동네살리기와 마찬가지로 쇠퇴한 주거지를 대상으로 하나 주거지 전반의 여건 개선을 주요 목표로 하는 주거지지원형의 경우 우리동네살리기와 마찬가지로 '삶의 질 향상'을 목적으로 하는 세부사업 비중이 높았으나, '도시 활력 회복'과 관련된 세부사업의 수나 사업비 비율이 '공동체 회복 및 사회 통합'보다 높았다. 앞선 두 유형과 달리 주거지와 골목상권을 대상으로 공동체 활성화와 상권 활력 증진을 주요 목표로 하는 주거지지원형의 경우 '도시 활력 회복'의 세부사업 수나 사업비 비율이 가장 높았으며, 상대적으로 '공동체 회복 및 사회 통합' 관련 세부사업 비율은 낮았다. 쇠퇴한 원도심의 기능 회복과 상권 활성화를 목표로 하는 중심시가지형의 경우 '도시 활력 회복' 관련 세부사업 비율이 60% 이상으로 매우 높았으며, '삶의 질 향상'이나 '공동체 회복 및 사회 통합' 관련 세부사업 비중은 매우 낮았다. 신경제거점 형성과 일자리 창출을 목표로 하는 경제기반형의 경우 90% 이상의 사업비가 '도시 활력 회복'에 집중되어 있으나, '일자리 창출' 관련 세부사업 비율은 타 유형과 비교했을 때 비슷하거나 오히려 낮은 것으로 나타났다. 이는 일자리 창출 관련된 세부사업이 재생관련 일자리 창출을 목표로 하고 있어 경제기반형이 추구하는 목표와 맞지 않기 때문인 것으로 해석된다.

표 4-26 | 도시재생뉴딜 유형별 정책목표에 따른 세부사업 현황 (2017-2019)

사업유형	정책목표	세부사업 수		세부사업 사업비 (억 원)	
우리동네 살리기	삶의 질 향상	308	55.30%	4,417.1	69.59%
	도시 활력 회복	65	11.67%	970.1	15.28%
	일자리 창출	38	6.82%	283.6	4.47%
	공동체 회복 및 사회 통합	130	23.34%	614.3	9.68%
	N/A	16	2.87%	61.9	0.98%
	전 체	557	100.00%	6,347.0	100.00%
주거지 지원형	삶의 질 향상	358	45.32%	17,412.6	73.13%
	도시 활력 회복	198	25.06%	4,944.3	20.77%
	일자리 창출	45	5.70%	426.0	1.79%
	공동체 회복 및 사회 통합	164	20.76%	980.1	4.12%
	N/A	25	3.16%	46.0	0.19%
	전 체	790	100.00%	23,808.9	100.00%
일반 근린형	삶의 질 향상	270	31.99%	9,982.6	37.77%
	도시 활력 회복	342	40.52%	12,039.8	45.56%
	일자리 창출	69	8.18%	1,659.3	6.28%
	공동체 회복 및 사회 통합	150	17.77%	2,671.7	10.11%
	N/A	13	1.54%	74.5	0.28%
	전 체	844	100.00%	26,428.0	100.00%
중심 시가지형	삶의 질 향상	145	14.19%	5,841.9	11.95%
	도시 활력 회복	641	62.72%	38,698.3	79.18%
	일자리 창출	111	10.86%	2,775.4	5.68%
	공동체 회복 및 사회 통합	114	11.15%	1,304.9	2.67%
	N/A	11	1.08%	250.4	0.51%
	전 체	1,022	100.00%	48,870.9	100.00%
경제 기반형	삶의 질 향상	19	20.43%	1,343.1	5.07%
	도시 활력 회복	57	61.29%	24,593.3	92.84%
	일자리 창출	8	8.60%	502.4	1.90%
	공동체 회복 및 사회 통합	7	7.53%	46.7	0.18%
	N/A	2	2.15%	5.5	0.02%
	전 체	93	100.00%	26,490.9	100.00%

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

결과적으로 앞서 분석한 유형별 사업 규모와 마찬가지로 사업 내용 역시 가이드라인에서 제시하고 있는 방향에 맞춰서 추진되고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 목표별 세부사업 비율로 봤을 때 우리동네살리기나 주거지지원형의 경우 사업 규모 외에 큰 차별성이 없으며, 경제기반형의 경우 완전히 다른 접근이 필요한 사업임을 알 수 있다. 이러한 이유로 숙의평가 결과 사업 유형별로 복잡한 평가체계를 통하여 선정이 이루어지나 실제 현장에서는 사업 유형별로 큰 차별성 없이 사업이 진행되는 경우가 많기 때문에 실효성이 없는 구분이라는 의견이 많았다. 특히 주거재생형(우리동네살리기와 주거지지원형)의 경우 동일한 사업의 목표나 방식 등을 고려할 때 구분이 불필요하며, 일반근린형과 주거지지원형의 차이도 불분명하다고 평가되었다. 또한 지역 여건과 시급한 문제 해결을 위해 사업의 세부 내용이 구성되기 보다는 사업 선정을 목표로 가이드라인에서 제시하는 가능한 규모와 내용에 맞춰 사업을 신청하는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 사업 내용의 불분명한 경계는 사업 적용 지역에서도 언급되는 문제로, 단순히 규모의 차이만 있을 뿐 사업 내용이나 적용 지역이 5개 유형으로 구분될 만큼의 뚜렷한 차별성이 보이지 않는다. 따라서 사업 신청 가이드라인에서 사업 유형별로 규모나 내용, 적용 지역을 구분하여 제시하는 것은 무의미하며, 유형 구분을 보다 단순화하고 지역의 여건과 특성이 원활하게 반영될 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

전국적으로 사업 유형별로 동일한 기준을 적용하여 사업을 선정하는 것이 타당한가를 파악하기 위하여 도시 규모별로 사업 선정 현황을 분석하였다. 도시 규모는 인구규모를 기준으로 4개 지역으로 나누었고, 5개 유형별로 사업 선정 개수, 평균 사업 면적과 평균 사업비를 조사하였다. 분석 결과, 5개 유형별로 사업 선정 비율이나 평균 사업 면적에는 큰 차이가 없었으나, 평균 사업비는 유형별로 극명하게 차이가 나는 것으로 나타났다. 우리동네살리기의 경우 인구 30만 ~ 50만 명 규모의 시군구에서 평균 사업비가 가장 많은 반면, 경제기반형의 경우 인구 50만 명 이상 규모의 시군구에서 평균 사업비 규모가 가장 작은 인구 10만 명 이하 규모의 시군구의 4배 이상인 것으로 조사되었다. 하지만 중심시가지형의 경우 인구 50만 명 이상 규모 시군구의 평균 사업비가 가장 적었고, 인구 10만 ~ 30만 명 규모의 시군구에서 가장 많았다.

표 4-27 | 도시 규모별 선정 지역 현황 비교 (2017-2019)

(단위: ㎡, 억 원)

사업유형	인구 10만 명 미만			인구 10만 ~ 30만 명		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	11 (18.33%)	49,652	272.3	18 (18.56%)	48,134	156.1
주거지지원형	12 (20.00%)	100,643	492.5	21 (21.65%)	117,345	304.2
일반근린형	29 (48.33%)	141,448	939.3	29 (29.90%)	139,489	666.5
중심시가지형	7 (11.67%)	209,022	913.5	27 (27.84%)	222,361	14,688.1
경제기반형	1 (1.67%)	460,826	2,273.0	2 (2.06%)	494,844	6,504.0
전 체	60	129,665	746.9	97	148,137	4,516.6

사업유형	인구 30만 ~ 50만 명			인구 50만 이상		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	17 (26.98%)	47,106	1,070.9	6 (13.33%)	51,023	242.4
주거지지원형	18 (28.57%)	132,212	527.1	11 (24.44%)	115,472	453.8
일반근린형	18 (28.57%)	147,366	411.3	13 (28.89%)	155,951	571.1
중심시가지형	8 (12.70%)	340,451	1,277.4	14 (31.11%)	217,150	1,680.2
경제기반형	2 (3.17%)	498,500	7,507.5	1 (2.22%)	759,645	10,857.0
전 체	63	151,648	957.6	45	164,521	1,072.2

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

표 4-28 | 수도권 - 비수도권 사업 선정 현황 비교 (2017-2019)

(단위: ㎡, 억 원)

사업유형	수도권			비수도권		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	16 (22.9%)	47,493	48,879	36 (14.9%)	1,033.4	248.1
주거지지원형	17 (24.3%)	134,582	111,868	45 (18.7%)	630.0	357.1
일반근린형	18 (30.0%)	153,987	141,625	71 (34.6%)	559.3	722.9
중심시가지형	8 (13.3%)	227,040	237,798	48 (23.4%)	1,682.1	8,817.9
경제기반형	1 (1.7%)	497,000	542,032	5 (2.4%)	4,859.0	7,258.8
전 체	60	135,547	151,090	205	927.1	2,614.1

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

표 4-29 | 시군구-읍면동 지역 사업 선정 현황 비교 (2017-2019)

(단위: ㎡, 억 원)

사업유형	시군구 지역			읍면동 지역		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	42 (19.18%)	48,036	546.4	10 (21.74%)	50,201	251.8
주거지지원형	54 (24.66%)	120,551	447.5	8 (17.39%)	101,528	326.4
일반근린형	63 (28.77%)	144,867	501.0	26 (56.52%)	142,328	1,147.4
중심시가지형	54 (24.66%)	237,624	8,058.9	2 (4.35%)	199,453	768.4
경제기반형	6 (2.74%)	534,526	6,858.8	-	-	-
전 체	219	153,848	2,534.3	46	117,689	793.4

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

수도권과 비수도권의 사업 선정 현황을 분석한 결과, 수도권에서는 주거지재생형 사업이, 비수도권에서는 중심시가지형이나 경제기반형 사업의 선정 비율이 높았다. 평균 면적에 있어 우리동네살리기 유형은 비수도권에서, 경제기반형 사업은 수도권에서 면적이 훨씬 큰 것으로 나타났고, 그 외 사업 유형은 큰 차이가 없었다. 그러나 평균 사업비는 수도권 지역에서 전 유형에 걸쳐 훨씬 많은 사업비가 투입되고 있는 것으로 나타났다. 시군구 지역과 읍면동 지역의 사업 선정 현황 분석에서는 평균 사업 면적에는 큰 차이가 없었으나, 평균 사업비의 경우 시군구 지역이 압도적으로 높은 것으로 나타나 수도권 - 비수도권 비교와 유사한 모습을 보였다.

사업 유형에 대한 전문가평가에서는 도시재생뉴딜의 5개 유형에 대해서는 사업의 규모만이 타당하지 않은 것으로 나타났고, 유형별 사업 내용과 적용 지역은 비교적 타당한 것으로 평가되었다. 도시 규모나 수도권 · 비수도권의 차이에도 불구하고 전국적으로 기준을 적용하여 유형을 구분하는 방식에 대해서는 모두 타당하지 못한 것으로 나타났고, 사업 유형별로 4대 정책목표를 모두 포함하는 것 역시 타당하지 못한 것으로 평가되었다. 마지막으로 도시재생뉴딜의 세부사업이 지역적 특성을 반영하고 있는가에 대해서는 기본 목표에 부합하지 않게 추진되고 있다고 전문가들이 생각하고 있는 것으로 나타났다.

표 4-30 | 사업 유형 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
타당성	• 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	
	① 유형별 사업 규모	3.615
	② 유형별 사업 내용	4.038
	③ 유형별 적용 지역	4.120
타당성	• 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당한가?	
	① 도시 규모에 상관없이 동일한 기준 적용	2.774
	② 수도권 - 비수도권 도시 간 동일한 기준 적용	3.000
타당성	• 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	3.558
부합성	• 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	3.453

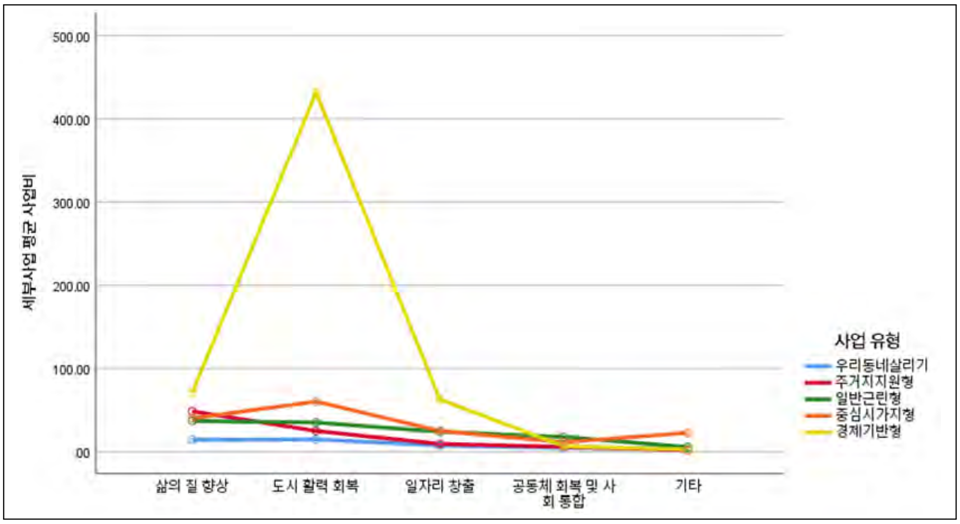
자료: 저자 작성

숙의평가에서는 지역별로 여건과 특성에 차이가 있음에도 전국적으로 동일한 기준을 적용하는 것이 매우 비합리적인 문제로 지적되었다. 특히 인구 밀도나 토지이용 특성, 지가, 기반시설 현황, 주변 지역으로의 영향력이 차이가 있으나 현행 기준은 지방 대도시 중심으로 설정되어 있다는 의견이 많았다. 대도시와 소도시의 동일 규모에 거주하는 인구 규모에 큰 차이가 있으므로 이러한 특성을 무시하고 동일한 사업비를 투입하는 것이 타당하지 못하며, 대도시의 경우 보상비 문제로, 중소도시의 경우 사업성 문제가 사업 추진에 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 수도권 - 비수도권, 도시 - 비도시지역, 대도시 - 중소도시 등의 지역적 특성과 함께 사업 유형별 취지와 목적 등에 적합한 기준이 적용되어야 한다.

사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가에 대한 숙의평가 결과, 대부분의 응답에서 사업 유형별로 중점 목표와 4대 목표가 일부 정합하지 않기 때문에 모든 목표를 포함하도록 하는 것은 사업의 성격을 간과하는 것이라 평가하였다. 실제로 예비평가 결과 사업 유형별로 4대 목표에 따른 세부사업이 포함되고는 있으나, 경제기반형의 경우 도시 활력 회복과 일자리 창출 목표에 투입되는 사업비 비중이 매우 컸다. 그 외 유형에서는 4대 목표별로 어느 정도의 차이는 있었으나 대부분 기반시설 확충 등의 물리적 사업을 중심으로 공동체 회복이나 일자리 창출 등을 목

표로 하는 사업이 부수적으로 포함되는 구조이다. 따라서 4대 목표를 모두 포함하도록 할 경우, 사업 유형별 특성의 반영이 어렵고 오히려 백화점식 세부사업 구성으로 지역의 실제 문제 해결에 도움이 안된다. 이러한 경우 지역의 문제 해결을 위한 기간이 길어지고 재정 부담이 가중될 수 있다. 따라서 사업 유형별로 중점적으로 달성해야 할 목표를 차등화하고, 목표별 세부사업의 연결성을 높이는 것이 필요하다.

그림 4-1 | 정책목표별 세부사업 평균 사업비 비율



자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

마지막으로 현재 유형별 세부사업 구성이 지역의 특성을 반영하고 있는가에 대한 숙의평가에서도 사업 구성 시 4대 목표를 모두 포함하도록 하고, 국토교토부에서 제공하는 메뉴판을 참고로 하다 보니 차별성 없는 계획이 나오고 있다고 평가하였다. 특히 세부사업 구성은 실제 지역에 시급한 문제 해결을 위해 지역 내 자원을 활용하여 가장 좋은 성과를 달성할 수 있도록 주민과 중간 조직의 적극적 참여가 필요하다. 하지만 현재 계획 수립 과정은 선정 평가에 유리하도록 지역에 대한 이해가 부족한 전문가나 외부 용역사가 담당하고 있어 지역적 특성 반영이 어렵다. 그러므로 지나치게 경직된

가이드라인 보다는 유연한 평가 기준을 통하여 지역의 특성이 제대로 반영된 사업이 추진될 수 있는 기반을 마련하여야 한다.

(3) 세부사업

도시재생뉴딜의 4대 목표별로 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한지와 해당 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는지에 대한 전문가평가는 목표별로 다소 상이한 결과를 보였다. 삶의 질 향상의 목표를 위한 세부사업이 쇠퇴지역 활성화를 위해 가장 적합한 수단으로 성과의 예상에 있어서도 가장 높은 점수를 받았다. 도시활력 회복 및 공동체 회복 및 사회통합의 목표달성을 위한 세부사업이 그 뒤를 이었다. 일자리 창출을 위한 세부사업은 적합한 수단 여부 및 예상성과 모두 평균 이하의 점수를 얻었다. 정책목표 차원의 평가에서, 일자리 창출은 목표로서 부합한다는 평가를 받은 것을 감안할 때, 쇠퇴지역에서 일자리 창출의 목표를 달성하기 위한 세부사업의 선정에 있어서는 보다 적절성 있는, 성과를 담보할 수 있는 세부사업의 구성이 요구된다고 할 수 있을 것이다.

표 4-31 | 세부사업 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
적합한 수단	• 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	
	① 삶의 질 향상	4.923
	② 도시 활력 회복	4.423
	③ 일자리 창출	3.740
	④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.200
예상 성과	• 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	
	① 삶의 질 향상	4.750
	② 도시 활력 회복	4.231
	③ 일자리 창출	3.440
	④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.118

자료: 저자 작성

이 결과를 반영하듯 세부사업과 관련한 숙의평가 결과에서도 대부분의 전문가들이 일자리 창출 목표 달성을 위한 세부사업에 대해 여러 문제를 지적하였다. 핵심적인 내용은 일자리 창출은 실제 기반산업 구축이 진행되지 않고서는 달성하기 어려운 목표이며 쇠퇴지역 활성화에 따른 효과이기 때문에 도시재생사업의 세부사업으로 달성하기에는 한계가 있다는 것이다. 일자리 창출의 세부사업으로 제시된 도시재생경제 생태계 활성화, 예비사회적기업 육성 등 성과목표는 쇠퇴지역의 여건 및 역량 수준을 고려할 때 달성하기 어려운 측면이 있다. 또한 해당 사업들이 비교적 짧은 도시재생사업 기간을 고려하면 사업 기간 내에 이루어 질 수 있는지에 대하여도 회의적인 시선들이 있었다. 단기간 재생사업의 실행으로 양질의 일자리가 창출되고 지속가능한 수준으로 유지되기에는 현실적으로 불가능하다는 지적이 대다수였다. 한편, 일자리 창출을 위해서는 지역의 산업기반 구축 및 활성화 등이 필요한데, 도시재생 뉴딜 정책에서는 이러한 부분에 대한 고려가 부족하다는 점도 지적되었다.

따라서 일자리 창출과 관련된 성과지표를 단순히 숫자로 관리하면 단기 일자리에 치중될 수밖에 없으므로, 일자리 창출과 도시재생 뉴딜 정책간의 괴리를 인정하고 현재 목표에 포함된 일자리 창출 항목을 지역 특성을 반영할 수 있는 목표로 변경하고 그에 맞는 세부사업을 추진할 수 있는 방안이 필요하다. 이를 위해서는 지역별로 일자리 창출의 세부사업이 다양화 될 수 있고, 도시 활성화를 통해 민간에서 일자리가 자연스럽게 창출될 수 있도록 정책을 설계하여야 한다. 그러므로 정부는 이러한 접근의 변화를 통해 단기적 일자리 창출 목표 달성에 치중하지 않고 양질의 지속가능한 일자리가 창출될 수 있는 지원방안을 제시하여야 한다.

3) 사업 추진 및 성과

(1) 사업 추진

도시재생 뉴딜사업의 추진 현황과 성과는 ‘도시재생활성화계획 추진실적 종합평가(이하 추진실적 평가)’를 토대로 검토하였다. 추진실적 평가는 「도시재생특별법」 제24조 및 동법 시행령제31조에 따라 사업의 성공적 추진을 위하여 상시적으로 수행하는 평가로, 매 년 정기적으로 활성화계획의 추진실적 및 사업 추진성과 등을 점검하는 과정이다. 본 연구에서는 자료의 구득 가능성을 고려하여 2019년 진행된 2018년 추진실적 평가 자료를 활용하였다. 2017년 선정된 68개 도시재생 뉴딜사업 중 2018년 추진실적 평가 대상 사업은 51개4)이며, 2018년 이후 사업은 평가 대상이 아니다. 51개의 사업에는 전체 599개의 세부사업이 포함되어 있으며, 세부사업은 사업비 지원 주체에 따라 마중물, 부처협업, 지자체, 민간참여, 공공기관투자 사업과, 특성에 따라 <표 4-32>의 6개 유형으로 구분하였다.

표 4-32 | 사업 특성에 따른 세부사업 구분

구 분	내 용	사업 수
공공임대주택	• 공공임대주택	30
주택정비	• 소규모주택정비, 자율주택정비, 가로주택정비, 집수리, 불량노후건축물정비, 빈집 정비	43
커뮤니티·인프라	• 인프라 확충, 가로경관정비, 거점공간(어울림플랫폼)	181
거버넌스	• 현장지원센터, 주민 공모사업	74
마을활력사업	• 일자리 창출 및 창업 지원, 마을기업, 지역 특성화 사업	81
기타	• 관련 계획 수립이나 가이드라인 수립, 디자인 사업 등	190

자료: 저자 작성

4) 2017년 선정된 도시재생 뉴딜사업 중 2018년 추진실적 종합평가 대상 사업은 다음과 같음

사업 유형	선정	평가	사업 유형	선정	평가
우리동네살리기	17	14	중심시가지형	19	15
주거지지원형	16	10	경제기반형	1	-
일반근린형	15	12	전 체	68	51

사업 추진 및 성과에 대한 평가는 1) 사업 추진 현황, 2) 예산 집행 현황, 3) 민간투자 유치 성과 항목으로 구분하여 진행하였다. 먼저 사업 추진에 대해서는 사업주체, 부지, 사업비, 운영 주체 확보 여부와 함께 착 · 준공 현황을 살펴보았다. 다음으로 예산 집행 현황 파악을 위해서 집행률을 검토하였고, 마지막으로 민간투자비 달성 현황을 조사하였다.

표 4-33 | 사업비 지원 주체와 사업 특성에 따른 세부사업 구분

구 분	사업 특성	사업 수	구 분	사업 특성	사업 수	구 분	사업 특성	사업 수
마중물 사업	공공임대주택	6	지자체 자체 사업	공공임대주택	1	공공 기관 투자 사업	공공임대주택	10
	주택정비	18		주택정비	2		주택정비	1
	커뮤니티·인프라	117		커뮤니티·인프라	6		커뮤니티·인프라	4
	거버넌스	56		거버넌스	2		거버넌스	–
	마을활력사업	57		마을활력사업	3		마을활력사업	2
	기타	118		기타	8		기타	4
	전 체	372		전 체	22		전 체	21
구 분	사업 특성	사업 수	구 분	사업 특성	사업 수	구 분	사업 특성	사업 수
부처 협업 사업	공공임대주택	–	민간 투자 사업	공공임대주택	1	기타	공공임대주택	12
	주택정비	–		주택정비	3		주택정비	19
	커뮤니티·인프라	5		커뮤니티·인프라	–		커뮤니티·인프라	49
	거버넌스	–		거버넌스	–		거버넌스	16
	마을활력사업	2		마을활력사업	–		마을활력사업	17
	기타	5		기타	–		기타	55
	전 체	12		전 체	4		전 체	168

자료: 국토교통부 2019e를 토대로 저자 작성

사업 주체 확보에 있어서는 전체 599개의 세부사업 중 약 93%인 555개 사업이 주체를 확보한 것으로 나타났다. 부처협업사업과 지자체 자체사업은 전 사업 모두 사업주체를 확보하였고, 마중물 사업의 경우 일부 확보하거나 미확보한 비율이 7.3%로 가장 높았다. 사업 특성별로는 공공임대주택과 거버넌스 사업의 주체 확보 비율이 높고, 주택정비의 경우 전체 사업의 18.6% 세부사업이 아직 사업 주체를 확보하지 못한 것

으로 나타났다. 부지 확보의 경우 전체 사업 중 약 32%가 국공유지를, 29%가 민간토지를 사용하고 있으며, 국공유지와 민간토지를 함께 사용하는 사업도 전체의 12.7%에 달하는 것으로 조사되었다. 공공임대주택이나 주택정비사업의 경우 민간토지 사용 비율이 높았으며, 커뮤니티 · 인프라사업이나 마을활력사업은 국공유지 사용 비율이 높았다. 사업비 확보에 있어서는 전체 사업의 83.8%가 사업비를 전체 확보하거나 일부 확보하였고, 미확보의 경우는 11.2%에 불과했다. 부처협업사업의 경우 40%가 넘는 사업의 사업비가 확보되지 않았으며, 마중물사업이나 지자체 자체사업은 사업비 미확보 비율이 상대적으로 낮았다. 사업 특성별로는 주택정비사업과 거버넌스 사업의 사업비 확보 비율이 낮았고, 커뮤니티 · 인프라사업의 확보율이 높았다. 운영 주체 확보에 있어서는 과반수 이상의 사업에 운영 주체가 확보되어 있으며, 마중물 사업과 부처협업사업, 공공기관 투자사업의 확보 비율이 50% 이상으로 상대적으로 높았고, 민간투자사업의 경우 50%의 사업의 운영 주체가 아직 확보되지 못했다. 사업 특성별로는 공공임대주택이나 거버넌스의 운영주체 확보 비율이 약 80%로 높았고, 주택정비나 커뮤니티 · 인프라, 마을활력사업의 경우 40% 이상 사업의 운영 주체가 아직 확보되지 못하였다.

2017년 시작된 도시재생 뉴딜사업의 평가 시점이 사업이 시작된 지 채 일년이 지나지 않은 것을 고려하면 사업 주체나 운영 주체, 부지 및 사업비 확보와 같이 사업 시작 단계에서 결정되어야 할 사항은 어느 정도 완료된 것으로 보인다. 하지만 추진 과정에서 결정되어야 할 착공이나 준공 여부는 매우 미흡하다. 먼저 전체 사업 중 2.3%인 14개 사업만이 평가 시점에 착공을 하였으며, 1%에 불과한 6개 사업이 준공을 하였다. 사업비 지원 주체별로는 마중물 사업의 착 · 준공 비율이 상대적으로 높았고, 부처협업사업이나 지자체 자체사업, 민간투자사업과 공공기관 투자사업 중에는 평가 시점에 착공이나 준공을 한 사업이 전무하였다. 이는 마중물 사업의 특성 상 지원 기간 내에 사업비가 집행되어야하기 때문인 것으로 판단된다. 사업 특성별로는 공공임대주택과 커뮤니티 · 인프라 사업의 착공 비율이 높았다.

표 4-34 | 사업비 지원 주체별 사업 추진 현황

구 분	사업 주체 확보			부지 확보			사업비 확보		
	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율
마중물 사업	확보	343	92.2%	국공유지	124	33.3%	확보	272	73.1%
	일부 확보	14	3.8%	민간토지	111	29.8%	일부 확보	56	15.1%
	미확보	13	3.5%	혼합사용	44	11.8%	미확보	37	9.9%
	해당 없음	2	0.5%	해당 없음	93	25.0%	해당 없음	7	1.9%
	전체	372	100.0%	전체	372	100.0%	전체	372	100.0%
부처 협업 사업	확보	12	100.0%	국공유지	4	33.3%	확보	3	25.0%
	일부 확보	-	-	민간토지	-	-	일부 확보	-	-
	미확보	-	-	혼합사용	1	8.3%	미확보	5	41.7%
	해당 없음	-	-	해당 없음	7	58.3%	해당 없음	4	33.3%
	전체	12	100.0%	전체	12	100.0%	전체	12	100.0%
지자체 자체 사업	확보	22	100.0%	국공유지	3	13.6%	확보	14	63.6%
	일부 확보	-	-	민간토지	4	18.2%	일부 확보	-	-
	미확보	-	-	혼합사용	2	9.1%	미확보	6	27.3%
	해당 없음	-	-	해당 없음	13	59.1%	해당 없음	2	9.1%
	전체	22	100.0%	전체	22	100.0%	전체	22	100.0%
민간 투자 사업	확보	2	50.0%	국공유지	-	-	확보	2	50.0%
	일부 확보	1	25.0%	민간토지	4	100.0%	일부 확보	-	-
	미확보	1	25.0%	혼합사용	-	-	미확보	1	25.0%
	해당 없음	-	-	해당 없음	-	-	해당 없음	1	25.0%
	전체	4	100.0%	전체	4	100.0%	전체	4	100.0%
공공 기관 투자 사업	확보	18	85.7%	국공유지	5	23.8%	확보	11	52.4%
	일부 확보	1	4.8%	민간토지	4	19.0%	일부 확보	8	38.1%
	미확보	1	4.8%	혼합사용	9	42.9%	미확보	1	4.8%
	해당 없음	1	4.8%	해당 없음	3	14.3%	해당 없음	1	4.8%
	전체	21	100.0%	전체	21	100.0%	전체	21	100.0%
해당 없음	확보	158	94.0%	국공유지	56	33.3%	확보	101	60.1%
	일부 확보	1	0.6%	민간토지	49	29.2%	일부 확보	35	20.8%
	미확보	9	5.4%	혼합사용	20	11.9%	미확보	17	10.1%
	해당 없음	1	0.6%	해당 없음	43	25.6%	해당 없음	15	8.9%
	전체	168	100.0%	전체	168	100.0%	전체	168	100.0%
전 체	확보	555	92.7%	국공유지	192	32.1%	확보	403	67.3%
	일부 확보	17	2.8%	민간토지	172	28.7%	일부 확보	99	16.5%
	미확보	24	4.0%	혼합사용	76	12.7%	미확보	67	11.2%
	해당 없음	3	0.5%	해당 없음	159	26.5%	해당 없음	30	5.0%
	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%

표 4-34 | 사업비 지원 주체별 사업 추진 현황 (계속)

구 분	운영 주체 확보			착공 여부			준공 여부		
	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율
마중물 사업	확보	234	62.9%	착공	10	2.7%	준공	5	1.3%
	미확보	136	36.6%	미착공	211	56.7%	미준공	214	57.5%
	해당 없음	2	0.5%	해당 없음	151	40.6%	해당 없음	153	41.1%
	전체	372	100.0%	전체	372	100.0%	전체	372	100.0%
부처 협업 사업	확보	8	66.7%	착공	-	-	준공	-	-
	미확보	4	33.3%	미착공	1	8.3%	미준공	1	8.3%
	해당 없음	0	0.0%	해당 없음	11	91.7%	해당 없음	11	91.7%
	전체	12	100.0%	전체	12	100.0%	전체	12	100.0%
지자체 자체 사업	확보	12	54.5%	착공	1	4.5%	준공	-	-
	미확보	10	45.5%	미착공	4	18.2%	미준공	5	22.7%
	해당 없음	0	0.0%	해당 없음	17	77.3%	해당 없음	17	77.3%
	전체	22	100.0%	전체	22	100.0%	전체	22	100.0%
민간 투자 사업	확보	1	25.0%	착공	-	-	준공	-	-
	미확보	2	50.0%	미착공	3	75.0%	미준공	3	75.0%
	해당 없음	1	25.0%	해당 없음	1	25.0%	해당 없음	1	25.0%
	전체	4	100.0%	전체	4	100.0%	전체	4	100.0%
공공 기관 투자 사업	확보	16	76.2%	착공	-	-	준공	-	-
	미확보	4	19.0%	미착공	11	52.4%	미준공	11	52.4%
	해당 없음	1	4.8%	해당 없음	10	47.6%	해당 없음	10	47.6%
	전체	21	100.0%	전체	21	100.0%	전체	21	100.0%
해당 없음	확보	72	42.9%	착공	3	1.8%	준공	1	0.6%
	미확보	96	57.1%	미착공	73	43.5%	미준공	75	44.6%
	해당 없음	1	0.6%	해당 없음	92	54.8%	해당 없음	92	54.8%
	전체	168	100.0%	전체	168	100.0%	전체	168	100.0%
전 체	확보	343	57.3%	착공	14	2.3%	준공	6	1.0%
	미확보	252	42.1%	미착공	303	50.6%	미준공	309	51.6%
	해당 없음	4	0.7%	해당 없음	282	47.1%	해당 없음	284	47.7%
	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%

자료: 국토교통부 2019e를 토대로 저자 작성

표 4-35 | 사업 특성별 사업 추진 현황

구 분	사업 주체 확보			부지 확보			사업비 확보		
	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율
공공 임대 주택	확보	29	96.7%	국공유지	8	26.7%	확보	19	63.3%
	일부 확보	-	-	민간토지	12	40.0%	일부 확보	7	23.3%
	미확보	-	-	혼합사용	9	30.0%	미확보	3	10.0%
	해당 없음	1	3.3%	해당 없음	1	3.3%	해당 없음	1	3.3%
	전체	30	100.0%	전체	30	100.0%	전체	30	100.0%
주택 정비	확보	31	72.1%	국공유지	-	-	확보	25	58.1%
	일부 확보	2	4.7%	민간토지	35	81.4%	일부 확보	-	-
	미확보	8	18.6%	혼합사용	6	14.0%	미확보	10	23.3%
	해당 없음	2	4.7%	해당 없음	2	4.7%	해당 없음	8	18.6%
	전체	43	100.0%	전체	43	100.0%	전체	43	100.0%
커뮤 니티 인프라	확보	169	93.4%	국공유지	86	47.5%	확보	127	70.2%
	일부 확보	8	4.4%	민간토지	49	27.1%	일부 확보	34	18.8%
	미확보	4	2.2%	혼합사용	33	18.2%	미확보	12	6.6%
	해당 없음	-	-	해당 없음	13	7.2%	해당 없음	8	4.4%
	전체	181	100.0%	전체	181	100.0%	전체	181	100.0%
거버 넌스	확보	73	98.6%	국공유지	12	16.2%	확보	44	59.5%
	일부 확보	-	-	민간토지	5	6.8%	일부 확보	17	23.0%
	미확보	1	1.4%	혼합사용	2	2.7%	미확보	11	14.9%
	해당 없음	-	-	해당 없음	55	74.3%	해당 없음	2	2.7%
	전체	74	100.0%	전체	74	100.0%	전체	74	100.0%
마을 활력 사업	확보	77	95.1%	국공유지	27	33.3%	확보	55	67.9%
	일부 확보	2	2.5%	민간토지	24	29.6%	일부 확보	13	16.0%
	미확보	2	2.5%	혼합사용	5	6.2%	미확보	8	9.9%
	해당 없음	-	-	해당 없음	25	30.9%	해당 없음	5	6.2%
	전체	81	100.0%	전체	81	100.0%	전체	81	100.0%
기타	확보	176	92.6%	국공유지	59	31.1%	확보	133	70.0%
	일부 확보	5	2.6%	민간토지	47	24.7%	일부 확보	28	14.7%
	미확보	9	4.7%	혼합사용	21	11.1%	미확보	23	12.1%
	해당 없음	-	-	해당 없음	63	33.2%	해당 없음	6	3.2%
	전체	190	100.0%	전체	190	100.0%	전체	190	100.0%
전 체	확보	555	92.7%	국공유지	192	32.1%	확보	403	67.3%
	일부 확보	17	2.8%	민간토지	172	28.7%	일부 확보	99	16.5%
	미확보	24	4.0%	혼합사용	76	12.7%	미확보	67	11.2%
	해당 없음	3	0.5%	해당 없음	159	26.5%	해당 없음	30	5.0%
	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%

표 4-35 | 사업비 지원 주체별 사업 추진 현황 (계속)

구 분	운영 주체 확보			착공 여부			준공 여부		
	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율	구분	사업 수	비율
공공 임대 주택	확보	24	80.0%	착공	3	10.0%	준공	-	-
	미확보	5	16.7%	미착공	16	53.3%	미준공	17	56.7%
	해당 없음	1	3.3%	해당 없음	11	36.7%	해당 없음	13	43.3%
	전체	30	100.0%	전체	30	100.0%	전체	30	100.0%
주택 정비	확보	18	41.9%	착공	1	2.3%	준공	1	2.3%
	미확보	23	53.5%	미착공	23	53.5%	미준공	23	53.5%
	해당 없음	2	4.7%	해당 없음	19	44.2%	해당 없음	19	44.2%
	전체	43	100.0%	전체	43	100.0%	전체	43	100.0%
커뮤 니티 인프라	확보	91	50.3%	착공	6	3.3%	준공	3	1.7%
	미확보	90	49.7%	미착공	109	60.2%	미준공	112	61.9%
	해당 없음	-	-	해당 없음	66	36.5%	해당 없음	66	36.5%
	전체	181	100.0%	전체	181	100.0%	전체	181	100.0%
거버 넌스	확보	58	78.4%	착공	1	1.4%	준공	1	1.4%
	미확보	16	21.6%	미착공	22	29.7%	미준공	22	29.7%
	해당 없음	-	-	해당 없음	51	68.9%	해당 없음	51	68.9%
	전체	74	100.0%	전체	74	100.0%	전체	74	100.0%
마을 활력 사업	확보	41	50.6%	착공	1	1.2%	준공	1	1.2%
	미확보	39	48.1%	미착공	42	51.9%	미준공	42	51.9%
	해당 없음	1	1.2%	해당 없음	38	46.9%	해당 없음	38	46.9%
	전체	81	100.0%	전체	81	100.0%	전체	81	100.0%
기타	확보	111	58.4%	착공	2	1.1%	준공	-	-
	미확보	79	41.6%	미착공	91	47.9%	미준공	93	48.9%
	해당 없음	-	-	해당 없음	97	51.1%	해당 없음	97	51.1%
	전체	190	100.0%	전체	190	100.0%	전체	190	100.0%
전 체	확보	343	57.3%	착공	14	2.3%	준공	6	1.0%
	미확보	252	42.1%	미착공	303	50.6%	미준공	309	51.6%
	해당 없음	4	0.7%	해당 없음	282	47.1%	해당 없음	284	47.4%
	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%	전체	599	100.0%

자료: 국토교통부 2019e를 토대로 저자 작성

표 4-36 | 사업비 지원 주체별 사업비 집행 현황

사업유형	세부사업 특성	세부사업 수		사업비		집행률 (%)
		개	%	천원	%	
우리동네 살리기	마중물사업	106	63.10	142,319,828	55.45	3.58
	부처협업사업	5	2.98	355,500	0.14	0.00
	지자체 자체사업	6	3.57	4,076,513	1.59	0.00
	민간투자사업	-	-	-	-	-
	공공기관투자사업	7	4.17	5,534,000	2.16	14.29
	기타	44	26.19	104,382,789	40.67	4.75
	전 체	168	100.00	256,668,630	100.00	4.10
주거지 지원형	마중물사업	73	52.90	75,631,080	32.52	4.37
	부처협업사업	-	-	-	-	-
	지자체 자체사업	14	10.14	25,770,000	11.08	5.64
	민간투자사업	4	2.90	7,387,000	3.18	0.00
	공공기관투자사업	6	4.35	93,780,000	40.32	2.52
	기타	41	29.71	30,020,000	12.91	0.83
	전 체	138	100.00	232,588,080	100.00	3.24
일반 근린형	마중물사업	111	90.24	199,438,999	78.45	5.14
	부처협업사업	3	2.44	480,000	0.19	29.17
	지자체 자체사업	-	-	-	-	-
	민간투자사업	-	-	-	-	-
	공공기관투자사업	1	0.81	13,723,000	5.40	0.00
	기타	8	6.50	40,576,000	15.96	5.05
	전 체	123	100.00	254,217,999	100.00	5.68
중심 시가지형	마중물사업	82	48.24	197,218,200	28.72	6.97
	부처협업사업	4	2.35	40,540,000	5.90	6.57
	지자체 자체사업	2	1.18	780,000	0.11	25.00
	민간투자사업	-	-	-	-	-
	공공기관투자사업	7	4.12	199,526,000	29.06	7.30
	기타	75	44.12	248,544,923	36.20	15.68
	전 체	170	100.00	686,609,123	100.00	11.03
전 체	마중물사업	372	62.10	614,608,107	42.98	4.95
	부처협업사업	12	2.00	41,375,500	2.89	9.48
	지자체 자체사업	22	3.67	30,626,513	2.14	5.86
	민간투자사업	4	0.67	7,387,000	0.52	0.00
	공공기관투자사업	21	3.51	312,563,000	21.86	7.92
	기타	168	28.05	423,523,712	29.62	8.69
	전 체	599	100.00	1,430,083,832	100.00	6.19

자료: 국토교통부 2019e를 토대로 저자 작성

표 4-37 | 사업 특성별 사업비 집행 현황

사업유형	세부사업 특성	세부사업 수		사업비		집행률
		개	%	천원	%	
우리동네 살리기	공공임대주택	17	10.12	49,084,425	19.12	1.07
	주택정비	21	12.50	64,974,319	25.31	5.99
	커뮤니티·인프라	45	26.79	76,361,040	29.75	5.52
	거버넌스	28	16.67	8,733,896	3.40	2.84
	마을활력사업	16	9.52	14,290,000	5.57	5.65
	기타	41	24.40	43,224,950	16.84	3.08
	전 체	168	100.00	256,668,630	100.00	4.10
주거지 지원형	공공임대주택	9	6.52	80,024,000	34.41	2.18
	주택정비	17	12.32	39,848,000	17.13	0.00
	커뮤니티·인프라	37	26.81	65,388,690	28.11	3.58
	거버넌스	20	14.49	8,133,040	3.50	7.46
	마을활력사업	15	10.87	5,455,310	2.35	0.16
	기타	40	28.99	33,739,040	14.51	3.58
	전 체	138	100.00	232,588,080	100.00	3.24
일반 근린형	공공임대주택	2	1.63	17,123,000	6.74	0.00
	주택정비	3	2.44	26,000,000	10.23	0.00
	커뮤니티·인프라	39	31.71	96,795,968	38.08	2.45
	거버넌스	17	13.82	10,482,000	4.12	6.06
	마을활력사업	22	17.89	28,027,415	11.02	6.20
	기타	40	32.52	75,789,616	29.81	9.08
	전 체	123	100.00	254,217,999	100.00	5.68
중심 시가지형	공공임대주택	2	1.18	16,304,000	2.37	0.00
	주택정비	2	1.18	1,650,000	0.24	0.00
	커뮤니티·인프라	60	35.29	321,735,200	46.86	10.46
	거버넌스	9	5.29	11,408,623	1.66	18.14
	마을활력사업	28	16.47	135,504,500	19.74	7.22
	기타	69	40.59	200,006,800	29.13	12.78
	전 체	170	100.00	686,609,123	100.00	11.03
전 체	공공임대주택	30	5.01	162,535,425	11.37	1.26
	주택정비	43	7.18	132,472,319	9.26	2.92
	커뮤니티·인프라	181	30.22	560,280,898	39.18	6.10
	거버넌스	74	12.35	38,757,559	2.71	6.69
	마을활력사업	81	13.52	183,277,225	12.82	5.33
	기타	190	31.72	352,760,406	24.67	7.97
	전 체	599	100.00	1,430,083,832	100.00	6.19

자료: 국토교통부 2019e를 토대로 저자 작성

전체 사업의 평균 사업비 집행률은 6.19%로 10%가 채 되지 못했으며, 사업 유형 중에서는 중심시가지형의 사업비 집행률이 10%를 넘어 타 유형과 달리 전반적으로 사업이 빨리 추진된 것으로 나타났다. 사업비 지원 주체별로는 부처협업사업이 9% 이상으로 사업비 집행률이 가장 높았고, 민간투자사업은 아직 사업비가 집행되지 않은 것으로 나타났다. 사업 특성별로는 커뮤니티 · 인프라와 거버넌스의 집행률이 6%대로 상대적으로 높았고, 공공임대주택이나 주택정비사업의 경우 사업비 집행이 거의 이루어지지 않은 것으로 나타났다.

마중물사업은 전체 사업비의 40% 이상을 차지함에도 불구하고 사업비 집행이 상대적으로 낮아 국비 지원을 통하여 민간투자를 확보하고자 하는 도시재생뉴딜의 본연의 목적이 제대로 이루어지지 않은 것을 알 수 있다. 이는 민간투자사업이 아직 제대로 추진되지 않은 상황이 뒷받침한다. 사업 특성별로는 도시재생지원센터 운영과 같은 거버넌스의 사업비 비중이 3% 미만으로 매우 낮으나 집행률이 상대적으로 높은 것으로 사업 초기에는 재생사업을 위한 기반 구축이 먼저 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 커뮤니티인프라사업의 경우 사업비 비중도 높고 집행률도 비교적 높은 것을 볼 때, 다양한 기반시설을 확충하고 주거환경을 개선하고자 하는 도시재생의 목표가 적절하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 양호한 주거환경 제공을 위한 공공임대주택이나 주택정비사업의 추진은 매우 미흡한 것을 볼 수 있다.

(2) 연차별 추진실적 평가

「도시재생특별법」에서는 사업 추진 과정에서 매 년 연차별 추진실적평가를 진행하도록 하고 있다. 2017년 연차별 추진실적평가는 사업 종료단계인 13개 선도지역과 본격 추진단계인 일반지역 33곳의 특성을 감안하여 평가항목별 배점을 구분하였다. 따라서 유형별 특성(근린재생형 · 경제기반형)과 사업단계(선도지역 · 2차지역)를 고려하여 평가지표를 마련하였고 배점 역시 차별화하였다. 세부 평가지표로는 일자리 창출 성과, 마중물사업 종료 후 사업관리 방안 마련, 2017년 평가모니터링 결과반영 여부, 예산확보 · 집행실적, 홍보실적 등이 포함되었다.

2018년 연차별 추진실적평가에서는 사업유형을 구분하지 않고 거버넌스와 단위사업으로 구분하여 동일한 배점을 부여하여 평가하였다. 2017년도 평가와 비교할 때 단위사업의 효과에 대한 항목이 제외되다. 또한 2017년도 평가가 사업 추진실적에 초점이 맞춰졌던 것과 달리, 2018년도 평가에서는 사업 선정평가와 유사하게 각 사업의 목표와 타 사업과의 연계, 갈등관리 등에 대한 사항이 추가되었다. 따라서 2018년도 평가는 사업의 추진 과정에 대한 평가보다는 사업 자체에 대한 평가에 치우쳐졌다.

표 4-38 | 2017년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점

근린재생형	배 점	
	선도	2차
거버넌스 구축·운영	20점	40점
• 지원센터 활동 및 전담조직 역량	(10점)	(20점)
• 주민·민간참여 확대, 유관단체·부처 협력	(10점)	(20점)
사업계획 및 추진실적	80점	60점
• 신규고용확대, 상권활성화, 사업관리 지속방안, 생활인프라 개선	(50점)	(30점)
• 예산확보·집행실적	(20점)	(20점)
• 홍보추진 및 언론보도실적	(10점)	(10점)

경제기반형	배 점	
	선도	2차
거버넌스 구축·운영	20점	20점
• 전담조직, 행정협의회, 관련 부처협력	(5점)	(5점)
• 사업추진협의회, 공공·민간 협력실적	(10점)	(10점)
• 주민참여실적, 지원센터실적	(5점)	(5점)
사업계획 및 추진실적	40점	60점
• 주요 사업계획 추진실적	(15점)	30점)
• 지속가능성 확보	(10점)	(10점)
• 예산확보·집행실적	(10점)	(10점)
• 홍보추진 및 언론보도실적	(5점)	(10점)
사업효과	40점	20점
• 일자리 창출 및 도시경쟁력 제고	(20점)	(10점)
• 삶의 질 개선, 사회통합 효과	(20점)	(10점)

자료: 국토교통부 2018e를 토대로 저자 작성

2019년 연차별 추진실적평가의 가장 큰 변화는 단위사업 진도평가를 도입하여 S/W 사업은 주민참여 등 운영성과를, H/W사업은 부지확보 → 설계완료 → 착공 → 준공 실행정도에 따라 정량점수를 부여한 부분이다. 이에 따라 사업 연차별로 사업추진 실적에 대한 집행률 평가기준이 강화되었으며, 정량평가의 비중이 기존 평가들에 비해 확대되었다. 특히 예산 조기집행의 중요성 등을 감안하여 예산집행 배점을 50점으로 상향하였으며 부처연계사업의 중요성을 감안하여 부처연계사업도 평가를 실시하였다.

전년도 평가와 비교할 때, 사업의 추진 과정에 대한 보다 면밀한 검토가 이루어질 수 있는 기준이 제시되었다. 동시에 집행 실적 기준을 강화하여 단기간에 추진이 되어야 하는 도시재생사업 특성상, 사업의 조기 성과 달성을 위한 체계가 어느 정도 마련되었다고 볼 수 있다.

표 4-39 | 2018년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점

분 야	평가항목	
	대항목	세부항목
거버넌스 구축 및 운영 (100점)	전담조직 운영실적	도시재생전담조직, 도시재생추진단 도시재생행정협의회 역량 평가
	지역 현장지원실적	도시재생지원센터 활동 평가, 사업총괄 코디 활동 평가
	지역공동체 협력실적	도시재생대학 운영 평가, 주민참여 확대 평가
단위사업 평가 (100점)	사업개요 및 목표달성 현황	사업비, 사업목표, 타 사업과의 연계 등 평가
	사업수단 현황	사업주체, 사업부지, 사업방식 등 평가
	사업시행 및 관리현황	갈등관리, 운영관리 방안마련 등
	추진현황 및 주요내용	예산확보 및 집행실적, 홍보실적 등

자료: 국토교통부 2019f를 토대로 저자 작성

표 4-40 | 2019년 연차별 추진실적평가 기준 및 배점

<table>
<tr><th rowspan="2">분 야</th><th colspan="3">평가항목</th></tr>
<tr><th colspan="2">대항목</th><th>세부항목</th></tr>
<tr><td rowspan="3">거버넌스 구축 및 운영 (100점)</td><td colspan="2">행정지원 역량기반 (35점)</td><td>① 전담조직 활동여부(5)
② 전담인력의 수준(5)
③ 행정협의회(5)
④ 전담조직 질적 평가(15)</td></tr>
<tr><td colspan="2">현장지원 기반구축 (35점)</td><td>① 총괄코디 위촉 (10)
② 현장지원센터 운영 (15)
③ 현장지원센터 질적 평가(10)</td></tr>
<tr><td colspan="2">공동체 협력기반 (30점)</td><td>① 사업추진 협의회(5)
② 주민협의체 및 주민활동(7)
④ 도시재생대학 운영여부((5)
⑤ 공동체 협력 질적평가(13)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">단위사업 평가 (100점)</td><td colspan="2">진도평가 (50)</td><td>• 해당년도 사업목표 달성(50) • 미달성(0)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">예산집행 (50)</td><td>(30)</td><td>• 해당년도 집행 목표예산 집행 완료(30)
• 미완료시 집행률에 따라 차등 배점④</td></tr>
<tr><td>(20)</td><td>• 상반기 집행실적 60% 이상(20), 50% 이상(15), 40% 이상(10), 30% 이상(5), 30% 미만(0)</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 예산지침(`19.7, 기배포) 미준수시 해당 단위사업 점수 0점
• 마중물사업과 부처연계사업 모두 평가</td></tr>
</table>

자료: 국토교통부 2020b를 토대로 저자 작성

2017년 68개 도시재생뉴딜사업이 선정된 이후, 본격적으로 연차별 추진실적평가 대상이 된 2019년 연차별 추진실적평가는 2020년 5월 현재 평가가 진행 중에 있다. 평가 기준을 살펴보았을 때, 기존 2017년 평가에서 다루어진 신규고용확대, 상권활성화, 사업관리 지속방안, 생활인프라 개선, 고용확대 등 사업의 효과 및 성과에 대한 평가지표는 삭제된 반면, 진도평가, 예산집행 등에 대한 평가기준이 확대되어 사업물량에 대응하기 위한 평가체계로 전환되었음을 파악할 수 있다. 하지만 평가 기준이 매 년 변경되면서 사업 관리를 위한 자료 구축이 미흡해졌고, 매 년 새로운 평가 기준을 숙지하는 과정에서 행정적 낭비가 발생하였음을 알 수 있다. 따라서 평가 과정과 기준 모두 효율적이거나 타당하다고 볼 수 없다.

연차별 추진실적평가 과정이 효율적인가라는 질문에 대한 전문가평가에서는 추진실적평가가 공정률에 대한 모니터링에 치우쳐 있어 실제 사업관리에 별로 도움이 되지 않다는 응답이 많았다. 최근 사업물량이 증가하면서 지자체별로 세세한 평가가 어렵기 때문에 예산집행 실적을 위주로 평가가 이루어질 수밖에 없고 지자체 입장에서도 지속가능한 사업 추진에 대한 점검보다는 사업 집행실적을 독려하는 평가로 인식될 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 연차별 추진실적평가는 매년 사업 추진 여건에 따라 지속적으로 수정 · 보완이 되고 있기 때문에 향후 사업물량이 관리 가능한 수준으로 안정화되는 등의 상황 변화에 따라 보완이 얼마든지 가능하다. 요컨대 현재의 연차별 추진실적평가는 지금 당면하고 있는 사업추진 여건에 맞추어 효율성을 제고하기 위한 평가체계라고 생각되지만, 현장 상황을 파악하기 위한 평가 여건의 미흡, 지자체 성과관리 보고서 작성의 어려움 등을 감안하여 지속적으로 평가체계의 간소화와 내실화에 대한 고려가 필요하다.

표 4-41 | 사업 평가 전문가평가 결과

평가 기준	평가 질문	점수
효율적 추진	• 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	3.431
타당성	• 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	3.608

자료: 저자 작성

또한 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가에 관한 질문에 대하여 전문가들은 최신 연차별 추진실적평가의 경우, 예산집행률과 하드웨어형 사업실적에 치중한 나머지 지속가능한 사업의 운영관리 및 거버넌스, 사업의 성과 및 효과 등에 대한 모니터링이 미흡하다고 평가하고 있다. 이러한 의견은 연차별 추진실적평가 계획의 연혁 검토에서도 확인된다. 따라서 향후 지역별 도시재생사업의 성과에 대한 점검을 위해서는 광역지자체 및 광역 도시재생지원센터 등이 중심이 되어 사전조사, 평가, 모니터링 체계를 강화하는 것이 필요하다. 단순히 중앙정부 차원의 평가기준을 더 세분화하거나 강화하는 방식은 지자체의 부담을 높이는 문제를 발생시킬 가능성이 크기 때문에, 연차별 추진실적평가의 기준 및 체계 개선은 도시재생사업 주체의 역할 분담 방안과 함께 논의되어야 하는 사항이다.

(3) 사업 성과

도시재생 뉴딜사업은 정책 초기부터 성과를 파악할 수 있는 구체적인 지표가 제시되지 못했다. 따라서 정량적으로 사업의 성과를 평가하기에는 한계가 있다. 다만 도시재생뉴딜의 주요 목적 중 하나는 공공의 지원(마중물 사업)을 통하여 민간투자를 확대하여 지역 활성화를 도모하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 민간투자 실적을 통하여 마중물 사업의 성과를 평가하고자 하였다. 앞서 사업 추진 평가에는 연차별 추진실적평가 자료를 사용하였으나, 민간투자 관련된 내용은 평가 자료에 빠져있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 지차제에서 자체적으로 구축한 성과지표 자료를 사용하였다. 성과지표 자료에서는 주택도시기금 출자 및 투자 · 융자, REITs 자본금, 공공기관 투자, 기타 민간투자를 민간투자 실적으로 전제하고, 사업 선정연도 목표액 대비 실적 비율을 산정하였다.

2017년 선정된 도시재생 뉴딜사업 68개 중, 민간투자 목표액을 제시하였거나 민간투자 실적이 있는 사업은 모두 36개 였다. 이 중 민간투자 실적이 없는 사업은 모두 15개로 전체의 41%가 넘는다. 민간투자 목표액을 일부 달성한 사업은 모두 12개로,

평균 달성률은 30%가 약간 넘는다. 사업 유형별로는 일반근린형과 중심시가지형의 달성률이 약간 높고, 우리동네살리기 유형의 민간투자 실적은 미비하였다. 민간투자 목표액을 100% 달성한 사업은 모두 2개 이며, 민간투자 목표액이 없었음에도 추가로 투자를 받은 사업은 5개이다. 사업이 2017년 선정되었고, 해당 자료가 2020년 초에 작성된 것을 고려하여, 사업이 선정된 이후 3년이 못되는 기간 동안 민간투자 실적은 기대에 못 미치는 것으로 나타났다. 특히 우리동네살리기 유형의 경우 마중물 사업의 지원 기간이 4년 내외인 것을 감안할 때, 해당 유형의 민간투자 실적은 매우 미흡하다.

표 4-42 | 민간투자 실적

달성률	우리동네 살리기	주거지 지원형	일반근린형	중심 시가지형	경제기반형	소계
0%	3 (20.0%)1)	6 (40.0%)	3 (20.0%)	3 (20.0%)	0	15 (41.5%)2)
0 ~ 100% (평균 달성률)	1 (8.3%)	2 (16.7%)	4 (33.3%)	4 (33.3%)	1 (8.3%)	12 (33.3%)
	52.4%3)	14.8%	50.2%	20.7%	11.4%	31.4%
100%	2 (100.0%)	0	0	0	0	2 (5.6%)
100% 초과	1 (50.0%)	1 (50.0%)	0	0	0	2 (5.6%)
추가 달성	1 (20.0%)	1 (20.0%)	0	3 (60.0%)	0	5 (13.9%)
전 체	8	10	7	10	1	36

주 1) 소계 대비 비율
2) 전체 대비 비율
3) 해당 사업 유형의 평균 민간투자 달성률
자료: 국토교통부 2019g를 토대로 저자 작성

5. 언론 분석 결과

도시재생뉴딜 정책에 대한 여론을 파악하기 위하여 2014년부터 2020년도 1사분기까지 총 47개 언론사(18개 중앙지, 29개 지방지)의 도시재생 관련 기사를 분석하였다 41) . 도시재생사업이 처음 추진된 2014년부터 생성된 관련 기사는 28,000개였으며, 이 중 중앙지가 보도한 기사는 37.4%이고, 지방지의 기사는 62.6%이다. 연도별로는 정책이 처음 추진된 2014년에는 전체 기사 수의 13.2%만이 보도되었고, 2016년도 일반사업 추진 과정에서는 보도량이 잠시 줄었다가 2019년에 전체 기사의 약 25%가 발표되어 정책에 대한 언론의 관심이 점진적으로 증가한 것을 알 수 있다[5].

먼저 도시재생에 대한 언론의 관심 있는 주제가 무엇인가를 파악하기 위하여 다차원 구조를 통해 주요 추출어 그룹을 분석하였다. 각 추출어 그룹에 포함된 주요 추출어를 살펴봤을 때, 언론에서 다룬 5대 주제는 1) 도시재생 뉴딜사업 및 정책 자체, 2) 공모 및 전략 수립, 3) 실행 방안 및 대상 지역과 예산 확보, 4) 시행 주체 및 시행 전략, 5) 경제적 및 기타 효과 등이다. 사업 시행 주체로는 국토교통부가 가장 많이 언급되어 언론에서는 사업 선정의 권한이 있는 국토교통부를 사업의 주요 주체로 바라보고 있는 것을 알 수 있다. (부록4. 2) 분석결과 (1) 주요 추출어 그룹 참고)

다음으로 각 연도에 주요 이슈로 다루어진 언론 주제를 살펴보기 위해 추출어와 연도별 대응도를 분석하였다. 2018년 이후 최근 들어 출연 빈도가 높아진 이슈로는 도시재생' '도시재생사업' 등 정책 자체에 대한 추출어와 '정비' '규모' '공모사업' 등의 정책 시행에 대한 주제의 언급 빈도가 높았다. 반면에 이전 연도에는 '시민', '예산', '원도심' 과 같은 정책의 배경과 목적에 대한 이슈와 특정 지역(부산, 대전, 청주 등)에 대한 추출어가 산발적으로 대응되어 나타났다. 이러한 결과는 도시재생뉴딜 정책에 대한 언론의 본격적인 논의가 2018년도 이후에 집중된 것을 의미하며, 그 이전에는 지자체의 해당 사업에 대한 홍보나 필요성 등이 주로 논의된 것으로 해석된다. (부록4. 2) 분석결과 (2) 연도별 주요 이슈 분석 참고)

5) 빅카인즈 (https://www.bigkinds.or.kr/ 2020년 4월 1일 접속)

도시재생뉴딜 정책의 사업 유형 및 추진 주체에 대한 언론의 관심도 변화 추이를 알아보기 위하여 총 15개의 주체 및 사업 유형[6]에 대한 주제어의 출현 횟수를 조사하였다. 정책 주체로는 중앙 정부나 지자체를 언급한 기사가 전체의 약 30%로 가장 높은 비율을 차지하였고, 그 다음으로 '주민협의체(23%)', '지원센터(6.8%)', '공기업(6.6%)'의 출현 빈도도 높았다. 이는 앞서 언급한 것과 같이 도시재생사업의 주요 주체로 정부가 인식되고 있음에도 불구하고, 타 정비사업과 달리 주민의 역할에 대한 인식이 점차 증가하고 있다고 해석된다. 또한 도시재생 뉴딜사업 추진 과정에서 한국토지주택공사(LH)와 같은 공기업의 역할이 커지는 상황 역시 언론 기사에서 보여진다. 사업 유형에 대한 출현 빈도 분석에서는 '주거지지원형 사업(3.4%)'과 '근린재생형(0.8%)'의 빈도수가 경제기반형(2.1%)이나 중심시가지형(1.0%)보다 높아 아직까지는 주거환경의 개선에 대한 기대가 더 높은 것을 알 수 있다. 하지만 이러한 언론 분석 결과는 근린재생형 사업 유형의 물량이 상대적으로 더 크기 때문인 것으로 해석될 수도 있다. 사업 주체 및 사업 유형의 주제어 간 연관성 정도를 분석한 결과, 언론 기사 수 및 비율은 '정부 및 지자체'가 가장 높았으나 언론 논의의 중심은 '주민협의체'인 것으로 나타났다. 또한 정부 및 지자체는 경제기반형 유형과 상대적으로 높은 관계성을 보이고, 주민협의체 및 지원센터는 지역생활권 사업과 밀접한 관계를 가지고 있었다. 이는 도시재생뉴딜이 지역 주도의 사업이며, 특히 광역 선정의 근린재생형 사업의 경우 주민협의체나 지원센터와 같은 거버넌스의 구축이 매우 중요함을 보여준다. 또한 경제기반형과 같은 지역 활성화를 위한 대규모 사업에의 정부의 역할이 얼마나 중요한가도 알려준다. (부록4. 2) 분석결과 (3) 연도별 주요 이슈 분석 참고)

정책에 대한 언론 기사의 논조의 변화를 확인하기 위하여 긍정도와 부정도를 측정하는 오피니언 마이닝을 실시하였다. 분석에는 총 144개의 긍정어와 38개의 부정어가 선택되었고, 긍정적 어휘는 전체 기사에서 약 2만 5천 번(92%), 부정어는 약 7천 번(26%) 등장하였다. 연도별 긍정어와 부정어의 출현 빈도는 큰 차이가 없었으며, 도시

6) **사업 주체**: 정부 및 지자체, 주민협의체, 공공 및 민간 사업, 지원센터, 공기업, 협의체, 협동조합, 민간 투자, 민간업체, 사회적 기업
사업 유형: 경제기반형, 지역생활권, 중심시가지형, 근린재생형, 주거지 지원형

재생뉴딜에 대한 언론의 논조는 전반적으로 중립적이나 다소 긍정적인 어조를 띄고 있는 것으로 나타났다. 특히 주민참여나 지원센터 운영에 대한 논조는 희미하게나마 긍정적인 어조(J_C=0.07)가 부정적인 어조 (J_C=0.03)에 비해 높았다. 하지만 일자리 창출에 대한 논조는 연결성이 약하나 부정적인 어조를 띄는 것으로 나타나 일자리 창출이 재생사업의 목표로는 부족함을 증명하였다. 또한 연관어 네트워크상의 다른 주제어들을 연결하는 정도를 확인한 결과, 평가어들 중 '목표달성'이 가장 높은 중심도를 보였다. 이는 해당 정책에 대한 언론의 논의에서 목표달성에 대한 논의가 가장 기타 주제어의 논의를 촉발시키는 역할을 한 것을 의미한다. 2018년도 이후 언론 기사의 논조가 증가한 것을 고려할 때, 이제는 정책의 성과의 가시화에 대한 기대가 높아지고 있는 것으로 해석된다. (부록4. 2) 분석결과 (4) 오피니언 분석 참고)

CHAPTER 5

지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

1. 평가 결과 종합 | 145
2. 도시재생뉴딜 정책 개선방향 | 150
3. 정책 개선방안 | 155
4. 기대 효과 및 연구의 한계 | 166

CHAPTER 5

지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

본 장에서는 먼저 4장에서 진행한 도시재생뉴딜 정책평가 결과를 종합하였고, 정책 개선 방향을 제시하였다. 또한 관련 법제도의 단기적 개선방안과 함께 앞으로의 도시재생 관련 정책이 나아가야 하는 장기적인 방향을 제안하였다. 다음으로 본 연구의 한계와 연구결과의 제한적인 부분들에 대해 언급하였다. 또한 향후 연구를 위한 과제를 제시하여 앞으로 도시재생 정책이 보다 지속가능하게 추진될 수 있는 기반을 강화하고자 하였다.

1. 평가 결과 종합

앞서 4장에서는 도시재생뉴딜 정책의 쟁점에 대하여 예비평가, 전문가평가, 숙의평가의 3가지 평가를 진행하였고, 그 결과는 <표5-1>과 같다. 먼저 도시재생뉴딜 체계에 대하여 「도시재생특별법」과 기본방침은 수립 초기에 도시재생 정책 추진을 위해 적합한 역할이 부여되었고, 변화하는 환경에 따라 타당하게 개정된 것으로 전문가평가 결과 응답되었다. 하지만 개정 내용 검토 결과 도시재생사업이 도시재생 뉴딜사업으로 전환되는 과정에서 사업의 내용과 규모, 추진 방식 등이 변경되었음에도 불구하고, 법과 방침에 대대적인 변화는 없었다. 따라서 비록 현재 법과 방침이 초기 도시재생사업을 시작할 당시의 내용으로 구성되어 있으나, 실제 사업 추진에는 큰 문제는 없는 것으로 보여진다. 정책 목표의 경우 물리적 환경 개선과 지역 경제 활성화 및 일자리 창출, 공동체 회복이 도시재생뉴딜 정책의 근본적 취지를 잘 살리고 있는 것으로 평가되었다. 다만 도시 활력 회복과 일자리 창출의 경우 현재의 방식으로는 목표 달성에 한계가 있을 것으로 예상되어 정책 목표의 일부 수정이 필요할 것으로 보인다. 참여 주체별

역할에 있어서는 광역과 공기업의 역할이 부적합하며, 실제로 사업 추진 과정에 제 역할을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 성공적인 사업 추진을 위하여 구체적이고 실효성있는 광역과 공기업의 역할 재정립 필요하다. 또한 현재 시스템으로는 지속가능성이 확보되지 못하므로 이에 대한 정책 개선 방안 역시 요구된다.

표 5-1 | 도시재생뉴딜 전문가평가 결과 종합

평가 영역	평가 기준	평가 질문	결과
도시재생 특별법	적합한 역할	• “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	4.792
	타당성	• 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	4.528
국가도시재생 기본방침	적합한 역할	• “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	4.765
	타당성	• 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	4.558
뉴딜 정책목표	부합성	• 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	
		① 삶의 질 향상	5.528
		② 도시 활력 회복	5.481
		③ 일자리 창출	4.627
		④ 공동체 회복 및 사회 통합	5.151
	목표 달성	• 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	
		① 삶의 질 향상	4.135
		② 도시 활력 회복	3.863
		③ 일자리 창출	3.216
		④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.226
로드맵 성과목표	부합성	• 성과목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	
		① 삶의 질 향상	5.096
		② 도시 활력 회복	5.059
		③ 일자리 창출	4.265
		④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.863
참여 주체별 역할	적합한 역할	• 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	
		① 중앙정부 역할	4.882
		② 광역 지자체 역할	3.923
		③ 기초 지자체 역할	4.686
		④ 광역지원센터 역할	3.412
		⑤ 기초지원센터 역할	4.451
		⑥ 현장지원센터 역할	4.510
		⑦ 공기업 역할	3.694
		⑧ 지원기구 역할	4.585
		⑨ 지역주민 역할	4.577

표 5-1 | 도시재생뉴딜 전문가평가 결과 종합 (계속)

평가 영역	평가 기준	평가 질문	결과
참여 주체별 역할	충실성	• 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있는가?	
		① 중앙정부 역할	4.686
		② 광역 지자체 역할	3.843
		③ 기초 지자체 역할	4.627
		④ 광역지원센터 역할	3.480
		⑤ 기초지원센터 역할	4.412
		⑥ 현장지원센터 역할	4.824
		⑦ 공기업 역할	3.600
		⑧ 지원기구 역할	4.755
		⑨ 지역주민 역할	4.260
지속가능성	지속성	• 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?	3.078
도시재생 전략계획	부합성	• 실제 전략계획이 '도시재생 추진전략'에 부합한 역할을 하고 있는가?	3.800
	적합한 수단	• 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	3.577
	효율적 추진	• 전략계획 수립 과정이 효율적인가?	3.353
도시재생 활성화계획	부합성	• 실제 활성화계획이 '도시재생 실행계획'에 부합한 역할을 하고 있는가?	4.472
	적합한 수단	• 실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있는가?	4.231
	효율적 추진	• 활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적인가?	3.340
쇠퇴진단	부합성	• 쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하는가?	
		① 인구 감소율	4.962
		② 노후주택 증가율	4.906
		③ 사업체 감소율	4.698
	타당성	• 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	3.094
사업 선정	타당성	• 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	
		① 매 년 정해진 물량의 사업지를 선정	3.226
		② 매 년 100건 규모의 사업지를 선정	2.712
	타당성	• 도시재생뉴딜 사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당한가?	4.135
	효율적 추진	• 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	3.712
	타당성	• 도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당한가?	4.154
사업 유형	타당성	• 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	
		① 유형별 사업 규모	3.615
		② 유형별 사업 내용	4.038
		③ 유형별 적용 지역	4.120
	타당성	• 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당한가?	
		① 도시 규모에 상관없이 동일한 기준 적용	2.774
		② 수도권 - 비수도권 도시 간 동일한 기준 적용	3.000

표 5-1 | **도시재생뉴딜 전문가평가 결과 종합** (계속)

평가 영역	평가 기준	평가 질문	결과
사업 유형	타당성	• 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	3.558
	부합성	• 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	3.453
세부사업	적합한 수단	• 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	
		① 삶의 질 향상	4.923
		② 도시 활력 회복	4.423
		③ 일자리 창출	3.740
		④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.200
	예상 성과	• 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	
		① 삶의 질 향상	4.750
		② 도시 활력 회복	4.231
		③ 일자리 창출	3.440
		④ 공동체 회복 및 사회 통합	4.118
사업 추진	성과 달성	• 계획대로 사업이 추진되고 있는가?	미흡
		• 계획대로 예산이 집행되고 있는가?	미흡
연차별 추진실적 평가	효율적 추진	• 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	3.431
	타당성	• 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	3.608
사업 성과	성과 달성	• 마중물 사업이 계획대로 성과가 달성되고 있는가?	미흡

자료: 저자 작성

도시재생뉴딜 계획에 있어서는 전략계획과 활성화계획 모두 긍정적인 평가를 받지 못했다. 특히 전략계획은 모든 항목에서 평가 점수가 낮았다. 구체적으로 도시재생 추진전략으로서의 제 역할을 하지 못하고 있으며, 적절한 수단을 제공하지도 못하고 과정 역시 효율적이지 못한 것으로 응답되었다. 실제로 전략계획이 활성화계획과의 차별성 없는 내용을 포함하고 있어 활성화지역 지정만의 목적으로 활용되고 있으며, 사업 추진 과정에서 일부 변경이 발생할 경우 전략계획부터 변경해야 하는 비합리적인 과정으로 원활한 사업 추진에 방해가 되고 있는 것으로 나타났다. 따라서 전략계획의 적절한 역할과 필요성, 그리도 포함 내용에 대한 심도 있는 고민이 필요하다. 활성화계획의 경우 실행계획으로서 적합한 역할을 하고 있으나 너무 경직되어 있고, 전략계획과의

관계로 인하여 수립 및 변경 과정이 비효율적인 것으로 평가되었다. 따라서 전략계획의 개선과 연계하여 활성화계획도 보다 간단하게 수립 및 변경이 가능하면서 동시에 실제 사업 추진을 위한 내용으로 개선할 필요가 있다.

도시재생뉴딜 사업 시행에 있어서는 쇠퇴진단과 사업의 선정과 유형 구분 모두 타당하지 못한 것으로 판단되었다. 먼저 쇠퇴진단의 경우 필수 쇠퇴지표가 미흡한 것이 쇠퇴지역 선정의 한계로 지적되었다. 또한 정해진 물량 위주의 선정 방식과 과정 역시 쇠퇴지역 개선이라는 도시재생뉴딜의 근본적 목표 달성에 큰 도움이 되지 못하는 것으로 나타났다. 사업 유형 역시 도시의 규모나 역량 등의 특성을 무시한 채 전국에 동일한 기준이 적용되는 것이 타당하지 못하며, 현재의 유형 구분이 효율적이지 못한 것으로 나타났다. 따라서 지역 특성을 반영하여 실제로 사업이 필요한 지역이 적시에 선정될 수 있도록 선정 기준이나 사업 유형을 재편할 필요가 있다. 또한 사업 유형별 세부사업 구성에 있어서도 유형별, 지역별 특성이 적절하게 반영되도록 정책적 개선이 요구된다. 사업 추진 및 성과는 아직까지는 사업 추진이 미흡하며, 성과 역시 미미한 것으로 나타났다. 2017년 선정된 시범사업의 경우 국비 지원 완료가 다가오고 있으므로, 국비 지원을 통하여 조속한 사업 추진과 성과 달성을 목표로 하는 도시재생뉴딜 취지에 맞게 보다 원활한 사업 추진이 가능하도록 정부가 고민하여야 한다. 사업의 추진 실적을 모니터링하는 연차별 추진실적평가는 매 년 평가 시 기준과 방식이 변경되어 현장의 혼란을 가중시키고 있으므로, 보다 간결하면서 효과적인 평가 방식의 확립이 필요하다. 또한 사업 완료 후의 평가에 대한 체계가 없으므로 선정과 모니터링, 완료 후 평가라는 전체 평가 체계의 보완이 요구된다.

2. 도시재생뉴딜 정책 개선방향

1) 도시재생뉴딜 체계

도시재생뉴딜 체계에 대한 평가 결과, 정책 개선이 필요한 부분은 정책 목표, 참여 주체별 역할과 지속가능성이다. 현재 도시재생뉴딜의 4대 정책목표의 경우 수준이 일정하지 못하며 일부 목표는 단기간의 사업 추진으로 달성이 어렵다. 따라서 직접적인 효과로 파악하기 어려운 일자리 창출 목표는 도시 활력 회복의 세부 목표로 변경하는 것이 바람직하다. 또한 목표 체감도와 달성도를 높이기 위하여 사업 유형별로 추구하여야 하는 개별 목표의 정의를 차별화하고, 그에 적합한 세부목표를 제시하는 것이 더욱 효과적인 사업 추진에 도움이 될 수 있다. 따라서 현재의 정책목표 중 도시 활력 회복과 같이 단기간에 달성하기 어려운 목표는 장기적 관점에서 단계별로 세부목표를 제시하되, 사업 유형별로 중점적으로 추구하여야 하는 목표를 차별화하여 사업 구상을 지원하는 방향으로의 개선이 필요하다.

참여 주체별 역할에 대해서는 광역의 역할이 불분명하고 비합리적이라는 평가가 지배적이었다. 따라서 광역에 명확한 역할을 부여하되 해당 역할을 제대로 수행할 수 있도록 전문 인력을 확보할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 기본방침에서는 지방자치단체의 역할에 있어 광역과 기초의 구분 없이 제시하고 있으므로, 이를 명확하게 구분하는 것이 필요하다. 또한 사업의 성과를 높일 수 있는 공기업의 적극적 참여를 위해 도시재생 뉴딜사업에의 참여가 공기업 평가에 반영될 수 있는 등의 실질적인 유도 방안 역시 검토되어야 한다.

현재 도시재생뉴딜 정책은 지속가능성이 확보되지 못했다는 지적이 많다. 따라서 지역 주도의 지속가능한 사업 추진을 위해 사업비 지원 비율을 사업 기간 이내와 사업 완료 후 관리기간 이내로 구분하는 방안을 고려해야 한다. 관리기간 동안 지원되는 공공재원은 인센티브 형식으로 사업 성과와 관리운영 방안의 충실성 등에 따라 차등화하는 것이 중요하다. 또한 안정적이고 지속적인 예산 지원과 지역 주도의 사업 추진 역량

강화를 위하여 다양한 재원 확보 및 지역 내 수익구조 구축 방안을 조속히 마련하여야 한다. 로드맵에서는 재원 확보 및 민간투자 활성화, 지역 내 선순환경제 활성화를 위하여 자역발전투자협약이나 사회성과연계채권, 준BTO 방식, 크라우딩 펀딩, 임팩트 투자펀드, 리츠 등 다양한 수단을 제시하였으나, 일부 역량이 있는 지자체에서만 몇몇 수단을 사용하고 있다. 따라서 중앙 정부가 다양한 수단이 손쉽게 적용될 수 있는 기반을 선제적으로 마련하는 것이 필요하다.

2) 도시재생뉴딜 관련 계획

도시재생뉴딜 관련 계획에서는 전략계획과 활성화계획 모두 개선이 필요한 것으로 평가되었다. 먼저 보다 효율적인 도시재생뉴딜 추진을 위해서는 장기적으로 전략계획을 폐지하는 방안을 고민하여야 한다. 현재 전략계획은 도시재생을 위한 전략적 내용을 포함하지 못하고 있으며, 타 계획과의 상충 문제도 있다. 따라서 단순히 활성화지역 지정의 역할만을 하고 있는 전략계획을 폐지하고, 상충 문제가 있는 '도시 · 군기본계획' 내에 도시재생에 대한 별도의 항목을 신설하여 보다 체계적인 재생사업이 추진될 수 있는 기반을 마련하는 방안을 고려하여야 한다. 전략계획에서 제시하여야 하는 도시재생전략은 재생사업뿐만 아니라 시 · 군의 미래상과 지역 내에서 추진 중인 다양한 개발사업과 체계적인 연계가 필요하므로, 이러한 상충 문제를 해결하기 위하여 도시 · 군기본계획에 포함하는 것이 바람직하다. 전략계획의 역할 문제와 함께 전략계획 수립과 활성화계획 수립으로 이어지는 행정 중복 문제 역시 지속적으로 제기되고 있다. 또한 선(先)활성화지역 지정은 오히려 사업의 원활한 추진을 방해할 수 있으므로, 전략계획이 폐지될 경우 활성화지역 개념 대신 활성화계획에서 직접 사업구역을 지정하도록 하는 방안 역시 검토가 필요하다. 이러한 경우 도시 · 군기본계획 내 전략계획 부분에서는 계획이 수립되는 지자체 전 지역에 대하여 현황 분석과 문제점 도출을 통하여 활성화가 필요한 지역을 제시할 수 있을 것이다. 다만 기존 전략계획에서의 활성화지역처럼 명확한 경계 구분이 아니라 대략적인 구역 개념과 바람직한 추진방향 정도만을

포함하도록 하는 것이 효율적이다.

전략계획이 도시 · 군기본계획의 하위 내용으로 포함되게 되면 활성화계획에서는 기본계획 내 전략계획 내용을 토대로 도시재생뉴딜 사업구역을 지정하고, 구체적인 사업 내용(예산과 수단, 주체, 기간 등)을 제시하는 것이 필요하다. 사업 구상 항목에서는 실제 사업구역에 대한 정밀한 쇠퇴진단과 현황 및 지역 자원 검토 등을 실시하고, 현재 활성화계획에 포함되는 상위계획 등의 내용 보다는 주변에서 추진 중인 타 사업과의 연계 내용을 중점으로 서술하도록 하여야 한다. 또한 사업 구상 과정에서 지역 주민이나 중간 지원조직의 적극적 참여를 유도하여 문제점 해결을 위한 세부사업 도출 과정이 논리적으로 기술되도록 하는 것이 중요하다. 사업 추진의 효율성 강화를 위해서는 활성화계획 변경 시 마중물사업이나 핵심 앵커시설 관련 주요 변경 내용은 특별위원회 심위 제외한 국토교통부 승인을 받도록 하고, 그 외 경미한 변경 내용에 대해서는 광역지자체(시도)와 기초지자체(시군구)에 위임하여 절차를 간소화하는 것이 필요하다.

3) 도시재생뉴딜 사업 시행

도시재생뉴딜 사업 시행에 대한 평가에서는 쇠퇴지표, 사업 선정과 유형, 평가 모두 부정적인 결과가 나왔다. 먼저 사업 선정 시 사용하는 쇠퇴지표의 경우 현재 사용 중인 3개의 지표 외에 사업구역 선정을 위한 지표를 보완하되, 사업 유형별 특성에 따라 필수적으로 적용하는 지표와 선택적으로 사용 가능한 지표를 제시하는 방안을 고민할 수 있다. 이런 경우 쇠퇴도 개선이 도시재생뉴딜의 성과 달성과 직접적으로 연결되어 사업의 효과를 체계적으로 관리할 수 있도록 사업 유형별로 목표 성과를 진단할 수 있는 차별화된 지표를 포함하여야 한다. 또한 보완된 쇠퇴지표와 관련된 자료는 지자체에서 지속적으로 구축하여 사업의 운영 · 관리에 활용하도록 하여야 한다. 효율성을 높이기 위하여 쇠퇴지표 자료 구축은 '도시재생 종합정보체계'를 활용하되, 사업 관련 공무원뿐만 아니라 지원기구와 중간지원조직, 주민 등 접근 권한을 확대하여 다양한 의견 교환이 이루어질 수 있도록 하는 것이 도움이 될 것이다.

사업 선정 방식에 대해서는 매 년 선정되는 물량(100건)에 대한 기준을 폐지하고, 한 해 지원할 수 있는 최대 지원금을 매 년 초 상황에 따라 발표하여 수시 공모를 통하여 질 높은 계획을 선정할 수 있는 체계로 전환하는 방안을 고민해볼 수 있다. 올해의 경우 코로나19 대응에 막대한 예산이 소요되고 있으며, 지역에서도 도시재생보다는 지역 경제 회복이나 보건 · 의료 관련 시설 확충이 더욱 시급한 문제이므로 유연한 사업 선정과 예산 지원이 이루어질 수 있는 체계가 필요하다. 또한 수시 공모 방식으로 전환하여 지나치게 많은 물량을 단기간에 평가함으로써 발생하는 평가의 질 하락 문제를 해결하되, 이를 위해 사업 선정을 위한 전담 인력을 확충하여야 한다. 사업별 예산 지원에 있어서도 확정 금액과 인센티브를 분리하여 사업 유형별로 확정된 예산 지원 이후 성과에 따라 추가적인 사업비를 증액하여 마중물 사업 완료 이후에도 지속가능성을 확보할 수 있는 지원 방식이 요구된다. 마지막으로 사업 선정을 위한 평가체계를 보완하되, 거버넌스나 지역 주민 참여 등은 필수 평가 항목으로 구성하고, 나머지는 사업 구상 항목에서는 제시한 콘텐츠 중심으로 평가하는 것이 바람직하다.

사업 유형에 있어서는 중복된 사업 유형을 정리하여 간소화하고, 유형별 규모나 적용 지역 등에 대한 기준을 없애고 지원 금액에 대한 기준만을 제시하여 실제 사업이 필요한 지역에 필수적인 세부사업이 추진될 수 있도록 개선하여야 한다. 사업 유형은 규모가 아니라 사업 내용을 기반으로 하되, 법에서 제시한 경제기반형/근린재생형 또는 차별화된 특성을 가진 경제기반형/중심시가지형/근린재생형으로 간소화하고, 이에 맞춰 법을 개정하는 것이 필요하다. 또한 도시 규모별 · 유형별 차별화된 기준을 마련하되, 특히 대도시 – 중소도시, 수도권 - 비수도권으로 구분하여 실제 지역의 특성을 고려하여 사업이 추진될 수 있도록 하는 것도 중요하다. 이러한 유형 구분은 재정사업 중심의 접근과 민간투자 중심의 접근에 대한 기준이 될 수 있다. 마지막으로 세부사업 구성은 권장 사항으로 하되, 간소화된 유형별로 강조하는 목표를 명확히 하고 사업 선정시 이러한 부분이 제대로 제시되었는가를 평가하는 과정이 필요하다. 지역 특성 반영에 대한 평가를 강화하기 위해서는 사업지에 대한 '쇠퇴진단 – 현안 도출 – 쇠퇴원인 파악 – 지역 특성 반영'의 과정에 대한 평가 기준을 강조해야 한다.

효과적인 사업 추진을 위하여 정책목표별 세부사업은 유형별, 지역 특성별로 차별화하여 제시하는 것이 필요하다. 예를 들어 일자리 창출의 경우 근린재생형에서의 일자리 창출 사업과 경제기반형에서의 일자리 창출 사업이 동일할 수 없으므로 각각의 유형과 지역 특성에 적합한 세부사업을 권장하여야 한다. 또한 앞서 제시한 바와 같이 일자리 창출을 주요 정책목표가 아닌 도시활력 회복이나 공동체 활성화의 세부목표로 전환하는 것도 고민할 수 있다. 유형별로 경제기반형의 경우 산업 기능 확대나 도심 활성화를 통한 일자리 확보 방안을, 근린재생형의 경우 지역 내 화합 도모와 공동체 활성화를 통한 지역 일자리 창출 방안을 제시하는 것이 중요하다.

마지막으로 사업 평가에 있어서는 광역 차원에서 책임감 있는 성과관리가 이루어질 수 있도록 광역 주도의 사전평가 – 모니터링 - 사후평가 체계를 구축하되, 지자체의 평가 부담을 약화시킬 수 있는 확정된 평가지표 시스템을 개발하는 것이 필요하다. 이 경우 지속적인 데이터 구축이 가능한 체계를 도입하고, 기구축된 도시재생종합정보체계의 사업별 정보를 적극 활용할 수 있다. 필요한 경우 정성적 평가 방법을 도입하여 모니터링을 통한 컨설팅이 이루어질 수 있는 방안을 모색하되, 특정 주체에 부담이 가중되지 않도록 전문 인력 확보 방안도 함께 고려하여야 한다.

3. 정책 개선방안

1) 단기 개선방안

단기적인 개선방안은 '사업 신청 및 평가 가이드라인(이하 사업 가이드라인)' 에 반영이 가능하다. 사업 가이드라인에서는 당해 연도의 도시재생 뉴딜사업 선정 방향과 선정 규모 및 대상, 총액 예산, 선정 일정 및 기준, 사업 유형 등 구체적인 사업 선정에 대한 내용이 포함된다. 각 지자체는 활성화계획(안) 접수 한 달 전에 발표되는 사업 가이드라인에 맞춰 활성화계획(안)을 작성한다. 따라서 사업 가이드라인을 통하여 사업 시행과 관련된 구체적인 사항에 대한 개선이 가능하다. 매 년 추진 중인 도시재생사업 추진실적 평가를 통해 사업 추진 및 관리 부분의 보완이 필요하다.

(1) 사업 선정 방식 개선

보다 효율적인 사업 관리와 효과적인 성과 달성을 위해서는 먼저 사업 가이드라인에 포함되는 당해 연도 선정 물량에서 기존 100곳 이내를 탈피하고 최대 지원 금액만을 명시하는 방안을 검토하여야 한다. 이와 함께 기존 사업 가이드라인에서는 광역 선정 물량과 중앙 선정 물량을 고정해 놓았으나, 이러한 기준을 폐지하고 지원 예산 총액만을 명시한 다음, 사업 유형별로 최대 지원 금액에 대한 규정만을 남겨 놓는 것이 바람직하다. 이를 통하여 해당 연도의 사회경제적 환경에 따라 선정 물량의 조정이 가능하고, 지자체 여건과 역량에 맞춰 사업을 선정할 수 있다. 이러한 방법을 통하여 현재 문제가 되고 있는 과도한 사업 추진에 따른 관리 문제와 예산 문제가 해결될 수 있을 것이다.

사업 선정에 대한 고정 물량이 폐지되고 최대 지원 금액만이 남게 되면 현재 지정 공모 수시 공모 방식으로의 전환이 가능하다. 지정 공모 방식은 공모 일정이 주어지면 그에 맞춰 지자체에서 활성화계획(안)을 작성하여 일시에 제출하고 평가하는 방식으로, 사업 가이드라인 발표 후 한 달 정도의 준비 기간이 있기 때문에 역량이 부족한

지자체는 질이 낮은 계획(안)을 제출하게 된다. 하지만 전국에 고르게 일정 물량을 선정해야 하는 과정에서 이러한 질이 낮은 활성화계획(안)이 선정되게 되고, 이에 따라 사업 추진에 문제가 발생하는 경우가 목격된다. 따라서 질 높은 계획을 통하여 보다 원활한 사업을 추진하기 위해서는 지자체가 준비할 수 있는 충분한 시간적 여유를 갖는 것이 중요하고, 수시 공모를 통하여 이러한 문제를 해결할 수 있다. 다만 접수 후 선정까지 소요되는 기간을 고려하여 분기별로 일정을 정해놓고 진행하는 방식이 효과적일 것이다. 이를 위해 국토교통부는 매년 초에 당해 연도의 선정 물량과 지원 금액을 발표하여야 하며, 사업 선정 및 평가 전담 인력 확충이 요구된다.

기존의 물량 위주의 선정 대신 선정 및 평가 전담 인력 확충을 통한 수시공모 방식으로 전환할 경우, 사업 선정 물량이 감소되고 이에 따라 보다 여유로운 선정 평가가 가능해진다. 현재 선정 평가의 문제점 중 하나는 지나치게 많은 물량을 일정 기간 동안 평가함에 따라 실현가능성 및 타당성 평가의 부문별 배점을 토대로 수동적인 평가가 이루어지고 있다는 것이다. 이에 따라 지역 특성을 제대로 반영하지 못한 사업이 추진되기도 하며, 사업의 효과를 지속적으로 모니터링하기 어려워진다. 따라서 현재 실현가능성 및 타당성 평가에서 제시하는 부문별 배점을 토대로 일부 필수 평가 항목을 제시한 후, 콘텐츠 중심의 정성적 평가 부분을 늘리는 방식으로의 전환이 필요하다. 또한 평가 기준 중 매 년 구축 가능한 지표를 포함하여 사업의 효과를 모니터링 할 수 있는 방안 역시 요구된다.

그림 5-1 | 사업 선정 방식에 대한 단기적 개선 방안

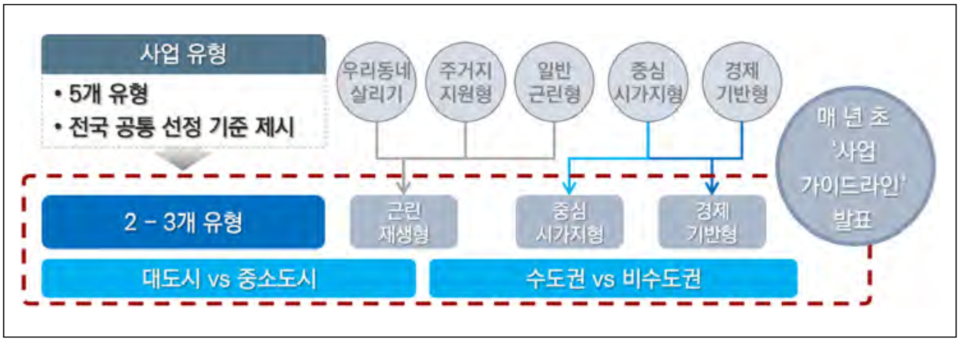
자료: 저자 작성

(2) 사업 유형 보완

사업 유형 간소화 및 효과적인 세부사업 제안을 위해서는 간소화된 사업 유형에 따라 신청 가이드라인을 차별화하고, 사업 유형별 중심 목표에 따라 세부사업이 적절하게 구성될 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 사업 유형은 현재 5개(우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형)에서 「도시재생특별법」에서 명시한 2개 유형(근린재생형, 경제기반형) 내지 특성에 따른 3개 유형(근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형)으로 축소하는 방안을 고민할 수 있다. 2개 유형으로 구분 시, 현재의 우리동네살리기와 주거지지원형, 일반근린형은 근린재생형으로, 중심시가지형과 경제기반형은 경제기반형으로 나뉠 수 있다.

사업 가이드라인에서 사업 유형별 특징을 제시할 때에는 현재 사업 규모나 대상 지역, 권장 면적, 국비 지원 금액과 집행 기간이 아닌, 개별 유형의 구체적인 사업 내용과 목표, 최대 지원 금액 정도만을 명시하는 것이 바람직하다. 또한 유형별 선정 기준에 대해서는 경우 대도시와 중소도시, 수도권과 비수도권에 따른 차별적인 기준을 마련하는 것이 필요하다. 또한 사업 유형별로 지자체가 참고할 수 있는 메뉴판을 폐지하되 각 유형별 강조하는 목표를 제시하여 지자체 특성을 반영한 사업 구성이 가능하도록 하여야 한다.

그림 5-2 | 사업 유형에 대한 단기적 개선 방안



자료: 저자 작성

(3) 사업 관리 개선

연차별 추진실적 평가에 대한 사항은 「도시재생특별법」제24조 및 동법 시행령 제31조에 명시되어 있다. 이에 따르면 국토교통부 장관은 매 년 1월 15일까지 '연차별 추진실적 평가계획(이하 추진실적 평가계획)'을 시 · 도지사에 통지하고, 시 · 도지사는 전년도 추진실적을 평가하여 매 년 2월까지 국토교통부 장관에게 제출하여야 한다. 체계적인 사업 관리 기반 마련을 위해서는 추진실적 평가계획을 매 년 초 선정계획 발표와 동시에 제공하되, 매년 축적된 자료를 통하여 사업의 성과를 지속적으로 모니터링 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

현재 평가 기준은 거버넌스, 사업의 2개 항목으로 나뉘어 있으며, 대부분이 사업의 추진실적(사업 진도, 예산 집행)에 초점이 맞춰져 있다. 따라서 사업이 얼마나 추진되고 있는가는 파악이 되지만, 그 결과 및 효과가 어떻게 나타나고 있는가에 대한 평가는 매우 미흡하다. 이는 현재의 추진실적 평가가 당해 연도 사업 추진 현황을 점검하고 그 결과를 차년도 사업에 환류하는 것을 목적으로 추진되고 있기 때문이다. 하지만 보다 효과적이고 체계적인 사업 관리를 위해서는 이러한 평가 결과가 지속적인 자료로 구축되고, 사업 전과 후를 비교할 수 있는 자료로의 가치가 부여되어야 한다. 따라서 세부사업의 성과를 지속적으로 모니터링 할 수 있는 일관된 지표를 마련하되, 도시재생종합정보체계를 활용하여 지속적인 데이터 구축이 가능한 시스템을 개발하는 것이 중요하다. 또한 사업의 추진실적과 성과를 함께 모니터링하여 해당 사업의 문제를 정성적인 방법을 통하여 파악하고, 컨설팅을 통하여 사업의 추진 가능성을 높이는 방안 역시 고민되어야 한다.

2) 장기 개선방안

도시재생뉴딜의 장기적 개선방안은 향후 보다 성공적이고 체계적이고 사업 추진 및 관리를 위한 내용으로 이는 도시재생뉴딜에 대한 상위 법령인 「도시재생특별법」과 기

본방침 등의 개정을 통하여 가능하다. 또한 원활한 사업 추진을 위한 현재의 계획 체계를 개선하거나 합리적인 평가체계 등을 마련하는 것 역시 필요하다. 앞으로의 도시정책에서도 도시재생의 역할은 중요하므로, 보다 지속적인 정책 추진을 위해서는 관련 법제도의 개선과 함께 체계적인 운영 관리 기반을 마련하는 것이 요구된다.

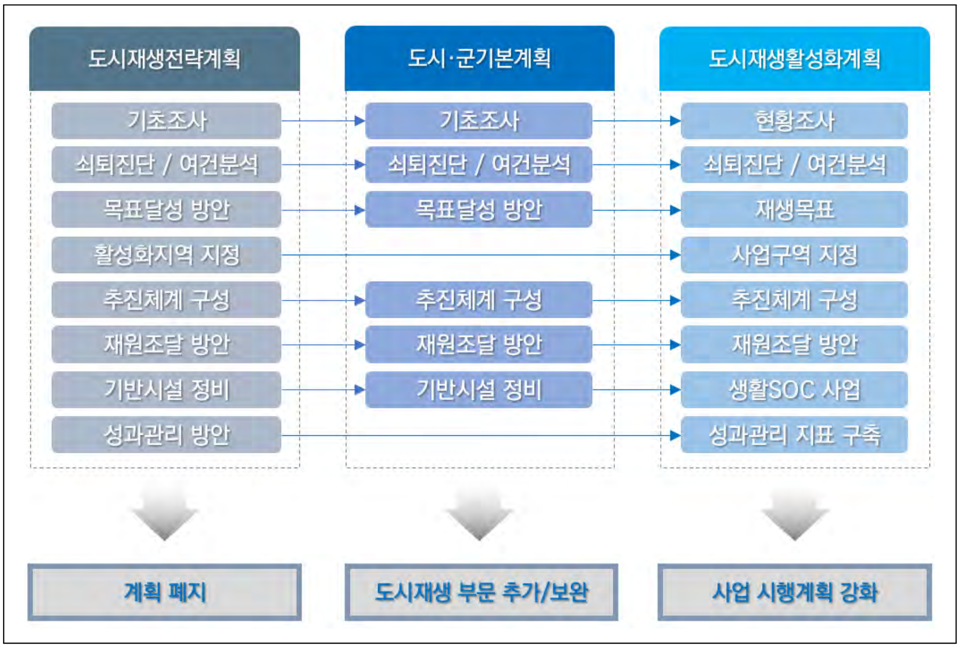
(1) 전략계획 및 활성화계획 개선

평가 결과 현재의 전략계획의 역할이 불분명하며, 5년 내외의 사업 기간을 고려할 때 현장의 문제점에 즉각적으로 반응하기에는 전략계획에서 활성화계획 변경으로 이어지는 과정이 너무 소모적인 것으로 나타났다. 따라서 단순히 활성화지역 지정의 역할만을 하고 있는 전략계획의 역할 재정립이 필요하다. 장기적으로는 전략계획을 폐지하는 대신 지역에 대한 검토와 도시재생 전략적인 내용을 도시 · 군기본계획의 일부 항목으로 포함하고, 활성화계획에서는 사업 구역 지정과 더불어 구체적인 사업 실행계획에 집중하는 방안으로의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 「도시재생특별법」에서 전략계획 부분을 삭제하고 활성화계획의 내용을 보완하며, 도시 · 군기본계획과의 연계성을 강조하는 방향으로 개정하여야 한다. 동시에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 도시재생에 관한 부분을 추가하고 도시재생 뉴딜사업과의 관계를 명확하게 하는 것이 요구된다. 또한 세부적으로는 '도시재생전략계획 수립 가이드라인'을 폐지하고, '도시재생활성화계획 수립 가이드라인'에 1) 도시 · 군기본계획의 전략계획 내용을 기반으로, 2) 체계적인 쇠퇴 진단을 통하여 사업 구역을 지정하고, 3) 주민들의 적극적인 참여를 통하여 지역 문제 해결을 위한 콘텐츠를 도출할 수 있는 방안을 보완하는 것이 필요하다.

전략계획이 폐지되면 도시재생뉴딜 추진에 있어 활성화계획의 중요성이 커지므로, 법과 가이드라인에서 이러한 부분에 대한 내용이 추가되어야 한다. 먼저 활성화계획에서는 기존 전략계획에서 담당하면 활성화지역에 준하는 사업구역 지정이 포함되어야 한다. 여기에서 사업구역이란 활성화지역과 같이 지자체 내 도시재생사업을 추진할 수

있는 모든 지역이 아니라 실제 사업이 추진되는 특정 지역을 말한다. 다만 전략계획이 폐지되면서 활성화지역 개념이 부재하므로, 도시 · 군기본계획에서 지역 내 쇠퇴진단 결과에 따라 재생사업이 필요한 지역의 기준을 제시하고, 그에 맞춰 활성화계획에서 구체적인 사업구역을 지정하는 방안을 마련해야 한다. 또한 재생 전략과 그에 따라 구성된 단위사업 내용을 보다 구체화하되, 그 외 내용은 최대한 요약하여 실행계획에 준하는 내용으로 활성화계획을 개선하여 원활한 사업 추진을 도모하는 방향으로의 개선이 요구된다. 또한 현장 상황에 따라 활성화계획 변경을 유연하게 하고 행 · 재정적 한계를 해결하기 위해 마중물사업이나 핵심 앵커시설과 관련된 내용 변경 시 국토교통부 담당 사업과의 승인만으로 변경이 가능하도록 관련 법령의 개정이 필요하다. 또한 그 외 활성화계획의 경미한 변경 내용에 대한 기준을 확대하여 광역과 기초 지자체의 권한을 강화하고 보다 효율적인 사업 진행을 지원하여야 한다.

그림 5-3 | 도시재생뉴딜 계획에 대한 장기적 개선 방안



자료: 저자 작성

표 5-2 | 도시재생특별법 개선 방향

구 분	개선 방향
관련 정의 보완	• 법제2조(정의) 항목에 도시재생뉴딜에 대한 명확한 정의 추가 • 전략계획 및 전략계획 수립권자 관련 항목 삭제 • 활성화계획 구분을 사업 유형에 맞춰 수정
전략계획 관련 내용 수정 · 보완	• 법제6조(다른 법률과의 관계) 항목에 전략계획 관련 내용이 도시 · 군기본계획에 반영될 수 있는 조항 마련 • 법제12조(도시재생전략계획의 수립), 법제13조(도시재생전략계획의 내용), 법제14조(도시재생전략계획 수립을 위한 기초조사), 법제15조(주민 등의 의견청취), 법제16조(특별시 · 광역시 · 특별자치시 또는 특별자치도 도시재생전략계획의 확정), 법제17조(시 · 군 도시재생전략계획의 승인), 법제18조(주민 제안) 항목을 전략계획 폐지에 따라 내용 수정 * 이를 위해서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제19조(도시 · 군기본계획의 내용) 항목과 함께 '도시 · 군기본계획 수립지침'의 개정이 요구됨
도시재생지원센터의 역할 구분	• 법제11조(도시재생지원센터의 설치) 항목에 광역과 기초, 현장에 대한 역할 구분 추가 • 령제15조(도시재생지원센터의 업무) 항목에 센터 유형별 업무 내용 명확화
활성화계획 내용 보완	• 법제19조(도시재생활성화계획의 수립) 항목에 활성화지역 폐지에 따라 사업 구역 확정 관련 내용 추가, 사업 구역 내 효과적인 사업 추진을 위해 내용 보완 령제25조(도시재생활성화계획 작성기준 및 작성방법) 항목에 사업 구역 내 정밀한 진단과 주민의 적극적 참여를 통한 계획 수립을 위한 내용 보완
활성화계획 수립 및 변경 절차 간소화	• 령제26조(도시재생활성화계획의 경미한 변경) 항목에 경미한 변경 사항을 확대, 절차 간소화
쇠퇴진단 기준 보완	• 령제17조(도시재생활성화지역 지정의 세부 기준)에서 필수 쇠퇴지표를 추가하고, 대도시와 중소도시, 수도권과 비수도권에 차등적인 기준 제시
민간투자 활성화 강화	• 법제26조(도시재생사업의 시행자) 도시재생 뉴딜사업 시행자에 민간부분을 추가
체계적 사업 평가 방안 마련	• 법제29조(도시재생종합정보체계의 구축) 항목에 도시재생 종합정보체계를 통하여 사업 평가 관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 적용 방안 추가 • 령제31조(도시재생활성화계획 추진실적 등의 평가) 항목에 구체적 계획 내용과 제출 자료, 평가 지표 등을 마련함

자료: 저자 작성

(2) 쇠퇴지표 보완 및 사업 유형 간소화

앞서 현재 사용 중인 쇠퇴지표가 쇠퇴지역을 선정하기에는 부족하고 지역 특성이 반영되기에 한계가 있다고 평가하였다. 따라서 쇠퇴지표를 보완하는 것이 필요하나, 쇠퇴지표에 관한 사항은 특별법과 기본방침에서 규정하고 있어 이에 대한 개정이 시간이 소요되며 이미 쇠퇴진단에 따라 활성화지역이 지정되어 있으므로 단기간에 이러한 부

분을 개선하기는 어렵다. 그러므로 도시재생의 목표에 따라 보다 세밀하게 쇠퇴지역을 선정하고, 사업 선정부터 추진 및 성과까지의 전 과정에 활용될 수 있는 지표체계의 개발이 필요하다. 쇠퇴지표는 지역의 특성을 반영할 수 있도록 필수지표와 선택지표로 구분하되, 선택지표는 지역의 역량과 특성을 반영하여 선택이 가능한 지표로 구성하여야 한다. 여기서 각각의 쇠퇴지표가 도시재생의 목표와 어떻게 연계되는가를 명확히 하고, 그에 따라 정책의 성과를 진단할 수 있는 체계 역시 마련되어야 한다. 다만 도시재생뉴딜 유형에 따라 강조하는 목표가 다르므로, 유형별로 쇠퇴지표를 차등화하는 방안 역시 고민할 수 있다. 이와 함께 도시재생의 성과로 측정 가능하도록 정책 목표를 조정하는 방안 역시 요구된다.

사업 유형 역시 법제도와 실제 현장에서 적용되는 유형이 달라 체계적인 사업 추진이 어려우며, 유형별로 큰 차별성이 없는 것 역시 문제로 제기되었다. 단기적으로는 사업 선정 과정에서 유형을 재조정 하는 방안도 있으나, 근본적으로 특별법과 기본방침에서 유형을 간소화하고 각 유형별 명확한 개념을 제시하는 것이 필요하다.

표 5-3 | 기본방침 개선 방향

구 분	개선 방향
정책목표 보완	• 2.2 도시재생의 목표 항목에 정책목표를 로드맵과 일치시키고, 각 목표별 구체적인 세부목표를 제시, 일자리 창출 목표는 도시 활력 회복의 세부 목표로 변경
주체별 역할 명확화	• 2.4 도시재생에서 각 주체별 역할, (2) 지방자치단체의 역할 항목에서 광역과 기초 지자체의 역할을 구분하고, (5) 도시재생지원기구/도시재생지원센터의 역할 항목에서도 역시 광역과 기초, 현장 지원센터의 역할 구분
지속가능성 확보	• 3.2 도시재생사업 재정지원 확대, 3.2.2 도시재생 활성화를 위한 마중물 지원 항목에서 마중물 예산이 사업 기간 내 지원과 사업 완료 후 인센티브 지급으로 추진될 수 있는 방안 마련
전략계획 폐지 및 활성화계획 변경	• 4. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 작성 방향 및 원칙에서 4.1 도시재생전략계획 항목에 전략계획 항목을 폐지하고 도시 · 군기본계획에 내용을 포함할 수 있는 방안 마련 • 4.2 도시재생활성화계획 항목에서 활성화계획이 사업 구역 지정부터 구체적으로 진행될 수 있도록 보완
쇠퇴진단 보완	• 6. 도시쇠퇴기준 및 진단기준 항목에서 필수 쇠퇴지표를 보완하고, 지자체가 지역 역량과 특성에 따라 선택하여 사용할 수 있는 다양한 선택지표를 대도시와 중소도시, 수도권과 비수도권에 차등적인 기준으로 제시

자료: 저자 작성

(3) 참여 주체별 역할 명확화 및 지속가능성 확보

현재 기본방침에서는 지자체의 역할을 전략계획과 활성화계획 수립과 재정 조달계획 마련 등에 한정하고 있다. 실제로 이러한 역할은 광역과 기조지자체의 역할이 혼재되어 있으며, 향후 국비 지원이 완료된 이후에는 지자체의 역할이 보다 강조되어야 한다. 도시재생 정책에서 도시재생뉴딜 정책으로 전환되는 과정에서 광역 지자체는 선정 및 평가 등의 권한을 부여받았다. 또한 전략계획 수립을 통하여 지역 전체 재생정책의 전략을 수립하고 다양한 재생사업과 관련 사업을 연계 및 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 하지만 이러한 부분이 관련 법제도에 제대로 명시되어있지 못하며, 체계적인 준비 없이 도시재생뉴딜로 전환되는 과정에서 광역이 주어진 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우가 발생하였다. 따라서 특별법과 기본방침의 개정을 통하여 광역 지자체와 기초 지자체의 역할을 명확히 하는 것이 필요하다. 또한 앞으로 추가적인 재생사업을 발굴하고 추가적인 민간투자를 확보하기 위해서는 광역 지자체뿐만 아니라 광역 도시재생지원센터의 역할 역시 구체적으로 제시되어야 한다. 지자체의 재생정책은 광역이 기획하고 기초에서 담당하는 구조로 진행되어야 하며, 이를 위해서는 광역과 기초가 수행하여야 하는 구체적인 업무와 함께 행재정적 지원을 받을 수 있는 방안을 중앙 정부에서 정리 · 배포하는 방안을 고민할 수 있다. 여기에는 로드맵에서 제시한 다양한 재원 마련 방안에 대한 보다 구체적인 내용이 포함되어야 할 것이다. 또한 공공임대주택이나 어울림 센터와 같이 수익성이 낮으나 지역에 필수적인 사업 추진에는 공기업의 역할이 중요하므로, 재생사업에의 참여를 공기업 평가에 반영하여 적극적인 사업 참여를 유도하는 방안 역시 고려할 수 있다.

향후 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해서는 무엇보다 현재의 국비 지원 방식을 변경하는 것이 필요하다. 현재 국비 지원은 짧게는 3년(우리동네살리기), 길게는 5년(중심시가지형, 경제기반형)에 불과하다. 따라서 5년 내외 기간 동안 사업이 완벽하게 완료되고 운영 기반이 마련되어야 하나, 거버넌스 구축, 관련 계획 수립, 공사 착공 및 준공 등이 해당 기간 동안 완료되는 것은 불가능하다. 실제 평가 결과에서도 활성화계획 수립에만 1년이 넘는 기간이 소요되며, 사업 선정이 된 후 1년이 지났음에도 사업

주체도 선정되지 못한 경우도 있었다. 국비 지원이 완료된 이후 도시재생지원센터를 지속적으로 운영하거나 지역 내에서 추가적인 사업을 연계하여 지역 활성화를 이어가는 것이 필요하나, 이는 지자체 역량에 좌우된다. 하지만 대부분의 도시재생 뉴딜사업이 쇠퇴지역을 대상으로 하는 것을 고려하면, 국비 지원 완료 후 사업 관리를 지자체나 지역에 기대하는 것은 한계가 있다. 따라서 사업의 성공 가능성을 높이고 지속가능한 관리 운영을 위해서는 국비 지원 완료 후에도 추가적인 지원이 필요하다. 하지만 모든 사업에 추가적인 지원을 하는 것은 지역 역량 강화에 장애가 될 수 있으므로, 국비 지원 기간을 나눠 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가적인 지원을 하는 방안이 바람직하다. 따라서 현재의 일정 기간 동안 완료되는 지원 방식을 개선하여 사업 기간 내 일정 부분을 지원하고, 완료 후 사업 성과 평가에 따라 추가적인 지원을 이어가는 방안을 마련하여야 한다. 이를 위해서는 관련 법령의 개정과 함께 사업 성과를 평가할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 사업의 성과는 사업의 전후를 비교하는 것과 함께 목표한 바를 얼마만큼 달성하였는가를 함께 파악하여야 한다. 따라서 단순히 사업 완료 후 일회성에 그치는 평가 체계가 아니라 사업 전 - 사업 추진 과정 - 사업 완료 후로 이어지는 평가 체계가 필요하다. 사업 추진 이전에는 사업이 얼마나 지역 문제를 해결에 최적화된 목표를 수립하였는가를, 사업 추진 과정에서는 사업이 계획대로 원활하게 추진되고 있는가를, 사업 완료 후에는 목표한 바를 성공적으로 달성하였는가를 확인하여야 한다. 따라서 사업 전 과정에 걸치는 체계적인 평가체계의 마련을 통하여 사업 추진 과정에서 진단되는 문제점을 해결하고, 완료 후에는 성과에 따라 추가적인 지원이 가능하다. 평가체계는 도시재생종합정보체계를 활용하되, 필수 지표와 선택 지표로 나뉘어 일관된 관리가 되도록 하여야 하며, 이를 통하여 사업 전 과정에 걸친 자료 구축을 통하여 도시재생뉴딜의 성과 관리가 가능할 것이다. 또한 해당 도시재생종합적보체계에의 접속 권한을 담당 공무원과 지원지구 담당자, 중간 조직 및 주민 등으로 차등화하여 사업 추진 및 관리에 활용되도록 하는 방안 역시 마련되어야 할 것이다.

그림 5-4 | 사업 관리에 대한 장기적 개선 방안

자료: 저자 작성

4. 기대 효과 및 연구의 한계

본 연구에서는 도시재생뉴딜의 추진이 중간 단계를 넘어선 시점에서 정책의 전반적인 내용과 사업 추진 현황을 진단하여 앞으로의 정책 추진이 보다 체계적일 수 있는 방안을 모색하였다. 특히 평가 과정에서 다양한 전문가들과 현장의 의견을 수렴하였으며, 활성화계획과 연차별 추진실적 평가, 언론 기사 등 수집 가능한 다양한 자료를 토대로 평가를 진행하여 도시재생뉴딜 정책에 대해 다양한 각도에서 평가를 실시하였다. 따라서 평가 결과 자체만으로 지금까지의 도시재생뉴딜 정책을 검토한 결과로의 중요성을 가진다. 이를 토대로 지속적인 물량 증가와 지자체의 업무 가중, 완료된 사업의 지속가능성 제한 등의 문제를 심도 있게 고민할 수 있는 토대를 마련한 것이 하나의 효과라 할 수 있다.

하지만 본 연구에서는 도시재생뉴딜 정책 추진 현황을 다양한 자료를 통하여 분석하였으나, 사업이 추진된 지 3년이 채 지나지 않은 시점에서 자료 구득에 제한이 있었으며, 평가 결과를 토대로 제안한 관련법 개정 등의 개선에 장시간이 소요될 수 있다. 이에 지속적인 자료 구축과 그를 통한 진단, 빠른 법 개정 등을 위한 추가 연구가 필요하다. 또한 본 연구에서 제시한 단기·장기적 개선방안의 추진을 위해서는 추가적인 연구를 통하여 최적의 정책 개선방안을 도출하는 것 역시 요구된다.

참고문헌

REFERENCE

【 인용 문헌 】

강문수. 2018. 통합적 도시관리 체계마련을 통한 '도시재생 뉴딜사업' 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구. 세종: 법제연구원.

건설교통부. 2006. 11. 「살고싶은 도시만들기」 추진계획. 경기: 건설교통부.

관계부처 합동. 2015. 2016년 통합 재정사업 평가 지침(안). 보도자료 (2015. 12. 15)

관계부처 합동. 2018. 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵. 보도자료 (2018. 3. 27)

국가균형발전위원회. 2019. '20년도 취약지역 생활여건 개조사업 가이드라인. 서울: 국가균형발전위원회.

국민고충처리위원회. 2005. 2005년도 정부업무 평가지침. 서울: 국민고충처리위원회.

국토교통부. 2013. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2014a. 도시재생전략계획 수립 가이드라인. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2014b. 도시재생선도지역 사업 모니터링·평가 계획(안). 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2017a. 2017년 도시활력증진지역 개발사업 관리 및 활성화 연구. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2017b. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018a. 국가도시재생기본방침. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018b. 도시재생 뉴딜사업(경제기반형) 도시재생활성화계획 수립 및 사업 시행 가이드라인. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018c. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018d. 「국토계획평가에 관한 업무처리지침」. 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2018e. 2017년도 도시재생지역 추진실적 평가계획(안). 세종: 국토교통부.

국토교통부. 2019a. 도시재생 뉴딜사업 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인. 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2019b. 2019년 혁신도시 종합발전계획 이행계획 및 실적 평가계획. 보도자료(2019. 5. 22)
국토교통부. 2019c. 도시재생 뉴딜사업 (우리동네살리기) 실행(활성화) 계획 수립 및 사업시행 가이드라인(안). 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2019d. '20년 도시재생 뉴딜사업 설명회. 도시재생 신규제도 설명회, 1월 21일. 세종: 정부세종컨벤션센터.
국토교통부. 2019e. '20년 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인. 도시재생 신규제도 설명회, 1월 21일. 세종: 정부세종컨벤션센터.
국토교통부. 2019f. 2018년도 도시재생지역 추진실적 평가계획(안). 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2019g. 도시재생활성화계획 추진실적(2018년) 종합평가 보고서. 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2020a. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 (2019년 하반기). 세종: 국토교통부.
국토교통부. 2020b. 도시재생활성화계획 추진실적(2019년) 종합평가 보고서. 세종: 국토교통부.
국토교통부 · LH. 2014. 도시재생 전략계획 가이드라인. 세종: 국토교통부.
김영록. 2011. 정부정책과 성과평가. 서울: 한국학술정보.
김예성. 2017. 도시재생지원센터 현황과 개선과제. 서울: 국회입법조사처.
김창석. 2009. 우리나라 도시재생정책의 현황과 과제. 서울경제
김태현, 양재섭, 장남종, 장준영, 임재욱, 박귀원, 김수현, 윤기학. 2017. 서울형 도시재생 모니터링 · 평가체계 연구. 서울: 서울연구원.
김호철. 2011. 도시재생 법제개편 방향 –도시정비 관련법의 통합을 중심으로. 도시재생 법제개편을 위한 공청회, 5월 12일. 서울: 서울교육문화회관.
나용환. 2018. 도시재생 뉴딜사업과 공공의 역할. 2018 한국도시설계학회 춘계학술대회

특별세미나, 4월 21일. 서울: 서울시립대학교.
노화준. 2004. 정책평가론(3판). 경기: 법문사.
두리공간환경연구소. 2011. 살고싶은 도시만들기 시범도시 사업의 성과와 과제. 세종: 국토연구원.
박성남, 김민경. 2016. 도시재생사업 기반 구축 단계의 경험과 과제. 세종: 건축도시공간연구소.
박숙현. 2012. DAC Peer Review 의 소개와 원조평가. Journal of International Development Cooperation, 7권, 3호: 185-196.
박정은, 임상연, 송지은, 김태영, 강혜규, 김륜희, 박주영, 조미향, 진영효, 양세훈. 2019. 국토균형발전을 위한 지속가능한 마을만들기 정책방안. 세종: 국토연구원.
배유진. 2019. 협동조합 참여 확대를 통한 도시재생사업의 지속가능성 제고 방안. 국토정책Brief 704호. 세종: 국토연구원.
변창흠. 2012. 뉴타운·재개발 사업의 구조적인 문제와 대안적 개발모형. 부동산 포커스, 46권, 3호: 4-12.
서민호, 배유진, 권규상, 김유란, 박성경, 백지현, 이건원, 이상훈. 2018. 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안. 세종: 국토연구원.
서수정, 윤주선. 2014. 근린재생형 도시재생사업 성과평가를 위한 용역. 세종: 건축도시공간연구소.
서울특별시. 2012. 뉴타운, 재개발 수습방안. 보도자료 (2012. 1. 30)
서태성, 김현식, 이원섭, 문정호, 윤혜철, 박세훈, 임상연. 2006. 지방분산 · 분권과 국토균형발전의 대응과제. 경기: 국토연구원.
성광식. 2018. 도시재생 뉴딜사업과 LH의 지원체계. 국민 복지 구현을 위한 도시재생 정책 및 방향 포럼, 3월 2일. 서울: 의원회관.
성중탁. 2019. 우리나라 도시재생 뉴딜사업 관련 법정책의 방향. 법과 정책연구, 19권, 3호: 441-469.
유해연, 유아람. 2018. 도시재생 뉴딜활성화 계획의 개선방향 연구. 한국주거학회 2018

추계학술발표대회 논문집, 30권, 2호: 307-310.
윤혜정, 안현진, 송애정, 박주현. 2018. 도시재생선도사업 평가 및 법제도 개선방안. 서울: 국회입법조사처
이보람, 허자연. 2018. 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 대안 연구. 도시행정학보. 31권, 1호: 1-9.
이삼수, 김주진, 이상준, 황규홍. 2018. 도시재생 선도지역의 사업추진 모니터링 및 정보활용 방안 연구. 대전: 토지주택연구원.
이승우. 2018. 도시재생 뉴딜사업의 로드맵과 과제. 건설동향브리핑 654호. 서울: 한국건설산업연구원.
이승재, 안태훈, 김현실. 2018. 도시재생 뉴딜 분석. 서울: 국회예산정책처.
이왕건, 김진범, 박소영, 권규상, 송지은, 정유선, 민범식. 2017. 도시재생사업의 미래 전망과 발전방안. 세종: 국토연구원.
이왕건. 2018. 도시재생 뉴딜의 추진과 정책방향. 건축, 62권, 6호: 9-13.
이윤식. 2010. 정책평가론(1판). 서울: 대영문화사.
이윤식. 2014. 정책평가론(2판). 경기: 대영문화사.
이윤식. 2015. 정책평가론(3판). 경기: 대영문화사.
이진희, 임상연, 박종순, 이왕건, 박민숙. 2018. 도시경제기반형 젠트리피케이션 지표 개발 및 활용방안 연구. 세종: 국토연구원.
이태희. 2019. 도시재생 인정사업 도입에 따른 기대와 우려. 건설동향브리핑 743호. 서울: 한국건설산업연구원.
이태희. 2020. 2020년, ‘도시재생 뉴딜사업 Season 2’ 본격화. 건설동향브리핑 739호. 서울: 한국건설산업연구원.
임상연, 이진희, 권규상, 최정윤, 손경주, 송준환. 2019. 일자리 창출을 위한 도시재생사업 활성화방안 연구. 세종: 국토연구원.
임상연, 이진희, 정은진. 2020. 도시재생 뉴딜사업 평가체계 구축 및 운영관련 용역. 세종: 국토교통부.

임상연, 장철순, 변필성, 이진희, 김중은, 서민호, 이승욱, 김수진, 권규상, 정은진, 홍나은, 박보미, 김성제, 윤세진. 2018. 도시재생사업 타당성 평가 및 성과관리 방안. 세종: 국토연구원.

장남종, 김상일, 이현정, 백세나. 2017. 서울형 도시재생 주요 이슈와 향후 과제. 서울: 서울연구원

정은진. 2019. 도시재생 광역지원센터의 역할정립 방안. 세종: 국토연구원.

정주희. 2014. 뉴타운·재개발 출구전략의 쟁점 및 개선과제. 부동산연구, 24권, 4호: 7-24.

정지선. 2019. OECD 개발원조위원회 (DAC) 평가기준 개편 논의와 시사점. 세종: 대외경제정책연구원.

조승연 · 천지영. 2011. 지역별 특성을 반영한 도시재생사업 다각화 방안. LHI Journal, 2권, 2호: 137-143.

한국국제협력단. 2019. 종료평가업무 수행 길라잡이. 한국국제협력단. 경기 수원

홍성결, 박종혁, 한난성, 이상준. 2012. OECD DAC 성과평가기준을 이용한 ODA 평가 한 베 산업기술학교 사례. 비교경제연구, 19권, 1호: 101-149.

Anderson, A. B. 1975. Policy experiments: selected analytic issues. Sociological Methods & Research, 4(1), 13-30.

Bouckaert, G., & Ulens, W. 1998. Mesure de la performance dans le service public: exemples etrangers pour les pouvoirs publics Belges. Bruxelles, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.

Brownill, S. 1990 Developing London's Docklands: Another Great Planning Disaster? , London: Paul Chapman

Brownill, S. 1999 'Turning the East End into West End: the lessons and legacies of the London Docklands Development Corporation', in R. Imrie and H. Thomas (eds.) British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations, London: Sage, 2nd Edition, 43-63

Chianca, T. 2008. The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement. Journal of MultiDisciplinary Evaluation, 5(9), 41-51.

Couch, C. 1990 Urban Renewal: Theory and Practice, Basingstoke: Macmillan

Donnison, D. 1993. The challenge of urban regeneration for community development. Community Development Journal, 28(4), 293-298.

DTLR (Department for Transport, Local Government and the Regions). 2000. A Review of the Evidence Base for Regeneration Policy and Practice, London: HMSO

Lees, L. 2003 'Policy (re)turns: gentrification research and urban policy - urban policy and gentrification research', Environment and Planning A 35: 571-574

Lowi, T. J. 1964. American business, public policy, case-studies, and political theory. World politics, 16(4), 677-715.

Lowi, T. J. 1972. Four systems of policy, politics, and choice. Public administration review, 32(4), 298-310.

Lowi, T. J. 1985. The personal president: Power invested, promise unfulfilled. Cornell University Press.

ODPM (Office of the Deputy Prime Minister). 2003. Sustainable Communities: Building for the Future, London: HMSO

OECD-DAC. 2000. Results-based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience. DAC Working Party on Aid Evaluation, Background Report.

Pacione, M. 2005 Urban Geography: A Global Perspective, London: Routledge, 2nd edition

Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). 2006. Handbook of public policy. Sage.

Raco, M. and Henderson, S. 2006 'Sustainable urban planning and the brownfield

development process in the United Kingdom: lessons from the Thames Gateway', Local Environment 11: 499-513

Roberts, P. 2000 'The evolution, definition and purpose of urban regeneration', in P. Roberts and H. Sykes(eds.) Urban Regeneration: A Handbook, London: Sage, 9-36

Roberts, P., & Sykes, H. (Eds.). 1999. Urban regeneration: a handbook. Sage.

Salamon, L.M., 2002. The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press, New York.

Scheirer, M. A. 1994. Designing and using process evaluation. Handbook of practical program evaluation, 40.

Tallon, A. 2013. Urban Regeneration in the UK. Routledge.

University of Calgary. Faculty of Environmental Design, & Tsenkova, S. 2003. Urban regeneration: Learning from the British experience. Calgary: Faculty of Environmental Design, University of Calgary.

Vedung, E. 1997. Public policy and program evaluation Transaction Publishers. New Brunswick.

Wholey, J. S. Hatry, H. P., & Newcomer, K. E., (Eds.). 2004. Handbook of practical program evaluation. USA: John Wiley & Sons.

【관련 문헌】

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(2013.6.4 제정)」

「국가균형발전특별법(2020.4.7. 제정)」

【 전자 문서 】

도시재생종합정보체계 (https://www.city.go.kr 2020년 2월 28일, 4월 22일, 4월 30일 접속)

---------------- (https://www.city.go.kr/portal/business/newDeal/statusInfo/link.do 2020년 2월 11일 접속)

재정성과평가센터 (http://cpem.kipf.re.kr/cpem/cpeminfo03.aspx 2019년 10월 27일 접속)

OECD (https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm 2020년 1월 30일 접속)

빅카인즈 (https://www.bigkinds.or.kr/ 2020년 4월 1일 접속)

SUMMARY

Sustainable Approach to Urban Regeneration New Deal based on the Policy Evaluation

Lee Jin Hui, Lim Sangyon, Jeong Youn Hee, Park Min Sook

Key words: Urban Regeneration New Deal, policy evaluation, sustainability

It has been 3 years since the Urban Regeneration New Deal was first implemented. There are more than 300 ongoing Urban New Deal project sites, and about 200 sites will be selected within 2 years. This means that more than 500 projects will be implemented in the near future. However, there has been no attempt to evaluate the policy of the Urban Regeneration New Deal, or to monitor how the policy and project are working in practice. Therefore, it is the time to figure out how this policy is being implemented and what we can acquire throughout the implementation of the Urban Regeneration New Deal project. In this sense, the purpose of this study is not only to develop the policy evaluation system that considers attributes of the Urban Regeneration New Deal, but to evaluate the policy itself and its achievements. In addition, we attempt to suggest ways of improving the Urban Regeneration New Deal in order to address policy issues on the basis of the evaluation results. To this end, we first develop the matrix to evaluate diverse features of the Urban Regeneration New Deal policy based on the OECD - DAC. And then, we evaluate

the Urban Regeneration New Deal through 3 steps as follows: 1) qualitative evaluation based on reports and Census, 2) expert survey, 3) listening to experts' opinions about policy issues. Lastly, we suggest policy implications according to the evaluation results.

As for the evaluation results of the Urban Regeneration New Deal, we found that the selection process and method should be effectively reformed. In addition, because the current types of the Urban Regeneration New Deal may cause confusion among communities when implementing the policy, we suggest the simplification of project types from 5 types to 2 or 3 types. Also, in order to monitor the whole process of policy implementation from selection to evaluation of impact, the effective system is required to identify the success of the policy. When it comes to plans of the Urban Regeneration New Deal, there are two important plans: The Strategic Plan and the Master Plan. These plans include similar contents except selecting the project site in the Strategic Plan. To avoid administrative and financial waste, we suggest abolishing the Strategic Plan and improving the Master Plan. Finally, there is a sustainability issue because the central government is supposed to provide financial supports for the next 3 to 5 years. To ensure sustainability of the Urban Regeneration New Deal, the central government should continue financial support after the end of the project period.

부 록

APPENDIX

1. 예비평가 결과

1) 사업 선정

부표 1 | 시도별/연도별 도시재생뉴딜 선정 현황

시 도	2014년	2016년	2017년	2018년	2019년
서울특별시	1	3	-	7	8
부산광역시	1	4	4	7	6
대구광역시	1	2	3	7	2
인천광역시	-	2	5	5	4
광주광역시	1	2	3	5	4
대전광역시	-	1	4	3	2
울산광역시	-	3	3	4	2
세종특별자치시	-	-	1	2	2
경기도	-	4	8	9	14
강원도	1	1	4	7	8
충청북도	1	2	4	4	6
충청남도	2	1	4	6	8
전라북도	1	2	6	7	6
전라남도	2	2	5	8	7
경상북도	1	2	6	8	8
경상남도	1	1	6	8	10
제주특별자치도	-	1	2	2	1
전 체	13	33	68	99	98

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

2) 사업 유형

부표 2 | 사업유형별 사업면적 및 사업비 현황 (2014-2019)

사업유형	사업면적 (㎡)			사업비 (억 원)		
	평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값
우리동네살리기	48,452	21,000	75,000	11.39	0.02	488.67
주거지지원형	118,096	52,200	514,326	30.14	0.04	6,800.00
일반근린형	259,125	103,000	2,000,000	42.49	0.01	3,270.00
중심시가지형	365,192	138,000	2,300,000	43.44	0.06	2,237.11
경제기반형	1,973,628	460,826	9,300,000	427.44	0.05	14,900.00
전 체	291,667	21,000	9,300,000	61.59	0.01	14,900.00

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 3 | 사업유형별 사업면적 및 사업비 현황 (2014-2016)

사업유형	사업면적 (㎡)			사업비 (억 원)		
	평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값
일반근린형	685,583	110,000	2,000,000	102.42	60.00	200.00
중심시가지형	846,533	212,000	2,300,000	190.55	182.00	203.00
경제기반형	3,207,143	970,000	9,300,000	428.57	360.00	500.00
전 체	1,121,783	110,000	9,300,000	180.79	60.00	500.00

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 4 | 도시재생뉴딜 정책목표에 따른 세부사업 현황

정책목표	세부사업 수		세부사업 사업비 (억 원)			
	개수	%	합 계	평균	최소값	최대값
삶의 질 향상	1,337	30.3	64,505.08 (23.7%)	48.25	0.01	6,800
도시 활력 회복	1,928	43.7	185,825.49 (68.3%)	96.38	0.01	14,900
일자리 창출	360	8.2	13,696.65 (5.0%)	38.05	0.04	3,000
공동체 회복 및 사회 통합	709	16.1	6,923.09 (2.5%)	9.76	0.02	1,175
N/A	82	1.9	1,042.44 (0.4%)	12.71	0.05	300
전 체	4,416	100.0	271,992.75 (100.0%)	61.59	0.01	14,900

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 5 | 도시재생뉴딜 유형별 정책목표에 따른 세부사업 현황 (2014-2016)

사업유형	정책목표	세부사업 수		세부사업 사업비 (억 원)	
일반 근린형	삶의 질 향상	148	27.56%	17,234.0	53.43%
	도시 활력 회복	266	49.53%	13,717.0	42.53%
	일자리 창출	38	7.08%	526.7	1.63%
	공동체 회복 및 사회 통합	80	14.90%	741.3	2.30%
	N/A	5	0.93%	34.5	0.11%
	전 체	537	100.00%	32,253.4	100.00%
중심 시가지형	삶의 질 향상	62	16.32%	3,183.6	26.45%
	도시 활력 회복	235	61.84%	7,892.7	65.57%
	일자리 창출	31	8.16%	346.5	2.88%
	공동체 회복 및 사회 통합	47	12.37%	366.2	3.04%
	N/A	5	1.32%	247.6	2.06%
	전 체	380	100.00%	12,036.6	100.00%
경제 기반형	삶의 질 향상	27	13.99%	5,090.2	5.32%
	도시 활력 회복	124	64.25%	82,970.1	86.65%
	일자리 창출	20	10.36%	7,176.8	7.49%
	공동체 회복 및 사회 통합	17	8.81%	197.9	0.21%
	N/A	5	2.59%	322.0	0.34%
	전 체	193	100.00%	95,757.1	100.00%

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 6 | 도시규모별 선정 지역 현황 (2014-2016)

사업유형	인구 10만 명 미만			인구 10만 ~ 30만 명		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
일반근린형	4	665,500	99.5	12	683,333	105.0
중심시가지형	1	970,000	200.0	10	528,800	191.2
경제기반형	1	3,120,000	500.0	1	3,900,000	360.0
전 체	6	1,125,333	183.0	23	756,000	153.6

사업유형	인구 30만 ~ 50만 명			인구 50만 이상		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
일반근린형	4	447,000	100.0	4	951,000	100.0
중심시가지형	1	930,000	182.0	3	1,836,667	188.0
경제기반형	1	2,570,000	360.0	4	3,215,000	445.0
전 체	6	881,333	157.0	11	2,015,818	249.5

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 7 | 사업유형별 선정 지역 현황 (2014-2016)

사업유형	도시 지역			비도시 지역		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	-	-	-	-	-	-
주거지지원형	-	-	-	-	-	-
일반근린형	23	671,478	102.5	1	1,010,000	100.0
중심시가지형	15	846,533	190.6	-	-	-
경제기반형	7	3,207,143	428.6	-	-	-
전 체	45	1,124,267	182.6	1	1,010,000	100.0

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 8 | 사업유형별 선정 지역 현황 (2014-2016)

사업유형	도시 지역			비도시 지역		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	42 (15.9%)	48,036	546.4	10 (21.3%)	50,201	251.8
주거지지원형	54 (20.5%)	120,551	447.5	8 (17.0%)	101,528	326.4
일반근린형	86 (32.6%)	285,705	394.4	27 (57.4%)	174,464	1,108.6
중심시가지형	69 (26.1%)	369,996	6,348.4	2 (4.3%)	199,453	768.4
경제기반형	13 (4.9%)	1,973,628	3,396.4	-	-	-
전 체	264	319,260	2,133.4	47	136,674	778.7

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 9 | 수도권 - 비수도권 사업 선정 현황 비교

사업유형	수도권			비수도권		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
우리동네살리기	16 (22.9%)	47,493	1,033.4	36 (14.9%)	48,879	248.1
주거지지원형	17 (24.3%)	134,582	630.0	45 (18.7%)	111,868	357.1
일반근린형	24 (34.3%)	260,448	444.5	89 (36.9%)	258,768	597.6
중심시가지형	9 (12.9%)	294,035	1,517.4	62 (25.7%)	375,521	6,869.7
경제기반형	4 (5.7%)	1,649,250	1,514.8	9 (3.7%)	2,117,795	4,232.7
전 체	70	264,884	823.2	241	299,446	2,249.8

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 10 | 수도권 - 비수도권 사업 선정 현황 비교 (2014-2016)

사업유형	수도권			비수도권		
	선정 지역	평균 면적	평균 사업비	선정 지역	평균 면적	평균 사업비
일반근린형	6 (60.0%)	579,833	720,833	18 (50.0%)	100.0	103.2
중심시가지형	1 (10.0%)	830,000	847,714	14 (38.9%)	200.0	189.9
경제기반형	3 (30.0%)	2,033,333	4,087,500	4 (11.1%)	400.0	450.0
전 체	10	1,040,900	1,144,250	36	200.0	175.5

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

부표 11 | 도시재생뉴딜 유형별 정책목표에 따른 세부사업 현황 (2014-2016)

사업유형	정책목표	세부사업 수		세부사업 사업비 (억 원)	
일반 근린형	삶의 질 향상	148	27.56%	17,234.0	53.43%
	도시 활력 회복	266	49.53%	13,717.0	42.53%
	일자리 창출	38	7.08%	526.7	1.63%
	공동체 회복 및 사회 통합	80	14.90%	741.3	2.30%
	N/A	5	0.93%	34.5	0.11%
	전 체	537	100.00%	32,253.4	100.00%
중심 시가지형	삶의 질 향상	62	16.32%	3,183.6	26.45%
	도시 활력 회복	235	61.84%	7,892.7	65.57%
	일자리 창출	31	8.16%	346.5	2.88%
	공동체 회복 및 사회 통합	47	12.37%	366.2	3.04%
	N/A	5	1.32%	247.6	2.06%
	전 체	380	100.00%	12,036.6	100.00%
경제 기반형	삶의 질 향상	27	13.99%	5,090.2	5.32%
	도시 활력 회복	124	64.25%	82,970.1	86.65%
	일자리 창출	20	10.36%	7,176.8	7.49%
	공동체 회복 및 사회 통합	17	8.81%	197.9	0.21%
	N/A	5	2.59%	322.0	0.34%
	전 체	193	100.00%	95,757.1	100.00%

자료: 지자체별 도시재생뉴딜 활성화계획 보고서를 토대로 저자 작성

2. 전문가평가용 설문지

설문지 번호			

도시재생뉴딜 정책평가를 위한 전문가 설문조사

안녕하십니까?
국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용과 개발 및 보전에 관한 국가정책을 연구하는 국책연구기관으로 현재 「도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구」를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 다음 3단계로 도시재생뉴딜 정책평가가 진행됩니다 : 1) 현황분석을 통한 예비평가, 2) 전문가 설문을 통한 전문가평가, 3) 전문가 의견수렴을 통한 숙의평가. 본 설문은 2단계 전문가평가를 위한 조사입니다. 여러분의 고견은 현행 도시재생뉴딜 관련 법제도를 개선하고 나아가 지속가능한 도시재생 방향을 제시하는데 소중한 기초 자료로 활용되오니 잠시만 시간을 내어 협조해주시면 감사하겠습니다.
본 조사결과는 연구목적 외에 다른 용도로 이용되지 않습니다. 이 설문지는 익명으로 처리되며 통계법 제 13조 (비밀의 보호)에 의거하여 비밀이 엄격히 보장됨을 알려드립니다.

2020년 4월
국토연구원 도시연구본부

■ 본 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락주시면 성심껏 답변해 드리겠습니다.
※ 전문가 조사는 2단계 전문가평가와 3단계 숙의평가로 진행되며, 2단계 조사에 참여하신 분들은 반드시 3단계 숙의평가에도 참여하여 주시기를 부탁드립니다.

본 조사는 다음의 평가기준을 토대로 개별 평가질문에 대하여 7점 척도로 의견을 결정할 수 있도록 고안되어 있습니다. 아래 〈예시〉와 같은 요령으로 응답하여 주십시오.

〈 도시재생뉴딜 정책평가 평가기준 〉

구 분	평가기준 및 내용	
적절성	• 타당성: 정책이 문제 해결을 위해 체계적으로 구성되었는가? • 부합성: 정책이 문제 해결에 적합하게 설계되었는가?	
효과성	• 목표 달성: 제시된 목표가 얼마나 달성되었는가?	• 예상 성과: 성공적인 사업 효과가 예상되는가?
효율성	• 충실성: 정책이 계획대로 추진되고 있는가? • 효율적 추진: 정책이 효율적으로 추진되고 있는가?	• 성과 달성: 성과가 계획대로 달성되고 있는가? • 적합한 수단: 목표 달성을 위한 수단이 적절하게 제시되었는가?
지속 가능성	• 지속성: 지원 완료 후 지속가능성이 확보되었는가? • 적합한 역할: 정책 추진을 위한 주체별 역할이 적합하였는가?	

〈 예 시 〉

1	2	3	4	5	6	7
부합하지 않음	←				→	부합함
V						

Ⅰ. 정책적 영역 평가

“도시재생특별법”은 도시의 경제적 · 사회적 · 문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

- 2013. 12. 도시재생특별법 제정
- 2017. 12. 도시재생특별법 일부 개정 (빈집정비사업 및 소규모주택정비사업, 공공주택사업, 상생협약 등 내용 추가)
- 2019. 11. 도시재생특별법 일부 개정(기초생활인프라 국가적 최저기준, 신규 사업유형 등 내용 추가)

"국가도시재생기본방침"이란 도시재생을 종합적 · 계획적 · 효율적으로 추진하기 위하여 수립하는 국가 도시재생전략을 말한다.

- 2013. 12. 국가도시재생기본방침 수립
- 2018. 3. 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵 발표
- 2019. 1. 국가도시재생기본방침 일부 개정(기초생활인프라 국가적 최저기준 개정)

【문1】 도시재생특별법 평가

【문1-1】 **(적합한 역할)** 도시재생특별법이 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

적합하지 않음	←				→	적합함

【문1-2】 **(타당성)** 도시재생특별법이 도시재생뉴딜 추진 이후 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었다고 생각하십니까?

타당하지 않음	←				→	타당함

【문2】 국가도시재생기본방침 평가

【문2-1】 **(적합한 역할)** 국가도시재생기본방침이 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

적합하지 않음	←				→	적합함

【문2-2】 **(타당성)** 국가도시재생기본방침이 도시재생뉴딜 추진 이후 성공적인 “도시재생뉴딜” 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었다고 생각하십니까?

타당하지 않음	←				→	타당함

[“도시재생특별법 및 국가도시재생기본방침 평가” 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문1-1	□	□	□
문1-2	□	□	□
문2-1	□	□	□
문2-2	□	□	□

"**도시재생전략계획**"이란 전략계획수립권자가 국가도시재생기본방침을 고려하여 도시 전체 또는 일부 지역, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하기 위한 계획을 말한다.

"**도시재생활성화계획**"이란 도시재생전략계획에 부합하도록 도시재생활성화지역에 대하여 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 지역주민 등이 지역발전과 도시재생을 위하여 추진하는 다양한 도시재생사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행계획을 말한다.

【문3】 도시재생전략계획 평가

【문3-1】 **(부합성)** 실제 전략계획이 ‘도시재생 추진전략’에 부합한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문3-2】 **(적합한 수단)** 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있다고 생각하십니까?

적합하지 않음 ←					→	적합함

【문3-3】 **(효율적 추진)** 전략계획 수립 과정이 효율적이라고 생각하십니까?

효율적이지 않음 ←					→	효율적임

【문4】 도시재생활성화계획 평가

【문4-1】 **(부합성)** 실제 활성화계획이 ‘도시재생 실행계획’에 부합한 역할을 하고 있다고 생각하십니까?

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문4-2】 **(적합한 수단)** 실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있다고 생각하십니까?

적합하지 않음 ←					→	적합함

【문4-3】 (효율적 추진) 활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적이라고 생각하십니까?

효율적이지 않음 <──					──>	효율적임

["전략계획 및 활성화계획" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문3-1	☐	☐	☐
문3-2	☐	☐	☐
문3-3	☐	☐	☐
문4-1	☐	☐	☐
문4-2	☐	☐	☐
문4-3	☐	☐	☐

〈도시재생뉴딜 정책 목표〉

정책 목표	추진 전략	추진 과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

※ 출처: 도시재생 뉴딜 로드맵

【문5】 (부합성) 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합한다고 생각하십니까?

【문5-1】 삶의 질 향상

부합하지 않음 <──					──>	부합함

【문5-2】 도시 활력 회복

부합하지 않음 <──					──>	부합함

【문5-3】 일자리 창출

부합하지 않음 <──					──>	부합함

【문5-4】 공동체 회복 및 사회 통합

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문6】 (목표 달성) 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었다고 생각하십니까?

【문6-1】 삶의 질 향상

달성되지 않음 ←					→	달성됨

【문6-2】 도시 활력 회복

달성되지 않음 ←					→	달성됨

【문6-3】 일자리 창출

달성되지 않음 ←					→	달성됨

【문6-4】 공동체 회복 및 사회 통합

달성되지 않음 ←					→	달성됨

[“도시재생뉴딜 정책 목표” 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문5-1	□	□	□
문5-2	□	□	□
문5-3	□	□	□
문5-4	□	□	□
문6-1	□	□	□
문6-2	□	□	□
문6-3	□	□	□
문6-4	□	□	□

〈도시재생뉴딜 로드맵 성과목표〉

추진 과제	성과 목표	
노후 저층주거지의 주거환경 정비	'18년	• 기초생활인프라 공급전략 마련 • 자율주택 · 가로주택 정비사업 활성화 기반 구축 • 저층주거지의 서비스 플랫폼(마을관리 협동조합) 기반 마련
	'19~'22년	• 소규모 정비사업 활성화를 위한 공기업, 민간 참여 확대 • 공동체토지신탁(CLT) 도입
	'22년	• 저층 주거지의 주거만족도 제고 : 67% ('16년) → 75% 이상 ('22년)
구도심을 혁신거점으로 조성	'18년	• 혁신거점 조성을 위한 기반 마련 (복합기능 혁신공간 조성 착수, 스마트시티 시범사업 등) • 문화재생, 지역상권 정비 등 지역 특화재생 프로그램 마련
	'18~'22년	• 지역혁신 거점 조성: '22년까지 250곳 이상 (복합기능 혁신공간 연평균 30여곳, 지역특화 사업 연평균 20여곳)
도시재생 경제조직 활성화 및 민간 참여 유도	'18년	• 도시재생 경제조직 지원모델 마련 및 지원 착수(뉴딜형 청년 스타트업 · 터새로이 사업 · 예비사회적기업 지원, 도시재생회사(CRC) · 리츠 검토)
	'18~'22년	• 지역별 도시재생 경제 생태계 구축을 통한 일자리 창출
	'22년	• 예비사회적기업 250개 이상 ('22년)
풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축	'18년	• 지역 주도의 주민학습 체계 확립, 거버넌스 구축 지원
	'18~'22년	• 도시재생대학 확충, 주민역량 강화
	'22년	• 도시재생대학 200개 이상 ('22년) • 도시재생지원센터 활성화 ('22년, 300곳 이상)
상가 내몰림 현상에 선제적 대응	'18년	• 상가 내몰림 대응을 위한 제도 마련(상생협약, 공공임대상가 등)
	'18~'22년	• 지역별 상생계획 수립 및 상생협약 체결 지원, 공공임대상가 공급 (연 평균 20여곳)
	'22년	• 상생협의체 구축 및 상생계획 수립 의무화 • 저렴한 공공임대상가 공급 (총 100곳 이상)

※ 출처: 도시재생 뉴딜 로드맵

【문7】 (부합성) 도시재생뉴딜 로드맵에서 제시하는 성과목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합한다고 생각하십니까?

【문7-1】 삶의 질 향상

부합하지 않음	←				→	부합함

【문7-2】 도시 활력 회복

부합하지 않음	←				→	부합함

【문7-3】 일자리 창출

부합하지 않음	←				→	부합함

【문7-4】 공동체 회복 및 사회 통합

부합하지 않음 ←					→	부합함

["로드맵 성과목표" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문7-1	□	□	□
문7-2	□	□	□
문7-3	□	□	□
문7-4	□	□	□

〈쇠퇴진단 기준〉

전략계획수립권자가 도시재생전략계획으로 도시재생활성화지역을 지정하려는 경우에는 다음 각 호의 요건 중 2개 이상을 갖추어야 함

1. 인구가 현저히 감소하는 지역 (2개중 1개)
   가. 최근 30년간 인구가 가장 많았던 시기와 비교하여 20퍼센트 이상 인구가 감소한 지역
   나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역
2. 총 사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생되는 지역(2개 중 1개)
   가. 최근 10년간 「통계법」 제18조에 따라 통계청이 승인한 전국사업체총조사 결과에 따른 총 사업체 수(이하 이 호에서 "총 사업체 수"라 한다)가 가장 많았던 시기와 비교하여 5퍼센트 이상 총 사업체 수가 감소한 지역
   나. 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역
3. 노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역: 전체 건축물 중 준공된 후 20년 이상 지난 건축물이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상인 지역

※ 출처: 도시재생특별법

【문8】 (부합성) 쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영한다고 생각하십니까?

【문8-1】 인구 감소율

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문8-2】 노후주택 증가율

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문8-3】 사업체 감소율

부합하지 않음 ←					→	부합함

【문9】 **(타당성)** 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분하다고 생각하십니까?

타당하지 않음	←				→	타당함

["쇠퇴진단" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문8-1	☐	☐	☐
문8-2	☐	☐	☐
문8-3	☐	☐	☐
문9	☐	☐	☐

〈사업 선정 과정〉

※ 출처: 국토교통부. 2020. 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인 (2019년 하반기)

〈선정 평가 기준〉

분 야	항 목		배 점	정량 비중
거버넌스 (40점)	행정지원 역량기반구축 (15점)	도시재생전담조직 운영	15	100%
	현장지원 기반구축 (15점)	총괄코디(센터장)	5	100%
		현장지원센터	10	100%
			(필수지표) 현장지원센터 미운영시 거버넌스 0점	
	공동체 협력기반 (10점)	주민협의체	2	100%
		도시재생대학	6	100%
			(필수지표) 도시재생대학 미운영시 거버넌스 0점	
		가점	2	100%
활성화 계획 타당성 (60점)	현안의 적정성 (30점)	기초조사	5	0%
		주민의견 수렴여부	5	100%
		현안도출	20	0%
	대안의 적절성 (30점)	주민의견 수렴여부	5	100%
		콘텐츠의 적절성	25	0%
단위 사업 (100점)	목표달성 가능성	사업목표 및 사업비	50	100%
	사업추진가능성	부지확보	50	50%
		시행 및 운영 계획		
	예산지침 미준수시 단위사업 점수 0점			

※ 출처: 국토교통부, 2019, 도시재생 신규제도 설명회

【문10】 **(타당성)** 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당하다고 생각하십니까?

【문10-1】 매 년 정해진 물량의 사업지를 선정

타당하지 않음 ←					→	타당함

【문10-2】 매 년 100건 규모의 사업지를 선정

타당하지 않음 ←					→	타당함

【문11】 **(타당성)** 도시재생뉴딜 사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당하다고 생각하십니까?

타당하지 않음 ←					→	타당함

【문12】 도시재생뉴딜 선정 과정 및 기준

【문12-1】 **(효율적 추진)** 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적이라고 생각하십니까?

효율적이지 않음 ←					→	효율적임

【문12-2】 **(타당성)** 도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당하다고 생각하십니까?

타당하지 않음 ←					→	타당함

["사업 선정 및 평가" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문10-1	□	□	□
문10-2	□	□	□
문11	□	□	□
문12-1	□	□	□
문12-2	□	□	□

II. 사업적 영역 평가

〈사업유형 구분〉

구분	주거재생형		일반근린형	중심시가지형	경제기반형
	우리동네살리기	주거지지원형			
법적 유형	-	근린재생형			도시경제기반형
기존 유형	(신규)	일반근린형		중심시가지형	도시경제기반형
추진 근거	국가균형발전법 도시재생특별법[1]	도시재생특별법			
사업 특성	소규모 주거	주거	준주거, 골목상권	상업, 지역상권	산업, 지역경제
사업 기간	3년	4년	4년	5년	6년
사업 규모	5만㎡	5만~10만㎡	10만~15만㎡	20만㎡	50만㎡
사업 내용	노후주거지 정비, 공동이용시설, 생활편의시설 등 공급(도로정비 可)	노후주거지 정비, 골목길 정비, 주차장, 생활편의 시설 (신규도로, 확폭 可)	이전·유휴공공시설을 활용한 공동체 거점 조성	공공기능 및 상권 활성화를 위한 시설 조성	기반시설 정비 및 복합 앵커시설 구축
대상 지역	소규모 저층 주거밀집지역	저층 주거밀집지역	골목상권과 주거지혼재	상업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
선정 주체	광역지자체 (시·도)	광역 지자체, 중앙 정부	광역 지자체, 중앙 정부	중앙 정부	중앙 정부
국비 지원 (40~60%)	50억 원	100억 원		150억 원	250억 원
지방비 대응 투자 60%	75억 원	150억 원		225억 원	375억 원
지방비 대응 투자 50%	50억 원	100억 원		150억 원	250억 원
지방비 대응 투자 40%	33.34억 원	66.67억 원		100억 원	166.67억 원

※ 출처: 국토교통부, 2019, 도시재생 뉴딜사업 (우리동네살리기) 실행(활성화) 계획 수립 및 사업시행 가이드라인(안)

【문13】 (타당성) 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당하다고 생각하십니까?

【문13-1】 유형별 사업 규모

타당하지 않음	←				→	타당함

【문13-2】 유형별 사업 내용

타당하지 않음	←				→	타당함

【문13-3】 유형별 적용 지역

타당하지 않음	←				→	타당함

【문14】 **(타당성)** 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당하다고 생각하십니까?

【문14-1】 도시 규모에 상관없이 동일한 기준 적용

타당하지 않음 <———					———>	타당함

【문14-2】 수도권 - 비수도권 도시 간 동일한 기준 적용

타당하지 않음 <———					———>	타당함

【문15】 **(타당성)** 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당하다고 생각하십니까?

타당하지 않음 <———					———>	타당함

【문16】 **(부합성)** 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성된다고 생각하십니까?

부합하지 않음 <———					———>	부합함

[“사업유형 구분” 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문13-1	☐	☐	☐
문13-2	☐	☐	☐
문13-3	☐	☐	☐
문14-1	☐	☐	☐
문14-2	☐	☐	☐
문15	☐	☐	☐
문16	☐	☐	☐

〈목표별 세부사업〉

정책 목표	관련 세부사업
① 삶의 질 향상	공적임대주택사업, 소규모주택정비사업, 집수리(주택외부)사업, 기타 노후불량건축물정비사업, 노후지주거지 정비사업
② 도시 활력 회복	경관 개선사업, 지역특화자산 발굴 및 활용사업
③ 일자리 창출	앵커사업
④ 공동체 회복 및 사회 통합	거점공간(도시재생 어울림 플랫폼 등) 조성사업

※ 출처: 국토교통부. 2018. 2018년 도시재생 뉴딜사업 실현가능성 및 타당성 평가 해설서 재구성

【문17】 **(적합한 수단)** 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절하다고 생각하십니까?

【문17-1】 삶의 질 향상 관련 세부사업

적합하지 않음	←				→	적합함

【문17-2】 도시 활력 회복 관련 세부사업

적합하지 않음	←				→	적합함

【문17-3】 일자리 창출 관련 세부사업

적합하지 않음	←				→	적합함

【문17-4】 공동체 회복 및 사회 통합 관련 세부사업

적합하지 않음	←				→	적합함

【문18】 **(예상 성과)** 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되십니까?

【문18-1】 삶의 질 향상 관련 세부사업

예상되지 않음	←				→	예상된

【문18-2】 도시 활력 회복 관련 세부사업

예상되지 않음	←				→	예상된

【문18-3】 일자리 창출 관련 세부사업

예상되지 않음 ⟵					⟶	예상된

【문18-4】 공동체 회복 및 사회 통합 관련 세부사업

예상되지 않음 ⟵					⟶	예상된

[“도시재생뉴딜 세부사업” 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문17-1	☐	☐	☐
문17-2	☐	☐	☐
문17-3	☐	☐	☐
문17-4	☐	☐	☐
문18-1	☐	☐	☐
문18-2	☐	☐	☐
문18-3	☐	☐	☐
문18-4	☐	☐	☐

〈연차별 추진실적 평가 과정 및 기준〉

평가계획 통지
(국토부 → 광역 · 기초 지자체)

⇩

도시재생활성화계획 실적보고서 접수
(광역 · 기초 지자체 → 국토부)

⇩

평가자료 취합 및 검토의견 작성
(지원기구)

⇩

평가위원회 서면 검조 (평가위원회)

⇩

평가위원회 종합평가
(평가위원회, 국토부, 지원기구)

⇩

평가결과 종합 및 통보
(국토부 → 광역 · 기초 지자체)

<table>
<tr><th>분야</th><th colspan="2">대항목</th><th colspan="2">세부항목</th></tr>
<tr><td rowspan="3">거버넌스 구축 및 운영 (100점)</td><td colspan="2">행정지원 역량기반 (35)</td><td>• 전담조직 활동여부(5)
• 전담인력의 수준(5)
• 행정협의회(5)</td><td>• 유관기관 업무협약(5)
• 전담조직 질적 평가(15)</td></tr>
<tr><td colspan="2">현장지원 기반구축 (35)</td><td>• 총괄코디 위촉(10)
• 현장지원센터 운영(15)</td><td>• 현장지원센터 질적 평가(10)</td></tr>
<tr><td colspan="2">공동체 협력기반 (30)</td><td>• 사업추진 협의회(5)
• 주민협의체 및 주민활동(7)</td><td>• 도시재생대학 운영여부(5)
• 공동체 협력 질적 평가(13)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">사업 (100점)</td><td colspan="2">진도평가 (50)</td><td colspan="2">• 해당년도 사업목표 달성(50)
• 미달성(0): 다만, 목표 달성을 위해 최대한 대응한 것이 인정되는 경우 10점 부여</td></tr>
<tr><td rowspan="2">예산 집행 (50)</td><td>(30)</td><td colspan="2">• 해당년도 집행 목표예산 집행 완료(30)
• 미완료시 집행률에 따라 차등 배점</td></tr>
<tr><td>(20)</td><td colspan="2">• 상반기 집행실적 60% 이상(20), 50% 이상(15), 40% 이상(10), 30% 이상(5), 30% 미만(0)</td></tr>
<tr><td colspan="4">• 예산지침 미준수시 해당 단위사업 점수 0점
• 마중물사업과 부처연계사업 모두 평가</td></tr>
</table>

※ 출처: 국토교통부. 2020. 2020년 도시재생 뉴딜사업 설명회

【문19】 연차별 추진실적 평가 과정 및 기준

【문19-1】 **(효율적 추진)** 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적이라고 생각하십니까?

효율적이지 않음 ←						→ 효율적임

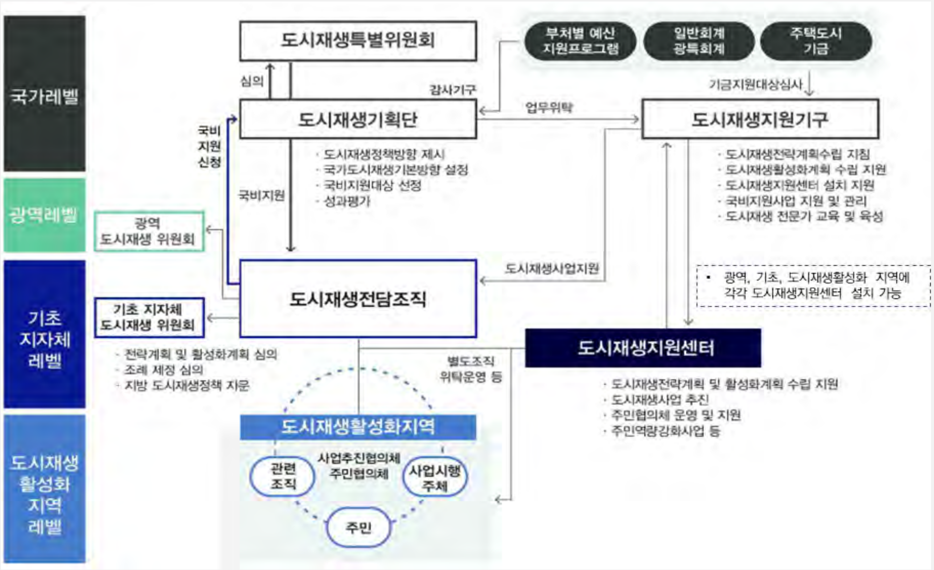
【문19-2】 **(타당성)** 연차별 추진실적 평가 기준이 타당하다고 생각하십니까?

타당하지 않음 ←						→ 타당함

["연차별 추진실적 평가" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문19-1	☐	☐	☐
문19-2	☐	☐	☐

〈참여 주제별 역할〉



※ 출처: 서수정, 윤주선. 2015, 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구

【문20】 **(적합한 역할)** 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었다고 생각하십니까?

【문20-1】 중앙정부 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-2】 광역 지자체 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-3】 기초 지자체 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-4】 광역지원센터 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-5】 기초지원센터 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-6】 현장지원센터 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-7】 공기업 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-8】 지원기구 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문20-9】 지역주민 역할

적합하지 않음 <					>	적합함

【문21】 (충실성) 도시재생뉴딜 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있다고 생각하십니까?

【문21-1】 중앙정부 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-2】 광역 지자체 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-3】 기초 지자체 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-4】 광역지원센터 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-5】 기초지원센터 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-6】 현장지원센터 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-7】 공기업 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-8】 지원기구 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문21-9】 지역주민 역할

충실하지 않음	←				→	충실함

【문22】 (지속성) 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능하다고 생각하십니까?

지속적이지 않음 <———————————————————————————————>						지속적임

["연차별 추진실적 평가" 응답 확신도]

문 항	낮음	보통	높음
문20-1	□	□	□
문20-2	□	□	□
문20-3	□	□	□
문20-4	□	□	□
문20-5	□	□	□
문20-6	□	□	□
문20-7	□	□	□
문20-8	□	□	□
문20-9	□	□	□
문21-1	□	□	□
문21-2	□	□	□
문21-3	□	□	□
문21-4	□	□	□
문21-5	□	□	□
문21-6	□	□	□
문21-7	□	□	□
문21-8	□	□	□
문21-9	□	□	□
문22	□	□	□

Ⅲ. 응답자 특성

【배문1】 귀하의 성별은 어떻게 됩니까? ( )

① 남 ② 여

【배문2】 귀하의 연령은 어떻게 됩니까? ( )

① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

【배문3】 귀하의 직장은 어떻게 됩니까? ( )

① 학계 (대학교, 연구소) ② 공공기관(중앙 및 지자체 공무원) ③ 지원기구 및 공기업
④ 현장지원센터 ⑤ 민간부문 ⑥기타 ( )

【배문4】 귀하의 전공분야는 무엇입니까? ( )

① 도시공학 (계획, 설계, 교통 등 ② 건축공학 (계획, 설계, 설비, 구조 등)
③ 환경공학 ④ 조경학 ⑤ 행정학 및 사회학
⑥ 기타 ( )

【배문5】 귀하의 전공분야 경험기간은 어떻게 됩니까? ( )

① 3년미만 ② 3-5년미만 ③ 5-10년미만
④ 10-15년미만 ⑤ 15-20년미만 ⑥ 20년이상

3. 숙의평가용 설문지

설문지 번호			

도시재생뉴딜 정책평가를 위한 전문가 설문조사

안녕하십니까?
국토연구원은 국토자원의 효율적인 이용과 개발 및 보전에 관한 국가정책을 연구하는 국책연구기관으로 현재 「도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구」를 수행하고 있습니다. 본 연구에서는 다음 3단계로 도시재생뉴딜 정책평가가 진행됩니다 : 1) 현황분석을 통한 예비평가, 2) 전문가 설문을 통한 전문가평가, 3) 전문가 의견수렴을 통한 숙의평가. 본 설문은 2단계 전문가평가를 위한 조사입니다. 여러분의 고견은 현행 도시재생뉴딜 관련 법제도를 개선하고 나아가 지속가능한 도시재생 방향을 제시하는데 소중한 기초 자료로 활용되오니 잠시만 시간을 내어 협조해주시면 감사하겠습니다.
본 조사결과는 연구목적 외에 다른 용도로 이용되지 않습니다. 이 설문지는 익명으로 처리되며 통계법 제 13조 (비밀의 보호)에 의거하여 비밀이 엄격히 보장됨을 알려드립니다.

2020년 4월
국토연구원 도시연구본부

■ 본 조사와 관련된 문의사항은 아래로 연락주시면 성심껏 답변해 드리겠습니다.
※ 전문가 조사는 2단계 전문가평가와 3단계 숙의평가로 진행되며, 3단계 숙의평가 완료 이후 자문료가 지급될 예정이오니 참고하여 주시기 바랍니다.

본 조사는 2단계 전문가평가 결과를 토대로, 중간점수(7점 척도 중 4점) 미만의 점수를 획득한 평가영역에 대하여 구체적인 문제점과 개선 방안을 응답하는 형태로 진행됩니다.

〈 예 시 〉

Q. 2단계 전문가평가 결과, “도시재생특별법이 도시재생뉴딜 추진 이후 성공적인 도시재생뉴딜 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었다고 생각하십니까?”에 대한 응답이 3.235로 낮게 평가가 되었습니다. 도시재생특별법 개정의 문제점과 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

문제점	도시재생특별법은 2014년 도시재생사업을 지원하는 것을 목적으로 제정되었으나, 그 이후 도시재생뉴딜로의 정책 변화에도 불구하고 그에 맞춰 개정이 안되어 있음. 일례로 사업 유형의 경우 특별법에서는 2개 유형을 제시하고 있으나, 실제 사업은 5개 유형에 3개의 신유형이 추가되어 혼선이 발생함
개선 방안	사업 유형, 사업 수단, 지원 규모 및 영역, 사업 완료 후 지속가능한 지원 방안 등 향후 도시재생 뉴딜의 원활한 추진을 위한 내용을 포함하여 특별법을 전면 개정하는 것이 필요함

Ⅰ. 정책적 영역 평가

【문1】 도시재생전략계획 관련 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 전략계획의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 실제 전략계획이 '도시재생 추진전략'에 부합한 역할을 하고 있는가?	(3.800)
- 실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	(3.577)
- 전략계획 수립 과정이 효율적인가?	(3.353)

문제점	
개선 방안	

【문2】 도시재생뉴딜 정책목표 관련 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 일자리 창출과 공동체 회복 및 사회통합 목표가 달성되지 못한 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	
② 도시 활력 회복	(3.863)
③ 일자리 창출	(3.216)

문제점	
개선 방안	

【문3】 도시재생뉴딜 정책목표 관련 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 일자리 창출과 공동체 회복 및 사회통합 목표가 달성되지 못한 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	
② 도시 활력 회복	(3.863)
③ 일자리 창출	(3.216)

문제점	
개선 방안	

【문4】 쇠퇴진단에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 3개의 쇠퇴지표만 사용할 경우의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	(3.094)

문제점	
개선 방안	

【문5】 사업 선정 방식 및 규모에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 사업 선정 방식 및 규모의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 현행 도시재생뉴딜 사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	
① 매 년 정해진 물량의 사업지를 선정	(3.226)
② 매 년 100건 규모의 사업지를 선정	(2.712)

문제점	
개선 방안	

【문6】 사업 선정 과정에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 사업 선정 과정의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	(3.712)

문제점	
개선 방안	

II. 사업적 영역 평가

【문7】 사업유형 구분에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다.
사업유형 구분의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	
① 유형별 사업 규모	(3.585)

문제점	
개선 방안	

【문8】 사업 유형별 동일한 기준 적용에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 유형별 기준 적용의 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 전국적으로 사업 유형별 동일한 기준을 적용하는 것이 타당한가?	
① 도시 규모에 상관없이 동일한 기준 적용	(2.774)
② 수도권 - 비수도권 도시 간 동일한 기준 적용	(3.000)

문제점	
개선 방안	

【문9】 사업 유형에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 사업 유형별 사업 추진에 있어 가장 큰 문제가 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	(3.558)
- 도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	(3.453)

문제점	
개선 방안	

【문10】 세부사업에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 일자리 창출 관련 세부사업의 가장 큰 문제점이 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	
③ 일자리 창출	(3.740)
- 도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	
③ 일자리 창출	(3.440)

문제점	

개선 방안	

【문11】 연차별 추진실적 평가에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 연차별 추진실적 평가의 가장 큰 문제점이 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	(3.431)
- 연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	(3.608)

문제점	

개선 방안	

【문12】 참여 주체별 역할에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 주체별 역할에 있어 가장 큰 문제점이 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 도시재생뉴딜 참여 주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	
② 광역 지자체 역할	(3.902)
④ 광역지원센터 역할	(3.412)
⑦ 공기업 역할	(3.694)
- 도시재생뉴딜 참여 주체별로 설정된 역할을 충실하게 담당하고 있는가?	
② 광역 지자체 역할	(3.843)
④ 광역지원센터 역할	(3.480)
⑦ 공기업 역할	(3.600)

문제점	

개선 방안	

【문13】 지속가능성에 대한 항목에서 중간점수 미만의 결과가 도출되었습니다. 지속가능한 추진에 있어 가장 큰 문제점이 무엇이고, 이에 대한 개선 방안이 무엇이라고 생각하십니까?

2단계 전문가평가 항목	평균점수
- 예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?	(3.078)

문제점	
개선 방안	

4. 텍스트마이닝을 활용한 언론분석 결과

1) 분석 방법

도시재생뉴딜 정책에 대한 여론 분석을 위해 사용한 방법은 다음과 같다. 먼저 다차원 구조(multi-dimensional scaling)는 추출어 간의 다차원적 산포도를 계산하여 비슷한 출현도를 보이는 추출어 그룹을 보여주는 분석 방식이다. 본 연구에서는 가장 일반적으로 많이 사용되는 Kruskal (non-metric multi-dimensional scaling) 방식을 사용하였다. 대응도 분석(correspondence analysis)은 비슷한 출현 패턴을 보이는 추출어들 간의 2차 분산도를 생성하는 분석 방식이다. 본 연구에서는 연도와 해당 연도에 주로 유사한 출현 패턴을 보이는 추출어 간의 분산도를 생성하는데 사용되었다. 주요 추출어의 출현 횟수(term frequency, TF)는 각 추출어가 전체 데이터에서 출현하는 횟수이며, 관련 언론 기사 수(document frequency, DF)는 각 추출어가 출현하는 문서의 수로 해당 단어의 중요도를 나타내는 인덱스 중 하나이다. 시멘틱 네트워크 분석이란 네트워크 모델 이론에 기반하여 단어 간의 관계성 및 연관성을 분석하는 방법론이다. 연관된 추출어들은 사람들의 행동 및 인식 패턴의 특성을 이해하는 지표로 사용된다. 해당 분석 방식 중 본 보고서에서는 중심성(betweenness centrality, CB)과 연결정도(degree centrality, CD) 지표를 사용하였다. 먼저 중심성이란 해당 추출어 및 클러스터와 연결된 타 추출어 및 클러스터 노드 수를 중심으로 하는 지표이다. 중심성은 특정 단어 혹은 개념이 기타 개념들을 촉발시키는데 얼마나 중심 역할을 했는지를 나타내는 인덱스로 주로 특정 주제에 대한 논의를 촉발시키는데 얼마나 핵심적인 역할을 했는지를 나타낸다. 연결 정도란 특정 추출어가 다른 연결된 추출어 혹은 클러스터사이의 가장 가까운 거리를 연결해주는 정도를 계산하는 방식으로 네트워크 내에서 특정 추출어가 다른 추출어 및 클러스터를 연결 및 촉발 시켜는 역할 중요도를 나타내는 지표이다. 따라서 연결 정도는 해당 단어 혹은 개념이 특정 주제에 대한 네트워크에서 얼마나 많은 다른 단어 혹은 개념들과 연결성을 갖는지를 나타내는 인덱스라 할 수 있

다. 해당 인덱스는 특정 단어 혹은 개념들이 특정 주제에 대한 논의에서 얼마나 중심적인 역할을 했는지를 파악하는데 주로 사용된다. 마지막으로 오피니언 마이닝은 자연어 분석 및 텍스트마이닝 기법을 활용하여 언론에 반영된 긍정 및 부정적 단어를 추출하고 이를 양적으로 분석하는 방식이다. 다양한 매체에서 대중 및 언론에 반영된 주관적 의견 등을 조사하는 분석 방법으로 많이 쓰인다. 본 연구에서는 기사 수(DF) 100이상의 추출어 중 한국어 감정 사전[1]에 기반하여 긍정적 감정 혹은 부정적 감정을 나타나내는 추출어를 선택하여 분석하였다.

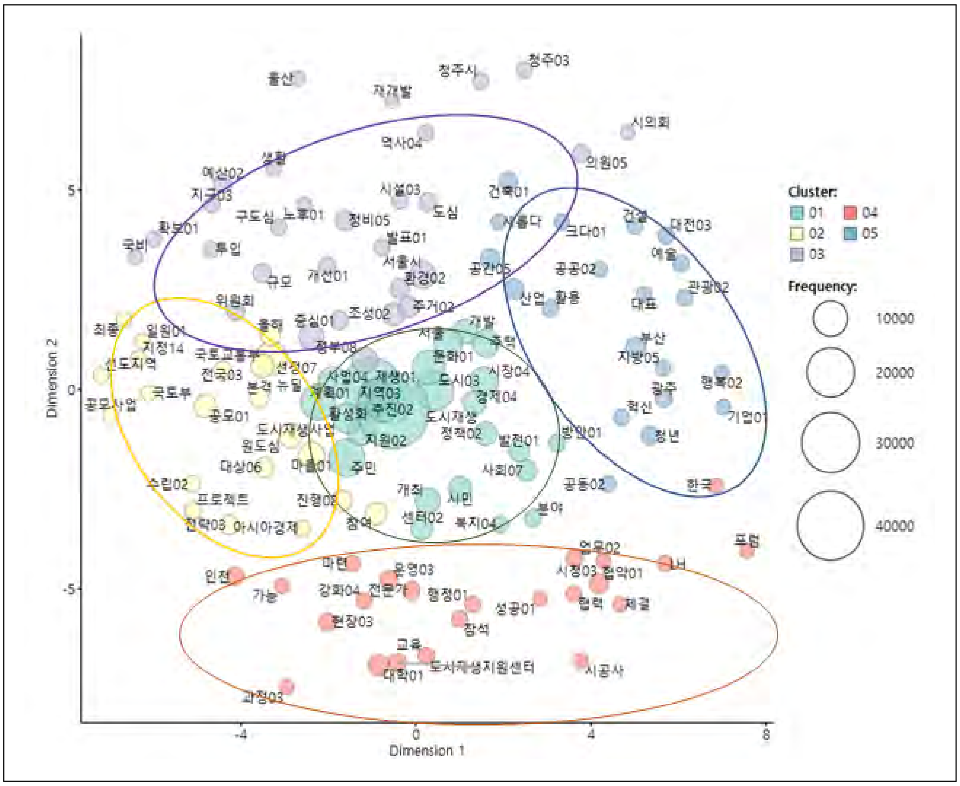
2) 분석 결과

(1) 주요 추출어 그룹

[부록 그림1]은 주요 추출어를 5개 그룹으로 묶어서 보여준다. 먼저 '도시재생' '사업' '추진' '활성화' '뉴딜' 등의 추출어를 포함한 녹색 그룹이 가장 높은 출현도를 보이며 핵심적인 이슈로 다루어진 것으로 나타났다. 이는 언론에서 정책 자체에 대한 보도가 주요 내용으로 다루어진 것을 의미한다. '국토교통부', '선정', '공모', '지정' '선도 지역' 등의 추출어를 포함한 노란색 그룹은 사업 실행 방안, 대상선정 및 공모 등 해당 정책을 수행하기 위한 사업의 공모 및 전략 수행에 대한 내용이 주요 주제로 다루어 진 것으로 보인다. 세 번째 보라색 그룹은 '구도심' '노후' '도심' '주거' '예산' '국비' 등의 추출어가 포함되어 있는 것으로 보아 구체적인 실행 방안과 대상 지역, 이를 수행하기 위한 예산 실행에 대한 주제를 포함하고 있는 것으로 보인다. 네 번째 그룹인 주황색 그룹은 '지원센터',' 행정', '전문가', '시공사' 등의 추출어가 포함되어 정책 시행을 위한 주체와 전략 등이 주요 이슈로 다루어 진 것으로 파악된다. 마지막 파란색 그룹은 '관광', '산업', '활용', '건설' 등의 추출어를 포함하고 있는 것으로 미루어보아 정책이 실행되었을 경우 나타날 수 있는 다양한 효과 및 그 분야에 대한 논의가 이루어졌다는 것을 보여준다.

1) https://github.com/park1200656/KnuSentiLex

부도 1 | 추출어 간 다차원 구조도



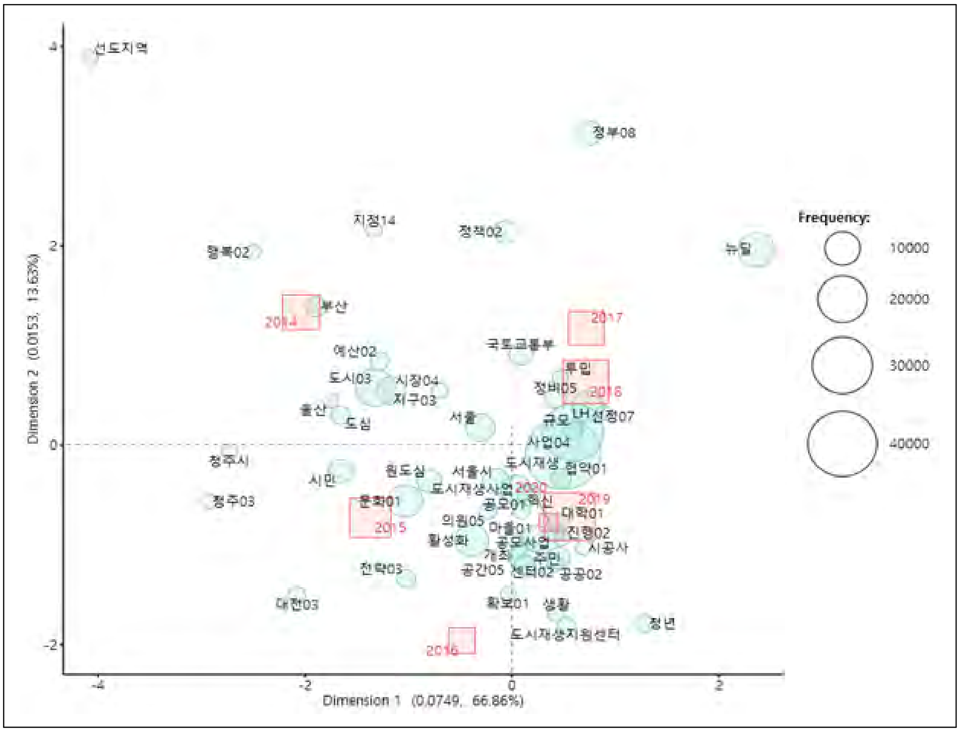
주: (TF〉 1000, DF 〉 100, Method: Kruskal, Distance: Jaccard, 클러스터 수: 5)
자료: 저자 작성

(2) 연도별 주요 이슈 분석

분석 대상 기간과 각 연도에 주요 이슈로 다루어진 언론 주제를 살펴보기 위해 추출어와 연도별 대응도를 분석한 결과는 [부록 그림2]와 같다. 출연 빈도가 높으면서 주요 이슈를 대표하는 추출어들 즉, '도시재생' '도시재생사업' 등 정책 자체에 대한 추출어 및 '정비' '규모' '공모사업' 등의 정책 시행에 대한 추출어 등 주요 핵심 주제로 파악되었던 이슈가 2018, 2019, 2020년도 등 최근에 주로 대응되어 나타났다. 그 외 연도에는 '시민' '예산' '원도심'와 같은 기타 주요 이슈들과 '부산' '대전' '청주'와

같은 특정 지역에 대한 추출어가 산발적으로 대응되어 나타났다. 따라서 도시재생뉴딜 정책 자체와 시행 방식 등에 대한 언론의 본격적인 논의는 2018년 이후에 집중된 것으로 해석된다.

부도 2 | 연도별 추출어 대응도



자료: 저자 작성

(3) 사업 주체 및 유형에 대한 주제어 출현 빈도

도시재생 및 뉴딜 정책의 사업 유형 및 추진 주체에 대한 언론의 관심도 및 변화 추이를 알아보기 위해 15개의 분석 주제에 대한 출현 빈도를 분석하였다. 분석 주제로는 총 15개 주체 및 사업 유형이 포함되었다: 1) 정부 및 지자체, 2) 주민협의체, 3) 공공 및 민간사업, 4) 지원센터, 5) 공기업, 6) 협의체, 7) 협동조합, 8) 민간 투자,

9) 민간업체, 10) 사회적 기업, 11) 경제기반형, 12) 지역 생활권, 13) 중심 시가지형, 14) 근린재생형, 15) 주거지지원형. 1번부터 10번 주제는 사업의 주체를 나타내며, 나머지 5개 주제는 사업 형태를 대표하는 추출어들로 구성되었다. 하나의 주제에는 같은 개념을 대표하는 다수의 추출어가 통합되었다. 예를 들어 '정부 및 지자체' 그룹에는 '정부' 뿐 아니라 '시군', '행정부', '지자체' 등 다른 형태의 정부 조직을 대표할 수 있는 추출어들이 하나의 주제어 그룹으로 처리되었다.

부표 12 | 연도별 정책 사업 주체 관련어 그룹의 기사 수 및 퍼센트

연도	정부 및 지자체 (%)	주민 협의체 (%)	공공 및 민간 (%)	지원 센터 (%)	공기업 (%)	협의체 (%)	혐동 조합 (%)	민간 투자 (%)	민간 업체 (%)
2014	1,030 (27.8)	627 (16.9)	497 (13.4)	68 (1.8)	138 (3.7)	21 (0.6)	31 (0.8)	13 (0.4)	13 (0.4)
2015	966 (21.2)	833 (18.3)	602 (13.2)	176 (3.9)	264 (5.8)	52 (1.1)	30 (0.7)	56 (1.2)	57 (1.3)
2016	411 (20.6)	575 (28.9)	302 (15.2)	228 (11.4)	126 (6.3)	47 (2.4)	15 (0.8)	66 (3.3)	42 (2.1)
2017	1,443 (40.8)	677 (19.1)	651 (18.4)	271 (7.7)	285 (8.1)	51 (1.4)	49 (1.4)	34 (1.0)	37 (1.1)
2018	2,178 (37.0)	1,502 (25.5)	945 (16.1)	475 (8.1)	466 (7.9)	108 (1.8)	87 (1.5)	38 (0.7)	29 (0.5)
2019	2,197 (29.6)	2,023 (27.2)	1279 (17.2)	622 (8.4)	494 (6.7)	193 (2.6)	82 (1.1)	59 (0.8)	69 (0.9)
2020	194 (21.4)	206 (22.7)	155 (17.1)	69 (7.6)	72 (7.9)	17 (1.9)	10 (1.1)	4 (0.4)	4 (0.4)
전 체	8,419 (30.1)	6,443 (23.0)	4,431 (15.8)	1,909 (6.8)	1,845 (6.6)	489 (1.8)	304 (1.1)	270 (1.0)	251 (0.9)
x	624.73**	298.28**	69.39**	321.71**	86.21**	77.66**	23.36**	144.03**	65.63**

자료: 저자 작성

정책의 주체를 대표하는 주제어 중, 정부 및 지자체를 언급한 언론 기사가 전체 기사 중의 약 30%(n=8,419)를 차지했다. 그 다음으로는 '주민 협의체'가 약 23%(n=6,443), 공공 및 민간 사업체가 15.8%(n=4,431)로 가장 많이 언론 기사에 언급 되어, 정책 실행

주체로서 정부 및 지자체 뿐 아니라 주민 협의체 및 공공 및 민간 사업체로 해당 정책의 실행 주체로 인식되고 있음을 알 수 있다. 이 외에 각종 지원센터, 한국주택공사와 같은 공기업이 각각 6.8~6.6%의 언론 기사에서 언급되었으며 나머지 주체들은 약 1% 내외의 언론 기사에서 언급 되어 주요 정책 실행 기관으로는 인식이 상대적으로 크지 않았던 것으로 나타났다.

부표 13 | 연도별 정책 사업 주체 관련어 그룹의 기사 수 및 퍼센트

연도	주거지지원형 (%)	경제기반형 (%)	지역 생활권형 (%)	중심시가지형 (%)	근린재생형 (%)
2014	66 (1.8)	100 (2.7)	71(1.9)	57 (1.5)	76 (2.1)
2015	76 (1.7)	100 (2.2)	63 (1.4)	41 (0.9)	29 (0.6)
2016	42 (2.1)	83 (4.2)	29 (1.5)	21 (1.1)	36 (1.8)
2017	178 (5.0)	59 (1.7)	70 (2.0)	16 (0.5)	14 (0.4)
2018	277 (4.7)	100 (1.7)	99 (1.7)	49 (0.8)	28 (0.5)
2019	255 (3.4)	129 (1.7)	157 (2.1)	83 (1.1)	28 (0.4)
2020	51 (5.6)	6 (0.7)	18 (2.0)	8 (0.9)	1 (0.1)
전 체	945 (3.4)	577 (2.1)	507 (1.8)	275 (1.0)	212 (0.8)
x	155.26**	70.82**	11.37	25.29**	144.49**

자료: 저자 작성

사업 유형에 대한 언론 기사 수 및 비율을 살펴보면 <부록 표13>과 같다. 5가지 사업 유형 모두 총 분석 대상 언론 기사 중 약 3.4%에서 0.8%의 비율로 언급되어 사업 유형에 대한 언론의 주목은 크지 않았던 것으로 보인다. 주거지지원형 유형(3.4%, n=945)에 대한 언급이 5가지 사업 유형 중 상대적으로 다수의 언론 기사에 등장했으며, 경제기반형(2.1%, n=577), 지역생활권(1.8%, n=507), 중심시가지형(1.0%, n=275), 근린재생형(0.8%, n=212)이 그 뒤를 이었다. 여기에서 지역생활권은 도시재생뉴딜 5대 유형은 아니지만, 우리동네살리기나 일반근린형과 같은 지역 생활권 기반 사업을 의미하는 것으로 보여진다.

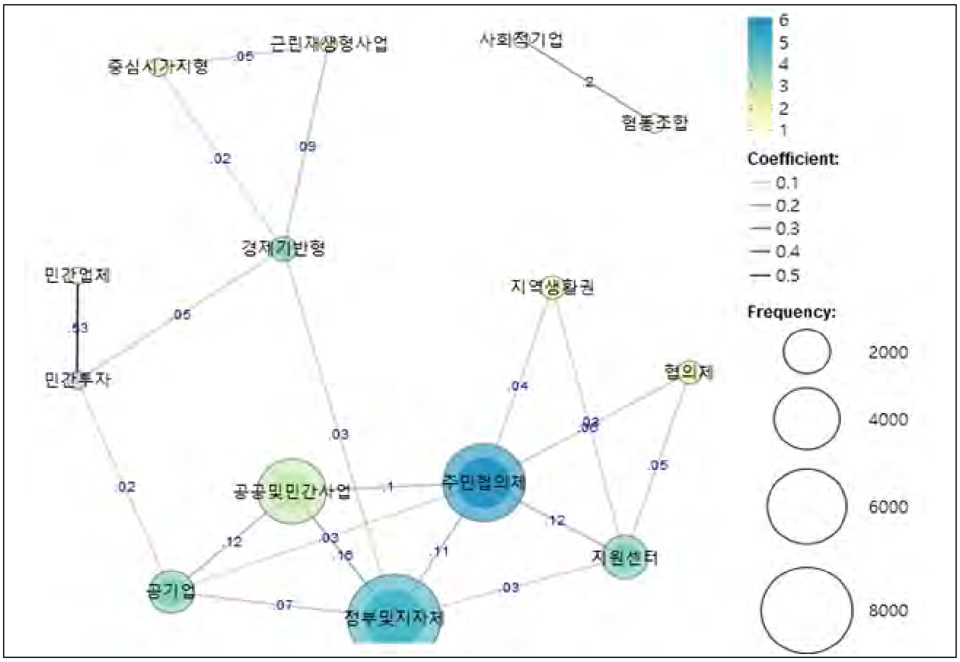
각 사업 주체 및 유형에 대한 언론 기사 생산량 및 비율을 연도별로 살펴보면, [부록

그림3], [부록 그림4]와 같다. 사업 주체에 대한 주제어 중 가장 언론생산량이 많았던 정부 및 지자체에 대한 언론 기사는 2014년 이후 꾸준히 21% 정도가 매년 생산되었다. 특히 2017년과 2018년에는 약 40% 내외의 기사에서 정부 및 지자체에 대한 언급이 집중적으로 이루어졌다. 주민협의체에 대한 언론 보도는 2016년과 2018년, 2019년도에 각 연도별 총 생산 기사의 약 25%에서 28%가량을 차지하며 상대적으로 자주 언론에 노출 된 것을 알 수 있다. 나머지 연도에는 약 16%에서 22% 가량의 기사에 언급되어 공공 및 민간단체 보다는 언론 노출이 약 5%가량 높지만 큰 차이를 보이지는 않았다.

부도 3 | 사업 주체 및 유형 관련 주제어 연도별 히팅맵

자료: 저자 작성

부도 4 | 사업 주체 및 유형 관련 주제어 간 동시 출현 분석



주: CD,N15,E20,D.19
자료: 저자 작성

사업 유형의 경우, 가장 많은 언론에 노출 된 것으로 보이는 주거지지원형 사업에 대한 언론 기사는 2017년, 2018년, 2020년도에 노출 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 2019년의 경우 비율상으로는 높지 않으나 실제 생산된 시가 수가 250개 이상으로 주거지지원형 사업에 대한 언론의 관심은 지속적으로 높은 비율을 보였다. 경제기반형 유형의 경우, 2016년에 일시적으로 기사 생산 비율이 상승하였으나 실제 언론 기사 수는 83개로 기타 년도에 평균 100여개의 언론 기사에서 언급된 것을 볼 때 큰 차이를 보이지 않았다.

분석 대상 사업 주체 및 사업 유형에 대한 주제어 간 연결 정도(CD)를 분석한 결과, 언론 기사 수 및 비율은 ‘정부 및 지자체’가 높게 나타났으나, 언론 기사의 논의의 중심은 ‘주민협의체’(CD=0.6)인 것으로 나타났다. 정부 및 지자체와 주민협의체 노드

간의 연관성 정도(JC=0.11)와 주민협의체와 지원센터 간의 연관성 정도(JC=0.12)가 상대적으로 높은 것으로 볼 때, 해당 주체들이 같은 언론 기사에 공통적으로 언급되는 경우가 잦았던 것으로 보인다. 사업 주체와 사업 유형 간의 연결성에서는 정부 및 지자체는 경제기반형 유형과 상대적으로 높은 관계성을 보이며, 주민협의체 및 지원센터는 지역생활권 사업과 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 경제기반형 사업의 주체로 정부 및 지자체가, 지역생활권 사업과 관련된 주체로는 주민협의체와 지원센터가 언론 기사에 주로 언급된 것으로 추정케 한다

(4) 오피니언 분석

분석대상 언론기사에서 추출된 어휘 중 긍정적 어휘와 부정적 어휘들을 분류하고, 출현 빈도 100이상인 추출어를 이용하여 긍정도와 부정도를 측정하는 오피니언 마이닝(Opinion mining)을 실시하였다. 총 144개의 긍정어와 38개 부정어가 선택되었으며, 긍정적 어휘는 전체 언론기사에서 약 2만 5천 번 이상, 부정적 어휘는 약 7천 5번 등장하였다. 긍정적 어휘는 분석 대상 기사의 92%에서 발견되었으며 부정적 어휘는 약 26%의 기사에서 나타났다. 이는 해당 정책에 대한 언론 기사가 전반적으로 긍정인 어조로 보도됐던 것으로 해석된다.

부표 14 | 분석 대상 언론 기사에 나타난 총 극성 빈도

구 분	Score	%
긍정 논조	25,852	92.32%
부정 논조	7,502	26.79%
#no_codes	1,697	6.06%
합계	28,002	

자료: 저자 작성

부표 15 | 탑 10 긍정어 및 부정어 목록

순위	긍정어	DF (%)	부정어	DF (%)
1	추진	7,745 (27.7)	노후	1,364 (4.9)
2	활성화	6,296 (22.5)	쇠퇴	1,149 (4.1)
3	재생	3,602 (12.9)	문제	888 (3.2)
4	발전	2,313 (8.3)	침체	555 (2.0)
5	개선	1,796 (6.4)	빈집	367 (1.3)
6	새롭다	1,583 (5.7)	낡다	334 (1.2)
7	나서다	1,482 (5.3)	부족	251 (0.9)
8	크다	1,425 (5.1)	투기	215 (0.8)
9	협력	1,383 (4.9)	논란	206 (0.8)
10	혁신	1,225 (4.4)	고민	199 (0.7)

자료: 저자 작성

부표 16 | 연도별 정책 사업 주체 관련어 그룹의 기사 수 및 퍼센트

연도	긍정	부정	소계
2014	3,395 (91.71%)	962 (25.99%)	3,702
2015	4,115 (90.42%)	1,148 (25.23%)	4,551
2016	1,871 (93.88%)	455 (22.83%)	1,993
2017	3,278 (92.63%)	1,039 (29.36%)	3,539
2018	5,451 (92.70%)	1,652 (28.10%)	5,880
2019	6,892 (92.75%)	1,958 (26.35%)	7,431
2020	850 (93.82%)	288 (31.79%)	906
전 체	25,852 (92.32%)	7,502 (26.79%)	28,002

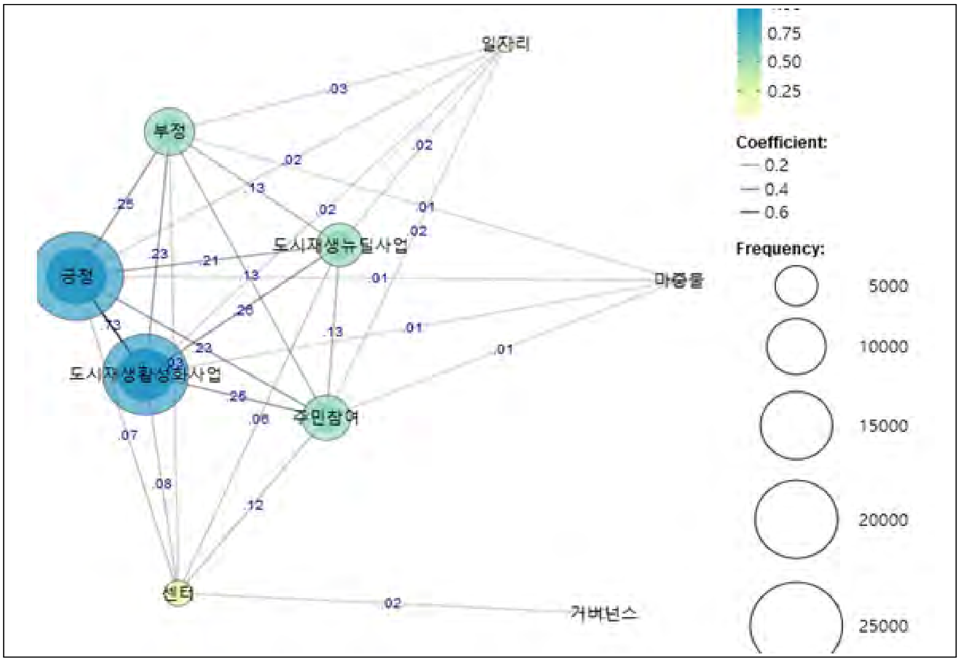
자료: 저자 작성

먼저 연도별로 긍정적 어휘 및 부정적 어휘의 빈도 및 비율을 분석한 결과 2014년부터 2020년까지 90%이상의 기사에서 긍정적 어휘의 빈도가 높은 것으로 보아 전 기간에 걸쳐 언론에서는 도시재생 정책에 대해 꾸준히 긍정적인 논조로 논의가 이루어진 것을 알 수 있다. 부정적 어휘 빈도도 분석 기간 전반에 걸쳐 약 25 ~ 30%가량의 기사에 등장하는 등, 해당 정책에 대한 언론의 긍정적인 논조에는 큰 변화가 없었던

것으로 추정된다. 또한 부정적 어휘로 선택된 빈집이나 노후, 쇠퇴 등의 단어가 도시재생의 주요 대상이라는 것을 고려할 때 언론은 해당 정책에 대해 매우 긍정적이었음을 알 수 있다.

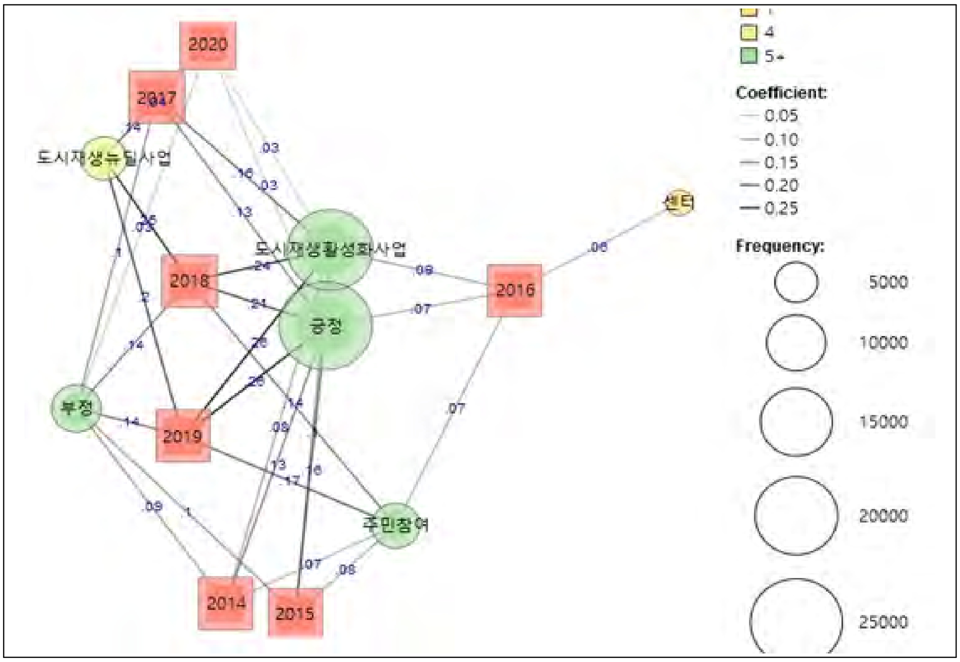
주요 정책 취지 및 방향에 대한 언론의 논조를 이해하기 위해 긍정 및 부정어 어휘 그룹과 주요 정책을 대표하는 주제어 그룹간의 고유벡터 중심도(eigenvector centrality, EC)를 분석하였다. 고유벡터 중심도는 특정 주제어 혹은 어휘 그룹(노드)이 전체 연계어 네트워크에 얼마나 큰 영향을 미치는가를 나타내는 인덱스이다. 특정 노드가 다른 노드들에게 미치는 영향력이 높을수록 높은 인덱스 점수를 갖는다. [부록 그림5]와 같이 긍정과 부정어 그룹 및 정책 취지 및 결과를 나타내는 주제어의 영향력이 높을수록 파란색에 가까우며, 동시 출현도가 높을수록 높은 강도로 연결되어 있다.

부도 5 | 주요 정책 취지 및 방향 관련 주제어와 긍정 및 부정어 연관어 네트워크



주: N 9, E 25, D .69
자료: 저자 작성

부도 6 | 연도별 주요 정책 취지 및 방향 관련 주제어와 긍정 및 부정어 연관어 네트워크



주: N 13, E 30, D .385
자료: 저자 작성

분석 결과 긍정어 그룹 전체와 도시재생 활성화사업(EC=0.69)이 기타 정책들을 대표하는 주제어 보다 높은 중심성을 갖는 것으로 나타났고, 그 뒤로 도시재생 뉴딜사업(EC=0.5)과 주민참여(EC=0.5) 순으로 나타났다. 이는 도시재생 뉴딜사업 및 주민참여 정책에 비해 활성화사업을 언론에서 상대적으로 더 집중적으로 다루었던 것을 의미한다. 기타 정책 관련 주제어인 일자리와 마중물, 지원센터 운영 등에 대한 내용은 상대적으로 낮은 중심성을 보이며 네트워크 외곽에 위치하는 것으로 미루어 언론에서 중심적인 논의 주제가 되지는 못했던 것으로 보인다. 도시재생 활성화사업과 긍정어 그룹간의 동시출연정도는 0.73로, 부정어 그룹과의 관계는 0.23정도인 것으로 볼 때, 해당 정책에 대한 언론의 반응은 전반적으로 긍정적인 것으로 보인다. 이에 비해 도시재생 뉴딜사업과 긍정어 및 부정어 그룹 간의 관계는 각각 0.21 및 0.13으로 나타났

다. 이는 도시재생 뉴딜사업에 대한 언론의 논조가 긍정적인 어조를 띄고 있으나 전반적으로 중립적인 것으로 해석된다. 주민참여에 대한 언론의 논조 역시 도시재생 뉴딜사업의 경우와 비슷하다. 재생지원센터 운영에 대한 논조는 미약하나마 긍정적인 어조(JC=0.07)가 부정적인 어조(JC=0.03)에 비해 높았다. 이에 반하여 일자리 창출에 대한 논조는 약간의 부정적인 논조를 띄는 것으로 보이나 연결성 자체가 약해 유의미하게 보이지 않았다.

연도별 분석에서는 긍정 및 부정적 논조에 대한 기사가 2018 및 2019년에 상대적으로 많이 발견되었다. 논조면에서는 부정적 논조(JC=0.14)에 비해 긍정적 논조(JC=0.21, 0.26)가 상대적으로 조금 강했던 것으로 나타났다. 또한 미비하게나마 2019년도에 조금 더 긍정적인 논조로 기사가 쓰인 것으로 보이나 큰 차이는 없다.

기본 20-09

도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구

연 구 진 이진희, 임상연, 정윤희, 박민숙
발 행 인 강현수
발 행 처 국토연구원
출판등록 제2017-9호
인 쇄 2020년 6월 27일
발 행 2020년 6월 30일
주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
팩 스 044-211-4760
가 격 8,000원

I S B N 979-11-5898-535-6
홈페이지 http://www.krihs.re.kr
© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.
이진희, 임상연, 정윤희, 박민숙. 2020. 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방안 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.
이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구

Sustainable Approach to Urban Regeneration New Deal based on the Policy Evaluation

제1장 서론
제2장 도시재생뉴딜 정책 특성 및 주요 쟁점
제3장 도시재생뉴딜 정책평가 개요
제4장 도시재생뉴딜 정책평가 및 과제
제5장 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

KRIHS 국토연구원
(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

값 8,000원
93300
9 791158 985356
ISBN 979-11-5898-535-6