

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 787

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

정책평가를 통한 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안

이진희 부연구위원, 임상연 연구위원, 정윤희 부연구위원

주요내용

- 1 도시재생뉴딜 정책이 반환점을 도는 시기에 도달함에 따라 중간평가를 통하여 증가하는 사업 물량을 효율적으로 관리하고 성공적이고 지속가능한 사업 추진을 위한 개선방안을 모색할 필요
- 2 정책평가 결과 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법'(이하 도시재생특별법)을 포함한 도시재생뉴딜 체계는 성공적인 정책 추진에 적합하나, 정책 완료 후 지속가능성이 부족하고 주체별 역할이 불분명하여 효과적인 사업 추진이 어려움
- 3 '도시재생전략계획'은 추진전략으로서의 본연의 역할을 수행하지 못하고 있으며, '도시재생활성화계획'은 전략계획과의 중복성과 경직성 문제로 행정·재정적 낭비가 발생
- 4 사업 시행에 있어 선정기준과 추진방식 등이 현장에 도움이 되지 못하며 지나치게 짧은 사업 기간으로 인해 지역에서 체감 가능한 성과를 도출하는 데 한계가 존재

정책제언

- 1 (사업 선정방식 개선) 효율적인 사업 관리와 효과적인 성과 달성을 위하여 당해 연도 최대 지원 금액만을 명시하고 수시공모 방식으로 전환
- 2 (사업 유형 보완) 현재 5개 사업 유형을 2개(근린재생형, 경제기반형) 또는 3개(근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형) 유형으로 간소화하고, 사업 유형별 중점 목표에 따라 세부사업이 적절하게 구성될 수 있는 기반 마련
- 3 (전략계획 폐지 및 활성화계획 개선) 전략계획을 폐지하되 활성화계획에 사업 구역 지정 내용을 추가하고, 도시재생의 전략적인 내용은 도시·군 기본계획의 일부 항목으로 포함
- 4 (지속가능성 확보) 향후 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해 국비 지원 기간을 사업 기간 내·외로 나눠 사업 완료 후 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가 지원
- 5 (체계적인 사업 관리방안 마련) 체계적인 사업 관리를 위해 '사업 전 - 사업 추진 과정 - 사업 완료 후'의 성과를 매년 축적된 자료를 통해 지속적으로 모니터링·평가할 수 있는 평가·관리 체계 마련

1. 도시재생뉴딜의 주요 쟁점

도시재생뉴딜체계

(관련 법제도) 기존 도시재생사업에서 도시재생뉴딜로 정책이 전환되는 과정에서 관련 법제도와 정책의 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 목적에 맞게 적절하게 개선되었는지 의문

(사업 추진체계) 중앙 정부 주도의 정책 추진에서 광역의 권한이 확대·강조된 반면, 여러 광역 단위의 사업 추진주체의 역할이 명확하지 못하고 추후 지속적인 사업 진행에 한계가 발생

도시재생뉴딜계획

(도시재생전략계획) 전략계획에 구체적인 도시재생전략이 부재하고 단순히 공모 지원을 위한 수단으로만 활용

- 현재의 전략계획이 활성화지역 지정 이외에 구체적인 '도시재생전략'을 담고 있지 못하여 전략계획으로서의 실효성이 의심

(도시재생활성화계획) 활성화계획에 지나치게 많은 내용이 포함되어 있고 계획 수립 및 변경 과정이 경직

- 활성화계획이 지역 특성을 반영하지 못한 채 형식적인 유형 선택과 메뉴 조합방식으로 작성
- 수시로 변동하는 현장 여건에 맞추기 위해 활성화계획의 잦은 변경이 요구되나 변경 절차에 많은 시간과 노력이 소생

도시재생뉴딜사업 시행

(쇠퇴진단) 3개의 쇠퇴지표만으로 활성화지역을 지정하는 데 한계가 발생

- 실제 쇠퇴지역 선정 과정에 단 3개의 지표만이 이용되고 있으나, 3개의 대표지표가 지역 특성에 따라 적용 가능성이 제한되어 있어 문제점을 세밀하게 파악하기 어려움

(사업 선정·유형) 매년 100개씩 500개를 선정하는 물량 위주 공급 공약은 계획대로 추진되고 있으나, 현장의 역량을 고려하지 못한 채 사업이 추진되어 효과적인 사업 추진에 방해

- 물량 위주의 선정방식이 도시재생뉴딜 본연의 목적이 아닌 지자체가 국비를 확보하기 위한 수단으로 사용
- 사업 유형이 5개로 구분되어 있음에도 실제 현장에서는 중앙 정부가 제시한 사업비나 면적 기준 외에 유형별 차별성 없이 사업이 추진

(사업 추진·성과) 지나친 물량 증가로 원활한 사업 추진과 민간 투자 확보에 어려움이 있으며, 사업의 전 과정을 진단할 수 있는 수단이 부재하여 체계적인 사업 관리가 힘들

- 단위사업의 사업비 집행률이나 착·준공이 순조롭지 못하고, 민간투자자와 같은 마중물사업의 성과가 가시화되지 못함
- 계획 수립단계부터 사업 완료 후 성과까지를 일관되게 진단 및 평가할 수 있는 성과 관리방안이 부재

2. 도시재생뉴딜 정책평가 개요

도시재생뉴딜 정책평가 방향 및 목표

도시재생뉴딜 정책은 아직 추진 중이라는 점에서 시기적으로 '중간평가'에 해당하며, 거시적인 관점에서 정책 자체를 평가하여 문제점을 개선하는 것을 목적으로 하므로 '과정평가'와 '통합평가'의 속성을 동시에 가짐

도시재생뉴딜 정책평가를 위해 통합평가 측면에서 정책적 목표, 과정평가 측면에서 사업계획적 목표, 중간평가 측면에서 사업추진적 목표를 다음과 같이 제시

- (정책적 측면) 원활한 사업 추진 기반을 마련하고, 사업주체별 역할을 재정립하여 책임성을 확보
- (사업계획 측면) 도시재생뉴딜이 목표하고자 하는 바를 성공적으로 달성할 수 있도록 사업계획을 보완
- (사업 추진 측면) 가장 효율적이고 효과적인 사업 추진방법을 파악하여 기존 사업방법을 개선하고, 새로운 정책 및 사업 설계에 적용

도시재생뉴딜 정책평가 목표

체계적인 도시재생뉴딜 정책평가를 위하여 선행연구 검토를 통한 평가 기준 설정

- OECD DAC(Development Assistance Committee, 개발원조위원회)의 평가 기준을 토대로 유사 정책평가 사례검토 결과를 반영하여 도시재생뉴딜 정책평가를 위한 기준을 설정하고, 도시재생뉴딜 정책 쟁점을 바탕으로 평가질문을 작성

표 1 도시재생뉴딜 정책평가 기준

구 분	평가 기준 및 내용
적절성 (relevance)	<ul style="list-style-type: none"> • (타당성) 정책의 세부내용이 문제 해결을 위해 체계적으로 구성되었는가? • (부합성) 정책의 세부내용이 문제 해결에 적합하게 설계되었는가?
효과성 (efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> • (목표 달성) 제시된 목표가 얼마나 달성되었는가? • (예상 성과) 성공적인 사업 효과가 예상되는가?
효율성 (effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • (총실성) 계획에 따라 정책이 제대로 추진되고 있는가? • (효율적 추진) 정책이 효율적으로 추진되고 있는가? • (성과 달성) 계획한 대로 성과가 달성되고 있는가? • (적합한 수단) 목표 달성을 위한 수단이 적합하게 제시되었는가?
지속가능성 (sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> • (지속성) 지원 완료 후 지속가능성이 확보되었는가? • (적합한 역할) 사업 추진 과정에 주체별 역할이 적합하였는가?

출처: 이진희 외 2020, 81.

자료에 근거한 객관적인 분석과 현장 및 정책 관련 경험이 많은 전문가의 의견을 토대로 문제점을 파악하기 위해 3단계에 걸친 평가를 진행

- (1차 예비평가) 객관적 근거를 토대로 도구적·가치배제적 평가 진행
- (2차 전문가평가) 전문가의 경험과 지식을 토대로 종합적·규범적 평가 진행
- (3차 숙의평가) 1·2차 평가를 토대로 현행 도시재생뉴딜 정책의 문제점과 개선방향을 수렴

3. 도시재생뉴딜 정책평가 결과

도시재생뉴딜 정책평가 방향 및 목표

(도시재생뉴딜체계) 도시재생특별법과 ‘국가도시재생기본방침’ 모두 정책 추진에 적합한 역할을 충실히 수행하고 있으나, 주체별 역할 구분이 모호하고 예산 지원 완료 후 지속가능성이 부족

(도시재생뉴딜계획) ‘도시재생전략계획’의 역할이 불분명하고 ‘도시재생활성화계획’과의 내용 중복 등으로 사업 추진에 행정·재정적 낭비 유발

(도시재생뉴딜사업 시행) 사업 선정기준과 방식, 유형 구분 등이 원활한 사업 추진에 도움이 되지 못하며, 단기간의 예산 지원을 통하여 가시적인 성과를 얻는 데 한계가 발생

표 2 도시재생뉴딜 정책평가 결과

영역	쟁점 사항		기준	평가질문	결과	
도시 재생 뉴딜 체계	관련 법제도	도시재생특별법	적합한 역할	도시재생특별법이 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	양호	
			타당성	도시재생특별법이 성공적인 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	양호	
		국가도시재생 기본방침	적합한 역할	국가도시재생기본방침이 정책 추진을 위해 적합한 역할을 하고 있는가?	양호	
			타당성	국가도시재생기본방침이 성공적인 정책 추진을 위해 타당하게 개정되었는가?	양호	
	정책 목표	뉴딜정책 목표	부합성	도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	우수	
			목표 달성	도시재생뉴딜 4대 정책 목표가 현재 얼마나 달성되었는가?	일부 미흡	
	로드맵 성과목표	부합성	도시재생뉴딜 로드맵의 성과 목표가 쇠퇴지역 활성화라는 기본 목표에 부합하는가?	우수		
		사업 추진 체계	주체별 역할	적합한 역할	도시재생뉴딜 참여주체별 역할이 적절하게 설정되었는가?	일부 미흡
총실성	도시재생뉴딜 참여주체별로 설정된 역할을 충실히 담당하고 있는가?	일부 미흡				
지속가능성	지속성	예산 지원 완료 후 지속가능한 추진이 가능한가?		매우 미흡		
도시 재생 뉴딜 계획	도시재생전략계획	부합성	실제 전략계획이 ‘도시재생 추진전략’에 부합한 역할을 하고 있는가?	미흡		
		적합한 수단	실제 전략계획이 성공적인 정책 추진을 위한 전략을 포함하고 있는가?	미흡		
		효율적 추진	전략계획 수립 과정이 효율적인가?	미흡		
	도시재생활성화계획	부합성	실제 활성화계획이 ‘도시재생 실행계획’에 부합한 역할을 하고 있는가?	양호		
		적합한 수단	실제 활성화계획이 정책 추진에 적합한 실행계획을 포함하고 있는가?	양호		
		효율적 추진	활성화계획 수립 및 변경 과정이 효율적인가?	미흡		
도시 재생 뉴딜 사업 시행	쇠퇴진단	부합성	쇠퇴지역 선정을 위한 쇠퇴지표가 실제 쇠퇴지역 특성을 잘 반영하는가?	양호		
		타당성	3개의 쇠퇴지표만으로 쇠퇴지역을 선정하는 것이 충분한가?	매우 미흡		
	사업 선정 및 유형	사업 선정	타당성	현행 도시재생뉴딜사업 선정 방식 및 규모가 타당한가?	매우 미흡	
			타당성	도시재생뉴딜사업을 전국에 균형적으로 선정하는 것이 타당한가?	양호	
			효율적 추진	도시재생뉴딜 선정 과정이 효율적인가?	미흡	
			타당성	도시재생뉴딜 선정 평가 기준이 타당한가?	양호	
			타당성	도시재생뉴딜 5개 사업유형 구분이 타당한가?	일부 미흡	
	세부사업	세부사업	타당성	사업 유형별 동일한 기준을 전국적으로 적용하는 것이 타당한가?	매우 미흡	
			타당성	사업 유형별로 도시재생뉴딜의 4대 목표를 모두 포함하는 것이 타당한가?	미흡	
			부합성	도시재생뉴딜 세부사업이 지역의 특성을 반영하여 구성되었는가?	미흡	
	사업 추진 및 성과	사업 추진	적합한 수단	도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업이 성공적인 쇠퇴지역 활성화에 적절한가?	일부 미흡	
			예상 성과	도시재생뉴딜 4대 목표별 세부사업을 통해 성공적인 쇠퇴지역 활성화가 예상되는가?	일부 미흡	
		추진실적 평가	성과 달성성	성과달성	계획대로 사업이 추진되고 있는가?	미흡
				성과달성	계획대로 예산이 집행되고 있는가?	미흡
			연차별 추진실적 평가	효율적 추진	연차별 추진실적 평가 과정이 효율적인가?	미흡
타당성				연차별 추진실적 평가 기준이 타당한가?	미흡	
사업 성과			성과 달성	마중물사업의 성과가 계획대로 달성되고 있는가?	미흡	

출처: 저자 작성.



4. 지속가능한 도시재생을 위한 정책제언

'사업 신청 및 평가 가이드라인'을 활용한 단기적 도시재생뉴딜 개선방안

(사업 선정방식) 보다 효과적인 사업 추진과 효율적인 관리를 위하여 선정 규모 및 방식 개선

- 효율적인 사업 관리와 효과적인 성과 달성을 위해 당해 물량 위주의 사업 선정규모(기존 100곳 이내)를 벗어나 최대 지원 금액만을 명시
- 지자체가 지역 문제에 대해 충분히 준비하고 구체적으로 평가할 수 있도록 현재 지정공모 방식을 수시공모 방식으로 전환

그림 1 사업 선정방식에 대한 단기적 개선방안

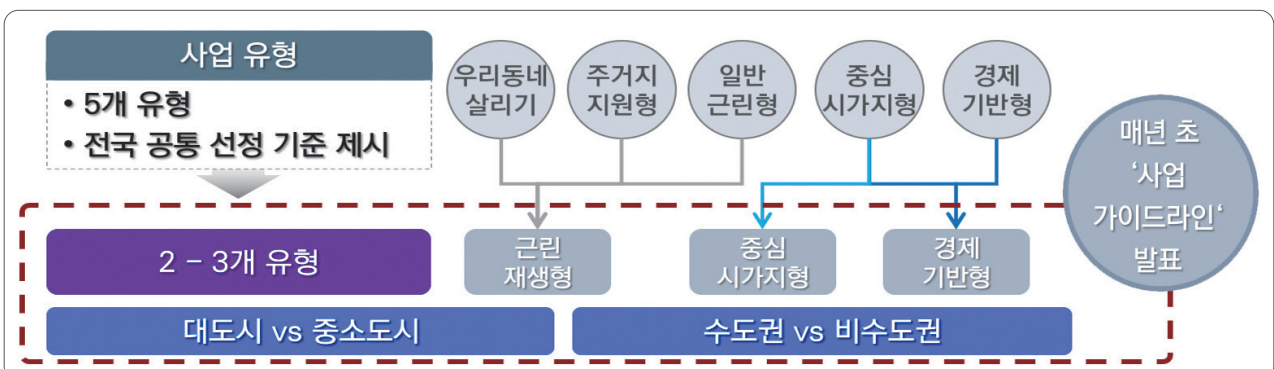


출처: 이진희 외 2020, 156.

(사업 유형 보완) 법제도와 현장과의 괴리를 줄이기 위해 법제도에 근거하거나 유형별 특성을 반영해 사업 유형을 간소화하고, 유형별로 차별화된 목표에 적합하게 사업이 추진될 수 있는 기반을 마련

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

그림 2 사업 유형에 대한 단기적 개선방안



출처: 이진희 외 2020, 157.

도시재생특별법 및 '기본방침' 개정을 통한 장기적 도시재생뉴딜 개선방안

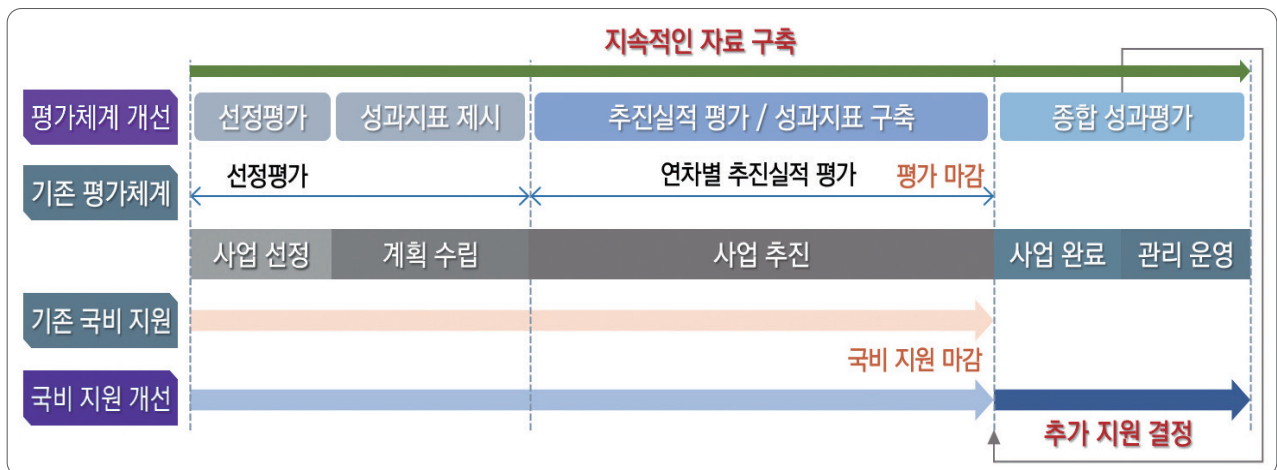
(전략계획 폐지 및 활성화계획 개선)

- 관련된 여러 계획을 효과적으로 연계하여 효율적인 사업 추진방안을 모색
- 전략계획을 폐지하는 대신 지역에 대한 검토와 도시재생사업의 전략적인 내용을 도시·군 기본계획의 일부 항목으로 포함하고, 활성화계획에서 사업 구역 지정과 더불어 구체적인 사업 실행계획에 집중
- 활성화계획에서 재생전략과 그에 따라 구성된 단위사업 내용을 보다 구체화하되, 그 외 내용은 실행계획에 준하는 내용으로 개선

(지속가능성 확보) 5년 내외의 국비 지원 기간 이후에도 성과에 따라 지원할 수 있는 기반을 마련

- 향후 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해서는 국비 지원 기간을 나눠 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가 지원

그림 3 사업 관리에 대한 장기적 개선방안



출처: 이진희 외 2020, 165.

(체계적인 사업 관리방안 마련) 체계적인 사업 관리를 위하여 사업 전 과정을 관리할 수 있는 평가체계를 개발

- '사업 전 - 사업 추진 과정 - 사업 완료 후'의 성과를 매년 축적된 자료를 통하여 지속적으로 모니터링·평가할 수 있는 평가·관리 체계 구축
- 체계적인 사업 관리를 위해 매년 초 선정계획과 추진실적 평가계획을 동시에 발표

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '이진희·임상연·정윤희·박민숙, 2020. 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구. 세종: 국토연구원의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

이진희 도시연구본부 부연구위원(jhlee@krihs.re.kr, 044-960-0637)
임상연 도시연구본부 연구위원(sylim@krihs.re.kr, 044-960-0230)
정윤희 글로벌개발협력센터 부연구위원(yunijeong@krihs.re.kr, 044-960-0217)

