

# 도시재생사업에서 종합사업관리의 필요성

## The necessity of Program Management in Urban Regeneration

권해림\*      유정호\*\*      김창덕\*\*  
Kwon, Hae-Rim      Yu, Jung-Ho      Kim, Chang-Duk

### 요약

급격한 산업화 과정을 거쳤던 우리나라는 무분별하고 무계획적으로 형성되어 양적으로 팽창된 도시들이 현재는 건축물들의 노후화와 인구 공동화 현상 등 도시의 쇠퇴화가 진행 중이다. 도시재생사업이란 노후화된 건물들의 물리적인 개선과 더불어 질적인 기능의 연계도 함께 이루고자 하는 방안을 의미하며, 우리나라에서 도시재생사업은 재정비촉진사업이란 형태로 이루어지고 있다. 이는 기존의 건설사업과는 기간, 규모 등에서 많은 차이가 있으며, 도시재정비촉진지구내의 개별적인 사업들이 실행되어지면서 목적에 달성하지 못하는 많은 문제점이 발생하고 있다. 본 연구에서는 도시재생사업에 대한 고찰을 통해 사업의 특성을 파악하고, 개별적으로 수행되는 사업들의 효과적이며 체계적인 관리능력의 부재의 문제점을 파악하고, 그에 따른 대처 방안으로서의 종합사업관리 방식의 적용 가능성을 제안하였다.

키워드: 도시재생사업, 종합사업관리

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

급격한 산업화 과정을 거쳤던 우리나라는 무분별하고 무계획적으로 형성되어 양적으로 팽창된 도시들이 현재 건축물들의 노후화와 인구 공동화 현상 등 도시의 쇠퇴화 과정에 놓여있다. 도시재생사업은 노후화된 건물들의 물리적인 개선과 더불어 질적인 기능의 연계도 함께 이루고자 하는 방안으로 도시재생사업이 방안으로 제시되고 있다. 흔히 도시는 일정한 생애주기를 거치면서 성장·변화해가는 살아있는 유기체에 비유되곤 한다. 도로나 주택, 빌딩 등 도시의 다양한 시설들이 서로 역동적으로 역할을 잘 수행하다가도 시대에 뒤지거나 그 효율성이 떨어지게 되면 그 도시는 경쟁력을 잃게 마련이다. 이처럼 침체된 도시를 활성화시키는 정책들을 통틀어서 “도시재생정책”이라고 부른다.<sup>1)</sup>

우리나라는 1971년 도시재생과 관련된 법제정 이래 지금까지 사업의 특성을 적절히 반영하기 위해 반복적인 법제정의 과정을 겪고 있으며, 현재 “도시재정비 촉진에 관한 특별법” 아래 “도시 및 주거환경정비법”, “도시개발법”, “래시장 육성을 위한 특별법”, “국토의 계획 및 이용에 관한 법률” 등으로 분류되어진다.<sup>2)</sup> 이러한 법령에 의해 시행되는 도시재생사업은 매우 긴 사업기간을 가지며, 다양하고 복잡한 이해관계자들이 참여하게 된다. 또한, 막대한 사업비용이 투입되는 등 기존의 건설사업과는 매우 상이한 사업 특성을 지니고 있으며, 사업의 관리범위가 매우 광범위하고 복잡하기 때문에 도시재정비지구 내에 존재하는 개별 사업유형이 독립적으로 수행되어지며, 이로 인하여 도시재생사업은 전체적인 본연의 목적을 제대로 달성하지 못하는 문제점이 발생하고 있다.

이에 본 연구에서는 도시재생사업의 특성 및 문제점을 파악하고 그에 따른 대처 방안으로써 종합사업관리 방식의 적용 가능성을 제시하고자 한다.

### 1.2 연구의 범위 및 방법

\* 학생회원, 광운대학교 건축공학과 석사과정(교신저자) [gofla@kw.ac.kr](mailto:gofla@kw.ac.kr)  
\*\* 종신회원, 광운대학교 건축공학과 조교수, 공학박사 [myazure@kw.ac.kr](mailto:myazure@kw.ac.kr)  
\*\* 종신회원, 광운대학교 건축공학과 교수, 공학박사 [stpkim@kw.ac.kr](mailto:stpkim@kw.ac.kr)

본 연구는 국토해양부가 주관하고, 한국건설교통기술평가원에서 시행하는 07첨단 도시개발사업(과제번호:07도시재생B03)에 의해 수행됨

1) 김창석, “도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성”, 대한건축학회지, v.52, n.7, 2008, pp.18-21  
2) 법제처, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 제1조, 2008

본 연구는 기성시가지의 활성화를 위한 도시재생사업으로 “도시재정비 촉진법”에 포함된 “도시 및 주거환경정비법”에 의한 사업으로 한정한다. “도시 및 주거환경정비법”에 의한 사업의 목적은 도시환경을 개선하고, 주거생활의 질을 높이는 것이며, 이를 위하여 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 본 연구는 아래의 그림 1과 같이 “도시재정비 촉진법”에 의해 지정된 재정비촉진지구 내에서 실시될 수 있는 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업을 분석하고, 이를 체계적이고 효율적으로 추진함에 있어 문제점을 도출하고자 한다.

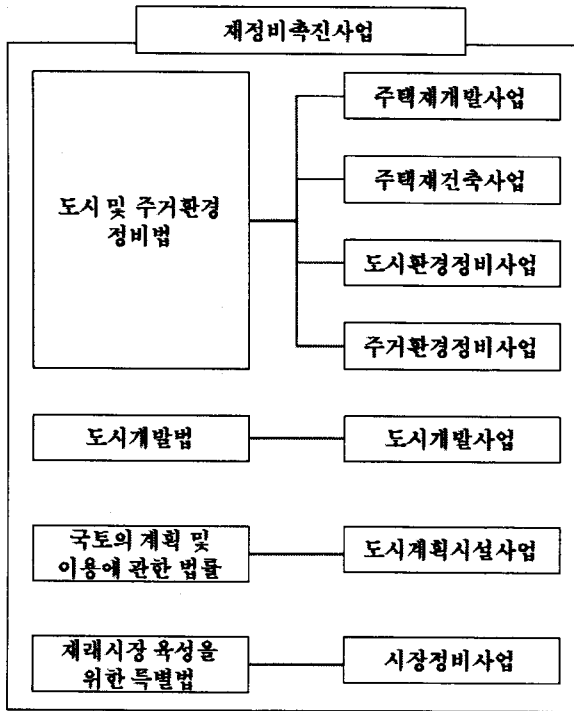


그림 1 도시재생사업의 유형

## 2. 도시재생사업

“도시 및 주거환경정비법”에 의한 사업의 목적은 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 것이며, 이를 위하여 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하는 것이다. 도시재생사업은 사업의 목적에 따라 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업 중에 한 형태를 띠 수 있으며, 각 사업에 대한 내용은 아래와 같다.

### 1) 주택재개발사업

정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

### 2) 주택재건축사업

정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한

지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

### 3) 도시환경정비사업

상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

### 4) 주거환경개선사업

도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

이러한 사업들은 아래 그림2와 같은 시행절차를 통하여 수행되어지며, 사업별 특성에 따라 절차상에 약간의 수정이 이루어지고 있다.

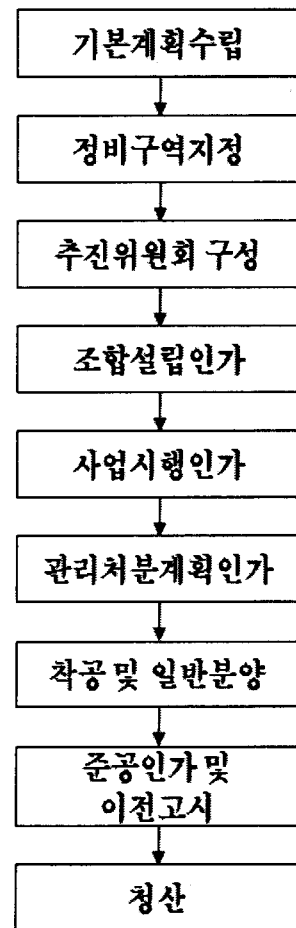


그림 2 도시 및 주거환경정비법에 의한 도시재생사업 시행절차

각 사업은 다음 표1과 같은 절차상의 차이를 보이고 있다.

기본계획수립 단계에서 사업의 전반적인 방향이 설정된 후, 도시정비가 필요한 구역을 지정하게 된다. 그 다음 사업의 시행자 및 구체적인 참여주체를 결정하게 되며, 사업시행인가 이후에는 기존 토지소유자들에 대한 관리처분 과정을 거쳐 착공을 하게 된다. 건물 준공이 완료되면 이전고

표1. 도시 및 주거환경정비법에 의한 도시재생사업의 비교

구분	주택재개발사업	도시환경정비사업	주택재건축사업	주거환경사업
대상 지역	주거지역 중 정비기반 시설이 열악하고 노후·불량 건축물이 밀집된 지역	상업지역·공업지역 중 도시기능의 회복이 필요한 지역	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물(공동주택)이 밀집된 지역	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집된 지역
사업 방식	관리처분방식(공동주택) 환지방식	관리처분방식 환지방식	관리처분방식(공동주택)	현지개발방식 전면개발방식(공동주택) 환지방식
조합원 자격	토지등소유자	토지등소유자	토지등소유자	
사업 시행자	조합 조합+지자체 주택공사등·건설업자 주택건설등록업자와 공동시행(조합원 과반수 동의)	조합 조합+지자체 주택공사, 한국토지공사와 공동시행(조합원 과반수 동의)	조합 조합+지자체 주택공사등·건설업자 주택건설등록업자와 공동시행(조합원 과반수 동의)	시장·군수 또는 주택공사 등 현지개발:주민

시 및 청산을 함으로써 사업은 완료된다. 이러한 과정 중 사업의 정비구역지정은 광역적으로 계획하는 정비지구와 해당 사업별로 결정된 정비지역으로 나누어져 지정된다.

### 3. 도시재생사업 추진현황 및 문제점

현재까지 우리나라에서는 2002년 서울시에서 지정한 은평구 은평지구, 성북구 길음지구, 성동구 왕십리지구의 시범뉴타운사업을 시작으로 2차 뉴타운사업, 3차 뉴타운사업, 촉진지구 등이 지정되었으며, 현재 전국적으로 재정비촉진지구를 지정하고, 추진 중이다.

지정된 재정비촉진지구는 그림3의 세운상가 재정비촉진



그림 3 세운재정비촉진지구

사업의 예와 같이 몇 개의 구역으로 나누어 단계적으로 사업이 추진되고 있다. 이 구역은 도시의 기능과 사업의 목적에 따라 재정비촉진사업의 4가지 유형(주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경개선사업) 중 어떤 형태로 지정되어 추진된다.

본 연구는 정비사업전문업체, 시공회사, 공공기관의 전문가 면담 및 설문문을 통하여 구역별 도시재생사업 수행과 해당 도시재생사업의 지구별 도시재생사업 수행과의 연계 현황(실태)을 조사하였다. 이에 대한 내용은 아래의 표2와 같다.

표2. 설문 / 면담결과

면담 / 설문 내용	정비사업 전문업체	시공회사	공공기관
지구별 종합사업관리의 유무	없음	없음	없음
구역별 사업 간 목적의 충돌가능성 감소와 지구별 전체사업의 목적달성수준의 관계	달성 수준 증가	달성 수준 증가	달성 수준 증가
구역별 사업의 목적달성 수준의 증가는 지구별 전체사업의 목적달성 수준에 미치는 영향	달성 수준 증가	달성 수준 매우 증가	달성 수준 증가

설문 및 면담 결과 기본계획수립 시 설정했던 전체적인 지구단위 사업의 목표를 관리할 수 있는 지구별 종합사업 관리가 되지 않고 있어, 구역별 개별 사업 전체를 관리할 수 있는 종합사업관리가 필요한 것을 알 수 있었다.

### 4. 종합사업관리

건설사업관리는 공정, 범위, 원가 및 품질의 효과적인 관리를 목적으로 프로젝트의 전체생애주기 과정에 적용되는

전문적인 사업관리 기법이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 건설사업관리 차원에서 정비지구 내의 정비지역으로 지정된 구역의 개별 사업은 관리되어질 수 있으나, 이들 개별사업들 간의 종합적인 관리를 위해서는 보다 넓은 범위를 가진 사업관리가 필요하다. 그래서 하나의 개별사업을 프로젝트로 보았을 때, 이러한 프로젝트들을 전반적으로 관리할 수 있는 프로그램 관리를 건설산업에 적용하고자 한다.

미국의 PMI(Project Management Institute)의 경우 프로그램 관리를 프로젝트들 개별적으로는 관리가 힘든 이익을 얻기 위해 서로 협조하여 관리되는 관련 프로젝트들의 그룹인 프로그램을 전략적인 이익 및 목적을 달성하기 위한 도구로 정의하고 있다<sup>4)</sup>. 또한, 영국의 OGC(Office of Government Commerce)는 영국의 넓은 공공 구역의 효율성 및 효용성의 개선에 초점이 맞추어진 광범위한 프로그램을 관리하는 기구로서 MSP(Managing Successful Programme)에서 프로그램 관리에 대해 소개하고 있다. 이 밖에 몇몇 프로그램 관리에 대한 도구가 개발되어 실행되고 있는 실정이다.

## 5. 결론

현재 도시재생사업의 추진에 있어서 문제점은 신개발이 아닌 기존 시가지를 재정비하는 사업이고 미개발지에 비해 기개발지는 이해관계자들의 수가 많으며 성격도 매우 다양하고, 정비지구 내에 구역별 개별사업으로 나누어 실행되고 있어 전체적인 사업관리가 이루어지지 않고 있는 문제점이 있다. 도시재생사업과 같이 다수의 개별사업들로 구성되는 대규모 건설사업은 기존 프로젝트 레벨의 관리로는 그 한계가 있다. 이에 도시재생사업과 같은 대규모 건설사업은 프로젝트의 상위 개념인 프로그램의 레벨에서 관리가 필요하다.

따라서 개별 사업의 효율적인 관리뿐만 아니라, 전체 사업의 균형있고 최적화된 관리가 필요하게 된다. 다수의 개별사업에 존재하는 수많은 이해관계자들을 관리하고 개별사업 간의 이익관리, 그리고 사업에 진행에 있어 존재하

게 되는 의사결정의 기준 및 체계를 제공하기 위해서는 Program Management와 같은 종합적인 관리방안의 도입이 필요하다.

## 참고문헌

1. 김창석, “도시재생관련 법제 및 지원체계 개발의 필요성”, 대한건축학회지, v.52, n.7, 2008, pp.18-21
2. 법제처, “도시재정비촉진을 위한 특별법”, 2008, 제1조
3. 법제처, “도시 및 주거환경정비법”, 2008, 제1조
4. 대한주택공사, “도심재개발 사업프로세스 모델 및 업무 지침개발”, 2001
5. 박천보, 오덕성, “해의 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지, 제39권, 제5호, 2004, pp.25-38
6. 서울특별시 균형발전본부, “세운재정비촉진지구 재정비 촉진계획(안)”, 2008
8. 유정호, “도시재생 입체복합공간 개발사업의 업무프로세스 최적화 및 표준화 연구”, 대한건축학회지, v.52, n.7, 2008, pp.59-62
13. CMAA(Construction Management Association of America), Construction Management Standards of Practice, 2002, pp.1-2
14. PMI(Project Management Institute), Program Management, 2006, pp.4-5
15. OGC(Office of Government Commerce), “Managing Successful Programmes(MSP)”, 2007
16. Patrizia Lombardi, “Decision Making in Urban regeneration plans”, Engineering, Construction and Architectural Management, No.2, 1997, pp.127-142

## Abstract

As We experienced the onrush of industrialization, unplanned cities that had been grown rapidly are declining.

The Urban Redevelopment is an alternative which is physical and functional improvement of declined cities. It has many types of undertaking by related law in Korea. But this undertaking has a problem. Whole designated district is separated several zones. And these zones are managed individually. Therefore it has a difficulty to achieve overall goal of the urban redevelopment. The Urban Redevelopment should be managed over all. So we suggest application possibility of Program Management in Urban Redevelopment.

**Keywords :** Urban Regeneration, Program Management,

3) CMAA(Construction Management Association of America), Construction Management Standards of Practice, 2002, pp.1-2

4) PMI(Project Management Institute), Program Management, 2006, pp.4-5