

지속가능한 도시재생을 위한 도시기본계획 평가에 관한 연구

박현주*·이진희**·김현우***

Evaluation of local comprehensive plan for sustainable urban regeneration

Park, Hyunjoo* · Lee, Jin Hee** · Kim, Hyun Woo***

Abstract: The goal of this study is to examine municipality comprehensive plans by recognizing the problem that adverse impacts of urban regeneration impede the sustainability of specific renewal project. 10 major cities in Korea that are experiencing urban decline were chosen for the study area and plan evaluation indexes were adopted based on the sustainable urban regeneration principles in terms of environmental, social, and economic aspects. Plan evaluation was conducted by employing the content analysis method and developed assessment indexes for three sectors (factual basis, goal/objective, and policy/action) of plan. The findings show that policies, such as ‘expansion of parks in urban area,’ ‘pedestrian-oriented street improvement project,’ and ‘countermeasures for local industry revitalization,’ should be fundamentally included in adopting sustainable urban regeneration plans. Plan scores regarding sustainable urban regeneration had an insignificant relationship with the status of administrative district and plan adopted year. This is because metropolitan municipalities, including Ulsan, Daejeon, and Daegu, received relatively low plan score compared to local governments like Goyang and Suwon. Also, Daegu and Suwon, which established their comprehensive plan in 2018 obtained lower score than Seoul and Incheon, where its plans were created before 2015. Evaluation protocol and indexes that were suggested in this study can be used while reorganizing each locality's comprehensive plan, and thus, play as one of major bases in preparing future sustainable urban regeneration projects.

키워드: 도시재생, 도시기본계획, 지속가능성, 내용분석, 계획평가

Key Words: urban regeneration, comprehensive plan, sustainability, content analysis, plan evaluation

1. 서론

사회적 네트워크의 역할이 부각되는 도시재생은 도시 부흥을 위한 하나의 트렌드로 주목받고 있으며, 주민의 적극적 참여를 바탕으로 사업효과와 지속을 추구한다. 그러나 젠트리피케이션 발생과 이로 인한 지역 내 사회적 결속 단절 등의 부작용은 도시재생사업의 지속가능성을 위협하고 있다(이지숙·박선희, 2008). 지속가능성은 환경, 경제, 사회 분야의 균형적이고 조화로운 발전을 바탕으로 가능하며, 어느 한 부문에서의 불균형은 이를 저해한다. 따라서 지속가능한 도시재생에는 주민의 참여와 함께 도시재생을 주관하는 행정기관의 지속가능성에 기반을 둔 체계적인 정책이 뒷받침되어야 하며, 이 정책들은 도시기본계획에 그 기반을 둔다. 「도시재생 활

성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법) 제12조에는 도시재생사업을 위해 수립하는 ‘도시재생전략계획’이 도시기본계획에 부합하도록 명시되어 있다. 또한, 도시기본계획은 도시의 중장기적 발전 방향 및 비전을 제시하는 도시 내 주요 상위계획이기에, 지속가능한 도시재생과 관련된 계획요소들을 제시함으로써 지속가능성의 초석을 마련할 수 있다.

본 연구의 목적은 연구대상으로 선정한 10개 도시의 도시기본계획을 평가하여 지속가능한 도시재생의 관점에서 분석 및 비교하는 것이다. 이를 위해, 첫째, 지속가능한 도시재생에 대한 원칙 수립을 통해 계획에 대한 평가지표를 도출하였다. 둘째, 도출한 평가지표를 통해 각 도시기본계획의 지속가능한 도시재생의 수준을 분석 및 비교하였고, 향후 보완된 계획 수립을 위한

* 한국환경정책·평가연구원 위촉연구원

** 인천대학교 도시행정학과 석사과정

*** 인천대학교 도시과학대학 도시행정학과 조교수, 교신저자(kimhw@inu.ac.kr)

정책적 제언을 하였다. 연구범위는 도시기본계획 내 현황, 목표, 실천계획별로 언급된 요소들을 평가하는 것이며, 이를 위해 도시기본계획의 내용과 문맥을 고려하여 내용분석(content analysis) 방법을 활용하였다.

또한, 도시재생법 제2조에 따라 도시재생사업은 도시경제기반형과 근린재생형 활성화 계획이 수립되어 그 유형이 구분되지만, 본 연구에서는 사업 유형과 관계없이 계획 내에 명시된 지속가능한 도시재생에 관한 전반적인 요소를 평가하였다.

2. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

2.1 지속가능한 도시재생

도시재생법 제2조에 명시된 도시재생의 정의를 도시의 경제·사회·물리·환경적 활성화로 요약할 수 있으며, 이는 도시재생에 이미 지속가능성의 기본적 개념이 내포되어있는 것으로 볼 수 있다. 또한, 도시재생의 목적은 도시의 기능을 재 활성화하여 환경을 개선하고, 그 변화의 이익을 미래 세대까지 누릴 수 있도록 하는 새로운 기회의 창출이므로(이규인·이장욱, 2009), 그 효과의 지속성을 유지하기 위해서는 도시재생의 사업계획 및 과정에서 지속가능성이 함께 고려되어 진행되어야 한다.

하지만 현재의 도시재생에서는 젠트리피케이션과 같은 사회·경제적 불균형의 발생으로 인해 지속성이 불안정하다. 도시재생은 다양한 이해관계자들의 참여를 중시하고 이를 바탕으로 지속성을 유지해나가는 정치적 산물의 하나이므로, 사업의 과정과 그 연속에서 어떠한 당사자의 참여가 배제되거나 불리해진다면 도시재생의 동력이 약해지는 것이기 때문이다.

즉, 지속가능한 도시재생은 도시재생에 내재된 지속가능성을 유지하기 위해 그 근간이 되는 환경, 사회, 경제적 측면을 보완하여 주민의 원만하고 적극적인 참여 속에서 진행되는 도시재생이라 할 수 있다.

2.2 내용분석(content analysis)

내용분석은 문장에 담긴 내용, 의미, 구조 등을 특정 분석 단위에 의거 및 분류하여 그 의미를 체계적으로 분석하는 대표적인 질적 연구분석 방법의 하나이다. 내용분석은 1941년부터 방대한 양의 문헌들을 체계적으로 분석하기 위해 사용되었으며, 20세기 후반부터는 계획의 질적 수준과 맥락을 평가하기 위해 주로 사용되었다. 하지만 분석방법이 사용되던 초기에는 계획가들

의 관점이 계획의 질적 수준보다 계획의 제작 과정과 방법에 집중되었기에, 내용분석을 통한 질적 평가가 이루어지는 데에 한계가 존재하였다(Kim & Tran, 2018).

그러나 1990년대 중반 이후에 Kaiser, Godschalk, & Chaplin(1995)이 계획의 질적 수준에 대한 개념적이고, 체계적인 주요 특성들을 발견하면서 계획의 질적 평가를 가능하게 하였다. 그 특성들은 현황(fact bases), 목표(goals and objectives), 정책 수단(policies and tools)의 세 가지 요소로 구성되는데, 이는 오늘날까지도 많은 분야의 계획에서 질적 평가를 하는 데에 사용되는 평가 체계 중 하나이다.

계획에서의 '현황'은 지역 사회에 대한 파악과 현재와 미래의 상태에 대한 목록을 작성함으로써 지자체의 문제점 및 발전방향을 파악하게 한다(Kim & Tran, 2018). '목표'는 지역 사회가 장기적으로 나아가야 할 큰 방향을 모색하게 해주며(Brody, 2001), 특정한 '실천계획(정책 수단)'은 목표를 보다 쉽게 달성하게 해주고, 계획들의 목표를 달성하기 위한 구체적 지침이 되어주기도 한다(Brody et al., 2006). 특히, Brody et al.(2006)은 엄격한 현황과 명확한 목표, 구체적이고 직접적인 정책을 통해 수준 높은 계획을 수립해야 함을 강조하고 있다.

2.3 선행연구 고찰

먼저 이창구(2013)는 선행연구에서 추출한 계획요소를 전문가 대상으로 설문조사하여 다기준 결정분석을 통해 환경, 사회, 경제 부문의 요소마다 가중치를 주었고, 이를 통해 인천의 도시재생 사업계획들을 평가하였다. 상위(하위)평가요소로는 환경(공원·녹지의 확보, 도시경관에 대한 고려 등), 경제(주민 이주 및 재정착 대책, 새로운 일자리 창출 등), 사회(역사·문화자원의 활용, 지역 커뮤니티시설 도입)가 제시되었다. 김호철(2017)은 메타분석과 전문가설문 등을 통해 근린재생형 도시재생사업의 지속가능성 확보를 위한 주요 요인을 파악하여 AHP분석으로 상위·하위요인을 구분하였다. 상위(하위)요인으로는 지역역량(도시재생지원센터, 지자체 행정역량 등), 재원조달 가능성(중앙의 지원정도, 지자체 재정 등), 사업추진 협업체계(사업현장 중심 협업체계, 지자체 내부 협업 등), 계획수립 과정과 내용(지역주체 참여, 여건진단 등)이 제시되었다. 이일희 외(2011)는 선행연구 검토와 브레인스토밍을 통해 도출한 지속가능한 도시재생에 관한 계획요소를 전문가 집단설문과 AHP기법을 통해 상위·하위지표로 구분하였다. 상위(하위)지표로는 도시환경(녹지 및 친수공간 조성, 도시경관에

대한 고려 등), 사회·문화적(역사·문화적 자원 복원 및 활용, 지역 커뮤니티시설 도입 등), 경제(저소득층 이주 및 재정착 대책, 새로운 일자리 창출 등) 등이 제시되었다. 이규인 외(2009)는 국내·외 선행연구와 도시재생사업단(KICTEP)의 연구, UN Habitat Agenda, 영국의 BURA 보고서 등 국내·외 자료를 바탕으로 지속가능한 도시재생의 주요과제 및 계획목표를 도출했으며, 전문가 설문문을 통해 중요도에 따라 계획목표를 3단계로 분류하였다. 단계(계획목표)별로는 1단계(대중교통과의 통합적 연계, 지역경제 활성화 등), 2단계(지속가능한 밀도분배, 교육시스템 강화 등), 3단계(도시방재 및 신속한 재해복구능력, 커뮤니티 재활성화 등)가 제시되었다. 김영환 외(2003)는 성장관리와 도시재생, 지속가능한 개발의 주요전략 및 기법을 거시적, 미시적, 집행·관리 부문별로 분석하여 성장관리형 도심재생의 기본방향과 전략 및 계획요소, 관련제도를 도출하였다. 계획요소로는 복합용도개발의 활성화, 노후건축물의 적극적 재이용, 유휴 토지활용프로그램 강화, 주민교육 및 홍보강화 등이 제시되었다. 김경천 외(2015)는 국내 선행연구와 일본, 미국, 영국, 프랑스의 사례 분석을 통해 물리·환경, 인구·사회, 산업·경제 부문의 평가지표를 도출하여 서울의 전문가들을 대상으로 설문하였으며, 결과는 주성분 분석하여 최종 평가지표를 선정하였다. 지표로는 물리·환경(무허가 건축물, 대중교통 체계 등), 인구·사회(복지시설 수, 지역 범죄율 등), 산업·경제(중사자수 증감률, 사업체수 증감률 등)가 제시되었다. 김철규(2013)는 대구시 전문가 집단을 대상으로 물리적, 사회·환경적, 경제적 측면의 설문조사를 통해 도시낙후지역의 이미지와 도시재생사업의 지원을 위한 평가지표를 선정하였으며, 중복 빈도에 따라 지표별 중요도를 부여하여 우선순위를 선정하였다. 지표로는 물리적(노후·불량건축물 비율, 교통시설 보급률 등), 사회·환경적(문화 및 여가 공간 비율, 범죄율 등), 경제적(실업률 등) 요소들이 제시되었다.

대부분의 국내 선행연구들이 사업지 선정 또는 사업계획 수립 등을 목적으로 지속가능한 도시재생 관련 평가지표를 선정하였기에, 본 연구와 그 목적이 상이한 한계가 존재한다. 하지만 선행연구에서 활용된 평가지표들은 중장기적 관점에서 충분히 도시기본계획에도 반영될 수 있는 중장기적 관점에서의 정책적 의미가 있었기에 본 연구에서 이를 활용하는 데에 의미가 있다고 판단하였다. 본 연구는 지속가능한 도시재생과 관련해 기존 수립된 계획 평가에 관해 부

족했던 국내연구를 보완하는 의의가 있으며, 지속가능한 도시재생에 관한 원칙 수립 및 현황, 목표, 실천계획별로 평가지표를 개발·분석하였다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다.

3. 평가지표 선정

3.1 원칙 수립 및 평가지표 선정

환경, 사회, 경제 부문별로 지속가능한 도시재생에 관한 원칙을 수립하기 위해 먼저 선행연구에서 사용된 지표들의 유사한 의미를 고려하여 그 언급 빈도를 파악하였다. 환경 부문에서는 지역의 접근성과 직결되는 교통 관련 지표가 가장 많이 사용되었으며, 그 다음으로 기반시설과 환경보존, 공원·녹지 관련 지표가 사용되었다. 사회 부문에서는 삶의 질적 측면과 관련한 의료·문화·복지 등의 시설 관련 지표가 가장 많이 사용되었으며, 이어서 도시 내 안전 관련 지표와 주민참여에 관한 지표가 다수 언급되었다. 경제 부문에서는 정부의 행정·재정적 지원을 통한 사업의 안정성에 관한 지표들이 가장 많이 사용되었고, 지역경제 활성화와 관련된 일자리 창출이나 상권 활성화에 대한 지표, 젠트리피케이션에 관한 지표 순으로 많이 등장하였다. 이를 바탕으로 부문별 원칙에 환경 부문은 공원·녹지 조성 및 환경의 지속가능성, 주거환경의 쾌적성과 편리성, 사회 부문은 지역 주체의 참여, 문화·복지 인프라 확충, 안전한 생활환경으로 설정하였으며, 경제 부문은 젠트리피케이션과 일자리 창출, 상권 활성화, 정부 지원에 관한 내용을 중점으로 설정하였다.

선행연구에서 중복 빈도가 낮았던 지표와 도시재생계획 수립 관련 가이드라인¹⁾ 내 사업 선정 지표 등을 참고하여 부문별 원칙에 적합한 평가지표들을 현황(47개), 목표(31개), 실천계획(54개)으로 분류 및 구성하였다. 해당 지표들을 활용한 이유는 도시재생지역에 인구 유입 및 사업효과의 지속을 위해 필요한 요소들이 무엇인지를 알 수 있기 때문이다. Table 1은 부문별 원칙에 따라 현황, 목표, 실천계획별로 평가지표를 분류한 것이다.

1) 건설교통부 2007; 국토교통부·한국토지주택공사 2014; 국토교통부 외 2016 참조

Table 1. 지속가능한 도시재생을 위한 원칙

| 부문 | 원칙 | 현황 평가지표 | 목표 평가지표 | 실천계획 평가지표 |
|----|------------------------------|---|--|--|
| 환경 | 공원 및 녹지 조성을 통한 삶의 질 제고 | 도시공원, 도시숲, 도시자연공원구역, 녹지지역 | 도시자연공간 확대, 도심 녹지축 형성, 녹지지역 보존방안 강구 | 도심 내 공원 조성, 도시숲 조성, 토지이용계획의 녹지지역 확대, 녹지축 조성 |
| | 환경의 지속가능성 향상 | 빛물저장시설, 재해위험지구, 신재생에너지발전, 친환경 건축물 | 신재생에너지 보급 증진, 저탄소 기반 건축 유도, 자원 순환적 환경 구축 | 소형 태양광발전시설 설치 지원, 친환경 건축물인증 인센티브 부여, 저영향개발 기법 도입 |
| | 주거환경의 쾌적성 증진 | 20년 이상 노후주택, 빈집, 상하수도, 도심 경관자원 | 노후주거환경 개선·정비확대, 유흥공간 활용방안 마련, 권역별 경관 조성 로드맵 수립 | 주거환경관리사업·가로주택정비사업·도시환경정비사업 지원 및 시행, 노후주택(빈집)리모델링 지원, 근린재생형 활성화계획 수립, 다양한 형태의 주택 공급, 경관축 구성 |
| | 주거환경의 편리성 확보 | 지하철(철도),광역(간선)버스, 자전거전용도로, 역세권 개발 | 대중교통 연계성 강화, 대중교통 중심 환경 조성, 복합적 토지이용계획 | 복합환승센터 설치, 대중교통 중심 개발(TOD), 대중교통전용지구 설정, BFT 노선 구축, 혼합토지이용계획, 자전거도로 신설 및 정비 |
| 사회 | 지역 주체의 지속적 참여 확대 | 도시재생지원센터, 인구조출, 커뮤니티시설, 시민단체, 상가단체조합 | 지역주민의 도시재생 역량 제고, 사회적 네트워크의 지속성 제고, 주민에 대한 열린행정 시행 | 도시재생교육 실시, 도시재생전문가 양성, 주민협의체 구성 지원, 주민 공유공간 조성, 주민체안사업 수용 확대, 주민 주도 동네정비사업 지원, 민간 거버넌스 활성화 |
| | 문화·복지 인프라 확충 통한 주민생활의 질적 향상 | 노령인구, 1인가구, 기초생활수급자, 문화시설, 교육시설, 의료시설, 복지시설 | 사회적 약자를 배려한 환경 조성, 기초생활 인프라 확충, 주민 수요를 반영한 서비스 제공 | 고령자를 위한 커뮤니티시설 조성, 평생교육서비스 제공, 취약계층 방문 의료서비스 제공, 복지서비스 수요조사 후 서비스 제공, 유흥지 활용한 문화시설 조성 |
| | 안전한 생활공간 조성을 통한 주민의 만족도 증진 | 범죄율,자연재해·인적재해발생비율, CCTV | 방범 인프라 조성, 방재 인프라 조성, 보행자 안전 인프라 조성 | 범죄예방디자인 설계, 횡단보도 내 교통안전설치물 설계, 동네 장예를 정비, 보행자 보호구역 설정, 보행자 중심 가로정비사업, 방재 시설물 설치 |
| 경제 | 젠트리피케이션 최소화를 통한 공동체 유지 | 임대주택, 주택점유형태, 영세상인 비율 | 기존 주민 재정착을 제고, 기존 상권 유지 대책 마련 | 공공임대주택 보급 확대, 민·관 상생협의체 구성, 공공임대상가 조성 |
| | 지역 일자리 창출을 통한 지역의 자생력 확보 | 사회적 경제, 실업률, 사업체·종사자비율, 산업별 비율, 지역의 대표 산업 | 지역 산업 재활성화 대책 마련, 사회적 경제 활성화를 통한 자생력 확보, 산업 간 연계성 강화를 통한 공생 | 경제기반형 도시재생사업 시행, 노후산업단지 고도화, 사회적경제 육성 및 지원, 지역기업 간 연계 네트워크 구축, 지역상인과 주민 간의 협력 네트워크 구축 |
| | 침체된 상권의 재 활성화 및 지역의 특화 자원 육성 | 특성화 된 상업지역, 역사·문화자원 분포, 관광자원 분포 | 상권과 지역자원 간 연계를 통한 활성화, 주민과 지역상인 간 협력을 통한 활성화, 예술적 요소를 통한 지역의 매력 향상 | 지역자원을 활용한 테마 사업 계획, 건축 디자인 특성화, 문화·예술 공간 조성, 문화·예술 프로그램과 상권의 연계 |
| | 정부의 적극적 지원을 통한 사업의 안정성 확보 | 도시재생예산 투입계획, 도시재생 진행사업, 도시재생 주무부서 | 안정적 자금 조달을 통한 사업 시행, 도시재생 전담조직 구축 | 민간투자 유도, 도시재생·개발·정비 관련 특별회계 조성, 현장지원 센터 육성 |

3.2 평가방법

평가 점수는 현황, 목표, 실천계획에 따라 상이하하며, 현황은 내용의 구체적인 정도와 관련된 ‘서술성’과 그 내용을 이해하기 쉽게 표현하였는가에 대한 ‘시각성’으로 분류하여 평가하였다. 목표와 실천계획은 서술성에 관한 평가만 진행하였으며, 항목별로 부여할 수 있는 점수를 목표는 최대 1점, 실천계획은 최대 2점으로 설정하였다. 목표는 현황과 실천계획보다 포괄적인 성격을 지니고 있기에, 평가 결과의 왜곡을 초래할 수 있다는 점을 감안하여 배점을 낮게 설정하였다.

PCS_j : Plan Component Score (계획 요소 점수)

$$PCS_j = \frac{10}{2m_j} \sum_{i=1}^{m_j} IS_i$$

m_j : 도시재생요소(j)의 지표 내 세부지표개수
 IS_i : i번째 세부지표 점수

평가의 최종 점수는 Kim & Tran(2018)의 환산식을 인용하였으며, 현황과 목표, 실천계획별로 최대 10점까지 환산하여 각 도시기본계획의 총점이 최대 30점이 되도록 계산하였다.

4. 연구진행 및 결과분석

4.1 연구대상 선정

본 연구의 대상은 2018년 기준 주민등록인구가 100만 명 이상이며, 2018년 7월에 국토교통부·한국토지주택공사가 공개한 ‘도시쇠퇴현황’²⁾에서 도시재생활성화 필요 지역 비율이 50%가 넘는 서울, 인천, 부산, 대전, 대구, 울산, 광주, 고양, 수원, 창원³⁾의 도시기본계획이다. 도시별 도시기본계획은 해당 행정기관 홈페이지를 통해 수집되었고, 계획의 목표연도는 창원이 2025년이며, 나머지 9곳은 2030년으로 하고 있다.

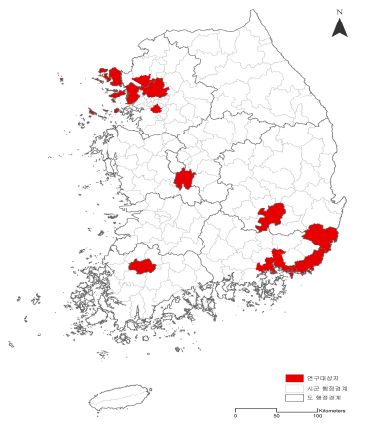


Figure 1. 연구대상 위치

4.2 연구결과 및 분석

4.2.1 종합결과

10개의 도시기본계획을 평가한 결과는 <그림 2>와 같이 도출되었다. 평균점수(14.7)를 상회 하는 지역은 부산(18.0)>인천(17.6)>서울(16.6)>광주(15.3)>고양(14.9)이며, 이 중 부산이 가장 높게 평가되었다. 부산은 모든 요소 평가에서 2위인 인천과 비슷한 점수 분포를 보였으나, ‘중수도 및 빗물이용 시설의 확대·보급’과 ‘집약적 도시 공간구조 및 토지이용계획’에 대해 내용이 언급되어 환경 부문의 목표에서 많은 점수 차가 발생하였다. 반면 총 평균점수에 도달하지 못한 곳은 수원(14.3)>울산(13.0)>대전(12.7)>대구(12.4)>창원(12.0)이며, 이 중 울산과 대구, 창원의 요소별 점수는 모두 평균보다 낮았다. 특히 가장 낮게 평가된 창원은 9위인 대구와 비교했을 때, 현황과 목표 평가에서 전반적으로 약간 높았지만 대

구가 사회와 경제 부문의 실천계획에서 ‘도시재생 교육실시’, ‘주민협의체 구성지원’ 등을 다수 언급하면서 격차가 벌어졌다.

구체적으로 요소별 점수 분포를 보았을 때, ‘현황’의 평균점수(3.3)보다 높은 기본계획은 인천·부산(4.3)>서울(4.1)>고양(3.8)>광주(3.3) 순으로 나타났다. 공동으로 가장 높았던 두 도시 중 부산은 모두 부문에서 비교적 높은 점수를 유지하였고, 인천은 환경 부문에서 저조했던 평가를 사회, 경제 부문에서 높은 평가를 받아 만회하였다. ‘목표’의 평균점수(6.5)보다 높은 도시기본계획은 부산(8.1)>인천(7.4)>서울(7.1)>수원(6.8) 순이며, 이 중 부산은 환경 부문에서 다른 대상과 높은 점수 차를 보이는 것으로 나타났다. ‘실천계획’의 평균점수(4.9)보다 높은 도시기본계획은 인천·광주(5.8)>부산(5.7)>서울(5.4)>대전·고양(4.9)이다. 인천과 광주는 환경, 사회, 경제 부문에서 비슷한 점수 분포를 보였으나, 2위인 부산은 환경 부문에서 가장 높은 평가를 받았음에도 불구하고, 사회 부문이 낮게 평가되어 순위가 변경되었다.

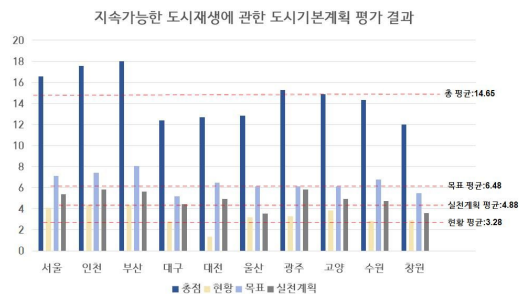


Figure 2. 평가 총점 및 부문별 점수

총점을 비교한 결과, 도시기본계획 상의 지속가능한 도시재생 관련 요소는 행정구역의 지위 및 계획의 수립일자와 관련성이 낮은 것으로 나타났다.

먼저 광역자치단체 중에서 부산, 인천, 서울의 총점은 높게 나왔지만, 울산·대전·대구는 기초자치단체인 고양·수원보다 낮았기 때문이다. 계획의 수립일자와 관련해서는 가장 높은 평가를 받은 부산이 2017년에 계획을 확정하였지만, 2018년에 계획을 확정된 대구와 수원은 서울(2014년), 인천(2015년)보다 낮게 평가되었다. 또한, 2016년에 계획을 확정된 고양시는 같은 연도에 확정된 울산시보다 높게 평가되었기에 내용의 정도와 계획 수립·확정일자는 관련성이 낮다고 볼 수 있다.

2) 도시재생 종합정보체계 홈페이지 <http://www.city.go.kr>, 도시쇠퇴현황 자료(17년 12월 기준) 참고.

4.2.2 부문별 결과

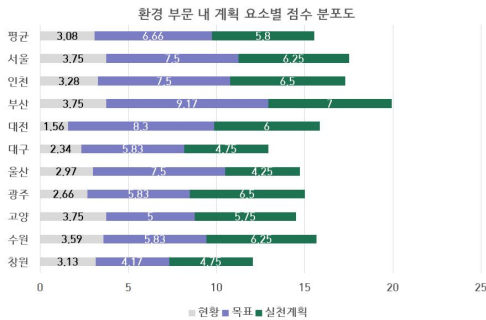


Figure 3. 환경 부문 내 요소별 점수

환경 부문의 총 평균점수는 15.5점으로, 부산(19.9)이 가장 높았고, 창원(12.1)이 가장 낮았다. '현황'에서는 울산, 광주, 대구, 대전이 평균점수(3.1)보다 낮게 나왔으며, 특히 가장 낮게 평가된 대전은 원칙 중 '환경의 지속가능성 향상'과 '주거환경의 쾌적성'에 관한 지표에 해당하는 내용을 거의 언급하지 않았고, 시각자료가 거의 사용되지 않았다. 광주의 경우 '서술성'에 대한 점수는 다른 대상과 비교했을 때 큰 차이가 없었으나, 시각자료가 거의 사용되지 않아 '시각성' 항목들이 낮게 평가되었다.

'목표'에서는 대구, 광주, 수원, 고양, 창원이 평균점수(6.7)보다 낮았으며, 이 중 창원은 원칙 중 다른 대상에서 전반적으로 다루었던 '공원 및 녹지 조성'과 '주거환경의 편리성 확보'에 관한 내용이 거의 서술되지 않았기에 가장 낮게 평가되었다. '실천계획'에서는 고양, 대구, 창원, 울산이 평균점수(5.8)보다 저조한 성적을 보였으며, 이 중 울산은 다른 대상들과 비슷한 점수 분포를 보였지만, '주거환경의 편리성 확보' 원칙에 해당하는 대중교통에 관한 내용이 거의 언급하지 않았기에 낮은 평가를 받았다. 특정 지역의 계획에서만 평가된 지표들로는 먼저 대구의 하수도 처리 부분에서 빗물 재이용시설 분포가 언급되어 '현황'의 '빗물 저장시설 분포'를 평가받았다. 광주는 '현황'의 '친환경 건축물 분포'에 해당하는 자료로 건설기술연구원의 녹색건축인증 주택 현황을 언급하였으며, 2013년 기준 자치구별 공·폐기 건축물 현황을 통해 '빈집 분포'의 평가 기준을 충족하였다.

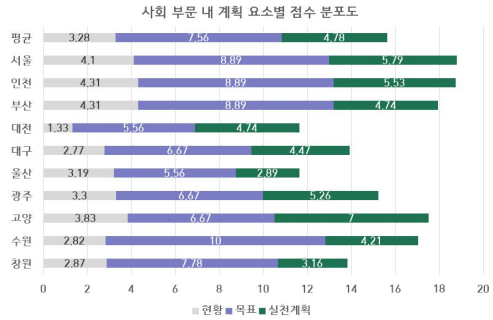


Figure 4. 사회 부문 내 요소별 점수

사회 부문의 총 평균은 15.6점으로, 서울(18.8)이 가장 높았으며, 대전(11.6)이 가장 낮았다. '현황'에서 울산, 창원, 수원, 대구, 대전이 평균점수(3.3)보다 낮으며, 이 중 대전은 환경 부문에서와 동일하게 다른 지역들과 큰 점수 차를 기록하였다. 이는 원칙 중 '문화·복지 인프라 확충'의 인구 관련 내용과 '안전한 생활공간 조성'에 해당하는 지표들이 거의 언급되지 않았고, 시각자료의 부재도 그 원인이라 할 수 있다. '목표'에서는 대구, 광주, 대전, 울산, 고양의 평균점수(7.6)보다 낮았다. 5개의 계획 모두 '안전한 생활공간 조성' 원칙에 관한 내용은 포함하였지만, '지역 주체의 지속적 참여'와 '문화·복지 인프라 확충'에 해당하는 지표가 부족하였다.

'실천계획'에서는 부산, 대전, 대구, 수원, 창원, 울산이 평균점수(4.8)보다 낮았으며, 창원과 울산을 제외한 대상들은 평균과 큰 차이가 없었으나 지표의 내용들이 구체적이지 않았기에 낮게 산출되었다. 다만, 울산과 창원은 '지역 주체의 지속적 참여' 원칙에서 도시재생 관련 지표들의 언급이 부족하였다. 특정지역의 계획에서만 평가된 지표로는 현황의 'CCTV 설치 분포'가 있으며, 이는 수원에서 CCTV 설치 현황을 표로 정리하였기에 그 기준을 충족하였다.

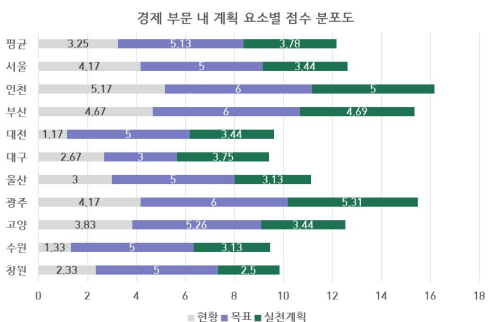


Figure 5. 경제 부문 내 요소별 점수

경제 부문의 총 평균은 12.2점으로, 인천(16.2)이 가장 높고, 대구(9.4)가 가장 낮았다. ‘현황’에서는 울산, 대구, 창원, 수원, 대전이 평균점수(3.3)보다 낮게 측정되었으며, 이 중 대전과 수원은 다른 지역과 큰 차이를 보였다. 임대주택이나 사회적 경제 등의 내용과 시각자료 부재가 주원인으로 판별되었다. ‘목표’에서는 서울, 대전, 울산, 수원, 창원, 대구가 평균점수(5.1)보다 낮게 나왔으며, 이 중 대구를 제외한 다른 대상들은 평균점수에 거의 근접하게 산출되었다. 다만 대구는 ‘지역 일자리 창출’원칙 외에 평가지표에 부합하는 내용이 부족하였기에 목표에 관한 추가적인 내용 기술이 필요한 것으로 나타났다. ‘실천계획’에서는 대구, 서울, 대전, 고양, 울산, 수원, 창원이 평균점수(3.8)보다 낮으며, 평가지표에 부합하는 전반적인 내용이 부족하면서도 그 중 특히 평균 이상인 인천, 부산, 광주에 비해 ‘지역 일자리 창출’과 ‘침체된 상권 재 활성화’원칙에 관한 점수가 부족하였다. 한 곳의 계획에서만 평가된 지표들로는 먼저 인천이 도시재생에 관련된 기본방향에 주민·상인이 주도하는 지역 기반의 상권 활성화 도모를 언급하여 ‘주민과 지역상인 간 협력을 통한 활성화’를 충족하였다. 광주는 소상공인 지원과 관련하여 다양한 업종 및 임대인 공존을 위해 지역별 유통업 상생발전협의회 조직 등의 구체적인 방안을 제시하였는데, 여기서 임대인에 대한 언급이 있었기에 ‘민·관 상생협의체 구성’을 충족하였다.

4.2.3 평가지표 분석

10개 도시기본계획을 평가한 결과, 모든 계획에서 언급된 지표가 있는 반면에 그렇지 못한 지표들도 있었다. 먼저, 모든 계획에서 언급된 지표는 Table 2와 같다.

Table 2. 평가 내 공통 지표

| 부문 | 요소 | 평가지표 |
|----|------|--|
| 환경 | 현황 | 도시공원, 녹지지역, 상하수도 |
| | 목표 | 도시자연공간 확대 |
| | 실천계획 | 도시 내 공원 조성, 녹지축 조성, 저영향개발 기법 도입, 다양한 형태의 주택 공급, 복합환승센터 설치, 자전거도로 신설 및 정비 |
| 사회 | 현황 | 문화·교육·의료·복지시설 |
| | 목표 | 방범 인프라 조성 확대, 방재 인프라 조성 확대 |
| | 실천계획 | 고령자를 위한 커뮤니티시설 조성, 평생교육서비스 제공, 범죄예방디자인설계, 보행자 중심 가로정비사업 |
| 경제 | 현황 | 중시자 비율, 역사·문화자원 분포 |
| | 목표 | 지역 산업 재활성화 대책 마련, 산업 간 연계성 강화를 통한 공생 |

환경과 사회 부문에서는 ‘현황’과 ‘목표’보다 ‘실천계획’의 지표들이 다수 등장하였으며, 경제 부문은 평균점수에 미달되었던 계획들이 많이 나타났기에 지표가 적게 도출되었다. 이들 중 환경 부문의 ‘도심 내 공원 조성 확대·복합환승센터 설치’, 사회 부문의 ‘보행자 중심 가로정비사업·범죄예방디자인 설계’, 경제 부문의 ‘지역 산업 재활성화 대책 마련·산업 간 연계성 강화를 통한 공생’은 계획마다 높은 점수가 도출된 항목이기에, 지속가능한 도시재생을 위한 도시기본계획의 필수적 요소라 할 수 있다.

모든 계획에서 언급되지 않았던 지표의 경우, 그 수가 적으므로 앞서 밝혔던 특정계획에서만 평가받은 지표들을 종합하여 본다면, 환경 부문은 자연적 환경에 관한 전반적인 현황이 추가될 필요가 있다. 사회 부문에서는 실천계획의 ‘주민 대상 도시재생교육 실시’를 언급한 계획들은 많았지만, 해당 내용이 전반적으로 교육 시행에 국한되었기에, 추후 ‘도시재생 전문가 양성’에 관한 지표가 함께 평가될 수 있도록 관련 내용의 확장이 필요하다. 경제 부문에서는 도시재생사업 추진을 위한 재정이나 지원과 관련된 내용에 대한 보완이 필요하다.

4.2.4 사업유형별 비율을 통한 비교

각 도시의 도시재생 전략계획에서 지정한 활성화지역 수(2017년 기준)와 2017-2018년 도시재생 뉴딜사업의 대상지로 선정된 곳의 수를 파악한 결과는 Table 3과 같다.

사업유형별 사업지 수에서 대규모의 정비를 요구하는 경제기반형을 제외하고, 도시재생 전략계획에서는 전반적으로 비교적 소규모로 시행되는 일반근린형 사업이 많았으며, 도시재생 뉴딜사업은 일반근린형 이하의 소규모 정비 사업들이 많이 분포되어있었다. 또한, 광역자치단체들은 상업지역 재정비를 위한 중심시가지형과 도시 경제 활성화를 위한 경제기반형 사업을 추진하고 있었기에, 향후 도시기본계획 수정에 있어서 지역에서 추진 중인 도시재생 사업 유형 특성에 맞는 지속가능성에 관한 내용 보완이 필요하다.

Table 3. 도시별 도시재생 사업지 수

| 구분 | | 서울 | 인천 | 부산 | 대전 | 대구 | 울산 | 광주 | 고양 | 수원 | 창원 |
|-----------|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 도시재생 전략계획 | 경제기반형 | 2 | 1 | 3 | 2 | 3 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| | 중심시기지형 | 3 | 4 | 7 | 2 | 6 | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 |
| | 일반근린형 | 8 | 7 | 16 | 16 | 19 | 10 | 10 | 0 | 0 | 10 |
| 도시재생 뉴딜사업 | 경제기반형 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 중심시기지형 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| | 일반근린형 | 2 | 1 | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 0 | 1 |
| | 주거지원형 | 3 | 4 | 4 | 2 | 2 | 1 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| | 우리 동네 살리기형 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 |

자료: 도시재생 종합정보체계(<https://www.city.go.kr/index.do>)

5. 결론

본 연구는 선행연구에서 제시되었던 평가지표를 바탕으로 지속가능한 도시재생에 관한 원칙 수립 및 평가지표를 선정하여 서울, 인천, 부산, 대구 등의 10개 도시의 도시기본계획을 평가한 연구이다.

도시재생은 침체된 도시의 기능을 활성화하여 미래 세대까지 누릴 수 있도록 지속시키는 것이 사업의 궁극적 목적이지만, 젠트리피케이션과 같은 도시재생의 부작용으로 인해 그 지속성은 불안정하다. 그렇기에 도시재생사업을 주관하는 지방정부의 중장기적 정책 지침서인 도시기본계획 내에 지속가능한 도시재생에 관한 요소가 내포될 필요가 있음을 바탕으로 본 연구를 진행하였다. 연구는 ‘현황’, ‘목표’, ‘실천계획’별로 분류한 평가지표를 바탕으로 도시기본계획을 내용분석(content analysis)방법론을 통하여 조사하였으며, 도시기본계획마다 ‘현황’, ‘목표’, ‘실천계획’별로 최대 10점씩 산출될 수 있도록 환산하였다. 연구결과, 지속가능한 도시재생을 위해 필수적으로 포함되어야 할 요소로는 도심 내 공원 조성, 복합환승센터 설치, 보행자 중심 가로정비사업, 범죄예방디자인 설계, 지역 산업 재활성화 대책 마련, 산업 간 연계성 강화를 통한 공생 등으로 나타났다. 또한, 도시기본계획 내의 지속가능한 도시재생에 관한 요소는 행정구역의 지위 및 계획의 수립일자와는 관련성이 낮은 것으로 분석되었다.

지속가능한 도시재생과 관련해 기존에 수립된 계획 평가가 부족한 국내연구 실정에서 도시기본계획 평가를 진행하였기에 본 연구는 학술적 의의가 있으며, 지속가능한 도시재생에 관한 원칙을 수립하여 그에 부합한 평가지표를 ‘현황’, ‘목표’, ‘실천계획’별로 선정하였기에 선행연구와 차별성을 보여준다. 그렇기에 본 연구에서 제시된 평가지표와 연구결과는 향후 정책결정자 및 입안자에게 도시기본계획 재정비 시, 보다 실질

적이고 지속가능한 도시재생 정책 대안을 마련할 수 있도록 하는데 활용될 수 있을 것이다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 도시기본계획의 질적 수준 평가를 위해서는 기본계획을 기반으로 한 정책의 이행 정도를 함께 조사하는 것이 필요하지만, 본 연구에서는 인적, 물적, 시간적 제약으로 인하여 도시기본계획 내 지표의 언급 정도만을 평가하였다. 이에 계획의 질적 수준을 온전히 파악하지 못한 제약이 존재하므로, 추후 연구에서는 상세한 정책 이행 여부까지 조사·검토하여 평가의 질적 수준 제고가 필요하다. 둘째, 평가대상의 수가 충분하지 않은 한계가 있으며, 본 연구에서 산출한 값이 도시기본계획의 질을 결정하는 절대적인 기준은 될 수 없다는 주의가 필요하다. 셋째, 평가 연구의 경우 다수 연구자의 검토 및 의견을 통해 객관성을 충족하는 것이 중요하지만, 본 연구에서는 소수의 평가자만이 참여되었던. 향후 이러한 한계점들은 인적, 물적 자원의 충분한 확보를 통해 충분한 수의 도시기본계획을 대상으로 여러 연구자의 평가를 종합하여 비교 대상 및 기준 수치의 객관성을 확보하는 노력이 필요하다. 넷째, 본 연구에서 활용한 국내 선행연구의 대부분이 지속가능한 도시재생을 위한 사업 선정이나 방향 제시 등에 제약되어있어 계획 평가에 관한 선행연구가 부족한 한계가 있다. 그렇기에 이와 관련한 해외 선행연구 및 자료들의 추가적인 탐구를 통해 평가지표를 발전시킨다면 심도 있는 평가가 이루어질 수 있을 것이다. 마지막으로, 본 연구는 선행연구의 평가 지표들을 활용하여 지속가능한 도시재생을 위한 원칙 수립 및 평가지표를 선정하였기에, 추후 진행되는 연구에서는 전문가 설문 등을 통해 통계분석을 진행하여 요소별 지표에 대한 가중치 부여를 통한 변수 간의 연관성 및 인과성을 파악한다면, 보다 실질적인 정책대안을 수립하는 데 도움을 줄 것으로 판단된다.

참고문헌

건설교통부 (2007), 지속가능한 신도시계획기준.
 국토교통부·한국토지주택공사 (2014), 도시재생 전략계획 수립 가이드라인.
 국토교통부·한국토지주택공사·건축도시공간연구소 (2016), 근린재생형 활성화계획 수립 가이드라인.
 김정천·김갑열·이재수 (2015), 도시재생 지역 선정을 위한 평가지표 연구, 부동산학보 제61권, pp.31-45.
 김영환·최정우·오덕성 (2003), 성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소, 국토계획 제38권, 제3호, pp.85-97.
 김철규 (2013), 도시재생사업 지원의 우선순위 선정을 위한 지표 설정, 경북대학교 행정대학원 석사학위 논문.
 김호철 (2017), AHP분석을 통한 지속가능한 도시 재생사업의 중요요인 분석 연구, 한국지역개발학회지 제29권, 제3호, pp.201-216.
 이규인·이장욱 (2009), 지속가능한 도시재생의 주요과제와 계획목표 설정 및 단계적 추진모델 개발연구, 대한건축학회논문집-계획계 제25권, 제4호, pp.217-225.
 이일희·이주형 (2011), 지속가능성을 위한 도시 재생 계획요소에 관한 연구, 한국도시설계학회지 도시설계 제12권, 제6호, pp.101-114.
 이지숙·박선희 (2008), 도심재생의 주민참여수법에 대한 고찰, 한국주거학회 학술대회 논문집, pp.405-409.
 이창구 (2013), 도시재생계획의 지속가능성 사전 평가 방법의 적용에 관한 연구, 인하대학교 대학원 박사학위 논문.
 Brody, S.D. (2001), A model for ecosystem management through land-use planning: Implementing the principles of ecosystem management in Florida, Ph.D. diss., The University of North Carolina at Chapel Hill.
 Brody, S.D., Carrasco, V., and Highfield, W. (2006), Measuring the adoption of local sprawl: Reduction planning policies in Florida, Journal of Planning Education and Research, Vol. 25, No. 3, pp.294-310.
 Kaiser, E.J., Godschalk, D., and Chapin, F. (1995), Urban land use planning(4th ed.). University of Illinois press.
 Kim, H. and Tran, T. (2018), An evaluation of

local comprehensive plans toward sustainable green infrastructure in US., Sustainability, Vol. 10, No. 11, pp. 4143.
 도시재생종합정보체계(<http://www.city.go.kr>)
 행정안전부 주민등록 인구통계 (<http://27.101.213.4>)

논문투고일 2019년 5월 30일
 논문심사일 2019년 6월 10일
 논문게제일 2019년 6월 30일