

도시재생사업 타당성 평가기준의 지역특성별 중요도 분석에 관한 연구

Analysis on the Evaluation Weight of Feasibility Criteria by Regional
Characteristics for Urban Regeneration Project

이 용 주* · 이 상 업**

Lee, Yong Joo · Lee, Sang Youb

目 次

- | | |
|---------------------|------------------|
| I. 서 론 | IV. 평가기준 분석결과 |
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 1. 창신·승인 지구 |
| 2. 연구의 범위 및 방법 | 2. 구의·자양 지구 |
| II. 이론적 대한 고찰 | 3. 상봉지구 |
| 1. 도시재생사업 | V. 결 론 |
| 2. 타당성 분석 | 1. 연구의 요약 및 시사점 |
| 3. 선행연구 기반 본연구의 차별성 | 2. 연구의 한계 및 후속연구 |
| III. 분석모형 | 〈abstract〉 |
| 1. 평가기준 구조 | 〈참고문헌〉 |
| 2. 설문 조사 | |
| 3. 평가기준 중요도 도출 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

This study aims to identify the evaluation criteria of feasibility for urban regeneration project and define the weight level depending on the regional characteristics of three ongoing urban regeneration projects towards the optimal application of feasibility criteria to following urban regeneration projects.

(2) RESEARCH METHOD

The evaluation criteria have been identified based on prior literature review and expert consultation. And the AHP methodology and Fuzzy theory have been implemented to develop the weight for criteria based on the survey by 47 experts from 11 establishments.

* 주 저 자 : 한국토지주택공사 과장, yjl@lh.or.kr

** 교신저자 : 건국대학교 부동산학과 교수, 건설경영학박사, sangyoub@konkuk.ac.kr

▷ 접수일(2016년 8월 4일), 수정일(1차 : 2016년 10월 6일, 2차 : 2016년 10월 26일), 게재확정일(2016년 12월 16일)

(3) RESEARCH FINDINGS

Research finding indicates that the 4 criteria and 16 sub-criteria have been determined, and the 'sociocultural', 'economic feasibility', and 'balanced regional development' criteria are the most important criteria in each project. It is noteworthy that the important criteria and their priority orders are different from one another.

2. RESULTS

This study proves that the urban regeneration project should be initiated with focus on regional characteristics under given circumstances, which should be examined in the planning stage. It will help avoid conflict and expedite the project management.

3. KEY WORDS

• urban regeneration, regional characteristics, feasibility study, AHP, Fuzzy

국문초록

본 연구는 도시재생사업의 타당성 평가기준을 정의하고, 서로 다른 도심환경과 조건을 갖춘 사업사례별 평가기준 모형을 제안하고자 한다. 이를 위해 서울의 3개의 도시재생사업 지구를 사례로 계층분석기법과 퍼지이론을 기반으로 사업타당성 평가기준의 중요도를 분석한 결과, 창신·송인지구는 사회·문화적 타당성 부문, 구의·자양지구는 경제적 타당성 부문, 상봉지구는 지역균형발전 부문의 중요도가 각각 높게 나타남에 따라 사업지 특성에 따라 평가기준 간 중요도의 우선순위가 각기 다르게 나타므로 평가기준 항목별 가중치의 일률적 적용보다는 지역적 특성에 따라 다르게 적용해야 하는 것으로 나타났다. 본 연구는 사업의 추진 과정에서 발생하는 여러 가치 및 목적이 상충할 시 우선순위를 결정하고 유연한 사업관리를 위한 근거로 활용될 수 있다는 점에서 연구의 기여를 가진다.

핵심어 : 도시재생, 지역특성, 사업타당성, 평가기준, 계층분석기법, 퍼지이론

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

국내 주거환경은 가속화된 산업화와 도시화를 통해 주택보급률이 100%를 상회하는 등 양적으로는 급성장을 하였으나, 도시의 인구집중 및 교통, 주거, 환경 등 도시 전반에 걸쳐 다양한 문제가 발생되었다. 이에 따라 정부가 추진한 신도시 개발중심의 양적 도시정책은, 인구감소, 산업 교외화 등을 통해 도심공동화 현상을 가속화시키고, 물리적 환경의 낙후, 도심 토지의 저밀

도 이용 및 원거리 통근으로 인한 교통 혼잡과 공해 유발 등 도시 경쟁력을 더욱 악화시키게 되었다.¹⁾

이에 정부는 2002년 기존의 주택재개발·재건축사업, 주거환경개선사업, 그리고 도심재개발 사업 등을 하나의 법령으로 통합 「도시 및 주거환경정비법」을 제정하고, 2005년에는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 제정하여 대도시 내 구시가지의 기반시설과 노후 주거지의 정비를 촉진·지원하기 위한 법적 기반을 마련하였다. 그러나 해당 제도는 경제적 수익성 기반의 물리적 정비사업으로 대도시를 제외하고는 추진이

1) 김남용, “도시재생의 경제적 파급효과에 관한 연구 : 도시정비사업을 중심으로”, 경상대학교 박사학위논문, 2009, pp.1~247.

힘들고, 낮은 주민재정착률 및 기존 공동체 해체 등의 문제가 발생함에 따라 이러한 사회적 비효율성을 제거하고 문화, 여가, 경관 등 삶의 질에 대해 높아진 국민적 기대에 부응하기 위한 새로운 정책이 요구되었다. 이에 경제·사회·문화 등 종합적인 도시재생 지원을 위해 정부는 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생특별법)²⁾을 제정하고 12월부터 시행하고 있다.

이러한 도시재생사업과 같이 정부 재정이 투입되는 대형 공공투자사업은 해당사업을 추진할 필요성이 있는지의 여부를 다양한 측면에서 검토해야 한다. 타당성에 대한 신중한 검토 없이 추진하게 되면 사업비가 증액되거나 사업계획이 변경되는 등 궁극적으로 국민예산이 비효율적으로 사용되는 결과를 초래하게 된다.³⁾ 공공부문의 대규모 재정사업을 대상으로 하는 예비타당성조사 제도가 있으나, 이에 대한 평가기준은 경제성 측면만을 중점적으로 다루고 있으며 도시재생이라는 복합적이고 다양한 특성을 지닌 사업의 타당성을 평가하는 기준으로 사용하기에는 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 기존의 선행연구 및 관련 법령 및 제도에서 도시재생사업 추진에 중요한 척도가 되는 사업타당성 평가기준을 정의하고, 서로 다른 도심 환경과 조건을 갖춘 사업사례별로 적용을 위한 평가기준별 중요도를 도출하여 도시재생사업의 유형 및 지역적 특성에 따른 평가모형을 제안하고자 한다. 이를 통해 도시재생특별법의 제정 및 시행 등 도시정책 패러다임 전환에 따른 도시재생사업에 대한 이해를 돕고 향후 추진되는 도시재생사업의 활성화에 본 연구결과가 활용되고자 하는 연구목적을 갖는다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 서울특별시 내 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’ 상 재정비촉진지구로 지정된 3개의 도시재생사업 지구⁴⁾를 대상으로 하였으며 내용적 범위는 도시재생사업 추진과정에서 사업타당성 평가단계의 효과적이고 집중적인 관리가 사업성공을 위한 필수적 요소라는 점에서 사업타당성 평가기준 단계로 한정하였다.

연구방법으로는, 우선 현행 정부법령 및 제도, 관련 선행연구 등의 자료를 통하여 도시재생사업타당성 평가를 위한 평가기준들을 검토 및 추출하고, 도출된 평가기준에 대해 사전 전문가 설문조사를 실시하여 설문응답 전문가의 채택률이 과반(50%) 미만인 하위기준을 본 설문에서 제외하였다. 이어 본 설문에서는 계층분석기법(Antalytic Hierarchy Process : 이하 AHP) 및 Fuzzy(이하 퍼지)이론을 기반으로 공공기관, 연구원, 도시개발관련 담당자를 대상으로 3개 사업지구 사례별 평가기준의 중요도를 추출하고 우선순위를 분석하여 지역적 특성에 따른 평가기준 모형을 제시하였다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 도시재생

1) 도시재생의 개념

도시재생의 사전적인 의미는 ‘도시의 생기를 되살려내기’로 도시 재활성화 또는 활력을 잃거나 시대에 뒤쳐진 도시의 일부 혹은 전체를 대대적으로 수술해 새로운 생기를 불어넣는 것을 의미한다.⁵⁾ 국내 도시재생역량을 고양시키기 위해 추진

2) 도시재생특별법은 기존 도시재생 정책의 문제점을 해결하기 위해 주민·지자체 중심의 계획수립, 중앙정부와 지자체의 지원조직 구성, 도시재생사업의 재정적 지원 및 특례 등 제도적 지원, 도시재생 선도지역 지정 등의 내용을 담고 있음.

3) 김기환, “공공정보화사업의 사전평가에 관한 연구 : 사전타당성 분석을 중심으로”, 한국행정연구, 한국행정연구원, 2004, 제13권, 제2호, pp.3-30.

4) 3개 지구는 서울특별시 내 낙후지역으로 도시재생이 필요하다는 공통점을 가지고 있으나, 입지여건, 지역형성 배경, 주변현황 등에서 각기 다른 특성을 보유하고 있음. 따라서 지역적 특성에 따른 사업타당성 평가기준의 중요도 차이에 대한 분석결과를 도출하는데 적합하다고 판단되어 분석대상지로 설정하였음.

5) 이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, 2009, pp.1-415.

된 국토교통부에서 2006년부터 국책과제로 추진한 도시재생사업연구⁶⁾에서는 도시재생이란 ‘산업구조 변화 및 신도시 위주의 도시확장으로 상대적으로 쇠퇴하고 낙후된 쇠퇴도시 또는 도시 내 일부구역을 대상으로 지역사회의 삶의 질 향상과, 도시경쟁력을 확보하기 위한 물리·경제·사회·문화 등을 지속적으로 개선해나가는 종합적인 활동을 의미한다고 정의하고 있다⁷⁾. 법적인 측면에서는 2013년 12월 시행된 도시재생특별법에서 ‘인구감소, 산업구조 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것⁸⁾’으로 정의하고 있다.

국내와 유사한 도시 발생 및 발전과정을 거친 일본의 도시재생 개념으로 학계에서는 쇠퇴한 기성시가지에 대해 경제·사회·환경적 지속가능성과 생활환경의 소생(所生)을 강조하는 반면 정부에서는 버블경제 붕괴이후 대도시내에 민간 기업들이 안고 있는 불량담보 부동산을 유효하게 활용할 수 있도록 그 가치를 향상시키는 전략이라는 측면이 강하게 작용하고 있다.⁹⁾

2) 국내 도시재생 추진현황

정부는 저성장, 저출산·고령화 등으로 국내

도시의 2/3에서 쇠퇴가 심화됨에 따라¹⁰⁾ 도시의 경쟁력 강화 및 삶의 질 향상 등을 위해 도시재생사업을 주요 국정과제로 추진 중이다. 그간 뉴타운·재개발 등 노후 주거지에 대한 민간 차원의 사업은 있었으나, 수도권 일부에서만 추진이 되고 그나마도 부동산 경기침체의 영향을 받게 되는 상황에서 많은 지역에서 도시재생사업을 대안으로 모색하게 되었다. 이에 정부도 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』 제정 후 각종 지원책을 마련하여 도시재생정책을 지원하고 있다. 초기의 도시재생정책은 대선공약(‘12.11.)에서 주민참여형 도시재생에 대한 국가지원이 다루어지고 이후 국정과제(‘13.2.)로 채택되었다. 이어 ‘13년 6월 도시재생특별법을 제정하여 주민·지자체 중심으로 재생계획을 수립하면 국가가 재정·행정적 지원을 하는 법·제도 기반 마련하고 향후 10년간 도시재생에 대한 국가시책 등을 담은 『국가도시재생기본방침(‘14.-’23.)』¹¹⁾이 수립되었다.¹²⁾

이후 제도개선을 지속 추진하여 도시재생을 위한 공공지원을 강화하고 주택도시기금 개편 등을 통해 재생사업 재원조달과 민간자본 유치방안 강화하고 있다. 그 결과 ‘14년 5월에는 도시재생이 시급하고 파급효과가 높은 도시재생선도지역¹³⁾으로 경제기반형¹⁴⁾ 2개, 근린재생형¹⁵⁾ 11개를 지정하였다.

6) 국토해양부 VC(Value Creator)-10 사업의 하나로, 도시재생 정책, 제도, 건설기술, 환경기술 등 종합적인 면에서 선진국의 약 40% 수준으로 인식되는 우리나라 도시재생 역량을 선진국 수준으로 고양시키는 것을 목표로 총 987억원(정부697억)의 사업예산으로 7년 4개월의 사업기간(2006.12.29 ~ 2014.04.28.)동안 추진된 국책연구사업임.

7) 도시재생사업단 “성공적 복합개발 도시재생 사업을 위한 도시재생기술” 서울시립대학교 산학협력단, 2011, pp.1-93.

8) 국토교통부, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법”, 법률 제11868호 제1장 제2조 제1항 1호, 2013.

9) 양재섭, “도시재생정책의 국제비교 연구 : 영국과 일본을 중심으로”, 서울시정개발연구원, 2006, pp.1-162.

10) 국토교통부가 인구감소·사업체수 감소·건축물 노후도 등 3개 쇠퇴지표를 분석한 결과, 2014년 12월 기준 전국 3,479개 읍·면·동 중 2,262개소로 65%가 쇠퇴한 것으로 나타남 (출처 : 국토교통부 2015년 3월 20일 보도자료 pp.1-6.)

11) 2013. 12. 24. 국무회의 의결

12) 국토교통부 2015년 3월 20일 보도자료, 도시재생과, pp.1-6.

13) 도시재생 선도지역이란 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로, 국가와 지방자치단체의 시책을 중점 시행함으로써 도시재생 활성화를 도모하는 지역을 말함 (도시재생특별법 제1장 총칙 2조 8항, 제6장 도시재생선도지역 33조, 34조). 14.4월 도시재생특위의 심의·의결을 통해 13개 지역을 지정함.

14) 도시경제기반형은 “경제혁신 3개년 계획” 등에서 발표한 바와 같이 도시 내 공공청사 이전부지, 철도시설, 폐항만 등 노후화·유휴화된 국·공유지를 민·관 공동사업방식을 통해 시행하는 도시재생사업.

15) 근린재생형은 생활권 단위의 생활환경 개선, 골목경제 살리기 등을 통해 최대 30곳을 선정하여 쇠퇴한 구도심, 중심시가지 및 노후·불량 주거지역의 재생을 추진하는 도시재생사업.

〈표 1〉 도시재생 선도 및 일반지역 추진현황

구분	선도지역	일반지역
경제 기반형	2개소 : 부산, 청주	5개소 : 경기 부천, 대구(서구), 대전(동구), 서울(도봉구), 인천(중구)
근린 재생형	11개소 : 서울 종로구 등	중심시가지형 9개소 : 부산 영도구 등 일반형 19개소 : 서울 용산구 등

'16년부터는 일반지역 33개소(경제기반형 5개, 근린 중심시가지형 9개, 근린 일반형 19개)를 추가 선정하는 등 국비지원 재생사업을 본격적으로 추진하고 있다.¹⁶⁾ 이에 따라 부산·청주·천안 도시재생 선도지역에 재정, 주택도시기금, 민간투자금 등 약 1조 2천억 원이 투입되며 주택도시기금의 출자·용자 지원이 확정된 청주·천안 민간투자사업 등 총 8개 사업에 8,518억 원 규모의 도시재생 민간투자 사업 추진이 가능하게 되었다.¹⁷⁾

2. 타당성 평가

타당성이란 정책 또는 사업 자체의 집행가능성 또는 사업의 추진을 통해 달성하려는 목표를 실현할 가능성을 의미한다. 즉 채택된 정책이나 사업이 일정기간 동안 주어진 재정적 범위 내에서 집행될 수 있는 가능성을 뜻한다. 따라서 이에 따른 검토기준은 일반적으로 재정적, 정치적, 기술적, 법적, 사회적, 행정적, 시간적 가능성 등 다양한 측면을 포함하게 된다.¹⁸⁾

개발형 프로젝트에서 사업타당성 분석이란 기획단계에서의 평가과정으로서 개발의 초기화부터 개발 시행여부, 대안선택 등을 결정하는 개발과정 뿐만 아니라 개발완료 후의 운용 및 유지관리까지도 포함한다.¹⁹⁾ 부동산 개발사업은 단계별로 이루어지므로 효율적인 리스크관리를 위해서는 부가가치가 높은 단계를 가장 우선적으로 집중 관리해야 한다. 선행연구에서 이루어진 개발사업 추진 단계별 중요도를 평가한 설문조사 결과, 사전타당성 평가단계와 개발 준비단계가 전체 프로젝트의 절반이 넘는 약 64%의 중요도를 갖는 것으로 나타나²⁰⁾ 사업추진 과정에서 사업타당성 평가단계가 차지하는 비중이 상대적으로 크며 이 단계에서의 효과적이고 집중적인 관리가 사업의 성공을 위한 필수적 요소라는 것을 보여준다.

3. 선행연구 기반 본 연구의 차별성

지금까지 본 연구와 관련하여 많은 선행연구가 이루어졌다. 도시재생의 경우, 국·내외 사례 분석을 통한 개선방안 제시²¹⁾²²⁾, 노후기반시설²³⁾ 및 역사·문화 자산²⁴⁾ 등 지역 특수성을 이용한 도시재생 기법 제시, 새로운 도시계획 개념 및 이론에 대한 적용방안 제시²⁵⁾²⁶⁾, 도시재생의 계획요소 도출²⁷⁾ 등, 주로 현황분석과 이에 대한 계획적 요소의 개발 및 사업추진 상의 대안 제시에 중점을 두고 있어, 실제 진행되는 도시재

16) 토지주택연구원, 2015 연구결과 요약집, 한국토지주택공사, 2016, p.70.

17) 국토교통부 2015년 12월 14일 보도자료, 도시재생과, pp.1-11.

18) 이창균·서정섭, “지방투자사업에 대한 타당성조사제도의 운영실태와 제도개선방안에 관한 연구”, 정책분석평가학회보, 한국정책분석평가학회, 2004, 제14권, 제3호, pp.173-195.

19) 강미선, “건축기획단계의 Feasibility 분석방법에 관한 연구”, 서울대학교 일반대학원 박사학위 논문, 1997, pp.1-181.

20) 장주경, “도시형생활주택 개발사업 초기타당성 결정요인에 관한 연구”, 한양대학교, 석사학위논문, 2012, pp.1~97.

21) 정삼석·정상철, “직주근접공간을 고려한 도심재생지구 활성화방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집, pp.262-276.

22) 최필성, “도시재생 테스트베드의 실태분석과 개선방안 : 전주시와 창원시를 중심으로”, 전남대학교 일반대학원 박사학위논문, 2014, pp.1-113.

23) 최성환, “지속가능한 도시재생을 위한 철도폐선부지의 활용에 관한 연구”, 목포대학교 일반대학원 박사학위논문, 2014, pp.1-209.

24) 장재일·오종열, “역사문화환경을 활용한 해외 도시재생 사례의 문헌적 고찰”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제57집, pp.137-151.

25) 김옥희, “슬로시티 가치 구현을 통한 도시재생 모형 : 부산 감천마을의 관광대상화”, 한양대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2014, pp.1-139.

26) 김진수·이정은, “도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제62집, pp.33-47.

27) 김경천·김갑열·이재수, “도시재생 지역선정을 위한 평가지표 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제61집, pp.31-45.

생 사업의 시행 전 타당성 검토에 대한 연구는 이루어진 바가 없다.

타당성 분석 관련 선행연구로는 공익 및 연구사업의 타당성 평가 및 제도를 분석한 연구와²⁸⁾²⁹⁾³⁰⁾ 민간 수익사업의 재무적 타당성 분석³¹⁾³²⁾에 한정된 연구가 많았으며, 도시재생사업과 같이 대규모 개발사업에 대하여 다양한 지역적 요소들을 고려한 종합적인 사업타당성에 관한 연구는 부족한 실정이다. 일반적으로 도시재생사업 시행 전 사업추진 여부가 일반적인 비용-편익분석 등 재무적 분석만을 근거로 이루어지는 경우가 대부분인 반면, 본 연구는 도시재생사업의 시행 전 단계에서 고려해야 할 요소들에 대한 종합적인 사업타당성 평가에 관한 연구라는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 또한 서울시내의 다른 지역적 특성을 가진 3개 사업지구의 타당성 평가기준에 관한 분석을 통해 시사점을 제공하는 실무적인 의의가 있다.

Ⅲ. 분석모형

1. 평가기준 구조

국내 공공사업의 사업타당성 평가기준은 기획재정부 지침에 근거하여 경제성, 정책성, 지역균형발전의 세 가지 기준으로 대분류된다. 그러나 본 연구에서 도시재생 사업타당성 평가의 상

위기준은 기획재정부의 기준에 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』의 목적³³⁾에 부합할 수 있도록 사회·문화적 타당성 기준을 추가하였다. 이어 본 연구를 위한 타당성 하위 평가기준 도출을 위해 정부 법령 및 지침, 앞서 분석한 국내 선행연구들의 주요 평가기준 요소를 참조하여 유사한 요소를 정리하고 관련성이 높은 요소들은 통합하여 상위기준 4개 요소(경제적 타당성, 정책적 타당성, 지역균형발전 타당성, 사회·문화적 타당성) 및 하위기준 18개 요소를 도출하였다(표 2. 참조). 이를 도시재생 전문가 15명을 대상으로 적절성 여부를 확인하기 위한 1차 예비 설문을 실시하여 채택률이 과반(50%) 미만인 경제적 타당성 부에서 ‘민감도 분석’ 기준과 정책적 타당성 부문에서 ‘사전환경성 평가’ 기준은 2차 본 설문에서 제외하였다.

2. 설문조사

1) 분석 사업대상

지역적 특성에 따른 사업타당성 평가기준 모형에 대한 분석을 실시하기 위하여 서울특별시 내 낙후지역으로서 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’ 상 재정비촉진지구로 지정되었던 1) 창신·송인 지구, 2) 구의·자양 지구, 3) 상봉 지구의 3개 사업지구를 대상지로 선정하였다. 그러나 이들 지구는 입지여건, 지역형성 배경, 주변현황 등에서 각기 다른 특성으로 인해 2016년 현재 서로 다른 사업진행 상황을 보이고 있다. 따라서 이들

28) 김기환, “정보화사업 타당성분석 제도의 개선방향 모색 : 공공분야 타당성분석제도들의 비교를 중심으로”, 정보화정책, 한국정보사회진흥원, 2005, 제12권, 제1호, pp.59-77.

29) 권용훈 외, “지방재정사업의 타당성조사를 위한 다기준분석 연구”, 서울공공투자관리센터 연구보고서 2013-BR-15, 서울연구원, 2013, pp.1-118.

30) 황지호 외, “2014년 R&D사업 예비타당성조사 일관성 제고를 위한 조사체계 개선 방향 연구”, 연구보고서 2015-028, 한국과학기술기획평가원, 2015, pp.1-380.

31) 최영학·김재환·이상업, “대형마트 개발사업을 위한 부동산 소유와 임차에 따른 재무적 타당성 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집, pp.63-77.

32) 박화영·박환용, “도시개발사업에서의 시스템 다이내믹스 기법의 재무적 타당성 분석”, 주거환경, 한국주거환경학회, 2014, 제12권, 제2호, pp.165-181.

33) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제1조(목적) : 이 법은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있음.

〈표 2〉 선행연구 기반 평가기준 도출

평가기준		평가내용
경제적 타당성	B/C R, IRR, NPV등 정량적 평가	사업투자측면에서 정략적 측면을 고려하여 판단
	투자재원 조달의 합리성	투자 재원조달의 실현가능성, 이자율의 적절성과 안정성을 고려하여 판단
	위치와 규모의 적정성	사업지구의 위치와 규모의 적정성을 고려하여 판단
	사업기간의 적정성	사업수행기간의 적절성, 사업수행기간 연장시 위험관리의 적절성을 고려하여 판단
정책적 타당성	각종 관련계획과의 정합성	국가 및 지역발전 중장기계획과의 부합성, 시정방향과의 일치성 등을 고려하여 판단
	사업추진의지 및 부서간 협업체계	지자체 및 유관기관의 최고이사결정권자의 지원 및 리더십, 현업 실무자들의 관심 및 공감대, 법제 및 정책의 명확성, 전담조직 및 부서간 협업체계 구축의 적정성 및 운영실적의 우수성 등 고려하여 판단
	이해관계자 등에 대한 의견 수렴체계	사업의 준비 및 추진과정에서 발생하는 이해관계자 등의 의견의 취합·검토·반영 체계를 고려하여 판단
	기존 사업과의 연계성	기존 추진 및 진행 중인 사업과의 기능적·내용적 연계 적절성 등을 고려하여 판단
	핵심·중추시설과의 연관성	산업단지, 철도, 항만 등 주요 핵심·중추시설과의 연관성 등을 고려하여 판단
지역 균형 발전 타당성	지역쇠퇴도	지역의 낙후 등 쇠퇴 정도를 고려하여 판단
	일자리 창출 적정성	신규로 질 좋은 일자리 창출의 적정성 정도를 고려하여 판단
	생활환경 개선효과	건강한 주민생활 영위를 위한 쾌적성, 편리성 등 보다 나은 생활을 향유하는 데에 미치는 효과 등을 고려하여 판단
	사업 주변지역 파급효과	사업이 주변지역에 미치는 파급효과 정도를 고려하여 판단
사회·문화적 타당성	기존 공동체 보존·활용	사업추진시 기존 공동체의 보존 및 활용 등의 가능성을 고려하여 판단
	역사·문화 자산	지역의 역사·문화 자산의 발굴, 사업활용 등의 가능성을 고려하여 판단
	주민 등 주요 추진주체의 역량	주민 등 주요 사업추진 주체의 역량 및 발전가능성 등을 고려하여 판단

3지구는 도시재생사업의 타당성 분석 시에 사업지의 지역특성분석의 중요성을 실증하는 사례로 지역특성에 따른 사업타당성 평가기준의 중요도 분석결과를 도출하는 본 연구목적에 부합하므로 분석대상지로 고려되었다.(표 3 참조)

2) 설문구성

설문지의 구성은 3단계로 이루어졌다. 1단계는 설문응답자로 하여금 본 연구 주요 배경인 도시재생특별법으로 인한 도시정책 패러다임 전환에 대하여 설명하는 부분이며 2단계는 정부 법령 및 지침, 선행연구를 통해 본 연구에서 도출된 도시재생 사업타당성 평가를 위한 4개의 상위 및

〈표 3〉 분석대상 사업지구 개요

지구	위치 및 면적	특징	현황
창신/송인	종로구 창신 1·2·3동, 송인1동 일대 846,100㎡	40년 넘는 1·2층짜리 상가들이 다수로 서울시내 대표적 낙후지역으로 꼽히는 지역임. 청계천에 접해있으며 한양도성의 역사문화자원과 특화된 봉제산업 등의 지역자산 보유	서울 유일의 국토교통부 선정 도시재생선도지역으로 2015년 2월 서울시의 활성화계획이 고시되어 백남준 기념공간 조성과 마을탐방로 기반 조성 계획이 진행 중
구의/자양	광진구 구의동 246번지, 자양동 680번지 일대 385,340㎡	다수의 노후건물이 밀집되어 역세권 경제지역에 미흡한 2호선 구의역 지역으로 KT와 지식경제부 부지 등의 활용이 가능	구의1구역은 2016년 4월 재정비촉진계획 변경(안)작성 등 2018년 사업시행인가 예정임. 구의3, 자양4구역은 공사 중으로 해체 2017년 12월 준공예정임.
상봉	중랑구 상봉동, 망우동 일대 505,598㎡	서울 동북권의 지역중심지이나 자연발생적으로 형성된 근린생활시설과 노후·불량주택이 주를 이루고 도시핵심기능이 취약함. 신상봉역 및 망우역 역세권, 상봉터미널부지의 활용 가능성	2015년 4월 재정비촉진계획 결정고시 후 지속적인 변경에 따라 9월 재정비촉진계획변경(안) 주민재공람 등 사업지연 중

16개의 하위기준을 제시하고 기준에 대한 설명을 더해 설문 응답자들의 이해를 돕도록 하였다. 마지막 3단계는 분석대상인 3개 지구(창신·송인, 구의·자양, 상봉)를 대상으로 기준별 상대적 중요도를 묻는 AHP설문과 절대적 중요도를 묻는 퍼지분석 설문으로 구성되었다. 상대적 중요도는 타당성 사위기준 4개 항목과 이를 구성하는 하위기준의 16개 항목에 대하여 각 항목별 쌍대비교를 통한 상대평가와 절대적 중요도는 하위기준에 대하여 7점 절대평가³⁴⁾로 설문이 구성되었다.

3) 설문조사개요

설문조사는 공공기관(국토교통부 및 LH공사) 21명(45%), 연구기관 15명(32%), 도시개발관련 업체(시행사, 건축설계사, 도시재생엔지니어링, 시공사) 11명(23%) 등, 11개 기관에 근무하는 총 47명의 도시재생 전문가들이 설문에 응하였다. 이들은 전원 소속기관에서 10년 이상 관련 업무를 담당한 전문가들도 10년~15년이 32명(68%), 15년~20년 11명(23%), 20년 이상이 4명(9%)의 전문경력자들로 구성되었다.

3. 평가기준 중요도 도출

도시재생지역의 특성에 따른 사업타당성 평가기준 항목의 중요도 분석을 위해 각각의 사업지구에 대하여 평가기준별 중요도를 도출하였다. 기준 항목별 중요도를 산정은 사업의 성공을 위해 기준이 가지는 특성을 감안하고 반영해야 하

므로 평가분야 분석에서 있어 필수적인 작업이나 정성적인 항목을 포함하게 되는 주관적 평가에서 중요도를 수식으로 명확하게 산출하는 것은 거의 불가능하다. 이에 본 연구에서는 전문가의 경험이나 지식 등의 전문성을 기반으로 평가를 하는 AHP기법을 이용한 상대적 중요도를 구하고, 주관적 의사결정을 위해 퍼지척도 개념을 이용한 퍼지적분을 통해 항목의 절대적 중요도를 도출해 상대적인 중요도에 반영함으로써 보정치를 반영한 종합중요도 중요도를 도출하였다.

1) AHP기반 상대적 중요도

AHP에 의한 의사결정방법은 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교로 1:1비교에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 의사결정방법이다. AHP기법에서는 분석자료에 대한 신뢰도를 판단하기 위하여 응답자 개개인의 일관성 지수를 산출한다. 각 평가기준간의 쌍대비교를 통해, 각 평가기준 간의 중요도를 분석하고, 각 결과값에 대하여 가 제안한 일관성비율(Consistency Ratio) 확인에 의한 일관성 검정을 실시하였다. 본 연구에서는 일관성 비율이 0.2미만의 값을 가질 때 설문의 신뢰도가 있는 것으로 규정하였다³⁵⁾. 각 설문 응답자의 단계별·평가기준별 일관성비율을 검정한 결과 0.2이상인 5부를 분석 표본에서 제외하여 총 유효설문은 42부로 89.4%의 유효비율을 가졌다.

34) 퍼지 절대평가척도

평가척도	정의	의미
6	매우 중요함	절대적인 영향을 미침
5	중요함	매우 큰 영향을 미침
4	약간 중요함	큰 영향을 미침
3	보통	영향을 미침
2	덜 중요함	작은 영향을 미침
1	중요하지 않음	매우 작은 영향을 미침
0	전혀 중요하지 않음	전혀 영향을 미치지 않음

35) AHP분석에 있어 일관성 비율은 일반적으로 0.1을 기준으로 하고 있으나, 본 연구를 위한 전문가 확보가 용이하지 않은 점을 고려하여 최소한의 일관성 유지 기준인 0.2까지 기준을 확대하여 적용하였음. 이에 관해 Saaty (1980)는 일관성 비율의 값이 0.1이하이면 합리적인 일관성을 갖고, 0.2이하일 경우는 용납할 수 있으나, 0.2를 초과하면 일관성이 부족한 것으로 판단한다고 하였음. Saaty, T.L. *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw Hill, New York, USA. 1980, pp.1-287.

2) 퍼지기반 절대적 중요도

퍼지이론³⁶⁾은 수치의 범위로써 표현하는 것으로 모호한 언어표현에서 발생하는 불확실성이나 부정확성의 문제를 수리적으로 취급할 수 있는 이론적인 바탕을 제공하였다. 수학적으로 퍼지집합이론은 실수(real number)에 대한 Boolean 논리를 확장한 것으로 질적요소를 양적요소인 숫자로 나타냄으로써 불확실성을 판단하는 데 유리하다.³⁷⁾ 퍼지척도에 의한 절대적 중요도를 도출하기 위해서 퍼지척도를 기준으로 하여, 각각의 하위 평가기준이 상위 평가기준에 미치는 영향을 고려하였다. 이 가운데 Sugeno의 λ -퍼지척도는 확률척도에서 가법성 조건을 완화시킨 것으로 어떤 대상을 평가할 때 인간의 주관적 판단의 애매성을 고려한 평가주체의 척도로 AHP분석에 대한 보정작업을 위해 사용한다.³⁸⁾

대적 관계인 Redundancy(내적관계)를 반영하여 보정된 종합중요도로 도출할 수 있다. 즉, 상대적 중요도를 절대적 중요도의 내적관계만큼 일정비율로 증감함으로써 보정된 중요도를 산출하는 것이다. 분석과정의 이해를 돕기 위해 창신·송인지구의 상위기준인 '경제적 타당성' 부문의 하위기준의 중요도 보정 과정을 예시를 통해 설명하면 다음과 같다.

〈표 4〉의 음영 부분에서 보는 바와 같이, '경제적 타당성' 부문의 하위기준에 대한 AHP기반 상대적 중요도는 $(W_r) = (0.027, 0.048, 0.053, 0.028)$, 퍼지척도에 의한 절대적 중요도 역시 음영부분으로 $(W_a) = (0.251, 0.242, 0.401, 0.291)$ 과 같다. 여기서 Sugeno의 λ -퍼지척도³⁹⁾에서 λ 값은 $g(X) = 1$ 이라는 경계조건으로부터 변수 λ 를 구할 수 있으며, 여기서 λ 는 평가기준간의 관계를 나타내는 지표로 사용된다.

3) 퍼지-AHP 종합중요도 분석

앞서 도출된 AHP기반의 상대적 중요도는 퍼지척도 이론에 의한 절대적 중요도들 간의 상

$$1 + \lambda = \prod_{i=1}^n (1 + \lambda g_{i=1}) \quad (1)$$

우선 퍼지척도에 의한 절대적인 중요도 $(W_a) = (0.251, 0.242, 0.401, 0.291)$ 에 대하여 방

〈표 4〉 경제적 타당성 평가기준의 상대적/절대적 중요도

상위기준 상대적/절대적 중요도				하위기준 상대적 중요도				최종 상대적/절대적 중요도		
항목	창신·송인	구의·자양	상봉	항목	창신·송인	구의·자양	상봉	창신·송인	구의·자양	상봉
경제적	0.178/ 0.539	0.340/ 0.648	0.244/ 0.517	B/C·NPV 등 정량적평가	0.143	0.191	0.173	0.027/ 0.251	0.072/ 0.407	0.040/ 0.319
				투자재원 조달의 합리성	0.270	0.263	0.267	0.048/ 0.242	0.099/ 0.379	0.059/ 0.294
				위치와 규모의 적정성	0.304	0.286	0.292	0.053/ 0.401	0.109/ 0.329	0.066/ 0.336
				사업기간의 적정성	0.163	0.152	0.166	0.028/ 0.291	0.057/ 0.342	0.037/ 0.282

36) 1965년 Lotfi A. Zadeh에 의해 개발된 "Fuzzy sets," *Information and Control*, 1965, Vol.8, No.3, pp.338-353.

37) 이해춘 외, "정책평가방법으로서의 퍼지집합이론의 응용 : 일자리 창출 정책의 경우", 한국정책학회보, 한국정책학회, 2007, 제16권, 제3호, pp.67-92.

38) 김재환, "민관합동개발사업의 평가분야와 분류체계에 관한 연구", 건국대학교 일반대학원 박사학위논문, 2011, pp.129-130.

39) Sugeno의 λ -퍼지척도는 확률척도에서 가법성 조건을 완화시킨 것으로 어떤 대상을 평가할 때 인간의 주관적 판단의 애매성을 고려한 평가주체의 척도로 AHP에 의한 분석에 대한 보정작업을 위해 사용함.

정식을 만들면 식(2)가 되며 여기에 $ga_{(1)}$ 값을 대입하면 아래 식 (3)과 같다.

$$\begin{aligned} (1 + \lambda ga_1)(1 + \lambda ga_2)(1 + \lambda ga_3) \\ (1 + \lambda ga_4) - 1 - \lambda = 0 \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} (1 + 0.251\lambda)(1 + 0.242\lambda)(1 + 0.401\lambda) \\ (1 + 0.0291\lambda) - 1 - \lambda = 0 \end{aligned} \quad (3)$$

위의 방정식을 λ 에 대해 풀면 $\lambda = -0.384$ 가 된다. λ 는 퍼지척도에 따른 평가항목들 간의 Redundancy(내적관계)로 $\lambda < 0$ 이므로 이 평가기준 항목들은 대체적 관계이다. 평가기준 항목의 중요도 (W)는 AHP에 의한 상대적인 주요도 (Wr)에 일정한 상수 c를 곱하여 $c^*(Wr)$ 와 같이 나타내며, $(W) = c \times (Wr) \times (0.027, 0.048, 0.053, 0.028)$ 와 같이 나타난다. 여기서 c는 퍼지척도 상수이고 이 값은 (Wa)을 Sugeno의 λ -퍼지척도의 경계조건을 적용하여 구할 수 있으며, 다음 식과 같다.

$$\begin{aligned} (1 + \lambda ga_1)(1 + \lambda ga_2)(1 + \lambda ga_3)(1 + \lambda ga_4) - 1 - \lambda \\ = (1 + \lambda \times 0.027c)(1 + \lambda \times 0.048c) \times \\ (1 + \lambda \times 0.053c)(1 + \lambda \times 0.028c) - 1 - \lambda \end{aligned} \quad (4)$$

위의 방정식에 $\lambda = -0.384$ 를 대입하여 c에 대하여 풀면 $c = 7.574$ 가 되며, 하위기준 항목의 퍼지-AHP 중요도를 구하면 $(W) = (0.205, 0.364, 0.401, 0.212)$ 가 된다. 여기에 상위기준 '경제적 타당성'의 퍼지-AHP 중요도인 0.583을 반영하면 하위기준의 최종 종합중요도인 (0.119, 0.212, 0.234, 0.124)가 도출된다. (표 5 음영부분 참조).

IV. 선택기준 중요도

도시재생지역의 특성에 따른 사업타당성 평가기준 항목의 중요도 분석을 위해 창신·송인, 구의·자양, 상봉 도시재생 사업지구에 대하여

〈표 5〉 창신·송인 종합중요도

상위기준 보정중요도		하위기준 보정중요도		종합
경제적	0.583	B/C·NPV 등 정량적평가	0.205	0.119
		투자재원 조달의 합리성	0.364	0.212
		위치와 규모의 적정성	0.401	0.234
		사업기간의 적정성	0.212	0.124
정책적	0.593	각종 관련계획과의 정합성	0.285	0.169
		사업추진의지 및 부서간 협업체계	0.339	0.201
		이해관계자 등에 대한 의견수렴체계	0.460	0.273
		기존 사업과의 연계성	0.317	0.188
		핵심·중추시설과의 연관성	0.339	0.201
지역 균형 발전	0.708	지역쇠퇴도	0.388	0.275
		일자리창출 적정성	0.314	0.222
		생활환경 개선효과	0.512	0.362
		사업주변지역 파급효과	0.322	0.228
사회 문화적	0.778	기존 공동체 보존활용	0.450	0.347
		역사·문화 자산	0.527	0.406
		주변 등 주요 추진주체의 역량	0.534	0.411

AHP기반 상대적 중요도와 퍼지기반 절대적 중요도를 통해 보정한 평가기준의 종합중요도를 각각의 사업별로 도출하였다.

1. 창신·송인 지구

창신·송인지구 도시재생사업의 타당성 평가를 위한 상위기준 항목에서 '사회·문화적 타당성'이 가장 높은 중요도를 나타내고 있다. 이는 서울성곽 4대문의 하나로서 주요 역사문화자원인 흥인지문과 조선시대 교량 등 문화유산이 많이 발굴되고 있는 청계천 등의 역사문화 자산의 활용가능성이 크고, 동대문 상권 종사자들이 자가소유 형태로 많이 거주하고 있어 주민들의 지역여건에 대한 이해도가 높고 지역여건이 강해 원활한 사업추진을 위하여 지역 공동체의 보존·활용이 중요하다고 판단된 것으로 해석된다.

1) 경제적 타당성

해당 지구 사업의 경제적 측면에서 가장 크게 영향을 미치는 요인으로 사업지구의 '위치와 규모의 적정성'으로 나타났다. 이는 해당 지구가 서울 도심과 청량리·왕십리 등의 부도심을 연결하는 위치로 주변에 역사·관광·상업지구를 끼고 있어 입지적 활용가능성이 크기 때문에 사업지구의 우수한 입지는 결국 분양성 등을 통해 경제적 측면에서 큰 영향을 끼치기 때문인 것으로 해석된다.

2) 정책적 타당성

정책적 타당성 부문에서는 '이해관계자 등에 대한 의견수렴체계'가 가장 높게 나타나 주민, 상인, 투자자 등 여러 이해관계자들의 의견이 제대로 수렴되어 사업계획에 반영되는 것이 중요한 요인으로 판단하고 있음을 보여준다. 또한 이는 지역주민들이 주택의 자가소유율이 높고 지역에 착도가 높다는 점도 반영된 것으로 보인다.

3) 지역균형발전 타당성

지역균형발전에서 '생활환경 개선효과'가 가장 중요한 기준으로는 나타났는데 이는 사업지구가 쪽방촌과 무허가 건물, 40년 이상 된 노후 상가 등 70%이상을 차지하고 있고 폭이 4m미만인 도로의 점도율이 40.6%에 달해 차량의 자유로운 진입이 어려운 점 등 낙후된 거주환경에 대한 개선 필요성이 크기 때문인 것으로 해석된다. 이어 지역쇠퇴도가 중요한 요인으로 도출되었는데, 이는 창신·송인지구가 과거 봉제산업의 전성기에는 봉제노동자들의 주거지이자 배후생산시설의 역할을 했지만 봉제산업의 경쟁력이 약해지면서 매출이 급감하고 업체수가 감소하면서 산업기반을 상실해가고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다고 판단된 것으로 추론된다.

4) 사회·문화적 타당성

가장 주요한 기준으로는 '주민 등 주요 추진 주체의 역량'이 나타났는데, 이는 과거 도시재생

사업 사례의 경험을 통하여, 사업시행자의 일방적인 사업추진보다는 지역주민 등 주요주체들의 적극적인 사업참여 등이 사업의 성공요인이라는 인식 전환에 따른 것으로 해석된다. 이어 '역사·문화 자산' 또한 높은 중요도를 보였는데 이는 서울4대문의 하나인 홍인지문, 조선시대 교량 등의 유물이 풍부한 청계천, 300년이 넘는 전통을 지닌 동대문시장, 한양도성 이간수문 및 군사시설 유구 등의 역사문화적 자산이 풍부하므로 이에 대한 활용가능성을 감안한 것으로 판단된다.

2. 구의·자양 지구

구의·자양 지구는 사업타당성 평가 상위기준 항목에서 '경제적 타당성'이 가장 중요한 요인으로 나타났는데 이는 지하철 2호선 구의역이 동서로 관통하고, 구의로와 자양로가 교차하는 등 입지적 가치가 매우 양호하므로 이에 대한 적절한 사업적 활용이 필요하다는 점, 상대적으로 높은 지가 등에 따른 투자재원 조달의 실현 가능성 및 합리성 우선되어야 하며, 투입된 사업비의 회수, 이자비용 측면에서 사업기간의 적정성이 중요하다는 점이 반영된 것으로 판단된다.

1) 경제적 타당성

구의·자양 지구 역시 '위치와 규모의 적정성'이 가장 높게 나타났는데 이는 전술한 바와 같이, 사업지구의 우수한 입지조건이 추후 분양 등을 통해 사업성공에 미치는 영향이 크기 때문인 것으로 해석된다.

2) 정책적 타당성

정책적 타당성 부문에서는 '이해관계자 등에 대한 의견수렴체계'가 가장 높고 이어 '핵심추진시설과의 연관성', '사업추진의지 및 부서간 협업체계' 등의 순으로 도출되었다. '이해관계자 등에 대한 의견수렴체계'의 중요도가 높게 나온 이유는 구의역세권을 중심으로 다가구주택 및 상가로 임대수익을 얻고 있는 주민과 상인들, 교통요충지역임에도 역세권으로서의 중심기능이 활성화

화되지 못한 구의역 일대의 정비를 원하는 지자체 등 이해관계자의 의견수렴이 중요하다고 판단한 것으로 해석된다.

3) 지역균형발전 타당성

‘생활환경 개선효과’가 가장 높게 나타났는데 이는 구의교차로 등 구의역 주변이 근린생활시설과 주거 건물군이 혼재되어 있어, 도로 및 녹지공간 등 계획적 기반시설의 확충 등 주변환경에 대한 개선필요성이 크기 때문인 것으로 해석된다. 또한 ‘사업 주변지역 파급효과’가 다음 중요한 요인으로 나타났는데 이는 2호선 구의역세권은 유동인구가 많은 대중교통의 중심지로서, 성공적인 도시재생사업 추진시 광진구의 남북, 동서 발전의 축 역할을 하는 구의역세권이 활성화되어 건대입구역~구의역~강변역을 잇는 역세권 벨트가 형성되고, 광역적으로는 왕십리 부도심과 잠실을 잇는 거점지역이 조성되는 등 주변지역으로의 파급효과가 크다고 판단한 것으로 추론된다.

4) 사회·문화적 타당성

사회·문화적 타당성 부문에서 ‘주민 등 주요추진주체의 역량’이 가장 높은 것은 공공 및 민간 사업시행자의 일방적인 사업추진 보다는 구의역세권 주변의 노후 다가구 주택 및 상가로부터 임대수익을 올리고 있는 지역주민, 지역공동체 등 주요주체들의 적극적인 사업참여가 사업의 성공요인이라고 판단했기 때문인 것으로 보인다. 또한 ‘위치와 규모의 적정성’과 ‘투자재원 조달의 합리성’의 중요도가 가장 높게 나타난 것은 입지조건에 따른 사업성을 가장 주요하게 본 것이며 반면, ‘각종 관련계획과의 정합성’, ‘기존 공동체 보존활용’, ‘역사·문화 자산’이 하위로 분류된 것은 대상지역이 1980년대에 개통한 지하철2호선 구의역을 중심으로 하는 역세권 지역으로서 상대적으로 기존 공동체 및 역사·문화적 자산의 보존·활용 가능성이 적다고 판단했기 때문인 것으로 해석된다.

〈표 6〉 구의·자양 종합중요도

상위기준 보정중요도		하위기준 보정중요도		종합
경제적	0.776	B/C·NPV 등 정량적평가	0.309	0.240
		투자재원 조달의 합리성	0.424	0.329
		위치와 규모의 적정성	0.467	0.363
		사업기간의 적정성	0.244	0.190
정책적	0.372	각종 관련계획과의 정합성	0.192	0.071
		사업추진의지 및 부서간 협업체계	0.240	0.089
		이해관계자 등에 대한 의견수렴체계	0.317	0.118
		기존 사업과의 연계성	0.240	0.089
		핵심·중추시설과의 연관성	0.288	0.107
지역 균형 발전	0.459	지역쇠퇴도	0.290	0.133
		일자리창출 적정성	0.303	0.139
		생활환경 개선효과	0.391	0.179
		사업주변지역 파급효과	0.324	0.149
사회 문화적	0.340	기존 공동체 보존활용	0.161	0.055
		역사·문화 자산	0.134	0.046
		주민 등 주요 추진주체의 역량	0.226	0.077

3. 상봉 지구

상봉지구는 사업타당성 평가 상위기준 항목에서 ‘지역균형발전 타당성’이 가장 높게 나타났는데 이는 상봉지구가 서울시 도시기본계획 상 주요 발전축 상에 입지하고 있음에도 불구하고, 자연발생적으로 형성된 근린생활시설과 노후·불량주택이 주를 이루고 있어 중심기능이 미약하고, 열악한 기반시설과 저밀도의 토지이용 등으로 인하여 생활환경 개선 및 질 좋은 일자리 창출이 시급하다고 판단한 것으로 해석된다.

1) 경제적 타당성

경제적 타당성에 있어서는 세 개의 사업지구 모두 일관되게 ‘위치와 규모의 적정성’이 가장 중요하다고 판단하고 있다. 결국 도시재생을 포함하는 개발사업의 경우 사업지구의 위치 및 규모

가 분양에 따른 사업의 경제성을 결정하게 된다는 것을 의미한다. 또한 상봉지구의 경우 동북권의 지역중심지로 구리 및 남양주시로부터 서울 도심 진입의 관문역할을 하는 요충지이므로 입지에 따른 사업적 활용가치가 크기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

2) 정책적 타당성

정책적 타당성 부문에서도 세 개의 사업지구 모두 일관되게 '이해관계자 등에 대한 의견수렴체계'가 가장 높게 나타나 이해관계자들의 의견이 제대로 수렴되어 사업추진에 반영되는 시스템의 구축을 도시재생사업 성공의 중요한 기준으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 이어 '사업추진의 지 및 부서간 협업체계'가 다음 중요한 요인으로 도출되었는데, 이는 망우복합역사 개발, 공사가 중단된 주상복합건물 처리, 이용율이 저조한 상봉터미널 등의 문제 해결을 위해서는 지자체(중랑구)의 사업추진 의지 및 부서간 원활한 협업체계의 구축이 필요하다고 판단했기 때문인 것으로 보인다. 그리고 상봉시외버스터미널이라는 교통중심시설이 있음에도 불구하고 '핵심·중추시설과의 연관성'이 상대적으로 낮은 순위를 나타낸 것은 상봉시외버스터미널의 사양화와 일부노선의 이전으로 터미널로 인한 순기능적 파급효과 대신 지역 이미지의 악화 및 개발의 침체요소가 될 수 있다고 판단했기 때문인 것으로 해석된다.

3) 지역균형발전 타당성

상봉지구의 지역균형발전 타당성 부문에서도 세 개의 사업지구 모두 '생활환경 개선효과'가 가장 높게 나타났다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 상봉지구는 시가지 형성과정에 따라 자연발생적으로 형성된 근린생활시설과 노후·불량주택이 주를 이루고 있고, 열악한 기반시설과 저밀도의 토지이용 등으로 인하여 주변 환경에 대한 개선 필요성이 크기 때문인 것으로 해석된다. 또한 '지역쇠퇴도' 역시 상봉지구가 과거 연탄공장 등이 밀집해 있던 곳으로 경제활동이 활발한 지역이었으나, 도시가스가 연탄을 대신하면서 연탄공

장 등의 지역 경제기반이 쇠퇴한 점에서 중요한 기준으로 작용한 것으로 추론된다.

4) 사회·문화적 타당성

사회·문화적 타당성의 '주민 등 주요추진주체의 역량'이 3개 사업지구 모두 가장 높게 나타나 주요주체들의 적극적인 사업참여와 역량강화를 위한 교육 등이 사업의 성공요인이라는 인식에 따른 것으로 해석된다.

〈표 7〉 상봉 종합중요도

상위기준 보정중요도		하위기준 보정중요도		종합
경제적	0.624	B/C·NPV 등 정량적평가	0.243	0.151
		투자재원 조달의 합리성	0.358	0.223
		위치와 규모의 적정성	0.400	0.250
		사업기간의 적정성	0.224	0.140
정책적	0.399	각종 관련계획과의 정합성	0.245	0.098
		사업추진의지 및 부서간 협업체계	0.331	0.132
		이해관계자 등에 대한 의견수렴체계	0.527	0.210
		기존 사업과의 연계성	0.306	0.122
		핵심·중추시설과의 연관성	0.282	0.113
지역 균형 발전	0.727	지역쇠퇴도	0.449	0.326
		일자리창출 적정성	0.387	0.281
		생활환경 개선효과	0.525	0.381
		사업주변지역 파급효과	0.380	0.276
사회 문화적	0.422	기존 공동체 보존활용	0.230	0.097
		역사·문화 자산	0.176	0.074
		주민 등 주요 추진주체의 역량	0.248	0.105

V. 결 론

1. 연구의 요약 및 시사점

본 연구는 도시재생사업 추진을 위한 타당성 평가기준을 도출하고 지역적 특성이 다른 3개 도

시재생 사업지구의 평가기준 간 중요도를 산출 및 비교분석하였다. 사업타당성 평가기준의 중요도를 분석한 결과, 창신·송인지구는 사회·문화적 타당성 부문의 중요도가 높게 나타났고, 세부적으로 ‘주민 등 주요추진 주체의 역량’, ‘역사·문화 자산’이 높은 중요도를 나타냈다. 구의·자양지구는 경제적 타당성 부문의 중요도가 높게 나타났고, 세부적으로는 ‘위치와 규모의 적정성’, ‘투자재원 조달의 합리성’이 높은 중요도를 나타냈다. 상봉지구는 지역균형발전 부문의 중요도가 높게 나타났고, 세부적으로는 ‘생활환경 개선효과’, ‘지역쇠퇴도’가 높은 중요도를 나타냈다. 이러한 결과는 3개 분석대상지의 지역적 특성이 사업타당성 평가기준 간 중요도에 미치는 영향이 크게 나타났다. 이를 통해 도시재생 사업타당성 평가 시 평가기준 항목별 가중치의 일률적 적용보다는 지역적 특성에 따라 다르게 적용해야 한다는 시사점을 얻을 수 있었다. 나아가 도시재생 사업 추진여부 결정시 합리적인 의사결정에 유용한 자료로 활용 가능하고, 사업추진 과정에서 발

생하는 여러 가치 및 목적들의 충돌 시 우선순위를 결정하고 유연한 사업관리를 돕는 활용방안을 제공할 수 있다는 연구의 기여를 가진다.

2. 연구의 한계 및 후속연구

본 연구는 법령 및 제도, 선행연구 조사를 통해 평가기준 항목을 도출하였으나 다양한 도시재생의 유형과 특성을 모두 반영하지 못하였으며, 사업타당성 분석에 영향을 미치는 정성적인 평가항목들이 제한된 전문가의 설문해석에 따른 연구의 한계를 가진다. 이에 따른 후속 연구로는 향후 실제 재생사업이 완료된 사례지구 별로 도출된 사업타당성 분석에 대한 계량적 수치와 분석결과를 비교하여 실증할 수 있는 연구와 함께, 설문대상의 범위 및 표본을 확대하여 사업 참여자의 관점에 따른 중요도 분석을 통해 민관 입장의 차이점과 근거분석을 통해 상호발전적인 도시재생에 대한 연구가 가능할 것이다.

參考文獻

- 강미선, “건축기획단계의 Feasibility 분석방법에 관한 연구”, 서울대학교 일반대학원 박사학위 논문, 1997.
- 국토교통부 2015년 3월 20일, 12월 14일 보도자료, 도시재생과.
- 권용훈 외, “지방재정사업의 타당성조사를 위한 다기준분석 연구”, 서울연구원, 서울공공투자관리센터 연구보고서 2013-BR-15, 2013.
- 김경천 · 김갑열 · 이재수, “도시재생 지역선정을 위한 평가지표 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제 61집.
- 김기환, “공공정보화사업의 사전평가에 관한 연구 : 사전타당성 분석을 중심으로”, 한국행정연구, 한국행정연구원, 2004, 제13권, 제2호.
- 김기환, “정보화사업 타당성분석 제도의 개선방향 모색 : 공공분야 타당성분석제도들의 비교를 중심으로”, 정보화정책, 한국정보사회진흥원, 2005, 제12권, 제1호.
- 김남용, “도시재생의 경제적 파급효과에 관한 연구 : 도시정비사업을 중심으로”, 경상대학교 박사학위논문, 2009.
- 김옥희, “슬로시티 가치 구현을 통한 도시재생 모형 : 부산 감천마을의 관광대상화”, 한양대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2014.
- 김재환, “민관합동개발사업의 평가분야와 분류체계에 관한 연구”, 건국대학교 일반대학원 박사학위논문, 2011.
- 김진수 · 이정은, “도시 및 주거환경정비사업의 공공관리제도 개선방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2015, 제62집.
- 도시재생사업단 “성공적 복합개발 도시재생 사업을 위한 도시재생기술” 서울시립대학교 산학협력단, 2011.
- 박화영 · 박환용, “도시개발사업에서의 시스템 다이내믹스 기법의 재무적 타당성 분석”, 주거환경, 한국주거환경학회, 2014, 제12권, 제2호.
- 양재섭, “도시재생정책의 국제비교 연구 : 영국과 일본을 중심으로”, 서울시정개발연구원, 2006.
- 이주형, 21세기 도시재생의 패러다임, 보성각, 2009.
- 이창균 · 서정섭, “지방투자사업에 대한 타당성조사제도의 운영실태와 제도개선방안에 관한 연구”, 정책분석평가학회보, 한국정책분석평가학회, 2004, 제14권, 제3호.
- 이해춘 외, “정책평가방법으로서의 퍼지집합이론의 응용 : 일자리 창출 정책의 경우”, 한국정책학회보, 한국정책학회, 2007, 제16권, 제3호.
- 장재일 · 오종열, “역사문화환경을 활용한 해외 도시재생 사례의 문헌적 고찰”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제57집.
- 장주경, “도시형생활주택 개발사업 초기타당성 결정요인에 관한 연구”, 한양대학교, 석사학위논문, 2012.
- 정삼석 · 정상철, “직주근접공간을 고려한 도심재생지구 활성화방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집.
- 토지주택연구원, 2015 연구결과 요약집, 한국토지주택공사, 2016.
- 최성환, “지속가능한 도시재생을 위한 철도폐선부지의 활용에 관한 연구”, 목포대학교 일반대학원 박사학위논문, 2014.
- 최영학 외, “대형마트 개발사업을 위한 부동산 소유와 임차에 따른 재무적 타당성 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2014, 제56집.
- 최필성, “도시재생 테스트베드의 실태분석과 개선방안 : 전주시와 창원시를 중심으로”, 전남대학교 일반대학원 박사학위논문, 2014.
- 황지호 외, “2014년 R&D사업 예비타당성조사 일관성 제고를 위한 조사체계 개선 방향 연구”, 한국과학기술기획평가원, 연구보고서 2015-028, 2015.
- Saaty, T.L., *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw Hill, New York, USA, 1980.
- Zadeh, A.L, “Fuzzy sets”, *Information and Control*, 1965, Vol.8, No.3.