

도시재생사업평가체계에서 사업목표와 성과평가체계 연구*

A Study on Project Goals and Performance Evaluation System in Urban Regeneration Project Evaluation System

전 광 섭**

Jeon Kwang Sub

차 례

I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 도시재생사업의 시행체계
2. 성과평가모형
3. 선행연구의 검토

III. 성과평가지표의 가중치 분석

1. 분석틀 설정
2. 조사방법
3. 분석결과

IV. 결론

1. 연구결과의 요약 및 시사점
2. 연구의 한계점 및 연구과제

<abstract>

<참고문헌>

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to analyze the weights of the goals to be promoted among the goals of the Urban Renewal New Deal Project.

(2) RESEARCH METHOD

In order to achieve the research purpose, the lens model is applied in this study. The model measures the relative importance of the value that should be prioritized in setting the Urban Renewal New Deal goals recognized by experts.

(3) RESEARCH FINDINGS

This study showed that the characteristics of the urban regeneration New Deal project's objectives and performance evaluation indicators were: convenience, inclusiveness, economic feasibility, and diversity.

* 본 논문은 교내 연구과제 지원을 받아 연구한 과제임

** 주 저 자 : 호남대학교, 행정학과 교수, 행정학박사 khfc19@hanmail.net

▷ 접수일(2019년 10월 11일), 수정일(1차:2019년 11월 29일), 게재확정일(2019년 12월 21일)

2. RESULTS

The result of this study produced the following primary findings. First, The goals and performance evaluation indicators of the Urban Renewal New Deal Project should include convenience, inclusion, economics and diversity. Specifically, the officials, who belong to the headquarter, recognized that it was important for the policy goal of the Urban Renewal New Deal project to be inclusive. On the other hand, the first line officials, who belong to the branch offices, recognized the importance of economic feasibility of the urban regeneration new deal project. Additionally, the experts recognized that the policy objective of the Urban Renewal New Deal Project should be diverse, easy and inclusive.

3. KEY WORDS

Regeneration, Performance, Policy objective weight, Policy value weight, Difference between stakeholders

국문초록

본 연구는 도시재생사업의 목표 중 우선순위를 도출하여 정책평가에서 반영하여야 할 요소들의 가중치를 분석하는 것이다. 이와 같은 연구목적의 달성을 위해 본 연구에서는 의사결정모형 중 조리게(렌즈)모형을 적용하여 정책이해관계자들이 가지고 있는 가치의 우선순위를 측정하였다. 도시재생 뉴딜사업의 목표와 성과 평가지표가 포함하고 있어야 할 속성, 즉 지향해야 할 속성으로 편이성, 포용성, 경제성, 그리고 다양성 등을 제시할 수 있다. 지방자치단체 도시재생 담당 공무원은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 포용성을 갖추는 것이 중요한 것으로 인식하였다. 또 지방자치단체의 읍·면·동 주민센터 공무원은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 경제성을 갖추는 것이 중요한 것으로 인식하였다. 또한, 전문가들은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 다양성, 편이성, 포용성 등을 갖추어야 하는 것으로 인식하였다.

핵심어 : 도시재생, 성과평가, 정책목표가중치, 가치인식가중치, 이해관계자간의 인식차이

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

우리나라는 급속한 산업화와 도시화를 경험하면서, 도시화율은 80%를 넘어서고 있다. 통계청은 2050년에 우리나라의 도시화율은 86.4%에 이를 것으로 추정하며, 지속적으로 도시화가 진행될 것으로 예측하고 있다. 과거 1990년대 이전에는 급속한 경제발전과 더불어 빠르게 도시화가 진행되어왔다. 국가의 산업구

조가 제조업 중심으로 전환되면서, 도시를 중심으로 인구가 집중되고, 집중된 인구를 수용하기 위해 도시는 과밀화되거나 팽창하였다. 이와 같은 도시로의 인구집중은 지속되고 있으나, 과거의 경제성장기에 자연발생적으로 조성된 지역은 슬럼화 되는 문제점이 발생하였다.

과거에 자연발생적으로 조성된 도시들의 쇠퇴·낙후는 주민들의 삶의 질의 문제를 넘어 사회문제를 발생시키는 원인으로 지적되었다. 시설물의 노후화와 주민들 간의 교류의 중단, 그리고 과거의 이동수단과 현재의 이동수단의 차이에 의해 발생하는 교통의 불편 등에 의해 활력이 없는 지역으로 변화하였다. 도시의 쇠퇴에 관한 문

제에 대해 이해하고, 문제해결을 위한 대안으로 도시재생사업이 추진되었다.

도시재생사업은 단순한 물리적 생활환경을 개선하는 사업에 그치는 것이 아니라 지역공동체의 회복을 목적으로 추진되었다. 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별하나 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것이다(도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조). 도시의 쇠퇴에 따라 발생하는 다양한 문제를 개선함으로써 지역주민의 삶의 질을 개선하는 것이 도시재생사업의 궁극적인 목적이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 다양한 유형으로 사업이 추진되고 있다.

도시재생의 목적을 달성하기 위해 도시재생 뉴딜사업으로 추진되는 사업은 주거복지·삶의 질 향상, 도시활력 회복, 일자리창출, 공동체 회복 및 사회통합 등을 정책목표로 도시공간의 혁신을 추진하고 있다. 이상의 도시재생뉴딜사업의 4가지 목표는 도시의 일자리를 창출하고 공동체를 회복함으로써 사회통합을 추진하는 것이 핵심이다. 지역의 일자리 창출과 공동체를 회복하는 것이 도시활력을 회복하는 것과 연계되어 있으며, 주거복지·삶의 질 향상으로 이어지는 것이다. 정책목표의 설정에 있어서 각각의 목표가 연계되어 있으나, 목표 간에 선행 및 후행의 관계가 존재하므로, 목표를 달성하기 위한 추진과제를 구조화할 때, 각각의 목표를 달성하기 위한 추진과제의 선정에 중복과 비효율이 발생한다. 또, 정책목표들이 상호 독립적이지 못하고 선행 및 후행의 관계가 존재함에 따라 정책목표의 달성에 관한 성과평가 체계의 타당성과 신뢰성의 확보에 어려움이 발생한다. 정책목표들 간의 독립성을 충분히 확보하지 못함에 따라, 정책추진 체계의 비효율이 발생하며, 성과의 측정과 정책집행의 영향에 관한 분석에 한계가 발생한다. 이에 따라, 도시재생사업의 추진을 위한 정책목표의 수립과 추진체계에 관한 재검토가 요구된다.

본 연구의 목적은 도시재생뉴딜사업의 목표

중 우선 추진되어야 할 목표의 가중치를 분석하는 것이다. 궁극적으로 도시재생뉴딜사업에 관한 정책평가에서 평가의 기준이 되는 평가요소를 추출하고, 가중치를 부여하는 것이다. 정책목표의 우선순위를 부여함으로써 정책평가에서 반영해야 할 요소들의 가중치를 도출하는 것이다. 현재의 정책목표로 설정된 주거복지·삶의 질 향상, 도시활력 회복, 일자리창출, 공동체회복 등을 각자가 지향하는 가치들로 분해한 후, 각각의 가치들에 대한 우선순위를 도출한다. 즉, 더 중요한 정책목표를 달성하는 것에 대한 성과평가 요소에 더 많은 가중치를 부여할 수 있도록 정책목표의 수준에서 추구하는 가치들 간의 상대적인 가중치를 부여하는 것이다. 이와 같은 연구의 수행으로, 도시재생뉴딜사업의 정책목표의 개선, 즉, 도시재생이 추구하는 가치를 기반으로 정책목표를 재설정할 수 있는 정보를 제공한다. 나아가, 정책목표와 추진과제의 수립 등의 정책추진체계의 구축에 일관성을 확보할 수 있는 자료를 제공하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

본 연구의 내용적 범위는 도시재생사업에 참여하는 공무원과 전문가가 갖는 도시재생사업의 목표와 도시재생사업이 추구하는 가치들의 상대적 중요도의 차이를 분석하는 것이다.

본 연구의 공간적 범위는 전국을 대상으로 하였다. 전국의 도시재생사업 전문가와 도시재생사업을 추진한 경험이 있는 공무원을 대상으로 가치체계에 관한 인식을 측정하여 분석하였다. 계획수립 및 사업관리 공무원과 현장의 실무 공무원, 그리고 전문가들이 도시재생사업이 목표를 달성하기 위해 중요하게 강조되어야 할 가치를 도출하였다. 또, 각 집단이 중요하게 생각하는 가치의 상대적 중요도를 분석하였다. 분석을 위해, 구조화된 설문지를 구성하여 도시재생사업을 수행한 경험이 있는 공무원에 대한 설문조사를 수행하였다. 설문조사는 2019년 2월 4일부터 2월15일까지 이메일로 설문지를 배포하고 회수하였다. 설문지의 구성은 연구방법에 부

합하도록 연구자가 도시재생사업의 상황 시나리오를 구성하여 설문하고, 응답자가 각 시나리오별 도시재생사업에 대한 평가를 하는 방식으로 수행하였다.

이와 같은 방식으로 수집된 자료는 회귀분석 방법으로 분석하여 도시재생사업의 평가에 활용되어야 할 중요한 가치를 도출하고, 각 도출된 가치들간의 상대적 중요도를 분석하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

1. 도시재생사업의 시행체제

도시재생사업의 평가와 관련하여 국토교통부 장관이 주관하고 있다. 국토교통부 장관은 시도지사에게 도시재생사업의 평가결과를 제출받아 도시재생활성화계획의 추진실적 등을 평가한다. (「도시재생특별법」 제24조 1항, 동법 시행령 31조 2항). 이를 위해 국토교통부 장관은 도시재생사업 평가를 위한 대상계획, 제출 자료, 평가자료, 그 밖의 필요한 사항을 포함한 평가계획을 세워야 한다(「도시재생특별법」 시행령 제31조 1항). 지자체는 평가에 대비하여 각 사업의 구체적인 목표, 평가지표, 평가 방법 등 성과 관리 방안을 도시재생전략계획에 반영시키고, 도시재생사업의 평가 및 점검계획을 도시재생활성화계획에 포함시켜야 한다(「도시재생특별법」 시행령 제16조 7, 제19조 3항의 6).

평가항목 선정의 기본방향으로는 평가항목(이하 지표)을 설정하기 위해 객관적으로 받아들여지고 있는 보편타당한 방법은 없으며, 평가대상과 지표 설정 목적, 시대적 부합성(시대적 이슈) 등을 고려하여 평가목적 달성할 수 있는 객관적이고 타당한 지표를 도출하는 것이 중요하다. 사전평가 시에는 도시재생사업의 실현가능성 평가에, 연차별 추진실적 및 종합성과평가 시에는 각각 도시재생사업의 효율적 추진 여부에 평가에 초점을 두고 있다. 또한 평가대상 사업

들이 대부분 쇠퇴 도시지역에서 추진되고 있어 객관적 지표를 통한 사업타당성 평가에는 다양한 제약사항(수요 부족, 열악한 점 근성, 수익성 보다는 공공성이 우선시될 필요가 있는 경우, 하드웨어/소프트웨어 사업 혼재 등)이 존재한다. 따라서 객관적인 지표 선정을 위해 기존 지표선정 기준들을 고려하되, 평가의 기본방향과 도시재생사업 시범검증(기존 활성화계획 대상)을 토대로 자료확보의 용이성, 객관성, 신뢰성, 이해용이성, 대표성을 평가지표 선정기준으로 설정하고 있다.

현재, 도시재생사업의 선정에서 사용되고 있는 평가기준은 거버넌스, 활성화계획의 타당성, 단위사업, 사업효과 등으로 구성된다. 또, 가산점의 부여를 위한 평가기준은 부처협업, 생활SOC, 지역특화재생, 기금활용계획, 공공건축가 참여 등이다. 첫째로, 거버넌스 부문은 행정역량 기반구축, 지역현장기반구축, 공동체협력 기반구축 등으로 구분하여 평가한다. 행정역량기반구축은 도시재생전담조직의 설치 및 전담인력배분, 행정협의회 구성 및 운영, 도시재생전담조직 역량강화 활동 및 내용에 대해 평가한다. 지역현장기반구축은 총괄코디네이터 및 현장지원센터장의 역량과 도시재생현장지원센터 구성 및 운영을 평가한다. 공동체협력기반구축은 주민협의체, 중간지원조직 등의 구성 및 운영, 사업추진협의회의 구성 및 운영, 그리고 공공·민간조직 발굴 및 사업참여 등을 평가한다.

둘째로, 활성화계획부문은 쇠퇴자산 및 지역자산, 지역현안문제도출, 맞춤형 콘텐츠 개발, 사업구상 등에 관해 평가한다. 쇠퇴자산 및 지역자산은 지역자원조사, 재생시급성 등에 관해 평가한다. 지역현안문제도출은 주민의견수렴, 목표설정 및 지표의 적정성, 상위계획과의 부합성, 관련규제 특례, 조세감면 등 활용계획 및 도시계획 조치 등에 대해 검토하고, 특히, 생활SOC, 현안문제, 지역특화요소에 초점을 둔다. 맞춤형 콘텐츠 개발은 비전 및 사업목표의 적정성, 주민의견수렴의 적정성, 맞춤형 콘텐츠, 관계부처 연

계, 협업사업 발굴 등이다. 특히, 생활밀착형 기본인프라 확충 콘텐츠, 골목상권 환경개선 관련 콘텐츠, 그리고 지역특화활용 관련 콘텐츠 등을 강조한다. 사업구상은 맞춤형 콘텐츠 실현을 위한 사업구상, 개별단위사업의 충실성 및 융복합 여부, 관려부처 연계·협업사업 연계구상 등이다. 사업구상에서는 노후주거지 정비 및 커뮤니티공간 확보관련 사업, 골목상권 및 지역공동체 관련 사업, 지역특화요소 관련 사업, 경관개선 및 유지·관리를 위한 사업 등에 초점을 둔다.

셋째로, 단위사업은 목표달성가능성과 사업추진가능성을 평가한다. 목표달성가능성은 사업목표(지표)설정의 구체성, 사업규모 대비 사업목표 설정의 적절성, 단계별 추진계획 및 예산집행계획, 지방비 매칭 및 추가투입계획, 기타 재원 활용방안 등에 관한 평가이다. 또, 사업추진가능성에 대한 평가는 도입기능의 적절성, 부지 및 건축물 확보 가능성, 사업시행주체·시설 및 프로그램 운영 주체의 구체성, 사업추진과정에서의 갈등관리 방안, 재정지원 종료 후 관리운영 방안 등이다.

마지막으로, 사업효과에 대한 평가지표은 전체사업효과와 일자리창출로 구성한다. 전체사업효과는 성과지표의 충실성, 성과지표 산정의 타당성 등이다. 또, 일자치창출은 창업을 비롯하여 사업의 추진으로 지역내 일자리 창출에 관해 평가한다.

2. 성과평가모형

도시재생뉴딜사업은 도시쇠퇴에 대응함으로써 지역의 활력을 불어넣고, 주민의 삶의 질을 개선하는 것을 목적으로 하는 정책수단이다. 궁극적으로 주민의 삶의 질을 향상시키는 방법으

로 새로운 지역을 개발하여 주민을 이주시키는 것 보다 지역에 활력을 불어넣어 주민생활의 편의를 향상시키는 방법을 정부가 선택한 것이다. 일반적으로 정책의 선택은 다양한 대안들 중 정책결정과정에 참여하는 이해관계자들의 인식에 따른 의사결정과정으로 결정된다. 즉, 정책을 둘러싼 이해관계자들의 연속적인 판단과 의사결정의 과정이다¹⁾, 정책목표를 달성하기 위한 다양한 대안을 탐색하고 선택하는 과정은 의사결정자가 각자의 가치체계에 근거하는 기준을 적용한다. 이에 따라, 정책문제에 대해 공감하고 있는 다양한 이해관계자들은 정책목표의 우선순위를 결정함에 있어서 의견이 일치하지 않을 수 있다. 정책문제의 해결의 우선순위에 대한 인식의 차이가 있을 수 있으며, 이것은 목표달성을 위한 대안의 우선순위에 대한 의견의 차이로 연결된다. 또, 성과평가에서도 목표달성도에 관한 중요도 인식의 차이로 연계된다. 결과적으로, 정책문제에 대해 공감하고 있는 의사결정자들도 목표와 수단의 우선순위의 결정, 그리고 성과에 대한 인식, 즉 성과평가에서의 갈등은 피할 수 없게 된다.

정책목표의 우선순위 선택과 성과의 중요도 인식은 성과평가체계에서 평가 가중치의 부여에 관한 차이를 발생시킨다. 정책의사결정자들 사이의 갈등은, 결과적으로, 동일한 정책문제에 대해 각자가 더 중요하다고 생각하는 가치의 우선순위, 즉 의사결정자 개인의 가치체계에 관한 문제로 수렴한다. 정책목표의 수립에서 정책문제를 바라보는 시각은 개인이 가지고 있는 가치의 우선순위에 따라 문제의 크기를 다르게 인식한다. 예를들어 설명하면 정책문제로 발전한 사회문제가 무의사결정으로 정책화되지 못하기도 한다. 즉, 문제를 바라보는 시각에서 문제의 해결로 얻을 수 있는 가치와 잃을 수 있는 가치에 대

1) 인간의 의사결정에 관한 다양한 모형이 제시되고 있다. 여러 분야의 연구자들은 인간의 인지적 과정(cognitive process)을 설명, 개선, 또는 예측하려고 시도하였다. 예를들어, Schiffman & Wisenblit(재인용, 황용철 등, 2016)는 입력, 과정, 결과로 구분하여 과정별로 인식과 정보수집, 대안평가를 통해 행동으로 표출되는 것으로 설명한다. 한편, 전망이론(prospect theory)은 인간이 선택을 할 때 각자가 개별적 가치함수에 근거하여 대안을 탐색하여 선택하며, 가치편향(Heuristics)이 발생하기도 한다고 설명한다(Tversky & Kahneman, 1981; Kahneman & Tversky, 1979; Tversky & Kahneman, 1974; Kahneman & Tversky, 1973)). 또 다른 설명으로 사회적 판단이론 확률론적 기능주의(probabilistic functionalism)적 측면에서 접근하여 인간의 의사결정을 설명한다.

해 비교하고, 의사결정자의 개인의 수준에서 문제의 해결로 얻을 수 있는 가치가 잃을 수 있는 가치에 비해 상대적으로 중요하지 않다고 생각하는 경우, 무의사결정이 발생한다.

이와 같이, 문제를 바라보는 시각에서 문제에 대한 접근과 대안의 탐색, 그리고 대안의 선택에 개인별로 차이가 발생한다. 개인이 가지고 있는 가치체계는 사소한 개인적 문제의 해결을 위한 대안의 탐색과 결정이나, 국가적으로 중대한 문제 해결을 위한 대안의 탐색과 결정에서 모두 작용한다. Hammond, Stewart 등은 사람들의 의사결정과 환경과의 관계를 확률적인 관계로 설명한다. 정책행위자의 의사결정을 문제 환경으로부터 인식되는 불완전한 정보를 확률적으로 통합하는 과정(Cooksey, 1996)으로 설명하였다(Hammond et al. 1975; 1977).

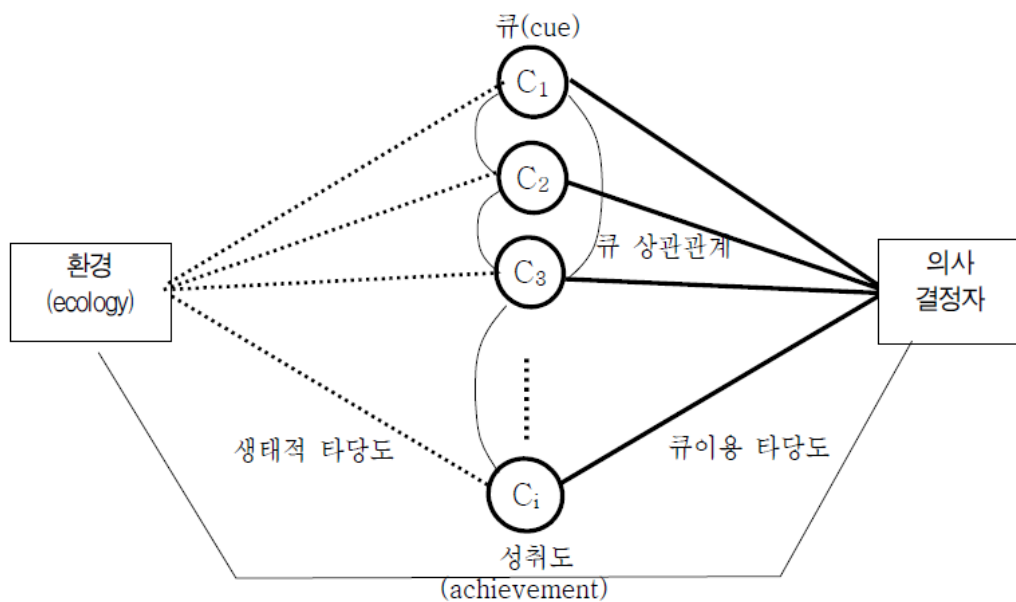
구체적으로, 의사결정자는 환경으로부터 발산되는 수많은 정보들 중 의사결정에 필요한 정보를 선택하고, 이 정보와 판단의 결과를 확률적 인과관계로 설정하여 문제 상황에 대한 의사결정을 수행한다고 설명한다.

최근들어 개인수준의 의사결정에 대해 조리

개모형(Lens Model)으로 설명한다. 의사결정자는 환경으로부터 정보를 수집하여 나름의 가치체계를 통해 문제를 파악하고, 문제를 정의하며, 대안을 탐색하고, 가장 바람직할 것으로 기대되는 대안을 선택한다. 이 과정에서 조리개모형은 문제의 파악, 즉 그것이 문제인가에 대한 판단과 대안의 선택에 있어서 다양한 정보를 개인의 가치체계에 투영하여 최종적으로 선택하는 것을 설명한다.

먼저, 그림에서와 같이 의사결정자는 환경으로부터 발산된 정보를 받아들여 문제를 인식하고 정의한다. 의사결정자는 개인의 가치체계를 활용하여 판단의 큐(cue)를 구성하고 환경으로부터의 정보를 투영하여 문제라고 인식하거나 또는 문제가 아니라고 인식한다. 다음으로, 문제의 인식과정과 동일한 과정을 통해 대안을 탐색하고 대안간의 비교를 통해 정책대안을 선택한다. 이와 같은 과정을 통한 의사결정은 의사결정자가 환경으로부터 발산된 정보 중 의사결정 문제와 관련 있는 정보를 선별하여 이용하는 것을 설명한다. 다만, 이와 같은 과정을 통한 의사결정은 문제상황의 판단과, 대안의 탐색 및 선택에

〈그림 1〉 조리개모형(Lens Model)



* 출처: 심준섭(2006) 정책과정에 대한 판단분석 기법의 적용에 관한 연구

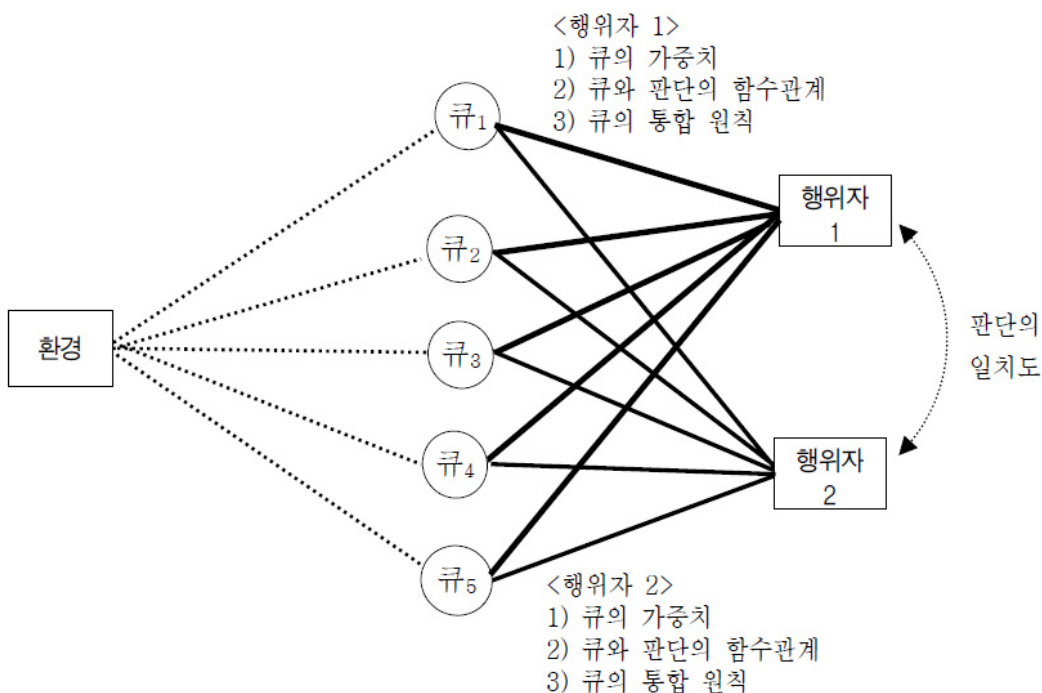
서 완전한 것은 아니다. 환경으로부터 발산되는 정보는 불확실성으로 인해 신뢰성과 타당성에 관한 완전한 정보를 포함하지 않는다. 즉, 환경으로부터의 정보는 의사결정문제와 관련이 있는 정보뿐만 아니라 관련이 없는 정보가 모두 포함된다. 의사결정자는 환경으로부터 발산되는 불확실한 정보를 이용하여 판단을 하는 기준으로 이용하므로, 의사결정자의 판단은 오류를 포함하고 있으며, 완전한 의사결정에 이르지 못한다.

구체적으로, 의사결정자는 환경으로부터 발산한 정보를 이용하여 판단하는 과정에서 각각의 정보마다 상대적 중요도를 다르게 적용한다. 의사결정자는 각각의 정보에 서로 다른 가중치를 부여한다. 결과적으로, 의사결정자가 판단과정에서 문제 상황과 관련 없는 정보가 이용될 수 있으며, 상대적으로 가중치가 낮은 정보가 과대평가되는 오류의 위험이 필연적으로 발생한다. 또, 의사결정자마다 서로 다른 정보를 이용하고, 서로 다른 가중치를 부여하므로 문제 상황에 대한 처방적 대안 탐색에서 서로 다른 양상을 보인다.

집합적 의사결정에서 여러 명의 의사결정자는 개개인이 서로 다른 의사결정모형을 이용하므로, 동일한 문제에 대해 다른 의사결정을 한다. 의사결정자마다 서로 다른 의사결정모형으로 문제 상황을 판단하고, 대안을 탐색하므로, 원인을 다르게 진단할 수 있고, 최적의 대안을 다르게 선택한다. 예를 들어, 도시쇠퇴의 문제해결을 위한 정책대안으로 어떤 의사결정자는 대규모 신도시 개발을 제시할 수 있고, 다른 의사결정자는 도로의 개보수를 제시할 수도 있다. 즉, 동일한 문제 상황에 대한 대안의 선택에서 개인별로, 서로 다른 의사결정으로 갈등이 발생하고, 이 갈등의 해결과정에서 협상과 협상의 결과로서 정책이 결정된다.

이상에서 의사결정자들 개인이 가지고 있는 가치체계에 의해 의사결정모형을 구성하는 큐(cue)의 구성체계가 다르게 설정된다. 의사결정자는 서로 다른 판단모형을 통해 문제를 판단하고, 대안을 탐색하고 선택한다. 물론, 의사결정자들은 환경으로부터의 정보와 정책문제를 확률

〈그림 2〉 의사결정자의 인지적 차이



* 출처: 심준섭(2006) 정책과정에 대한 판단분석 기법의 적용에 관한 연구

적으로 연계하여 의미 있다고 생각하는 정보를 선별한다 하더라도, 각각의 정보를 정책결정에 반영할 때 정보에 대한 가중치는 각자가 가지고 있는 가치들에 대한 가중치에 의해 영향을 받는다. 즉, 정책문제 해결을 위한 정책목표의 선택과 정책목표의 달성에 관한 평가에서 다양한 가치체계가 반영되는 것이다.

3. 선행연구의 검토

본 연구에서는 도시재생사업에 관한 성과평가에 관한 선행연구를 고찰하였다. 먼저, 안현진·송애정·박주현·윤혜정(2019)은 도시재생선도사업에 관한 정성적 성과를 분석하였다. 이 연구에서는 도시재생선도사업을 평가대상으로 하였으며, 경제기반형과 근린재생형에 대해 각각 다른 사업평가 기준을 적용하였다. 정성적 성과평가지표의 구성은 사업목표별로, 주거 및 생활환경개선에 관한 평가지표, 경제환경개선에 관한 평가지표, 그리고 지역공동체 활성화에 관한 평가지표 등으로 구분하였다.

먼저, 주거 및 생활환경개선에 관한 평가지표는 주택환경개선 만족도와 지역환경개선 만족도로 구성되는 물리적 환경개선, 지역생활시설 및 프로그램 이용 및 만족도, 그리고 지역범죄 및 안전에 대한 불안도 변화 등으로 측정하였다. 다음으로, 경제환경개선에 관한 평가는 지역산업의 활성화와 일자리 창출로 측정하였다. 지역산업 활성화는 지역산업의 활성화 체감도, 변화된 유동인구의 특성, 창업 등 변화된 사업체 및 감소한 공실의 특성 등으로 측정하였다. 또, 일자리 특성은 일자리 창출 사업체의 특성과 지역고용효과 및 일자리 특성으로 측정하였다. 마지막으로 지역공동체 활성화는 지역공동체 형성도, 주민역량 강화 등으로 측정하였다. 지역공동체 형성은 지역애착심 형성정도, 이웃과의 교류형성정도 등으로 평가하였다. 또, 주민역량강화는 임파워먼트 형성정도, 커뮤니티 역량강화 관련 프로그램 만족도, 자발성 형성정도 등으로 측정하였다.

진은애·이우중(2018)은 근린재생사업 중 중심시가지형, 일반근린형, 주거지재생형 우리동네살리기 사업을 대상으로 사업추진단계별 사업유형별 성과지표의 중요도를 분석하였다. 이들은 연구의 수행을 위해 도시재생관련 전문가와 담당공무원을 대상으로 성과지표 설정의 문제점 및 개선방안, 그리고 사업유형별 성과지표의 중요도를 조사·분석하였다. 구체적으로, 표적집단인터뷰(FGI)를 통해 성과지표의 적정성에 대해 검토하고, 적절한 지표를 도출하여 분석적계층화방법(AHP)을 적용하여 중요도를 분석하였다. 분석결과, 중심시가지형에서는 일자리 창출, 지역경제활성화를 목표로하는 지표가 가장 중요한 지표로 나타났고, 일반근린형과 주거지 지원형 및 우리동네 살리기 형에서는 주민의 역량강화 및 커뮤니티 향상 등의 사회복지지표가 가장 중요한 지표로 도출되었다.

신우화·신우진(2017)은 도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구에서 도시재생사업의 성과관리지표에 관해 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 유형별 성과관리지표의 중요도를 측정하였다. 이들은 도시재생사업 전문가집단을 대상으로 설문조사를 통해 성과평가지표의 가중치를 도출하였다. 성과평가의 가중치 도출은 경제적 지표, 사회문화적 지표, 물리환경적 지표 등으로 구분하였다. 또, 가중치를 기준으로 주요 지표를 도출하고 도시경제기반형과 근린재생형의 차이를 비교하였다.

먼저, 경제적 지표군에서는 신규일자리, 기업종사자(상인)수, 산업단지 기업(점포)수 등을 도시경제기반형의 주요 지표로 도출하였다. 또, 방문객수, 방문객만족도, 주요지점 보행통행량 등이 근린재생형의 주요 경제적 지표로 도출되었다. 다음으로, 사회문화적 부문의 지표 중에서는 사회적 경제 일자리수, 인구유입률, 사회적 경제조직 창업수 등이 도시경제기반형의 주요 지표로 도출되었으며, 주민(조직) 참여 및 활동건수, 사업에 대한 주민만족도 등은 근린경제형의 주요지표로 도출되었다. 마지막으로, 물리환

경적 부문의 지표 중에서 노후건축물 비율과 도로율 등이 도시경제기반형의 주요 지표로 도출된 반면, 근린재생형에서는 주거환경만족도와 거주지역 안정도가 주요 지표로 도출되었다.

선행연구들은 도시재생사업에 관한 정성평가에 관한 연구를 수행하였음에도 불구하고, 정성평가지표를 세분화한 특성이 있다. 일반적인 정성평가와 다르게 구체적인 평가지표를 설정하고 각각의 지표를 적용하여 도시재생사업에 대한 평가를 수행한 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고, 각각의 성과평가 지표가 지향하는 가치에 대한 평가에 한계를 갖는다. 즉, 사업의 추진에서 구체적인 목표를 제시된 항목들에 대해 정성적·정량적으로 평가한 것에 의미가 있으나, 목표들이 궁극적으로 지향하는 가치에 대한 평가에 한계를 갖는다. 이에 따라, 본 연구에서는 도시재생사업의 구체적인 목표체계와 평가지표를 일체화·체계화 하는 것보다는 도시재생사업에서의 각각의 목표들이 지향하는 가치에 초점을 둔다. 전술한 바와 같이 일반적인 성과평가에서 사업 또는 정책의 집행에 따른 산출(output)을 측정(assessment)하는 것보다, 영향

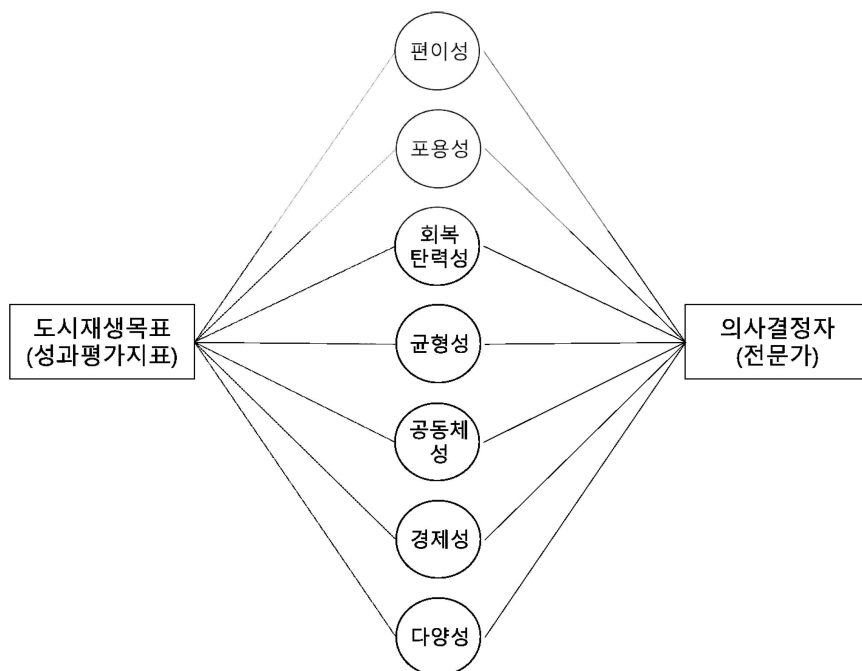
(out come)에 대한 평가(evaluation)에 초점을 둔다. 이를 위해, 본 연구에서는 도시재생사업의 목표들이 추구하는 사회적 가치에 관한 중요도를 분석한다.

Ⅲ. 성과지표의 가중치 분석

1. 분석틀 설정

본 연구는 도시재생사업의 평가에 관해 정책목표의 중요성에 관한 인식을 기준으로 주민과 지방자치단체 공무원 사이의 판단모형을 비교하여 성과를 인식하는 가치에 관한 상대적인 가중치를 도출하는 것에 궁극적인 목적을 두었다. 정책목표의 우선순위 부여에 관한 가치체계를 구성하여 성과평가모형에 적용할 수 있도록 하는 것이다. 정책목표의 설정에서 상대적으로 우선반영해야 한다고 인식하는 가치에 대해 가중치를 부여함으로써 가치체계를 구성하여 성과평가체계의 구성에서 상대적으로 중요한 가치들을 제시하는 것이다.

〈그림 3〉 연구모형



이를 위해, 본 연구에서는 조리개모형을 적용하여 전문가들이 인식하는 도시재생뉴딜사업 목표의 설정에서 우선되어야 하는 가치의 상대적인 중요도를 측정한다. 도시재생뉴딜사업과 연관 있는 정보를 활용하여 사업목표의 중요도를 평가하는데 활용하는 가치체계, 즉 중요하다고 생각하는 가치의 상대적인 가중치를 추출하는 것이다. 정책(사업)목표의 선정에서 중요하게 생각하는 가치들이 성과평가체계에 반영할 수 있도록 가치(value)들 간의 상대적 중요도를 도출한다. 이와 같은 연구의 수행을 위해, 연구모형을 다음과 같이 수립하였다.

연구모형은 이상적인 도시재생을 위해 도시재생뉴딜사업의 사업목표가 추구해야 할 가치, 즉 사업목표가 포함하고 있어야 하는 속성에 대해 의사결정자의 판단체계를 도식화한 것이다. 도시재생뉴딜사업의 사업목표가 일반적으로 갖추어야 할 속성으로 다양성, 균형성, 포용성, 회복탄력성, 편의성, 경제성, 공동체성 등 7가지를 제시하였다.

2. 조사방법

연구의 대상은 도시재생뉴딜사업 관련 전문가로 선정하였다. 도시재생뉴딜사업과 관련하여 연구를 수행하는 도시재생 분야 전문가와 정책결정분야 전문가를 대상으로 조사를 수행하였다. 정책결정분야 전문가는 행정학, 정치학, 사

회학 등 관련 학문분야 박사학위 소지자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 또, 도시재생뉴딜사업의 전문가는 지방자치단체의 도시계획부서 담당공무원을 대상으로 설문조사를 수행하였다.

조사표의 구성은 연구자가 가능한 시나리오를 구성하여 설문지 형식으로 배포·회수하였다. 시나리오의 구성은 제시된 속성의 달성도를 제시하고, 가장 바람직한 주민자치조직을 기준으로 어느 정도 수준으로 평가할 수 있는가를 질문하였다. 즉, “어떤 임의의 도시재생사업 목표가 속성(다양성, 균형성, 포용성 등)별로, 100점 만점에 00점 달성하였다면, 해당 도시재생사업목표는 쇠퇴하는 지역의 재생을 위한 정책목표로써 몇 점짜리로 평가하는가”의 형식으로 설문하였다. 시나리오는 총 42개를 제시하였으며, 모든 시나리오에 대한 설문 응답은 100점을 만점으로 개인별로 평가점수를 채점하도록 요구하였다.

3. 분석결과

도시재생 관련 지방자치단체 공무원의 판단모형을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 본청 공무원의 판단의 일관성(R^2)은 .707($p=.000$)로 신뢰할 수 있는 수준으로 분석되었다. 둘째, 바람직한 도시재생뉴딜사업의 목표와 성과지표를 구성하는 속성으로는 포용성($\beta=.883$, $p=.000$)을 유일하게 인식하는 것으로 분석되었다. 도시재생뉴딜사업의 목표와

〈표 1〉 공무원의 판단모형

구 분	본청공무원		주민센터공무원		
	β	p	β	p	
Cue	편이성	.013	.916	.069	.148
	포용성	.883	.000	-.021	.654
	회복탄력성	.008	.945	-.015	.745
	균형성	.005	.962	-.048	.273
	공동체성	.017	.863	-.037	.400
	경제성	.043	.697	.948	.000
	다양성	-.026	.796	-.017	.694
모형	판단의 일관성(R^2)	.707		.931	
	F	12.373		76.690	
	p, df	p=.000, df=7		p=.000, df=7	

〈표 2〉 전문가의 판단모형

구 분		도시재생 전문가 1		도시재생 전문가 2	
		β	p	β	p
Cue	편이성	.484	.000	.802	.000
	포용성	.370	.000	.017	.869
	회복탄력성	.105	.218	-.024	.817
	균형성	.066	.396	.023	.810
	공동체성	-.022	.780	-.036	.713
	경제성	.027	.746	-.033	.750
	다양성	.489	.000	.167	.088
모형	판단의 일관성(R^2)	.776		.656	
	F	21.335		12.163	
	p, df	p=.000, df=7		p=.000, df=7	

성과지표를 구성하는 데 중요한 가치로서 포용성 외 다른 속성은 중요한 요인을 인식하지 않는 것으로 나타났다. 즉, 도시재생뉴딜사업에서 포용성을 확보하면, 도시쇠퇴의 문제를 해결할 수 있을 것으로 진단하고 있으며, 포용성과 관련한 성과평가 지표를 구성하는 것이 바람직한 것으로 인식한다.

지방자치단체 읍·면·동 주민센터 공무원의 판단모형을 분석한 결과, 판단의 일관성(R^2)은 .931(p=.000)로 신뢰할 수 있는 수준으로 분석되었다. 또, 바람직한 도시재생뉴딜사업의 목표와 성과지표를 구성하는 속성으로는 경제성($\beta = .948$, p=.000)만을 중요하게 인식하는 것으로 분석되었다. 도시재생뉴딜사업의 경제성 외 다른 속성은 도시쇠퇴의 문제를 해결하기 위한 중요 요인으로 인식하지 않는 것으로 나타났다.

도시재생사업의 목적이 지향하는 가치에 대한 도시재생사업 전문가의 가중치 부여는 공무원의 가중치 부여와 다르게 나타났다. 도시재생뉴딜사업 전문가로서 도시계획분야 박사학위를 소지한 전문가의 판단모형을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 전문가의 판단의 일관성(R^2)은 .776(p=.000)로 신뢰할 수 있는 수준으로 분석되었다. 둘째, 바람직한 도시재생뉴딜사업의 목표와 성과지표를 구성하는 속성으로는 도시재생뉴딜사업 목표의 다양성($\beta = .489$, p=.000), 도시재생뉴딜사업 목표의 편이성($\beta = .484$, p=.000), 도시

재생뉴딜사업 목표의 포용성($\beta = .370$, p=.000)으로 인식하였다. 이 외의 다른 속성은 도시쇠퇴의 문제를 해결하기 위한 속성으로 인식하지 않는 것으로 나타났다.

도시재생뉴딜사업 전문가로서 도시계획분야 박사학위를 소지한 또다른 전문가의 판단모형의 판단모형을 분석한 결과, 전문가의 판단의 일관성(R^2)은 .656(p=.000)로 신뢰할 수 있는 수준으로 분석되었다. 또, 바람직한 도시재생뉴딜사업의 목표와 성과지표를 구성하는 속성으로는 도시재생뉴딜사업 목표의 편이성($\beta = .802$, p=.000)을 유일하게 인식하는 것으로 분석되었다.

IV. 결 론

1. 연구결과의 요약 및 시사점

본 연구는 도시재생뉴딜사업의 목표 중 우선적으로 지향해야 할 가치(value)를 도출하고, 도출된 가치지향점에 대한 상대적인 중요도를 분석하였다. 도시재생뉴딜사업에 관한 정책평가에서 평가의 기준이 되는 평가요소를 가치개념의 수준에서 추출하고, 가중치를 부여하였다. 정책목표가 추구하는 가치의 우선순위를 부여함으로써 정책평가에서 반영해야 할 요소들의 가중치를 도출하는 것이다. 현재의 정책목표로 설정

된 주거복지·삶의 질 향상, 도시활력 회복, 일자리창출, 공동체회복 등을 각자가 지향하는 가치들로 분해한 후, 각각의 가치들에 대한 우선순위를 도출하였다.

분석결과, 도시재생 뉴딜사업의 목표와 성과평가지표가 포함하고 있어야 할 속성, 즉 지향해야 할 속성으로 편이성, 포용성, 경제성, 그리고 다양성 등을 제시할 수 있다. 지방자치단체 도시재생 담당 공무원은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 포용성을 갖추는 것이 중요한 것으로 인식하였다. 또 지방자치단체의 읍·면·동 주민센터 공무원은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 경제성을 갖추는 것이 중요한 것으로 인식하였다. 또한, 전문가들은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책)목표가 다양성, 편이성, 포용성 등을 갖추어야 하는 것으로 인식하였다.

도시재생 뉴딜사업의 사업(정책) 목표의 구성에 있어서 전문가와 공무원 간 도시재생뉴딜사업을 통해 지역의 편이성을 확보하는 것에 관한 중요성 인식과 도시재생뉴딜사업의 사업의 포용성 확보와 경제성 확보에 관한 중요성 인식에 차이가 있는 것으로 나타났다. 바람직한 도시재생 뉴딜사업의 목표와 성과평가체계의 구축에서 우선 고려해야 할 사항으로 전문가는 도시재생뉴딜사업의 편이성을 확보하는 것이 상대적으로 중요하다고 인식하는 반면, 공무원은 도시재생뉴딜사업 목표와 성과평가체계에서 포용성과 경제성을 강조하는 것이 바람직한 것으로 인식한다. 공무원은, 전문가와 다르게, 도시재생 뉴딜사업 목표와 성과평가체계에서 편이성에 관한 지표의 투입 또는 가중치 조정이 필요한 것으로 인식하지 않는 반면, 전문가들은 도시재생뉴딜사업의 목표와 성과평가 체계에 있어서 포용성

과 경제성에 관한 지표투입 및 가중치 조정에 대해 중요하게 생각한다. 또, 본청의 공무원과 읍·면·동 주민센터 공무원 사이에서도 도시재생뉴딜사업의 목표설정과 성과평가체계의 설정에 관한 인식의 차이가 있는 것으로 분석되었다. 본청 공무원은 포용성에 상대적인 중요도를 부여한 반면, 읍·면·동 주민 센터 공무원은 도시재생뉴딜사업의 사업(정책) 목표에서 경제성에 관한 가중치의 부여를 중요하게 인식하였다.

2. 연구의 한계점 및 연구과제

연구의 한계점 및 향후 연구방향은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 도시재생뉴딜사업에 관한 전문가와 공무원을 대상으로 한정된 데 한계가 있다. 향후 주민을 대상으로 포함하는 것은 물론이고, 주민의 입장에 따라, 도시재생뉴딜사업 지역 내 거주하거나 사업을 영위하는 주민과, 도시재생뉴딜사업 대상지역의 인근에 거주하거나 사업을 영위하는 주민에 대한 분석을 수행하는 것이 필요하다.

둘째, 본 연구는 판단분석 방법을 연구방법으로 채택한 데에 따른 한계를 갖는다. 판단분석 방법의 한계인 일반화의 한계를 갖는다. 구체적으로, 연구방법에서 연구자가 임의의 시나리오를 작성하여, 설문대상에게 제시하고, 설문응답자는 시나리오별 미래상태를 확률적으로 전망함으로써 중요하게 인식하는 요소들을 추정하는 방식이다. 이에 따라, 실험환경의 대표성을 확보할 수 있는 반면에 실험대상의 대표성을 확보하는데 한계가 발생한다. 이에 따라, 향후, 유사한 연구의 반복적 수행을 통해 메타분석방법을 적용하여 연구결과를 일반화하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 신우화·신우진. “도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로”, 한국지역개발학회지, 2017, 29(5): pp.39~52.
- 심준섭 “정책과정에 대한 판단분석(Judgement Analysis) 기법의 적용에 관한 연구”, 한국정책과학학회보, 2006, 10(4): pp.345~376
- 안현진·송애정·박주현·윤혜정. “도시재생선도사업의 정성적 성과 고찰: 근린재생형 11개 지역을 대상으로”, 국토계획, 2019, 54(3): pp.91~105
- 진은애·이우종 “도시재생사업 유형별 성과지표 중요도 분석: 중심시가지형, 일반근린형, 주거지재생 및 우리동네살리기 재생사업을 중심으로”, 한국생태건축학회 논문집, 2018, 18(6): pp.29~41
- 안현진·송애정·박주현·윤혜정 “도시재생사업의 정성적 성과 고찰-근린재생형 11개 지역을 대상으로”, 대한민국계획학회 논문집, 2019, 6(54): pp.93~94
- Hammond, K. R., Rohrbaugh, J., Mumpower, J., & Adelman, L. *Social judgement theory: Applications in policy formation*. In M. F. Kaplan & S. Schwartz (eds), *Human judgement and decision process in applied setting*. N. Y: Academic Press Inc. 1977.
- Hammond, K. R., Stewart, T. R., Brehmer, B., & Steinman, D. O. *Social Judgement theory*, In M. F. Kaplan & S. Schwartz (eds), *Human judgement and decision process in applied setting*. N. Y: Academic Press Inc. 1975.
- Kahneman, D. *Attention and Effort*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.
- Kahneman, D., Tversky, A. *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, *Economica*. 1979, 47: pp.263~291
- Schiffman, L. G. & Wisenblit, J. L. *소비자행동론* 황용철·김나민·김소현·박소진·서재범·손민희·이재환·황연희 공역, 시그마프레스, 2016.
- Simon, H. *Rationality as process and as product of thought*, *American Economic Review*, 1978, 68: pp.1~16
- Stewart, T. R. *Judgement analysis: procedures*, In B. Brehmer & C. R. B. joyce(eds), *Human judgement: the SJT view*. North-Holland: Elsevier Science Publishers. 1988.
- Stewart, T. R., & Gelberd, L. *Analysis of judgement policy: A new approach for citizen participation in planning*, *American Institute of Planners Journal*, 1976, January, pp.33~41.
- Tversky, A. & Kahneman, D. *The framing of decision and the psychology of choice*, *Science, New Series*, 1981, 211: pp.453~458
- Tversky, A. & Kahneman, D. *Judgement under uncertainty : Heuristic and Biases*, *Science*, 1974, 185: pp.1124~1131