

도시재생사업 모니터링 지표 구축 및 적용 방안 연구

- 해외 도시재생 모니터링 지표 고찰을 중심으로 -

The Study on Elaboration and Applications of the Urban Regeneration Monitoring Indicators

- Based on Foreign Cases -

최민아* 최지인** 양동석***
Choi, Min-Ah Choi, Ji-In Yang, Dong-Suk

Abstract

The necessity of urban regeneration is recently increasing because of the deterioration existing urban area and the slowdown of new development operations. The urban regeneration is differentiated from other private operations by its public characters, which is the basis of public support. This character demands verification of the adequacy for public finance support by monitoring urban regeneration planning and operation. Therefore, this study aims to show the monitoring indicators and its application in legal system for urban regeneration through the examination of foreign countries cases. London, San Francisco, and France urbanism regulation and planning system show the measure for introducing urban regeneration monitoring system into Korean urbanism institution. This study is significant by suggesting the circulation structure of urban regeneration by linking planning, operations and monitoring phases. The monitoring system permits improvement of urban regeneration by clarifying objects and ameliorating efficiency by continuous observation and application of its evaluation.

키워드 : 도시재생, 도시계획 모니터링, 도시재생사업 모니터링, 모니터링 지표 구축

Keywords : Urban Regeneration, Urban Planning Monitoring, Urban Regeneration Operation Monitoring, Monitoring Indicators

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

도시계획에서 모니터링은 정책결정과 집행에 이은 진척 사항 및 실행결과를 평가하는 것으로, 정책수립에 필요한 정보제공과 정책집행 과정을 정기적으로 점검하고 환류(feedback)과정을 통해 정책을 재조정하는 역할을 한다.(이주일, 2011) 모니터링의 결과는 정책지향 목표 및 목적 성취를 높이는 역할을 하며 정책목표의 달성정도가 기대와 다른 경우 목표 및 방향을 수정하게 하는 수단으로 활용된다.1) 이러한 모니터링은 도시계획체계 전반에 대해 평가와

함께 중요한 과정으로 요구되며 대형사업 등의 개별사업에도 적용된다.

최근 우리나라에서는 기성시가지의 노후심화와 신시가지의 개발둔화로 인해 도시재생사업의 중요성이 강조되고 있다. 이에 도시재생사업의 효율적 추진을 위해 관련 법률이 제정되고 있으며, 이와 연계된 다양한 사업이 계획되고 있다.2)

도시재생사업은 기성시가지에 계획 및 진행되는 사업으로 신시가지 개발과는 달리 원주민 재정착, 기존 상권에의 영향 등 복잡한 문제가 발생하는 특성을 지닌다. 이러한 도시재생사업은 조합에 의해 진행되는 재건축사업과는 달리 공공성을 담보로 하는 성격을 지니는데, 재생사업에서 공공성은 재생법에서 규정하는 공공지원의 근거로서의 역할을 한다. 이처럼 공공의 지원이 뒤따르는 재생사업에서는 지원된 공공재원의 활용을 정당화하고 후속사업의 지속적

* 주저자, 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원 (minah_choi@lh.or.kr)

** 교신저자, 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원 (jjiny@gmail.com)

*** 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원 (blue@lh.or.kr)

본 연구는 국토해양부 '첨단도시개발사업' 과제로 토지주택연구원에서 수행한 '도시재생 종합정보시스템 구축 7차년도 연구'의 내용을 부분적으로 발췌, 보완함.

1) 이주일, 서울도시모니터링의 시행을 위한 체계 구축과 보고서 작

성방안, 서울시정개발연구원 서울정책포커스 제19호, 2007.04.

2) 2012년 6월 12일 발의된 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안'에 의하면 도시재생사업은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 도시및주거환경정비법 관련사업, 재정비촉진사업, 역세권개발사업, 산업단지개발사업, 항만개발사업, 상권활성화사업 등과 연계하여 추진될 예정이다.

추진을 위해 사업의 모니터링이 중요한 단계로 요구된다.

현재 제정 논의 중인 도시재생 관련 법안에서는 관련계획의 체계 및 위상, 사업유형을 제시하고 있으나, 세부적 사업시행에서 모니터링까지 연결되는 구체적 사업체계를 제시하고 있지는 않다. 그러나 도시재생사업은 사업추진과 함께 사업 이후 결과 및 지역변화가 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 사업에 대한 모니터링을 거쳐 향후 사업이 효율적으로 진행될 수 있도록 순환적 사업체계를 구축하는 것이 요구된다.

이와 같은 이유로 해외의 경우 국가정책 및 공공지원에 의해 시행되는 도시재생사업에 대해서는 모니터링이 제도화 되어있다. 모니터링 제도는 사업의 효과를 지속적으로 관찰하여 후속사업에 반영하는 체계를 구축함으로써 도시재생사업을 장기적인 관점에서 성공적 방향으로 이끄는 역할을 수행한다.

그러므로 본 연구는 선진국의 도시재생사업 모니터링 관련제도 및 지표구축 현황을 고찰하여 우리나라 도시재생사업 관련제도에 반영할 수 있도록 모니터링 지표의 구축방향성 및 제도 연계방향 제시를 연구의 목적으로 한다. 이러한 연구는 도시재생계획 및 사업평가를 통해 지속적으로 도시재생사업의 목표 및 방향의 적정성을 판단, 개선하고, 이를 토대로 후속사업의 보완을 통해 효율적 재생사업을 추진할 수 있는 체계구축 방향을 제시하는 의미를 지닌다.

1.2 연구 방법 및 범위

본 연구는 주로 문헌조사, 관련계획 및 제도의 조사, 분석을 통해 시행된다. 연구의 주요 내용적 범위는 도시계획 및 도시재생사업에서의 모니터링 제도 및 관련지표이다. 해외사례 고찰의 연구범위는 도시재생사업이 국가 주요정책으로 추진되며 모니터링 지표가 제도적으로 도입된 영국, 미국, 프랑스이다. 이들 국가의 도시계획 및 재생사업 관련 모니터링 지표가 주요 연구대상이 된다.

해외고찰 국가 선정의 이유는 다음과 같다. 우리나라 도시재생 관련 연구에서 해외사례는 주로 미국, 일본 및 주요 유럽국가에 대하여 진행되었다. 그러나 일본의 경우 도쿄 및 수도권 차원의 백서에서 모니터링이 진행되나 도시계획에 대한 모니터링은 진행되고 있지 않다.³⁾ 또한 일본 도시재생사업은 중심지가 활성화법 등에서 제도적으로 모니터링을 규정하고 있으나, 진행체계 및 계획수립 진행 유무 등의 단순검토를 주요 내용으로 하여 사업성고가 모니터링 결과로 구체적으로 나타나지 않는다. 이에 모니터링 지표 사례로 검토하기 어려운 특성을 나타낸다.⁴⁾ 이에 본 연구는 일본을 제외한 미국, 영국, 프랑스를 연구의 주요 대상

국가로 설정한다.

영국과 미국의 경우 도시계획제도로써 모니터링이 진행되고 있어 도시계획 모니터링 지표의 주요 성격과 방향을 분석한다. 프랑스의 경우 법률에 의해 도시재생사업 모니터링이 시행되고 있어, 이에 대한 구체적 방향 및 세부지표를 고찰하여 이의 제도화 방안을 모색한다.

주요 연구내용은 크게 모니터링에 대한 이론적 고찰과 도시재생에 적용하기 위한 모니터링 지표연구 부분으로 구분된다. 2장에서는 도시계획부문에서 모니터링의 기본방향 및 지표구축의 주요성격, 제도와의 연계방향을 고찰하고, 3장에서는 도시계획에 대한 모니터링 지표를 해외사례를 통해 고찰한다. 4장에서는 국가도시재생사업에서 법률에 의해 모니터링이 시행되는 프랑스 사례를 심층고찰 한다. 5장에서는 앞에서 고찰한 내용을 토대로 현재 제정 논의 중인 도시재생특별법안의 분석을 통해 우리나라 도시재생사업에 모니터링이 도입될 수 있는 제도적 방안을 모색한다.

1.3 선행연구 고찰

본 연구의 선행연구로서 도시재생사업에 국한된 모니터링 연구는 거의 수행되지 않았으며, 관련지표 연구도 드물게 진행되었다. 본 연구와 비교적 유사한 도시 모니터링 관련 연구로서는 이양재, 김선웅(1997)에 의해 수행된 서울시 성장관리 모니터링 체계구축 연구와 이주일(2006)의 서울 도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구를 들 수 있다.

이양재, 김선웅(1997)은 도시문제 해결, 주요시책의 효율적인 집행, 도시개발 추세를 상시적으로 점검하기 위한 성장관리 모니터링 방법론을 구축하였다. 이주일(2006)은 도시 변화에 유연하고 즉각적으로 대응하기 위해 도시모니터링 리포트 발간이 필요함을 언급하며, 정기적, 지속적으로 수행할 수 있는 서울도시모니터링 체계 구축 및 실제 데이터분석을 통한 모니터링 리포트 작성예시를 제시하였다. 이 연구는 외국 선진사례 고찰을 통해 모니터링을 두 가지 유형으로 구분하고 서울 내부변화 동향분석과 세계 대도시 속 서울의 위상점검을 위해 주요이슈에 대한 모니터링 및 일반부문별 모니터링을 6개 부문 92개 지표에 대하여 제시하였다.

앞의 두 연구는 서울시에 국한되어 있고 도시성장 및 상황변화에 초점을 맞춘 것으로 도시재생사업 추진 평가를 위한 지표 고찰을 목적으로 하는 본 연구와 차별화 된다. 그러나 모니터링 및 지표구축의 방향 검토에 대한 선행연구로서 의미를 지니고, 영국과 미국 사례 검토는 본 연구에서 분석되는 해외지표 변화고찰의 선행연구로서 의미를 지닌다.

반면 도시재생사업 관련 평가에 대한 연구로서는 형시영, 민현정(2005)의 민·관 중심주체 시각에서 바라본 지방대도시 도심재생사업 평가와 박대근, 정다운, 김홍순(2009)의 계획요소의 분석을 통한 도심재생사업의 평가 연구가 진행되었다. 두 연구는 사업주체가 중앙정부나 자치단체가 될 수 있도록 전담조직 구성이 필요하며, 각 지역적 특성에 맞는 정책 강구 및 여러 주체간 합의에 기초한 도심재생이 추진되어야 한다고 언급했다. 그러나 도심지역에 국한된

3) 모니터링은 3단계로 구분될 수 있으며 백서에서 진행되는 모니터링은 일반적 도시추세과약을 위한 기초데이터 모니터링으로 도시계획 및 사업평가에 대한 모니터링과는 구분된다. 2.1절 및 그림 1 참조.

4) 일본 중심지가 활성화법에 의한 평가항목 중 평가지표와 체크리스트에 의한 평가항목은 다음과 같다: 사업실시의 필요성, 활동내용의 유효성, 집행방법의 효율성, 공평성, 종합평가, 임정민 외, 2010, 신시가지 개발에 대한 진주시 도시성장예측 및 도심재생 방안, 토지주택연구원, pp. 238 ~ 239.

재생사업으로 범위를 한정하여 연구를 진행하였고, 모니터링 지표에 대해서는 언급하지 않은 한계를 지닌다.

한편 배영남, 신남수(2008)는 도심재생 평가요인의 정립을 위해 평가요인을 정책, 환경, 기능, 자원요인으로 구분하고 설문문을 통해 타당성과 신뢰성을 검토하였다. 그러나 광주광역시에 국한된 한계를 지니며, 구체적 평가가 가능한 기준이 아닌 평가항목과 요인간의 상관분석이 연구의 주요 내용을 이룬다. 또한 최정민, 최찬환(2011)의 도시재생 평가지표와 재생모델 설정에 관한 연구는 재생사업 평가지표를 주요내용으로 다루고 있으나 검토되는 지표는 도시재생 사업의 필요성 여부를 판단하기 위한 성격을 지니며 제시된 지표는 논문의 결론에서 제시된 바와 같이 사업 평가에 적용하기 위한 정량적 지표로 사용되기에는 부족한 한계를 나타낸다.⁵⁾

마지막으로 도시재생 종합정보시스템 구축 6차년도 연구보고서는 본 연구의 선행연구로서 가장 직접적인 관계를 지닌다. 이 연구는 인구·사회, 산업·경제, 물리·환경 부문으로 구분하여 시·군·구 및 지구단위로 도시쇠퇴도와 잠재력 진단 지표를 설정하였다. 이 지표는 조합을 통해 도시재생 사업을 추진하기 위한 우선지역 선정에 지원하는 역할을 한다. 그러나 이는 도시재생이 요구되는 쇠퇴한 지역을 도출하기 위한 진단지표의 성격으로 시행될 사업의 계획 방향 및 결과와는 상관관계를 지니지 않는 것으로 모니터링 지표와 차별화되는 성격을 지닌다.

앞에서 고찰한 선행연구를 종합한 결과 도시재생 관련 지표연구는 어느 정도 진행되었으나 계획 및 사업 필요성, 적용대상지역 도출 관련 지표연구가 주로 진행되었으며 본 연구의 주제인 모니터링 지표에 대한 연구는 거의 진행되지 않음을 알 수 있다. 이에 본 연구는 재생사업 시행에 따른 사업성과 평가를 위한 모니터링 지표구축의 필요성 및 방향설정을 제시하기 위한 연구로서 기존 연구와 차별화된다.

2. 모니터링 지표의 필요성 및 기본방향

2.1 모니터링 지표 구축의 필요성 및 동향

모니터링은 산업, 공학, 행정 등 다양한 분야에서 사용되는 어휘로 행정학 분야에서는 프로그램이 처음의 설계대로 운용되고 초기의 대상 집단에 혜택이 돌아가고 있으며 설계대로 집행되고 있는가를 확인하기 위한 정책평가를 의미한다.⁶⁾ 또한 도시계획분야에 모니터링이란 계획이나 정책의 집행에 의한 결과의 진단, 정책의 평가 및 관련기관에 대한 감사 등의 기능을 포괄하는 개념이다.⁷⁾

5) 본 연구의 평가지표 및 재생모델 적용부문에 제시된 지표는 기본영역과 재생유형 특성영역으로 구분된다. 그중 재생유형 특성영역에서는 기성시가지 면적대비 계획적 신개발 추진면적, 기성시가지 면적대비 비계획적 신개발 추진면적, 용수·친수 여건, 고속도로 접근성 등과 같은 지표에 대해서는 기준이 모호하여 정량화시기에 한계점이 나타난다.

6) 행정학 사전, 이종수, 2009, 대영문화사, 네이버 지식백과 행정학 사전 재인용.

7) 이주일, 2006, 서울도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구,

도시에 대한 모니터링은 도시계획을 위한 일반적 데이터에 관한 수집 및 제공을 하는 기능을 말하며, 혹은 도시의 사회경제상황 변화와 토지, 산업 등의 변화를 정기적으로 파악하고, 관련 자료를 제공하는 것에 대하여 모니터링이라는 어휘를 사용하기도 한다.

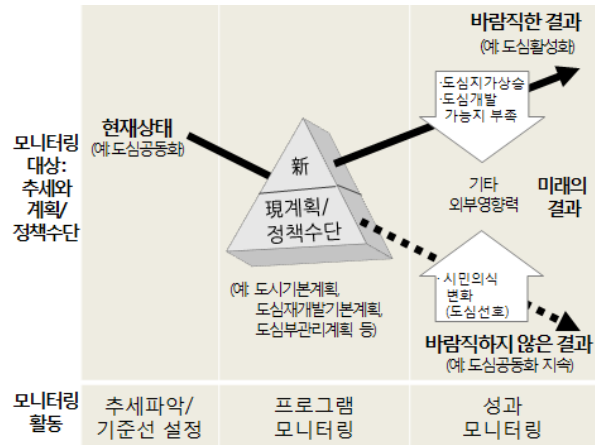


그림 1. 정책순환과정과 모니터링
(출처 : 이주일, 2007, 서울정책 포커스, "서울도시모니터링의 시행을 위한 체계구축과 보고서 작성방안" p.4)

광의의 모니터링을 살펴볼 경우 모니터링은 크게 세 가지 활동 및 내용에 적용된다. 가장 기본적인 모니터링의 대상 및 활동은 도시 현 상태의 자료 수집을 통한 추세파악과 이를 통해 기준선을 설정하는 것으로 이는 정책집행 이전 기준치로서의 성격을 지닌다. 다음 단계는 도시계획에 대한 모니터링으로 계획에서 설정된 목표를 달성하기 위해 마련된 프로그램을 모니터링 하는 과정이며, 정책의 유무 파악 및 정책이 효과적으로 집행되고 있는지에 대한 모니터링이 시행된다. 마지막 단계는 성과 모니터링으로 정책 및 프로그램의 집행에 의한 성과를 측정하는 것이다. 이는 다양한 지표를 통해 측정되며 미래 가능성에 대한 성과 모니터링, 과거추세에 의한 성과 모니터링, 연속적인 성과 모니터링으로 구분이 가능하다.⁸⁾

도시계획분야에서 모니터링은 일반적으로 수립한 종합적 도시계획에 대한 평가에 활용되기도 하고, 특정 목적의 계획 및 사업에 적용되기도 한다. 모니터링 및 평가는 제도적으로 대규모 개발사업, 공동투자사업, 환경성 평가 등에 다양한 분야로 적용되고 있다. 모니터링은 사용자의 개념이 도입된 것으로 최근에는 건축물에까지 적용되어, 점차 모니터링의 대상 및 범위가 넓어지고 있다.

도시재생사업은 앞에서 언급한 세 가지 단계의 모니터링 중 성과 모니터링에 해당된다. 이는 현재 쇠퇴된 도시지역에 대해 계획을 수립하고 정책수단으로 시행한 도시재생 프로그램인 사업에 대한 성과 모니터링으로, 재생사업시행 기간과 사업시행 전·후를 아우르는 연속적인 모니터링의 성격이 요구된다. 이는 과거 계획의 일방적 시행에서 사용

서울연구원, p.11.
8) 이양재, 김선웅, 1997, 서울시정개발연구원, pp.11 ~ 14.

자의 개념이 도입된 것으로, 재생사업 이후 실제 거주민의 정착 후 사업초기에 의도한 실질적 사업효과를 거두었는지 평가하는 수단으로서의 의미를 지닌다.

모니터링은 다음과 같은 9단계에 의해 시행된다. 도시계획 및 사업의 관리목표 설정, 지표범위 설정, 지표 분류체계 설정, 지표 선정기준 정의, 잠재적 지표 발굴, 지표 평가와 확정, 자료수집과 결과분석, 모니터링 보고서 작성, 지표의 유효성 평가가 구체적 모니터링의 단계이다. 그리고 이들은 각 단계간의 상호작용에 의해 수정 보완되고 환류되는 체계를 지닌다. 이는 도시재생 모니터링에서도 동일한 흐름으로 적용되어 사업목표에 따라 지표의 범위 및 분류체계, 선정기준이 수립되고 이후 지표발굴 및 평가 확정을 거쳐 리포팅으로 진행된다. 보고서 작성 이후 지표는 다시 유효성이 평가되며 사업 계획수립 및 목표설정에도 영향을 미치는 환류체계를 거쳐 사업에 지속적으로 영향을 준다.

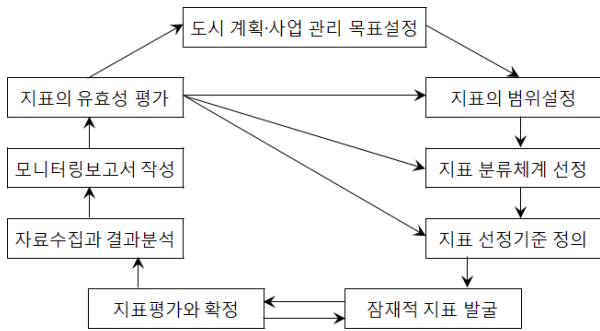


그림 2. 정책순환과정과 모니터링 순환체계
(출처 : 이양재, 김선웅, 서울시 성장관리 모니터링 체계구축, 서울시정개발연구원, 1997, p.20)

2.2 도시재생사업 모니터링 지표 구축방향

모니터링 지표는 일반적인 지표구축의 기본성격을 따르며, 이와 함께 모니터링 대상인 도시계획이나 사업의 성격이 반영되어 구성된다. 선행연구에서 제시된 모니터링 지표의 일반적 성격은 다음과 같으며, 연구에 따라 다소 차별화 된다. 이주일은 일반적인 모니터링 지표는 계량화, 단순화, 전달성의 기본적 특성을 지닌다고 제시하였다.⁹⁾ 또한 도시재생지표 관련 연구에서는 기본적 지표설정의 방향성으로 대표성, 방향성, 측정의 단순성, 이론적 근거, 자료취득의 가능성의 성격을 조합하여 지표를 구축할 수 있다고 언급하였다.¹⁰⁾ 이에 선행연구를 종합하면 모니터링 지표는 단순하고 방향성(전달성)을 지니며 명확한 근거를 지닌 구축이 가능한 계량지표이어야 함을 알 수 있다.

도시재생사업 모니터링 지표는 위의 성격을 충족시키는 지표 중 도시재생사업의 목적, 특성 및 결과를 나타내는 지표로 구축이 요구된다. 최근 도시재생사업은 기존의 물리적 정비사업과는 차별화되는 물리적, 인구·사회적, 산업·경제적 특성이 반영되는 것으로 정의되고 있다.¹¹⁾ 이에 따

라, 도시재생 종합정보시스템 구축 6차년도 연구에서는 도시재생사업의 필요성을 판단하는 지표가 물리적, 인구·사회적, 산업·경제적 분야로 구분되어 개별지표가 구축되었다.

표 1. 모니터링 지표 기본방향
(출처 : 도시재생 종합정보시스템 구축 6차년도 연구 pp. 46~50)

구분	지표성격	
지표구축 기본방향	대표성, 방향성, 측정의 단순성 이론적 근거, 자료취득 가능성	
도시재생 사업 관련 지표	물리·환경적 특성	노후주택 증가, 도시개발 미비, 신규 건축 감소 등으로 인한 도시쇠퇴양상 파악
	인구·사회적 특성	인구감소, 고용감소, 사회적 취약계층 집중 등을 통한 도시양상 파악
	산업·경제적 특성	생산수준 저하, 자산 감소, 일자리 자본감소 등의 양상 파악

또한 최근 도시재생사업 평가지표를 사업유형에 따라 제시한 연구에서는 도시재생사업 추진여건 판단을 위한 기본적 지표와 다양한 도시재생사업 모델 특성 여부를 평가하기 위한 지표를 구분하여 제시하였다. 도시재생사업의 기본적 평가지표는 건축물 여건 관련지표와 기반시설여건 관련 지표로 구분된다. 그 중 재생사업추진을 위한 잠재력 평가지표는 인구부문과 산업·경제부문 지표로 구분하여 제시되었다.¹²⁾

즉 도시재생사업 관련 지표는 앞에 언급된 지표의 일반적 성격을 충족시키면서 도시재생사업의 특성 파악 및 이에 의한 도시변화 파악이 필요한 지표들로 방향을 설정하는 것이 요구된다. 동시에 앞에서 언급된 모니터링 지표의 성격에서 성과 모니터링 중 사업 과정 및 이후 지속적인 지역변화의 관찰이 가능한 연속적 성과 모니터링을 위한 지표가 요구된다고 할 수 있다.

3. 해외 도시계획 모니터링 지표

3.1 런던계획 모니터링 지표

해외에서 모니터링 지표는 도시계획 지표부터 사업관련 지표까지 다양하게 구축 및 활용되고 있다. 그러나 다수의 경우 도시재생사업에 국한되어 모니터링 지표 구축 및 시스템이 운영되기보다는 도시 전체 차원에서 수립된 정책 및 계획의 실행 평가수단으로 모니터링이 활용되고 있다.

도시계획에 대한 모니터링 시스템이 구축된 대표 사례로는 영국을 들 수 있다. 2004년 영국 대런던위원회(Greater London Authority)는 런던의 비전을 담은 도시계획 정책으로 런던플랜(London Plan: Spatial Development Strategy)을 발표하였다.¹³⁾ 이 계획은 목표에 맞게 정책이 실행되는

12) 최정민, 최찬환, "도시재생 평가지표와 재생모델 설정에 관한 연구", 한국농촌건축학회 논문집, v.13 n.3, 2011-08, pp.58~66. 도시재생 필요성 지표는 주택보급률, 노후주택비율, 단독주택 비율의 건축물 여건과 SOC 면적비율인 기반시설여건 지표가 있으며, 재생사업추진 잠재력 지표에는 연평균 인구증가율인 인구지표와 총사업체 연평균 증가율, 종사자 연평균 증가율로 구성된 산업·경제 평가지표로 구성된다.
13) 양도식, 런던플랜의 수립과정과 정책적시사점, 국토연구 통권

가를 평가하기 위한 'London Plan Annual Monitoring Report'를 2005년부터 매년 정기적으로 발행하고 있고, 이를 위해 'London Development Database'를 구축하여 지속적으로 정보를 얻고 있다.¹⁴⁾

표 2. London Plan Annual Monitoring Report 주요지표
(출처 : 이주일, 2006, 서울시도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구, 서울연구원, p.40)

목 표	주 요 지 표
오픈스페이스를 보존하는 범위 내에서 런던의 성장 도모	기존개발지에서 발생하는 개발의 증가율
	주거개발밀도 증가
	오픈스페이스 보존
시민들이 살고 싶어 하는 더 나은 도시	신규주택 공급 증가
	저소득 주택 공급 증가
런던을 더욱 번영된 도시로 만드는 것	런던에서 일하는 런던거주자 증가에 의한 지속가능성 및 사회통합의 증가
	오피스 시장의 개발 수용성
	암묵적 권역별 배분과 동런던 우선지역을 실현하는 경제/인구적 성장방향
사회통합 증진 및 차별철폐	노동시장에서 상대적 약자에 대한 고용기회의 증가(인종별/민족별/연령별 실업률)
	국가대비 런던의 소득지원을 받는 편부모 비율
	박탈에 대응하는 연계로써 근린 재개발연면적 목표에 대한 성능 개선
런던으로의 접근성 증진	자동차교통의 의존도 감소 및 보다 지속적인 수단별 분담
	혼잡세 부과지역의 통행 감소
	데임즈강 통과여객수, 화물량
	대중교통 운송 능력
	개발행위에 상응한 교통 수용성
잘 계획된 녹색도시	대중교통 접근성이 높은 지역에 위치한 일자리 수
	종다양성을 위한 서식지 보호
	쓰레기재활용 가계의 증가
	쓰레기처리시설 요구에 대한 공급정도
	쓰레기 자체 처리율
	CO2발생 감소율
	재생자원을 활용한 에너지 생산 증가율
홍수관리	
런던의 특성 및 공용 공간에 대한 보존 및 향상	

런던 플랜 모니터링 보고서(London Plan Annual Monitoring Report)는 총 6개의 목표와 25개 주요지표에 대한 모니터링 내용을 담고 있다. 오픈 스페이스를 보존하는 범위 내에서 런던의 성장을 도모하는 것, 사회통합 증진 및 차별철폐, 런던으로의 접근성 증진 등의 6개 목표를 지니고 각 목표에 따라 이의 달성을 평가할 수 있는 개별 지표들이 지정되었다. 일례로 '오픈 스페이스 보존의 범위 내에 런던의 성장 도모' 목표에는 기성개발지의 개발증가율, 주거밀도 증가, 오픈스페이스 보존 등이 지표로 채택되었다. 또한 '런던으로의 접근성 증진'에 관한 목표에서는 자동차 교통의 의존도 감소 및 보다 지속적인 교통수단별 분담, 혼잡세 부과지역의 통행감소, 대중교통 운송 능력 등을 주요지표로 삼고 있다.

그러나 앞에서 언급된 지표는 이후 지속적으로 변화되

는 모습을 나타낸다. 2011년 7월 개정된 런던플랜을 바탕으로 발행된 런던플랜 모니터링 보고서의 지표는 다음 <표 3>과 같이 변화된 모습을 나타낸다.¹⁵⁾

표 3. London Plan Annual Monitoring Report 9(2013) 주요지표
(출처 : London Plan Annual Monitoring Report 9 (2011-12), Greater London Authority City Hall, pp. 4~5 참조 작성)

목 표	해당 주요 지표	주요지표
① 성장 목표 달성	1,2,4, 5,6, 12,14	1 신규 주거개발의 96% 이상을 기존시가지에서 시행하도록 유지
		2 주택밀집지역과 밀집구조(주거개발밀도)를 준수 하여 95% 이상 개발
		3 신규개발로부터 보호하기 위해 지정된 LDFs의 오픈스페이스 보존
		4 연간 32,210호 이상 공급 완료된 주택수 평균
② 경쟁력 있는 경제 지원	2,7, 8,9, 10,12, 17,24	5 연간 13,200호의 Affordable 주택의 공급 완료수
		6 런던의 최고 및 최저 최외곽지역에 사는 사람들의 예상평균수명의 격차 감소(성별구분)
		7 2011-2031년 고용부문의 런던거주자 노동연령인 구 비율의 증가
		8 3년 전부터 오피스 개발허가 평균 3회 이상
③ 주민 지원	2,5, 10,11, 12,15	9 산업 SPG내의 기준과 일치시키기 위한 산업지역의 해지
		10 런던 외곽의 총 고용 성장
		11 BAME그룹과 백인의 고용 격차 감소; 잉글랜드, 웨일즈와 런던의 편부모 가정의 소득보조금의 격차 감소
		12 초등학교 평균 학급크기의 감소
④ 감각적 도시	1,3,15, 19,22, 23,24	13 1인당 자가용 이용률 대비 1인당대중교통 이용률의 성장
		14 런던 전체의 교통정체 증가 없음
		15 2009년도 2%에서 2026년도 5%로 자전거여행 점유율의 증가
		16 2011-2021년의 Blue Ribbon Network(런던플랜의 수로관련 정책)에서 승객과 화물 운송의 50% 증가
⑤ 환경 개선	1,3,18, 19,20, 21,22, 23	17 PTAL 5-6구역 B1의 최소 50% 발전 유지
		18 SINCs의 손실 없음
		19 2015년까지 재활용, 퇴비 쓰레기를 적어도 45%로, 2031년까지 매립지의 생분해성 또는 재활용 쓰레기를 0%로 함
		20 전략적 개발 제안 절차의 연간평균이산화탄소배출비율이 모든 분야의 개발은 2019년까지, 주거 개발은 2016년까지 탄소배출이 없도록 함
⑥ 교통 및 접근성 향상	1,13, 14,15, 16,17	21 2026년까지 재생에너지를 8550Gwh 생산
		22 CAZ의 옥상녹화 총면적의 증가
		23 2009-2015년 동안 강과 하천 15km 복구, 2020년까지 10km 추가 복구
		24 런던의 지정 전통유산 개수 비율 대비 위험에 처한(훼손된) 전통유산의 비율 감소

2013년 발행된 이 모니터링 보고서 9는 6가지 목표와 24개 주요지표를 지닌다. 이전 보고서는 목표에 따라 각각의 주요지표가 제시되었으나, 2013 보고서는 각 목표에 따라 24개 주요지표가 중복되어 제시되기도 한다. 6가지 목표는 성장목표달성, 주민지원 등과 같이 기존보다 포괄적인 내용을 담고 있다. 반면 주요지표는 기존보다 더욱 구체적인 기준수치를 제시함으로써 목표를 명확히 하고 있다. 일예

325호, 2008.11 p.112, 118

14) 이주일, 서울시도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구, 서울연구원, 2006, p. 38

15) London Plan Annual Monitoring Report 9 (2011-12), Greater London Authority City Hall, 2013.03 (www.london.gov.uk/priorities/planning)

로 성장목표 달성 중 신규주거개발의 96%를 기성시가지에서 시행하였는지, 매년 32,120호의 주택을 공급하였는지 등을 지표로 제시하였다. 이처럼 수치화된 구체적 지표의 제시는 개별지표에 대한 적용/비적용만의 체크로 모니터링 결과가 목표치에 도달하였는지 판단 가능하도록 하여 모니터링의 용이성을 증대시켰다.

3.2 샌프란시스코 도심부계획 모니터링 지표

샌프란시스코시는 도심부 계획 Downtown Plan(1984) 수립 및 적용에 따른 도시변화를 파악하기 위해 'Downtown Plan Monitoring Report'를 정기적으로 작성한다. 이 모니터링 보고서 작성은 샌프란시스코 행정조례 Chapter 10E에 의거하여 시행되며 1년 또는 5년마다 발행된다.¹⁶⁾ 시정부는 이를 통해 중심상업지역 인프라 공급과 개발의 균형, 계획의 효과 및 발전에 따른 영향 등을 평가하여, 그에 따라 규제를 적절히 조절한다.¹⁷⁾

표 4. San Francisco Downtown Plan Monitoring Report(2004) 주요지표
(출처 : 이주일, 2006, 서울도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구, 서울연구원, p. 32)

부 문	주요지표	
도심부 개발	개발 및 토지이용	- 토지이용현황 (대지면적 및 건물연상면적) - 건물용도별 연상면적 및 비율 - 용도별 신규건축물 연상면적 - 신규 건축물 개발인가건수 및 완료건수 - 사무실, 문화, 주거용 건물의 인가와 준공현황 - 사무실 공실률 - 사무실 임대료 현황
	경제활동	- 전체고용자수 (샌프란시스코시) - 토지이용별 연평균 총임금 - 토지이용별(업무, 공업, 문화/공공, 소매/관광) 고용현황
공공 서비스 및 기반 시설	주택	- 주택개발추이 (인가, 완공, 멸실) (샌프란시스코시/구역별) - 신규 주택공급현황(샌프란시스코시) - 자가 주택수 (샌프란시스코시) - 지구별 주택공급현황 - affordable housing 공급현황
	교통	- 통근교통 수단별 분담률 - 대중교통의 이용자수와 용량 - 도시철도(MUNI) 이용자수와 용량 - 지역간 철도(BART) 이용자수 - 자가용 교통량 및 주차율 - 교량별 시간대별, 교통수단별 교통량 추이 - 주차장 공급 - 교통영향개발부담금 징수현황
	기타	- 오픈스페이스 면적 - 역사보전 - 지진으로부터 안전대비 시설
재정 세입	- 세수현황 (재산, 사업, 판매, 호텔세)	

샌프란시스코 다운타운 플랜의 모니터링 리포트(5년 주기)는 발행 시기에 따라 지표가 변화되고 있음을 알 수 있다. 2004년 관련 자료에 의하면 지표는 크게 도심부 개발,

공공서비스 및 기반시설, 그리고 재정세입의 세 부분으로 나눌 수 있다. 각 부문은 다시 2~3가지로 구분되며 도심부 개발의 경제활동 부문을 살펴보면, 전체고용자수, 토지이용별 연평균 총임금, 토지이용별 고용현황 등의 주요지표를 가지고 있다.

표 5. San Francisco Downtown Plan Monitoring Report(2009) 주요지표
(출처 : DOWNTOWN PLAN MONITORING REPORT 2002-2007, San Francisco Planning Department, pp7-36 참조)

부 문	주요지표	
도심 개발	토지이용 및 건축공간	- 소자본, 대형자본의 신규 사무실 - 상업 공간의 면적, 인가 및 준공 현황 - 사무실 공실률 - 사무실 임대율, 임대차 및 투자 - 사무실 임대료 - 사무실 투자(부동산 거래) - 사무실의 주거용 건물로의 전환 - 소매업 면적 및 공실률 - 호텔의 방 개수
	고용	- 전체고용자수 - 토지이용별(업무, 공업, 문화, 공공, 소매, 관광) 고용현황
공공 서비스 및 기반 시설	주택	- 주택개발추이(인가, 완공, 멸실) - affordable housing 공급현황 및 예산 - 도시전반 및 도심의 housing pipeline - 주택가격(임대, 자가) 및 전망
	교통	- 주차장 공급 - 차량 점유율 - 피크시간 승객수 - 통근교통 수단별 분담률 - 교통영향개발부담금 징수현황
	오픈 스페이스	- 도심 오픈스페이스 정책 - 도심 오픈스페이스 현황
	보육 서비스	- 보육시설 면적 및 자금
	역사 보존	- 역사적으로 지정된 건물의 개조 - 역사적 건물의 철거 - 보존지구 내 신규건설 - 개발권 이전
재정 세입	- 불안정 토양, 지진예방 부속물 이용 - 세수현황 (부동산 및 양도세, 사업세, 판매세, 호텔세)	

최근 발간된 2009년 모니터링 보고서를 보면 2004년 관련 자료와 비교해 유사한 지표구성을 지니고 있다. 그러나 부문 구분에서 보육서비스가 새로 도입되었으며, 기존의 주택, 교통, 기타의 단순한 구분에서 점차 구분이 세분화되어 복지, 역사문화, 오픈스페이스 등 삶의 질에 관련된 지표의 중요성이 높아지고 있는 것을 알 수 있다.

또한 교통부문에 있어서는 교량별 교통량 추이나 도시철도(MUNI)이용자수 등 지표가 2009년 채택되지 않아 지표의 간소화가 있었으며, 2004년 경제활동부문 또한 지표가 간소화 되어 고용부문으로 분류하였다. 주택, 토지이용 부문 등에서도 지표항목의 변화가 있어 신규주택공급 및 자가주택수 등의 지표는 삭제되었고 affordable housing 관련지표는 주택수에서 관련예산으로 내용이 변경되었다. 또한 토지이용 및 건축공간 부문 지표는 기존에 비해 추가되었고 업무시설 위주에서 상업공간, 호텔, 소매업, 사무실의

16) DOWNTOWN PLAN MONITORING REPORT 2002-2007, San Francisco Planning Department, 2009.10 (www.sfplanning.org).

17) 이주일, 서울도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구, 서울연구원, 2006, p.30.

주거전환 등 다양한 용도에 대한 모니터링이 가능하도록 변화되었다.

4. 해외 도시재생사업 모니터링 지표

4.1 프랑스 국가도시재생사업

영국과 미국의 모니터링 지표는 도시재생사업에 국한되지 않고 도시계획 차원에서 구축된 반면, 프랑스는 도시재생사업에 적용하기 위한 모니터링 지표가 도시재생 관련법률에 의해 규정된 특징을 지닌다. 프랑스에서 도시재생사업은 2003년 ‘도시와 도시재생을 위한 방향 및 프로그램법’(Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 일명 보를로법-loi Borloo, 이하 보를로법) 제정에 의해 국가차원에서 추진 및 지원되고 있다. 보를로법은 국가차원에서 추진하는 도시재생사업의 목적과 방향을 규정하고 사업 물량, 시행을 위한 재정지원, 관련기관 등을 명시하며 이와 함께 재생사업 모니터링을 구체적으로 규정하고 있다.

프랑스 도시재생사업은 국가도시재생프로그램(Programme national de rénovation urbaine, 이하 PNRU)에 의해 추진된다. 이는 주로 도시취약지구(Zone urbaine sensible, 이하 ZUS)에 적용되는데, ZUS는 저소득층이 밀집 거주하는 1960~1970년대에 주로 건설된 도시외곽 공동주택단지의 특징을 나타낸다.¹⁸⁾ 보를로법에 의해 추진되는 도시재생사업은 저소득층 밀집거주지의 재생을 통해 저소득층의 사회적, 경제적 안정을 추구하는 사업이다. 보를로법은 이러한 성격의 사업추진을 위해 2004년에서 2013년까지 신규 사회임대주택(logements locatifs sociaux) 25만호, 기존 사회임대주택의 리모델링 주택 40만호 공급과 노후주택의 25만호 철거를 명시하고 있다.¹⁹⁾ 또한 사업추진을 위한 전체 및 연간 재정지원 규모와 세부적 재정부담 비율을 규정한다.

이와 같은 도시재생사업은 지속가능한 발전을 위한 기성시가지의 재생과 사회적 혼합을 촉진하고 이를 통해 시민간의 연대를 도모하고자 하는 프랑스 도시계획의 기본방향을 반영한 것이다. PNRU로 시행되는 도시재생사업은 기존의 도시와 격리되고 기반시설 부족으로 인해 물리적으로 열악했던 저소득층의 밀집 거주 공동주택단지를 주변지역과의 관계회복 및 다양한 경제적, 교육적, 사회적 지원프로그램을 통해 거주민 중심의 종합적 재생을 도모하는 사업목표를 지닌다.

도시재생 지원 사업은 철거, 시공, 리모델링, 개축 등으로 세부적으로 구분되어 다년도에 걸쳐 시행되는 특징을 지닌다. 각 사업은 단계별 진행과정이 관계기관에 의해 모니터링되며, 그 결과에 의해 후속년도 지원이 결정되기도 한다. 사업 시행과정에 대한 모니터링과 함께 사업시행 예

정구역, 사업 이후 재생사업 지구에 대해서 지속적이고 제도적으로 뒷받침되는 모니터링이 요구된다. 이와 같은 평가 및 모니터링 결과는 후속 사업계획에 반영되어 초기사업계획이 사업추진 현황에 따라 지속적으로 개선될 수 있는 순환구조로 진행된다.

4.2 프랑스 도시재생사업 모니터링 지표

보를로법의 부록(Annexes)은 PNRU로 추진되는 도시재생사업의 계획, 진행, 결과를 평가하기 위한 모니터링의 지표 및 관리, 활용 방안에 대해 언급하고 있다. 법률은 부록을 통한 도시재생사업지구 모니터링을 규정하고 있으며, 모니터링 지표는 도시재생사업의 목표에 부합하도록 선정되었다. 지표는 저소득층의 경제적, 사회적 재생을 도모하고자 하는 사업목적 달성을 평가하기 위해 일자리 제공 및 경제발전, 주택 및 도시환경 제고, 건강예방 및 치료, 교육성과 향상, 공공안전, 공공서비스 활성화의 부문으로 구분된다. 이러한 구분 하에서 각 부문은 각각의 세분화된 관련 지표로 구성된다.

사업의 경제적 목표인 일자리 제공 및 경제발전 부문은 사업지구 내 일자리 지원과 경제발전 및 일자리 창출로 방향이 세분화 된다. 일자리 지원은 기업 내 취업지원, 일자리의 지원, 취업교육, 고용계약 등에 의해 평가되며, 일자리 창출에 대해서는 고용수, 구직자수 변화, 공공투자 등 지표에 대해 모니터링 하도록 세부항목을 규정하였다. 사업의 물리적 측면인 주택 및 도시환경 제고 목표에 대해서는 연간 신축, 리모델링, 철거된 사회주택수, 주택순환수 등을 검토하며 특히 사회적 혼합을 위해 중간계층의 지구 내 신축건축물수 등도 모니터링 된다.

건강예방 및 치료 부문에 대해서는 의료진 및 약사수, 의료 접근성 등을 평가하며, 보건소의 진료건수, 공공프로그램 예산비용 등을 통해 공공건강 프로그램의 중요성을 평가한다. 도시재생에서 거주민의 사회적 질의 향상을 위해 많은 지원프로그램이 시행되는 교육성과 부문은 교육환경에 대한 국가지표와 학생들의 교육성과에 대해 평가를 하는 교육결과지표로 구분된다. 교육기관 국가지표는 근무교사비용 및 학생수, 학급수 및 장기 근무하는 교사수에 의해 재생사업의 결과를 모니터링 하도록 규정하고 있다. 교육성과 향상 부문에 대해서는 학생진학비율, 졸업시험 합격률, 장학금 수혜자 비율 등을 통해 평가한다.

그 외 재생사업지구의 생활환경의 질을 높이기 위한 공공서비스 관련중사자 수, 빈 일자리 비율, 일자리 당 평균 근무시간, 공공서비스기관 개수 등을 매년 모니터링 하도록 규정한다.

보를로법은 또한 도시재생 관련정책 및 사업의 모니터링 운영을 위한 기관 및 관리운영을 지정하였다. 2003년 설립된 국가도시취약지구관찰청(Observatoire nationale des zones urbaines sensibles, 이하 ONZUS)은 모니터링 지표 변화 관찰을 통해 사업평가 및 지구 변화를 파악한다. 저소득층의 사회적, 경제적 문제해결을 목적으로 하는 도시정책(politique de la ville)은 5년마다 목표가 제시된다.

18) 도시취약지구(Zone urbaine sensible)는 1995년 국토정비및개발에관한법률(LOADT법) 제42조에 의해 제정되었고, 국토에서 인구와 소득간 불균형이 심각한 지구에 대해 도시가 소득을 창출하여 저소득층의 경제 발전을 이끌기 위해 도입된다.

19) 보를로법 1장 제7조는 위의 사업물량을 명시하고 있으나 실제 추진되는 사업물량은 이와는 차별화되는 모습을 나타낸다.

표 6. 프랑스 도시재생 사업지구 모니터링 주요지표
(출처 : Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rInnovation urbaine, Annexe)

분류 및 목표		관련지표
일자리 제공 및 경제발전	행정구역 대비 ZUS 내 일자리 지원	기업 내 취업지원
		취업기관 내 지원
		사회적 목적의 일자리 지원
		취업교육
		계약(contrat alternance)
	ZUS/ZFU 지구내 경제발전 및 일자리창출	기존, 신규, 사업전환 기업수
		ZFU 내 기존, 신규, 사업전환 일자리수 및 ZUS 거주민의 ZUS 내 기업의 고용수
		일자리 공공기관에 의한 ZUS 내 구직자 수 변화
		ZUS/ZRU/ZFU 내 공공투자
		ZUS 내 연간 리모델링 사회주택수
주택 및 도시환경제고	ZUS 내 연간 신축 사회주택수	
	ZUS 내 철거된 사회주택수	
	ZUS 내 신축 중간주택**수(logement intermediaire)	
	용도변경된 공동주택수	
	근린 도시관리 협약수	
	빈 주택수	
	이사에 따른 주택순환수	
	주택향상프로그램 관련사업이 적용된 주택수	
	ZUS 내 보호지구 계획 수	
	사회주택이 20%이하인 쾨핀의 신규사회주택수	
ZUS 내 주거주용으로 쓰이는 개인주택수		
건강예방 및 치료	의료진 및 약사 인구	인구5000명당 의료진, 약사수 및 일반의사 의료행위수
		ZUS 내 기존 및 신규 의료시설수(보건소)
	의료의 접근성	ZUS 내 공공건강 관련기관 네트워크수
		의료보험 가입자 비율
공공건강 프로그램의 중요성	지속적인 보건소 진료건수	
	ZUS 내 공공건강 프로그램관련 예산비용	
학교 건강 처방	지속적인 보건소 진료건수	
교육성과 향상	ZUS내 교육기관 국가지표	학교 건강처방의 예산비용
		학생 100명당 교사수
		중학교 교육 커리큘럼에 의한 평균학생수
		중학교 수업시간수
		2년간 같은 학교에 근무하는 교사 비율
	교육결과 지표	같은 학교에 최소 30년간 근무하는 교사 비율
		같은 중학교에 최소 30년간 근무하는 교사비율
		일반 고등학교 학급수
		국가평가 결과
		3cycle(고등학교과정)에 늦게 진급한 학생비율
수단	결과	3cycle과정을 늦게 마친 학생비율
		3학년(중3)에 2년 이상 늦게 진학한 학생비율
		6학년(중1)에 진학률
		일반 및 기술교육 이후 3학년 진학 학생비율
		직업교육 이후 3학년 진학 학생비율
	수단	중학교 졸업장 국가시험 결과
		일반, 기술, 직업 졸업시험 합격률
		중학교 졸업장 장학금 수혜자 비율
		졸업시험 장학금 수혜자 비율
		특정부문의 경찰수(청소년범죄,경범죄예방 등)
공공안전	결과	법률 관련기관 수
		지역안전 협약수 및 범죄예방 협약수
		예방교육 전문가 수
		사회 중재자 수
		범죄발생수(ZUS 지구내)
	수단	공공기관에 접수된 수(etat4001(주민치안관련특정범죄)관련항목)
		사건해결건수
		공권력에 대한 폭력수(경찰 등에 대한)
		학교내 화재수
		통계청에 의한 생활거주환경에 대한 연간조사(거주민 생활환경의 안전)
공공서비스 활성화 (대중교통 등)	결과	인구대비 공공서비스 관련 종사자수
		빈 일자리 비율
		일자리 당 평균 제공 근무시간
		공공서비스 기관수

* : 공공임대주택, ** : 중산층 대상 공공임대주택

ONZUS는 각 ZUS에 대하여 요청되는 지표자료를 지자체를 통해 수집하도록 법률에서 규정하고 있다. ONZUS는 통계기관, 관찰기관, 연구기관의 성격을 지닌다.²⁰⁾ 각각의 지표는 지표특성에 따라 자료제공 기관을 명시하고 있다. 일례로 실업률의 경우 국가고용청(ANPE)의 자료를 사용하도록 규정하였으며, 범죄의 경우 경찰청에서 제공하는 etat4001(주민치안관련특정범죄) 관련지표를 사용하도록 규정한다.

5. 도시재생 관련 제도와 모니터링 적용방안

5.1 도시재생 제도 동향

현재 제정이 활발히 추진되고 있는 우리나라 도시재생 활성화및지원에관한법률(안)은 2012년부터 제정이 논의되고 있고 국회 법사위 상정을 거쳐 지속적으로 제정이 추진되고 있다. 도시재생활성화법률은 도시쇠퇴를 정의하고 쇠퇴하는 도시에 대해 지역역량 강화, 새로운 기능도입, 지역 자원 활용을 통하여 경제·사회·물리·환경적 활성화를 위한 방안을 제시하고 있다.

법률에서는 도시재생활성화의 제도적 방안으로 중앙정부 차원에서 국가도시재생 기본방침을 수립하고, 시장군수는 5년 단위로 도시재생 전략계획을 수립하여 도지사의 승인을 받도록 규정하고 있다. 또한 시장군수는 도시재생활성화지역에 대하여 도시재생활성화 계획을 수립하도록 지정하였다.

국가도시재생기본방침은 국가차원의 도시재생 목표 및 중심시책을 규정하는 성격을 지니며, 도시재생전략계획은 시도차원의 재생기본방침을 수립하고 도시재생활성화지역을 지정하며 도시재생지원센터 및 주민조직을 형성하는 역할을 한다. 또한 도시재생활성화계획은 도시재생활성화 지역 내 도시재생사업을 계획하고 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분하여 도시재생사업을 추진한다.²¹⁾

한편 관련 법률에서는 도시재생특별위원회와 지방도시재생위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 이와 함께 전담조직을 설치하여 도시재생 관련 업무를 총괄, 조정하도록 제안한다. 이 기관은 도시재생 관련 현황 및 주요지표의 조사, 관리 기관의 역할을 수행하며, 도시재생활성화 계획 및 사업의 총괄, 조정, 관리, 지원의 업무를 수행한다. 또한 도시재생 관련 국가보조금을 관리하고, 도시재생사업의 평가 및 점검 역할을 수행하도록 법률에서 지정하고 있다.

5.2 도시재생 모니터링 적용방안

도시재생계획 및 사업에 있어 모니터링은 목표달성 여부 및 효과를 평가하고 향후 계획수립과 사업계획에 반영되도록 하는 기능을 수행하므로 이의 제도적 도입방안 마련이 요구된다. 모니터링은 위에서 검토한 것과 같이 계획 자체에 대한 모니터링과 사업에 대한 모니터링으로 구분된다. 이에 현재 제정중인 도시재생 제도에 있어서는 도시재

20) www.onzus.fr/presentation

21) 이영은, “도시재생 법제의 주요내용” 도시재생 법제체 구축을 위한 전문가 토론회 자료집, 도시재생사업단, 2012.4. p.21.

생전략계획에 대한 모니터링과 도시재생활성화계획에 대한 모니터링의 이단계적 모니터링이 요구된다.

도시재생전략계획에 대한 모니터링은 수립된 계획의 목표달성, 지역지정의 적정성 등에 대한 모니터링이 주요 내용이 되며, 모니터링 결과에 따라 5년 단위로 수립되는 재생기본방침 및 재생지역 지정의 조정이 필요하다. 또한 이는 관련조직인 도시재생지원센터의 역할 및 관리운영에 대한 모니터링과 연계가 필요하며, 주민조직 활동방향에 대한 모니터링도 지속적으로 요구된다.

도시재생활성화계획에 관한 모니터링은 도시재생사업에 대한 평가의 성격을 지닌다. 도시재생활성화지역 내에서 도시재생활성화계획에 의해 추진되는 사업은 추진 및 결과에 대한 모니터링이 필요하며, 특히 도시재생특별위원회의 심의를 거쳐 공공지원 및 특례가 적용된 사업에 대해서는 모니터링이 필수적으로 요구된다. 도시재생활성화계획은 도시경제기반형과 근린재생형으로 구분되어 수립·시행되어 사업화되며, 이는 각각 사업의 목적과 성격에서 차별화된 모습을 나타낸다.²²⁾

이에 현재 도시쇠퇴를 진단하기 위해 구축된 인문·사회, 물리·환경, 산업·경제의 지표 중 각각 해당사업의 특성에 적합한 선택적 지표적용을 통해 모니터링이 가능하다. 그러나 현재 쇠퇴 및 잠재력 진단을 위한 도시재생지표는 전국적 데이터를 기반으로 시·군·구 단위로 구축되어 있어 개별 사업지구의 특성 반영을 위한 지표가 누락된 경우가 발생 가능하다. 이 경우 사업지구 특성 및 목표에 따라 현재 구축되지 않은 별도의 지표 구축이 요구될 수 있다. 또한 이와 같은 사업목표에 대한 모니터링은 런던의 사례에서 살펴본 것과 같이 수치화된 목표달성 평가로 지표가 매우 구체화 될 수 있다. 한편 현재 구축되지 않은 범죄, 안전, 소득 등에 관한 지표는 재생사업을 통해 도달해야 하는 주요 목표로서 이에 대한 지표는 사업지구 지정 시점의 현황조사를 통해 DB를 구축하여 사업 이후 지구 변화의 파악이 필요하다.

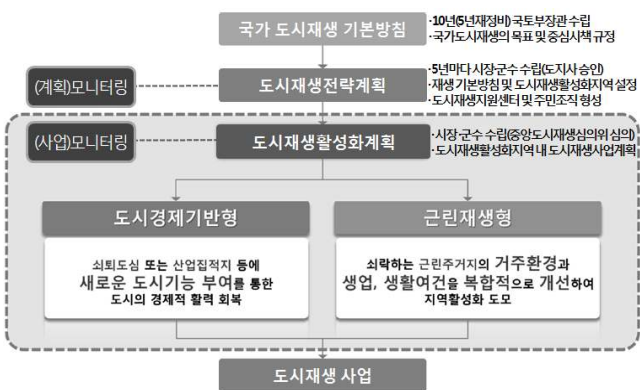


그림 3. 모니터링의 도시재생제도 연계방안
(출처 : 홍미영, Ibid. p.170 참조 작성)

22) 홍미영, “도시경제기반형 도시재생의 전략과 과제” 도시재생 활성화 및 지원에 관한 세미나 자료집, 국토연구원 도시재생지원센터, 2012.9. p.170.

지표 모니터링에 있어서는 제정중인 법률에서 도시재생 전담조직의 역할에 모니터링을 명시하고 이를 위한 세부적 모니터링 주기, 주관기관 등을 명시하여 제도화함이 요구된다. 프랑스 사례에서 살펴본 것처럼 법률의 별표 등을 통해 모니터링 지표를 구체적으로 언급하고 이의 기간, 데이터 출처 등을 명확히 하여 제도화 연계가 요구된다.

6. 결론

본 연구는 도시재생사업의 효율적 추진 및 사업목적의 달성을 위해 도시재생 계획과 사업의 모니터링을 위한 지표 구축의 필요성 및 구축 방향을 해외사례를 통해 고찰하였다. 해외의 경우 도시계획 차원과 사업차원에서 모니터링이 진행되고 있으며, 이는 관련제도도 규정되어 필수적으로 계획 및 사업의 과정에 포함되어 있다.

영국 런던 및 미국 샌프란시스코 사례는 도시계획에 대한 모니터링으로 지표가 계획목표 설정에 따른 목표 달성을 평가하도록 수립되어 있다. 두 도시 공통적으로 주택, 고용, 교통, 환경에 대한 지표에 대해 모니터링이 지속적으로 진행되고 있으며 보육서비스, 역사보존, 초등학교 평균 학급크기, 최고 및 최저지역 사람의 예상평균수명 격차 등이 최근 추가된 지표로서 의미를 지닌다.

개별 지표는 시기에 따라 변화되는데 최근 지표에 구체적 수치 등이 제시되어 평가가 단순해지도록 개선되고 있다. 런던의 경우 주택부분 지표는 2005년 저소득층 주택공급 증가에서 2011년 연간 13,200개 이상 Affordable 주택공급이라는 구체적 기준을 제시하였고, 기존 개발지의 개발 증가율 지표는 신규주거개발의 96% 이상을 기존시가지에서 수용하는 여부에 대한 지표로 보완하여 모니터링의 수치적 기준을 제시하였다. 또한 2000년대 초반에 비해 계획의 목표가 복합적으로 변화함에 따라 평가지표 부문이 세분화 되고, 복지, 문화 등이 과거에 비해 중요 부문으로 평가되고 있어 도시계획의 주안점이 달라지고 있음을 알 수 있다.

프랑스 사례는 도시재생 관련 정책과 사업에 대한 모니터링이 제도화된 사례로 우리나라 도시재생계획 및 사업에 적용할 수 있는 직접적 모델로서의 의미를 지닌다. 도시재생시행 관련 법률에서 구체적으로 사업의 목표와 이를 평가하기 위한 지표를 규정하며, 이의 관리기관과 지표의 출처, 수집방식, 기간 등을 명시하고 있다. 프랑스 도시재생사업 지표는 주택 및 도시환경, 일자리 제공 및 경제 발전 외에도 인구 5000명당 의료진 수, 같은 학교에 최소 30년간 근무하는 교사 수, 근린도시관련 협약 수 등에 대한 구체적 지표항목과 기준을 제시하고 있다. 이는 또한 우리나라에 DB가 구체적으로 제공되지 않는 공공안전, 교육성과, 건강 예방 및 치료 부분에 대한 지표를 활용하고 있어 종합적 도시재생사업 추진을 위한 모니터링 지표로서 의의를 지닌다.

앞에서 검토한 해외 사례는 모두 지속적이고 정기적인 도시모니터링을 통해 리포트를 발간하며, 이를 위한 명확한 법적근거를 가지고 있다. 이와 같은 사례는 계획 및 사업계획의 수립만큼 실행에 대한 평가단계가 필수적으로 자

리잡고 있음을 시사한다. 이러한 방식은 일방향적 계획방식에서 양방향적 계획으로 변화되는 도시계획의 추세를 보여주고 있다.

현재 제정이 활발히 추진되고 있는 우리나라 도시재생 법률은 도시재생전략계획과 도시재생활성화계획으로 제도화의 틀이 마련되고 있다. 도시재생전략계획은 도시재생에 대한 목표와 방식, 지역을 지정하는 계획적 성격을 지니며, 도시재생활성화계획은 사업계획의 성격을 지닌다. 이에 본문에서 고찰한 영국과 미국 사례는 도시재생전략계획 차원의 모니터링 지표로서 의미를 지니며, 프랑스 사례는 도시재생활성화 사업의 모니터링 지표로서 반영이 가능하다.

현재 우리나라에서 추진되는 도시재생 또한 선진국의 경우와 마찬가지로 기성도시에서 발생하는 물리적, 사회적, 경제적 측면을 포괄하는 종합적 계획 및 사업으로 방향이 설정되고 있다. 이처럼 복합적 성격의 계획 및 사업 추진에 있어 도시재생의 효율성을 높일 수 있도록 모니터링 적용방안의 마련이 요구되며 특히 현재 제정중인 제도와 연계될 경우 재생사업의 효과가 높아질 것으로 예상된다.

참고문헌

1. 도시재생사업단, 도시재생 종합정보시스템 구축(6차년도) 보고서, 2012.
2. 박대근, 정다운, 김홍순, 계획요소의 분석을 통한 도심재생사업의 평가, 한국도시행정학회 도시행정학보 제22집 3호, 2009.
3. 배영남, 신남수, 도심재생계획 평가요인 도출에 관한 연구-광주광역시의 설문조사내용을 중심으로, 한국주거학회논문집 제19권 5호, 2008.
4. 양도식, 런던플랜의 수립과정과 정책적시사점, 국토연구 통권 325호 pp.112-121, 2008.
5. 이양재, 김선웅, 서울시 성장관리 모니터링 체계구축, 서울시정개발연구원, 1997
6. 이영은, “도시재생 법제의 주요내용” 도시재생 법체제 구축을 위한 전문가 토론회 자료집 pp.11 ~ 23, 도시재생사업단, 2012.
7. 이주일, 서울도시모니터링 리포트 작성을 위한 기초연구, 서울연구원, 2006.
8. 이주일, 서울도시모니터링의 시행을 위한 체계 구축과 보고서 작성방안, 서울시정개발연구원 서울정책포커스 제19호, 2007.
9. 이성근, 최민아, 보틀로법에 의한 프랑스 국가도시재생프로그램(PNRU) 및 도시재생사업 특성에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 국토계획 제47권 4호, 2012.
10. 이종수, 네이버 지식백과 행정학 사전, 대영문화사, 2009.
11. 임정민, 김성연, 이창호, 신시가지 개발에 대한 진주시 도시성장예측 및 도심재생 방안, 토지주택연구원, pp. 238 ~ 239, 2010.
12. 최정민, 최찬환, 도시재생 평가지표와 재생모델 설정에 관한 연구, 한국농촌건축학회 논문집, v.13 n.3, pp.58 ~ 66, 2011.
13. 형시영, 민현정, 민·관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방대도시 도심재생사업 평가-광주광역시 공무원주민자영업종사자 의견조사를 중심으로, 한국도시행정학회 도시행정학보 제18집 2호, 2005.
14. 홍미영, “도시경제기반형 도시재생의 전략과 과제” 도시재생활성화 및 지원에 관한 세미나 자료집 pp.162 ~ 186, 국토연구원 도시재생지원센터, 2012.
15. London Plan Annual Monitoring Report 9(2011-12), Greater

London Authority City Hall, 2013.

16. Downtown Plan Monitoring Report 2002-2007, San Francisco Planning Department, 2009.
17. Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rInnovation urbaine(도시와 도시재생에 관한 방향 및 프로그램 법률)
18. www.onzus.fr/presentation(프랑스 국가 도시취약지구 관찰청)

투고(접수)일자: 2013년 4월 17일

수정일자: (1차) 2013년 6월 8일

(2차) 2013년 6월 24일

게재확정일자: 2013년 6월 24일