

논문

지방중소도시 근린형 도시재생 사업비용 분석: 충청남도 도시재생 사업을 중심으로

A Study of Project Costs on the Neighborhood Urban Regeneration Projects in Small and Medium-Sized Cities: Focusing on the Projects in Chungcheongnam-Do

김철수* · 이창효** · 송학주***

Kim, Chul-Soo · Yi, Chang-Hyo · Song, Hak-Joo

Abstract

This study identifies the execution status and problems of the project cost of the ongoing local small and medium-sized city neighborhood type urban regeneration project, and based on the opinions of experts who directly participated in the project, the allocation ratio of project cost by strategy of the urban regeneration plan and the efficient use plan is aimed at presenting. The actual condition analysis of urban regeneration project costs will be conducted centering on 22 neighborhood-type regeneration projects in Chungcheongnam-do. The results of this study are summarized as follows. First, the ratio of project cost of urban regeneration project was mostly allocated to the aspect of economic environment, followed by living environment and community vitalization. In addition, the larger the scale, the greater the proportion of project costs in terms of economic environment, while the proportion in terms of community activation decreases, showing extreme deviations. Second, living environment was the highest with an average of 35.36%, followed by economic environment with 32.9% and community vitalization with 31.7%. By sector, it appears in the order of residential environment, infrastructure, and commercial vitalization, confirming that more project costs should be invested in regenerating the living environment. Third, regeneration strategies centered on the physical environment, such as provision of living convenience space, maintenance of residential environment, strengthening of settlement environment, require a lot of absolute project costs, but spatial composition becomes a catalyst for urban regeneration. Fourth, the degree of execution of project costs by major strategies of urban regeneration projects was highest in high (70% or more), followed by medium (30-70%) and low (30% or less). Projects that are higher than project cost execution are focused on physical and environmental strategies such as infrastructure creation, provision of living convenience spaces and residential environment maintenance.

주제어: 지방중소도시, 근린, 도시재생, 사업비용, 충청남도

Keyword: Local Small and Medium Sized Cities, Neighborhood, Urban Regeneration, Project Costs, Chungcheongnam-Do

* 한밭대학교 도시공학과 대학원 박사과정수료(주저자: kcs@ajuenc.com)

** 한밭대학교 도시공학과 교수(공동저자: yich@hanbat.ac.kr)

*** 한밭대학교 도시공학과 대학원 박사과정수료(교신저자: ranyforest@naver.com)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

도시재생 사업은 쇠퇴한 지역을 공공주도가 아닌 주민참여 중심의 물리적·경제적·사회적 측면에서 종합적으로 개선하기 위해 2013년부터 시작되었으며 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」에 근거하고 있다. 2017년 이후 도시재생 뉴딜사업으로 사업명칭이 변경되었으며, 매년 100곳씩 500곳에 총 50조원의 투자를 목표로 적극적으로 사업이 추진되고 있다. 그 결과 2022년 1월을 기준으로 전국에서 534곳의 도시재생 사업이 선정되어 추진 중에 있으며 도시재생 뉴딜 로드맵을 중심으로 ‘지역공동체 주도하여 지속해서 혁신하는 도시조성, 살기 좋은 대한민국’이라는 비전하에 ‘삶의 질 향상’과 ‘도시 활력 회복’, ‘일자리 창출’, ‘공동체 회복 및 사회통합’을 목표로 본격적으로 사업이 진행 중이다.¹⁾

그러나 도시재생 뉴딜사업은 낙후지역의 재생이라는 긍정적 목표를 두고 있지만 대도시와 중소도시의 환경이 다름에도 불구하고 사업 선정 및 평가의 기준을 일률적으로 적용하고 있어, 지역 고유의 특성을 반영하지 못한 채 중앙정부에서 제시한 기준에 의한 획일화된 사업 선정이라는 비판을 받기도 하였다. 지방중소도시는 인구감소와 도시 인프라의 부족으로 인하여 기성시가지의 쇠퇴가 더욱 심화되고 있으나 지역의 특성과 정체성을 고려한 재생은 추진되지 못하고 있는 실정이다. 또한 현재 진행 중인 지방중소도시의 도시재생은 상업지역보다는 주거지 및 골목상권을 중심으로 활성화 구역이 설정되어 주변지역으로의 파급효과를 고려할 때 주민의 일상생활과 보다 밀접한 근린형 재생사업을 필요로 한다.²⁾

또한 재생사업을 실현하기 위한 필수적 초기 자금인 마중물 사업비는 재생지역이 보유하고 있는 다양한 지역적 자원과 특성을 반영하기 보다는 도시재생의 유형 및 규모에 따른 획일적 기준에 의하여 총액이 책정되고 배분하는 방식으로 진행되어 왔다. 과거 전례가 없었던 수백건의 도시재생뉴딜사업을 원활하게 추진하고 인구규모를 고려한 형평성을 감안한다면, 이러한 배분방식도 의미가 있으나, 보다 중요한 것은 실제 마중물 사업비의 집행에 대한 실태 및 문제점을 파악하여 도시재생의 경쟁력을 확보하는 것이다. 도시재생사업의 선정 이후 초기 마중물 사업비의 집행상황은 년차 보고를 통해 국토교통부와 도시재생지원기구(HUG)에서 실태를 파악하고 있다. 그러나 실제 재생사업에서 도출된

1) ‘도시재생 뉴딜사업’은 문재인정부의 국정사업으로 동네를 완전히 철거하는 기존의 재건축·재개발의 도시정비사업과 달리 기존 모습을 유지하며, 도시환경을 개선하려는 사업을 말한다. 사업 대상지 절반 이상이 1,000가구 이하의 소규모 지역으로 추진되며, 사업 모델은 면적 규모에 따라 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형 등 다섯 가지 유형으로 구분하여 지역 맞춤형 도시재생 사업을 추진하였다.

2) 본 연구에서는 지방중소도시 도시재생 사업 특성이 주거지와 골목상권의 활성화를 위한 내용을 주요사업으로 추진하고, 지역 내 특성을 가장 잘 반영할 수 있다고 생각하는 도시재생 사업의 유형을 ‘근린형’으로 명명하고자 한다. ‘근린형 도시재생 사업’은 기존 도시재생 뉴딜사업의 주거지지원형 일반근린형, 중심시가지형을 중심으로 내용을 분석하고자 한다.

문제점과 예산사용에 대한 현장의 실태를 파악하기는 사실상 불가능하며, 도시재생계획의 세부전략별 사업비의 집행 정도와 지체의 원인 등을 정확하게 파악하기는 어렵다. 만약 도시재생 현장의 목소리를 담아 현 사업비의 집행 정도를 파악하고 사업비용의 효율적 배분방안을 제시한다면 도시재생사업의 지속성을 고양시키는데 일조 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 현재 진행중인 지방중소도시 근린형 도시재생사업의 마중물 사업비용과 관련하여 집행실태와 진행상 문제점을 파악하고, 개별사업에 직접 참여한 전문가의 의견을 토대로 도시재생계획의 전략별 사업비용의 할당비율 및 효율적 사용방안을 제시함으로써 향후 중소도시의 근린형 도시재생 사업비의 집행 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다. 또한 국내 중소도시의 도시재생 특성 파악에 유리한 시·군 차원의 사업 대상지 중 국토교통부에서 매년 실시하는 추진실적 평가 결과 사업이 원활하게 진행되고 있는 충청남도의 도시재생 뉴딜사업을 중심으로 사업비용 실태를 분석하고자 한다.³⁾

2. 연구의 범위 및 순서

도시재생 사업비용의 실태분석은 도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 추진되기 시작한 2017년부터 2022년까지 선정된 도시재생 사업 중 충청남도의 근린형 재생사업을 중심으로 실시하며, 세부적으로는 충청남도에서 2021년까지 선정되어 사업이 완료되었거나 진행 중인 총 42곳 사업지를 우선대상으로 선정하였다. 이 중 기 종료된 사업지와 근린형 사업지가 아닌 곳을 제외한 22곳(주거지지원형 7곳, 일반근린형 11곳, 중심시가지형 4곳)을 중심으로 마중물 사업비에 대한 분석을 통해 향후 지방중소도시의 근린형 도시재생 사업을 원활하게 추진하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

연구의 순서로는 서론에 이어 2장에서는 국내 지방중소도시의 도시재생 및 사업비용을 중심으로 선행연구를 고찰하여 본 연구의 차별성을 제시하고 사업비용 관련 이론을 고찰한다. 3장에서는 앞선 내용을 기반으로 지방중소도시 근린형 도시재생 사업의 계획체계를 분석하여 사업비용 분석을 위한 분석틀을 제시하며, 이에 근거하여 마중물 사업비의 총액별로 충청남도에서 추진 중인 22개 도시재생 사업지역의 사업비용 실태를 파악한다. 4장은 전문가 설문조사로서 사례 대상사업에 직접적으로 참여한 경험이 있는 전문가에 대한 의견을 토대로 하여 사업비용 집행의 문제점과 집행방향에 대해 분석한다. 끝으로 5장에서는 이상의 연구 결과를 종합하여 도시재생의 사업비용과 관련된 계획방향과 시사점을 모색한다.

3) 국토교통부에서는 도시재생법 제24조에 따라 매년 ‘추진실적평가’를 실시하고 있으며, 추진실적평가는 현재 사업을 추진 중인 지자체 중 혁신지구, 인정사업을 제외한 유형의 평가를 진행하며, 22년의 경우 충청남도는 총 20곳이 대상이었으며, 우수사업지 4곳('18 일반 당진, ' 20 일반 금산, 천안, '19 주거지 당진), 보통사업지 12곳('18 중심 보령, '16 일반 아산, ' 17 일반 천안, '18 일반 논산, 아산, ' 19 일반 보령, '20 일반 서천, ' 17 주거지 공주, '19 주거지 서산, 예산, ' 18 우동살 홍성, '19 우동살 예산), 미흡 사업지 4곳('19년 중심 공주, 논산, '19 일반 논산, ' 18 주거지 부여)가 선정되어 타 시도에 비해 비교적 원활하게 사업이 추진되고 있는 것으로 판단되어 이 내용을 중심으로 분석을 실시한다.

II. 선행연구 검토 및 이론고찰

1. 선행연구 검토

2000년대 이후 국내에서 도시재생이 부각되면서 도시재생과 관련된 매우 다양한 분야의 연구가 진행되었다. 본고에서는 논제와 관련이 깊은 지방중소도시 도시재생, 도시재생 평가지표 및 중요도 그리고 재원조달 및 금융과 관련된 선행연구를 고찰하기로 한다. 먼저 지방중소도시의 도시재생과 관련된 연구에서 박세훈 외(2017)는 지방중소도시의 특성분석 및 유형화와 관련한 연구에서 지방중소도시의 인구규모, 산업규모, 인구변동의 기준을 설정하고 군집분석의 유형화를 통해 지역거점도시, 산업도시, 소도시의 3개 유형을 도출하였다. 박정은 외(2019)는 국토균형발전 정책의 사업 추진방식에서 나아가 지방중소도시 중심의 상향식 소규모 국토균형발전을 실행하기 위해 지속가능한 마을만들기 사업을 재조명 하였으며, 김홍주 외(2019)는 인구감소시대 지방중소도시 주거지 실태 및 재생방안 연구에서 지방중소도시의 주거지특성을 분석하고 주거지 정비와 재생정책의 한계점을 제시하였다. 또한 이용국(2021)은 지방도시의 일반근린형 활성화 모형을 구축하여 도시재생 방안을 제시하였고, 서수정 외(2022)는 지역 인적자원의 활동특성이 중소도시 재생에 미치는 영향을 분석하여 인구감소 위기의 지방중소도시 재생을 위한 정책적 시사점을 도출한 바 있다.

도시재생 평가지표 및 중요도 분석에 관한 연구로서 신우화·신우진(2017)은 도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구에서 도시재생 사업유형에 따른 성과관리지표의 중요도 차이를 살펴보고 각 유형별 사업에 따른 성과관리지표의 우선순위를 분석하였다. 이정동 외(2017)는 지속가능한 도시재생 사업이 주변지역과 연계하여 상생할 수 있는 방법을 모색하기 위해, 도시재생 사업 유형을 구분하고 AHP분석을 통해 평가지표를 도출하였다. AHP분석을 통한 지속가능한 도시재생사업의 중요요인 분석 연구에서 장연준·이경환(2017)은 도시특성과 지역여건을 반영한 도시재생 활성화지역 선정지표 개발을 목적으로 선정지표를 도출하고 전문가 설문조사와 AHP분석을 통해 선정지표의 중요도와 가중치를 산정하였다. 또한 조장수 외(2019)는 도시재생뉴딜사업 중 가장 많이 선정된 일반근린형을 중심으로 주거환경 및 지역환경 개선, 일자리 창출, 공동체 회복의 성과지표를 구축하고 설문조사와 AHP분석을 통해 상대적 중요도를 분석하였다.

표 1. 도시재생 관련 선행연구

연구분야	연구자	연구명 및 주요내용
지방 중소도시 도시재생	박세훈 외 (2017)	“인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안” - 지방중소도시의 군집분석을 통해 지방 거점도시, 산업도시, 소도시 유형 도출
	박정은 외 (2019)	“국토균형발전을 위한 지속 가능한 마을 만들기 정책 방안” - 지방중소도시 중심의 상향식 소규모 국토발전을 실행 하기 위한 방안 제시
	김홍주 외 (2019)	“인구감소시대 지방중소도시 주거지 실태 및 재생 방안연구” - 지방중소도시의 도시 및 주거지 특성, 주거지 정비와 재생정책의 한계점 분석
	이용국 (2021)	“지방중소도시 도시재생 뉴딜사업 활성화요인 중요도에 관한 연구” - 지방중소도시의 일반근린형 모형구축과 중요도 분석으로 재생 활성화 방안제시
	서수정 외 (2022)	“지역 인적자원의 활동특성이 중소도시 재생에 미치는 영향 분석” - 인구감소 위기에 처한 지방중소도시의 재생을 위한 시사점을 도출함
평가지표 AHP 중요도 분석	신우화·신우진 (2017)	“도시재생사업의 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구” - 도시재생 주제별 평가 항목 간 중요도 분석을 통해 성과관리지표 개선안 제시
	이정동 외 (2017)	“AHP 분석을 통한 도시재생사업 평가지표 연구” - AHP 분석을 통해 재생사업이 주변지역과 연계하고 상생할 수 있는 방법 모색
	장연준·이경환 (2017)	“AHP분석을 활용한 도시재생 활성화지역 선정지표 개발” - 전문가 설문조사와 AHP 분석을 통해 도시재생 지표의 중요도와 가중치 선정함
	조장수 외 (2019)	“도시재생 뉴딜사업 일반근린형의 성과지표 중요도에 관한 실증 연구” - 일반 근린형을 중심으로 성과지표구축 및 AHP를 통한 상대적 중요도 분석
재원조달 금융관련	이삼수 (2016)	“도시재생사업 지속가능한 재원조달 방안 연구” - 재원조달 실태분석과 도시재생사업의 재원을 조달하기 위한 방안 제시
	김홍주·김륜희 (2016)	“쇠퇴지역 재생을 위한 국비지원사업 개선방안 연구” - 도시활력증진 개발사업의 특성을 분석하여 도시재생 사업추진 매커니즘 제시
	김영진 (2019)	“도시재생사업의 초기사업비와 기반시설비용 조달을 위한 TIF 적용 연구” - 서울시 주거지 재생형 도시재생 사업을 기준으로 TIF 도입 효과를 분석
	박소영 외 (2020)	“지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원체계 구축 방안” - 지역주민 도시재생 추진 위한 재생예산과 기금 지원체계의 개선방안 제시
	권혁신·방두완 (2021)	“도시재생사업의 지속가능성을 위한 재원조달 방안 연구” - 리츠 등 다양한 금융상품 및 세제지원으로 도시재생 활성화 가능 전략 제시

한편 국내에서 이루어진 재원조달 및 금융관련 연구로서 이삼수(2016)는 정부의 재정지원을 보완하고 시중 유동성을 도시재생으로 유도하기 위하여 현재 재원조달 실태를 분석하고 도시재생사업에서 지속가능한 재원을 조달하기 위한 방안을 제시하였다. 김홍주·김륜희(2016)는 지금까지 수행된 도시활력 증진지역개발사업의 추진실적을 통하여 사업이 진행된 지역의 유형별, 공간적 특성을 분석하고, 유형별 사례분석을 통해 사업추진 매커니즘을 고찰함으로써 도시재생사업의 정책적 시사점을 도출하였다. 또한 김영진(2019)은 도시재생사업의 초기사업비와 기반시설비용 조달을 위한 TIF(조세담보부채원) 적용 연구를 통해 서울시 주거지 재생형 도시재생 사업을 기준으로 TIF 도입 효과를 분석하였다. 이밖 에도 박소영 외 (2020)는 지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원체계 구축 방안 연구에서 지역주민 도시재생 추진을 위한 재생예산과 기금 지원체계의 개선방안을 제시하였으며, 권혁신·방두완 (2021)은 도시재생사업의 지속가능성을 위한 재원조달 방안 연구에서 리츠 등 다양한 금융상품 및

세제지원으로 도시재생 활성화 전략을 제시한 바 있다.

이상 선행연구의 내용을 종합해 볼 때, 국내에서는 대도시에 비해 도시정책 상 소외되어 있는 지방중소도시 활성화를 위한 제도개선 관련 연구와 도시재생 평가지표 및 중요도 분석에 대한 다양한 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 그러나 선행연구는 주로 도시재생의 정책적 개선방안 제시에 중점을 두고 있으며, 구체적 실행방안이나 사업모델의 제시는 부족하다는 한계가 존재한다. 특히 사업의 실행을 위한 필수적인 자금조달과 지원체계에 대한 연구는 해외의 TIF제도의 소개에 편중되어 있고 국비지원을 기반으로 도시재생 전략을 제시하고 있지만 현재 추진 중인 지방중소도시 도시재생 뉴딜사업의 사업비용과 직접 관련이 있다고 보기는 어렵다. 이에 본 연구는 현재 진행 중인 지방중소도시 근린형 도시재생사업의 마중물 사업비용과 관련하여 그 실태와 집행상 문제점을 파악하고 전략사업별 비용의 증감을 비롯한 전반적인 사업비용의 효율적 배분 및 사용방안을 제시하는 것이므로 선행연구와는 내용적 차별성이 있다고 판단된다.

2. 이론고찰

1) 근린형 도시재생의 개념 및 특성

지방중소도시는 대도시에 비하여 지역에서 보유하고 있는 독창적인 역사와 문화자원, 지형적인 특성이 반영된 자연환경이 경쟁우위를 갖고 있으며, 쾌적한 환경을 보유한 지역 내 커뮤니티가 보존되고 있는 유리한 조건을 갖고 있다. 따라서 지방중소도시의 근린형 도시재생은 이러한 지역 특유의 자원의 발굴과 지역주민들을 중심으로 수행할 수 있는 전략들의 도출과 함께 발굴된 자원의 연계를 통한 도시재생 거점공간을 창출함으로써 대도시와 차별화된 지역고유의 전략을 모색하여야 한다. 이를 토대로 볼 때 지방중소도시의 근린형 도시재생이란 기존의 도시재생에서 취약했던 주민 거버넌스 구축을 통해 지역 기반의 주민참여를 중심으로 공동체 의식을 고취시키고 지역 특화자원을 적극 활용하여 지역 경쟁력을 제고하며 중국적으로 주민의 생활정도를 향상시키는 것이라고 정의 할 수 있다.

또한, 쾌적하고 안전한 도시환경의 조성과 함께 도시 경쟁력을 강화함으로써 삶의 질의 개선과 만족도가 향상되는 것을 의미한다고 할 수 있다. 지방중소도시 근린형 도시재생의 특성은 기존 도시의 경쟁력 강화와 함께 삶의 질 개선을 주요 목표로 하고 구도심과 노후주거지 등 재생이 시급히 필요한 지역의 특성에 맞춰 주거환경을 개선하여 지속가능성을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지역의 전통적인 공동체 의식을 기반으로 지역 특화자원을 활용하며, 지역의 요구에 부응하는 맞춤형 기능 도입을 통한 도시재생 전략이 수립되어야 한다. 특히 지방중소도시가 보유한 잠재력과 우수한 자연환경, 유대 깊은 공동체 의식, 다양한 역사문화자원, 쾌적한 지역 환경 등은 근린형 도시재생을 위한 핵심자원이자 주요 전략이라고 할 수 있다

2) 도시재생 사업 추진현황

국내의 도시재생은 법적으로는 도시경제기반형과 근린재생형 2가지 유형으로 구분되지만, 도시재생

뉴딜은 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기형 등 5가지 사업유형으로 구분되어 있다. 2017년 부터 ‘도시재생 뉴딜사업’이라는 이름으로 본격적으로 추진한 도시재생 사업은 2021년 12월 기준 전국에 총 534곳(선도지역 사업 13곳, 일반지역 사업 33곳, 도시재생 뉴딜사업 488곳)이 선정되었으며, 이 중 광역시 이상 지역 163곳, 이외 지역에서는 371곳이 선정되어 추진 중이다.⁴⁾ 특히, 2019년 이후로는 기존의 5개 유형(경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기)에서 혁신지구, 총괄사업관리자, 도시재생인정사업의 3가지 신규 사업 유형을 추가하여 주로 대규모인 혁신지구, 경제기반형, 중심시가지형과 도시재생인정사업은 중앙공모 형식으로 국토교통부에서 접수, 평가, 선정의 절차를 진행하고 있다. 또한 비교적 소규모라 할 수 있는 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기는 광역에서 선정 후 중앙공모 형식으로 재평가하여 최종 선정하고 있다. 한편 충청남도의 경우 전국 9개도 중에서 6번째로 많은 총 42곳이 선정되어 추진 중이며, 15개 시·군 중 태안군, 계룡시를 제외한 13개 시·군에서 평균 3.2개의 사업이 추진되고 있다. 또한 재생사업과 개발이 종합적으로 이루어지는 천안시의 혁신지구 1곳을 제외하고, 일반근린형 14곳, 주거지지원형 7곳, 중심시가지형 4곳 순으로 사업이 추진 중이다.

3) 도시재생 사업비용 특성

국내의 도시재생사업은 재원 출처에 따라 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업, 공공기관투자사업, 민간참여 사업으로 구분되며, 이중 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업은 예산사업으로 분류할 수 있다.⁵⁾ 국비와 지방비가 투입되는 마중물 사업은 도시재생사업의 핵심으로 재생사업간 연계를 유도하고 민간투자를 유치하기 위하여 전략적으로 추진하는 사업을 일컬으며, 부처연계사업은 도시재생 활성화지역내에서 추진하는 지자체 부처의 각종 사업을 말한다. 또한 지자체사업은 노후지역의 활성화를 목적으로 지자체의 예산으로 추진중이거나 예정인 사업을 일컫는다. 도시재생의 사업비용은 사업목적, 면적, 기간 등에 따라 구분되고, 국비보조금에 지자체 대응투자 예산을 합산하여 마련되며 유형과 지역별로 상이한 예산이 배분된다. 즉, 마중물사업비의 국고보조율은 특별시 40%, 광역시 및 특별자치시 50%, 기타 60%로 구성되어 있으며, 지방비 대응투자액은 시·도별 형평 및 지방재정 정도를 감안하여 매칭비율을 40-60%로 차등화 하고 있다.

사업별 지원액을 보면 중앙에서 선정되며 2019년 8월 도시재생법의 개정으로 인한 신규제도인 혁신지구는 250억원/5년, 인정사업은 50억원/3년, 시·도 선정인 특화재생사업은 150억원/4년, 우리동네살리기는 50억원/4년이 지원될 예정이다. 또한 기존에는 유형별 국비 지원액을 사업기간 동안 모두 교부하였으나, 향후에는 추진실적 등 성과와 연동하여 국비 지원액 가감이 가능하며, 사업유형별 국비 지원액도 일률적 지원이 아닌, 사업 타당성 및 예산편성의 적절성 등을 협의 후 결정하도록 되어

4) 지역별로는 광역시 이상 163곳(서울특별시 29곳, 부산광역시 31곳, 대구광역시 24곳, 인천광역시 23곳, 광주광역시 21곳, 대전광역시 16곳, 울산광역시 14곳, 세종특별자치시 5곳), 이외 지역 371곳(경기도 61곳, 강원도 33곳, 충청북도 33곳, 충청남도 42곳, 전라북도 43곳, 전라남도 50곳, 경상북도 50곳, 경상남도 51곳, 제주특별자치도 9곳)의 사업이 추진 중이다.

5) 공공기관투자사업은 LH 등 공공기관의 참여가 본격화된 2017년 이후 별도로 분류하고 있으며, 민간참여사업은 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 포괄하며, 민간영리나 제3섹터 자본이 투자되는 사업 중 도시재생사업에 해당하는 사업을 통칭한다.

있다.6) 한편 도시재생뉴딜은 분권형 사업추진을 위하여 사업시행 초기부터, 100억 미만 중소기업도 사업의 선정권한을 광역지자체로 위임하였다. 국토교통부에 따르면 시도가 선정하는 사업은 유형별 개수가 아닌 총액으로 배정하여 사업유형별 개수를 선택 할 수 있도록 지자체의 자율성을 확대하였다. 이밖 에도 국토교통부차원에서 역량강화와 관련된 다양한 소규모 재생사업, 주민역량 강화사업, 도시재생뉴딜 청년인턴십 등 다양한 사업을 추진하고 있다.7)

표 2. 재원출처별 도시재생사업 특성

사업구분		특 성
예산 사업	마중물사업	사업간 연계를 유도하고 민간투자 유치를 위하여 전략적으로 추진하는 사업
	부처연계사업	활성화지역내에서 중앙부처의 지원예산으로 추진하는 사업
	지자체사업	쇠퇴지역의 활성화를 목적으로 지자체 자체 예산으로 추진 중이거나 예정인 사업
공공기관투자사업		활성화지역내에서 공기업 등 공공기관 재원이 투입되는 공공임대주택건설 등 공익사업
민간참여사업		민간투자자본이 투입되는 사업과 사회적 기업 혹은 주민 출자로 추진되는 사업 포함

출처: 국토교통부, 2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인을 기반으로 제작성 (이태희, 2020. 민간참여 도시재생사업 활성화 방안 - 마중물 사업으로 끝나는 도시재생을 넘어, 서울: 건설산업연구원.)

Ⅲ. 지방중소도시 근린형 도시재생 사업비용 실태분석

1. 분석의 틀 설정

본 장에서는 3장과 4장에서 지방중소도시 근린형 도시재생 사업비용을 분석하기 위한 기본적인 틀을 도출하기 위하여 도시재생 계획체계를 설정하고, 이에 기초한 사업비용의 분석항목을 결정하기로 한다. 근린형 도시재생 계획체계의 항목은 도시재생 관련 이론 및 기존 선행연구 고찰을 토대로 하여 재생핵심요소인 구성측면(상위), 재생계획요소인 계획부문(중위), 재생실현요소인 주요전략(하위)등 세 가지로 설정하기로 한다. 먼저 상위의 체계인 구성측면은 물리환경, 경제환경, 사회문화로 대변되는 일반적인 도시재생 관련 이론고찰을 토대로 하여 결정하되 도시재생의 기본적 개념이 주민생활의 터전 마련과 주민중심의 계획이란 점을 고려하여 생활환경, 경제환경, 공동체활성화 등 세 가지로 구분하기로 한다.

6) 국토교통부, 2022. 「도시재생 사업신청 가이드라인」, 세종.

7) 소규모 재생사업은 1-2년내 완료가능한 단위사업을 발굴하여 국토부의 평가·심사를 거쳐 최대 2억원의 국비를 지원하며, 도시재생 주민역량강화사업은 도시재생지역의 지원센터와 주민이 활성화사업을 기획하면, 정부가 경비 및 초기사업비를 지원한다. 도시재생 전문인력양성대학은 도시재생을 선도하는 전문인력을 양성하기 위해 선정된 대학당 국비 연간 1.9억원을 지원하며, 도시재생뉴딜청년인턴십은 재생지원센터에서 업무를 경험하면서 전공관련 직무능력개발과 경력의 기회를 주는 프로그램이다., (박소영 외 2인, 2020. 지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원체계 구축방안, 세종: 국토연구원(KRIHS))

기존의 도시재생 관련 선행연구의 내용을 기초로 하여 도출하는 도시재생의 계획부문은 구성측면에 포함되며 도시재생과 관련 물리환경적 계획요소와 사회문화적 계획요소를 포괄하는 특성을 지니고, 도시재생 구성측면과 하위측면을 연결하는 도시계획적 고리로서의 역할을 수행한다. 기존의 연구에서는 물리환경적 측면의 생활인프라, 주거환경개선, 역사문화 거점공간 조성, 커뮤니티 공간 구축, 상권활성화 공간 조성, 지역특화, 자원활용 공간조성 등이 도시재생의 주요계획으로 제시되고 있다. 또한 공동체 육성, 커뮤니티 활성화, 역사문화 자원활용, 주민공동체 거점육성, 세대융합, 지역특화 등이 사회문화적인 대표 계획으로 제시 된 바 있다. 이를 통해 물리환경 및 사회문화적 도시재생의 부문을 종합하면 도시재생체계의 중위에 해당하는 계획부문은 기반시설, 주거환경, 지역특화, 지역활성화, 거버넌스, 역량강화 등 여섯가지로 정리 할 수 있다. 또한 기 도출된 도시재생 구성측면과 계획부문에 포함되는 하위차원의 주요전략은 계획부문과 동일하게 도시재생 선행연구에서 제시된 전략들을 토대로 구성측면과 계획부문과의 정합성을 고려하여 도출한다. 기존의 선행연구에서는 현재 진행 중인 주거지지원형(주거중심), 일반근린형(준주거중심), 중심시가지형(상업중심)사업의 개념과 목적에 기초하여 지역여건과 실현가능성 등을 고려한 다양한 전략을 제시하였다. 제시된 세부 전략은 수십 개에 이르지만 전략이 추구하는 목표를 중심으로 내용적 타당성 및 현장의 적용가능성 등을 고려하면 인프라 조성, 편의공간 조성, 주거환경 강화, 주거개선 및 정비, 지역특화사업 발굴, 상업·문화 활성화, 지역활성화 공간조성, 가로공간 환경개선, 주민역량강화, 지역활성화 프로그램, 지원조직 구성/운영, 공동체 활성화 등 12개로 요약 할 수 있다.

표 3. 분석의 틀 (도시재생 계획체계 설정)

차원	재생 요소	구성 측면	계획 부문	주요전략	용어정의
상위	핵심 요소	→ 생활 환경	기반 시설	인프라 조성	도시조성과 기능수행에 기초가 되는 물리환경적 기반 시설 (예: 도로망 개선, 근린공원, 공공주차장, 도시광장 조성)
				생활편의 공간제공	주민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 주민 생활편의 시설 (예: 썸지공원, 노인편의시설, 마을주차장, 생활안전망 구축)
			주거 환경	주거환경 개선정비	주거환경을 위해 물리적으로 진행되는 주거관련 개선 사업 (예: 집수리지원, 자율주택정비, 공공임대주택 건설, 빈집활용)
				정주환경 강화	주민의 쾌적한 삶과 정주환경을 위한 물리공간적 환경개선 (예: CCTV 설치, 안심골목길, 경관디자인, 보행전용로 조성)
중위	계획 요소	→ 경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	지역경제를 회복시키기 위해 지역에 특화된 공간환경의 구축 (예: 커뮤니티센터, 테마가로, 역사문화광장, 문화마당)
				특화자원 연계추진	지역특화된 역사, 문화, 자연자원을 연계시켜 지역경제 회복 (예: 문화복지 프로그램, 문화탐방로, 역사문화축제, 역사복원)
			상권 활성화	상권 활성화 공간구축	지역경제 강화를 위한 상업권역내 물리환경적 공간 구축 개선 (예: 상생상가, 창업지원센터, 시장주차장, 전통시장 골목개선)
				상권 활성화 프로그램	상권의 지속가능성을 담보하기 위한 소프트웨어적 프로그램 (예: 창업컨설팅, 상인역량강화, 상생협약, 상인활동 프로그램)

하위	실현 요소	→	공동 체 활성 화	거버 넌스	지원조직 구성운영	공동체 활성화와 거버넌스 강화를 위한 민관의 지원체계 (예: 현장지원센터, 주민협의체, 주민주도 재생조직, 재생펀드)
					공동체활성 화 프로그램	도시재생 거버넌스 강화와 커뮤니티 활성화를 위한 프로그램 (예: 베틀시장, 주민공동작업장, 마을공동체, 마을축제 활성화)
				역량 강화	주민역량강 화사업	주민중심의 지속가능한 도시재생을 위한 주민역량강화 사업 (예: 도시재생대학, 주민공모사업, 주민워크숍, 주민 프로그램)
					마을활동가 육성지원	주민 대표하여 도시재생을 끌어가는 재생사업 리더육성 지원 (예: 마을관리협동조합, 주민교육, 사회적협동조합, 사회적기업)

한편 분석의 틀 설정에 대한 정합성과 적정성 강화를 위해 국토교통부와 함께 전국 도시재생 사업의 추진 및 운영·관리를 담당하고 있는 중간지원조직인 도시재생지원기구(HUG)의 재생사업담당자 5인을 대상으로 도시재생 계획체계별 항목에 대한 의견을 수렴한다. 의견수렴은 선행연구와 국토교통부 사업 신청 가이드라인의 내용을 숙지시킨 후 총 3단계(1단계: 중복된 내용에 대해 정리, 2단계: 전략별 용어정의 및 적정성 검토, 3단계: 항목의 통합 및 조정)에 걸쳐 실시하며, 이를 근거로 도시재생 사업비용의 분석을 위한 틀을 결정한다.⁸⁾

2. 근린형 도시재생 사업비용 실태분석

전술한 바와 같이 근린형 도시재생사업의 구분은 사업유형에 따라 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형으로 구분되나, 사업비용에 관련한 본 연구에서는 마중물 사업비의 규모를 기준으로 소규모(150억 이하), 중규모(151억-199억), 대규모(200억 이상)등 세 가지로 구분하여 각각의 실태와 특성을 파악하기로 한다. 상기의 사업비는 도시재생뉴딜사업 선정을 위해 각 지자체가 제출한 도시재생활성화계획에서 제시된 총괄사업비중 국비와 지방비로 구성된 마중물 사업비를 일컫는다.

1) 소규모 사업(마중물 사업비 150억 이하)

도시재생활성화계획에 근거하여 마중물 사업비가 150억 이하인 충청남도의 소규모 도시재생사업은 총 8개로 전체 마중물 사업비의 합은 1,120.9억으로 조사되었다. 전반적으로 시 단위에서는 일반근린형, 군 단위에서는 주거지지원형이 주로 선정되었고 서산시는 주거지원형과 일반근린형이 혼재하였다. 소규모 사업의 비용은 시와 군의 구분없이 125.4억-150억 사이에서 편성되었으며 당진시와 논산시의 일반근린형 사업은 150억으로 중규모에서는 사업비가 가장 높게 책정되었다.

전체 사업비의 편성비율을 살펴보면 도시재생 계획체계의 측면 중 경제환경에 637.9억 (56.91%)의 사업비가 편성되었고 이어서 생활환경 35.74%, 공동체활성화 7.35%의 비율을 나타내어 측면별 편차를 확인 할 수 있다. 도시재생 부문을 보면 지역특화 부문에 532.4억(47.5%)이 편성되었고 생활환경측면의 기반시설과 주거환경 부문에 각각 18.99%와 16.75%가 편성되어, 이 세 부문이 83%이상의 절대 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 상권활성화는 9.41%, 거버넌스와 역량강화는 5%이하의 사업비가

8) 전문가 의견수렴에서는 용어의 사용에 있어 특정 사업위주의 사업에 초점이 맞춰진 용어가 되지 않도록 중복성 여부를 검토하였고 세부사업인 항목의 조정과 통합의 과정을 통해 지역특화를 직·간접적으로 확인할 수 있는 내용들을 추가적으로 보완하여 최종적으로 3개 측면, 6개 부문, 12개 주요전략을 확정하였다.

편성되어 이 부문에 대한 세부전략의 부재를 엿 볼수 있다.

주요전략을 보면 특화공간 구축개선이 42.4%의 가장 높은 비율을 나타냈고 이어서 인프라 조성 17.4%, 생활편의 공간제공 15.7%로 조사되어 생활환경과 경제환경 측면의 전략이 주로 수립되었음을 알 수 있다. 그리고 공동체활성화 부문의 전략인 거버넌스 구축과 역량강화 전략은 5%이하의 낮은 사업비 편성비율을 나타내어 공동체활성화에 대한 인식과 전략이 부족함을 확인 할 수 있다. 또한 정주환경 강화와 특화공간 구축개선 전략은 전체 사업대상지에서 전략을 수립하여 가장 중요하게 고려되는 재생방안임을 확인하였다.

한편 지자체별로 살펴보면 시단위의 사업에서는 기반시설과 주거환경 및 특화공간 구축개선을 위해 다양한 전략이 수립되었으며, 군단위의 사업에서는 12개 전략의 비교적 고른 분포를 보여주고 있어 시와 군단위 사업에서 사업비용 편성비율이 상이함을 발견 할 수 있다. 특히 당진시는 인프라 조성에 전체 사업비의 44.6%, 논산시는 특화공간 구축에 49.3%, 부여군은 주거지지원형 사업의 특화공간 구축에 55.3%이상의 많은 비용이 투입되면서 타 부문의 비중이 축소되었는데, 이는 도시재생의 중요한 전제조건인 상권활성화와 거버넌스 구축 등 소프트웨어적 전략이 매우 부족한 것을 반증하는 것이다. 이에 반해 청양군, 부여군, 예산군의 도시재생사업은 공동체활성화를 위한 재생계획이 수립되어 있어 재생전략의 다양성을 엿볼 수 있다. 이밖에도 다른 지역의 동일 전략과 비교 할 때 사업비의 편성비율이 높은 전략은 당진시(2018) 인프라조성 44.6%, 서산시(2021) 정주환경강화 24.9%, 부여군(2018) 특화자원연계추진 17.1%, 서산시(2021) 상권활성화 프로그램(16.0%)을 들 수 있다.

표 4. 소규모 사업비용 (마중물 사업비 150억 이하)

구성 측면	계획 부문	주요 전략	지 방 자 치 단 체							비용 합계 평균 비율	비용합계 · 1,120.9억 대비비율		
			당진시	논산시	청양군	서산시	부여군	서산시	부여군				예산군
			일반 근린	일반 근린	주거 지원	주거 지원	주거 지원	일반 근린	주거 지원				주거 지원
			2018	2018	2021	2019	2021	2021	2018				2019
생활 환경	기반 시설	인프라조성	66.9	11.6		17			7.1		102.6	212.9 18.99 % 400.6 % 35.74 %	
		생활편의 공간제공	44.6%	7.7%		11.9%			5.3%		17.4%		
				35.7	16.9	28			11.2	18.5	110.3		
	주거 환경	주거환경 개선정비		4.3	15.3	18.7	31.6	2.7	4.9	6	83.5		
				2.9%	10.6%	13.1%	22.3%	2.0%	3.7%	4.8%	8.5%		
		정주환경 강화	5.8	6.6	21.2	14.4	8.2	33.3	5.3	9.4	104.2		
		3.9%	4.4%	14.7%	10.1%	5.8%	24.9%	4.0%	7.5%	9.4%			
경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	41.1	73.9	49	43.9	78.2	61.6	69.2	53.5	470.4	532.4 47.50 % 637.9 % 56.91 %	
			27.4%	49.3%	34.0%	30.8%	55.3%	46.0%	51.9%	42.7%	42.2%		
		특화자원 연계추진		17.9	8.5		11.6		22.8	1.2	62		
	상권 활성화	상권활성화 공간구축		11.9%	5.9%		8.2%		17.1%	1.0%	8.8%		
			36.2		21.1			1.7		23.9	82.9		
			24.1%		14.6%			1.3%		19.1%	14.8%		
		상권활성화 프로그램			1.1			21.5			22.6		
				0.8%			16.0%			8.4%			

공동 체 활성 화	거버 넌스	지원조직 구성운영			3	5.4	8	13.2	8	8	45.6	59.7 5.33 %	82.4 7.35 %
		공동체활성화 프로그램			2	7.5			3.2	1.4	14.1		
					1.4%	5.3%			2.4%	1.1%	2.5%		
	역량 강화	주민역량 강화사업				6.7	3.8		1.2	2.1	13.8	22.7 2.03 %	
						4.7%	2.7%		0.9%	1.7%	2.5%		
		마을활동가 육성지원			6	1			0.5	1.4	8.9		
사업비용합계			150	150	144.1	142.6	141.4	134	133.4	125.4	1120.9	100%	100%

* 상기표는 저자가 도시재생활성화계획의 총괄사업비 체계를 본고에서 제시한 도시재생 계획체계와 일치하도록 재정리하고 해당 사업비의 합계를 기준으로 작성한 것임 (다음 표5, 표6 동일)

2) 중규모 사업(마중물 사업비 151억-199억)

충청남도에서 마중물 사업비가 151억 - 199억원인 중규모 도시재생사업은 총 9개로 전체 사업비의 총계는 1,523.4억으로 조사되었으며, 시단위의 사업은 7곳, 군은 2곳 이었고 사업유형은 일반근린형이 7곳으로 대부분을 차지하고 있다. 마중물 사업비의 분포는 당진시 일반근린형 사업 152.1억에서 부터 천안시 일반근린형 사업 182억에 이르기 까지 다양하며 시군의 구분없이 지역 별로 사업비용이 편성되었다. 도시재생계획 측면을 중심으로 총 사업비용에 대한 비율을 살펴보면 중규모사업은 60.1%가 경제환경에 편성되었고 생활환경에는 30.6%가 편성된 반면 공동체 활성화에는 불과 9.3%가 편성되었는데, 이는 소규모 사업과 큰 차이가 없으나 경제환경과 공동체활성화에 대한 비율은 다소 증가하였다는 것을 보여준다.

도시재생의 부문을 보면 지역특화부문에 730.7억(47.97%)가 편성되었고 생활환경측면의 주거환경과 기반시설 부문에 각각 18.02%와 12.58%가 편성되었다. 그러나 경제환경 개선에 필수적인 상권활성화 부문은 12.13%, 거버넌스와 역량강화 부문은 5%내외의 사업비가 편성되어 소규모 사업과 유사성을 보여준다.

표 5. 중규모 사업비용 (마중물 사업비 151억~199억 이하)

구성 측면	계획 부문	주요 전략	지방자치단체										비용 합계 · 평균 비율	비용합계 · 1,523.4억 대비비율		
			천안시	서천군	금산군	공주시	당진시	논산시	보령시	아산시	당진시					
			일반 근린	일반 근린	일반 근린	주거 지원	주거 지원	일반 근린	일반 근린	일반 근린	일반 근린					
			2020	2020	2020	2017	2019	2019	2020	2018	2021					
생활 환경	기반 시설	인프라 조성		11.4		21				25.4		57.8	191.7	466.2	30.60%	
		생활편의 공간제공	31.7	6.4%		12.6%			15.2%		11.4%	133.9				
		정주환경 강화	17%			17.4%	33.7%	10.2%				19.7%				
	주거 환경	주거환경 개선정비	4.3	14.6	2.2	6	6		24	13.5	4.1	74.7	274.5			
		정주환경 강화	2%	8.2%	1.2%	3.6%	3.6%		14.3%	8.1%	2.7%	5.5%	18.02			
		정주환경 강화	19.1	20.9	44.9	8	19	11.9	49	23	4.0	199.8	13.0%			
경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	50.9	95.4	72.5	78	70.8	89.0	37.7	35.8	86.9	617	730.7	915.5	60.10%	
		특화자원 연계추진	28%	53.9%	41.0%	46.7%	42.4%	53.3%	22.4%	21.5%	57.1%	40.7%	47.97			
		상권활성화 공간구축	53.7	13.5	6.3	2		21.6		2.3	14.3	113.7	11.6%			
	상권 활성 화	상권활성화 프로그램	30%	7.6%	3.6%	1.2%		12.9%		1.4%	9.4%	9.4%	12.13			
		상권활성화 프로그램	8.6	11.9	25.1	5		18.6	31.3	26.6	27.8	154.9	29.9			
		상권활성화 프로그램	5%	6.7%	14.2%	3.0%		11.1%	18.6%	16.0%	18.3%	11.6%	2.9%			
공동 체 활성 화	거버 너스	지원조직 구성운영		8	9.1	10	8	1.6	6	18	8.9	69.6	77.4	141.7	9.30	
		공동체활성화 프로그램		4.5%	5.1%	6.0%	4.8%	1.0%	3.6%	10.8%	5.9%	5.2%	5.08			
		주민역량 강화사업			6.3						1.5	7.8	2.3%			
	역량 강화	주민역량 강화사업			3.7		7	5.3	3.5	22.0	2.8	44.3	64.3			
		마을활동가 육성지원			2.1%		4.2%	3.2%	2.1%	13.2%	1.8%	2.9%	4.22			
		마을활동가 육성지원	11.5		0.5	8						20	1.3%			
사업비용합계			182	177	176.7	167	167	167	168	166.6	152.1	1523.4	100%	100%		

또한 주요전략을 살펴보면 특화공간 구축개선이 40.7%로 가장 높은 비율을 나타냈고 이어서 생활편의 공간제공 19.7%, 정주환경강화 13.0%로 조사되어 생활환경측면의 전략이 주로 수립되었음을 알 수 있으며, 이밖에도 상권활성화 공간구축과 인프라 조성의 사업비 비율이 높게 편성되었다. 이에 비하여 공동체활성화 부문의 전략인 거버너스 구축과 역량강화 전략은 3% 이하의 낮은 사업비용 비율이 책정되어 공동체활성화에 대한 전략이 부족함을 확인 할 수 있다.

12개의 주요전략 중 정주환경 강화와 특화공간 구축개선 전략은 전체 지자체 사업에서 주요한 전략으로 계획이 수립되어 중요하게 고려되고 있는 재생방안임을 확인하였고, 주거환경 개선정비와 상권활성화 공간 구축도 대부분의 지자체 사업에서 계획이 수립되었다. 이에 비해 공동체 활성화 프로그램, 마을활동가 육성지원, 인프라 조성, 생활편의 공간제공은 3-4개 사업에서만 계획이 수립되어 지자체의 계획여건에 따라 마중물 사업비를 편성하는 비중이 매우 상이함을 알 수 있다.

지자체별로 사업을 살펴보면 중규모의 9개 사업지중 모든 재생 전략을 채택한 곳은 없었으며, 시와 군단위를 기준으로 한 사업에서도 큰 차이점이 나타나지 않고 있다. 또한 천안, 당진, 논산, 보령 등 시단위의 사업에서는 인프라 조성 전략이 수립되지 않았는데, 이것은 시는 이미 기존의 도시 인프라가 양호하여 마중물 사업비가 다른 부문에 투입 된 것에 원인을 찾을 수 있다. 이밖 에도 금산군의 일반근린형 사업에서 가장 다양한 재생전략이 수립되었고, 당진시(2019) 생활편의공간제공 33.7%, 보령시(2020) 정주환경강화 29.2%, 천안시(2020) 특화자원연계 30%, 보령시(2020) 상권활성화 프로그램 16.5%의 사업비 편성은 다른 지역의 동일 전략과 비교 할 때 비율이 높은 전략들이다.

3) 대규모 사업(마중물 사업비 200억 이상)

도시재생뉴딜사업 선정 당시 도시재생활성화계획에서 200억 이상 되는 마중물 사업비가 제시된 대규모 사업은 모두 시단위의 사업으로서 2017-2019년에 선정되었으며 천안의 일반근린형을 제외하고는 중심시가지형으로 구성되어 있다. 특히 충남 중소도시중 가장 큰 천안의 중심시가지형에 358.1억의 대규모 사업비가 책정되었고, 기타 4개 지역은 중앙정부의 기준에 따라 210-240억의 사업비가 책정되었다. 이는 도시재생의 다른 유형에 비하여 월등히 많은 것으로 주거 뿐 만 아니라 도심 혹은 역세권의 상업기능의 활성화하는데 초점을 맞추어 종국적으로 도심의 기능을 재편하는 광의적 도시재생과 맥을 같이 하고 있기 때문이다.

전체 사업비를 측면별로 보면 먼저 생활환경 측면중 가장 많은 사업비가 편성된 것은 경제환경으로서 총 889.7억(67.56%)를 차지하여 압도적이었으며, 이어서 생활환경이 29.37%를 차지하였고 공동체활성화는 불과 3.08% 밖에 편성되지 않아 측면간 재생사업의 수와 전체비용에서 편차가 극심함을 엿볼 수 있다. 도시재생 계획체계중 부문을 보면 인프라 조성과 생활편의공간으로 구성된 기반시설은 15.57%가 편성되었고, 주거환경개선에는 13.8%의 사업비용이 편성되어 큰 비중을 차지하고 있지는 않다. 그러나 경제환경 중 지역특화부문에 786.1억이 편성되어 전체 사업비의 59.69%를 차지함으로써 기타 부문의 사업비율 편성도가 낮아지는 원인이 되고 있다. 반면 경제환경 개선을 위해 중요한 활성화 부분은 불과 7.87%를 차지하여 동일 부문임에도 큰 차이를 보여주고 있다. 또한 공동체 활성화 측면의 거버넌스와 역량강화부문은 각각 2.04%와 1.03%의 편성비를 나타내어 소, 중규모의 사업과 동일하게 부문 중 가장 낮은 비율을 나타냈다.

주요전략을 보면 특화공간의 물리적 구축 및 개선에 737.4억(52.4%)의 사업비가 집중되어 12개 부문 중 가장 높은 사업비 책정비율을 나타냈으며, 이에 비해 동일 부문인 특화자원의 연계는 4.8%에 그쳐 대조를 이룬다. 특화공간 구축 다음으로는 상권활성화 공간구축에 19.3%, 인프라 조성에 14.7%, 정주환경 강화에 10.3%의 순으로 사업비가 편성되었으나, 상권활성화 프로그램에는 1.8%, 공동체활성화 프로그램 1.1%, 주민역량강화 사업 1.7%에 그쳐 중심시가지형에도 불구하고 소프트웨어에 기반한 상권활성화 보다는 물리환경적 재생에 초점이 맞추어져 있다는 것을 확인 할 수 있다.

끝으로 지자체별로 살펴보면 2017년에 선정된 천안중심지사업(2017)중 특화공간 구축개선에 90.3%의 사업비가 편성되었는데, 이는 도시재생어울림센터, 캠퍼스 타운, 복합문화센터의 건축비가 전체

사업비의 90%이상을 차지하고 있기 때문이다. 또한 공주시의 사업(2019)은 중심시가지 임에도 불구하고 기반시설 보다는 지역특화와 상권활성화에 편중되어 계획이 수립되었는데, 이는 양호한 기존의 인프라를 활용하면서 대부분의 사업을 경제환경 개선에 초점을 맞추었기 때문이다. 이밖 에도 논산시의 재생사업 (2019)은 도시재생 부문과 주요 전략들이 다양하게 계획되었으며 사업비도 상대적으로 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다.

표 6. 대규모 사업비용 (마중물 사업비 200억 이상)

구성 측면	계획 부문	주요전략	지방자치단체					비용 합계 · 평균 비율	비용합계 · 1,317억대비 비율(%)	
			천안시	논산시	보령시	공주시	천안시			
			중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	일반 근린			
생활 환경	기반 시설	인프라 조성	9.9	1.2	125		45.3	181.4	205.1	386.8
		생활편의 공간제공	2.8%	0.3%	34.9%		20.9%	14.7%		
	주거 환경	주거환경 개선정비	9	14.7				23.7	181.7	29.37%
		정주환경 강화	2.5%	5.9%				4.2%		
		주거환경 개선정비	4.0	15.4			40	59.4		
		정주환경 강화	1.1%	6.2%		41.0	52	122.3		
경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	7.8	11.5	10	41.0	52	122.3	786.1	889.7
		특화자원 연계추진	2.2%	4.6%	4.0%	16.9%	24.0%	10.3%		
		특화공간 구축개선	323.3	193.5	11.6	141	68	737.4		
	상권 활성화	상권활성화 공간구축	90.3%	77.4%	4.6%	58.3%	31.3%	52.4%	59.69%	
		상권활성화 프로그램	4	1.5	41.2	2		48.7		
		상권활성화 프로그램	1.1%	0.6%	16.5%	0.8%		4.8%		
공동체 활성화	거버 넌스	지원조직 구성운영			43.8	51	94.8	103.6	67.56%	
		공동체 활성화 프로그램			17.5%	21.1%	19.3%			
		공동체 활성화 프로그램		1.8		7	8.8			
	역량 강화	주민역량 강화 사업		0.7%		2.9%	1.8%	26.9		
		마을활동가 육성지원		5.2	9		7.7			21.9
		마을활동가 육성지원		2.1%	3.6%		3.5%			3.1%
역량 강화	주민역량 강화 사업		1			4	5	2.04%		
	마을활동가 육성지원		0.4%			1.8%	1.1%			
	마을활동가 육성지원		4.2			4.2				
사업비용합계			358	250.0	250	242	217	1317	100%	100%

3. 사업비용 실태분석 종합

이상의 소, 중, 대규모 도시재생사업의 비용 분석을 통해 도출된 결과를 종합하여 보면 다음과 같다. 충청남도 22개 사업대상지역의 마중물 사업비용은 총 3,961.3억 이었으며 총 비용대비 사업비 편성비율이 가장 높은 측면은 경제환경으로 61.25%를 차지하였고, 이어서 생활환경 31.9%, 공동체 활성화 6.68%로 나타나 공동체 활성화의 중요성에 대한 인식과 관련 전략이 부족하다는 것을 알 수 있다.

생활환경 측면을 살펴보면 사용비가 가장 많이 책정된 곳은 소규모 사업으로 전체 사업비의 35.74%를 차지하였으며 이어서 큰 차이는 없지만 중규모와 대규모 순으로 사업비 책정 비율이 높게 나타났다. 특히 소규모 사업에서는 기반시설 부문(인프라 조성, 생활편의 공간제공)(18.99%)이 주거환경(16.75%) 보다 다소 높은 사업비 편성비율을 나타냈지만 큰 차이를 보이지는 않았으며, 대규모의 사업도 기반시설 부문의 사업비 편성비율이 주거환경 보다 높은 것으로 조사되었다. 그러나 중규모에서는 주거환경 부문(18.2%)에 비해 기반시설의 편성비율(12.58%)이 매우 낮은 것으로 나타났는데, 이는 중규모 사업 실태분석에서도 살펴봐왔듯이 중규모에 해당하는 지자체가 대부분 기반시설을 위한 전략보다는 주거환경을 위한 재생전략을 다양하게 계획함에 따라 나타난 결과로 풀이 된다. 또한 주요전략을 보면 전반적으로 기반시설 부문의 인프라 조성과 생활편의 공간제공이 주거환경 부문에 비해 사업비 비중이 높았고, 특히 소규모 사업에서 이런 특성이 두드러지게 나타난다. 반면 중규모에서는 정주환경 강화전략의 비중이 높았고 대규모에서는 생활편의 공간제공에 대한 비중이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

표 7. 사업비용 실태분석의 종합

구성 측면	계획 부문	주요 전략	사업비 합계 및 총사업비(3,961.3억)대비비율			사업규모별 사업비 대비 비율												
			전략	부문	측면	전략			부문			측면						
						소	중	대	소	중	대	소	중	대				
생활 환경	기반 시설	인프라 조성	341.8	609.7	1,253.6	●	○	○	●	○	○	●	○	○				
			8.63%			267.9	○	○							○			
		6.76%	217.6	○			○	○										
	주거 환경	주거환경 개선정비		5.49%		643.9	○	○	●	○	●				○	○	●	○
				16.25%			426.3	○	○									
		10.76%	정주환경 강화	○		●		○										
경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	1,824.8	2,049.2	2,443.1	○	○	●	○	○	●	○	○	●				
			40.1%			224.4	○	○							○			
		5.66%	332.6	○			○	●										
	상권 활성화	상권활성화 공간구축		8.4%		393.9	○	○	○	○	●				○	○	○	●
				9.94%			61.3	○	○									
		1.55%	상권활성화 프로그램	○		○		○										
공동체 활성화	거버넌스	지원조직 구성운영	137.1	164	264.6	●	○	○	●	○	○	○	●	○				
			3.46%			26.9	○	○							○			
		0.68%	62.3	○			○	○										
	역량 강화	주민역량 강화사업		1.57%		100.6	○	○	○	○	○				○	○	○	○
				2.54%			38.3	○	○									
		0.97%	마을활동가 육성지원	○		○		○										
범례			● 사업비 비중 높음 ○ 사업비 비중 중간 ○ 사업비 비중 낮음															

사업비 편성비율이 가장 높은 경제환경 측면은 마중물 사업비가 200억 이상인 대규모 사업의 비율이 67.56%로 가장 높았으며, 이어서 중규모, 소규모 순으로 나타나 규모가 클수록 경제환경 재생에 대한 전략이 다양하고 사업비도 많이 편성되어 있음을 확인 할 수 있다. 도시재생계획의 부문을 살펴보면 사업규모에 관계없이 지역특화 부문(특화공간 구축, 특화자원 연계)이 평균 51.37%를 차지하여 9.94%의 상권활성화 부문(상권활성화 공간구축, 상권활성화 프로그램) 보다 사업비용이 월등하게 높았다. 특히 대규모 사업은 지역특화에 비해 상권활성화 프로그램에 7.87%의 적은 사업비 비중을 나타내어 사업규모가 클수록 많은 물리적 공간의 구축비용으로 사업비용의 편중이 심화되고 있음을 보여준다. 또한 경제환경 측면의 주요전략은 사업비 규모에 관계없이 특화공간 구축개선의 비중이 가장 높았으며, 상권활성화 공간구축, 특화자원 연계추진, 상권활성화 프로그램의 순 이었는데, 특히 상권활성화 프로그램은 중규모는 2.9%, 대규모는 1.8%밖에 편성되지 않아 규모가 클수록 소프트웨어적 도시재생을 통한 경제환경 재생이 어렵다는 것을 확인 할 수 있다.

끝으로 도시재생계획의 측면 중 사업비가 가장 낮게 편성된 공동체활성화는 대규모 사업에서 특히 낮은 비율(3.08%)를 보여주었는데, 생활환경 및 경제환경 재생을 위한 대형사업이 추진되다 보니 소, 중규모사업에 비해 사회문화적인 공동체 활성화에 대한 전략이 소홀해지고 이로 인해 사업비 책정도 낮은 것으로 분석되었다. 재생계획의 부문을 보면 소, 중규모에서는 거버넌스 구축에 5%이상의 사업비가 편성되었지만 대규모는 불과 2%의 사업비가 편성되었으며, 역량강화 부문도 1% 남짓 편성되어 절대적인 비용총액과 편성비중이 가장 낮았다. 이밖 에도 주요전략중 거버넌스 구축을 위한 지원조직 구성운영에 상대적으로 높은 편성비중을 나타냈으며, 이어서 주민역량강화 프로그램 강화에 대한 비중이 높았다. 이는 22개 전체 사업대상지에서 전반적으로 지원조직 운영지원과 주민역량강화를 위한 전략을 보다 다양하게 수립하였기 때문으로 풀이 된다.

IV. 근린형 도시재생 사업비용 조사분석 : 전문가 설문조사

1. 조사방법 및 대상

본 장에서 진행하고자 하는 근린형 도시재생 사업비용의 분석은 전문가의 설문결과를 토대로 이루어진다. 이론 및 보고서에 기반한 도시재생 사업비용의 분석은 자료에 의한 것이므로 통계적 차원에서는 현황과 특성을 파악 할 수 있으나 실제 사업에서 이루어지고 있는 사업비용의 집행경도와 집행 과정상의 문제점 등에 대해서는 확인 할 수 없다. 따라서 본 장에서는 2017-2021년에 선정된 충청남도 도시재생 뉴딜사업에 직접 참여하여 사업비를 집행한 경험이 있는 도시재생센터장, 현장지원센터 요원, 담당공무원 및 도시재생지원센터(HUG) 담당자를 대상으로 전문가 설문을 진행하여 신뢰성을 높이고자 하였다. 설문조사는 2023년 2월 1일 ~ 10일(10일간)까지 사전에 연락을 취해 내용을 설명 한 후 온라인으로 실시하였다. 설문지를 송부한 인원은 총 63명 이었으나 설문결과를 데이터화 시키는 과정에서 답변의

일관성이 낮다고 판단되는 8건을 제외하고 최종적으로 55부를 회수하여 약 87%의 유효 부수를 분석에 활용하였다.

표 8. 전문가 설문대상자 현황

구 분	구성 및 내용					
	직업	교수(센터장)	재생지원센터요원	담당 공무원	HUG 담당자	기타
8		24	15	8	0	
학력	학사	석사	박사	기타		
	22	20	13	0		
경력	10년 이하	11-15년	16-20년	21-25년	26-30년	30년 이상
	21	14	7	5	5	3

설문 응답자 55명에 대한 응답자 기초분석 결과 직업은 교수(센터장) 8명(14.5%), 재생지원센터요원 24명(43.6%), 도시재생 담당 공무원 15명(27.2%), 도시재생지원기구(HUG) 담당자 8(14.5%)명으로 구성되어 있다. 최종 학력은 박사 13명(23.6%), 석사 20명(36.4%), 학사 22명(40.0%)으로 파악되어 석·박사의 비율이 전체 50%로 매우 높게 나타났다. 또한 도시재생과 직간접적으로 관련된 전문경력은 10년 이하 21명(38.1%), 11-15년 14명(25.4%), 16-20년 7명(12.7%), 20년 이상(23.6%)으로 비교적 높은 것으로 파악되었다.

한편 설문내용은 전장에서 도출한 도시재생 계획체계인 구성측면, 계획부문, 주요전략별로 재생사업 비용의 할당비율을 예산할당법(Budget Allocation Survey)⁹⁾의 방식을 이용하여 답하도록 하였다. 이어서 설문자가 실제 참여하였던 도시재생 사업에 대하여 사업비용의 집행정도(70% 초과, 30-70%, 30%미만), 사업비 집행지체의 원인(계획변경, 토지문제, 주민민원, 행정절차) 및 사업비용 증감요구(30%초과 증액, 10-30% 증액, 10-30% 감액, 30% 이상 감액)에 대한 설문을 진행하였으며, 결과는 엑셀프로그램을 이용하여 분석하였다.

2. 설문 조사 분석

1) 재생사업 비용 할당비율

① 도시재생계획 측면 및 부문

9) 예산 할당은 각 부서가 전략 및 계획을 실행하기 위해 정해진 예산을 각 부서가 항목당 지출할 수 있는 승인된 최대 금액을 배분하는 것이다. 예산할당법은 예산의 재량 지출을 줄이고 할당된 예산에 대해 보다 효율적으로 운영함으로써 예상 투자 수익(ROI)을 극대화하기 위한 지출에 대한 전략적 로드맵을 일컫는다. 해당 부서에 할당된 일정 비율의 예산은 상위의 승인 없이 회계 기간 동안 부서의 책임하에 집행되며, 예산집행 모니터링을 통해 평가받고 차기 예산 할당할당에 참고하게 된다. 따라서 예산집행의 효율성을 높이는 장점이 있으나 예상수익을 극대화하기 위해서는 예산집행의 제약요인도 고려되어야 한다. 본 고에서는 전체를 100으로 보고 항목별 해당비율을 전문가의 판단에 의해 기술하도록 설문지를 작성하였다.

생활환경 측면의 재생사업비용 할당비율은 평균 35.36%로 가장 높았으며, 경제환경 32.9%, 공동체활성화 31.72%의 순으로 조사되어 전문가들은 주민의 일상생활과 가장 밀접한 생활환경을 보다 중시하고 있음을 알 수 있다. 총 6개의 부문별로 보면 생활환경 측면의 주거환경과 기반시설부문에 각각 18.27%와 17.09%의 사업비 할당비율을 보여 부문 중 가장 높았으며, 상권활성화와 역량강화가 뒤를 잇고 있다. 또한 공동체활성화 측면의 거버넌스와 경제환경 측면의 지역특화 부문은 15%에 불과한 사업비 할당비율을 보여주고 있다. 그러나 전체적으로 보면 6개의 부문이 15%-18%의 비율로서 부문간 차이가 두드러지지 않고 비교적 고른 비율분포를 나타내고 있다.

② 도시재생계획 주요전략

총 12개의 주요전략에 대한 사업비용 할당 비율은 생활환경 측면의 전략 등의 비용투입 요구가 강하였으며 이어서 경제환경과 공동체활성화의 순으로 조사되었다. 총 12개의 주요전략별 사업비용 할당비율을 분석해 보면 먼저 생활환경 측면의 주거환경 개선정비가 8.96%로 전체 전략 중 비율이 가장 높았으며, 이어서 기반시설 부문의 생활편의 공간제공이 약 9.27%를 차지하였고 정주환경 강화는 9.33%를 차지하여 전략간 큰 차이점은 나타나지 않고 있다. 경제환경 측면을 보면 상권활성화 공간구축이 9.38%로 가장 높았으며, 이어서 상권활성화 프로그램의 할당비율은 8.45%를 차지하여 경제환경 개선을 위해서는 상권을 활성화 시키는 전략이 우선시 되어야 한다는 것을 알 수 있다. 또한 공동체활성화 측면에서는 주민역량강화의 비중이 가장 높았으나 전체적으로 7.2-8.4%의 범위내에서 할당비율이 나타나 전략간 편차가 적었다. 반면 기반시설 부문중 인프라 조성은 7.8%로 예상보다 낮아 중소도시의 재생특성을 반영한 결과로 풀이되며, 지역특화를 위한 특화자원 연계추진과 지원조직 구성운영은 가장 낮은 비율을 나타냈다.

2) 주요전략별 비용투입 우선순위

주요전략별 사업비용 투입 우선순위를 분석한 결과 생활환경 측면의 순위가 가장 높았으며, 이어서 경제환경, 공동체활성화 순으로 비용이 투입되어야 한다고 전문가들은 판단하였다. 주요 전략별로 보면 생활환경 측면의 전략들은 전반적으로 중상위 정도의 순위를 나타냈으나 주거환경 정비개선과 생활편의 공간제공은 각각 4.92와 4.49 순위를 기록하여 가장 높았으며, 인프라 조성은 7.25를 기록하여 전문가들은 도시계획 시설보다는 생활밀착 관련시설 및 주거환경의 중요성을 강조하고 있음을 확인하였다.

경제환경 측면에서는 상권활성화 공간구축과 특화공간 구축개선 등 물리적 공간 강화가 상권활성화 프로그램이나 특화자원 연계추진 보다 다소 높은 수치를 기록하여 투자 우선 순위가 앞섰는데, 이는 앞서 살펴본 도시재생계획체계별 사업비 할당비율의 결과와 맥을 같이 한다. 특히 지역특화자원 부문 중 특화자원 연계추진은 경제환경 측면중 사업비 투입순위가 가장 낮은 것으로 평가되고 있다. 또한 공동체활성화 측면의 전략들은 전체적으로 6.7-8.0의 가장 낮은 순위를 보여주었으며, 이들 중 주민역량 강화전략은 상대적으로 높은 우선순위였던 반면 지원조직 구성운영은 12개의 전략중 사업비 투입순위를 가장 낮게 평가되었다.

표 9. 도시재생 사업비용 할당비율 및 전략별 우선순위

구성측면 (100% 대비 비율)		계획부문 (100% 대비비율)		주요전략		
				(100% 대비비율)		평균순위 (전체순위)
생활환경	35.36	기반시설	17.09	인프라 조성	7.81	7.25 (9)
				생활편의 공간제공	9.27	4.49 (2)
		주거환경	18.27	주거환경 개선정비	9.30	4.92 (1)
				정주환경 강화	8.96	5.36 (3)
경제환경	32.90	지역특화	15.07	특화공간 구축개선	7.89	6.52 (6)
				특화자원 연계추진	7.18	7.58 (11)
		상권활성화	17.83	상권활성화 공간구축	9.38	6.09 (4)
				상권활성화 프로그램	8.45	6.27 (5)
공동체 활성화	31.72	거버넌스	15.09	지원조직 구성운영	7.25	8.05 (12)
				공동체활성화 프로그램	7.83	7.32 (10)
		역량강화	16.63	주민역량 강화사업	8.49	6.76 (7)
				마을활동가 육성지원	8.14	7.23 (8)



할당비율 높음



할당비율 보통



할당비율 낮음

3) 주요전략별 사업비용 추진 정도

도시재생 사업의 주요전략별 사업비용의 집행정도를 분석하여 보면 전체적으로 상(70%이상)이 집행되었다는 답변이 가장 많았으며 이어서 중(30-70%), 하(30%이하)의 비율로 나타났다. 이는 사업이 대부분 완성 되었다기 보다는 대상사업의 선정시기가 2017-2021년까지 이다 보니 초기에 선정된 사업은 마무리 단계에 들어 나타난 현상으로 볼 수 있다. 사업비 집행이 상인 사업은 대부분 생활환경과 경제환경 측면에 집중되었으며 공동체활성화 측면에서는 집행정도가 하라는 답변의 빈도가 상대적으로 높게 나타났다. 특히 인프라 조성과 특화공간 구축개선 전략은 사업비 집행정도가 상 또는 중이라는 답변이 강하게 나타났는데, 이는 인프라의 특성상 건설기간이 많이 소요되는 것에 원인이 있기 때문이다. 또한 공동체활성화 중 지원조직 구성운영과 마을활동가 육성전략은 집행정도가 하라는 답변이 많아 주요전략들 중 집행정도가 가장 뒤처지고 있음을 확인 할 수 있다.

재생사업이 지체되었을 경우의 원인으로서는 주민민원이 월등하게 높았으며 이어서 행정절차의 지연과 토지관련 문제의 순으로 답하였다. 계획변경으로 인한 사업지체는 거의 이루어지지 않아 무시해도 되는 수준이었는데, 이는 계획변경이 있으나 상위기관과 협의하에 일정 및 비용을 조정하기 때문으로 판단된다. 또한 토지문제가 지체원인인 경우는 물리적 공간이다 보니 자연스럽게 인프라 조성, 생활편의 공간 제공 및 특화공간 구축개선 전략에 집중되어 있음을 알 수 있다. 주민민원이 강한 사업집행의 원인인 경우는 상권활성화 프로그램, 공동체활성화 프로그램 및 주민역량강화 전략인 것으로 조사되어 물리환경이 아닌 기타 부문에서도 다양한 주민민원이 도출되고 있음을 확인 할 수 있다. 그러나 도시시설인 인프라 조성 및 특화공간 구축의 민원은 상대적으로 적었는데, 이는 이러한 시설이 토지 관련자 보다는 일반 주민들이 실제 혜택을 보기 때문일 것으로 판단된다.

이밖에도 행정절차가 주요 지체원인으로 답한 전략은 특화공간 구축과 상권활성화 공간구축 그리고 지원조직 구성운영 및 마을 활동가 지원전략으로 물리적, 사회적 차원의 구분 없이 나타나고 있다. 또한 생활환경 측면에서는 전략별로 비교적 고른 답변이 유도되었으나 경제환경 및 공동체활성화 측면은 전략별로 매우 큰 편차가 나타나고 있어 공통점을 발견하기 어려웠는데, 이는 사업별로 지체의 원인이 다양하기 때문으로 풀이된다.

한편 주요전략에 대한 사업비 증감요구를 보면 10-30%이상의 증액을 가장 많이 요구하였으며 이어서 30%이상, 10-30%감액 순으로 나타났고, 30%이상 감액은 없는 것으로 분석되었다. 30%이상 증액은 인프라 조성, 생활편의공간 제공, 주거환경정비 등 생활환경 측면에서 나타났으며 특화공간 구축개선 및 상권활성화 공간구축의 경제환경 분야에서도 높은 것은 분석되어 물리환경 관련 전략에 대한 사업비 증액요구가 강한 것을 알 수 있다. 반면 10-30%증액은 주로 지원조직 운영, 공동체활성화 프로그램, 주민역량강화사업 및 마을활동가육성지원 등의 공동체활성화 측면에서 집중적으로 강하게 나타났으며, 경제환경중 특화자원 연계 및 상권활성화 프로그램 등 사회적 차원의 재생전략에 대한 증액이 요구됨을 알 수 있다. 또한 사업비 감액에 대한 답변은 상대적으로 적었으나 경제환경 및 공동체활성화 측면에 주로 표출되었으며, 특히 상권활성화 프로그램 및 공동체활성화 프로그램, 주민역량 강화 등 에 대한 10-30%의 비용감액 요구도 존재하여 주민참여 및 역량강화라는 재생사업 본래의 취지와는 상반된 결과를 보여주고 있다.

3. 분석 결과 종합

1) 주요전략별 사업비용 비교

상기에서 분석한 도시재생사업의 주요전략별 사업비 할당비율과 투자 우선순위의 설문결과를 비교 해 보면 두 사항에 대한 큰 편차 없이 유사한 답변이 도출되어 유의미한 결과로 판단된다. 사업비 할당비율과 투자 우선순위가 모두 높은 전략은 생활편의 공간제공, 주거환경 정비 및 정주환경 강화였으며, 상권활성화 공간구축도 비교적 높은 순위를 나타내어 3개 전략들의 중요도가 가장 강한 것으로 분석되었다. 이는 모두 물리환경적 개선 중심의 재생전략으로 절대적인 사업비가 많이 들기도 하지만 우선 공간적 구성이 도시재생의 기폭제가 되기 때문으로 해석 할 수 있다. 반면 지역특화를 위한 특화자원 연계추진 및 거버넌스 지원조직 운영, 공동체 활성화프로그램 등 사업운영과 프로그램 관련 전략들은 할당비율과 투자 우선순위가 모두 낮게 평가되어 대조를 이룬다. 특히 기반시설부문의 인프라 조성은 사업비 투입비중과 투자 우선순위가 모두 낮게 평가되었는데 이는 도시재생의 특성을 이해하는 전문가들이 도시 인프라 보다는 다른 전략의 중요성을 강조한 것이라고 판단된다. 또한 일반적으로 매우 낮게 평가될 것으로 예상되었던 주민역량강화와 상권활성화 프로그램도 중정도의 순위로 평가하고 있어 이 부분의 전략적 중요성을 인식하게 된다.

2) 사업비용 추진 정도 비교

도시재생사업비용의 집행정도를 보면 상(70% 초과집행)이 압도적으로 우세하였으며 이어서 중과 하의 순이었는데, 이는 2017년 사업선정 이후 이미 6년이 지나 상당 부분이 완성되었고 가장 최근인 2021년의 사업도 3년차에 접어드는 것에 가장 큰 원인을 두고 있다. 해당 사업들의 주요 전략별 사업비 집행 정도는 전반적으로 상, 중, 하의 답변이 혼재되어 있어 유사성을 엿볼 수 있으며, 상과 하가 동시에 강하게 나타난 경우는 드물었다. 다만 공동체활성화 측면중 마을활동가 육성지원은 하(30%)의 답변비중이 상보다 많은 것으로 조사되어 마을활동가 육성전략의 신속한 집행이 요구되고 있다.

재생사업이 지체되었을 경우의 원인으로는 주민민원이 가장 높았으며 행정절차 지연과 토지관련 문제가 뒤를 잇고 있다. 열두 개의 모든 전략들은 두개 이상의 지체문제를 안고 있었는데, 특히 생활환경과 경제환경 측면에서는 민원, 행정, 토지 등 다양한 문제를 원인으로 평가하였으며, 공동체활성화 측면의 전략은 민원과 행정절차 등 두 가지의 지체 원인을 두고 있다. 또한 지원조직 구성과 마을활동가 육성지원은 행정절차를 지체의 원인으로 지목하였고 상권활성화 프로그램과 공동체활성화 프로그램 및 주민역량강화 전략은 주민민원이 강한 원인으로 분석되어 거버넌스 구축 및 주민역량 강화 등 사회적인 재생방안에도 상당한 주민민원이 존재하고 있음을 알 수 있다.

재생사업의 비용 증감요구는 10-30%이상의 증액을 가장 많이 요구하였으며 이어서 30%이상, 10-30%감액 순으로 나타났는데, 이는 사업비용의 정확한 계산에 근거 한다기 보다는 재생사업을 집행하면서 일정부분 증액의 필요성을 인식하고 답한것으로 판단된다. 전술한 바와 같이 30%이상 증액은 기반시설과 주거환경을 개선하는 생활환경 측면에서 강하였고 공간구축을 통한 경제환경 재생 전략에서도 높게 나타나 물리환경 관련 전략에 대한 사업비 증액이 요구됨을 확인하였다. 반면 공동체활성화 측면에서는 10-30%의 증액요구가 많아 중소도시 재생을 위한 공동체 회복의 중요성을 알 수 있다. 그러나 사업별로는 10-30% 감액요구도 동시에 나타났으며 특히 주민역량강화 전략은 감액요구의 답변중 비중이 가장 높았는데, 이는 현장을 경험한 전문가들이 주민역량 강화의 필요성은 인정하지만 사업비를 다른 전략에 전용하기를 바라는 차원에서 나온 결과라고 할 수 있다. 한편 30%이상 감액을 요구하는 답변은 없었는데 이는 연구의 취지를 충분히 이해하고 있는 전문가들이 모든 주요 전략이 나름의 의미를 갖고 이에 상응한 사업비 비중을 할당받아 사업이 진행되고 있다는 것을 인정한 결과로 해석된다.

표 10. 분석결과의 종합

구성 측면	계획 부문	주요 전략	사업비용 비교			사업비용 추진정도 비교								
			할당 비율	사업 우선	중요도	비용집행정도			사업지체원인			비용증감요구		
						상 70% 초과	중 30-70%	하 30% 미만	토지 문제	주민 민원	행정 지체	30% 이상 증액	10-30% 증액	10-30% 감액
생활 환경	기반 시설	인프라 조성	10	9	□	●	○	○	●	○	○	●	○	
		생활편의 공간제공	2	1	■	●	○	○	●	○	○	●	○	
	주거 환경	주거환경 개선정비	3	2	■	●	○	○	●	○	○	●	○	
		정주환경 강화	4	3	■	●	○	○	○	●	○	○	●	
경제 환경	지역 특화	특화공간 구축개선	8	6	□	○	○	○	○	○	●	○	○	○
		특화자원 연계추진	12	11	□	●	○	○	○	●	○	○	●	○
	상권 활성화	상권활성화공간구축	1	4	■	●	○	○	○	○	○	●	○	○
		상권활성화프로그램	6	5	■	●	○	○		★	○	○	●	○
공동체 활성화	거버넌스	지원조직 구성운영	11	12	□	○	○	○		○	●	○	●	○
		공동체활성화프로그램	9	10	□	●	○	○		★	○	○	●	○
	역량 강화	주민역량 강화사업	5	7	■	●	○	○		★	○	○	●	○
		마을활동가육성지원	7	8	□	○	○	●		○	●	○	●	○
비고			·사업비할당비와우선순위 일관성 ·생활환경 중요도			·상중하 고른 분포 ·공동체활성화전략 집행정도 낮음			·민원/행정지체 프로그램 전략 주민민원 월등			·경제환경/공동체 활성화 측면전략 감액요구 존재		
범례			■강 □약			● 답변빈도 강 ○ 답변빈도 약			○ 답변빈도 중 ★ 답변빈도 매우 강					

V. 결론 및 시사점

본 연구는 지방중소도시 근린형 도시재생사업의 마중물 사업비용과 관련하여 충청남도에서 진행중인 22개 도시재생사업의 사업비 집행실태와 문제점을 파악하고, 개별사업에 직접 참여한 전문가의 의견을 토대로 하여 도시재생계획의 전략별 사업비용의 할당비율 및 효율적 사용방안을 제시함으로써, 향후 중소도시의 근린형 도시재생의 사업비 집행의 방향을 제시하는데 목적을 두고 진행되었다. 연구의 결과를 도시재생 사업비용 실태분석과 사업비용 전문가 조사분석으로 구분하여 종합하면 다음과 같다.

1. 사업비용 실태분석

첫째, 도시재생사업의 사업비용의 편성비율은 사업비 규모에 관계없이 경제환경 측면에 가장 많이

편성되었고 이어서 생활환경, 공동체활성화의 순으로 나타났다. 또한 대규모 일수록 경제환경 측면의 사업비 비중이 증가한 반면 공동체활성화 측면은 비중이 적어 극심한 편차를 보여주는데, 도시재생의 의미를 고려하여 주민중심의 공동체 재생방안에 대한 논의가 더욱 활발하게 이루어져야 한다.

둘째, 도시재생계획체계의 부문은 지역특화, 기반시설, 주거환경의 사업비 비중이 컸으며, 경제환경 개선에 필수적인 상권활성화와 주민역량강화 부문의 비중은 적었다. 그러나 대규모에서는 경제환경 중 지역특화부문에 전체 사업비의 약 60%가 계획된 반면 거버넌스와 역량강화의 편성비가 적어 공동체활성화에 대한 고려가 부족한 것을 확인 할 수 있다.

셋째, 규모에 관계없이 사업비는 경제환경 측면의 특화공간 구축개선에 40-52%가 책정되어 월등하였으며 이어서 생활편의 공간제공, 정주환경 강화 등 생활밀착형 전략에 집중되어 있다. 이에 비해 거버넌스 구축과 역량강화 전략은 낮은 비중을 나타내 공동체활성화에 대한 전략이 부족하였으며, 특히 사업규모가 클수록 하드웨어적 재생에 초점이 맞추어져 있으므로 프로그램 중심의 재생방안에 대한 강화가 요구된다.

넷째, 군단위(청양, 부여, 예산)의 도시재생사업에서는 생활 및 경제환경 뿐 만 아니라 공동체활성화를 위한 재생계획이 상대적으로 많아 재생전략의 다양성을 엿볼 수 있다. 그러나 시단위(천안, 공주, 논산)의 대규모 사업은 특화공간 구축개선에 평균 64.3%에 이르는 많은 사업비용이 투입되면서 전략의 편중을 초래하고 있어 도시재생의 부문별로 다양한 전략수립이 요구된다.

2. 사업비용 조사분석

첫째, 도시재생 사업비용의 할당비율은 생활환경 측면이 평균 35.36%로 가장 높았으며, 경제환경 32.9%, 공동체활성화 31.7% 순이었고, 부문별로는 주거환경, 기반시설, 상권활성화 순으로 나타나고 있어 생활환경과 경제환경의 재생에 보다 많은 사업비가 투자되어야 한다는 것을 확인 할 수 있다.

둘째, 사업의 우선순위는 경제환경 측면은 상권활성화 공간구축과 특화공간 구축개선 등 물리적 공간 강화가 상권활성화 프로그램이나 특화자원 연계추진 보다 높은 순위를 기록하였으나 지원조직 구성운영 전략의 순위는 낮아 지역 특화형 도시재생의 운영과 관련된 전략의 강화가 요구된다.

셋째, 사업비 할당비율과 투자 우선순위가 동시에 높은 전략은 생활편의 공간제공, 주거환경 정비, 정주환경강화 및 상권활성화 공간구축이었는데, 이는 물리환경 중심의 재생전략이 절대적인 사업비가 많이 소요되지만 공간적인 구성이 도시재생의 기폭제가 되기 때문으로 풀이된다.

넷째, 기반시설 부문의 인프라 조성은 사업비 투입비중과 투자 우선순위가 모두 낮아 도시계획 시설보다는 생활밀착형 시설 및 주거환경의 중요성을 강조하고 있음을 확인하였으며, 주민역량강화와 상권활성화 프로그램은 중정도의 우선순위로 평가하고 있어 도시재생을 위한 프로그램의 전략적 중요성이 강조되어야 한다.

다섯째, 주요전략별 사업비용의 집행정도는 상(70%이상)이 가장 많았고 중(30-70%)과 하(30%이하)의 순으로 나타났으며, 집행정도가 상인 전략은 생활환경과 경제환경 측면의 인프라 조성, 생활편의공간 제공, 주거환경정비, 상권활성화 공간구축 등 물리적 전략에 집중된 반면 주민중심의 공동체활성화

측면은 집행정도가 저조하다는 것을 확인 할 수 있다.

여섯째, 주요전략들은 모두 두개 이상의 사업지체 원인을 안고 있었고 주민민원, 행정절차 지연, 토지관련의 순으로 분석되었으며, 특히 상권활성화 프로그램과 공동체활성화 프로그램, 거버넌스 구축 및 주민역량강화 전략도 주민민원이 주요원인으로 나타나고 있어 주민과 보다 밀접한 접촉과 이해를 구하는 노력이 요구된다.

일곱째, 기반시설과 주거환경 개선을 위한 물리환경적 재생전략은 30%이상의 증액요구가 강하였으며, 10-30% 증액은 공동체활성화를 위한 전략에 집중되어 있으나, 프로그램 관련 일부 전략에서는 10-30% 정도의 감액 요구도 존재하므로 사업비용 일부를 타 전략으로 전용하는 등 현장의 목소리를 담은 사업비용 비중의 재편에 대한 논의도 이루어져야 한다.

인용문헌

- 국토교통부, 2022. 「도시재생 사업신청 가이드라인」, 세종.
- 권혁신·방두완, 2021. “도시재생사업의 지속가능성을 위한 재원조달 방안 연구: 지역리츠제 도입을 중심으로”, 「도시재생」, 7(1): 8-9.
- 김영진, 2019. “도시재생사업의 초기사업비와 기반시설비용 조달을 위한 조세담보부 금융(TIF)적용에 관한 연구 : 서울시 가리봉 일대 도시재생활성화 지역을 중심으로”, 신한대학교 지식복지대학원.
- 김홍주·김륜희, 2016. “쇠퇴지역 재생을 위한 국비지원사업 개선방안 연구 : 도시활력증진 지역개발사업을 사례로”, 「도시행정학보」, 29(3): 63-90.
- 김홍주·임정민·윤정란·고지영·박병순, 2019. 인구감소시대 지방 중소도시 주거지실태 및 재생방향 연구, 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.
- 박세훈·조만석·송지은·임준홍, 2017. 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안, 세종: 국토연구원(KRIHS).
- 박소영·정소양·홍나은, 2020. 지역주도형 도시재생을 위한 재정·금융 지원체계 구축방안, 세종: 국토연구원(KRIHS).
- 박정은·임상연·송지은·김태영·강혜규·김륜희·박주영·조미향·진영효·양세훈, 2019. 국토균형발전을 위한 지속가능한 마을만들기 정책방안, 세종: 국토연구원(KRIHS).
- 서수정·정인아·진영효·임보영, 2022. “지역 인적자원의 활동특성이 중소도시 재생에 미치는 영향 분석”, 「도시재생」, 8(3): 5-7.
- 신우화·신우진, 2017. “도시재생사업 유형별 성과관리지표의 중요도에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로”, 「한국지역개발학회지」, 29(5): 39-5.
- 이정동·김영·홍성실, 2017. “AHP분석을 통한 도시재생사업 평가지표 연구: 도시재생선도지역 사업을 대상으로”, 「한국주거환경학회논문집」, 15(3): 333-348.
- 이용국, 2021. “지방중소도시 도시재생뉴딜사업 활성화요인 중요도에 관한 연구 - 전라북도 일반근린형을 중심으로”, 전주대학교 박사학위논문.
- 이삼수, 2016. 도시재생사업에서 지속가능한 재원조달 방안, 대구: 한국감정원.
- 이태희, 2020. 민간참여 도시재생사업 활성화 방안 - 마중물 사업으로 끝나는 도시재생을 넘어, 서울: 건설산업연구원.
- 장연준·이경환, 2017. “AHP분석을 활용한 도시재생 활성화지역 선정지표 개발”, 「한국산학기술학회논문지」, 18(1): 115-123.
- 조장수·엄수원·양지영, 2019. “도시재생뉴딜사업 일반근린형의 성과지표 중요도에 관한 실증 연구”, 「부동산정보」, 79: 50-66.

< 투고 2022.09.23., 1차심사 2022.10.09., 게재확정 2023.04.14. >