

도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스 체계 구축을 위한 기초연구

A Basic Study for Establishing Decision Making Governance System in Urban Regeneration

신 승 우* 이 지 혁** 이 준 성○***
 Shin, Seung Woo Lee, Jee Hee Yi, June-Seong

요 약

도시재생 개발사업은 다양한 참여주체가 존재하고 이해관계자의 구도가 복잡하며, 수많은 프로젝트들이 복합적으로 연결되어 있다. 또한 다양한 이해관계자간의 추구 효익(benefit)이 충돌하여 서로 다른 목표를 추구함에 따라 다양한 커뮤니케이션 경로와 복잡한 의사결정 구조를 가지게 된다. 이에 따라 프로세스 단계별 발생하는 무수한 양의 의사결정 업무와 복잡한 구조는 도시재생 사업의 기간을 연장시키고 효율성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 이에 도시재생 개발사업의 효율적 의사결정을 지원하는 “의사결정 거버넌스” 체계를 구축하기 위한 기초연구로서 도시재생개발사업의 업무 분석과 거버넌스 개념의 문헌고찰을 바탕으로 도시재생 개발사업의 의사결정 특징을 분석하고, 이를 통해 도출된 도시재생 사업의 의사결정 거버넌스 구성요소를 조합하여 “도시재생 사업의 의사결정 거버넌스 체계”의 개념도를 제시하였다.

키워드: 도시재생 개발 사업, 의사결정 거버넌스, 의사결정 거버넌스 구성요소

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

도시재생 개발사업은 다양한 참여주체와 복잡한 이해관계자의 대립구도, 복잡한 업무 프로세스로 인해 관리의 어려움을 겪어오고 있다. 또한, 다양한 이해관계자간의 추구 효익(benefit)이 상충하여 서로 다른 목표를 추구함에 따라 다양한 커뮤니케이션 경로로 인한 복잡한 의사결정 구조를 가지게 된다. 이에 따라 발생하는 각 프로세스 단계의 무수한 양의 비정형화된 의사결정 업무와 이해관계는 도시재생 사업의 기간을 연장시키고 효율성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

따라서, 이러한 도시재생 개발사업의 성공적인 수행을 위해서는 참여주체간의 구도를 체계적으로 정립하고 적시에 최적의 의사결정을 내릴 수 있는 의사결정 거버넌스의 체계가 요구된다. 도시재생 개발 사업은 민·관이 함께 주도

해 나가는 사업이기 때문에 공익을 내세운 관 주도의 하향식 개발정책은 사적 재산권을 침해하여 주민의 반발에 부딪히게 되고, 개발업체와 주민 편에서 경제논리에 치우친 개발정책은 난개발의 부작용을 낳을 수밖에 없다(이종열, 인천신문). 이것은 곧 지역사회 구성원인 시민과 시민단체, 그리고 기업과 전문가 등이 참여하는 새로운 형태의 의사결정 패러다임의 도입을 요구한다. 따라서, 본 연구에서는 도시재생 개발사업의 새로운 개발 패러다임인 거버넌스의 개념을 도입하여 효율적인 의사결정 거버넌스의 체계를 구축하기 위한 기초 연구를 진행하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

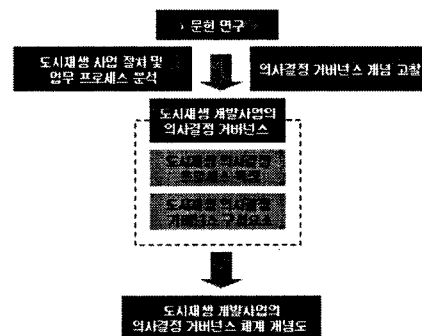


그림 1. 연구의 흐름

도시재생 개발사업에 있어 업무 프로세스 각 단계에서의 적정한 의사결정은 다음 프로세스로의 이행을 위한 필수

gigsbunny@hotmail.com

zehele@hotmail.com

전제요건이 된다. 따라서, 프로세스 단계별 효율적 의사결정을 지원하기 위해, 본 연구는 도시재생 개발사업의 업무 프로세스 절차를 통한 의사결정 프로세스의 특징을 분석하고, 의사결정 거버넌스의 구성요소를 도출하여 도시재생 개발사업의 효율적인 의사결정 거버넌스체계의 개념을 도출하는 것으로 한정한다.

2. 예비적 고찰

2.1 도시재생 개발사업의 절차 및 업무

도시재생을 위한 개발사업은 현재 국내 제도적 측면에서 '도시재생비축진을 위한 특별법'에 따른 재정비 촉진사업으로 볼 수 있다. 재정비 촉진사업은 4개의 관련법¹⁾에 따라 7개의 사업으로 분류(그림2)되어 있으며 그 중에 도시환경 정비사업에 관한 시행단계별 업무를 정리하면 표1과 같다.



그림 2. 도시재생 관련사업 및 제도(법)현황

'도시및주거환경정비법'에 따른 사업시행절차를 정리하면 도시환경정비사업은 사업준비-시행 I-시행II-완료의 4단계의 순서로 진행되며 각 단계는 크게 2단계의 시행절차로 구분해 볼 수 있다. 시행절차마다 종속된 하위 업무프로세스의 총합이 60여개로 거대한 업무체인을 형성한다. 지방자치단체마다 하위 업무프로세스의 항목과 순서에 운영상의 차이가 존재할 수 있으나, 일반적인 도시환경정비사업의 시행절차업무프로세스는 표1²⁾와 같이 구성된다.

표1. 도시환경정비사업의 시행절차업무프로세스

시행단계	시행절차	시행절차별 하위업무프로세스
사업준비 단계	기본계획 수립	기초조사->기본계획(안)작성->주민공람 및전문가의견청취->관계행정기관협의->지방도시계획위원회 심의->경비기본계획 승인(변경)->지방자치단체공보고시->국토해양부장관보고
	정비구역 지정	기초조사->정비계획(안)작성->주민공람/광고->지방의회 의견청취->정비구역지정신청->지방도시계획위원회 및 건축위원회 공동심의->정비구역지정/변경결정고시->주민설명회->국토해양부장관보고
시행단계 I	추진위원회 승인 조합설립인가	가칭추진위원회 구성->동역서 장구->추진위원회승인신청->추진위원회 승인->창립총회->동역서 장구->조합설립인가신청->인가->공동사업시행자선정->시공사 선정->통지/업감
	직권/시행지정	사업계획수립->시행지정->지방행정고시->시공사 선정->통지/업감 사업의 대행계시 결정, 고시->통지
시행단계 II	사업시행인가	타 법령에 의한 심의 및 평가 등->사업시행계획수립->사업시행인가신청->공람광고 및 의견청취->사업시행인가/변경인가->사업시행인가고시
	관리저분계획인가	분담신청의 통지/광고->분담신청->중견자산가격/중추자산추진혁신청->관리저분 계획의 수립->조합총회 의결->공람 및 의견청취->관리저분계획인가신청->인가->고시->홍보/통지->수용/사용->이주->철거
완료단계	확공 및 분양	확공준비->시공보증->착공신고->분담계획작성->인주자모집승인신청->토지소유자분담/일련번호
	사업의 완료	준공인가신청->준공검사 실시->준공인가 및 공사완료고시->확공착공 및 토지소유자분할->이전고시/보고->등기속력->조합의 청산 및 해산

- 1) 도시및주거환경정비법, 도시개발법, 재래시장육성을 위한 특별법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률
- 2) 도시및주거환경정비법, 시행령, 시행규칙 2008년3월28일

2.2 의사결정 거버넌스 개념 고찰

의사결정 거버넌스의 개념 정의를 내리기에 앞서 먼저 거버넌스(Governance)에 대한 정의가 필요하겠다. 거버넌스의 개념은 매우 다양한데, 먼저 사전적 정의를 보면, "통치의 행위, 과정 및 권력 또는 정부"(American Heritage Dictionary), "통치나 권위를 적용 대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식 또는 규제 체제"(Oxford English Dictionary)로 정의되고 있다.³⁾

Rhodes(1997)는 거버넌스의 개념을 상호의존성, 자원의 교환, 게임의 규칙, 그리고 국가로부터 상당한 자율성을 가진 자기조직적인 조직간 네트워크로 정의하였다.⁴⁾

Kooiman(2003)은 거버넌스를 정부와 사회의 일방적이고 독단적인 관계에서 정부와 사회가 하나로 되어 상호작용하는 관계로 변해가는 것이며, 역동성, 복합성 그리고 다양성을 중요한 개념으로 보고 특히 시스템적 관점에서 사회·정치적 거버넌스에 대해 관심을 가지고 공동경영, 공동방향 설정, 공동지침처럼 거버넌스를 구체화시키기 위한 조건, 특성, 기회 등으로 정의하고 있다.⁵⁾

하지만 거버넌스를 이해하는 접근방향은 개별 학문분야의 특성과 관심영역에 따라 다양하게 해석되고 있어 일관된 해석이 정리되지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 거버넌스에 대한 기존 연구들의 개념정의를 바탕으로 거버넌스를 "참여 구성원간의 상호작용과 정해진 룰에 의해 작동되는 자율적인 메카니즘 및 제도"로 이해하겠다.

거버넌스는 분석수준에 따라서 다음의 표2와 같이 분류된다.⁶⁾

표2. 분석수준에 따른 거버넌스 분류

글로벌(Global) 거버넌스	국가간 협력과 문제해결을 지향
지역(regional) 거버넌스	국가간 지역공동체를 중심으로 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제 해결을 모색
로컬(local) 거버넌스	지역공동체에서 주민참여와 지역발전을 모색
국가(national) 거버넌스	개별국가 내부에서 새로운 국정운영 방안을 탐색
사이버(cyber) 거버넌스	가상공간을 통해 형성되고 운영

- 3) 서순탁(2008), 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구,
- 4) R.A.W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability(Buckingham: Open University Press, 1997) p.15
- 5) Jan. Kooiman, Governing as Governance(London: Sage Publication, 2003), p.4; 최영출 외 6명, 지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스(서울:대영문화사, 2006), p.26
- 6) 최성욱(2004), 거버넌스개념에 대한 비판적 고찰, 정부학연구 10(1)

위의 분류에 따르면 도시재생 개발사업은 지역공동체에서 주민참여와 지역발전을 모색하는 로컬(local) 거버넌스의 형태로 분류될 수 있다.

따라서, 본 연구에서 다루는 의사결정 거버넌스의 개념은 도시재생 개발사업이라는 로컬 거버넌스의 틀 안에서 관리적 의미로 사용되는 세부 거버넌스 요소로 볼 수 있다. 또한, 앞서 살펴본 거버넌스 개념 정의를 통해 의사결정 거버넌스는 “프로세스 진행 과정에서 발생하는 이해관계자간의 지속적인 상호 협력적인 의사결정 메카니즘”으로 정의될 수 있겠다.

3. 도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스

3.1 도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스 도입 필요성

예비적 고찰을 통해 얻어진 도시재생 사업의 절차분류를 통해 도시재생 사업의 업무 프로세스를 파악 할 수 있다. 그러나, 절차상에는 드러나지 않은 무수히 많은 의사결정의 단계는 프로세스의 진행에 따라 더욱 방대해지고 복잡해져서, 결국 도시재생 사업의 기간을 연장시키고, 사업의 효율성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있다. 따라서, 각 업무 단계에서 발생하는 의사결정 요소를 도출하고, 기준과 체계를 정립함으로써 사업 진행의 명료성과 신뢰성을 높여 업무 프로세스의 최적화를 도모할 수 있겠다. 또한, 도시재생사업은 주민(조합), 기업, 정부 등이 참여하는 사업으로서 거버넌스의 핵심요소인 다양한 행위주체의 참여가 가능한 구조를 가지고 있다. 따라서, 도시재생 사업에서 의사결정 거버넌스의 도입은 프로그램 매니지먼트(Program management) 차원의 체계적 관리를 지원한다는 관리적 의미를 가질 수 있다.

3.2 도시재생 개발사업의 의사결정 프로세스 특징

본 절에서는 선행연구를 통해 얻어진 도시재생 업무 프로세스의 분석을 통해 의사결정 프로세스의 특징을 도출한다.

1) 관문적(Gateway) 성격의 의사결정 프로세스

도시재생 개발사업의 업무 프로세스는 선행업무와 후행업무간의 Input(기초조사자료), Output(보고서)등의 조건이 충족되어야만 다음단계로 진행될 수 있는 관문적 성격을 갖는다. 또한, 하나의 업무는 Activity의 연결로 구성되어 거대한 업무체인을 형성한다. 그리고 모든 업무는 의사결정기(기준정립, 보고서 등의 결과물 작성, 검토, 승인 등)이라는 업무를 포함하고 있다. 선행업무가 충족되지 못할 경우에는 다음단계로 업무가 진행되지 못하고, 이로 인해 업

무 지연이 발생하여 프로젝트 수행의 연장을 초래한다.

2) 비정형화된 의사결정

도시재생은 도시커뮤니티 유지 및 활성화의 과정적 활동으로서 이해관계자간의 합의형성 등 의사결정 시스템이 중시된다.⁸⁾ 하지만, 다양한 이해관계자간의 추구 효익(benefit)이 충돌하여 서로 다른 목표를 추구함에 따라 다양한 커뮤니케이션 경로와 복잡한 의사결정 구조가 발생하고 아직까지 체계적인 의사결정절차가 없는 실정이다. 이러한 비정형적인 의사결정체계는 사업의 일관된 전략과 목표를 흔들리게 하고, 결국 도시재생 사업의 발전과 성장을 저해하는 원인으로 작용할 소지가 높다.

3) 참여주체간의 갈등 구조

도시재생 개발사업은 민·관이 함께 사업을 이끌어 나가기 때문에 이해관계에 따른 많은 갈등요인을 갖고 있다. 복잡한 사업 프로세스에 대한 전문적 지식이 부족한 주민(조합)은 시공회사나 정부에 불신을 가지게 되고 이러한 불신은 갈등을 야기한다. 이에 따라 참여주체간 커뮤니케이션에 장애가 발생하고 이는 곧 사업진행의 지연을 초래하는 결과를 가져온다. 즉, 의사결정과정에 필요한 정보의 투명성을 확보하고, 참여주체간 공유할 수 있도록 하는 것이 전제되어야 한다.

3.3 도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스 구성요소

본 절에서는 앞서 살펴본 거버넌스의 정의와 도시재생 의사결정 프로세스의 특징 분석을 근거로 의사결정 거버넌스의 구성요소를 도출하고자 한다.

1) 의사결정 Criteria(게임의 룰)

거버넌스는 분권화를 전제로 한 개념이다. 하지만, 네트워크 참여주체간의 최적 의사결정을 지원하고, 효율적인 상호관리가 이루어지기 위해서는 의사결정 Criteria가 요구된다. 또한, 앞서 분석된 의사결정 프로세스의 특징에 따르면 도시재생 개발사업은 선행업무와 후행업무간에 Input, Output과 같은 조건이 충족되어야 다음단계로 진행될 수 있으며, 이를 Control하는 기준이 바로 의사결정 프로세스의 Criteria가 된다. 따라서 도시재생 개발사업의 관계 법령, 지침서, 매뉴얼 등을 기준으로 도시재생 개발사업의 법적 타당성을 확보하고, 의사결정 프로세스를 원활하게 진행시킬 수 있다.

2) 의사결정 주체

천현숙(2008)은 참여주체는 도시재생과 관련된 직간접적인 이해당사자를 의미하며, 일반적으로 주민, 전문가, 시민단체(NGO), 지방정부, 중앙정부 등으로 나누어 볼 수 있다고 정의하였다. 또한 도시재생사업은 다수의 이해관계자가

7) 본 연구에서 의미하는 의사결정은 도시재생 개발 사업의 특성에 따라 기준정립, 승인, 검토, 결과물(output)도출로 정의된다.

8) <http://www.kourc.or.kr/>, 도시재생사업단 홈페이지

참여하는데 이 중 조합은 개발이익의 극대화를, 시공사 및 설계사, 행정업무수행업체는 각 기업의 이익을, 행정관청은 제반계획 및 지역균형 발전을 우선시한다. 다음의 표3은 도시재생 사업의 참여주체를 정의한 것이다.

표 3. 도시 및 주거환경정비사업 참여주체

분류	참여주체의 구분		
	주민(조합)	기업	관청
참여 주체	-해당지역 토지 등 소유자 -해당지역 주민의 집합체(추진위원 회, 조합, 대표위원회 등)	-시행업체 -시공업체 -설계업체 -정비업체 -금융권(신협, 회 사)	-시/군청 -구청 -국토해양부

3) 지속적인 상호작용 (파트너십)

의사결정 거버넌스 안에서의 참여주체는 네트워크 구조 안에서 지속적인 상호작용을 통해 과업과 책임을 공유하고 문제발생시 단독으로 해결하기 보다는 함께 해결하여 역할 분담을 할 수 있다. 이 때 참여주체간의 신뢰 정도는 의사소통 정보의 투명성과 정보공유의 정도, 유통의 활발한 정도에 의해서 결정된다.

이상에서 도출된 구성요소들은 기존 이론연구로부터 나온 거버넌스의 특징요소인 '참여성', '자율성', '상호의존성'과 함께 의사결정 거버넌스 체계를 구성하게 된다.

4. 도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스 체계 개념도

3.3절에서 도출된 도시재생 개발사업의 의사결정 거버넌스 체계 구성요소들을 조합하여 분석된 구성요소간의 관계를 개념도로 제시하면 다음 그림3과 같다.

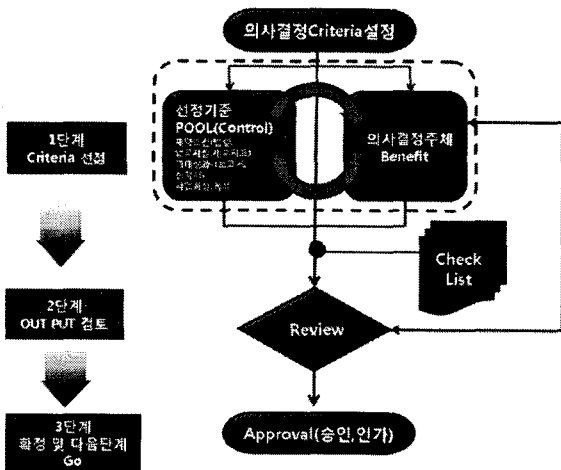


그림 3 의사결정 거버넌스 체계의 개념도

그림3은 3.3절에서 제시한 도시재생 개발사업에서 의사결정 거버넌스 체계의 구성요소들을 절차적으로 조합하여 구성한 것이다. 핵심절차는 1)시행절차별 하위 업무프로세스에서 단계별 Criteria선정 및 구체화 2)Check List를 토대로 한 Output 검토, 3)의사결정확정 및 다음단계 진행의 순서로 이루어진다. 1단계에서는 선정기준 Pool과 의사결정주체의 상호작용에 의해 Criteria를 선정한다. 선정기준 Pool의 구성은 법령, 업무지침, 세부지침과 같은 '계약조건' 요소, 보고서, 신청서와 같은 '기대성과'요소, 그리고 '해당사업의 목적, 특성'을 고려한 요소를 포함한다. 선정기준 Pool은 Control의 역할뿐만 아니라 의사결정주체가 참고하고 Benefit을 실현할 수 있도록 안내·지원의 성격도 가지고 있다. 그리고 의사결정주체에게 정보의 공유, 정보의 투명성을 확보하여 준다. 2단계에서는 설정된 기준에 의해 구성된 Check List를 토대로 Output을 검토한다. 여기서 Check List의 구성은 선행단계에서 선정된 Criteria를 토대로 검토요건과 검토절차제시로서 이루어진다. 3단계에서는 의사결정의 결과를 공지하고 다음단계로 진행하도록 해당 절차에 대한 업무를 완료한다.

상기 개념은 도시재생 사업시행시 의사결정업무에서 의사결정주체가 참고할 수 있는 표준선정기준 Pool장치와 사업특성에 따른 Check List의 형태로 제공될 수 있을 것이다. 이는 개념적인 과정에 있으므로 연구의 한계가 있으며, 사업시행과정에서 의사결정의 지연이나 번복을 예방할 수 있도록 참여주체 모두가 인지가 가능한 형태로 구현되어야 할 것이다.

5. 결론

본 연구에서는 도시재생 개발사업의 효율적 의사결정을 지원하는 "의사결정 거버넌스" 체계를 구축하기 위해, 도시재생개발사업의 업무 분석과 거버넌스 개념의 문헌고찰을 바탕으로 도시재생 개발사업의 의사결정 특징을 분석하고, 이를 통해 도출된 도시재생 사업의 의사결정 거버넌스 구성요소를 조합하여 "도시재생 사업의 의사결정 거버넌스 체계"의 개념도를 제시하였다. 본 연구의 주요결과는 다음과 같다.

- (1) 도시재생사업에서 의사결정 거버넌스 체계의 도입의 필요성을 정의하고 의사결정프로세스의 특징을 분석하였다.
- (2) 분석된 특징을 토대로 의사결정 거버넌스 체계의 구성요소를 도출하였다.
- (3) 도출된 구성요소를 절차적으로 조합하여 의사결정 거버넌스 체계를 구축하기위한 기초 개념도를 제시하였다.

본 연구에서는 기존에 정의되지 않은 도시재생사업에서의 의사결정 거버넌스 체계의 개념을 제시하고자 하였다. 그러나 연구수행이 개념적인 과정에 머물러 있어 연구의 한계가 있다. 또한 사업특성과 목적을 고려한 선정기준 Pool의 연구를 보완 진행함으로써 사업전체(프로그램)를 관리하는 상위레벨 뿐만 아니라 하위업무단위를 효율적으로 연결하는 의사결정 거버넌스 체계도 실제적이고 구체적으로 제시될 수 있을 것으로 기대한다.

9) 천현숙(2008), 커뮤니티재생과 거버넌스

참고문헌

1. R.A.W. Rodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability(Buckingham: Open University Press, 1997) p.15
2. Jan. Kooiman, Governing as Governance(London: Sage Publication, 2003), p.4; 최영출 외 6명, 지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스(서울:대영문화사, 2006), p.26
3. 서순탁(2008), 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구, 도시행정학보(한국도시행정학회 논문집), v.21 n.1(2008-04)
4. 최성욱(2004), 거버넌스개념에 대한 비판적 고찰, 정부학연구 10(1)
5. 천현숙(2008), 커뮤니티재생과 거버넌스, 대한건축학회지 제52권 제7호
6. 도시및주거환경정비법,시행령,시행규칙 2008년3월28일
- 7 <http://www.kourc.or.kr/>, 도시재생사업단 홈페이지

Abstract

There are many stakeholder whose interests against the rest and lots of complex projects in Urban Regeneration. Moreover, there are various communication routes and complex decision making structure because the benefits among stakeholder are conflict. Eventually, the lots of decision making task and complex structure cause inefficiency and delay of Urban Regeneration business. This Is a basic study for establishing decision making governance which help efficient decision making in Urban Regeneration. This study was conducted follow process. Through the analysis the Urban Regeneration process and literature study of "Governance", we characterize the decision making of Urban Regeneration, and based on that character we founded "decision making governance composition". Finally we suggest the "Decision Making Governance System Concept in Urban Regeneration"

Keywords : Urban Regeneration, Decision Making Governance, Decision Making Governance Composition
