

# 도시재생 입체복합공간 개발사업의 업무프로세스 최적화 및 표준화 연구

Optimization and Standardization of Management Process for Mixed-use Development in Urban Area



유 정 호 / 정회원, 광운대 건축공학과 전임강사  
Yu, Jung-Ho / Full-time Lecturer, Kwangwoon University  
myazure@kw.ac.kr

## 1. 서 론

최근 국내·외의 도시재생 사업은 주거, 상업, 업무, 공공, 문화, 여가 등이 복합되어 수평 및 수직적인 공간에 입체적으로 배치되는 입체복합공간 개발이 주류를 이룬다. 여기서 “입체복합공간개발”이란 “토지 및 도시 공간을 보다 효율적으로 활용하고 도시에 필요한 공원, 녹지, 보행 공간, 도로 등의 도시계획시설을 효과적으로 확보하기 위하여 주거, 업무, 상업, 문화 등 다양한 기능을 입체적으로 혼합하고 상호간 시너지 효과를 극대화하면서 한정된 도심에서 공간 구성기법 및 건설기술을 개발하는 것”<sup>1)</sup>으로 도시계획시설의 입체화와 용도의 복합화라는 두 가지의 의미를 포함한다.

이와 같이 다양한 용도의 여러 시설군을 복합적으로 그리고 수평·수직적으로 도시차원에서 형성하는 대규모 개발사업은 개별 시설군에 포함되는 모든 시설물의 요건을 만족시키는 동시에 공간의 활용성 또한 극대화시킬 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이러한 사업의 추진에 있어서는, 일반적인 단일 시설물 건설사업보다 더 많은 주체들이 참여하게 되며 이에 따라 참여주체들 간의 이해관계도 매우 복잡하다는 점, 이윤추구를 목표로 삼는 민간개발 영역과 공공성을 추구하는 공공개발영역이 혼재한다는 점, 운영 및 유지관리와 자산관리가 상대적으로 더 어렵다는 점, 그리고 각 시설물 건설사업의 독립적인 수행으로는 획득하기 힘든 도시차원의 이익(benefit)을 달성해야만 한다는 점 등에 따르는 여러



그림 1. 「생애주기 단계별 업무프로세스의 최적화 및 표준화 연구」의 목표

1) 한국건설교통기술평가원, 2007, 도시재생사업단 상세기획연구, 도시 재생사업단, p.357

어려움이 수반된다. 따라서, 지금까지 일반적인 건설사업에 적용되어온 사업관리(project management)의 관점이 아닌 종합사업관리(program management) 관점에서의 접근이 요구된다.

본 연구에서는 종합사업관리 관점에서 도시재생을 위한 입체복합공간개발 사업의 업무프로세스를 최적화·표준화하고 의사결정 거버넌스 체계를 구축하며 이를 전자매뉴얼로 구현하고자 한다. 이를 통해 업무수행 및 의사결정 과정에서 발생 가능한 잠재적 지연이나 비효율을 미연에 방지하고자 한다. 특히 전자매뉴얼의 구축을 통해 일련의 사업추진 및 사업관리 과정을 구조화하고 관련 데이터를 축적할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

## 2. 종합사업관리(program management)의 필요성

도시재생사업은 도심의 쇠퇴한 지역에서 토지 이용의 효율성 향상과 도시기능의 회복을 통해 도시환경을 개선하기 위하여 실시되어지는 사업으로서 기본적으로 신

개발이 아닌 기존 시가지를 재정비하는 사업이므로, 미개발지를 대상으로 하는 신개발 사업에 비해 이해관계자들의 수가 많으며 성격도 매우 다양할 수밖에 없다. 또한 도시환경정비사업과 같은 대규모 도시재생사업은 일반적으로 시행주체와 시행시기가 상이한 독립적인 다수의 개별 건설사업들로 구성되므로, 이질적인 개별사업 참여주체들이 하나의 개발방향과 목표, 규모, 내용 등에 합의하기에는 상당한 기간이 소요될 가능성이 높으며, 이와 같은 사업의 장기화는 곧 사업위험을 증대시키게 된다.<sup>2)</sup> 아울러 사업의 진행 과정에서도 전체 사업의 균형 있고 최적화된 관리를 위해 개별 건설사업의 효익이 조정될 수도 있다. 이러한 이유로 도시재생사업과 같이 다수의 개별사업들로 구성되는 대규모 건설사업은 기존 프로젝트 레벨의 사업관리(project management)로는 그 한계가 있으며, 보다 상위 개념인 프로그램의 레벨에서의 종합사업관리를 필요로 한다.

종합사업관리란 대규모의 장기 프로젝트 또는 여러 프로젝트가 동시에 진행되는 복합 프로젝트군을 총괄 관리하는 것으로, 개별 프로젝트를 별도로 관리할 경우

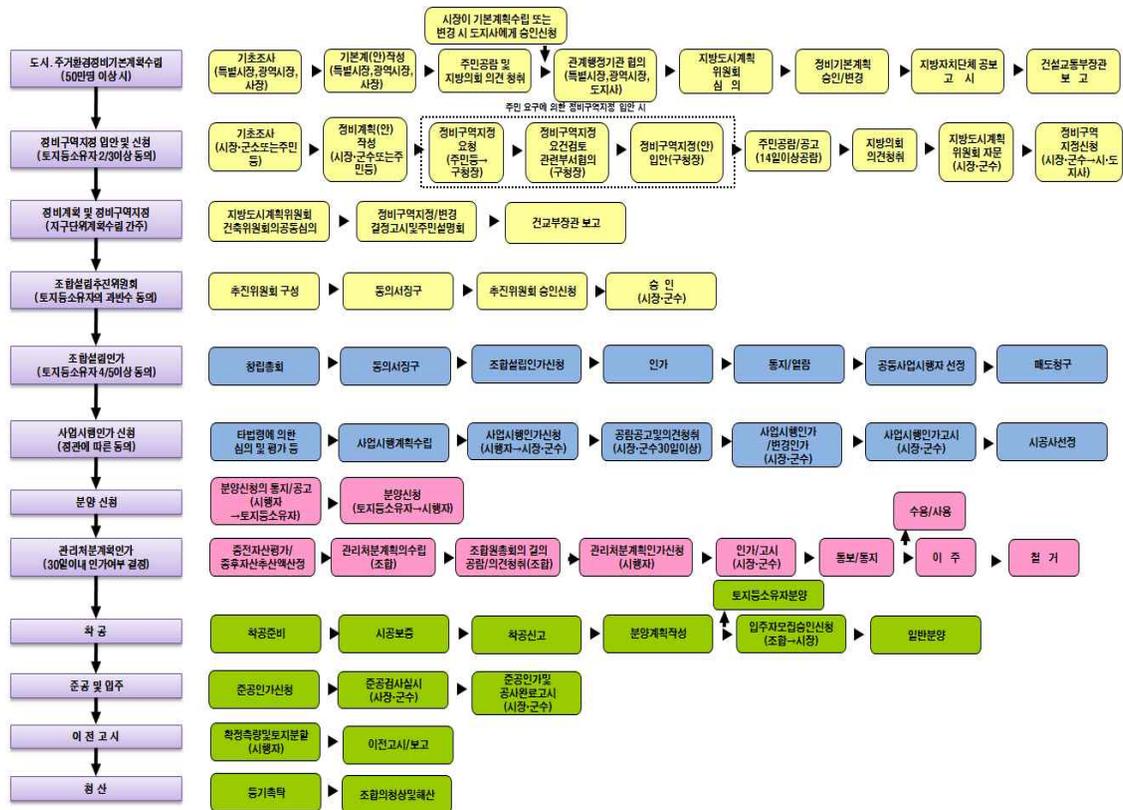


그림 2 도시 및 주거환경정비사업 시행절차

2) 오석진, 김준형, 2007.10, 금융기관의 도시정비사업 프로젝트 금융 참여시기 결정요인, 대한국토·도시계획학회지, 제42권 제 5호

에는 얻을 수 없는 보다 상위의 목표를 개별 프로젝트 목표 달성과 함께 추구하는 것이다. 즉, 사업관리의 상위에 있는 개념으로서, 다수의 하위 건설사업들을 종합적으로 연계하여 전체 사업의 전략적 목표와 이익 달성을 위한 집중화·조정화된 관리를 추구하는 포괄하는 개념이다. 이러한 종합사업관리에서의 세 가지 주요 관리관점은 효익(benefits), 참여주체(stakeholders), 그리고 프로그램 거버넌스(program governance)이다.

### 3. 연구의 주요 내용

#### 1) 생애주기 단계별 업무프로세스의 최적화 및 표준화

도시재생을 위한 입체복합공간 개발사업은 제도적 측면에서 도시및주거환경정비법에 따른 도시환경정비사업과 맥이 닿아있다. 도시및주거환경정비법에 따르면 도시환경정비사업은 크게 9~12개의 상위 업무프로세스로 구성되며, 이에 따라 60여개의 하위 프로세스로 구분될 수 있다(그림 2 참조). 이들 각각의 하위 프로세스들은 1~2단계 더 세분된 하위 프로세스로 분석될 수 있다. 따라서 이러한 전체 업무프로세스를 분석하여 최하위 단위에서의 업무프로세스를 표준화하고 이들 최하위 업무프로세스를 개별 사업의 특성에 최적화될 수 있도록 조합하여 해당 사업에 적용할 필요가 있다. 이러한 업무프로세스의 최적화 및 표준화는 여러 참여주체의 역할을 명확하게 함으로써 의사소통을 향상시킬 수

있으며, 궁극적으로는 사업 운영의 효율성을 향상시켜 사업기간의 단축에도 기여할 수 있을 것이다. 또한 업무프로세스의 최적화 및 표준화를 기반으로 한 시나리오별 다양한 프로그램 업무 프로세스 자료와 정보를 축적하여 향후 유사 프로그램 관리 업무에 활용 가능할 것이다.

#### 2) 업무프로세스별 의사결정 거버넌스 체계 구축

도시재생 입체복합공간 개발사업은 사업주체 및 이해관계자의 구도가 복잡하고 상대적으로 큰 사업규모와 긴 사업생애주기를 가지며, 개별 건설사업 간의 상호조율된 가치추구를 목표로 하는 대형 개발사업이다. 따라서 업무 프로세스 각 단계에서의 적절한 의사결정은 다음 프로세스로의 이행을 위한 필수 전제조건이 된다. 이러한 도시재생 입체복합공간 개발사업은 서로 다른 목표를 추구하는 다양한 참여주체가 관여되는 커뮤니케이션 경로를 가진다. 따라서 성공적인 사업의 수행을 위해서는 이러한 커뮤니케이션 경로 상에서 적시에 최적의 의사결정을 내릴 수 있는 의사결정 거버넌스 체계가 요구된다. 이러한 의사결정 거버넌스 체계의 구축을 위해서는 참여주체간 역할 체계와 정보흐름 및 정보관리체계가 구축되어야 하며, 업무프로세스별 의사결정기준 및 절차가 수립되어야 한다.

#### 3) 전자매뉴얼 개발

앞서 언급한 바와 같이 도시재생 입체복합공간 개발

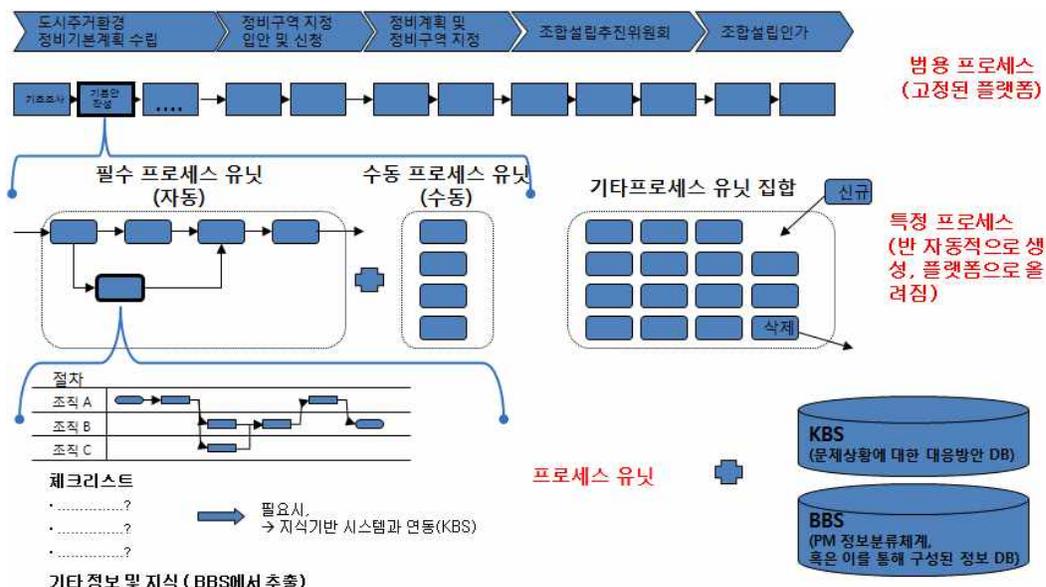


그림 3. 전자매뉴얼 프레임안



그림 4. 연구개발 로드맵

사업에는 상이한 업무스타일과 조직을 가진 여러 주체들이 참여하게 되며 많은 수의 업무프로세스가 장기간에 걸쳐 진행되고 다양한 커뮤니케이션 경로상에서 여러 의사결정상황이 전개되므로, 정규화된 업무수행 정보를 정확하게 전달할 필요성이 매우 높다. 따라서 본 연구에서는 업무프로세스의 최적화 및 표준화와 의사결정 거버넌스 체계의 구축 결과를 전자매뉴얼(IETM: Interactive Electronic Technical Manual)로 구현하고자 한다. 특히 본 연구에서는 개별 입체복합공간 개발사업의 특성을 원활히 반영한 업무프로세스 및 의사결정 거버넌스 체계의 구축을 위해, 그림 3과 같이 유니버설 프로세스<sup>3)</sup>를 바탕으로 특정 프로세스<sup>4)</sup>를 구성할 수 있는 플랫폼을 제공해줌으로써 사용자가 수행하고자 하는 프로그램에 맞는 프로세스를 구성할 수 있도록 한다. 이러한 프레임 구축으로서 다양한 도시재생 사업의 형태에 따른 프로세스의 구성을 가능케 해주며, 또한 개별 프로그램의 특성에 따라 수정 및 적용을 용이하게 해준다.

#### 4. 연구 추진전략 및 기대효과

본 연구는 사업단 전체의 연구기간인 1~8차년도 연구기간 중 2~7차년에 걸친 5년6개월에 걸쳐 수행된다. 그림 4의 연구개발 로드맵과 같이 Pilot Study를 통해 세부 연구내용을 검증하고 전자매뉴얼의 세부모듈을 개발한다. 업무프로세스 최적화 및 표준화와 의사결정 거

버넌스 체계의 구축 결과가 집약되는 전자매뉴얼의 시작품은 3년에 걸쳐 3개의 버전으로 개발되게 되며, 이를 Preliminary Test Bed를 통해 검증 및 보완한다. 최종 시작품이 개발되면 Main Test Bed를 수행하고 실용화에 앞서 Beta Test를 수행하여 최종 보완할 계획이다.

도시재생을 위한 입체·복합공간 개발사업의 경우 기본계획수립부터 사업의 청산까지의 전체 사업기간이 수년에 걸쳐 이루어진다. 도시환경정비사업의 경우 기본계획의 수립 단계에 소요되는 기간이 약 2년 정도이고 5년마다 특별시장/광역시장 또는 시장에 의해 10년 단위로 수립되어지는 장기 사업이다. 본 연구는 최종 Main Test Bed를 통해 연구내용을 검증하고 전자매뉴얼의 시작품을 보완하여 최종 목표를 달성하도록 계획되어 있으므로 실제 도시재생을 위한 입체복합공간 개발사업의 진행에 맞추어 Test Bed를 실시해야 한다. 따라서 본 연구의 기간 역시 6년여의 장기간에 걸쳐 계획되었다.

본 연구는 도시재생을 위한 입체복합공간 개발사업의 수행 과정에서 다양한 참여주체들이 최적의 의사결정을 내리는데 도움을 줄 수 있도록 프로그램관리(종합사업관리) 개념이 적용된 의사결정 거버넌스 체계를 구축함과 동시에 업무의 중복을 사전에 방지할 수 있도록 업무프로세스를 표준화·최적화하고, 이러한 업무프로세스와 의사결정 거버넌스 체계를 효과적으로 활용할 수 있도록 전자매뉴얼을 구축하고자 한다. 이렇게 함으로써, 사업 운영의 효율성 증대 및 사업기간 단축과 이에 따른 행정비용의 감소가 기대되며, 참여주체간의 의사소통 향상과 업무에 대한 역할 및 범위의 명확화로 참여주체들 간의 분쟁이 감소할 것으로 기대된다.□

3) 유니버설 프로세스(Universal Process) : 일반적인 도시재생사업에 적용할 수 있는 프로세스로 프로그램 관리의 패러다임이 변하지 않는 한 변화가 없는 프로세스이다  
 4) 특정 프로세스(Specified Process) : 특정 사업에 특화된 프로세스로 구체적인 업무 절차와 정보 및 지식을 포함하고 있는 프로세스이다