

제 1주제

도시재생사업 발굴·선정 절차 및 수립 방법

- 한상욱 박사(충남발전연구원) -

도시재생사업 발굴 · 선정 절차 및 수립 방법

한상욱(충남발전연구원 지역도시연구부장)

2 쪽



Contents

- 01. 주제발표 취지
- 02. 계획(planning)의 이해
- 03. 사업 발굴 · 선정 절차 및 방법
- 04. 주민참여형 계획수립시 고려사항

주제발표 취지 및 목적

- 도시재생정책의 가시화에 따른 전략계획, 활성화계획 수립 요구
 - 도시재생 전략계획, 도시재생 활성화계획의 방침
 - 도시재생 전략계획 : 10년 단위, 지방위원회 심의, 도지사 승인 또는 광역 확정
 - 도시재생 활성화계획 : 사업계획 중심, 지방위원회 심의, 도지사 승인 또는 광역확정
- 도시재생 계획수립시 주민참여가 전제된 상향식 계획수립의 요구
 - 도시계획의 목표와 성격이 행정 및 전문가 중심에서 관련 주체들간의 합의 도출 등으로 확대·변화
- 관련 지침 제시 후, 단기간동안 시행착오 최소화를 위한 효율적인 계획수립 방안 모색 필요
 - 현재 관련 계획수립지침은 미제시 상태이지만, 지침 제시 후 계획수립시에는 많은 시행착오 우려



도시재생의 내용적 변화에 대응한
상향식 계획수립 방안 모색으로 시행착오 최소화

계획(planning)의 일반적 이해

2.1 계획(planning) 개념의 이해

- 계획(plan): 바람직한 목표달성을 위해 가능한 수단의 선택과 동원에 노력을 경주하는 인간활동
 - 계획은 특정한 사건이나 사상의 발현을 의도(意圖)하는 것에서 시작
 - 의도는 **바람(preference)**, **가치판단(valuation)**의 속성을 포함
- 계획과정(planning): 목표설정에 따른 최적의 대안을 선택하는 일련의 과정
 - 목표 설정 : 주어진 미션에 의한 도달코자 하는 최종의 목적 설정
 - 주어진 목표설정을 위한 모든 수단(alternatives)의 열거
 - 각 수단이 초래할 결과를 예측해서 그 수단이 초래할 효과성(effectiveness)과 효율성(eficiency)을 판단
 - 최적 대안의 선택
- 계획과정상의 필요조건
 - 객관성 : 수단이 가져올 결과 예측의 객관성
 - 합리성 : 실질적 합리성(substantive rationality)과 수단적 합리성(instrumental rationality)의 합리적 · 계속적 연쇄과정
 - 반복적의 환류과정 : 추상적 목표 달성을 위한 계속적인 환류과정(feed-back)

2.2 합리적 계획과정의 주요 쟁점

- 합리적 대안 설정

- 계획실현의 최대 관건이며, 목표달성이 가능한 대안중의 최적 대안 설정
- 작성단계 : 모든 수단의 확인 → 대안의 평가 → 대안의 설정

- 계획과정의 합리적 통제

- 목표와 수단의 합리적 연쇄과정(ends-means chains)
- 계획과정의 합리적 통제 + 수단의 합리적 연계를 포괄

- 합리적 미래예측

- 계획의 구체적인 실현단계에서 모든 가능한 대안의 결과 분석의 사전 검토
- 가능한 모든 예측가능한 방법을 동원하되 부분적 정화(suboptimization)를 통해 합리성 확보
 - * 인간의 인식능력 한계, 사업대상의 본질적 속성, 경제적 타당성에 대한 회의 등에 따라 완전한 미래예측 불가능

03. 사업 발굴 · 선정 절차 및 방법

8 쪽

계획과정상 사업발굴과
사업계획 수립은
어떻게 해야하는가?

3.1 일반적인 계획수립 과정

○ 기본방향: 목표 설정 → 목표지표의 설정 → 기초조사 실시 → 사업발굴 및 사업계획

- 목표 설정 : 미래상을 목표로 제시하고, 정량적 수치로 목표 제시, **핵심과제 중심**
- 목표지표 : 도시재생 테마별 구분, 목표 지표 선정사유 정확히 설명
- 기초조사 : 객관적 자료를 토대로 조사, 목표-전략에 따른 차별화된 항목 조사

1. 계획의 개요	- 계획의 배경과 목적 - 계획의 성격과 역할 - 계획의 범위와 방법	4. 사업별 기본계획	- 사업별 타당성 조사 및 기본계획 수립
2. 현황과 개발여건	- 지역현황 및 특성분석 - 주민의식 및 수요조사 - 관련계획 검토 - SWOT분석 및 계획과제	5. 집행 및 관리계획	- 투자계획 - 재원조달계획 - 추진체계 개선계획
3. 기본구상	- 계획의 기본방향과 목표 - 추진전략 - 계획대상 사업의 선정 및 기본방향 설정	6. 개발효과 분석	- 사업별 경제성 분석 - 파급효과 분석

3.2 도시재생 사업 대상 및 설정 기준(안)

○ 도시재생지원사업은 크게 3분야로 구분

- 도시재생특별법상의 지원사업 : 국가 · 지자체 · 주민이 추진 · 제안하는 사업
- 타근거법에 의해 추진되는 사업 : 주거환경정비법, 도시개발법, 산업단지개발법, 향만법, 상점가육성법, 국제법, 경관법
- 그밖에 도시재생 필요사업 : 상업기반시설현대화, 산업집적지 경쟁력강화, 복합환승센터, 관광(단지) 조성, 고도보존육성사업 등

○ 활성화지역 설정 기준 및 우선순위

- 기존 커뮤니티를 유지할 수 있는 마을 · 공동체 단위의 활성화 지역 설정
- 주민조직, 사회적 자산 등 잠재력이 있는 곳
- 우선순위 : 관련계획과의 연계성, 삶의 질 제고, 실현가능성, 경쟁력(독창성) 등



추진가능한 모든 사업을 검토하되,
지역 커뮤니티에 기반한 실현가능성 검토 및 객관적 · 합리적 사업화 계획 수립

3.3 사업 발굴 기본방향

- 도시재생의 목표와 전략의 구체화

- 도시재생의 실제 추진가능한 목표를 세분하고, 이를 실현하기 위한 추진전략 구체화

- 지역산업육성 및 경쟁력 증대를 위한 개발거점 조성 및 기능 강화

- 지역의 지탱부문이 되는 농수산업, 특화산업을 위해 생산·가공·유통·판매·연구가 복합된 클러스터를 단계적으로 육성하기 위한 경제기반 강화

- 지역개발 효과의 극대화 및 주민의 삶의 질 향상에 적극 대응

- 도시재생에서 지역경제활성화는 중장기적 추진은 불가피
- 주민의 삶의 질 향상에 원동력으로 작용할 수 있는 사업의 선정**
- 해당 지역의 필수사업으로 조기에 착수 또는 완공하여 도약의 기회로 활용

- 기존 계획의 집행력 제고

- 주요사업 선정을 통해 주요계획을 통합적으로 조정함으로써 집행력 제고 및 후속계획·연계사업과의 투자 극대화

- 주민의 수요에 기반한 주민이 주체가 될 수 있는 사업의 발굴**

- 주민수요의 폭넓은 의견 수렴, 다양한 이해관계자의 참여, 주민 주도의 사업 추진으로 지속적인 실행력 담보 및 지역사회 지속가능성 담보

3.4 사업 발굴 및 사업선정 절차

단계	주요내용	
사업 제안	기본 요건	- 사업대상지내에서 추진중인 계속사업 - 도시재생 대상 사업 - 목표 및 추진전략과 부합되는 사업
	신규사업발굴	+ - 새로운 법률에 의거한 지역내 수요가 있는 사업 - 국가 및 도정책상 추진하는 사업 - 지역 커뮤니티에 기반한 주민 요구사업 - 기본요건사업과 연계한 신규 제안 사업
사업물 작성	전체 사업물	
사업 제외	- 중앙의 재원을 받아 집행만 하는 계속사업 제외 - 사업의 파급효과가 일부지역에 국한되는 사업 제외 - 사업의 목적, 범위, 자원조달 추진일정이 모호한 사업 제외	
평가대상 사업 선정	평가대상사업 물	

3.4 사업 발굴 및 사업선정 절차

단계	주요내용
평가기준 마련	사업선정을 위한 평가기준 (정책 및 목표의 적합성, 실현가능성(수요,기반,잠재력), 추진체계의 적절성, 자원조달의 가능성, 사업의 선도성)
평가시행 및 예비선정	1단계 : 공공, 주민 평가로 전체 사업 우선순위 선정 (평가사업에 대한 의견 수렴 및 토론 전제) 2단계 : 사업별 규모성, 실현가능성, 융복합 · 연계성을 검토하여 협의 조정 3단계 : 전체사업 통합(Grouping)
사업 성격구분	- 전략사업 : 파급효과가 크고, 선도효과가 높으며, 지역발전을 견인할 수 있는 사업 - 연계사업 : 전략사업과 연계·지원되는 사업 - 근린형사업 : 파급효과는 높지 않으나 주민의 대다수가 요구하는 사업 - 기초사업 : 지자체가 주민의 기본적인 삶의질 확보를 위한 사업(Civil Minimum)
실제추진 사업 협의 선정	- 국가재원투입이 가능한 사업 : 행정주도, 주민참여 - 도시재생사업 : 국책사업, 국비확보 사업과 연계가능한 사업 주민의 삶의질을 거양하는 주민들의 대다수가 요구하는 사업 - 삶의질 확보 위한 기초사업 : 지역사회의 존속을 위한 기초사업

3.5 사업계획 작성시 유의사항

● 사업비산출근거의 구체적 명시

- 계획단계부터 사업비 증가로 인한 애로요인 감안
- 최소한 토지보상비, 시설공사비, 계획수립비, S/W사업 등에 대해서는 적시

● 국비등 투입가능한 회계를 적시하고, 재원별 배분비율 준용

- 회계는 국고보조, 광특회계, 기금, 도비보조, 자체사업으로 크게 나뉨
- 국비:도비:시군비의 배분비율 적시

● 사업추진근거법, 사전 행정이행사항, 별도 계획 필요 유무 적시

- 근거법은 사업추진의 근거법 명시
- 사업추진을 위한 사전이행조치가 필요한 사항(문화재, 관리계획변경, 시설결정, 환경영향성, 형질변경, 예비타당성, 투융자심사 등)
- 관광지조성계획, 타당성조사, 기본계획, 실시설계 등의 사전계획 수립 내용 검토

● 근거법 및 사업추진 지침에 의한 추진체계 조직 구성 제시

- 사업추진체계 구성 및 운영에 대한 사항 제시
- 예) 위원회, 위원장, 구성인원, 조직형태(실무추진단, 자문단, 감사, 모니터링, 사업 추진팀 등)

주민이 참여하는 계획수립시 고려사항은?

4.1 주민 참여의 전제조건

● 수평성의 원칙

- 사회생활의 예의범절, 사회적 규범의 수평성이 아님
- 계획참여자 모두가 인격적으로나 사회적으로 존중받고자 함

● 보람있는 목표설정이 참여를 유도함(근린재생형, 현장 밀착형)

- 보람을 찾을 수 있을때 자발적으로 적극적으로 참여함
- 형식적인 참여는 지양
- 참여자의 토론과 의견수렴을 통하여 목표를 설정하고, 목표를 달성했을 때의 모습을 상상
- 목표를 달성해가는 과정이 가장 어렵고, 참여의 내실화를 위해서도 가장 중요
예) 도시재생대학, 퍼실리테이션 기법

● 목표에 이르는 과정을 중시하고, 집단·개인 이기주의 극복

- 목표는 **총론이고, 달성과정상의 각론은 경합하고, 충돌하며, 변형됨**
- 집단이나, 개인이기주의의 극복하기 위해서는 **토론과 행동을 통한 상호학습이 전제**

4.1 주민 참여의 전제조건

- 권위주의와 엘리트의식에 의한 주민 유도는 지양

- 주민은 전문가의 정연한 이론이나 연설, 훈화를 들으려하지 않음
- 주민이 요구하는 상식밖의 발언·법규정 무시한 발언은 주민의 가치관일 뿐임
- 공무원·전문가·계획수립자는 주민에게 말하기 이전에 들어야 함

- 더불어살기에 기초한 대안 제시가 우선되어야 함

- 사업(사안)에 대해 반대하는 사람은 항상 존재
- 반대하는 의견을 묵살해서는 안되고, 주민은 자기 의견이 묵살되거나, 수용이 안되면 떠남
- 개선된 사회적 합의가 가능한 어떤 대안을 제시하여야 함(최선보다는 차선 선택 가능)
- ※ 이러한 과정을 통해 주민은 존중받게 되고, 계획수립가는 전문성을 인정 받음

- 느림의철학을 갖고, 함께 공유하는 문화 조성

- 급한 것은 계획수립가와 공무원이지 주민이 아님
- 법정계획에서는 공청회를 의무화하지만, 형식적인 절차로 인식됨
- 진정한 참여를 위해서는 짧지 않은 긴 시간을 필요로 함

4.2 계획수립단계별 고려사항

현황 및 개발여건 분석

- 주민참여의 시작은 **사업의 목적과 내용**을 주민에게 숙지시키는 것임
- 일회성·형식적 주민의식 조사 탈피, **다양한 주민 의견을 수렴**
 - 설문조사, 인터넷, 면접조사, 도시대학, 지역포럼 등 다양
- 토론 위주의 진행으로 지역의 **본질적인 문제점이 무엇인지** 주민이 스스로 고민토록 하여, **학습하는 분위기 조성**
 - 다양한 자료의 제시
 - 대화와 타협을 전제
 - 지역사회에 도움이 되는 어떠한 의견도 개진 가능
- 선심성 계획 수립방식은 지양, 주민 생활공간에 대한 공통인식
 - 공공에서 先사업 제시는 지양
- 계획수립 전과정을 투명하게 공개한다고 공표·시행
 - 신뢰감 형성 유도

4.2 계획수립단계별 고려사항

기본구상
(사업선정)

- 총체적으로 도달해야 할 **목표에 대한 공유**
- 사업선정은 주민의 최대 관심사항으로 **사업선정 원칙을 先제시**
 - 사업선정 원칙·기준 작성시 주민의견 수렴 필수
- 사업선정 과정은 객관적으로 시행하고, 선정과정·결과는 공개
 - 선정된 사업(공간별, 주제별) 관련 주민은 후속 사업계획 수립 참여
 - 관련이 적은 주민에게도 임무 부여(사업추진 모니터링·평가 등)
- 선정사업과 관련된 지역 리더·전문가·추진조직의 재구성

4.2 계획수립단계별 고려사항

사업계획

- 1) 지역이기주의의 극복
 - 사업대상지의 선정·규모 결정시 수혜정도에 따른 갈등
 - **일방적 지원에 익숙해져버린 주민의식 전환 필요**
- 2) 주민화합과 개발에의 합의 형성
 - 지역주민과 전문가간의 의견 상반성
 - 수혜자와 비수혜자, 지역간, 계층간, 관·민간 갈등
 - 사업우선순위 결정시의 갈등
- 3) 주체적인 추진 조직체의 활성화 및 역량 강화
 - 희생과 책임을 동반하는 **지역리더 발굴 및 선도인력 육성**
 - 맞춤형 자문을 시행해줄 전문가풀 구성 및 활용
 - **역량강화를 위한 프로그램 개발 및 지속 교육**
(설명회·워크숍·선진지 견학·지속적 교육)
- 4) 지역내 재생산 체제 구축에 따른 파급효과 극대화에 주민은 인식
 - 사업 수혜자의 성과에 대한 지역내 재투자 프로그램 개발
 - 비수혜자를 고려한 연계사업 추진

4.2 계획수립단계별 고려사항

사업계획

5) 주민·행정·전문가·자문그룹간의 파트너십 형성

- 내지인과 외지인간의 불신
- 다양한 채널(전반·특정분야 전문가, 타 시군사례 등)을 통한 네트워크 방안 마련

6) 지속적인 유지관리

- 주민이 애착을 갖는 소규모의 시설 개발
- 계획수립자·전문가의 지속적인 자문과 참여

7) 전문가 주도가 아닌 관련주체간의 역할 정립

- 행정 : 인·허가 및 공사발주의 신속한 행정처리
- 전문가 : 의사를 결정하고, 계획을 수립하는 역할이 아닌
주민이 잘 나아갈 수 있도록, 유도·조정자로서의 역할 수행

감사합니다