

Issue Report

2017. 01. 10

CONTENTS

< 요약 >

주요 검토의견

01. 도시재생사업의 개요
02. 기초현황분석 및 쇠퇴진단
03. 도시재생전략계획 기본구상
04. 지원조직 및 재원조달계획
05. 운영 및 관리방안

서산시 도시재생전략계획(안) 사전 검토

임준홍 연구위원(junhong@cni.re.kr)·조봉운 연구위원(bongun@cni.re.kr)
박철희 선임연구위원(jacob10@cni.re.kr)

본 연구는 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』에 의해 수립하는 법정계획인 2025 서산시 도시재생 전략계획(안)에 대하여 범·지침과의 부합성, 계획의 성격과 위상, 목적 등의 적정성, 지역여건과 부합성 등을 종합적으로 검토하는데 목적이 있음

요 약

- 본 계획(안)은 ‘도시재생전략계획 수립 가이드라인’을 명확히·충실히 반영하지 못하고 있어, 지침의 준수 여부 등에 대한 재검토가 요구됨
 - 가이드라인은 서산시의 현황과 특수성에 따라 구체적인 내용은 차이를 둘 수 있지만, 그 틀은 수립 가이드라인을 준용하는 것이 요구됨
- 도시재생전략계획은 주민참여와 의견수렴의 과정이 매우 중요하며, 본 계획(안)에서도 충실이 이루어졌다고 판단되지만, 이에 대해서 명확한 설명이 부족함
 - 도시재생 비전 등 기본구상에서 주민, 전문가의 의견을 어떻게 수렴하였는가? 등에 대해 주요 내용을 본문에서 제시하고, 구체적인 내용은 부록 등으로 처리하여, 향후 진행될 서산시 도시재생 활성화계획 및 사업계획 자료로 활용할 수 있도록 제시함
- 본 계획(안)은 서산시 도시재생의 상위계획으로 향후 이루어질 ‘도시재생 활성화계획’에 방향을 제시하는 역할을 담당하여야 하나 도시재생 활성화지역의 유형구분이 명확하지 않고, 활성화 지역 간의 우선순위, 연계방안도 명확히 제시되지 않고, 그 근거도 부족하여 보완이 요구됨
 - 단순한 권역별 연계가 아니라 도시재생 활성화지역 유형별 명확한 공간과 역할, 상호 연계방안 등을 제시하여야 할 것임

2025 서산시 도시재생전략계획(안) 주요 검토의견

- 본 요약은 검토 내용 중 꼭 반영했으면 하는 내용을 중심으로 간략히 정리한 것임. 자세한 내용은 본문 참조

해당페이지	주요 검토의견	검토/수정/보완 방향(예시)
pp.5~pp.12	도시재생전략계획의 성격에 맞게 계획 수립과정에서의 주민참여와 전문가의 의견수렴 등의 절차와 내용을 보다 명확히 제시하는 것이 요구됨	주민참여 및 의견수렴 과정에서의 주요 이슈 등에 대해 ‘제1장’ 또는 ‘도시재생의 비전 및 목표설정(p.123~126)’에서 주요내용을 설명하고, 상세한 내용은 부록 처리하여, 향후 진행될 서산시 도시재생에 정보를 제공하여야 함 - 단순한 조사결과가 아니라 본 계획(안)에서 무엇을, 어떻게 반영하였는가에 대해 제시하여야 함
p21~55	행동동별 ‘기초현황’이 아니라 도시재생 차원에서 지표표를 통한 보다 상세한 기초현황 ‘분석’이 요구됨 -제목은 기초현황분석으로 되어 있는데 내용은 단순히 현황 나열로 되어 있음	계획수립 가이드라인의 ‘쇠퇴진단 및 여건분석’에 충실하여 현황과 여건을 분석하고, 잠재력 등과 연결하여야 함
pp.129~136	도시재생 관련계획의 검토가 미진함. 예를 들어 ‘도시기본계획’ 내용 중 도시재생과 관련 깊은 ‘도심 및 주거환경 관련 부분’ 등의 내용 검토가 요구됨	‘관련계획 및 사업추진현황 검토’는 ‘제4장 도시재생전략계획 기본구상’ 앞에서 도시재생과 관련된 부분을 집중 검토하고, 본 계획(안)과의 정합성·연계성을 충분히 제시하여야 함
pp.149~162	도시재생 활성화지역의 유형구분, 우선순위, 지역 간 연계방안을 명확히 제시하지 못하고 있음	계획수립 가이드라인에 근거하여 활성화지역의 유형구분, 활성화지역 간의 우선순위, 활성화 지역 간의 연계방안을 보다 명확히 제시하여야 함
pp.163~170	향후 설치예정인 ‘서산시 도시재생센터’에 대해 보다 구체적인 검토가 요구됨	계획수립 가이드라인에 근거하여 초기단계이지만 ‘서산시 도시재생센터’에 대한 역할과 조직체계에 대해 보다 면밀히 제시하여야 함(계획수립 가이드라인 [예시 18] 참조)
p182~183	모니터링 평가요인과 세부평가항목을 수정 보완할 것	평가요인과 항목이 불일치하는 것과 평가항목 자체가 모호한 것에 대해 검토하여 실행 가능하도록 수정하여야 함

도시재생 사업의 개요◀

01

1) 과업의 추진체계(제1장)_ 보고서 체계 등

- **[연구보고서 체계]** 제4장 도시재생전략계획 기본구상 전에 관련계획의 보다 세밀한 검토를 통해, 본 계획과의 연계성·정합성 보완 필요(p.129-136)
 - ‘상위 및 관련계획의 검토(p.129-136)’는 보고서의 체계에서 ‘제4장 기본구상’ 앞에서 제시하는 것이 보다 바람직
 - ‘상위 및 관련계획의 검토(p.129-136)’ 결과가 제4장 도시재생전략계획의 구상’ 등과 연결되어야 함에도, 도시재생 비전, 목표설정 뒤에 이루어져, 검토 내용이 기본구상에 반영되지 못함
 - 검토의 내용에 있어서도 단순한 관련 계획의 나열이 아니라, 상위 및 관련 계획에서 도시재생 관련 부분이 어떻게 제시되어 있고, 이를 본 계획에서는 어떻게 반영하였는가에 대해 제시함
 - 예를 들어 도시기본계획에서의 ‘도심 및 주거환경 정비’와 관련된 내용은 도시재생과 밀접한 관련이 있으므로, 이에 대한 보다 철저한 분석과 계획 간의 정합성을 맞추어야 할 것임
 - 이상과 같이 관련 및 상위 계획의 내용을 검토하여, 도시재생전략계획과 어떤 관계가 있으며, 정합성을 유지하기 어떻게 하여야 하는가에 대한 내용이 보완

되어야 할 것임

- **[보고서 장 제목]** 1장의 제목이 ‘과업의 개요’인데, 2장의 제목이 또 ‘~개요’로 끝나 개요만 반복되는 것 같음
 - 예를 들면, 2장의 제목을 ‘도시재생 사업의 개요’에서 ‘도시재생 정의 및 사업 수립 지침에 대한 고찰’로 수정하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단됨

2) 도시재생계획 수행절차(제2장)

- **[전략계획 수행절차]** 도시재생계획은 주민과 상인, 전문가의 참여를 바탕으로 수립되는 계획으로, 본 계획수립에 있어서도, 이와 같은 과정이 잘 이루어진 것으로 생각되지만, 보고서에서는 찾아보기 힘들
 - 전략계획 수립절차가 기초조사에서부터 의견청취·협력단계 등으로 잘 진행되고 있는가에 대해 다시 한 번 확인하고, 체계적인 제시가 요구됨([수립 가이드라인 <부록> 전략계획 수립절차 참조](#))
 - 계획수립과정에서의 주민참여와 합의과정에 대해 본고사에 요약해서 정리하고, 세부 내용들은 부록 및 자료집 처리로 제시되어야 할 것임
 - 특히, 도시재생의 비전 및 목표설정(p.123-126)부분은 보다 많은 참여와 협력이 필요한 부분으로, 이 부분에서 어떻게 진행되었고, 그 결과 비전이 설정된 것에 대해 보다 충실하고, 친절한 설명이 요구됨

기초현황분석 및 쇠퇴진단 ◀

02

- **[쇠퇴진단 지표의 선정기준 등]** 쇠퇴진단의 다양한 지표 중 어떤 지표를 선정하고, 왜 이 지표들이 선정되었는가에 대한 설명이 요구됨(수립 가이드라인 [예시4]-[예시6] 쇠퇴진단 참조)

- 본 보고서의 분석기법은 ‘도시기본계획’ 등 일반적인 종합계획의 분석방법을 사용하고 있어, 쇠퇴현상과 원인을 파악하기 어려울뿐만 아니라 이를 통한 잠재력 분석 등이 힘들고, 이로 인해 다음 단계인 활성화지역 도출 등과도 연계되지 못하고 있음

- **[지표의 분석의 표현방법]** 행정동별 ‘기초현황’이 아닌 기초현황‘분석’ 할 것
 - 기초현황이 대부분 표로 나열되어 있는데, 이 표의 내용이 무엇을 의미하는지 분석에 대한 해석이 부족함
 - 단순히 반복되는 표는 부록으로 처리할 것

- **[지표의 분석]** 조사항목에 있어서도 물적·계량적 분석에 초점을 두고 있어, 주민조직, 시민단체, 지역공동체 조직에 대한 분석, 도시재생의 자산으로 활용할 수 있는 문화유산, 산업유산 등에 대한 조사파악도 부족함(수립 가이드라인 2-3-1 참조)
 - 보고서의 잠재력 분석에서 일부 사회적 자본, 역사문화자산 등의 검토가 되어 있지만 그 내용이 부족하며, 보고서의 구성에 있어서도 잠재력 분석보다는 현황분석에서 종합적으로 이루어져야 할 것임

- 예를 들면, 도시 잠재력의 ‘사회적 자본’에 있어 ‘자치조직’에 대한 단순한 명부(표)는 의미가 없음. 자치조직 중 사회적 자본을 형성할 수 있는 잠재력을 가진 조직과 특성은 무엇인지에 대한 검토를 중심으로 내용을 수정할 필요가 있음
- 역사문화자원, 경관자원, 관광자원 부분도 단순한 현황 나열로 되어 있음. 자원 중에서 어떤 자원이 재생과 연계되어 잠재력이 있는지에 대한 특징과 설명이 요구됨

- **[공간 분석단위]** 공간의 분석단위도 읍면동 단위로 이루어져, 세부적인 도시공간의 쇠퇴 현상을 파악하기에는 한계가 있음
 - 지방 중소도시의 경우 읍면동의 개수가 많지 않으므로, 공간의 구체적인 쇠퇴를 진단하기 위해서는 통계청 집계구 단위의 분석 등이 요구되나, 이에 대한 검토가 부족한 상태에서 진행된 것으로 판단됨(수립 가이드라인 2-2-2 참조)

- **[기초조사의 목적]** 기초조사 결과를 통해 기초조사의 목적을 달성하지 못하고 있으며, 연계성도 부족함(수립 가이드라인 2-1-1 참조)
 - 조사결과 및 해석이 도시재생계획의 성격에 맞게 ‘장소중심적’, ‘융복합적’으로 이루어져야 하나 이를 반영하지 못하고 있음
 - 기초조사의 범위와 조사항목의 선정, 분석 공간단위의 재검토 등을 통해 뒤에서 제시될 도시재생 기본구상과 활성화지역의 지정 등과 연결성을 대폭 강화하여야 할 것임

- **[잠재력 분석 등]** 잠재력 분석과 종합결론(p.118)에서도 일반적인 도시의 잠재력과 종합분석으로 이루어져 있어, 도시쇠퇴와 도시재생 차원에서의 재해석이 제시되지 않았으며, 이로 인해 뒤의 도시재생 활성화지역 도출과 연결되지 못하고 있음

- **[활성화지역의 지정기준]** 활성화지역에 대한 명확한 도출(지정)의 세부기준(인구, 총사업체, 노후주택 등)의 충족여부(수립 가이드라인 3-4-5 참조) 등에 대한 검토와 설명의 상세성이 부족함. 활성화지역 지정 세부기준 검토(수립 가이드라인 [예시13] 참조) 등을 통해 활성화 지역 도출이 요구됨
- **[도시재생 활성화지역의 지정과 구분]** 지역구분에 있어 어떤 방법으로 지역분석을 하였으며, 왜 이렇게 지역을 유형화하였는가에 대해 명확히 제시하는 것이 요구됨
 - 도출(지정)된 활성화 지역별로 ‘도시재생 활성화지역의 지정검토서’를 작성하여, 적정성 여부를 확인 후 최종 제안하여야 할 것임(수립 가이드라인 [예시14] 참조)
 - 지역유형의 구분에 있어서도 단순한 지역구분보다는 도시재생계획의 성격을 고려한 지역구분이 이루어져야 할 것임
 - 본 계획에서의 지역구분은 도시재생의 지역별 유형보다는 도시기본계획에서의 생활권 계획을 그대로 반영한 것처럼 보임
 - 도시기본계획의 생활권구분과 도시재생계획에서의 지역구분(유형)은 차이가 있으므로 도시재생계획의 성격에 맞는 지역구분이 이루어져야 할 것이며, 생활권 구분을 이용할 경우 이에 대한 필요성과 논거를 제시하여야 할 것임
 - 도시재생 활성화지역 유형분류(pp.152-153)에 있어 지역유형을 구분하고 있으나, 그 내용과 서산시의 어느 지역이 어떤 유형인가에 대한 도면 제시 등이

부족하고, 그 근거도 미약함

- **[활성화지역의 우선순위]** 활성화 지역의 특성에 따라 도시경제기반형과 근린재생형 등 어떤 재생 유형으로 지정할 것인가에 대해 명확히 제시하고, 지역 간 우선순위 등을 제시(수립 가이드라인 3-4-6 참조)
 - 한정된 자원으로 최대의 도시재생효과를 거두기 위해 활성화 지역 간 우선순위를 결정하고, 지역별 연계방안을 제시하여야 함
 - 활성화지역 간의 우선순위 결정에 있어서는 지침에서 제시한 사항을 고려하여야 할 것이며(수립 가이드라인 3-5-1 참조), 우선순위 설정을 위한 평가 틀에 따라 검토 후 객관적으로 최종 평가결과를 제시하여야 할 것임(수립 가이드라인 [예시15] 참조).
- **[활성화지역 간 연계방안]** 활성화지역 간 연계성 강화에 대한 설명도 부족함
 - 활성화지역 유형별 특성과 지역별 연계방안 보다 명확히 검토·제시하여야 할 것임(수립 가이드라인 [예시16] 참조)
- **[권역별 세부전략]** 권역별 특성에 대해 서술이 필요하고 이를 전략과 연결시켜 추진할 것인지를 제시할 것
 - 역사문화자원, 주민조직 등이 현황에서 제시된 내용이 계속적으로 반복적으로 서술되고 있음
 - 자원의 특징과 잠재력을 서술하고, 주민조직을 활용하여 어떻게 재생으로 연결할 것인지에 대한 설득력 있는 전략제시 필요

● [추진체계 운영과 구성방안] 추진체계에 대한 내용의 구체성이 부족함

- 도시재생 전담조직 설치에 대한 내용과 구체성이 부족하며, 특히 실행조직인 도시재생지원센터의 기능과 역할, 조직구성 등에 대한 설명이 부족함(지침 [예시18 참조])
- 도시재생센터의 역할과 타 주체 들간의 협력체계구축 등에 대한 실질적인 내용이 부족함

● [평가기준의 적절성] 평가기준지표(p182) 설정기준 및 세부평가항목 재검토 필요

- ‘사회적 자본’은 신뢰, 협력, 공동체 의식 등이 대표적인 데 ‘범조건수/인적자원의 활용정도’로 측정될 수 있는지 의문이 됨
- ‘문화적 재생’에서 ‘지역적 특성 만족도’란 항목 자체가 무엇을 의미하는지 이해가 되지 않음

● [세부평가항목] 모니터링 평가요인과 세부평가항목을 보완 수정할 것(p182~183)

- (p183) 평가요인 ‘사회적 재생’에 있어 평가항목 ‘경제환경 변화 만족도’는 구체적으로 무엇을 말하는지 이해하기 어려움
- 또한, p182의 사회적 재생 세부평가항목과도 맞지 않음
- (p184) 중심시가지형 근린재생형에서 문화적 재생요인의 평가항목이 ‘문화환경 만족도’로 되어 있는데, 도시경제 또는 일반형의 문화적 재생요인 평가항목과 다름. 항목평가에 일관성이 결여됨

이상. 끝.