

서울역 일대 도시재생활성화계획 변경(안) 의견청취안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 의안번호 : 제1792호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제 출 일 : 2024년 4월 3일
- 라. 회 부 일 : 2024년 4월 8일

2. 제안이유

- 서울역을 중심으로 철도시설 등으로 단절·침체 된 주변지역에 대하여 지역 특색을 고려한 산업경제, 보행환경, 역사문화 등 공동체가 공존하는 통합적 재생을 실현하고자 추진한 도시재생 사업이 마무리 됨에 따라 기 수립된 「서울역 일대 도시재생활성화계획」에 일부 변경이 필요하여 절차를 추진 하는 것으로,
- 『서울역 일대 도시재생활성화계획 변경(안)』에 대하여 「도시 재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조 제3항에 따라 서울 특별시의회 의견을 청취하고자 본 안건을 상정함

3. 주요내용

가. 변경내용

- 사업기간: 기정)2015년~2020년 → 변경)2015년~2022년
- 사업계획: 도시재생기반시설 1개소(중림동 문화거점시설)
사업계획 폐지(미실행)에 따른 도시재생기반시설
개수 및 면적 변경
- 총사업비: 기정)599억 원 → 변경)575.6억 원

나. 변경사유

- 사업추진 과정에서 발생한 여건 변화를 반영하여 사업기간,
사업계획 및 사업비 조정

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제20조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

라. 기 타 : 의견청취 사항

5. 검토의견

가. 개요

- 이번 「서울역 일대 도시재생활성화계획 변경(안) 의견청취안」은 서울역을 중심으로 산업경제, 보행환경, 역사문화 등 통합적 재생을 실현하고자 추진한 도시재생사업 대다수가 마무리됨에 따라 사업 추진 과정에서 발생한 다양한 여건 변화를 반영하여 도시재생활성화계획 변경 절차 추진을 위해 '24.4.3일 시장 제출하여 '24.4.8일 우리 위원회에 회부된 사안임
- 서울역 일대 도시재생활성화계획(이하, '활성화계획')은 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하, '도시재생법')」에 따라 수립된 법정계획인 '2025 서울시 도시재생전략계획'¹⁾의 실행계획으로, 그 계획을 수립하거나 변경(경미한 변경 제외)하려면 같은 법 제20조제1항과 같은 조 제3항에 따라 지방의회 의견을 청취하고 도시재생위원회 심의를 거쳐 확정하도록 하고 있음

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」

제20조(도시재생활성화계획의 확정 및 승인 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장 또는 특별자치도지사는 도시재생활성화계획을 수립하거나 변경하려면 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지방위원회의 심의를 거쳐 확정한다. (생략)

③ 전략계획수립권자 또는 구청장등은 제1항의 경우에는 관계 행정기관의 장과 협의하기 전에, 제2항의 경우에는 도시재생활성화계획 승인 신청 전에 대통령령으로 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 주민이나 관계 전문가 등으로부터 의견을 수렴하고 해당 지방의회의 의견을 들어야한다. 이 경우 지방의회는 전략계획수립권자 또는 구청장등이 도시재생활성화계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하고, 의견제시 없이 60일이 경과한 경우 의견이 없는 것으로 본다.

1) 서울시 도시재생의 비전과 방향을 제시하고 도시재생활성화계획에 가이드라인을 제공하는 「2025 서울시 도시재생 전략계획」이 2015년 12월 최초 수립되었고, 서울역 일대는 전략계획에서 도시재생활성화지역 선도모델 13개소 중 경제기반형으로 지정됨. 2017년 12월 서울역 일대 활성화지역에 대하여 도시재생활성화계획이 최초 고시(서울특별시고시 제2017-488호) 되었으며, 2019년 11월 도시재생사업 추진과정에서 나타난 문제점 보완을 위해 일부지역에 대하여 재생유형 변경 등 도시재생활성화계획 변경 고시(서울특별시고시 제2019-361호) 하였음

나. 검토 내용

“활성화계획 주요 내용”

- 서울시는 철도시설 등으로 단절되어 침체 된 서울역, 남대문시장, 중림동, 서계동, 회현동 일대 총 195만 m^2 지역에 다수의 국가적, 광역적 차원의 계획을 연계하고 통합적 도시재생을 통해 동·서 각 지역 균형발전을 도모하기 위해 70개의 세부사업에 총 예산 2,617억 원(핵심사업 1,185억 원(마중물 사업 559억 원 포함), 일반사업 1,432억 원)을 편성하였음

< 서울역 일대 도시재생활성화지역 >



- ‘역사와 미래가 공존하는 서울재생 1번지’ 비전²⁾ 아래 ▲산업경제재생(살아나는 지역 경제), ▲보행환경재생(걷는 서울의 시작), ▲역사문화재생(시민과 만나는 역사·문화), ▲생활환경재생(삶터의 재발전), ▲공동체재생(주민과 함께하는 서울)의 5개 추진전략을 설정하고 도시재생 활성화 사업을 수행하였으며, 5개 민간투자사업³⁾을 제외한 모든 사업은 현재 추진완료 되었음

2) 서울역 일대 도시재생활성화계획 (변경) 고시(서울시고시 제2019-361호, 2019.11.7.)

3) 서울역 북부역세권 개발사업, 봉래구역 1,3지구 도시환경정비사업, 양동구역 4-2·7 도시환경정비사업, 마포로5구역 10지구 도시환경정비사업, 서계동 도시환경정비사업

“활성화계획 변경(안) 주요 검토사항”

- 이번 ‘활성화계획 변경(안)’의 주요 내용은 ▲실제 사업기간을 반영한 목표연도 변경에 따른 ‘사업기간 변경’⁴⁾, ▲도시재생기반시설 사업 폐지⁵⁾와 변경사업 현행화를 위한 ‘사업계획 변경’, ▲완료사업 정산내역과 변경사항을 반영한 ‘총 사업비 변경’ 등에 관한 것으로, 서울시는 ’24.3월 공청회를 개최⁶⁾하여 ‘활성화계획 변경(안)’과 관련한 주민의견 수렴절차를 완료하였음

【 사업기간 변경 】

- 당초 ‘활성화계획’의 사업기간은 2015년부터 2020년까지로 계획되었으나, 대부분의 마중물 사업이 2022년에 완료됨에 따라 사업기간을 2015년부터 2022년까지로 변경하려는 것임
※ (기존) 2015년~2020년 → (변경) 2015년~2022년
- ‘활성화계획’의 사업기간을 실제 사업의 종료시점과 일치시키고자 하는 것은 당연한 일이겠으나, 비록 경미한 변경 사항에 해당한다 할지라도 서울시는 당초 고시된 목표 사업기간(2020년)이 경과하기 전에 사업의 추진경과 등을 고려하여 변경 절차를 추진했어야 함이 마땅하다 하겠음

4) 사업기간의 조정은 경미한 변경 사항으로 시보에 고시만으로 변경 가능함

5) 「도시재생법 시행령」 제26조(도시재생활성화계획의 경미한 변경) 법 제20조제5항에서 “대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외한 경우를 말한다.

1. 법 제19조제3항제1호 또는 제7호에 따른 사항을 변경하는 경우
2. 도시재생사업을 폐지하거나 신설하는 경우
3. 법 제21조제3항제1호에 따라 결정을 받은 것으로 보는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획[같은 법 제2조제4호가목(근린재생형 활성화계획의 경우는 제외한다) 및 다목의 경우만 해당한다]의 내용을 변경하는 경우(같은 법 제30조제5항 단서에 해당하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)
4. 도시재생활성화계획에 대한 총 사업비를 10퍼센트 이상 증액 또는 감액하는 경우
5. 법 제2조제10호가목에 따른 도시재생기반시설의 면적을 10퍼센트 이상 변경하는 경우

6) < 주민공청회 개최 개요 >

- 일시 : 2024.3.26.(화), 스페이스웨어 서울역센터 2층
- 내용 : 서울역 일대 도시재생활성화계획 변경(안) 발표 및 의견수렴
- 결과 : 의견없음

- 아울러, 사업기간 설정과 관련하여 공공예산을 사용한 마중물 사업은 2022년에 종료되었다 하더라도 도시재생 활성화지역을 계속 유지하기로 한 것을 감안할 때,
- '23.2월 공고한 '2030 도시재생 전략계획' 발표 이후 2세대 '도시재생 재구조화'를 추진 중에 있으므로 서울시는 현재 지역에서 진행 중인 민간투자사업⁷⁾의 활성화를 유도하고 지원하는 역할을 적극 수행해야 할 것이며, 민간투자사업 종료 시점을 고려한 목표 사업기간 설정에 대한 재검토가 필요할 것으로 생각됨

【 사업계획 변경 】

- 당초 서울역 일대 도시재생활성화지역에는 주민이 공동으로 이용하는 도시재생기반시설 12개소 조성이 계획되어 있었으나,
 - ▲ 조성 예정 부지의 권리관계 해소 불가로 인한 사업실행 중단 (중림동 문화거점시설) 1건,
 - ▲ 사업 추진과정에서 발견된 대상지 상황 변화에 따른 사업내용 변경(예장동 7-24번지 일대) 1건이 발생하여 이번 '활성화계획 변경(안)'을 통해 사업계획 변경 사항을 반영하고자 함
- 중구 중림동 128-10 일대 '중림동 문화거점시설' 조성사업은 당초 부지 건물을 매입한 후 창업공방, 공유오피스 등으로 리모델링하여 창업지원 및 일자리창출 기반시설로 조성할 예정이었

민간 투자 사업	추진현황		추진계획
서울역 북부역세권 개발사업	'23.12월 건축허가 완료(중구)		'24.하반기 착공
봉래구역 1,3지구 도시환경정비사업	봉래 1지구	'21.1월 공사착공	'24.6월 공사 준공
	봉래 3지구	'24.3월 도시계획위원회 심의	'24.5월 재공람공고
양동구역 제4-2·7지구 도시환경정비사업	'24. 2월 정비계획 변경 결정고시		'24.상반기 통합심의
7) 마포로5구역 10지구 도시환경정비사업	'23.12월 정비계획 변경 결정고시		'24.4월 통합심의
서계동 도시환경정비사업	'23.9월 정비계획 사전협의 보완요청		'24.5월 주민 공람

으나, 매입하려던 부지의 건물·토지에 대한 가치분금지, 채무로 인한 가압류 등 권리관계가 해소되지 않아 사업추진이 중단되었으며 이번 ‘활성화계획 변경(안)’을 통해 해당 사업계획을 폐지하고자 함

< 서울역 일대 도시재생활성화사업 도시재생기반시설 사업실행 중단 사례 >



■ 대상지: 중구 중림동 128-10 일대

■ 당초 시설활용: '참좋은 친구들' 무료급식소 운영

- 또한, 예장동 7-24번지 일대 애니통집 조성사업⁸⁾을 위한 사전 문화재 시굴조사 중 자연하천이 발견되어 사업부서(공공재생과)에서는 대체방안 검토 및 지역 수요조사 결과를 반영, 당초 계획했던 '주민공동이용시설'을 '거주자우선주차장'으로 도시재생기반시설 사업 내용을 변경하여 추진함에 따라 이번 '활성화계획 변경(안)'을 통해 해당 내용을 현행화하려는 것으로 파악됨

< 서울역 일대 도시재생활성화사업 도시재생기반시설 사업내용 변경 사례 >



■ 대상지: 중구 예장동 7-24외 2필지

■ 변경사유: 문화재 시굴조사 중 자연하천 발견

■ 사업변경: 주민 휴식공간 마련 및 커뮤니티 조성 → 거주자우선 주차장으로 활용

8) 애니통집 조성사업 : 서울애니메이션센터 재건축과 관련하여 애니메이션센터 연결통로 및 공유오피스 등 주민공동이용시설로 활용하기 위해 도시재생 거점시설을 계획함(지하1층/지상3층, 연면적 337.63㎡)

< 서울역 일대 도시재생활성화사업 도시재생기반시설 사업계획 변경 사항 >

	위 치	역 할	명 칭	면적(m ²)	비고
1	중림동 441-1	· 방치된 공간 특색 있게 조성 청년창업기회 제공	중림창고	265.6	경제기반형(완료)
2	서계동 33-202	· 청년 예술가들을 위한 활동공간 조성	감나무집	200.6	근린일반형(완료)
3	서계동 33-283	· 소규모영세 봉제산업의 지속적인 경쟁력확보 및 청년산업 장인육성	은행나무집	75.7	근린일반형(완료)
4	서계동 33-218	· 지역 내 주민을 위한 휴게시설 등 마련	빌라집	102.5	근린일반형(완료)
5	서계동 33-232 외 2필지	· 주변 도시재생사업과 연계 및 청년창업 공간 조성	청파언덕집	139.2	근린일반형(완료)
6	회현동1가 100-116외 1필지	· 주민 커뮤니티 공간(교육, 문화프로그램 등)조성	회현사랑채	108.4	경제기반형(완료)
7	회현동1가 100-172			132.8	
8	회현동1가 150-1	· 남촌브랜드 운영 거점 및 주택개량 시범 모델 조성	계단집	86	경제기반형(완료)
9	회현동1가 100-145	· 요식업을 통한 도시재생의 거점공간 조성	검벽돌집	177.9	경제기반형(완료)
10	예장동 7-24 외 2필지	· 주민 휴식공간 마련 및 커뮤니티 거점 조성 → 거주자우선주차장	주차장	265.5	경제기반형(완료)
11	서계동 260-1	· 지역산업 육성 및 지역재생을 위한 민관협력 임대형 거점공간 조성	코워킹팩토리	415	근린일반형(완료)
12	중림동 문화거점시설	- 미실행	-	1,010.9	경제기반형(폐지)

- 위와 같은 사업계획 변경으로 인하여 도시재생기반시설은 당초 12개에서 11개로 1개소 감소하였으며, 그 면적은 2,980.1 m²에서 1,969.2 m²로 1,010.9 m²(△33.9%) 감소되었음
- 도시재생 활성화지역의 도시재생사업 추진 과정에서 필요 시 ‘활성화계획’ 변경이 불가피한 것은 이해되는 바이나, 이번에 폐지하고자 하는 ‘중림동 문화거점시설’ 사업계획의 경우 2019년 ‘활성화계획’ 변경 시 신규 추가된 사업으로 해당 부지는 ‘참좋은 친구들 무료급식소’로 운영되었던 곳으로 파악됨

- 중구 중림동 일대 지역 특성 상 경제기반형 도시재생기반시설 조성을 위한 부지확보가 용이하지 않다는 점을 감안하더라도, 계획 수립 시 사전에 부지 활용 가능성이나 토지매입 적정성 등에 대한 검토가 미흡했던 것으로 판단되며, 실행력이 담보되지 않은 무리한 계획수립은 예산과 행정력 낭비의 요인이 될 수 있음을 명심해야 할 것임

【 총 사업비 변경】

- 당초 ‘활성화계획’에서는 총 36개 마중물 사업에 대하여 총 사업비 599억 원이 계획되어 있었으나, 이번 ‘활성화계획 변경(안)’에서는 세부사업 계획 변경사항과 완료된 사업의 정산 내역을 반영하여 총 사업비를 575억 60백만 원으로 변경하고자 함

□ 총 사업비 변경 사항

- (기정) 599억 원 → (변경) 575억 60백만 원(△23억 40백만 원(3.9%))

- 총 사업비가 당초 활성화계획 대비 23억 40백만 원(△3.9%) 감액되어 「도시재생법 시행령」 제26조제4호에 따라 도시재생 활성화계획의 경미한 변경에 해당된다 하겠음

< 서울역 일대 도시재생활성화사업비(마중물 예산) 변경 내용 >

구분	사업명	(기정)	(변경)	증감액
계	5개 분야 35개 사업	599.0	575.6	△23.4억(3.9%)
산업경제재생 (7)	애니타운 상징거리 조성사업	16.0	15.0	△1
	염천교 수제화 활성화 프로젝트	0.2	0.4	0.2
	남대문시장 진입광장 조성사업	11.9	14.4	2.5
	남대문 지하보도 공간 개선사업	7.0	4.4	△2.6
	청파로(중림시장) 활성화 사업	1.5	1.5	0

구분	사업명	(기정)	(변경)	증감액
	서계동 코워킹 팩토리 조성	1.6	1.9	0.3
	봉제·수제화 팝업 스토어 운영	1.8	2.1	0.3
보행환경재생 (5)	중림로 보행문화거리 조성사업	49.5	52.3	2.8
	성요셉 문화예술거리 조성사업	15.9	16.5	0.6
	국립극단길 조성 사업	6.7	6.9	0.2
	서울로2단계 연결길 조성사업	24.9	14.8	△10.1
	남산 옛 길 조성사업	19.3	6.1	△13.2
역사문화재생 (8)	서울로~구서울역사 옥상연결 사업	26.4	8.1	△18.3
	남촌 탐방로 조성사업	2.9	15.6	12.7
	약현성당 명소화	1.4	1.4	0
	손기정 기념 프로젝트	87.4	88.7	1.3
	건축자산 진흥구역 지정 및 관리계획 수립	0.9	1.5	0.6
	계절별 축제 사업	10.2	13.3	3.1
	한영 교류 재생 프로젝트	1.1	1.1	0
	청파공원 조성사업(기본구상 수립)	2.7	3.3	0.6
생활환경재생 (7)	우리동네 가꾸기 시범사업(중림동)	6.3	5.0	△1.3
	우리동네 가꾸기 시범사업(서계동)	7.1	5.7	△1.4
	우리동네 가꾸기 시범사업(회현동)	10.0	10.1	0.1
	우리동네 가꾸기 시범사업(명동)	2.7	2.7	0
	우리동네 가꾸기 시범사업(필동)	3.0	3.0	0
	청파언덕 명소화(테마계단 조성사업)	1.6	1.8	0.2
	남촌놀이터 조성사업	5.2	5.2	0
공동체재생 (8)	도시재생지원센터 운영	35.6	31.5	△4.1
	주민공모사업(아이디어 공모)	0.5	0.7	0.2
	주민공동체 형성사업(공모)	6.1	5.8	△0.3
	도시재생기반시설 조성사업	187.2	193.8	6.6
	지역거점공간 운영	4.5	4.3	△0.2
	요리를 통한 도시재생 프로젝트	3.0	0.2	△2.8
	서계동복합커뮤니티시설조성사업 (기본구상 수립)	2.7	3.2	0.5
	노후상가 등 경관개선 지원	3.0	4.0	1
기타	도시재생활성화계획 수립 용역 등	31.2	29.3	△1.9

- ‘활성화계획’의 마중물 사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 사업인 ‘도시재생기반시설 조성사업⁹⁾’은 당초 총 사업비 187억 20백만 원으로 계획되었으나, 1개소 사업폐지 및 일부 사업 계획 변경 등으로 인해 3.53%(6억 60백만 원) 증액된 193억 80백만 원으로 변경함
- 서울시에서 매입하여 조성된 10개의 도시재생기반시설(임대시설 1개소 제외)은 2세대 ‘도시재생 재구조화’에 따라 수요조사를 통해 해당 자치구 및 관련 부서에서 주민 필요시설로 활용될 예정으로, 사업 완료 후 현재 이용 현황은 아래와 같음

< 서울역 일대 도시재생활성화사업 도시재생기반시설 이용 현황 >

연번	시설명	당초 사용용도	활용 현황	관리 현황	비고
1	중림동 창고	전시, 판매 및 주민공동이용시설	커뮤니티 책방	중구 관리 위임	
2	회현 사랑채(1)	주민공동시설 (공동육아 및 공용회의실)	자원봉사센터		
3	회현 사랑채(2)				
4	검벽돌집	방송 및 콘텐츠 제작 쿠킹 스튜디오	공동주방		
5	계단집	마을카페	마을카페		
6	예장동 주차장	거주자우선주차장(7면)	주차장		
7	청파언덕집	마을카페, 북클럽	청소년 관련시설	청소년정책과 관리 위임	
8	은행나무집	문화예술공간, 옥상전망데크	-	용산구 관리 위임 예정	
9	빌라집	마을목공방, 마을관리사무소	-		
10	감나무집	공유서가, 공유부엌, 쉼어오피스	-		
11	코워킹팩토리 ¹⁰⁾	봉제교육, 협동조합 성장 지원 등	-	임대지원 종료	

※ 모두 서울시 소유임

< 자료 : 균형발전본부 도시정비과 >

9) ▶ 경제기반형 도시재생기반시설

기반시설종류	단위사업명	사업비	위치	면적(규모)	사업내용
주민 공동이용시설	도시재 생기 반시 설 조 성 사 업	133.0	중림동 회현동	7개소	유휴공간 부지 매입을 통해 지역주민 커뮤니티 및 마을기업 운영공간 마련

▶ 근린일반형 도시재생기반시설

기반시설종류	단위사업명	사업비	위치	면적(규모)	사업내용
주민 공동이용시설	도시재 생기 반시 설 조 성 사 업	54.2	서계동	5개소	주민 휴게공간 제공 및 창업·예술인을 위한 활동공간 조성

- 10) 코워킹팩토리는 부지매입 방식 대신 빈 점포를 임대한 임대형 거점시설로 서울시에서 임차료를 지원하고 한국 봉제패션협회에서 운영하였으며 '22년 1월 지원사업 종료되었음. 지역 주민 및 자치구 요구가 있을 경우 추가 사업 재검토 추진 예정

다. 종합 의견

- 이번 ‘서울역 일대 도시재생활성화계획 변경(안)’ 의견청취안은 서울역 일대 활성화지역에 수립되었던 도시재생 계획에 대하여 사업기간, 사업계획 및 총 사업비를 변경하고, ‘2030 도시재생 전략계획(‘23.2.9.)’ 추진 방향에 맞춰 그 동안 지역활성화 유도를 위해 추진했던 재생사업을 마무리하기 위한 것으로 판단됨
- 서울역 일대는 저이용·저개발 중심지역으로 ‘2025 서울시 도시재생전략계획(‘15.12.10.)’에서 창동·상계 지역과 함께 도시경제 기반형의 선도지역으로 선정된 이후 575억 60백만 원에 달하는 마중물 예산을 투입하며 서울형 도시재생¹¹⁾을 추진하였음
- 마중물사업이 완료된 현재 서울시가 제출한 서울역 일대 도시재생사업의 지표를 분석한 인구·산업·물리환경적 성과 측정 결과 도시재생사업 전후의 뚜렷한 성과변화가 나타나지 않는 바 마중물사업의 파급효과 제고를 위한 노력¹²⁾이 아쉽다 하겠음
- 향후 서울역 일대 활성화지역 유지를 통해 도시관리계획의 연계성을 강화하여 특례를 활용한 개발·정비사업의 지원수단으로 활용 될 수 있도록 하고, 도시재생 재구조화 정책 취지에 맞춰 지역에서 추진되고 있는 민간사업(재개발·민간투자 등)이 원활하게 진행될 수 있도록 적극 지원하는 등 ‘활성화계획’의 변경과 동시에 지속가능한 도시재생 방안 마련이 중요하다 하겠음

11) 서울과 같은 대도시에서는 지역특성에 따라 복합적인 문제들이 다양하게 나타나고 있으므로 이를 유형화하여 유형별 도시재생 추진방안을 마련하고 이를 통해 지역의 장소성을 보존·형성하고 고유의 기능을 강화함으로써 정체성 회복을 도모하려는 서울시의 재생 정책을 말하며 지역의 특성에 따라 저이용·저개발중심지역, 쇠퇴·낙후 산업(상업)지역, 역사문화자원 특화지역, 노후 주거지역으로 구분되며 유형별 전략을 차별화하여 추진함(2025 서울시 도시재생전략계획)

12) 서울역 일대 활성화계획의 사업내용이 도시경제 활성화에 파급력 있는 전략적인 사업보다 주민참여를 통한 민원해결성의 소규모 사업 위주로 구성되어 있어 경제기반형 활성화사업으로서 대표적인 목적인 도시경쟁력 강화를 위한 사업추진에 집중할 필요 (서울형 도시재생 주요 이슈와 향후 과제_서울연구원연구보고서(2017.8))