

도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구

Promoting private sector's participation
for urban regeneration

유재윤 | 정소양 | 박정은 | 조판기 | 권혁일 | 송지은 | 박새롬



도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구

Promoting private sector's participation
for urban regeneration

유재윤, 정소양, 박정은, 조판기, 권혁일, 송지은, 박새롬

■ 연구진

연구책임 유재운 선임연구위원
정소양 책임연구위원
박정은 책임연구위원
조판기 연구위원
권혁일 연구위원
송지은 연구위원
박새롬 연구위원

■ 외부연구진(가나다순)

김기홍 국토교통부 도시재생사업단 연구위원
김정후 런던대학교 UCL 연구교수
박병순 한국토지주택공사 차장
이삼수 토지주택연구원 수석연구위원
황규홍 토지주택연구원 수석연구위원

■ 연구심의위원

김동주 국토연구원 선임연구위원
김태환 국토연구원 선임연구위원
이왕건 국토연구원 선임연구위원
박세훈 국토연구원 연구위원
김진범 국토연구원 책임연구위원
강승일 코람코자산신탁 경영기획본부장
김동호 부산광역시 마을만들기지원센터장
양병현 서울특별시 도시계획과 도시재생정책팀장

발간사

지난 2013년 시행된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」은 쇠퇴한 도시공간의 활력 회복을 위해 공공의 역할과 지원을 강화하고자 하는 것이 핵심적 목적이다. 이러한 배경에는 주로 민간의 사업성 기제에 의하여 추진되어 오던 기존 도시정비사업의 결과 나타난 낮은 재정착율과 이에 따른 지역공동체 붕괴, 지역경제와의 연계성 부족, 획일적 경관, 시민 친화적 공간의 부족, 부동산경기에 대한 민감성 등의 문제점에 대한 반성이 깔려 있다.

한편 도시재생은 과거 물리적 정비에 의존하던 방식을 넘어서 사회·경제·문화 등 종합적 접근을 지향하고 있다. 이를 위해서는 자발성, 다양성, 창의성 등의 덕목이 요구되는데 이는 공공 부문보다는 민간 부문의 자유롭고 활발한 참여로부터 비롯되는 특성이다. 이러한 관점에서 도시재생 과정에서의 민간의 역할은 도시재생의 근본적 가치를 달성하는데 매우 핵심적인 요소다.

그럼에도 불구하고 그동안 도시재생 연구는 지나치게 공공의 역할에만 초점이 맞추어져 왔던 것이 사실이다. 중앙정부와 지방자치단체의 재정 및 행정역량을 감안하더라도 공공주도에만 의존한 도시재생에는 한계가 있다. 그렇다고 민간 참여를 유도하기 위하여 도시재생의 최우선 목적인 공공성이 훼손되지 않아야 함은 물론이다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 아직 국내 사례가 드물고 이렇다 할 모델이 정립되어 있지 않은 도시경제기반형 도시재생을 중심으로 민간의 참여가 가능하기 위해서는 어떠한 여건이 조성되어야 하며 이를 위한 추진전략은 무엇인지를 살펴보았다.

먼저 선행연구 및 국내 여건을 검토하고 해외사례를 살펴보았다. 이와 함께, 잠재적인 도시재생 민간 참여자라 할 수 있는 디벨로퍼, 건설기업, 일반기업, 금융기관, 컨설팅, 소상공인 등 다양한 민간 비즈니스 그룹을 대상으로 심층면담을 실시하고 이를 논리적으로 구조화하기 위하여 질적 연구방법인 근거이론에 의하여 인과관계를 설정하였다. 이러한 인과구조의 결과로서 대응전략이 도출되는데 이를 도시재생의

실제 대상지에 적용해보면서 현장수용성을 검증하는 절차를 거치도록 하였다.

이러한 과정을 거쳐 도출된 정책방안은 크게 도시재생의 주제, 계획 및 제도기반, 재원확보와 관련되어 있다. 즉 도시재생디벨로퍼의 육성, 민간의 자생적 조직과 노력의 활용, 장소중심적 통합계획 수립을 통한 민간참여 촉진, 지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적 정비로의 전환, 국공유지 및 기업 보유 부동산의 활용, 안정적 장기 금융재원 확보, 도시재생 투자 상품 및 수익모델의 구축, 메자닌 금융 등 다양한 금융기법의 도입, TIF 등 혁신적 재원조달 기법 도입을 위한 유연한 금융재정 체계 정립, 민간참여 마중물 역할 수행을 위한 공공의 선도적 투자, 규제완화 및 공공의 관행 개선 등의 정책방안을 제안하였으며 이에 대한 세부 추진전략을 논의하였다.

본 연구는 본격적 도시재생 시대를 앞두고 정부, 주민과 함께 도시재생을 이끌 주역인 민간 부문의 참여를 촉진하기 위한 방안을 모색하였다는데 큰 의미가 있다. 이 연구의 결과로서 향후 공공이 선도하고 민간이 참여하는 선순환 관계를 형성하면서 지속가능한 도시재생을 달성하기 위한 전략들이 제안되었으나 구체적인 실천수단을 도출하는 것은 하나하나가 별도의 연구주제로서 추진되어야 할 과제이다. 이와 함께 아직 도시경제기반형 도시재생의 개념과 모델이 정립되지 않은 상황에서 국내 사례 및 실증적 자료의 부족을 보완하기 위하여 질적 연구방법으로 접근하기는 했으나 객관적 분석이 결여된 점도 연구의 한계로서 지적될 수밖에 없을 것이다.

본 연구를 수행함에 있어 유재윤, 정소양, 박정은, 조판기, 권혁일, 송지은, 박새롬 등은 바쁜 일정에도 불구하고 도시재생에 대한 열정으로 무려 24인에 대한 심층면담과 함께 현장조사를 실시하였고 시종일관 진지한 토론과 적극적인 협업과정을 통하여 소기의 성과를 이루어내었다. 아울러 연구심의, 보고서 리뷰, 자문 및 원고작성, 전문가 강의 등의 형태로 많은 도움을 주신 전문가 분들께 심심한 감사를 드리며, 마지막으로 심층면담 과정에서 귀한 시간을 할애하여 진지하게 의견을 말씀해 주신 분들께도 깊은 감사의 말씀을 전하고자 한다.

2014년 12월

국토연구원장 김 경 환

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용은 다음과 같음

- ① 도시재생은 과거 도시정비사업에 비해 공공성이 강조된다는 점에서 공공의 역할이 더 중요하나, 정부재원의 부족과 물리적 정비사업 뿐만 아니라 사회·경제·문화 등 다양한 접근이 요구되는 도시재생의 특징을 고려할 때, 민간의 참여가 절실하게 요구됨
- ② 미국, 영국, 일본 등 선진국의 경우 민간투자, 디벨로퍼, 상업지역내에서의 자생적 재생활동 등에 의한 민간참여가 활발
- ③ 국내 도시재생 과정에서 민간참여 여건, 가능성, 정책방안 등을 도출하기 위하여 관계자를 대상으로 심층면담 조사를 실시하였고, 이를 토대로 민간참여 활성화 모형을 도출한 뒤 그 결과를 사례도시에 적용하여 모형의 설명력을 제고하였음
- ④ 실태분석결과를 토대로 민간 부문 활성화를 위해 주체, 계획 및 제도, 자원 등 정책의 기본방향(3개)과 주요 정책방안(11개)을 제시하였음

본 연구보고서의 정책제안은 다음과 같음

- ① [주체] 도시재생디벨로퍼를 육성함과 동시에 민간의 자생적 조직과 노력을 최대한 활용하는 등 한국형 도시재생 주체를 육성하여야 함
- ② [계획 및 제도] 장소중심적 통합계획 수립, 지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적 정비로의 전환, 국공유지 및 기업 보유 부동산 등의 활용, 규제완화 및 공공 부문 관행개선 등 민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건을 조성하여야 함
- ③ [자원] 안정적 장기 금융자원 확보, 도시재생사업 투자 상품 및 수익모델 구축, 메자닌 금융 등 다양한 금융기법의 도입, TIF 등 혁신적 재원조달 기법 도입을 위한 유연한 금융재정 체계의 정립, 공공 부문의 선도적 투자 등 안정적이고 다각적인 금융자원 확보 및 공공의 마중물 투자가 이루어져야 함

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 도시재생은 과거 도시정비사업의 주요 동력인 민간의 사업성 논리로부터 배제되었던 지방도시의 쇠퇴지역 등에 대하여 공공의 역할을 강화함으로써 생활환경을 개선하고 도시경제 구조를 개선하는 계기로 삼으려는데 목적이 있음
 - 그러나 지방자치단체의 재정은 물론, 중앙정부의 재정 여건상 도시재생에 대한 예산이 크게 부족한 실정으로 공공의 재정에만 의존하여 도시의 쇠퇴문제를 개선하는 것은 현실적으로 불가능함
 - 도시재생은 물리적 정비사업에 국한되는 것이 아니고, 경제 · 사회 · 문화 등 다양한 분야의 종합적 접근에 의하여 달성이 가능하며, 이를 위해서는 민간의 자발성, 다양성, 창의성 등이 요구된다는 점에서도 민간의 참여가 도시재생 사업 성공의 관건임
- 도시재생사업에 민간 부문 참여를 촉진시키기 위해서는 수익성 위주의 기존 도시개발사업과는 다른 수익모델과 참여방식이 요구되나 지금까지 이에 대한 정책방안이나 연구가 부재한 상황임
- 본 연구는 도시재생 활성화를 위해 반드시 필요한 민간 부문의 역할을 정립하고 실태를 분석한 후, 이들의 활발한 참여를 유도하기 위한 기본방향과 정책대안을 제시하는 것이 목적임

2. 도시재생 및 민간비즈니스 관련 논의

1) 도시재생사업에서의 공공성-수익성의 조화를 위한 대안 모색

- 재개발 의사결정이론, 입지이론, 공공재 이론의 검토 및 도시재생 분야 적용을 통해 도시재생사업의 특성을 이해하고 공공과 민간의 역할을 모색하기 위한 이론적 토대 마련
 - 도시재생사업은 민간의 수익성에만 의존하지 않고 공공성이 강조된다는 점에서 과거 정비사업과 차별화되며, 사회·경제·문화 등 종합적 접근을 지향한다는 점에서 민간의 유연하고 창의적인 접근이 중요
- 도시재생사업을 공공성과 수익성의 기준에 따라 분류하고, 공공성과 수익성의 상충구조 속에서 조화로운 사업추진을 위한 대안을 제시
 - 도시재생사업은 핵심사업(높은 공공성과 수익성), 일반적 경제활동(보통의 공공성과 수익성), 재생지원사업(높은 공공성, 낮은 수익성)으로 구분이 가능함
 - 추진방식으로는 역할분담, 목표의 절충, 사업간 결합, 주체의 통합이라는 4가지 대안별 장단점을 고려한 적정 대안의 도출이 가능함

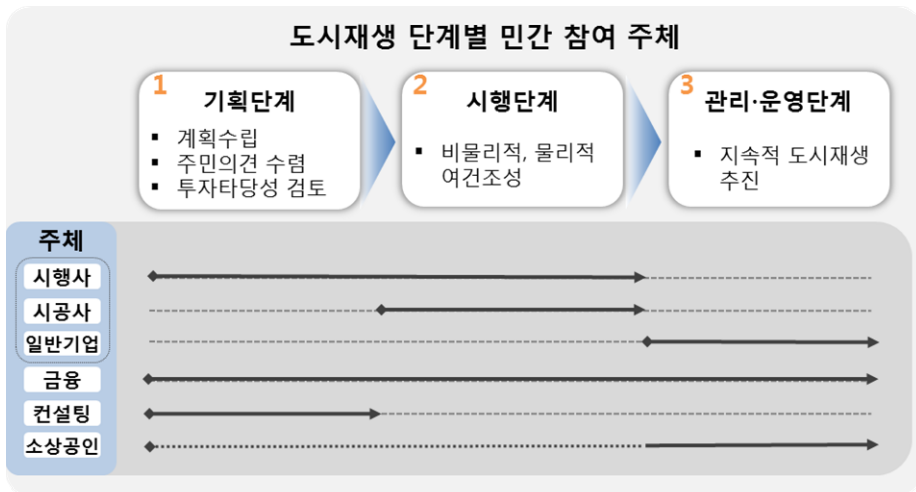
<표> 공공성-수익성 조화를 위한 도시재생사업 추진방식 대안 비교

구분	내용	장점	단점
역할분담 방식	수익성이 높은 핵심사업 등은 민간, 수익성이 낮으나 공공성이 높은 재생사업 등은 공공이 담당하는 방안	민간과 공공이 본연의 기능에 맞게 명확하게 역할 분담	공공적 기여 없이 개발이익 등을 민간이 독점할 우려
목표절충 방식	공공적 목표와 수익 목표의 절충을 통하여 사회적으로 수용가능한 수준의 목표를 설정하는 방안	공공과 민간의 역할을 분리하면서도 공공성과 수익성을 조화	명확한 기준이 없을 경우 공공성이 훼손되거나 협상과정 등에서 어느 일방에 과도한 부담을 줄 우려
사업간 결합 방식	동일한 주체가 다양한 수익구조의 사업들을 결합함으로써 사업성이 보전되게 하는 방안	컨소시엄과 같은 통합주체를 만들지 않고도 공공성과 수익성을 조화	주체의 성격에 맞지 않는 사업을 추진하거나 이질적 사업을 결합함으로써 발생하는 비효율 가능성
주체통합 방식	공공주체와 민간주체가 컨소시엄 등으로 통합된 주체를 만들어서 추진하는 방안	공공성과 수익성이 통합된 조직에서 조화될 경우, 강력한 추진력 기대	이중적 경영 목표에 의한 비효율 및 다른 목적을 가진 주체 간에 의사결정의 어려움 등 발생 우려

2) 도시재생에서 민간비즈니스의 역할과 참여

- 경제적 · 사회적 · 물리적 측면의 종합적인 고려, 기존 자산을 활용하는 점진적 정비 등의 특성을 고려하여 도시재생의 시간적 범위를 **기획단계**, 여건 및 기반 조성의 **시행단계**, 그리고 이후 다양한 주체에 의한 경제활동이 이루어지는 **관리 · 운영단계**로 설정함
- 주요 민간주체에는 시행사, 시공사와 함께 지역산업 및 도시재생 연계 서비스 공급주체로서의 일반기업을 포함한 기업, 도시재생 전 단계에 걸쳐 투융자를 담당할 금융, 계획수립 · 사업타당성 분석 · 지역역량강화 등을 위한 컨설팅업체, 그리고 지역 내에서 일상적 경제활동을 영위하는 소상공인을 선정함
 - 민간 부문은 공공성 측면 보다는 개인의 이익에 국한하는 주체로 규정하였으며, 주민은 포함하지 않음
 - 도시재생사업을 일반적 경제활동과 마찬가지로 자본, 노동, 토지, 기술 등의 생산요소에 의한 것으로 보고 도시재생 단계별로 각각의 생산요소를 담당할 민간주체를 설정함

<그림> 민간 부문(주체별)의 도시재생 단계별 참여 가능성



3. 민간 부문의 참여 여건 및 현황

- 지금까지 도시재생사업은 주로 공공 부문 주도로 추진되었으며, 기업, 금융 등 다양한 민간 부문의 도시재생 참여는 이루어지지 못하고 있는 실정임
 - 향후 확대될 것으로 예상되는 민간 부문의 국내 참여여건을 제도적·재정적·경제적 측면에서 여건과 미래변화 동향을 전망해봄
- (제도 여건) 기존 도시정비 관련법에는 민간이 조합을 구성하여 사업의 직접적 주체로 참여할 수 있는 충분한 근거가 마련되어 있으며, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」과 국가도시재생기본방침에서도 민간의 역할 및 참여확대를 위한 지원방안의 필요성을 강조하고 있음
- (재정 여건) 국가재정 중 도시재생사업과 직접적 관련이 있는 SOC부문의 예산 감소, 지방자치단체의 재정자립도 취약 등 공공 부문의 충분한 재정확보가 어려움
 - 다양한 부처 간 사업을 장소중심적으로 연계·추진하여 시너지를 높이고, 주택도시기금의 개편에 따른 도시재생사업에의 적절한 활용 및 기타 민간 재원 투자를 유인하기 위한 정책적 수단 마련이 필요함
- (금융시장 여건) 향후 은행, 보험, 증권 등 자산의 구성 및 운용방식이 다른 금융기관별 다양한 참여가 가능하되, 특히 도시재생사업이 장기적, 안정적인 저금리를 추구한다고 볼 때 보험 등 장기적 자산 운용구조를 가진 자금의 참여를 기대해볼 수 있음
- (부동산시장 여건) 최근 사회경제적 여건변화에 따라 사유지 매입은 더욱 어려워질 것으로 보여 향후 국공유지나 기업부동산 활용을 통한 사업성 제고 방안이 필요함
 - 월세 비중 증가에 따라 기업형 임대주택사업의 확대 가능성이 있으며, 상업용 부동산(오피스·매장용 빌딩)의 공실률은 증가 추세이며, 임대료 수준은 지방에 비해 수도권이 월등히 높게 나타나는 한편, 토지가격은 부동산시장 침체에도 불구하고 꾸준한 상승세임

- (지역경제 여건) 수도권 외 지방도시 대부분의 지역경제 기반은 미약하여 도시재생 투자 여건은 취약하며, 이는 사업체수와 종사자수의 연평균 증감, 연매출액 기준 주요 상권 조사결과에서도 유사한 것으로 나타남
 - 6대 광역시를 대상으로 원도심의 쇠퇴현상에 대한 조사에 따르면 이들 원도심에서 지속적으로 인구 및 사업체수 감소가 이어지고 있어 특히 지방도시 기존 도심의 재생 및 민간참여를 위한 투자 유도가 필요함
- (미래여건 및 기회요인) 새롭고 다양한 비즈니스 모델을 추구하는 창조산업군 등 민간의 창의적 에너지를 끌어들이 수 있는 여건을 도시재생 차원에서 마련해 줄 필요가 있음
 - 노후 인프라의 개선 수요 증가에 따른 민간의 역할 증대가 예상되며, 도시환경의 종합적 개선을 위해 자원의 재생 및 복원, 공동체 유지와 도시의 성능 및 환경복원 등 다양한 도시재생 관련기술의 개발이 필요함

4. 해외사례 조사

1) 민간의 도시재생 추진 사례

- 거버넌스적 주체에 의한 추진과 종합적인 접근 및 여건조성 이후에도 민간에 의한 지속적인 도시재생 활동이 이루어짐
 - 일본 마루카메마찌 상점가 재생사례는 상점가변영회가 주도하여 상권개발과 함께 문화, 주택, 병원, 복지 시설을 도입함으로써 도심 활력과 정주인구의 증가를 촉진하고 도심 활성화를 달성한 사례임
 - 일본 록본기힐즈는 종합부동산 디벨로퍼인 모리빌딩(주)에 의한 개발사례로 금융권의 안정적 재원조달, 장기적인 임대운영방식, 다양한 지역사회 관리·운영 활동을 통해 지역과 자산 가치의 향상을 동시에 추구함
 - 미국의 보스턴시 퀸시마켓, 볼티모어 항구 및 찰스센터 재생사례, 라스베이거스 도심재생사례 등은 침체된 기존 도심경제를 살리기 위해 민간 기업이 주도적인

역할을 맡아 추진한 사례로 공공과의 긴밀한 협력, 학교 등 기반시설에 대한 선투자 및 지역기반 기업들의 자생 지원 등의 특징을 보임

2) 민간의 참여 활성화를 위한 정책 · 제도

- 공공 차원에서 민간 부문의 참여 활성화를 위해 활용하는 정책 및 제도는 기성시가 지 상업지역에서의 BID(Business Improvement Districts), 기업참여 유도를 위한 특례 및 지속적인 재원조달 방안 측면에서 살펴봄
 - 미국, 일본, 영국 등은 중심시가지 및 상업업무지역의 활성화를 목적으로 BID 제도를 통해 해당지역의 자산소유주 및 상인들에게 부담금을 징수하여 도시정비에 필요한 비용을 충당하고 이를 자체조직이 관리 · 운영하도록 유도함
 - 미국, 영국은 기업의 적극적 유치를 위해 엔터프라이즈 존(임파워먼트 존)을 설정하고 세제혜택, 저리융자, 규제완화 등의 인센티브를 제공하여 장기적인 세수증대, 고용창출 및 쇠퇴지역의 물리적 환경개선에 필요한 재정을 확충함
 - 일본은 도시재생긴급정비지역에서 도시계획 제안제도를 운영하며, 도시재생특별지구 내 사업은 용적률 제한 및 용도규제 완화, 인허가기간 단축 등이 가능
 - 한편, 해외 선진국들은 기성시가지 활성화를 위한 재원확보 차원에서 효과적인 제도(TIF, BID 등)를 운영하고 있음

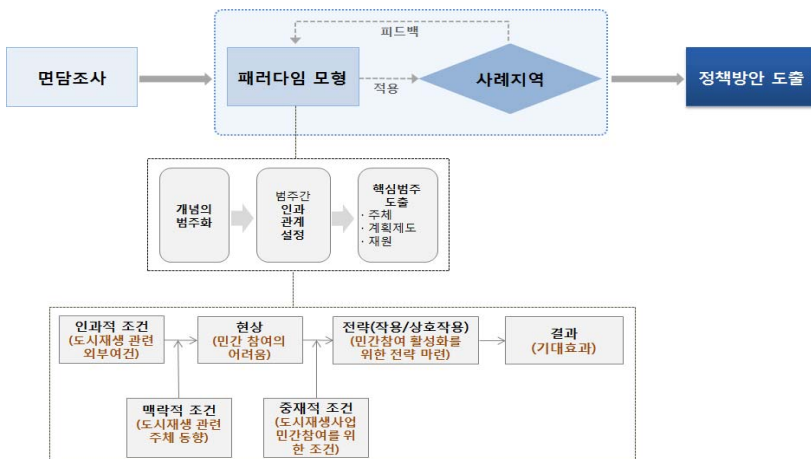
5. 민간참여 실태조사 분석 및 결과의 적용

1) 분석의 틀

- 기업, 금융, 컨설팅업체, 소상공인 등 주요 도시재생 민간주체를 대상으로 도시재생 사업 참여의향 및 참여가능성을 조사함
 - 현재는 도시재생 제도도입의 초기단계로 객관적 자료 축적 미흡, 도시경제기반형 도시재생에 대한 공통인식 부재, 주체별로 상이한 입장과 특성 등으로 평균치에 의한 계량적 진단에는 한계가 있음

- 현재 제약조건을 고려할 때 도시재생 민간참여 활성화라는 새로운 주제에 대해서는 중립적이고 객관적 입장에서 현장을 중심으로 발견되는 주제별 여건과 참여가능성을 조사하는 것이 선행되어야 함
- 이 연구는 사전에 정해진 가설 또는 결론을 증명하는 접근방식(양적연구방법)이 아니라, 문제의식만을 가지고 현장에서 일어나는 다각적인 상황을 파악하고 이를 분석하여 귀납적으로 결론을 도출하는 방식인 질적 연구방법론을 활용하였음
 - 특히, 현장에 기반을 둔 개념과 이슈들을 도출하고 분석하는 데 목적이 있는 근거이론이라는 틀을 활용하여 다양한 개념과 이슈들을 중립적 입장에서 범주화 과정을 통하여 방대한 내용의 면담조사 결과를 체계적·종합적으로 분석하였음
 - 가장 먼저, 시행사, 시공사, 민간기업, 소상공인, 금융, 컨설팅업체별로 할당표집 및 눈덩이표집을 활용하여 총 24인의 조사대상자를 선정하여 2개월에 걸쳐 심층면담조사를 실시하였음
 - 면담결과를 메모→면담일지 작성→개방코딩→축소코딩→선택코딩의 5단계를 거쳐 정리하였으며, 면담내용을 미리 설정한 가설에 맞추어 상황을 재구성하는 방식이 아니라 현장에서 발견된 사실들을 중립적 입장에서 패러다임 모델에서 제시하는 범주화 과정을 거쳐 최종적으로 민간참여 활성화 모델을 완성하였음

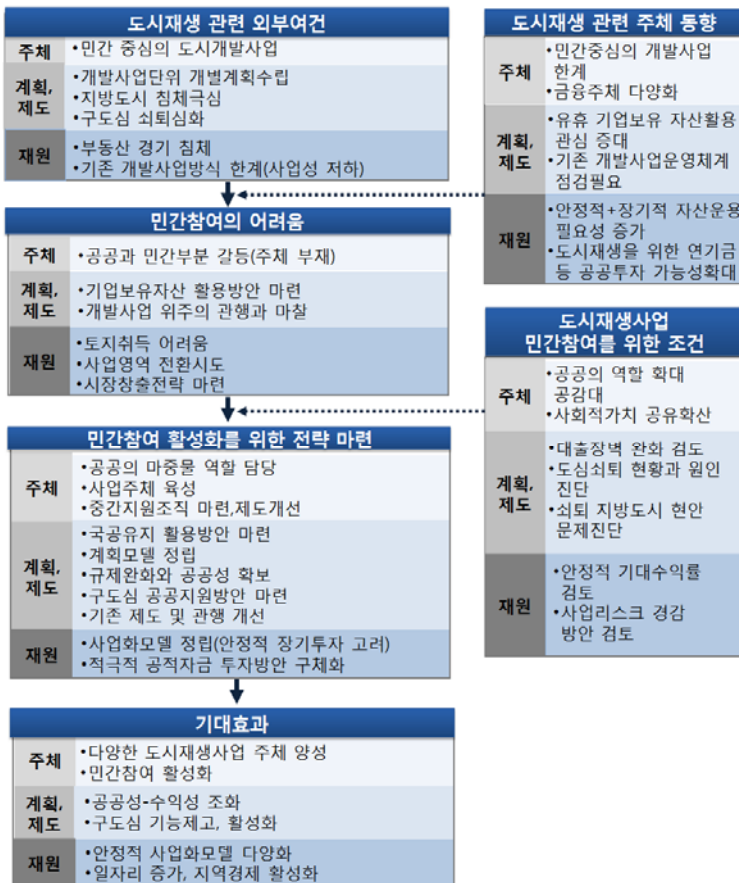
<그림> 근거이론을 활용한 민간주체 실태조사 분석 과정



2) 민간참여 활성화를 위한 전략 도출

- 도시재생의 민간참여와 관련한 개념을 근거이론에 따라 범주화하면, 도시재생 관련 외부여건, 도시재생 관련주체 동향, 민간 참여의 어려움, 도시재생사업 민간참여를 위한 조건, 민간참여 활성화를 위한 전략 마련, 기대효과로 정리됨
- 근거이론의 패러다임 모델을 적용하여 도출한 “민간참여 활성화 모델”을 도시재생 사업과 관련한 주체, 계획과 제도, 재원의 관점으로 분류하고, 범주 간 인과관계를 분석함

<그림> 민간참여 활성화 모델 도출



- 도시재생 과정에서 **민간참여 활성화 전략수립**을 위한 **고려사항**을 정리하면,
- **(주체)** 공공의 마중물 역할의 확대 선행, 지역발전과 연계한 장기적 사업을 지향하고 다양한 주체 간 협업이 가능한 새로운 사업주체의 육성 등임
- **(계획·제도)** 사업비 절감 위한 국공유지 활용 방안, 구도심 상권 지원방안, 계획모델의 정립과 공유·확산 및 규제완화와 공공성 확보를 위한 제도적 틀 마련 등임
- **(재원)** 장기투자, 임대운영, 커뮤니티 연계 등을 고려한 사업모델 제시, 보험 등 금융주체의 참여 유도, 공적자금을 통한 안정적 투자계획 마련 등임

3) 사례지역 분석

- 면담조사 결과를 토대로 작성된 민간참여 활성화 모델의 현장 적용 가능성을 검증하기 위해 도시재생사업을 추진하고 있는 사례도시 두 곳에 본 전략을 적용함
- 사례도시는 특화된 대표적인 연계산업의 유무에 따라 지역산업연계형과 도시서비스수요기반형으로 나누어 선정하였음
- 적용 결과 두 도시 모두 현상과 관련성이 낮은 전략을 마련하고 있어 민간참여 유도를 위해서는 구체화되고 현실적인 방안 마련이 필요함
- 지속적인 사업추진을 위해서는 지역 기반의 민간기업, 조직 등의 적극적인 육성 및 해외 BID와 같은 자체적인 투자·관리방안 도입을 고려할 필요가 있음

6. 민간 부문 참여 활성화 방안

- 도시재생에 대한 민간 부문의 참여활성화를 위한 3가지 정책 기본방향 및 국내의 제도 및 계획적 환경 등을 감안하여 11가지 구체적인 정책방안을 제시함
- “한국형 도시재생 주체의 육성”을 통해 사업의 기획·추진뿐만 아니라 지속적인 운영·관리단계까지 고려함으로써 기업의 자산가치 증진뿐만 아니라 지역발전을 동시에 추구해야함
- (도시재생디벨로퍼의 육성) 도시재생디벨로퍼의 육성을 통해 도시활성화에 대한

종합적인 기획, 민간 부문의 효과적인 참여 및 시행 이후 지속적인 관리·운영이 가능하도록 해야 하며, 이를 위해 먼저 공기업을 도시재생 에이전트로 전환하는 방안 등의 검토가 필요함

- (민간의 자생적 조직과 노력을 최대한 활용) 지역 구성원이 스스로 재원과 노력을 동원하여 지속적인 재생활동을 하고, 공공은 이를 행·재정적으로 지원하는 체계를 만들어가는 것이 중요함

□ “민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건 조성”으로 도시재생활성화계획에 기반을 두어 사업간 시너지를 제시함으로써 민간 참여를 촉진하고, 저비용 사업구조로의 전환, 국공유지 및 기업보유 부동산의 활용 등을 유도해야함

- (장소중심적 통합계획 수립을 통한 민간 부문의 참여 촉진) 도시재생활성화계획을 통해 지역 발전전망과 사업 신뢰성을 제고하여 지역 내 개별사업가, 금융기관 등의 참여를 끌어내고, 유사사업간 연계체계 구축을 통해 사업추진 효율성 제고
- (지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적인 정비로 전환) 기존 커뮤니티를 보전하면서 지역자산을 적재적소에 잘 활용하여 저비용 사업구조를 구축할 필요가 있으며, 이를 위해 자생적 지역조직, 기업 등의 적극적 참여유도가 중요
- (국공유지, 기업 보유 부동산을 활용한 도시재생) 미활용, 방치, 또는 활용계획이 불투명한 국공유지의 활용을 위해 법 개정의 검토가 필요하며, 도시재생사업에 대한 국공유지 및 기업보유 부동산의 적극적 활용을 위해 공동지분소유방식의 신탁사업 등의 도입이 필요함
- (규제완화 및 공공 부문의 관행 개선) 공공은 특구제도 활용 등을 고려하여 민간의 입장에서 규제의 완화·개선이 필요한 부분을 검토해야 하며, 기타 과도한 공공시설 부담 요구, 불필요한 행정절차 등의 관행 개선이 요구됨

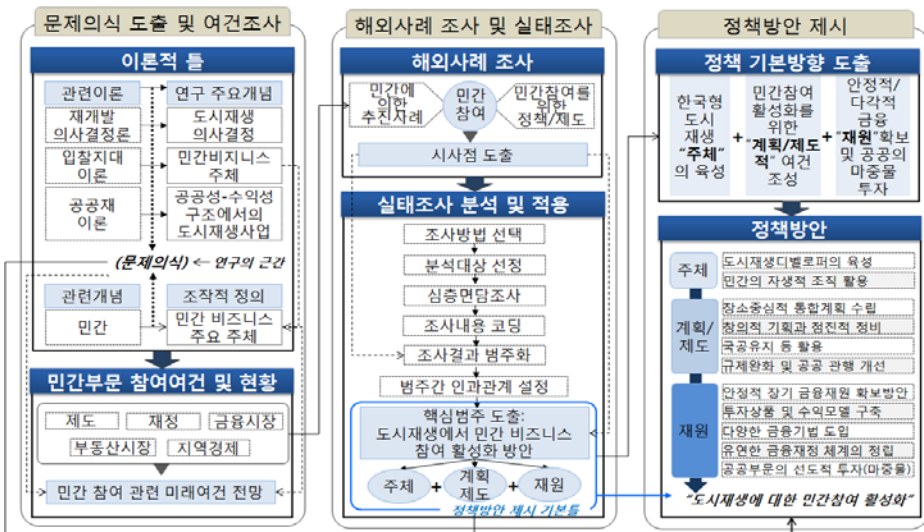
□ 장기적인 도시재생사업 추진을 위한 “안정적이고 다각적인 금융재원 확보 및 공공의 마중물 투자”가 중요함

- (안정적 장기 금융재원 확보를 위한 방안) 보험, 지역금고 등 활용가능성이 높은 대체투자 자금의 적극적인 유치가 가능할 것으로 전망되며 이를 위해

제도개선 및 적절한 투자상품화 선행이 요구됨

- (도시재생사업 투자상품 및 수익모델 구축) 장기임대 수익구조 전환을 위해 먼저 신뢰성 있는 데이터베이스와 재무모델이 구축되어야 하며, (가칭)도시재생 투자포럼을 통한 관련 주체 간 활발한 의견교환이 중요함
- (메자닌 금융 등 다양한 금융기법의 도시재생사업 도입) 조달이 어려운 중간규모의 리스크 자금을 안정적 금리로 장기간 공급하는 메자닌금융의 도입을 위해 대상사업, 상환기간, 한도액 등 지원요건이 구체적으로 제시되어야 하며, 이외에도 우리나라에 적용이 가능한 유연한 금융기법에 대한 검토가 필요함
- (조세담보금융(TIF) 등 혁신적 재원조달 기법을 도입을 위한 유연한 금융재정체계의 정립) 기존 정비사업과 달리 지역커뮤니티 전반의 활성화를 궁극적 목표로 하는 도시재생사업의 추진을 위해서는 TIF 등에 대한 보다 전향적인 검토와 함께 도입 및 운용방법에 대한 구체적인 검토가 필요함
- (민간참여 마중물 역할 수행을 위한 공공 부문의 선도적 투자) 공공 관점에서 필요하나 수익성이 부족한 사업의 추진을 위해 주택도시기금을 활용한 투자 및 용자 지원 등 공공의 선도적 투자로 사업실효성을 높일 필요가 있음

<그림> 정책방안 도출과정



차례

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	v
제I장. 연구의 개요	1
1. 연구의 배경 및 필요성	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 필요성	4
2. 연구목적	5
3. 연구 기대효과	5
4. 연구 범위	6
1) 공간적 범위	6
2) 시간적 범위	6
3) 내용적 범위	6
5. 연구 방법	7
1) 연구 방법론	7
2) 연구의 틀	9
제II장 선행연구 및 관련 이론 검토	13
1. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성	15
1) 선행연구 현황	15
2) 선행연구와의 차별성	16

2. 이론적 틀	18
1) 도시 재개발 및 도시재생 의사결정 구조	18
2) 입지이론과 민간 주체	19
3) 공공성-수익성 구조에서의 도시재생사업	22
3. 도시재생 및 민간비즈니스 관련 논의	27
1) 도시재생 관련 논의	27
2) 민간비즈니스 관련 논의	29
3) 도시재생에서 민간의 참여와 역할	32
 제III장 민간 부문의 참여 여건 및 현황	37
1. 민간 부문의 참여 여건 분석	39
1) 제도 여건	39
2) 재정여건	41
3) 금융시장 여건	46
4) 부동산시장 여건	49
5) 지역경제 여건	55
6) 미래여건 및 기회요인	59
2. 기존 민간참여 실적	63
1) 과거 도시개발사업에서의 민간참여	63
2) 기존 도시재생사업 참여 실적	65
3. 소결 및 시사점	66
 제IV장 해외사례 조사	69
1. 민간의 도시재생 추진 사례	71
1) 일본 다카마쓰시 마루카메마찌 상점가 사례	71
2) 일본 도쿄도 룩본기 힐즈	73
3) 보스턴 퀸시 마켓 활성화 사례	75
4) 미국 뉴저지 주 뉴브른즈윅 시(city of New Brunswick, New Jersey)	76

5) 미국 볼티모어 항구 및 찰스 센터	78
6) 라스베이거스 시 자포스(Zappos)기업의 도심 활성화	80
2. 민간의 참여 활성화를 위한 정책 · 제도	81
1) 기성시가지 상업지역 활성화를 위한 제도	81
2) 기업참여를 유도하기 위한 제도	84
3) 도시재생의 지속적 재원조달 제도	86
3. 소결	91
1) 민간 주도 도시재생 추진사례 시사점	91
2) 민간의 참여 활성화를 위한 정책 · 제도 시사점	92

제V장 민간 참여 실태조사 분석 및 결과의 적용 93

1. 분석의 틀	95
1) 조사 · 분석 방법론의 모색	95
2) 근거이론에 기반한 패러다임 모델	97
3) 면담조사 방법 및 대상	99
2. 주체별 주요 면담내용	103
3. 민간참여 활성화 관련 이슈 도출	106
1) 관련이슈 종합분석	106
2) 이슈 간 인과관계 설정과 핵심이슈 도출	120
4. 사례지역 분석	125
1) 사례지역 선정	125
2) 지역산업연계형(A시)	126
3) 도시서비스수요기반형(B시)	129
4) 시사점 도출	132

제VI장 민간 부문 참여 활성화 방안 133

1. 정책의 기본방향 도출	135
1) 정책 기본방향 및 주요 정책방안 도출 과정	135
2) 정책 기본방향	137

2. 정책방안	138
1) 한국형 도시재생 주체의 육성	138
2) 민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건 조성	141
3) 안정적이고 다각화된 금융자원 확보 및 공공의 마중물 투자 ...	148
제VI장 결론 및 향후과제	155
1. 연구의 결론 및 정책제언	157
1) 결론	157
2) 정책제언	158
2. 연구의 성과와 향후 과제	159
1) 연구의 성과	159
2) 향후 과제	160
참고문헌	161
SUMMARY	167
부록	171

〈표 1-1〉 도시경제기반형 도시재생의 유형 및 추진단계별 분석의 틀	10
〈표 2-1〉 선행연구 검토	17
〈표 2-2〉 공공성-수익성 조화를 위한 도시재생사업 추진방식 대안 비교	26
〈표 2-3〉 도시재생과 기존 도시정비 간 비교	27
〈표 2-4〉 도시재생의 주요 주체	33
〈표 3-1〉 분야별 자원배분 전망	42
〈표 3-2〉 2014년도 국토교통부 지역 및 도시 부문 세출예산 현황	43
〈표 3-3〉 2014년도 국토교통부 주택 부문 세출예산 현황	44
〈표 3-4〉 광역지역발전특별회계 계정별 예산안 현황	45
〈표 3-5〉 지방자치단체 재정자립도(일반) 시·도별 현황	45
〈표 3-6〉 2014년도 지방자치단체 세출예산 현황	46
〈표 3-7〉 총 금융자산 잔액 및 구성비 추이	46
〈표 3-8〉 제2금융권 A금융사 여신자산의 상환기간(Duration) 현황	47
〈표 3-9〉 국고채 및 회사채 금리 추이	48
〈표 3-10〉 연도별 상업용부동산 공실률 추세 (오피스, 매장용)	51
〈표 3-11〉 상업용부동산 지역별 공실률 (오피스, 매장용)	51
〈표 3-12〉 상업용부동산 임대료 추세 (오피스, 매장용)	52
〈표 3-13〉 상업용부동산 지역별 임대료 (오피스, 매장용)	52
〈표 3-14〉 자가변동률 상·하위 각 5개 지역 주요사유	53
〈표 3-15〉 지역별 소유구분별 국공유지 현황	55
〈표 3-16〉 사업체수 및 종사자수 변화 추이(2007~2012년)	55
〈표 3-17〉 시군구 사업체수 기준 쇠퇴진단	56
〈표 3-18〉 전국 100대 상권의 지역별 분포현황	57
〈표 3-19〉 전국 100대 상권	58
〈표 3-20〉 6대 광역시 구도심의 인구수 및 사업체수 변화 추이	59
〈표 3-21〉 도시재생사업에서의 민간 참여 가능 사업군 도출	60

〈표 3-22〉 2013년 주택재개발사업 전국 현황	64
〈표 3-23〉 2013년 주택재건축사업 현황	65
〈표 4-1〉 민간의 마루카메마찌 도시재생사업 참여 부분	71
〈표 4-2〉 마루카메마찌 상점가 사례	72
〈표 4-3〉 민간의 록본기힐즈 도시재생사업 참여 부분	73
〈표 4-4〉 모리빌딩(주)의 지역 관리 · 운영	75
〈표 4-5〉 민간의 보스턴 퀸시 마켓 사업 참여 부분	75
〈표 4-6〉 민간의 뉴브른즈윅 시 도시재생사업 참여 부분	76
〈표 4-7〉 Devco의 핵심 주체 및 역할	77
〈표 4-8〉 민간의 볼티모어 찰스 센터 도시재생사업 참여 부분	78
〈표 4-9〉 민간의 라스베이거스 구도심 활성화사업 참여 부분	80
〈표 4-10〉 각 나라별 기성시가지 상업지역 활성화를 위한 정책	82
〈표 4-11〉 도시재생특별지구에서의 도시계획특례	84
〈표 4-12〉 TIF 운영방식	89
〈표 5-1〉 패러다임 모델의 개념	98
〈표 5-2〉 실태조사 기간	99
〈표 5-3〉 주체별 조사대상 및 이슈	101
〈표 5-4〉 심층면담 분석 과정	102
〈표 5-5〉 주체별 주요 면담내용 종합	103
〈표 6-1〉 해외 각국의 주요 규제완화지역	146
〈표 6-2〉 기추진중인 정비 · 개발사업의 제도적 특례 검토	147
〈표 6-3〉 지역특화발전특구법상 규제완화 분야	147
〈표 6-4〉 지역특화발전특구법상 도시경제기반형 도시재생 규제완화 활용 가능	148

〈그림 1-1〉 연구방법 선택과정	8
〈그림 1-2〉 연구 흐름도	11
〈그림 2-1〉 토지이용주체별 임대료 구조	20
〈그림 2-2〉 핵심시설 주변지역과의 단절에 따른 비연속적 임대료 곡선; 산업단지의 경우	21
〈그림 2-3〉 도시재생 서비스 분류	23
〈그림 2-4〉 공공성-수익성 기준에 따른 도시정비 및 도시재생사업 유형	24
〈그림 2-5〉 공공성-수익성 조화를 위한 도시재생사업의 대안	26
〈그림 2-6〉 기존 재정비사업과 도시경제기반형 도시재생사업의 개념 비교도 (예시)	28
〈그림 2-7〉 영국에서의 공공 부문과 민간 부문간 공조	30
〈그림 2-8〉 민간 부문(주체별)의 도시재생 단계별 참여 가능성	35
〈그림 3-1〉 총지출 및 주요 분야별 자원배분 추이	42
〈그림 3-2〉 연도별 주택시장 현황	49
〈그림 3-3〉 연도별 주택 거래 현황	50
〈그림 3-4〉 토지가격 변동률	53
〈그림 3-5〉 주요국별 기술 역점분야	62
〈그림 3-6〉 시기별 도시개발의 사업주체 변화	63
〈그림 3-7〉 개발주체별 구역 수 및 면적 현황	64
〈그림 4-1〉 공동형도시재구축업무	87
〈그림 4-2〉 메자닌지원업무	87
〈그림 4-3〉 도시재생출자업무	88
〈그림 4-4〉 주민참가형 도시만들기펀드 지원업무	88
〈그림 5-1〉 근거이론을 활용한 민간주체 실태조사 분석 과정	98

〈그림 5-2〉 조사대상 선정	100
〈그림 5-3〉 민간참여 활성화 모델 도출	121
〈그림 5-4〉 실태조사 분석에 따른 민간참여 활성화 방안의 구조화	124
〈그림 5-5〉 A도시 전략 적용(예시)	128
〈그림 5-6〉 A도시 민간참여 활성화 방안(예시)	129
〈그림 5-7〉 B도시 전략 적용(예시)	131
〈그림 5-8〉 B도시 민간참여 활성화 방안(예시)	132
〈그림 6-1〉 정책 기본방향 도출과정	137
〈그림 6-2〉 신탁방식 구조	144
〈그림 6-3〉 한국형 도시재생 투자모델(예시)	150
〈그림 6-4〉 일본 메자닌 금융 지원 예시	151
〈그림 6-5〉 정책방안 도출과정	154

chapter I
연구의 개요

연구의 개요

1장에서는 활발하게 추진되고 있는 도시재생사업이 경제·사회·문화 등을 아우르는 종합적 접근방식을 추구하며 지속가능하게 이루어지기 위해서는 창의적 아이디어와 자본을 지닌 민간 부문의 적극적인 참여가 있어야 함을 주장하면서 연구의 목적, 범위, 방법론 및 주요 연구내용을 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 필요성

1) 연구의 배경

지난 2013년 12월, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, 도시재생특별법) 시행에 따라 전국적으로 도시재생이 본격적으로 추진되고 있다. 도심 및 기성시가지의 쇠퇴문제로 고심하고 있던 전국의 지방자치단체들은 재원을 확보하고 조직체계를 정비하는 등 지방주도의 도시재생사업 추진을 위한 준비를 서두르고 있는 모습이다. 정부는 도시재생특별법의 시행에 따라 도시재생의 성공적 모델을 만들고 이를 전국적으로 확산시키기 위하여 2014년 4월 공모절차를 거쳐 선도지역을 선정하였다. 선도지역 선정을 위한 공모과정에는 총 87개의 지자체가 참여하여(도시경제기반형 7개 지역, 근린재생형 80지역) 최종적으로 도시경제기반형 선도지역 2곳, 근린재생형 선도지역 11곳이 선정되었는데, 선정된 선도지역에는 향후 4년간 도시경제기반형 250억 원, 근린재생형 100억 원이 각각 지원될 예정이다.

도시재생특별법의 제정 취지도 그렇듯이 도시재생은 과거 도시정비사업의 주된 동력이었던 민간의 사업성 논리로부터 배제되었던 지방도시의 쇠퇴지역 등에 대하여 공공의 역할을 강화함으로써 생활환경을 개선하고 도시경제 구조를 개선하는 계기로 삼으려는 데 그 목적이 있다. 따라서 사업의 공공적 측면이 보다 강조되고 있고 이를 위한 공공의 역할이 더욱 요구되고 있다.

그러나 지방자치단체의 재정은 물론, 중앙정부의 재정 여건상 도시재생에 대한 예산이 크게 부족한 실정으로 공공의 재정에만 의존하여 도시의 쇠퇴문제를 개선하는 것은 현실적으로 불가능하다. 도시재생은 또한 물리적 정비사업에 국한되는 것이 아니고, 경제·사회·문화 등 다양한 분야의 종합적 접근에 의하여 달성될 수 있다. 이는 각 부문에서의 민간의 적극적 참여가 있을 때 가능해진다. 즉 도시재생은 민간의 창의성을 바탕으로 지속가능한 경제적·사회적·문화적 발전을 추구한다는 점에서 민간의 참여가 성공의 관건이라 할 수 있다.

2) 연구의 필요성

도시재생에 대한 그 동안의 연구는 주로 마을만들기 차원의 근린재생형 도시재생에 집중되어 왔다고 할 수 있다. 이들 연구에서는 주로 주민이 참여하고 공공 부문이 지원하는 방식의 도시재생이 강조되어 왔다. 도시재생의 추진에 있어 주민과 공공 부문의 역할이 우선될 필요가 있으나 민간 부문의 적극적 참여 없이는 그 성과가 제한적일 수밖에 없다. 특히 도시경제의 활성화를 목적으로 하는 도시경제기반형 도시재생에 있어서는 민간 부문의 참여와 투자가 뒤따를 때 사업이 성공적으로 마무리될 수 있을 것이다.

도시재생사업에 민간 부문을 참여시키기 위해서는 기존 사업성 위주의 도시개발사업과는 다른 수익모델과 참여방식이 요구되나 지금까지 이에 대한 정책방안이나 연구가 부재한 상황이다. 또한 민간에 적극적 인센티브를 부여하면서 동시에 공공성을 확보하는 방안이 마련되어야 하나 이 역시 논의가 활발하지 못하다는 점에서 본 연구의 필요성이 강조된다.

2. 연구목적

본 연구에서는 공공, 주민의 역할과 함께 도시재생의 활성화를 위하여 반드시 필요한 민간기업, 민간금융, 컨설팅 등 민간 부문의 역할을 정립하고 도시재생 사업에서의 민간 참여 여건 및 가능성 등에 대한 실태를 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 이들의 활발한 참여를 유도하기 위하여 전제되어야 하는 기반조성과 함께 제도적 인센티브 등 정책방향을 제시하는 것을 연구의 목적으로 설정한다.

3. 연구 기대효과

그동안 도시재생 연구에서 배제되었던 민간 부문 참여에 대한 연구를 통하여 공공성과 수익성간 상충구조에서의 해법을 모색하면서 후속 연구를 촉발시키는 계기가 될 것으로 기대된다. 특히 민간의 역할을 종전 도시정비사업에서와 같이 단순히 개발자로서의 역할에 한정하지 않고, 물리적 정비 및 개발 이후의 지속적인 경제활동을 통한 지역커뮤니티의 경제주체로서 인식함으로써 추후 도시경제기반형 도시재생의 개념 및 모델 설정 연구를 위한 새로운 시각을 제공할 것으로 판단된다.

이와 함께 정부재원의 부족과 지방자치단체 등 공공 부문의 역량에 한계가 있는 상황에서 도시재생 도입 초기단계에서의 적극적 추진이 염려되고 있는 바, 민간 부문의 자금, 전문성, 활력을 도입하기 위한 규제완화, 세제인센티브 등 제도개선사항을 제시하는 것은 도시재생의 원활한 추진에 기여할 것으로 기대된다. 이는 궁극적으로 정부의 투자촉진 및 일자리 창출 정책과 연계하여 민간 부문의 도시재생 참여 및 투자 활성화를 통하여 고용 등 도시 경제적 파급효과를 높이는 방안을 마련하는 계기가 될 것으로 예상된다.

4. 연구 범위

1) 공간적 범위

도시의 쇠퇴지역, 특히 도시재생특별법에 의한 도시경제기반형 도시재생 활성화지역 지정이 예상되는 지역을 연구 대상으로 설정하였다. 그리고 보다 구체적이고 현장중심적인 분석을 위하여 사례지역을 선정하여 실제 지역의 상황과 검토 중인 계획 등을 심층 분석하고 연구에서 설정한 가설을 적용하였다. 사례지역 적용 시에는 도시경제기반형 도시재생 활성화 지역 중 지역산업연계형, 도시서비스수요기반형 도시재생의 추진이 가능한 지역을 대표적으로 선정하여 분석하였다.

2) 시간적 범위

과거 도시정비사업에서는 물리적 정비단계가 마무리되면 사업이 완료되는 것으로 보는 것이 일반적이었다면, 본 연구에서 도시재생은 사업의 기획, 여건 및 기반조성 단계와 함께, 물리적 기반 및 환경 조성 이후 지속적으로 도시재생 활동이 이루어지는 전 과정을 시간적 범위로 설정하였다. 앞서 언급한 바와 같이 이는 도시재생에서의 민간 참여를 단순 개발행위 뿐만 아니라 대상지역에서의 지속적인 경제활동을 포함하는 것으로 본다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

3) 내용적 범위

도시재생특별법 상에는 도시재생을 활성화계획의 유형에 따라 도시경제기반형 도시재생과 근린재생형 도시재생으로 구분하고 있는데, 본 연구에서는 이들 중 민간 부문의 적극적 참여가 기대되는 도시경제기반형 도시재생으로 내용적 범위를 한정하고 현행 도시재생특별법에서 명시하지 않은 중심시가지에 대한 도시재생을 포함하기로 한다. 또한 도시재생의 일반적 이슈 보다는 성공적인 도시재생을 위하여 계획하고 수행하는 과정에서의 민간 참여와 관련된 내용에 초점을 맞추었다.

즉 도시재생 과정에서 민간이 참여하기 위한 여건 및 가능성을 진단하고 참여 활성화를 위한 정책방안을 도출하는 것이 연구의 주요 내용이다. 이를 위해 관련 주체에 대한 심층면담과 사례지역 분석, 그리고 이들 결과를 구조화하기 위한 패러다임 모형 등을 적용하였고 해외의 선진사례도 검토하였다.

여기에서 민간 부문의 범위는 기업, 금융권, 컨설팅 등 기업의 성격을 지닌 민간 부문 전반을 포괄한다. 그밖에 민간 부문 공동의 이익을 추구하기 위하여 결성된 상인연합회 등의 조직도 민간 참여과정에서 역할이 기대되는 주체로 판단되어 연구범위에 포함하였다. 단, 사회적 경제는 이익을 재투자 하는 등 공공성을 추구하는 측면이 강하다는 점에서 민간영리 부문과 구분되나, 향후 도시재생 과정에서의 핵심적 주체가 될 가능성이 높다는 점에서 공공, 민간에 이은 대안적 주체로서 검토할 필요가 있다고 판단된다.

5. 연구 방법

1) 연구 방법론

(1) 근거이론(Grounded Theory)

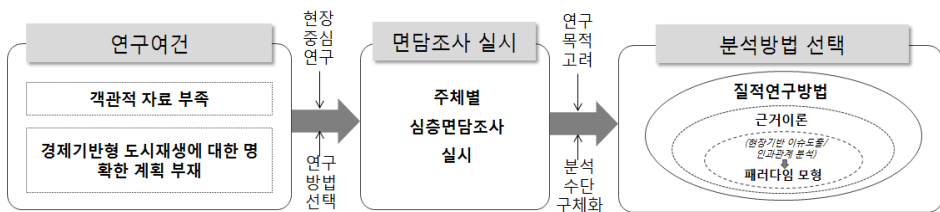
도시재생 연구를 함에 있어 아직까지 객관적 자료가 부족하고 명확한 개념설정이 되어 있지 않다는 점을 고려할 때 본 연구에 가장 적합한 연구방법은 질적 연구방법이며 그 중에서도 근거이론이 될 수 있다. 근거이론은 현장기반이론이라고도 불린다. ‘근거’라고 해석된 Grounded는 기본적으로 인식한 문제가 발생되고 있는 ‘현장’이 된다. ‘근거이론’이라는 다소 낯선 연구방법론을 살펴보면, 현장을 통하여 발견된 개념과 이슈들을 범주화라는 일련의 과정을 통하여 기존에 알려지지 않은 새로운 사항을 제시한다는 측면에서 ‘이론’이 명칭에 포함된 것으로 이해할 수 있다.

기존의 일반적 질적 연구방법들은 이슈·요인 등을 도출하는데 유용하게 활용되었다. 그 중에서도 근거이론은 이러한 일반적 질적 연구방식에서 한 단계 발전하여 이슈·요인 간 인과관계까지 설정이 가능하다.¹⁾ 따라서 이 연구에서는 현재까지는

1) 근거이론에 대한 자세한 설명은 5장에서 다루기로 한다.

일반화되어 있지 않은 민간 부문에서의 도시재생사업 참여가능성이라는 이슈를 둘러싼 다양한 입장과 견해들을 근거이론을 활용하여 사전에 설정된 가설이나 예상되는 연구결과를 철저히 배제한 상태에서 현장을 중심으로 한 범주화과정을 통하여 개념과 이슈들을 단계적으로 찾아가는(finding) 분석과정을 거쳤다. 그리고 그 결과로 기존에 소개되지 않았던 현장의 주체별 여건과 의견들을 패러다임 모델(paradigm model)이 제시하는 절차와 방식을 활용하여 민간참여 활성화 모델을 완성하였다.

<그림 1-1> 연구방법 선택과정



(2) 기타 조사 및 의견수렴

이밖에 조사 및 의견수렴을 위해 다양한 연구방법을 활용하였다. 먼저 문헌조사를 통해 도시재생 사업의 프로세스 및 특성, 참여주체, 민간 부문의 개념 및 이론 등에 대한 선행연구를 검토하였다. 국내의 도시재생 관련 계획에 대한 검토를 통하여 도시재생 과정 및 민간 참여 가능성을 검토하고, 선진국 사례를 통하여 민간 참여에 의한 도시재생 사례 및 민간의 참여를 촉진하기 위한 정부 정책을 분석하였다. 관련 법제도 및 정책 검토 부분에서는 도시재생특별법, 국가도시재생기본방침 등 도시재생 정책을 주로 검토하였으며, 필요시 관련 규제, 조세 및 금융 관련 제도를 살펴보았다.

또한, 도시재생 과정에서의 민간 참여 실태 및 가능성 등을 검토하기 위하여 도시재생 현장을 직접 방문하여 실태를 파악하였으며, 도시재생사업에 참여 가능성이 있을 것으로 예상되는 민간 부문 관계자들로부터 민간 부문의 인식 및 참여 가능성, 참여 전제조건 및 정책 요구사항 등에 대한 의견을 수렴하기 위한 심층면담을 실시하였는데 이는 앞서 언급한 근거이론에 기반을 둔 패러다임 모형에 의하여 구조화를 시도하였다. 이밖에 관련 분야 전문가 자문회의 등을 통하여 도시재생 과정에서의 민간 부문

참여와 관련한 여건 및 실태 파악, 활성화를 위한 지원 및 정책방안 도출 등에 대한 자문에 의하여 연구결과를 검증하였다.

2) 연구의 틀

본 연구에서는 먼저 도시재생을 유형별, 단계별, 주체별로 구분하고 이에 따라 분석의 틀을 설정하였다. 도시재생의 유형은 도시재생특별법의 활성화계획 구분에 따라 도시경제기반형과 근린재생형으로 분류하였다. 이 중에서 민간의 참여가 보다 활발하게 이루어질 것으로 기대되는 도시경제기반형을 중심으로 연구하되, 도시경제기반형은 본 연구의 편의상 다시 지역산업연계형과 도시서비스수요기반형으로 분류하도록 한다. 지역산업 연계형은 지역의 기반산업을 강화하거나 산업구조를 변화시키기 위한 도시재생을 의미한다. 반면 도시서비스수요 기반형은 도시권 차원에서 필요로 하는 고차적 도시서비스 기능을 공급함으로써 지역경제의 거점화를 추구하는 도시재생을 의미한다.

도시재생은 물리적 정비뿐만 아니라, 산업·주택·교통·문화·환경·에너지·안전 및 방재·의료·복지 등 다양한 목표를 추구하고 있으며 그에 따라 다양한 분야를 망라하고 있다고 볼 수 있다. 추진단계 측면에서 도시재생은 과거 도시정비사업과는 달리 물리적 여건 조성으로 완료되는 것으로 보지 않기 때문에 기획단계, 시행단계와 함께, 지속적 재생 활동이 이루어지는 관리·운영단계를 포괄하는 것으로 보았다.

도시재생의 주체를 구분하면 공공과 민간으로 나누어지며, 민간은 사업시행자(디벨로퍼), 시공사(건설기업), 금융기관, 컨설팅, 소상공인 등으로 세분화할 수 있다. 사회적 경제 부문은 민간으로 구성되어 있으면서도 자원, 목적 등에 있어 공공의 성격이 강하며, 상인연합회 등의 조직은 민간의 공동이익을 대표한다는 점에서 민간 주체로 보았다. 그밖에 공공과 민간의 혼합된 형태로 민관합동법인 등이 있다.

이상 논의된 도시재생 과정에서의 유형과 단계별로 다양한 분야에 걸쳐 추진이 가능한 도시재생 사업의 리스트가 <표 1-1>과 같이 작성될 수 있을 것이다.

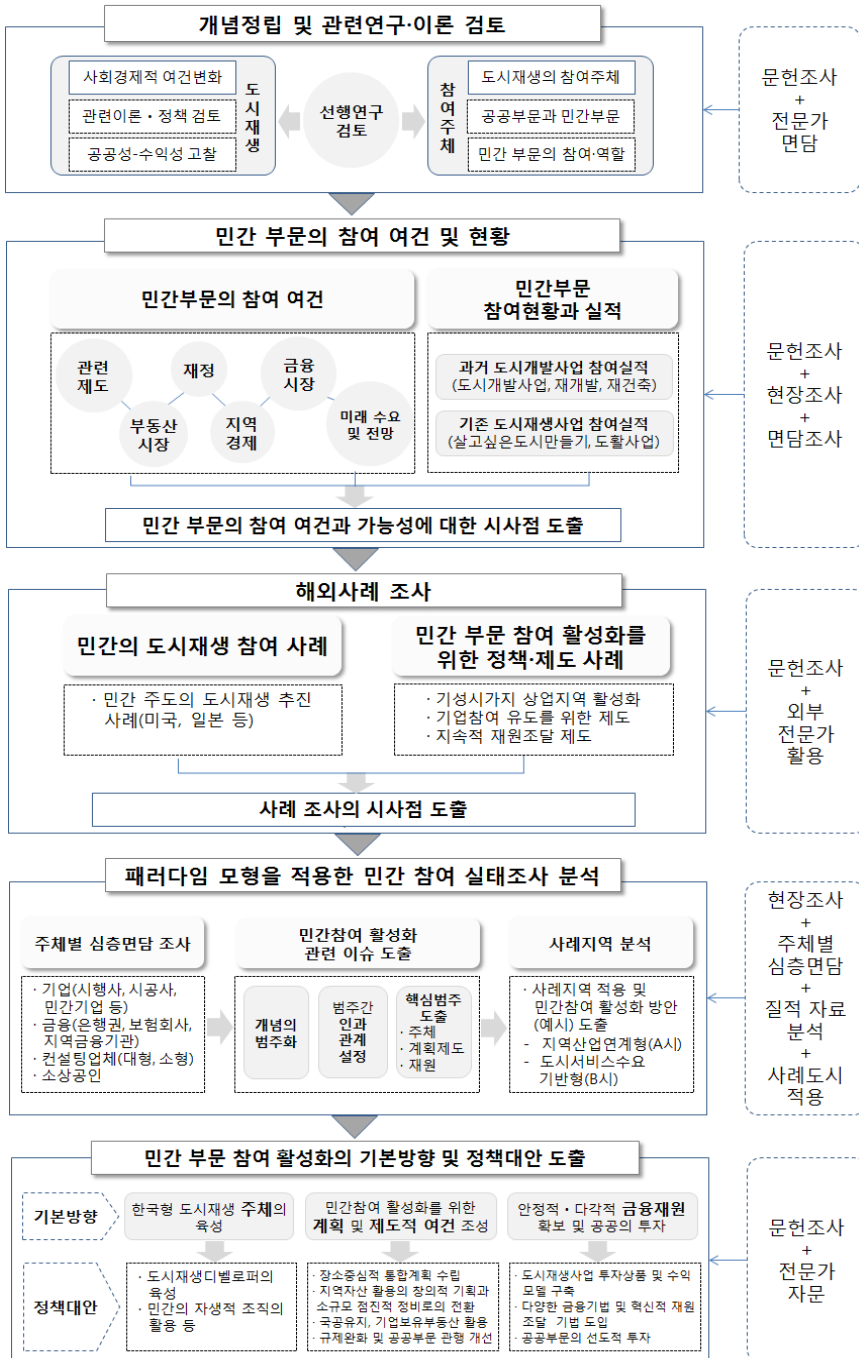
<표 1-1> 도시경제기반형 도시재생의 유형 및 추진단계별 분석의 틀

구분	기획단계	시행단계	관리·운영단계
	· 계획 및 프로그램 · 주민의견 수렴 · 투자 타당성 검토	· 물리적 정비 · 비물리적 기반조성	· 운영 및 생활서비스 공급 · 선도적 지역경제활동 · 이벤트·홍보 활동 등
지역산업연계형	· 해당 사업리스트	· 해당 사업리스트	· 해당 사업리스트
도시서비스수요기반형	· 해당 사업리스트	· 해당 사업리스트	· 해당 사업리스트

도시재생의 유형과 단계, 분야 등의 구분 하에 민간 부문 주체 중 비중 있는 역할을 담당할 것으로 예상되는 디벨로퍼, 건설기업, 금융기관, 컨설팅 등에 대한 실태조사 등을 실시하여 주체별 역할과 참여 여건 및 가능성, 전제 조건 등을 검토하도록 한다. 이를 위해 도시재생사업에 대한 실태조사, 주체별 면담조사, 사례지역 분석 등을 수행하게 될 것이다.

마지막으로 도시재생에 대한 민간 부문 참여를 유도하기 위해 선행되어야 할 공공 부문의 역할을 논의하고, 국공유지 활용 방안, 규제완화, 조세 및 금융지원 방안 등 정책 방안을 도출하도록 한다.

<그림 1-2> 연구 흐름도



chapter II

선행연구 및 관련 이론 검토

선행연구 및 관련 이론 검토

2장에서는 도시재생 과정에서의 민간 부문의 역할과 참여가능성 등에 대한 선행연구를 검토하고, 재개발모형, 입지이론, 공공성과 수익성의 추구 등 관련이론을 살펴봄으로써 도시재생에 대한 이론적 적용 가능성을 검토하였다. 이와 함께 도시재생, 민간에 대한 개념을 정립하는 한편 민간 부문의 주요 참여주체를 설정하였다.

1. 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

1) 선행연구 현황

도시재생은 공공성의 확보, 점진적 정비 방식, 지역자산 및 주민역량의 활용, 물리적 정비에 한정되지 않는 종합적 접근 등의 측면에서 기존 도시정비사업과 차별화된다. 특히 과거 도시정비사업이 물리적 기반 및 환경조성에 한정되었다면 도시재생은 물리적 정비 이후의 지속적인 사회·경제적 활동을 포괄하는 개념으로 보아야 할 것이다.

이러한 개념으로 접근할 경우 지속가능한 도시재생 추진을 위해서는 민간 부문의 참여가 더욱 절실하게 요구된다. 그동안 도시재생과 관련한 수많은 연구가 있었음에도 도시재생 과정에서의 민간 부문의 역할에 대한 연구는 매우 부족하다. 민간 부문의 참여에 대해 지금까지 진행된 연구는 대부분 도시개발 과정의 PF사업, 도시정비사업 시 민간기업의 역할과 관련된 연구이며, 이들 사업유형을 제외하면 도시재생의 전반적 과정에서의 민간 참여에 대한 연구는 찾아보기 어렵다.

도시재생 과정에서의 사회적 경제 활동에 대한 연구가 일부 있으나, 사회적 경제부분을 순수 민간 부문으로 보기는 어려운 측면이 있으며, 더군다나 도시재생 주체로서의 사회적 경제의 주도적 참여모델 등을 제시한 연구는 아직 미흡한 실정이다.

2) 선행연구와의 차별성

그동안 도시재생 과정에서의 민간 부문의 역할에 대한 연구는 찾아보기 어려운 점을 감안할 때, 기존 도시개발 과정에서 민간의 단순 시행 혹은 시공 차원을 넘어서 도시재생으로의 변화된 패러다임에 적합한 민간 주체의 주도적인 참여모델이 정립될 필요가 있다.

본 연구는 다음과 같은 점에서 선행연구와 차이가 있다. 첫째, 종전 도시재생 주체 관련 연구들을 살펴보면, 근린재생형 도시재생 분야에서는 주민참여, 공공의 역할 및 거버넌스, 사회적 경제 등 다양한 연구가 이루어진 반면, 도시경제기반형 도시재생에 대한 연구는 아직 충분하지 않다.²⁾

둘째, 도시경제기반형 도시재생을 종전 도시정비사업과 명확히 구분하고 있는바 이러한 유형의 사업에 대한 민간 참여와 관련해서는 연구된 바가 없을 뿐만 아니라 국내에서는 사례도 찾아보기 힘들다. 여기에서 도시경제기반형 도시재생은 전면철거 방식 보다는 기존 자산 및 시설을 활용한 점진적 방식 추구, 물리적 정비뿐만 아니라 사회·경제적 활동의 포함 등의 측면에서 종전 도시정비사업과는 차이가 있다고 할 수 있다. 이에 대해서는 다시 언급하도록 한다.

이러한 점에서 본 연구는 도시재생의 지속가능한 추진을 위해 공공과 민간 부문의 참여주체 중에서도 그동안 충분히 연구되지 않았던 민간 부문의 역할 및 참여 가능성을 도출하고, 제도개선 등을 통한 참여 활성화 방안을 모색한다는 점에서 그 필요성을 찾을 수 있다.

2) 유재윤 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 국토연구원.

<표 2-1> 선행연구 검토

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
도 시 개 발 과 정 의 주 체 별 역 할	1	• 과제명: 지속가능한 도시발전과 기업의 역할 • 연구자: 삼성경제연구소(2004) • 연구목적: 도시역사 속 기업의 역할 고찰 및 지속가능성을 위한 기업참여방안 제시	• 문헌조사 • 사례분석	• 도시의 사회경제적 문제해결과 지속가능한 발전을 위하여 민관협력을 바탕으로 도시의 발전 과정에서 기업 역할의 중요성 재인식 및 기업참여 가능성을 검토
	2	• 과제명: 한국의 도시재생과 공공의 역할 • 연구자: 주관수 외(2007) • 연구목적: 도시재생의 방향설정과 공공역할 모색	• 국내외 문헌조사 • 통계자료 분석	• 도시재개발 일변에서 도시재생으로 패러다임이 전환되는 시점에서 특히 공공 부문의 역할이 큰 것을 강조하고, 이를 도시관리자, 사업촉진·지원자, 사업시행자로 구분하여 제시
	3	• 과제명: 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구 • 연구자: 유재운 외 (2010) • 연구목적: 도시개발사업의 참여주체별 역할 제시	• 문헌조사 • 관련법·제도 및 정책 검토 • 국내외 사례분석 • 전문가 자문	• 도시개발사업(PF사업 중심)이 공익적 목적을 효과적으로 달성하고 부작용은 최소화할 수 있도록 사업에 참여하는 공공, 민간, 지역사회의 역할을 재정립하고 상호 협력할 수 있는 방안을 제언
	4	• 과제명: 정비사업의 사업과정에서 참여주체의 역할 분석 연구 • 연구자: 남상우(2010) • 연구목적: 정비사업에서의 참여주체의 핵심역할 도출 및 향후 개선사항 모색	• 문헌조사 • 관련법·제도 및 정책 검토 • 국내 사례조사 • 설문조사 및 분석	• 그간 논의 되어온 정비사업의 문제점 해결을 위해 참여주체를 주민, 공공, 민간기업(정비업체, 설계업체, 건설회사)으로 구분하여 주체별 핵심역할을 제시
	5	• 발간: 도시개발, 길을 잃다 • 연구자: 김경민(2011) • 연구목적: 민관협력개발방식(PPP)의 필요성 제시	• 문헌조사 • 국내외 사례분석 • 심층 면담조사	• 대규모 도시개발사업의 문제점을 디벨로퍼, 시공사, 공공의 역할 등을 중심으로 분석하고, 공공디벨로퍼, 공공민관협력형개발 등의 대안을 제시
사 회 적 경 제	1	• 과제명: 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 방안 연구 • 연구자: 김진범 외(2009) • 연구목적: 지속가능한 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스의 역할과 지원방안 제시	• 문헌조사 및 관련 제도 분석 • 해외 사례조사 • 국내 현장조사 및 심층면담	• 커뮤니티 비즈니스의 개념과 도시재생에 있어서의 역할을 도출하고, 국내현황분석 및 해외 사례조사를 통해 우리나라 실정에 맞는 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 지원방안 및 제도개선 방안을 제시
본연구		• 기존 물리적 도시정비사업과 차별화되는 개념으로서의 도시재생 과정에서 민간 부문의 참여방안에 대한 연구 • 민간영리부문의 도시재생 참여가능성 및 정책적 지원방안 모색	• 문헌조사 • 관련법·제도 및 정책 검토 • 해외 사례조사 • 면담조사 및 질적 연구방법론	• 민간 주체의 개념정립 및 관련제도 검토 • 도시재생 추진과정에서의 주체별 역할 검토 • 민간 부문의 참여가능 영역 도출 및 여건 분석 • 해외사례 조사 • 공공성과 수익성을 함께 추구할 수 있는 민간 부문 참여 모델 도출 • 민간 부문 참여활성화를 위한 정책방안 제시

2. 이론적 틀

1) 도시 재개발 및 도시재생 의사결정 구조

도시재생사업의 의사결정 구조를 파악하기 위해서는 과거 도시정비사업의 의사결정 메커니즘을 먼저 살펴본 후, 도시재생의 특징적 차별성이 어떻게 반영될 수 있는지를 유추해 보는 접근이 가능할 것이다. 먼저 도시정비사업의 가장 전통적 유형이라 할 수 있는 재개발사업을 중심으로 살펴보기로 한다.

Brueckner(1980)와 Wheaton(1982)은 새로운 개발에 따른 토지의 가격이 현재 이용에 의한 토지의 가격과 철거비용을 초과할 때 재개발이 발생한다는 적정 재개발 법칙(optimal redevelopment rule)을 세웠다. 유사한 맥락에서 Rosenthal 과 Helsley(1994)는 개발 후 필지에서 발생하는 수입의 현재가치에서 건축비용을 제외한 가치, 즉 개발 후 나대지(vacant land)의 가치가 현재의 상태에서의 수입의 현재가치보다 클 경우 재개발이 결정됨을 경험적 자료에 의하여 검증하였다. 아래 공식에서 $R(t, c/q)$ 는 새로운 개발필지에서의 단위면적당 소득이고 이는 시간(t), 토지(q)에 대한 자본(c) 투입비율 (c/q)의 함수이며 또한 α 는 자본의 기회비용으로 좌변은 결국 나대지의 가치를 의미한다.³⁾

$$R(t, c/q)q - c(t)\alpha > R(t, c/q)q$$

Munneke(1996)는 이를 발전시켜 재개발의 결정확률(ψ_i)이 나대지화 되었을 때의 가치(V_i^R)와 현재 이용되고 있는 토지의 가치(V_i^C)의 차이의 크기로부터 결정된다는 것을 probit 모형을 사용하여 나타냈다. 즉 어떤 필지가 나대지화 되었을 때의 가치가 현재의 이용가치보다 크면 클수록 재개발이 될 가능성은 더 크다고 할 수 있는 것이다.⁴⁾

$$\psi_i = \delta(V_i^R - V_i^C) - \varepsilon_i$$

3) 유재윤. 1997. 도심재개발 활성화 방안 연구. 국토연구원. 재구성

4) 유재윤. 1997. 전개서

앞서 제시한 재개발 모형은 철거를 전제로 한 것이다. 이를 도시재생에서 추구하고 있는 사회·경제·문화 등 종합적 접근 방식이라는 관점에서 보면, 도시재생의 타당성은 단순히 토지의 전후 가치로서 비교되는 것이 아니라 재생사업 이후의 향상된 여건에서 발생할 수 있는 수입의 증가와 여건 조성비용과의 비교에 의하여 나타내져야 할 것이다.

이 경우 도시재생사업은 다양한 접근을 전제로 한다는 점에서 개별 사업주체의 의사결정은 그 사업의 유형에 따라 크게 다를 것이다. 이는 개발사업, 임대사업, 도소매, 서비스 등 사업성격에 따라 그 수익구조가 달라질 것이기 때문이다. 공공 입장에서 보는 도시재생사업의 의사결정은 큰 틀에서 사회전체의 편익과 비용의 비교에 의하여 판단되어야 함은 물론이다.

2) 입지이론과 민간 주체

입찰지대이론은 도심 및 항만, 역 등의 교통결절점과의 거리로부터 발생하는 교통비용 절감에 의한 초과이윤으로 지대를 설명하고 또한 가장 높은 지대(혹은 임대료)를 제시하는 주체가 해당 입지를 점유하게 되는 구조를 통하여 토지이용 결정과정을 보여주고 있다.

이는 도심 등 도시공간에서 경제활동을 영위하는 민간주체의 구성을 개별 주체의 이윤창출 구조와 지대의 관계에서 설명하는 이론적 기초를 제공해 주고 있다. 특히 전절에 소개한 재개발의 의사결정구조가 도시재생에서의 기획 및 기반조성단계와 관련이 있다면 입찰지대이론은 기반조성 혹은 환경개선 이후, 도시공간의 궁극적 활용 주체에 의한 지속적 경제활동(지속적 재생단계)을 규명하는 분석 틀이 될 수 있을 것이다.

폰 튀넨은 단핵도시, 동일한 생산비, 완전경쟁시장 등의 가정 하에 단위 토지면적당 지불용의 지대함수를 도출하였는데, 이에 따르면 도시 내 모든 입지에서 이윤이 제로가 될 때 입지균형을 이루게 된다.

$$\Pi(Z) = Px - C - txz - RT = 0$$

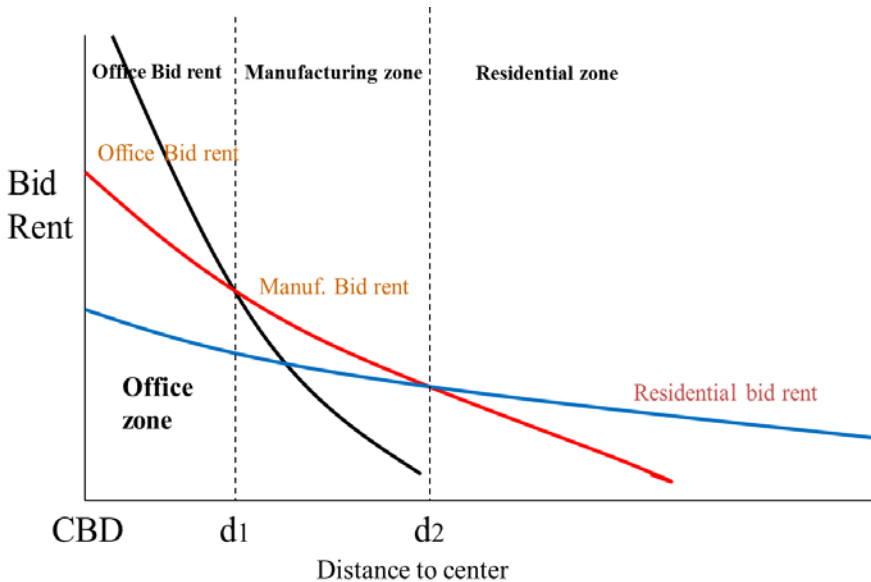
즉 도심으로부터 z km 떨어진 지점에서 토지면적 T , 생산비용 C 원, 운송비 km 당 t 원, 시장가격이 P 인 생산물을 x 만큼 생산한다면 이윤은 위의 식과 같게 된다. 이를 R 에 대해 풀면 x 지점에 위치한 지불용의 지대함수는 아래 식과 같다.⁵⁾

$$R(z) = \frac{1}{T} \{Px - C - txz\}$$

※ 판매수입(Px), 생산비(C), 운송비(txz), 토지임대료(Rx)

도심으로부터의 거리에 따른 지대곡선은 거리가 멀어짐에 따라 교통비용이 증가하는 만큼 입찰지대가 그에 비례하여 감소하는데, 토지이용주체에 따라 도심과의 근접성에 따른 입지 효용성이 차이가 있으므로 그 기울기가 상이하게 나타난다.⁶⁾

<그림 2-1> 토지이용주체별 임대료 구조



자료: 김경환·서승환, 2013. 도시경제, pp.116. 재구성

5) 김경환·서승환, 2013. 도시경제. 홍문사. 재구성

6) 김경환·서승환, 2013. 전개서

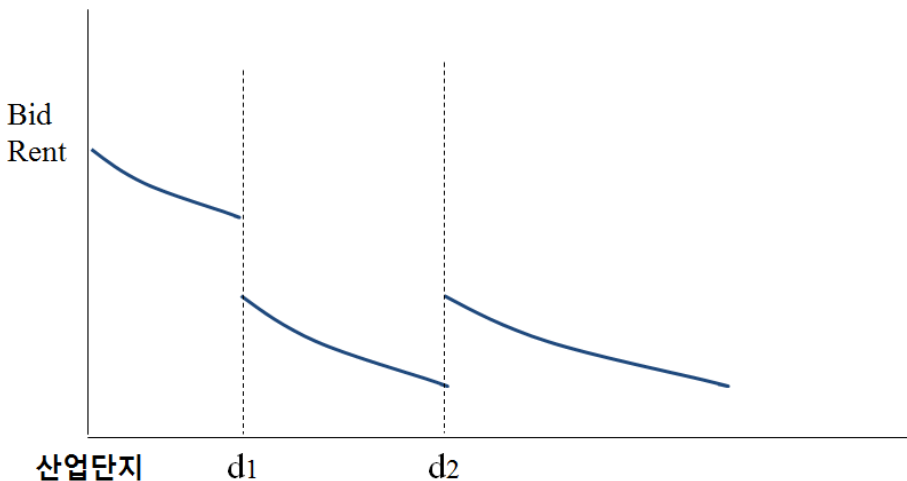
〈그림 2-1〉에서는 도심을 경제 거점으로 하는 단핵도시를 예시한 것이지만, 도심뿐만 아니라 항만, 역, 산업단지 등 국가핵심시설과의 물리적 접근성·기능적 연계성의 편익에 상응하는 임대료를 가장 높게 제시하는 비즈니스 주체에 의하여 해당 지역이 점유되는 구조로 확대 가능하다.

이는 지대를 중심으로 거리로 대표되는 공간적 입지를 정하는 주체의 의사결정 행태를 보여주는 이론적 토대를 제공하지만 현실에서 그대로 적용될 수 있는 것은 아니므로 가정의 완화와 이에 따른 수정이 필요함은 물론이다.

예를 들어 도심의 경우, 중심성, 공공시설 및 공공기관과의 접근성, 장소성 등의 혜택을 가장 많이 누릴 수 있는 주체가 입지하게 될 것이다. 하지만 근접한 장소 내에서도 입지의 미세한 차이, 건물의 노후도 등에 따라 다양한 임대료 체계가 존재할 수 있을 것이다.

항만·철도역·산업단지 등 국가핵심시설 주변지역의 경우에도, 이들 시설과의 물리적·기능적 연계에 따른 경제적 효과가 가장 크게 누리게 될 비즈니스 주체에 의하여 가장 높은 임대료가 지불될 것이다. 하지만 이러한 대규모 시설들과 주변 지역과의 단절이 일어날 경우 〈그림 2-2〉에서 보는 바와 같이, 도시공간상에서의 임대료 곡선 또한 비연속적인 구조를 나타낼 것이다.

〈그림 2-2〉 핵심시설 주변지역과의 단절에 따른 비연속적 임대료 곡선: 산업단지의 경우



3) 공공성-수익성 구조에서의 도시재생사업

(1) 도시재생사업의 속성

도시재생사업은 제반 도시정비사업을 포괄하고 있으면서도⁷⁾ 민간의 수익성 기반에만 의존하는 것이 아니고, 공공성이 보다 강조된다는 점에서 과거 정비사업과 개념적으로 차별화된다. 다른 한편으로는 도시재생은 단순한 물리적 정비수법이 아닌 사회·경제·문화 등 종합적 접근을 추구한다는 점에서 민간의 유연하면서도 창의적인 접근이 요구되며 행정 및 재정 역량 측면에서도 한계가 있는 상황에서 민간의 적극적 참여가 성공적 도시재생사업의 관건이다.

이 때 민간의 참여는 최소한의 수익구조가 전제되어야 하는 바 공공성과 수익성의 상반된 목표가 조화될 수 있어야 한다. 일각에서는 상충된 목표 간의 적절한 결합이 현실적으로 불가능하다고 보기도 한다. 이처럼 조화되기 쉽지 않은 공공성과 수익성이 동시에 충족되기 위해서는 공공성을 추구하는 과정에서 감소된 수익성이 행·재정적 지원 및 안정성의 확보에 의하여 보전되거나 수익사업과 공공적 사업을 결합하는 등의 구조를 마련하는 것이 필요할 것이다.

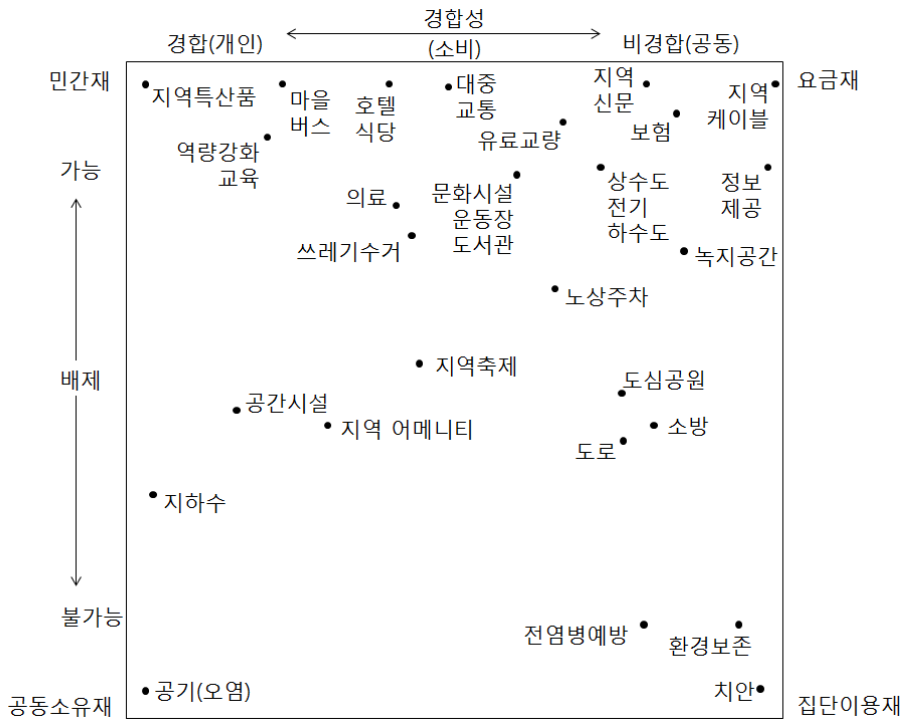
(2) 공공재 이론

과거 사바스(Savas, 1983)에 의한 공공서비스 분류 방법에서는 공공재를 경합성과 배제성의 기준에 의하여 분류한 바 있다. 사바스가 분류한 공공서비스를 도시재생 과정에서 공급될 수 있는 공공서비스로 대체할 경우 <그림 2-3>과 같이 나타낼 수 있다. 이 분류에 의하면 경합성과 배제성이 낮을수록 공공재적 특성이 높고 비경합적이면서 배제적일 경우에는 요금재, 경합적이면서 배제적일 경우에는 민간재로 분류한다.

이 분류는 공공서비스가 시장기제에 의하여 공급될 수 있는지 여부에 초점을 맞춘 것으로 공공의 이익이나 사회구성원에 대한 최소한의 생활보장 등 공공성의 가치추구 관점과는 다소 거리가 있다.

7) 도시재생특별법 제2조1항의 용어의 정의 참조

<그림 2-3> 도시재생 서비스 분류



자료 : E.S. Savas, 1983, Privatizing the public sector, p.34를 참조하여 도시재생에 적용하여 재구성

예를 들어 저소득층을 위한 주택개량서비스는 충분히 배제가능하고 경합적인 서비스이지만 사회구성원에게 최소한의 주거생활을 제공하기 위한 서비스라는 점에서 공공성이 높은 사업이라 할 수 있다. 도시재생은 도시경제의 활성화, 시민의 주거 및 복지 안정, 지역커뮤니티의 유지, 도시경관 및 어메니티의 증진, 도시문화의 창달 등 공공적 가치를 추구한다.

(3) 공공성-수익성 기준에 따른 도시재생사업 유형

앞서 도시재생이 추구해야 할 공공적 목표를 언급하였는데 이를 달성하기 위해서는 정부 등 공공 부문의 역할이 보다 강화되어야 할 것이다. 그러나 공공의 재원 및 역량 등 한계로 인하여 민간의 참여가 필수적인 상황에서 공공성과 함께 민간의 참여를 보장할 수 있는 수익성의 관점을 배제하기는 어렵다. 이러한 의미에서 도시재

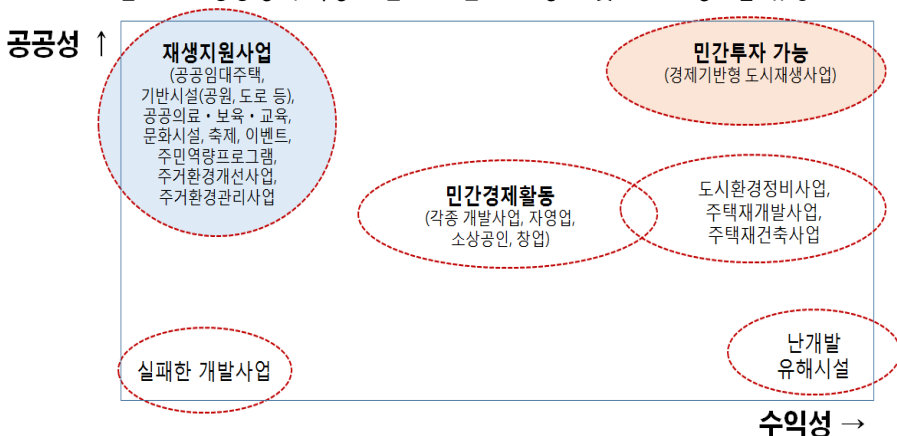
생 과정에서의 예시적 사업들을 공공성-수익성의 척도에 따라 분류해 보면 <그림 2-4>와 같이 나타낼 수 있을 것이다. 즉 공공성과 수익성의 기준에 따라 다양한 유형의 도시재생사업이 다음과 같이 분포됨을 알 수 있다.

첫째, 「도시 및 주거환경정비법」상 도시환경정비사업, 재개발 및 재건축 사업 등은 일반적으로 일정 수준 이상 공공성과 수익성이 기대되는 사업이다. 반면 주거환경개선사업, 주거환경관리사업 등의 경우 공공성은 높은 반면, 수익성은 기대하기 어려운 사업으로 분류된다.

둘째, 일반적 경제활동에 해당하는 사업들이다. 이는 도시재생사업의 대부분을 구성하는 요소들로서 도시재생의 여건 및 기반조성 단계와 이후의 지속적 재생활동 단계에 걸쳐서 영위되는 통상적 경제활동을 포괄한다. 즉 민간에 의하여 추진되는 물리적 정비사업과 소상공인 등의 영업활동, 창업 등 다양한 경제활동이 여기에 해당되는데 기대되는 공공성은 중간정도이며 수익성은 사업유형과 개별 여건에 따라 불확실하지만 평균적 수익이 기대되는 사업군이다.

셋째, 재생지원 사업으로 높은 공공성을 가지나 수익성은 낮은 사업군으로 사업구역의 물리적·비물리적 공공기반을 조성하는 사업과 쇠퇴지역의 생활환경을 개선하는 등 취약계층을 위한 사업 등이 이에 해당한다. 즉, 저소득층 주택개량 및 공공임대주택, 각종 기반시설 정비, 공공 의료·교육·보육 서비스, 문화시설·이벤트, 주민역량프로그램 등 공공성은 높으나 수익성이 기대되기 어려운 사업군이다.

<그림 2-4> 공공성-수익성 기준에 따른 도시정비 및 도시재생사업 유형



마지막으로 높은 공공성과 높은 수익성을 가진 사업들이 민간투자가 가능한 도시경 제기반형 도시재생사업으로 좁힐 수 있을 것이다. 즉 사업대상지의 핵심시설 등을 활용하여 앵커역할을 수행할 수 있는 사업이 여기에 해당된다. 역세권 개발사업, 도심 산업단지, 이전적지 개발사업 등 사업의 실현 가능성과 수익성에 대한 기대가 높으면서도 사업구역의 활성화에 결정적 역할을 기대할 수 있을 것이다.

(4) 도시재생사업 유형에 따른 주체별 역할 분담 대안

위에서 살펴본 바와 같이 도시재생사업은 다양한 사업군들로 구성되어 있으며, 모든 사업에서 어느 수준 이상의 공공성을 전제하고 있으나 수익성에 있어서는 사업의 성격에 따라 상이한 분포를 보이고 있다. 이러한 분포 구조 하에서 공공과 민간의 적절한 역할 분담은 도시재생 성패의 관건이라 할 수 있다. 공공성-수익성 구조에서의 공공과 민간의 역할분담에 대해서는 다음과 같은 대안을 생각해볼 수 있다. 첫째, ‘역할 분담’으로 수익성이 높은 핵심사업 등은 민간이, 수익성이 낮으나 공공성이 높은 재생지원사업 등은 공공이 담당하는 방안이다. 둘째, ‘목표의 절충’ 대안으로 공공적 목표와 수익 목표의 절충을 통하여 사회적으로 수용가능한 수준의 목표를 설정하는 것이다. 셋째, ‘사업간 결합’을 통해 동일한 주체가 다양한 수익구조의 사업들을 결합함으로써 사업성이 보전되게 하는 방안이다. 넷째, ‘주체의 통합’ 대안으로 공공주체와 민간주체가 컨소시엄 등으로 통합된 주체를 만들어서 추진하는 방안이 가능할 것이다.

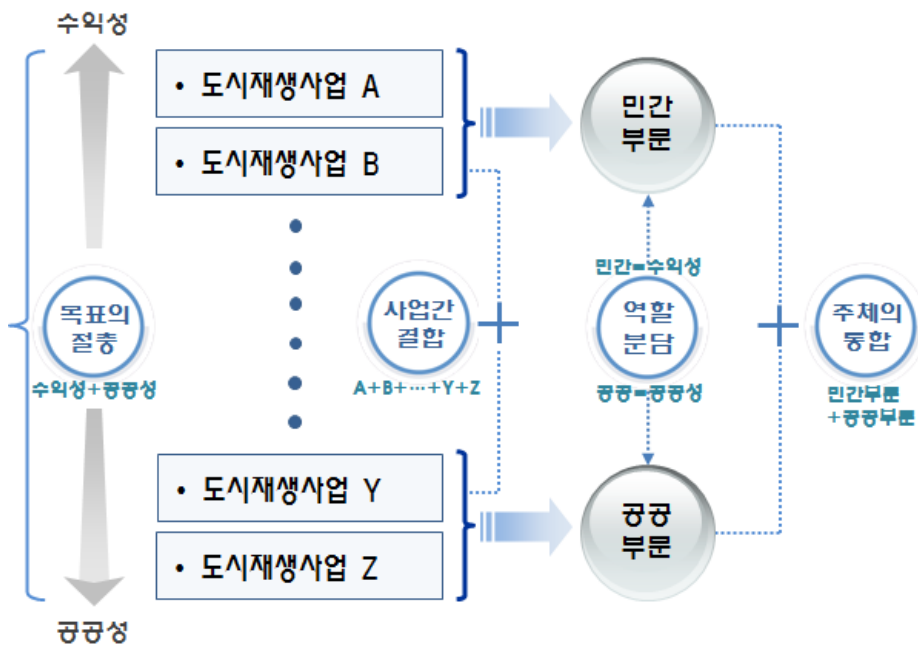
(5) 도시재생사업에서의 공공성-수익성 조화를 위한 적정 대안 모색

공공성-수익성의 상충 구조 하에서 도시재생을 추진하기 위해서는 현실상황에서 적용 가능한 실천적 도시재생 대안을 모색할 필요가 있다. 전절에서 제시한 대안들을 분석하면 <표 2-2>와 같이 장단점을 비교할 수 있는데 제도적 여건, 사업의 분포, 주체 형성의 가능성 등 여건에 따라 적정 대안이 도출될 수 있을 것이다. 또한 대안간의 혼합도 가능한데 예를 들어 역할분담과 목표의 절충, 사업간 결합과 주체의 통합 등 대안간의 다양한 조합에 의한 새로운 대안도 모색할 수 있을 것이다.

<표 2-2> 공공성-수익성 조화를 위한 도시재생사업 추진방식 대안 비교

구분	내용	장점	단점
역할분담 방식	수익성이 높은 핵심사업 등은 민간이, 수익성이 낮으나 공공성이 높은 재생사업 등은 공공이 담당하는 방안	민간과 공공이 본연의 기능에 맞게 명확하게 역할 분담	공공적 기여 없이 개발이익 등을 민간이 독점할 우려
목표절충 방식	공공적 목표와 수익 목표의 절충을 통하여 사회적으로 수용가능한 수준의 목표를 설정하는 방안	공공과 민간의 역할을 분리하면서도 공공성과 수익성을 조화	명확한 기준이 없을 경우 공공성이 훼손되거나 협상과정 등에서 어느 일방에 과도한 부담을 줄 우려
사업간 결합 방식	동일한 주체가 다양한 수익구조의 사업들을 결합함으로써 사업성이 보전되게 하는 방안	컨소시엄과 같은 통합주체를 만들지 않고도 공공성과 수익성을 조화	주체의 성격에 맞지 않는 사업을 추진하거나 이질적 사업을 결합함으로써 발생하는 비효율 가능성
주체통합 방식	공공주체와 민간주체가 컨소시엄 등으로 통합된 주체를 만들어서 추진하는 방안	공공성과 수익성이 통합된 조직에서 조화될 경우, 강력한 추진력 기대	이중적 경영 목표에 의한 비효율 및 다른 목적을 가진 주체 간에 의사결정의 어려움 등 발생 우려

<그림 2-5> 공공성-수익성 조화를 위한 도시재생사업의 대안



3. 도시재생 및 민간비즈니스 관련 논의

1) 도시재생 관련 논의

(1) 도시재생의 정의 및 개념

도시재생은 매우 포괄적인 개념이다. 2013년 제정된 ‘도시재생특별법’에 따르면 도시재생은 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다. 도시재생사업단(2011)에 의하면, 일반적으로 도시재생은 “산업구조의 변화 및 신시장까지 위주의 도시확장으로 상대적으로 낙후된 기존 도시를 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것”을 의미한다. 영국총리실(ODPM)은 도시재생을 다음과 같이 정의하였다. “도시재생은 단순히 물리적 환경에 대한 것이 아니다. 그것은 지역의 물리적, 사회적, 경제적 안녕에 관한 것이다. 또한 지역주민의 삶의 질에 대한 것이다. 물리적 환경의 측면에서도, 건축물 자체만큼이나 공공영역의 질이 중요한 과제가 된다(ODPM, 2001)”.

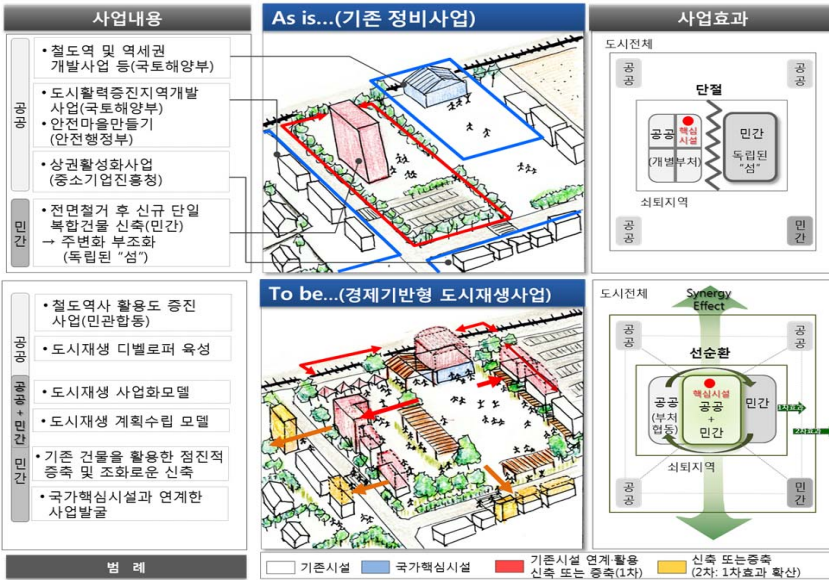
본 연구에서 도시재생은 도시재생사업단(2011) 등의 포괄적 정의를 따르되, 도시재생의 종합적 측면, 기존 자산을 활용하는 점진적 정비의 측면, 개발사업 등 물리적 정비 이후의 생활 및 경제활동이 포함된다는 측면을 강조하고자 한다. 이러한 도시재생은 재개발·재건축 등 과거 도시정비사업과는 <표 2-3>과 같은 근본적인 차이가 있다.

<표 2-3> 도시재생과 기존 도시정비 간 비교

구분	도시재생	재개발·재건축 등 도시정비
주체	○ 거주자 중심의 지역공동체 - 자력기반 확보 및 지역활성화에 관심	○ 토지·건물 소유자 중심 - 개발이익에 관심
대상	○ 자력기반이 없어 공공의 지원이 필요한 쇠퇴지역 - 지방 대도시 및 중소도시 포함	○ 수익성이 있는 노후지역 - 주로 수도권
방식	○ 종합적 기능개선 및 활성화 - 사회, 경제, 문화, 물리환경 등	○ 물리적 환경정비 - 주로 주택 또는 기반시설

자료 : 이영은, 2013, 도시재생정책의 방향 및 과제, 한국도시행정학회 2013년 동계학술세미나 발표집

<그림 2-6> 기존 재정비사업과 도시경제기반형 도시재생사업의 개념 비교도(예시)



(2) 도시재생의 유형

도시재생의 유형 중 도시경제기반형 도시재생은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 도시재생활성화계획(도시재생법 제2조)에 따른 도시재생의 한 유형이다. 한편, 근린재생형 도시재생이란 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생활성화계획(도시재생법 제2조)에 따른 도시재생을 의미한다.

도시재생 사업은 전절에서 설정한 바와 같이 광범위한 사업을 포괄하고 있기 때문에 법적 근거에 따른 도시재생 유형 외에도 분류 기준에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있을 것이다. 예를 들어 도시경제기반형 도시재생의 경우 그 목적에 따라 지역산업 연계형 도시재생, 도시서비스수요기반형 도시재생 등으로 나누어질 수 있을 것이다. 또한 대상지역에 따라 핵심시설 연계형 도시재생과 중심시가지 활성화를 위한 도시재생⁸⁾으로 분류할 수도 있을 것이다.

8) 현재 도시재생특별법상 도시경제기반형 도시재생은 중심시가지 활성화를 위한 도시재생을

그밖에 도시재생은 기존의 도시정비사업을 모두 포함하면서도 종합적인 접근을 추구하고 있다는 점에서, 접근방식에 따라 물리적 도시재생과 비물리적 도시재생, 개발형 도시재생과 점진적 도시재생 등으로의 구분도 가능할 것이다.

(3) 도시재생의 단계

과거 도시정비사업이 물리적 정비사업에 국한되었다면 도시재생은 사회·경제·문화 등 종합적 접근에 의하여 추진되는 것이기 때문에 물리적 기반 조성에 필요한 기간에만 한정하는 것은 적절하지 않다.

이렇게 볼 때 도시재생은 기획 단계, 시행 단계, 그리고 관리·운영 단계로 구분할 수 있다. 먼저 도시재생 기획 단계는 계획 수립, 주민의견 수렴, 투자 타당성 검토 등이 이루어지는 단계이다. 이후 도시재생 시행단계에는 도시재생 여건 및 기반 마련 차원에서 물리적·비물리적 사업이 집행된다. 이후 관리·운영단계는 도시재생을 위한 기본적 여건조성 이후 운영 및 관리는 물론, 다양한 주체들에 의한 통상적 경제활동 등을 영위하며 도시재생의 궁극적 목표를 달성해 가는 과정이라고 할 수 있다.

2) 민간비즈니스 관련 논의

(1) 민간비즈니스의 개념

□ 민간의 정의

사전적 정의에 따르면 민간이란 일반국민을 의미하며 관청이나 정부기관에 속하지 않는다는 점을 내포하고 있다. 즉, 민간은 비정부 부문 모두를 통칭하는 것으로 볼 수 있으며, 이 경우 주민, 토지소유자 조합, 민간기업, 사회적 경제 주체 등을 모두 망라한 개념으로 파악할 수 있다.

한편, 영어의 'private'은 '따로 떨어진'을 의미하는 라틴어에서 비롯되었으며, 공공성의 결여나 개인적 문제들에 국한된다는 의미로 사용된다. 반면 영어의 'public'은

명확하게 포함하고 있지는 않다.

민중을 의미하는 라틴어에서 비롯되어 단체, 민족, 국가의 사람들과 관련된 의미로 사용되며, 이 경우 주민은 공공의 영역에 속한다고 볼 수 있다.

현대에 들어와 공공과 민간의 경계가 모호해지면서 보다 다차원적인 개념을 적용하여 구분하고 있는데, Benn & Gaus(1983)에 따르면 이익(이윤과 손실이 공유되는지 혹은 개인에 한정되는지), 접근(시설, 자원, 정보의 개방성 등), 대리(개인으로서 활동하는지 아니면 전체를 위한 대리자로 활동하는지) 등 세 가지 차원에서 공공과 민간을 구분하고 있다.

영국에서는 커뮤니티와 민간부분을 모두 공공 부분의 상대적 개념으로 접근하고 있으며, 범위로 판단할 때 커뮤니티는 민간 부문에 포함하는 것이 일반적이다. 그리고 영국에서의 민간 부문 주도의 도시재생은 공공 부문과 민간 부문의 ‘역할분담’과 함께 ‘긴밀한 공조’가 더욱 강화된 것을 의미한다.

<그림 2-7> 영국에서의 공공 부문과 민간 부문간 공조



일본의 경우도 마찬가지로 공공 부문의 상대적 개념으로 접근하고 있으며 민간의 유형을 구분하면 전문적인 민간 시행자와 그 외의 조직으로 구분이 가능하다. 전문 시행자는 물리적 환경개선 위주의 대규모 재개발사업 시행을 담당하고 있으며, 그 외의 조직은 대표적으로 소규모 재개발사업, 소프트웨어 사업 등을 담당하는 도시만들기 회사 등이 있다.

□ 사회적 경제의 개념⁹⁾

최근 들어 대안적 경제주체 모델로 주목받고 있는 사회적 경제는 선진 각 국에서 활발하게 시도되고 있으나 국가별로 개념은 다소 차이가 있다. 미국의 경우 사회적 경제란 비영리조직 혹은 독립부문을 의미한다. 영국은 ‘사회적 경제’와 함께 ‘자원 활동 조직’ 용어를 선호하며 주로 사용한다. 프랑스는 자원 활동 조직과 협동조합, 공제조합 등의 조직들을 포괄하는 개념으로 ‘사회적 경제’ 혹은 ‘연대의 경제’라는 용어를 사용한다.

이와 같이 국가별로 개념에 다소 차이가 있지만 일반적으로 사회적 경제란 제도화된 조직적 틀을 가지고 조직의 목적과 구조에 맞는 활동을 지속할 수 있는 법인체를 전제하는 것으로, 정부부문과 제도적으로 구분되는 민간영역을 의미한다. 주요 특징은 조직의 활동을 통해서 얻어진 이윤을 그들 조직들의 소유자들과 이사들에게 분배할 수 없다는 점, 스스로의 활동을 통제할 수 있는 자치를 전제한다는 점, 그리고 의미 있는 수준의 자발적 참여를 전제한다는 점 등이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 민간과 사회적 경제에 대한 여러 가지 개념이 있기 때문에 단순히 분류하기는 곤란하나, 사회적 경제는 정부부문과의 독립성에서 보면 민간의 영역에 속하지만, 이익 추구의 관점에 따른 분류에 있어서는 민간으로 보기 어려운 측면이 있다는 것을 알 수 있다.

□ 민간비즈니스의 개념

본 연구에서는 종전 도시재생에서 주요 주체로 인식되었던 정부와 주민 이외의 주체 역할을 보다 강조하기 위한 의도 하에 민간비즈니스 부문의 개념을 설정하도록 한다. 즉 본 연구에서의 민간은 공공적 관점 보다는 비즈니스 부분 혹은 집단을 의미한다. 이 경우 일반 지역주민은 민간에 포함되지 않는 것으로 보나 개발이익 혹은 기타 개인적 이익을 추구하는 토지소유자 조합 등은 이 부분에 속하는 것으로 본다. 사회적 경제에 대해서는 자원 활동 조직과 협동조합, 공제조합 등의 조직들을 포괄하는 개념(프랑스식)하에 공공, 민간비즈니스와는 구분되는 대안적 주체로서

9) 장원봉. 2006. 사회적 경제의 이론과 실제. 나눔의집

다루어야 할 것이다. 이와 같이 ‘민간비즈니스’의 용어는 수익추구 측면을 강조한다는 점에서 ‘민간’과 차별화 되나, 이하에 나타난 ‘민간’은 ‘민간비즈니스’의 의미로 사용토록 한다.

3) 도시재생에서 민간의 참여와 역할

(1) 민간 부문 참여의 필요성

그동안 추진해 왔던 우리나라의 기존 도시재생사업은 대부분 중앙정부와 지방자치단체의 지원 하에 주민조직을 중심으로 추진되어왔다. 여러 측면에서 긍정적인 성과를 거두었지만, 그에 따른 여러 가지 한계점들이 지적되고 있다. 먼저 사업 주체 측면에서 관 주도 사업 추진으로 인하여 지역 내 실질적 사업주체가 부재하여 지속적 사업추진이 어려운 한계를 지니고 있다. 파급효과 측면에서는 소단위 마을중심 사업으로 추진하여 파급효과 역시 근린생활권 또는 소생활권 정도에 한정되고 있다. 또한 재정적 측면에서도 선도적인 사업추진을 통한 공감대 형성 측면에서는 긍정적이나 수익성이 낮아 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 공공의 재원이 지속적으로 투입될 수밖에 없는 사업구조를 지니고 있다.

이에 향후 지속적 도시재생 추진을 위한 사업종류와 추진방식 다각화에 대한 대응이 반드시 필요할 것으로 예상된다. 도시재생특별법 제정과 함께 도시경제기반형 도시재생사업이 추가되어 기존의 근린단위 위주의 사업에서 벗어나 다양한 형태의 사업추진이 가능할 것으로 기대된다. 특히 도시경제기반형 도시재생사업의 경우에는 공공과 주민의 참여만으로 사업의 규모와 다양성에 대응하기에는 한계가 있으며 민간이 보유한 자본력과 함께 창의적인 역량 등을 활용해야 한다. 더욱이 물리적 기반 조성 이후의 지속적인 도시재생 사업을 영위해가기 위해서는 민간의 역할이 필수적이다.

(2) 민간 부문의 주요 주체

과거 도시정비사업의 민간주체가 토지소유자로 구성된 조합, 시행기업, 시공 건설기업 등에 국한된다면 도시재생사업은 그 개념이 포괄적인 만큼 주체에 있어서도 보다 다양하다고 볼 수 있다. 우선 도시재생사업도 일반적 경제활동과 마찬가지로

자본, 노동, 토지, 기술 등의 생산요소에 의하여 추진된다고 볼 때 각 생산요소를 담당할 민간 주체 및 그 역할이 도출될 수 있다. 먼저 자본을 담당할 주체는 시행사와 금융권을 들 수 있다. 금융권은 은행 등 제1금융권과 함께 증권, 보험 등 제2금융권 및 지역금융권도 포함한다. 노동은 대부분 시공 건설기업 등에 소속되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 토지는 토지를 보유하고 있는 기업, 토지소유자(조합)가 주요 주체가 될 것이다. 마지막으로 기술은 건설기업, 컨설팅 업체, 기타 소프트웨어를 담당하고 있는 다양한 분야의 기업 등이 담당한다고 볼 수 있다.

한편, 도시재생사업을 물리적 정비사업에 국한시키지 않고 지역 내에서 지속적으로 영위되는 재생 및 경제활동 전반을 포괄하는 개념이라고 볼 때, 지역커뮤니티에서 활동하는 일반기업, 소상공인 등도 도시재생사업의 주요 민간주체로 포함시켜야 될 것으로 판단된다. 도시재생 주체가 기존 정비사업과 비교하여 달라진 점을 공공 부문의 주체까지 포함하여 나타내면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 도시재생의 주요 주체

구분	기존 정비사업	도시재생
자본	PF 중심 : 시행사, 시공사, 금융권(시공사 주도)	시행사, 금융권 공공(연기금 등), 소상공인
노동	시공사	시공사, 주민, 소상공인
토지	조합, 공기업	공공(국공유지), 민간기업(기업 보유 부동산), 조합
기술	컨설팅업체	컨설팅업체(기능변화 필요), 민간기업

(3) 도시재생의 주요 민간주체

□ 기업

기업 중 시행기업(디벨로퍼), 건설기업 등은 도시정비사업 등의 시행 및 시공 과정에서 주로 참여할 수 있다. 도시재생사업에 의한 여건 및 기반조성 후 대상지역에서의 지속적 경제활동을 영위하는 주체는 지역경제의 핵심적 기능을 담당하는 기업 및 기타 입주기업 등이 될 것이다. 이밖에 지역 내에서 이루어지는 문화, 관광, 숙박,

의료, 교육 등 다양한 분야에서 민간 차원에서의 서비스를 공급하는 기업들은 도시재생과 연계한 다양한 서비스의 공급주체로 볼 수 있을 것이다.

□ 금융

금융은 물리적 정비사업 등 도시재생 기반조성 과정에서의 투융자 및 도시재생 대상지역에서의 지속적인 경제활동에 대한 투융자를 주요 역할로 볼 수 있다. 먼저 도시재생 기반조성 과정에서의 투융자는 은행, 연기금, 보험 및 증권사 등이 담당할 수 있다.

도시재생 대상지역에서의 지속적 경제활동에 대한 투융자를 살펴보면, 운영 및 임대관리사업 등에 대한 투융자는 은행, 연기금, 보험 및 증권사 등이, 일반기업에 대한 융자는 은행 등이, 그리고 지역 내 소상공인 등에 대한 융자는 은행, 새마을금고 등이 담당하게 될 것이다.

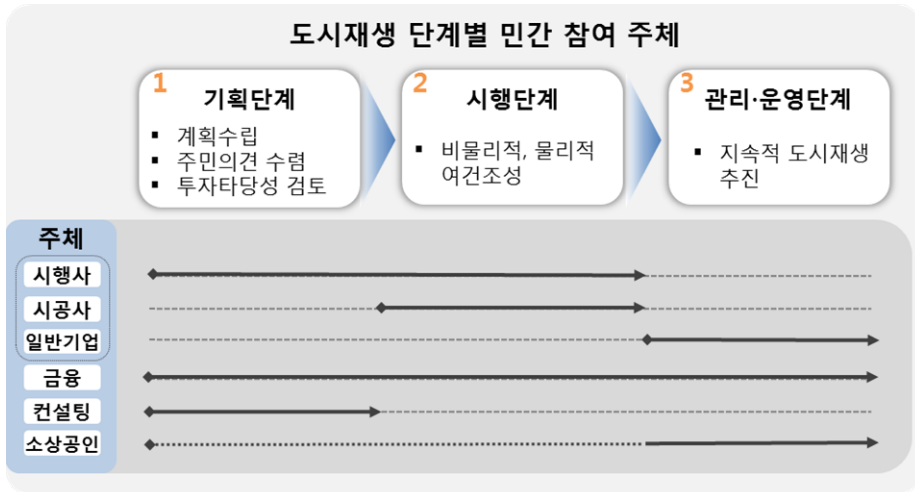
□ 컨설팅 업체

도시재생사업이 종전 도시정비사업 등과는 달리, 종합적 접근과 기존 자산을 활용하는 측면 등을 고려할 때 보다 다양하고 고급화된 도시재생 기술 및 기법이 요구된다. 먼저 도시재생사업 계획 수립과정에서의 컨설팅은 도시재생 엔지니어링 업체, 건축설계사무소 등이 담당하게 될 것이나 종전과는 다른 기술 및 기법의 개발로 도시재생 도입단계에서의 시행착오를 최소화시키는 역할을 담당해야 할 것이다. 도시재생사업의 타당성 및 사업성 분석 등을 위한 컨설팅은 회계법인 등이 맡게 될 것이며, 도시재생 추진과정에서의 지원 및 역량 강화를 위한 컨설팅은 도시재생 컨설팅 및 교육 전문업체, 코디네이터 그룹 등이 담당하게 될 것이다.

□ 소상공인

앞서 언급했듯이 기존 상권 및 신규 입주 소상공인 역시 도시재생 과정에서의 중요한 민간주체이다. 기존 소상공인은 지역상권의 커뮤니티를 유지하고 있는 주체로서, 신규 입주 소상공인은 새로운 기능에 의하여 지역에 활력을 불어일으킬 수 있는 주체로서 양자 간의 조화가 필요하다. 특히 지역상권의 집합적 주체로서 상공회의소, 상인연합회 등의 조직의 역할이 도시재생과정에서 매우 중요하다.

<그림 2-8> 민간 부문(주체별)의 도시재생 단계별 참여 가능성



chapter III

민간 부문의 참여 여건 및 현황

민간 부문의 참여 여건 및 현황

3장에서는 도시재생사업에 대한 민간 부문의 참여에 영향을 미칠 수 있는 제도적 여건, 재정적 여건, 금융시장 여건, 부동산시장 여건, 지역경제 여건 및 향후 미래전망으로 나누어 검토하는 한편, 기존 근린단위에서 주로 추진되었던 도시재생사업의 실적을 조사하고 시사점을 도출하였다.

1. 민간 부문의 참여 여건 분석

1) 제도 여건

(1) 기존 도시정비 관련 제도의 민간참여 근거

먼저 도시정비와 관련된 기존 제도 중 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 그리고 도시개발법을 살펴보고 민간참여의 근거를 살펴보기로 한다. 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있는 법이다. 도정법에 따른 정비사업의 유형 중 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 가로주택정비사업은 민간 주도형으로 민간이 조합을 구성하여 사업의 시행자로서 참여할 수 있으며, 이를 위해 사업시행인가, 용적률, 건축규제 완화 등의 특례가 제공된다.

도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)은 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경 개선, 기반시설 확충, 도시 기능의 회복을 위해 광역적으로 계획하여 체계적이고

효율적으로 사업을 추진하기 위한 목적으로 제정되었다. 도축법은 정비사업 외에 도시개발사업, 시장정비사업 등 다종 다수의 사업을 하나의 광역사업으로 연계·개발함으로써 기반시설을 효율적으로 확보·배치하기 위하여 촉진계획은 지자체가 수립하고, 개별 정비사업은 개별법에 따른 민간(조합)에서 원활하게 시행할 수 있도록 유도하였다. 이를 위해 임대주택 비율 완화, 지방세 감면, 건축규제 완화, 교육환경개선 특례 등 개별법에서 정하는 특례 이외에 추가적인 특례를 제공한다고 명시하고 있다.

도시개발법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하기 위한 목적으로 마련된 법으로, 국토교통부는 ‘도시개발법’ 시행령 및 시행규칙 일부개정(2013.9.17)을 통해 도시개발특별회계 재원을 노후 도시계획시설의 예방적 유지·보수에 도시계획시설의 정비·개량을 위해서도 사용할 수 있도록 확대하였다. 이를 통해 지자체에서 일반회계 재원 부족으로 어려움을 겪어 왔던 노후 도시계획시설의 유지·보수사업이 활성화되어 시설 안전 향상과 낙후된 구도심 재생사업의 추진에 기여할 수 있도록 한 것이다. 도시개발법에 따른 도시개발사업에 대해 민간은 조합, 민간 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업 시행자로서 참여할 수 있고, 이를 위해 토지수용권을 제한적으로 부여하고 있다. 또한, 조세와 부담금 등의 감면, 결합개발 등에 관한 적용 기준 완화 특례 등을 통해 민간의 참여를 유도하고 있다.

(2) 도시재생 관련 법제정과 민간 부문 참여 가능성 확대

쇠퇴도시의 종합적 기능회복을 도모하기 위한 계획체계, 예산지원, 조직설치 등의 내용을 담은 도시재생특별법은 2013년 6월4일 제정·공포(‘13.12.5일 시행)되었다. 도시재생특별법은 사업법이 아닌 지원법적 성격을 가진 법으로서, 도시재생활성화계획에 포함된 개별법령에 따른 민간개발사업¹⁰⁾에 대하여 직·간접적 지원을 통해 참여를 유도하고 있다. 직접적으로는 조세 및 부담금의 감면, 건축규제의 완화 등과 같은 규제특례를 통해 민간의 도시재생사업 참여를 유도하고, 간접적으로는 마을기업, 사회적기업, 사회적 협동조합 등의 사전기획비, 운영비 등에 대한 지원을 명시하여 사회적

10) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제2조제1항제7호 라목, 마목 등

경제 주체의 육성 및 참여를 위한 기반조성 추진(동법 제27조)을 명시하고 있다.

도시재생특별법 제정에 따라 국가 차원의 종합적 도시재생 지원정책을 마련하기 위하여 수립된 국가도시재생기본방침에서는 도시재생의 주요 주체로써 민간투자자 및 기업을 명시하고, 그 역할¹¹⁾을 제시하고 있다. 민간의 참여를 유도하기 위한 국가의 중점 시책으로 ‘민간활력 유입을 위한 금융지원 및 규제완화’를 제시하였고, 구체적인 방안으로 주택도시기금(중전 국민주택기금)을 활용한 투자 및 융자 지원, 도시계획 제안제도 도입, 지역자산 및 한옥 밀집지역에 대한 건축 특례, 행정절차 간소화 등을 제시하였다. 또한, 민간의 투자를 촉진하기 위하여 국공유지의 활용, 메자닌(mezzanine) 등 새로운 금융기법의 도입 등 지원방안이 마련되어야 함을 제시하고 있어 향후 도시재생에 대한 민간 부문의 참여가 확대되기 위한 제도적 정비 방향을 설정하였다.

2) 재정여건

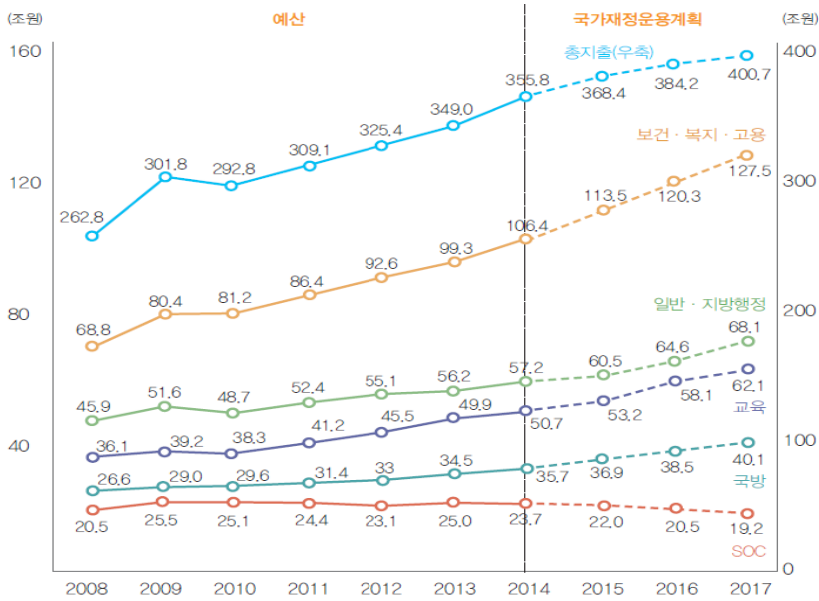
(1) 중앙정부 차원의 도시재생 관련예산

2014년도 정부 총지출 355.8조원의 12개 분야별 재원배분 현황을 보면, 보건·복지·고용 분야가 106.4조원으로 전체 총지출의 29.9%으로 가장 규모가 크며, 일반·지방행정 분야 57.2조원(16.1%), 교육 분야 50.7조원(14.2%) 순이다.

「2013~2017년 국가재정운용계획」의 분야별 재원배분 전망에 따르면, 총지출보다 높은 증가율로 재정규모가 확대되는 분야는 보건·복지·고용 분야, 교육 분야, 문화·체육·관광 분야 등 7개 분야이다. 반면 환경 분야, 산업·중소기업·에너지 분야, SOC 분야, 농림·수산·식품 분야, 외교·통일 분야는 총지출 증가율보다 적게 증가할 것으로 전망되며, 특히 산업·중소기업·에너지 분야와 SOC 분야는 중장기적으로 지출 규모를 줄일 계획이다.

11) ①다양한 투자·개발기법을 발굴하여 지방자치단체와 정부에 제안하고, 저평가된 도시공간의 가치를 증진시키기 위한 도시재생사업을 시행함으로써, 쇠퇴한 도시에 상업·업무·첨단산업 등 고용기반을 창출
②지역의 경제·복지·문화 발전을 위한 후원 활동과 기부 등 사회적 공헌을 통해 도시재생에 기여

<그림 3-1> 총지출 및 주요 분야별 재원배분 추이



주 : 2008년~2014년 예산(추정) 기준. 2015~2017년은 「2013~2017년 국가재정운용계획」 기준

자료 : 국회예산정책처, 2014. 2014 대한민국 재정

<표 3-1> 분야별 재원배분 전망

	총지출	보건 복지 고용	교육	문화 체육 관광	환경	R&D	산업 중소기업 에너지
2014년 규모	355.8	106.4	50.7	5.4	6.5	17.7	15.4
2008~2014 증가율	5.2	7.5	5.8	8.6	6.3	8.1	0.8
2013~2017 증가율*	3.5	7.0	5.7	11.7	0.1	4.3	-3.9
	총지출	SOC	농림수 산 식품	국방	외교 통일	공공질서 안전	일반 지방행정
2014년 규모	355.8	23.7	18.7	35.7	4.2	15.8	57.2
2008~2014 증가율	5.2	2.4	1.8	5.0	7.0	5.1	3.7
2013~2017 증가율*	3.5	-5.7	0.3	3.9	1.2	3.9	5.1

자료 : 국회예산정책처, 2014. 2014 대한민국 재정 (*국가재정운용계획)

국토교통부 2014년 전체예산 20조 9,116억 원 중 도시재생과 직접적 관련이 있는 지역 및 도시 부문 예산은 7,978억 원, 주택 부문 예산은 2,682억 원으로, 국토교통부 전체예산에서 차지하는 비중은 5.1% 수준에 불과하다. 이중 명시적 도시재생 예산이라고 할 수 있는 것은 ‘도시재생사업’ 항목인데 그 규모는 2014년 306억 원으로, 「도시재생특별법」에 따른 도시재생선도지역 13곳¹²⁾에 지원할 예정이다. 또한 광역지역발전특별회계로 운영되는 ‘도시활력증진지역개발사업’은 도시재생 사업과 가장 유사한 목적·형태를 가지고 추진되고 있는 사업¹³⁾으로 2014년 기준 1,032억 원 수준임을 알 수 있다.

<표 3-2> 2014년도 국토교통부 지역 및 도시 부문 세출예산 현황

(단위 : 억 원)

구 분	'13예산 (A)	'14예산 (B)	증 감 (B-A)	
				%
계	8,034	7,978	△56	△0.7
□ 지역개발	4,601	4,450	△151	△3.3
□ 도시정책	1,384	1,523	139	△10.0
○ 도시개발	13	13	-	-
○ 도시경관및건축문화품격향상	77	58	△19	△24.7
○ 용산공원조성사업지원	3	3	-	-
○ U-City 지원	57	18	△39	△68.4
○ 국가건축정책위원회 운영지원	14	11	△3	△21.4
○ 건축정책지원	-	4	4	순증
○ 녹색건축물보급활성화지원	41	60	19	46.3
○ 토지이용규제개선	2	2	-	-
○ 도시재생사업	5	306	301	6,020.0
○ 도시활력증진지역개발	1,086	1,032	△54	△5.0
○ 재해저감형저류시설설치	2	-	△2	순감
○ 기반시설부담금 운영	84	16	△68	△81.0
□ 국토정보관리	1,224	1,122	△102	△8.3
□ 국토지리정보원운영	825	883	58	7.0

자료 : 국토교통부, 2014, 2014년 예산 개요

12) 2017년까지 도시경제기반형의 경우 개소당 250억 원(국비 150억 원) 이하(총 4년간), 근린 재생형의 경우 개소당 100억 원(국비 60억 원) 이하(총 4년간) 지원할 예정이다.

13) 도시재생사업단. 2013. 도시재생의 실효성 제고 방안

한편 주택 부문 예산규모는 국민주택기금 전출금을 제외하고 2,682억 원 규모이며 이 가운데 도시재생과 가장 관련이 깊은 주거환경개선지원이 1,750억 원으로 가장 큰 몫을 차지한다.

<표 3-3> 2014년도 국토교통부 주택 부문 세출예산 현황

(단위 : 억 원)

구 분	'13예산 (A)	'14예산 (B)	증 감(B-A)	
				%
계	3,260	2,682	△578	△17.7
□ 주택가격조사지원	590	601	11	1.9
□ 주택정책지원	20	331	311	1,555.0
□ 주거환경개선지원	2,650	1,750	△900	△34.0
○ 재정비축진사업지원	1,800	1,250	△550	△30.6
○ 노후공공임대주택개선	850	500	△350	△41.2

자료 : 국토교통부, 2014, 2014년 예산 개요

(2) 도시재생사업 본격화에 따른 예산확대 가능성

도시재생은 물리적 사업뿐만 아니라 경제·사회·문화·복지 등 다분야의 사업들이 상호중심적으로 연계되어야 한다는 점에서 타 부처의 예산도 도시재생 차원에서 다루어질 필요가 있다. 이 경우 현재 도시재생 업무는 국토교통부 소관으로 도시재생 관련 예산은 SOC부문에 한정되어 있으나, 종합적인 접근으로 추진하는 도시재생의 특성 및 필요성 증대에 따라 도시재생 관련 예산의 범위 및 규모는 점차 확대될 것으로 전망된다.

2010년부터 지역 중심의 지역발전정책의 효율적 지원을 위해 운영 중인 광역지역발전특별회계 중 지역개발계정은 기초생활권 기반구축, 지역사회기반시설, 문화예술체육 시설 확충 등을 목표로 하고 있어 도시재생의 취지에 부합되도록 운영될 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다. 2014년 기준 지역개발계정의 예산규모는 총 3조 4,773억 원(2014년 기준)으로 부처 간 조정이 어렵다는 한계를 극복하기 위하여 포괄보조방식을 유연하게 활용하는 것이 요구되는 시점이다. 한편, 국민주택기금은 주택도시기금으로 개편 예정으로 향후 도시재생예산으로 상당부분 활용될 것으로 기대된다(2014년 기금 규모는 46조 5,128억 원).

<표 3-4> 광역지역발전특별회계 계정별 예산안 현황

(단위 : 억 원, %)

	2013		2014 예산안(B)	증감액 (B-A)	증감률 (B-A)/A
	본예산	추경(A)			
지역개발계정	37,737	34,737	34,773	36	0.1
광역발전계정	56,046	61,449	53,594	-7,855	-12.8
제주특별자치도 계정	3,531	3,542	3,443	-99	-2.8
합계	97,314	99,728	91,810	-7,918	-7.9

자료 : 기획재정부, 2013. 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료

(3) 지방자치단체의 열악한 재정 상황

국내 지방재정 상황은 근본적으로 지방자치단체가 자체의 예산으로 도시재생 사업을 추진하기에는 한계가 있는 구조이다. 현재 전체 세수 중 지방세 비율은 21%이며, 전국 재정자립도는 평균 52%('12년) 수준이다(<표 10> 참고).

<표 3-5> 지방자치단체 재정자립도(일반) 시·도별 현황

시도별	평균 (순계규모)	특·광역시 특별자치시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
서울	88.8	87.7	-	-	-	41.8
부산	56.6	51.8	-	-	37.4	26.3
대구	51.8	46.5	-	-	36.6	25.1
인천	67.3	64.6	-	-	13.5	35.2
광주	45.4	40.1	-	-	-	19.3
대전	57.5	52.2	-	-	-	23.7
울산	70.7	62.7	-	-	45.7	36.3
세종	38.8	38.8	-	-	-	-
경기	71.6	-	60.1	51.3	28.2	-
강원	26.6	-	21.7	23.6	14.5	-
충북	34.2	-	27.4	27.5	21.4	-
충남	36.0	-	29.4	32.4	14.8	-
전북	25.7	-	19.1	21.2	14.4	-
전남	21.7	-	16.3	26.2	11.8	-
경북	28.0	-	22.1	25.6	12.7	-
경남	41.7	-	34.4	35.7	14.1	-
제주	30.6	-	30.0	-	-	-

출처 : 안전행정부, 2013. 지방자치단체 통합재정 개요

부문별 세출예산을 살펴보면 사회복지와 인건비 등의 증가로 자출경직성이 높아지고 있으며, 상대적으로 국토개발, 수송교통 등 SOC 사업에 대한 예산은 감소¹⁴⁾한 것으로 나타났다.

<표 3-6> 2014년도 지방자치단체 세출예산 현황

(단위 : 조원, %)

구 분	사회복지	인건비 등	환경 보호	수송 교통	공공 행정	국토 개발	농림 수산	교육 등(7개)
2014년	40.1 (24.5%)	26.1 (16.0%)	16.2 (9.9%)	15.2 (9.3%)	13.8 (8.5%)	11.5 (7.0%)	11.2 (6.8%)	29.5 (18.0%)
2013당초	35.0 (22.3%)	24.5조 (15.6%)	16.0 (10.2%)	15.5조 (9.9%)	13.0 (8.3%)	12.2 (7.8%)	10.9 (6.9%)	29.8 (19.0%)

출처 : 최원구. 2014. 재정여건 변화에 대응한 지방자치단체 세출예산 조정 방향. 한국지방세연구원

3) 금융시장 여건

(1) 금융권역별 현황

국내 금융시장의 전체 금융자산 잔액은 354조원(2013년 말 기준, 상호저축은행 제외)이며 자산의 구성 및 운용방식에 따라 은행, 보험, 증권 등 다양한 업역으로 분화되어 총 1,243개 기업이 활동하고 있다.

<표 3-7> 총 금융자산 잔액 및 구성비 추이

구분	총자산(억 원)	회사수(개)
은행	2,145,268.8	18
상호저축은행	-	-
신협	57,172.3	939
여신전문금융회사	173,903.2	67
신용카드사	86,371.3	8
생명보험회사	609,204.8	25
손해보험회사	176,915.2	31
투자매매·중개업자(증권회사)	286,839.9	61
투자매매·중개업자(선물회사)	2,510.7	7
집합투자업자(자산운용회사)	4,113.2	86
종금사	855.5	1
합계	3,543,154.9	1,243

14) 안전행정부. 2013. 지방자치단체 통합재정 개요

(2) 금융자산 운용 실태

금융권의 자산 운용 현황은 알기 어려운데, 이는 기관별 자산 운용 내역이 공개되지 않는 경우가 많아 전체 통계가 파악되고 있지 못하기 때문이다.

금융기관 유형별로 자산운용 기간, 금리, 분포 등이 매우 다양하여 개별 금융기관의 자료로서 전체 자산운용 실태를 판단하는 것은 곤란하나 도시재생 사업에 대한 자본 참여가 기대되는 특정 금융사의 내부 자료를 대표적으로 살펴보았다. 제2금융권에 속하는 A금융사의 경우, 2014년 기준 PF사업의 투자회수기간은 평균 3년, 수익률은 5.18%로 나타났다. SOC사업의 경우에는 투자회수기간이 평균 18년 수익률은 5.31% 수준으로 PF 사업에 비하여 장기간, 고수익 구조를 보이고 있다.

<표 3-8> 제2금융권 A금융사 여신자산의 상환기간(Duration) 현황
(2014.2월말 기준)

구분	일반자금 대출	Plus신용	가계 Plus연계	기업 Plus연계	PF	SOC	기타 구조화
가중평균만기	3.08	2.00	3.46	3.33	2.96	18.38	5.10
상환기간	2.273	1.908	1.622	3.057	2.793	11.436	4.418
평균금리(수익률)	6.47	5.5	5.5	7.0	5.18	5.31	5.28

자료 : 제2금융권 A금융사 내부자료

(3) 민간참여 의사결정에 중요한 금리 및 재무적 할인을 동향

□ 금리동향

최근 금리는 2008년 국제금융위기 이후 지속적으로 하락세를 보이면서 저금리 기조를 유지하는 가운데, 2013년 기준 3년 만기 국고채 금리는 2.79% 수준이고, 회사채의 경우(3년 AA-) 3.19% 수준이다.

<표 3-9> 국고채 및 회사채 금리 추이

(2004~2013년, 단위 : %)

구분	국고채 (3년)	국고채 (5년)	회사채 (3년 AA-)	회사채 (3년BBB-)
2004년	4.11	4.35	4.73	9.16
2005년	4.27	4.52	4.68	8.71
2006년	4.83	4.96	5.17	8.19
2007년	5.23	5.28	5.70	8.40
2008년	5.27	5.36	7.02	9.86
2009년	4.04	4.64	5.81	11.76
2010년	3.72	4.31	4.66	10.68
2011년	3.62	3.90	4.41	10.38
2012년	3.13	3.24	3.77	9.34
2013년	2.79	3.00	3.19	8.84

□ 재무적 할인을 동향

예비타당성 조사를 위한 일반지침¹⁵⁾에서는 시장금리, 프로젝트의 영업위험, 재무 위험 등을 반영하여 적정 재무적 할인율¹⁶⁾을 산산하고 있다. SOC 투자사업의 재무적 실질 할인율은 5.4%로 추정된 바 있는데, 이는 장기간 자본이 묶여 있음에 따라 발생하는 유동성 프리미엄, 채무불이행 프리미엄에 의하여 부채의 자본비용을 계산하고, 시장위험 프리미엄, 체계적 위험 등을 반영하여 주식의 자본비용을 계산한 후 이를 가중 평균하여 실질할인율을 계산한 결과이다. 단 민간투자사업의 특성과 경제상황 변동에 따라 변동이 가능하다.

이와 같이 산출된 실질할인율은 2008년에 산정된 수치로 아직도 적용하고 있다. 이에 다른 조건들을 동일하다고 보되 최근 금리상황을 반영하여 향후 도시재생사업에 적용 가능한 할인율을 추정해 보았다. 먼저 무위험 이자율은 5년 만기 국고채 유통수익률을 근거로 추정하는데 2000년~2006년의 7년간 5년 만기 국고채 유통수익률의 평균치는 5.7%였으나, 최근 2007년~2013년의 7년간 5년 만기 국고채 유통수익률의

15) 한국개발연구원. 2008. 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)

16) 실질할인율은 민간참여의 기회비용을 나타내는 것으로 당시의 금리 및 다른 투자로부터 기대되는 수익 등을 기준으로 산출되는데 이를 도시재생사업의 민간참여로부터 기대되는 수익과의 비교에 의하여 민간참여 의사결정이 이루어진다는 점에서 결정적인 투자판단지표라 할 수 있다.

평균은 4.25%로 이전보다 1.45% 낮아졌다. 이에 부채:자본 비율을 66.7:33.3 (부채비율 200%)으로 가정할 경우, 약 1% 정도의 실질할인율이 낮아질 것으로 예상된다. 따라서 도시재생사업의 향후 실질 할인율은 현재 SOC 투자사업의 재무적 실질 할인율은 5.4%에 비하여 1% 정도 낮은 4.4% 수준으로 개략적으로 추정된다.

이는 도시재생사업은 SOC 사업과 비교하여 수익모델이 분명하지 않다는 점에서 불확실성이 높지만, 토지취득 대신 기존 자산 활용, 장기임대형 수익구조 등 안정적 사업특성도 가지고 있으므로, 공공이 적극적으로 참여하여 신뢰성을 높일 경우 최소한 SOC 부문에 대한 민간투자사업의 실질할인율 수준을 유지할 것이라는 전제하에서의 추정이다. 또한 SOC 사업의 경우 정책적으로 다소 높은 할인율에 의한 건축투자 기조인 반면, 도시재생은 향후 투자촉진을 위한 정부 정책이 기대되는 만큼 다소 낮은 할인율을 유지할 것으로 판단된다.

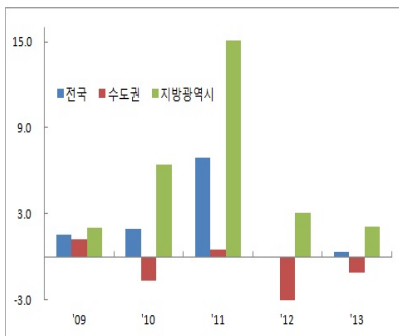
4) 부동산시장 여건

(1) 주택시장 동향

□ 매매가격 동향

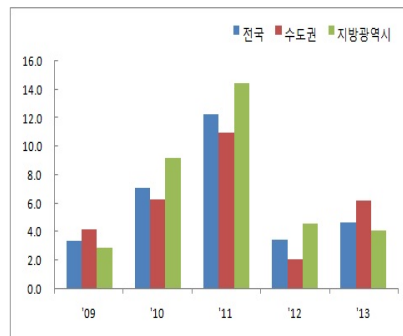
2013년 기준 전국 주택 매매가격은 0.3% 상승하였다. 수도권은 2012년 -3.0%에서 2013년 -1.1%로 하락폭이 감소하였고, 지방광역시는 2011년 큰 폭(15%)의 상승 이후, 2012년 3.1%에서 2013년 2.1%로 상승폭이 둔화되었다.

<그림 3-2> 연도별 주택시장 현황



연도별 주택매매가격 증감률(%)

자료 : 통계청 국가통계포털. <http://kosis.kr/>



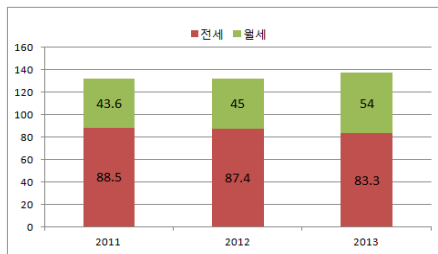
연도별 전세가격 상승률(%)

□ 전월세 가격동향

주택 전세가격은 월세 전환 등 시장구조적 요인으로 인한 전세수급 불균형으로 2013년 7월 이후 예년보다 높은 상승세를 보이고 있다. 수도권('13년 6.2%)은 아파트(8.4%)를 중심으로 최근까지 예년을 상회하는 상승세가 지속되고 있다. 지방광역시(4.1%)는 수도권에 비해 상승폭이 작으며, 대구·대전을 제외하고는 안정세('13년 : 부산 1.1%, 대구 11.0, 광주 2.0, 대전 5.2, 울산 2.0)를 보이고 있다.

주택 월세가격은 수도권이 1.7% 하락하는 등 전국적으로 1.1% 하락세를 보였다. 거래량을 기준으로 전월세의 비중을 살펴보면, 월세 거래량은 크게 증가(전년대비 20.1%)하고, 전세는 감소(△4.7%)하여 월세 비중이 크게 증가('12년 34.0 → '13년 39.4%)한 것으로 나타났다.

<그림 3-3> 연도별 주택 거래 현황



연도별 전월세 거래량

	'11년	'12년	'13년
전세	88.5	87.4	83.3
월세	43.6	45.0	54.0
월세비중	33%	34%	39.4%

전월세 거래 비중

자료 : 통계청 국가통계포털, <http://kosis.kr/>

(2) 상업용 부동산 동향

□ 공실률 현황

상업용 부동산 공실률의 경우 2013년 4/4분기(2013.12.31.기준) 공실률은 오피스 빌딩 10.7%, 매장용 빌딩 10.2%으로 증가추세이다. 오피스빌딩은 대도시 중심의 주요 기업 이전으로 인한 임차인 이탈과 대형빌딩 신축의 영향으로 공실률이 상승한 것으로 보인다. 지역별로 살펴보면 오피스빌딩 공실률은 강원(19.1%), 전북(17.5%) 순으로 높고, 제주(6.4%)가 가장 낮으며, 매장용 빌딩 공실률은 전북(16.1%)이 가장 높고, 서울(6.8%), 경기(8.1%), 경남(8.4%) 순으로 낮게 나타났다.

<표 3-10> 연도별 상업용부동산 공실률 추세 (오피스, 매장용)

(단위 : %, 전기 대비 : %p)

구분	'09			'10			'11			'12			'13			전기 대비
	4Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q		
오피스	9.4	8.6	8.1	8.0	7.8	7.6	7.8	8.4	8.6	8.9	8.5	8.8	9.3	10.7	1.4	
매장용	10.5	9.6	9.0	8.4	8.0	7.8	9.2	9.3	9.2	9.2	8.9	9.1	9.7	10.2	0.5	

※ 매분기 마지막 월/일 기준 공실률임

※ 2012년도까지는 8개 시도(서울, 광역시, 경기일부) 주요 상권 기준의 결과인 반면, 2013년도부터는 전국 기준 결과이므로 비교시 유의

자료 : 국토교통부, 2014, 2013년 연간 및 4분기 상업용 부동산 임대사레 조사

<표 3-11> 상업용부동산 지역별 공실률 (오피스, 매장용)

(단위 : %, 전기 대비 : %p)

구분		전체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
오피스	2012 4분기	8.9	6.3	11.4	7.5	17.7	19.8	17.6	13.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013 4분기	10.7	8.4	14.1	13.3	14.0	14.4	16.3	12.3	12.0	19.1	16.4	13.0	17.5	13.4	11.4	7.5	6.4
매장용	2012 4분기	9.2	6.4	11.6	16.7	15.0	10.7	9.2	13.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013 4분기	10.2	6.8	11.1	11.5	11.7	12.2	13.3	8.6	8.1	13.4	14.9	10.8	16.1	12.8	15.1	8.4	10.0

※ 2012년도까지는 8개시도(서울, 광역시, 경기일부) 주요상권 기준의 결과인 반면, 2013년도부터는 전국 기준 결과이므로 비교시 유의

자료 : 국토교통부, 2014, 2013년 연간 및 4분기 상업용 부동산 임대사레 조사

□ 임대료 현황

임대료의 경우 오피스빌딩은 14.8천원/㎡로 전분기 대비 0.1천원/㎡ 하락하였으며, 매장용 빌딩은 31.4천원/㎡로 전분기 대비 0.1천원/㎡ 상승한 것으로 나타났다. 지역별로 살펴보면 오피스빌딩과 매장용 빌딩 모두 수도권이 지방에 비해 월등하게 높은 임대료를 보이고 있다. 먼저 오피스빌딩의 경우 서울(20.5천원/㎡)이 가장 높고, 경기(11.5천원/㎡), 인천(9.4천원/㎡) 순으로 높은 반면, 전북(4.1천원/㎡), 제주(4.5천원/㎡) 순이다. 매장용 빌딩의 임대료는 서울(59.9천원/㎡), 인천(32.5천원/㎡), 부산(29.1천원/㎡) 순으로 높고, 제주(12.4천원/㎡)가 가장 낮게 나타났다.

<표 3-12> 상업용부동산 임대료 추세 (오피스, 매장용)

(단위 : 천원/㎡)

구분	09			10			11			12			13		
	4Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	전기 대비
오피스	15.2	15.0	15.0	15.1	15.1	15.2	15.4	15.4	15.5	15.5	14.9	14.9	14.9	14.8	-0.1
매장용	40.9	42.0	42.2	42.6	42.9	43.2	44.6	45.1	45.5	45.7	31.2	31.4	31.3	31.4	0.1

※ 오피스빌딩은 3층 이상의 전 층 기준, 매장용 빌딩 1층 기준 임대료이며, 매분기 마지막 월/일 기준임

※ 2012년도까지는 8개시도(서울, 광역시, 경기일부) 주요상권 기준의 결과인 반면, 2013년도부터는 전국 기준 결과이므로 비교시 유의

※ 임대료는 임차인이 지불하는 임대료를 월세형태로 전환하여 산정한 월세환산 임대료임(관리비 미포함)

자료 : 국토교통부. 2014. 2013년 연간 및 4분기 상업용 부동산 임대사례 조사

<표 3-13> 상업용부동산 지역별 임대료 (오피스, 매장용)

(단위 : 천원/㎡)

구분		전체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
오피스	2012 4분기	15.5	20.7	7.6	7.0	8.1	5.4	5.3	6.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013 4분기	14.8	20.5	7.9	7.5	9.4	6.2	5.0	8.3	11.5	6.8	4.7	7.3	4.1	5.7	7.5	6.5	4.5
매장용	2012 4분기	45.7	65.9	36.8	26.5	25.5	19.2	27.4	19.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013 4분기	31.4	59.9	29.1	23.6	32.5	22.0	18.5	17.8	31.7	20.5	21.2	13.9	15.6	11.4	14.5	16.3	12.4

※ 2012년도까지는 8개시도(서울, 광역시, 경기일부) 주요상권 기준의 결과인 반면, 2013년도부터는 전국 기준 결과이므로 비교시 유의

※ 오피스빌딩은 3층 이상의 전 층 기준, 매장용 빌딩 1층 기준 임대료임

자료 : 국토교통부. 2014. 2013년 연간 및 4분기 상업용 부동산 임대사례 조사

(3) 토지시장 동향(수도권, 지방)

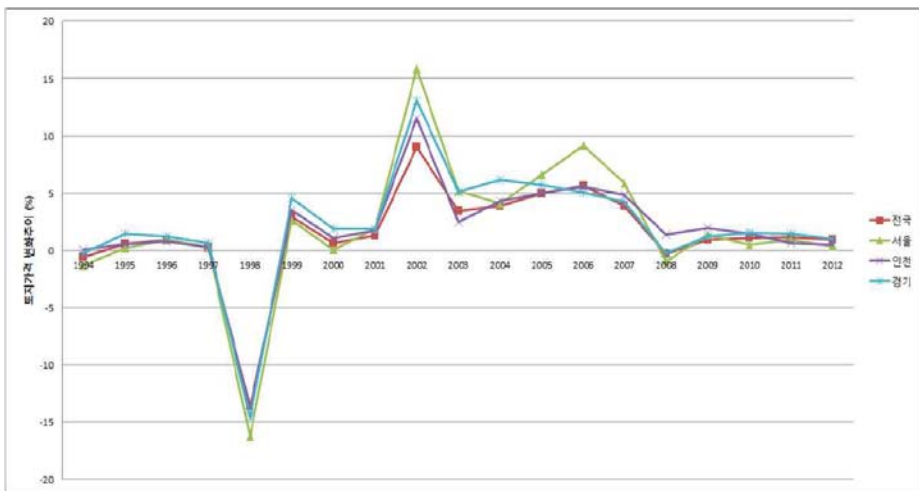
전국 토지가격은 부동산시장 침체에도 불구하고 지속적인 상승세를 보이고 있다. 1998년 IMF 당시 일시적인 토지가격의 하락, 2008년 글로벌 금융위기로 인한 소폭 내림세를 보인 것을 제외하고 꾸준히 상승세를 보이고 있다. 전국적으로 2002~2007년에는 3.5~9.0% 수준의 높은 토지가격 상승률을 기록하였으며, 이는 부동산시장이 침체된 2009년 이후에도 1% 내외의 상승세로 지속되고 있다.¹⁷⁾

17) 김태경 외. 2013. 지역경제 활성화의 촉매 국공유지 활용. 경기개발연구원. 이슈&진단 124호

전반적으로 상승세가 계속되고 있는 가운데, 세종시를 제외한 16개 시·도 중 대구(1.68%), 부산(1.57%) 지역의 지가변동률이 가장 높았고, 광주(0.75%), 충남(0.78%)이 가장 낮게 나타났다. 중앙행정기관 이전이 진행되고 있는 세종시(5.50%)와 보금자리 등 각종 개발이 진행 중인 하남시(3.78%)는 2012년에 이어 2년 연속 1·2위를 기록하였고, 국제업무지구 개발이 무산된 서울 용산구(-2.11%)는 상대적으로 가장 많이 하락한 것으로 조사되었다.

<그림 3-4> 토지가격 변동률

(단위 : %)



주: 변동률 = (당년 지가지수/전년 지가지수)-1)*100

자료 : 국토교통부, 2013. 지가동향, 김태경 외, 2013. 전계서 재인용

<표 3-14> 지가변동률 상·하위 각 5개 지역 주요사유

< 상위 5개 지역 >

< 하위 5개 지역 >

순위	지역	지변율	주요사유	순위	지역	지변율	주요사유
1	세종	5.50	중앙행정기관 이전, 기반시설 확충 등	1	서울 용산	-2.11	국제업무지구 개발 무산, 한남뉴타운 사업추진 난항
2	경기 하남	3.78	미사·감일·감북보금자리 사업, 유니온스퀘어 개발 등	2	인천 중구	-0.23	영종하늘도시, 제3연륙교 문제 등
3	경북 예천	3.08	경북도청 이전사업 등	3	강원 태백	-0.18	오투리조트 경영부진 등
4	서울 송파	3.01	부동산 대책에 따른 기대감, 지하철 9호선 연장공사 등	4	인천 강화	-0.16	대북관계 악화로 인한 접경지역 부동산 거래 부진
5	서울 강남	2.62	부동산 대책에 따른 기대감, KTX 수서역 건설공사 등	5	인천 옹진	-0.16	대북관계 악화로 인한 접경지역 부동산 거래 부진

자료출처 : 국토교통부, 2013. 지가동향, 김태경 외, 2013. 전계서 재인용

(4) 국공유지 현황 및 활용 필요성

□ 국공유지의 도시재생사업에의 활용 필요성 증대

과거 도시개발사업시 토지취득비용은 전체 사업비용의 절반 이상을 차지해왔다. 지금까지 대부분의 공모형 PF 사업시 토지비가 총 사업비의 50%에 육박하였다. 국내 아파트 분양가의 대부분은 택지비가 결정하며, 보통 택지비가 전체 사업비의 40~50% 수준¹⁸⁾이다. 도로 등 인프라 건설시에도 도시지역의 경우 토지보상비가 24.1%로 총 사업비의 1/4이 지출되는 상황¹⁹⁾이다.

이에 최근 사회경제적 여건 변화에 따라 사유지의 매입이 어려워짐에 따라 토지의 요소가격을 낮춰 사업성을 높이는 방안으로 국공유지 등의 활용을 모색할 필요성이 높아지고 있다.

□ 국공유지 현황 및 활용시 문제점

우리나라 국공유지는 32,610km²에 달하며, 이 중 국유지는 24,024km²로 국토 면적의 23.5%이며, 지자체가 관리하고 있는 공유지는 8,586km²로 국토 면적의 8.58%를 차지하는 수준이다. 전 국토의 23.5%를 차지하는 국유지 중 행정·보존재산은 22.2%인 반면, 개발(건축, 대수선, 리모델링 등)하거나, 신탁개발, 위탁개발, 민간참여개발을 통해 대부·분양할 수 있는 일반재산은 1.3%에 불과하다.

1994년 이후 국유재산의 관리정책 기조를 확대·활용으로 전환하고도 종래의 소극적인 보존·유지 위주의 정책에서 크게 탈피하지 못하고 있다.²⁰⁾ 2008년 당시 행정목적으로 사용할 필요가 없는데도 보유 중인 유헥행정토지가 전국 260만여m²에 달하고(서울신문), 2009년 국유재산실태조사의 결과에 따르면 조사대상이던 41만 8천 필지의 국유지 중 3,980필지(0.92%)가 유헥행정재산으로 나타났다. 한편 국가 및 지자체에서는 대부분 실무 공무원 1~2명이 국유재산 관리업무를 담당하며, 위탁기관인 한국자산관리공사도 전문인력 부족으로 국유재산관리에는 역부족으로 일반재산의 매각, 대부에만 전념하고 있어 국공유지 활용이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

18) 김태경 외. 2013. 전계서

19) 김태경 외. 2013. 전계서

20) 김태경 외. 2013. 전계서

<표 3-15> 지역별 소유구분별 국공유지 현황

지역	구분	면적(m ²)	비율	면적 소계(m ²)	비율
수도권	국유지	2,423,447,946	21%	3,520,262,534	30%
	도유지	611,936,902	5%		
	군유지	484,877,687	4%		
	민유지	5,836,140,134	49%	8,298,443,972	70%
	법인	1,451,785,055	12%		
	비법인	912,800,835	8%		
	기타	97,717,949	1%		
	소계	11,818,706,506	100%	11,818,706,506	100%
지방	국유지	22,353,539,846	25%	29,138,640,382	33%
	도유지	2,156,801,572	2%		
	군유지	4,628,298,965	5%		
	민유지	46,699,153,889	53%	59,613,861,173	67%
	법인	5,250,095,167	6%		
	비법인	7,421,578,345	8%		
	기타	243,033,774	0%		
	소계	88,752,501,556	100%	88,752,501,556	100%

자료 : 통계청 국가통계포털. <http://kosis.kr/>

5) 지역경제 여건

(1) 사업체수 · 종사자수 추이

2007~2012년 동안 전국 총 사업체수는 연평균 2.0%, 총 종사자수는 3.1% 수준으로 증가하였으며, 이 중 절반 가까이 차지하는 수도권 지역의 사업체수 및 종사자수의 연평균 증감률은 비수도권 지역에 비해 꾸준히 높게 나타났다.

<표 3-16> 사업체수 및 종사자수 변화 추이(2007~2012년)

(단위 : 천개, 천명)

	구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균증감률
사업체수	전국	3,263	3,265	3,294	3,355	3,470	3,602	2.00%
	수도권	1,528	1,529	1,543	1,580	1,643	1,709	2.26%
	비수도권	1,735	1,736	1,751	1,775	1,827	1,893	1.76%
종사자수	전국	15,944	16,288	16,818	17,647	18,093	18,569	3.10%
	수도권	8,107	8,283	8,526	9,064	9,267	9,454	3.12%
	비수도권	7,837	8,005	8,292	8,583	8,826	9,115	3.07%

자료 : 통계청 국가통계포털. <http://kosis.kr/>

최근 5년간 사업체수·종사자수의 증가에도 불구하고, 전국적으로는 쇠퇴양상을 보이는 지역이 늘어나고 있다. 도시재생특별법에서는 인구, 사업체수, 건축물 노후도 등의 기준에 의하여 쇠퇴를 진단함으로써 활성화지역을 선정하고 있는데 이 중 사업체수에 의하여 지역경제의 쇠퇴 여부를 판단해 본다면 <표 3-17>과 같다. 즉 도시재생특별법 시행령에서는 ① 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기 대비 현재 총 사업체 수가 5퍼센트 이상 감소한 지역, ② 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역의 두 개 조건 중 1개 이상에 해당하면 사업체 수 기준으로는 일단 쇠퇴에 해당한다고 보고 있다.

<표 3-17> 시군구 사업체수 기준 쇠퇴진단

(단위 : 개, %)			
구분	시군구 수	쇠퇴 시군구 수	쇠퇴비중(%)
전국	230	124	53.9
수도권	66	26	39.4
비수도권	164	98	59.8

주 : 쇠퇴 시군구란, ① 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기 대비 현재 총 사업체 수가 5퍼센트 이상 감소한 지역, ② 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역의 두 개 조건 중 1개 이상에 해당하는 시군구(도시재생특별법 시행령 기준), 자료 : 도시재생종합정보체계

이에 해당되는 시군구를 살펴보면, 전국 230개 시군구 중 124개에서 쇠퇴가 진행 중 인 것으로 분석되었다. 수도권의 경우 66개 시군구 중 39.4%(26개 지역)가, 비수도권 164개 시군구 중 59.8%(98개 지역)에서 사업체 수 기준에 의한 쇠퇴 양상을 보이고 있다.

한편, 전국 28개 산업단지 입주기업 12,000개 중 41%가 해외이전을 완료하였으며, 11%는 해외 이전계획을 가지고 있는 것으로 조사되었다(한국산업단지공단, 2010). 또한 2010년 전국 시장점포 20.1만개 중 2.2만개(10.8%)의 빈 점포가 발생되었으며, 대구의 경우 19%, 부산은 14%의 공실률을 보이는 등 심각한 쇠퇴양상을 나타내고 있다.

(2) 지역상권 실태

최근 빅데이터를 토대로 한 상권실태 조사에 따르면²¹⁾ 매출액 기준 전국 100대 상권은 수도권에 73곳, 지방광역시 21곳, 이외 지방도시의 경우 6곳이 분포되어

있다. 수도권에 소재한 73개 상권의 연매출액은 100대 상권 전체의 78%, 유동인구는 77%로 나타났으며, 이 중 서울시 소재 상권의 비중은 약 60%로 압도적이다. 반면 광역시를 제외한 지방도시의 경우 전남 순천시 3곳, 여수시 1곳, 경북 구미시 1곳, 충북 청주시 1곳 등 총 6곳이 100대 상권에 해당되며, 이들의 연매출액은 전체의 3.6%, 유동인구수는 2.4%에 불과하다.

<표 3-18> 전국 100대 상권의 지역별 분포현황

지역구분		상권수	연매출액(억 원)	유동인구(명)
수도권	서울	52	321,463	7,380,121
	경기	18	88,895	1,839,828
	인천	3	13,995	385,955
	소계	73	424,353	9,605,904
지방 광역시	울산	3	18,350	355,445
	광주	2	8,408	131,872
	대전	3	17,486	166,563
	대구	4	14,113	561,709
	부산	9	44,608	1,480,835
	소계	21	102,965	2,696,424
기타 지역	전북	-	-	-
	전남	3	8,448	70,656
	충북	1	5,983	98,134
	충남	-	-	-
	경북	1	3,216	84,901
	경남	-	-	-
	강원	1	2,103	53,099
	제주	-	-	-
	소계	6	19,750	306,790
총계		100	547,068	12,609,118

자료 : 김주영. '대한민국 100대 상권 어떻게 조사했나'(매일경제 2014. 6. 16일자)를 바탕으로 재구성

- 21) SK텔레콤 빅데이터 분석서비스 브랜드인 지오비전이 전국 상가 업소의 위치정보를 분석해 상가밀집지역 1000여개 상권을 추려내고, 휴대폰 기지국 트래픽 정보를 통해 매출순위 상위 100곳을 선정한 결과를 발표하였다.

<표 3-19> 전국 100대 상권

(단위=억 원/명)

매출 순위	지 역	상 권	연매출	유동인구	매출 순위	지 역	상 권	연매출	유동인구
1	서울 강남구	강남역 남부	35,289	488,314	51	서울 서초구	충신대	4,183	63,900
2	서울 강남구	강남역 북부	32,264	448,667	52	경기 안양시	안양역	4,027	156,241
3	서울 강남구	압구정역	25,756	149,918	53	서울 강남구	한티역	4,012	62,600
4	서울 종로구	종각역	15,616	453,619	54	서울 마포구	마포역	3,971	114,253
5	서울 강남구	신사역-노현역	15,417	217,733	55	서울 송파구	신천역	3,903	39,936
6	서울 강남구	삼성역	12,060	137,229	56	경기 광명시	철산역	3,896	69,997
7	부산 부산진구	서면역	12,040	346,356	57	서울 강남구	양재역	3,714	105,315
8	울산 남구	남구청	10,237	133,833	58	서울 강남구	청담역	3,684	42,259
9	대전 서구	둔산2동	10,219	93,155	59	광주 동구	금남로4가역	3,682	86,799
10	서울 강남구	선릉역	9,100	330,971	60	서울 구로구	구로디지털단지역	3,542	81,914
11	서울 강남구	한동사거리	8,608	73,102	61	부산 연제구	연산동역	3,362	90,538
12	서울 강남구	성수역	8,430	321,133	62	경기 부천시	부천역	3,324	105,792
13	경기 부천시	중동사거리	8,317	111,143	63	경기 구리시	구리시	3,307	144,162
14	부산 중구	자갈치상 등	8,301	386,280	64	대구 수성구	범어동	3,295	114,840
15	경기 성남시	아현역	8,073	117,481	65	인천 연수구	대동월드	3,263	66,693
16	경기 성남시	서현역	8,049	166,048	66	서울 송파구	산천동	3,238	119,305
17	서울 강남구	한도역	7,744	297,085	67	경북 구미시	원평동	3,216	84,901
18	경기 구포시	사본역	7,565	72,266	68	경기 성남시	미금역	3,203	73,211
19	인천 부평구	부평시장역	7,546	252,592	69	인천 남동구	구월로데오거리	3,186	66,670
20	서울 종로구	광화문역	7,411	91,402	70	서울 광진구	건대입구역	3,074	61,857
21	서울 서초구	교정역 남부	6,996	245,334	71	경기 고양시	주엽역	2,984	55,982
22	서울 중구	신당역 동대문역	6,112	323,993	72	경기 부천시	중1 2 3동	2,923	57,894
23	서울 중구	명동역	6,111	163,411	73	전남 여수시	홍곡체육관	2,917	31,365
24	충북 청주시	성안동	5,983	98,134	74	부산 북구	덕천역	2,912	65,520
25	서울 서대문구	신촌역	5,976	192,554	75	울산 남구	사산동	2,740	57,397
26	서울 노원구	노원역	5,972	127,926	76	서울 은평구	연신내역	2,492	54,738
27	대전 서구	둔산 사크초	5,891	29,460	77	서울 강남구	강남구청	2,478	57,422
28	서울 관악구	서울대입구역	5,792	157,956	78	서울 서초구	방배역	2,469	67,222
29	경기 수원시	수원시청	5,714	133,472	79	서울 영등포구	영등포구청역	2,444	90,690
30	서울 동작구	사당역	5,679	95,462	80	부산 동래구	동래역	2,387	64,300
31	경기 안양시	반계역	5,563	93,736	81	서울 송파구	석촌역	2,248	76,398
32	부산 동구	범일동역	5,545	255,899	82	강원 원주시	중앙로	2,103	53,099
33	경기 고양시	화정동	5,493	91,807	83	서울 종로구	해화역	2,023	51,001
34	서울 서초구	교대역	5,401	174,732	84	서울 동작구	신대방역	2,006	61,984
35	울산 남구	울산시청	5,373	164,215	85	서울 중구	을지로4가역	1,937	191,060
36	경기 안산시	중앙역	5,305	100,691	86	서울 상동구	(상)왕십리역	1,923	104,218
37	대구 중구	대구역	5,113	236,329	87	경기 하남시	하남시	1,894	116,055
38	서울 마포구	홍대입구역	5,104	126,009	88	서울 종로구	안국역	1,880	57,390
39	경기 이천시	이천	4,957	117,095	89	서울 중구	시청역	1,845	133,634
40	부산 해운대구	장산역	4,765	92,849	90	서울 강동구	길동역	1,820	33,140
41	광주 서구	광주터미널	4,726	45,073	91	서울 서초구	반포동	1,793	21,853
42	서울 서초구	반포고속터미널	4,682	200,685	92	서울 종로구	충로 5가역	1,741	155,077
43	서울 강동구	천호역	4,635	106,315	93	서울 서대문구	이대역	1,536	48,188
44	전남 순천시	조례동	4,618	29,361	94	대구 중구	중앙로역	1,514	58,239
45	서울 영등포구	영등포시장역	4,612	187,118	95	서울 강서구	화곡역	1,384	18,731
46	서울 송파구	잠실역	4,518	144,510	96	대전 서구	갈마동	1,376	43,948
47	서울 부천시	석천사거리	4,301	56,755	97	서울 양천구	오목교역	1,195	16,725
48	서울 관악구	심곡역	4,721	154,613	98	부산 부산진구	부전역 서면역	1,104	54,089
49	부산 사하구	하단역 당리역	4,192	125,004	99	서울 강북구	미아삼거리역	922	39,520
50	대구 중구	반월당 사거리	4,191	152,301	100	전남 순천시	연향동	913	9,930

자료 : 김주영, 「대한민국 100대 상권 어떻게 조사했나」(매일경제 2014. 6. 16일자 기사) (※ 2013년 기준)

(3) 지방 도심의 산업적 특성 및 기능 쇠퇴

1980년대 이후 대부분의 도시에서 이루어진 신시가지 개발과 교외화에 따라 기존 도심의 기능 유출현상이 발생하였다. 소매업 등 상업기능의 양적·질적 쇠퇴현상 및 도심인구 유출이 가장 대표적인 문제로 이는 서울 등 수도권보다 지방의 도시들에서 더욱 심각하게 나타났다.

6대 광역시 구도심을 대상으로 2000~2010년간 인구증감 및 사업체수 변화 추이를 살펴보면, 인구의 경우 대전을 제외한 5개 시에서 꾸준한 인구감소 현상을 보이며 사업체수는 약 20~30% 가 감소한 것으로 조사되었다(〈표 3-21〉 참조). 이러한 인구감소 현상은 1980년대 후반부터 두드러지게 나타났는데, 1985년 이후 5개 대도시권(서울, 부산, 대구, 광주, 대전)의 도심인구는 지속적으로 감소하였다. 특히 1985~2010년간 부산 중구는 47%, 대구 중구는 60%의 인구가 유출되었다.

<표 3-20> 6대 광역시 구도심의 인구수 및 사업체수 변화 추이

(단위 : 인, 개소, %)

구분	인구수				사업체수			
	2000년	2005년	2010년	변화율 (‘00~‘10)	2000년	2005년	2010년	변화율 (‘00~‘10)
부산광역시	23,301	21,266	19,066	-18.2	10,605	8,886	8,518	-19.7
대구광역시	15,656	14,264	13,323	-14.9	11,148	9,149	8,742	-21.6
인천광역시	12,053	12,235	11,737	-6.1	3,528	2,950	2,726	-22.7
광주광역시	19,456	20,615	16,956	-12.8	12,307	10,492	9,889	-19.6
대전광역시	28,004	27,434	31,751	13.4	11,046	8,130	7,575	-31.1
울산광역시	40,174	35,582	31,979	-20.4	2,340	2,182	1,892	-19.1

자료 : 도시재생종합정보체계, <http://www.uris.kr/>

6) 미래여건 및 기회요인

(1) 도시재생사업에서의 민간 참여 가능 사업

여러 차례 언급한 바와 같이, 과거 도시정비사업과 달리 도시재생사업의 스펙트럼은 매우 넓다. 따라서 민간이 참여할 수 있는 사업의 범위도 적시하기 어려울 정도로 다양할 것으로 예상된다.

하지만 최근 도시재생 선도지역 공모 시 도시경제기반형 부문으로 제안되었던

사업구상서를 통하여 민간참여사업의 가능성과 특성을 알아보기로 한다. 2014년도 도시재생 선도지역의 도시경제기반형 도시재생사업에 응모한 7개 지방자치단체의 111개 사업을 사업내용에 따라 국가핵심시설사업, 도시재생기반시설 정비·확충사업, 일자리 창출 및 지원 사업, 지역산업 활성화 및 지원 사업 등 13개 유형으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

도시재생 추진단계로 나누어 보면 기획단계의 사업은 5개, 시행단계는 59개, 관리·운영단계는 17개 사업이고, 시행단계와 관리·운영단계의 두 개의 단계에 걸쳐 추진되는 사업은 국가핵심시설사업, 도시재생기반시설 정비·확충사업, 사회적경제 활성화 사업, 일자리 창출 및 지원 사업 등 7개 유형 28개 사업이었다. 한편 기획까지 포함된 3개 단계 모두에서 추진되는 사업은 일자리 창출 및 지원 사업과 지역역량강화 사업 유형의 2개 사업이었다.

<표 3-21> 도시재생사업에서의 민간 참여 가능 사업군 도출

유형	도시재생 추진단계					민간 참여 제안
	기획	시행	관리·운영	시행 + 관리·운영	기획 + 시행 + 관리·운영	
골목상권 활성화 사업	-	3	-	-	-	
관광산업 활성화 사업	-	3	1	-	-	-
국가핵심시설사업	-	8	1	3	-	6
도시재생기반시설 정비·확충 사업	-	11	2	3	-	-
도시재생활성화계획 수립	5	-	-	-	-	-
도시환경정비사업	-	1	-	-	-	1
문화·역사·체육 자원 활용 및 시설 조성 사업	-	9	1	-	-	3
사회적경제 활성화 사업	-	-	2	3	-	1
일자리 창출 및 지원 사업	-	2	1	6	1	-
주거지 정비 사업	-	2	-	3	-	1
지역산업 활성화 및 지원 사업	-	12	5	6	-	2
지역역량강화사업	-	1	3	4	1	-
특화거리 조성사업	-	7	1	-	-	-
합계	5	59	17	28	2	14

자료 : 국토교통부 내부자료

이들 사업 중에서 민간자본 유치를 통해 추진할 것으로 제안된 사업은 <표 3-21>과 같이 역세권 개발사업 등의 국가핵심시설사업과 문화·역사·체육시설 조성 사업 등 6개 유형에서 총 14개 사업으로 나타났다. 14개 사업 중 역세권개발사업이 4개로 가장 많은 민간 참여 제안사업으로 나타났으며, 그 이외에 문화·역사·체육시설 및 숙박시설 조성 관련 사업이 그 뒤를 이었다.

(2) 창의적 민간기업 지원을 위한 여건과 정책동향

정부는 창조경제 실현과 관련하여 ‘중소기업의 창조경제 주역화’를 핵심전략 중 하나로 강조하고 있으며, 2014년 창조경제 관련 예산 6조 5,500억 원을 편성하여 국가 차원의 지원을 추진하고 있다. 2013년 창조경제 정책 도입 후 이룬 성과로는 벤처기업 수 2만 9,135개, 대학생 창업동아리 1,893개, 벤처투자액 1조3,845억 원, 신규 결성투자펀드 1조5,374억 원, 엔젤투자자 4,870명, 2013년 신설법인 수 7만 5,574개 등이다. 그러나 2012년 말 기준 한국 경제는 5대 대규모 기업집단의 시가총액 비중이 55%에 달하는 등 한국의 경제구조는 여전히 대기업 의존성이 높은 실정으로 새로운 시장 기회를 포착한 새롭고 다양한 비즈니스 모델을 추구하는 신진 기업군의 출현이 필요하다. 이를 위해서는 접근성, 문화성이 높은 도심지역에 낮은 임대료의 창업공간 등을 조성함으로써 창조경제형 중소기업 등의 활발한 유입을 기대할 수 있을 것으로 예상된다.

(3) 미래 도시기반시설 개선 수요와 기업의 역할 증대 전망

도시재생은 기업에게 지속적인 사업 기회를 제공하며, 특히 쾌적한 도시생활에 필수인 전력, 용수, 교통 등 기반시설의 노후 개선 관련 수요가 지속적으로 발생할 것으로 전망²²⁾된다. 선진국의 도시기반시설 노후 개선 수요를 고려할 때, OECD는 향후 수십 년간 매년 1조 6,000억 달러 이상의 시장이 형성될 것으로 전망하고 있다. 특히 도시기반시설의 유지, 보수, 관리를 위한 역할의 상당 부분은 민간기업이 담당하게 될 것으로 기대되고 있다.

22) 삼성경제연구소, 2012. 부활하는 도시의 비결, 도시재생. SERI 경영노트 제456호

(4) 민간의 도시재생기술 개발 주력분야²³⁾

도시재생기술이란 역사와 문화를 가진 기존의 도시환경을 허물거나 파괴하지 않고 기존 공동체 공간을 그대로 유지하면서 문제점을 개선하는 기술로서 도시공동체의 기반 구축, 입체 복합 공간의 개발, 그리고 도시의 성능복원 및 환경복원에 관한 기술을 의미한다. 미국, 일본, 유럽 등 선진국에서는 이미 자원의 재생 및 복원 개념과 더불어 점차 기존의 공동체를 유지하면서 도시를 재생하는 기술과 함께 도시의 성능 및 환경 복원에 관심을 기울이고 있다.

한국의 경우 기술 역점분야는 복합에너지 및 입체교통체계이고, 일본의 역점분야는 공동체 활성화 및 성능복원 분야, 미국의 역점분야는 입체공간계획 및 환경성능평가 분야이며, 유럽의 역점분야는 입체교통체계 및 환경성능평가 분야이다. 기술 분야별 출원동향의 경우 한국은 성능·환경복원 분야의 특허활동이 61%로 가장 활발하게 나타나고 있다. 뒤이어 입체복합공간이 36%, 도시공동체 및 재생모델은 3%의 특허점 유율을 나타내었다.

<그림 3-5> 주요국별 기술 역점분야



자료 : 한국특허정보원, 2013. 도시재생 기술 분야 특허동향.

23) 한국특허정보원, 2013. 도시재생 기술 분야 특허동향.

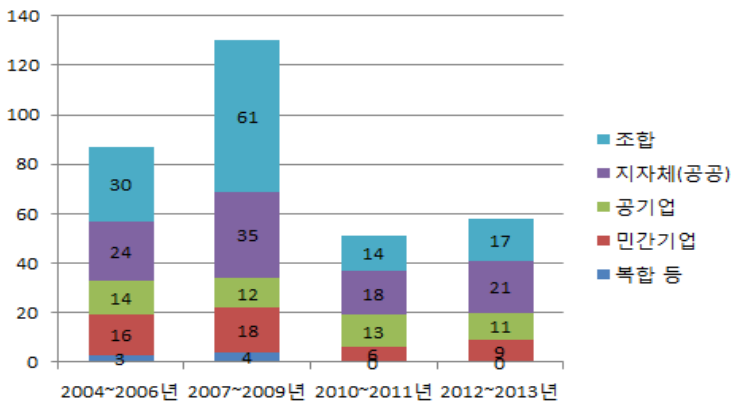
2. 기존 민간참여 실적

1) 과거 도시개발사업에서의 민간참여

(1) 도시개발사업 추진현황

도시개발사업의 구역 수와 면적 현황을 살펴보면, 법제도 개선 등으로 2004년 이후로 증가하다가, 2010년~2012년에는 증가 추세가 완화된 이후 2013년 다시 증가하고 있는 추세이다. 시기별 도시개발사업의 주체를 보면 도시개발사업의 지구가 급증한 2007~2009년에는 특히 조합과 지자체의 참여가 높고, 사업의 증가 추세가 완화된 2010~2013년에는 조합과 지자체, 민간기업의 참여는 줄어든 반면 공기업은 지속적으로 참여하고 있는 것을 알 수 있다.

<그림 3-6> 시기별 도시개발의 사업주체 변화



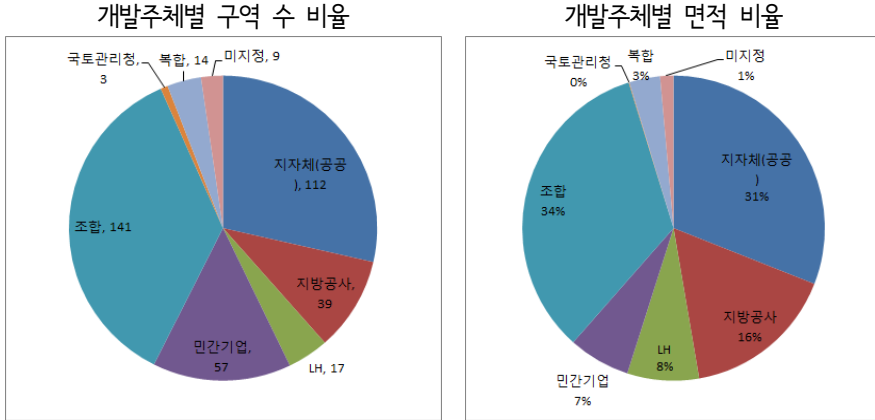
자료 : 유재운, 2012, 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구, 국토연구원

지방의 경우, 부동산 경기침체 등으로 지난 5년간 지방공사의 부채가 꾸준히 증가하고 있어 도시개발 사업을 추진하기 위해서는 민간기업의 참여에 더욱 의존해야하는 상황이다.²⁴⁾ 2013년 도시개발사업 주체별 사업구역 수는 조합, 지자체, 민간, 공기업 순인데, 면적 비율로 보면 민간 기업의 비중은 더욱 낮아진다. 이는 LH 및 지방공사의

24) 감사원의 2014년 5월 발표자료 참조

구역 수 대비 면적 비율이 상대적으로 높기 때문에 보이는데 대규모의 도시개발사업은 공공에 의해서 이루어지는 경향이 있음을 알 수 있다.

<그림 3-7> 개발주체별 구역 수 및 면적 현황



자료 : 유재운, 2012, 전계서

(2) 재개발 및 재건축 추진현황

주택재개발 사업의 추진 현황을 살펴보면 2013년 기준 전체 1,241개 구역 중 414개 구역이 사업 완료, 261개 구역이 시행중으로 전체 구역 대비 45.6%(566개 구역)의 사업이 미시행으로 나타나는 등 그동안의 추진실적은 부진한 편이다.

<표 3-22> 2013년 주택재개발사업 전국 현황

	구역수(개소)	시행면적(㎡)	건립가구(호)	철거대상(동)
계	1,241	79,849,838	1,085,279	480,460
완료	414	17,621,012	335,238	150,606
시행중	261	16,098,064	236,832	108,610
미시행	566	46,130,762	513,209	221,244

자료출처 : 국토교통통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

주택재건축 사업의 추진 현황을 살펴보면 2013년 기준 전체 3,296개 조합 중 43.3%(1,429개)에 해당하는 조합이 44.6만호의 주택을 준공하였고, 나머지 55.7%(1,867개)에 해당하는 조합이 65.4만호의 주택공급을 추진 중이다. 그밖에

2014년 4월 기준으로 재개발·재건축의 민간 수주 현황은 전년 동월 대비 63% 감소한 2,555억 원을 기록하였다.

<표 3-23> 2013년 주택재건축사업 현황

(단위 : 개, 호)

계			조합인가			사업계획승인			준공		
조 합	기 존 주 택	공 급 주 택	조 합	기 존 주 택	공 급 주 택	조 합	기 존 주 택	공 급 주 택	조 합	기 존 주 택	공 급 주 택
3,296	739,350	1,099,844	843	238,555	301,854	1,024	251,749	351,953	1,429	249,046	446,037

자료출처 : 국토교통통계누리. <https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>

2) 기존 도시재생사업 참여 실적

(1) 살고 싶은 도시만들기

국토교통부가 2005년부터 주민참여와 지자체 주도의 특화발전전략 수립을 통한 도시경쟁력 확보를 목적으로 시범사업과 정책기반 구축 등의 형태로 「살고 싶은 도시만들기」를 국가정책으로 추진하였다. 2007년부터 2009년까지 시범도시, 계획지원, 시범마을을 3가지 유형으로 구분하여 국비 50% 매칭사업으로 진행되었다. 2007년에는 총 36개 사업 142억 원, 2008년 총 32개 사업 133억 원, 2009년 총 26개 사업 144억 원을 선정·지원하였다. 그러나 이후 안전행정부의 ‘살기좋은 지역만들기’, 농림축산식품부의 ‘정주권개발사업’ 등과의 유사·중복 문제로 인해 ‘10년 개편되어’ 도시활력증진지역 개발사업’으로 통합되었다.

(2) 도시활력증진지역 개발사업

도시활력증진지역 개발사업은 국토해양부가 정부의 지역발전정책에 따라 도시활력증진지역 99개 지자체²⁵⁾ 스스로 발전을 유동하고, 나아가 포괄적 예산 지원을 통해 기초생활권 생활기반을 구축하고자 하는 사업으로 추진되었다. 기존에 유사·중복 문제가 제기되었던 ‘살고 싶은 도시만들기’, ‘살기 좋은 지역만들기’, ‘주거환경개선사업’, ‘농산어촌마을개발 등을 통합하여 포괄적 지원을 통해 지역주민에게 최소한의

25) 특·광역시 군·구, 일반시, 도농복합시 중 인구 50만 이상 대도시

기초생활수준을 보장하고 지역의 특색 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 진행 중이다. 2010년 101개 사업 1,013억 원을 시작으로, 2011년 115개 사업 964억 원, 2012년 116개 사업 964억 원, 2013년 120개 사업 1,086억 원을 선정하여 지원하였다.

3. 소결 및 시사점

‘살고싶은 도시만들기’, ‘도시활력증진지역 개발사업’ 등의 형태로 추진되어 온 기존 도시재생사업은 정부주도하에 낙후·쇠퇴지역에 대한 복지적 차원에서 접근하였기에 기업, 금융 등 민간 부문의 참여는 미미하였다. 이에 3장에서는 앞으로의 도시재생에 대한 민간참여의 여건을 제도, 재정, 금융시장, 부동산시장, 지역경제 및 미래전망 분야에 걸쳐 살펴보았으며 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

먼저 기존의 도시재생 관련 법(도정법, 도축법, 도개법, 도시재생특별법 등) 상 민간은 조합을 구성하여 사업의 직접적 주체로서 참여할 수 있도록 충분한 근거가 마련되어 있는 것으로 보인다. 이와 함께 건축규제 완화, 지방세 감면 등의 특례를 제시하고 있어 참여를 위한 제도적 지원방안에 대한 근거는 마련되어 있다고 할 수 있다.

재정부문을 살펴보면 국가재정의 경우 도시재생사업 예산이 포함되어 있는 SOC 부문의 예산이 지속적으로 줄어들고 있고, 광역지역발전특별회계와 같은 도시재생 관련 예산의 경우 부처 간 조정 등의 어려움으로 활용되지 못하고 있으며, 도시재생의 주체적 역할을 담당해야 할 지방자치단체의 경우 대부분 재정자립도가 낮은 상황이다. 이에 종합적으로 도시환경을 다루는 도시재생의 취지에 부합하도록 기존 SOC 부문 예산을 넘어 타 부처·부문의 예산이 장소중심적으로 연계되어 활용될 필요가 있다. 이와 함께 광역지역발전특별회계 및 국민주택기금의 유연한 운용이 요구되는 한편, 민간 재원의 투자를 유인하기 위한 정책적 수단 등이 마련되어야 할 것이다.

다음으로 금융시장은 자산의 구성 및 운용방법에 따라 다양한 업종으로 분화되어 있으며 보험 등 일부 업종에서는 도시재생을 위하여 요구되는 장기저리 자금에 대한 여력이 있을 것으로 기대된다. 최근 5~6년간 금리는 지속적으로 하락세에

있으며, 이에 따라 도시재생사업에서 기대되는 수익률도 낮은 수준에서 책정될 수 있을 것으로 전망된다. 도시재생사업에 대한 민간참여 의사결정의 투자판단지표라고 볼 수 있는 실질할인율의 경우, 민간투자사업과 비교하여 추정해본 결과 최근의 금리 하락세를 반영할 경우 개략적으로 4.4% 수준이 될 것으로 예상된다. 다만 사업에 대한 투자의사결정에는 지역수요, 정책여건 등이 종합적으로 고려되어야함은 물론이다.

부동산 시장 여건을 살펴보면 주택 매매가는 수도권외의 경우 지속적으로 하락하여 오다가 최근 하락세가 다소 둔화되고 있다. 전월세 시장의 경우 월세 비중이 증가하고 있어, 기업형 임대주택 사업 시장이 확대될 수 있는 여건이 조성되어가고 있다고 볼 수 있다. 한편 지방의 경우, 상업용 부동산(오피스빌딩 및 매장용 빌딩)에 있어서 일정정도의 수익률이 확보되는 수도권과 달리 담보상태를 면치 못하고 있어 이 부문에 대한 도시재생 투자 여건이 낙관적이지 못한 것으로 판단된다. 토지가격의 경우 부동산 시장 침체에도 불구하고 지속적인 상승세를 보이고 있어, 토지의 요소가격을 낮춰 사업성을 높이는 방안으로 향후 국공유지 등의 활용방안 등이 마련될 필요가 있다.

투자, 소비, 금융 등 지역경제의 주요지표를 지역별로 살펴보면 수도권 외 지방도시 대부분의 지역경제 회복세가 여전히 미약하여 지방도시에서 도시재생을 추진할 경우의 투자 여건이 열악한 것으로 보인다. 이는 사업체수, 지역상권 분포 등의 자료를 통해서도 유사한 동향을 관찰할 수 있었다. 특히 지방도시의 원도심의 경우 도시쇠퇴의 문제는 더욱 심각하여 6대 광역시의 구도심에서는 꾸준한 인구 및 사업체수 감소가 이어지고 있어 시급한 도시재생이 요구된다.

한편, 창조경제의 중요성이 부각되고 있는바, 민간의 창의적 경제활동을 통한 도시경제 활성화를 적극 도모할 필요가 있다. 도시재생과 관련한 민간 기술동향을 살펴보면 우리나라는 그동안 복합에너지 및 입체교통체계 관련 기술개발에 역점을 두어왔으나 향후 적극적인 민간참여에 의하여 선진국과 같이 자원의 재생 및 복원, 공동체 유지를 통한 도시재생 기술, 도시 성능복원 및 환경 복원 기술개발을 추진할 것으로 기대된다.

chapter IV

해외사례 조사

해외사례 조사

4장에서는 해외에서의 도시재생에 대한 민간 부문의 참여사례를 조사하고 시사점을 도출하였다. 일본, 미국, 영국의 사례를 중심으로 검토하였으며, 실제 민간이 주도적으로 도시재생사업을 추진한 사례와 공공 차원의 정책과 제도가 민간의 도시재생참여를 유도·촉진한 사례로 나누어 살펴보았다.

1. 민간의 도시재생 추진 사례

1) 일본 다카마쓰시 마루카메마찌 상점가 사례

<표 4-1> 민간의 마루카메마찌 도시재생사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	• 사업 주체(시행사) : 상가변영회, 도시만들기회사	• 추진주체 : 도시만들기회사 • 사업 주체 : 시가지개발사업조합	• 상가변영회, 도시만들기회사
민간의 역할	• 상점가진흥조합원들이 도시만들기회사를 만들어 재개발계획을 추진	• 개발단계에서의 시공 및 개발 • 복합단지 건설	• 타운메니지먼트 프로그램을 기반으로 중심상점가의 재생·활성화를 추진

(1) 주요 내용

개업 400년을 맞이한 마루카메마찌 상점가는 이 지역 일대의 변화가였으나 1980년대 후반부터 교외에 입점한 대규모 소매점포(할인마트)의 영향으로 인해 매상이 저하되어 이에 위기감을 느낀 상점가진흥조합원들이 향후 개업 500년을 맞이할 수 있도록 상점가조합원들이 중심이 되어 재개발계획을 추진하였다. 상점가조합원들

이 도시만들기회사²⁶⁾를 만들어 민간주도형 시가지 재개발을 시행하였고 자본금 1억 엔의 대부분은 조합원 출자로 지자체의 출자비율은 5%다.

도시만들기회사는 상업·서비스업 집적구역의 자산가치 향상, 당해구역의 상업·서비스업의 성장, 지역커뮤니티 활동의 활성화 등을 사업목적으로 상업의 활성화, 창업지원, 관광진흥, 경관형성 및 보존, 도심거주, 교육·복지·육아지원 등의 사업을 수행한다. (2006년 중심시가지활성화법 개정이 이루어지며 도시만들기회사라는 용어에 구 TMO도 포함하는 의미로 사용됨) 상점가 진흥조합과 다카마츠시가 협력하여 중심시가지 활성화계획을 수립하고, 기존 시가지를 중심으로 하는 상권개발과 동시에 문화, 주택, 병원, 복지 시설 등을 집중시켜 기존 도심의 활성화에 기여하였다. 중심상점가 약 470미터를 7개 블록으로 구분하여 각 블록의 상점가 토지주들의 합의에 기초하여 지구계획을 수립하고, 모리빌딩(주)은 7개 블록 중 G블록의 ‘마루카메마치 그린(복합상업시설)’을 계획 및 시행하였다.

<표 4-2> 마루카메마치 상점가 사례

주체	카가와현 타카마쓰시 마루카메마치
사업명	• 마루카메마치 상점가 재개발사업
사업대상	• 타카마쓰 마루카메마치 상점가 일번가~삼번가
사업자명	• 타카마쓰 마루카메마치 일번가 주식회사
	• 타카마쓰 마루카메마치 상점가진흥조합
	• 타카마쓰 마루카메마치 도시만들기회사
	• 관리위탁금(건물소유연상면적)
총사업비	• 약 80억5100만 엔(전략보조금 약 29억600만 엔)
지원형태	• 도시재생펀드투자법에 의한 출자사채(社債) 등 취득
준공시기	• 2006.11

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지 (<http://tochi.mlit.go.jp/chiiki/land/ex20/1602.html>)

(2) 민간 주체의 역할

중심시가지인 마루카메마치 상점가변영회를 중심으로 상업기능, 문화교류시설의

26) 중심시가지활성화법 제15조제1항제1호의 양호한 시가지를 형성하기 위한 도시만들기를 추진하는 사업활동을 목적으로 설립한 회사, 동법 제7조제7항제7호의 상공회, 상공회의소 또는 중소기업자가 출자하고 있는 회사(특정회사), 구 중심시가지활성화법의 타운매니지먼트 기관(TMO)이었던 회사 등이 있다.

의 도입 등을 통해 도심 활력과 정주민구의 증가를 촉진하여 중심시가지의 활성화를 도모하기 위해 일괄로 일반분양분을 매입하여 지역의 특성에 맞는 임차인을 유치하여 운영하였다. 중심상점가의 재생·활성화를 위하여 타운메니지먼트 프로그램을 기반으로 지역 특성에 맞는 매력 있는 점포를 집적하고 경관 통일을 유도하였다. 토지 권리자의 참여를 촉진하기 위해 정기 차지권을 활용하여 토지소유와 이용을 분리시킨 면적인 재개발을 실천하고 재개발사업의 시행, 건물 및 주차장의 운영관리, 판촉기획, 버스사업 등을 추진하고 있으며, 향후 온천사업, 의료 물 등의 사업도 전개할 예정이다.

G블록 사업에 참여한 모리빌딩(주)은 계획단계부터 사업에 참여하여 완성 이후 단계에서도 상업시설의 운영업무를 위탁, 모리빌딩의 타운메니지먼트 노하우를 살려 그 토지에 맞는 맥락을 살리면서 새로운 기능을 가지는 도시로 활력을 창출해 감으로써 지방도시의 활성화에 공헌하였다. 55점포의 부동산중개업무에서 모리빌딩이 지금까지 록본기 힐즈, 오모테산도힐즈 등에서 축적한 경험으로 도시계획단계였던 1999년 말부터 컨설팅을 진행, 2002년 일반업무 대행계약 체결, 전체추진업무, 재개발조합사무국 지원, 권리변환계획(우리나라의 관리처분계획) 작성, 설계관련업무, 공사감리, 시설계획 등을 지원²⁷⁾하였다.

2) 일본 도쿄도 록본기 힐즈

<표 4-3> 민간의 록본기힐즈 도시재생사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	• 기획 : 모리빌딩(주) • 사업 주체 : 록본기 6초매지 구 시가지재개발조합	• 모리빌딩(주)	• 록본기힐즈 운영본부 타운메니지먼트실(민간부동산회사내 조직)
민간의 역할	• 민간부동산회사에 의한 시 가지 재개발사업 추진	• 개발단계에서의 시공 및 개발 • 복합단지 건설	• 개발 이후 지역의 관리 · 운영 활동에 참여 • 유지관리 및 수익사업을 통해 지속적인 이익 창출

27) <https://www.mori.co.jp/company/press/release/2013/05/20130527160000002644.html>
(모리빌딩 홈페이지)

(1) 모리빌딩(주), 부동산 개발회사²⁸⁾의 역할

모리빌딩(주)의 주요 업무는 시가지 재개발사업, 오피스 빌딩, 주택, 상업시설, 호텔 등의 기획에서 운영관리를 하며, 종합적 코디네이터로서 윤택한 문화 도심 실현을 위해 복합단지를 구상하는 종합 부동산 디벨로퍼이다. 록본기 힐즈는 단일 기업 모리빌딩(주)의 오너 리더십에 의해 다양한 기능의 복합화와 물리적 환경의 통일성 있는 디자인으로 성공한 사례이다. 대부분의 상업 시설이 분양보다는 임대로 이루어지는 일본의 특성을 반영하여 현재 오피스와 호텔, 상업시설 및 주택동의 경우에도 저층부 상업 시설은 모리부동산이 대부분 매입해 소유하였다.

모리빌딩(주)은 25년에 걸친 환수 조건으로 금융권으로부터 프로젝트 파이낸싱을 통하여 개발자금에 의하여 장기적으로 안정적인 재원조달이 가능하였다. 개발 이전에는 이자로, 개발이후에는 개발이익 일부를 배분하는 형식으로 자금을 조달하였고 차별화한 마케팅 전략과 함께 투자자들의 리스크 분담에 따른 프로젝트 파이낸싱으로 안정적인 개발자금을 확보하여 주거 · 상업 · 업무 · 문화 복합단지로 재개발하였다.

(2) 개발이후 민간기업(모리빌딩(주))에 의한 지역의 관리 · 운영²⁹⁾

2003년 모리빌딩(주)은 재개발 사업의 준공과 동시에 지역의 관리 · 운영을 위한 새로운 조직으로서 ‘록본기 힐즈 운영본부 타운매니지먼트실’을 설립하여 지역과 복합단지를 대상으로 종합적인 관리 · 운영 활동을 전개하였다. 민간의 역할은 사업부지 내 물리적 환경 건설이 대부분이나, 록본기 힐즈 사업의 특징은 주된 개발행위 뿐만 아니라 지역의 관리 · 운영조직의 주요 구성원으로서 자리매김했다는 점에서 의의가 있다. 모리빌딩(주)은 개발행위 뿐만 아니라 개발이후 지역의 전체적 가치 및 매력을 높이기 위하여 다양한 지역사회 관리 · 운영 활동에 적극적으로 참여하였다. 공공에서 지역을 관리해 줄 것이라는 사고에서 벗어나 개발 후 지역전체의 관리 · 운영에 관한 계획을 수립하여 지속가능한 도시재생을 도모하였다.

28) 삼성경제연구소. 2004. 도시 발전과 기업의 역할. CEO Information 제456호.

29) 이삼수. 2007. 일본 도시재생사업에서 지역의 관리 · 운영 체계에 관한 연구. 서울도시연구 제8권 제2호 pp.19~34

<표 4-4> 모리빌딩(주)의 지역 관리 · 운영

관리운영주체			록본기힐즈 운영본부 타운매니지먼트실 (민간부동산회사내 조직)
주요활동			• 지역관리 및 운영
유지관리	공공시설	부담주체	• 공공시설관리자 100%
		부담원칙	• 관리위탁금 없음
	민간시설	부담주체	• 건물 및 가구단위 관리조합
		부담원칙	• 관리위탁금(건물소유연상면적)
지역운영		부담주체	• 통일관리자((주)모리빌딩)
		부담원칙	• 수익사업
수익사업			• 시설운영(호텔, 상업시설) • 미디어 스폰서 • 공용부분 이용료 등

자료 : 이삼수, 2007. 일본 도시재생사업에서 지역의 관리 · 운영 체계에 관한 연구. 서울도시연구 제8권 제2호 pp.30. 재구성

3) 보스턴 퀸시 마켓 활성화 사례

<표 4-5> 민간의 보스턴 퀸시 마켓 사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	사업 주체 : 제임스 라우즈의 부동산개발회사		
민간의 역할	- 퀸시마켓의 토지 사용권을 보스턴 시로부터 획득 - 퀸시 마켓을 보존하는 방향으로 재개발을 추진	- 재래시장 활성화 전략 도입 - 다양한 형태의 기능이 입점할 수 있도록 구성	퀸시마켓 운영주체로서 다양한 임차인과 프로그램을 통해 지속적으로 시장을 활성화함

(1) 민간 디벨로퍼 제임스 라우즈³⁰⁾의 재래시장 활성화

제임스 라우즈는 시대를 앞서나간 부동산 개발로 직장인과 주거가 공존하는 지속가능한 공동체를 교외지역에 신도시를 건설하여 지역의 경관을 변화시키고 중심 도시 다운타운의 재개발을 성공적으로 이끈 대표적인 디벨로퍼이다. 보스턴 시는 역사적 가치가 있는 퀸시마켓을 고층 오피스타운으로 재개발하려는 계획을 시도하였으나 제임스

30) 김경민, 2011. 도시개발, 길을 잃다. 시공사

라우즈는 퀸시마켓을 보존하는 방향으로 재개발을 추진하였다.

제임스 라우즈 회사가 퀸시마켓의 토지 사용권을 보스턴 시로부터 획득하여, 단일 운영주체로서 퀸시마켓³¹⁾을 운영하였으며 활성화를 위한 이벤트 등을 개최하고 다양한 임차인 확보를 통해 높은 임대료 수입을 올렸다. 일부 상점으로부터는 더 많은 임대료를 받고 이를 활용하여 매출이 적은 임차인들을 지원하는 한편, 예술가·건축디자인 오피스·시민단체와 문화예술단체 등 다양한 임차인들을 위한 오피스들을 입점 시켰다.

페스티브 마켓플레이스(Festive Marketplace: 건물내외에서 일어나는 이벤트 등) 개념을 도입한 도심재개발은 단순히 재래시장 활성화에 그치지 않고, 도심 전체를 활성화시키는 촉매제역할을 하며 퀸시마켓을 지역 주민이 즐길 수 있는 다양하고 특색 있는 지역상품을 판매하는 장소로 조성하였다. 퀸시 마켓의 역사적 가치를 보존하기 위해 건물 외형을 보존한 채 프랜차이즈 레스토랑과 카페뿐 아니라 지역 특유의 고유한 음식점과 함께 갤러리와 골동품 가게, 공방, 옷가게 등 다양한 형태의 기능들이 입점하였다.

4) 미국 뉴저지 주 뉴브른즈윅 시(city of New Brunswick, New Jersey)³²⁾

<표 4-6> 민간의 뉴브른즈윅 시 도시재생사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	• 존슨앤드존슨 기업과 뉴브른즈윅시의 협력	• 뉴브른즈윅개발회사(비영리부동산개발회사) - 핵심주체는 존슨앤드존슨, 릿커스 뉴저지주립대학교 총장, 뉴브른즈윅 시장으로 구성	• 뉴브른즈윅개발회사
민간의 역할	• 공공과 함께 도심활성화를 위해 도심개발계획을 수립 • 초기투자 및 집행	• 건설 등 존슨앤드존슨의 기업활동과 관련되는 시설들에 대하여 재정 지원 및 시공	• 뉴브른즈윅시에서 지속적으로 기업활동 유지 • 대학교 및 문화시설을 유치

31) 프레시안. 2014.01.08. '미국의 전통시장 활성화책 오래된 건물 그대로 사용'. 재구성

32) 심상욱. 2004. '도심활성화에 있어 비영리부동산개발회사의 역할에 관한 연구'. 한국지역개발학회지 제16권 제4호, pp.183-208

(1) 민간기업의 참여 배경

1970년대 다른 도시들과 마찬가지로 쇠퇴의 길을 밟고 있던 뉴브른즈윅시에서 도심에 위치한 가장 큰 회사 존슨앤드존슨(Johnson & Johnson)사는 새로운 본부 건설을 구상하였다. 본부의 위치를 뉴브른즈윅시의 도심에 둘 것인지 아니면 교외로 이전할 것인지 고심한 결과 뉴브른즈윅시에 머물기로 결정을 하였다. 이러한 결정 하에 이 지역을 존슨앤드존슨 본부가 도심에 머무를 가치가 있는 지역으로 만들기 위해서 기업이 적극적으로 도심 활성화 사업에 나서게 되었다. 이를 위하여 별도의 비영리조직인 뉴브른즈윅개발회사(New Brunswick Development Corporation; Devco)를 조직하여 도심활성화를 통하여 지역경제를 재건시키고 민간투자를 불러일으키기 위한 사업을 추진하였다.

(2) 뉴브른즈윅개발회사(Devco)

비영리부동산개발회사인 뉴브른즈윅개발회사(New Brunswick Development Corporation; Devco)의 핵심주체는 존슨앤드존슨, 럿커스뉴저지주립대학교, 뉴브른즈윅 시의 리더들로 구성되었다. 기업이 도심활성화 사업의 주체로 나서고 행정과 학교의 지도력과 전문성이 합쳐져 침체된 도시에서의 역동적인 물리적·경제적 활성화를 위한 촉매역할을 수행하였다. 뉴브른즈윅시는 별도의 재개발계획을 수립하여 도로정비, 주택공급 등 일반적인 도시재개발 업무를 수행하고, Devco는 민간자본을 끌어들이어 도시의 활성화에 필요한 제반 건축물을 건설하였다.

<표 4-7> Devco의 핵심 주체 및 역할

뉴브른즈윅개발회사 (Devco)의 주체	역할
존슨앤드존슨 Johnson & Johnson (기업)	• 하얏트 호텔, 오피스 빌딩, 상가건물 그리고 주택건설 등 존슨앤드존슨의 기업활동과 관련되는 시설들을 계획 및 시공 • Devco에 핵심적인 경영진과 자금을 제공
럼커스뉴저지주립대학교 (학교)	• 럿커스대학의 일부 학부를 도심에 유치, 각종 예술센터 및 극장, 갤러리 등을 포함하고 있어 도심부에 사람을 끌어들이는데 중심적 역할
뉴브른즈윅 시(공공)	• 별도의 재개발계획을 수립하여 도로정비, 주택 공급 등 일반적인 도시재개발 업무를 수행

(3) 뉴브른즈윅개발회사(Devco)의 개발전략

존슨앤드존슨사는 뉴브른즈윅시에서 지속적으로 기업활동을 할 수 있도록 기반시설을 확충하였다. 존슨앤드존슨 본부, 호텔, 오피스(the Golden Triangle), 상가(Kilmer Square) 그리고 주택건설(Hiram Market Housing) 등으로 도심활성화를 위한 개발계획을 수립하였다. 이를 위해 예술과 문화 시설을 제공함으로써 도심부에 사람들을 끌어들이고 경제적 활력을 높이는데 중심적인 역할을 하였다. 또한 럿커스 대학의 일부 학부와 함께 각종 예술센터 및 극장, 갤러리 등을 도심에 유치하였다. 즉 기존의 주립 극장(State Theater)을 구입·정비하여 세계적인 공연이 이루어지는 공연장으로 개관하는 한편, 이전에 YMCA로 사용되던 건물을 취득·재정비하여 연극공연을 위한 조지 스트리트 극장(George Street Playhouse)을 개관하였다.

5) 미국 볼티모어 항구 및 찰스 센터

<표 4-8> 민간의 볼티모어 찰스 센터 도시재생사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	• 공공개발 성격의 비영리회사 '찰스센터관리소' 창설	• 찰스센터관리소	• 찰스센터 내륙항구 관리회사 (찰스센터 관리소가 운영, 향후 볼티모어개발공사로 변모)
민간의 역할	• 초기투자 및 집행	• 사무공간 20만㎡, 소매점 4만 ㎡, 호텔 극장, 아파트와 공공 공간 조성	• 도심 기반 시설 및 대형사업에 대한 지속적 공공자금 투자 유 도

(1) 민간에서 출발한 볼티모어 찰스센터 도시재생사업³³⁾

1950년대 말 미국 도시 최초로 시도한 도심 재개발 사업인 볼티모어 찰스센터 재개발은 철저하게 민간자본으로부터 출발하였다. 1950년대 후반 볼티모어 기업가들과 시가 협력하여 침체된 도심 상권을 살리기 위해 시작한 찰스센터 사업은 침체된

33) 양도식, 2006. 볼티모어항구의 수변공간 재개발. 「국토」 1월호(통권291호), pp.118~127

기존 도심의 경계를 활성화시킨 대표적 사례이다. 기업은 필요한 자금의 대부분을 마련하였고 볼티모어 시 승인 이후 공공개발 성격의 비영리회사인 ‘찰스센터관리소(Charles Center Management Office; CCMO)’를 설립하여 재생사업의 모든 것을 관리·감독하였다.

찰스센터는 총 13만4천㎡로 사무공간, 소매점, 호텔, 극장, 아파트와 공공공간 등으로 구성되었다. 찰스센터가 본격적으로 가동되면서 공원, 산책길, 마리와 같은 도심 기반시설에 대한 공공자금의 투자를 이끌어냈고 세계무역센터, 컨벤션센터, 과학센터, 아쿠아리움 같은 대형사업에 정부 보조금을 지원받으며 사업의 탄력을 얻었다.

(2) 민관 파트너십을 통한 도시재생 추진

찰스센터의 성공을 바탕으로 찰스센터 관리소가 운영하는 ‘찰스센터 내륙항구 관리회사(Charles Center-Inner Harbor Management Corporation)’를 설립하고 1963년에 22만㎡의 버려진 수변공간에 대한 재개발 마스터플랜을 작성하였다. 찰스센터보다 8배 넓은 도심항구 프로젝트를 볼티모어시로부터 위탁받아 시 소유의 ‘찰스센터 내륙항구 관리회사(CCIHMC)’를 설립하였으며 CCIHMC는 ‘볼티모어 주택도시개발위원회’를 통해 결정되는 사업들을 수행³⁴⁾하였다. 지방(Local), 주(State), 연방정부(Federal)로부터 받은 펀드로 항만의 공공 인프라와 오픈 스페이스를 먼저 조성하고 그 이후 지역에 기반을 둔 기업들이 개발을 시도하였다. 소유권, 기존 산업의 이전, 수변 공간 건물의 매입, 재원확보와 같은 문제를 기업, 연방정부, 볼티모어 시의 민관협력을 통해 극복하였다.

찰스센터 내륙항구 관리회사는 민간기업으로서 볼티모어시와의 계약에 따라 찰스센터와 도심항구의 도시재생사업을 관리하고 사업을 통해 발생하는 이윤을 지자체에게 양도하였다. 찰스센터 내륙항구 관리회사는 ‘볼티모어개발공사’로 변모하였고 볼티모어시 전체의 신개발과 재개발을 관리하였다.

34) 마틴 밀스포, 양도식, 2008. 볼티모어 신드롬, 성공적 도시재생을 위한 공식. 「국토연구」 통권316호(2008년 2월) pp.69-79

6) 라스베이거스 시 자포스(Zappos)기업의 도심 활성화

<표 4-9> 민간의 라스베이거스 구도심 활성화사업 참여 부분

구분	1. 기획 (계획수립)	2. 여건 및 기반조성 (H/W · S/W 사업)	3. 지속적 재생 활동 (운영 · 관리)
민간 참여 여부	○	○	○
민간 참여 형태	• 자포스 기업	• 자포스 기업 내 별도의 회사를 만들어 다운타운 프로젝트를 선도	• 자포스 기업 내 별도의 회사를 만들어 다운타운 프로젝트를 선도
민간의 역할	• 라스베이거스 구도심을 활성화시키기 위해 구시가지를 대상으로 '다운타운 프로젝트'를 기획	• 구도심에 카페, 레스토랑, 학교, 병원 등의 기반시설을 세우고 교육, 문화, 예술 및 지역 소상공인을 지원	• 지역의 소상공인을 대상으로 재정지원과 마케팅 등의 사업을 통해 지속적으로 구도심 활성화를 추진 중

(1) 자포스 기업의 도심활성화 사업 참여

미국 최대 온라인 신발 쇼핑몰 자포스 사의 CEO 토니 셰이는 문 닫은 카지노촌이 즐비한 라스베이거스 구도심을 재생시키기 위해 구시가지를 대상으로 하는 '라스베이거스 다운타운 프로젝트'를 통해 기업이 주도하는 도시재생 프로젝트를 실현하였다. 라스베이거스의 도시재생프로젝트는 근본적으로 자포스 기업이 주도하였으며 시는 필요한 법제도의 개선을 적극 지원하였다. 자포스 기업은 도심 활성화사업을 통해 사옥 이전계획을 세웠는데 거대한 단일 사옥 보다는 분산적으로 사옥을 배치하여 서로 연결 · 소통함으로써 창의적인 사고를 배양할 수 있도록 하는 한편 주변지역까지 아우르는 계획을 구현하였다.

(2) 자포스사의 기업 주도형 구도심 활성화³⁵⁾

자포스 기업의 설립자 토니 셰이는 자포스 본사를 구도심의 옛 시청 건물로 옮기고, 라스베이거스 구도심에 카페, 레스토랑, 학교, 병원 등을 세우는데 3억5000만 달러(약 3,578억 원)를 투입하였고 그 중 토지와 건물 매입에는 2억 달러(약 2,044억 원)가 들었으며 교육문화사업과 스타트업 투자, 레스토랑 등의 창업에 각각 5000만 달러(약

35) 이상대. 2014. 경기개발원. 이슈&진단 no.152

511억 원)씩을 투자³⁶⁾하였다. 미국 내에서 의료와 교육이 열악한 라스베이거스의 한계를 극복하기 위해 병원을 창업, 교회 건물을 개조해 '나인브리지'라는 학교도 설립하였다.

자포스 사는 라스베이거스 다운타운 프로젝트를 위해 별도의 회사를 만들어 80여명의 직원이 상주하며 지역의 소상공인을 도와 다시 자생할 수 있도록 자금과 마케팅을 지원하고 경영할 수 있도록 지도하였다. 소상공인들의 홍보, 마케팅 등 경영에 필요한 교육 등 라스베이거스 다운타운 프로젝트의 지원을 받는 상점들은 1천여 명이 넘는 자포스 직원들의 단골 식당, 카페로도 이용되고 있다.

2. 민간의 참여 활성화를 위한 정책 · 제도

1) 기성시가지 상업지역 활성화를 위한 제도

(1) 기성시가지의 상업지역 활성화를 위한 국가별 정책

□ 기성시가지 상업지역 활성화제도 도입을 통한 민간 참여 유도

미국, 일본, 영국 등 선진국에서는 중심시가지 및 상업업무지역의 활성화를 목적으로 특정지역에 강제적으로 부담금을 징수하고 이를 통하여 자체조직이 지역을 관리·운영하도록 하고 있다. 즉 해당 사업지역의 자산소유주 및 상인들에게 부담금을 징수함으로써 기반시설 및 보행자 환경 등의 사업을 시행하는데 드는 비용을 나누어 부담하였다. 이를 통해 지역 내의 부동산 소유자, 상인, 혹은 사업주들이 그들이 속한 지역의 치안유지, 공공시설 유지보수, 도로확보 및 정비, 그리고 다양한 형태의 마케팅활동과 같은 공공의 서비스 공급에 필요한 재정을 사용하였다. 이러한 과정을 통해 각 지역의 민간 주체들의 자발적 참여를 이끌어 내면서 지속적인 지역 경제 활성화를 유도하였다.

36) 머니투데이, 2014.07.04, 美 CSV '교과서' 토니 셰이의 '라스베이거스 프로젝트'

<표 4-10> 각 나라별 기성시가지 상업지역 활성화를 위한 정책

구분	미국	영국	일본
민간의 참여	• 수혜자 부담을 원칙으로 하고 있어 상인들과 부동산 소유자들의 자발적 참여	• 상인 참가를 기본 전제로 점포운영은 부동산 소유자의 책임	• 사업주체를 제3섹터 방식의 주식회사로 하되 주주는 상점가 조합, 개인, 은행, 대형점 등의 지역 이해관계자 등으로 구성
운영 조직	Business Improvement Districts (이하 BID로 표기) • 공무원, 상인, 주거지역 세입자, 토지주 등	Town Center Management (이하 TCM으로 표기) • 지자체, 민간사업자, 상공회의소	Town Management Organization (이하 TCM으로 표기) • 상공회, 상공회의소, 제3섹터
역할	• 특정지역에 강제적으로 부담금을 징수하고 이를 통하여 자체조직이 지역을 관리운영	• 민간과 공공섹터가 함께 긴밀한 협조에 근거하여 효과적인 조정	• 중심시가지 전체를 종합적으로 관리하기 위해 중앙정부 주도의 TMO 설립
대상지역	상업지역, 업무, 공업지역	상업지역, 업무지역	상업지역
정책 대상	지역상점가	도심 상점가	도심 상점가
재원확보 및 조달	재산세, 부담금	국비(유럽연합), 지방비 지원(사업자에게 사업세 부과)	국비 및 지방비 지원 (자부담 전제)
재원 지원 기간	-	5년	3년
수익사업	• 이벤트 및 공연 등의 수익사업, 채권 발행	• 후원금, 광고 및 이벤트 수익 등	• 주차사업, 택배사업, 교량자 커뮤니티시설 운영, 찻집운영 등

자료 : 류태창, 2013. 원도심 상업지역 활성화를 위한 정책 비교 연구. pp.61-86. 재구성

□ 기성시가지 활성화를 위한 민간의 역할

미국의 중심시가지 활성화인 BID 제도는 수혜자 부담을 원칙으로 하고 있어 사업의 지속성과 안전성이 높아 지역 상인들과 부동산 소유자들의 자발적 참여가 가능하였다. 정부의 직접개입 보다는 상권 활성화를 위한 자치 조직을 허가하고 지역상인과 부동산 소유주들의 자발적 노력에 의하여 상권 활성화를 추진하였다. 영국 TCM은 초기사업에서는 공공 주도로 진행되었다가 마케팅적인 관점으로 변화되면서 상인(소매자)과 부동산 소유자 등의 이해당사자들이 함께 하는 역할로 확대하였다. 민관 파트너십을 통하여 지역 상권 내 상인들의 집단적 경쟁력이 강화될 수 있도록 하는 구심적 역할과 함께 지자체로부터는 올바른 정책적 이해와 적극적인 지원이 수반되어야 할 것이다.

□ BID의 민간 재원 투자

BID 제도를 통하여 상업자산에 대해 부담금을 과세하고, 과세된 세금을 통해 증진된 환경과 서비스를 제공함으로써 해당지역에 이윤이 재환원 되도록 지속가능한 재원을 조성한다. BID에 참여하는 자산소유주들은 자산의 가치가 도시환경에 좌우된다는 사실을 인식하여 도시활성화를 위해 투자를 지속하게 된다. 지방자치단체는 세금을 올리거나 재정규모를 확대하지 않고도 공공서비스의 질을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해서 공공재원의 지원 없이 자산소유주나 사업자가 공동체의 필요에 따라 사업을 착수할 수 있는 재원마련과 독자적 프로그램 실행이 가능하게 된다.

(2) BID를 활용한 도시재생 사례

□ 다운타운 덴버 BID

덴버시 도심부의 16번가 몰은 상업시설과 교통시설의 중추로 1982년에 지정된 몰 매니지먼트 지구를 재활성화 하고자 1992년 시 조례에 의해 다운타운 덴버 BID를 지정, 120블록으로 범위를 확장하였다. 덴버시의 BID는 보행몰과 교통수단을 중심으로 상점, 레스토랑, 공공이벤트를 연계한 도시재생계획을 추진하였다. 기성기사지 정비와 활성화를 위한 청소 및 물 유지 관리, 지구 내 치안서비스, 중심지역 정비사업, 마케팅 프로그램 운영, 경제개발을 위한 원조 등의 사업을 추진 · 진행하였다.

이와 함께 지구 유지관리 및 정비, 보행자로 환경관리, 스카이라인공원 관리, 마케팅과 커뮤니케이션, 치안서비스, 새로운 사업체 유치 등 다양한 프로그램을 운영하고 몰과 관련된 활동과 지구전체의 활동으로부터 얻은 이윤에 근거하여 부담금을 적용 · 징수하였다. 이윤을 통해 적용된 부담금 체계는 BID내 자산소유자들과 상인들의 지원에 의해 조달되기 때문에 납부자들의 적극적 참여를 보장하였다. 몰의 안전성과 쾌적성을 강화시킨 환경정비와 방문객 유치 이벤트 개최는 활기찬 보행몰과 거리카페를 유지할 수 있는 원동력이 되었다. 개인 상업자산을 소유한 약 370명의 자산소유주가 BID에 참여하고 있고 BID 지정과 함께 1990년도 다운타운 보행자수가 증가하고 매출은 상승세를 보였다. 가로경관개선사업을 통해 몰의 사업기능에 역사와 문화기능을 연계함으로써 다운타운의 활성화를 가속화하였다.

□ 미국 뉴욕, 영국 코번트리

미국의 다운타운 · 뉴욕 BID는 비즈니스 부흥을 목적으로 활동을 시작하였으며, 5년간 성과로는 빈점포율의 대폭적인 감소(18.3% → 8.9%), 첨단산업의 유치(300개 → 700개), 호텔 객실 수의 증가(2,000개 → 3,500개), 고용인구의 증가(36만 명 → 40만 명) 등의 성과를 거두었다. 영국의 코번트리 워릭셔 BID는 시청, 지역방송, 보험사, 여행사, 대학, 부동산회사 등으로부터의 출자(시청 67%, 민간 33%)를 통해 설립되었으며, 주차장 관리, 환경보전, 도시마케팅, 접근성 개선, 여행안내 및 정보 제공, 이벤트(Jazz & Godiva 거리축제) 등을 실시하였다. 이를 통해 주차파크 및 시티 센터 유치와 함께 거리 범죄 해소 및 상업시설 유치 등의 성과를 거두었다.

2) 기업참여를 유도하기 위한 제도

(1) 일본의 도시계획 등의 특례

도시재생긴급정비지역에서는 도시재생사업과 관계되는 도시계획 제안제도, 도시재생사업에 관계되는 인가 등의 특례를 받을 수 있으며 도시재생특별지구로 정해져 있는 경우에는 당해 지구 안에서 용적률 제한 완화 등의 조치를 수행한다. 도시재생특별지구³⁷⁾에서의 특례로는 도시재생특별지구에서는 용적률제한, 용도규제 완화 등의 조치가 있다.

<표 4-11> 도시재생특별지구에서의 도시계획특례

건축제한의 종류	도시재생특별지구에서의 적용 내용
용도규제 (건축기준법 제 48조) 특별용도지구내의 용도규제 (건축기준법 제49조) 등	• 도시재생특별지구의 도시계획에서 정하는 유도해야 하는 용도에 대해서는 적용 제외
용적률 제한 (건축기준법 제52조)	• 도시재생특별지구의 도시계획에서 정하는 수치를 적용

37) 도도부현(광역지자체)이 도시계획으로 정하며 2013년 6월말 기준으로 전국에 63지구 지정되어 있다(삿포로(2), 센다이(2), 도쿄(26), 요코하마(1), 기후(1), 마쓰야마(1), 나고야(6), 오사카(16), 타카즈키(1), 고베(1), 히로시마(3), 타카마쓰(2), 기타큐슈(1)).

도시계획 제안 제도는 도시계획 결정권자가 제안이 있는 날부터 6개월 이내에 제안을 감안한 도시계획의 결정 등에 관한 처리를 해야 하는 제도로 2013년 3월말 기준으로 전국 18지역에 50개의 제안지구가 있으며 1지구에 여러 건 제안된 경우도 있으나 모두 도시계획 결정이 완료되어 있다. 제안내용은 도시재생특별지구 36건, 지구계획(재개발등 촉진구) 5건, 도시계획도로 5건, 시가지재개발사업 4건, 도시계획 광장 1건, 고도이용지구 1건, 토지구획정리사업 1건이 있다. 인가 등의 과정을 신속화 하기 위해 도시재생사업을 시행하는데 필요한 시가지재개발사업의 인가 등에 대해서 인가등권자(지자체 등)는 신속하게 추진(3개월 이내)하여야 한다.

(2) 영국의 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)

엔터프라이즈 존은 소규모의 황폐하고 낙후된 지역에서 최소한의 정부개입으로 민간기업의 활동을 적극 장려함으로써 그 지역의 경제를 부흥시키는 제도로 미국, 영국에선 기업을 적극적으로 유치하기 위해 엔터프라이즈 존을 설정해 법인세, 소득세, 재산세 등의 면제와 감면 정책을 시행하고 있으며 미국에서는 임파워먼트 존(Empowerment Zone)으로 불린다. 토지개발 세금면제, 산업과 상업용 부동산에 대한 세율 면제, 기업세금과 소득세에 대한 100% 면제, 도시계획절차의 간소화 등 다양한 혜택을 제공한다.

□ 런던 도크랜드 Isle of Dogs³⁸⁾

심각한 도심쇠퇴를 해결하기 위한 엔터프라이즈 존이 적용된 지역으로 런던의 새로운 금융센터 Canary Wharf가 형성되었다. Isle of Dogs 지역의 엔터프라이즈 존은 1982년 4월 26일 지정되어 1992년 6월 해제되기까지 10년 동안 196 헥타르가 지정되었다. 개발당시 Isle of Dogs에 위치한 West India Dock, East India Dock, Millwall Docks가 폐쇄되면서 이 지역은 침체에 빠졌으나 런던 도크랜드 개발공사의 공공투자와 함께 진행된 민간투자의 유치는 새로운 학교, 건강센터, 주택, 공원, 놀이공간을 포함하여 새로운 도로 및 철도의 건설과 함께 14만m²의 지역을 런던의 제2금융허브로 변화시켰다.

38) 양도식. 2007. 영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석. 서울연구원. pp.16-17

3) 도시재생의 지속적 재원조달 제도

(1) 일본 민간도시개발지원기구(MINTO) 운영

해외에서는 지역개발 및 재생사업에 대한 직접적인 재정지원보다는 지역개발금융 기관 등에 의해 보조금 및 세제지원과 같은 간접적 지원으로 추진하고 있는데, 영국의 CDFI, 미국의 CDC, 일본의 민간도시개발기구(이하 MINTO)가 대표적 사례이다. 영국과 미국은 프로젝트 단위로 구성되는데 반해 일본은 국가 차원에서 대도시지역의 대규모 사업뿐만 아니라 지방도시의 작은 재생사업까지 폭넓은 금융지원 업무가 수행되므로 일본의 MINTO가 우리에게 시사점을 줄 수 있는 사례가 될 것으로 보인다.

민간의 활력을 도모한 도시재생을 추진하기 위해, 정부의 재정지원보다는 민간 부문으로부터 매칭펀드 확보를 전제로 일본정책금융은행과 지원계약을 맺음으로써 재생사업의 안정적 금융재원구조를 만들기 위해 추진하고 있다. MINTO는 정부의 제도에 근거하여 지정된 일반재단법인으로 정부로부터의 무이자 자금 등을 활용한 저리자금·출자 등의 각종 지원메뉴를 활용하여 1987년 설립 이후 1,300건을 넘는 우량한 민간도시개발사업을 지원해 오고 있다.

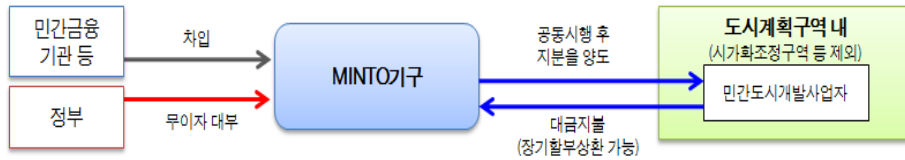
민간도시개발사업이란 민간사업자가 추진하는 도시개발사업의 광장, 녹지 등 공공 시설 등의 정비를 수반하는 사업을 말하며, 지원한 국비의 상환이 전제가 되는 제도로 사업이 무산될 여지가 전혀 없다고 판단되는 사업에 한하여 지원하였기 때문에 지금까지 이 기구가 지원한 사업 중 중도에 무산된 사업은 단 1건도 없다. MINTO는 민간도시개발을 추진하기 위해서 민간도시개발사업의 계획, 실시에 대하여 자금, 정보, 시행수법 등의 측면에서 다양한 원조를 실시하는 것과 동시에 이것에 필요한 도시개발 분야에 있어서 조사연구를 실시하여 국민경제와 국토의 균형 있는 발전에 기여하고 있다.(MINTO의 기부행위 규정 제3조)

□ MINTO의 사업

우선 MINTO의 공동형 도시 재구축 업무(2013.3 창설)는 사업 시행에 필요한 비용의 일부를 부담하여 부동산을 취득하고 당해 부동산을 공동사업자에게 장기할부

상환 조건으로 양도함으로써 장기·안정적인 대부와 동등한 지원을 실시하는 것이다.

<그림 4-1> 공동형도시재구축업무



자료 : MINTO 홈페이지. www.minto.or.jp

MINTO의 메자닌지원업무로는 정부가 정하는 「특정도시재생긴급정비지역³⁹⁾」 및 「도시재생긴급정비지역⁴⁰⁾」, 기초지자체가 정하는 「도시재생정비계획⁴¹⁾」의 구역에서 추진되는 국토교통대신의 인정을 받은 민간도시개발사업에 대해 대부 또는 사채의 취득에 의한 지원을 추진한다. 특히 조달이 곤란한 마들리스크자금을 안정적인 금리로 장기에 공급한다.

<그림 4-2> 메자닌지원업무



자료 : MINTO 홈페이지. www.minto.or.jp

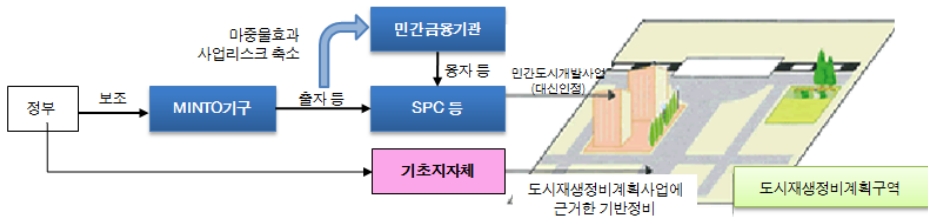
도시재생출자업무로는 기초지자체가 정하는 도시재생정비계획 구역 안에서 추진되는 우량한 민간도시개발사업에 대해 MINTO기구가 출자 등을 함으로써 사업자의 사업시작을 지원을 하는 업무를 수행한다.

39) 특정도시재생긴급정비지역 : 도시재생특별조치법에 근거하여 정부가 도시재생긴급정비지역 안에 정한 지역으로 전국에 11개 지역이 지정되어 있다(2013.4 현재).

40) 도시재생긴급정비지역 : 전국에 63지역 지정(2013.4 현재)

41) 도시재생정비계획 : 도시재생특별조치법에 근거하여 기초지자체가 도시만들기의 목표를 실현하기 위해 실시하는 각종 사업을 기재한 것으로 동 계획에 도시재생정비계획의 구역이 설정되어 있다.

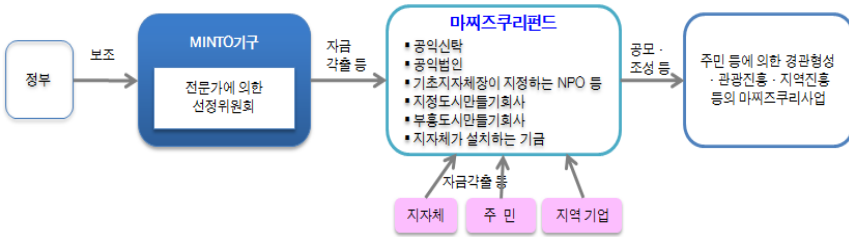
<그림 4-3> 도시재생출자업무



자료 : MINTO 홈페이지. www.minto.or.jp

주민참가형 마찌즈쿠리펀드 지원 업무로는 주민 등에 의한 도시만들기사업의 조성 등을 하는 「도시만들기펀드」에 대해 자금 각출에 의한 지원을 추진한다.

<그림 4-4> 주민참가형 도시만들기펀드 지원업무



자료 : MINTO 홈페이지. www.minto.or.jp

(2) 조세담보금융(Tax Increment Financing :TIF)

□ TIF 주요 내용

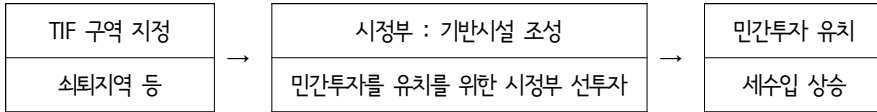
조세담보금융은 미래 현금흐름을 증권화하여 부지조성 및 인프라 구축에 미리 자금을 조달할 수 있는 혁신적인 방안을 제공한다. 초기 인프라는 채권구조와 결합하면 배당권을 지급하여 세입을 창출할 수 있다. 공공 측에서 미리 비용을 지불하여 인프라를 제공하고 인프라 제공으로 말미암아 토지가치의 상승분만큼을 토지소유자들로부터 회수하는 것을 승인해온 것으로 여겨지고 있다. 이 경우 토지가치의 상승분으로부터 나오는 세입의 증가분이 인프라 구축에 사용되며, 따라서 명확하게 서로 다른 당사자들이 비용을 부담한다. 그러나 모두 공통적으로 도시재생으로부터 창출되는 세입이 재원조달에 이용된다는 중요한 특징을 가지고 있다. TIF는 초기 인프라에

펀드를 구축하여 미래 현금흐름을 증권화하는 혁신적인 방법을 제공하고 있는데 장기적으로 지역가치를 향상시키고자 하는 도시재생의 취지와 부합된다는 점에서 국내 도입을 위한 보다 전향적인 검토가 필요하다.

□ TIF 추진 방법

시정부 또는 지역개발 기관이 도시재생이 필요한 구역을 지정한 후, 그 구역에서 생성되는 향후 재산세 증가분을 도시재생을 위한 사업비용에 사용한다. 세입증가분에 대한 기대치를 바탕으로 초기 사업비용을 마련하는 방법은 크게 두 가지로 ①시정부가 세입증가분을 담보로 총 재개발 비용에 대한 수익채(Revenue Bond)나 GO(General Obligation) 채권을 발행한다. ② 민간개발사업자로 하여금 초기 사업비용을 부담토록하고 시정부는 개발사업으로 인해 증가된 세수입으로 매년 민간개발업자에게 일정 부분을 할당한다.

<표 4-12> TIF 운영방식



□ 일리노이 주 시카고 센트럴 루프(Central Loop) 지구

시카고 센트럴 루프 지구는 대규모 상업시설의 교외화와 그에 따른 오피스 건물, 극장 등의 폐쇄가 이어지고 거리는 노후화되어 공실률이 높았으며, 실업자가 증가해서 치안도 악화되어 1984년 도심 재생을 위해 TIF지구로 지정되었다. 주요 재생 방침은 State Street를 상업거리로 재활성화하고 Randolph Street를 극장거리로 조성하는 한편, 빈 오피스를 주택으로 전환하는 것이었다. TIF자금은 도심 재생을 구체화하는 수단으로서 도시기반정비 및 민간 사업자에 의해 시설정비를 지원하는 형태로 사용된다. Randolph Street는 20년 전후로 공실된 빌딩을 민간사업자를 찾아 TIF 자금으로 민간도시개발을 지원하였다. 이와 함께 거리 시설물 등에 대한 정비에 대해 공공사업에 TIF 재원을 이용하였다.

(3) PFI(Private Finance Initiative)

□ PFI 주요 내용

민간의 축적된 기술과 자금력을 효과적으로 활용할 수 있는 PFI 사업방식은 민간자금을 활용하여 사회간접자본을 확충·정비하는 방법으로 본래 정부가 수행해야 할 교통운송, 상하수도, 정보통신, 교육, 보건, 의료 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금조달에서 운영, 유지관리까지 일괄(Design-Build-Finance-Operate)하여 수행한다. 서비스를 제공하는 시설물의 획득에 중심을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 서비스에 중심을 둔 개념이다. 민간 부문이 사업의 각 단계에서 발생하는 운영, 자금조달에 관한 리스크를 충분히 고려한 후에 계약을 체결·수행함으로써 최상의 VFM(Value For Money)를 달성하는데 목적이 있다. 종래의 민자 유치를 통한 공공사업방식에서는 대체적으로 공공 부문 주도로 추진되는 성향이 강해 사업의 리스크 부담과 역할분담이 모호해 경영악화 시 결과적으로 공공 부문이 모든 리스크를 부담하는 경향이 있었다.

□ 일본의 PFI를 통한 공공임대주택의 민간투자⁴²⁾

일본 PFI 공영주택의 방식은 민간사업자가 공유지를 지방자치단체로부터 대여받아 주택을 건설하고 건물 완성 후 지방자치단체는 이를 매수하거나 임차하는 방법을 활용한다. 도쿄 미나미야야마 노후 공공임대주택의 재건축의 경우 민간사업자는 임대한 토지를 공공임대주택, 공익시설, 민간임대주택 및 상업·업무시설을 포함한 복합단지로 개발하였다. 민간은 건물의 완공 후 건물의 유지관리를 하고 지자체는 민간투자를 도입함으로써 공유지의 효율적 이용 촉진, 초기 투자 경감, 민간임대오피스와의 복합개발에 따른 공유지의 고도이용 등의 장점이 있다. 민간사업자 공모를 통해 70년간 정기차지권⁴³⁾을 설정한 후 토지를 임대하여 주거복합단지의 재건축을 추진하였다. 사업완료 후 공공은 민간으로부터 받은 토지임대료 등을 활용하여 공공임대주택과 공익시설을 매수한 후 관리·운영을 하고 민간임대주택, 점포,

42) 한국개발연구원, 2012. 민간투자를 통한 공공임대주택 공급 확대 방안 연구.

43) 토지 주인에게 일정기간 토지를 임대받고 토지에 대한 임대료를 토지 주인에게 지급하는 형태를 말한다.

업무시설 등의 민간시설은 민간사업자가 70년간 운영한 다음, 사업기간이 끝나면 시설을 철거한 후 부지를 반환하였다.

3. 소결

1) 민간 주도 도시재생 추진사례 시사점

일본 마루카메마찌 상점가는 1980년대 후반부터 교외에 입점한 대규모 소매점포(할인마트)의 영향으로 인한 매출액 감소에 위기감을 느낀 상점가변영회가 ‘도시만들기회사’를 만들어 민간주도형 시가지 재개발을 추진한 사례로 기존 시가지를 중심으로 하는 상권개발과 동시에 문화, 주택, 병원, 복지시설 등을 집중시켜 기존 도심의 활성화에 기여하였다. 그리고 중심상점가의 재생·활성화를 위하여 타운메니지먼트 프로그램을 기반으로 지역의 특성에 맞는 매력있는 점포 집적, 경관 통일을 이루었다.

일본 록본기힐즈는 장기간 주민설득 및 협의 등을 거쳐 개발을 완료하여 금융권의 안정적 재원조달에 의하여 장기적 사업 추진이 가능하였고 특히, 록본기힐즈 사업을 시행한 모리빌딩(주)는 개발단계뿐만 아니라 개발 이후 지역의 전체적 가치 및 매력을 높이기 위한 다양한 지역사회 관리·운영 활동에 적극적으로 참여하였다. 모리빌딩(주)은 대부분 상업시설을 분양보다는 임대로 운영하여 개발 이후 지역 관리계획을 수립함으로써 지속가능한 지역 발전이 가능하였다.

‘퀸시마켓’은 제임스 라우즈가 단일 운영주체로서 다양한 임차인 활용 전략과 함께 지역주민이 즐길 수 있는 ‘페스티벌 마켓플레이스’라는 개념을 적용함으로써 단순히 재래시장 활성화에 그치지 않고 도심 전체를 활성화하는 성과를 거두었다. 존슨앤드존슨사가 비영리조직을 설립하여 추진한 뉴브른즈윅시의 사례에서는 기업 스스로 기업 활동을 할 수 있는 도시환경을 조성하기 위해 기업, 시 등 공공과 민간의 파트너십을 통해 도심 기반시설을 정비함으로써 도심활성화의 주체적 역할을 수행하였다.

2) 민간의 참여 활성화를 위한 정책 · 제도 시사점

BID는 자산 소유자, 커뮤니티 구성원 등 도시 정비를 위해 부담을 지는 주체들이 조직화하여 사업을 기획 · 운영하고 스스로 수익을 만들어 냈으로써 도심활성화를 위한 재원의 조달을 지속적으로 가능케 하였다. 정부는 최소한의 재정 지원과 조세 · 행정 지원으로 공공서비스의 질을 향상시킬 수 있으며 자산소유주들은 자산의 가치가 도시환경에 좌우된다는 사실을 인식하여 도시 활성화를 위해 자발적 · 지속적으로 참여하였다.

미국, 영국에서는 기업을 적극적으로 유치하기 위해 엔터프라이즈 존을 설정하여 세제혜택, 저리융자, 규제완화 등의 인센티브 제공을 통해 장기적으로 세수증대와 고용창출 뿐만 아니라 쇠퇴지역의 물리적 환경 개선에 투자할 수 있는 재정을 확충하였다. 일본의 MINTO는 민간도시개발지원기구에 의하여 다양한 금융지원업무를 통하여 도시재생사업 등을 지원한 사례로 국내에서도 벤치마킹이 필요한 사례로 판단된다. 한편, 각 국가별 기성시가지 활성화와 개발 이후 지역의 유지관리를 위해 장기적인 비전하에 재원확보를 위한 효과적인 제도(BID, TIF 등)들이 도입되고 있어 우리나라에서도 혁신적인 재원조달방안이 가능한 유연한 금융재정체계가 요구된다.

chapter V

민간참여 실태조사 분석 및
결과의 적용

민간참여 실태조사 분석 및 결과의 적용

도시재생에 대한 개념이 주체별로 상이하고 객관적 자료가 충분치 못한 현재 제약조건을 고려할 때 도시재생 민간참여 활성화라는 새로운 주제에 대해서는 중립적이고 객관적 입장에서 현장을 중심으로 주체별 여건과 참여가능성을 조사하는 것이 필요하다. 이에 따라, 5장에서는 사전에 정해진 가설 또는 결론을 증명하는 접근방식이 아니라, 문제의식만을 가지고 현장에서 일어나는 다각적인 상황을 파악하고 이를 분석하여 결론을 도출하는 방식인 질적 연구방법론을 활용하였다. 특히, 현장에 기반한 개념과 이슈들을 도출해 내고 분석하는 데 목적이 있는 근거이론이라는 틀을 활용하여 중립적 입장에서 현장을 체계적이고 종합적으로 분석하였다.

1. 분석의 틀

1) 조사·분석 방법론의 모색

현 시점에서 도시재생 분야 특히, 민간 부문과 관련한 연구를 추진하는 데 있어서는 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 도시재생 제도 도입 초기단계로 객관적 자료에 의한 정량적 분석이 불가능한 상황이다. 과거 개발사업을 통하여 도시재생 사업에서의 민간 참여 가능성 등을 유추하여 분석할 수 있으나, 사업성 등을 검증할 수 있는 충분한 객관적 자료는 부재한 것이 현실이다. 둘째, 도시경제기반형 도시재생사업은

아직 개념에 대한 공통된 인식이 부족할 뿐만 아니라 뚜렷한 민간 주체가 부각되지 않은 상태이다. 앞서 2장에서 민간주체를 기업, 금융, 소상공인, 컨설팅 등으로 분류하였지만, 예를 들어 같은 금융권이라 하더라도 은행, 보험, 마을금고 등 매우 다양한 유형의 민간 참여가 예상되는 상황에서 설문조사에 의한 정량적 평균치 등으로는 실태진단을 하는데 한계가 있다.

이러한 상황에서 이 연구의 목적을 가장 효과적으로 달성하기 위한 연구방법론으로 질적 연구방법이 바람직한 대안이 될 수 있다. 왜냐하면, 아직까지 선행연구를 찾아보기 어려울 뿐만 아니라 도시경제기반형 도시재생사업에 대한 명확한 계획이나 주체별 참여가능성 등이 가시화 되지 않은 상황에서 사전에 가설이나 예상 결론을 설정한 상태에서 이를 입증하는 방식의 접근은 바람직하지 않기 때문이다. 오히려, 새로운 이슈를 둘러싸고 현장에서 이를 바라보는 다양한 여건과 견해들을 주제에 대한 문제의식만을 파악한 상태에서 중립적으로 바라보고 이를 효과적으로 정리·분석하는 과정이 요구된다. 즉, 현장을 중심으로 중립적인 입장에서 질적 연구방법의 틀을 활용하여 일정한 분석과정을 거쳐 사전 의도하지 않은 결론을 찾아나가는 것이다.

특히, 다양한 질적 연구 방법 중에서도 근거이론을 활용할 경우 현장에서 도출된 핵심 개념과 범주들 간의 인과관계를 파악하는 데 용이하다. 그리고 근거이론의 패러다임 모델은 주요 주체별로 도시경제기반형 도시재생사업의 참여에 영향을 주는 조건 또는 여건을 파악하는 데 유용한 틀이 될 수 있다. 이에 본 연구에서는 민간참여 주체별로 실시한 면담조사 결과에 근거이론의 패러다임 모델을 적용하여 민간참여 활성화와 관련된 주요 개념을 범주화하고 그 인과관계를 분석하였다. 관련이론과 선행연구 등이 부재한 상황에서 사전 의도된 가설 또는 결과 도출을 지양하고 민간참여의 실질적 주체를 대상으로 현장감 있는 사실과 의견 등을 근거이론에 기반한 패러다임 모델이라는 분석 틀을 빌어 구조화·체계화 하고자 한 것이다.

질적 연구 방법을 활용하여 도출된 모델 역시 체계적인 조사와 분석과정을 거쳐 일반화·이론화된 것으로 목적에 따라 다양하게 적용이 가능하다. 한편 질적 연구의 결과로 최종 도출된 민간참여 활성화 모델을 대표적인 두 개 유형의 사례지역에 적용하고 그 결과를 피드백하는 과정을 통하여 모델의 설명력을 높일 수 있다.

2) 근거이론에 기반한 패러다임 모델

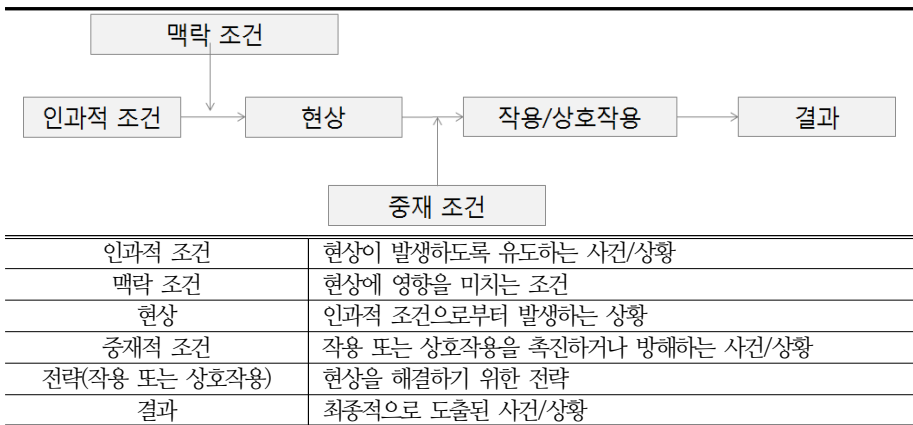
근거이론(grounded theory)은 질적 연구의 대표적인 방법론 중 하나이다. 이는 양적연구와 같이 가설을 설정한 뒤 이를 검증해 나가는 방식이 아니라, 현장에서 일어나는 문제를 중심으로 이론을 귀납적으로 도출하는 방법이다. 연구자가 관련문헌 또는 이론 등을 검토하는 과정에서 특정한 문제를 발견할 경우, 현장에서 주요 행위자들을 대상으로 개념과 범주를 도출하고 그 과정을 인과적으로 설명하는 질적 연구 방법론이다.

여러 질적 연구방법들과 구분되는 근거이론의 가장 대표적인 특징은 현장을 통해 도출된 개념과 범주들 간의 인과구조를 발견한다는 데 있다. 근거이론의 이러한 특성을 가장 잘 반영하여 널리 활용되고 범주들 간의 인과구조를 가장 효율적으로 간략하게 설명해 주는 모델이 바로 패러다임 모델(paradigm model)이다.

근거이론이라는 질적 연구방법을 활용하여 최종적으로 도출되는 민간참여 활성화 모델(패러다임 모델)은 일반적으로 널리 알려진 계량적 모델과 비교할 때 생소한 형태일 수 있다. 그러나 여기서 한 번 더 강조할 사항은 근거이론에 기반한 패러다임 모델은 현장에서 주체별로 일어나는 다양한 사건과 이슈들을 개념화·범주화하여 결론을 도출해 나가는 분석 방법과 절차를 형식을 갖추어 모델화 한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 미리 설정한 가설이나 예상되는 결과를 염두해 두고 틀에 맞추어 상황을 재구성하는 방식이 아니라 현장에서 발견된 사실들을 중립적 입장에서 패러다임 모델에서 제시하는 범주화 과정을 통하여 구분해 나가는 과정에 의해 결과가 도출된다는 것이다.

바로 이러한 맥락에서 질적 연구의 한 분석방법 임에도 불구하고 ‘근거이론’과 같이 ‘이론’이 명칭으로 사용되는 것이다. 다시 말해, 선입견 없이 현장에 기반하여 도출된 사항들을 체계화하여 기존에 없는 새로운 ‘이론화’ 한다는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 이론화를 위하여 거치게 되는 범주화 등의 과정을 하나의 틀로 형성한 것이 패러다임 모델이라 이해할 수 있다.

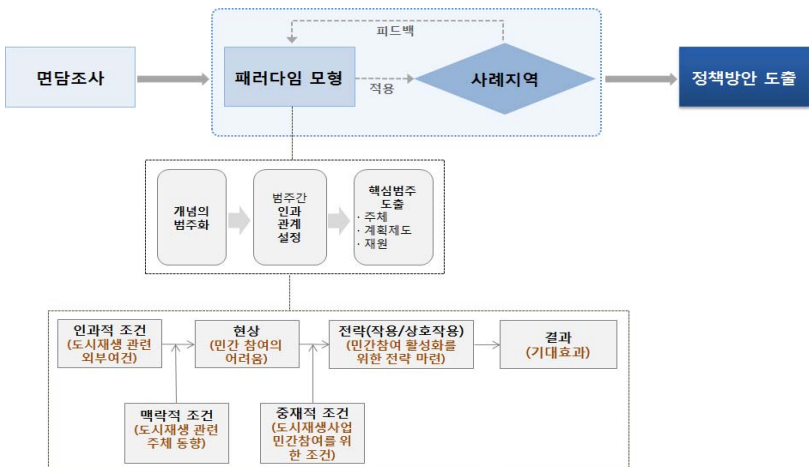
<표 5-1> 패러다임 모델의 개념



자료 : Strauss A. and Corbin J. M. 1990. Basis of Qualitative Research. SAGE Publications, INC.

패러다임 모델의 기본 틀은 <표 5-1>과 같이 인과적 조건, 맥락조건, 현상, 중재적 조건, 전략(작용과 상호작용), 결과로 구성된다. 본 연구에서는 면담조사 내용을 정리·분석하는데 이 모델을 활용하였다. 패러다임 모델의 기본 틀은 유지하되 면담조사 내용이 보다 쉽고 명확하게 전달될 수 있도록 패러다임 모델을 구성하는 구성요소의 명칭을 도시재생 관련 외부여건, 도시재생 관련 주체 동향, 민간참여의 어려움, 도시재생사업 민간참여를 위한 조건, 민간참여 활성화를 위한 전략 마련, 결과 등으로 응용하여 적용하였다.

<그림 5-1> 근거이론을 활용한 민간주체 실태조사 분석 과정



3) 면담조사 방법 및 대상

근거이론을 활용하기 위해서는 가장 먼저 이론적 · 실험적 연구결과를 바탕으로 잠재적 주체를 도출하고, 이들에 대하여 인식을 공유하면서 민간 부문 참여의 여건진단, 전망, 전략 등에 대한 양방향의 심층면담⁴⁴⁾이 필요하다. 이 연구에서 심층면담 조사는 반구조화된(semi-structured) 면담 가이드 방식으로 진행되었다. 즉, 조사과정에서 연구목적과 초점을 명확히 하기 위한 최소한의 질문을 중심으로 면담을 실시하되 보다 풍부한 정보를 얻기 위하여 상황에 맞는 개방형 질문을 적절히 사용하였다.

면담 조사는 2014년 5월부터 6월까지 두 달 동안 수행되었다. 조사내용은 분야에 관계없이 적용되는 공통이슈와 주체별 특성을 고려한 개별이슈로 구분하였다. 공통이슈는 도시재생에 대한 인식 및 참여 현황, 도시재생 참여 가능성, 제도적 개선사항을 포함하였다. 개별이슈는 주요 주체⁴⁵⁾별로 조사내용을 차별화하되 특정한 연구결과가 도출되도록 일정한 틀을 사전에 정해두는 것을 지양하였다.

<표 5-2> 실태조사 기간

주체별 인식과 동향 파악과 문제인식	2014년 4~5월
관계자 심층면담	5~6월
심층면담 결과 정리(1차)	6월

질적 연구 수행을 위한 면담조사에서 가장 중요한 것은 면담의 대상을 선정하는 것이다. 이 연구에서는 연구 목적에 맞는 가장 적합한 조사대상을 선정하기 위하여 다음과 같은 과정을 거쳤다. 먼저, 1단계로 할당표집⁴⁶⁾ 방법에 의해 민간 부문 주요

44) 심층면담은 질적 연구의 대표적인 연구방법 중 하나로 개인(다수)과 연구 참여자 간의 직접적인 의사교환을 통해 연구자가 직접 관찰할 수 없는 현장에 대한 경험 및 폭넓은 견해를 얻기 위하여 실시하였다.

45) 주요 주체는 이 연구의 제2장에서 도시재생사업에서의 민간 비즈니스 참여가능 주체로 포함한 시공사, 시행사, 기업, 금융, 컨설팅, 소상공인 등을 대상으로 하였다.

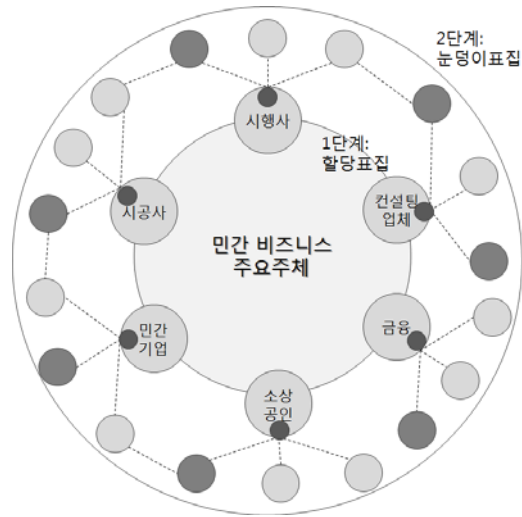
46) 할당표집 : 모집단을 일정한 기준에 따라 소집단으로 분류하고, 각 소집단별로 연구자가 분야별로 가장 적합하다고 판단되는 최초 피면담자군 선정(자료: 김영천, 2011, 질적 연구방법론)

주체별로 가장 적합하다고 판단되는 최초의 면담대상자 6인을 선정하였다. 2단계로는 눈덩이표집⁴⁷⁾ 방식에 의하여 1단계에서 시행한 면담대상자들의 인적 네트워크 등을 활용하여 추가적인 면담자를 추천받아 면담조사를 이어나가는 방식으로 진행하였다.

최종 분석대상의 선정은 근거이론(ground theory)에서 가장 일반적으로 사용되는 이론적 표본추출 방법(theoretical sampling)을

통하여 이루어졌다. 이론적 표본추출 방법은 자료분석 과정을 통하여 도출한 개념을 명확히 하기 위하여 반복적이고 구체적인 질문을 하고 그 질문에 답하기 위한 추가적인 조사를 해나가는 방식을 말한다. 반복되는 질문 과정을 통하여 밝혀내고자 하는 핵심사안이 정교화 되고 구체적으로 드러나게 될 때를 자료의 포화상태라 보고 조사를 완료하게 된다. 즉, 최종 분석대상이 결정되고 조사가 완료되는 것이다. 조사대상은 각 핵심 주체별로 기본적으로 1인 이상으로 하되 조사대상 기업이 많은 시행사, 금융사, 컨설팅 업체 등은 규모, 업무내용의 다양성 등을 고려하여 상대적으로 많은 수의 면담자를 포함하였다. 그 결과, 주요 주체별로 총 24⁴⁸⁾인에 대하여 면담조사를 실시하였다.

<그림 5-2> 조사대상 선정



47) 눈덩이표집 : 최초의 피면담자와의 면담 후 피면담자의 네트워크를 활용하여 조사에 적합한 또 다른 피면담자를 추천받는 방식으로 조사대상자를 표집(자료: 김영천, 2011. 질적 연구방법론)

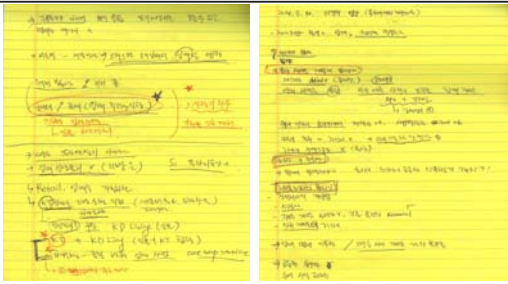
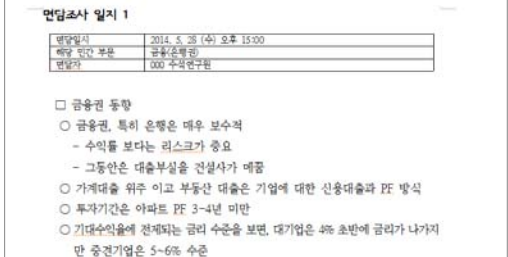
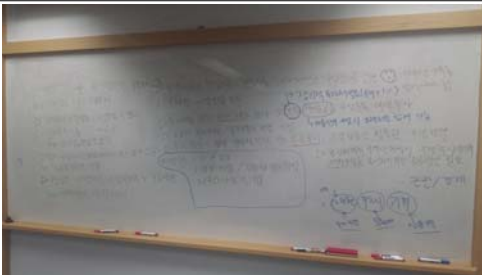
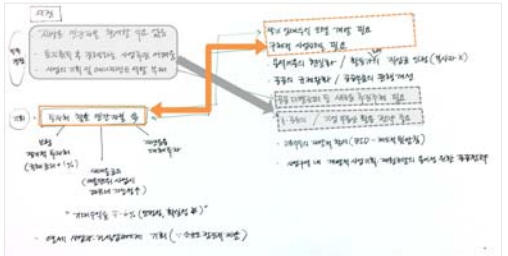
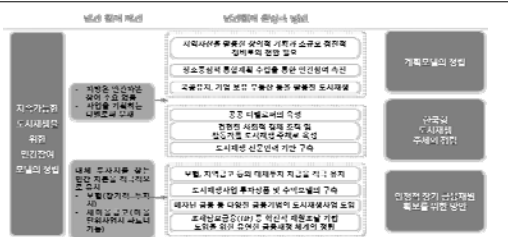
48) 코딩과정에서 연구내용과 연관성이 적다고 판단되는 3인을 제외한 총 21인의 내용을 중심으로 분석하였다.

<표 5-3> 주체별 조사대상 및 이슈

주체	조사대상	면담자	개별이슈	공통이슈
시행사	· 수도권 및 지방 · 대규모 및 중소규모	· E기업 팀장 · J기업 팀장 · L기업 사장 · M기업 사장	· 기존 개발사업과의 차이	· 도시재생에 대한 인식 · 도시재생 참여 현황 · 도시재생 참여 가능성 · 제도개선 사항
시공사	· 수도권 및 지방 · 대규모 및 중소규모	· I기업 수석연구원 · K기업 차장	· 건설공사 수주 가능성에 대한 기대	
민간기업	· 부동산 자산을 보유한 기업군 · 지역경제를 선도할 기업	· G기업 과장 · H기업 팀장 · N기업 건설협회장	· 보유자산 활용계획 · 지역커뮤니티에 대한 관심 여부	
소상공인	· 상인연합회 · 자영업자 · 예비창업자	· O 상점가 상인회회장(지방)	· 도심 발전 방향	
금융	· 은행권 · 보험회사 · 지역금융기관(새마을금고, 신협 등)	· A은행 수석연구원 · C금융 부장 · D은행 부장 · F금고 주임 · Y보험 수석 · B손해보험 파트장	· 자금시장 동향 · 기대수익률	
컨설팅업체	· 대형 및 중소형 엔지니어링 업체 · 건축설계사무소	· P컨설팅 대표(소형) · Q컨설팅 대표(소형) · R컨설팅 상무이사(중형) · S엔지니어링 상무 외 2인(대형)	· 기존 컨설팅 업무와의 차이	

구체적인 자료분석은 다음과 같은 다섯 단계를 거쳤다. 첫 번째는 심층면담 시 내용을 기록하는 메모의 과정이다. 두 번째는 녹취파일을 활용하고 메모내용을 참고하여 면담내용 전체를 일지로 작성하는 면담일지 작성 단계이다. 세 번째는 자료를 반복하여 읽는 과정에서 자료가 가지는 의미와 범주를 찾아내는 개방코딩 단계이다. 네 번째는 개방코딩 자료를 분석적으로 재정리하고 범주 간 인과관계를 밝혀내는 축코딩 단계이다. 다섯 번째는 연구의 내용을 통합적으로 압축하여 표현하는 핵심범주를 도출하는 선택코딩 단계이다.

<표 5-4> 심층면담 분석 과정

단계	주요활동	활동기록
1단계 : 메모작업	· 심층면담 시 기록 · 필요시 녹취내용의 재청취 및 기록	
2단계 : 면담일지 작성	· 면담기록을 통해 주제 반복되는 패턴 발견 · 추가적인 면담항목 및 피면담자 조사 필요성 등의 메모 등을 포함한 면담일지의 작성	
3단계 : 개방코딩	· 자료를 읽고 추론하며 일련의 반복되는 내용, 의미 등을 요약적으로 표현해 줄 수 있는 다양한 주제어 제시	
4단계 : 축코딩	· 계속적으로 나타나는 의미 있는 주제어를 더욱 요약적/주제별로 범주화하고 범주 간 관계 설정	
5단계 : 선택코딩	· 도시재생에 대한 민간참여를 위한 핵심주제의 도출	

2. 주체별 주요 면담내용

시행사, 시공사, 일반기업, 금융(은행권, 보험, 지역금융기관), 컨설팅업체의 6개 분야에 걸쳐 총 24인에 대한 면담조사의 주요내용은 다음 <표 5-5>와 같다(자세한 내용은 <부록1>의 면담일지를 참고).

<표 5-5> 주체별 주요 면담내용 종합

주 체	주요 면담내용
시 행 사	■ 개발사업에 대한 민간참여의 어려움 - 공공·민간 컨소시엄 구성시 의사결정 한계 및 이해관계 대립 - 행정절차 시 공공 부문의 과도한 요구 - 토지취득 대신 사용권확보 후 사업추진 방식이나 기타 토지매입비용 경감이 가능한 방식 필요 ■ 개발동향 및 여건 - 불확실한 부동산 경기에 과감한 투자 어렵고, 안정성·확실성 높은 오피스 대상 사업체 차중 - 분야에 의한 투자금 회수 대신 안정적 운영수입 가능한 투자패턴으로 전환 필요 ■ 도시재생사업에의 민간참여 가능성 - 민간 부문에 공유 가능한 도시재생 사업화 모델 시급 - 지방 쇠퇴지역 등은 수요부족 및 검증데이터 부재 - 기대수익률은 오피스분야사업의 경우 약 7-8%기대 - 사업초기 완충역할하며 장기간 사업을 끌고가는 부동산 개발업체 등 성숙한 디벨로퍼 필요 - 연기금, 주택도시자금 등 공적자금 투입으로 사업 리스크를 경감시키는 방안 검토 필요 - 국공유지 활용 관련 규제에 대한 발상전환 필요
시 공 사	■ 최근 동향 - 거의 도급공사 시공으로 참여해옴 - 부동산 경기악화로 대형건설사는 사업기획하여 새로운 시장 개척을 모색 중이나 토지매입에 대한 부담 최소화가 전제 - 신규개발보다는 리모델링 시장참여 가능성 타진 중 ■ 참여를 위한 전제 - 개발이익 회수보다는 시공물량 확보 및 공사이익(6%수준) 발생여부가 관건 - 시공사가 사업리스크 보증하던 기존 PF사업 관행의 정상화 필요 - 중소건설사의 도시재생참여 위해 금융권의 높은 대출장벽 완화 방안 모색 필요
민 간 기 업	■ 기업의 보유 부동산자산의 운용 - 과거 지점건물 등 보유자산 활용 추진시 은행법 등 관련 법률상의 규제로 결국 처분, 취득 등의 단순행위가 주를 이룸 - 지점부지는 전국적으로 분포하나 소규모라는 특성(약1,000㎡)상 커뮤니티 차원의 재생 고려에는 한계 ■ 사업추진 여건 및 실태

주 체	주요 면담내용
	- 토지취득의 어려움 있으며, 보유부동산의 입지에 따라 수익자산으로 전환하는 데 어려움 있음 - 사업영역은 다양하나, 수도권 및 지방대도시에 한정될 것으로 전망 - 신축비용보다 저렴할 경우 리모델링도 관심 - 최근 소형임대주택건설 및 임대주택관리업 운영사업 관심증가 ■도시재생과의 접목 가능성 - 기대수익률은 6%, 핵심자산은 7~8% 전제 - 일부 대기업은 도시기반시설 참여하여 사업권 확보하는 전략 하에 기업 고유의 서비스를 접목시키는 전략적 차원의 투자도 고려 가능 - 기업자산 활용 시 인허가 특혜시비 논란 있어 기업과 공공 결합한 제3섹터 방식 바람직 - 공공과 실무차원의 관심주체 간 담론을 통한 상품, 모델 개발 필요
소 상 공 인	■현황 및 여건 - 수도권 제외한 지방상권의 경우, 대도시라도 도심에 민간기업 신규유입을 기대하기 어려움 - 영업마진이 큰 소비업종 제외하고 임대료 충당할 업종 적음 - 구도심 대형 사업시설 유치에 대한 상반된 의견 대립 등 ■도시재생에 의한 경제활성화 가능성 - 구도심의 접근성, 인력수급 용이성, 역사성 등의 가치 활용 - 특색 있는 소규모 창업기업의 구도심 기존건물 유치 가능 - 정책 사각지대에 있는 구도심에 대한 정책적 지원 필요 - 상업시설 외 문화예술시설 등 어메니티 시설과 편의시설 확충으로 사람들이 머물 수 있는 장소로 전환 필요
은 행 권	■동향 및 자금여건 - 은행은 보수적 입장으로 가계대출에 치중해왔고, 부동산 대출은 기업의 신용대출로 이루어짐 - 3~5년 단기사업에 관심 가지고 있지만 점차 SOC 등으로 사업영역 넓히는 중 - 기대수익률은 기본적으로 5~6% 정도이나 프로젝트에 따라 다양하며, 리스크 크면 높은 수익률이라도 참여 불가능 ■도시재생에 대한 참여 가능성 - 은행권 참여위해 일정규모 이상의 사업이어야 하며 안정성에 대한 담보 있어야 가능 - 단기간의 확실성에 대한 대출 및 투자를 완하며 장기적 자금흐름은 고려하기 어렵다는 의견이 있는 반면, 소규모, 장기적 사업에의 참여가능성도 있다는 견해 양존 - 구체적 사업내용이 확정되어야 검토가 가능 - 지방은 투자대상으로 보기에 한계
민 영 보 험	■동향 및 여건 - 자금특성상 장기적 투자에 관심 많으며 대체투자 상품 필요 - 민간투자 사업 참여는 시행자 신용이 높은 경우에 한하며, 주로 대기업이 시행사인 민간발전소 시설, 오피스 시설이 주를 이룸 ■적정투자기간 및 수익률 - 오피스 기준 10년 상품 수익률은 자산기준 6%, 자본기준 8% 수준 - 투자회수시간은 일반적으로 10년 수준이고, 단기상품은 5년 가능하나 선호 안 함 ■도시재생 참여가능성 - 4% 초반(국공채금리+1%) 금리가 보장되고 공공의 위험성 담보가 있다면 참여 가능

주 체	주요 면담내용
	- 단기적 회수 목적의 재개발보다는 도로, 터널, 학교 등 10년 이상 되는 SOC 사업 선호 - 민간 유도가 가능한 적절한 투자구조 만들어야 하며, 대한주택보증기금, 신용보증기금 등을 활용한 사업안정성 보장도 검토
지 역 금 융 기 관	■ 동향 및 여건 - 새마을금고 중앙회의 경우 약 4조 정도의 자산운용하며, 기업 아닌 협동조합 형식임 - 현재 PF사업 등 투자업무 시작한지 7년 정도로 PF 사업은 5%, SOC사업은 4% 정도의 수익률 기대하며, SOC 이외 사업에 대한 투자기간은 10년 이해로 보고 있음 - 지역건설업체라도 신뢰도가 높다면 투자 가능 ■ 도시재생에 대한 참여 의사 - 장기간 투자는 개별금고 차원은 어려우나, 도시재생사업 진행하는 지역 금고간 공동사업은 가능
컨 설 팅 업 체	■ 도시재생 참여여건 및 동향 - 참여 컨설팅업체는 중대형 규모의 엔지니어링 업체와 소규모 설계사무소 형태로 운영됨 - 업체의 불황여건 하에서 도시재생 분야를 새로운 영역으로 보고 미래투자 개념으로 참여 ■ 기존 도시개발사업 관련 컨설팅과 비교 - 요구되는 기술력 비슷하나 인건비 등 직접경비가 많이 들므로 용역비의 현실화 요구됨 ■ 도시재생 참여 가능성 - 도시재생 참여기회가 많아져도 합당한 대가가 지불 되지 않으면 사업 참여가 불가능함
	■ 도시재생 참여동향 및 여건 - 참여업체는 공공적 마인드를 가지고 영리적 목적을 추구하는 혼합된 성향을 주로 나타냄 - 실제 소요비용에 못 미치는 용역 금액으로 사업추진 애로사항 많음 - 타 사업 컨설팅과 달리 본 과업 이외에도 행정적 지원과 공동체 교육 등 추가지원 필요 ■ 근로여건 및 문제점 - 경직된 예산 운용과 업체에 대한 불합리한 지원 요구 등은 시정될 필요 - 준공공적인 민간으로 사회적 가치를 공유할 수 있는 교육 필요

〈표 5-5〉에서 정리된 바와 같이 전반적으로 대부분의 주체들이 장기적으로 민간의 도시재생 참여 필요성과 가능성에 대해서는 어느 정도 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 면담조사 결과를 해당 주체의 의견으로 확대하여 지나치게 일반화시키는 것은 문제가 있으나, 민간 부문의 전반적인 분위기는 도시재생 참여에 대해 장기적 관점에서는 긍정적이라 볼 수 있다. 그 기저에는 수익률이 높지 않더라도 안정성이 담보되는 사업이라는 것이 전제되어 있다.

그리고 안정성을 판단하는 기준과 고려사항에 대해서는 주요 주체별로 예상되거나 기대되는 역할에 따라 차이를 보였다. 도시재생사업에서 안정성이라는 것은 결국 사업기간이 핵심사안이 될 수 있는데 사업기간에 대해서는 기존에 담당해 온 역할에

따라 입장차이가 발생하는 것이다. 예를 들면, 사업을 기획하고 개발하는 역할을 해온 시행사나 시공사의 경우 현재와 같이 부동산 경기가 침체된 상황에서는 오히려 단기적인 개발이익 회수보다 안정적인 조건 하에서 물량을 확보하고 이익을 꾸준히 발생시켜 나가는 것을 긍정적으로 바라보고 있었다. 같은 금융권이라 하더라도 은행권은 단기 투자를 선호하는 경향이 강하며 보험사의 경우는 상대적으로 장기 투자를 선호하는 것으로 판단되었다.

이와 같이 도시재생에서 민간 부문의 참여에 있어, 전반적인 흐름은 미루어 짐작할 수 있다. 그러나 도시재생 과정에서의 민간 부문 참여 관련 정책방향을 도출하기 위해서는 보다 구체적인 분석이 요구된다. 단순한 면담조사 결과의 주제(이슈)별 정리를 넘어서 주체별로 현재 여건을 어떻게 바라보고 있으며 그에 따라 향후 도시재생 참여 가능성을 타진하는데 있어 어떠한 사항들을 중점적으로 고려하고 있는가 하는 복합적인 사항들을 종합적으로 분석하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 외부 또는 내부의 여건, 현재의 상황, 참여를 판단하기 위한 주요 고려사항들 간의 인과관계 분석도 요구된다.

이러한 관점에서 면담조사 내용을 다양한 요인들을 고려하여 종합적으로 정리·분석하고 도시재생에서 민간참여 활성화 방안을 체계적으로 제시하는데 가장 효율적인 수단은 질적 연구방법이 될 수 있다. 특히, 근거이론의 패러다임 모델을 활용할 경우 지금까지 논의된 주체별 입장차이, 공통적 고려 사항 등을 보다 종합적으로 현장을 통해 도출해 내고 이들 간 인과관계까지 체계적 분석이 가능하다.

3. 민간참여 활성화 관련 이슈 도출

1) 관련이슈 종합분석

(1) 도시재생 관련 외부여건 : 인과적 조건

면담조사 결과 민간 부문 참여와 관련한 도시재생 관련 외부여건(인과적 조건)은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 전 세계적으로 나타나고 있는 경기불황에 따른

부동산 경기 침체에 직면하고 있는 상황이다. 지금까지의 개발사업은 부동산 경기에 절대적으로 의존하는 형태이나 현재와 같이 부동산 경기에 대한 불확실성이 높은 시점에서 과감한 투자를 기대하기란 어려운 상황이다. 더욱이 과거 도시개발사업과는 다른 패러다임을 표방하는 도시재생사업은 현재 실체가 제시되지 않은 상황에서 투자여부에 대한 내부검토조차 불가능하다. 따라서 부동산 침체 상황에서 크게 기대하기 어려운 수익률을 추구하기 보다는 기존 업역을 고수하려는 경향이 강하기 때문에 대기업 등에서도 호텔 등을 직접 개발하기 보다는 임대하는 사례가 생겨나고 있다.

둘째, 개발 사업성이 낮은 지방도시의 침체문제가 심각하다. 면담조사 결과 개발사업의 영역은 주거, 업무, 판매, 산업, 숙박, 복합시설 등 다양하나 대부분의 개발은 수도권 지역과 지방 대도시에서 한정될 것으로 전망되었다. 예외적으로 주택 부문은 일부 중소도시에서도 사업이 가능할 것으로 전망되었다. 그러나 대부분 지방都市는 개발뿐만 아니라 투자의 대상으로 보기 어려운 상황이라는 것이 일반적 견해이다. 수도권을 제외한 지방 상권의 경우, 대도시에서조차도 현재 도심의 여건상 민간기업의 신규 유입을 기대하기 어려운 상황이다. 특히, 신시가지의 개발로 도심의 주요 기능이 이전한 지역에서는 급격한 상권침체를 겪고 있다. 따라서 영업 마진이 비교적 큰 의료 등 소비업종을 제외하고는 임대료를 충당할 수 있는 업종이 매우 제한적이다.

셋째, 구도심 쇠퇴 심화문제 해결방안과 관련하여 상이한 관점이 나타나고 있다. 공공기반시설이 풍부하게 확보된 신시가지에 비하여 구도심 지역에는 집객력이 큰 서비스산업과 공공편의시설이 부족한 것이 사실이다. 그러나 실질적으로 쇠퇴문제가 나타나고 있는 주요 대상인 구도심지역에 대형 상업시설 등이 유치될 경우 기존 상권을 위협한다는 의견과 함께 이것이 오히려 유동인구를 늘려 상권을 살리는 계기가 될 수 있다는 상반된 의견이 병존하고 있다. 이러한 대형 상업시설을 제외한다면, 구도심지역이 일반적으로 현재 선호되는 입지는 아니지만 특색 있는 창업기업 등은 구도심의 기존 건물에 낮은 임대료를 보고 들어올 수 있는 가능성은 있는 것으로 나타났다. 특히, 문화관련 기업, IT 업체 등의 아파트형 공장입지 등을 고려해 볼 만 하다.

넷째, 기존 개발사업 방식이 한계에 봉착하였다. 주체를 구분하지 않고 대부분의 면담자들이 공통적으로 그동안 신시가지 개발위주로 사업을 추진해 오면서 금융권도 건설사 주도형 PF사업 위주로 추진해 왔으나 경기침체에 따른 사업성 저하 등으로 인하여 기존 사업방식을 지속적으로 추진할 수 없음을 지적하였다. 이에 따라 최근에는 수요 자체도 신규개발보다 리모델링 분야가 성장해 나가는 추세이다.

이를 주체별로 살펴보면, 시공사의 경우 개발 호황기에는 사업물량 확보를 위하여 사업으로 인한 채무담보 등을 시공사에서 상당 부분 부담하는 방식으로 사업을 추진해 왔으나, 부동산 경기 악화에 따라 사업리스크를 부담하지 않는 전략으로 전환 모색 중이다. 현재 시장 여건 하에서는 토지매입에 대한 부담을 최소화시키는 방향에서 신규개발보다는 리모델링 시장 등을 중심으로 사업 참여를 검토하는 움직임이다. 한편, 대형건설사의 경우에는 사업을 기획하여 새로운 시장을 만들어가는 방안도 모색 중인 것으로 파악된다.

다섯째, 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 연기금 등 공공투자 가능성이 확대되었다. 도시재생특별법 제정 이후 주택도시기금 등 공공투자 가능성이 확대됨에 따라 도시재생사업의 낮은 사업성을 어느 정도 보전할 수 있는 길이 열렸다. 이에 따라 공공투자로 사업성 자체는 낮더라도 안정적 수익이 예상되는 경우, 민간참여 기회가 확대될 가능성이 있는 것으로 전망된다. 금융사의 경우에는 최근 연기금이 임대주택 리츠(REITs)를 추진하고 있으며, 도시재생에 대한 참여 가능성도 신중하게 검토 중인 것으로 나타났다.

(2) 도시재생 관련 주체 동향 : 맥락적 조건

주체별 면담조사 결과 도시재생 관련 주체 동향과 관련하여 현재 상황을 유발시킨 맥락적 조건을 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 도시재생과 관련한 민간 부문에서는 기존의 대규모 정비방식과 단기적 분양수익 추구 위주의 기존 운영체계 점진에 착수하였다. 공공재원 부족으로 민간에 의한 대규모 정비방식에 의존하여 왔으나 더 이상 이와 같은 기존 사업방식 유지는 불가능하다. 지금까지는 개발에 따른 사업성 확보라는 전제 하에서 단기적 분양수익을 추구하는 경향이 강했다.

그러나 향후에는 과거와 같은 단기 분양방식이 안정된 수익률을 거두기 어렵다고 전망하기 때문에 시장상황에 민감한 민간 부문에서는 기존의 사업방식과 운영체제 개선의 필요성이 제기되어 이에 대한 대응책 마련에 착수한 것이다.

둘째, 민간 부문은 현재 사업영역 전환과 시장창출 전략을 모색 중에 있다. 이를 주체별로 나누어 구체적으로 살펴보면, 우선 시행사에서는 현실적으로 안정성과 확실성이 높은 오피스 등을 대상으로 하는 사업에 치중하고 있으나 과거처럼 분양에 의한 투자금 회수 방식보다는 안정적 운영수입을 얻을 수 있는 투자 패턴으로 전환을 준비 중에 있는 것으로 나타났다. 금융사의 경우 은행은 보통 3~5년 단기사업 위주로 관심을 가지고 있지만 점차 SOC 등으로 사업영역을 확대하는 움직임이 있는 것으로 보인다.

이러한 상황은 컨설팅업체에서도 유사하게 나타났다. 규모별로 구분하여 살펴보면, 대규모 컨설팅업체는 업계의 불황여건 하에서 도시재생 분야를 새로운 영역으로 보고 이를 모색하는 단계에 있다. 대부분의 컨설팅업체는 도시재생 관련 용역 참여로부터의 수익은 적아이지만 미래에 대한 투자 개념으로 참여하고 있었다. 한편, 근린재생형 도시재생사업에는 소규모의 컨설팅업체가 활동가 그룹과 함께 적극적으로 참여하고 있으나 도시경제기반형 도시재생에 있어서는 주도적 역할을 기대하기는 어렵다는 인식을 하고 있었다. 하지만 소상공인, 전통시장, 지역주민 등의 역할은 도시경제기반형 도시재생에 있어서도 중요하기 때문에 향후 이들의 의견을 반영하기 위한 소규모 컨설팅 업체의 역할이 반드시 필요할 것으로 판단된다. 소규모 컨설턴트의 상당수는 공공적 마인드를 가지고 영리적 목적을 추구하는 혼합된 성향을 가지고 있기 때문이다.

셋째, 민간 부문에서는 도시재생사업 추진을 위한 기금 등 공적투자 활용가능성을 검토하고 있다. 보험사에서는 최근 주택도시기금을 활용한 임대주택 리츠 참여를 위하여 국토교통부와 일부 보험사 간 협약식을 체결하고 하반기부터 시범사업을 추진할 예정이다. 대한주택보증이 후순위 채권으로 참여하고 보험사가 선순위 채권으로 들어가는 한편, 임대기간 만료 후 미분양 물건을 공기업이 매입함에 따라 사업 리스크가 줄어들어 기존 개발사업 대비 낮은 수익률(4.5% 초반)에도 투자가 가능해

진다. 임대주택의 경우 수요가 있기 때문에 건설기간 3년, 운영기간 7년 정도의 투자회수기간 유지가 가능하다.

넷째, 안정적·장기 투자 선호로 전환 중에 있다. 예를 들면, 금융사는 상업시설 등에 대하여는 미래 예측이 불가능하여 분양을 위한 투자보다는 직접 운영할 목적으로 개발할 경우에 한정하여 투자에 관심을 보이고 있었다. 최근 자산운용사, 증권사 등도 운영수입을 선호하는 경향을 보이고 있다고 한다. 금융사 기준 기대수익률은 기본적으로 5~6% 정도를 기준으로 볼 수 있지만 반드시 고정적인 것은 아니며, 높은 수익률이라도 리스크가 크면 참여가 불가능하다는 것이 기본적인 입장이다. 오피스의 경우, 자본이득(capital gain)을 제외하고 6.5~7% 수준이 기대된다. 일반 여신금리는 기업의 신용도에 따라 대기업은 4% 초반, 중견기업은 5~6% 수준에서 설정하고 있다.

보험사의 경우는 오피스 기준 10년 상품의 수익률은 자산기준 6%, 자본기준 8% 수준으로 보고 있다. 2014년은 약간 낮아진 5~7% 수준으로 설정하고 있다. 한편, 연기금과 공제회는 8% 수준으로 설정하고 있으며 수익률은 낮더라도 상대적으로 안전성을 선호하는 것으로 나타났다. 투자회수기간은 일반적으로 10년 수준이고, 단기상품일 경우 5년도 가능하나 이는 선호하지는 않는 것으로 알려져 있다. 이와 함께 BTL사업 등 20년~30년 정도의 투자기간을 가지는 사업도 다수 추진 중에 있음을 알 수 있었다.

다섯째, 장기적 자산운용 필요성이 증가하였다. 보험사는 자금 특성상 장기적인 운용이 가능한 자산구조를 가지고 있어 채권 등 장기적 투자에 관심이 많으며 포트폴리오 구성 측면에서 대체투자 상품이 필요한 상황이다. 실제로 민간은 SOC사업, BTL 방식의 학교 기숙사 및 군대 관사, 노인복지 시설, 민간발전소 사업, 친환경에너지사업, 오피스 사업 등에 참여하고 있다. 일부 아파트 개발 등을 제외하고는 도시개발사업에 직접 투자하기보다는 간접투자(REITs, 펀드)를 선호하는 것으로 나타났다.

여섯째, 유희 기업보유 자산 활용에 관심이 증대되고 있다. 민간기업의 경우 과거 지점 건물과 같은 보유자산 활용을 추진 중이나 은행법 등 관련 법률상 규제로 인하여 자산가치를 높이기 위한 부동산 투자에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 결국 처분, 취득 등 단순행위가 주를 이루며 리모델링이나 증축은 쉽게 결정이 어려운

상황이다. 뿐만 아니라 금융사의 경우에는 자산이 전국적으로 분포하고 있지만 지점부지의 소규모 특성(약 1,000㎡)으로 인하여 소규모 단일 건물 개발로 지역 커뮤니티에 영향을 미칠만한 도시재생을 고려하기에는 한계가 나타날 수 있다는 견해도 있다.

KT의 경우 과거 통신서비스 목적으로 사용되던 자산들이 LTE 광역망 등의 보급됨에 따라 일부 시설들이 유헴 자산화되고, 유지비용이 발생되어 개발 필요성이 증대되자 보유자산 활용을 목적으로 자회사(KT estate)를 설립하여 운영해 오고 있다. 자산관리의 과정을 종합적으로 담당하기 위한 기업 형태로는 국내에서는 유일하나(현재 일부 그룹이 추진 중) 일본의 경우 30개 이상의 회사가 있다(예: NTT Facility). 현재 일부 기업들은 유헴자산을 활용하여 지역사회에 공헌하는 역할도 고려하고 있으나 기업 경영성과를 무시할 수 없는 상황에서 현실적으로 기본적으로 부동산 가치상승을 우선 추구할 수 밖에 없다.

민간기업이 가진 기존 부동산을 활용하는 것은 토지취득의 어려움을 겪지 않아도 되기 때문에 상대적으로 사업 진행이 용이한 것이 가장 큰 장점이다. 그러나 보유 부동산이 요지에만 있는 것이 아니어서 수익자산으로 전환 하는 것은 분명 한계가 있다. 일부 기업의 경우에는 모기업 자산을 활용하여 소형임대주택을 건설하거나, 임대주택관리업 운영을 위하여 별도의 기업⁴⁹⁾을 설립하기도 한다.

일곱째, 금융 주체가 다양화되고 있다. 지역금융사에 해당하는 새마을금고의 경우 기업이 아닌 협동조합 형식으로 운영된다. 새마을금고 중앙회는 약 4조 원 정도의 자산을 운용 중이며 현재 PF사업⁵⁰⁾ 등 투자 업무를 7년째 해오고 있다. 현재 새마을금고 중앙회는 SOC의 경우 높은 신뢰도와 인지도를 가진 시행사 및 시공사의 사업에만 주로 투자하고 있으며 지역건설업체라도 신뢰도가 높다면 투자가 가능하다는 입장이다. 즉, 지역의 소규모 건설업체가 활용할 수 있는 금융주체가 점차 늘어나고 있음을 알 수 있다.

49) 주택임대관리사업은 일본에서 크게 성장한 사업영역으로 최근 국내 기업과 협력형태로 한국 진출을 꾀하고 있다. 일반적으로 토지소유자와 계약하고 부동산개발과 임대관리 등을 대신해 준다. 계약은 자기관리와 위탁관리 등 여러 형태가 있지만 기업이 토지소유자와 장기 임대계약을 하고 모든 서비스를 해주는 서브리스 방식이 보편적이다. 한일 합작 사례로 우리레오펜크와 KD Living이 있다.

50) PF사업의 경우 5% 정도의 수익률을 기대하고 있으며 SOC는 4% 정도로 보고 있고 SOC 이외의 사업에 대한 투자기간은 10년 이하로 보고 있다.

(3) 민간참여의 어려움 : 현상

기존 개발사업 과정에서의 도시재생 관련 외부여건과 주체동향에 따른 현재 민간참여의 어려움(현상)은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 공공과 민간 부문 입장 차이에 따른 갈등이 빈번하게 발생하며 이를 조정하는 체계가 마련되어 있지 않다. 과거 개발사업 과정에서 공공 부문과 민간 부문 입장의 차이에 기인한 갈등이 생기곤 하였다. 공공과 민간이 컨소시엄 등을 구성할 경우 의사결정에 한계가 있는데, 특히 공공이 수익성을 기대하고 참여할 경우 이해관계가 심각하게 대립된다.

둘째, 도시재생사업을 위한 토지취득의 어려움이 도시재생사업이 활성화하기 어려운 대표적 조건 중 하나로 작용한다. 토지취득비용은 전체 사업비용의 50% 이상을 차지하는 것이 일반적이다. 최근 사회적 여건 변화 등으로 이러한 사유지의 매입은 더욱 어려워지고 있다. 따라서 토지취득을 통한 개발방식보다는 사용권만을 확보하여 사업을 추진하는 방식을 도입할 필요가 있으며, 기타 토지매입 비용을 경감할 수 있는 정비방식이 시급히 요구된다. 이에 따라 국공유지, 기업보유자산, 종전부동산 등을 활용하는 도시재생사업을 적극적으로 모색하는 것이 매우 중요하다.

<사례 : 용산역세권 개발사업 추진 경과>

프로젝트 금융투자회사(PVC)	드림허브프로젝트금융투자(주)
자산관리회사(AMC)	용산역세권개발(주)
발주기관	철도공사
사업비 / 자본금	31조원 / 1조원
대지면적	용산철도정비창 부지 44만2천㎡에 서부이촌동지역 12만4천㎡을 추가 포함한 56만 6천㎡
진행상황	민간합동 PF 방식으로 31조원 규모로 진행되던 용산국제업무지구는 시행사인 드림허브프로젝트가 어음 이자를 막지 못해 6년 만에 사업이 중단된 상태임

- 문제점

- 40여개의 서로 다른 이익을 추구하는 회사가 모여 PF사업을 진행함으로써 사업 추진의 차질이 생김
- 또한 사업을 이끌어가는 역할을 하는 디벨로퍼의 부재
- 용산개발의 경우 이촌동 사유지와 정비창의 개발 등 완전히 이질적인 것을 묶어 놓음으로써 토지매입대금의 증대로 인해 자금부담이 증가

※ 자료: 하이투자증권, 2013. 용산국제업무지구 개발사업 경과와 전망

<사례 : 남대문 세무서의 국유지 위탁>

- 남대문 세무서 재개발사업은 국유지 위탁개발의 제1호 시범사업으로 선정되어 추진된 사업
- 2004년 말 국유재산법을 개정하여 국유지 수탁관리기관(한국자산관리공사 등)을 통한 국유지 개발방식으로, 2006년 1월 착공하여 준공까지 30여 개월 걸림(개발비용 431억 원)
- 국유지 개발방식은 수탁관리기관이 국가로부터 관리를 위탁받은 국유지에 건물 등을 신축하여 임대한 후 그 수익을 국가에 교부하는 방식임
- 지상 3층, 지하 1층 규모의 노후화된 남대문세무서 건물 및 부지를 지상 15층, 지하 4층 규모의 첨단 민간복합빌딩으로 재탄생(2~6층 : 남대문세무서 및 서울지방국세청/ 나머지 : 대우일렉트로닉스 등 민간기업 입주)
- 도심에 위치하지만 낡고 활용도가 낮았던 남대문세무서 부지를 에너지 절약형 첨단 민간복합빌딩으로 개발하여 주변 환경개선에 기여하는 등 국유지의 부가 가치를 높인 새로운 개발모델로서 잔여부지의 도시공원 조성으로 지역상권 및 주변환경 개선에도 일조

※ 자료 : 기획재정부, 2008, '나라키움 저동빌딩(舊 남대문세무서) 준공식 개최', 2008.7.1. 보도자료

셋째, 도시재생 추진을 위한 새로운 전문성 도입 여건이 미흡한 실정이다. 도시재생 분야는 기존 도시 관련 컨설팅 작업과 차별적인 부분이 존재한다. 기존의 도시계획이나 도시개발사업은 물리적 환경에 대한 기술적 내용이 대부분이었다면 도시재생 사업은 이와 함께 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야의 종합적인 전문성을 필요로 한다. 바로 이러한 점에서 특히, 컨설팅 부문의 새로운 역할이 필요하다. 그러나 현행 컨설팅업체는 종전 물리적 개발 사업 위주로 구성되어 있는 것이 현실이다.

도시재생사업은 도시개발 컨설팅과 비교할 때 기술력은 비슷하게 요구되나 인건비, 출장비 등 직접경비가 많이 소요되어 향후에 용역비의 현실화는 필요할 것으로 판단된다. 도시재생사업에서는 일반적으로 용역금액 책정의 기준이 되는 대상지 면적은 줄어드는 반면에 개방형·참여형 계획을 추진하는 과정에서 소요기간은 길어질 가능성이 있다. 이러한 현실이 반영되지 않는다면 컨설팅업체들이 도시재생 영역으로 전환하고자 하는 의지가 있더라도 손해를 감내하면서 까지 참여할 가능성은 매우 희박하다. 소규모 컨설팅업체는 실제 소요비용에 못 미치는 용역 금액으로 사업을 추진해야 하는 애로사항을 지적하였다. 농어촌 마을 관련 컨설팅 비용 대비 도시재생 컨설팅 비용은 유사한 업무 부담에도 불구하고 약 1/10 수준에 불과한 것으로 나타났다. 도시재생 컨설팅은 거의 재능기부라는 인식을 가지고 있어 특별한 사명감을 가지지 않은 컨설팅업체에서는 이를 감당하지 못해 참여하지 않는 상황이다.

또한, 과거 마을 만들기 사업의 경우 열정과 리더십을 가진 공무원이 사업의 성공에 결정적 역할을 하는 경우도 있었으나 대부분 민관이 호흡을 맞추어 나가는 과정에 있어 관의 경직적 관행 등의 문제점이 노출되었다. 경직된 예산 운용과 업체에 대한 불합리한 지원 요구 등이 도시재생에 대한 효율적인 민간 부문의 참여를 가로막는 주된 요인인 경우가 빈번한 것으로 나타났다.

(4) 도시재생사업 민간참여를 위한 조건 : 중재적 조건

도시재생사업에서 민간 참여를 활발하게 유도할 수 있는 조건(중재적 조건)은 다음과 같다. 첫째, 도시재생사업의 안정적 기대수익률과 구체적 계획수립이 필요하다. 여기에서 민간 주체별로 기대수익률 등을 바라보는 기준은 상이하다. 기대수익률은 주체별 입장, 투자대상의 특성 및 조건 등에 따라 다양하기 때문에 단적으로 제시하기 어려우나, 오피스 분양사업의 경우 약 7~8%를 기대하는 것이 평균적이다. 시공사의 경우도 개발이익이라는 관점 보다는 시공물량을 확보하고 이에 대한 공사이익(6% 수준)이 발생할 지에 초점을 맞추고 있다. 시공사가 사업 리스크를 보증하는 기존 PF 방식 관행 등의 정상화가 시급하다.

현재 금융시장 동향으로 볼 때, 보험사에서는 4% 초반(국공채 금리+1% 정도)의 금리가 보장되고 공공이 위험성을 담보해주는 임대주택 리츠 사업에 관심이 있으며 도시재생사업도 이에 준한다면 참여가 가능한 상황으로 보고 있다. 1~2년 정도의 예금, 적금을 주요 상품으로 하는 은행과 달리, 30년 정도의 기간을 가진 보험상품을 판매하기 때문에 단기적 투자금 회수 목적의 재개발·재건축과 같은 사업 보다는 도로, 터널, 학교와 같은 10년 이상 되는 SOC 사업을 선호한다. 많은 보험사들이 대체상품 개발에 노력 중에 있기 때문에 도시재생사업 투자 시스템이 구축된다면 보험사들은 관심을 보일 것으로 판단된다.

보험사의 경우 금융 회사들이 가장 중요하게 생각하는 부분은 원금보장이며 리스크나 스프레드에 따라 사업을 평가하고 있었다. 그러나 보험사는 사업 추진과정에서 운영·관리까지의 주체로서 참여는 어려우며, SPC로 출자 시 보험업법에 의해 15% 이상 출자가 불가능하므로 펀드로서만 참여가 가능한 것으로 판단하고 있다. 도시재생사

업에 은행권이 적극적으로 참여하기 위해서는 어느 정도의 사업규모가 확보되어야 하며 안전성에 대한 담보가 있어야 가능할 것으로 판단된다. 개별사업 단위가 아닌 펀드를 만들어서 추진하는 것은 가능하다. 그러나 은행권에서는 기본적으로 단기간 확실성에 대한 대출 및 투자를 원하고 있으며 장기적 자금흐름을 두고 판단하는 것은 지양하는 것이 보다 일반적이다. 은행권은 보통 3~4년 미만의 아파트 PF사업, 임대주택사업, 오피스 사업 등을 선호하고 있었다.

지역금융기관의 경우 장기간의 투자는 개별금고 차원에서는 어렵지만 도시재생 사업을 진행하는 지역의 금고들이 모여서 공동사업을 한다면 가능할 것으로 판단된다. 단, 출자배당이 있기 때문에 개별 금리는 중앙회보다 높을 것으로 전망된다. 도시재생과 관련한 소규모 사업들의 가능성 여부는 사업의 내용을 토대로 그 지역금고의 판단 하에 투자를 결정하는 것이 일반적 과정이다.

대규모 컨설팅업체의 경우 기존에 유사한 업무를 해왔기 때문에 관심을 가지고 있으나 합당한 대가가 지불되지 않는다면 기업 운영상 참여하기 어려울 것으로 보인다. 도시재생사업의 참여기회가 많아진다 하더라도 대형 엔지니어링 업체는 이윤이 낮고 인력 투입이 많이 요구되는 도시재생사업에 실질적인 참여가 어려운 실정이라고 응답하였다. 대형 엔지니어링 업체는 업체의 기존 기술과 경험, 용역금액 등을 고려할 때, 근린재생형 보다는 도시경제기반형 도시재생에 더욱 적합하다는 입장을 나타내기도 하였다.

둘째, 공적자금 투자를 통한 사업 리스크 경감을 위한 노력이 필요하다. 현재와 같은 경제상황 하에서 연기금, 주택도시기금 등의 공적자금이 투자형태로 들어와 사업 리스크를 경감시켜주는 경우 민간 부문의 참여 가능성이 증대될 것이다. 그러나 이 경우에도 공공 부문 지원을 전제로 민간 부문의 참여가 가능할 수는 있으나, 민간 부문과 공공 부문 간에 도시재생 사업을 보는 시각과 기대수준이 서로 다른 문제가 발생될 가능성은 여전히 높다.

셋째, 대출장벽 완화제도 마련이 필요하다. 지방에서 이는 보다 절실한 문제이다. 시공사는 지방 건설사도 도시재생에 대한 관심이 높으며 일정 부분 공공에서 지원해준다면 참여 의사도 높은 것으로 나타났다(건설 시공). 따라서 도시재생에 참여하는

중소건설사에 대해서는 금융권의 높은 대출장벽을 완화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 정책의 사각지대에 놓인 도심문제 해결이 시급하다. 도시재생의 주요 대상이 되는 지방 쇠퇴지역은 수요부족으로 투자 대상이 되기 어려우며, 투자 검토를 위한 검증된 데이터도 없다는 점이 해결해야 할 중요한 문제로 지적되었다. 일부 지역에서는 임대주택 사업 등이 가능할 것이며 입지가 좋은 국공유지에서의 업무, 상업, 주거 등으로의 개발 등은 검토할 만하다. 구도심은 접근성이 높아 인력수급이 용이할 뿐만 아니라 역사 자산이 풍부하여 유동인구를 유도할 수 있는 시설이 유치된다면 발전 가능성이 충분하다. 따라서 도심 쇠퇴문제 해결을 위하여 도심이 가지는 잠재력을 활용하여 창의적인 아이디어와 기획력을 발휘하는 것이 무엇보다 시급하다.

<사례 : 헤이온와이 현책방마을>

- 전 세계에서 가장 오래된 책마을로, 1961년 농업의 몰락으로 쇠퇴된 지방 도시였던 헤이온와이에 지역 출신인 리처드 부스가 오래된 성을 매입하여 현책방으로 리모델링함
 - 이후 리처드 부스는 소방서, 영화관 등 사용되지 않는 지역의 건물들을 매입하여 현책방으로 리모델링하였고, 학자들 및 책 수집가들에게 점차 알려지게 되면서 지역을 재생시키고자하는 목표를 가진 마을 사람들과 리처드 부스의 거래처 등도 헤이온와이에 현책방을 열게 됨
 - 많은 책들이 모여들면서 책을 찾기 위한 시간이 걸리게 되었기 때문에 숙식을 해결할 수 있는 시설이 들어서면서 세계적인 책마을로 알려지게 됨
 - 1980년 중반에 파산하기도 하였으나 다른 도시에서 벤치마킹하면서 재기에 성공함
 - 현책방이라는 아이템과 기존에 있던 사용하지 않는 중세 건물 풍경이 시너지 효과를 일으켜 관광객을 매료시켰으며 책 관련 축제 등을 통해 지역의 특산물 등을 판매하여 지역 경제를 활성화 시키는 성공적인 사례로 보임
- ※ 자료 : 김제람, 2012, 창의적 지역재생의 과정 및 방법 : 선진사례 분석을 중심으로, 경성대학교 대학원 도시공학과 석사, p.68-71

다섯째, 지방도시 쇠퇴문제 해결을 위한 적극적 노력이 필요하다. 금융권 대부분이 지방도시를 투자대상으로 보지 않으려는 의사를 나타냈다. 최근 부동산시장을 보면 지방 대도시의 경우에도 임대료 인상이 거의 없었음을 확인할 수 있다. 이러한 상황에서 지방도시의 개발과 투자는 더욱이 기대하기 어려운 것이 현실이다. 지방도시의 쇠퇴문제가 매우 심각함에도 지방도시의 민간의 투자대상이 되기에 장애요인이 많을 뿐만 아니라 지자체의 재정력도 상대적으로 낮기 때문에 이를 해소하기 위한 정책방안 마련이 필요하다.

여섯째, 민간의 이익 추구하고 지역발전이 공존하는 도시재생을 지향해야 한다. 일본에는 부동산 개발업체가 거대자본으로 사업초기 완충역할을 하면서 장기간 사업을 추진하며 지역 커뮤니티의 발전을 선도하는 사례가 있다. 반면, 우리나라는 수익성과 공공성을 함께 추구할 수 있는 성숙된 디벨로퍼가 부재한 상황이다. 이와 함께 준공공적 민간으로 사회적 가치를 공유할 수 있는 교육이 필요하다는 제안도 있었다. 즉 민간과 공공의 이분법적 관점에서 벗어나 수익성을 추구하면서도 공공적 가치를 지키며 상생하고자 하는 도시재생 주체 그룹의 양성이 시급하다.

(5) 민간참여 활성화를 위한 전략 마련 : 전략(작용/상호작용)

도시재생사업의 민간참여 활성화를 위한 전략 마련(전략-작용/상호작용)을 위해서는 다음과 같은 사항이 종합적으로 고려되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 공공은 역할을 확대하여 도시재생을 위한 마중물 역할을 담당하여야 한다. 공공의 역할을 반드시 재정지원 및 공공기반시설의 선투자에서만 찾을 게 아니라 규제완화 등 행정지원, 지역문화와 연계한 참신한 기획자의 역할 등이 더욱 효과적일 수도 있다. 또한 용적률 완화 등 인센티브 유인책도 요구된다. 공공의 선투자는 물리적 정비사업에 대한 투자로만 접근할 것이 아니라 도시재생을 구성하는 비물리적 사업, 개별사업 단위로 자금을 조달할 수도 있을 것이다. 예를 들면, 정책금융공사의 벤처 지원자금 등이 마중물 역할을 담당하게 되는 것이다. 또한 장소통합적인 도시재생계획 하에 공공 부문이 금융 알선 등의 역할을 담당할 경우, 자금 조달이 보다 용이할 것이다.

둘째, 생산적 방향으로의 국공유지 활용방안을 마련하여야 한다. 도시재생사업이 순조롭게 추진되기 위해서는 국공유지 활용 관련 규제에 대한 발상전환이 필요하다. 도시재생 초기단계에서는 국공유지를 무상 혹은 저렴하게 사용할 수 있도록 하는 한편, 이익의 발생 단계에 따라 높은 사용료를 받는 등 유연한 이익 배분(profit sharing) 기법을 적용할 필요가 있다. 그러나 불확실성이 존재하는 국공유지 활용을 공무원들이 적극적으로 추진할 실질적인 인센티브가 없을 뿐만 아니라 민간의 사업계획을 면밀히 검토하기에는 전문성이 부족한 상황이다. 한편 지자체의 공유지 중

행정용으로 쓰이지 않는 일부 잠재력이 있는 부지의 경우 용도변경에 대한 지나친 거부감이 있으나, 도시재생 영향력이 클 것으로 기대되는 사업일 경우에 대한 전향적 사고가 필요하다. 기부 채납한 공개공지 등 버려지는 부분에 대해서도 생산적인 방향으로 활용할 필요성 있다. 예를 들면, 키오스크(kiosk) 등을 활용한 상업적 활동을 할 수 있도록 제도개선이 필요하다는 의견도 제기되었다.

셋째, 구체적 계획내용과 사업화 모델 정립이 시급하다. 우선적으로 민간 부문 전반에 공유될 수 있는 사업화 모델 정립이 시급하다. 그동안 도시개발사업은 단기적 분양수입을 목적으로 시행되던 관행이 지배적이었으며, SOC 개발과 달리 10년 이상의 장기적 투자는 곤란하다는 것이 민간 부문의 일반적인 입장이다. 민간기업 조사에서는 일부 대기업의 경우 도시기반건설에 참여하고 사업권을 확보하는 전략 하에 쇠퇴지역을 부흥시켜 기업 고유의 서비스를 접목시키는 전략적 차원의 투자도 생각해 볼 수 있을 것이나 이 경우 반드시 구체적 사업모델이 전제되어야 할 것이다.

이와 함께 민간을 유도할 수 있는 적절한 투자 구조를 만들어야 한다. 사업의 어느 시점(토지 확보 전후 등)에서 금융이 투입되느냐에 따라서 리스크와 스프레드를 달리 보고 있으므로 이를 고려하여 투자모델을 만들어야 할 것이다. 미국이나 일본의 경우 임대사업의 투자 구조가 체계화되어 있기 때문에 이를 참고할 필요가 있다. 민간의 참여를 보다 적극적으로 유도하기 위해서는 대한주택보증기금이나 신용보증기금을 활용하여 사업 안전성을 보장해주는 방안도 고려해 볼 만 하다.

앞으로는 장기·소규모 도시재생 운영단계에서의 참여 등 다양한 방식으로 금융권이 참여할 수 있는 가능성이 있을 것으로 보인다. 한편 부동산 경기가 좋아지더라도 분양사업보다는 임대나 운영 사업 등을 선호할 것이라는 의견이 많이 나타났다. 따라서 원금 및 이자 상환 부분이 보장되는 완성도 있는 포트폴리오 구성이 무엇보다 중요하다. 이 경우 신규개발뿐만 아니라 기존 자산의 부가가치를 높이고 운영(operating)단계까지도 포함하는 사업, 규모가 작은 사업 등에도 참여가 가능할 것이다. 도시재생사업은 기존의 단기분양사업과 SOC 사업의 중간적 성격으로, 예를 들어 5년 단위로 리파이낸싱(refinancing)을 해 가면서 30년 정도의 장기적 참여가 가능할 것으로 전망된다.

컨설팅 부문과 관련하여서는 기술용역과 학술용역에 대한 차이가 있으므로 도시재생의 기술적 부문에 민간을 적극적으로 참여시키기 위해서는 학술용역이 아닌 기술용역의 관점에서 예산을 책정하는 것도 검토해 보아야 할 것이다. 소규모 컨설팅업체의 경우에도 도시재생의 지속성을 위해 지역사회에 밀착한 컨설팅체계를 구축하기 위한 여건이 만들어져야 할 것이다.

넷째, 재생취지에 맞는 기업자산 활용을 위한 사업모델을 발굴하여야 한다. 공공과 민간 관심주체들의 공론화 과정을 거쳐 도시재생을 위한 상품이 개발되어야 할 것이다. 도시재생 차원에서 기업자산을 활용하는 것은 민간참여 활성화에 결정적 역할을 할 것으로 기대되나 인허가 과정 등에서의 특혜시비 논란이 있어 쉽지 않은 것이 현실이다. 이 경우 결국 기업 현물자산과 공공지원을 결합하는 제3섹터를 통한 개발 모색이 필요하다. 시행사들은 자금이 원하는 투자수요를 파악할 필요가 있으며, 금융권의 담당자들은 도시재생을 위한 능동적 역할을 하는데 한계가 있기 때문에 지속적인 논의를 통해 현실적 대안이 마련될 필요가 있다.

다섯째, 적극적인 공적자금 투자방안을 구체화하여야 한다. 연기금, 보험사 등에서 SOC를 담당하고, 증권사에서 비교적 리스크 있는 상품을 담당할 수 있을 것이다. 이와 함께 IB(Investment Banking) 개념에서의 접근도 필요하다. 이에 따라 증권사 등이 장기자금조달, PF 등의 중개 업무를 담당하는 방안도 하나의 대안으로 제시할 수 있다. 증권사의 경우 고위험, 고수익에 대한 투자는 과거 저축은행이 담당했으나 지금은 중단된 상황이다. 주택도시기금(기존 국민주택기금)은 도시재생의 초기 자금 대출을 담당하게 될 것으로 기대하고 있다.

여섯째, 규제완화와 그에 따른 공공성 확보방안을 마련하여야 한다. 도시재생사업의 연착륙을 위해서는 민간기업 자산에 대한 용도변경 등 각종 규제완화 조치가 필요하다. 인허가 과정의 단축과 함께, 정부의 과도한 추가 시설 요구와 같은 관행은 지양되어야 한다.

일곱째, 도심상권에 대한 정책적인 지원이 필요하다. 전통시장 등은 중소기업청, 문화부 등의 정책지원을 받고 있는 반면에, 도심상권은 지역경제 및 지방재정 등에 미치는 역할과 영향이 매우 큼에도 불구하고 정책지원 대상에서 제외되어 있는

상황이다. 이에 따라 상업시설 뿐만 아니라 사람들이 머무를 수 있는 문화·예술시설 및 공원 등 어메니티 시설과 함께 편의시설의 확충이 필요하다. 특히, 지방 구도심의 경우 주차장의 확보가 절실한 것으로 나타났다.

여덟째, 사업주체 육성이 필요하다. 사업추진 과정에서 갈등을 해결할 수 있는 컨트롤타워 또는 사업주체가 부재하여 육성이 시급하다. 뿐만 아니라 민간기업 조사과 정에서도 현재 대형프로젝트를 추진할 수 있는 주체가 없어 일본처럼 도시재생 전반을 시행하고 운영할 수 있는 도시재생 디벨로퍼가 필요하다.

아홉째, 중간지원조직 마련과 함께 공공사업의 관행과 제도개선이 필요하다. 실현 가능한 도시재생을 위한 중간지원조직과 이에 합당한 예산이 요구된다. 특히, 행정 내에서 활동가 역할을 할 수 있는 공무원이 필요하다. 타 사업 컨설팅과 달리 본 과업 이외 행정적 지원과 공동체 교육 등 다양한 업무의 추가지원이 필요하기 때문이다. 뿐만 아니라 공공에서 진행하는 사업의 경우 절차가 까다롭고 경직된 운용으로 사업 추진이 어렵다는 점이 지적되어 이에 대한 제도 및 관행의 개선이 요구된다.

(6) 기대효과 : 결과

민간참여 활성화 전략수립 시 고려사항 등이 충분히 반영될 경우 다음과 같은 기대효과(결과) 도출이 가능할 것으로 판단된다. 첫째, 다양한 도시재생사업 주체가 양성될 것이다. 둘째, 민간참여가 각 분야에서 활발히 추진될 것이다. 셋째, 공공성과 수익성이 적절하게 조화를 이루는 사업화 모델이 제시될 것이다. 넷째, 다양한 수단 등이 적용되고 정책적 지원이 수반되어 구도심지역이 활성화 될 것이다. 다섯째, 안정적인 사업화 모델이 제시되고 다양화되어 민간이 참여할 수 있는 가능성이 확대될 것이다. 마지막으로 궁극적으로 추구하고자 하는 도시 내 일자리가 증가하고 지역경제가 활성화될 것으로 기대된다.

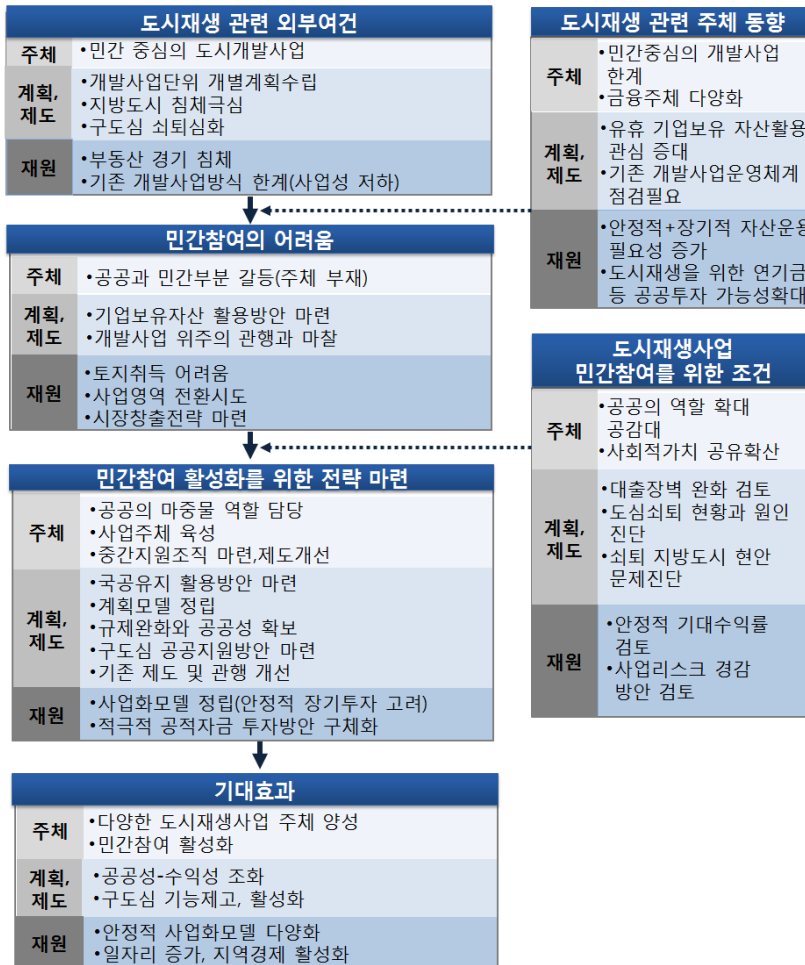
2) 이슈 간 인과관계 설정과 핵심이슈 도출

(1) 인과관계의 설정

지금까지 면담조사 결과 도출된 내용을 근거이론이라는 질적 연구방법을 활용하여

종합·정리하였다. 각각의 이슈 간 인과관계를 정리하여 새롭게 이론화하는 과정을 거친 것이다. 면담조사 내용을 토대로 작성한 민간참여 활성화 모델에서 각각의 조건, 작용과 상호작용 등으로 설명되는 이 연구의 핵심적 내용은 “도시재생에서 민간 부문 참여 활성화 방안”으로 정리할 수 있다. 그리고 도시재생에서 민간 부문 참여활성화 방안은 결국 주체, 계획 및 제도, 자원 3가지로 구분 가능하다.

<그림 5-3> 민간참여 활성화 모델 도출



민간참여는 도시재생 관련 외부여건, 도시재생 관련 주체 동향, 민간참여의 어려움, 도시재생사업 민간참여를 위한 조건, 민간참여 활성화를 위한 전략 마련 등이 어떻게

반영되는가에 따라 다른 결과가 도출될 수 있다. 본 연구에서는 여기에서 한 단계 응용·발전시켜 구체적인 정책방안 제시를 할 수 있도록 근거이론의 패러다임 모델을 활용하여 민간참여 활성화 모델을 도출하고 도시재생사업과 관련한 주체, 계획과 제도, 재원의 관점에서 세분화된 인과관계 분석을 시도하였다. 구체적인 민간참여 활성화 모델은 위의 <그림 5-3>과 같다.

(2) 핵심이슈 도출

심층 면담조사 결과 도시재생사업에서 민간참여를 활성화하기 위하여 주체와 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 첫째, 민간의 참여 활성화를 위한 공공의 역할 확대가 필요하다. 공공은 관련 제도개선 뿐만 아니라 민간의 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 기틀을 마련해 주고 촉진하는 마중물 역할을 담당할 필요가 있다.

둘째, 단기 분양 수익 위주가 아닌 사업과 해당지역을 고려하는 사업주체 육성이 필요하다. 공공과 민간이 가진 개발 노하우를 공유하여 새로운 도시재생사업에 적합한 개발방식을 마련해야 한다. 이를 위하여 개발사업 과정의 다양한 이해관계자와 협업이 가능하게 주도적, 장기적, 종합적 관점을 가지고 지역과 함께 성장할 수 있는 건전한 사업주체를 육성해야 한다. 이를 위하여 사회적 가치 공유를 토대로 기존 자생적 조직을 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또한 소규모 컨설턴트의 상당수는 공공의 가치와 영리적 목적을 동시에 추구하는 혼합된 성향을 나타내기 때문에 지방중소도시 재생활성화를 위하여 이를 육성하고 활용하는 것도 또 다른 대안이 될 수 있다.

셋째, 구체적인 투자상품이 제시되어야 한다. 도시재생 투자재원의 공급자 또는 수요자 어느 일방의 입장이 반영되기 보다는 다양한 주체 간 공론화 과정을 거쳐 종합적인 투자모델이 만들어져야 하며 이 과정에서 공공의 역할이 무엇보다 중요할 수밖에 없다. 이러한 배경 하에 현재 도시재생 R&D 과제의 일환으로 모델정립 연구를 추진하고 있다.

다음으로 계획 및 제도와 관련하여서는 다음의 사항들을 고려하여야 한다. 첫째, 구도심 상권은 지역경제의 핵심원동력이자 지자체의 주요 세원임에도 불구하고 정책적 지원 대상에서는 전통시장 등과 비교할 때 정책적으로 소외되고 있는 실정임

로 이에 대한 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 사업비 절감을 위한 국공유지 활용 방안을 마련하여야 한다. 구도심 또는 지방도시 도심지역 등 개발 사업성이 낮은 지역의 민간 부문 참여 활성화를 위해서는 국공유지를 활용하기 위한 제도개선이 시급히 이루어져야 한다.

셋째, 구체적 계획모델을 정립해야 한다. 도시재생사업이 추구해야 할 방향과 사업추진 방식 등을 구체화한 계획모델을 정립하고 공유·확산하는 과정이 필요하다. 이를 위해서는 사업내용 구체화, 사업기간 명시, 이해당사자 거버넌스 형성 등 구체적 계획모델이 정립되어야 하고 이러한 계획모델을 사업화모델과 연계해야 한다.

넷째, 민간 부문 참여 활성화를 위한 규제완화와 공공성 확보 방안을 마련하여야 한다. 도시재생활성화계획에 근거한 주요사업, 선도사업 등에 대한 민간 참여를 촉진시켜 사업을 효과적으로 추진할 수 있도록 실질적인 규제완화가 필요하다. 또한 세금감면 뿐만 아니라, 사업성에 직접적으로 영향을 미치는 사업기간을 축소할 수 있는 방안을 마련하는 것이 핵심이다. 규제완화에 상응하는 공공성을 확보하여 지역과 상생발전 할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이다.

다섯째, 정책 사각지대인 구도심 지원방안 마련과 기존 제도 및 관행 등을 개선하여야 한다. 핵심적 기능을 담당해 왔으나 최근 쇠퇴가 심화되고 있는 도심지역, 그 중에서도 구도심 상권지역에 대한 공공지원이 고려되어야 한다. 구도심지역 기능제고 및 활성화를 위하여 제도 및 불합리한 관행 등에 대한 개선도 해결해야 할 과제이다.

마지막으로 민간참여 활성화를 유도하기 위한 재원이 마련되어야 하며 면담조사 결과 다음의 사항을 고려할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

첫째, 사업주체 또는 도시재생디벨로퍼의 역할이 필요하다. 도시정비사업의 패러다임이 전환되고 있는 가운데 과거와 같은 토지취득 방식, PF에 의한 분양수익형 개발방식 등에 한계가 나타났다. 사업의 원활한 추진을 위하여 구체적인 사업모델이 제시되어야 하나 국내에 커뮤니티 차원에서 도시재생사업을 기획하고 추진, 운영까지 할 수 있는 디벨로퍼는 부재한 상황이다. 그러나 현재 개발에 따른 사업성을 기대하기 힘든 여건이므로 국공유지 또는 기업 보유 부동산의 활용 방안을 마련하고 공공의 규제를 완화하고 공공 부문의 관행을 개선하는 등 여러 가지 기반이 마련되어야 한다.

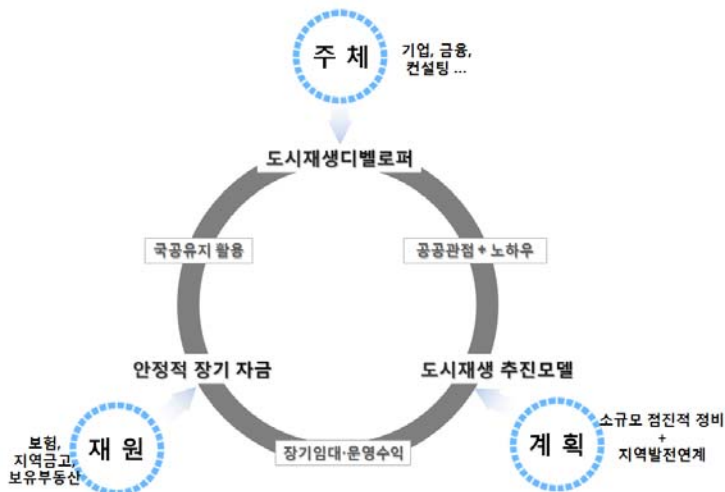
민간 부문 참여의 전제가 되는 기대수익률은 5~6% 수준이나 이는 사업의 성격에 따라 매우 다양하며 특히, 금융권은 안정성을 최우선시하는 경향이 있다. 제1금융권의 경우 장기적 자금운용 또는 새로운 투자영역으로의 진출 등은 검토하기 어려우나, 보험 등은 자산 포트폴리오 상 장기적 자산운용, 운영수입 등 다양한 대체투자에 관심이 높아 도시재생사업의 자금원이 될 것으로 기대된다. 지역금고의 경우 소규모 지역에 대한 도시재생사업을 추진 시 참여 가능성이 높을 것으로 전망된다.

둘째, 도시재생 사업 추진의 전문성 제고를 위해서는 도시재생 컨설팅의 역할이 중요하나 인건비, 출장비 등 직접경비가 많이 소요되므로 용역비 현실화가 요구된다.

셋째, 도시재생사업에 참여가 기대되는 다양한 주체별 특성에 맞는 사업화모델 정립이 이루어져야 한다. 구체적으로는 장기투자, 임대 및 관리 운영, 커뮤니티와 연계 등을 핵심으로 하는 한국형 사업화모델을 정립하는 것이다. 아 때 각각의 주체에서 사업성을 고려하는 기준, 수익률, 기타 요인 등에 대한 신중한 검토가 필요하다.

넷째, 주택도시기금 등의 효율적 활용을 위한 투자방안을 마련하여야 한다. 주택도시기금을 장기적·안정적으로 운영할 수 있는 구체적 투자계획을 마련하여야 한다. 그리고 투자방안에 대한 민간 부문 관련 내용을 공유하고 이를 적극적으로 확산해 나가야 한다.

<그림 5-4> 실태조사 분석에 따른 민간참여 활성화 방안의 구조화



4. 사례지역 분석

1) 사례지역 선정

이 연구에서는 면담조사 결과 도출된 민간참여 활성화 모델의 현실 적용 가능성을 살펴보기 위하여 도시재생사업을 추진하고 있는 도시에 적용하는 과정을 거쳤다. 이는 적용과정과 결과를 민간참여 활성화 모델에 환류 적용함으로써 모델의 설명력과 적합성을 향상시키기 위함이다. 종합적이며 일반화된 민간참여 활성화 모델을 각각의 특성을 지니는 도시에 적용할 때 도시여건에 따라 특성화된 전략 하에서 다른 결과가 도출되는 과정을 검토하였다.

모델 적용에 앞서 다음과 같은 사항을 고려하여 대상을 선정하고 적용하였다. 가장 먼저, 모델의 적용대상은 크게 지역산업연계형과 도시서비스수요기반형으로 구분하였다. 도시재생사업 사업내용과 유형은 여러 가지로 구분할 수 있으나, 지역에 연계할 만한 산업이 있는 지역과 대표적인 연계산업이 없는 지역으로 구분한다는 맥락이라 할 수 있다. 특히, 도시서비스수요기반형의 경우 외부자원 연계 등을 통한 고용창출, 경제 활성화 등을 기대하기 어렵기 때문에 이 경우 공공 부문의 지원이 상대적으로 중요하게 인식될 수 있다.

이와 같이 두 가지 유형으로 구분한 뒤, 각 유형별 특성을 가장 잘 드러내는 도시를 각각 선정하여 적용⁵¹⁾ 하였다. 각각의 도시에서 현재 수립중인 활성화계획 내용을 토대로 적용분석하였고, 필요시 별도 자료수집 및 탐문 등에 근거하였으며 다음과 같은 두 단계로 구분하여 실시하였다. 먼저, 1단계로 현재 지자체에서 추진 중인 도시재생활성화계획 내용을 그대로 민간참여 활성화 모델 틀에 적용⁵²⁾ 하였다. 2단계에서는 이 연구의 실태조사 결과 도출된 모델의 틀과 해당 내용에 적합하게 재작성(예시: 모델을 활용한 바람직한 방향제시)하는 과정을 거쳤다.⁵³⁾

51) 단, 이 적용결과는 현재 지자체 주도적으로 추진되고 있는 활성화계획 추진 내용과 향후 추진방향, 추가적인 선도사업 추진 등 여건을 고려하여 특정 도시명을 명기하지 않았다.

52) 단, 이때 '결과'는 현재 작성된 활성화계획 내용이 추진되었을 경우의 향후 나타나게 될 기대효과로 볼 수 있다.

53) 현상, 중재적 조건까지는 현재까지 추진되고 있는 현황으로 보고 전략에 해당하는 작용과 상호작용

2) 지역산업연계형(A시)

(1) 도시 전체 여건

A시는 인구 약 80만 명의 대도시로 공업화에 따른 도시구조 변화와 신도시 개발 등에 의해 농경지 토지전용이 증가하고 있다. 이에 따라 농업 등 1차 산업 종사자는 전체 취업자 수의 13% 수준까지 감소한 반면, 2차 산업 및 3차 산업에 종사 인구는 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 이 도시에서 공업은 기계·화학·전기전자·섬유·식품·유리공업이 주종을 이루고 있다.

(2) 구도심 여건

구도심 지역은 준공업지역, 역세권 주변 상업지역, 배후주거지역으로 구성되어 있다. 구도심 지역 인구는 3년 연속 감소, 사업체수는 5% 이상 감소하고 있으며, 노후건축물의 비중은 약 72% 수준으로 쇠퇴양상이 심화되고 있다. 산업의 경우, 종전 기반산업인 제조업 기반은 붕괴되고 있는 반면, 비기반사업 부문인 도소매업, 금융 및 보험업 등은 급격한 신장세에 있다.

최근 들어 재정비촉진지구의 해제, 기성시가지 내 중심상권지역의 기존 상권 쇠락 등에 대응하여 도시의 활력을 일으키기 위한 새로운 전략 모색의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 이 도시의 경우 활용 가능한 역세권 등 유희공간이 상존하고 있으나, 토지가격 및 임대료가 높고 생산자 서비스(사업지원, 고가장비 등)가 부족한 실정이다. 현재 A도시는 산업적 기능과 함께 전시 및 공연시설이 구비되어 있고, 전국 수준의 문화이벤트를 상시적으로 개최하는 등 문화적 기반도 갖추고 있다. 뿐만 아니라 이를 활용하는 문화소비 계층도 형성되어 있으며 주변지역과의 접근성도 양호한 편이다.

(3) 전략의 적용(예시)

현재 작성된 활성화계획(안) 내용에 의하면 A시는 도시경제기반형 도시재생을

그리고 그에 따른 결과 부분만을 제시하였다.

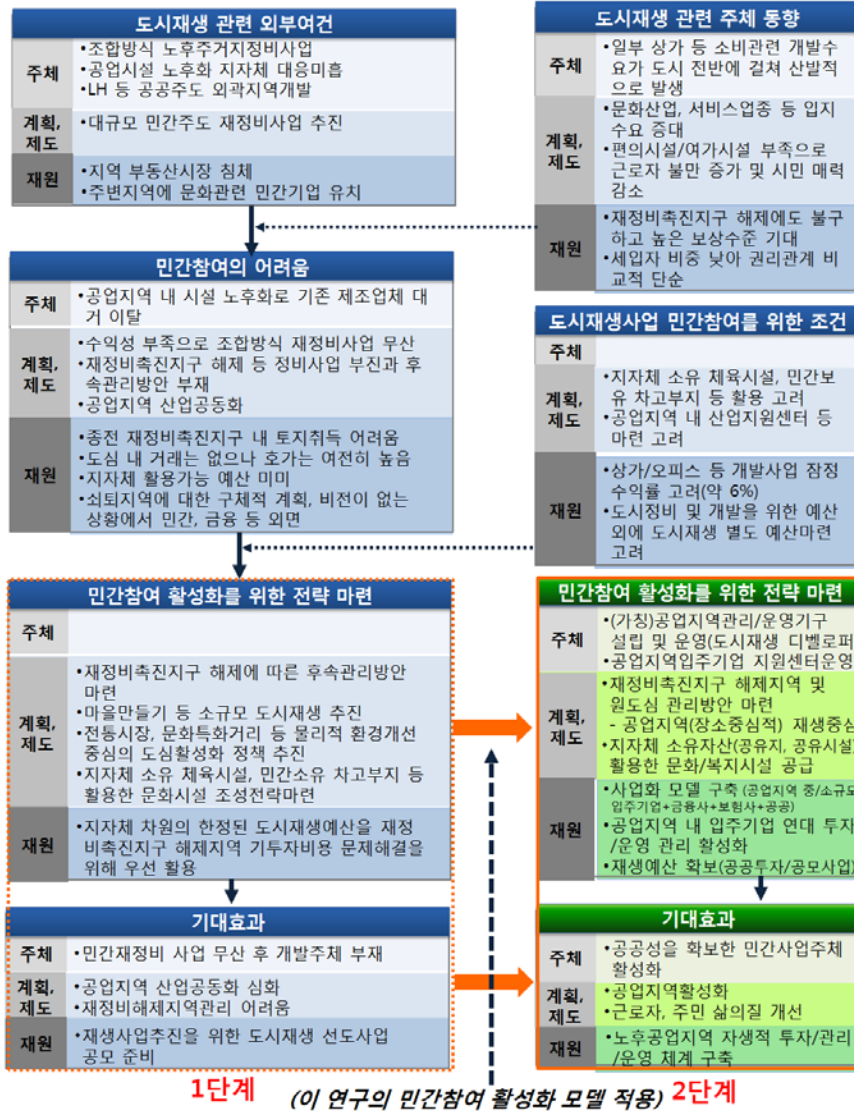
추진하기 위하여 다음과 같은 계획수립 및 정책방향을 제시하고 있다. 먼저 주체와 관련하여서는 민간주도의 대규모 재정비사업에만 의존해 왔으며 정비구역 등 해제 이후 도시재생사업을 추진할 만한 별도의 주체를 고려하고 있지 못하다. 계획 및 제도와 관련하여서는 재정비촉진지구 해제에 따른 후속관리방안을 마련해 놓고 있으나 주거지 중심의 계획에 해당되며 공동화 현상이 심각하게 나타나고 있는 공업지역, 도심지역에 대한 구체적 대안제시가 미흡한 상태이다. 마지막으로 재원과 관련하여서는 한정된 도시재생 예산을 재정비촉진지구 해제지역의 기투자비용 문제를 해결하기 위해 우선적으로 활용하고 있어 본격적인 도시재생사업을 추진하기 위한 실질적인 예산은 부족한 실정이다.

종합적으로 살펴보면 A도시의 경우 도시재생 추진을 재정비 해제지역 관련 내용에 만 치중한 결과 도시재생사업을 이끌어갈 주체가 부재하게 될 수밖에 없다. 이에 따라, 쇠퇴문제가 심각하게 발생되고 있는 지역의 문제는 심화될 가능성이 높을 것으로 판단된다.

이러한 현재의 상황을 바람직한 방향으로 개선하여 민간참여 활성화를 통한 재생을 효과적으로 실현시키기 위하여 이 연구의 민간참여 활성화 모델을 다음과 같이 적용할 수 있다. 먼저, 주체로는 도시의 주요 경제적 기능을 담당해 오던 공업지역의 기능 제고를 위하여 기존 자생적 주체(입주기업 등)들이 중심이 되어 공업지역 관리 및 운영기구를 설치하고 공공은 이를 위한 지원센터를 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 계획 및 제도와 관련하여 재정비 해제지역 뿐만 아니라 공업지역, 구도심을 모두 포괄하는 종합적 재생전략을 수립하고 이때, 지자체 소유자산을 적극 활용할 수 있다. 셋째, 재원마련을 위해서 공업지역에 입주한 중·소규모 입주기업과 금융사, 보험사, 공공 등이 모두 참여하는 사업화 모델을 구축하고 공업지역 내 입주기업이 자체적인 투자와 운영관리를 담당하는 방안을 마련하여야 한다.

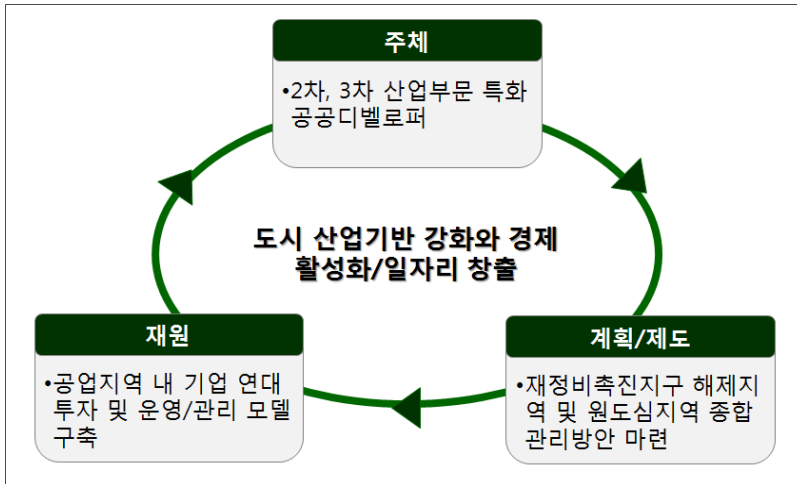
이와 같은 활성화 방안이 고려되면 A도시의 노후 공업지역이 제 기능을 담당할 때 구도심 지역이 함께 살아날 수 있고 나아가 현재 정체상태에 있는 재정비 해제지역 문제도 장기적으로 해결될 수 있을 것으로 기대된다(이때, 주도적 주체는 현재 공업지역내 입주한 기업이며 공공은 이들을 지원하는 마중물 역할을 담당하여야 한다).

<그림 5-5> A도시 전략 적용(예시)



※ 1단계의 전략은 현재 A시가 작성한 활성화계획(안)에 따른 것이며 기대효과는 현재 계획(안) 적용시 예상되는 기대효과를 정리한 것임. 2단계는 이 연구의 민간참여 활성화 모델을 적용할 경우 제시 가능한 바람직한 전략과 이에 따라 기대되는 효과를 A도시 여건과 민간참여 활성화모델을 토대로 제시한 내용임

<그림 5-6> A도시 민간참여 활성화 방안(예시)



3) 도시서비스수요기반형(B시)

(1) 도시 전체 여건

2014년 기준 B시 인구는 약 20만 명으로, 과거 10년간 연평균 0.8%로 감소해 왔다. 뿐만 아니라 최근 10년간 사업체수는 최고 사업체수를 기록한 연도 대비 약 20% 가량 감소하는 등 급격한 쇠퇴양상을 보이고 있다. 그러나 B도시는 문화·역사자원이 풍부하여 관광도시의 잠재력을 보유하고 있다는 장점을 지닌다. 또한, 중소도시이지만 주변 군지역의 생활권 거점으로서의 역할이 기대되고 있기도 하다. 실제 B 도시의 주변 4개 군을 포함할 경우 인구는 약 30만 명 수준에 해당한다.

(2) 구도심 여건

B도시의 버스터미널 및 철도역, 거점 공공기관의 신도시로의 이전이 예정되어 있어 기존 도심의 기능 및 장소성이 상실될 위기에 처해있다. 따라서 이전적지를 활용한 새로운 기능 도입이 절실히 요구된다. 뿐만 아니라, 외곽위주의 개발로 인하여 신도시와 구도심 간의 주거 및 생활환경의 격차가 심화되고 있는 점도 시급히 해결해야 할 과제이다.

(3) 전략의 적용(예시)

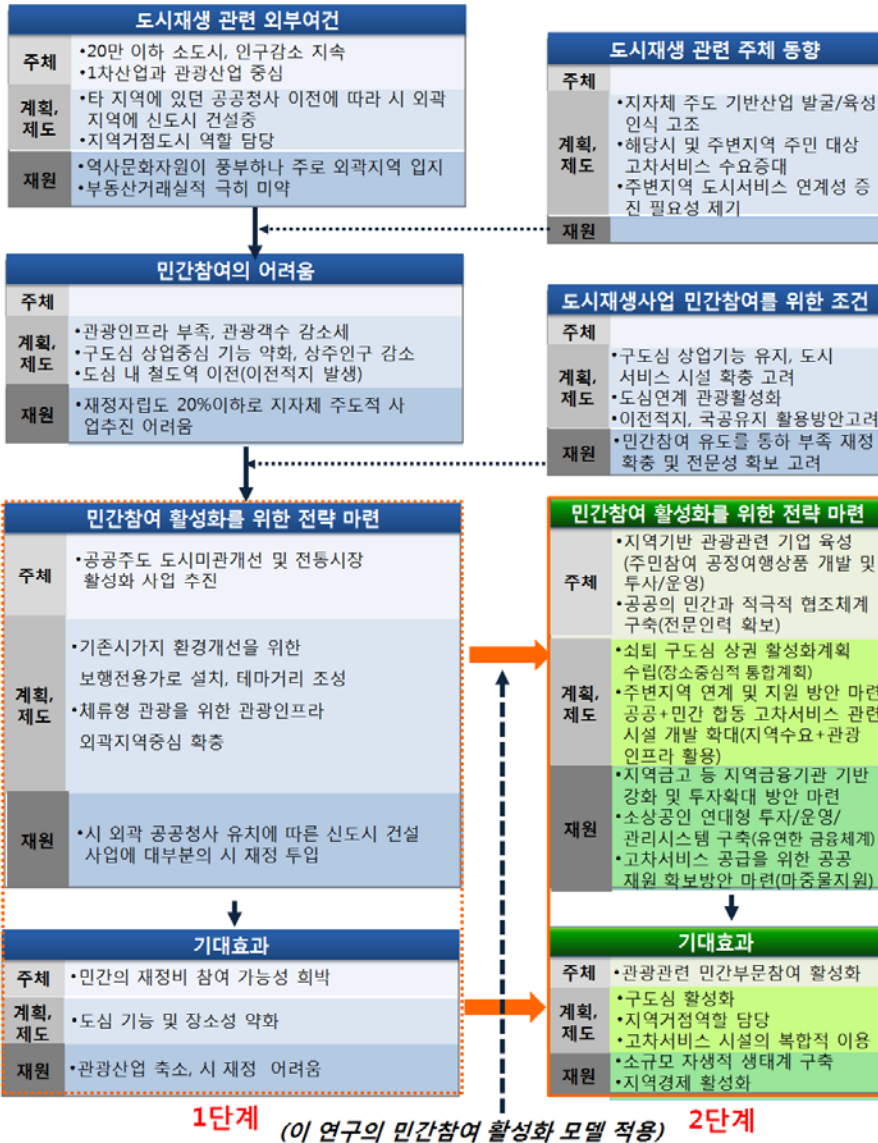
현재 작성된 활성화계획(안) 내용에 의하면, B시는 도시경제기반형 도시재생을 추진하기 위하여 다음과 같은 계획수립 및 정책방향을 제시하고 있다. 주체와 관련하여서는 공공주도의 경관개선 등 물리적 환경개선사업을 추진 중에 있다. 계획 및 제도와 관련하여서는 기존 시가지 환경개선을 위한 테마거리 조성, 외곽지역을 중심으로 한 관광인프라 확충 계획을 들 수 있다. 재원과 관련하여서는 시 외곽지역 공공청사 유치에 따른 신도시 건설사업에 대부분의 시 재정을 투입하고 있음을 확인할 수 있다.

종합적으로 살펴보면, B시는 현재 지속적으로 공공이 주도하는 소규모 정비사업만 계획 중이며, 민간 부문이 참여할 가능성은 희박한 것으로 판단된다. 또한 현 상황에서 특별한 대응방안이 마련되지 않을 경우 인프라 부족에 따른 관광객 감소가 예상되며 외곽중심 개발에 따른 도심 기능은 더욱 약화될 것으로 예측된다.

현재 B도시가 처한 도시쇠퇴를 바람직한 방향으로 개선하기 위하여 이 연구의 민간참여 활성화 모델과 다음과 같이 적용할 수 있다. 가장 먼저 사업주체로서 지역에 기반한 자생적인 관광관련 기업을 적극적으로 육성하고 이러한 기업들이 활성화될 수 있도록 공공은 적극적 지원방안을 마련하여야 한다. 둘째, 구도심 지역을 대상으로 공공과 민간 합동개발 방식의 고차서비스 기능과 관광인프라 기능을 통합한 서비스 공급 계획을 수립하여야 한다. 마지막으로 여행패키지 판매를 통한 이익이 지역에 최대한 돌아가고 지역경제가 활성화 될 수 있도록 대형 여행사 위주가 아닌 지역 내 여행사들을 중심으로 한 공정여행 상품 개발 및 투자·운영방안을 마련하여야 하고, 지역금고 등 지역금융기관 기반을 강화하여 투자를 확대할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다.

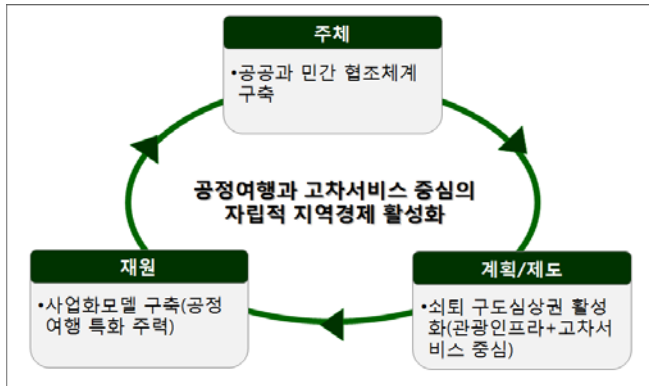
종합적으로 B도시의 주된 경제적 기능은 풍부한 역사문화 자원을 토대로 한 관광산업에 있으며 이러한 자원이 주로 분포하는 외곽지역과 구도심 지역의 연계를 위한 전략이 필요하다. 따라서 도심에서 부족한 고차서비스 기능을 제공함과 동시에 관광인프라를 확충할 수 있도록 공공-민간의 협동방식의 구도심 활성화 방안을 마련하는 것이 가장 시급히 요구된다.

<그림 5-7> B도시 전략 적용(예시)



※ 1단계의 전략은 현재 B시가 작성한 활성화계획(안)에 따른 것이며 기대효과는 현재 계획(안) 적용시 예상되는 기대효과를 정리한 것임. 2단계는 이 연구의 민간참여 활성화 모델을 적용할 경우 제시 가능한 바람직한 전략과 이에 따라 기대되는 효과를 B도시 여건과 민간참여 활성화모델을 토대로 제시한 내용임

<그림 5-8> B도시 민간참여 활성화 방안(예시)



4) 시사점 도출

여건과 도시 특성이 상이한 두 개의 도시에 각각 민간참여 활성화 모델을 적용한 결과, 두 도지에서 모두 현재 나타나고 있는 현상과 관련성이 떨어지는 전략(작용과 상호작용)이 수립되고 있는 상황인 것으로 판단되었다. 따라서 쇠퇴와 관련한 문제의 원인 해결에 초점을 맞춘 구체화되고 현실적인 방안을 마련하는 것이 시급하다. A도시의 경우, 재정비 해제지역의 관리가 중요하지만 지나치게 이에 집중하여 공업지역과 구도심지역의 공동화 현상이 심각함에도 불구하고 이에 대한 대안마련이 미흡한 실정이다. 한편, B도시의 경우, 공공청사 이전에 따른 신개발 추진으로 도심이 더욱 쇠퇴하고 있으며 관광인프라 부족으로 도시의 주 산업기능인 관광이 축소되고 있으나 현재 추진되고 있는 사업은 마을 만들기, 테마거리 조성 등에 그치는 상황이다.

현재 두 도시 모두 주체가 공통적으로 부재한 상황이므로 민간참여 활성화를 통한 성공적 도시재생 추진을 위해서는 주체, 계획 및 제도, 자원에 대한 종합적인 대응방안을 마련하는 것이 무엇보다 시급하다. 지나치게 민간 또는 공공에만 치우친 사업추진에 의존하고 있는 형태이므로 자생력을 가진 지속적 사업추진을 위하여 사업의 핵심주체로서 지역의 자생적 기업, 조직 등을 적극 육성하고 활용할 필요가 있다. 나아가 이들이 연대한 형태의 해외에서 적용되고 있는 BID와 같은 자체적인 투자 및 관리방안도 고려해볼 만하다.

chapter VI

민간 부문
참여 활성화 방안

민간 부문 참여 활성화 방안

6장에서는 선행연구, 해외사례, 민간 참여 여건 및 실태조사의 결과를 토대로 민간 부문의 참여 활성화 방안을 제시하였다. 이는 크게 주체, 계획 및 제도개선, 재원확보와 관련된 정책으로 나누어지는데, 각각에 대해 보다 세분화된 정책방안을 도출하였다.

1. 정책의 기본방향 도출

1) 정책 기본방향 및 주요 정책방안 도출 과정

이 연구에서는 향후 도시재생에서 핵심적 역할을 담당하게 될 민간 부문의 구체적이며 적시성 있는 참여 활성화 방안을 도출하기 위하여 다음과 같은 과정을 거쳤다. 첫 번째는 연구의 전체적인 방향과 문제의식을 도출하고 이의 여건을 조사하는 단계이다. 가장 먼저 과거 재개발 의사결정이론, 입지이론, 공공재이론 등을 검토하고 이를 적용 또는 변형 시키는 과정을 통하여 이 연구의 주체와 직접적으로 맞닿아 있지는 않지만 연구전반에 걸친 기본적인 문제의식을 도출하고 연구 틀을 형성하였다. 그 다음으로 향후 점차 확대될 것으로 예상되는 도시재생사업에 대한 민간 부문의 국내 참여여건을 제도적 · 재정적 · 경제적 측면으로 구분하여 여건과 미래변화 동향을 전망하였다.

두 번째는 해외에서의 여건변화에 대응한 제도개선 방안 등을 ‘민간참여’에 초점을 두어 분석하는 단계이다. 타 연구에서와는 차별적으로 특히, ‘민간참여’에 초점을

맞추어 실제적으로 추진된 사례를 소개하였다. 그리고 이를 촉진한 주요 정책과 제도를 체계적으로 조사·분석하였다.

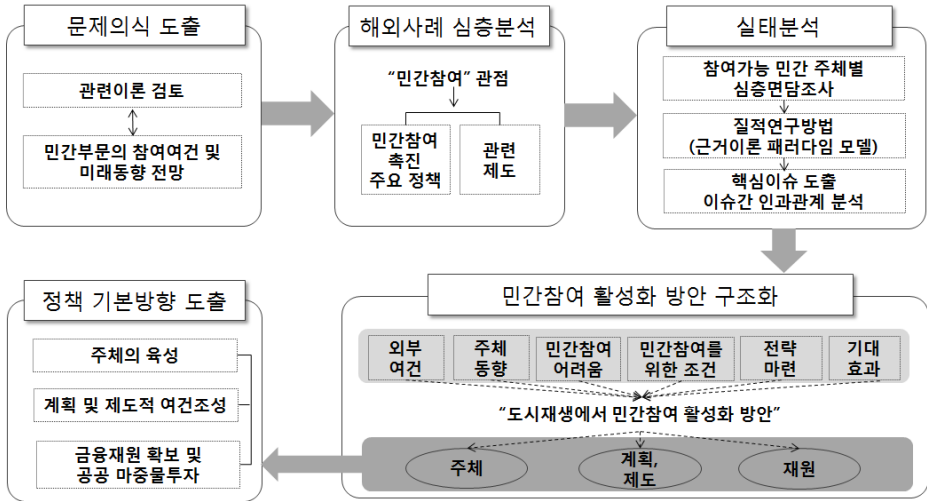
세 번째는 앞서 논의된 문제의식, 해외사례 심층분석 결과 등을 고려하여 주요 정책방안을 도출하기 위한 실태분석 단계이다. 해외에서는 민간이 도시재생사업에서 핵심적인 주체로 활동하고 있는 상황을 고려할 때 우리나라에서 이를 활성화하기 위하여 민간이 참여 가능한 여건과 제도 등을 도출하기 위하여 디벨로퍼, 건설기업, 일반기업, 금융기관, 컨설팅 및 지역 소상공인 등의 그룹별 심층면담을 실시하였다.

실태분석 단계에서 강조할 사항은 기존에 거의 논의 되지 않은 도시재생사업에서의 민간참여 활성화라는 주제를 다룸에 있어 가장 시급하게 현장의 상황과 현장에서의 실질적인 주체들의 여건과 의견을 살펴보는 것이다. 적합한 관련이론이나 선행연구를 찾아보기 어려운 상황이므로 일반적으로 양적연구를 수행할 때, 일정한 가설을 설정하고 이를 검증해 나가는 방식은 적용이 불가능할 뿐만 아니라 이 경우에 효율적 연구방법이라 보기 어렵다. 이 경우 가장 효율적 대안은 문제상황 만을 인식한 상태로 중립적 입장에서 현장을 들여다보고 여기서 나타나는 개념과 이슈들을 찾아나가는 질적 연구방법을 활용하는 것이라 판단하였다.

이러한 관점에서 현장기반이론이라고도 불리는 근거이론을 활용하여 현장에서 일어나는 상황들을 패러다임 모형이라는 기본 틀이자 범주화 과정을 통하여 범주화·체계화하였다. 그리고 그 최종 결과물로서 민간참여 활성화 모델을 제시하였다. 이는 현장에서 발견된 주체별 대내외적 여건과 전략 등을 범주화 과정을 통해 분석하고 그 결과 도출된 산출물인 것이다. 마지막으로 지역산업 연계형 도시와 도시서비스수요 기반형 도시 두 개의 도시재생 사례지역을 선정하여 현장적용 가능성을 검증하였다.

이러한 총체적인 과정을 거쳐 도출된 도시재생에서의 민간참여 활성화 전략은 크게 주체, 계획 및 제도, 자원 등 세 개의 핵심범주로 구성된다. 따라서 이 연구의 구체적인 정책방안을 도출하기에 앞서 정책 기본방향을 ‘한국형 도시재생 주체의 육성’, ‘민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건 조성’, ‘안정적이고 다각적인 금융재원 확보 및 공공의 마중물 투자’로 설정하였다. 세 가지 정책 기본방향 아래 지금까지 조사·분석된 구체적인 정책방안을 총 11개로 제시하였다.

<그림 6-1> 정책 기본방향 도출과정



2) 정책 기본방향

(1) 한국형 도시재생 주체의 육성

도시재생사업에서 민간참여의 전제조건으로 우선 건전한 민간주체가 필요한데 아직 국내에서는 장기적이고 종합적이며 지역커뮤니티 관점까지 갖출 수 있는 디벨로퍼가 부재한 상황이다. 따라서 준공공적 도시재생디벨로퍼가 시급히 육성되어야 하며 필요시 국공유지 및 공기업의 노하우 등을 활용하는 방안도 검토할 만하다. 이와 함께 BID 등의 제도를 도입하여 민간의 자생적 조직을 활용한 거버넌스적인 접근이 필요하다.

(2) 민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건 조성

계획의 제안 과정에서부터 민간을 참여시키고 장소중심적 통합계획 수립을 통하여 다양한 분야의 민간을 참여시킬 수 있는 기회를 제공해야 한다. 또한 지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적 정비로의 전환을 통하여 기존 상권을 유지 및 활성화하고 소규모의 자본 및 영세업자의 참여를 촉진할 필요가 있다. 이와 함께

국공유지 및 기업 보유 부동산의 활용은 기성시가지에 활력을 일으키는데 핵심적인 방안이 될 것으로 판단된다. 투자의 걸림돌이 될 수 있는 각종 비효율적, 중복적 규제의 합리화와 함께 과도한 행정 요구 등의 관행도 반드시 개선되어야 할 것이다.

(3) 안정적인 다각적인 금융재원 확보 및 공공의 마중물 투자

마지막으로 민간참여 활성화를 유도하기 위한 재원이 마련되어야 한다. 보험, 연기금 등 안정적인 장기금융재원을 확보하기 위하여 관련 제도를 개선하는 한편 이들 자금이 투자할 수 있는 도시재생 투자상품 및 수익모델을 구축하는 것이 선행되어야 한다. 도시재생 사업 초기의 부족한 사업성 보전 및 후속 투자 촉진을 위한 공공기반 시설 등에 대한 선도적 투자와 구도심 지역 등에 대한 공공지원은 민간투자를 촉진하는 마중물 역할을 하게 될 것이다. 이러한 재원 마련을 위해 메자닌 금융 등 다양한 금융기법을 도입하는 한편 TIF 등 혁신적 재원조달 기법 도입을 위한 유연한 금융재정 체계의 도입에 대해서도 검토해야 할 시점이다

2. 정책방안

1) 한국형 도시재생 주체의 육성

(1) 도시재생디벨로퍼의 육성

도시재생은 과거 도시정비사업과는 달리 물리적 개발뿐만 아니라 사회·경제·문화 등 종합적 접근이 요구되며 장기적 수익구조를 가지고 지역 커뮤니티 전반의 발전과 동반하여 발전한다는 관점이 요구된다. 외국에서는 민간 디벨로퍼가 이러한 역할을 담당한 성공적인 사례⁵⁴⁾들이 있으나 우리의 경우 아직 이와 같은 성숙된 디벨로퍼는 부재한 상황이다.

54) 대표적으로 홍콩의 디벨로퍼인 쉬온 그룹(Shuion Group, 1971년에 창립해 1997년 홍콩증시에 상장된 부동산 개발 회사)이 1997년부터 2011년까지 개발한 '상하이 신천지' 개발 사업을 들 수 있다(김경민, 2011. 도시개발 길을 잃다. 시공사).

향후 도시재생의 주체는 물리적 개발뿐만 아니라 운영 및 관리, 나아가서는 지역커뮤니티 발전의 주체로도 역할을 함으로써 기업의 자산가치 증진과 지역발전을 동시에 달성할 수 있어야 한다. 따라서 장기적·종합적·지역적 관점에서 도시재생 사업의 기획·추진·운영 등을 포괄할 수 있는 디벨로퍼의 육성이 시급하다.

다만, 내실화된 민간주체가 나타나있지 않은 상황에서 선도지역이 지정되어 추진되고 있는 현 시점에서의 도시재생 추진을 위해서는 단기적으로 기존 개발공기업의 노하우를 최대한 활용함으로써 도시재생 에이전트로 육성하는 방안도 검토할 필요가 있다.

영국, 일본, 프랑스, 미국의 경우 이를 위해 기존의 공공기관을 활용하여 설립·운영하고, 이들을 중심으로 도시재생을 추진하고 있는데, 공통적으로 공기업이나 준정부기관의 형태로 운영되고 있었으며, 지역에서 도시재생을 추진하는 과정에 도시쇠퇴 지역에 신속하고 효과적인 자원배분 및 다양한 주체와 연계 또는 결합하고 도시재생 추진 과정 전체에 대한 기획에서 개별 도시재생사업의 코디네이터 역할까지도 수행하고 있다.

따라서 우리나라에서도 개발 등 경험과 노하우를 가진 공기업을 활용하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 이 경우 일본의 UR과 같이 토지취득 및 개발, 도시 공공기반시설 설치, 코디네이터 업무 등 기존의 주요 기능과 연계하여 종합적인 도시재생사업의 지원이 가능하다는 점에서 장점을 가진다.⁵⁵⁾

그러나 이 경우 공공은 공공기반시설의 투자, 국공유지의 활용, 경험과 노하우를 활용한 계획수립 및 컨설팅 등에 역할을 한정하여 무리한 지분 투자를 지양해야 할 것이며 궁극적으로 민간의 참여를 촉진하고 장기적, 종합적, 광역적 관점을 유지하기 위한 공공 에이전트로서의 역할을 담당해야 할 것이다.

민간과 공공간의 주체 간 혼합에 의하여 도시재생디벨로퍼를 구성하는 것은 공공성과 수익성을 조화시킬 수 있는 통합적 대안이 될 수 있으나, 이 경우에 상당한 갈등이 나타날 수 있으며 이를 조정할 수 있는 방안을 마련하는 것은 향후 중요한 과제가 될 것이다.

55) 도시재생사업단. 2012. 새로운 도시재생의 구상. 한올아카데미

□ 일본 도시재생기구(UR, Urban Renaissance Producer)

- 일본 도시재생기구(이하 UR은) 도시재생사업의 필요성에 의해 2004년 기존의 일본주택공단, 택지개발공단, 주택·도시 정비공단, 도시기반정비공단, 지역진흥정비공단 등이 통합되어 만들어짐
- 주요 업무로는 민간에 의한 도시재생사업을 지원하고 지자체 등과 연계하여 전국의 도시재생사업을 추진, 또한 대규모 토지이용 계획 수립, 도시의 생활·교통·경제의 거점 형성, 시가지의 개선, 민간 임대주택의 공급 지원 등을 통한 양호한 주택 시가지 형성 등을 추진함
- 지방자치단체의 요청에 따라 민간사업을 유도하거나 직접 사업을 시행하기도 하며, 재개발, 구획정리 등 규모가 작은 사업들이 해당되며 때에 따라서는 소프트웨어적 프로그램도 같이 운영

반세기 도시건설의 궤적

1955년, 일본주택공단이 설립된 후 50년간, 시대의 변화에 따라 우리는 물론 도시의 도시형태의 재출발에 즈음하여 도시건설의 궤적을 되돌아봅니다.



<도시재생지원기구의 형성과정 및 역할 변화>

자료 : <http://www.ur-net.go.jp/>

자료 : 도시재생사업단. 2009. 도시재생 법제도 및 지원수단 개발, 국토교통부

(2) 민간의 자생적 조직과 노력을 최대한 활용

선진국의 BID(지역상권활성화구역) 사례 등과 같이 지역의 구성원들이 자금과 노력을 동원하여 지속적으로 재생활동을 할 수 있도록 하고 정부가 이에 대한 행·재정적 지원을 담당하는 체제를 만들어 주는 것이 매우 중요하다.

BID 제도의 도입을 위해서는 먼저 사회적 자본의 형성, 지역 내 주민과 공공간의 신뢰가 형성되어야 한다. 이를 통해 지역자치에 의하여 공공성을 확보하는 측면으로의 제도적 보완이 필요하다. 또한 BID 구역의 지정문제, 운용주체인 조직의 구성, 재원조달방법 및 재원분담의 원칙, BID 도입효과에 대한 서로 다른 평가, 그리고 토지소유자,

세입자 및 지역주민들 간의 참여범위 등과 같은 다양한 문제들을 내포하고 있으므로 이에 대한 철저한 사전검토가 필요하다.

현재 우리나라의 대다수 상업지역은 상가변영회와 같은 상인조직이 주민협의체로서 역할을 수행하고 있으나 지역주민 전체가 아닌 특정 대상을 회원으로 하고 제도적으로 인정을 받은 단체가 아니기 때문에 대표성이 떨어지는 실정이다. 더욱이 상업지역은 대부분 임대 상인들이 많기 때문에 주민들이 자주 변하고, 지역 차원에서 주민의식 고취를 위한 활동들이 없어 지역에 대한 애착과 커뮤니티에 대한 인식이 낮은 것이 현실이다.

따라서 초기 단계에서는 지역관리계획에 주민 의견이 반영되고 주민 약속을 수립하고 이행하며, 환경개선사업의 성과를 보임에 따라 주민들의 지역관리에 대한 관심이 증대되도록 하는 것이 중요하다. 이와 함께 주민에게도 지역관리에 대한 책임이 있음을 인식시키기 위하여 도시재생지원센터를 활용하여 도시대학 등의 교육프로그램 등을 운영하여 전문가 자문 등을 지원하도록 할 필요가 있다.

다음 단계에서는 지역관리를 실행할 수 있는 법적기구로서 지역관리기구(주민대표, 공공, 전문가)를 설립하기 위한 법적근거를 도시재생특별법에 마련하는 등 필요한 행정적 지원과 지역관리의 지속성과 실효성을 높임과 동시에 지역자립도를 높이기 위해 사업수익을 높이고 공공위탁금을 줄여가는 방향으로 진행되어야 한다.

마지막으로 BID 특별세 형태로 재원을 확보하여 외부조직의 영향을 벗어나 안정적으로 재원을 운영할 수 있도록 회계관리에 대한 법적근거를 마련하는 등 장기적인 관점에서 지역관리가 가능하도록 제도적 장치의 보완이 필요할 것이다.

2) 민간참여 활성화를 위한 계획 및 제도적 여건 조성

(1) 장소중심적 통합계획 수립을 통한 민간참여 촉진

지자체는 쇠퇴지역 활성화를 위하여 도시재생 전략계획과 활성화계획을 적극 활용하여 지자체 내 다양한 유사사업 간 연계를 통한 시너지 효과를 제고하여야 한다. 기존에 점적·산발적으로 추진되어 오던 유사한 목적의 사업들을 연계함으로써 사업내용에서의 중복을 사전에 방지하는 대신 민간참여 가능 사업이 드러나고 사업내

용의 내실을 높이는 방안을 마련하여 한다. 그 과정에서 유사한 사업간 연계체계 구축을 통하여 사업내용 등 관련 추진 주체 간 정보공유가 원활히 이루어지도록 하여 사업추진이 탄력을 받을 수 있도록 유도하여야 한다.

이는 결과적으로 지역의 발전 전망과 사업의 신뢰성 제고로 나타나게 될 것이다. 기존에는 공공의 영역에서만 제한적으로 추진되어 오던 도시재생사업이 통합적이고 명확한 사업계획 수립을 통하여 민간영역으로 확대되며 구역 내 개별사업가, 소상공인 등의 금융기관 재원조달이 용이하도록 지원하여야 한다. 또한, 구체적 사업내용과 사업추진 시기 등 청사진 구축을 체계화하여 점차적으로 다양화 되고 있는 지역금고 등 지역금융기관 등의 적극적 참여를 활성화할 필요가 있다.

(2) 지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적 정비로의 전환

지역 내 수요를 반영하면서도 창의적인 기획과 사업을 추진하기 위하여 현재 개발사업 관련 제도 및 관행이 개선될 필요가 있다. 계획단계에서부터 민간제안 등이 활성화될 수 있는 체계가 마련되어야 하며 동시에 공공의 지원에 상응하는 공공성 확보체계를 구축하여야 한다. 이때 공공성 확보는 공개공지 확보 등 기존의 획일적 방식을 지양하고 공공과 민간 모두에게 실익이 돌아갈 수 있도록 실질적이고 창의적인 방식을 통해 이루어져야 한다. 실효성 없는 공공성 확보 기준에 의하여 민간참여가 제한되지 않도록 하는 것이 중요하다.

또한 무리한 대규모 신규개발에 의한 사업 추진을 지양하고 저비용 사업구조로 전환하는 한편, 기존 지역커뮤니티를 최대한 보전해야 한다. 사업에 의한 수익구조가 단기적 분양에 의한 것이 아닌 장기적 임대수입구조로 갈 경우 수요가 없는 대규모의 개발은 자제될 것으로 기대된다. 이와 함께 저비용 사업구조 구축을 위해서는 지역자산을 효율적으로 활용하는 것이 중요하다. 이를 위해 잠재력 있는 지역자산을 적재·적소에 활용하기 위한 자생적 지역조직 또는 기업 등을 적극 활용할 필요가 있다. 전문적인 내용과 관련하여서는 외부 전문가의 지원도 필요로 하지만 궁극적으로 지역 내 수요와 잠재력을 가장 잘 파악하고 있는 주체는 지역 내에 있기 때문이다.

이러한 점에 착안하여 중소 도시에 대해서는 지역 자생적 민간 부문을 중심으로

주민과 공공을 연계하는 새로운 사업주체를 양성하여야 한다. 기존의 천편일률적인 사업추진 방식에서 벗어나 해당 지자체 · 민간 · 주민이 거버넌스를 형성하여 지역자산을 활용할 경우 창의적이면서도 현실 적용성이 뛰어난 계획이 수립될 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 사업추진에 있어서도 지역에 반드시 필요한 사업을 중심으로 소규모 · 점진적으로 이루어질 가능성이 높아 사업이 장기 미추진 된다거나 시행도중 무산되면서 발생하는 지역 발전을 지연시키는 문제는 발생하지 않을 것이다.

(3) 국공유지, 기업 보유 부동산 등을 활용한 도시재생

사회여건변화에 따라 점차 사유지의 매입이 어려워지는 점을 감안할 때, 국공유지나 기업 보유 부동산과 같이 기 취득된 토지의 활용으로 사업성을 높이는 방안은 도시재생에 있어 매우 중요하다. 국공유지 등을 활용한 도시재생을 추진할 경우, 토지가 지닌 잠재력을 극대화하고 주변여건을 최대한 활용할 수 있는 앵커사업으로 발전시키는 한편, 주변지역의 점진적 정비와 결합함으로써 상호보완이 가능한 모델의 구축이 필요하다.

국공유지가 적극적으로 활용되기 위해서는 국유재산법 및 시행령의 개정을 통해 위탁 · 신탁개발의 대상 범위를 종전의 일반재산에 한정하지 않고 미활용, 방치, 향후 활용계획이 불명확한 행정재산까지 확대하는 방안이 검토되어야 한다. 또한 미 · 저이용되고 있는 국공유지를 대상으로 일본 차지차가법⁵⁶⁾과 같은 차지 방식에 대한 법적 근거 마련을 통해 국공유지 활용 가능성을 제고하는 방법도 검토해볼 수 있다. 한편 국공유지의 핵심관리 주체인 한국자산관리공사가 도시재생사업에 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 필요하다.

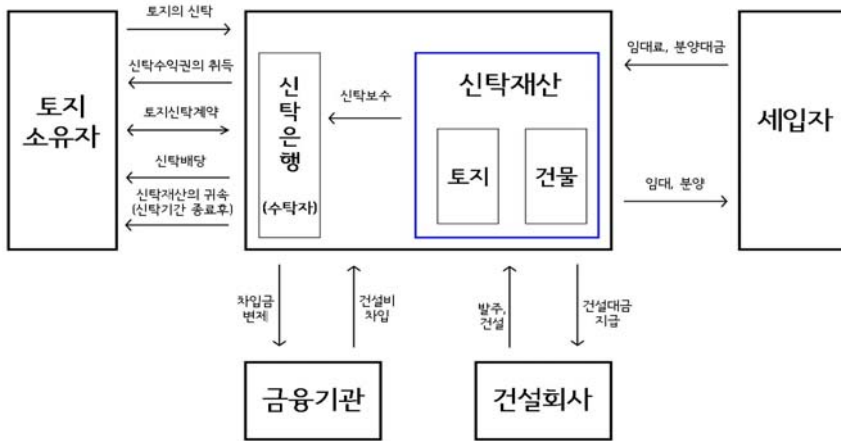
도시재생사업의 특성을 고려할 때 국 · 공유지 또는 기업 보유 부동산의 개발 시, 장기임대수익을 활용한 사업비 조달이 가능하도록 하는 신탁방식⁵⁷⁾의 활용

56) 일본 차지차가법의 취지는 토지와 건물을 분리, 토지를 10~50년간 임대하고 건물만 소유하는 제도로써 원칙적으로 보통 지대의 20~30%를 보증금으로 내고 토지임대료를 매년 납부하며, 임대료는 3년에 한 번씩 물가상승률을 반영하여 결정한다. 국내에서는 서울시에서 민간사업자의 장기임대에 의해 용지비 초기부담을 완화하여 사업을 추진한 여의도 IFC Mall 사례(임대 99년)가 있다.

57) 신탁설정자(이하 위탁자)와 신탁을 인수하는 자(이하 수탁자)와 특별한 신임관계에 기하여 위탁자가 특정의 재산권을 수탁자에게 이전하거나 기타의 처분을 하고 수탁자로 하여금 일정한 자(이하 수익자)의

방안도 검토해볼 수 있다. 신탁방식은 매수, 조합방식 등과 비교하여 토지등소유자와 세입자 모두 윈윈(win-win) 할 수 있는 방식이다. 재개발 기간을 포함한 신탁기간 중에는 종전자산에 대한 임대료를, 그리고 신탁 종료 후에는 종후자산을 지주들에게 신탁배당으로 지급함으로써 도시재생사업을 위한 유효한 수단으로 활용 가능할 것이다.

<그림 6-2> 신탁방식 구조



다만, 현재의 신탁회사는 재개발사업을 제외하고는 참여할 수 있는 사업이 없으므로, 재생사업을 관리운영단계까지 추진 가능할 수 있도록 지권자로 구성된 (가칭)민관 공동출자회사의 설립 근거를 먼저 마련해야 한다. 민관공동출자회사는 제3섹터로서 토지소유자 전원 동의에 의한 장기임대방식의 신탁방식을 추진하는 회사로, 동 회사의 설립 근거를 도시재생특별법에 신설하는 방안의 검토가 필요하다.

한편, 장기토지임대형개발을 위해서 「공유재산법」상 영구시설물 축조금지 예외조건 및 일반재산의 대부조건을 개선하여 임대형 개발사업의 시행을 위한 법적근거를 확보할 필요가 있다⁵⁸⁾.

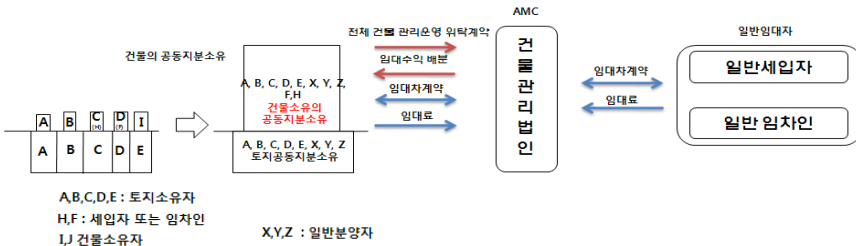
이익을 위하여 또는 특정의 목적을 위하여 그 재산권을 관리, 처분하는 법률적 관계를 말한다(신탁법 제1조).

58) 서수정. 2014. 국유지 개발을 위한 제도개선 및 정책방안. Auri Brief. 건축도시공간연구소

〈공동지분소유방식의 신탁사업 예시〉

- * 대도시 중심 상업지로 토지 등 소유자의 관계가 복잡하고, 토지 등 소유자, 세입자, 임차인 등이 재정착을 원할 경우에 적합
- * 건물에 대한 공동지분소유방식으로 관리자가 공동지분소유한 건물을 AMC(건물관리법인등)에 관리운영 위탁계약을 함으로써 장기임대수익으로 사업비를 충당하며, AMC는 수수료를 받아 건물을 관리운영하고 임대차계약 관리

〈공동지분소유방법의 개념〉



자료: 서울시립대 산학협력단. 2010. 도시재생 법제도 및 지원수단 개발, 도시재생사업단

- * 일반분양분이 아닌 장기임대수익을 활용한 사업비 조달 구조로서 일반분양분 처리문제로 개발이 어려운 지역에 효과적
- * 세입자 및 임차인에게 건물공동지분 소유권을 보장하고 개발 후 임대수익이 상승할 경우 개개인에게 돌아가는 배분액이 상승하기 때문에 개발에 대한 참여도를 높일 수 있음
- * 전문성 있는 AMC의 선택이 중요하며, 공유지분에 대한 분할청구, 처분제한, 상속, 파산, 차압 등의 법적 문제 제기 우려 있음

(4) 규제완화 및 공공 부문의 관행 개선

도시재생사업에서 규제완화는 지역주민과 시행자 등 민간의 입장에서 규제를 파악하고, 완화할 수 있는 방식이 필요하다. 해외의 경우 특구를 활용하여 특정 분야의 규제완화와 세금감면을 실시함으로써 도시재생을 도모하고 있다. 특별구역 제도가 갖는 장점은 특정 지역에 규제완화와 세제혜택을 제공함으로써 민간의 창의적 활동을 유도할 수 있고, 규제완화의 공간적 범위가 특정 지역에 한정되어 있어 관계 부처 간 조정이 용이하다는 점이다. 이와 동시에 신속한 추진이 가능하며, 규제완화의 효과와 문제점이 파악이 쉽다는 효과도 얻을 수 있다.

<표 6-1> 해외 각국의 주요 규제완화지역

구분	Enterprise Zone (영국)	Enterprise/ Empowerment Zone(미국)	경제기술개발구역 (중국)	도시재생긴급정비지역 (일본)
의의	산업쇠퇴지역에 기업 유치, 고용 및 소득 증대	지역경제의 침체도시에서 실업과 빈곤을 안은 황폐 지역의 규제	외자 및 선진기술도입, 산업구조의 전환을 조기에 실현	국민 생활의 향상과 경제 활성화 도모
방법	국가가 일률적 기준에서 지역 지정 및 지원내용을 결정 (지정기간 10년)	개별 각 주가 독자적으로 지정 및 지원내용 결정 (지정기간 15년)	국가가 지역 지정 및 지원 내용 결정, 일부 개발구역에서는 자치단체의 우대 제도 존재	국가가 지정, 지방자치단체가 정비계획을 수립 (지정기간 10년)
	규제 완화 · 행정절차의 신속화 · 건물에 대한 지출 세액공제 · 개발부지에 대한 과세 면제 · 자본 이득과세의 감면 · 금융 지원 · 직업훈련부담금 면제	규제 완화 · 행정절차 간소화 · 구역규제완화 · 투자와 연구개발 세액 공제 · 고용주의 소득 공제 · 자본이득과세의 감면 · 금융 지원 · 주마다 다름	규제 완화 · 감가상각의 조기 상환 · 기업소득세, 관세 감면 · 재투자 환급 도입 · 고정자산투자의 면제 · 부동산 세금, 건설 유지 감면 · 금융 지원 · 지자체마다 다름	규제 완화 · 행정절차의 신속화 · 도시계획 제한제도 · 인정사업에 대한 재산세, 부동산 취득세 등의 경감 · 인정사업에 대한 무이자 대출, 채무 보증, 출자/사채 등의 취득
실적	'81~'96년 사이에 전국 38개 지역 450ha 지정	'81년 루이지애나 주 도입 후 37주 2,000이상 지역 지정	'84년 연안지역으로부터 도입된 국가급 49개 지역	'02년 이후 전국 63개 지역 약 7,783ha 지역

자료 : 일본 도시재생본부 위킹그룹, 2002

우리나라의 경우에는 도시재생특별법에 도시재생특별지구 신설에 관한 내용을 추가하거나, 도시재생특별법에 따른 도시경제기반형 활성화계획 국가지원사항 인정 시에 「지역특화발전특구법」에 따른 지역특화발전특구의 특례를 준용하는 형태로 규제완화를 위한 특별지구 지정을 제도화 할 수 있을 것으로 판단된다.

도시재생특별지구에서 활용할 수 있는 특례를 설정하기 위하여 도시재생특별법을 포함하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시 및 주거환경정비법, 도시재정비 촉진에 관한 특별법, 도시개발법 등 총 14개 법률의 특례를 살펴보면 크게 사업시행, 사업지원, 도시계획적 특례, 민간사업자 지원, 기타 부문으로 나누어 볼 수 있다. 도시재생선도지역 운영·관리 등을 통해 지속적으로 효과적인 특례가 발굴될 수 있을 것이다.

<표 6-2> 기추진중인 정비·개발사업의 제도적 특례 검토

구분	주요 내용
사업 시행 관련	■ 관련 인허가 의제, 실시계획의 특례, 토지의 수용, 구분지상권의 설정 등기, 조성토지 등의 사용 및 처분, 원형지의 공급, 타인토지의 출입, 국공유지의 처분 제한, 위탁 시행, 타 법률에 대한 특례 준용(국계법, 주택법 등), 타 법률에 대한 지구지정 의제 등
사업 지원 관련	■ 선수금, 손실보상이익금과 손실금의 처리, 국공유지의 무상사용, 국공유지의 임대 및 매각, 기반시설 서리 및 보조금 등의 지원, 지방자치단체의 채무보증 등
도시계획적 특례	■ 토지상환채권의 발행, 환지방식의 사업시행, 구역의 분할 및 결합, 건축규제의 완화 등에 관한 특례(용적률, 건폐율, 높이제한 등), 증가용적률에 대한 주택규모 및 건설비용에 관한 특례, 비수익 토지설치에 대한 규모 완화(녹지율 등), 순환방식의 사업시행, 특별지구의 지정 등
민간사업자 지원	■ 입주기업 등을 위한 인허가 지원, 입주기업 등에 대한 자금지원 각종 세제 및 부담금 감면, 민간자본유치에 대한 인센티브, 민간사업자 지원, (가칭)도시재생사업 전문부동산투자회사에 관한 특례, 민간투자사업의 특례 등
기타	■ 개발이익의 재투자, 도시재생채권의 발행 및 매입, 공공의 사업참여 등

주 : [부록 2] '기존 정비·개발사업의 제도적 특례 검토' 참조

도시재생특별법에 도시재생특별지구 신설에 관한 내용을 추가하지 않고, 지역특화발전특구의 특례를 준용하는 형태로 특별지구 지정을 제도화하는 경우에는 지역발전특화특구법에 따른 특례를 검토하여 도시경제기반형 도시재생에서 활용 가능한 특례를 설정하여야 할 것이다.

이에 지역발전특화특구법에 따른 총 8개 부문 35개 특례를 검토해보면 부분적으로 적용이 가능할 것으로 판단되는 특례로써 건폐율, 용적률 완화 및 도시관리계획 결정 등의 의제, 주택공급 기준완화, 토지수용, 국공유지 재산 및 폐교 재산에 대한 수익계약 허용 등의 규제완화 사항의 우선 적용이 가능할 것으로 판단되며, 이와는 별개로 기타 과도한 공공시설 부담 요구, 불필요한 행정절차 등 관행이 개선되어야 할 필요가 있다.

<표 6-3> 지역특화발전특구법상 규제완화 분야

국토 도시	농지 산림	도로 교통	교육	보건 의료	산업 경제	출입국	기타
5	8	2	5	2	2	2	9

그러나 건폐율 및 용적률 완화와 관련하여서는 신중한 검토가 필요하다. 끊임없는 용적률 완화와 관련한 사업성 확보가 장기적으로 쇠퇴도시를 재생하기 어려울 정도의 비용을 초래할 수도 있기 때문이다.

<표 6-4> 지역특화발전특구법상 도시경제기반형 도시재생 규제완화 활용 가능

구분	도시재생 활용방안	적용사례
건폐율, 용적률 완화 및 도시관리계획 결정 등의 의제	■ 입체적, 집약적 토지이용 촉진 - 복합밀도지구계획을 통한 콤팩트 시티 창출 - 집중적 개발투자를 통한 거점활용형 역세권 개발 - 지구 내 용도교환 : 주상복합 등 일정 비율의 상업이나 주거기능 확보 규정을 유연하게 적용 특례 혜택 부여 - 지구 내 용적률 교환(TDR) : 미이용 용적률 특구 내 타 가구 이전 특례 부여	전북 익산 한양방 의료 연구단지 특구 : (건폐율, 용적률) - (20, 80 ⇒ 40, 100)
주택공급 기준완화	■ 거주민들의 주거환경 선택의 폭 확대 및 사업성 담보를 위한 일정비를 선호주택 공급으로 기준 완화	경남 남해 구항마을특구
토지수용	■ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률) 국방, 군사, 공공시설, 국가, 지자체가 실시하는 공공용시설 등에 한하여 토지수용을 허용	전북 남원 지리산 허브 특구, 강원도 정선 동강 생태체험특구, 경남 거제 머린레포츠 특구
국공유지 재산 및 폐교 재산에 대한 수익계약 허용	■ 특화사업에 대해 필요한 부지 또는 시설을 원활히 확보할 수 있도록 이에 대한 수익계약 허용	진주시 도심 구 배영초등학교의 폐교부지 활용방안 등

3) 안정적이고 다각화된 금융재원 확보 및 공공의 마중물 투자

(1) 안정적 장기 금융재원 확보를 위한 방안

여러 차례 강조된 바와 같이 기존의 도시정비사업과 달리 도시재생은 장기적이며 종합적인 관점에서의 접근이 필요하다. 과거 도시개발사업은 프로젝트 파이낸싱에 의하여 건설회사가 보증하는 등의 방식으로 사업이 이루어졌으나 이러한 방식은 부동산경기애 민감하고 건설회사에 의하여 주도되는 구조로서 물리적 개발에만 의존하지 않는 도시재생에는 적합하지 않다. 사업의 장기적이고 종합적인 추진을 뒷받침하기 위해서는 재정적 지원은 물론, 안정적이고 장기적인 저금리의 금융재원 확보가 필수적이다.

금융재원은 자금조달구조에 따라 자금의 금리, 기간이 다양하다. 일반적으로 은행 등 제1금융권의 자금은 단기적이고 조달금리가 비교적 높은 반면에 연기금이나 보험 등의 자금은 속성상 장기적이고 낮은 금리구조를 가지고 있다. 따라서 연기금, 보험 등의 대체투자 자금을 적극 유치하여야 한다.

보험업의 경우, 자산의 속성 상 장기적 자금 운용이 가능하므로 도시재생의 적절한 투자상품이 제시된다면 보험자산으로부터의 자금유입이 가능할 것으로 전망된다. 이를 위해서는 보험업법의 투자제한을 일부 완화시키는 제도개선이 필요하다. 예를 들면 보험업법은 기본적으로 금융자본이 산업자본화 되지 않게 하는 것이 목적인데 공공성이 강한 도시재생을 위한 투자는 산업자본 투자와 차별화하여 투자제한의 예외로 인정해 줄 필요가 있다.

이와 함께, 투자 및 대출에 대한 리스크 저감을 위하여 자본을 적립하게 하는 위험기준자기자본제도(RBS)의 운용에 있어서 주택도시기금 등에 의하여 사업의 안정성을 높여주도록 하고 이러한 보증이 있는 경우 등에는 기준을 완화시키는 방안도 검토할 필요가 있다. 이와 더불어 지역금고는 지역을 기반으로 자금을 운용하고 있고, 소규모 단위의 대출이 용이하다는 점에서 지방중소도시의 도시재생 추진을 위한 재원으로 적극 활용할 필요가 있다.

(2) 도시재생사업 투자상품 및 수익모델의 구축

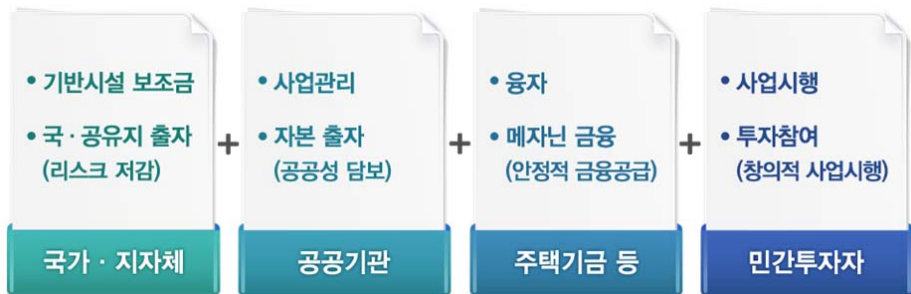
도시재생을 부동산 개발 차원이 아닌 도시의 지속가능한 발전 및 지역 커뮤니티 구성원의 복리에 부합되도록 추진하기 위해서는 종전 철거위주의 대규모 물리적 개발 방식을 지양하고 기존 자산을 최대한 활용한 점진적이고 종합적인 도시재생 모델이 필요하다. 문제는 이러한 모델이 민간의 투자를 유발할 수 있을 것인가 하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 국내에 대체투자 대상을 찾는 자금은 적지 않은 것으로 판단된다. 따라서 도시재생의 목적에 부합되면서도 이러한 자금의 투자수요에 적합한 투자상품을 개발하는 것이 자금조달에 있어 우선적으로 필요한 과제이다.

먼저 도시경제기반형 도시재생의 개념과 모델이 국가 R&D 차원에서 개발되고 이로 인한 수익구조가 분명하게 제시될 필요가 있다. 이때 과거와 같은 단기적 분양

수익을 목표로 하는 구조가 아닌 장기임대형 수익구조로 전환할 필요가 있다. 이는 수요를 무시하고 부동산경기에 편승한 단기적 개발사업 행태를 지양하고 개발자와 개발의 최종수요자가 일치하게 하는 구조가 됨으로써 사업의 타당성과 안정성을 높이는 효과가 있다. 또한 지역사회의 발전과 개발 등으로부터의 수익 발생을 연계되는 구조가 되어 건전한 도시발전을 유도하는 결과를 가져오게 할 수 있다. 이러한 도시재생 수익구조가 보수적인 금융권으로부터의 투자 의사결정을 얻어내기 위해서는 신뢰성 있는 데이터베이스, 수익구조가 분명한 재무모델 등의 구축이 전제되어야 할 것이다.

이와 함께 주택기금을 활용한 기반시설 투자, 국공유지의 활용 등으로 사업의 신뢰성을 높여줄 필요가 있으며 공공기관의 참여와 함께 <(가칭)도시재생 투자 포럼> 등을 통하여 관련 주체 간에 정기적인 의견 및 정보 교환이 선행될 필요가 있다.

<그림 6-3> 한국형 도시재생 투자모델(예시)



자료 : 국토교통부, 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구

(3) 메자닌 금융 등 다양한 금융기법의 도시재생사업 도입

금융재원을 적극적으로 유치하기 위해서는 금융기법 면에서도 메자닌 금융(후순위 채권) 등 다각적인 재원 발굴 및 안정성 확보를 위한 방안이 도입되어야 한다. 메자닌 금융은 리스크가 큰 사업에 대한 원활한 자금공급을 위해 일정금리 외에 사업 성공 시 투자자에게 주식 관련 권리(신주인수권, 주식전환권 등)를 부여하기로 하고 무담보로 자금을 조달하는 금융기법이다. 일본의 경우 중앙·지방자치단체가 정한 특정지역에서 추진되는 민간도시재생사업에 대해 특히 조달이 어려운 중간 규모의 리스크

자금을 안정적 금리로 장기에 공급⁵⁹⁾함으로써 민간 주도의 도시재생사업 활성화를 유도하고 있다. 이를 우리나라에 적용하기 위해서는 일본과 같이 대상사업, 상환기간, 한도액 등에 대한 지원요건⁶⁰⁾을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

일본의 경우에서와 같이 메자닌 금융은 자금 운용상 주도적이면서도 안정성을 동시에 갖추고 있다는 점에서 초기에 공공 부문에서 역할을 담당하고 점차 저변을 확대해 나가는 것이 적합하다. 따라서 주택도시기금과 같은 공적 기금에서 도시재생 초기 추진단계에서의 메자닌 금융을 담당하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

<그림 6-4> 일본 메자닌 금융 지원 예시



자료 : 국토교통부 보도자료(2014.2.26.), '주택기금' 설립 한세대 맞아 '주택도시기금' 으로 개편

(4) 조세담보금융(TIF) 등 혁신적 재원조달 기법 도입을 위한 유연한 금융재정 체계의 정립

도시재생사업에 민간참여를 유도하기 위해서는 공공기반시설에 대한 선도적 투자 등 마중물 역할을 할 공공재원이 필요하다. 주택도시기금 등에 의하여 이를 위한 재원이 일부 조달된다 하더라도 한계가 있다. TIF(Tax Increment Financing) 제도는 도시정비사업에 필요한 초기 자금을 개발 이후 지역의 부동산 가치 등이 증대됨에 따라 늘어나게 될 세수를 담보로 하여 채권을 발행함으로써 공공기반시설 등 초기 소요자금을 조달하는 방법이다. 우리나라에서도 제도에 대한 논의가 없었던 것은 아니나, 국내 세제 및 지방재정 상황 등의 여건으로 도입에 대한 부정적인 견해가

59) 금융기관 대출보다 상환순위가 낮은 메자닌 형태로 금융을 제공하였다(리스크 부담).

60) 일본의 경우 상환기간은 대출 20년 이내, 사채의 취득 10년 이내 이며, 한도액은 '공공시설 등 정비비' 또는 '총사업비의 50% 중' 적은 금액으로 정하는 등 구체적인 지원요건을 마련하였다.

지배적인 것이 사실이다.

그러나 도시재생 사업이 개발 및 분양 사업에 의하여 단기적 수익성을 추구하는 기존 정비사업과 달리 장기임대수입에 의한 수익구조를 갖는 도시재생사업은 지역커뮤니티 전반이 함께 발전해야 성공할 수 있는 구조이다. 이처럼 지역의 가치를 상승시키는 것을 지향하는 도시재생 모델이라면 미래세수증가분을 담보로 재원을 확보하고자 하는 TIF 등 선진기법에 대한 보다 전향적인 검토가 필요⁶¹⁾하다.

TIF 운용을 위해서는 TIF 특별회계를 설치하여 구역 내에서 발생하는 세수증가분을 TIF회계로 귀속시키는 조치가 선행되어야 한다. TIF는 TIF 담보부 채권의 발행을 전제로 하므로 지방채의 활성화가 전제되어야 하며 장기적으로 TIF 관련 법령을 제정하거나 도시재생특별법을 개정할 필요가 있다.

또한, TIF 도입 및 운용 시에는 TIF 구역 지정의 공공목적에 대한 적합성, 쇠퇴지역 지정에 대한 명확성, 세수 전용 여부, 토지수용에 대한 정당성, 상위계획과의 정합성 등이 고려되어야 한다.

(5) 민간참여 마중물 역할 수행을 위한 공공 부문의 선도적 투자

도시재생에 대한 공공 부문의 투자는 초기 투자비용을 절감하고 사업 대상지의 접근성 혹은 매력도를 높여 줌으로써 사업의 수익성을 제고하는 효과가 있을 뿐만 아니라 공공이 참여함으로써 사업의 신뢰성을 현저히 높여주는 상징적 효과가 있다는 점에서 민간투자의 활성화를 위한 마중물 역할로서 매우 중요하다.

따라서 현재 도시재생특별법 시행에 따라 지원하고 있는 선도지역에 대해서도 기반시설 등 물리적 사업은 물론 사업 취지에 부합하는 소프트웨어 사업에 대해서도 국비를 지원하는 한편 일반지역에 대한 지원으로 확대해 나가는 것이 시급하다.

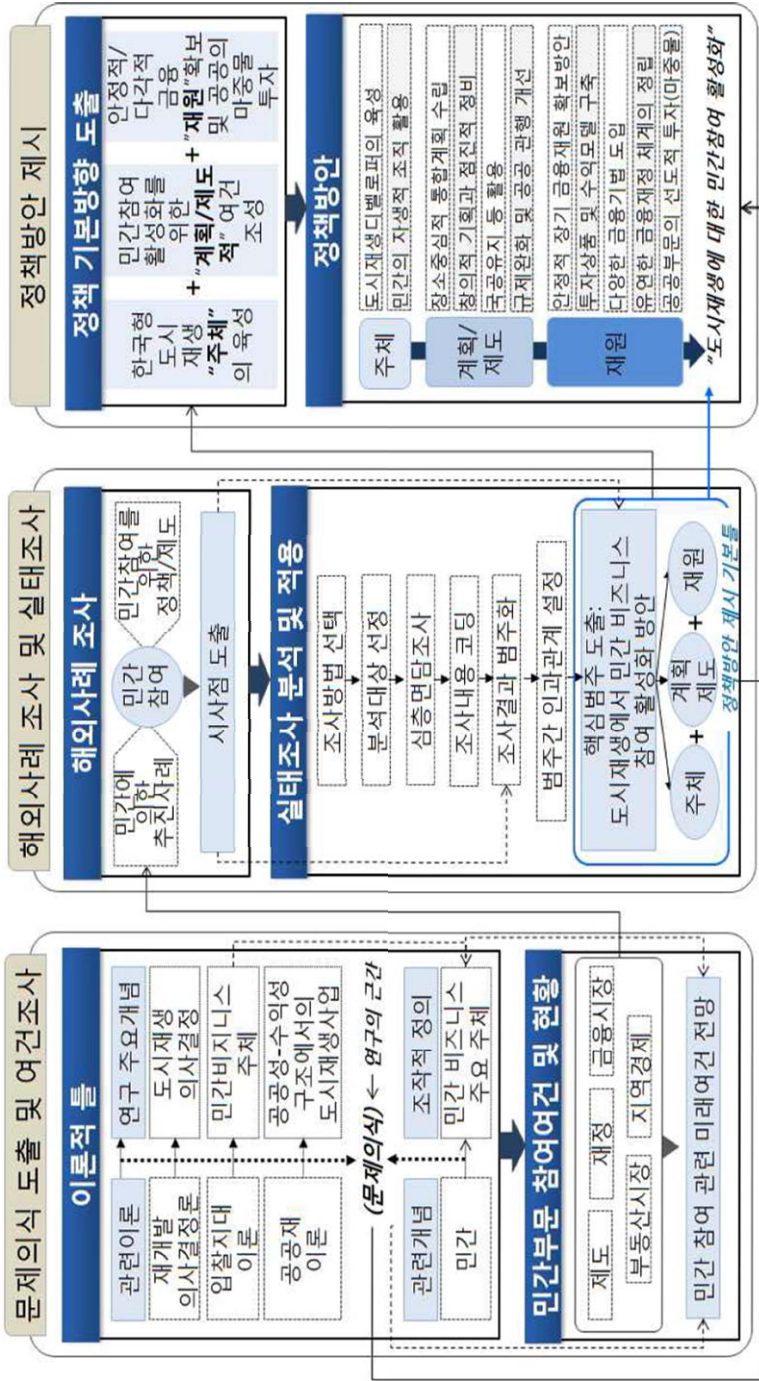
한편 공공 관점에서는 필요하나 수익성이 부족한 도시재생사업의 추진을 위하여 주택도시기금을 활용한 투자 및 용자 지원 등이 필요하다. 주택자금만을 지원해온 국민주택기금이 지원대상을 임대주택 건설자금, 주택 구입 지원에서 도시재생, 주거환경개선 등 ‘도시분야’까지 확대·지원됨으로써 공공성이 높고 지역재생효과가

61) 국토교통부, 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 pp.283-308

높다고 인정되는 도시재생사업에 대해 출자, 투융자 수요가 있을 경우, 기금을 지원할 수 있다. 또한 기금이 리츠, 융자 외에 출자, 메자닌론, 보증 등을 지원하여 민간 투자자의 위험을 낮춤으로써 민간자금의 임대주택·상가, 오피스 등에 투자를 유도하여 도심내 다양한 유형의 임대주택·상가, 오피스 공급을 촉진할 수 있도록 기금이 적극 활용될 필요가 있다.

한편 지방중소도시의 중심시가지는 지방재정에서 차지하는 비중이 크고, 도시경제에서 중요한 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 국가핵심시설, 전통시장 등에 비하여 정책지원의 대상에서는 소외되고 있다. 따라서 구도심 내 도시재생활성화지역에 대한 선도적 투자 등 다양한 지원이 보다 확대될 필요가 있다.

<그림 6-5> 정책방안 도출과정



chapter VII

결론 및 향후과제

결론 및 향후과제

7장에서는 연구를 통하여 도출된 결론 및 정책적 시사점을 서술하는 한편, 연구의 성과를 요약하고 본 연구의 한계와 함께 향후 추진되어야 할 과제를 제시하였다.

1. 연구의 결론 및 정책제언

1) 결론

도시재생은 본질적으로 공공적인 측면을 강조하고 있고 이에 따라 공공의 역할이 강화되어야 하는 것이 전제가 된다. 그러나 중앙 및 지방자치단체의 행·재정적 역량에 한계가 있는 상황에서 민간 부문의 참여가 없이는 지속가능한 도시재생이 추진될 수 없을 것이다. 특히 도시재생은 사회·경제·문화 등 측면에서의 종합적 접근이 필요하다는 점에서 자율성·다양성·창의성 등이 수반되어야 하는데 이는 민간의 자유롭고 자발적인 참여에 의하여 달성될 수 있는 가치들이다.

본 연구에서는 도시재생에서 핵심적 역할을 담당하게 될 민간 부문이 참여 활성화 방안을 도출하기 위하여 국내의 제도적·재정적·경제적 여건과 미래변화 동향을 전망하고 해외사례를 검토한 후, 향후 도시재생에서의 주요 민간 주체가 될 것으로 판단되는 디벨로퍼, 건설기업, 일반기업, 금융기관, 컨설팅 및 지역 소상공인 등의 그룹에 대한 심층면담을 실시하고 여기서 조사된 실태를 논리적으로 구조화하는 절차에 의하여 전략방안을 도출하였다.

이는 다시 지역산업연계형 도시와 도시서비스수요기반형 도시 등 두 개의 도시재생

사례지역을 선정하여 현장적용 가능성을 검증하였다. 이러한 과정을 거쳐 도출된 도시재생에서의 민간참여 활성화 전략은 크게 주제, 계획 및 제도, 자원 등 세 개의 핵심범주로 구성된다.

2) 정책제언

도시재생사업에서 민간참여의 전제조건으로 우선 건전한 민간주체가 필요한데 아직 국내에서는 장기적이고 종합적이며 지역커뮤니티 관점까지 갖출 수 있는 디벨로퍼가 부재한 상황이다. 따라서 준공공적 도시재생디벨로퍼가 시급히 육성되어야 하며 필요시 국공유지 및 공기업의 노하우 등을 활용하는 방안도 검토할 만하다. 이와 함께 BID 등의 제도를 도입하여 민간의 자생적 조직을 활용한 거버넌스적인 접근이 필요하다.

도시재생과 관련한 계획 및 제도에 대한 개선도 이루어져야 한다. 즉 계획의 제안 과정에서부터 민간을 참여시키고 장소중심적 통합계획 수립을 통하여 다양한 분야의 민간을 참여시킬 수 있는 기회를 제공해야 한다. 또한 지역자산을 활용한 창의적 기획과 소규모 점진적 정비로의 전환을 통하여 기존 상권을 유지 및 활성화하고 소규모의 자본 및 영세업자의 참여를 촉진할 필요가 있다. 이와 함께 국공유지 및 기업 보유 부동산의 활용은 기성시가지에 활력을 일으키는데 핵심적인 방안이 될 것으로 판단된다. 투자의 걸림돌이 될 수 있는 각종 규제의 완화와 함께 과도한 행정 요구 등의 관행도 반드시 개선되어야 할 것이다.

마지막으로 민간참여 활성화를 유도하기 위한 재원이 마련되어야 한다. 보험, 연기금 등 안정적인 장기금융재원을 확보하기 위하여 관련 제도를 개선하는 한편 이들 자금이 투자할 수 있는 도시재생 투자상품 및 수익모델을 구축하는 것이 선행되어야 한다. 도시재생 사업 초기의 부족한 사업성 보전 및 후속 투자 촉진을 위한 공공기반 시설 등에 대한 선도적 투자와 구도심 지역 등에 대한 공공지원은 민간투자를 촉진하는 마중물 역할을 하게 될 것이다. 이러한 재원 마련을 위해 메자닌 금융 등 다양한 금융기법을 도입하는 한편 TIF 등 혁신적 재원조달 기법 도입을 위한 유연한 금융재정 체계의 도입에 대해서도 검토해야 할 시점이다.

2. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

(1) 학술적 성과

본 연구에서는 도시재생의 이론적 토대로서 종전 재개발 의사결정 이론, 입찰지대이론, 공공재 이론을 원용하여 도시재생에서의 민간 참여 여건 및 전제 조건을 논의하기 위한 분석적 틀을 제시하였다. 이러한 시도는 향후 도시재생의 다양한 이슈에 대한 학문적 접근을 위한 단초를 제공할 것으로 기대하고 있다.

본 연구는 국내 도시경제기반형 도시재생의 개념과 모델 정립을 위한 기본 방향을 제시하고 있다. 즉 종전에 논의되던 공공성 측면과 종합적 접근, 그리고 기존 자산 활용 측면 외에도 민간 부문 자산의 가치와 지역가치의 동반 상승, 장기임대형 수익구조, 도시재생 디벨로퍼 개념, 국공유지 및 기업 보유 부동산의 활용 등은 향후 도시경제기반형 도시재생 모델의 설정에 상당부분 영향을 미칠 것으로 판단된다.

그동안 국내에 도시재생에서의 민간참여의 사례가 많지 않고 객관적 자료가 부족한 상황에서, 본 연구에서 활용한 근거이론에 의한 패러다임 모형 설정 방법은 도시재생 과정에서의 경험적 실태를 논리적 구조화함으로써 인과관계를 설명한 사례로 학문적 의미가 있을 것으로 생각된다.

(2) 정책적 성과

본 연구의 결과는 향후 도시재생에서의 민간참여 촉진을 위한 정책 개선과 방안 마련에 기여할 것으로 기대된다. 우선 범정부적으로 추진되고 있는 규제완화 차원에서 민간참여에 걸림돌이 되고 있는 입지규제 완화, 행정절차의 간소화 등을 주장하고 있다.

이와 함께 외국의 사례에서 나타난 바와 같이 도시재생 활성화지역 등을 대상으로 특구 개념을 적용한 규제완화, 세제, 금융 등에 대한 인센티브를 제공하는 방안도 제시하고 있다. 또한 국공유지 및 기업부동산을 효율적으로 활용하기 위한 관련 제도, 다각적인 재원 확충을 위한 금융 및 세제 관련 제도 등이 개선될 경우 도시재생에 대한 민간의 참여는 크게 증가될 것으로 기대된다.

2) 향후 과제

본 연구는 향후 도시재생에서의 핵심적 역할을 담당해야 하는 민간 부문의 참여를 촉진하기 위한 연구로서 종전 관련 연구가 주로 정부, 주민 주도의 도시재생에 국한되었다는 점을 감안하면 그 자체로서 큰 의미가 있다고 생각된다.

이 연구의 결과로서 향후 민간의 참여와 투자를 위하여 정책적으로 지원하고 개선해야 할 다양한 방안들이 제안되었으나 이에 대한 구체적인 실천수단을 도출하는 것은 하나하나가 별도의 연구주제로서 추진되어야 할 과제이다.

본 연구에서 제기한 재개발 의사결정이론, 입찰지대이론, 공공재 이론 등은 향후 도시재생 주체의 의사결정, 구성, 참여 양상 등과 관련하여 시사점을 줄 수 있는 이론적 기초가 될 수 있을 것이라 생각된다. 본 연구에서는 이론의 소개와 도시재생에 적합한 변형을 제시하였지만 자료와 연구역량의 한계로 인하여 이를 발전시켜서 현실에 적용하고 정책방안을 도출하는데는 이르지 못하였다. 이에 대해서도 후속 연구에서 계승·발전시켜 주기를 기대한다.

이와 함께 아직 도시경제기반형 도시재생의 개념과 모델이 정립되지 않은 상황에서 국내 사례 및 실증적 자료의 부족을 보완하기 위하여 질적 연구방법으로 접근하기는 했으나 객관적 분석이 결여된 점도 연구의 한계로서 지적될 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

- Barney G. Glaser and A. L. Strauss. 2011. 근거이론의 발견-질적 연구 전략. 이병식 · 박상욱 · 김사훈 공역. 서울: 학지사
- KB금융지주경영연구소. 2012. KB daily 지식 비타민 : 국내 상가 부동산 시장 동향. 서울 : KB금융지주경영연구소.
- 국토교통부. 2014. 2013년 연간 및 4분기 상업용 부동산 임대사례 조사. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2014. 2014년 예산 개요. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2014. 2014년도 주택종합계획. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구. 세종: 국토교통부.
- 국토교통부. 내부자료
- 국회예산정책처. 2013. 2014년도 예산안 분야별 분석. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. 2014. 2014 대한민국 재정. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. 2014. 한눈에 보는 대한민국 재정 2014. 서울: 국회예산정책처.
- 기획재정부. 2012. 민간투자사업 기본계획. 세종: 기획재정부.
- 기획재정부. 2013. 광역·지역발전특별회계 예산편성 관련 설명자료. 세종: 기획재정부.
- 김경민. 2011. 도시개발, 길을 잃다. 서울: 시공사.
- 김경환, 서승환. 2013. 도시경제. 서울: 홍문사.
- 김영천. 2011. 질적연구방법론 I: Bricoleur, 파주: 아카데미프레스.
- 김재형 외. 2000. 민간투자사업에 대한 재정지원 기준 및 절차 개선방안. 세종: 한국개발연구원.

- 김재형 외. 2006. 민간투자사업 성과의 실증분석 및 제도개선방안 연구. 세종: 한국개발연구원.
- 김제람. 2012. 창의적 지역재생의 과정 및 방법 : 선진사례 분석을 중심으로. 석사학위논문 경성대학교.
- 김진범 외. 2009. 도시재생을 위한 커뮤니티 비즈니스 방안 연구. 안양: 국토연구원. 2009-50.
- 김태경 외. 2013. 지역경제 활성화의 촉매 국공유지 활용. 수원: 경기개발연구원. 이슈&진단 124호.
- 남상우. 2010. 정비사업의 사업시행과정에서 참여주체의 역할 분석 연구. 석사학위논문 중앙대학교.
- 남진, 우명제, C. L. Ross. 2010. 도시재생사업을 위한 공공의 사업비용 조달방법 연구. 대한국토·도시계획학회지. 제45권: 47-65.
- 노희순 외. 2013. 주택시장 및 매매전환수요 변화 분석. 서울: 주택산업연구원. 2013-4 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법.
- 도시재생사업단. 2009. 도시재생 법제도 및 지원수단 개발. 세종: 국토교통부.
- 도시재생사업단. 2012. 새로운 도시재생의 구상. 파주: 한울.
- 도시재생사업단. 2013. 지역맞춤형 도시재생의 통합적 추진을 위한 도시재생의 실효성 제고 방안. 세종: 국토교통부.
- 류태창. 2013. 원도심 상업지역 활성화를 위한 정책 비교 연구. 한국지역개발학회지. 제25권, 제4호: 61-86.
- 마틴 밀스포, 양도식. 2008. 볼티모어 신드롬, 성공적 도시재생을 위한 공식. 국토 통권316호(2008년 2월): 69-79.
- 박강아. 2012. 부활하는 도시의 비결, 도시재생. 서울: 삼성경제연구소. SERI 경영노트 제154호.
- 서수정. 2014. 국유지 개발을 위한 제도개선 및 정책방안. 안양: 건축도시공간연구소. Auri Brief No100.
- 서울시립대 산학협력단. 2010. 도시재생 법제도 및 지원수단 개발. 성남: 도시재생사업단.

- 송백석. 2011. 사회적 경제모델과 한국의 사회적 기업정책, 공공사회연구. 제1권, 2호: 5-32
- 신경립, 김미영, 김정선, 신수진, 강지숙 공역. 2009. 근거이론. J.Corbin & A. Strauss 공역. 서울: 현문사
- 신경희 외. 2010. 서울시 사회적 경제 사업체 연계발전 방안. 서울: 서울연구원.
- 신명호. 2009. 한국의 '사회적 경제' 개념 정립을 위한 시론. 한국사회과학연구소. 동향과 전망 통권75호: 11-46.
- 심상달 외. 2006. 민간투자사업 적격성 평가의 위험 반영방안 연구. 서울: 한국개발연구원
- 심상욱. 2004. '도심활성화에 있어 비영리부동산개발회사의 역할에 관한 연구'. 한국지역 개발학회지 제16권, 제4호: 183-208
- 안전행정부. 2013. 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요. 서울: 안정행정부.
- 양도식. 2006. 볼티모어항구의 수변공간 재개발. 국토, 통권291호(1월호): 118~127.
- 양도식. 2007. 영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석. 서울 : 서울연구원. 2007-PR-36.
- 유재운 외. 2012. 도시개발사업 참여주체별 역할 재정립 방향 연구. 안양: 국토연구원. 2012-3.
- 유재운 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안, 안양: 국토연구원. 2013-49.
- 유재운. 1997. 도심재개발 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원. 97-8.
- 이삼수, 전재범. 2010. 외국의 중심시가지활성화를 위한 BID에 관한 연구. 한국지역개발 학회지 22권, 1호: 137~160.
- 이삼수. 2007. 일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영 체계에 관한 연구. 서울도시연구 제8권, 제2호: 19~34
- 이상대. 2014. 이슈&진단 no.152, 경기: 경기개발연구원
- 이영은. 2013. 도시재생정책의 방향 및 과제. 한국도시행정학회 2013년 동계학술세미나 발표. 2013년 2월 22일. 인천: 인천대학교
- 이운용, 김민경, 이정형. 2007. 미국의 도시재생수법으로서 BID에 관한 연구. 한국도시설 계학회 추계학술발표대회 논문집. 2007년 11월.
- 이흥일 외. 2014. 2014년 건설경기 전망. 서울: 대한건설협회

- 장원봉. 2006. 사회적 경제의 이론과 실제. 서울: 나눔의집
- 전영옥 외. 2004. 지속가능한 도시발전과 기업의 역할. 서울: 삼성경제연구원.
- 전영옥. 2004. 도시 발전과 기업의 역할. 서울: 삼성경제연구소. CEO Information 제456호.
- 조용대. 2006. 도심재생 활성화를 위한 개발금융모형 연구. 석사학위 논문, 고려대학교.
- 주관수 외. 2007. 한국의 도시재생과 공공의 역할. 대전: 주택토지연구원.
- 채중현. 2013. 지역 사회통합과 발전을 위한 협동조합의 활용 및 활성화 방안 연구. 서울: 한국행정연구원. 2013-37
- 최원규, 외. 2014. 재정여건 변화에 대응한 지방자치단체 세출예산 조정 방향. 한국지방세연구원. 2014-3
- 한국감정원. 2014. 월세가격동향조사. 대구: 한국감정원
- 한국개발연구원. 2008. 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판). 세종: 한국개발연구원
- 한국개발연구원. 2012. 민간투자를 통한 공공임대주택 공급 확대 방안 연구. 세종: 한국개발연구원
- 한국개발연구원. 2014. 부동산시장 동향분석 2014년 1/4분기. 세종: 한국개발연구원
- 한국빌딩경영협회. 2014. 2014년 1분기 오피스시장 동향보고서. 서울: 한국빌딩경영협회
- 한국사회적기업진흥원. 2012년도 사회적기업 실태조사 총괄보고서. 성남: 한국사회적기업진흥원.
- 한국특허정보원. 2013. 도시재생 기술분야 특허동향. 대전: 한국특허정보원
- 한국행정연구원. 2013. 사회적 경제 공동체 지원체계 연구. 서울: 한국행정연구원
- 한창용. 2014. 중소기업으로서 협동조합의 가능성과 정책과제. 세종: 산업연구원. 2014-346
- Carley, M., M. Chapman, A. Hastings, K. Kirk and R. Young. 2002. Urban Regeneration through Partnership: A critical appraisal. The Policy Press.

O'Sullivan A.. 2011. Urban Economics. Irwin/McGraw-Hill.

Savas, E. S.. 1983. Privatizing the public sector: How to Shrink Government. London:
Chatham House

Strauss A. and Corbin J. M.. 1990. Basis of Qualitative Research. SAGE Publications.

국토교통부. 2014. '주택기금' 설립 한세대 맞아 '주택도시기금' 으로 개편. 2월 26일
보도자료

기획재정부. 2008. 나라키움 저동빌딩(舊 남대문세무서) 준공식 개최. 7월 1일 보도자료

김경민. 2014. 미국의 전통시장 활성화책 “오래된 건물 그대로 사용”. 프레시안, 1월 8일.

김주영. 2014. 대한민국 100대 상권 어떻게 조사했나. 매일경제, 6월 16일.

최우영. 2014. 美 CSV '교과서' 토니 셰이의 '라스베이거스 프로젝트'. 머니투데이, 7월
4일.

국토교통통계누리 공식 웹사이트(<https://stat.molit.go.kr/portal/main/portalMain.do>)

도시재생종합정보체계 공식 웹사이트(www.uris.kr)

모리빌딩 공식 웹사이트(<http://www.mori.co.jp/company/press/release>)

산업연구원 공식 웹사이트(www.kiet.re.kr). 2013년 지역별 경제동향

일본 국토교통성 공식 웹사이트(<http://tochi.mlit.go.jp>)

일본 도시재생본부 워킹그룹, 2002

일본도시재생기구 공식 웹사이트(<http://www.ur-net.go.jp>)

통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

e-나라지표 홈페이지 (<http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do>)

MINTO 공식 웹사이트(www.minto.or.jp)

SUMMARY

Keywords: urban regeneration, private sector

The Special Act on the Activation and Support for Urban Regeneration, which came into effect in 2013, aims to strengthen the role of the public sector in supporting the revitalisation of dilapidated urban spaces. Behind the new act lies the consideration of issues such as the low re-settlement rate of original residents, which is thought to be caused by the profitability-driven mechanism of private-led urban regeneration, the consequent dissolution of local communities, the poor integration into local economies, monotonous landscapes, the lack of inclusive public places and the over-sensitivity to the variations of real estate economic conjuncture.

The research proposes socially, economically and culturally integrated approaches to urban regeneration, which is conceptualised differently from the previous focus on physical improvement, and intends to underline incremental approaches to the creative deployment of existing local assets. In this vein, the research suggests a framework including the planning phase, the phase of infrastructure delivery and physical works, and the maintenance phase in which various actors carry out economic activities as a way of continuous regeneration. In order to make real the way of regeneration supposed by the framework, it is necessary to un-bridle diversity, creativity, and pro-active volunteerism in the process, i.e. the virtues which have been regarded as more of the private sector than of the public sector. From this point of view, the role of the private sector

is expected to be crucial in achieving the fundamental purpose of urban regeneration.

The existing body of literature on urban regeneration in South Korea has mainly focused on the role of the public sector. Considering the financial and administrative capabilities of the central government and local governments, urban regeneration which only depends on the role of the public sector may soon face deadlock. However, facilitating the participation of the private sector should not be a threat to public interests which give the very reason for urban regeneration. With this in mind, the research investigates what conditions need to be created to promote the participation of the private sector, through what strategies, specifically focusing on “economy-based urban regeneration”, of which domestic cases are barely available and an exemplary practice has hardly been established.

First, previous research and existing theories were reviewed, followed by investigation into domestic conditions and future perspectives as to the participation of the private sector from the perspectives of public policy, financing, credit market, real estate market and local economies. Based on the study of foreign cases in which the private sector actively carries out urban regeneration, key-institutions and policies were identified and lessons were drawn in order to stimulate the role of the private sector and its participation. Also, diverse market-parties such as developer, construction company, private company, financial institution, consultancy, and small and medium-size enterprise were interviewed in depth to find their intentions and possibilities for participating in urban regeneration projects. A paradigm model, based on the grounded theory among qualitative research methodologies, was adopted as a basic framework to analyse the interview-data. Main considerations for facilitating the participation of the private sector in urban regeneration were pinpointed by categorising concepts and finding causal relationships between category-associated features. Based on the identified causal links, measures to improve the current practice were accordingly suggested.

The feasibility of the suggested measures was subsequently tested by matching them with urban regeneration cases.

The measures designed through this process involve urban regeneration agents, urban planning, institutional bases and finance. And the following possible measures were suggested: to train and facilitate urban regeneration developers; to deploy the private sector's capacities and self-helping efforts; to stimulate the private sector's participation by making 'place-focused' integrated plans; to creatively plan the creative plan how to utilize local assets; to implement projects incrementally on a smaller scale; to make use of land held by the private sector or corporations; to secure long-term and stable funding; to establish urban regeneration investment funds and business model; to design flexible financial system which enables the introduction of innovative financing mechanisms as TIF; to enable the public sector's pioneering investments to facilitate the private sector's participation; to streamline regulations; and to improve the public sector's practices. Furthermore, detailed implementation strategies were also discussed.

The research is highly relevant in the sense that it investigates and proposes measures to promote the participation of the private sector which would actively take part in urban regeneration with the government and citizens in the coming era of urban regeneration. As a result of the research, strategies are suggested to strengthen the virtuous cycle of sustainable urban regeneration in which the public sector pioneers and the private sector supports. Each strategy warrants further research to elaborate it. It is also expected to be able to conduct more empirical and comprehensive researches together with qualitative research, after the concept of "economy-based urban regeneration" has been established with more diverse practices.

부록

[부록 1] 면담조사 일지

〈면담조사 일지 1〉

면담일시	2014. 5. 28 (수) 오후 15:00
해당 민간 부문	금융(은행권)
면담자	000 수석연구원

□ 금융권 동향

- 금융권, 특히 은행은 매우 보수적
 - 수익률 보다는 리스크가 중요
 - 그동안은 대출부실을 건설사가 메꿈
- 가계대출 위주 이고 부동산 대출은 기업에 대한 신용대출과 PF 방식
- 투자기간은 아파트 PF 3-4년 미만
- 기대수익율에 전제되는 금리 수준을 보면, 대기업은 4% 초반에 금리가 나가지만 중견기업은 5~6% 수준
- 국민연금의 경우, 내부 목표 수익률은 10% 대

□ 금융권의 역할 구조

- 연기금, 보험사 등에서 SOC를 담당하고, 증권에서 비교적 리스크 있는 상품에 대한 검토 가능
- IB 개념에서 접근 필요
 - 전담 fund 구성

- opportunity fund 등을 저축은행이 담당했으나 지금은 중단
- 증권사가 어느 정도 담당할 수 있을 듯

□ 도시재생에 대한 투자 가능성 및 여건

- 연기금이 임대주택 리츠를 추진하고 있으며, 도시재생에 대한 투자도 요구 받을 듯
- 주택도시기금은 초기 자금 대출 담당
- 기타 개별사업 단위가 아닌 fund를 만들어서 가는 것은 가능
- 금융권이 참여하기 위해서는 어느 정도의 사업규모가 이루어져야 하며(작으면 수백억 크면 수천억), 안전판이 있어야 가능
- 중요한 것은 구체적 사업내용이 확정되어야 검토가 시작된다는 것임
- 기성시가지의 오피스 시장 등에 대기업이 관심을 가질 수 있으며 특색있는 신흥기업 등이 도심의 3-4층 건물에 낮은 임대료를 보고 들어올 수 있음
- 문화관련 기업, IT 업체 등, 아파트형 공장 입지도 가능
- 임대수익구조로 가는 것은 필요하지만, flow로 판단하려고 하지 않는 경향

〈면담조사 일지 2〉

면담일시	2014. 5. 30(금) 오후 16:00
해당 민간 부문	금융
면담자	000 부장

□ 과거 개발의 경험

- 비용의 절반 이상이 토지부분인 상황에서 이익을 누가 가져가느냐의 문제
- 지주공동사업으로 추진된 용산개발에서 KORAIL이 토지비와 함께 개발이익도 가져가겠다는게 문제
- 토지비가 13-14조 가량되는 서부이촌동의 보상비 부담도 결정적

□ 투자여건

- 기반시설의 경우, 낮은 수익률로도 투자할 수 있지만 개발사업의 경우 불확실성이 큼
 - 정부 지자체의 신용이 들어가면 SOC 투자와 같이 30년 기간도 가능하지만 그렇지 않으면 7~10년
- 안정성, 수익성과 함께 용적을 인센티브 필요
- 임대주택 리츠 사업등을 pilot project로 시도
- 도시기반시설의 경우 요금에 대한 저항이 있기 때문에 cash flow가 가능한가에 대한 의구심
 - 임대주택, 도시기반시설의 요금이 내려가려면 토지가 보다 싸게 조달되어야 함
 - 국공유지가 아니면 방법이 없음
- 현 상황에서는 임대수입, 특히 임대주택 시장 쪽에서 투자처를 찾을 수밖에 없음
 - 동작 8 도시환경정비사업 추진중
 - 오피스텔 매입 후 임대하는 사업도 추진
 - 오피스의 경우, capital gain 빼고 6.5~7% 정도 기대
 - 주택도 유사
 - 토지가격이 문제
 - 연기금, 공제회, 보험사 등이 임대주택 리츠 등에 관심 있을 것
- 지방은 투자대상으로 보기에 한계
 - 부산, 대구만해도 임대료 인상이 거의 없음
 - 리테일은 지방 투자 가능

□ 소프트한 투자

- 도시재생의 소프트한 부분은 정책금융공사의 벤처 seed money 등이 마중물 역할을 해야할 것
- 문화산업은 리스크 프리미엄 필요
 - 문화공연시설은 누가 임차를 할 것인가?가 마땅치 않음

- 을지로 파인 에브뉴의 갤러리 공간도 비어 있는 상태
- 홍대앞 연남동 낡은 주택을 매입하여 베이커리 등을 저리 장기임대 구조로 운영
- 문화산업에 투자하는 창업투자 등 관심

□ 제안사항

- 국공유지, 유흥지의 활용 필요
- 기부채납한 공개공지 등 버려지는 부분이 많음
- 이를 활용하여 생산적인 것으로 만드는 노력 필요
- kiosk 등 상업 활동할 수 있도록 제도개선 필요
- 기업 보유 자산 등 기존 자산을 활용하는 방안 필요
- 장부가가 낮은 자산을 가진 기업이 용도 바뀌서 장기적 cash flow를 만드는 사업
- KT 전신전화국 자산의 재활용
- 하나은행 KD Living(하나은행의 점포를 바뀌서 임대주택사업, 임차인에게 원스톱 서비스
- 지방에서 부동산이 많은 기업들의 경우 지자체에서 용도변경만 되면 가능할 것

〈면담조사 일지 3〉

면담일시	2014. 6. 13(금) 오전 10:00
해당 민간 부문	금융(은행권)
면담자	000부장(00은행)

□ 도시재생 참여 가능성

- 도시재생은 다양한 사업범위를 포함하며, 사업기간은 장기라고 봤을 때 은행이 보통 3~5년 단기사업 위주지만 현재 SOC 등으로 사업영역 넓히는 중이며, 기간만으로 참여 안한다고 판단할 수 없음
- 원금상환과 사업기간 중 이자 부분이 깔끔하게 보증될 것인가가 관건. 즉 완성도

있는 포트폴리오가 중요

- 신축만이 아니라, 성미산 사례처럼 기존 자산의 부가가치를 높이고 운영 (operating)단계까지도 포함하는 사업에 대해 항상 열려있으며 사업규모가 작더라도 참여 가능
- 일본의 경우 부동산 개발업체가 거대자본으로 사업초기 완충역할을 하면서 장기간 사업을 끌고갈 수 있게 하는데 우리나라에는 디벨로퍼가 미진
- 만약 LH 등의 공공섹터가 보증한다면 금융참여 가능할 수 있으나, 금융기관과 공기업이 생각하는 포트폴리오의 실현성, 완성도, 기준이 서로 다른 문제가 있음
- 지금 은행권은 오히려 분양사업 우려하며, 기존에도 선호도보다는 시공사 보증이 있어 참여하였으며, 이제는 패러다임의 전환시기로 설사 시장경기가 좋아지더라도 다시 분양사업에 뛰어들 것이라 생각되지 않음
- 기존 시공사의 보증을 현재는 금융/디벨로퍼가 떠안는 상황
- 30년 정도의 장기상품이 가능할 수 있는 것은 100원의 자본(equity 30~40%, debt 60~70%)일 때 refinancing issue가 있으므로 가능성 있음(예: 5년 단위의 refinancing)
- 도시재생사업은 기존의 단기분양사업과 장기의 SOC 사업의 중간적 성격이라고 생각됨
- 기대수익률은 risk와 연동되며, 굳이 수익률 따진다면 5~6% 정도이나 더 높은 수익률이라도 risk가 크면 불가능

□ 기업의 보유 부동산자산의 운용

- 하나은행의 보유자산인 과거 지점 건물의 활용에 대해 현재 검토를 추진하고 있으나 은행법 등 관련법률상의 규제가 있어 금융업이 본질인 기업으로서 부동산으로 자산가치를 높이는 것에 한계 있음
- 결국 처분, 취득 등 당순행위가 주를 이루며 리모델링이나 증축은 고민 중
- 지역커뮤니티와의 연계.활용의 경우, 비록 전국적으로 분포하고 있더라도 금융권 자산의 규모적 한계(보통 토지 300평)가 있어 기업권 자산의 활용이 더 바람직할

것으로 판단됨

□ 제도적 개선사항

○ 국공유지 활용 관련 규제에 대한 발상전환 필요

- 개발할 수 있는 땅인 일반지의 경우 개발시 1% 이상의 임대료(?) 받도록 되어 있으나, 민간사업의 경우 처음에는 받지 않다가 나중에 더 받는 등 profit sharing 기법도 필요할 수 있으나 사업성격에 따른 선별적 기법 활용이 아예 불가능
- 사업은 needs가 있어야 하나, 공무원들에게 국공유지 활용은 잘되면 본전, 못되면 불찰이 되어 버리므로 전혀 추진에 대한 인센티브 없음. 실패에 대한 보장 안된다면 어려움
- 실무적 전문성이 떨어지므로 민간의 사업계획을 검토할 능력이 부족하고 오히려 사기 당하는 것 같다는 느낌에 진행이 안 됨. 2009년 행안부에서 연수를 1차례 진행했으나 이것으로는 턱없이 부족

○ 경남도와 추진했던 임대주택 사업 관련

- 지자체가 활용할 수 있는 일반자산은 보통 쓸모없는 땅
- 행정재산의 경우 현재 행정용도로 쓰이고 있는 곳 이외 잠재력이 있는 곳은 용도변경해두면 좋으나 규제푸는 것에 대한 색안경을 끼고 있어(기업이 자신들의 이익만 추구한다는 인식) 불가능. 문화 자체가 바뀌어야 함

○ 기업자산의 활용시 인허가 이슈가 크며 특혜시비 논란이 있어 쉽지 않음

- 결국 기업의 현물, 공공을 연계하는 제3섹터를 통한 개발 바람직

○ 공공자산은 분양 바람직하지 않고, 공공이 소유한 채 시장부침에 따라 원급을 조절해야하나 현재는 분양 틀로 민간으로 shift 되는 상황이라 우려가 큼

- 현재 shift 주택도 5년뒤 분양이라면 이건 임대사업이 아님. nonsense
- 정부가 땅은 소유한채 민간에게 아예 운영을 맡기는 것이 바람직

○ 공공과 실무 차원의 관심주체들이 모여 담론을 통한 상품.모델 개발이 필요

- 실제 투자 · 대출 담당자들은 financing만 관여할 뿐 금융의 역할에 대한 고민 안함

- 지속적인 논의를 통해 현실이 반영될 필요
- 사업주체(인프라)의 성숙이 시급함
- 현재 SI 분야에 대형사업의 매니저 할 수 있는 자 없어, 일본 대형부동산처럼 프로젝트 매니저, 오거나이즈(organize)할 수 있는 주체 필요

□ 관련자료 확보

- 현재 금융여건이 도시재생을 받아들일 수 있는지 등을 보기 위해 부동산자금의 규모를 따로 뽑아보는 것은 의미 없음. 왜냐하면 용도별로 정해진 것이 아니며, 여러 가지 자금들이 전체 풀(pool)에서 한 번 섞이기 때문에 단기자금이 바로 전환되는 것 아님

〈면담조사 일지 4〉

면담일시	2014. 6. 20 (금) 오전 10:00
해당 민간 부문	금융(지역금융기관)
면담자	000주임(00금고)

□ 새마을금고 중앙회의 현황

- 새마을금고는 기존의 은행과 그 구조가 다름
- 새마을금고는 기업이 아닌 협동조합이며 신탁과 가장 유사한 형태를 가지고 있음
- 새마을금고 중앙회는 새마을금고의 본사가 아니라 각 지역에 있는 개별의 새마을금고 법인이 그들이 할 수 없는 일들을 하기위해 만들어짐
- 새마을금고 중앙회는 각 지역의 새마을금고에서 여유분의 돈을 모아 투자를 하고 있음
- 현재 새마을금고 중앙회에서는 약 4조 정도의 자산을 가지고 있음
- 새마을금고 중앙회는 현재 PF사업 등 투자의 업무를 시작한지 7년 정도 되었으며 금융업계에서는 투자는 후발주자라고 볼 수 있음
- PF사업의 경우 5%정도의 금리를 생각하고 있으며 SOC는 4%정도로 보고 있고

SOC가 아니면 투자기간은 10년 이하로 보고 있음

- SOC의 경우 소위 1군 시행사라고 하는 높은 신뢰도와 인지도를 가진 시행사의 경우 주로 투자하고 있으며 지역건설업체라도 신뢰도가 높다면 투자가능
- 현재 새마을금고 중앙회에서 강서, 수유리 건물을 소유하고 있으며 도시형 생활주택으로 개발을 생각하고 있음

□ 도시재생에 대한 지속적인 참여 의사

- 장기간의 투자는 개별금고에서는 되지 않을 것이나 도시재생 사업을 진행하는 지역의 금고들이 모여서 공동사업을 한다면 가능
 - 단, 출자배당이 있기 때문에 개별 금리는 높을 것으로 보임
- 도시재생의 작은 사업들의 경우, 사업지역의 새마을금고에 오랫동안 그 지역에 살고 있는 사람들이 많기 때문에 그 사업의 가능성 여부는 그 지역 새마을금고가 잘 판단할 것으로 보이며 그 여부에 따라 투자할 수 있다고 보임
- 도시재생 사업에서의 역할로 새마을금고의 구조상 시금고와 잘 맞아 시금고의 역할을 수행할 수도 있지만 시금고의 요건이 까다로워 어려움

〈면담조사 일지 5〉

면담일시	2014. 6.13(금) 14:30
해당 민간 부문	금융(보험사)
면담자	000수석

□ 기업의 업무 현황

- 주로 CBD, KBD, GBD 에 위치한 오피스 대상 임대사업 위주, 지방에는 대형마트나 백화점 등 신용도 높은 우량고객 상대
- 아파트개발 등을 제외하고는 부동산 매입하여 사업하는 것보다 대체투자(REITs, 펀드)를 선호
- 오피스 기준, 10년 상품의 경우 수익률 6% (ROE 기준, 8% equity 기준), 올해는

5~7% (연기금, 공제회는 8% 정도)

- 수익률은 더 낮아도 되지만, risk 하향 선호

○ 임대주택리츠 사업은 수익성은 높지 않지만 안정성이 보장되는 사업이므로 참여하게 되었음

- 만기 10년시 안 팔리면 LH가 매입하므로 안정성 높음

□ 기업의 보유부동산 활용 관련

○ 지방 구도심에 대부분 위치한 예전 사옥건물(부동산자산)의 활용방향에 대해 몇 년 전 고민이 컸음

- 도심재생 차원에서의 장기적인 투자 등은 어렵다고 판단. 지역이 회생된다는 보장이 없고, 영향을 미치기에는 건물 하나는 부족

- 만약 지역경기가 활발하다면 리모델링을 통해 보유부동산의 활용 고려할 수 있으며 이때 공공의 투자보강 필요하다고 생각됨

□ 제도적 개선사항

○ 투자여건 조성 필요

〈면담조사 일지 6〉

면담일시	2014. 6. 11 (수) 16:00
해당 민간 부문	금융(보험)
면담자	000(파트장, 00손해보험)

□ 동향 및 여건

○ 주로 채권투자

○ 채권 이외에 대체투자 상품으로 주로 SOC사업, BTL 방식의 학교 기숙사 및 군대 관사, 노인복지 시설 등, 민간발전소 사업, 친환경에너지사업, 오피스 사업 등에 참여

- 완전한 민간 SOC에 투자하는 경우는 시행자의 신용이 높은 경우이며 주로 대기업이 시행사로 있는 발전소 시설, 오피스 시설이 주를 이루고 있음
- 주로 민투법에 근거하여 사업에 참여
- 최근 주택도시기금을 활용한 임대주택 리츠 참여를 위하여 협약식 체결, 하반기부터 시범사업 추진 예정, LH의 경우 부채율을 떨어트리기 위하여 자체적으로 채권 발행이 어려워 SPC를 설립하고 대출을 받아 추진, 선순위로 들어가고 대주보가 후순위로 들어옴에 따라 사업 리스크가 줄어들어 기존 개발사업 대비 낮은 수익률(4% 초반)에도 투자하게 됨
- 임대주택의 경우 수요가 있기에 건설기간 3년, 운영기간 7년 정도의 투자회수기간 유지 가능

□ 도시재생 참여가능성

- 현재 보험사에서는 1~2년 정도의 예금, 적금을 주요 상품으로 하는 은행과 달리 30년 정도의 기간을 가진 상품을 판매하기 때문에 재개발·재건축과 같은 사업 보다는 도로, 터널, 학교와 같은 SOC와 같은 10년 이상 되는 장기 사업을 선호함
- 현재 금리가 매우 낮아 국채 투자 비율이 낮아지는 상황으로 대체투자 부문으로 투자하기 위한 자금이 많음. 많은 보험사들이 대체상품 개발에 노력 중으로 도시재생사업에 투자 시스템이 잘 구축된다면 보험사들은 관심을 보일 것임
- 금융 회사들이 가장 중요하게 생각하는 부분은 원금 보장이며 리스크나 스프레드에 따라 사업을 평가하고 있음
- 사업 추진에서 운영·관리까지의 주체로서 참여는 어려움. SPC로 출자 시 보험헌법에 의해 15%이상 출자가 불가능. 펀드로서 참여만 가능

□ 적정투자기간 및 수익률

- 현재 금융시장의 동향으로 볼 때, 보험사에서는 4% 초반의 금리가 보장되고 공공의 백업이 보장되는 리츠 사업에 관심이 있으며 도시재생사업도 이에 준한다

면 관심이 있음

- 투자회수기간은 일반적으로 10년, 짧으면 5년 이내 선호하지 않음, 20년~30년 정도의 기간을 가지는 사업도 많이 추진중(BTL 사업)

□ 정책에 대한 요구사항

- 민간을 유도할 수 있는 적절한 투자 구조를 만들어야 함
 - 사업의 어느 시점에서 금융이 투입되느냐에 따라서 리스크와 스프레드를 달리 보고 있으므로 이를 고려하여 투자구조를 만들어야 함
 - 미국이나 일본의 경우 임대사업의 투자 구조가 매우 잘되어있어 이를 참고하여 투자 구조를 만들어 간다면 좋을 것으로 보임
 - 리스크를 줄여줄 수 있는 대한주택기금이나 신용보증기금을 잘 활용한다면 민간의 참여를 유도하기 좋을 것으로 보임

〈면담조사 일지 7〉

면담일시	2014. 5. 30(금) 오후 14:00
해당 민간 부문	기업(시행사)
면담자	000 팀장

□ 과거 개발사업 과정에서 민간 부문의 어려움

- 용산개발의 경우, 이촌동 사유지와 정비창의 개발 등 완전히 이질적인 것을 묶어 놓은 것이 잘못
 - 계획을 통합할 필요는 있으나 수용이 안되는 분위기에서 다른 사업방식을 함께 추진하는 것은 불가능
 - 또한 프로젝트의 주인이 없이 목적이 다른 여러 주체가 모일 경우 의사결정에 한계
 - KORAIL이 빠졌으면 좋았을 뻔했음
 - 용산개발의 문제는 규모의 문제라기보다는 공공과 민간의 충돌이 근본 원인임

□ 개발 동향 및 여건

- 금융을 동반한 기존 물건의 리뉴얼 관심
- 사용권 확보(여의도 IFC 사례)
- 운영수입을 전제로 한 투자 상품, 단 검증된 상품, 신용보강 되어야 가능
 - 원룸 운영, 임대아파트 등
- 자산운용사, 증권사 등 투자자금 → 운영수입 선호
 - 수익모델 표준화, 데이터 검증 등이 수반되어야 함
- 오피스에 치중, 상업시설에 대한 투자는 예측 불가능 등의 이유로 사례를 찾기 어려움
 - 오피스가 안정적이고 예측이 가능
 - 리테일은 분양 보다는 투자자가 직접 운영할 목적으로 개발
- 리뉴얼이든 신규 개발이든 소유권이 관건
 - 땅을 사서 하는 사업은 너무 힘들
- 국유지 신탁 등 사용권을 목적으로 하는 개발 관심
 - 남대문 세무서
- 인프라 개발이 아니기 때문에 10년 이상 상환의 투자는 곤란
- 지방은 예측이 안됨
 - 검증된 데이터가 없음
 - 임대 주택이 가능할 것이며 업무, 상업, 주거 등도 국공유지라면 가능
- 지구단위계획 수립후 용적율 인센티브 등을 부여하면 가능
- 오피스 상품의 경우 8% 수익 기대
 - 물류와 같이 불확실성이 큰 경우는 12-15% 수준

□ 건의사항

- 재생도 좋지만 소멸에 의한 순환도 필요
 - 무조건적인 저밀, 쾌적 보다는 우리 실정에 맞는 밀도 필요
- 기존 시설의 경우, 보전가치가 있는 시설인가를 생각해야 함

- 공공의 역할을 반드시 인프라 투자에서만 찾을 게 아니라 지역문화와 연계하여 참신한 기획을 하는 것이 더욱 효과적일 수도 있음

〈면담조사 일지 8〉

면담일시	2014. 6. 11(수) 오후 14:00
해당 민간 부문	기업(일반기업)
면담자	000과장

□ 기업의 성격 및 현황

- KT에서 보유자산 활용을 목적으로 100% 출자하여 2010년 설립
 - 전국에 보유하고 있는 496개소, 140만평을 대상
 - 과거 통신서비스 목적으로 사용되던 자산들이 LTE 광역망 등의 보급으로 일부 시설들이 유헴 자산화 되고 유지비용이 초래되어 개발 필요성 증대
- 개발 · 투자/건설관리, 자산운영, 유동화 업무
 - 자산관리의 과정을 종합적으로 담당하기 위한 기업 형태로는 국내에서는 유일하나 (현재 몇몇 그룹이 추진중) 일본의 경우 30개 이상의 회사가 있음 (예: NTT Facility)
- 유헴자산을 활용하여 지역사회에 공헌하는 등 사회적 기여도 고려하고 있으나 기본적으로 부동산 가치상승을 추구하는 점에서는 여타 민간기업과 동일

□ 사업추진 여건 및 실태

- 토지취득의 어려움을 겪지 않아도 되어 상대적으로 사업 진행이 용이
- 임대수익 등을 부동산에 재투자하게 되어 있는데, 보유부동산이 요지에만 있는 것이 아니어서 수익자산으로 전환하는데 어려움
- 사업의 영역은 주거, 업무, 판매, 산업, 숙박, 복합시설 등 다양
 - 시공을 제외한 모든 영역을 망라
 - 대상지역은 당분간 수도권 지역과 지방 대도시에 한정될 것으로 보이나, 주택

부문은 일부 중소도시에서도 사업이 가능

○ 신축비용 보다 저렴할 경우 리모델링도 관심

- 노원구 노원빌딩, 방배동 서울빌딩 증축사업 등 사례

○ 자회사 KD Living을 통하여 소형임대주택 건설과 임대주택관리업 운영

- 일본 다이와 House Living

□ 도시재생과의 접목 가능성

○ KT 내부에 스마트시티 조성 팀이 구성되어 도시기반건설에 참여하고 사업권을 확보하는 전략을 세울 수 있는 것처럼 쇠퇴지역을 부흥시켜 기업 고유의 서비스를 접목시키는 전략적 차원의 투자도 생각해 볼 수 있을 것 (구체적 사업모델이 있어야 할 것)

- 평창, 해외 등에서 개발과 비즈니스를 연계시키는 접근과 유사한 맥락

○ 주민들이 필요로 하는 시설에 대한 콘텐츠를 개발하고, 공공시설을 집중시켜 관리하는 등 노력 필요

○ 기대수익율은 6% 수준, 도심의 핵심 자산일 경우 7~8%

○ 부동산 침체기를 맞아, 6~7% 대의 수익률을 추구하기 보다는 기존 업역을 고수하려는 경향이 강하기 때문에 대기업 등에서도 호텔 등을 직접 개발하기 보다는 임대하는 사례 발생

□ 제안사항

○ 통신시설에 대한 용도변경 등 각종 규제사항에 대한 완화 조치 필요

○ 인허가 과정의 단축과 함께, 정부의 추가적 시설 요구와 같은 관행은 지양되어야 함

〈면담조사 일지 9〉

면담일시	2014. 6. 2 (월) 오전 10:30
해당 민간 부문	기업(일반기업)
면담자	000팀장

□ 네이버 본사의 분당 이전 및 연수원의 춘천 건립 동기

○ 2000년 네이버와 한게임이 합병을 하였고, 당시 네이버와 한게임 모두 수익을 내고 회사가 급격히 커져가는 초기단계에 있었음. 조그만 사무실로 시작해서 사람이 늘어남에 따라 확장에 확장을 하면서 이사로 자주 다녔고, 2002년에는 마침내 스타타워(지금의 GFC)에 뿔뿔이 흩어져있는 직원들을 한데 모을 수 있었음. 같이 있으니 당연 커뮤니케이션이 좋았고, 스타타워로 갔을 때부터 고민을 한 것으로 기억됨

- 앞으로 예상되는 회사의 성장성을 봤을 때 스타타워에서 나가는 임대비용(보증금만 200억이 넘었고 월 임대료도 상당히 높았음. 사옥을 가지고 있는 게 유리하다고 생각했었고, 그때부터 땅 찾기 시작함

○ 그 와중에 지금의 정자동에 있는 땅을 찾게 되었고, 이 땅은 도청 이전 예정지였으나 광고에 이미 부지가 마련되어 있어서 용도가 없게 되었고, 우리가 사용하고 있는 부분만 잘라서 경기도에서 벤처기업집적시설로 지정해 놓음

○ 즉, 서울과 멀지 않음. 땅값이 비교적 저렴(국가에서 매각하는 것으로 감정평가 금액이 평당 1700만원 정도로 상대적으로 저렴), 경부고속도로 옆에 있어서 브랜딩효과도 있었고, 직원들을 한데 모을 수 있는 충분한 땅이 있었음(건폐율 80%, 용적율 1000%로 효율적인 땅)

○ 춘천은 이전이 아니라, 2003년으로 기억되는데 연수원이 꼭 필요해서는 아니고 연수원 부지를 미리 마련해 두고 필요하면 바로 연수원을 만들려고 했음. 당시 김진선 강원도지사과 김범수 공동대표이사가 MOU를 체결했었는데 NHN연구소를 강원도 춘천으로 이전하는 것이었음. 2011년도에 IDC가 춘천으로 자리잡기로 의사결정 됨에 따라 춘천에 IDC를 설립하게 된 이유(친환경 지역, 평균온도가 낮아서 에너지효율이 좋고, 지진발생이 적은지역에다 전력 여유도 충분하며, 통신선도 모두 확보된 지역 등등)는 외부에 알려진 대로임

□ 현재지역(성남, 춘천 등)과의 연계 · 협력을 위한 활동

○ 성남시와는 그린팩토리 부지를 매입할 때 MOU 체결한 것이 있고, 춘천시와는

연구소 이전을 위한 MOU도 체결한 바가 있음

- 지역사회 공헌의 경우, 춘천에는 큰 규모의 사회공헌을 하고 있는 것은 없는 것으로 알고 있음
- 다만 건축프로젝트 수행하면서 인근 주민들을 위해 상수도 깔아주고(1억), 도로 넓혀주고(2억), 수해났을 때 인근 주민들에게는 긴급복구 장비를 투입(1천만)해 줬음. 연말에는 불우이웃 돕기 성금(1천만)을 내고, 저소득층 소화기 지급(4백만)이나 노인세대 선풍기 지원(4백만) 등의 단일 건들은 있음

〈면담조사 일지 10〉

면담일시	2014. 6. 3(화) 14:00
해당 민간 부문	기업(시공사)
면담자	000수석연구원

□ 기업의 업무 현황

- 삼성생명은 직접 자금을 투자하여 A급 오피스 임대사업을 하고 있으며, 주요 대상지역은 종로도심, 여의도, 강남 지역으로, 지방에 대해서는 전혀 관심 없음
- 리테일, 호텔은 리스크가 커서 대상이 되기 어려우며, 명동 같은 경우 호텔을 짓고 싶어도 소유주들이 노령층으로 토지매매로 인한 단기수입보다 지속적인 임대수입을 원하여 토지를 팔고 싶어하지 않음
- 삼성물산은 지분투자하지 않으며, 디벨로퍼로서 기획부터 운영까지 장기적인 수익모델을 만들어 개발하려는 태도는 현재 없음
- 건설사는 마치 제조업과 같이 건물을 만들어내는 자에 가까움
- 높은 토지매입비로 기존 방식의 부동산개발은 어렵고, 사공이익 얻으려 건설사가 개발하기는 어려운 상황으로 해외쪽으로 눈을 돌리고 있으나 쉽지 않음
- 한국처럼 수용가능, 급속한 도시화 진행, 중산층의 개인투자가 되는 나라는 거의 없고 그나마 베트남이 유사함. 롯데가 베트남에서 마트, 백화점 등을 묶어 개발하고

있음

- 사우디아라비아도 정부가 투자하는 임대주택사업이라 이익이 적음
- 그나마 발전소, 공장건설 등이 가능한 사업이나 오래 지속될 사업영역은 아님
- 삼성은 기업으로서의 사회적 환원이나 지역공헌에 대한 마인드는 적고 주로 일시적인 물질적 후원 방식을 택하고 있음
- 삼성그룹이 소유하고 있던 도심내 부동산자산은 IMF 때 다 판 상황이며, 외곽지역은 제조를 위한 공장을 지을 토지를 물색하는 것
- 회사운용차원에서 사옥, 부지확보는 필요할 때만 함. 우리나라 외의 경우 삼성생명에서 건물 사고, 삼성건설에서 지음
- 기본적으로 매우 보수적이며, IMF 이후 PF 사업의 실패 등으로 더욱 보수적인 상황

□ 도시재생사업 참여 가능성

- 지역이라면 중소건설사가 관심은 있을 것으로 예상되나, 금융사가 보수적이라면 자본을 마련하기 어려워 사업이 될 수 없다
- 삼성그룹 차원에서 특정 지역 전체를 보고 종합적인 계획을 세우는 것은, 계열사끼리 협력이 전혀 될 수 없는 상황
- 1인 가구 오피스텔의 경우 집중하려고 하였으나, 수요분석 결과 1인가구의 대부분이 60대 이상 고령층으로 점차 수요가 늘지는 않을 것으로 예상되어 접었음
- 지방의 도심의 경우 결국 문화예술, IT 벤처 등의 용도가 들어올 수 있는데 이는 주거기능이 함께 들어와 사람이 살 수 있도록 해야 함. 이를 위해 현재 상가라 주거, 예술인 작업장이 들어가지 못하는 법을 고쳐 주거와 상가기능이 혼합될 수 있도록 하여 하나씩 개발되며, 이후 난개발을 막는 방안을 마련하는 방향이 가능성 있음

〈면담조사 일지 11〉

면담일시	2014. 5. 30 (금) 14:00
해당 민간 부문	기업(시행사)
면담자	000(팀장)

☐ 현재 진행 중인 용산역세권 개발 관련

- '13년 10월 사업 중단, 현재 코레일과 소송 중
- 토지의 성격이 상이한 두 개의 대상지(전철정비장, 서부이촌동)를 하나의 개발방식으로 묶어놓은 것이 가장 큰 문제
 - 각각의 토지에 적합한 사업법을 적용하여 추진해야 했음
 - 계획적 통합은 하되, 사업적 통합은 하지 않았어야 함
- 사업 주체가 불분명
 - 주주가 많아 의사결정이 어려움
 - 코레일, 즉 공공은 제3섹터 방식으로 토지를 제공하고 사업추진은 경험이 많은 민간에 일임했다면 추진이 용이했을 것
- 공공성과 수익성을 동시에 만족하는 것은 어려움
 - 민관합동의 경우 목적이 분명해야 함
- 정책적 지원이 이루어진다면 사업은 다시 정상적으로 추진 가능
 - 정비장 부지와 서부이촌동 부지는 분리하여 개별 추진하고, 지구단위계획 등을 통해 계획적으로 연계·통합되도록 조정하는 것이 필요

☐ 도시재생사업의 참여 가능성

- 도시재생사업에 참여 필요성은 느끼지만, 재개발·재건축 이외의 도시재생사업이라고 할 수 있는 사례가 없어 참여 가능성의 판단이 어려움
- 민간회사는 이익이 수반되지 않는다면 참여 불가능

☐ 최근 부동산 동향에 따른 디벨로퍼의 대응

- 기존에는 건설사의 투자파트 및 전문 시행가가 디벨로퍼 시장을 주도하였으나, 최근 많은 시행사가 없어짐
 - 최근 신규개발 시장은 거의 없고, 리모델링 등의 기존 건물 재활용하는 형태의 오피스 시장에 일부 사업추진
 - 그러나 사업성 담보가 거의 어려워 IFC 사례와 같이 저렴한 비용에 사용권을 주는 등 토지매입에 대한 재무적 부담이 경감되지 않은 경우 추진이 어려움
 - 사업주체가 토지를 매입하여 사업을 추진하는 형태는 거의 없음
 - 시중에 투자처를 찾는 금융자금은 많으나 과거처럼 개발사업에 투자하면서 분양 등에 따라 회수하는 사업에 대한 투자는 거의 없으며, 안정적 운영수익을 얻을 수 있는 모델을 요구
 - 원룸, 호텔 등 안정적 운영수익을 얻을 수 있는 상품 개발 필요
 - 운영수익 모델이 표준화되고, 데이터의 검증이 되어야 함
 - 지금까지는 오피스 시장이 운영수익 모델로 개발됨
 - 분양형태가 아닌 임대운영수익모델의 개발에 대한 필요성 절실, 공감대 형성
-
- 기존 자산 활용 관련
 - 기존 건물의 활용과 관련하여 사업 이후 소유권 문제가 중요
 - 기존 건물 활용은 수익성으로 판단하여 정비할 것인지 신축할 것인지 판단
 - 참여를 위한 필요사항
 - 토지 매입 부담 경감 인센티브 필요
 - 공공이 국공유지를 저렴하게 임대하는 등의 방식을 통해 토지를 공급하는 경우 사업 추진 가능성 높아짐
 - 국유지 신탁방식 사례 : 남대문 세무서 개발 사례
 - 연기금, 주택도시기금의 투자가 있으면 사업 가능성 증대
 - 밀도규제 완화 필요
 - 장기투자상품의 발굴 · 개발이 필요

☐ 적정 투자 회수기간 및 수익률

- 10년 이내가 적정
- 10년 이상, 30년 정도의 투자 회수는 SOC 사업이 아닌 이상 어려움
- 오피스의 경우 8%, 재개발사업의 경우 10% 이상 검토 필요

☐ 지방도시 재생사업 관련

- 원론적으로는 지방도시에서의 사업 추진은 가능하지만, 지방도시의 경우 경제성 예측이 어려우며 사례도 적음
 - 기본적으로 수도권에 비해 수요가 적어 수익성 담보가 어려움
- 임대주거 수요는 일부 있을 듯, 그 수요를 만족할 수 있는 창의적인 개발(디자인 등)이 가능한 경우 시장성 있을 듯
- 별교 보성여관 사례, 기획력이 중요

☐ 기타

- 필요한 경우 재개발 방식을 활용한 재생도 필요
 - 극히 열악한 경우 등
- 민간 임대시장의 붕괴를 초래한 보증자리 주택, 행복주택 등과 공공임대 주택 정책을 합리적으로 조정할 필요가 있음

〈면담조사 일지 12〉

면담일시	2014. 6. 3(월) 14:00
해당 민간 부문	기업(시공사)
면담자	000(차장)

☐ 도시재생특별법 관련

- 법 제정은 알고 있으나 구체적인 사항은 아직 잘 알지 못함

□ 최근 추진현황

- 주택, 용산역세권 개발 사업 관련 참여
- 현재는 주택재개발, 주택재건축 사업에 주력 중, 인천 송도 도시개발사업 일부 참여
- 삼성물산의 경우 리스크가 큰 사업에 대한 참여에 대한 부문은 미온적이고, 주로 토지매입이 필요 없는 사업에 참여
- 지주공동사업에 참여
- 주로 1,000억 원 이상의 사업에 주로 참여
- 거의 대부분 시공으로 참여

□ 부동산 경기 악화에 따른 대응

- 리모델링 시장 참여 가능성 타진 중
- 장기적으로는 장기임대·운영형 사업모델의 필요에 대한 공감대는 있으나 구체적인 방안에 대한 부문은 아직 내용 없음
 - 토지매입에 대한 비용이 최소화되어야 함
 - 사례가 없어 의사결정이 쉽지 않을 듯

□ 기존 도시개발·재정비사업에서 문제점

- 개발 호황기에는 사업물량의 확보를 위하여 사업 리스크에 대한 부담(채무 담보 등)을 시공사에서 상당 부문 부담하는 방식으로 사업이 추진되어 왔으나, 부동산 경기 악화에 따라 사업 리스크가 너무 높아 리스크 부담 방식 변화 필요

□ 적정 투자 회수기간 및 수익률

- 시공사의 경우 개발이익의 회수 보다는 시공물량 확보에 초점을 맞추고, 그 물량에 따른 공사이익이 발생할 지가 중요하며, 공사이익은 6%정도 선

□ 참여를 위한 필요사항

- 토지 매입 부담 경감을 위한 방안 필요
 - 공공이 국공유지를 저렴하게 임대하는 등의 방식을 통해 토지를 공급하는 경우 사업 추진 가능성 높아짐
- 연기금, 주택도시기금 등의 공적자금이 투자형태로 들어와 사업 리스크를 경감시켜 주는 경우 참여 가능성 증대
- 기업으로서의 도시재생 참여
 - 계열사 간 업무 연계성 적음, 독립적 운영으로 삼성물산 외에 타 부문에서의 참여 가능성 여부 판단 어려움
 - 신세계 등과 같이 임대운영(백화점)을 목적으로 개발사업을 추진하는 운영사업자 가능성 참여 여부 확인 필요

〈면담조사 일지 13〉

면담일시	2014. 6. 19 (목) 오후 1:00
해당 민간 부문	기업(시행사)
면담자	000사장

- 청주 도심의 상황 및 향후 가능성
 - 도심 인구가 줄어들에 따라 공가도 많고 개발도 현저히 줄어들었음
 - 청주시 도심 재개발 계획은 있으나 실현가능성이 낮음
 - 업체들이 도심에 들어올 생각이 없으며 신시가지 도심 외곽지역으로 빠져나가고 있는 상황
 - 신시가지와 비교하였을 때 물리적 환경, 교통 등이 낙후되어 있음
- 지방 시행사의 현황 및 여건
 - 지금까지 지방 기업이 시행을 주도하고 서울의 대형 건설사가 시공을 하였는데 최근에 대형 건설사들이 지방의 투자 risk가 크고 수익이 없어 대형 건설사가

지방 개발사업을 하려고 하지 않음. 시행을 하려고 해도 시공업체를 구하기 어려움

- 지방 건설사는 금융 PF 사업을 할만한 재량과 능력이 되지 않아 개발 사업을 하기 어려움
- 금융기관은 10대 건설사가 아니면 PF 대출 접수도 되지 않음. 지방 건설사는 대출 자체가 불가능함
- 지방건설사는 능력이 부족하고 대형 건설사는 지방에 올 생각이 없음
- 지방의 건설사는 이윤창출을 위한 기업이 아닌 생업에 가까움

□ 도심에 적합한 업종

- 현재 도심의 업종이 전부 의류 관련 업체인 이유는 의류업만이 이윤을 충분히 남길수 있기 때문임
- 도심의 임대료를 충당할 수 있는 다른 업종이 많지 않음
- 입지 결정의 중요 요건
- 지방일수록 주차장이 중요

□ 도시재생에 대한 투자 가능성 및 여건

- 도시재생을 실행에 옮길 사업체가 없음
- 청주의 경우 10% 관공서에 등록된 업체만 일이 있고 나머지 90%는 도산위기에 처해 있음
- 투자 대비 이윤이 없기 때문에 도시재생사업은 투자할만한 사업이 아님. 실물 경제로 와 닿지 않음
- 연초제조창의 경우에도 이익이 창출되지 않기 때문에 장기적으로 한계가 있음. 결국 정부의 지원을 기대해야함
- 중앙동의 ‘차 없는 거리’의 경우도 오히려 차를 배제함으로써 사람들이 많이 찾아오지 못함

〈면담조사 일지 14〉

면담일시	2014. 6. 19 (금) 오후 15:00
해당 민간 부문	기업(시행사)
면담자	000사장

□ 도시재생에 대한 투자 가능성 및 여건

- 소규모 정비사업 성격의 도시재생사업은 일감이 될 수 있음
- 그러나 도시재생사업은 수익이 남는 구조가 아니기 때문에 시행사 입장에서 특혜에 가까운 혜택이 있어야 함
- 민간의 돈을 투입하고자 하려면 수익구조가 있어야 투자가 가능
 - 예를 들어 연초제조창에 민간자본 500억원을 투입하면 얼마의 이익이 창출하겠는가? 수익 구조가 없기 때문에 돈을 투입하기 어려움
- 도시재생사업은 조금씩 천천히 상권을 활성화시킨다는 긍정적 효과가 있음
 - 중앙동 도시재생사업으로 인해 상권이 조금씩 활성화되고 있음

□ 도심의 현재 상황

- 2005년도 말까지 도심재개발 계획이 있었으나 부동산 경기가 악화되면 계획만 있고 실행에 옮기지 못하고 있음
 - 도심재개발에 민간의 돈을 투입하기가 쉽지 않음
- 현재는 청주 도심의 가능성이 없음
 - 영화관 3개로 젊은 사람들을 모이는 것으로 유지되고 있으나 그것마저 뺏기고 있음
- 도시재생사업 자체는 일감이 되나 하기 위해서는 상권, 환경 등 신시가지와 비교하여 경쟁력이 있어야 함
- 그러나 신시가지는 환경, 인프라가 도심보다 월등하게 좋기 때문에 도심의 인구와 업체들이 다 나가게 됨

□ 도심의 향후 가능성

- 도심이 활성화 되려면 상가, 미술관 등의 인구를 유도할 수 있는 편의시설이 필요
 - 강력한 인구 흡인력이 있는 백화점, 대형 유통시설 등을 유치해야함
 - 도심은 교통이 복잡하기 때문에 신시가지의 주차장이 완비한 지역으로 사람들이 몰림
- 도심의 장점은 인력수급이 용이하다는 점이기 때문에 편의시설이 가까이 있게 되면 더 활성화가 가능함
- 도심에 적합한 업종
 - 편의 시설(시장, 영화관), retail, 숙박시설 등
 - 그러나 골목상권, 재래시장의 상인들의 반대로 인해 편의시설 유치가 쉽지 않음
- 입지 결정의 중요 요건
 - 임대료는 크게 입지에 크게 영향을 미치지 않음
 - 투자 가치가 없으면 민간기업은 참여하지 않음

□ 건의사항

- 도시재생에 민간의 투자를 유치하기 위해서는 민간에 특혜다 싶을 정도의 인센티브가 필요
 - 그러나 시 공무원들은 특혜로 보이기 때문에 감사를 피하기 위해 적극적으로 개선을 하지 않음
 - 지자체는 2년 단위로 6~7개의 감사를 받고 있기 때문에 감사 횟수나 제도를 효율적으로 조절할 필요가 있음

〈면담조사 일지 15〉

면담일시	2014. 6. 19 (목) 오후 17:00
해당 민간 부문	기업(건설사)
면담자	000 00건설협회장

□ 사업 참여 의사

- 건설회사는 시공이 목적이기 때문에 100억이든 10억이든 무조건 참여함
 - 국가 발주 사업은 무조건 하며
 - 건설회사 보고 사업에 참여할 의향이 있냐고 묻는 것 자체가 우문임...

□ 도심의 현재 상황

- 도심의 땅값이 신시가지보다 싼
 - 도시에 의류업 위주일 수밖에 없는 이유는 다른 업종은 점포세를 유지할 수 없기 때문임
 - 청주 성안길은 과거 각 업종마다 매출 1위였으나 서북권 상권 개발로 인해 현재는 상권이 약화되어 있음
 - 주차장 시설도 매우 부족하기 때문에 현 상황만 유지하되 크게 발전하기 어려움

〈면담조사 일지 16〉

면담일시	2014. 6. 20 (금) 오전 11:00
해당 민간 부문	소상공인(상인)
면담자	000, 000 성안길 상점가 상인회 회장 & T/F팀 이사

□ 청주 도심의 현황

- 성안길 상권은 명동 다음의 상권인데 평당 30만원이 하락
 - 다른 지역에 비교하여 도심 지가만 떨어졌으며 임대료는 변함이 없음
- 청주 서북권의 신시가지 개발로 인해 매출이 많이 떨어짐
- 도시에 적합한 업종
 - 젊은이들을 위한 업종이 적합(옷가게, 화장품 가게)

□ 청주 도심 활성화 방안

- 젊은 계층은 환경에 민감하기 때문에 특수한 도심만의 특성이 필요

- 부산의 조명축제, 대전의 스카이 워크 등과 같은 청주의 특성이 있는 도심가로가 필요
- 주부와 아이들을 끌어들이기 위한 키즈카페, 작은 도서관, 공연장 등 유치 필요
- 도시재생사업은 느리지만 공실률을 줄이고 사람들을 유입하는 효과가 있음
- 그러나 현실적인 도시재생사업 필요
- 상점뿐만 아니라 사람들이 머무를 수 있는 문화, 예술을 즐길 수 있는 공간이 있어야 도심이 활성화 됨
- 빈 공간을 문화나 공연할 수 있는 공간을 조성하는 것도 좋은 방안임
- 상권연합회
- 일본의 경우 상점가가 조합에 의해 운영되나, 한국의 경우 상인회로 운영되기 때문에 상인들이 모여 회비를 걷어 상권을 활성화하는 방안은 어려움

□ 입지 요건

- 교통(주차장)편의와 물리적 환경개선이 필수
- 지방은 자동차 이용이 필수이기 때문에 주차장이 마련되어 있지 않으면 사람들이 오지 않음. 교통이 편리한 외곽으로 빠져나감
- 임대료를 낮춘다고 도심이 활성화 되지 않음
- 사람이 많아야 상권이 활성화됨

□ 건의 사항

- 정부의 지원이 재래시장 위주로 가기 때문에 상권에 대한 지원이 전혀 없음
- 성안길은 전국 매출24위일 만큼 유동인구에 비해 매출이 매우 높음에도 불구하고 시에서 지원이 전혀 없음
- 지방소득을 올려주는 큰 역할을 하는데도 투자가 전혀 없음

〈면담조사 일지 17〉

면담일시	2014. 5. 21 (수) 오전 10:00
해당 민간 부문	컨설팅(소형 컨설팅 회사)
면담자	000 대표(외 2인)

□ 도시재생 관련 컨설팅을 하게 된 동기

- 부산시 경관계획과 관련된 일을 하다 보니, 표면의 문제만 다뤄서는 해결이 되지 않는 부분이 있어 부산의 공동체가 필요하다고 느끼게 되었음
- 회사의 이익도 추구하지만 보다 큰 가치를 실현하기 위해 일을 하고 있음
- 그러나 공공적 마인드를 가지고 영리적 목적을 추구하는 도시재생 컨설팅은 이윤이 많이 남지 않아 민간에서 영리만을 추구하지 않는다는 점에서 전 직원의 역량을 결집하는데는 한계
- 또한 전국에 2000여개의 쇠퇴지역이 있어 새로운 시장으로 개척 가능하다고 판단됨

□ 기존 도시개발사업(도시재생 이외의) 관련 컨설팅과 비교

- 도시재생 관련 컨설팅의 수익성
 - 농림부의 농어촌 마을 관련 컨설팅 비용은 약 10억원 정도 지원받고 그 중 지역역량 지원으로 3~4억원이 할당됨
 - 그러나 산복도로 도시재생 관련 프로젝트에 참여하였을 때 계획지원의 댓가로 800만원을 지원받음
 - 평균적으로도 거의 10배 이상 비용 차이가 있음
 - 도시재생 컨설팅은 거의 개척자, 봉사활동이라는 인식이 있으며, 다른 컨설팅업체에서는 이를 감당하지 못해 참여를 하지 않는 상황
- 타 사업 컨설팅과의 차이점
 - 행정적 지원과 공동체 교육, 본 과업 등 다양한 일을 지원해야 함

□ 근로 여건 및 문제점

○ 마을 만들기 사업은 행정에서 민간파트와 호흡을 하기 위한 준비가 안 되어 있음

- 컨설팅회사로 보기보다는 끊임없는 자원봉사를 요구하는 것이 문제임
- 기술직의 경우, 마을 만들기의 예산에 대한 이해가 부족하며, 행정에서는 방만한 예산집행이 될까 두려워하고 있음
- 행정이 일에 대한 이해가 부족해 회사에서 끊임없이 서비스를 지원해줘야 하는데 이에 대한 직원들의 불만이 높음

○ 전업 코디네이터의 경우 아직 열악한 상황임

- 월 150만원을 받고 있는 상황에서 자체적으로 일을 수행하기 위해서는 조직이나 법인이 필요한데 이를 위해서는 약 20~30만원의 비용이 필요하며 이런 비용까지 스스로 부담해야함
- 현재 코디네이터는 4대 보험도 되지 않는 상태이며 1년 단위로 계약하는 계약직임
- 일을 수행하기 위해서는 따로 스테디가 필요한데 가정을 이끌어 나가기 위해서는 다른 일을 해야 생계를 유지할 수 있음

○ 활동가의 경우, 전업코디네이터 보다 보수가 적으며 주로 투잡으로 활동하고 있음

○ 다른 부산의 건축사사무소보다는 임금이 높은 편이지만 업무 과중이 커 직원들이 불만을 가지고 있음

- 도시재생 컨설팅만으로는 회사가 운영될 수 없기 때문에 다른 영리 프로젝트를 통해 손해를 메꾸고 있음

□ 직업의 전문성 및 필요한 능력

○ 준공공민간으로 사회적 가치를 공유할 수 있는 교육이 필요

- 민간과 공공의 접점으로 이해하여 도시재생 관련 전문가를 육성하는 것이 필요
- 공공적 마인드를 가진 민간으로써 장기적으로 공공적 마인드를 가진 민간활동가로 양성할 필요가 있음

○ 도시재생 컨설팅은 기획력이 필요한 직업군임

□ 향후 도시재생 민간 주체로서 가능성

○ 많은 컨설팅 및 건축·시공회사가 도시재생의 소규모 일감에 관심이 많으나
행정 지원 부담 과다, 적은 용역 금액 등 감당하기 어려운 문제점이 있음

- 하지만 쇠퇴지역은 청년실업 등을 해결할 수 있는 큰 기회가 될 것으로 기대

○ 산복도로에 다양한 사업 아이템(빈티지 사업, 책방 사업)을 준비하고 있으며
친환경에너지 마을에 대한 관심도 가지고 있음

○ 지방의 건설사도 도시재생에 대한 관심이 높으며 일정 부분 공공에서 지원해준다면 참여 의사도 높음

○ 부산의 청년들은 부산이 자신이 살던 곳이기 때문에 돈이 적더라도 그것이
생계를 유지하는데 지장이 없다면 도시재생에 참여할 의사를 가지고 있음

□ 제도에 대한 요구 사항

○ 도시재생을 실현할 수 있는 중간 시스템과 예산 필요

○ 행정 내에서 활동가 역할을 할 수 있는 분이 필요함

○ 행정에서 진행하는 사업의 경우 절차가 까다로워 진행이 쉽지 않아 이에 대한
개선이 필요

□ 기타

○ 경영이나 향후 경제 가치를 성장시키려면 민간 경제가 뛰어들어야 하며, 현재
사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 수준에서 문제를 풀어나가기 힘들

○ 임실치즈마을 사례

- 임실치즈마을의 경우 마을 기금을 마련하고 사업을 하려는 주민에게 지원을
해주고 대신 주민에게 수입의 5%를 기금으로 다시 환원토록 민간의 활동을
활성화시킴

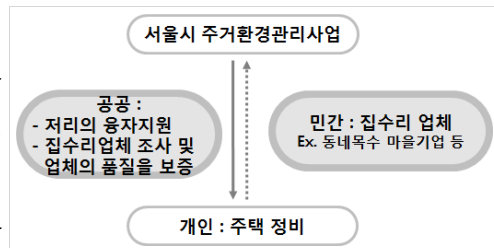
○ 도시재생의 지속을 위해서라도 자생적인 구조가 만들어져야 하며 민간의 참여를

높이기 위한 새로운 시스템 구축이 필요함

〈면담조사 일지 18〉

면담일시	2014. 5. 30 (금) 오전 9:30
해당 민간 부문	컨설팅(소형 컨설팅 회사)
면담자	000대표

- 도시재생 관련 컨설팅을 하게 된 동기
 - 최근 서울시의 도시 관련 프로젝트가 대부분 마을 관련 사업이다 보니 자연스럽게 도시재생사업 컨설팅을 수행하게 됨
 - 서울시의 인사동, 북촌 등 마을 관련 용역(주거환경관리사업 등)을 수행함
- 기존 도시개발사업(도시재생 이외의) 관련 컨설팅과 비교
 - 도시재생 사업은 큰 이익을 바라고 하는 사업이 아닌 경제 산업 안에서 작은 동네 단위를 재생하는데 목표가 있음
 - 도시재생에서 컨설팅 업체는 작은 비용으로 지역의 가능성을 이끌어내 주민들에게 알려주는 것임
 - 국가는 기반시설에 투자를 하되 민간 컨설팅은 예산의 운용이 적절하게 쓰이도록 현장 중심의 재생사업을 매칭하는 것이 중요
 - 일본의 경우 도시재생사업 예산을 받기 전까지 민간이 컨설팅회사를 고용
- 서울시 주거환경관리사업과 비교
 - 서울시의 주거환경관리사업은 집수리 비용을 서울시로부터 저리로 융자지원을 받아 주거 환경을 개선하는 도시재생사업의 일환임
 - 주거환경관리사업에서 공공(서울



시)은 융자지원 뿐만 아니라 지역의 집수리 업체들을 파악하여 서울시가 품질을 보증해 주고 연계해주는 시스템을 구축

- 민간 집수리 업체는 공공의 지원과 보증을 담보로 정부예산을 활용하여 집수리가 필요한 주택간 연계를 통해 사업을 수행

□ 근로 여건 및 문제점

- 현재 도시재생 관련 프로젝트는 전체 프로젝트의 절반 정도 차지
- 근린재생형 도시재생사업은 많은 인력을 필요로 하기 때문에 회사의 효율적 운영을 위해 일 년에 한 개의 사업만 하고자 함
- 도시재생은 많은 인력을 필요로 하기 때문에 회사 여건상 활동가 사단법인과 함께 프로젝트를 진행하고 있음
- 회사는 기술 관련 일을 맡고 활동가 사단법인은 주민들과 관계를 맺는 역할을 도와줌

□ 직업의 전문성 및 필요한 능력

- 기본계획 등과 같은 프로젝트는 사람이 바뀌어도 크게 문제가 되지 않지만 도시재생사업의 경우는 신뢰를 바탕으로 일이 진행되기 때문에 책임감을 갖고 지속적으로 끌어 나갈 수 있는 능력이 중요
- 본인 역량뿐만 아니라 사람 관계 속에서 공공가치의 추구하고 봉사, 도움을 준다는 마음가짐이 필요

□ 향후 도시재생 민간 주체로서 가능성

- 영국이나 일본 디자인 회사에서도 마을 관련 컨설팅 일을 수행하고 있음
- 영국의 경우 주민들과 컨설팅 업체가 도모하여 계획을 수립하여 시에 요청을 하고 마을 간 경쟁을 통해 기금을 받음
- 대규모 컨설팅 회사보다는 10명 내외 규모를 가진 소규모회사가 마을 단위의 도시재생 관련 컨설팅을 하는 것이 적합하다고 생각됨

□ 제도에 대한 요구 사항

○ 도시재생 관련 기금을 만들어 기금이 유연하게 활용 할 필요가 있음

〈면담조사 일지 19〉

면담일시	2014. 6. 2 (월) 오전 11:00
해당 민간 부문	컨설팅(중형 엔지니어링)
면담자	000 상무이사

□ 도시재생 관련 컨설팅을 하게 된 동기

○ 다른 엔지니어링 회사와 다르게 대한컨설팅트는 이전부터 도시재생사업과 유사한 주거환경개선사업의 약 70%를 수주하며 도시재생의 노하우를 습득함

- 목포시 도시재생 선도지역 사업의 컨설팅과 선도지역 대상에서 떨어졌지만 고양시의 경우도 컨설팅을 함

○ 현재 도시재생에 대한 수익은 마이너스 이지만 회사의 미래에 대한 투자의 개념으로 일을 하고 있음

- 작년 올해 재생 분야 사업만 보면 회사 차원에서는 마이너스지만 도시재생분야에 대한 직원들 교육과 동시에 후속 과제를 기대하고 있음

□ 기존 도시개발사업(도시재생 이외의) 관련 컨설팅과 비교

○ 다른 도시개발 컨설팅과 비교해서 창의력, 기술력은 비슷하나 인건비, 출장비 등 직접경비가 매우 많이 듦

○ 다른 도시개발사업과 비교해서 용역비가 합리적이지 못하다고 생각하지만 일감이 없고 바뀌어가고 있는 흐름이기 때문에 다른 엔지니어링 회사에서 관심을 가지는 것으로 보임

- 신도시, 개발사업을 할 때 용역용역 단가가 10~100억 가까이 되는 것도 있으나 현재 신개발 쪽은 줄어들고 재생 쪽으로 갈 수밖에 없다는 상황을 인지하고는 있음

- 그러나 회사가 손해를 입으면서까지 도시재생 컨설팅업무를 할 의향은 없음

□ 근로 여건 및 문제점

- 기술용역과 학술용역에 대한 차이가 있으므로 민간 참여를 유도하기 위해선 학술용역보다는 기술용역의 관점에서 예산을 책정할 필요가 있음
- 활성화 계획의 경우, 1억 8천만원으로 예산이 잡혀 있으나 이는 학술용역을 기준으로 작성된 것으로 보이며 최소 5억~6억 규모의 예산은 되어야 민간 기업의 참여가 있을 것으로 보임
- 근린재생의 경우 면적은 좁아지고 시간은 더 늘어나서 인건비가 많이 들게 되는데 이에 대한 고려가 필요함

□ 도시재생에 대한 지속적인 참여 의사

- 회사에서도 비슷한 성향(주거환경개선사업)의 일을 계속 해왔기 때문에 참여 의사가 있으나 합당한 대가가 지불되지 않는다면 회사에 운영 부분에 있어서 참여하기 어려울 것임
- 대기업의 경우, 근린 재생형에서는 투자의 개념보다는 사회 환원 개념으로 참여할 가능성이 크다고 보이며 대상지 내에 사유의 땅이나 건물이 있을 때 가능할 것으로 보임
- 도시경제기반형의 경우, 많은 회사들이 투자를 위해 참여할 가능성이 높아 보임

〈면담조사 일지 20〉

면담일시	2014. 6. 3 (화) 오전 11:00
해당 민간 부문	컨설팅(대형 엔지니어링)
면담자	000상무 외 2인

□ 도시재생 관련 컨설팅을 하게 된 동기

- 도시재생과 관련하여 단 한 건, ‘천안시 근린재생형도시재생 선도지역’에 참여한 실적이 있음

- 천안시를 대상을 실험적으로 선도지역 선정 이후 전략계획, 활성화계획을 수립할 때 역할을 어디까지 끌어올릴 수 있는지 시험 단계 중에 있음
- 도시재생 컨설팅 자체는 회사에 손해지만 천안시는 자금확보 능력이 있기 때문에 미래를 보고 참여하게 됨

□ 기존 도시개발사업(도시재생 이외의) 관련 컨설팅과 비교

- 주민 접촉 시간이 많기 때문에 직접 경비 부분이 많이 들기 때문에 금액적 부분의 수정이 필요함
- 도시재생의 목적을 달성하기 위해서는 능력이 있는 회사가 필요한데 메이저 엔지니어링 업체는 금액적으로 손해가 많기 때문에 관심이 거의 없음
- 또한 기술 엔지니어링 업체가 들어갈 수 있던 부분이 부족하여 금액 부분의 고려가 필요
- 능력이 있는 엔지니어링 업체가 참여하기가 매우 어려움
- 도시재생의 분야는 기존 도시 관련 컨설팅 작업 내용과 다소 다른 부분이 존재함
- 최근 첫 발을 내딛은 분야로 기존의 순수도시계획이나 도시개발사업은 물리적 환경에 대한 기술적 내용이 대부분이었다면 도시재생의 분야는 주민과 협의를 통해 비물리적 요소인 프로그램을 만들고 결과를 만든다는 것이 다른 분야와 다름
- 활성화계획 수립하는데 근린재생 선도지역 용역 금액과 같이 5~6천만원은 용역금액이라면 메이저 컨설팅 회사에서는 도시재생 계획 수립 자체가 불가능함
- 지금까지 도시재생은 학회 주도로 진행되어 왔으나 엔지니어링 업체의 경우 인건비 등 금액적으로 책정하는 방식계산하고는 다르기 때문에 민간 주체로서 엔지니어링 투입은 어려움
- 전략계획, 활성화계획은 적정 수준은 현재 수준의 2.5배 정도 약 3억~4억원이 되어야 함 참여 가능
- 용역 금액의 현실과 간극이 매우 큼

□ 근로 여건 및 문제점

- 엔지니어링 업체는 크게 순수 도시계획, 도시개발사업, 주거환경정비사업 등으로 나누어지는데 순수 도시계획의 경우 5년의 주기가 있으며, 도시개발사업은 현재 거의 없다고 볼 수 있음
- 도시재생사업의 경우 직접 경비가 많이 들기 때문에 매칭 펀드 비율의 문제 해결 필요
- 일정 부분 국비를 지원하되 지자체 재원 능력이 되면 더 많은 비용을 투자할 수 있게끔 제도 개선이 필요함
- 재생사업의 수가 많아진다고 관심을 갖는 것이 아니라 실질적으로 대형 엔지니어링 업체는 회사 이윤이 없고, 인력 투입이 많이 필요로 하는 도시재생 사업에 실질적으로 참여 불가능함

□ 제도에 대한 요구 사항

- 적합한 업체를 선정할 수 있는 발주 방식과 금액 부분의 타협이 필요

□ 향후 도시재생 민간 주체로서 가능성

- 주거환경정비사업의 경우와 향후 도시재생사업과 같은 소규모 정비사업 도시재생 사업의 경우 금액의 경우 실행 검토 후 이익이 맞지 않으면 참여할 의사가 없음
- 천안시 선도지역 프로젝트가 성공함으로써 중앙 엔지니어링 업체의 능력이 뛰어 나다고 판단되면 지자체나 정부에서 금액적인 부분이 상향조정될 수 있기를 기대

〈면담조사 일지 21〉

면담일시	2014. 5. 20 (화) 오후 1:30
해당 민간 부문	마을활동가
면담자	000(활동가/공예가)

□ 활동의 계기

- 주민들이 주도적으로 도시재생을 추진 할 여력이 없는 상황에서 창조계급의 능력(창의적 문제해결 및 창조적 본능)을 커뮤니티를 통해 증명하고자 지역의 창조계급을 양성할 필요성 인식
- 아트팩토리라는 거점을 활용하여 창의적 집단의 효율성을 감천마을에 실현하고자 함

□ 활동 여건 및 문제점

- ‘마을활동가’가 직업이 될 수 있는가?
 - 마을활동가는 별도의 직업과 병행해서 활동하는 것이 바람직함
 - 50%는 본인 일에 집중하고 나머지는 마을일에 집중할 수 있는 사람이 하기에 적합
- 마을활동가 활동을 통해 개인적 경제활동을 영위할 수 있는가?
 - 부산의 경우 마을만들기지원센터에서 마을활동가를 고용하여 활동비라는 명목 하에 한 달에 약 60만원의 급여를 받고 1년 동안 계약하는 구조임
 - 경제적으로는 많은 손실이 있지만 공공(커뮤니티)을 위해 가치 있는 일을 한다는 점에서 활동가의 일을 하고 있음
- 작업환경의 문제점
 - 행정에서 마을활동가를 봉사활동가로 인식하는 경향이 있음
 - 지속적으로 직업군으로 유지할 수 있는 제도를 마련하거나 처음부터 봉사로 진행하는 등 분명한 위상 설정이 필요
 - 활동가의 평균 직업수명이 6개월 정도이고 직업이 지속적으로 연결되지 않아 불안정한 직업임

□ 직업의 전문성 및 필요한 능력

- 마을활동가에 적합한 전공 및 능력

- 복지, 건축, 정책학과(커뮤니티), 경영학과(마을기업) 등 다양한 전공을 이수한 젊은 청년들이 참여 가능함
- 기존에는 전문가 집단을 고용했었지만 향후 마을활동가에 적합한 능력은 어느 정도의 전문성을 겸비한 헌신적 노력이 필요하다고 생각됨
- 현재는 건축가 출신이 많이 활동

○ 도시재생 관련 교육 프로그램

- 부산시의 경우, 마을활동가의 프로그램은 3단계가 있음
- 일정시간의 프로그램을 이수하면 마을활동가에 우선적으로 고용 가능
- 그러나 프로그램만 이수한다고 전문성이 확보되는 것은 아님

□ 향후 도시재생 민간 주체로서 가능성

○ 도시재생에서 마을활동가 직업군의 필요성

- 마을을 지속적으로 운영될 수 있는 기반 구축에 활동가 역할이 10년 정도 필요
- 자원봉사 개념보다는 민간 직업군이 하는 것이 바람직

[부록 2] 기존 정비·개발사업의 제도적 특례 검토

구분		국 계 법	도 정 법	도 촉 법	도 시 개 발 법	건 축 법	전 통 시 장 육 성 법	임 대 주 택 법	산 입 법	산 단 인 허 가 간 소 화 법	지 방 중 소 기 업 육 성 법	교 통 체 계 효 율 화 법	역 세 권 개 발 법	물 류 시 설 개 발 법	도 시 재 생 법
절 차 관 련	인허가 의제	●	●		●	●			●		●	●	●	●	●
	절차생략		●									●		●	
	용도지역 지정 의제	●													
	타법률 규제 배제	●	●			●		●				●			●
	타법률 특례 준용		●						●	●		●	●	●	
세 제 관 련	선수금				●										
	조세부담금감면				●				●			●	●		●
	국세/지방세 감면		●	●			●								●
	소득세		●						●						●
	법인세								●						●
	취득세						●		●						●
	재산세				●		●		●						●
	과밀부담금면제		●	●											●
	민간사업자 지원										●				
보 조 및 용 자	기금지원		●					●							
	저리융자							●							
	보조 (기반시설 등)		●						●			●	●		●
	정부보증							●							
	기업지원								●						
	중전부동산 처분/매각 지원										●				
	채권발행				●								●		
	용도변경	●													
	도시계획시설 의제	●													
도 시 계 획 관 련	토지거래	●													
	건축 규제완화		●	●		●									

	토지수용							●							
	건설비율/설치기 준 완화			●					●						
	건축물 높이 완화						●								
	용적률 완화		●												
	용적률 거래														
	건폐율 완화						●								
	추가인센티브 (교육환경개선 등)			●					●		●	●			
	공공시설 관리권 부여										●				
특별 지 구	시범도시지정	●										●			
	특별지구지정		●			●			●		●				
민 간 지 원	출자사채의 취득														
	채무보증														
	무이자 대출														
	대출채권의 상각														
	손실액 보전														
	최소수익보전														

국토연 2014-7

도시재생에 대한 민간비즈니스 부문
참여 활성화 방안 연구

지 은 이 유재윤, 정소양, 박정은, 조판기,
권혁일, 송지은, 박새롬

발 행 인 김경환

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2014년 12월 31일

발 행 2014년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0470

ISBN 979-11-85948-20-1

한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B170500

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2014, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.