

대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안

2007. 2

김현아

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
(1) 연구의 배경	1
(2) 연구의 목적	3
2. 연구 범위와 내용	4
(1) 연구의 범위	4
(2) 연구의 내용	5
제2장 대규모 개발사업의 추진 현황과 민간참여 가능성 검토	7
1. 대규모 개발사업과 민간참여	7
(1) 최근 개발사업의 특징	7
(2) 개발사업의 민간참여 형태	9
2. 대규모 개발사업의 추진 현황과 문제점	19
(1) 도시 재정비 사업	19
(2) 혁신도시 건설사업	30
(3) 현행 민간참여 방식의 한계와 문제점	37
제3장 외국의 대규모 개발사업에서의 민간참여 사례	41
1. 공공 주도 개발사업의 민간참여 : 뉴욕 배터리 파크 시티(Battery Park City)개발 사례 ..	41
(1) 사업의 내용과 구조	41
(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식	43
2. 민간투자를 위한 공공의 참여 :런던 도크랜드(Dockland) 개발 사례	45
(1) 사업의 내용과 구조	45
(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식	47
3. 민간주도 개발사업 : 동경 룩본기 힐즈 개발 사례	48

(1) 사업의 내용과 구조	48
(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식	49
4. 해외사례의 시사점	51
(1) 공공부문의 역할과 민간참여	51
(2) 재원조달 방식	52
(3) 사업주체의 다양화	53
 제4장 국내 대규모 개발사업의 민간역할 확대방안	55
1. 기본방향과 전략	55
(1) 공공성 확보를 위한 투자와 민간참여를 위한 인센티브 제공	55
(2) 단편적 개발사업이 아닌 종합적 도시개발사업으로의 추진	56
(3) 민간참여방식의 다양화	57
2. 도시 재정비 사업	58
(1) 개발사업 전담조직의 구성	58
(2) 공공성 확보와 인센티브	59
(3) 민간참여 방식의 다양화	60
3. 혁신도시 건설사업	61
(1) 민간투자를 위한 공공 지원	61
(2) 기존 시가지 정비사업과의 연계	62
(3) 민간참여 방식의 다양화	62
 제5장 결론	67
 부 록	71
 참고문헌	83
 Abstract	85

<표차례>

<표 II-1> 민간의 개발사업 참여 방식	10
<표 II-2> 정부 투자기관의 주요 프로젝트 파이낸싱 사례	15
<표 II-3> 결정가 방법과 입찰가 방법의 장단점 분석	16
<표 II-4> 서울시 뉴타운 사업지구 현황	20
<표 II-5> 뉴타운 시범지구의 사업 추진현황	21
<표 II-6> 서울시 지역균형발전 촉진지구 현황	23
<표 II-7> 재정비 사업 관련참여자의 역할과 기능	25
<표 II-8> 16개 재정비 촉진지구 현황(2006. 10. 18)	27
<표 II-9> 재정비촉진 시범지구 개요	30
<표 II-10> 혁신도시 건설 추진 실적과 계획	31
<표 II-11> 혁신도시의 지정현황과 혁신도시별 개발개요	35
<표 II-12> 혁신도시 개발 유형	36
<표 II-13> 혁신도시의 단계적 개발 모델(안)	36
<표 II-14> 뉴타운 사업과 재정비 촉진사업의 비교	39
<표 III-1> 배터리 파크시티의 토지이용	43
<표 III-2> 록본기 힐즈 개발사업의 개요	49

<그림차례>

<그림 II-1> 사회간접자본(SOC)시설에 대한 민간참여 구조	11
<그림 II-2> 부동산신탁제도에 의한 개발사업의 구조	13
<그림 II-3> 한국토지공사의 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱 구조	14
<그림 II-4> 부동산 간접투자제도의 유형	17
<그림 II-5> 제2차 뉴타운사업지구의 규모와 건립주택수	22
<그림 II-6> 재정비 사업지구 지정 절차	25
<그림 III-1> 배터리 파크 시티의 재원조달 구조	44

요 약

제1장 서론

연구의 배경과 목적

- 참여 정부 들어 우리나라 국토는 전에 없는 개발의 전성시대를 맞고 있음.
 - 먼저 중앙정부의 주도하에 대대적인 ‘국토균형개발’ 차원의 지역개발사업인 ‘행정중심복합도시 건설사업’과 공공기관 이전에 따른 ‘혁신도시 건설사업’이 추진
 - 동시에 지방 도시들 마다 지역경제를 활성화시키기 위한 수단으로써 다양한 지역개발사업을 추진
 - 이는 이미 선진국에서도 진행되었고 또 지금도 진행되고 있는 ‘도심재생 프로젝트’의 커다란 흐름과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있음. 우리나라에서도 뉴타운 사업 등 기존 도시의 도시재생사업이 본격적으로 시작되고 있기 때문이다.
- 개발사업이 대규모화되고 복합화되면서 공공이나 민간 등 어느 한 부분의 역할만으로는 성공적인 추진이 어려움.
 - 특히 최근과 같이 다양한 개발사업이 동시 다발적으로 추진되고 있는 상황에서 개발사업에 대한 민간의 참여는 불가피
 - 그러나 점차 개발사업의 환경은 많은 공공성 확보를 요구하고 이로 인한 공공참여의 불가피성은 커지고 있음. 이에 도시개발사업에서의 민-관의 협력은 매우 절실한 상황임.
 - 대규모 개발사업에서의 민간의 역할을 재정립하는 것은 동시에 공공부문의 역할을 도출하는 효과를 얻을 수 있을 것임.
- 본 연구의 목적은 최근 증가하고 있는 대규모 개발사업에서 민간의 역할을 재정립하고 바람직한 참여방안을 도출하는데 있음. 특히 과거에 비해 그 역할이 크게 축소되고 있는 건설업체들의 역할을 재정립하는 방안을 중심으로 다루고자 함.

·본 연구에서는 ‘민간참여 형태’를 좀 더 구체화하기 위하여 다음의 두 가지의 접근방식을 시도하고자 함. 첫째, 민간주도의 개발사업에서의 ‘민간의 역할’과 둘째, 공공주도 개발사업에서의 ‘민간의 역할’을 각기 구분하여 살펴보고자 함.

- 첫 번째 목적은 과거 민간주도의 개발사업이 점차 공공참여가 확대되어 가고 있는데 이러한 사업분야에서의 민간의 역할을 재정립 하는 것임.
- 두 번째는 혁신도시 등 새롭게 공공주도로 이루어지는 사업등에서의 민간의 역할을 도출하는 것임.
- 마지막으로 본 연구는 성장의 한계에 봉착한 건설시장에 새로운 수요 창출 방안을 제시하고자 함.

제2장 대규모 개발사업의 추진 현황과 민간참여 실태

개발사업의 증가에도 불구하고 건설경기 침체

- 2002년 이후 부동산 경기에 힘입어 지속적으로 호황을 누려오던 건설경기가 점차 하락국면에 진입, 개발사업 등의 증가로 물량은 유지되고 있으나 수익률은 계속 하락
- 정부의 강력한 부동산 대책 등에 의한 민간 건축경기가 위축되고 있으며, 각종 개발사업에도 점차 디벨로퍼나 재무적 투자자들의 참여가 증가하면서 건설회사의 위상은 ‘시공부문’으로 오히려 축소되고 있음.
- 이는 과거 각종 개발사업의 추진이 곧 건설경기의 호황으로 연계되었던 것과는 매우 이례적인 현상임.
- 과거에는 시공사인 건설회사가 각종 개발사업에서 사업주체로서의 역할을 담당하였으나 최근에는 재무적 투자자, 디벨로퍼 등이 사업주체로서의 역할을 확대해 나가고 있으며 앞으로는 지역사회 주민이나, 시민단체, 지역내 기업 및 상공인 등도 각종 지역 개발사업의 참여주체로 포함될 전망
- 따라서 건설업체들의 ‘시공 중심’의 참여는 점차 그 역할과 범위가 축소될 수밖에 없을 것으로 예상됨.

도시재정비 사업과 혁신도시 개발사업에서의 민간의 역할 변화

- 재개발 재건축 사업은 과거 민간주도의 사업이었으나 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제정 후 공공의 참여가 확대
- 혁신도시 개발사업은 공공주도의 사업이나 향후 민간참여가 불가피한 사업
- 따라서 재정비 사업과 혁신도시에서의 민간참여모델은 새로운 공공-민간 공동형 사업방식의 대안이 될 것으로 판단됨.

제3장 외국의 대규모 개발사업에서의 민간참여 사례

선진국의 도시개발 사례가 주는 시사점

- 첫째, 공공부문의 역할임. 공공부문의 역할은 단순히 공공사업 부문에 그치는 것이 아니라 민간사업자의 참여를 유도하고 사업지의 전반적인 성공여부를 결정짓는 중요한 변수로 작용
- 두 번째는 재원조달 방식임. 대규모 개발사업에 있어 사업자금을 지나치게 민간에 의존할 경우 단기적으로 사업의 성과는 있을 수 있으나 여러 가지 부작용이 따르게 됨. 따라서 일정 부분 공공부문이 제어할 수 있는 재원조달이 병행되어야 함(이러한 사례는 채권발행으로 충당했던 미국과 사례와 공공부문의 재정을 일방적으로 사용했던 런던의 사례에서 그 효과를 대비할 수 있음).
- 마지막으로 사업주체의 다양화와 유기적인 협력임.
- 세 가지의 사례 모두 일방적인 단일의 사업주체로 추진된 경우는 없었으며 공공과 민간의 협력은 물론 해당 지역의 지역단체와 정치인들이 다양하게 참여하여 사업을 이끌어내었다는 특징이 있음.

제4장 국내 대규모 개발사업의 민간역할 확대방안

대규모 개발사업에서 민간역할 확대를 위한 기본방향

- 공공성 확보를 위한 공공의 투자와 민간참여를 위한 인센티브의 제공
- 단편적 개발이 아닌 종합적 도시개발사업으로 추진
- 공모방식, BTO, BTL 방식, 대행개발방식 등 민간참여 방식의 다양화

재정비 사업에서의 민간참여 방안

- 효율적인 공공부문의 참여를 위해서는 개발사업 전담 조직의 구성이 요구
- 공공시설에 대한 선투자, 도시설계지침의 수립과 활용 등의 공공성 확보와 인센티브 개발이 요구
- 용도전환에 대한 민간제안의 수용, 민간사업자의 지분투자를 활용한 공동사업 시행, 사업대행자 방식 등 다양한 민간참여 방안 활용

혁신도시 개발사업에서의 민간참여 방안

- 공공주도의 사업에서 공공주도-민간투자유치- 공공투자비용 회수의 방식으로 전환 요구
- 혁신도시 건설사업은 기존 시가지 정비 사업과 연계되어 추진되어야 효과적일 것으로 판단됨.
- 민간-공공 합동형 프로젝트 파이낸싱의 활용, BTL, BTO 방식을 활용한 특정 시설물 건설 및 운영에 민간참여, 부지조성사업 및 도시개발사업에서의 사업대행자 방식을 활용

제5장 결론

건설업체 개발사업에 대한 참여방식 다각화로 환경변화에 대응

- 건설업체들은 대규모 개발사업에 적합한 사업구조와 비즈니스 모델을 정립하는 노력이 요구됨.
 - 사업의 규모가 대형화되면서 동시에 리스크도 크게 증가, 컨소시엄 등의 구성을 통한 사업의 리스크 분담과 관리가 필요함.
 - 대규모 개발사업은 투자자금의 회수기간이 장기간 소요되므로 사업의 자금 조달을 단계에 따라 탄력적으로 운용할 수 있어야 함.
 - 또한 대규모 개발사업은 다양한 사업주체와 이해관계자들의 갈등이 불가피하므로 사업추진에 따른 갈등관리가 성공적인 사업추진의 요건이 될 것임.
 - 그러므로 최근 크게 증가하고 있는 공공-민간 파트너 쉽의 사업형태를 활용하여 사업추진 모델을 모색할 필요성이 있음.
- 향후 대규모 개발사업에서 건설회사의 사업 참여방식은 단순 ‘시공 중심’에서 ‘기획, 개발, 운영 및 자산관리 등’으로 다양화되어야 함.
 - 민간 건축(주택중심)사업에 대한 규제강화로 사업성이 저하되고 사업 참여 기회도 점차 축소되고 있음.
 - 개발사업의 참여자가 다양해지고 사업이 복잡화 장기화되면서 단순히 시공 중심의 이윤은 점차 축소되고 있음.
 - 주택 판매를 통한 사업비 조달방식으로부터 탈피가 불가피하며 종합적인 사업기획능력과 시장분석, 향후 자산관리 등의 종합적인 사업 관리 능력 (Project Management)의 배양으로 개발사업에 대한 수익모델을 다변화 하는 노력이 필요함.

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적

(1) 연구의 배경

참여 정부 들어 우리나라 국토는 전에 없는 개발의 전성시대를 맞고 있다. 먼저 중앙 정부의 주도하에 대대적인 ‘국토균형개발’ 차원의 지역개발사업인 ‘행정중심복합도시 건설사업’과 공공기관 이전에 따른 ‘혁신도시 건설사업’이 추진되고 있다. 동시에 지방 도시들마다 지역경제를 활성화시키기 위한 수단으로써 다양한 지역개발사업을 추진하고 있다. 특히 최근의 도시개발사업은 이러한 정부 주도의 지역균형개발 사업 외에도 이미 선진국에서도 진행되었고 또 지금도 진행되고 있는 ‘도심재생 프로젝트’의 커다란 흐름과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있을 것이다. 최근 우리나라에서도 뉴타운 사업 등 기존 도시의 도시재생사업이 본격적으로 시작되고 있기 때문이다.

그러나 최근의 개발사업 환경은 과거와 큰 차이를 보이고 있다. 달라진 개발사업 환경의 특징을 간략하게 요약하면 다음과 같다. 첫째, 개발의 규모가 커지고 있다는 것이다. 이는 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공시설의 확보 등 공익을 확보하기 위해서는 사업의 규모가 너무 영세해서는 안 되기 때문이다. 따라서 최근에는 지역별 단위사업들이 광역적으로 통합되면서 개발의 규모가 매우 커지고 있다. 두 번째는 개발의 형태가 점차 복합화 되고 있다. 지금까지의 개발은 주택, 오피스 등 단편적인 형태였다. 그러나 최근의 개발사업은 규모가 커지는 것과 함께 내용적인 측면에서도 복합화 추세를 나타내고 있다. 이는 도시의 기능이 점점 다양해지면서 수반되는 현상이라고 볼 수 있을 것이다. 그리고 마지막으로 최근의 개발사업은 그 어느 때보다 개발의 공공성 확보를 요구하고 있다. 즉 과거 개발사업이 가져온 부작용을 최소화하고 개발사업이 야기하는 부동산 투기나 개발이익의 문제를 투명화할 필요성이 그 어느 때보다도 커졌기 때문이다. 그러므로 최근의 개발사업은 민간의 참여를 적극적으로 요구하면서 동시에 개발사업의 공공성 확보를 위한 공공의 참여나 간여의 범위도 점차

확대되고 있다.

개발사업이 대규모화되고 복잡화 되면서 공공이나 민간 등 어느 한 부분의 역할만으로는 성공적인 추진이 어렵다. 특히 최근과 같이 다양한 개발사업이 동시 다발적으로 추진되고 있는 상황에서 개발사업에 대한 민간의 참여를 불가피하다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 개발사업의 환경은 많은 공공성 확보를 요구하고 이로 인한 공공참여의 불가피성은 커지고 있다. 이에 도시개발사업에서의 민-관의 협력은 매우 절실한 상황이다.

지금까지의 개발사업은 민간이나 공공 어느 한쪽의 주도로 이루어졌으며 어느 한쪽이 주도할 경우 다른 부분의 역할은 매우 제한적인 것에 그쳤다. 그러나 최근 개발사업의 특징이나 추세로 볼 때 향후 개발사업은 민간이나 공공 어느 한쪽의 일방적인 역할보다는 민간과 공공의 협력적 관계와 역할분담이 요구될 것으로 예상된다. 따라서 대규모 개발사업에서의 민간의 역할을 재정립하는 것은 동시에 공공부문의 역할을 도출하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

한편, 대규모 개발사업에서의 민간 역할 확대는 건설산업의 측면에서도 그 필요성이 커지고 있다. 부동산 경기에 힘입어 2002년 이후 지속적으로 호황을 누려오던 건설경기가 2004년 이후 점차 하락국면에 접어들고 있다. 비록 정부의 강력한 부동산 대책 등의 영향으로 민간 건축경기가 위축되는 영향도 있겠으나 위에서 서술한 바와 같이 각종 개발사업이 꾸준히 늘어나고 있음에도 불구하고 건설경기는 계속 위축상태에 머무르고 있다. 이는 과거에 각종 개발사업의 추진이 곧 건설경기의 호황으로 연계되었던 것과는 매우 이례적인 현상이다. 이제 개발사업에서의 민간참여는 과거 건설회사 중심의 '시공부문'에 한정되어 있지 않다. 과거에는 시공사인 건설회사가 사업주체로서의 역할을 담당하였으나 최근에는 재무적 투자자, 디벨로퍼 등이 사업주체로서의 역할을 확대해 나가고 있다. 더군다나 앞으로는 다양한 공공(중앙정부 및 지방정부와 정부 출연기관)부문과 각종 지역사회의 주민이나, 시민단체, 지역내 기업 및 상공인 등도 각종 지역 개발사업에 참여하게 될 것으로 예상된다. 따라서 건설부문에서의 민간참여 특히 '시공 중심'의 참여는 점차 그 역할과 범위가 축소될 수밖에 없을 것으로 예상된다.

결국, 건설시장에서 대규모 개발사업이 갖는 위상이나 의미가 변화되고 있다. 또한 민간참여의 범위와 내용도 점차 진화하고 있다. 각종 개발사업이 증가하고 있고 앞으로도 다양한 개발 수요가 예상되는 가운데 이러한 개발사업에 대한 적절한 민간참여방안의 모색은 건설업체들의 경영전략에 매우 의미 있는 시사점을 줄 것으로 기대된다.

2 ·대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안

(2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 최근 증가하고 있는 대규모 개발사업에서 민간의 역할을 재정립하고 바람직한 참여방안을 도출하는데 있다. 특히 과거에 비해 그 역할이 크게 축소되는 건설업체들의 역할을 재정립하는 방안을 중심으로 다루고자 한다. 본 연구에서는 ‘민간참여 형태’를 좀 더 구체화하기 위하여 다음의 두 가지의 접근방식을 시도하고자 한다. 첫째, 민간주도의 개발사업에서의 ‘민간의 역할’과 둘째, 공공주도 개발사업에서의 ‘민간의 역할’을 각기 구분하여 살펴보고자 한다.

이러한 접근방식과 접목하기 위하여 대규모 개발사업의 범위를 두 유형의 개발사업에 한정하고자 한다. 먼저 과거 민간주도로 이루어졌던 재개발 사업(이후에는 재정비 사업으로 칭함)과 두 번째로는 최근 시도되고 있는 공공주도의 혁신도시 건설사업을 중점적으로 다루고자 한다. 이는 민간, 공공이 각각 주도적으로 추진하여 왔던(혹은 추진할 계획인) 사업이지만 앞으로는 다양한 사업환경의 변화로 인해 민간과 공공의 협력적 관계가 매우 중요해질 것으로 예상되는 개발사업이기 때문이다. 더불어 이 두개의 사업은 향후 지속적으로 수요가 이어져 본 연구 결과가 의미있는 작업이 될 것이라고 판단하였기 때문이다.

먼저 과거 민간주도로 이루어지던 재개발사업은 최근 관련법의 개정을 거쳐 점차 공공성이 확대되고 공공주도로 전환되고 있다. 이는 자칫 민간의 역할이 축소되는 것으로 판단할 수도 있으나 역할의 축소보다는 역할의 전환을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다. 따라서 새로운 사업환경에 적합한 민간의 역할을 모색하는 일이 필요하다고 판단된다. 이의 대표적인 사업으로서는 재개발사업을 포함한 ‘도시 재정비 사업’이 해당된다.

두 번째는 공공주도의 개발사업에 새롭게 민간의 참여를 시도하기 위한 방안의 도출이다. 최근 공공성의 확대요구로 점차 공공부문의 역할은 커지고 있으나 재정, 인력 등의 물리적인 여건이나 다양한 ‘아이디어의 창출’이라는 측면에서 볼 때 공공주도의 개발사업이 갖는 한계가 있다. 따라서 초기에는 정부 주도로 시작되었으나 점차 민간의 참여를 확대하고 민간의 역량을 활용할 수 있는 사업방식의 도모가 불가피할 것으로 판단된다. 이러한 사업은 최근 정부가 시행하려고 하는 ‘혁신도시 건설사업’이 그것이다. 아직 사업이 초기단계에 머무르고 있어 구체적인 민간의 참여방안을 제시하기에는 현실적인 제약이 있으나, 국내외의 다양한 민-관 협력의 사례를 통해 새로운 사업방식을 제안하는 작업은 시도해 볼 만한 일이다. 종합하여 볼 때, 본 연구의 목적은 대규모 개발사업에서의

민간참여 방안을 모색하되, 공공주도의 개발사업과 민간주도의 개발사업에서의 역할을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

마지막으로 본 연구는 건설시장의 새로운 수요창출에 기여하고자 한다. 성장의 한계에 봉착한 건설시장에서 대규모 개발사업은 새로운 시장으로 등장하고 있다. 그러나 개발사업의 환경변화로 인해 건설업체들의 역할이 과거보다 점차 축소되고 있는 것이 사실이다. 그리하여 본 연구에서는 대규모 개발사업에서의 민간의 역할, 특히 건설업체들의 역할을 재조명하여 향후 건설업체들의 수요 창출에 도움을 주고자 한다.

2. 연구 범위와 내용

(1) 연구의 범위

연구의 범위는 ‘대규모 개발사업’에 대한 범위와 ‘민간참여’에 대한 범위로 구분할 수 있을 것이다. 첫째 본 연구에서 “개발사업”이라 함은 일반적인 도시개발사업¹⁾을 의미하며 “대규모”라 함은 사업비나 면적 기준이 아닌 ‘사업의 연속성’ 측면에서 범위를 한정하였다. 일반적으로 도시개발사업에서의 규모는 지방자치단체장의 인허가와 중앙정부의 인허가를 구분 짓는 기준이다. 「도시개발법」에 의하면 중앙정부의 사업승인을 받아야 하는 사업의 규모는 100만㎡이며, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에서는 주거지형일 경우 50만㎡, 중심지형일 경우 20만㎡를 기준으로 삼고 있다. 그러나 이러한 개발의 규모는 해당 사업지역의 입지와 사업의 내용에 따라 사업비가 크게 차이가 난다. 우선 일반 건설공사와 달리 개발사업은 토지취득비용이 포함되기 때문에 사업지역의 지가수준이 사업 규모를 결정하는데 큰 변수이다. 또한 개발의 내용이 주거지역, 상업지역, 리조트 지역 등 구성에 따라 사업비가 크게 달라진다. 따라서 본 연구에서는 대규모 사업의 범위를 사업비나 면적으로 정하지 않았다. 대신 본 연구에서는 대규모 개발사업의 선정은 규범적 정의를 적용하여 ‘도시 재정비 사업’과 ‘혁신도시 건설사업’으로 국한하였다.

이 두 사업은 사업의 면적 기준으로 보아도 이미 대규모에 포함될 뿐만 아니라 향후 지속적인 수요가 예상되며(도시 재정비 사업) 동시 다발적으로 진행(혁신도시 건설)되어 산업측면에서나 시장성 측면에서 연구결과가 유용할 것이라고 판단된다. 또한 이 두 사

1) 도시계획법, 도시개발법, 택지개발촉진법, 도시 및 주거환경정비법 등의 법률에서 규정하고 있는 도시개발사업 일체를 포함함.

업은 사업의 주도권 측면에서 의미가 있다. 재정비 사업은 과거 민간주도로 이루어지던 사업이다. 그러던 것이 최근에 계획적인 개발의 유도, 지역개발 및 도시재생의 필요성으로 인해 공공의 참여가 확대되고 일부 사업의 경우 공공주도로 전환되고 있는 사업이다. 한편, 혁신도시는 현재 토지공사와 주택공사 등 공공부문이 주도적으로 전국적으로 총 9개 사업을 추진하고 있다. 공공기관 이전을 목적으로 하는 사업의 특성상 공공의 주도가 불가피한 측면이 있으나 재원, 개발계획에 대한 구상, 지역경제와의 연계성 등을 감안할 때, 앞으로는 민간의 참여가 필요한 사업이다. 따라서 두 사업에서의 민간의 역할을 재정립하고 민간의 참여방안을 모색하는 일은 과거 개발사업에서의 민간참여의 문제점을 반성하고 새로운 민간참여의 기회를 만들 수 있는 중요한 계기가 될 것으로 예상된다.

다음은 ‘민간참여’에 대한 범위이다. 본 연구에서의 “민간”이란 우선 건설회사를 비롯한 금융기관, 부동산 신탁회사, 시행회사 등을 모두 포함하되 이들의 개별적인 참여방안보다는 컨소시엄 형태의 복합주체로서의 “민간”이라고 보았다. 이는 앞서 제기한 바와 같이 최근의 개발사업의 형태가 대규모, 복합화되면서 점차 사업 참여자의 범위가 확대되고 있기 때문에 단순히 건설회사에 한정된 민간의 역할을 정립하는 것은 의미가 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 민간의 역할과 참여방안을 제시하는 가운데 건설회사의 관점에서 새로운 역할과 참여방안을 함께 제시하고자 한다.

(2) 연구의 내용

본 연구의 내용은 크게 국내의 대규모 개발사업의 현황과 문제점을 살펴보고 해외 대규모 개발사업에서의 민간참여 사례분석을 통해 국내 대규모 개발사업의 민간참여 확대방안을 도출하는 세 단계의 과정으로 진행하고자 한다.

먼저 제2장에서는 최근 대규모 개발사업의 추진현황과 민간참여의 가능성을 검토하고자 한다. 본 연구에서 다루고자 하는 도시재정비 사업과 혁신도시를 포함한 최근 대규모 개발사업의 일반적인 특징을 살핍으로써 개발사업에 대한 전반적인 여건을 파악하고자 한다. 두 번째는 이러한 대규모 개발사업의 전개가 건설시장에 어떤 의미를 부여하는지를 살펴보고자 한다. 그 다음으로는 각종 개발사업에서 이루어지는 민간참여의 다양한 형태를 정리하고자 한다. 혁신도시 및 재정비사업의 근거법률의 내용을 토대로 각 개발사업의 추진방식을 살펴보면서 민간참여의 제약요인을 도출하고자 한다. 또한 최근에 민간참여 방식으로 확대되고 있는 “공모형 사업방식”에 대한 현황과 특징을 살펴보고자 한

다.

제3장에서는 해외 대규모 개발사업에서의 민간참여 사례를 살펴보고자 한다. 해외 사례는 미국의 뉴욕 배터리 시티 파크와 일본의 록본기, 영국의 런던 도크랜드 사례를 각각 살펴보았다. 해외의 대규모 개발사업의 경우에는 민간이 주도한 개발사업이 아니라 공공이 주도한 개발사업에 민간이 참여한 사례이다. 개발의 규모가 크고 복합개발일수록 순수 민간이 주도한 개발사업의 사례는 찾아보기 어려웠다. 대신 외국 사례에서 대규모의 개발사업은 공공의 주도하에 다양한 형태로 민간의 참여를 유도하고 있었다. 한편, 일본의 경우는 다른 사례와 달리 개발규모가 조금 작았으나 순수 민간주도의 개발사업으로써 본 연구의 시사점을 줄 수 있을 것이라 판단되어 선정하였다. 본 연구에서는 3개국의 대규모 개발사업의 사례를 살펴보았다. 특히 미국의 사례와 영국의 사례는 동일하게 공공 주도하에 민간참여를 유도한 사업임에도 불구하고 사업의 성과에서 큰 차이를 보이는 사례이다. 이들 사례를 통해 공공의 민간활용의 성패가 개발사업 자체는 물론 지역경제에 어떠한 파급효과를 주는지를 발견할 수 있는 사례가 될 것으로 예상된다. 한편, 일본의 도시 재생프로젝트 사례는 규모는 앞의 것보다 적지만 비교적 우리나라와 개발사업 환경이 비슷한 일본에서 민간 주도의 개발사업이 어떻게 이루어지는지에 대한 시사점을 줄 것으로 판단된다.

제4장에서는 제2장과 제3장에서 분석된 문제점과 해외의 사례를 통해 국내 적합한 민간참여 확대방안에 대한 대안을 제시하고자 한다. 대안의 제시는 우선 각종 대규모 개발사업에서 민간참여를 활성화시키고 민간의 능력을 활용할 수 있는 기본적인 전략과 방향을 제시하고 그 다음으로 재정비 사업과 혁신도시에 적용할 수 있는 민간참여 방식을 제안하고자 한다. 추가적으로 이렇게 제시된 민간참여방식을 지원할 수 있는 제도 개선사항도 도출하고자 한다.

제2장

대규모 개발사업의 추진 현황과 민간참여 가능성 검토

1. 대규모 개발사업과 민간참여

(1) 최근 개발사업의 특징

① 대형화

2006년 현재 전국적으로 총 20 여건의 정부 주도 대규모 개발사업이 진행 및 계획 중에 있다.²⁾ 구체적인 내용을 살펴보면 행정중심복합도시(2,212만평), 혁신도시(11개 지역, 평균 196만평), 경제자유구역개발(3개 지역, 평균 4,000만평), 제주국제자유도시개발(첨단 과학기술단지(33만평), 휴양형 주거단지(22만평), 신화-역사공원 조성(124만평), 쇼핑아울렛 개발(5만평), 서귀포 관광미항개발(1.7만평)) 등이며 이러한 개발사업의 규모는 일부(제주 국제자유도시개발 내 일부 사업)를 제외하고는 최소 100만평 이상의 대규모 사업으로 추진되고 있다.

한편, 민간 주도의 대규모 개발사업도 추진되고 있는데, 대표적인 것이 바로 ‘기업도시 개발’이다. 기업도시는 2006년 현재 6개의 시범사업이 추진 중에 있다. 6개의 시범사업으로는 전남 무안(산업교역형 1,220만평), 충북 충주(지식기반형 210만평), 강원 원주(지식기반형 100만평), 전북 무주(관광레저형 245만평), 해남·영암(관광 레저형 1,000만평), 태안 지역(관광 레저형 473만평) 기업도시 등이 있으며 이 역시 최소 100만평에서 최대 1,000만평에 이르는 대규모 사업으로 진행되고 있다.

이밖에도 「도시개발법」에 의한 도시개발사업과 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비촉진사업 등도 점차 그 규모가 커지고 있다. 「도시개발법」은 2000년 법 제정 이후 2004년까지 총 59개 지구 2,546만㎡가 지정되었는데 사업지구당 평균 사업면적을 보면 2001년 23.6만㎡이었던 것이 47.2만㎡(2002년), 40.6만㎡(2003년), 55.6만㎡로 점차 커지

2) 김현아(2006), “지역단위개발 프로젝트의 추진현황과 과제”, 「지역균형발전을 위한 지역개발사업 활성화 세미나」 자료집, 대한건설단체연합회·한국건설산업연구원

고 있다.³⁾ 도심재정비는 기존의 산발적인 재개발, 재건축 사업을 광역화하면서 주거지형은 최소 50만㎡, 도심지형은 20만㎡으로 한정되면서 도심내 사업의 규모도 대형화하고 있는 추세이다. 이밖에도 지자체 차원에서 민간투자자를 선정하여 추진되는 다양한 지역개발사업이 있다. 예를 들어 경기도 고양시 한류우드개발사업(고양 관광문화단지)⁴⁾, 부산 북항 재개발사업⁵⁾ 등도 사업의 규모가 매우 큰 특징을 나타내고 있다.

② 복합화

최근 대규모 개발사업의 특징은 규모의 특징에서도 나타나는 바와 같이 사업의 내용이 매우 다양한 구성으로 이루어지는 ‘복합개발’이 주류를 이루고 있다는 것이다. 복합개발의 비중이 증가하는 이유에는 제한된 공간에서 효율적인 공간활용을 추구하려는 수요자의 욕구에서도 비롯되고 있다. 전 세계적으로 확산되던 교외화(suburbanization) 추세는 점차 도심으로 유턴(U-turn)하는 추세를 보이고 있으며 이는 주요 대도시들이 도시경쟁력 확보 차원에서 적극적으로 도심 재개발 사업을 추진하여 인구를 유입하려고 노력하는 추세와 함께하고 있다. 또한 복합화의 추세는 산업구조의 변화, 도시기능의 변화에 따라 도심의 기존 용도가 폐지되거나 시설의 이전에 따라 토지이용의 전환(conversion)을 필요로 하는 사업들이 증가하고 있기 때문이다. 도심에서 새롭게 확보된 토지를 최대한 효율적으로 수요자가 원하는 방향으로 개발하기 위해서는 단일 용도의 토지이용보다는 복합 용도로의 개발이 훨씬 효과적이기 때문이다.

복합용도로의 개발은 위와 같은 요인 외에도 사업의 수익성 측면에서도 그 필요성이 커지고 있다. 단일 용도의 개발사업을 추진할 경우 대부분의 사업주체는 수익성이 높은 용도만을 추구하게 될 것이다. 특히 민간부문의 경우에는 더욱 그러할 것이다. 그러나 공공의 입장에서 보면 지역내 균형적인 개발의 추진이나, 비수익사업의 효과적인 수행을 위해 수익사업과 비수익 사업을 연계시키는 복합개발은 매우 유용한 수단이 될 것이다. 따라서 최근 각종 도시개발사업이나 지역개발사업은 대부분 복합개발 방식을 취하고 있다.

3) 박은관·안용진(2005) 참조

4) 한류wood 개발사업은 약 30만평의 규모이며 공공 5천억원 민간 1조 5천억원을 투자하는 공공-민간 합동 프로젝트임.

5) 부산의 북항재개발 사업은 아직 개발계획의 수립단계에 있어 개략적인 사업규모를 추정하기 어려우나 현재 부지조성에만 1조원 이상이 투입될 것으로 예상하고 있음.

③ 공간 마케팅(place marketing)

21세기 도시개발의 주된 테마 중의 하나는 바로 환경 친화적 개발이다. 특히 최근에는 자연 복원 및 자연환경을 최대한 활용하는 개발 개념을 확대해 나가고 있다. 하천 및 문화재 복원 관련 개발사업, 기존 건축물을 존치시키며 인근에 현대적 건물을 대조적으로 배치시키는 증축사업 등이 주요 도시에서 활발하게 진행되고 있다. 이러한 개발사업은 표면적으로는 환경을 보호하고 개발의 지속가능성을 표방하고 있지만 다른 한편으로 개발사업의 테마를 부각시키고 상징성을 부여함으로써 많은 방문객의 유입과 도시인구의 유입을 유도하는 공간 마케팅(place marketing) 차원의 개발수법으로도 해석할 수 있다. 과거 각종 도시개발사업에서는 주로 공업단지 및 산업단지 등의 산업기반 조성이나 주택단지 업무용 빌딩 건설 등이 주요 사업내용이었으나 최근 세계적인 도시개발의 이슈는 도시 경쟁력 확보에 있다. 즉 도시경쟁력 확보를 통해 전 세계적으로 인구와 기업 자금을 유입하려고 하는 노력이다. 그리하여 다양한 경로(다양한 목적)를 통해 인구의 유입과 빈번한 방문을 유도하려는 개발이 시도되고 있는데 예를 들어 지역내 교통시설의 연계 강화, 랜드마크적 건축물의 건설, 도시 이벤트의 유치 등이 그것이다. 이러한 인구 유입 정책은 해외 기업 및 자국내 기업들의 유치정책으로도 이어지고 있으며 개발사업의 수익성에도 큰 영향을 주고 있다. 따라서 최근 도시개발사업에서는 기획부분에 많은 노력을 기울이고 있으며 다양한 개발 마케팅을 함께 추진하고 있다.

(2) 개발사업의 민간참여 형태

민간이 개발사업에 참여하는 방식은 크게 자체사업, 지주공동사업, 신탁개발, 컨소시엄 방식(PF 방식)으로 구분할 수 있다. (<표 1> 참조) 자체사업과 지주공동사업이 주류를 이루었던 외환위기 이전까지는 건설회사가 직접적인 개발주체(시행주체)이거나 공동주체이었기 때문에 건설회사의 참여비중이 절대적이었으며 역할도 사업전체를 주도하는 핵심 기능을 수행하였다. 이러한 사업구조는 기본적으로 고위험-고수익(high risk high return) 구조를 가지기 때문에 부동산 경기가 호황을 누리는 시기에는 매우 유용하나, 불경기에는 기업의 존폐위기를 결정할 만큼 리스크가 큰 단점이 있다.

외환위기 이후 금융시장의 개방과 다양한 금융기법이 소개되면서 개발사업에서의 민간 참여는 간접방식과 리스크 분담방식 등으로 다양화되고 있다. 이러한 사업들은 대부분

특수목적회사(SPC)를 설립하여 사업을 추진하면서 사업을 리스크를 조정하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 「자산유동화에 관한 법률」, 「부동산투자회사법」 「간접자산운용법」 등의 법률정비가 이루어지면서 다양한 금융기법을 활용한 사업방식이 적용되고 있다. 주요한 내용은 아래와 같다.

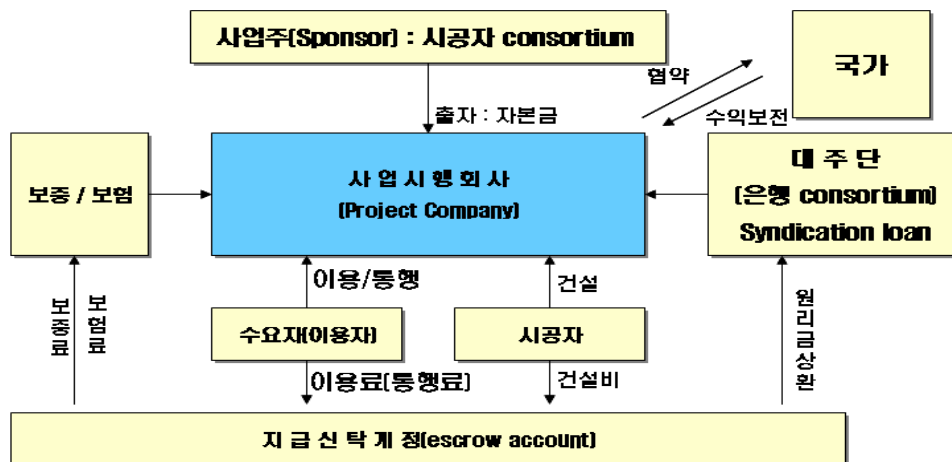
〈표 Ⅱ-1〉 민간의 개발사업 참여 방식

구분		자체사업	지주공동사업				토지신탁 개발	컨소시엄 방식 (PF 방식)
			공사비 대물변제 등 가교환	공사비 분양금 정산	투자자 모집	사업위탁 방식		
사업주체	토지 소유	토지소유자	토지소유자	토지소유자	사업시행 자	토지소유 자	신탁회사	토지소유 자
	건축 시공		개발업자	개발업자	사업시행 자	개발업자	신탁회사	컨소시엄 구성회사
	자금 조달		개발업자 토지소유자	개발업자	투자자	개발업자	신탁회사	
	사업 이행		토지소유자	토지소유자	사업시행 자	개발업자	신탁회사	토지소유 자
	이익 귀속		토지소유자 개발업자	토지소유자 개발업자	토지소유 자 개발업자	개발업자 토지소유 자	토지소유 자	토지소유 자 토지소유 자
사업내용	정의	토지소유자에 의한 자금조 달, 시공, 분 양	토지소유자 가 공사비를 대물변제	토지소유자가 공 사비를 분양금으 로 변제	토지소유 자/개발업 자가 투자 자 모집	토지소유 자가 개발 업자에게 사 업전과정을 위탁	토지소유 자가 신탁 회사에 수 료 주고 신탁개발	대규모 토 지 개발에 시공사가 공동참여
	내용	자금 조달(자 기자금, 차입 금)후 시공, 분양	건설회사는 대물부분을 분양, 임대, 자기 사용	기설에 따른 지 분이 아닌 분 양금에서 지 불	투자조합 에 의한 수 익보장	개발업자 에 위탁수 료를 받고 사업시 행	신탁회사 에 형식상 소유권 이 전 후 배 당받음	토지소유 자와 컨 소시엄은 대물, 혹은 현금 정산
	활용	사업성이 좋은 경우	입지가 양 호한 경우	현실적으로 많이 활용	테마 빌딩	건설사에 적극 활용	사업성이 좋은 경우	대규모 아 파트 및 SOC 사업
비고		일반적으로 이용됨	시공사와 공사비 정문제	대표적 지주공동 사업	새로운 유 형	소규모 사 업에 활용	신탁수수 료 협의 문제	지주공동 사업과 유 사

① 사회간접자본 시설에 대한 민간참여

지금까지 대규모 개발사업에 민간이 참여하게 된 과정은 주로 사회기반시설(철도, 도로 등)의 확충에서 비롯되었다. 1995년 「민간투자법」이 제정되기 이전에는 주로 시설의 단순 시공자로 참여하여 왔다. 그러나 「민간투자법」 시행 이후 본격적으로 민간의 자본 투자와 시공, 운영 등으로 사업범위가 확대되었다.

〈그림 II-1〉 사회간접자본(SOC)시설에 대한 민간참여 구조



사회간접자본 시설에 대한 민간투자사업은 초기에는 대형 건설사들의 참여가 주류를 형성하였다. 또한 사업초기에는 정부가 민간의 참여를 유도하기 위하여 운영수익에 대한 보장 및 각종 지원을 시행하였다. 그러나 외환위기 이후 대형 건설회사들의 경영위기가 이어졌고, 외환위기를 회복해 가는 과정에서 금융기관들의 구조조정 및 자금운용대상의 발굴이 사회간접자본시설에 대한 금융기관들의 참여를 확대시켰다.

그러나 2000년대 들어 대규모 사회간접자본시설의 건설수요가 크게 급감하면서 이러한 개발수요는 점차 감소하고 있다. 대신 철도시설 및 하수관거 시설 등의 인프라 교체 및 정비와 공공청사(학교시설, 기숙사 시설) 등의 건축공사에 대한 민간참여를 유도하는 BTL(Build Transfer Lease)방식이 새롭게 도입되어 과거 민간투자사업의 형태를 이어가고 있다.

② 재원조달의 다양화와 민간참여

사회간접자본 시설을 제외한 민간의 대규모 개발사업의 참여 사례는 사실상 거의 없다. 민간 주도의 주택건설사업 등의 개발사업은 1994년 준농림지역의 지정으로 인해 활발하게 추진되었으나 난개발 문제가 제기되면서 2000년 다시 관련규제가 강화되어 사실상 중단되었다. 대규모 택지개발사업은 토지공사, 주택공사, 지방공사 등의 공공부문에 의해 시행되었으며 민간 부문은 조성된 토지를 분양받아 주택 등 건축물을 건설하는 사업에 참여하는 정도로 매우 제한적인 역할을 수행하였다. 2002년 이후 부동산 경기의 호황, 참여정부의 지역균형발전 시책의 영향으로 지역단위의 대규모 개발사업이 크게 증가하고 있으며 민간부문의 역할도 점차 확대되고 있으나 아직 정형화된 사업 참여 방식은 없다. 대규모 개발사업에 참여하기 위해서는 재원조달이 함께 수반되어야 하는데 우리나라에서 금융기관의 개발사업에 대한 대출이 본격화된 것은 외환위기 이후이며 대부분 단기 프로젝트와 비교적 리스크가 적은 주택분양사업에 편중되어 있기 때문이다. 따라서 대규모 개발사업에 대한 민감 참여의 직접적 사례로는 보기 어려우나 외환위기 이후 다양하게 시도되고 있는 민간부문의 참여 특히 다양한 금융기법과 연계된 민간참여의 형태는 민감 참여의 폭을 크게 확대시킨 좋은 사례라고 판단된다. 몇 가지 유형을 소개하면 다음과 같다.

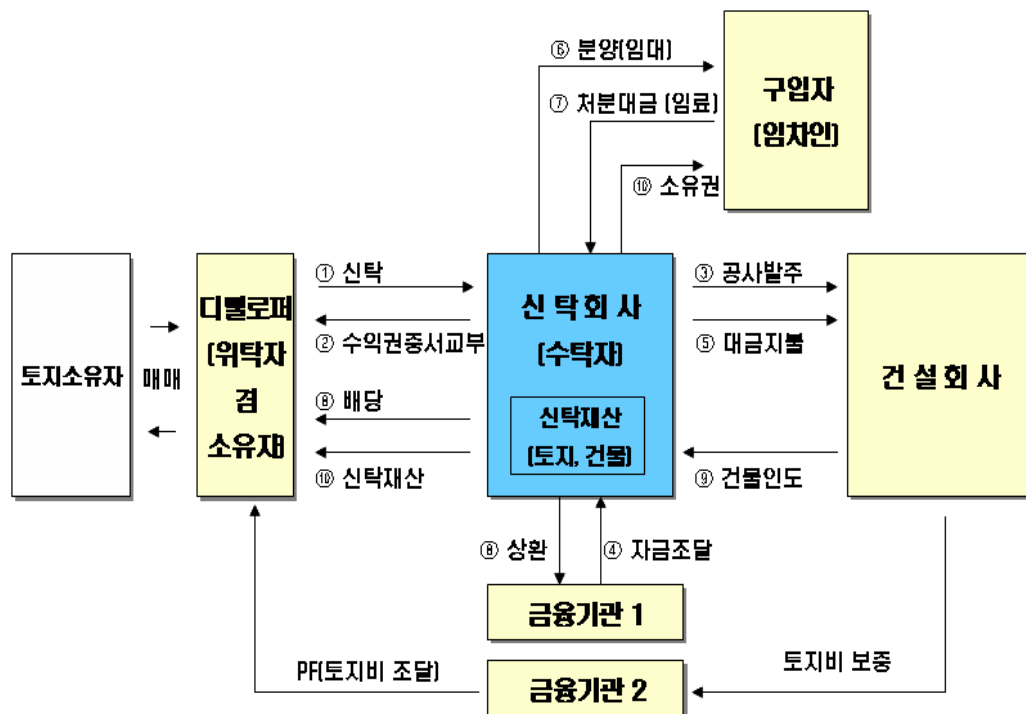
i) 신탁방식을 활용한 참여

은행부동산투자신탁은 외환위기 이후 금융 자율화의 일환으로 도입되었으며, 1998년 4월 「신탁업법」 시행령의 개정으로 도입 근거가 마련되었고 동년 11월 신탁업 감독규정 개정시 부동산투자신탁(신탁형)제도가 확정되었다. 2000년 들어 국민은행에서 130억원 규모의 1호 펀드가 조성·판매되었고 부동산간접투자에 대한 관심 고조되고 정기예금금리보다 높은 수익률을 배정하는 사례가 증가하면서 빠른 성장을 나타냈다.

부동산투자신탁은 부동산 및 부동산 관련 유가 증권에 전문적으로 투자하는 금전신탁상품의 일종으로서 고객들로부터 금전을 위탁받아 부동산과 부동산 관련 유가증권에 투자한 다음 그 이익금을 투자자들에게 배당하는 방식이다. 금전신탁업무를 취급할 수 있는 신탁겸업은행에 한하여 상품의 판매가 가능하고 신탁계정을 근간으로 발행되는 수익증권의 형태를 갖추고 있다. 2002년 이후 부동산 경기의 호황과 맞물려 부동산투자신탁

이 크게 성장하고 있는데 이들의 사업대상은 주로 아파트 분양개발 사업에 집중되어 있다. 이는 신탁계정 설정기관인 은행이 부동산 투자 및 개발업무에 경험이 부족하여 상대적으로 위험요소가 적게 보이는 아파트 분양개발 사업에 대출을 해주는 보수적 태도를 견지하기 때문이다. 부동산신탁 도입 초기인 2000년 9월 현대건설은 부동산투자신탁 구조를 통해 780억원의 자금을 조달하여 문래동 현대 홈타운과 죽전 7차 현대 홈타운 아파트 개발사업을 위한 토지 매입비와 초기사업비로 투입한 경험이 있다. 이들 사업에 활용된 부동산투자신탁의 구조는 은행이 투자자들로부터 수탁 받은 신탁자금으로 펀드를 설정·모집하여 아파트 개발사업에 프로젝트 파이낸싱 방식으로 투자하는 비교적 단순한 방식이다. 그러나 최근에는 은행들이 부동산투자신탁 대비 수익성이 좋은 은행 계정 프로젝트 파이낸싱에 치중하면서 부동산신탁규모가 지속적으로 감소추세를 보이고 있다.

〈그림 II-2〉 부동산신탁제도에 의한 개발사업의 구조

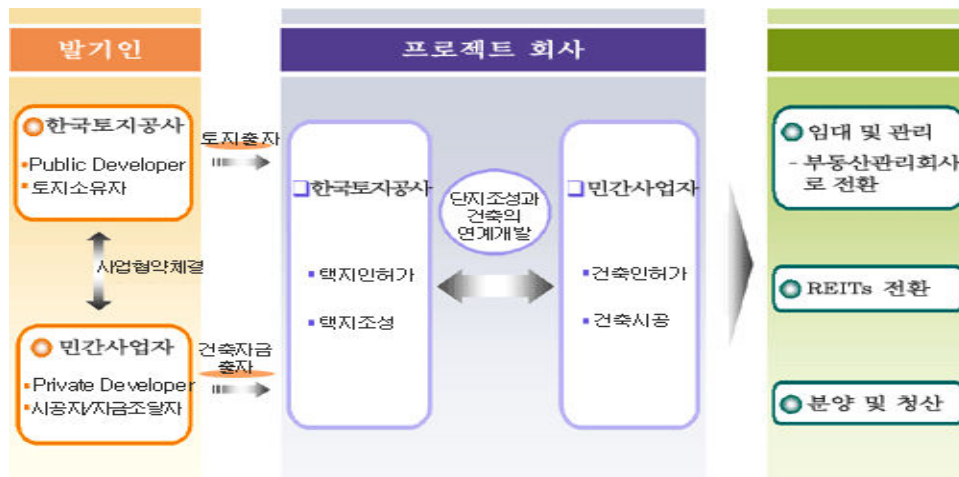


ii) 공모형 프로젝트 파이낸싱(PF)

공모형 프로젝트 파이낸싱은 최근 대규모 개발사업에 많이 적용되고 있는 기법이다. 공모의 범위(설계, 시공, 자금조달 등)에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 최근 한국토지공사 및 주택공사 등 정부투자기관과 지방자치단체에서 이러한 공모방식을 채택하고 있다. 공모방식은 기본적으로 민간-공동 합동형 사업 형태(주로 토지공사, 주택공사 적용)가 있으며 공공부문이 계획한 사업에 민간 사업자를 공모하는 방식(과주 한류우드 등)으로 구분된다.

한국토지공사의 공모형 프로젝트는 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱으로 공공택지 개발 사업자는 토지를 출자하고 민간건설업체는 건설자금 일부를 출자하여 프로젝트회사(Special Project Company, SPC)를 설립한 후 회사의 책임으로 자금을 조달하고 개발사업을 수행하는 방식이다. 이 경우 SPC는 다양한 토지를 보유한 공공택지 개발사업 시행자로부터 우량의 토지를 출자받을 수 있으므로 사업지가 우수할 경우 토지확보가 곤란한 민간부분은 토지확보의 문제를 토지공사로부터 해결 받고, 토지공사는 민간의 자금을 활용할 수 있게 된다. 특히 이 방식은 공공부문인 토지공사에게는 지금까지 택지조성의 역할만을 담당하면서 택지조성과 건축이 연계되지 못했던 문제점을 해소해 주고 민간부분에게는 토지공사라는 공공시행자와 공동시행을 추진함으로써 신용보강의 효과를 줘 자금조달을 용이하게 하는 이점을 주고 있다.

〈그림 II-3〉 한국토지공사의 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱 구조



토지공사가 택지를 출자하는 방식은 크게 두 가지 유형으로 구분되는데 토지대(土地賃)를 어떻게 결정하느냐에 따라 결정된다. 첫 번째는 토지비를 결정가(감정가)⁶⁾로 하는 것과 두 번째는 입찰가로 하는 경우이다. 결정가

방식은 우수한 사업계획을 확보할 수 있는 장점이 있으며 입찰가 방식은 일정 수준의 사업계획을 확보하면서 동시에 이윤도 추구할 수 있는 장점이 있다. 토지대 결정방법별 장단점은 아래 <표 3>와 같다.

<표 II-2> 정부 투자기관의 주요 프로젝트 파이낸싱 사례

사업	면적(평)	총사업비(억원)	사업기간	사업주체	주요 도입 시설
용인 죽전지구 역세권개발	14,956	4,000	02.1-07.12	토공+신세계	백화점,할인점
용인 동백지구 테마형 쇼핑몰	13,514	3,100	03.5-07.12	토공+포스코, 대덕,까르푸	할인점,판매
화성 동탄지구 복합단지	29,000	15,000	04.9-09.12	토공+포스코, 신동아	주상복합,백화점,판매
대전 엑스포 컨벤션복합단지	52,000	9,400	04.4-09.12	토공+대우,삼부	주상복합,호텔, 판매
용인 동백 원형지개발	18,798	1,100	05.7-07.12	토공+신한은행,SK	단독주택
아산배방지구 복합단지	17,642	11,848	06.7-10.12	주공+SK,신한은행,현대 백화점	주상복합,백화점,업무,판매

자료 : 한국토지공사, 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱

6) 이를 '기준 토지대'라고도 함. 기준 토지대는 사업계획 수립 결과를 반영한 지구단위계획을 가지고 감정 평가를 실시하여 산출하는데 미래의 토지가치를 현재화한 것임(즉 사업계획에 대한 사업성 분석의 결과를 역산하여 산출하는데 예상되는 수익을 달성하기 위해 필요한 토지가격의 범위를 의미함). 토지공사의 경우 초기 PF사업인 용인죽전, 동백은 이 가격을 최종 토지가로 산정하였으나 후기의 화성동탄, 대전 엑스포의 경우에는 기준 토지대를 제시하고 민간이 제출하는 가격이 최종 토지가로 결정되었음.

〈표 II-3〉 결정가 방법과 입찰가 방법의 장단점 분석

방법	장점	단점
결정가 방법	사업계획서의 비중을 높여 높은 수준의 개발계획 요구가 가능 고정된 토지가격이 사업 참여자의 창의성을 발휘하는데 유리	토지공사 감사 지적 우려 토지가치의 정확한 추정이 어려워 저평가 될 수 있음
입찰가 방법	토지제공자가 상대적으로 높은 이윤추구가 가능 경쟁을 통해 정확한 토지가치 추출 일정 수준 이상의 사업계획서를 제출한 업체에 대해서만 입찰을 실시하여 사업계획의 질적 수준 확보	업체간 과도한 경쟁 유발 입찰가를 보전하기 위해 낙찰후 협상과정이 장기화될 우려 불경기가 닥치면 사업추진의 어려움 예상

자료: 대한주택공사(2004), 복합단지 프로젝트 파이낸싱 사업

위의 토지공사의 사례 이외에도 최근 공모방식을 통해 사업자를 공모하는 사례가 늘고 있다. 토지공사의 경우 민간사업자와 공동시행자로서 개발을 담당하고 있으나 공모 방식으로 택지를 민간에게 매각하여 순수 민간사업으로 추진하는 경우도 있다(고양 한류우드⁷⁾). 또한 인천 청라지구의 경우에도 토지공사와 경제자유구역청이 공동시행이 아닌 민간사업자 공모를 시행한 바 있다. 현재 2007년 주요 공공기관(한국토지공사, 한국철도공사, 인천시 도시개발 공사, 서울시 SH공사, 부산항만공사 등)이 공모 예정인 PF개발사업은 총 13건이 될 것으로 예상되고 있는데 이중 8건이 조 단위를 넘는 초대형 프로젝트이다(건설신문 2006. 11.6). 이처럼 공모방식이 최근 대형 개발사업의 민간사업자 선정에 주로 활용되고 있는 추세이다.

iii) 부동산 간접투자제도

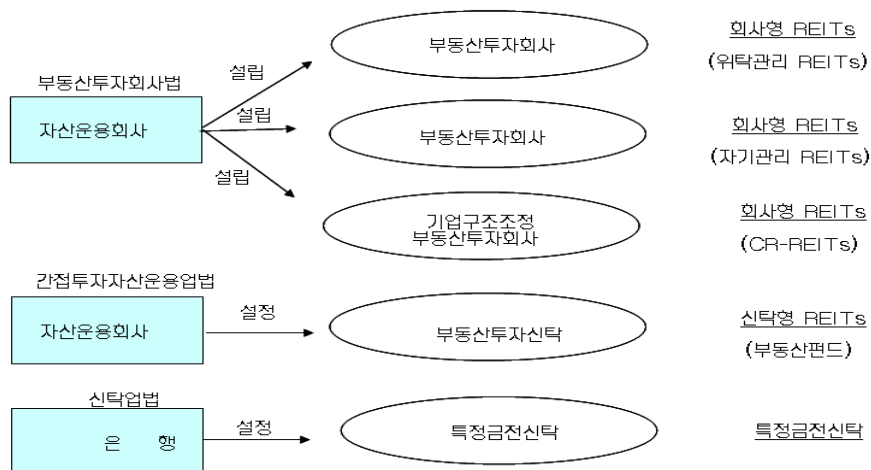
부동산 간접투자제도는 크게 「부동산투자회사법」을 통한 'REITs'와 「간접투자자산운용업법」에 의한 '부동산 펀드'로 구분할 수 있다. 부동산투자회사(REITs: Real Estate Investment Trusts, 이하 REITs라 함)제도는 외환위기 이후 기업구조조정 촉진과 부동산 가격 폭락에 대응하기 위하여 부동산의 증권화 방안이 모색되는 가운데 도입된 제도적 장치 중⁸⁾ 하나이다. REITs는 다수의 투자자로부터 자금을 모아 부동산 및 부동산

7) 고양 한류우드 사업의 경우 경기도가 부지를 조성하여 민간사업자에게 공모방식으로 공급하였음. 공모에 당첨된 민간사업자를 제출한 사업계획에 따라 건축물을 건설함.

관련 유가증권에 투자하여 그 수익을 주주에게 배분하는 것을 목적으로 설립하는 회사이다.

한편 「간접투자자산운용업법」⁹⁾이 국회를 통과하여 2004년 4월부터 시행에 들어갔다. 종전에는 간접투자자산운용업은 금융기관별로 개별법에 의한 규제를 받아 왔다. 즉, 기존에는 증권투자신탁은 「증권투자신탁업법」, 증권투자회사는 「증권투자회사법」, 불특정금전신탁은 「신탁업법」, 변액보험은 「보험업법」에 의해 규제를 받아 왔다. 그러나 「간접투자자산운용업법」의 제정으로 이러한 것들이 하나의 법률로 통합되었다. 간접투자자산운용업이란 투자자로부터 금전 등을 받아 유가증권, 부동산 등에 투자하고, 운용실적에 따라 그 결과를 투자자에게 지급하는 금융업을 의미한다.

〈그림 II-4〉 부동산 간접투자제도의 유형



이것이 건설사업의 공급자 금융에서의 갖는 의미는 첫째, 그 동안 부동산에 투자하지 못했던 투자신탁운용회사, 은행, 보험사, 종합금융회사 등도 부동산 펀드의 자산운용회사로서의 업무를 수행할 수 있게 됨에 따라 자금 조달원이 확대되었다는 것이다. 둘째, 사모로 조성된 부동산간접투자기구는 부동산 매매각 제한 금지 기간, 나대지 개발 전 매매

8) 1998년 도입된 ABS와 1999년 도입된 MBS에 이어 2001년 4월 「부동산투자회사법」을 제정하여 REITs 제도가 법제화

9) 2004년 10월 5일 사모펀드를 활성화하기 위하여 「간접투자자산운용업법」중 개정

각 금지 및 부동산 개발사업에 대한 자산 총액 제한 등의 규정을 적용받지 않으며, 회계 감사의 의무, 공시 고시 의무에 있어서도 공모형에 비해 자유로워 졌다. 따라서 부동산간 접투자가 활성화되는 경우 상대적으로 규제에서 자유로운 사모형 부동산간접투자기구를 이용하여 부동산 개발을 원활하게 진행할 수 있게 된다.

③ 개발사업에 대한 민간참여의 평가

i) 민간참여주체의 다양화

개발사업에 대한 민간참여는 외환위기 이후 금융시장의 환경이 크게 변하고 부동산 경기가 호황을 나타내면서 크게 활성화되고 다양화되었다. 과거 건설사가 시공과 부분적인 기획, 자금조달의 역할을 대부분 포괄적으로 수행했던 것과는 달리 최근에는 사업의 참여자가 역할과 기능에 따라 매우 다양해지고 있다. 이는 최근 개발사업의 참여주체가 단순히 건설회사가 아닌 재무적 투자자(금융기관, 연기금 등), 디벨로퍼(시행사), 정부부분의 개발회사 등 다양해지고 있는 것에서도 잘 나타나고 있다. 또한 개발사업의 규모가 대형화 되면서 건설사들의 참여도 단독 참여가 아닌 복수의 컨소시엄 형태로 참여하는 경우가 늘어나고 있다.

ii) 시공사의 역할 축소

지금까지 민간 특히 건설회사 주도로 이루어지던 주택건설 및 주거지 개발사업들은 사업의 규모가 확대되고 개발이익의 배분에 대한 문제가 부동산 가격 상승과 연계되어 사회 문제화 되면서 오히려 공공부분의 참여와 역할이 확대되고 건설사의 역할은 축소되고 있다. 그 동안 조합과 민간 사업시행자(시행사, 시공사 등) 중심으로 추진되던 재개발 재건축 사업들은 민간주도의 사업으로 공공성보다는 수익성에 치중하면서 기반시설의 최소한 설치, 주변 지역과의 연계부족 등, 개발이익에 의한 투자수요 유발 등 많은 부작용을 낳게 되었다. 따라서 이러한 민간 주도의 사업들은 사업단위를 광역적으로 묶어 확대하면서 계획성을 강조하고 공공부분의 참여를 확대함으로써 개발의 공공성을 추구하려는 경향을 전환되고 있다. 후술되는 재정비 촉진사업에서 나타나는 바와 같이 과거에는 지주(혹은 조합)와 시공사의 협의 하에 수립된 사업계획을 사업승인 형태로 추진하였던 것을 이제는 사전에 해당 지자체의 기본계획을 준용하여야 하고 관련 전문가 및 공공부분

의 참여 부분(총괄사업관리자 제도)이 확대되어 건설회사의 역할은 시공(일부 공사낙찰 방식이 턴키의 경우에는 설계도 포함)과 사업비 조달을 위한 보증(시공보증 혹은 준공보증)의 역할로 대폭 감소할 전망이다.

2. 대규모 개발사업¹⁰⁾의 추진 현황과 문제점

(1) 도시 재정비 사업

도시재정비 사업이라 함은 주택재건축 사업, 주택재개발 사업, 도심재개발 사업, 주거환경개선사업을 통틀어 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 서두의 연구의 범위에서 제시한 바와 같이 이중 뉴타운 사업과 균형발전촉진지구¹¹⁾를 포함한 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비 사업만으로 한정하였다.

① 서울시 뉴타운 사업 추진 현황

뉴타운사업이란 종래 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택 중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 새로운 ‘기성시가지 재개발 방식’이다. 기존의 주택재개발이 민간개발 편의위주로 개별주택 가치 중심의 소규모 개발이라면 ‘뉴타운 개발’은 공공이 원하는 민간사업으로 적정규모의 생활권역을 대상으로 한 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획사업이다.

서울시는 개별적으로 추진되던 기존 주택재개발사업을 계획적으로 관리하기 위해서 1998년 ‘서울시 주택재개발기본계획’을 수립하여 지역특성을 고려한 토지이용계획, 적정밀도개발(계획 용적률), 최소한의 녹지 및 공공시설 확보기준을 제시하였다. 그 후 재개발기본계획의 한계점을 극복하고 조합 중심의 민간주도 사업이 갖는 한계점을 극복하고

10) 이하에서 ‘대규모 개발사업’이라 함은 본 연구의 범위에서 한정된 도시재정비 사업과 혁신도시 건설사업을 의미함.

11) 서울시에서 도입한 개념으로 뉴타운사업과 함께 지역균형발전을 위한 기틀을 마련하고 도시구조의 다핵화를 실질적으로 추진하기 위해 추진하는 사업임. 뉴타운 사업이 주로 주거단지 개발이 초점이 맞추어진 주거환경 개선사업이라면 균형발전촉진지구사업은 서울 도시공간구조를 다핵화로 전환하기 위하여 상대적으로 개발이 이루어지지 않아 낙후된 지역중심지를 실질적인 중심으로 육성하는 사업임.

서울 강북지역의 균형발전을 도모하고자 사업단위를 광역지역으로 통합 지정하여 시행하는 뉴타운 사업을 자체 조례를 통해 시행하였다.

서울시 뉴타운 사업은 2002년부터 3차에 걸쳐 25개 지구를 지정하여 현재 추진 중에 있다. 뉴타운사업의 유형은 신시가지 1개, 도심형 3개, 주거 중심형 21개로 주로 “주거 중심형”에 편중되어 있는 특징이 있다.

〈표 II-4〉 서울시 뉴타운 사업지구 현황

구분	지구	위 치	비 고
시범뉴타운(2002년 10월23일)	은평구 은평지구	☐진관내·외동, 구파발 일원	신시가지형
	성북구 길음지구	☐길음동 624 일원	주거중심형
	성동구 왕십리지구	☐성동구 왕십리동 40번지 일대	도심형
2차 뉴타운(2003년 11월 18일)	종로구 교남지구	☐평동 164 일대	도심형
	용산구 한남지구	☐이태원·한남·보광동	주거중심형
	동대문구 전농·답십리지구	☐전농동400, 답십리동 일대	주거중심형
	종량구 중화지구	☐중화동 312 일대	주거중심형
	강북구 미아지구	☐미아동1268 일대	주거중심형
	서대문구 가좌지구	☐남가좌동 248 일대	주거중심형
	마포구 아현지구	☐아현2·3동, 염리·공덕동 일대	주거중심형
	양천구 신철지구	☐신정3동 1162 일대	주거중심형
	강서구 방화지구	☐방화동 609 일대	주거중심형
	영등포구 영등포지구	☐영등포동 5·7가 일대	도심형
	동작구 노량진지구	☐노량진동 270 일대	주거중심형
	강동구 천호지구	☐천호동 362 일대	주거중심형
3차 뉴타운(2005년 12월 16일, 29일, 2006년 1월 26일)	동대문구 이문휘경지구	☐이문동, 휘경동 일원	주거중심형
	성북구(노원구)장위지구	☐장위동 68-8일대(노원구 월계동 50-1주변포함)	주거중심형
	노원구 상계지구	☐상계3,4동일대	주거중심형
	은평구 수색중산지구	☐수색동 160일대	주거중심형
	서대문구 북아현지구	☐북아현동 170일대	주거중심형
	금천구 시흥지구	☐시흥동 966일대	주거중심형
	영등포구 신길지구	☐신길동 236일대	주거중심형
	동작구 흑석지구	☐흑석동 84-10일대	주거중심형
	관악구 신림지구	☐신림동 1514일대	주거중심형
	송파구 거여마천지구	☐거여동 202일대	주거중심형

주 : ■지역은 「재정비촉진을 위한 특별법」에 의해 재정비 촉진지구로 인정되어 특별법에 의해 추진될 예정이다.

자료 : 서울시(2006), 뉴타운 사업의 성과와 이해

〈표 II-5〉 뉴타운 시범지구의 사업 추진현황

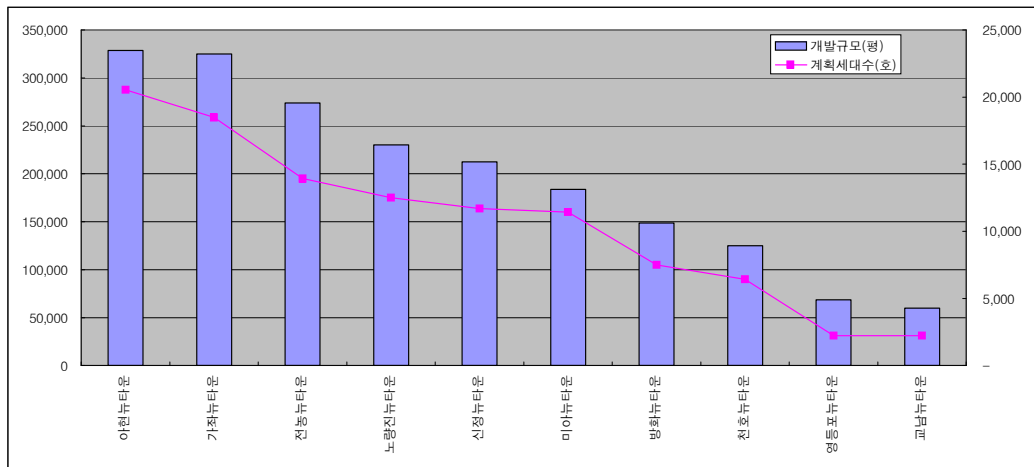
지구명	면적(평)	건립규모 (세대)	사업기간	개발방식	추진현황
은평 뉴타운	1,057,308	15,200	2002.10-2008 .12	도시개발사업 (공영개발)	1지구: 주택 건설중 2,3지구: 보상 협의중
길음 뉴타운	287,374	14,100	2002.10-2008 .12	주택재개발	1,2,4구역: 준공(5,356세대) 5,6구역: 마감 공사중 7,8구역: 사업시행인가 준비 9구역: 관리처분계획 수립
왕십리 뉴타운	102,003	5,000	2002.10-2008 .12	주택재개발	주상복합건물; 굴토 공사중 1,2구역 사업시행인가 준비 3구역 구역지정 동의서 징구 중

자료 : 서울시

2차 뉴타운 지구는 2003년 12개 지구지정 후 개발기본계획 수립을 완료하였으며 현재 지구내 사업구역별로 사업 시행중에 있다. 특히 2차 뉴타운 사업부터는 지구별로 1-2개 정도의 전략정비사업구역을 선정하여 구역내 견인차 역할 부여(일부 市에서 지원예정)하고 있는데 전략사업구역은 추진속도가 빠르고 원만한 지역을 시가 선정하여 뉴타운 구역의 전략적 거점으로 활용하고자 하는 구역이다. 2차 뉴타운 지구의 평균 규모는 19만평이며 12개 지역에서 건립예정인 주택은 총 10만 700세대에 이를 것으로 추정되고 있다. 그러나 세대수 증가율은 지구별로 차이는 있으나 대략 90~110%에 불과한 형편이다. 사업규모가 가장 큰 지역은 아현, 가좌, 전농 뉴타운 지구이며, 도심형 사업인 영등포 및 교남 뉴타운은 6만평 내외의 소규모이다.

2차 뉴타운 지구부터는 특별법(도시 재정비촉진을 위한 특별법)의 제정으로 일부는 재정비 사업으로 전환되어 특별법의 적용을 받아 추진될 예정이다.(〈표 8〉 참조) 특히 특별법에서는 용적률 추가 상승 및 용도지역 변경에 대한 인센티브가 부여됨에 따라 기존의 주거 중심형 사업 지구 내에서 용도 변경이 가능한 지역들을 중심으로 재정비 사업으로의 전환 가능성이 예상된다. 즉 뉴타운 기본계획에서 다양한 사업방식으로 구성된 지역(가좌, 노량진, 신정 천호지구)에서는 특별법에 의해 전체 지구의 용도 변경을 수반한 개발계획으로 변경가능성이 예상된다. 만약 뉴타운 사업이 아닌 도시 재정비 사업으로 추진이 되면 각종 건축규제가 완화되므로 당초 서울시의 2차 뉴타운 개발기본계획에서 보다 주택건립규모는 좀 더 늘어날 것으로 예상된다.

〈그림 II-5〉 제2차 뉴타운사업지구의 규모와 건립주택 수



자료 : 서울시

② 서울시 지역균형발전 촉진지구 추진현황

균형발전촉진지구는 도시기본계획상의 부도심, 지역중심, 지구 중심 등으로 지정되어 있으나 도시기반시설이 취약하여 개발이 지연되고 있는 지역을 대상으로 한다. 시는 이러한 지역 중 상업, 업무기능을 집중적으로 유치할 경우 주변지역의 발전에 미치는 파급 효과가 클 것으로 판단되는 지역, 기타 지역발전을 위하여 지역생활권 중심으로 개발이 필요한 지역은 지역균형발전 촉진지구로 지정할 수 있다. 현재 서울시 지역균형발전촉진 지구는 2차례에 걸쳐 총 8개 지구가 지정되었다. 뉴타운 사업과 마찬가지로 2차 지역균형발전 촉진지구는 모두 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재정비 사업으로 인정되어 새로운 특별법의 적용을 받아 추진될 계획이다.

〈표 II-6〉 서울시 지역균형발전 촉진지구 현황

구 분	지 구	위 치	권역별분포	중심지 위계	사업규모
시범촉진 지구 (2003년 11월 18일)	청량리 균형발전촉진지구	동대문구 용두동 14일대	동북권(2)	부도심	375,700㎡ (약113,649평)
	미아 균형발전촉진지구	성북구 하월곡동 88일대,		지역중심	472,465㎡ (약144,700평)
		강북구 미아동 70일대			
	홍제 균형발전촉진지구	서대문구 홍제동330일대	서북권(2)	지구중심	186,790㎡ (약56,500평)
	합정 균형발전촉진지구	마포구 합정동 419일대			298,000㎡ (약90,100평)
2차 촉진지구 (2005년 12월 16일)	가리봉 균형발전촉진지구	구로구 가리봉동125일대	서남권(1)		279,110㎡ (약84,430평)
	구의자양촉진지구	광진구 구의자양동일대	동북권(2)	지구중심	385,340 (116,564평)
	망우촉진지구	종량구 망우동, 상봉동일대		지역중심	505,738 (152,985평)
	천호성내촉진지구	강동구 천호동 453일대	동남권(1)	지역중심	277,100 (83,822평)

주 : ■■■은 재정비 촉진을 위한 특별법에 의한 재정비 사업으로 지정 전환된 지구임.

자료 : 서울시 홈페이지

③ 「도시 재정비 촉진을 위한 특별법」의 주요 내용

「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 서울시가 제안한 뉴타운 특별법(안)과 정부의 도시구조개혁을 위한 특별법(안)이 통합된 도시 재정비 사업을 위한 법이다. 특별법에 의하면 재정비사업을 위한 기본계획(토지이용 및 기반시설 설치에 관한 계획)은 공공이 수립하게 되어 있으며 사업시행은 지역내 주민들(제3자 위탁 가능)이 하게 되어 있다. 그러나 이 법은 다른 개발사업 법령에 없는 “총괄 계획가” 및 “총괄 사업자” 제도 신설, 도시개발사업의 계획 기능 및 공적 관리 기능을 강화하고 있다. ‘총괄계획가’(법 제9조 3항)는 도시계획, 도시설계, 건축 등의 전문가로서 도시재정비 분야 전반에 걸친 전문성을 가진 자로, 재정비촉진계획의 결정을 담당한다. 총괄사업관리자(법 제14조)는 주택공사 및 토지공사 중에 한 기관을 선정해야 하며, 주요 기능으로는 재정비 촉진사업의 총괄 관리, 도로 등 기반시설의 설치, 기반시설의 비용분담과 지원금 관리, 기반시설 설치계획 등에

대한 자문을 수행하게 된다. 그 다음으로는 전문가와 공무원, 사업시행자들로 구성된 “사업협의회”(법 제17조)는 사업계획의 수립 및 시행에 필요한 사항 및 지역 주민의 의견 조정 등을 위한 기구로서 총괄계획가 및 총괄사업자는 물론, 관련 공무원 및 전문가를 포함시키도록 하고 있다. 이외에도 도시재정비 사업에 대한 도시계획 및 건축 공동위원회의 역할을 통합한 ‘도시재정비위원회’를 두도록 하고 있다.

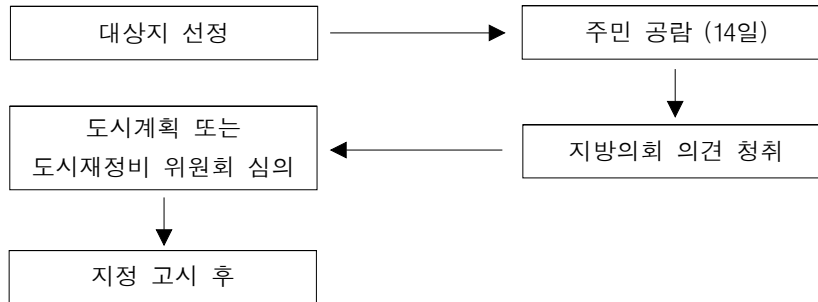
- 도시재정비위원회 - 재정비촉진지구에 관하여 도시계획위원회 및 도시·건축 공동위원회의 역할을 통합하여 담당하는 위원회**
[사·도별 선택사항]
- 총괄계획가 - 재정비촉진계획수립의 전 과정을 총괄 진행·조정하게 하기 위하여 도시계획·도시설계·건축 등 분야의 전문가인 자를 사·도지사가 위촉**
- 총괄사업관리자 - 효율적인 사업추진을 위하여 재정비촉진계획 수립단계에서부터 지방공사, 대한주택공사, 한국토지공사를 총괄사업관리자로 지정**
- 사업협의회 - 재정비촉진계획 수립권자는 협의 또는 자문을 위하여 조합, 전문가 등으로 사업협의회를 구성·운영가능**

도시재정비사업은 기존 재개발 재건축 사업의 걸림돌이었던 용적률 제한의 예외규정을 허용하고 있을 뿐만 아니라, 해당 지역의 용도지역을 변경하는 계획수립이 가능하다. 그 리하여 동일한 주거지역내에서의 용적률 상한선 적용을 피할 수 있을 뿐만 아니라, 용도상향 등을 통해서 용적률 확대가 가능하다. 이외에 학교시설기준과 주차장 설치기준의 완화 적용이 가능하고, 주택의 규모 및 건설비율(소형의무비율) 및 과밀부담금의 적용에 대한 특례가 인정된다. 단, 사업시행자는 사업지구의 기반시설의 설치비용 및 세입자 등을 위한 임대주택 건설에 대한 비용부담의 책임을 부여함으로써 개발이익을 환수하는 장치가 마련되어 있다.

도시재정비 사업지구는 크게 주거지형과 중심지형으로 구분된다. 주거지형은 노후 불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구에 지정이 되며 최소 50만㎡이어야 한다. 중심지형은 상업지역, 공업지역 또는 역세권 지하철역 간선 도로의 교차로 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능 회복이 필요한 지구에 지정되며 최소 규모는 주거지형보다는 다소 적은 20만㎡이어야 한다.

재정비 촉진지구의 지정은 시장·군수·구청장이 신청하고 특별시장, 광역시장, 도지사 등이 지정할 수 있는데, 신청권자의 신청 없이도 지정권자가 단독으로 지정할 수도 있다.

〈그림 II-6〉 재정비 사업지구 지정 절차



〈표 II-7〉 재정비 사업 관련참여자의 역할과 기능

구 분	총괄 계획가	총괄 사업관리자	사업협의회
자격요건	시·도지사가 위촉 자격: 도시계획, 도시설계, 건축 등의 전문가로서 도시재정비 분야 전반에 걸쳐 전문성을 보 유한 자	한국토지공사, 주택공사, 한국감정원	총괄계획가, 총괄사업관리자, 기타 재정비촉진계획 수립권 자가 임명 또는 위촉(해당 지방자치단체의 관계 공무원/ 사업시행자/ 관계전문가 중에 서 임명 또는 위촉)(20 인 이내)
지정권자 (지정시기)	시·도지사 (재정비촉진지구 지정 고시 후)	시도지사	시도지사
주요 역할(책임과 기능)	책임: 수립된 재정비촉진계획의 결정 계획수립 전 과정을 총괄	-재정비촉진지구 안의 모 든 재정비촉진사업을 총괄 관리 -주로 도로 등 기반시설의 설치와 기반시설의 비용분 담금과 지원금의 관리 -재정비촉진계획 수립시 기반시설 설치계획 등에 대한 자문 및 재원확보, 운 영에 관한 계획의 수립과 집행	
기타	전문적인 지원을 위하여 5인 이내의 자문계획가의 위촉을 시·도지사에게 요청 가능		

④ 「재정비촉진특별법」에 의한 재정비 촉진지구 시범사업

건설교통부는 그 동안 서울시에서 조례로 시행해오던 33개 뉴타운지구(25개), 균형발전 촉진지구(8개) 중 은평 등 16개 지구에 대하여, 19일자로 재정비촉진지구 또는 재정비촉진계획으로 인정하였다. 이와 함께, 건설교통부는 3.30대책의 일환으로 종로(중구)세운상가, 성북 장위, 영등포 신길 등 3개 지구를 재정비촉진 시범지구로 선정 발표하였다(2006. 10. 17).

건설교통부는 지난 9월 서울시가 각 구청장으로부터 신청을 받아 제출한 은평 등 16개 뉴타운지구(13개) 및 균형발전촉진지구(3개)를 재정비촉진지구(주거지형 13개, 중심지형 3개) 또는 재정비촉진계획으로 인정하였다. 이에 따라, 이들 16개 지구는 도시재정비 촉진 특별법상 각종 인센티브를 받게 되는 동시에 토지거래 허가구역으로 자동 지정되어 20m² 이상 토지를 거래하는 경우 토지거래허가를 받게 되고, 토지나 주택의 분할 등에도 불구하고 분양권은 지정·고시일 기준으로 산정된다.

재정비촉진지구로 인정된 16개 지구는 도시재정비 촉진 특별법에 따라 다음과 같은 인센티브를 받게 된다.

가. 건축규제 등 완화

재정비촉진사업의 활성화와 주택공급의 확대를 위해 기존의 「국토의계획및이용에관한 법률」 등 관련 법령에서 정한 건축규제를 다음의 범위에서 완화가 가능하다.

- 용도지역 : 주거·상업·공업·녹지지역의 각 용도지역 범위 내에서 변경 허용, 위원회 자문시 용도 지역간 변경 가능
- 용적률 : 조례에도 불구하고 「국토계획법」 상한까지 완화 가능
- 층수 : 제2종일반주거지역의 층수제한 규정 적용배제
- 학교설치기준 : 중심지형의 경우 학교부지 기준 면적을 1/2 완화
- 주차장설치기준 : 중심지형의 경우 조례가 정하는 바에 따라 부설 또는 노외주차장의 설치기준을 완화

〈표 II-8〉 16개 재정비 촉진지구 현황(2006. 10. 18)

구분	뉴타운 사업 및 균형발전촉진지구 지정 여부	지 구	면적(m ²)
주거지형(13개 지구)	뉴타운 시범지구	①은평 은평	3,495,248(약105.7만평)
	뉴타운 시범지구	②성북 길음	1,249,793(약37만평).
	2차 뉴타운 지구	③용산 한남	1,095,800(약 33만평)
	3차 뉴타운 지구	④성북 장위	1,851,020(약 56만평)
		⑤영등포 신길	1,469,910(약 44.5만평)
		⑥동대문 이문·휘경	1,001,473(약 30.3만평)
		⑦노원 상계	643,608(약 19.5만평)
		⑧서대문 북아현	821,000(약 24.8만평)
		⑨은평 수색·증산	877,400(약 26.5만평)
		⑩금천 시흥	634,882(약 19.2만평)
		⑪동작구 흑석	898,610(약 28.2만평)
		⑫송파 거여·마천	738,426(약 22.3만평)
		⑬관악 신림	537,100(약 16.2만평)
중심지형(3개 지구)	2차 균형발전 촉진지구	①천호·성내	277,100(약 8.3만평)
		②구의·자양	385,340(약 11.6만평)
		③망우·상봉	505,738(약 15.3만평)

자료 : 건교부

나. 재개발사업의 구역지정요건 완화

개별 사업구역 사이에 소규모 빈공간(blank)이 생기지 않도록 하는 등 광역적 사업구역지정을 위해 필요한 경우 「도시및주거환경정비법시행령」에 따라 시·도 조례가 정하고 있는 재개발사업의 구역지정요건을 20퍼센트 범위 이내에서 시·도 조례로 완화가 가능하다(완화되는 구역지정요건 : 호수밀도, 주택접도율, 세장형·부정형·과소토지의 비율). 또한 부지정형화 등을 위해 필요시에는 구역지정요건에도 불구하고 구역면적을 추가로 10% 확장 가능하도록 하고 있다. 또한 공간적으로 떨어진 2개 이상 구역을 1개 구역으로 지정도 가능하며, 구릉지 용적률을 평탄지에 활용하는 방안도 가능하여 TDR(Transferable Development Rights) 효과도 기대할 수 있다.

다. 소형주택의무비율 완화

현행 「도시및주거환경정비법」에 의하면 전체 건립세대수 중 전용 85㎡이하 건설비용 주택재개발사업의 경우 80% 이상, 주거환경개선사업의 경우 90% 이상 건립하도록 하고 있으나 재정비촉진특별법에 의한 시범사업에서는 이 비율을 주택재개발사업의 경우 60%, 주거환경개선사업의 경우 80% 이상으로 완화된다.

라. 교육환경 개선

재정비촉진계획 수립시 학교설치계획을 포함하도록 되어 있으며, 교육감의 학교부지 매수계획수립 의무화, 교육감의 우수학교 적극 유치의 의무가 부여된다. 또한 지자체가 소유하는 토지 등을 학교부지로 임대하는 경우 임대기간은 50년으로 하고, 50년 범위 안에서 갱신가능하다. 이때 지자체가 소유하는 토지 등을 임대매각하는 경우 조성원가를 기준으로 임대매각할 수 있으며, 매각의 경우 20년의 범위 내에서 분할 납부 가능하다.

마. 기반시설 설치지원

국가 등이 기반시설의 설치에 소요되는 예산을 지원하거나 국민주택기금을 융자할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 시장·군수·구청장이 기반시설을 사전 설치 후 개별사업 시행자로부터 비용 징수 가능한데 주택기금 등으로 구청장 등을 대행한 총괄관리사업자(토공, 주공, 감정원)가 도로·공원 등 기반시설을 우선 설치하여 지구내 사업촉진을 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 문화시설·복지시설 등 생활권시설 확보를 위해 일단의 구역을 수익시설을 허용하는 복합시설로 민자로 유치할 수 있도록 근거도 마련되어 있다.

바. 기타 지원

특별법의 적용을 받게 되면 재정비촉진 지구내 재정비촉진사업의 활성화를 위하여 지방세면제·과밀부담금 감면, 특별회계의 설치 등 특례를 부여한다. 이와 함께 이들 16개 지구에는 도시재정비 촉진 특별법에 따라 다음과 같은 투기방지 규정이 적용된다.

A. 원활한 사업시행을 저해하지 않은 범위 내에서 개발이익을 환수

특별법의 특례로 인해 증가된 용적률의 일정비율은 임대주택으로 건설해야 한다. 임대주택건설 의무비율은 수도권 과밀억제권역은 50~75%(기타 지역은 25~75%)의 범위에서 시도 조례가 정하는 비율을 따라야 한다. 또한 재정비촉진계획 수립시 개별 사업구역별로 공통된 기반시설의 비용분담계획을 포함하여야 하며 이를 징수하여 한다.

B. 토지거래허가 등 투기방지대책

지구지정과 동시에 20㎡ 이상의 토지는 토지거래허가를 받도록 하여 투기목적의 토지거래를 원천적으로 금지하고 있다. 또한 지구지정과 동시에 다음에 해당하는 경우에는 해당 토지 또는 주택 등 건축물의 분양받을 권리는 재정비촉진지구의 지정·고시일을 기준으로 산정한다.

- 재정비촉진지구의 지정·고시일 이후에 1필지의 토지가 수개의 필지로 분할되는 경우
- 재정비촉진지구의 지정·고시일 이후에 단독 또는 다가구주택이 다세대주택으로 전환되는 경우
- 재정비촉진지구의 지정·고시일 이후에 주택 등 건축물이 분할되거나 공유자의 수가 증가되는 경우
- 재정비촉진지구의 지정·고시일 이후에 하나의 대지범위 안에 속하는 동일인 소유의 토지와 주택 등 건축물을 토지와 주택 등 건축물로 각각 분리하여 소유하는 경우

건설교통부는 이번 서울시의 재정비촉진지구 인정과 함께 서울시가 각 구청장으로부터 신청을 받아 제출한 장위 등 3개 지구에 대하여 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 재정비촉진 시범지구(주거지형 2개, 중심지형 1개)로 선정하였다. 이에 따라, 이들 3개 지구는 도시재정비 촉진 특별법상 각종 인센티브 이외 중앙정부 차원의 관련 정책 및 법령 등 제도적 지원이 있으며 기반시설의 우선 설치 등을 위한 국민주택기금 융자 지원이 이루어진다. 또한 사업추진에 필요한 일부 비용 등에 대한 국고 지원이 이루어진다.

〈표 II-9〉 재정비촉진 시범지구 개요

구 분	성북 장위	영등포 신길	종로·중구 (가칭)세운
위 치	장위동 68-8번지 일대	신길동 236번지 일대	종로3가동 175-4번지 일대
면 적	1,851,020㎡(559,931평)	1,469,910㎡(444,600평)	438,560㎡(132,896평)
유 형	주거지형	주거지형	중심지형
주 택 건 립	32,000세대 (현재 27,000세대)	17,577(현재 11,962세대)	계획 수립중

주 : ·주거지형(50만㎡ 이상) : 노후·불량주택과 건축물이 밀집한 지역

·중심지형(20만㎡ 이상) : 상업지역·역세권·도심·부도심 등

자료 : 건교부

(2) 혁신도시 건설사업

① 혁신도시 건설 추진 일정

혁신도시 건설의 추진현황은 다음의 <표 10>과 같다. 2005년 6월 공공기관 지방이전 계획을 확정 발표한 이후에 입지선정 완료(2005. 12. 23), 사업시행자 내정(2006. 2), 혁신도시건설지원 특별법 입법예고(2006. 3), 지구지정 제안을 위한 기본구상 용역 착수(2006. 5)등 빠른 진전을 보이고 있다. 현재 정부의 계획에 의하면 정부는 혁신도시 건설을 본격 추진하기 위해 중앙도시계획위원회 심의 등을 거쳐 2006년 10월중에 지구지정을 완료하고, 혁신도시별 개발방향과 도시 공간 골격을 마련하기 위한 개발계획 수립을 내년 상반기에 마무리하고 토지보상에 착수할 예정이다. 현재 혁신도시 건설의 원활한 추진을 위한 「혁신도시건설지원특별법」은 2006년 가을 정기국회를 통과하여 2007년 1월 12일에 공포되었다. 정부의 계획대로라면 혁신도시는 2007년 하반기에 착공하여 2010년까지 토공, 주공, 도공 등 선도기관이 우선 이전되고, 나머지 기관도 2012년까지 모두 이전할 예정이다.

〈표 II-10〉 혁신도시 건설 추진 실적과 계획

- '05. 6.24 : 공공기관 지방이전계획 확정·발표
- '05.12.23 : 시도별 혁신도시 입지선정 완료
- '06. 2. 7 : 사업시행자 내정(토공 6개, 주공 3개)
- '06. 3.16 : 혁신도시건설지원특별법 입법예고
- '06. 5. 2 : 지구지정 제안을 위한 기본구상용역 착수
- '06. 6.20 : 혁신도시 국제세미나 개최
- '06. 7.10 : 강원·경북혁신도시 지정제안
- '06. 9.19 : 혁신도시 계획기준(안) 제정을 위한 토론회를 개최
- '06. 9.19 : 혁신도시건설지원특별법 국회 공청회 개최
- '06. 9.28 : 혁신도시 기본구상(안) 노조 설명회 개최
- '06. 10.17 : 혁신도시 건설 실행전략 보고회 개최
- '06. 10월 중 : 혁신도시 지구 지정 완료
- '06. 12월 중 : 혁신도시 건설지내 토지보상 착수
- '07. 상반기 : 혁신도시 개발계획 완료
- '07. 9월 중 : 혁신도시 사업 착공
- '10. 하반기 : 토공, 주공, 도공 등 선도 기관 이전 완료
- '12. 하반기 : 기타 공공기관 이전 완료

② 혁신도시별 개발 기본 구상

혁신도시는 이전 공공기관과 유관 산·학·연간 네트워크 형성을 통해 지속적인 혁신 창출과 확산으로 지역성장을 견인하는 지역혁신거점으로 개발될 예정이다. 또한, 양질의 주거, 교육, 문화, 의료, 여가 등 최상의 정주여건을 갖춘 살기 좋은 도시의 선도적 모델을 지향하고 있다. 이를 위해 혁신도시는 도시별 개발 컨셉을 설정하여 지역별로 특색 있는 도시로 개발되는데, 혁신도시별 개발 컨셉과 방향은 다음과 같다.

가. 강원 원주 : 건강·생명·관광으로 생동하는 Vitamin City

강원 원주 혁신도시로 이전하는 공공기관은 국민건강보험공단, 한국관광공사 등 13개 기관 3,600여 명이 이전할 계획이다. 따라서 강원 혁신도시는 이전기관 특성에 따라 관광,

광업, 의료지원 관련 기능군으로 혁신 클러스터를 조성할 계획이다. 특히 치악산 국립공원과 연계되는 녹지축을 최대한 보존하면서 원주시 도심내부 통행을 최대한 억제하도록 도심 순환형 가로망 체계를 구축할 예정이다.

나. 충북 진천, 음성 : 교육문화 Inno-Valley

충북 진천 음성 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국가스안전공사, 정보통신정책연구원, 산업자원부 기술표준원, 한국소프트웨어진흥원 등이다. 따라서 이 지역은 인근 오창 및 오송 등의 지역 전략산업과 연계한 지역 산업네트워크의 허브-스포크형 클러스터를 구축할 예정이다. 특히 테마 체험교육을 통한 인력양성 지원기반 조성하고 물과 녹지가 통합된 생태순환체계를 구축하여 블루생태환경도시로 조성될 예정이다.

다. 전북 전주, 완주 : 농업생명의 허브 Agricon City

전북 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국토지공사 이외에 농업과학기술원, 한국식품연구원 등이다. 따라서 이 지역은 농생명 클러스터 구축의 발원지로 혁신주체 상호간 교류의 장인 혁신의 샘, 산학연 클러스터의 지식의 샘, 다양한 농생명 연구단지인 생명의 샘을 개발구상으로 설정하였다. 이 지역은 다양한 농생명 산업 체험 관광과 연계한 녹지축을 조성하고 대상지내 광석재, 오공제 및 조촌천, 원천과 인접한 기지제, 마산천을 연계하는 Blue Network를 구축할 예정이다.

라. 광주·전남 나주 : 에너지와 생명의 도시 Green-Energypia

나주 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국전력공사의 정보통신부지식정보센터 등이다. 따라서 나주혁신도시는 나주시의 전통을 살리면서 산학연관을 연계한 혁신클러스터를 조성하고 배후 주거벨트로 집단화하여 기능간 연계를 강화할 계획이다. 먼저 지구중심의 배메산 인근에 인공호수공원을 조성하여 중앙공원으로 활용하고 지구내외에 산재한 저수지와 연계한 수변네트워크를 구축할 계획이며 혁신클러스터 중심부에 혁신지원기능 조성 및 산업용지 연관 배치로 자연경관과 어우러진 초일류 주거·문화 환경을 조성할 계획이다.

마. 경북 김천 : KTX와 물이 흐르는 Inno-Valley City

김천 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국도로공사, 한국전력기술 등이다. 이러한 이전기관 특성에 따라 도시형 오피스 기능, 도로 교통 기능, 농업기술 관련 외곽단지 형으로 분류하여 중심지구, 간선도로 주변, 도시외곽 등으로 분산 배치할 계획이다. 특히 김천 혁신도시는 KTX가 통과하는 지역으로 향후 김천역사 및 율곡천 주변 수변공원을 활용한 지구 중심을 배치할 계획이다. 대상지를 관통하는 율곡천, 석정천, 지석천을 중심으로 친수형 생태하천도 조성할 계획이다.

바. 경남 진주 : 변화와 남강이 흐르는 Inno-River City

진주 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 대한 주택공사, 국민연금관리공단 등이며 공공기관의 특성보다는 도시 중심부를 중앙공원으로 조성하여 교류의 장소로 활용하며, 공원 서측으로 이전기관과 사이언스파크를 배치하여 상평공단과 연계성을 강화하고, 동측은 배후 주거단지와 중심상업지구를 배치하여 기업 및 주민의 이용 편의를 확보할 계획이다. 남강과 영천강 기존 수림을 연결하는 녹지축 형성 및 기존 습지 등을 보전하여 생태환경도시를 조성할 계획이며 자연지형을 이용한 테라스형 주택 등 다양하고 친환경적인 주거단지를 조성할 계획이다.

사. 제주 서귀포 : 국제 교류와 연수 폴리스

서귀포 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 기상연구소, 한국정보문화진흥원, 공무원연금관리공단 등이다. 이 지역은 돌담과 방풍림 등 독특한 자연환경을 보전하면서 특색 있는 보행자 네트워크를 구축하는 연수도시를 형성할 예정이다. 서귀포는 지역적인 특성을 살려 연수휴양관광도시로서 제주형 환경생태도시이자 국제 교류의 중심이며 교육연수의 메카로 육성할 계획이다.

아. 부산 : 동북아 시대의 Asian Gateway Dynamic Busan

부산지역으로 이전하는 주요 공공기관은 한국해양연구원, 국립해양조사원, 대한주택보

중, 한국금융공사, 한국자산관리공사 영화진흥위원회, 영상물등급위원회 등 해양관련, 영화, 금융 관련 기관이다. 따라서 이 지역은 이러한 이전기관의 기능에 따라 해양수산 클러스터, 영화영상 클러스터, 금융 클러스터로 조성될 계획이다. 우선 3개 클러스터 지구별 특성을 고려하여 바다이미지를 활용한 보행 동선 유도, 랜드 마크적 건축을 통한 통합개발 등 추진할 예정이며 21세기 동북아시대 해양수도로서 남부경제권의 중추도시, 동북아 문화과학의 중심도시이자 세계 자유무역 거점도시로 육성하기 위한 도시기반 조성에 주력할 예정이다.

자. 대구 : 지식을 창조하는 Brain City

대구 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국가스공사, 신용보증기금, 한국교육학습전산원, 한국학술진흥재단 등이며 전통적 교육학문 중심지로서의 위상을 강화하고, 인근 지역내 대학간 학술교류를 촉진할 수 있는 개발 컨셉을 추구하고 있다. 대구 혁신도시는 먼저 우수한 자연 여건과 풍부한 고급인력을 바탕으로 지식을 창조하는 브레인 시티이자 학원 중심의 교육도시(Edu-city)로서 우리나라 동남권의 교육중심도시로 육성할 계획이며 숲과 물이 어우러진 자연 친화형 생태도시(Eco-city)로 개발할 예정이다.

차. 울산 : 경관 중심의 Green Energy 폴리스

울산 혁신도시로 이전하는 주요 공공기관은 한국석유공사, 한국산업안전공단, 근로복지공단, 에너지 관리 공단 등이다. 울산 혁신도시는 이전기관을 단지 중앙에 배치하여 좌우에 2개의 생활권을 형성하도록 하여 선형 모양의 입지 한계를 극복하는 개발 컨셉을 제시하고 있으며 지구내 주요 진입부에 입체차로를 검토하여 보행, 정보, 교류가 함께 조화된 녹색의 보행거리인 그린 에비뉴로 재탄생될 예정이다. 울산 혁신도시는 에너지 관련 공공기관의 이전을 계기로 경관 중심의 에너지 절약형 도시로 개발될 예정이다.

〈표 II-11〉 혁신도시의 지정현황과 혁신도시별 개발개요

지역	면적 (만평)	인구 (만명)	도시컨셉	특징
강원 (원주)	105	2.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vitamin City - 건강도시(well-doing) - 참살이 도시(well-being) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 건강관련 미니 테마타운 ▪ 기업도시와 상호 보완 관계 구축
충북 (진천, 음성)	209	3.9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inno-Valley - IT, BT 벤처도시 - 연수도시 - 문화정보·환경도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주변도시 기능(오창, 오송 등)과 연계된 벤처기업 집적지
전북 (전주, 완주)	280	3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agricon City - 농생명 과학 도시 - 친수공간형 전원도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시의 성장(농생명)과 순환(물)을 상징하는 물순환 도시
광주 전남 (나주)	229	5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Green-Energypia - 신재생 에너지 및 농업, 생물 산업 중심도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 배꽃 모양의 도로망 ▪ 도시와 농촌의 융합도시
경북 (김천)	105	2.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inno-Valley City - IT·BT(농업) 벤처도시 - 교육·문화·환경도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IT·BT 첨단기술 인큐베이터 * 김천-구미 동반성장 전략 ▪ 교통·물류 중심지
경남 (진주)	126	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inno-River City - 기업지원 거점도시 - 녹색친수 도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 남강, 영천강 및 구릉지를 활용한 녹색 친수도시
제주 (서귀포)	34.5	0.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국제교류·연수 폴리스 - 국제교류 거점도시 - 연수휴양·관광도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제주형 환경·생태도시 - 기존돌담과 방풍림 보전, 특색 있는 보행자 네트워크
부산 (영도 등)	65.1	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 21세기 동북아시아의 해양수도 - 남부 경제권의 중추도시 - 세계자유무역 거점도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 동북아 문화과학 중심도시 ▪ 기존도시와 동반성장 환경을 구비한 미래형 도시
대구 (동구)	133	3.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brain City(지식창조) - 학원중심의 Edu-City - 에너지 절약형 Solar City 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대구경북의 교육 중심도시 ▪ 숲과 물이 어우러진 자연친화형 Eco-City
울산 (중구)	84	2.5 ~ 3.5	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경관중심 에너지 폴리스 - 에너지 절약형도시 - 환경친화형 도시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Green Avenue - 보행, 정보교류와 결합된 녹색보행가로 형성 * 선형모양의 입지한계 극복

자료 : 건교부 국가균형발전위원회 보도자료(2006.10.18)

③ 혁신도시 건설 방안

혁신도시는 각기 다른 지역에 개발되므로 지역여건과 이전기관의 기능과 역할을 감안하여 수요자 중심의 도시개발이 이루어지도록 차별화된 도시건설을 추진할 예정이다. 이전기관별 다양한 요구조건 반영한 혁신도시 모델의 예시는 아래와 <표 12>와 같다.

<표 II-12> 혁신도시 개발 유형

구 분	성 격	비고
도시외곽 신시가지,신도시형	공공기관과 관련기업, 주거 등을 갖춘 독립된 기능 새로운 도시(규모 : 50 ~ 200만평 이상)	중·대규모 신규개발
도시내 개발형 (혁신지구)	도시내 택지지구, 산업단지등 미개발지 활용한 신시가지 조성(규모 : 10 ~ 50만평)	광역시내의 기존 개발지 등을 활용한 소규모개발

자료 : 혁신도시입지선정지침(2005. 7.27) 기준

또한 혁신도시는 공공기관 이전, 연관기업 연쇄 이주정착, 도시성숙·확산의 단계적 개발로 자족적이고 균형 잡힌 도시 건설을 추진할 예정이다.

<표 II-13> 혁신도시의 단계적 개발 모델(안)

구 분	규모	도시형성	비고
1 단계 공공기관 이전 (지역별 2천 ~ 4천인)	10천 ~ 20천인	이전기관 및 지원기능 종사자 유입→이전기관 거주환경조성 ·공공업무지구 / ·배후주거지역 ·혁신중심지구 : 상업·서비스, 혁신지원 기능 ·교육연구지구 : 초·중·고	
2 단계 연관기업 연쇄이전 (산학연 클러스터)	20천 ~ 40천인 (1단계 포함)	핵심기업 유치, 연관기업·기관 이전 →기업·기관 정착 ·혁신중심지구 : 혁신지원, 생산자지원 서비스 업무시설, 정보·교류 센터 등 ·신산업지구 ·교육연구지구 : 대학, 연구소 등 ·문화레저지구	10 ~ 20천 명 수준의 고용 확보
3 단계 혁신환경 조성·도시 확산	-	인구추가 유입, 자족성 증대 ·2단계 기업·기관의 Spin-off ·도시성장관리, 계획의 유연성 : 미래수요 감안 유보 공간 확보	25 ~ 30천명 수준의고용 확보

자료 : 한국토지공사, 혁신도시의 모델, 내부자료

(3) 현행 민간참여 방식의 한계와 문제점

① 도시재정비 사업

「도시재정비촉진을위한특별법」에 의한 도시재정비 사업 역시 과거 민간영역에서 추진되고 있는 재개발 재건축 사업을 공공주도의 사업으로 전환시킴으로써 민간의 역할은 축소되고 공공기관의 역할이 확대되는 사업이다. 이는 기존의 민간주도 특히 토지소유자 등의 조합중심의 가치 증진에 치중된 재개발사업이 가져온 각종 부작용을 최소화하고 도시 재정비 사업이 도시 전반에 긍정적인 과급효과를 주는데 목적이 있다.

「도시재정비촉진을위한특별법」 제15조에 의하면 재정비촉진사업은 「도시및주거환경개선법」에 의한 재개발, 재건축, 주거환경개선사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「재래시장육성을위한특별법」 시장재건축 사업, 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 도시계획시설사업의 시행자가 수행한다고 명기되어 있다. 다만 노후 불량주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구는 「도시 및 주거환경정비법」의 규정에 불구하고 토지등소유자의 과반수의 동의가 있는 경우에는 시장·군수·구청장이 직접 시행하거나 대한주택공사, 지방공사 한국토지공사[이 경우 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호 라목의 규정에 의한 도시환경정비사업(공장이 포함된 구역에서의 도시환경정비사업의 경우를 제외한다)한한다] 중에 지정할 수 있다. 제1항 단서의 규정에 의하여 시장·군수·구청장이 재정비촉진사업을 직접 시행하거나 제1항 각 호에 해당하는 자가 사업시행자로 지정되는 경우에는 사업시행자는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조의 규정에 불구하고 「도시 및 주거환경정비법」 제26조의 규정에 의한 주민대표회의가 대통령령이 정하는 방법에 따라 추천한 시공자와 수의 계약을 할 수 있다.

또한 재정비 사업에서는 지방자치단체 장이 기반시설의 확충을 촉진하기 위하여 일단의 기반시설 부지를 대상으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조의 규정에 의한 민간투자사업으로 기반시설을 설치할 수 있도록 하고 있다(법 제16조). 지방자치단체의 장은 재정비촉진지구의 총괄사업관리자로 하여금 제1항에 의한 민간투자사업을 대행하게 할 수 있다(민간투자사업의 시행과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있음). 이로써 도시재정비 사업에서의 민간의 역할은 1) 민간투자사업 형태의 기반시설 확충사업과 2) 브랜드 인지도를 바탕으로 한 주택건설의 시공부문에 국한될 것으로 예상된다.

그러나 이러한 사업방식의 전환은 공공성 확보라는 당초의 목적을 달성할 수는 있을 것으로 예상되나 공공부문의 재원조달에 대한 부분이 미흡하여 높은 사업수익이 기대되는 지역이 아니고서는 활성화를 기대하기 어려운 실정이다.

또한 민간부분의 창의력을 활용할 수 있는 사업제안이나 아이디어를 활용할 수 있는 방안은 매우 미흡하다. 서두에서 살펴본 바와 같이 세계적인 도시재정비 사업의 큰 흐름은 도시재정비 사업에 민간의 참여를 확대하고 민간의 활력을 도입하여 사업을 활성화하려는 것이다. 또한 지역경제 활성화를 위하여 각종 공간 마케팅의 수단을 활용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 이러한 움직임과는 매우 대조적이라고 할 수 있다. 특히 재정비 사업의 경우 여전히 사업의 목적이 주택공급에 한정되어 있어 진정한 도시재정비 사업으로서의 역할을 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 향후 재정비 사업의 추진에 민간부분의 역할을 재정립하는 일은 기존 민간사업영역의 회복은 물론, 공공부문의 성공적인 재정비 사업추진에도 매우 중요한 변수가 될 것으로 예상된다.

<표 14>는 기존의 뉴타운 사업과 재정비 사업을 비교한 것이다. 뉴타운 사업은 근거법은 분산되어 있으나 사업추진에 다양성을 추구할 수 있었던 반면, 재정비 사업은 특별법에 근거한 사업으로 자칫 경직된 운영과 획일적인 사업추진이 될 가능성이 있다. 또한 민간사업의 부작용을 최소화 한다는 측면에서 각종 개발이익의 환수 및 기반시설의 확보에 대한 기준이 강화되었음에도 불구하고 이를 해결하기 위한 사업성의 확보 및 재원조달에 대한 대책이 미흡하여 실효성을 거두기는 어려운 실정이다. 따라서 이러한 제도적 한계점을 극복하는 방안으로서 민간참여 방안의 모색이 필요한 실정이다.

〈표 II-14〉 뉴타운 사업과 재정비 촉진사업의 비교

항 목	뉴타운 사업	재정비 촉진사업
근거 법령	개별 사업법 + 서울시 균형발전조례	도시재정비 촉진을 위한 특별법
지구의 규모 제한	없음	주거지형 50만㎡, 중심지형 20만㎡
지원책	행정적 지원	법규정에 의한 지원
특례	없음(기존의 도시계획 틀 안에서 운영)	구역지정 요건 완화, 층수제한 폐지, 주택규모비율 및 용적률 완화
계획수립시의 주민의견 수렴	계획수립시에는 없으나 시행단계(사업계획)에서 의견 수렴	계획의 결정단계에서 공람·공청회 의무화
정비구역 지정 및 정비계획 결정	뉴타운 계획 확정후 주민들에 의하여 별도 절차를 거쳐 지정 및 결정	재정비 촉진계획의 결정에 의하여 정부구역 및 정비계획이 동시에 결정
구역지정예의 주민동의	도정법에 의해 주민동의 의무	주민 동의 요건 없음
투기방지책	토지거래 허가 구역 지정	토지거래허가구역 지정(토지분할 요건 강화)
계획적 관리	건축허가 및 개발행위 제한	개발행위 제한
개발이익 환수	기반시설 부담	기반시설 부담 및 임대주택 건설
기반시설 비용	사업자 부담원칙, 공공일부 지원	사업자 부담원칙, 공공일부 지원
재정확보	일반 예산	특별회계
임대주택 확보	총 건립 세대수의 17%	총 건립 세대수의 17% + 용적률 증가분의 75%
제도 운영	탄력적 운영 가능	운영의 경직성 높음

② 혁신도시 건설

현재 혁신도시 건설사업은 공공주도의 개발사업으로써 사업시행자로서 민간의 참여가 원천적으로 배제되고 있다. 「공공기관지방이전에 따른 혁신도시건설지원 특별법(안)」 제 27조에 규정하고 있는 사업시행자는 1) 국가지방자치단체 2) 대통령령이 정하는 정부투자기관 3) 「지방공기업법」에 의한 지방공기업 중에서 건교부 장관이 지정토록 되어 있다. 다만 각호의 자가 개발 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통

령령이 정하는 바에 의하여 부지조성공사 등 혁신도시개발사업의 일부를 「주택법」 제9조의 규정에 의한 등록업자(이하 “주택건설 등 사업자”라 한다)로 하여금 대행하게 할 수 있다. 여기에서의 부지 조성공사사업은 단순한 토목공사에 불과, 민간부문의 참여라고 보기 어렵다. 다만 “혁신도시 개발사업의 일부”라고 제시하고 있는 부분의 해석에 따라서 민간참여의 범위가 정해질 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 혁신도시 건설사업의 주체인 한국토지공사와 대한주택공사의 사업추진 기본방향에 의하면 향후 혁신도시 건설이 진전이 되면 인근지역의 2단계 사업에 민간을 유치하겠다는 계획을 갖고 있다. 혁신도시의 미래상¹²⁾은 혁신도시를 지역발전을 선도하는 거점도시로 육성하려고 하는 계획을 담고 있다. 이는 향후 혁신도시를 중심으로 인근지역의 다양한 개발의 전개가 가능함을 시사하는 표현이다.

현재 정부는 혁신도시 이외에도 행정중심복합도시건설을 짧은 시기 동안에 동시 추진함으로써 재정 부담이 크게 늘어난 상황이다. 그러나 지방을 중심으로 부동산 경기가 침체되어 기존의 부동산 경기에 의존¹³⁾하는 외부 사업비 조달에 어려움이 예상된다. 혁신도시의 공공기관의 이전 부지를 매각한 대금과 정부의 기반시설 보조금으로 추진될 계획이나 주요 재원은 혁신도시 개발지구내 택지매각 수익금이 될 것으로 예상된다. 그러나 최근 지방 부동산 경기 침체로 지방에서의 택지개발사업의 리스크가 증대되고 있어 사업자금 조달에 어려움이 예상되며 이는 결국 혁신도시 건설의 지연으로 나타날 가능성이 크다. 특히 정부는 혁신도시 건설규모를 1차적으로 축소 조정하였으나, 도시규모의 축소는 자족성 기능을 확보하는데 장애요인이 될 가능성이 있어 혁신도시 건설의 효과를 우려하는 의견도 제기되고 있는 실정이다. 따라서 공공기관 및 직원들의 이주를 촉진시키고 혁신도시개발이 성공적으로 추진되기 위한 사업전략이 필요하며 이에 적정한 민간의 시중 유동자금과, 노하우를 활용하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 혁신도시 건설사업 역시 사업초기부터 민간참여를 염두에 두는 개발방식을 모색하여야 할 것이다.

12) 건설교통부·공공기관지방이전추진단(2006), 혁신도시 기본구상 워크숍 자료

13) 정부가 추진하는 개발사업의 주된 재원조달방안은 정부가 조성하는 택지의 판매대금임. 이러한 사업비 조달의 구조는 정부가 행정력을 동원해 수용을 통해 저렴한 택지확보가 가능하며, 도시계획 등의 지구 지정 변경 등을 통해 토지의 부가가치를 창출할 수 있기 때문임. 그러나 이러한 사업비 조달구조는 정부가 조성한 택지가 시장에서 모두 판매된다는 가정에서 이루어지므로 사업시점의 부동산 경기가 침체될 경우 사업비 조달의 어려움이 불가피한 실정임.

제3장

외국의 대규모 개발사업에서의 민간참여 사례

1. 공공 주도 개발사업의 민간참여 : 뉴욕 배터리 파크 시티(Battery Park City) 개발 사례

(1) 사업의 내용과 구조

① 사업 참여자의 범위 확대와 도시 마스터 플랜과의 연계

뉴욕의 배터리 파크 시티는 뉴욕 로어 맨하튼 서측의 허드슨강을 따라 형성된 92에이커의 매립지에 약 1.6만평의 사무실과 1,400여 세대의 주거, 28에이커의 공원으로 구성된 개발 프로젝트이다. 배터리 파크 시티의 개발은 로어 맨하튼의 업무기능이 주변 미드타운 맨하탄, 코네티컷, 뉴저지 등으로 유출되는 것을 막기 위해 추진되었는데 국제적인 업무기능과 이를 지원하기 위한 주거기능을 중심으로 개발된 사례이다. 배터리 파크 시티는 뉴욕시 정부 뿐만 아니라 다운타운 로어 맨하튼 협회와 같은 기업단체(Downtown Lower Manhattan Association : DLMA)를 포함한 다양한 기관이 개발계획의 수립과정에 참여하였으며 이러한 개발계획도 로어 맨하튼 전체에 대한 계획의 틀 안에서 수립된 계획적인 개발사업이라고 평가되고 있다.

다운타운 로어 맨하탄 협회는 배터리 파크시티가 로어 맨하탄 업무지구를 지원하는 배후주거단지로 개발되기를 희망하였으며 뉴욕시는 배터리 파크시티의 개발이익을 사용하여 저소득 밀집지역의 주거환경 개선을 위한 기금 조성을 요구하였다. 특징적인 것은 뉴욕시가 저소득층의 주택을 직접 건설할 것을 요구하지 않고 기존 저소득층 주거환경개선 지원을 요구했다는 것이다.

배터리 파크 시티개발은 개발사업의 추진을 위해 배터리 파크 시티 개발공사(Battery Park City Authority : 이하 BPCA)를 설립(1968년)하였으며 사업지 전체에 대한 개발기본계획(master plan)을 수립하였다. 배터리 파크 시티개발공사는 초기에는 사업단위의 별도 공사로 출범하였으나 사업의 원활한 추진을 위해서 1979년 뉴욕 도시개발공사에 편입

되었다. 여기에서 도시개발공사의 역할을 직접적인 사업시행자라기보다는 개발사업 전체를 관할하는 프로젝트 매니저(project manager)라고 볼 수 있다.

② 배터리 파크 시티 개발공사의 역할

배터리 파크 시티 개발공사(BPCA)의 주된 역할을 시정부 등 다양한 관련주체의 의견을 취합하여 개발사업 부지의 개발기본계획을 수립하는 것이다. 그 다음 세부적인 사업계획을 효과적으로 통제할 수 있는 상세한 도시설계지침을 작성하는 것이다. 이러한 개발사업의 준비단계가 완료되면 개발공사는 경쟁입찰을 통해 개발사업자를 선정한다. 입찰시에는 개발공사가 마련한 상세한 도시설계지침을 사업자에게 제시함으로써 민간의 개발제한이 공공의 계획과 가장 조화를 이룰 수 있도록 유도하고 있다. 즉 민간으로 하여금 개발공사가 작성한 도시설계지침을 따르도록 의무를 부과하는 대신 민간개발이 완료되기 전에 개발공사는 사업부지내 필요한 공공시설을 먼저 설치한다. 또한 개발사업의 절차를 단축시키기 위해 민간 개발사업자의 계획안을 뉴욕 도시계획의 절차가 아닌 별도의 절차를 통해 단축된 심의 절차를 거칠 수 있는 인센티브를 제공한다.

③ 토지이용과 공간 마케팅

배터리 파크 시티 개발의 토지이용을 살펴보면 전체 개발면적의 42%가 주거용으로 배분되어 있다. 이는 대략 1만 4,000여 세대의 주택을 공급을 가능하게 하는 부지 규모이다. 그 다음으로는 개발부지의 30%에 달하는 28에이커의 넓은 부지를 강변 산책로와 공원, 광장 등 뉴욕시민과 방문객을 위한 여가·휴식 공간 등 오픈 스페이스로 조성하였다. 이는 매우 획기적인 것이며 나아가 장소 판촉(place marketing)의 개념과 결부되어 결과적으로 민간기업의 유치를 더욱 촉진시키는 효과를 가져왔다.

1970년대 이후 북미와 유럽의 대도시에서 전개되는 대규모 도시개발사업은 대도시내 쇠퇴한 기능을 회복하고 유치하고자 하는 기업에게 매력적인 공간을 마련하는 장소 판촉에 주력하게 되었다. 이 과정에서 수변공간의 어메니티가 적극적으로 활용되었으며, 공원 등의 오픈 스페이스도 중요한 수단이 되었다. 배터리 파크시티개발공사가 민간 사업자에게 제시한 도시설계지침으로 이루어진 배터리 파크시티의 오픈 스페이스는 매우 성공적인 효과를 거두어 당초 1만평 정도의 오피스 개발계획이 인근 지역으로 확대되어 1999년

현재에는 총 21만평의 오피스 개발로 이어지게 되었다. 그래서 이 사례는 모범적인 도시 설계지침의 시행사례로도 꼽히고 있다.

〈표 III-1〉 배터리 파크시티의 토지이용

토지이용	면적(구성비)	주요 시설
주거	38.1 acre (42%)	주택(14,000세대)
상업	8.7 acre (9%)	사무실 (1만 6천평)
오픈 스페이스	28.0 acre (30%)	공원, 광장, 강변공원 등
도로	17.8 acre(19%)	
계	92.6 acre (100%)	

자료 : 김기호·김대성(2002)

(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식

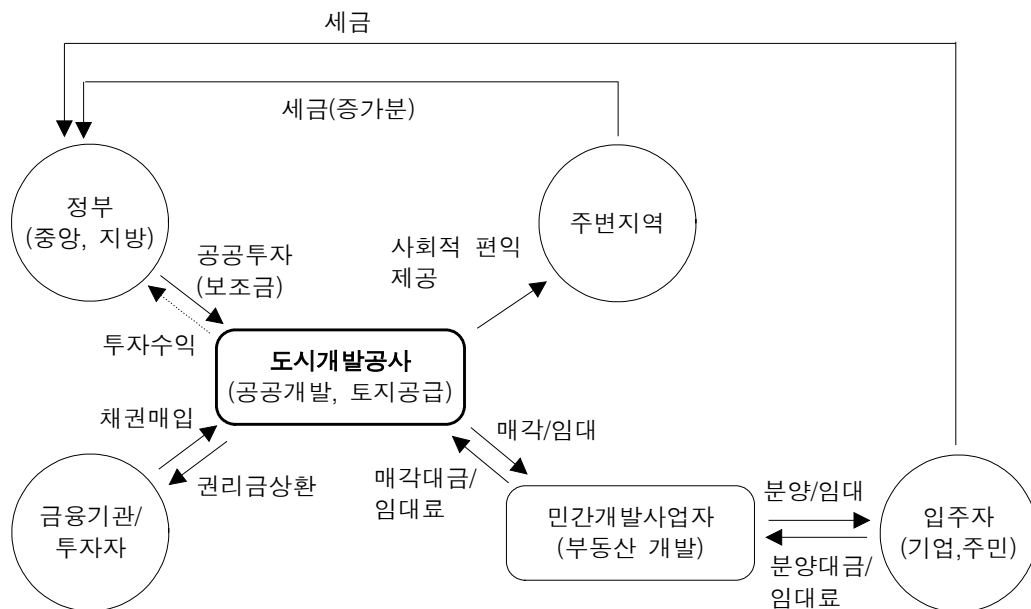
① 공공시설의 설치비용의 조달과 민간유치 전략

배터리 파크 시티 개발의 성공적인 요소로는 토지의 판매방식과 공공시설의 설치비용 조달을 꼽을 수 있다. 배터리 파크 시티는 개발부지내 조성된 토지를 매각하지 않고 임대하는 방식을 선택하였다. 사업초기의 막대한 비용투입이 요구됨에 따라 매각에 대한 필요성이 있었으나 기반시설 등 초기의 사업비용은 지방채 발행으로 충당하였다. 이러한 채권발행 수입은 계획수립과 부지매립, 부지조성, 관리비용으로 사용되었으며 수입이 발생하기까지의 금융비용 등에도 사용되었다. 그리고 매립한 부지는 매각하는 대신 임대하는 방식을 취하였다. 토지의 임대료는 초기 사업비로 충당한 장기채권의 원리금을 상환하는데 사용하였다. 즉 배터리 파크시티개발공사는 개발사업 지구의 민간유치를 위한 공공시설투자에 정부의 예산을 사용하지 않고 개발사업의 미래 현금흐름(토지임대료 등)을 활용함으로써 특별한 예산 투입 없이 효과적으로 민간투자를 유치하게 된다. 정부의 장기채권발행을 통한 초기사업비 조달은 사업 지구내 기반시설 등의 조기완공을 가능하게 하면서 민간부문의 유치를 촉진시켰다. 그러나 무엇보다도 민간투자를 활성화시켰던 것은 토지를 임대함으로써 상대적으로 기업의 부담이 줄어들었다는 것이다. 토지 임대료는 공공시설이 갖추지 않은 초기에는 매우 저렴한 수준이었으나, 도시개발이 진전되면서 점차 상승하였으며 이는 개발공사(BPCA)의 자금회수에 긍정적인 기여를 하게 되었다. 또

한 토지를 매각하지 않고 개발공사(BPCA)가 보유함으로써 사업을 일시에 추진하지 않고 단계적¹⁴⁾으로 추진할 수 있었다.

한편 배터리 파크 시티에서는 재산세 대납(Payment In Lieu Of Taxes : PILOT)이라는 독특한 제도를 도입하였는데 이는 개발사업 인근지역의 재산세 중 개발로 인해 증가된 부분¹⁵⁾을 뉴욕시(과세 기관)가 아닌 개발공사(BPCA)에 납부하고 개발공사(BPCA)는 이러한 세금 징수분에서 개발사업의 공공시설 설치 및 유지관리 비용을 제외하고 남은 나머지를 뉴욕시에 납부하고 있다. 이러한 제도로 개발공사(BPCA)는 공공투자비 상환을 위한 재원을 마련할 수 있게 되었고 뉴욕시도 배터리 파크 시티 개발을 위한 공공투자가 거의 없이 개발 사업을 수행함은 물론, 추가적으로 세입을 얻게 되었다.

〈그림 Ⅲ-1〉 배터리 파크 시티의 자원조달 구조



14) 대부분 초기에 토지를 매각할 경우 개발사업이 진전되면서 주변의 토지가격이 상승하므로 이럴 경우에는 단계적 개발보다는 초기에 일시적 개발을 수행하게 되고 상대적으로 개발사업의 초기 부담을 증가시키는 원인이 됨.

15) 각종 개발 사업이 추진이 되면 토지 및 건축물의 가치가 상승하면서 재산세의 과표가 높아지게 됨. 따라서 개발 사업이 시행되기 이전의 자산 가치와 이후의 자산가치의 차이를 상호 비교하여 재산세의 증가분을 추정하여 개발사업의 재원으로 조달하는 경우가 있음(미국의 Tax Increment Financing).

② 도시설계지침과 개발사업자 선정의 연계

개발공사(BPCA)의 중요한 역할 중의 하나는 바로 해당 지역의 개발사업에서 공공성을 확보할 수 있고 계획적인 개발을 유도할 수 있는 도시설계지침을 마련하는 것이었다. 이러한 개발지침은 개발사업자 선정과정에 적극 활용되었다. 설계지침은 건물의 개략적인 형태를 정해줌으로써 개발사업자로 하여금 사업성 판단에 개략적인 정보를 제공해 주게 된다. 따라서 민간사업자 간의 불필요한 경쟁이 줄어들게 되고 민간사업자들은 공공부분이 제시한 설계지침을 최대한 만족시킬 수 있는 혁신적인 설계와 개발기법을 제시함으로써 좀 더 효율성 있는 민간제안 아이디어를 제공받게 된다. 특히 개발공사(BPCA)의 설계지침은 개별건축물에 대한 세세한 기준보다는 공공공간에 대한 확보와 질적인 측면에 초점을 맞추으로써 도시의 공공환경에 대한 바람직한 방향을 제시하면서 동시에 민간 개발사업자에게 창의성을 발휘할 수 있는 기회를 부여하였다.

2. 민간투자를 위한 공공의 참여 : 런던 도크랜드(Dockland) 개발 사례

(1) 사업의 내용과 구조

① 런던 도크랜드 개발공사의 설립과 Property-led 개발방식의 도입

런던 도크랜드는 런던시의 동쪽에 위치한 2,200ha의 부두지역으로 한때 런던의 관문으로 세계에서 가장 큰 항구였다. 그러나 컨테이너 도입에 따른 화물운송방식의 변화로 기존의 부두는 경쟁력을 상실하면서 1960년대에는 폐쇄되기 시작하였고 1982년에는 완전히 부두기능을 상실하게 되었다(전 지역의 60% 이상이 버려진 땅으로 방치됨). 그 결과 이 지역은 일자리가 감소하여 실업률이 18%에 이르기 되었으며 10년 사이 인구도 20% 이상 감소하게 되었다.

도크랜드 개발에 대한 논의는 1970년대부터 제기되었으나 1981년 대처정부 시기에 본격화되었다. 도크랜드 개발을 위해 런던 도크랜드 개발공사(London Dockland Development Corporation : LDDC)가 설립(1981년)되었다. 도크랜드 개발공사(LDDC)의 개발전략은 이 당시 영국에서 크게 붐을 이루었던 부동산 주도(Property-led)의 도시재생

모델이었다. 이러한 방식은 공공이 선투자를 통해 민간의 개발을 유도하고 이렇게 이루어진 민간투자자로 다시 공공투자자금을 회수하는 방식이다. 그리하여 도크랜드 개발공사(LDDC)는 개발구역내의 토지를 가장 효율적인 용도로 개발할 수 있는 민간부분에게 매각하는 것이 주요한 과제이며 임무였다. 도크랜드 개발공사(LDDC)는 토지수용권한이 있었으며 지방정부의 계획허가권을 양도 받아 계획허가권도 있었다. 그리고 이러한 권한을 민간 사업자를 유인하는데 적극 사용하였다. 영국의 경우 대처정부의 민영화 흐름이 반영되면서 공공부분의 규제는 최소화하면서 최대한 민간투자를 확대하는데 주력하였다. 따라서 계획 부분은 최소한으로 이루어졌으며 민간투자를 유치하기 위한 도크랜드 교통시설(예를 들어 경전철 Light Railway)에 많은 투자가 이루어졌다. 그러나 이러한 교통시설에 대한 투자는 인근 지역의 개발붐에 휩쓸리면서 규모가 확대되어 사업비용이 계속 증가하게 되었으며 공공재원을 통한 투자비용은 급격하게 상승¹⁶⁾하였다.

② 도크랜드 개발의 파급효과 - 지역주민의 고용창출

도크랜드 개발은 주거기능과 업무기능이 복합된 복합도시를 지향하고 있다. 특히 도크랜드는 업무기능에 금융, 보험 등을 적극 유치하였는데 결과적으로는 외부의 종사자를 유입하는데는 성공하였으나 지역주민의 고용 개선에는 기여하지 못하였다. 이 지역은 오랫동안 낙후된 지역이었으며 금융, 보험 등의 서비스업에 종사할 수 있는 능력을 갖추지 못한 사람들이 대부분이었기 때문이다. 따라서 지역주민들은 청소, 경비 등 저임금의 비숙련 서비스에 종사하는데 그치게 되었다. 즉 부두 노동자들의 실업문제를 다소 해결하기는 하였으나 지역내 전문직 종사자와 노동자들 간의 양극화라는 새로운 지역사회의 문제를 야기시키게 되었다. 이는 미국의 배터리 시티 파크의 저소득 밀집지역의 주거환경 개선사례와 대비되는 현상이다.

16) 당초 경전철에 대한 건설비용은 0.8억 파운드였으나 인근 지역의 오피스 개발을 유도할 목적으로 경전철 구간이 확대되면서 확장구간의 건설비용이 28억 파운드에 달하는 비용증가를 겪게 됨.

(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식

① 디벨로퍼로서의 민간의 역할

도크랜드 개발에서 민간의 역할은 전형적인 디벨로퍼의 역할이었다. 공공부분이 일부 공공시설에 대한 투자로 민간유치를 시행하면 민간개발사업자는 토지를 매입하여 개발사업을 수행하게 된다. 도크랜드 개발공사(LDDC)는 적극적인 민간유치를 위해 규제보다는 각종 인센티브를 제공하게 된다. 주요한 인센티브는 공공시설에 대한 도크랜드 개발공사(LDDC)의 투자였다. 또한 개발사업에 대한 인·허가권을 도크랜드 개발공사(LDDC)가 위임받아 운영하였기 때문에 민간의 사업절차를 단축시키는 효과를 가져왔다.

② 부동산 경기의 하락과 개발사업의 리스크

부동산 경기에 의존하여 수행하였던 도크랜드 개발은 전체적인 마스터 플랜하에서 단계적으로 개발이 이루어지지 않고, 경쟁적인 민간유치를 추진함에 따라 집중적인 개발이 이루어졌다. 17년 동안 도크랜드 개발공사(LDDC)는 2,200ha의 재개발 구역 중 총 879ha의 토지를 취득하였으며 공공용지를 제외한 588ha 부지중 429ha를 매각하였다. 민간투자 규모는 총 72억 파운드에 이르렀으며 2,400세대의 주택과 70만평의 업무·산업시설이 개발되었다. 그러나 이러한 대규모 개발로 오피스가 과잉 공급되면서 이로 인한 임대료 하락과 공실률 증가 등의 영향으로 1992년 사업지내 캐너리 부두 프로젝트가 파산하는 위기에 처하게 된다. 또한 개발과정에서 소외되었던 지역주민과 전문가들은 도크랜드 개발을 실패한 도시정책으로 강하게 비난하게 되었다. 그 결과 도크랜드 개발사업은 캐너리 프로젝트의 파산 이후 개발방향을 지역사회의 복지 및 교육, 직업훈련을 강화하는 쪽으로 전환하게 되었다.

그럼에도 불구하고 도크랜드 개발사업은 1981년에 비해 일자리가 3배 이상 증가하였으며 3개의 대학과 9개의 직업훈련기관, 11개의 초등학교, 건강센터의 신설 및 확장이 이루어져 지역의 발전에 기여하였다. 그러나 도크랜드 개발공사(LDDC)는 총 39억 파운드의 공공투자를 민간투자회수로 회수하지는 못하였다. 즉 공공투자에 대한 비용부담은 일반시민의 세부담으로 돌아갔던 것이다.

3. 민간주도 개발사업 : 동경 록본기 힐즈 개발 사례

(1) 사업의 내용과 구조

록본기 힐즈(록본기 6초메 지구 제1종 시가지재개발사업)는 동경도 미나토(港)구 록본기 6초메 지구를 대상으로 한 제1종 시가지 재개발사업이며, 대상지역의 면적은 약 11만 m², 연면적은 약 72만 9,000m², 총사업비 약 2,700억 엔으로 민간에 의한 기성시가지 재개발사업으로서는 일본 최대 규모이다. 록본기 힐즈¹⁷⁾는 문화도심을 컨셉으로 하여 오피스, 주택, 사업시설, 문화시설, 호텔, 극장, 방송센터 등 다양한 기능이 복합된 새로운 도시를 제안하는 재개발 프로젝트이다. 음식과 서비스 지역으로서 이미지가 강한 록본기지만 이 사업으로 인해 거주인구 약 2,000인, 취업인구 약 20,000인, 유동인구 10만인의 새로운 도시가 탄생(2003년 4월)되었다.

종전에 록본기 6초메 지구는 아사히 텔레비전을 중심으로 남쪽은 17m의 최저차에 의해 나뉘어지고, 폭원 4m의 도로를 사이로 좁은 목조 가옥과 소규모의 아파트·맨션이 밀집한 지구였다. 1986년 11월, 이 지구는 동경도에서 「재개발유도지구」의 지정을 받아 1987년에 미나토구가 「재개발기본계획」을 수립, 모리빌딩(주)과 아사히 텔레비전(전국아사히방송(주))이 주축이 되어 재개발을 착수하였다. 당초 지구의 권리자수는 약 500건에 달하였다. 그러나 1988년에 마을단위로 마을의 장래를 생각하는 「마치즈꾸리 간담회」가, 1990년에 「마치즈꾸리 협의회」가 각각 만들어지고, 1991년에는 토지소유자, 차지권자에 의한 「재개발준비조합」도 설립되는 등 다양한 권리관계자와 이해관계자에 의한 조합이 난무하게 되었다. 그 후, 각종 권리자들이 사업의 원활한 추진을 위해 회합을 결정하였으며 권리변환계획과 시설계획에 대한 연구·검토를 추진하였고 이러한 의견이 반영되어 미나토구에 의해 「시가지 재개발 사업 추진 기본계획」이 책정되었다.

1995년 4월에는 제1종 시가지재개발사업으로서 「도시계획」이 결정되었으며 그 후 1998년에는 「재개발조합」이 설립되었고, 권리변환계획인가를 거쳐 착공(2000년)되었는데 이는 재개발유도지구지정에서 실제로 15년이 경과한 상태였다. 최종적으로 지구내의 권리자수는 당초의 80%인 약 400건이 참가하였지만 일본에서 이처럼 많은 권리자가 참가

17) 록본기는 도심과 부도심시부야의 중간에 위치하여 아카사카(赤坂)、토라노몬(虎ノ門)등의 비즈니스가(街), 카스미가세키의 관청가, 아오야마아카사카(赤坂)의 상업지와 주택지에 인접한 결절점으로서 다양한 문화를 키워온 지역임. 특히, 주변에는 각국 대사관을 비롯하여 외국계기업, 미디어관련시설, 문화시설 등이 다수 입지하고 국제적인 성향이 강한 정보발신거점으로 발전해온 지역임.

하는 재개발사업은 다른 데서 그 예를 찾아보기 힘든 드문 경우이다.

〈표 Ⅲ-2〉 록본기 힐즈 개발사업의 개요

구 분	내 용
위치	동경 미나토구 록본기 6번지
지역지구	준공업지역, 방화지역, 제1종 시가지 재개발사업지역, 고도이용지구, 재개발지구
시행면적	11ha(33,275평)
건축부지면적	84,800㎡(25,522평) -A지구 : 6,600㎡(1,997평) -B지구 : 57,200㎡(17,302평) -C지구 : 21,000㎡(6,353평)
연상면적	729,000㎡(220,522평)
주택호수	840호
종합기획	모리빌딩주식회사
용도	오피스, 주택, 소매점, 극장, 아사히TV

(2) 민간의 역할과 사업 참여 방식

① 사업수법

본 사업은 재개발지구계획에 의해 용적률 등의 제한을 완화하여 민간의 사업 참여를 유도한 순수 민간사업(조합시행 방식)이다. 특이한 것은 조합원의 구성이 개인뿐만 아니라 기업(부동산 개발회사)도 포함되어 있다는 것이다. 총사업비 약 2,700억 엔은 참가조합원 부담금으로 충당하였는데 모리빌딩(주)이 참가 조합원으로서 보류상(保留床)을 취득하였다. 록본기 힐즈 개발사업은 모리빌딩(주)은 SPC를 설립하여 비소구 금융(Non-Recourse Financing)을 이용한 일본 최초의 대규모 개발형 프로젝트 파이낸싱 사업이다. 사업이 착수된 2000년 당시 버블경제와 불황의 후유증으로 보유중인 건물을 어떻게든 처분하려 했던 모리빌딩은 도쿄(東京) 록본기의 20층 최신식 맨션·아크힐즈의 임대료수입을 담보로 자산담보부채권(ABS)을 발행, 240억 엔을 조달하였다. 그리고 이렇게 채권으로 조달된 자금은 부근의 나대지에 새 건물을 짓는데 사용하였다.

② 도시기반의 정비

록본기 개발사업의 또 다른 특징은 도시기반시설을 정비한 모범적인 사례로 자주 소개되고 있다는 것이다. 먼저 광역간선도로 네트워크의 기능을 강화하기 위해 기존의 환상3호선과 방사22호선을 접속하는 연결축도를 정비하였는데 이로 인해 록본기 지구 교차점의 교통부담이 크게 경감되었다. 즉, 연결축로의 정비에 의한 지역의 분단을 해소하기 위해 환상3호선 본선에 의해서는 현재 터널을 그대로 존치하고 연결축 도로에 있어서도 일부 터널로서 정비하는 것과 함께, 그 상공에 데크(deck)를 정비하는 것으로 녹지를 약 3,200㎡ 확보하였다.

또한 에이단(營團)지하철 록본기역과 본 지구의 지하를 접속하여 지구의 현관문에 어울리는 역앞의 프라자를 정비하였는데 이는 프라자에서 남북의 보행자 동선을 축으로 하여 보행자 네트워크를 정비한 것이다. 환상3호선 및 지구간선도로(동서도로)와 교차하는 부분에 있어서는 보차분리를 도모하기 위해 도로상공에 보행자 데크(deck)를 설치하였다.

기존의 공원을 확충 재배치하여 공공 스페이스를 충분히 확보하였는데 기존의 모리(毛利)연못과 녹지를 보전하는 것과 함께 역앞의 프라자, 광장 등을 정비하였으며 건축선 후퇴 등의 기법을 통해 보행자공간을 확보하였다.

③ 토지이용

본 계획지는 종전의 업무지역(상업, 근린상업지역)이 약 9%, 주거지역(2종주거, 1종중고층)이 약 91%이며, 평균용적률은 약 327%이었으나 개발 후 약 719%로 2배 가량 증가하였다. 이렇게 용적률이 상승하게 된 배경에는 처음부터 높은 기준을 적용한 것이 아니라 각종 공공시설의 정비, 연결도로의 신설, 지구간선도로의 신설, 구획 1~5호의 확폭, 보행자통로 1~3호, 공공공간으로서의 광장, 보행자 통로, 녹지, 차로를 정비(재개발지구 계획의 도시계획결정에 맞게 도시기반의 정비, 공공적 공지의 정비, 주택건설, 공익시설의 정비 등)를 높이 평가받아 얻게 된 인센티브 덕분이다.

계획지 전체의 규모를 정하는 용적률 제한은 먼저 가구별의 용적배분을 실시하고 A지구는 역앞의 플라자를 정비하기 위해 용적률을 억제하였고, 환상3호선, 방사22호선 등의 간선도로에 접하는 B지구의 용적률을 높여 집중적으로 발생하는 교통량을 효과적으로 처리하도록 배려하였다. 주택지역은 지구남측의 C지구에 집약하여 대규모 주택공급과 양

호한 주거환경을 형성하도록 적정한 용적률을 설정하였는데 이 지역은 종전에 사무소, 점포, 스튜디오 등이 혼재한 주택지였으며, 세가로(細街路)와 밀집된 목조주택으로 방재상 위험한 지역이었다. 또한 토지가 세분화되어 충분한 오픈스페이스가 부재하였다. 따라서 개발시에 양호한 주택을 정비하는 것과 아울러 공원과 광장 등을 정비하여 안전하고 쾌적한 주거환경을 창출하는데 주력하였다. 또한 업무 및 상업 용도 이외에 문화 시설과 숙박시설이 정비되어 문화 도심으로서의 매력 있는 장소가 되도록 유도하였다.

4. 해외사례의 시사점

앞에서 살펴본 해외의 대규모 개발사업에서 발견할 수 있는 시사점은 크게 세 가지로 요약할 수 있을 것이다. 첫째, 공공부문의 역할이다. 공공부문의 역할은 단순히 공공사업 부문에 그치는 것이 아니라 민간사업자의 참여를 유도하고 사업지의 전반적인 성공여부를 결정짓는 중요한 변수로 작용한다고 할 수 있을 것이다. 두 번째는 재원조달 방식이다. 대규모 개발사업에 있어 사업자금을 지나치게 민간에 의존할 경우 단기적으로 사업의 성과는 있을 수 있으나 여러 가지 부작용이 따르게 된다. 민간은 그 특성상 영리를 목적으로 하기 때문이다. 따라서 일정 부분 공공부문이 제어할 수 있는 재원조달이 병행되어야 할 것이다. 이러한 사례는 채권발행으로 충당했던 미국의 사례와 공공부문의 재정을 일방적으로 사용했던 런던의 사례에서 그 효과를 대비할 수 있을 것이다. 마지막으로 사업주체의 다양화와 유기적인 협력부문이다. 세 가지의 사례 모두 일방적인 단일의 사업주체로 추진된 경우는 없었다. 공공과 민간의 협력은 물론 해당 지역의 지역단체와 정치인들이 다양하게 참여하여 사업을 이끌어나갔다는 특징이 있다. 각각의 내용에 대한 세부적인 내용은 다음과 같다.

(1) 공공부문의 역할과 민간참여

배터리 시티 파크 사례에서 공공의 역할은 개발사업의 기본적인 방향을 제시하는데 우선하였다는 것을 발견할 수 있다. 상세한 도시설계 지침의 작성과 해당 도시의 개발공사와 유기적인 협조체계를 구축함으로써 민간의 불필요한 경쟁을 막고 지방정부가 추구하고자 하는 방향에 최적의 사업제안을 제시하도록 하고 있다. 지방채 발행을 통해 사업자의 사업비 부담을 줄여준 것도 결국 민간사업자에게 사업추진에 따른 불확실성을 크게

완화시키는 결과를 낳았다.

영국 도크랜드의 경우 미국의 사례와는 약간 차이가 있으나 근본적인 취지에서는 같은 맥락을 보이고 있다. 즉 도크랜드 개발공사가 사전에 공공기반시설에 선투자함으로써 민간 사업자의 사업비 부담을 경감해 주고 사업리스크를 최대한 예측 가능하도록 한 것이기 때문이다.

이 두 사례를 통해 대규모 개발사업에서의 공공과 민간의 역할은 다음과 같이 규정할 수 있을 것이다. 즉 공공, 민간 모두 대규모 개발사업에서 추구하고자 하는 목적(수익)이 있다. 민간부문의 목적은 물론 높은 수익성일 것이고 공공부문의 목적은 수익성 보다는 해당 지역의 재생과 활성화 혹은 해당 지역의 서민층의 주거환경 개선에 대한 투자비를 확보하는 것 등이다. 즉 공공부문의 참여 목적은 금전적인 수익이 아닌 무형의 가치에 있다는 것이다. 이는 최근 우리나라에서 대규모 개발사업에서의 공공부문의 참여를 확대시키는 것이 단순히 민간 주도의 사업이 갖는 수익성 위주의 사업을 견제하려는 측면에서 접근되고 있는 것과 사뭇 내용이 다르다. 또한 공공부문의 참여는 단순히 개발허가권 등의 행정력이 아닌 실질적인 자금동원을 수반한다는 것도 큰 특징이다. 우리나라의 경우에는 공공부문의 재정여력을 이유로 대부분의 공공사업에서 공공부문의 투자는 미약한 실정이다. 그러나 해외의 경우에는 지방채 발행이나, 재정의 직접 투자 등 공공부문의 사업 참여에는 반드시 적정 비용의 투자가 수반되었다는 것을 발견할 수 있다.

(2) 재원조달 방식

해외 사례에서 공통적으로 발견되는 것은 사업지의 재원조달에 다양한 금융기법이 적용되고 있다는 것이다. 특히 공공부문에서의 사업비 조달에 관심을 가져야 할 것이다. 우리나라의 경우에는 공공부문의 재정여력을 이유로 각종 개발사업에서 공공부문의 자금 투입실적은 매우 미약하다. 따라서 직접적인 자금투자 대신 민간의 수익성을 높여주기 위한 행정적 조치(각종 기준상의 인센티브 적용 등)가 이용되고 있다. 이러한 방식은 사업비 조달에는 유리할 수 있으나 개발사업의 바람직한 추진이나, 공공성 확보에는 걸림돌이 된다. 최근 우리나라의 개발사업에 주로 이용되는 공모방식의 경우에도 해외의 자금조달 사례가 주는 시사점이 크다. 현재 국내 공모사업에서 제시하는 사업지침은 매우 미약한 수준에 그친다. 그러므로 사업시행자 선정에 지정받기 위한 업체들이 경쟁적으로 사업계획을 수립해야 하는 부담이 있다. 이렇게 공공부문이 제시하는 사업지침이 미미한

까닭은 해당 공무원의 전문성과 관련이 있겠지만 그 보다는 사업에 대한 구체적인 목표와 아이디어가 부재하고 직접적인 자금투자가 어렵다보니, 구체적인 기준을 제시하기 어렵기 때문이다.

해외 사례에서 보여주는 재원조달 수단은 이미 우리나라에서도 적용이 가능한 수단들이다. 지방채 발행이나 ABS발행이 그것이다. ABS발행은 민간부문에서 최근 활발하게 이용되고 있으나 아직 대규모 개발사업에 적용되지는 못하고 있다. 또한 공공부문의 투자자금으로 활용되지는 못하고 있는 실정이다. 지방채 발행역시 아직 우리나라의 경우 장기채 시장이 미약하여 실적은 미미한 상황이다. 그러나 이러한 채권시장은 향후 성장가능성이 크다고 판단되므로 공공부문에서도 적극 검토되어야 할 것이다.

아직 국내에 적용되지 않고 있는 재원조달 기법 중에 특징적인 것은 바로 배터리 시티 파크에서 적용된 재산세 대납(Payment In Lieu Of Taxes : PILOT) 제도이다. 이는 개발사업 인근지역의 재산세 중 개발로 인해 증가된 부분¹⁸⁾을 해당 사업지의 개발공사가 각종 공공시설 설치 및 유지관리 비용으로 사용토록 하는 것이다. 이는 현재 우리나라에서의 각종 개발사업으로 인해 수혜를 받는 인근지역의 개발이익을 환수하는 효과와 개발혜택을 세대 간 분담한다는 측면에서 매우 의미 있는 제도이다. 특정지역이 개발되었을 때 그 개발의 수혜는 결국 해당 사업지 뿐만 아니라 인근지역에도 영향을 미치게 될 것이며 특정 시점뿐만 아니라 그 지역에 거주하게 될 미래 세대에도 혜택이 돌아갈 것이기 때문이다.

우리나라에서 지방채 발행이 활성화되지 못하는 부문은 발행 후 만기 시점에 상환할 수 있는 자금을 확보하기 어렵기 때문이다. 특히 지방 재산세는 그 특성상 해당지역의 공공시설 확충에 쓰이는 것이 바람직하므로 이러한 세제활용기법은 과세목적에도 부합된다고 할 수 있을 것이다.

(3) 사업주체의 다양화

위의 세 가지 사례에서 살펴보면 각각의 사업시행자는 단수가 아니라 복수였다는 것을 발견할 수 있을 것이다. 록본기 사례를 제외하면 모두 해당 지역의 도시개발공사가 사업에 참여하였다. 최근 우리나라에서도 지방공사나 정부 공사의 역할이 점차 확대되고 있

18) 각종 개발 사업이 추진이 되면 토지 및 건축물의 가치가 상승하면서 재산세의 과표가 높아지게 됨. 따라서 개발 사업이 시행되기 이전의 자산 가치와 이후의 자산가치의 차이를 상호 비교하여 재산세의 증가분을 추정하여 개발사업의 재원으로 조달하는 경우가 있음(미국의 Tax Increment Financing).

는 추세이다. 해외사례와 견주어 볼 때 이러한 변화는 일면 긍정적인 것으로 평가된다. 그러나 추가적으로 해외 사례에서 보듯이 이러한 개발공사 이외에도 해당 지자체, 지역 단체, 주민들의 참여가 수반된다는 것이다. 다양한 사업주체의 구성은 단기적으로 사업의 혼선을 가져오고 의사결정과정에서 지연되는 등 비효율적인 부작용이 더 클지도 모른다. 그러나 이러한 협의와 적극적인 참여는 결국 개발 완료의 부작용을 최소화하게 된다. 배터리 시티 파크와 사례와 영국 도크 랜드의 사례의 가장 큰 차이점은 바로 이러한 개발 후의 효과에 있다. 영국 도크랜드의 개발사례는 황폐해진 도크랜드를 재건시켰다는 긍정적인 평가를 받고 있지만 한편에서는 지역의 양극화를 초래했다는 비난과 막대한 정부의 투자손실이 있었기 때문이다. 그러므로 우리나라에서 확대되고 있는 공공부문의 역할에 이러한 다양한 주체를 포괄할 수 있는 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

두 번째는 록본기 사례에서 볼 수 있듯이 조합방식에서 개인이 아닌 기업이 참여하고 있다는 것이다. 아직 우리나라에서의 재개발사업 등은 기업을 포함한 조합방식의 사례는 찾아 볼 수 없다. 개인 토지소유자의 조합이 개발회사에 공동시행을 하는 경우가 대부분인데 이때 개발회사를 조합의 일부로 간주하지는 않고 있기 때문이다. 이러한 사업방식도 우리나라의 사업방식을 다양화하는데 활용할 수 있는 아이디어라고 생각된다.

제4장

국내 대규모 개발사업의 민간역할 확대방안

1. 기본방향과 전략

본 연구에서는 국내 대규모 개발사업에서의 민간참여 확대방안을 제시함에 있어 아래의 세 가지 사항을 기본 방향으로 제시하고자 한다.

(1) 공공성 확보를 위한 투자와 민간참여를 위한 인센티브 제공

지금까지 국내 대규모 개발사업에서의 민간참여 실태와 해외의 사례를 살펴보았다. 특히 본 연구에서는 기존의 민간 주도로 진행되었던 재정비 사업(재개발 재건축)과 공공주도로 추진되고 있는 혁신도시 개발사업에 적용될 수 있는 민간참여 방안을 모색하는데 초점을 맞추었다. 우선 해외 사례에서도 나타났듯이 민간, 혹은 공공이 단독으로 대규모 개발사업을 추진하는 경우는 찾아볼 수 없었다. 대부분의 국가에서는 다양한 방식으로 민간과 공공이 적절한 역할과 기능을 담당하고 있었다. 국가나, 혹은 사업의 특성에 따라 각각의 역할은 다소 차이가 있었으나 민간의 참여를 유도하고 활성화시키려는 노력은 모두 공통적인 관심사항이라는 것을 알 수 있었다.

한편, 공공의 역할은 크게 두 가지 측면에서 정해졌다. 첫째, 계획적인 개발사업의 추진과 계획의 공공성 확보 측면이다. 민간은 기본적으로 사업의 수익성을 쫓는 특징을 갖고 있다. 따라서 공공성 확보에 대한 의무나 규정이 없는 이상, 혹은 공공성 확보에 따른 인센티브가 부여되지 않는 이상 수익에만 초점을 맞추어 사업을 추진하려고 할 것이다. 또한 해당 지역의 장기적인 미래상이나, 인근지역과의 연계성 등에 대한 고려는 상대적으로 소홀할 수 밖에 없을 것이다. 물론, 해당지역의 저소득 계층에 대한 배려 등 사회적 문제에 대한 관심도 매우 적을 것이다. 따라서 공공부문은 민간개발사업자의 사업추진에서 최소한의 공공성이 확보되도록 가이드 라인을 제시하는 일이 필요하다. 또한 민간 사업자가 공공성 확보에 노력할 수 있도록 그에 부합되는 인센티브를 적극 개발하는 일도 필요할 것이다.

공공성 확보를 위한 인센티브에는 다양한 수단이 있을 수 있으나, 해외 사례에서 공통적으로 발견되는 것은 공공성 확보의 정도에 따라 각종 건축 및 도시계획 규제를 완화하는 인센티브를 부여하는 것이다. 그러나 여기에서 특징적인 것은 우리나라에서와 같이 공공부문이 수행해야 하는 기초적인 기반시설의 확보, 저소득층 주민들에 대한 지원 등과 같은 것은 민간에게 요구하는 ‘공공성’이 아니라는 것이다. 민간부문에서 요구되는 공공성은 정부 등이 제시하는 각종 개발계획 내용의 범위 안에서 민간의 최대한 개발사업의 방향을 정부의 계획대로 준수하고 최대한 정부가 의도하는 방향으로 이루어지게끔 노력한다는 것이다. 예를 들어 미국 뉴욕의 배터리 파크 시티의 개발사례에서와 같이 개발공사가 수립한 도시설계지침에 민간이 적극 참여할 수 있도록 사업자 선정 등의 제도 운용을 들 수 있다. 그러나 이러한 방식에는 공공부문의 융통적인 제도의 운영이 수반되어야 한다. 그렇지 않으면 사업자는 공공부문이 제시한 최소기준만을 적용하려고 할 것이기 때문이다. 즉 민간사업자가 공공부문의 가이드 라인을 준수하는 정도가 아니라 그러한 의도를 적극 반영할수록 공공부문이 그에 대한 인센티브를 융통적으로 부여할 수 있는 제도적 시스템이 요구된다.

두 번째는 해당 개발사업에 민간참여를 유도하기 위한 수단으로서의 공공의 개입이다. 이 경우 공공부문의 규제완화와 재정적 투자가 요구된다. 즉 공공부문의 민간의 사업 참여를 유도하기 위해 각종 기반시설이나 공공시설에 대한 선투자, 저렴한 토지의 공급 등을 시도한다. 혹은 각종 세제 혜택이나 금융지원은 물론 인허가 등에 대한 편의를 제공하는 방안이다.

(2) 단편적 개발사업이 아닌 종합적 도시개발사업으로의 추진

혁신도시건설의 경우 아직 구체적인 사업추진이 이루어지지 않아 정확한 사업의 내용을 파악할 수는 없으나 공공기관의 이전과 지역내 혁신클러스터를 연결하는 종합적인 도시개발을 성격을 띠고 있다고 판단된다. 반면 도시재정비 사업은 과거 재개발 재건축 사업에 비하여 개발의 범위가 한층 더 광역적으로 확대되었으나 우리나라의 재정비 사업은 여전히 단편적인 개발내용에 편중되어 있다는 것을 알 수 있다. 현재 우리나라 뉴타운 사업의 평균 사업지구 면적은 대략 19만평에 이른다. 또한 재정비 사업추진을 위한 특별법에 의하면 주거지역은 최소 50만㎡(15만평), 도심지형은 20만㎡(6만평)에 이른다. 그러나 이러한 사업지구 면적은 단일용도로는 매우 큰 규모이다. 일본의 록본기의 경우 총

사업지구 면적은 3만평에 이르지만 록본기 사업은 주거, 상업, 업무, 문화 및 전시 등 다양한 기능이 복합적으로 담긴 복합개발의 성격을 갖고 있다. 그러므로 우리나라의 경우에도 단순히 사업지구의 면적을 대규모 하는 것에 한정되지 말고 개발사업의 내용이 단편적인 단일용도의 개발사업이 아닌 종합적인 도시개발사업으로 추진될 필요성이 있다. 이를 위해서는 용도지역에 충실한 기존의 개발방식에서 복합용도로의 개발이 가능한 융통적인 용도지역제의 운용이 필요할 것이다.

특히 우리나라는 도시 재정비사업이 단순히 ‘주택공급의 수단’으로 사용되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 해외의 도시재생사업은 도시 경쟁력 강화를 위한 각종 인프라 건설과 핵심 산업을 지원하기 위한 산업정책이 수반되는 경우가 많다. 동시에 인구와 기업, 자금의 집중을 유도할 수 있는 적극적인 공간 마케팅의 개념을 도시개발사업에 적용하고 있었다. 이러한 공간 마케팅의 수법은 활용 정도에 따라 오픈 스페이스의 확보와 도시의 상징성을 확보할 수 있어 지역주민들에게 쾌적한 공간을 제공함은 물론, 인근 지역으로부터의 방문을 유도하여 결국 지역경제를 활성화 시키는 촉매 역할을 하고 있어 매우 유용한 개발 수단으로 평가받고 있다. 따라서 도시재정비 사업은 단순한 ‘주택공급의 수단’에서 벗어나 도시의 인프라 부족문제를 해결하고 도시경쟁력을 강화시킬 수 있는 ‘산업정책의 수단’으로도 활용되어야 할 것이다.

(3) 민간참여방식의 다양화

우리나라의 경우 대규모 개발사업에서 민간이 계획수립에 대한 제안을 할 수 있는 경우는 기업도시 개발과 경제자유구역개발과 도시개발사업에서의 민간제안제도, 「민간투자법」에 의한 민간제안방식 등이다. 그러나 이러한 제도가 현재 본 연구에서 다루고 있는 도시재정비 사업이나 혁신도시 건설에는 적용되지 않고 있다. 혁신도시는 아직 사업이 초기단계이므로 사업방식에 대한 검토가 충분히 이루어지지 않았기 때문이며 정부가 우선적으로 공공주도로 사업을 추진하려고 하기 때문이다. 반면 재정비 사업의 경우에는 과거 재건축, 재개발 등의 재정비 사업(특히 재건축 사업)이 민간주도로 시행되어 오면서 수익성 중심의 개발 및 공공성 결여 등에 대한 문제점으로 인해 공공주도로 전환되었기 민간참여에 대해서는 오히려 제약을 가하려고 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 도시재정비 사업과 혁신도시 건설사업 모두 성공적인 사업추진을 위해서는 도시의 경제와 기능 활성화라는 측면에서 다양한 민간의 아이디어와 참여가 요구되는 바 공공성에 대한 가이

드 라인을 제시하고 이를 바탕으로 민간부문이 다양한 사업 제안을 가능하게 하는 제도적 보완이 필요할 것이다. 민간참여방식에 대한 검토는 크게 두 가지 관점에서 다루어져야 할 것이다. 첫째, 공공은 가이드 라인만 제시하고 민간 주도의 개발사업을 지향하는 경우, 둘째, 공공주도로 개발사업을 추진하되 민간의 아이디어나 자금을 활용하는 경우이다. 첫 번째의 경우에는 i) 특별계획구역을 지정하여 해당지역에 한하여 민간 사업자에게 계획과 사업전반에 대한 내용을 제안토록 하는 제도이다(공모 방식 활용) ii) 특정시설(임대료 수입이나, 통행료 수입 등 일정한 현금흐름이 발생하는 시설물)에 한하여 BTL, BTO 등의 방식으로 사업을 공모하는 경우, iii) 대행개발방식을 통한 참여 방식 등이 있을 것이다. 각각에 대해서는 아래 재정비 사업과 혁신도시 건설 사업에서 구체적으로 서술하고자 한다.

2. 도시 재정비 사업

(1) 개발사업 전담조직의 구성

현재 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의하면 총괄계획가, 총괄사업자, 사업협의체 등 매우 다양한 사업 참여자 제도를 두고 있다. 그러나 이러한 방식은 참여 주체간의 유기적인 협조가 이루어지지 않으면 사업이 장기화되고 명확한 책임과 역할 부재로 효율적인 사업성과를 거두기 어렵게 된다. 외국의 사례에서 보면 이러한 대규모 개발사업은 공공부분의 개발사업 전담조직이 설립되어 개발사업에 대해 주도적인 역할을 수행하고 있었다. 따라서 우리나라의 경우에도 재정비 사업을 전담할 수 있는 전담기구의 설립이 필요하다. 우선 전담조직은 크게 중앙정부 차원에서의 전담조직으로서 사업의 일관성 유지, 국토 전반을 고려한 계획의 수립을 유도하고 중앙정부의 지원과 협조를 이끌어 낼 수 있어야 할 것이다.

두 번째는 사업집행기구로서의 전담조직이다. 일본의 경우에도 기존의 조합, 지방자치단체, 사업대행자 등의 주체에 재개발주식회사를 추가하였다. 미국이나 영국의 경우에도 대규모 개발사업 추진시 별도의 개발주체인 ‘개발공사’를 설립하였다. 우리나라의 경우에도 이러한 조직의 필요성은 매우 크다. 그 이유는 나날이 증가하고 있는 개발사업 관련

민원의 증가, 관련 이해단체들 간의 갈등의 문제를 민간사업자가 모두 감당하기는 현실적으로 어려움이 많기 때문이다. 또한 장기간에 걸쳐 추진되는 개발사업의 특성상 제도 등의 변화에 따른 리스크를 최소화하고 효율적 사업추진을 위해서는 관련 인허가 등에 대한 리스크를 공공부문의 개발공사 등이 분담해 줄 필요가 있기 때문이다.

현재 사업주체들의 특수목적회사 설립은 점차 늘어나고 있는 추세이다. 따라서 민간사업체의 구성에 대해서는 추가적인 제도 정비사항은 없다. 다만 「간접자산운용법」에 의한 간접투자기구의 경우에 비해 「부동산투자회사법(REITs)」에 의한 사업추진이 상대적으로 불리한 만큼 사업추진을 위한 특수목적회사에 대한 규제를 정비할 필요성이 있을 것이다.

(2) 공공성 확보와 인센티브

① 기반시설에 대한 공공의 선투자

현행 재정비 사업은 개발사업의 공공성 확보를 강조하면서 공공부문의 개입확대와 함께 개발이익의 환수에 대한 규제 사항이 많이 있다. 재정비 사업은 용도지역 변경 등의 특례를 적용하는 대신 증가하는 용적률의 75%를 임대주택으로 건립토록 하고 있다. 그러나 이러한 사업의 구조는 사업 내용의 경직성을 가져올 뿐만 아니라 고밀개발에 따른 각종 기반시설에 대한 자금소요는 증가하는 반면 개발이익의 환수장치가 강력해져 자칫 개발사업지의 열악한 환경을 조장할 가능성이 있다. 외국 사례의 경우 개발이익에 대한 부문은 우리보다 훨씬 융통적이다. 즉 각종 개발부담금 및 공공성 확보에 대한 조건을 충족한다면 별다른 개발이익의 환수가 이루어지지 않고 있는 것이다. 따라서 현행 재정비 사업에서의 개발이익 환수는 다소 완화될 필요성이 있으며 대신 공공성 확보 즉 각종 기반시설의 확충 등을 위해서는 정부의 직접적인 시설투자가 이루어져야 할 것이다.

② 도시설계지침의 수립과 활용

도시재정비 사업에서의 공공성을 확보하기 위해서는 미국 배터리 파크시티의 예에서 보았듯이 민간부문의 개발이 정부가 추구하는 개발목표에 가장 근접할 수 있도록 세부

도시개발지침이나 도시설계지침 등을 통해 민간사업의 형태와 내용을 유도하는 방법이 적절하다. 또한 도시설계지침에서는 특정 구역의 경우 지역경제 활성화 및 공간 마케팅 차원에서 민간이 다양한 사업계획을 제안할 수 있는 “백지 제안제도”를 적용할 필요성이 있다. 그리하여 전체 재정비 사업지구의 활력을 불어넣을 수 있는 다양한 민간제안을 수용하는 것이다.

(3) 민간참여 방식의 다양화

① 용도 전환(conversion)에 대한 민간제안의 수용

도시지역에는 산업기능의 쇠퇴, 특정 시설의 이전(예를 들어 미군부대, 공장, 공공기관의 지방 이전 등)으로 인해 기존의 용도에서 다른 용도로의 전환이 가능한 토지가 확보되는 경우가 있다. 특히 우리나라는 정부의 지역균형개발정책의 일환으로 혁신도시가 건설되면서 수도권의 주요 공공기관들이 이전을 준비하고 있다. 따라서 이러한 기관이 이전한 후 이전 적지에 대한 개발이 도심지에서의 주요 과제가 될 것이다. 그러므로 이러한 이전적지가 발생하는 시기에 기존 용도를 전환하는 다양한 아이디어 제공에 민간을 적극 활용하는 것이 필요하다. 그러나 용도전환에 대한 성공적 추진을 위해서는 개발권 양도제 등 관련 제도의 정비도 병행되어야 할 것이다.

② 지분투자 등을 활용한 공동사업 시행자

현재 민간 건설업체들은 도시 재정비 사업에서 공동 사업시행자의 자격을 얻을 수 없다. 따라서 건설업체들은 주로 시공부문의 제한된 역할을 수행할 수밖에 없다. 그러나 지금까지 재정비 사업에서 건설업체들은 민간 조합과 함께 공동사업시행자의 역할을 수행하여 왔다. 비록 부정적인 영향도 있었으나 다년간의 사업추진 경험에서 축적된 노하우도 많을 것이다. 건설업체들이 외환위기 이후 재개발 및 재건축 사업에 주력하게 된 이유는 택지매입에 대한 부담이 적은 상대적으로 사업리스크가 적었기 때문이다. 그러므로 이러한 상황을 종합컨대, 건설회사들로 하여금 일정 부분의 지분투자를 유도하여 공공사업 시행자로 참여토록 하는 것은 기존의 축적된 노하우를 활용하고 사업비 부담 및 조달에 유리할 것으로 판단된다.

③ 사업대행자 방식

현행 택지개발사업에서 허용하고 있는 사업대행자 방식¹⁹⁾을 재정비 촉진사업에서 활용하는 방안이다. 이러한 사업방식은 이미 민간건설업체들이 선정되어 사업이 추진 중이던 재개발(혹은 재건축)지구가 재정비 촉진지구로 지정되었을 경우에 적용이 가능하다. 기존 민간사업자의 기득권을 인정하면서 동시에 사업추진의 경험을 살려 효율적으로 사업을 추진할 수 있기 때문이다. 또한 전국적으로 재정비 촉진사업이 증가할 때 공공부문의 부족한 전문인력을 민간부문에 위탁함으로써 무분별한 공공부문의 확대를 방지할 수 있는 이점도 있다.

3. 혁신도시 건설사업

(1) 민간투자를 위한 공공 지원

현재 혁신도시는 1단계는 공공부문에서 우선 추진하고 2단계 이후 민간 주도 사업으로 이전하는 계획을 세우고 있다. 여기에서의 1단계는 기반시설 등의 초기사업 단계의 의미보다는 선행적 수행자로서의 의미가 더욱 크다. 이러한 사업방식은 공공부문의 1단계 사업이 성공적으로 이루어지면 큰 문제가 없으나 1단계 사업의 성과가 부진할 경우 2단계 사업으로의 진전이 불가능함은 물론 1단계 사업도 실패할 가능성이 크다. 다른 사업과 달리 혁신도시 건설사업은 기존의 수도권 소재 공공기관의 이전을 전제로 하고 있어 1단계 사업추진의 성과가 미흡할 경우 해당 지역경제는 물론 이전 공공기관의 종사자 및 경영활동에도 큰 지장을 초래하게 된다.

따라서 혁신도시 건설사업은 지금의 단계적 개발방식을 수정할 필요성이 있다. 먼저 혁신도시의 특성에 따라 민간참여가 가능한 지역, 민간참여가 전혀 불가능한 지역, 활발한 민간참여가 예상되는 지역 등으로 구분하고 민간참여가 전혀 불가능한 지역은 현행 계획과 같이 공공주도로 1단계 사업을 우선 추진하고 사업추진 경과에 따라 2단계 사업을 추진한다. 그 다음 민간참여가 가능한 지역은 다시 참여 정도 및 가능성에 따라 i)

19) 택지개발촉진법에 의한 사업대행자 제도에 대한 상세한 내용은 후술

공공의 선투자로 민간투자를 유치할 수 있는 지역 ii) 규제완화 및 세제 및 금융지원 등의 인센티브를 통해 민간투자를 유치할 수 있는 지역으로 구분하여 지역 특성에 맞게 사업 참여 방식을 다양화 하는 것이다. 마지막으로 활발한 민간참여가 예상되는 지역은 오히려 사업자 선정 기준에 상세한 도시설계지침을 연계하여 정부가 확보하고자 하는 개발의 공공성을 확보하고 개발의 시너지 효과를 창출할 수 있는 개발사업의 추진을 유도 하는 것이다.

(2) 기존 시가지 정비사업과의 연계

혁신도시는 대부분 낙후지역이나 기존 도심의 외곽 지역에서 추진될 전망이다. 이러한 사업방식은 해당지자체의 요구사항 등 매우 다양한 정치적 문제 및 이해관계자의 요구 사항을 절충한 결과이기도 하다. 그러나 문제는 혁신도시가 건설될 지방 도시들의 경우 대부분 인구가 유출되어 감소하고 있어 기존 도심의 공동화가 빠르게 진행되고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 도심 외곽에 또다시 혁신도시가 건설될 경우 기존 도심의 공동화 및 침체는 더욱 악화될 가능성이 크다. 따라서 혁신도시 건설 사업은 기존 도시의 시가지 정비사업과의 연계된 사업방식을 강구할 필요가 있다. 이는 외국의 사례에서 살펴 본 바와 같이 단일 사업의 측면이 아닌 종합적인 도시개발차원에서의 접근방식이라고 볼 수 있다.

(3) 민간참여 방식의 다양화

① 민간-공공 합동형 프로젝트 파이낸싱

기존의 공모형 프로젝트 사업 방식과 동일한 방식이다. 주로 상업용지, 주상복합용지, 업무용지, 고급주택지 등을 중심으로 사업계획과 택지가격을 공모하는 방식이다. 사업지의 특성에 따라, 공공과 공동시행, 민간 단독 시행 등으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 방식을 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 발주자가 명확한 RFP(Request for Proposal, 이하 제안요청서)를 제시해야 한다. 미국의 배터리 파크 시티의 개발사례에서 보여주듯이 제안요청서가 명확하지 않을 경우 사업시행자 선정에 따른 특혜시비는 물론,

발주자가 의도하는 것과는 다른 사업제안이 들어올 가능성이 많아지기 때문이다. 또한 공공부문에서 제안요청서를 제시할 경우에는 해당 지역의 도시계획에 대한 다양한 정보와 관련기관, 이해당사자간의 이해관계를 충분히 파악하는 등의 세심한 작업이 요구된다.

한편, 공모형 사업방식은 현행보다 좀 더 다양한 선택사항(option)을 구비할 필요성이 있는데, 미국에서 두루 적용되고 있는 연계 프로그램(Linkage Program)방식의 활용, 용도 미지정 토지에 대한 용도제한공모, 기존 용도의 전환에 대한 새로운 용도 공모 등이 그것이다.

② BTL-BTO 방식에 의한 특정시설물 건설 및 운영에 대한 참여

임대수입 및 통행료 수입 등 일정한 현금 흐름이 발생하는 시설에 대하여 민간이 선투자하여 시설을 건설하고 향후 운영수입으로 공사비를 충당하게 하는 사업구조이다. 혁신도시내 복합 상업시설 혹은 청사 시설, 주차장 및 체육시설 등에도 적용할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 혁신도시 주변의 교통인프라(도로, 철도 등)사업의 민간참여 방식으로 활용이 가능하다. 과거에는 BTO나 BOT 방식이 주된 사업방식이었으나 최근 BTL 방식이 크게 확대되고 있는 추세이다. 이러한 사업방식은 각기 시설물의 특성이나 재정투입의 조건에 따라 달라질 수 있을 것이다.

③ 사업대행자 방식

i) 부지조성사업의 대행

「택지개발촉진법」 제7조 2항에 의하면 “공공시행자는 택지개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 설계·분양 등 택지개발사업의 일부를 주택건설 등 사업자로 하여금 대행하게 할 수 있다.”라고 명시되어 있다. 여기에서 대통령령이 정하는 바(동법 시행령 제6조의3 (택지개발사업의 대행))라 함은 법 제7조제2항의 규정에 의하여 법 제7조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 자(이하 “공공시행자”라 한다)가 법 제7조제1항제4호의 규정에 의한 주택건설등 사업자(이하 “주택건설등 사업자”라 한다)에게 대행하게 할 수 있는 택지개발사업의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 실시설계
2. 부지조성공사
3. 기반시설공사
4. 조성된 택지의 분양

법 제7조제2항의 규정에 의하여 택지개발사업의 일부를 대행하고자 하는 주택건설등사업자는 다음 각호의 사항을 기재한 택지개발사업대행신청서에 건설교통부장관이 정하는 서류²⁰⁾를 첨부하여 공공시행자에게 제출하여야 한다.

공공시행자는 법 제7조제2항의 규정에 의하여 택지개발사업을 대행하게 하고자 하는 경우에는 주택건설 등 사업자와 택지개발사업의 대행에 관한 계약을 체결하여야 한다.

위와 같이 혁신도시 일부 사업지에 대하여 부지조성 및 분양에 대해 민간 사업자에게 대행을 시도하는 것이다. 이는 「혁신도시건설특별법」에 「택지개발촉진법」의 규정을 준용할 수 있도록 함으로써 가능하다.

이러한 방식은 민간의 특별한 아이디어가 필요한 방식은 아니며 단순히 공공부문에 집중되는 물량을 민간과 분담하는 방식이다. 그러므로 지방 중소기업등에게 사업기회를 확대하는 방안으로 활용이 가능할 것으로 판단된다.

ii) 도시개발사업의 대행

기존의 택지조성에 대한 대행 방식을 확대하여 혁신도시개발사업의 일체를 대행시키는 것이다. 대행의 범위에 따라 이 사업방식은 소규모에서 대규모로 다양하게 구성할 수 있다. 예를 들어 작게는 부지조성에 한정될 수도 있으며 넓게는 택지 및 주택의 분양과 일부 시설에 대해서는 사업 후 유지관리 및 운영까지 포함할 수도 있을 것이다. 사업의 범위에 따라 사업기간도 매우 다양하게 구성할 수 있을 것이다. 도시개발사업의 대행방식은 택지개발사업의 대행방식보다는 좀 더 사업의 범위가 크기 때문에 민간의 다양한 아이디어를 수용하는 것도 가능할 것이다. 사업의 규모상 이러한 방식은 중소기업체 보다는

20) 1. 대행개발사업자의 성명(법인의 경우에는 법인의 명칭 및 대표자의 성명을 말한다) 및 주소
 2. 택지개발사업을 대행하고자 하는 예정지구의 명칭·위치 및 면적
 3. 다음 각목의 사항이 포함된 택지개발사업대행의 시행계획개요
 가. 사업의 목적
 나. 사업의 개요 및 종류
 다. 사업의 시행기간

중견규모 이상의 기업체의 참여가 예상된다. 그러나 도시개발사업에서의 대행방식은 사업대행자의 자격을 기존 「택지개발촉진법」상의 주택건설업자가 아닌 민간 컨소시엄, 민-관 합동법인 등으로 다양화해야 할 것이다.

사업 초기에는 비교적 사업규모가 100만평 내외의 소규모 사업지에 이러한 대행개발방식이 적합할 것으로 판단되나 개발사업의 규모가 계속 커지고 있는 점을 감안할 때, 시행실적이 축적된 이후에는 규모를 점차 확대하는 것도 가능할 것이다.

제5장

결론

현재 우리나라 국토는 전에 없는 개발의 전성시대를 맞고 있다. 중앙정부의 주도의 대대적인 ‘국토균형개발’ 사업은 물론 지방 도시들마다 지역경제를 활성화시키기 위한 수단으로써 다양한 지역개발사업들이 계속 진행되고 있다. 뿐만 아니라 광역시 등의 대도시에서는 기존 노후 시가지 정비 사업 및 도심 활성화 사업 등이 ‘도심재생 프로젝트’라는 이름으로 다양하게 시도되고 있다. 따라서 이러한 각종 개발사업의 추진은 앞으로도 계속 증가될 것으로 예상된다.

그러나 최근의 개발사업은 과거와 큰 차이를 보이고 있다. 첫째, 개발의 규모가 커지고 대형화되고 있다. 이는 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공시설의 확보 등 공익을 확보하기 위해서는 사업의 규모가 너무 영세해서는 안 되기 때문이다. 따라서 최근에는 지역별 단위사업들이 광역적으로 통합되면서 개발의 규모가 커지고 있는 것이 큰 추세이다. 두 번째는 개발의 형태가 점차 복잡화되고 있다. 지금까지의 개발은 주택, 오피스 등 단편적인 형태였다. 그러나 최근의 개발사업은 도시의 기능이 점점 다양해지고 공간에 대한 수요가 다변화 되면서 주택, 오피스는 물론 레저, 산업, 서비스 등의 다양한 기능들이 집결되는 복잡화 추세가 나타나고 있다. 그리고 마지막으로 최근의 개발사업은 그 어느 때보다 개발의 공공성 확보를 요구하고 있다. 즉 과거 개발사업이 가져온 부작용을 최소화하고 개발사업이 야기시키는 부동산 투기나 개발이익의 문제를 투명화할 필요성이 그 어느 때보다 커졌기 때문이다. 그러므로 최근의 개발사업은 민간의 참여를 유도하면서 동시에 공공의 적극적인 개입이 수반되고 있다. 개발사업이 대형화되고 복잡화되면서 공공이나 민간 등 어느 한 부분의 역할만으로는 성공적인 추진이 어렵기 때문이다. 특히 최근과 같이 다양한 개발사업이 동시 다발적으로 추진되고 있는 상황에서 개발사업에 대한 민-관의 협력은 매우 절실한 상황이다.

한편, 건설시장은 공공 토목시장의 축소, 주택 부동산 시장의 규제 강화 등에 의하여 건설업체들의 기존 주력 사업 분야가 점차 축소되고 있다. 반면, 복합공정과 기획 및 대규모 자금조달 등이 요구되는 대규모 개발사업이 기존의 공공, 민간 건설시장의 공백을 점차 대체해 나가고 있다. 그러나 각종 개발사업에 건설업체들의 참여방식은 기존의 방식을 크게 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려 축소되고 있다. 60~70년대의 대규모 개발사업에서 민간참여는 대부분 건설사가 주도하였으나, 최근에는 오히려 금융기관,

부동산 개발회사(부동산 신탁회사), 공공 디벨로퍼(토지공사 등)등의 역할이 확대되면서 건설회사의 역할이 축소되고 있다. 또한 그 동안 민간 주도로 이루어지던 재개발이나 재건축 사업에서도 공공의 참여가 확대됨으로써 각종 개발사업에서의 민간 건설업체들의 역할은 오히려 축소되고 있다. 공공주도의 개발사업이 증가하면서 건설업체들의 역할은 창의적인 능력이 발휘될 수 있는 사업시행자로서의 역할보다는 단순 시공이나, 금융기관 으로부터 자금을 조달하는데 필요한 보증자(PF보증, 준공보증 등)의 역할에 한정되고 있기 때문이다. 따라서 향후 증가되는 각종 개발사업을 건설산업의 새로운 시장으로 활용 하기 위해서는 건설업체들의 참여방식에 대한 다양하고 적극적인 접근이 요구된다.

2002년 이후 부동산 경기에 힘입어 지속적으로 호황을 누려오던 건설경기가 점차 하락 국면에 접어들고 있다. 비록 정부의 강력한 부동산 대책 등의 영향으로 민간 건축경기가 위축되는 영향도 있겠으나 위에서 제시한 바와 같이 각종 개발사업이 꾸준히 늘어나고 있음에도 불구하고 건설경기가 어려움을 겪고 있는 것이다. 이는 과거에 각종 개발사업의 추진이 곧 건설경기의 호황으로 연계되었던 것과는 매우 이례적인 현상이다. 이제 개발사업에서의 민간참여는 과거 건설회사 중심의 '시공부문'에 한정되어 있지 않다. 과거에는 시공사인 건설회사가 곧 사업주체로서의 역할을 담당하였으나 최근에는 재무적 투자자, 디벨로퍼 등이 사업주체로서의 역할을 확대해 나가고 있다. 더군다나 앞으로는 다양한 공공(중앙정부 및 지방정부와 정부 출연기관)부문과 각종 지역사회의 주민이나, 시민단체, 지역내 기업 및 상공인 등도 각종 지역 개발사업의 참여하게 될 것으로 예상된다. 따라서 건설부문에서의 민간참여 특히 '시공 중심'의 참여는 점차 그 역할과 범위가 축소될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 그리하여 건설시장은 사업 방식에 있어 새로운 환경변화가 불가피한 실정이다.

공모형 프로젝트 파이낸싱의 방법이라든가, 부동산 간접투자를 통한 방법 등 최근 개발사업은 매우 다양한 형태로 전개되고 있다. 특히 공모형 방식은 향후 개발사업의 새로운 모델로 자리매김할 것으로 예상되며 시장의 측면에서 보았을 때도 성장 가능성이 높게 예측되는 분야이다. 해외사례에서 살펴보았듯이 공모형 방식은 선진국형 민간참여 방식의 한 모델로 평가할 수 있을 것이다. 다만 아직 우리나라의 경우 공모에 따른 절차, 공모 기준 등 세부적인 운영 측면에서 미숙한 점이 많아 개선을 여지가 많지만 향후 지속적인 개선을 통해 활성화시킬 필요성이 매우 큰 시장이다. 특히 공모형 방식은 기존의 재정비 사업(광역적인 재건축 및 재개발 사업)에 적용할 필요성이 높으며 도심지내 용도 전환이 요구되는 부지(철도부지, 학교 부지, 운동장 부지, 공장부지 등 기존의 용도를 이

전하거나 폐기하여 발생되는 여유지)를 종합적으로 활용하는 수단으로써도 적극 활용이 요구된다. 혁신도시의 경우도 예외일 수는 없다. 혁신도시의 경우에도 민간투자의 수단으로서 일정한 개발지침을 제시하고 민간의 아이디어를 경쟁을 통해서 선택하는 방안을 활용할 수 있을 것이다.

그러나 혁신도시의 경우 기존 도심에서 떨어져 개발되는 신규 개발지로서 우선적으로 기반시설에 대한 선투자가 요구된다. 그러므로 혁신도시의 경우에는 영국의 도크랜드 사례를 통한 공공의 선투자와 민간투자유치를 통한 공공의 투자자금회수라는 사업기법을 적용하는 것이 적절하다고 판단된다.

마지막으로 사업유형에 관계없이 대규모 개발사업에 민간참여를 확대시키기 위해서는 지금의 개발제도의 보완이 필요하다. 현행 개발제도는 ‘개발’에 초점이 맞추어져 있어 근거법의 내용이 주로 개발에 관련된 내용이며, ‘규제 및 금지’의 내용을 담게된다. 또한 활성화를 위한 법적 지원 역시 물리적인 건설, 건축기준에 제한되어 있다. 그러나 대규모 개발사업은 사업추진기간이 장기화되는데다가 향후 운영에 대한 수익성 자체가 자금조달의 근거가 되므로 개발에 치우친 법적 제도로는 한계가 있다. 따라서 현행 법제도에서 물리적인 인센티브 이외에 경제적인 인센티브를 부여할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 이는 각기 관련부처가 다르고 타 사업이나 법률과의 형평성 등 종합적인 고려가 요구되겠지만 향후 대규모 개발사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 반드시 개선이 요구되는 사항이다.

한편, 대규모 개발사업의 전개되는 시장에 건설업체들이 진출하기 위해서는 크게 두 가지의 능력이 수반되어야 한다. 첫째, 사업의 ‘기획능력’이며 두 번째는 다양한 사업 참여자와의 네트워크 능력이다. 기획능력에 대해서는 다양한 해석이 있을 수 있을 것이다. 사업에 대한 전반적인 ‘아이디어’도 그 중에 하나일 것이다. 그러나 공모형태로 발주되는 각종 개발사업에서 요구하는 기획능력은 사업에 대한 아이디어 이외에 해당 지역에서 발주될 공모사업에 대한 정보의 파악과 사업 성격에 대한 분석이 요구된다. 특히 이러한 사업은 대부분 민간의 사업제안에 대한 충분한 시간을 부여하지 못하고 있다. 따라서 사업공모가 발표된 이후 사업제안서를 작성하기에는 매우 시간이 촉박하다. 그러므로 대부분의 업체들은 공모사업 가능성이 있는 각종 지역개발사업에 대하여 사전적인 정보수집과 아이디어를 미리 준비하게 된다. 또한 발주부서인 지자체 및 공공기관의 발주의도에 대한 파악도 중요하다.

다음은 네트워크 능력이다. 대부분 공모 사업은 사업의 규모가 크다보니 여러 개의 업

체가 컨소시엄을 구성하는 경우가 일반적이다. 이러한 컨소시엄의 구성은 매우 다양하다. 건설회사는 물론, 금융기관, 자산관리회사, 컨설팅 회사, 설계회사, 시행사 등이 포함됨은 물론이고, 관광시설이 포함될 경우 각종 엔터테인먼트 업체들이 참여하는 경우도 있다. 즉 공모형 개발사업은 다양한 사업주체들의 공동사업이며 이런 기관과의 유기적인 관계 설정과 협력이 매우 중요하다.

많은 건설업체들이 최근 증가하고 있는 공모형 개발사업에 대한 관심을 보이고 있다. 일부 업체의 경우에는 전담조직을 구성하여 운영하기도 한다. 향후 지역개발사업의 발주 방식이 이러한 공무형태를 취할 가능성은 더욱 크다고 할 수 있다. 그러므로 공모형 개발사업에 대한 준비는 필요한 상황이다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 공모형 개발사업은 사전적인 투자와 준비가 요구되는 사업이다. 따라서 최종 사업자 지정에서 탈락되고 나면 초기투자비의 회수가 사실상 불가능하다. 또한 공모내용이 아직은 구체적이지 못하고 사업의 기본방향을 제시하는 수준에 머무르고 있다. 따라서 사업을 준비하는 업체의 입장에서는 정확한 발주자의 의도를 파악하기 어려운 측면이 있다. 향후 공모사업이 꾸준히 증가하게 될 경우 초기 사업비에 대한 보상 및 공모지침서의 세분화 및 구체성 보장 등이 정책과제가 될 것으로 판단된다.

<부 록>

■ 일본의 도시재생사업과 우리나라 재정비 사업의 비교

(1) 일본 도시재생사업과 지원 제도

일본은 우리나라와의 제도적 측면이나 각종 개발사업의 추진에 있어 유사한 측면이 많이 있다. 특히 2002년 이후 일본은 국가의 강력한 의지와 지원 하에 ‘도시재생’을 적극적으로 추진하고 있다. 최근 우리나라에서 제정된 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」도 일본의 「도시재생법」과 매우 유사한 측면이 많다. 따라서 본 사례연구에서는 일본의 도시재생과 관련된 주요 내용과 관련 지원제도의 내용을 소개하고자 한다.

2002년 4월5일 일본 정부는 「도시재생특별조치법」을 공포하고 도시재생본부를 본격 가동하여 「도시 재생의 추진에 관한 기본방침(2002.7.19)」을 책정하고, 도시재생긴급정비지역(기본방침에 의하여 도시재생거점으로서 긴급히 정비해야할 지역)을 지정. 각 도시재생긴급정비지역별 지역정비방침을 정하였다.

■ 기본방침에서 정한 사항

- ① 도시재생의 의의 및 목표에 관한 사항
- ② 도시재생을 위해 정부가 중점적으로 실시해야할 시책에 관한 기본적 방침
- ③ 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령의 입안에 관한 기본적인 사항

■ 지역정비방침에서 정한 사항

- ① 도시재생긴급정비지역의 정비 목표
- ② 도시개발사업을 통해 유도해야할 도시기능에 관한 사항
- ③ 도시개발사업의 시행에 관련하여 필요가 되는 공공시설 그 외의 공익적 시설의 정비에 관해 필요한 사항
- ④ 기타

2001년 고이즈미(小泉) 정부가 ‘구조개혁’의 일환으로 발표한 「도시재생정책」의 목표는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 도시 재생정책은 “민간의 자금과 노하우 등 민

간의 힘을 끌어 들여 새로운 수요를 창출하고 경제재생으로 연결”시키려는 경제 정책의 일환이다. 일본은 80년대 버블 붕괴이후 토지에 묶인 불량채권의 처리 문제가 지속적으로 핵심 이슈였으나 부동산 경기 침체로 불량채권의 처리가 어려운 상황이었다. 따라서 이러한 불량채권을 처리하기 위해 토지가격을 상승시킬 수 있는 자극제가 필요하였다. 둘째, 일본의 도시재생정책은 “일본의 낙후된 도시환경을 개선한다”는 도시정책적 목표를 제시하고 있다. 버블 붕괴이후 일본의 공공투자는 저소득 농촌지역에 집중되었으며 상대적으로 도시는 만성적인 인프라 부족문제를 겪고 있었다. 따라서 일본의 도시재생정책은 민간의 ‘도시 지역내 개발’을 촉진시키기 위해 대대적인 규제완화와 금융·행정지원을 내용으로 담고 있다.

도시 재생정책의 구조는 크게 「도시재생본부」와 「도시재생특별조치법(이하 특별법)」에 의한 “도시재생종합정비사업”과 일련의 규제(도시개발법 및 건축법)완화를 통해 기존의 도시개발사업을 활성화 하려는 것으로 구분된다. 특별법에 의한 “도시재생종합정비사업”은 도시의 국제기능 강화, 도시 인프라 시설 정비를 통한 핵심산업의 육성을 목표로 하며 대규모의 민간자본투자를 요구하는 사업이어서 PFI(Project Financing Investment) 기법 도입 등 민간참여를 유도하고 있다. 「도시개발법」 및 「건축법」에 의한 도시개발사업은 지역단위별로 도심의 재생사업이 인근 지역에 개발욕구를 자극할 것을 염두에 두고 재생사업의 파급효과를 확산시키려는 의도를 갖고 있었다. 일본의 도시재생사업은 구조적으로 민간의 자본투자를 전제로 하고 있어, 주요 사업지구가 사업성이 있는 대도시 지역(기존의 공장 이전 적지 및 역주변 등)에 집중되고 있다. 따라서 상대적으로 소규모의 지방정부와 지역주민의 의사는 배제되고 있는 것이 문제점으로 지적되고 있는 상황이다.

위와 같은 도시재생사업에 대한 기본원칙 하에 일본 도시재생본부는 다양한 도시재생사업 활성화 방안을 제도적으로 정비한다. 이러한 제도들은 지금 일본에서 적용 시행되고 있는 것으로 아직 구체적인 사례보다는 모두 진행 중인 사업이 대부분이다. 따라서 본 연구에서는 구체적인 사례보다는 지원제도별 주요 내용을 중심으로 소개하고자 한다.

① 도시재생특별지구²¹⁾

- 도시재생특별지구는 법률의 제정에 수반하여 창설된 지역지구(도도부현 결정)로 도시 재생긴급정비지역내에서 토지의 합리적이고 건전한 고도이용과 도시기능의 갱신을 도모하며, 당해지구의 특성에 따른 용도, 높이, 배열, 형태를 갖춘 건축물을 유도하기 위해 정함.

■ 도시재생특별지구에서 정하는 사항

위치, 구역등 기본적인 것 이외 정하는 사항은 다음과 같다.

- i. 건축물의 유도해야할 용도
- ii. 건축물의 용적률 최고한도(400~)
- iii. 건축물의 용적률 최저한도
- iv. 건축물의 건폐율의 최고한도
- v. 건축물의 건축면적의 최저한도
- vi. 건축물의 높이의 최고한도
- vii. 벽면 위치의 제한

■ 도시재생특별지구내의 규제완화

도시재생특별지구가 도시계획으로 결정되면 다음의 효과가 있다.

- (1) 도시재생특별지구에서 정한 ①의 유도해야 할 용도의 건축물에 있어서는 건축기준법 48조(용도지역), 49조(특별용도지구)의 용도규제는 받지 않는다. 두 조를 활용한 채, 유도용도를 허용한다. 종전의 규제는 유도용도이외에서는 적용된다. 허가에 의하지 않는 틀이기 때문에 공청회, 건축심사회는 관여하지 않는다.
- (2) 용적률, 건폐율, 건축면적, 높이는 도시재생특별지구의 도시계획사항에 의해 적용이외의 것을 제외하고 규제되는 한편 다음과 같이 규제가 완화된다.

21) 2002년 4월 5일에 공포, 6월1일에 시행된 도시재생특별조치법에 의해 도시재생특별지구라고 하는 새로운 도시계획제도가 창설되었다. 완화 일변도라고 비판을 받는 제도이지만, 나름대로 활용하면 창조적인 프로젝트를 만들어낼 가능성이 있음.

·도시재생특별지구에서 정한 ②의 최고용적률을 52조1항 각호의 규제수치로 본다.

단, 전면도로폭원에 의한 용적률규제는 완화되지 않기 때문에 전면도로가 좁을 경우에는 전면도로폭원에 의해 용적률 저감조치를 받는다.

·56조(각부분의 높이), 58조(고도지구)의 규제는 적용하지 않는다.

·56조2(일영규제)에 관해서는 도시재생특별지구를 대상구역에서 제외한다.

(3) 건축물의 벽, 그에 대신하는 기둥은 도시재생특별지구에서 정한 ⑦의 벽면 위치의 제한에 의해 규제된다. 단, 아래의 것은 규제 적용제외이다.

·건축물의 지반면 아래의 부분

·국도교통대신이 지정한 보랑(步廊) 기둥, 그 외 그와 유사한 것

② 민간도시재생사업계획인정제도

도시재생긴급정비지역내의 일정의 민간도시 개발사업에 있어서 민간도시재생사업계획을 작성하고, 국도교통대신의 인가를 받으면 민간도시개발추진기구로부터 다음의 무이자 대부 등과 세제특례(도시재생촉진세제)에 의해 지원을 받을 수 있는 제도임.

i. 무이자대부(1호업무)

ii. 비용의 일부에 대한 출자 등(2호업무)

iii. 대부에 대한 채무보증 등(3호업무)

iv. 기타

■ 인정대상이 되는 민간도시개발사업

도시재생사업이란 도시재생긴급정비지역내의 도시개발사업에 있어서, 당해지역정비방침에서 정해진 도시기능의 증진을 주요 목적으로 하고, 당해 사업구역의 면적이 정령에서 정하는 규모이상인 것으로 정하고 있다. 정령에서 정하는 규모는 1ha이며, 단 당해 도시개발사업의 사업구역에 인접하고, 또는 근접하여 그 사업과 일체적으로 다른 도시개발사업(도시재생긴급정비지역 내에 있어서 그 정비방침에 정한 도시기능의 증진을 주 목적으로 하는 것에 한함)이 시행되어지고, 또는 시행된 것이 확실하다고 전망되며, 이러한 도시개발사업의 사업구역의 면적의 합계가 1ha이상이 될 경우에는 0.5ha이다.

③ 도시재생촉진세제 등의 세제의 적용

2003년도 세제개정에서는 토지신화의 붕괴, 토지시장의 구조변화 등에 의해 토지의 유통화, 유효이용을 촉진하는 관점에서 당분간 「특별토지보유세」의 과세가 정지되어지고, 비주택용의 토지, 건물에 대해서는 2003년에서 2005년도 사이, 세율이 4%에서 3%로 인하하였다. 그 외 부동산 등기에 수반되는 등록면허세가 인하되었다. 도시재생긴급정비지역에서는 국토교통대신이 인정하는 민간도시사업을 강력히 추진하기위해 인정사업자에 대하여 세제상의 특례조치 「도시재생촉진세제」가 설치되었다(신증설에 관한 사업소세는 2003년 3월 31일을 기해 폐지).

④ 도시계획제안제도

2002년에 제정된 도시재생특별조치법과 같은해 도시계획법개정에 의해 각각 별개의 도시계획제안제도가 창설되었다. 계획 제안제도는 「도시계획법」에 의한 계획제안과 「도시재생특별조치법」에 의한 계획제안과 의 두 가지 유형이 있다.

먼저 「(개정)도시계획법」에 근거한 계획제안제도는 보다 넓은 제안주체로부터 보다 넓은 범위의 도시계획이 제안가능한 제도이다. 지권자, 마찌즈쿠리 비영리법인, 공익법인, 이에 준하는 것으로서 지방공공단체의 조례에서 정하는 단체로부터의 제안제도이며, 제안 지역의 면적은 0.5ha이상이어야 한다. 단, 당해 도시계획구역 및 준도시계획구역에 있어서 일체로서 행하는 정비, 개발 및 보전에 관한 사업 등의 현황 및 장래의 전망 등을 기안하고, 특히 필요가 있다고 인정할 경우에는 도도부현 및 시정촌이 조례로 구역 또는 계획제안에 관련한 도시계획의 종류를 한정하여 0.1~0.5ha의 범위내에서 독자로 설정하는 것이 가능하다. 제안자는 도시계획의 결정, 변경의 소안을 첨부하여 제안하고 제안을 받은 도시계획결정권자는 계획제안을 토대로 도시계획(계획제안에 관련된 도시계획의 소안의 내용의 전부 또는 일부를 실현하게 되는 도시계획을 말함)의 결정 또는 변경을 할 필요가 있는가를 판단하여 필요하다고 판단한 경우는 도시계획결정권자는 도시계획의 안을 작성하여 도시계획심의회에 부의(附議)(한편, 필요없다고 판단한 취지와 이유를 제안자에 통지)한다.

다음으로 「도시재생특별조치법」의 계획제안제도는 동법에 근거한 도시재생사업을 행하려고 하는 자가 개발프로젝트 관련 도시계획의 결정, 변경을 제안하는 제도이다. 도시

재생사업을 행하려고 하는 자(사업시행자)는 도시재생사업을 위해 계획제안이 가능(단 도시재생사업은 건축물정비를 수반한 것이기 때문에 단순히 부지정비만을 행하는 사업과 공공시설의 정비를 수반하지 않는 사업은 도시재생사업에는 해당하지 않음)하다. 도시계획결정권자는 도시제안이 행해졌을 때는 신속하게 계획제안을 근거로 한 도시계획의 결정 또는 변경을 할 필요가 있는가를 판단하고 제안 후 6개월 이내에 도시계획의 결정, 변경 또는 그것을 하지 않는 이유를 통지하여야 한다. 도시재생사업에 있어서는 도시계획절차뿐만 아니라, 허가 신청시에도 특례 허용, 즉, 다음의 허가, 인정 등에 있어서는 3개월 이내에 각 허가마다에 정령에서 정해진 기간 내에 처분을 행하는 것을 의무화하고 있다²²⁾.

- i. 시가지재개발사업의 허가
- ii. 토지구획정리사업의 허가
- iii. 도시계획사업의 허가, 승인
- iv. 재개발사업계획인정

⑤ 민간도시개발 추진기구에 의한 도시재생지원업무

도시재생의 거점이 되는 지역에 주민의 자금과 노하우를 집중적, 전략적으로 활용하기 위한 방안의 하나로 민간도시재생사업²³⁾에 대한 금융지원조치와 도시계획에 관련한 특별조치가 있다. 이에 근거하여 (재)민간도시개발추진기구(민간도시기구)²⁴⁾는 2002년 6월부터 금융지원조치의 역할을 담당하고 있다.

22) 도시계획제안과 인가 등의 병행신청 : 계획제안을 행하고 있지만 아직 도시계획의 결정, 변경이 실시되어 있지 않는 단계에서도 상시의 허가 등의 신청은 가능(이 경우에는 계획제안에 관련한 도시계획안의 내용이 될 사항도 인가권자 등에 제출하는 것에 의해 계획제안이 채용되어 도시계획결정, 변경되는 것을 전제로 한 심사를 시작하게 하는 것이 가능)

23) 2002년 4월 5일에 공포된 도시재생특별조치법안에서는 국토교통대신이 이전한 「민간도시재생사업」은 민간도시기구에 의한 무이자대부, 출자, 사채등의 취득, 채권보증을 받는 것이 가능함. 다만 여기서 민간이 시행하는 도시재생사업이란 도시재생근접정비지역내에서의 도시개발사업이며, 지역정비방침에서 정한 도시기능의 증진을 주 목적으로 하며, 사업구역의 면적이 정령에서 정해진 규모이상(1ha이상)의 것을 말함.

24) 민간도시기구는 1987년 10월 1일에 「민간도시개발의 추진에 관한 특별조치법」에 근거하여 설립되어, 10월 7일 건설대신의 지정을 받은 재단법인임.

- 민간도시기구의 주요 업무는 다음과 같다.
 - i. 참가업무, 융통업무
 - ii. 무이자대부업무
 - iii. 토지취득, 양도업무 및 재개발, 토지유효이용지원업무 등
 - iv. 기본재산의 운용이익 등을 사용한 조성, 조사, 연구업무

- 민간도시기구에 의한 지원의 요건
 - 도시재생긴급정비지구내의 사업 :도시재생의 거점으로서 도시개발사업 등을 통해 긴급하고 중점적으로 시가지의 정비를 추진해야할 지역에서 행해지는 사업
 - 민간사업자가 행하는 도시재개발사업 :민간사업자가 행하는 건축물 등의 정비에 관한 사업 중 도로, 공원, 광장, 녹지 등의 공공용으로 제공되는 시설(광의의 공공시설)의 정비를 수반하는 사업
 - 사업의 구역면적이 1ha이상 단, 인접 또는 근접하여 일체적으로 도시개발사업이 시행되고, 이러한 사업구역 면적의 합계가 1ha이상이 되는 경우는 0.5ha이상
 - 국토교통대신으로부터 민간도시재생사업계획의 인정을 받은 사업 : 인정기준은 도시재생의 관점에서 본 사업의 효과, 지역정비방침으로의 적합, 사업의 시행계획 등의 타당성, 사업자의 사업수행능력 등
 - 민간도시기구가 금융지원의 실행에 있어서 적당하다고 판단하는 사업

- 도시재생무이자대부
 - 민간사업자의 공공시설정비에 관련한 부담을 경감하기 위해 민간도시기구가 장기변제가능한 무이자자금의 대부를 실시하는 제도
 - 지방공공단체 등이 뒤에 그 정비비용을 부담하는 입체시행의 경우도 지원 대상
 - 대부대상자 : 민간도시재생사업계획의 인정을 받은 민간사업자(인정사업자라 함)
 - 대부대상사업 : 도시계획시설 또는 재개발지구계획에서 정한 2호시설로서 지방공공단체 등의 공공시설관리자에 이관된 시설(도로, 공원, 하수도, 하천, 사방시설, 급경사지 붕괴방지시설, 해안보전시설~을 정비하는 사업
 - 무이자대부한도액 : 부대대상사업비에 각 대부율²⁵⁾을 나눈 액(도시계획시설 : 1/2

[3/4], 2호 시설 : 1/3 [1/2])

·상환기간 : 20년 이내(당초 5년 거치 기간을 포함)

·상환방법 : 반년마다의 균등상환

·무이자대부금에 대한 채무보증 : 입체시행의 경우, 지방공공단체, 인정사업자, 민간도시기구의 3자에서 협의를 체결하는 등에 의해 채무보증은 필요 없음. 그 외의 경우에는 은행보증 또는 부동산담보 등의 담보제공이 필요

- 출자, 사채 등 취득

·사업자의 원활한 자금조달을 지원하기 위해 민간금융기관과 투자가와 함께 민간도시기구가 자금조달을 보완하는 제도.

·지원방법 : 특별목적회사 등 에 대한 출자, 또는 발생한 사채의 취득, 부동산특정공동사업계약에 근거한 출자, 및 신탁수익권의 취득

·지원한도액 : 「총공사비의 50%」 또는 「공공시설등 정비비」 중 적은 금액(총사업비: 인정사업의 건축물, 부지의 정비비 및 공공시설의 정비비의 합계액, 단, 사업실시를 위해 토지의 권리를 취득한 경우, 용지취득비의 가산은 가능/ 공공시설등 정비비: 공공적인 시설의 정비에 요하는 비용으로 아래의 1)-3)을 합계한 것(당해용지비의 가산가능)

1) 공공시설등(공공, 광장, 녹지등, 일반주민이 이용할 수 있는 시설)의 정비비

2) 도시편의시설(주차장, 아트리움, 사회교육시설 등으로 도시거주자의 편의의 증진에 기여하는 시설)의 정비비

3) 건축편의시설(피난시설, 소방시설, 공용통로등으로 건축물이용자의 편의의 증진에 기여하는 시설)의 정비비

·지원기간 : 사업개시부터 안정가동까지의 기간(대략 10년 정도이내, 협의에 의함)

·심사, 협의등 : 사업관계자의 사업수행능력, 사업의 채산성 등에 의해 민간도시기구가 심사를 행하고, 사업리스크 등에 대한 기타 조건설정은 사업자와 협의에 의한다.

25) 대도시지역에서 국가의 보조가 들어가지 않는 경우의 대부율은 1.5배가 된다. 즉, 대부대상 사업비에서 무이자 대부액을 제한 나머지의 부분에는 민간도시기구의 저리자금의 이용이 가능

－ 채무보증

- 사업자금중, 민간금융기간과 투자가로부터 조달이 어려운 부분을 민간도시기구가 보증하는 것으로 자금조달전체를 원활히 하고자하는 제도
- 보증의 대상 : 민간도시재생사업계획의 인정을 받은 인정사업자, 또는 인정건축물 등을 취득하는 자가 행하는 자금의 차입, 또는 발생 채권에 관련한 채무
- 보증한도액 : 「총공사비의 30%」 또는 「공공시설등 정비비」 중 적은 액을 한도로 한다.
- 보증기간 :사업개시로부터 안정가동까지의 기간(대략 10년정도 이내, 협의에 의함)
- 보증료 : 민간도시기구가 사업리스크 등의 삼사를 행한 후에 일반의 금융정세에 따라 사업별로 정한다.

⑥ 재개발회사²⁶⁾

재개발회사시행제도는 재개발의 시행을 목적으로 하는 일정의 요건을 충족하는 주식회사 또는 유한회사에 특별한 사업의 시행권능을 인정하는 것이며, 그 요건은 다음과 같다. 단 지권자가 지배권을 가진 경우에 한정하고 있다.

- 가. 주요목적이 시가지재개발사업
- 나. (주식회사의 경우)정관에 주식양도에 있어서 이사회의 승인을 요하는 목적을 포함.
- 다. 시행구역예정지내의 주택의 소유자, 차지권자가 의결권의 과반수를 보유.
- 라. 상기 다의 의결권의 과반수를 보유하는 소유자, 차지권자와 당해 재개발회사에서 가진 소유지, 차지의 지적의 합계가 시행지구예정지내의 전체 택지와 전차지의 집적의 합계의 2/3에 달할 것

－ 재개발회사의 설립절차는 일반의 주식회사와 유한회사의 경우와 차이가 없으며, 각각

26) 2002년 3월의 도시재개발법의 개정에 의해 재개발회사시행제도가 창설되었고, 재개발회사에 의한 시가지재개발사업의 시행이 인정되어졌다. 민간사업자와 지권자가 공동으로 대응하는 새로운 형태의 사업수법으로도 주목되고 있다.

상법, 유한회사법에 근거하여 행해지지만, 상기요건의 가,나를 만족하도록 정관에서 정하며, 다음 만족하는 출자자구성을 할 필요가 있음 .

·라의 요건에 관해서는 다의 지권자, 출자자만으로는 2/3에 달하지 않을 경우, 회사설립후, 회사가 택지의 소유권 또는 차지권을 취득하는 것에 의해 2/3을 달성하면 좋고, 달성 후, 인가신청이 가능.

(2) 일본 도시재생사업이 국내 재정비 사업에 주는 시사점

① 대대적인 규제완화로 민간 자본 활용, 정-관-민이 리스크 공유

총리 산하의 「도시재생본부」가 지정하는 “도시재생긴급정비지역”으로 지정되면 「민간도시개발추진기구(이하 민도기구)」는 출자, 채무보증, 무이자 융자 등 금융지원을 제공한다. “도시재생긴급정비지역”내 도시계획 특례조치로 「도시재생특별지구(이하 재생특구)」가 지정되며 재생특구에 대해서는 기존의 용도지역에 기초한 토지이용 규제가 완화되고 「민도기구」의 금융지원을 받게 된다. 「민도기구」는 1986년 건설대신의 지정을 받아 설립된 재단법인으로 민간 부동산업 관계자, 은행관계자, 그리고 국토 교통성 근무자가 임원으로 구성되어 있다. 정부는 「도시재생본부」를 통해 지정된 특정사업에 대하여 「민도기구」를 통해 금융을 지원하고 책임보증을 함으로써 개발사업의 리스크를 정-관-민이 분담하고 있다.

일본의 도시재정비 사업은 “수도 재생”으로 동경도가 주도적으로 추진하고 있는 사업이다. 지난 20년간 일본의 도시개발에서 동경도는 적극적으로 주도권을 행사해 왔으며 최근의 도시 재생사업에도 역시 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 동경도는 「도시재생정책」의 공동 발의자이며 이미 2001년 공공사업을 위한 「토지수용법」 개정을 요청하였고, 「동경의 새로운 도시만들기 비전(2001)」이라는 계획안을 발표해 독자적인 도시개발을 준비해 왔다. 또한 도시재생정책이 결정되기 전이 이미 「정비지역」이라는 이름으로 현재 「재생특구」로 지정되어 있는 아키하바라, 동경 임해부, 신바시 등 7개 지역을 지정하여 개발 사업을 구상하고 있었다. 일본도 우리나라와 같이 수도 이전을 둘러싸고 중앙정부와 동경도가 1992년 이후 논쟁을 지속해 왔으나 지속적인 경기 침체로 수도이전의 가능성이 희박해 지자 “수도 재생”으로 전환되었으며 이후 도시재생정책이 융합되면서

동경도는 “동경 재생”에 새로운 전기를 마련하게 되었다. 한국의 ‘재정비 촉진사업(「재정비 촉진을 위한 특별법」에 의한)’은 당초 서울시의 ‘뉴타운 사업’을 포괄적으로 법제화한 것으로 일본의 동경도 재생사업이 중앙정부의 도시정책과 융합된 사례와 구조적으로 매우 유사²⁷⁾하다고 볼 수 있다.

② 한국의 재정비 사업의 특징과 한계

한국의 ‘재정비 촉진사업(현재 뉴타운 사업 포함)’과 일본의 ‘도시재생사업’의 차이점은 크게 부동산 시장의 여건, 정부의 개발정책방향, 사업주체, 사업의 내용 측면에서 찾아볼 수 있다.

i) 부동산 시장의 여건 : 일본의 부동산 버블 붕괴 이후 10년 이상의 장기 침체로 지가가 매우 낮은 수준이나, 한국의 경우에는 외환위기 이후 부동산 경기의 호황 및 정부의 지역균형개발사업의 대대적인 추진으로 지가가 크게 상승하여 높은 수준이다.

ii) 정부의 개발정책 방향 : 일본이 90년대 이후 줄곧 지방 소규모 도시에 대한 공공개발을 추진하였다가 2001년 이후 도시개발로 방향을 전환한데 반해 한국은 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 각종 지방개발사업의 추진과 서울의 도시재정비 사업이 동시에 추진되고 있다.

iii) 사업주체 : 일본은 민간참여를 활성화시키기 위한 각종 지원책을 제시함으로써 표면적인 사업주체는 민간이지만 중앙정부 및 지방정부가 사업에 함께 참여하는 구조를 취하고 있다(위의 도시재생본부, 민도기구 참조) 반면 우리나라는 재정비 촉진사업의 주된 주체를 ‘공공’으로 규정함으로써(법에서 제시하는 각종 규제특례를 공공의 사업주체에만 부여되고 있음) 일본의 경우와 차이를 나타내고 있다.

iv) 사업내용 : 일본은 도시 경쟁력 강화를 위한 각종 인프라 건설과 핵심 산업을 지원하기 위한 산업정책이 수반되고 있는데 반해, 한국의 재정비 사업은 주로 주택개발에 편중되어 있다.

종합하여 보건대 일본과 달리 부동산 시장이 과열된 상황에서 토지비 부담이 높은 도시지역의 개발사업에 공공이 주도적인 역할을 하기 위해서는 막대한 재원조달에 대한 대책이 필요한 상황이다. 특히 각종 지역균형 개발사업에 투입되어야 할 정부의 재정지원이 부담이 되고 있는 상황에서 도시지역의 개발 사업마저 정부가 추진한다면 공공부분의

27) 한국의 ‘재정비 촉진법’에서도 기존 용도지역 규제의 특례 조치가 포함되어 있으며, 중앙정부가 각 지방정부의 신청을 받아 재정비 촉진지구를 지정할 수 있도록 함.

부담은 더욱 커질 수밖에 없다. 또한 민간 건축경기가 위축됨에 따른 내수 경기회복이 더디게 나타날 수 있다. 그러므로 공공의 재정 부담을 완화하면서 민간경기를 활성화시키기 위해서는 민-관의 적절한 역할분담이 필요한 상황이다.

또한 도시 재정비사업이 단순히 ‘주택공급의 수단’을 벗어나 도시의 인프라 부족문제를 해결하고 도시경쟁력을 강화시킬 수 있는 ‘산업정책의 수단’으로도 활용되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강현수 외(2006), “국토균형발전을 위한 도시개발” 「도시정보」 no.288 대한국토도시계획학회
- 건설교통부(2006), 혁신도시 기본구상을 위한 방향설정 연구
- 건설교통부·공공기관지방이전추진단(2006), 혁신도시 기본구상 워크샵 자료집
- 김기호·김대성(2002), “대규모 도시개발사업의 전략과 기법에 관한 연구-뉴욕 배터리파크 시티와 런던 도크랜드 개발사례를 중심으로-”, 대한건축학회논문집 제18권 10호(통권 168호)
- 김용웅·차미숙(2000), 유럽의 지역개발 성공사례와 동향, 국토연구원
- 김현아(2006), 지역단위 개발 프로젝트의 추진현황과 과제, 「지역균형발전을 위한 지역개발사업 활성화 세미나」 자료집, 대한건설단체연합회·한국건설산업연구원
- 대한주택공사(2004), 「복합단지개발 프로젝트 파이낸싱 사업」, 대한국토도시계획학회
- 都市構造改革研究會, 「都市再生と新たな街づくり事業手法マニュアル」, エクスナレッツ, 2003
- 박세훈(2004), “일본의 도시재생정책-발전국가의 구조변화와 도시개발정책”, 「국토계획」, 대한국토·도시계획학회지 제39권 제2호
- 박은관·안용진(2005), 도시개발제도 개선방안 연구-도시개발법에 의한 도시개발사업을 중심으로, 국토연구원
- 부산항만공사(2006), 북항 재개발 국제세미나 자료집
- 서울특별시(2006), 뉴타운 사업의 성과와 미래
- 임양빈(2005), “미국 도시개발정책의 주요 특성에 관한 연구-도시재생을 중심으로”, 대한건축학회논문집 제21권 12호(통권 206호)
- 임양빈·오덕성(2003), “해외 도심재생의 계획특성 분석”, 대한건축학회논문집 제19권 11호(통권 181호)
- 한국토지공사(2004), 재정비사업에 공사의 참여방안 연구 - 서울시 재정비사업에 공사의 참여전략을 중심으로 -
- 한국토지공사(2005), 공공-민간 합동형 프로젝트 파이낸싱
- http://www.batteryparkcity.org/page/index_battery.html
- Patsy Healey ed.(1992), Rebuilding the city - Property-led urban regeneration, E & FN Spon

Abstract

A Plan to Expand the Role of Private Sectors in Large-scale Development Projects

The present study purposed to reestablish the role of private sectors in large-scale development projects and derive a desirable plan for their participation. In this study, 'private sectors' mean 'constructors,' the role of which has shrunk compared to the past, and the scope of large-scale development projects was limited to the construction and improvement of innovative cities that are expected to be promoted continuously in the future.

In the past, the role of private sectors in large-scale development projects was quite limited in Korea. However, with the prosperity of the real estate market, private sectors' participation has been activated but, at the same time, many problems have emerged. It was because the execution of development projects by private sectors, which seek development profits, has resulted in the excessive rise of land price and disorderly development. To solve these problems, recent laws and regulations related to development uniformly diminish the role of private sectors and expand the role of public sectors. In overseas cases, however, large-scale development projects are commonly executed jointly by public and private sectors rather than by either public or private sectors alone. Accordingly, it is necessary to formulate a public-private cooperation model suitable for the current situation in Korea.

First, in order to expand the role of private sectors in large-scale development projects, leading investment should be made by the public sectors for securing publicness, and incentives should be provided for inducing private sectors' participation. In addition, various participation methods should be introduced including public offering, BTO, BOT and BTL. In future large-scale development projects, constructors' participation methods should be diversified from simple 'construction' to various forms including direct investment, joint execution, development and planning.

○ 저자 소개

· 김현아(hakim@cerik.re.kr)

경원대학교 대학원 도시계획학 박사(도시개발 전공)
건교부 중앙건설기술심의위원회 심의위원
서울시 건설기술심의위원회 심의위원
건교부 주택정책과, 재경부 정책총괄과 자체업무평가위원
건교부 기업도시 실무지원위원회 위원
재경부 부동산 가격안정심의위원회 심의위원
현재 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

「준농림지역 폐지가 주택건설업체에 미치는 영향」(2001)
「강남지역 주택시장 분석」(2002)
「정책변화가 재개발 재건축 시장에 미치는 영향」(2003)
「주택공급체계의 국내외 비교분석」(2004) 외 다수
「부동산 대책이 건설산업에 미치는 영향」(2005) 외 다수