건설이슈포커스

민간참여 도시재생사업 활성화 방안

- 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어

2020.2

이태희

■ 연구의 배경 및 목적 ····· 4

■ 28개 지역 민간참여 도시재생사업 현황 분석 ····· 7

■ 민간참여 도시재생사업 사례 심층 분석 ····· 21

■ 민간참여사업 활성화를 위한 정책 과제 ····· 38

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

- 도시재생 정책은 쇠퇴하는 지역에 공적 재원을 집중적이고 전략적으로 투입하여 민간의 활력을 회복하고, 민간투자를 견인하는 '마중물' 역할을 수행하도록 설계되어 있음. 하지만, 지금까지의 도시재생사업은 민간투자를 견인하지 못하고 재정사업인 '마중물사업'을 중심으로만 사업이 추진되고 있다는 비판을 받아 왔음.

- 본 연구에서는 대도시에서 추진 중인 28개 경제기반형, 중심시가지형 사업에서의 민간참여 도시재생사업 현황을 실증적으로 파악해보고, 이 중 3개 사례의 민간투자 진행 과정을 심층적으로 고찰해보았음. 이를 통해 공적 재원의 '민간투자 견인 효과'를 분석했음.
  - 민간투자 수요가 상대적으로 높을 것으로 예상되는 인구 50만 이상 대도시나 서울 인근 도시에서 추진 중인 28개 경제기반형, 중심시가지형 사업에서의 민간참여 도시재생사업 현황을 파악해 봄.

- 분석 결과, 일각에서 제기되는 비판대로 공적 재원의 민간투자 견인 효과는 매우 미미한 수준인 것으로 나타났음. 전체 지역 중 절반에서 공공 재원'만' 가지고 사업이 추진되고 있음을 확인할 수 있었음. 또한, 상당수 지역에서 공식적으로 집계되어 있는 민간참여사업의 경우, 도시재생사업을 통해 민간투자를 신규로 견인했다고 보기 힘들었음.

- 민간참여사업을 적극적으로 추진해 왔던 세 사례에 대한 심층 고찰 결과, 공통으로 발견할 수 있었던 성공 요인으로는 ① (규모, 사업성, 용도 등을 고려시) 개발사업에 적절한 국공유지 존재, ② 민간투자 유치에 대한 지자체의 일관된 의지와 이를 위한 적극적 지원, ③ 국토교통부, LH, HUG 등 관련 공공기관의 적극적 지원 등을 꼽을 수 있었음.

- 실증 분석을 토대로, 본 연구에서는 7가지 민간참여 도시재생사업 활성화 방안을 제시함.
  1. **개발사업을 위한 공공 토지 확보** : 개발에 적절한 공공 토지를 확보하는 것은 민간참여사업을 추진하는데 핵심적 요소로 작용하고 있음. 따라서, 공공이 토지를 확보할 수 있는 3가지 방안을 제시하였음.
  2. **민간 토지를 활용한 민간참여 도시재생사업 추진** : 구시가지 내 건축가용 토지 대부분은 민간소유이기에, 사유지를 활용한 도시재생사업 추진은 매우 중요함. 본 연구에서는 정비사업과 사전협상제도를 활용한 사업 추진을 통해 공공과 민간이 win-win 하는 방안을 제시하였음.
  3. **사업성 개선을 통한 민간투자 유치 확대** : 다양한 공적 지원에도 불구하고 여전히 사업성이 낮아 민간투자 유치에 어려움을 겪고 있음. 사업성을 개선하여 민간투자를 유인할 수 있는 7가지 방안을 제시함.
  4. **민간참여사업과 연계된 마중물예산 사용 기간 유연화** : 카운터파트너가 존재하는 민간참여사업의 특성상 사업이 지연되는 경우가 자주 발생함. 따라서, 예산 이월 등을 쉽게 할 수 있도록 할 필요 있음.
  5. **당위론적 사고를 넘어, 실용적 접근의 중요성** : '공공성'을 지나치게 추구하는 것은 결과적으로 '공익'을 저해하는 결과를 가져올 수 있음. 유연하고 실용적 접근을 통해 정책 목적을 달성할 수 있어야 함.
  6. **시민들의 의견이 균형 있게 반영될 수 있는 거버넌스 구성** : 적극적인 참여자와 직접적 이해당사자 외에도, '침묵하는 다수'와 간접적 이해당사자의 의견도 적절히 반영될 수 있도록 할 필요가 있음.
  7. **민간투자자가 신뢰할 수 있는 파트너로서의 공공부문 역할 수행** : 소극적인 관리나 감독 수준을 넘는 적극적인 역할 수행이 요구되는 도시재생에서, 민간부문이 신뢰할 수 있는 '파트너'의 역할 수행.

Ⅰ 연구의 배경 및 목적

도시재생사업은 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 도시재생법) 제정과 함께 본격적으로 시작되어 현재 311개 지역[1]에서 사업이 추진 중이거나 완료되었음. 특히 문재인 정부 등장 후 국정과제로 선정된 이후 대폭 확대 추진되고 있음.

- 2014년 1차 사업 공모에서 13개 지역을 선정한 것을 시작으로, 2016년 추가로 33개 지역을 선정함.
- 문재인 정부에서 국정과제로 선정되어 '도시재생 뉴딜사업'이라는 이름으로 대폭 확대 추진 중임. 2017년 68개 지역, 2018년 99개 지역, 2019년 98개 지역 등 선정지역이 늘어났음. 또한, LH, 주택도시보증공사(이하 HUG), 지방 도시공사 등 관련 공공기관들도 적극적으로 참여하고 있음.

도시[2]재생의 목적은 쇠퇴·낙후 지역의 자생력을 강화하여 경제 · 사회 · 물리 · 환경적으로 활성화시키는 것이며, 이를 통해 궁극적으로 지속 가능한 도시를 만들기 위함임.

- 도시재생법에서는 도시재생이란 "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 활성화"[3]시키는 것이라고 정의하고 있음.
- 도시계획의 목적은 지속가능한 도시를 만들기 위함임.[4] 도시계획의 한 부분이라고 할 수 있는 도시재생 역시 궁극적인 목적은 지속가능한 도시를 만들기 위함이라고 할 수 있음.

정부는 "사업초기 민간의 활력을 유도"하고, "민간투자를 견인"하는 "마중물" 역할을 수행하기 위하여 특정 쇠퇴지역에 예산, 기금 등의 공적 재원을 집중적으로 지원하고 있음.[5] 하지만, 쇠퇴하는 도시의 활력을 회복하고 자생력 있는 도시로 만들기 위해서는 공공부문의 투자만으로는 불가능하며, 민간부문이 함께 참여하고 노력해야 함.

- 도시 전체 또는 도시 내 특정 지역이 쇠퇴하는 원인은 광역적·거시적 차원의 요인(예 : 주력산업의 경쟁력 상실, 국내외 정치적 요인, 광역 교통환경의 변화 등)과 국지적·미시적 차원의 요인(물리적 환경 노후화, 범죄율 증가, 교육환경 악화 등)이 복합적으로 작용해서 발생함.[6]
- 도시재생의 성공과 실패 사례를 통해 봤을 때, 이러한 복합적 요인에 의해 발생하는 문제를 효과적이고 지속가능한 방법으로 해결하기 위해서는 공공부문의 투자와 노력'만'으로 가능하지 않으며, 다양한 주체들(기업, 대학, 주민·상인조직 등 지역 내 주요기관, 결사체 등)의 참여와 협력이 필수적임.[7]

1) 국토교통부 선정 기준. 2019년 12월 선정한 도시재생 혁신지구, 인정사업, 총괄사업관리자 뉴딜사업 시범지구 18개소 제외.
2) 본 연구에서 '도시'가 의미하는 것은 행정구역상의 도시 전체일 수도 있고, 도시 내 특정 지역일 수도 있음.
3) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 2조 1항 1호.
4) Rydin (2011) 「The purpose of planning」, Policy Press.
5) 국토교통부 (2018) 「국가도시재생기본방침 (일부개정본)」 p.8, p.15.
6) Hall, P. (1997). 「Regeneration policies for peripheral housing estates」 Urban studies, 34(5-6), 873-890.

그중에서도 특히 상업과 업무기능이 집적된 중심시가지를 활성화시키기 위해서는 민간부문[8]의 참여와 투자가 필수적으로 요구됨.[9]

- 중심시가지 재생의 내용을 공간 및 서비스 공급자적 측면과 유효수요 확대 측면으로 나눠 살펴보면, 먼저 공급자 측면에서는 도시경관 및 공공공간(공원, 가로환경 등) 개선, 매력적인 상업·업무환경 조성(물리적 환경, 쇼핑몰의 경우 테넌트 배치 등), 상인회 주도의 상권 활성화 활동 등이 있고,
- 유효수요 확대 측면으로는 도심으로의 교통 접근성 및 편의성 개선, 도심 고밀·복합개발을 통한 도심 내 주택 확대 등을 꼽을 수 있음.[10]
- 이를 달성하기 위해서는 공공부문이 주도하는 공공재원 중심의 재생사업이 효과적이지도, 바람직하지도 않음. 먼저, 물리적 환경개선이나 기반시설 확충에는 상당한 규모의 재원이 필요한데, 한정된 정부 예산 속에서 재정으로만 부담하기에 충분하지 않을뿐더러 적기에 공급하기도 어려움.
- 또한, 중심시가지의 핵심기능이자 시장경제 원리로 작동하는 상업과 업무기능이 효율적이고 창의적이고 자생적으로 운영되기 위해서는 민간 주체들의 적극적인 참여와 투자가 요구되고 있음.

하지만 지금까지의 도시재생사업에서는 공적 재원 투입이 민간투자 견인이나 민간 활력 회복으로 이어지지 않고 있으며, 예산지원 종료 후 재생 동력을 급격하게 상실하고 있다는 비판을 받고 있음.[11] 이로 인해 도시재생 정책 및 사업의 효과성과, 공공 재원 투입의 정당성에 대한 의문이 점차 커지고 있음.

이러한 비판과 의문에도 불구하고, 도시재생사업에서 민간투자 현황을 실증적으로 파악해보고, 현 도시재생사업에서 민간투자가 활발하게 일어나고 있지 않은 원인과 개선방안을 탐색해본 연구는 부재한 상황임.

따라서 본 연구에서는 도시재생사업에서 투입되는 공적 재원이 민간투자 확대를 위한 '마중물 역할'을 충분히 수행하고 있는지를 실증적으로 고찰해보고, 향후 민간투자 확대를 위한 개선 방안을 제시해 보았음.

---

7) Tallon, A. (2013). 「Urban Regeneration in the UK」 Routledge; Roberts, P., Sykes, H., & Granger, R. (Eds.). (2016). 「Urban regeneration」 (2nd ed.). Sage.

8) 본 연구에서 지칭하는 '민간부문'은 일반적으로 '제3섹터'로 통칭되는 비영리부문이나 사회적경제 부문보다는, '제2섹터'에 해당하는 영리부문을 중심으로 논의함.

9) DETR (2000) Our Towns and Cities: The Future, White Paper presented to Parliament., ODPM (2004) Urban Regeneration Companies: Guidance and Qualification Criteria.

10) 이 밖에도 중심시가지 재생에서는 해당 공간적 범위에 대한 개선사업을 넘어, 도시 전체의 경쟁력 강화를 통한 수요 확대가 동반되어야 함. 즉, 기업투자 증가로 인한 오피스 공간에 대한 수요 확대, 유입인구 및 방문객 증가, 가처분소득 증가를 통한 소비 확대가 동반되어야 함.

11) 이태희 (2018) 「도시재생 사업의 지속가능 전략에 대한 연구」, 수원시정연구원.

본 연구에서는 경제적, 물리적 측면의 도시재생이 특히 강조되는, 그래서 민간부문의 참여와 투자가 더욱 중요한 경제기반형과 중심시가지 재생사업을 중심으로 연구함. 아울러 국토교통부가 선정·지원하고 있는 도시재생사업을 중심으로 연구함.

- 사업 선정 및 보조금 지급 주체에 따라 국토부, 서울시, 경기도 등으로 구분할 수 있으며, 정책 추진 방식에 있어 조금씩 차이가 있음. 국토부가 선정하는 도시재생 뉴딜사업은 〈표 1〉에서와 같이 총 5가지 유형으로 구성되어 있음.
- 국토부에 따르면, 경제기반형은 "국가·도시 차원의 경제적 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 복합 앵커시설 구축 등 신경제거점을 형성하고 일자리를 창출"[12]하는 사업 유형을 의미하며, 일반적으로 역세권, 노후 산단 및 항만, 대규모 유휴부지가 있는 지역에서 대규모 개발사업과 연계해 추진되고 있음.
- 중심시가지형은 "원도심의 공공서비스 저하와 상권의 쇠퇴가 심각한 지역을 대상으로 공공기능 회복과 역사·문화·관광과의 연계를 통한 상권의 활력 증진 등 지원"[13]하는 사업 유형을 의미함.
- 중심시가지를 대상으로 하는 사업 유형은 뉴딜사업 이전에는 '근린일반'(2014년 선정), '근린중심'(2016년 선정) 등으로 불렸음. 또한, 2014년 천안시나 2016년 수원시 경우처럼 실질적으로는 중심시가지를 대상으로 하나 선정 가능성을 높이기 위해 소규모 근린형으로 신청한 예도 상당수 존재함.
- 따라서, 본 연구에서는 기본적으로 경제기반형과 중심시가지형(뉴딜사업 이전의 경우 이에 상응하는 유형) 사업을 중심으로 고찰하나, 실질적으로 중심시가지를 대상으로 했던 2014년 천안시(천안역 동측), 2016년 수원시(행궁동 일원) 도시재생사업도 연구 대상에 포함함.

〈표 1〉 도시재생 뉴딜사업의 5가지 유형 및 내용

뉴딜사업 유형	우리동네살리기[14]	주거지지원형	일반근린형	중심시가지형	경제기반형
근거 법률	국가균형발전특별법	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법			
법률에서 규정된 사업유형	-	근린재생형			경제기반형
대상지역	소규모 저층 주거밀집지	저층 주거밀집지	준주거, 골목상권	상업, 역사, 문화예술 등	역세권, 산단, 항만 등
권장면적	5만㎡ 내외	5만~10만㎡	10만~15만㎡	20만㎡ 내외	20만~50만㎡ 내외
국비(마중물사업) 보조액 /기간	50억원/3년	100억원/4년		150억원/5년	250억원/6년
총 마중물예산 규모	86억~125억원	167억~250억원		250억~375억원	417억~625억원

출처 : 「도시재생 뉴딜 로드맵」(국토교통부, 2017)을 기반으로 발췌 및 가공.

12) 국토교통부(2019, p.14) 「'19년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」.
13) 전게서.
14) '우리동네살리기'는 「국가균형발전특별법」에 근거하여 추진되는 사업으로, 엄밀하게는 「도시재생법」에 근거하여 '도시재생활성화지역'에서 '도시재생활성화계획'에 따라 시행하는 '도시재생사업'은 아님. 하지만 도시재생 뉴딜 로드맵에 따른 '도시재생 뉴딜사업' 5개 유형 중 하나로, 도시재생사업 대상지에 포함함.

Ⅱ 28개 지역 민간참여 도시재생사업 현황 분석

1. 도시재생사업 추진 방식 및 재원 출처에 따른 사업 분류

도시재생은 전략계획수립권자[15]가 '도시재생 전략계획'을 통해 재생사업이 필요한 쇠퇴지역을 '도시재생 활성화지역'으로 지정하고, '도시재생 활성화계획'을 수립하여 공적 재원을 집중적으로 지원해서 '도시재생사업'을 추진하는 방식으로 진행되고 있음.

- 도시재생 전략계획(이하 전략계획) : 도시재생과 관련된 각종 계획, 사업, 유·무형의 지역 자산 등을 조사·발굴을 통해 도시 전체의 재생 전략을 수립하고, 도시재생 활성화지역을 선정하는 계획.
- 도시재생 활성화지역(이하 활성화지역) : 국가와 지자체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 추진할 필요가 있는 전략적 요충지로, 전략계획에서 선정됨.
- 도시재생 활성화계획(이하 활성화계획) : 활성화지역에 대하여 국가, 지자체, 공공기관, 지역 주민 등이 도시재생을 위해 추진하는 다양한 사업을 연계하여 종합적으로 수립하는 실행 계획
- 도시재생사업 : 활성화계획에 따라[16] 시행하는 사업 중 「도시재생법」 2조 1항 7호에 해당하는 18개 유형의 사업(시행령에서 규정하는 사업 포함)

도시재생사업은 재원 출처에 따라 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업, 공공기관투자사업, 민간참여사업으로 분류될 수 있음. 이 중에서도 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업은 예산사업으로 분류할 수 있음.

- 재원 출처에 따른 구분 방식은 2014년부터 지금까지 큰 틀에서 유지되고 있음. '공공기관투자사업' 유형은 LH 등 공공기관(정부, 지자체 제외)의 참여가 본격화된 2017년 이후 별도로 분류하고 있음.
- 마중물사업 예산(마중물예산)은 〈표 1〉의 국비보조금에 지자체 대응투자예산(총액의 40~60%)[17]을 더해 마련됨. 이에 따라 유형과 지역별로 적게는 83.3억원에서부터 많게는 625억원의 예산이 편성됨.
- '민간참여사업'은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민간투자법」)에서 정의되는 민간투자사업을 넘는 광의의 개념으로, 민간 영리부문이나 제3섹터 주체의 자본이 투자되는 사업 중 도시재생사업에 해당하는 사업을 통칭함.
- 국토부에서는 민간이 참여하는 도시재생사업을 '민간투자사업'이라고 지칭하지만, 본 연구에서는 「민간투자법」에 따른 민간투자사업과의 혼돈을 방지하기 위해 '민간참여 도시재생사업' 또는 '민간참여사업'이라는 용어를 사용함.

15) 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장 또는 군수 (광역시 관할구역에 있는 군의 군수는 제외).
16) '도시재생사업'은 이렇게 활성화계획에 따라 시행되는 방식이 일반적이나, 2019년 8월 법 개정에 따라 이 밖에도 혁신지구재생사업, 도시재생 인정사업이 도시재생사업으로 포함되었음. 본 연구에서는 일반적인 형태의 도시재생사업을 중심으로 서술함.
17) 국고보조율 : 특별시 40%, 광역시 및 특별자치시 50%, 기타 60%.

〈표 2〉 재원 출처에 따른 도시재생사업 구분

사업 구분		특성
예산사업	마중물사업	사업 간 연계를 유도하고 민간의 투자를 유치하기 위하여 전략적으로 추진하는 사업
	부처협업사업	활성화지역 내에서 중앙부처의 지원 예산으로 추진하는 사업
	지자체사업	쇠퇴지역의 활성화를 목적으로 지자체 자체 예산으로 추진 중이거나 추진 예정인 사업
공공기관투자사업		활성화지역 내에서 공기업 등 공공기관 재원이 투입되는 공공임대주택 건설 등 공익사업
민간참여사업		민간기업 자본이 투입(출자, 투자, 매입 확약, 마스터리스 등을 포함하는 광의의 개념)되는 사업뿐 아니라 사회적 기업이 추진하거나 주민 등의 출자 등으로 추진되는 사업 포함

출처 : 국토교통부(2019, p.73) 「2019년 하반기 도시재생 뉴딜사업 신청 가이드라인」을 기반으로 재작성.

2. 분석 대상 및 방법

본 연구에서는 민간참여 도시재생사업 중에서도 민관이 공동으로 시행하거나, 공공시행 사업에 민간투자가 연계되는 형식으로 사업을 추진함으로써 공공성과 수익성의 균형을 찾아 나가는 형태의 사업을 중점적으로 연구함.

- 「도시재생법」에 따르면 민간시행자가 주도하고, 공공부문(주로 지자체)은 계획수립이나 인허가 과정에 소극적으로 관여하는 정비사업, 재정비촉진사업, 시장정비사업 등도 민간참여사업으로 분류되고 있음.
- 이러한 민간주도 (재)개발 사업들도 지역 활성화나 주거환경개선 등에 상당한 기여를 할 수 있음. 하지만 본 연구에서는 현 정부에서 강조하는 형태의 도시재생사업으로서, 민관 공동시행 또는 공공시행 사업에 민간투자가 연계되는 형식으로 추진되는 사업을 중점적으로 연구함.

2018년 이후 사업지가 선정된 곳은 아직 활성화계획 수립이 완료되지 못했거나 고시 절차가 완료되지 않은 곳이 다수임. 따라서, 본 연구에서는 2014, 2016, 2017년에 선정된 경제기반형과 중심시가지 재생사업 대상지를 중심으로 현황을 파악함.[18)]

- 2014년 선정 도시재생사업 기간 : 2014~17(4년, 모든 유형 동일)
- 2016년 선정 도시재생사업 기간 : 경제기반형 2016~21(6년), 근린재생 중심지형 2016~20(5년)
- 2017년 선정 도시재생사업 기간 : 경제기반형 2018~23(6년), 중심시가지형 2018~22(5년)

민간참여사업의 경우 지역별로 투자 환경이 상이하기에 활성화 방안도 달라야 함. 본 연구에서는 민간투자 수요가 높거나 어느 정도 존재할 것으로 예상되는 서울시를 포함한 주요 대도시에서 적용 가능한 방안을 중점적으로 탐색해봄. 이를 위해 대도시 내에서 추진 중인 총 28개 사업지의 추진 현황을 중점적으로 고찰해보았음.

18) 2015년은 도시재생사업 선정을 하지 않았음.

- 서울시와 6개 광역시, 인구 50만 이상 대도시, 수도권 서울과 인접한 일부 시(구리, 의정부, 과천, 의왕, 하남, 김포, 시흥 등) 등 전국 대도시에서 추진 중인 28개 도시재생사업을 중점적으로 연구함.
- 여기에 해당하는 대상지로서, 2014년은 부산 동구, 충북 청주시(이상 경제기반형), 서울 종로구, 광주 동구, 경남 창원, 충남 천안(이상 중심시가지 도시재생사업) 등 6개 사례를 검토함.
- 2016년은 서울 노원·도봉구, 대구 서·북구, 인천 중·동구, 대전 중·동구, 경기 부천(이상 경제기반형), 부산 영도구, 울산 중구, 전북 전주, 경남 김해, 제주 제주, 경기 수원(이상 중심시가지 도시재생사업) 등 11개 사례를 검토함.
- 2017년은 부산 북구, 인천 부평구, 대전 대덕구, 경기 수원, 경기 남양주, 경기 시흥, 강원 강릉, 충북 청주, 충남 천안, 경북 포항, 경남 김해(이상 중심시가지 도시재생사업) 등 11개 사례를 검토함.

사업 내용과 예산은 기본적으로 활성화계획을 바탕으로 파악하였으며, 추가적인 사업 계획 변경이 확인된 지역은 반영하여 작성함. 이 밖에 특이 사항은 아래와 같음.

- 활성화계획 최신 본은 정보공개 청구를 통해 입수함. 도시재생사업은 추진 중에 변경되는 경우가 종종 있어 변경사항이 확인될 시 반영함. 하지만 마중물사업을 제외한 사업은 주관부서가 각기 다른 경우가 많고, 변경된 내용이 취합되어있지 않아 변경을 확인하는 것이 어려움. 따라서 기본적으로 활성화계획 최신 버전을 참고해서 작성하되, 변경사항을 확인한 경우 별도로 확인해 반영하였음.
- 특히 민간참여사업은 사업 추진 과정에서 변경이 잦으므로, 2019년 10~11월에 담당자에게 전화로 추가적인 확인 절차를 거쳐 변경된 사항을 반영함.[19)]
- 사업비 통계 작성에 있어 지역별, 시기별로 세부적인 차이를 반영함. 예를 들면, 일부 지역에서는 마중물사업이나 부처협업사업으로 추진 중인 민관협력사업은 민간부문의 투자액도 해당 유형의 사업 예산으로 함께 집계하고 있음. 본 연구에서는 민간부문의 투자액은 사업 유형을 가리지 않고 전액 민간참여사업 예산으로 일괄적으로 집계함.
- 천안이나 청주처럼 LH와 HUG가 공공 리츠(REITs)를 결성하여 출자 또는 융자 형식으로 참여하고 있는 경우, 해당 재원을 전액 민간참여사업으로 분류하며, 세부적인 내용은 별도로 살펴봄.
- 민간부문 참여가 없는 순수 공공기관투자사업의 경우, 공공기관의 투자액에 더해 주택도시기금 융자액도 포함하여 집계함.

본 연구에서는 도시재생 정책설계 원리에 근거해, 마중물로 투입된 공적 재원이 민간투자를 견인한 정도, 즉 '민간투자 견인 효과' 분석을 시도하였음. 하지만, 이 효과는 공간적, 시간적 범위 설정에 따라 다르게 분석될 수 있음. 또한, 국내 도시재생사업의 사업비 구분과 집계 방식은 이를 정확하게 파악하기 어렵게 되어있는 한계가 있음.

19) 이러한 과정에도 불구하고 민간부문 투자금액은 정확하게 파악하기 힘든 경우가 많음. 따라서 본 연구에서 파악한 내용은 정확하게 집행된 금액이라기보다는, 정부나 지자체에서 파악하고 있는 최신 현황이라고 볼 수 있음.

- 민간투자 견인 효과 또는 민간투자 견인에 대한 지렛대 효과(levering effect)는 공간적, 시간적 범위와 '민간투자'로 인정되는 사업 범위에 따라 다르게 파악될 수 있음.
- 또한, 이를 정확하게 파악하기 위해서는 '일상적 공공서비스'와 관련된 재원을 제외하고, 도시재생을 위한 목적으로 '추가적'(additionality)으로 투입한 예산 대비 민간투자 유치 규모로 파악해 봐야 함.[20] 하지만 국내 도시재생사업의 사업비 구분과 집계는 이를 정확하기 파악하기 어렵게 되어 있음.
- 예를 들면 부처협업사업과 지자체사업의 경우 지역 관광상품 개발 등과 같이 도시재생을 위한 목적으로 추가적인 예산이 투입되는 사업도 일부 있으나, 일부 지역에서는 상·하수도 보수 같은 '일상적 공공서비스' 제공을 위해 과거부터 집행해 오던 사업도 도시재생사업에 포함 시켜 집계한 경우도 있음.
- 이 밖에 민간참여사업비에도 공적 재원(LH, 주택도시기금 출자금 등)이 함께 포함된 채 집계되어 순수한 민간투자 금액을 파악하기 어려운 사업도 있음. 또한, 일부 지역에서는 도시재생 대상지로 지정되기 전부터 해당 지역에서 추진되고 있던 민간개발사업도 활성화계획 수립과정에서 도시재생사업으로 '편입'한 경우도 있어 민간투자를 '견인'했는지 여부를 파악하기가 어려움.

본 연구에서는 좁은 범위, 즉 '활성화지역 내에서 도시재생사업 기간에 추진된 민간참여사업'에 대해서, 전반적인 추진 현황을 파악해보고 민간투자를 견인하는 과정을 심도 있게 고찰해봄으로써 공적 재원의 민간투자 견인 효과를 분석해보았음.

- 2장에서는 28개 사업지에서의 민간참여사업 현황과 사업비 총액, 마중물예산 투입 대비 민간참여사업비 비율 파악을 통해 공적 재원 투입이 견인한 민간투자 사업의 수와 규모를 개략적으로 파악해봄.
- 이를 바탕으로, 3장에서 공적 재원이 민간투자를 견인하는 과정을 구체적인 사례 연구를 통해 자세히 분석해보고, 이를 바탕으로 4장에서 민간참여 활성화 방안을 고찰함.

3. 경제기반형, 중심시가지 재생사업 내 민간참여사업 현황 및 '민간투자 견인 효과' 분석

(1) 2014년 6개 지역 도시재생사업 내 민간참여사업 현황 및 민간투자 견인 효과 분석

2014년 6개 도시재생사업 대상지에서는 경제기반형 사업지인 부산과 청주, 그리고 근린재생 소규모형 사업지인 천안시에서 민간부문의 참여가 두드러지고 있었음. 세 대상지의 경우, 대규모 미·저이용 국공유지가 있었다는 공통점이 있었음.

- 부산과 청주 경제기반형 사업에서는 각각 5,082억원, 1,718억원에 달하는 큰 규모의 민간참여사업이 추진되고 있음. 천안시의 경우 예외적으로 경제기반형이 아닌 근린재생 소규모 유형으로 추진됨에도 불구하고 큰 규모의 민간참여사업이 추진되고 있음.

20) DCLG(2010), 「The New Deal for Communities Programme: Achieving a neighbourhood focus for regeneration The New Deal for Communities National Evaluation: Final report - Volume 1」.

〈표 3〉 2014년 선정된 도시재생사업의 재원 출처별 분류 및 민간부문 참여 현황(단위 : 억원)

구분	부산 동구	충북 청주	서울 종로구	광주 동구	경남 창원	충남 천안
사업 유형	경제기반	경제기반	근린재생 일반규모	근린재생 일반규모	근린재생 일반규모	근린재생 소규모
마중물사업비	500	500	200	200	200	126
부처협력사업비	374	848	243	262	1,439	120
지자체사업비	652	362	553	26	126	58
공공기관투자사업비	502	-	-	-	-	-
민간참여사업비(개수)	5,082 (2)	1,718 (2)	1 (1)	0	0	2,501 (1)
총사업비	7,110	3,428	996	488	1,765	2,805
마중물사업비 대비 민간참여사업비	1,016%	344%	1%	0%	0%	1,985%

부산시에서는 5,082억원 규모의 2개 민간참여사업이 계획되어 완료되었거나 추진 중에 있으나, 도시재생사업이 해당 사업의 추진 여부에 미친 영향력은 상당히 제한적이었던 것으로 판단됨. 즉, 공적 재원의 민간투자 견인 효과는 제한적이었음.

- 민간참여사업은 호텔 건립사업(사업비 400억원)과 북항 환승센터 건립사업(사업비 4,682억원)의 2개 사업이었음. 호텔 건립사업은 부산역 주변이 재생사업지로 선정되기 전부터 민간사업자가 주도하는 개발사업이 추진되고 있었고[21] 도시재생사업과 밀접한 관련 없이 추진되었던 민간 개발사업이었음.
- 북항 환승센터 건립사업(사업비 4,682억원)은 도시재생사업과 북항 재개발사업의 일환으로 추진 중에 있음. 토지 소유주인 부산항만공사 주도로 추진 중이며 수익형 민자사업으로 진행될 예정임.
- 활성화계획에 따르면 환승센터 건립사업은 도시재생사업과 연계해서 추진한다고 명시되어 있으나, 실제로 마중물예산은 부산역 서측, 특히 서쪽 광장의 '유라시아플렛폼' 조성사업에 집중적으로 투입되었음. 따라서 마중물사업이 북항 재개발사업을 촉진하는 데 일정 부분 기여했을 수 있으나, 직접적인 영향은 제한적이었던 것으로 판단됨.

청주시 사례는 공공 리츠를 활용하여 민간사업자를 성공적으로 모집하였으며, 현재 1단계 사업이 완료된 상황에 있음. 청주시 사례는 다음 절에서 자세히 살펴봄.

- 청주시에서는 건축적, 역사적 가치를 간직했으나 오랫동안 방치되었던 연초제조창을, 도시재생사업을 계기로 공공 리츠를 활용하여 리모델링을 성공적으로 완료하였음.

중심시가지 재생사업에서는 천안시를 제외하고는 민간부문의 참여가 매우 미미하였으며, 재정사업 중심으로 사업을 진행하였음. 성공적인 민간참여사업이라고 평가받고 있는 천안시 사례는 다음 절에서 자세히 살펴봄.

21) 부산시가 도시재생사업지로 선정되기 전인 2014년 4월 2일 착공허가를 득함.

- 서울 종로의 경우, 저소득층 집수리 지원사업에서 자부담 형태(50%)로 5,000만원 가량의 민간자본이 대응 투자되었음. 광주 동구와 경남 창원시에서는 민간참여사업이 전무했음.

(2) 2016년 11개 지역 도시재생사업 내 민간참여사업 현황 및 민간투자 견인 효과 분석

2016년에도 경제기반형 사업에서 민간참여사업이 활발하게 진행되고 있음.

대규모 국·공유지가 모여 있고, 사업성이 가장 좋은 서울에서 추진 중인 노원·도봉(창동상계) 도시재생사업에서는 3개의 민간참여사업이 추진되고 있음.

- 서울아레나 건립사업은 수익형 민자사업 방식으로 민간사업자 모집에 성공하였고, 농협이 소유한 부지에서 추진되는 복합유통센터 개발사업(사업비 3,000억원)과, KTX 연장 시 추진 예정인 복합환승센터 개발사업(사업비 4,000억원)은 모두 현재 기본구상단계에 있음.
- 4호선 차량기지 이전과 연계한 도시재생사업 추진은 민간투자 활성화의 확실한 기폭제가 되고 있음.

〈표 4〉 2016년 선정된 도시재생사업의 재원 출처별 분류 및 민간부문 참여 현황(단위 : 억원)

구분	서울 노원·도봉	대구 서·북구	인천 중·동구	대전 중·동구	경기 부천	부산 영도구	울산 중구	전북 전주	경남 김해	제주 제주	경기 수원
사업 유형	경제 기반	경제 기반	경제 기반	경제 기반	경제 기반	근린 중심	근린 중심	근린 중심	근린 중심	근린 중심	근린 일반
마중물 사업비	440	440	360	360	400	182	182	182	182	182	100
부처협력 사업비	- (GTX C)	10,018	388	6,309	5,749	101	188	495	156	332	1,605
지자체 사업비	2,407	487	1,349	650	753	300	123	643	0	468	416
공공기관 투자 사업비	16,211 [22]	271	-	-	4,397	-	-	-	-	-	-
민간참여 사업비 (개수)	11,800 (3)[23]	5,489 (2)	5,906 (3)	19,360 (5)	6,000 (2)[24]	36 (3)	3 (1)	15 (2)	0	0	0
총사업비	26,559	16,705	8,003	26,679	17,296	619	496	1,335	338	982	2,121
마중물 사업비 대비 민간참여 사업비	2,682%	1,248%	1,641%	5,378%	1,500%	20%	2%	8%	0%	0%	0%

22) 창업/문화산업단지 조성사업비는 민간출자나 참여 없이 공공 재원(주택도시기금, SH공사 출자)에 더해 민간차입(주택도시기금 보증), 임대 보증금으로 구성되므로 공기업투자사업으로 분류함.
23) 서울아레나사업은 마중물계획에 지자체사업으로 분류되어 있으나, BTO 방식으로 추진되고 있으므로 민간참여사업으로 분류함.
24) 활성화계획에서 민간참여사업으로 분류된 부천종합운동장 도시개발사업은 LH가 시행하고 있어 공공기관투자사업으로 분류함.

〈그림 1〉 서울아레나 조감도

출처 : 서울아레나(주).

서울아레나 건립사업(사업비 4,828억원)은 쇠퇴·낙후 지역인 도시재생사업 대상지에서 추진되는 수익형 민간투자사업(BTO)이 사업성이 좋다고 여겨지는 서울시에서조차 수익성 확보가 어렵고, 많은 시간과 노력이 필요하다는 것을 보여주고 있음.

- 2015년부터 개발계획을 수립하고 민간제안 접수 및 적격성조사를 의뢰하였음. 이후 지속적인 서류 보완 작업을 거치며 2018년 말에야 민자사업 적격성조사를 통과할 수 있었음(결과 : B/C 1.06).

대구 서·북구에서는 총 2개의 민간참여사업이 추진 중임. 복합지식산업센터는 도시재생사업을 계기로 공공 지원으로 민간투자를 견인했다고 평가할 수 있으나, 서대구역 복합환승센터 개발사업은 KTX 개통과 연계된 것으로 재생사업의 영향은 제한적임.

- 서대구산업단지 복합지식산업센터 건립사업은 과거 농수산식품유통공사가 소유했던 이전 적지에 민간출자가 포함된 리츠를 활용해 추진되고 있음(총사업비 489억원 중 민간출자 23억원).
- 서대구역 복합환승센터는 2030년까지 추진되는 서대구 역세권사업의 일환으로, 2021년 KTX 개통과 연계하여 민자를 유치하여 건립될 예정임(사업비 약 5,000억원).

인천 중·동구에서는 총 3개의 민간참여사업이 추진 중에 있음. 도시재생사업으로 선정이 되면서 본격적으로 논의가 시작되거나(인천역사 개발) 추진동력을 얻을 수 있었다는 점(내항재개발 사업), 그리고 상상플랫폼 사업이 두 사업을 촉발시키는 '마중물'로서 작동하고 있다는 점에서 재생사업의 취지를 잘 살리고 있는 것으로 보임.

- 인천 내항재개발 1단계 사업에 해당하는 상상플랫폼 조성사업(총사업비 696억원)은 민간참여사업에서는 드물게 재정사업(마중물사업+지자체사업)으로 민간투자자 모집의 기반을 조성한 후 시설을 대부[25]하고, 민간은 여기에 추가 투자를 하는 형식으로 추진했음. 이 사업은 최근 기존 민간사업자가

25) 「공유재산 및 물품관리법」 제5조 제3항에 따른 "일반재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사

사업을 포기하면서 추진 일정이 불투명한 상황이나, 민간사업자 모집을 위한 예산 활용 방식과 관련해서 중요한 시사점을 주고 있음. 이 사업은 다음 절에서 자세히 살펴봄.

- 내항 1·8부두 재개발사업(사업비 4,000억원)은 인천항만공사가 소유한 내항 1·8부두를 해양문화관광지구로 재개발하는 사업임. 재생사업지로 선정되기 전부터 민자사업으로 추진되었으나 사업자 모집이 2차례 유찰되었음. 상상플랫폼 사업(1단계 사업)을 계기로 향후 재추진 예정임.
- 인천역 복합역사 개발사업(사업비 1,606억원)은 코레일이 소유한 인천역 부지를 복합개발하는 사업임. 재생사업이 시작되면서 본격적으로 논의가 시작되었음. BTO 방식으로 2019년 초 민간사업자 공모를 진행했으나 유찰되었으며, 2차 공모를 실시할 예정임.

대전 중·동구에서는 총 5개의 민간참여사업이 추진 완료되었거나 추진 중에 있음. 모두 재생사업 대상지로 선정되기 오래전부터 추진되고 있던 사업으로서, 상당수가 사업성 부족으로 계속 지연되고 있음. 현시점에서는 도시재생사업이 민간투자를 견인했다고 평가하기는 힘듦.

- 선화동 주택 재개발사업, 대전역 복합구역 개발사업(대전역세권 재정비촉진사업), 복합환승센터 건립 등 3개 사업(이상 총사업비 1조 7,960억원)은 도시재생사업 대상지로 선정되기 전부터 추진되기 시작하였으나, 사업성 부족으로 인해 10년 이상 지체되고 있음.
- 대흥동 복합문화시설(사업비 400억원, 완공)과 메가시티 개발(1,000억원, 추진 중) 사업 역시 재생사업 시작 전부터 진행되고 있던 사업임.

부천시에서는 2건의 민간참여사업이 완료되었거나 추진 중임. 하지만 두 사업 모두 재생사업이 민간투자에 미친 영향은 제한적인 것으로 판단됨.

- 삼보테크노타워(지식산업센터) 건립사업(사업비 3,000억원)은 재생사업 선정 전부터 시작된 사업[26]으로 완공되었음.
- 소선여객 부지 개발사업(사업비 3,000억원)은 대체부지를 확보하지 못해 지연되고 있음.

반면, 근린중심형의 경우 2014년 사업과 마찬가지로 민간부문의 참여가 매우 미미하거나 전무함. 15억원의 민간참여사업이 진행된 전주시의 경우, 기업이 재생사업에 긴밀하게 참여한다기보다는 전주국제영화제 등 매년 진행되는 지역 행사에 '협찬'하는 형식으로 참여하고 있음.

용·수익할 수 있도록 체결하는 계약으로 민법상 '임대차계약'과 유사한 의미임"(공유재산법 업무편람, 2018, 행정안전부 著).

26) 부천시가 도시재생사업지로 선정되기 전인 2015년 10월 6일 착공허가를 득함.

부산 영도와 울산 중구의 경우 지역 기업이 CSR(기업의 사회적 책임)의 일환으로 재생사업에 기여하고 있음.

- 부산 영도는 중심시가지 사업 중 상대적으로 민간참여사업이 활발하게 진행되고 있는 지역임. 이곳은 지역 향토 업체인 삼진어묵이 도시재생사업을 계기로 CSR 활동을 본격적으로 시작하였으며, 쇠퇴한 재래시장 활성화를 위한 노력, 청년들에게 기술 제공, 코워킹 공간 제공 등의 기여를 하고 있음.
- 울산시의 경우 지역 은행이 유휴 사무공간을 도시재생지원센터 사무실로 무상 임차해주는 방식으로 재생사업에 기여하고 있음.

기업의 기여나 협찬 방식으로 지역 민간 업체가 도시재생사업에 참여하는 것은 민간부문이 도시재생에 참여하는 한 가지 방법이자 의미 있는 방식이라고 할 수 있음. 하지만 기업은 근본적으로 이익을 추구하는 조직이기에 이것이 일반적이고 파급력이 큰 민간참여 방식이 되기는 힘듦.

- 기업은 근본적으로 이익을 추구하는 조직이고, CSR도 궁극적으로 기업 이익추구 활동의 연장선에 있다고 볼 때[27], 상당한 파급력이 있는 규모의 민간투자를 사회적 책임이라는 당위성에 바탕을 두고 유치하는 것은 어려움.
- 따라서, 일반화가 가능하기 위해서는 기본적으로 사업성에 기반을 두고 공공성과 수익성의 균형을 추구할 수 있는 형태의 민간투자 활성화 방안을 모색할 필요가 있음.

(3) 2017년 11개 지역 도시재생사업 내 민간참여사업 현황 및 민간투자 견인 효과 분석

〈표 5〉 2017년 선정된 도시재생사업의 재원 출처별 분류 및 민간부문 참여 현황(단위 : 억원)

구분	부산 북구	인천 부평	대전 대덕	경기 수원	경기 남양주	경기 시흥	강원 강릉	충남 천안	충북 청주	경북 포항	경남 김해
사업 유형	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지	중심 시가지
마중물사업비	300	360	300	250	330	250	250	361	404	300	250
부처협력사업비	332	697	16	144	405	592	16	741	283	462	181
지자체사업비	47	185	48	622	109	0	31	44	0	483	42
공공기관투자 사업비	0	400	235	61	330	1,133	0	2,590	0	170	0
민간참여사업비 (개수)	0	0	140 (1)	0	0	0	0	2,484 (3)	0	0	0
총사업비	679	1,643	599	1,077	1,174	1,975	297	3,735	687	1,415	474
마중물사업비 대비 민간참여사업비	0%	0%	47%	0%	0%	0%	0%	690%	0%	0%	0%

27) Haugh, H., & Kitson, M. (2007). 「The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the social economy」 Cambridge journal of economics, 31(6), 973-994.

- **2017년의 11개 중심시가지형 사업에서는, 천안시와 대전 대덕구를 제외하고는 민간부문의 참여가 전무함.**

- **2017년 천안시[28] 사업은 중심시가지 사업계획에서 예외적으로 민간참여사업의 비율이 높은 지역임. 뉴딜사업에서 새롭게 도입된 '공공기관 제안형'[29] 사업으로서, 사업계획 수립부터 시행까지 LH가 천안시와 함께 주도적인 역할을 수행하고 있음.**

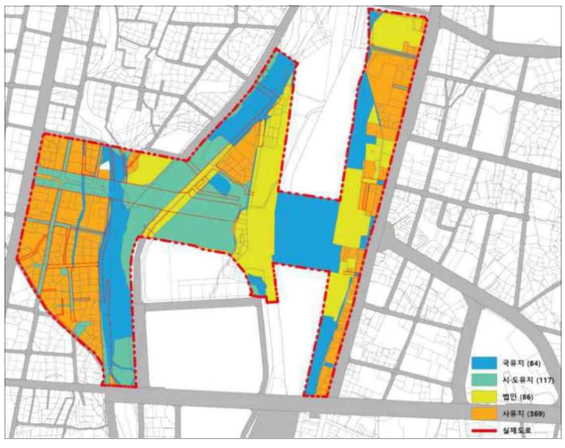
- **이 사업은 상당한 수준의 미·저이용 국공유지(코레일 소유 토지 포함)가 있는 천안역세권에서 진행되고 있으며, 천안역 도시개발사업과 연계해서 추진되고 있음.**

  - 〈그림 2〉에서 확인할 수 있듯이 천안역세권 재생사업 내 대부분의 개발사업은 토지 소유권이나 사용권 확보가 용이한 국공유지(코레일 소유 토지 포함, 아래 그림의 노란색)에 계획되어 있음.

- **따라서, 활성화계획에서 상당수 도시재생사업이 민간참여사업으로 계획된 이유는 대상지 내 높은 국공유지 비율과 LH의 적극적인 참여, 그리고 천안역세권이라는 개발 수요가 비교적 높은 지역이기 때문으로 판단됨.**

  - 특히 토지 소유권 또는 사용권 확보가 중요한 이유는 초기 사업비를 낮출 수 있고, 보상과 관련된 분쟁을 줄이고 사업 속도를 높일 수 있으며, 다양한 사업 방식(예 : 리츠, 민관합동형 PF, 민자사업, 재정사업 등)을 유연하게 활용할 수 있기 때문임.

〈그림 2〉 천안역세권 도시재생활성화지역 토지 소유 및 주요 개발사업 계획 현황



(좌) 천안시(2018), 천안역세권 도시재생활성화계획.

(우) 국토부(2018), 천안역세권 뉴딜사업 본격 착수 향해 '성큼성큼'.

28) 2014년 선정지역은 천안역을 포함하지 않은 역 동측이었고, 2017년은 천안역사 주변을 포함한 천안역 서측 지역이었음.
29) 공공기관이 초기 사업구상을 주도적으로 마련해 지자체에 선제안하는 사업 방식임.

이렇게 개발사업 추진이 상대적으로 용이한 환경임에도 불구하고, 천안시와 LH는 사업성 부족으로 민간투자를 실제로 유치하는 데 상당한 어려움을 겪어 왔음.[30]

결국, 천안시는 2019년 말 새롭게 도입된 도시재생 혁신지구 국가공모에 선정되었으며, 공공 리츠를 활용해 민관합동으로 사업을 추진할 예정임(사업 기간 : 2020~2024).

- 총사업비 1,886억원(국비 206억·지방비 137억·자체 지방비 및 공기업 98억·민간 503억·기금 942억)

〈그림 3〉 천안시 도시재생 혁신지구사업 개요

출처 : 국토부(2019),「도시재생 뉴딜사업, 거점 재생 기능 강화한다」내 별첨 자료.

대전 대덕에서 진행 중인 민간참여사업은 인근에서 추진되고 있는 도시개발사업의 공공기여의 일환으로, 민간시행자가 개발사업 과정에서 받는 각종 인센티브에 대한 반대급부로서 도시 기반시설을 조성하여 기부채납하는 방식으로 추진되고 있음.

- 뉴딜사업구역 외부에서 추진되고 있는 남한제지 이전적지 도시개발사업의 일환으로, 도시 기반시설을 기부채납 받아 도시개발사업구역과 뉴딜사업구역이 맞닿은 곳(뉴딜사업구역 내)에 주차장, 공공용지, 대로변 공원 등을 조성하는 사업임.

이는 대규모 개발사업에서 전통적으로 활용되어 온 방식이나, 현재의 도시재생사업에서는 거의 활용되고 있지 않음. 국공유지를 활용한 복합개발 방식이 가능하거나 적절한 지역이 제한적이라는 점에서, 또한 한정된 공공 재원이 아닌 민간자본을 활용해서 기반시설을 확충하는 방법이라는 점에서 대덕 사례는 중요한 시사점을 주고 있음.

- 민간사업자가 시행하는 개발사업의 공공기여를 활용해서 기반시설을 확충하는 방식은 재개발, 재건축 같은 도시정비사업이나 도시개발사업 등 대규모 개발사업에서 전통적으로 이용되고 있는 방식임.

30) 관계자 인터뷰.

- 하지만 대규모 개발사업이 아닌 소규모 보존형 개발방식이나, 공공 토지에서 리츠를 활용한 민관협력 복합개발 방식을 선호하고 있는 도시재생 뉴딜사업에서는 대규모 민간 개발사업의 공공기여를 활용하는 방식의 기반시설 확충은 거의 고려되지 않고 있음.
- 일반적으로 기반시설 설치에는 많은 재원이 필요한데, 마중물예산이나 기타 공공 재원만으로 이를 모두 부담하는 것은 효율적이지 않음. 따라서, 민간 개발사업과 연계한 기반시설 확충 방식에 대한 고민이 필요함. 이러한 점에서 대전 대덕 사례는 중요한 시사점을 주고 있음.

4. 소결

2014, 2016, 2017년에 선정된 경제기반형과 중심시가지 도시재생사업 중 대도시에서 추진 중인 28개 지역의 민간참여 현황을 파악해본 결과 아래와 같은 특성이 발견됐음.

① 전반적인 민간참여사업 추진 현황 및 민간투자 견인 효과 : 전체 지역 중 절반에서 민간참여사업이 전무(全無) 한 등 다수 지역에서 민간투자가 미미하게 나타나고 있음. 소수 지역에서만 '민간투자 견인 효과'가 확인되고 있음.

- 정책설계 의도와는 다르게 재생사업지에서 민간투자는 전반적으로 활발하게 이뤄지고 있지 않음. 전체의 57% 지역(28개 중 16개)에서 사업비 기준으로 마중물예산 대비 민간참여사업비 비율이 2% 미만이었으며, 전체의 50%(14개)는 민간참여사업이 전무하여 순수 공공 재원으로'만' 사업이 추진되고 있음을 확인할 수 있었음.
- 사업 선정 단계에서부터 일반적으로 대규모 미·저이용 국공유지를 활용한 개발계획이 있는 곳을 선정했던 경제기반형 사업의 경우, 공모 당시 계획했던 민간참여사업 중 일부 사업이 실제로 추진되고 있음을 확인할 수 있었음.
- 하지만 청주(이상 2014년 선정), 서울, 인천(이상 2016년 선정)을 제외하고는 도시재생사업 추진이 민간투자를 견인하는 효과를 창출했다고 판단하기 어려움. 재생사업과 상관없이 과거부터 대상지 주변에서 진행되고 있던 민간 개발사업을 활성화계획에 포함시켜 민간참여사업 유형으로 집계해 놓은 경우가 상당수 있었음. 또한, 오래전부터 지역에서 추진되고 있었고, 도시재생 마중물사업과 긴밀하게 연계해서 시행되지 않은 개발사업(예 : 부산북항 재개발사업, 대전역 주변 복합구역 개발사업 등)도 상당수 존재함.
- 경제기반형 이외의 중심시가지 도시재생의 경우, 2014년 천안시, 2017년 천안역세권과 대전 대덕구 사업을 제외하고는 50억원 이상 규모의 민간참여사업은 부재함. 심지어 상당수 지역에서는 민간참여사업에 대한 계획을 전혀 수립하지 않고 공공 재원'만'으로 사업을 추진하고 있음.

② 민간참여사업 추진 여부를 가르는 핵심 요소 : 토지 확보 여부와 사업성

- 활성화계획과 사업 예산, 그리고 실제 추진되고 있는 사업 현황을 중심으로 파악해 봤을 때, 민간참여사업의 추진 여부를 가르는 핵심 요소는 토지 확보 여부와 사업성인 것으로 확인되었음.
- 부산, 청주, 천안(이상 2014년), 서울, 대구, 인천, 대전, 부천(이상 2016년), 천안역세권(이상 2017년) 사업에서 민간참여사업으로 추진 중에 있는 사업의 공통점은 시행기관이 토지의 소유 또는 사용권을 가지고 있었거나, 이러한 권원을 확보하는 것이 용이했다는 것이었음.
- 반면, 개발에 용이한 토지를 가지고 있지 않은 지역(대부분 중심시가지 사업 대상지)에서는 민간참여사업이 거의 부재함. 예컨대 인구 규모 125만의 수원시의 도심이자 일 20만명 이상의 유동인구[31]가 있는 수원역전 도시재생사업의 경우도 개발사업에 적합한 국공유지 부재로 인해 민간참여사업이 전무한 상황임.
- 토지에 더해, 기본적으로 민간이 참여하고 투자하는 사업이 될 수 있으려면 충분한 사업성을 확보할 수 있어야 할 것임. 토지가 확보되고 지자체(또는 토지 보유 공공기관)의 개발 의지가 높은 지역에도 사업성이 충분하지 않아 민간사업자 모집에 어려움을 겪는 지역이 다수 존재함(예 : 대전역세권).
- 따라서, 민간투자가 포함된 재생사업 추진이 필요하나 가용 토지가 부재하고 사업성이 부족한 지역의 경우, 토지를 확보하고 사업성을 개선할 방안에 대한 고민이 필요함.

③ 민간참여사업 전반적 특성 : 장기 과제

- '카운터파트너'가 존재하는 민간참여사업의 특성상 사업을 추진하는 데 전반적으로 오랜 시간이 걸리는 것을 확인할 수 있었음. 2014년 선도사업으로 시작되어 계획대로라면 2017년 종료되었어야 하는 사업지에서조차 아직 완공된 사업은 부재한 상황임(청주시의 경우 1단계 사업은 완공되었음).
- 사업이 지연되는 이유로는 사업성 부족, 협상 실패 (또는 지연), 행정절차(예 : 인허가 절차, 민자적격성 조사 등), 지역 이해관계자 반대 등 다양한 원인이 존재함(3장에서 자세히 살펴봄).
- 민간참여사업을 포함해 도시재생사업을 추진하는 경우, 민간참여사업에 대해서는 재정사업과는 다른 '시간표'가 필요할 것으로 보이며, 관련 제도적·정책적 보완이 필요할 것으로 판단됨.

④ 사업 방식 : 공공 리츠와 수익형 민간투자사업(BTO) 방식이 주를 이루고 있음. 이 밖에도 혼합형(재정사업+민간자본 투자), CSR 투자 유치, 도시개발사업 공공기여 활용 등의 방식으로도 진행되고 있음.

- 공공 리츠의 경우 청주, 천안처럼 시가 토지를 보유하고 있고, 수익성 극대화보다는 공공성을 높여 지역 활성화 거점 조성을 도모하는 지역에서 활용되고 있음.
- 서울(서울아레나)이나 대전, 대구, 인천, 부산 역세권 등 사업성이 양호할 것으로 예상되는 곳에서는

31) 이태희(2018), 「경기도청 주변지역 활성화 방안 연구」, 수원시정연구원.

수익형 민간투자사업(BTO) 방식으로 민간투자사업을 추진하고 있음. 하지만 이 방식의 경우 대부분 마중물사업과 긴밀하게 연계되지 않은 채 별도 사업으로 추진되고 있음.

- 이 밖에도 비록 최근 민간사업자가 사업을 포기하여 향후 추진 여부가 불투명하긴 하지만, 인천시의 경우 국가 및 지자체의 예산을 활용해서 토지를 매입하고 외관 리모델링 등을 지원함으로써 민간투자자를 유치하려고 하였음. 이 방식은 개발에 적합한 토지를 소유하지 않은 지역에서 적용하기에 적합할 것으로 보임.
- 부산 영도처럼 최근 강조되고 있는 CSR을 도시재생에 적용하고 있는 사례도 있음. 민간참여사업의 한가지 의미 있는 방식은 될 수 있으나, 기업은 기본적으로 이익추구 활동을 하는 조직이라는 점을 고려했을 때 일반화시키는 것은 어려움.
- 마지막으로, 개발 수요가 양호한 지역의 경우, 각종 개발사업(도시개발사업, 정비사업, 역세권 개발사업 등)을 활용해서 공공기여를 유도하는 방식으로 민간부문의 투자를 도시재생에 활용할 수 있음 (예 : 대전 대덕구).

Ⅲ 민간참여 도시재생사업 사례 심층 분석

1. 사례 분석 대상지 선정 이유 및 연구 방법

민간참여사업 중 마중물사업과 긴밀하게 연계해서 추진되고 있고, 사업이 상당 부분 진행되어 충분한 시사점을 도출해볼 수 있으며, 향후 타 지역의 도시재생사업에 활용 가능성이 있을 것으로 판단되는 천안, 청주, 인천의 세 사례를 심층적으로 고찰해봄.[32]

- 먼저, 천안 동남구청사 부지 복합개발사업을 분석함. 이를 통해 사업성이 낮은 유휴 시유지를 리츠를 활용해 재생 거점으로 복합개발하는 사업 방식에 관한 시사점을 도출함. 공동주택 분양을 통해 사업비의 상당 부분을 충당하는 이 프로젝트의 사업비 조달방식은 향후 도시재생 혁신지구재생사업(이하 혁신지구사업)에서도 활용될 것으로 예상되므로 이 사례 고찰은 더욱 중요한 의미가 있음.
- 다음으로, 청주 연초제조창 리모델링 사례를 분석함. 청주시에서는 대규모 유휴 산업시설을 리츠를 활용해 리모델링하여 집객 거점 기능을 위한 상업 시설을 조성하였음. 하지만 개발 과정에서 일부 상인, 시민단체들과의 갈등이 발생함. 이러한 사업 전반의 과정을 분석해보고 시사점을 도출함.
- 마지막으로, 인천시 상상캠퍼스 조성사업을 고찰함. 이 사업은 지자체가 토지 소유권이 없는 상태에서 시작한 사업으로, 최근 도시재생사업에서 주로 활용되고 있는 리츠가 아닌 재정사업과 연계한 민간참여사업 방식을 활용했다는 데 고찰의 의의가 있음. 비록 이 사업은 최근 민간사업자가 사업을 포기했고 향후 사업 방식이 바뀔 가능성은 있으나, 지금까지의 추진 과정에서 나타났던 시사점과 개선이 필요한 사항은 여전히 유효하다는 점에서 사례 고찰의 의의가 있음.

세 사업에 긴밀하게 관여한 12명의 주요 관계자를 인터뷰함. 여기에 더해 타 지역에서 민간참여 도시재생사업에 깊이 관여하고 있는 관계자 2명을 추가로 인터뷰함.

- 인터뷰는 2019년 5~11월 사이에 가능한 한 대면으로 하였으나 불가피한 경우 전화로 진행함(〈표 6〉 참조).[33] 또한, 균형 있는 의견을 청취하기 위하여 이해관계가 다른 복수 기관 관계자들을 대상으로 인터뷰를 진행했으며, 인터뷰 내용과 수집한 문헌 자료와 함께 비교 분석하여 내용을 검증함. 이를 통해 방법론적 다각화(triangulation)를 시도하였음.

〈표 6〉 인터뷰 대상자 개요

구분	천안(사례 1)	청주(사례 2)	인천(사례 3)	기타
공공부문(지자체, 공기업)	3	1	2	0
민간부문(건설, 운영)	3	2	1	2

32) 이 세 사업을 제외한 나머지 민간참여사업은 마중물사업과의 연계성이 낮거나, 민간부문의 참여 동기가 수익성에 기초하지 않아 일반화가 어려움. 서울아레나 건립사업이나 서대구산업단지 복합지식산업센터 건립사업은 사업이 초기 단계에 있어 충분한 시사점을 도출하기 어려움.

33) 사업 추진에 지장을 초래하거나 인터뷰 대상자가 불이익을 받는 것을 방지하기 위해 공공부문, 민간부문으로만 나눠서 표기함.

2. 천안시 동남구청사 복합개발사업

(1) 사업 개요[34]

천안시 동남구청사 복합개발사업은 사업성 부족으로 장기간 개발에 실패해 왔던 동남구청사 부지를 도시재생사업을 통해 복합개발하는 사업임. 이를 통해 저이용 시유지를 지역 활성화의 거점으로 조성하고자 하였음.

- 대상지는 1932년에 준공된 노후한 동남구청사(구 천안시청)가 위치했던 곳임. 천안시는 2003년부터 개발을 시도해 왔으나, 낮은 사업성으로 인해 민간사업자를 찾지 못해 왔음. 천안역 동측이 2014년 도시재생사업 대상지로 선정되면서 천안시는 다양한 공적 지원을 활용하여 개발사업을 재추진함.

수익성 극대화가 아닌, 지역 활성화 효과를 극대화할 수 있기 위해 천안시는 주택도시기금과 LH가 참여하는 공공 리츠를 결성하여 개발을 시도함. 또한, 민간사업자를 모집하여 공공부문이 부족한 부분(상업시설 조성·운영, 주택브랜드)을 보완하고자 했음.

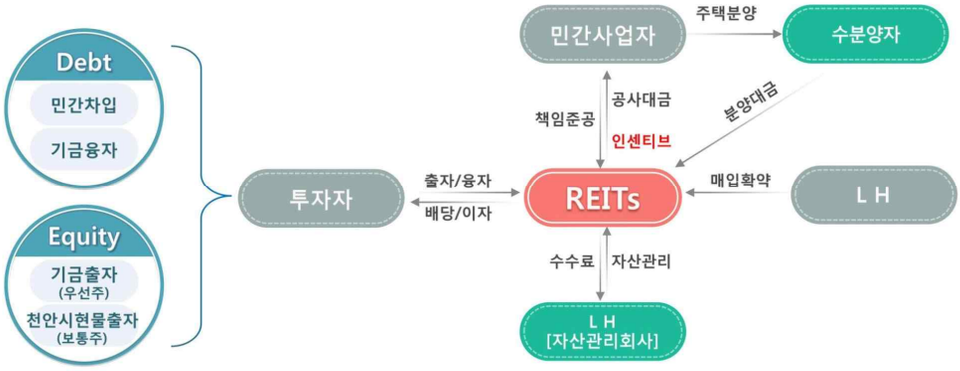
- 천안시는 수익성을 극대화할 수 있는 방식(예 : 공동주택 건설)이 아닌, 구도심 활성화를 위한 거점 기능을 충실히 수행할 수 있는 방향으로 개발하고자 했음. 이를 위해 천안시, 주택도시기금 등 공공부문이 전액 출자하는 리츠를 결성하고, LH가 AMC로서 참여함.
- 동시에, 개발사업 내 포함된 상업시설의 개발 및 운영에 있어 민간부문의 장점인 '창의'와 '효율'을 활용하고, 사업비 조달의 핵심인 주택의 성공적인 분양을 위해 역량 있는 민간사업자의 참여를 유도하였음.

〈그림 4〉 동남구청사 복합개발사업 전후 변화

출처 : (좌) 「천안시, 동남구청사 부지 복합개발사업 내년 착공」(신세계보건복지통신, 2015), (우) 천안시 도시재생 홍보자료.

34) 이 내용은 천안시 도시재생 활성화계획, 천안시·LH(2016) 「천안 동남구청사부지 도시재생사업 민간사업자 공모 2차 사업설명회」, 국토연구원 도시재생연구센터 발간 보고서 등 다수의 문헌 자료와 복수의 사업참여자 심층 인터뷰를 종합하여 작성하였음.

〈표 7〉 천안시 동남구청사 부지 복합개발사업 개요

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">내용</th></tr>
<tr><td>사업의 목적</td><td colspan="3">노후 저이용 대규모 공공용지의 복합개발을 통한 쇠퇴지역 활성화 거점 조성</td></tr>
<tr><td>위치 및 사업 기간</td><td colspan="3">충남 천안시 동남구 문화동 112-1 일원 / 2016~2021년</td></tr>
<tr><td>시행사, 시공사</td><td colspan="3">시행 : 도시재생리츠 / 시공 : ㈜현대건설</td></tr>
<tr><td>추진 경위</td><td colspan="3">
<table>
<tr><td>2014.05.07</td><td>천안시 도시재생 선도지역 선정(근린재생 소규모)</td></tr>
<tr><td>2015.04.28</td><td>천안시 - LH 도시재생 업무협약 체결(천안시 ↔ LH)</td></tr>
<tr><td>2015.12.28</td><td>기숙사 건립을 위한 양해각서 체결(천안시 ↔ 사학진흥재단)</td></tr>
<tr><td>2016.04.21</td><td>사업시행협약 체결(LH↔천안시 ↔ 사학진흥재단)</td></tr>
<tr><td>2016.05.02</td><td>민간사업자 공모(1차, 유찰)</td></tr>
<tr><td>2016.07.12</td><td>민간사업자 공모(2차, 현대건설 단독 입찰)</td></tr>
<tr><td>2016.10.18</td><td>우선협상대상자 지정 및 리츠 설립</td></tr>
<tr><td>2017.04</td><td>공사 착공</td></tr>
<tr><td>2019.12</td><td>공공시설 준공</td></tr>
<tr><td>2021.03</td><td>주상복합 준공</td></tr>
<tr><td>2021.08</td><td>리츠 청산</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>사업비</td><td colspan="3">2,501억원(출자 381억, 융자 691억, 아파트 분양수익 1,429억)
- 출자 : 천안시 331억원(시유지 현물출자, 보통주), 주택도시기금 50억원(우선주, 수익률 2.7%)
- 융자 : 주택도시기금 411억원(최대 13년, 2.2%), 민간금융 280억원(HUG 보증)</td></tr>
<tr><td>사업 구조</td><td colspan="3"> 
</td></tr>
<tr><td>주체별 역할</td><td colspan="3">
<table>
<tr><td>천안시</td><td>토지 현물출자, 건설된 공공시설을 리츠로부터 인수, 사업 인허가</td></tr>
<tr><td>HUG</td><td>장기·저리로 사업비 조달(주택도시기금 출·융자, HUG 보증)</td></tr>
<tr><td>LH</td><td>리츠의 AMC 역할 수행(부동산의 취득·개발·관리·개량·처분 등의 자산관리, 건설사업관리), 미분양 주택 매입 확약(감정평가액의 85%)</td></tr>
<tr><td>사학진흥재단</td><td>기숙사 건설비용 부담 후 30년간 운영권 취득, 기숙사 관리·운영</td></tr>
<tr><td>현대건설</td><td>건축설계, 시공, 주택분양, 상가 인수 및 운영</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>도입 시설 및 시설별 규모</td><td colspan="3">
<table>
<tr><th colspan="2">용도</th><th>대지면적 (㎡)</th><th>연면적 (㎡)</th><th>완공 후 활용</th></tr>
<tr><td rowspan="4">공공</td><td>동남구청사</td><td rowspan="4">9,771</td><td>18,234</td><td>천안시 매입 / 운영</td></tr>
<tr><td>어린이회관</td><td>9,731</td><td>천안시 매입 / 운영</td></tr>
<tr><td>지식산업센터</td><td>4,994</td><td>천안시 매입 / 운영</td></tr>
<tr><td>기숙사</td><td>11,293</td><td>사학진흥재단 운영권 취득[35]</td></tr>
<tr><td rowspan="3">민간</td><td>스카이라운지(주상복합 46, 47층)</td><td rowspan="3">8,812</td><td>1,306</td><td>천안시 매입 / 운영</td></tr>
<tr><td>주택(3~44층)</td><td>65,707</td><td>분양</td></tr>
<tr><td>근생상가(1층)</td><td>7,457</td><td>현대건설 매입(5년간 재매각 금지)</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

리츠는 천안시가 토지를, HUG는 자본금을, LH가 자산관리회사(AMC) 역할을 맡는 방식으로 결성·운영되고 있음. 여기에 더해 LH는 미분양 주택에 대한 매입 확약을 제공함으로써 상당한 리스크를 부담함.

- 천안시가 시유지를 현물출자(331억원)하고 HUG가 주택도시기금 50억원 출자하여 결성됨. 여기에 더해 주택도시기금 융자와 민간금융 융자(HUG 보증), 아파트 분양수익으로 사업비를 조달함.
- 공공 개발사업 시행 경험이 많은 LH가 AMC로 참여하며 사업을 총괄함. LH는 지자체가 접촉하기 어려운 건설사 섭외, 재무구조 분석 등에 기여를 함.[36] 또한, LH는 주택 미분양 발생시 미분양분 전체에 대한 매입 확약을 제공하였음(감정평가액의 85%).

천안시는 리츠의 최대주주이자 감독이사로서 운영 과정에 적극적으로 관여하고 있음. 또한, 관할 지자체로서 도시계획 변경 및 인허가 과정을 적극적으로 지원하고 있음.

- 천안시는 리츠의 최대 출자자(출자액 331억원, 지분율 87%)로서 가장 많은 의결권을 가지고 있고, 여기에 더해 도시재생과장이 리츠의 감독이사 역할을 수행하고 있음.

현대건설은 주택 시공 경험과 브랜드 파워를 활용해서 설계, 시공, 분양 역할을 담당하였고, 여기에 따른 공사대금과 인센티브를 받음. 도급사업 수주에 대한 조건으로, 조성되는 상가 건물을 일괄 매입해서 5년 이상 운영하는 것을 확약함.

- 1차 공모 시 민간사업자에게 책임분양 조건을 삽입했었으나, 이는 당시 시장 상황에서 과도한 리스크로 받아들여져 공모가 유찰됨. 2차 공모에서는 해당 조건이 삭제되었고, 현대건설이 참여하게 됨.

(2) 의의와 한계

공공부문과 민간부문이 수익, 리스크, 책임을 함께 분담하는 구조로 개발사업을 추진하였음. 이를 통해 각 주체의 장점과 자원을 결합하여 시너지를 창출할 수 있었고, 공공성과 수익성의 균형을 추구할 수 있었음. 그 결과 사업성이 낮아 오랫동안 추진되지 않던 개발사업을 공공성이 높은 방향으로 성공적으로 추진할 수 있었음.

- 천안시, LH, 주택도시기금, 사학진흥재단 등의 공공부문과 현대건설이 함께 개발사업에 참여하며 각 기관이 가지고 있는 자원을 활용해 상호 win-win을 하는 방향으로 개발사업을 추진할 수 있었음.
- 이 사업을 통해 구도심 내 정주 인구를 증가시키고(공동주택, 기숙사), 다양한 공공 서비스를 복합적으로 공급하며(행정 서비스, 복지 및 사회 서비스), 공공 공간을 확대할 수 있었음(스카이라운지).

35) 자산 취득 방식, 주체 협의 중.
36) 박소영·이왕건(2019), 「경제기반형 도시재생 추진전략 및 사업화 기법 개발(V)」, 국토연구원.

- 또한, 일자리 창출, 집객 등의 기능을 수행할 수 있는 현대적 시설의 상가를 민간 기업이 주도적으로 조성·매입해서 일정 기간 책임 운영하도록 함. 이를 통해 공공 주도로 상업 시설을 조성하여 세금 먹는 하마로 전락한 가든파이브, 청년몰, 안심상가 같은 실수를 답습하지 않고, '창의와 효율'로 대변되는 민간의 장점을 최대한 활용할 수 있는 방향으로 개발하고 있음.
- 수익성과 공공성의 균형을 이루고, 이를 통해 결과적으로 공공성(지역 활성화 효과)을 극대화할 수 있는 방향으로 개발을 시도함.

공공 리츠를 활용한 동남구청 복합개발의 사업방식과 일반적인 민관합동형 PF 사업방식의 차이점은 다음과 같았음.

- 1) 리츠는 전액 공공부문의 출자만으로 결성되었으며, 민간사업자인 현대건설은 지분 출자 없이 상업시설에 대한 매입·운영을 조건으로 설계 및 시공권 확보하여 참여하였음.
- 2) 민간 FI가 아닌 주택도시기금의 출·융자를 유치할 수 있어 장기·저리로 자금조달이 가능했음.
- 3) 천안시 등 공공부문이 사업을 주도하며 수익성 극대화보다는, 구도심의 재생 거점 조성이라고 하는 개발 목적에 충실한 방향으로 사업을 이끌어갈 수 있었음.[37]

이러한 사업 모델은 개발에 적합한 국공유지가 존재하고, 사업비 조달을 위한 분양 물량(아파트, 오피스텔, 지식산업센터 등)이 포함된 경우 적용 가능할 것으로 판단됨.

하지만 천안시 사례는 지방 도시 중 상대적으로 개발 수요가 높은 천안시에서, 개발 가능한 대규모 시유지가 존재했으며, LH가 상당한 리스크를 분담했기에 사업 추진이 가능했던 시범사업 성격이었음. 이 모델의 향후 확산 가능성에 대한 고민이 필요함.

- 천안시는 충청남도 최대 도시이자 양호한 서울과의 접근성 및 철도·도로 인프라로 인해 지방 도시들 중 개발 수요가 상대적으로 높다고 평가받고 있는 곳임. 또한, 천안시가 보유한 대규모 시유지였기에 사업자 모집, 사업구조 확립 등 사업 진행이 용이했음.
- LH가 제공했던 미분양 확약 조건의 경우, 시범사업이자 미분양 리스크가 상대적으로 낮았던 천안시 사업 외에 타 사업에도 같은 조건을 제시하기는 힘들 것으로 예상됨.

또한, 리츠는 전액 공공부문 출자로 구성되어 있고, 민간부문 투자 및 리스크 분담은 제한적으로 이뤄짐. 공적 재원을 지렛대로 활용하여 민간투자를 견인한다는 '민간투자 견인 효과' 측면에서 봤을 때, 천안시 사례는 목적을 제한적으로 달성했다고 할 수 있음.

37) 한 예로, 분양가 결정 과정에서 천안시는 미분양이 발생하게 되면 지역 활성화의 동력을 잃을 수 있음을 우려했음. 따라서 어느 정도 리스크를 감내하며 리츠의 수익성을 극대화할 수 있는 분양가를 책정하기보다는, 금전적 손해를 다소 감수하고 분양가를 보수적 수준으로 책정하여 리스크를 낮추는 방향의 결정을 하였음.

3. 청주시 연초제조창 리모델링(문화제조창C) 사업

(1) 사업 개요[38]

청주시 연초제조창 리모델링사업은 방치되고 있던 산업 유산인 연초제조창을 문화 및 상업 복합시설로 리모델링하는 사업임. 청주시는 이 사업을 포함한 경제기반형 도시재생사업을 통해 쇠퇴한 구도심의 활성화를 꾀하고 있음.

청주시 연초제조창은 과거 국내에서 가장 큰 규모의 담배공장이자 3,000여 명의 근로자가 근무했던 청주시의 중추 산업이었음. 연초제조창의 폐쇄는 시 외곽지역 개발과 구도심의 노후화와 더불어 주변 구도심의 쇠퇴를 심화시켰음.

- 담배 소비인구 감소와 KT&G의 구조조정 영향으로 1999년 담배원료공장이 폐쇄되고 2004년 제조공장이 전면 가동 중지됨. 지역 중추 산업이었던 담배공장의 폐쇄는 지역경제에 큰 악영향을 미쳤음.

연초제조창 부지를 매입한 청주시는 지역 활성화를 위한 활용 방안을 모색해 왔지만, '첨단문화산업단지'와 국립현대미술관 미술품 수장보존센터를 제외하고는 적당한 활용 방안을 찾지 못해 본관동을 포함한 상당한 면적의 공간이 방치되고 있었음.

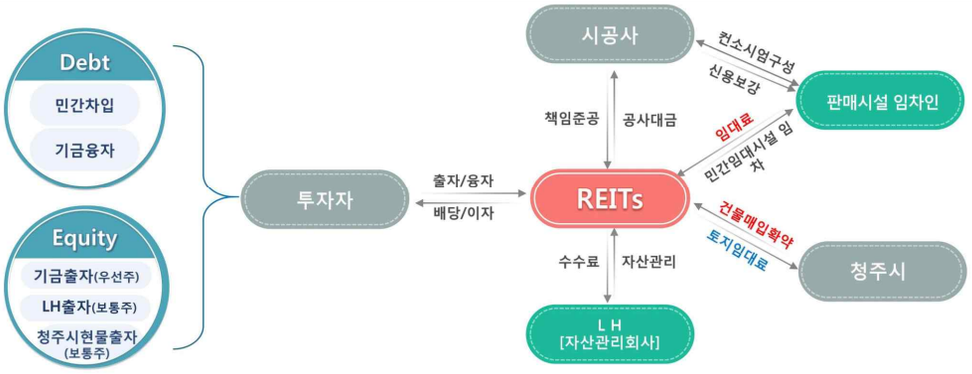
- 청주시는 KT&G로부터 연초제조창을 매입하여 2001년 일부 공간을 '첨단문화산업단지'로 조성하였고, 2012년에는 일부 공간에 국립현대미술관 미술품 수장보존센터를 성공적으로 유치하였음. 하지만 상당한 공간(<그림 5>의 빨간색 점선 면적)은 활용 방안을 찾지 못해 방치되어 있었음.

<그림 5> 청주시 연초제조창 리모델링사업(1, 2단계)

출처 : (좌, 우) 청주시·LH(2017), 「청주 구 연초제조창 도시재생사업 민간사업자 공모 사업설명회」.

38) 이 내용은 청주시 도시재생활성화계획, 청주시·LH(2017) 「청주 구 연초제조창 도시재생사업 민간사업자 공모 사업설명회」, 국토연구원 도시재생연구센터 발간 보고서 등 다수의 문헌 자료와 복수의 사업 참여자 심층 인터뷰를 종합해 작성하였음.

〈표 8〉 청주시 연초제조창 리모델링(문화제조창C) 사업 개요(1단계 민간참여사업)

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="4">내용</th></tr>
<tr><td>사업의 목적</td><td colspan="4">대규모 산업 유산 재활용(상업, 문화)을 통한 쇠퇴지역 활성화 거점 조성</td></tr>
<tr><td>위치 및 사업 기간</td><td colspan="4">청주시 청원구 내덕동 201-1일원(12,850m2) / 2017~29년(리모델링은 2019년 8월 준공)</td></tr>
<tr><td>시행, 시공, 운영사</td><td colspan="4">시행 : 도시재생리츠 / 시공 : ㈜도원이엔씨 / 운영 : ㈜원더플레이스</td></tr>
<tr><td>추진 경위</td><td colspan="4">
<table>
<tr><td>2014.05.07</td><td>청주시 도시재생 선도지역 선정(경제기반형)</td></tr>
<tr><td>2015.01.21~04.24</td><td>활성화계획 수립(상인 의견수렴, 불허 용도 등 공모조건 합의)</td></tr>
<tr><td>2016.04.25</td><td>1차 민간사업자 공모(결과 : 유찰)</td></tr>
<tr><td>2016.10.14</td><td>도시재생사업 업무협약 체결(청주시 ↔ LH ↔ HUG)</td></tr>
<tr><td>2016.12.12</td><td>사전 민간협의체 구성 및 간담회 개최(19개 건설사 및 유통사)</td></tr>
<tr><td>2017.01.27</td><td>활성화계획 변경</td></tr>
<tr><td>2017.07.26</td><td>민간참여사업 공모 재공고</td></tr>
<tr><td>2017.09.28</td><td>우선협상 대상자 지정(도원이엔씨, 원더플레이스 컨소시엄)</td></tr>
<tr><td>2019.08.23</td><td>리모델링사업 준공, 상업시설 운영(2019.10~2029.12)</td></tr>
<tr><td>2029.12</td><td>리츠 청산</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>사업비</td><td colspan="4">1,021억원(출자 130억, 융자 229억, 청주시 예산 546억, 임대료 등 기타 116억)
- 출자 : 청주시 55억원(현물출자, 보통주), 주택도시기금 50억원(우선주, 수익률 2.7%), LH 25억원(보통주)
- 융자 : 주택도시기금 204억원, 민간금융 25억원(HUG 보증)
- 청주시 예산 : 사업비 지원 90억원, 공예클러스터 매입 456억원</td></tr>
<tr><td>청주시 부담액 합계</td><td colspan="4">
<table>
<tr><td>순부담액(지출-수익)</td><td colspan="3">720억원</td></tr>
<tr><td rowspan="3">지출 총액 : 851억원 (예산 기준)</td><td rowspan="2">매입 확약</td><td>공예클러스터</td><td>456억원</td><td rowspan="2">총 761억원</td></tr>
<tr><td>민간임대시설(10년 후)</td><td>305억원</td></tr>
<tr><td>사업비 지원</td><td colspan="3">90억원</td></tr>
<tr><td rowspan="2">수익 총액 : 131억원</td><td>토지임대료</td><td colspan="3">24억원</td></tr>
<tr><td>출자 및 배당금</td><td colspan="3">107억원</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>사업 구조</td><td colspan="4"> 
</td></tr>
<tr><td>민간 임대시설 임대 조건</td><td colspan="4">10년간 책임 임차(Master Lease, 임대료 총액 274억원), 임대시설에 대한 인테리어
* 불허 용도 / 자격 요건 : 대형 마트, 백화점, 대형 아울렛 / 대기업(상호출자제한 기업집단)</td></tr>
<tr><td>주체별 역할</td><td colspan="4">
<table>
<tr><td colspan="2">청주시</td><td>리츠에 토지·건물 현물출자, 준공시 건물 일부 인수(건설원가), 10년 후 나머지 건물 매입(상업시설로 재임대), 사업 인허가</td></tr>
<tr><td colspan="2">HUG</td><td>장기·저리로 사업비 조달(주택도시기금 출·융자, HUG 보증)</td></tr>
<tr><td colspan="2">LH</td><td>출자자이자 자산관리회사(AMC)로 사업을 총괄관리</td></tr>
<tr><td rowspan="2">민간</td><td>시공</td><td>리모델링 시공, 운영사 임대료 지급에 대한 연대보증(1년 임대료 한도 내)</td></tr>
<tr><td>운영</td><td>상업시설 책임 임차 후 운영(10년 간)</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

	용도		연면적(m^2)	세부 용도	인수 주체 및 시기
도입 시설 및 시설별 규모	공공	공예클러스터	26,084	갤러리숍, 전시실, 수장고 등	청주시, 준공 후
	수익	민간 임대시설	25,441	판매시설, 식음료 등	청주시, 10년 후

청주시는 도시재생사업에 선정된 것을 계기로 민간투자를 유치하여 미활용되고 있던 연초제조창 공간을 개발하고자 했음. 이를 통해 쇠퇴 구도심 활성화의 거점을 조성하고, 나아가 대상지 주변을 '문화업무 부도심'으로 조성하고자 함.

- 청주시는 방치된 공간을 기존에 존재하는 다양한 문화자원과 함께 활용해 구도심에 새로운 성장동력을 조성한다는 계획을 바탕으로 2014년 경제기반형 도시재생사업 대상지로 선정됨.

당초 청주시는 중앙에 위치한 본관동을 리모델링하여 대규모 상업시설과 공예클러스터로 조성하고, 서북측 빈 공간에는 호텔을 포함한 비즈니스 복합단지를 조성할 계획이었음.

이러한 청주시의 계획은 대규모 수익시설을 포함하고 있어 추진 과정에서 일부 단체들과의 상당한 갈등이 있었음. 청주시는 협의 과정을 주도하여 입찰자격과 입점시설의 용도를 제한하는 합의안을 도출하였고, 이를 바탕으로 활성화계획과 공모조건을 만들었음.

- 먼저, 대규모 상업시설 입점에 따른 일부 원도심 상인들[39]과의 이해충돌로 인한 갈등이 있었음.
- 또한, 일부 시민단체와의 가치 충돌로 인한 갈등도 있었음. 도시재생을 통해 조성되는 공공자산 내 대규모 상업시설 조성과, 해당 시설 내 대기업 브랜드 입점에 대한 청주시와 일부 시민단체의 가치 판단에 차이가 존재했음. 이는 근본적으로 '도시재생'에 대한 생각의 차이에서 발생하고 있음.[40][41]
- 이러한 갈등 속에서, 청주시민 전체를 대의하는 기관이자 도시재생 활성화계획의 수립권을 가지고 있는 청주시는 협의 과정을 통해 합의안을 도출함. 이를 통해 대형 마트, 아울렛, 백화점 등의 업종 입점 제한과 자산총액 10조원 이상인 상호출자제한기업의 입찰 금지 등이 공모조건에 반영됨.

청주시는 PFV 또는 리츠를 결성해서 민간투자자와 청주시가 공동출자하는 방식으로 사업을 추진하고자 했으나, 낮은 사업성으로 참가자가 없어 1차 공모는 유찰되었음.

- PFV의 경우 주택도시기금의 참여 없이 청주시와 민간사업자가 중심이 돼서 사업을 추진하는 방식이고, 리츠의 경우 주택도시기금의 출·융자를 활용할 수 있는 방식이었음. 공모에 제안하는 민간사업자는 두 가지 방식 중 하나를 선택해서 제안할 수 있었음.[42]

39) 원도심 상인들은 이 사업에 대해 반대하였으나, 인근 내덕, 우암동 상인들은 찬성하였음. 이로 인해 민민 갈등이 발생함.
40) 사업을 반대하는 시민단체들은 도시재생은 도시개발과 다른 개념이며, 도시재생은 대기업 민간자본이 '사익'을 추구하는 방식이 아닌, 문화산업 성장을 통해 실현해야 한다고 생각하고 있음.
41) 연합뉴스(2015) 「충북경실련 "연초제조창 도시재생 사업 재검토돼야"」(4월 28일 기사).
42) 청주시(2016), 「청주시 경제기반형 도시재생 선도지역 민간사업자 공모지침서」.

1차 공모 유찰 후 LH가 공동출자자로 참여함. 이후 청주시, LH는 사업참여 의향을 보인 기업들이 참여하는 공식적 협상 기구를 구성·운영함. 이 과정을 통해 민간 참가자 유인을 위한 활성화계획 변경, 사업구조 개편, 공모조건 변경 등이 이뤄졌음. 그 결과 2차 공모에서 사업자를 성공적으로 모집할 수 있었음(단수 입찰).

- 2차 공모 준비를 시작하면서 사업 시행 경험이 많은 LH가 리츠의 공동출자자로 참여하였으며, 사업에 적극적으로 참여하기 시작함. 이후 사업자들이 요구하는 수준의 사업성 분석 자료를 작성하고, 사업화 방안 용역을 공동 발주하는 등 협업을 통해 사업 실현을 위해 노력함.
- 특혜 시비 없이 공모조건에 사업자들의 의사를 충분히 반영하기 위하여 공식적인 협상 기구를 구성함. 사업참여 의향이 있는 업체들을 대상으로 한 '사전민간협의체'와, 이후 공식적인 사업의향서를 제출한 업체들이 참여한 '실무협의회'를 구성함.
- 이러한 과정을 거쳐 당초 본관동 리모델링, 비즈니스센터 및 호텔 신축을 동시에 새롭게 진행하려고 했던 계획을 수정하여, 분리발주를 통해 1단계로 리모델링사업을 하고, 신축사업을 추후 진행하기로 함. 또한, 공모조건 변경을 통해 사업자들의 기대수익을 개선함(예 : 시공비, 임대료 등 사업비 조정 등).

리츠 입장에서는 공모 입찰조건(용도 규제, 대기업 제한 등)을 만족하면서도 집객 기능을 성공적으로 수행할 수 있는 역량 있는 운영사(책임 임차자)를 찾는 것이 중요하고도 어려운 과제였음. 반면, 시공사를 찾는 것은 상대적으로 쉬웠음. 이런 상황에서 공모 입찰자격 조건으로 시공사의 운영사에 대한 신용 보강을 의무화했음.

- 공공부문의 특성상 기민하고 창의적 의사결정이 필요하며 수익성을 우선적으로 고려해야 하는 상업시설 조성 및 운영에는 적합하지 않음. 따라서 청주시 입장에서는 역량을 갖춘 민간 운영사 모집이 중요하고도 어려운 과제였음.
- 청주시는 건설사가 기간 3년간 한도 1년치 임대료를 보증하는 것을 의무화 시킴으로써 운영사의 신용을 보강함. 여기에 더해 1년 임대료 보증금을 운영사로부터 선납 받음으로써 임대료 미납 관련 리스크를 축소함.

민간사업자를 성공적으로 유치하고, 리모델링사업이 성공적으로 마무리될 수 있기까지에는 청주시의 과감한 결정과 지속적이고 적극적인 행정적·재정적 지원이 있었음.

- 〈표 8〉에서 볼 수 있듯, 청주시는 10년간 순부담액이 720억원에 달하는 공공 투자를 집행할 예정임.

하지만 리모델링사업의 준공과 상업시설 운영이 시작되면서 과거와 유사한 원인에 의한 갈등이 다시 표면화되었고, 현재도 지속 중에 있음.

- 중재안을 공모조건에 반영해서 운영자를 선정했음에도 불구하고, 유사한 원인에 의한 갈등은 지속 중임.

2단계 민간참여사업은 2019년 1월 유보되었음. 이는 당초 계획했던 비즈니스 복합단지의 사업성이 부족한 이유도 있으나, 일부 시민단체가 지속적으로 제기하고 있는, 더 나아가 현 국내 도시재생 담론에서 '도시재생'과 '재개발'이 상호 대립적 개념으로 이해되고 있는 것도 일정 부분 영향을 미친 것으로 보임.

- 2018년 지방선거에서 새롭게 당선된 청주시장은 "재개발·재건축 형태가 아니라 문화를 매개로 한 도심재생이 원칙"이며, "호텔 건립 등 2단계 민자유치사업은 개인적으로 맞지 않는다고 판단"한다고 밝힘.[43]
- 이는 사업을 반대하는 일각의 입장[44], 더 나아가 국내 도시재생 담론에서 도시재생과 재개발은 서로 대립하는 것으로 이해하고 있는 것에서 일정 부분 영향을 받은 것으로 보임.

(2) 의의와 한계

청주 사례의 의의는 1) 청주시의 과감한 결정과 적극적 지원, 2) 적극적인 갈등 중재 역할 수행, 3) 사업 핵심 관계자 간의 긴밀하고 체계적인 소통과 협의, 4) LH, 주택도시기금의 적극적인 지원을 통해 오랫동안 방치되어 있던 대규모 산업 유산을 성공적으로 탈바꿈시키고 있다는 것임.

- 1) 청주시는 리츠에 시유지를 출자하며 최대 출자자로 참여하였고, 90억원에 달하는 사업비를 지원했으며, 민간사업자 모집을 위해 적극적으로 노력하였고, 시 예산으로 리모델링된 공간을 매입(준공시에 절반, 10년 후에 나머지 절반)하는 등 과감한 결정을 통해 사업 전반을 주도해 왔음. 또한, 청주시는 계획변경 등 관련 행정적 지원을 적극적으로 하였음.
- 2) 청주시는 사업을 주도적으로 추진하는 주체로서 갈등의 한 당사자임과 동시에 전체 청주시민을 대의하는 기관으로서 사업추진 과정에서 발생한 이해와 가치 충돌을 적극적으로 절충하고 중재하는 역할을 수행했음. 합의 내용을 사업자 선정 과정에 반영했는데, 비록 갈등이 해소되지는 않았으나 이 과정을 통해 절차적 정당성을 획득하고, 갈등 확산 방지에도 이바지했음.
- 3) 낮은 사업성으로 인해 사업자 모집에 상당한 난항을 겪었음. 이를 극복하고자 공식적 기구인 '사전민간협의체'와 이어진 '실무협의회' 운영을 통해 사업자의 요구사항을 가능한 선에서 반영할 수 있었음.
- 4) LH로부터 사업구조 설계와 민간사업자 모집 과정에서 지원을 받을 수 있었고, 주택도시기금으로부터 개발에 필요한 자금을 저리로 지원받을 수 있어 수익성을 개선할 수 있었음.

청주 사례의 한계로는 1) 청주시의 과다한 부담에 대한 우려, 2) 상업시설 운영에 가해진 제약조건과 부정적인 여론으로 인한 상가 활성화 제약, 3) 계획된 2단계 민간참여사업 유보, 4) 제한적인 민간부문의 참여 등을 꼽을 수 있음.

43) 매일경제(2019), 「옛 청주 연초제조창 2단계 도시재생사업 '유보'」(1월 2일).
44) 연합뉴스(2019), 「충북경실련 "옛 청주 연초제조창 도시재생사업 유보 환영"」(1월 3일).

- 1) 청주시는 10년간 총 720억원 가량의 투자를 할 예정임. 자칫 상업시설 활성화에 실패하고, 10년 뒤 매입한 상업시설의 새로운 사업자 모집에 실패할 시 관리운영비를 포함해 상당한 부담을 지게 됨.
- 2) 일부 지역 단체들의 반대로 상업시설 운영에 다양한 제약조건들이 부과되었으며, 지금도 지역사회의 상당한 압박과 부정적 여론이 존재하고 있음.[45] 이러한 상황은 운영사가 MD 구성에 상당한 어려움을 겪고 있는 등 상가 활성화에 상당한 부담으로 작용하고 있음.[46] 이는 해당 운영사의 경영상 손실을 넘어 10년 뒤 상업시설을 인수해야 하는 청주시의 부담으로 다가오지 않을까 우려됨.
- 3) 낮은 사업성과 수익시설 개발사업에 대한 지역사회 일각의 반대로 2단계 사업이 유보되었음. 호텔과 비즈니스센터 건립은 지역 방문객과 일자리, 세수를 늘리고, 이는 다시 주변 지역의 활성화와 도시 경쟁력 강화로 이어질 수 있음.[47] 일각에서 주장하는 '문화를 기반으로 한 도시재생'이라고 하는 막연함을 넘어, 도시재생을 구체적이고 실용적으로 접근할 필요가 있음.
- 4) 천안시 사례와 마찬가지로 리츠는 전액 공공부문 출자로만 구성되어 있었음. 반면, 실질적인 민간부문의 투자는 상업시설을 10년간 책임 임차하는 것에 그치고 있음.

청주시의 사례는 도시재생의 개념과 도시재생사업에 있어서 공공성-수익성의 균형에 대한 추가적인 사회적 논의의 필요성과 더불어, 도심부 재생에 있어 갈등을 관리하는 방식에 관한 추가 연구의 필요성을 던져주고 있음.

4. 인천시 상상플랫폼 조성사업

(1) 사업 개요[48]

상상플랫폼 조성사업은 인천내항 8부두 내 폐곡물창고를 리모델링하여 문화·관광, 엔터테인먼트, 창업 기능이 복합된 집객 거점시설로 조성하고자 하는 사업임. 인근의 인천역 복합역사 민간투자사업, 인천내항 재개발사업과 연계해서 추진되고 있음.

- 1978년 건립된 곡물창고는 40여 년 활용되다 2016년 4월 폐쇄됨. 기둥과 벽이 없는 이 창고는 연면적이 2만 2,576㎡에 이르는, 아시아 최대 규모의 단일 공간이라는 건축적 가치를 보유하고 있음.

노후화된 인천내항은 점차적으로 경쟁력을 상실해 왔으며, 주변 지역 주민들에게 혐오시설로 전락함. 이로 인해 2012년부터 항만 재개발사업이 본격적으로 추진되어 왔음.

45) 프레시안(2019), 「청주 문화제조창C 대기업 의류브랜드 입점 논란」(10월 7일).
46) 충청리뷰(2019), 「옛 청주연초제조창 멀고 먼 새로운 경제거점」(7월 11일).
47) 영국 셰필드시의 경우 이와 같은 이유로 도심재생사업 당시 호텔 건립을 장려하였고, 이를 위해 공적 지원을 제공하였음.
48) 이 내용은 인천시(2018) 「인천시 공유재산(상상플랫폼) 대부(운영사업자 선정) 제안요청서」, 인천시(2019) 「주민설명회 자료」, 국토연구원 도시재생연구센터에서 발간한 보고서 등 다수의 문헌 자료와 복수의 사업 참여자 심층 인터뷰를 종합해 작성함.

상상플랫폼 조성사업은 도시재생 마중물사업이자 내항 재개발사업의 1단계에 해당함.

- 일제강점기에 처음 조성된 인천내항은 인천시의 성장동력으로 기능해 왔으나, 이후 북항, 남항, 신항 등 새로운 항구가 건설되면서 항구로서의 경쟁력을 잃어갔음. 인천내항 재개발사업은 2012년부터 본격적으로 추진됨. 내항에 대한 소유권을 가지고 있는 IPA(인천항만공사)는 1·8부두 재개발사업을 수익형 민간투자사업 방식으로 추진했으나, 낮은 사업성과 미분양 리스크로 공모가 두 차례 유찰됨.
- 8부두에 위치한 상상플랫폼사업은 2016년 도시재생사업을 준비하면서 본격화됨. 도시재생 공모 구상서에 이 사업이 포함되었으며, 사업 대상지로 선정된 후 마중물사업으로 본격적으로 추진되기 시작함.
- 상상플랫폼사업을 제외한 내항 재개발사업[49]은 부처협업사업으로 타 도시재생사업과 연계해서 추진 중에 있음. 상상플랫폼사업은 3단계로 추진되는 인천내항 재개발사업 중 1단계에 해당함.

사업 초기 인천시는 민자사업, 리츠 등 다양한 사업방식을 고민했음. 하지만 기본적으로 사업성이 낮았으며, 토지 소유권이 부재했고, 도시재생 마중물사업 기간이 6년으로 정해진 상황 속에서 인천시가 선택할 수 있는 사업방식 구상에 제약이 있었음.

- 마중물사업 기간이 6년으로 정해져 있는 상황 속에서, 상대적으로 사업성이 월등히 높을 것으로 예상했던 서울아레나도 사업성 부족으로 사업 추진이 지연되고 어려움을 겪는 과정을 지켜보며 수익형 민간투자사업 방식으로의 추진을 포기함.
- 인천시는 토지 소유권이 부재했기에 토지를 현물출자하는 방식을 주도적으로 구상하기는 힘들었음. 리츠를 활용하는 사업 방식이 시범사업 성격으로 천안과 청주에서 제한적으로 추진되고 있는 상황 속에서 사업 지연에 대한 우려로 이해관계가 다른 주체들이 참여하는 리츠를 활용하는 방식을 택하지 못함.

따라서 인천시는 빠른 사업 추진을 위하여 재정사업(토지 매입, 외부 리모델링공사)과 민간이 투자하는 사업(내부 리모델링)을 병행 추진키로 함. 재정 지원에 대한 조건으로 운영사에 일정 수준 이상의 투자와 공공기여를 의무화했음.

- (재정사업) 인천시는 마중물예산과 지자체 예산을 활용하여 IPA로부터 215억원에 토지와 건물을 매입하고, 여기에 추가로 지자체 예산을 투입하여 외부 리모델링공사 비용(총 146억원 이내)을 부담함.
- 토지 매입비 215억원은 토지 매입비에 대한 마중물예산 사용 한도 규정[50](마중물예산 총액의 30%)으로 마중물예산 104억원과 인천시 자체 예산 111억원을 혼합하여 마련함. 상상플랫폼사업에 배정되었던 마중물예산 중 나머지는 외부 리모델링 공사비(60억원)로 편성됨.
- (민간투자 유치) 이와 동시에 민간투자자를 모집하여, 일정 금액(100억원) 이상 투자를 확약한 민간 운영사업자에게 20년간 대부(1회에 한해 5년간 연장 가능)하는 방식으로 사업을 추진함.

49) 상상플랫폼사업을 제외한 인천내항 재개발사업은 민간사업시행자 모집이 여의치 않아 LH, 인천시, IPA 공동개발 방식으로 전환하였고(2016.12), 2018년 12월, 3단계 개발계획이 담긴 내항재개발 마스터플랜이 발표됨. 이후 LH가 이탈하면서 현재는 인천도시공사가 사업을 시행하는 것을 검토하고 있음.

50) 국토교통부(2016), 「도시경제기반형 도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」.

- (공공기여 의무화) 예산지원에 대한 반대급부로, 민간투자자 모집시 전용면적 기준 20% 이상을 공공용도로 활용하고 지역에 거주하는 상시 종업원 수를 10% 이상 채용하는 것을 의무화함.

〈그림 6〉 상상플랫폼, 인천내항 1·8부두 항만 재개발사업 위치도

출처 : 한국건설가설협회(2017), 「인천시, 내항 1·8부두 항만재개발사업 방안 수립 용역 추진」.

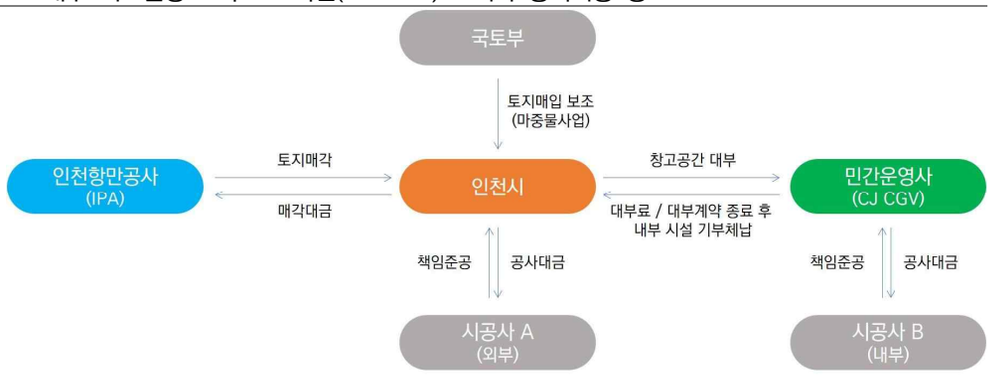
〈그림 7〉 인천시 상상플랫폼 조성 전후 변화

출처 : (좌) 「인천내항 재개발 공모 '또 무산', 대안 확정 없어」(중앙일보, 2016), (우) 인천시(2019).

〈그림 8〉 인천시 상상플랫폼 내부공간 조성 전후 변화

출처 : (좌) 인천영상위원회(http://www.ifc.or.kr/), (우) 「CGV, 인천에 도시재생 문화공간 선보인다」(이코노빌, 2018).

〈표 9〉 인천시 상상플랫폼 조성사업 개요

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">내용[51]</th></tr>
<tr><td>사업의 목적</td><td colspan="2">대규모 항만 유휴지 재활용을 통한 쇠퇴지역 활성화 거점 조성</td></tr>
<tr><td>위치 및 사업 기간</td><td colspan="2">인천 중구 항동7가 1-10 일원(24,029㎡) / 2017~20년(리모델링 준공시점 기준)</td></tr>
<tr><td>시행 / 시공 / 운영</td><td colspan="2">시행 : 인천시 / 시공 책임 : 인천시(외부), CGV(내부) / 운영 : CGV(20년 임차, 5년 연장 가능)</td></tr>
<tr><td>추진 경위</td><td colspan="2"><table>
<tr><td>2016.04.18</td><td>인천시 도시재생 일반지역 선정(경제기반형)</td></tr>
<tr><td>2016.07.12~2017.11.20</td><td>인천시 도시재생활성화계획 수립, 고시</td></tr>
<tr><td>2018.02.26</td><td>상상플랫폼 조성사업 사업시행자 지정(IPA → 인천시)</td></tr>
<tr><td>2018.04.16</td><td>사업운영자 선정 공모 공고</td></tr>
<tr><td>2018.07.20</td><td>사업운영자 선정(CJ CGV)</td></tr>
<tr><td>2018.08</td><td>내부공사 설계 착수(CJ CGV)</td></tr>
<tr><td>2018.11~2019.06</td><td>사업추진협의회 구성, 운영 (6회)</td></tr>
<tr><td>2019.01</td><td>부지 매입 완료(IPA → 인천시)</td></tr>
<tr><td>2019.02</td><td>외부 리모델링 기본, 실시설계 착수(인천시)</td></tr>
<tr><td>2019.07</td><td>상상플랫폼사업 실시계획 승인 고시(해양수산부)</td></tr>
<tr><td>2019.11</td><td>공사 착공(예정)</td></tr>
<tr><td>2019.12.12</td><td>CJ CGV 사업 포기</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>사업비</td><td colspan="2">약 696억원(국비 123억, 시비 273억, 민간투자 약 300억)
- 부지 매입 : 215억원(인천시 + 국토부) ; 외부 리모델링 : 146억원 이내(인천시) ;
내부 리모델링 : 약 300억원(CJ CGV) ; 기타 용역비용 등</td></tr>
<tr><td>사업 구조</td><td colspan="2"> 
</td></tr>
<tr><td>민간사업자
대부조건
(입찰공고문과
비교)</td><td colspan="2"><table>
<tr><th>구분</th><th>입찰공고문</th><th>CJ CGV</th></tr>
<tr><td>공적 공간</td><td>전용면적 기준 20% 이상</td><td>전용면적 기준 33%</td></tr>
<tr><td>주민 고용</td><td>10명 이상</td><td>약 200명</td></tr>
<tr><td>투자금액</td><td>100억원 이상</td><td>약 300억원</td></tr>
<tr><td>대부계약 및
운영 기간</td><td>유상대부계약 후 20년 운영,
내부 리모델링 후 기부채납</td><td>좌동</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>주체별 역할</td><td colspan="2"><table>
<tr><td>인천시</td><td>사업시행자로서 사업 전반을 주도, 행정적·재정적인 지원,
주민·상인·시민들과의 협의 및 갈등 중재</td></tr>
<tr><td>인천항만공사</td><td>토지 및 건물 소유자, 항만 재개발사업</td></tr>
<tr><td>민간사업자</td><td>20년간 운영(1회에 한해 5년간 연장 가능)</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>도입 시설 및
시설별 규모</td><td colspan="2"><table>
<tr><th colspan="2">용도</th><th>연면적(㎡)</th><th>전용면적 비율</th></tr>
<tr><td>공공</td><td>홍보관, 도서관, 메이커 스페이스, e스포츠체험관 등</td><td>5,185</td><td>33%</td></tr>
<tr><td>수익</td><td>시네마, 엔터테인먼트, 카페, 푸드홀 등</td><td>10,807</td><td>67%</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

타 도시재생 사업지와 유사하게, 인천시의 상상플랫폼 조성사업 역시 낮은 사업성으로 인해 사업자 모집에 어려움이 있었음. 하지만 외부 리모델링공사 지원을 포함한 지자체의 적극적인 노력에 힘입어 민간사업자를 성공적으로 모집할 수 있었음.

- 외부 리모델링 비용 지원, 담당 공무원의 노력, 사업 대상지의 건축적 가치와 향후 잠재력 등을 바탕으로 사업자 공모에서 3개사가 입찰에 참여하였으며, 최종적으로 ㈜CJ CGV(이하 CGV)가 선정되었음.
- CGV는 전체 전용면적에서 공적 공간 비율 33%, 상시근로자 기준 주민고용 약 200명, 투자금액 약 300억원으로 가장 좋은 조건을 제시하여 민간사업자로 선정됨.[52]

그러나, CGV가 운영자로 선정된 후 지역 내 일부 시민단체와의 갈등이 본격화됨.[53] 사업을 반대하는 단체와 인천시를 포함해 사업을 찬성하는 주체들의 입장은 다음과 같음.

- 반대 단체들은 1) 지역주민, 전문가 의견을 수렴하지 않은 일방적 추진, 2) 역외에 본사를 둔 대기업이 원도심과 인천시에서 부를 유출하도록 허가한 특혜이자 잘못된 결정, 3) 공공성 확보 미흡, 4) 주변 지역 상권 침체 야기 등의 논리로 인천시의 결정을 비판함.[54]
- 이에 대해 인천시는 1) 대부계약을 통해 얻는 수입을 지역 활성화에 재투자하고, 2) 집객시설 운영을 통해 주변 지역 활성화를 도모하며, 3) 대규모 점포개설 등록을 위해 필요한 상권영향평가와 지역협력계획을 바탕으로 지역사회가 우려하는 점을 해소하고 지역 재생의 거점으로 조성하겠다는 입장을 밝힘.

갈등 해소를 위해 인천시는 사업을 주도적으로 추진하는 주체로서 갈등의 한 당사자이자 동시에 전체 인천시민의 대의기관으로서 갈등의 중재자 역할을 수행함.

- 갈등을 해소·중재하기 위해 인천시는 해당 단체들과 개별적으로 면담을 진행하였고, 사업자 선정 이후 구성된 사업추진협의회에 해당 시민단체를 참여시킴. 이를 통해 이해당사자 간 협의를 시도함.
- 사업추진협의회는 2018년 10월~2019년 6월 사이 인천시, 시의회, 유관 공공기관, 운영사(CGV), 시민단체, 관련 전문가 등으로 구성되어 협의를 진행함. 이 밖에도 인천시는 반대 단체들이 주최하는 토론회 참가, 주민설명회 등을 통해 시의 입장을 전달함.

이러한 과정에도 불구하고 갈등은 해소되지 못함. 다수의 지역주민과 상인들은 사업에 찬성하고 있으나, 일부 시민단체들은 지속적으로 사업 전면 재검토를 요청하였음.[55]

51) 현재 사업이 무산되었으나, 기존에 CGV가 투자하기로 했던 사업 기준으로 작성.
52) CGV 입장에서는 해외에 많은 사례가 있는 유휴창고를 복합문화시설로 리뉴얼하는 것을 신성장 사업으로 구상하고 있었으며, 상상플랫폼사업이 이러한 새로운 사업 모델에 적합했기에 투자를 결정했었음.
53) 재개발 추진 방향과 관련한 갈등이 처음 나타난 것은 2000년대 후반으로 항만 재개발이 공론화되면서부터임. 당시 민간투자를 활용해 주거·상업지역 용도로 개발하려는 인천시와 예술·문화 및 친수공간으로 개발을 주장하는 시민단체와의 갈등이 시작되었음. 이 갈등은 내항 개발사업 추진이 지지부진하면서 수면 아래로 가라앉았다가, CGV가 상상플랫폼사업의 운영자로 선정된 이후 본격적으로 분출한 것임.
54) 인천신문(2018), 「CJ CGV(주)의 상상플랫폼 장기임대 운영권, 전면 재검토 해야」(7월 30일 기사).

이러한 일부 단체들의 반대는 사업자인 CGV에게 상당한 부담으로 작용했음.

- CGV측은 부정적 여론이 기업 이미지에 미치는 악영향과 향후 추진 과정에서 반대 여론에 의해 추가적으로 발생할 수 있는 리스크를 크게 우려했음.
- 일반적인 기업(그중에서도 특히 일반 소비자를 대상으로 하는 'B2C' 기업)은 기본적으로 기업 이미지에 상처가 가는 사업은 이를 상쇄하고 남을만한 상당한 사업성이 기대되지 않는 한 추진하지 않음. 상상플랫폼의 경우, 낮은 수익성이 예상되는 사업임에도 불구하고 지속적으로 게재되고 있는 비판적 기사와 여론으로 인해 CGV는 사업 추진에 상당한 부담을 느껴왔음.
- 인천시는 여론의 영향을 받을 수밖에 없다는 점에서, 그리고 향후 20년 이상의 운영 과정에 인천시와 지속적으로 협의를 해나가야 하는 CGV 입장에서는 이러한 부정적 여론이 향후 유·무형의 걸림돌로 작용할 수 있음을 우려했음.

착공을 위한 모든 인·허가 절차가 완료된 상황에서 CGV는 사업 포기를 선언함. 공식적으로 밝힌 이유는 회사 내부의 재무 사정 악화이나, 관계자들은 낮은 수익성과 지역 일각의 반대 정서도 상당한 영향을 미쳤을 것이라고 보고 있음.[56]

- 이 밖에도, 지역 일각의 반대에 대응해 나가는 과정에서 사업 추진 일정에 지연이 있었는데, 이 또한 사업 무산에 영향을 미쳤을 것으로 예상하고 있음.

이와 같은 민간사업자의 갑작스러운 사업 포기로 인천시가 구상했던 사업 계획에 큰 차질이 생김. 마중물예산 이월이 불가능하여 인천시는 2019년 12월 불가피하게 외부 리모델링공사를 우선적으로 발주했음. 인천시는 사업에 대한 재검토를 진행한 후 내부 공간 활용 방향 및 사업 방식에 관한 결정을 내릴 예정임.

(2) 의의와 한계

상상플랫폼사업은 리츠를 활용하거나 LH 같은 공공기관의 대규모 투자 없이 재정사업을 활용해서 민간투자를 유치하여 재생 거점시설 개발사업을 추진했던 사례로, 앞선 두 사례와는 다른 시사점을 제공하고 있음.

이 사업은 인천시가 마중물예산에 자체 예산을 더하여 창고 건물을 매입하고, 이를 민간사업자에게 대부하는 방식으로 사업이 추진됨. 따라서 이 사업은 「공유재산 및 물품

55) 인천내항과 바다 되찾기 시민모임(2019), 「내항8부두 상상플랫폼 조성사업, 원점에서 재검토해야 한다!」(7월 17일 성명서).
56) 경인일보(2019), 「CJ CGV 빠진 '인천내항 재개발' 수렁 빠진 핵심사업」(12월 13일) ; 경기일보(2019), 「CJ CGV의 상상플랫폼 철수를 전화위복의 기회로」(12월 23일).

관리법」(이하 「공유재산법」)에 따라 추진되었으나, 사업 과정에서 법령의 미흡한 점이 나타났음. 향후 개선이 필요함.

- 현 「공유재산법」은 '공유재산의 단순한 운영 및 관리에 관한 내용들 외 지방의 자산으로서 그 가치 향상'이나 지역 활성화를 위한 자산의 활용에 관한 내용은 충분히 담아내지 못하고 있음.[57] 사업 과정에서 나타난 제도의 미흡한 점은 다음과 같음.
- 1) 「공유재산법」 시행령 29조에 따라 활용 가능한 용도가 관광시설, 문화시설로 한정되어 있음. 이로 인해 시설 활용 용도에 있어 제약이 발생하였음.
- 2) 대부계약은 최장 20년이며 1회에 한해 5년까지 연장할 수 있음. 사업성이 낮고 영구시설물 축조 같은 초기 고정 투자비가 큰 곳의 경우, 20년 만으로 투자금액을 회수하기 쉽지 않을 수 있음.
- 3) 대부료율은 5% 이상으로 명시되어 있음. 대부료는 조례 개정을 통해 감면해 줄 수 있으나, 특혜 시비의 발생 우려가 있음.
- 4) 대부료는 재산가액에 연동되게 되어 있음. 따라서 민간사업자가 토지나 건물에 대한 투자를 늘릴수록 대부료가 높아지는 불합리함이 존재함. 또한, 대부료는 연도마다 달라지는 토지(공시지가)와 건물(감정평가액)의 가치를 반영해서 결정하게 되어 있음. 이로 인해 상상플랫폼이 지역 활성화에 기여해 재산가액이 증가할수록 더 많은 대부료를 내야 함.
- 대부료 감면 등 일부 내용은 2019년 8월 「도시재생법」 개정으로 개선되었음. 하지만 대부 기간, 용도, 대부료 산정 방식 등 일부 사항에 대해서는 향후 추가적인 제도 개선이 필요할 것으로 판단됨.

또한, 창고 건물의 외부와 내부의 설계·시공을 인천시와 민간운영사가 따로 담당해야 했음. 여기에 더해 외부 공사시 인천시는 「지방계약법」에 따라 설계, 시공 등을 별도로 발주해야 했기에 추가적인 비효율이 예상되었음.

상상플랫폼 조성사업에서도 청주시 사례와 유사한 형태의 갈등이 발생했고, 이는 민간참여사업 추진에 있어 상당한 부담으로 작용해 왔음. 인천시는 토지가 확보된 현시점에서도 사업 지연과 지역사회 일각의 반대 여론에 대한 부담으로, 앞에서 언급한 예상되는 비효율에도 불구하고 사업 방식의 전면적 변경은 어려울 것으로 판단하고 있음.

- 도시재생사업을 통해 '대기업 자본이 투자되는 수익시설'이 조성되는 것에 대한 일각에서의 부정적인 여론으로 인해, 인천시는 토지가 확보된 현시점에서도 더욱 적극적인 형태의 민간참여사업을 추진하는 데 상당한 부담을 느끼고 있음.
- 전술했듯, 도시재생의 개념, 도시재생사업에서의 공공성-수익성의 균형, 도심부 재생에서 갈등관리 방안에 대한 추가적인 논의, 고민, 연구가 필요함.

57) 이삼주·김성주(2015), 「공유재산 관리체계의 개선방안」, 한국지방행정연구원.

Ⅳ 민간참여사업 활성화를 위한 정책 과제

1. 개발사업을 위한 공공 토지 확보

도시재생사업의 추진 현황 및 사례 분석 결과, 공공부문 주도로 추진되고 있는 국내 도시재생에서는 개발에 적절한 국공유지 확보 여부가 민간참여사업 추진을 가능하게 하는 핵심적 요인으로 작용하고 있었음. 토지가 확보되고 나면 다양한 사업 방식을 상황에 맞게 선택해서 적용해볼 수 있음.

- 중심시가지 재생사업 중 천안시 구도심(2014년 선정)과 천안역세권(2017년 선정) 지역에서 민간참여사업을 활발하게 추진하거나 계획에 반영할 수 있었던 이유는 시유지 또는 상대적으로 토지의 사용이나 매입이 용이한[58] 국공유지가 존재했기 때문이었음.
- 반면, 천안시에 비해 월등히 많은 유동 인구와 배후 인구를 가지고 있는 수원역 주변(2017년 선정)의 경우, 민관협력을 통한 민간참여사업을 추진하기에 적절한 토지가 부재하여 민간참여사업이 전무함.
- 사업성이 양호한 곳에 개발에 적합한 형태의 토지만 확보하고 있다면 재정 투입을 최소화하면서 리츠, 수익형 민간투자사업, 민관합동형 PF사업 등 다양한 방식으로 사업을 시행할 수 있음. 또는 인천시처럼 실질적으로 사업비를 보조해주는 방식(외관 리모델링)으로 추가적인 민간투자를 유인할 수도 있음.

따라서, 본 연구에서는 개발 가용 공공 토지를 확보할 수 있는 3가지 방안을 제안함.

(1) 마중물예산을 활용한 토지 매입 활성화

공공사업 시행자가 민간참여 개발사업에 활용할 수 있는 토지가 부재할 시 마중물예산을 활용하여 토지를 매입하고, 이후 리츠 등 적합한 사업 방식을 활용해서 민간투자 유치를 시도하는 것을 제안함.

- 마중물예산을 활용해서 토지를 선구매하고, 이후 상황에 맞는 방식으로 사업을 추진한다면 민간참여사업을 보다 용이하게 실현시켜 나갈 수 있을 것으로 판단됨.[59]

국토부는 토지 매입비에 대한 집행 한도를 총 마중물예산의 30%로 제한하고 있음. 인천시 사례에서 볼 수 있듯, 이로 인해 일부 지역에서는 불필요한 비효율이 발생하고 있음.

58) 상대적으로 수월하다고 할 수 있는 국공유지조차 기관 간 이해가 일치하는 경우나 상급기관의 지시가 있는 등의 경우만 토지를 매입 또는 사용할 수 있음.
59) 국토부에 질의한 결과, 이러한 방식은 가능하다는 답변을 받음. 하지만 아직 이런 방식으로 사업을 추진한 지자체는 없음.

- 현재 국토부는 '사업시행 가이드라인'을 통해 불필요한 부지의 과다 확보를 방지하기 위해 토지 매입비로 전체 마중물예산의 30%를 초과하여 집행하지 못하게 하고 있음.
- 이 규정으로 인해 인천시에서는 상상플랫폼사업에 할당된 마중물예산 중 일부를 토지 매입이 아닌 공사비로 편성해야 했음. 결과적으로 이는 예기치 못한 상황에서 유연한 대응을 제약하는 결과로 나타남.

따라서, 민간참여사업 추진의 핵심적이자 기본적인 요소라고 할 수 있는 토지를 원활하게 확보할 수 있도록 마중물예산을 활용한 토지매입비 지출 관련 규정을 개정할 필요가 있음.

- 현재 국토부는 국비 지원사업에 대한 계획 수립·변경에 대해 '실현 가능성 및 타당성 평가'를 별도로 시행하고 있음. 이 평가를 통해 토지의 과다 확보나 지자체의 '먹튀'(토지만 확보하고 계획대로 사업 추진을 하지 않는 행위) 등의 부작용을 상당 부분 방지할 수 있을 것으로 판단됨.
- 여기에 더해, 부작용을 줄이기 위해서 추가로 보조금 지급 시 특정 시점까지 사업이 일정 단계(예 : 착공)까지 진행되지 않으면 보조금을 반환한다는 조건을 삽입하는 것도 검토해볼 수 있음.

(2) 도시기반시설 입체복합개발

개발 가용지가 부족한 도심 공간에서 도로, 철도 등의 국공유지를 복합적으로 활용할 수 있다면 개발 가용지를 확보하는 효과를 낼 수 있음.

- 특히, 철도역은 구도심의 중심부에 위치하고 있는 곳이 많고, 도로는 전체 시가지 면적의 10~20%를 차지할 정도로 넓은 면적을 차지하고 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있음.

현재 규제로 인해 충분히 활용할 수 없는 도로, 철도, 하천, 유수지 등의 도시기반시설을 입체적이고 복합적으로 활용할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요함

- 입체 복합개발을 가능할 수 있도록 하는 법률 개정안이 20대 국회에 여러 건 상정됐으나 통과되지 못하고 있음. 향후 조속히 제도 개선이 이뤄짐으로써 개발 가용 토지를 공급하는 효과를 낼 필요가 있음.

(3) 토지 수용

공공이 토지를 확보하여 도시재생사업을 추진하는 것이 필요한 전략적 요충지이지만, 민간이 토지를 소유하고 있고 협의 매수가 어려운 곳의 경우, 수용 방식을 통해 토지를 확보하여 사업을 추진할 필요가 있음.

현 도시재생 제도 틀 속에서 토지 수용이 가능하면서 구도심 재생에 활용하기에 적합한 사업은 도시계획시설사업, 공공주택사업, 역세권개발사업 등이 있음. 하지만 이들 사업을 도시재생에 적용하기에는 다양한 제약이 존재하여 제한적으로 활용할 수 있음.

- 도시계획시설사업은 법령에 규정된 도시계획시설에 한해서만 시행할 수 있고, 도시계획시설로 지정되면 용도나 규모 변경 등에 제약이 발생하여 유연한 사업 추진과 시설 활용에 제약이 발생함.
- 공공주택사업은 올 1월 발표된 '영등포 쪽방촌 재개발사업' 같이 도심 내 낙후 지역을 복합개발하는 용도로 활용할 수 있음. 하지만 법령의 취지상 공공주택 건설을 통한 주거복지 실현 목적이 주(主)가 되어야 하고, 전체 주택 중 공공주택 비율이 50% 이상이어야 함. 따라서, 이 사업방식을 적용하기에 적절한 곳은 취약 주거지 등으로 제한적이고, 상업 및 업무가 주용도인 도심에 적용하기에 한계가 있음.
- 역세권개발사업은 철도역 등 철도시설 근처에서만 사업을 시행할 수 있음.

〈그림 9〉 영등포 쪽방촌 재개발사업 전후 변화

출처 : 「"50년 된 영등포 쪽방촌", 주거·상업·복지타운으로 탈바꿈」(국토교통부, 2020).

도시재생 목적의 공공 주도 개발사업을 위해서는 2019년 「도시재생법」 개정으로 도입된 혁신지구사업을 활용하는 것이 사업의 취지를 고려했을 때 적합할 것으로 판단됨. 하지만 혁신지구사업은 토지수용권이 부여되지 않아 토지 확보에 한계가 있음.

이로 인해 혁신지구사업은 파급효과를 극대화할 수 있는 전략적 요충지보다는 토지사용 권원을 확보하기 쉬운 국공유지를 중심으로 사업이 추진될 가능성이 큼. 향후 법 개정을 통해 토지수용권을 부여할 필요가 있음.[60]

- 공공이 수용권을 활용해서 상당한 면적의 도심 내 핵심 전략 지역을 확보하고, 대규모 민간투자를 유치해서 도시의 운명을 극적으로 바꿀 수 있었던 영국의 리버풀 사례[61]를 참조할 필요가 있음.

60) 이 밖에 혁신지구사업의 개선사항은 '이태희(2019), 「도시재생 혁신지구… 민간참여 활성화에는 의문」, 건설동향브리핑' 참조.
61) Nurse(2017), 「City Center Regeneration to Drive Economic Competitiveness? The Case Study of Liverpool One」.

2. 민간 토지를 활용한 민간참여사업 추진

중심시가지 재생에서, 천안이나 청주처럼 공공이 보유한 대규모 토지를 활용하여 민간참여사업을 추진할 수 있는 곳은 매우 제한적임. 일반적인 구도심에서는 건축 행위가 가능한 토지 대부분은 민간이 소유하고 있음.

공공이 협의 매수 또는 수용하는 방식으로 토지를 신규로 확보하는 데는 상당한 시간과 비용이 발생하고, 갈등으로 인해 사업 지연이 빈번하게 발생함. 따라서 공공이 마중물예산을 활용해 새롭게 확보할 수 있는 토지는 상당히 제한적이라고 할 수 있음.

- 그러므로 민간이 소유한 토지에서 도시재생사업을 추진할 수 있는 사업 모델을 개발하고, 이를 촉진할 수 있는 제도 개선을 고민할 필요가 있음.

(1) 구역 내 다수의 토지 소유자가 존재하는 경우 : 도시재생 - 정비사업 연계형 추진

가장 일반적인 경우로서 특정 구역 내 건물과 토지가 다수의 소유자로 구성된 경우, 사업 수단으로 도시정비형 재개발사업(舊 도시환경정비사업)[62] 방식을 적용해서 도시재생-정비사업 연계형 사업을 추진할 필요가 있음. 하지만 이를 원활하게 활용하기 위해서는 인식 및 제도 개선이 필요함.

먼저, 「도시재생법」에 (재)개발사업이 도시재생사업의 사업 수단으로 포함돼 있음에도, 청주나 인천시 사례에서 볼 수 있듯이 재생사업은 (재)개발의 반대 개념[63]으로 널리 인식되고 있어 실질적으로 정비사업 방식은 재생사업에 거의 활용되지 못하고 있음.

- 이로 인해 현행 도시재생 마중물사업 중 물리적 환경 개선 관련 사업은 국공유지를 중심으로 시행되거나, 작은 필지를 공공이 매입하여 생활SOC를 조성하는 형태로 진행되고 있음. 이 외에는 담장, 지붕 등 공공성을 부분적으로 인정받는 사유재산에 대해 벽화 그리기 사업 등이 제한적으로 시행되고 있음.

이러한 '인식'으로 인한 원인 외에도, 아래와 같은 이유로 도시정비 또는 개발형 사업 수단을 중심시가지 도시재생사업에 활용하기에 적합하지 않은 상황임.

- ① (사업성) 재개발사업은 구역 지정부터 사업 종료까지 상당한 시간과 비용이 소요됨. 따라서, 사업이 추진되기 위해서는 이를 감당하고도 남을 만큼의 기대이익이 존재해야 하나, 일반적인 쇠퇴 시가지에서는 이를 달성하기 어려움.

62) 드물겠으나 면적이 1만㎡ 이상이고 나대지 비율이 높은 구역을 개발할 경우 사업 수단으로 도시개발사업을 적용할 수도 있음.
63) 도시재생의 개념과 방향, (재)개발과의 관계에 대해서는 뒤에서 다시 논의함.

- ② (사업 기간) 지자체가 주도해서 시행하는 마중물사업은 사업 기간이 3~6년으로 정해져 있고, 공모에서 선정된 즉시 사업이 본격적으로 시작됨. 반면, 일반적으로 토지등소유자 중심으로 추진되는 도시정비형 재개발사업은 사업 기간이 서울시 기준 평균 15.4년이 걸리며, 특히 2000년대 초반 이후 완료된 지구는 25년에 이르고 있음.[64] 따라서, 두 사업을 연계해서 시행하기가 어려움.
- ③ (연계 추진 효용성) 전술했듯 전면철거 방식은 현 도시재생사업의 지향점과 맞지 않아 현 상황에서는 정책적으로 수용되기 어려울뿐더러, 도시재생사업과 연계 시행에 대한 혜택이 충분하지 않고 절차만 복잡해져 현실적으로 굳이 도시재생사업과 재개발사업을 연계해서 시행할 필요성이 떨어짐.
- ④ (젠트리피케이션, 비자발적 이주) 일반적으로 토지등소유자가 주도해서 추진하는 재개발사업의 경우, 수익성 중심으로 사업이 계획되는 경우가 많아 젠트리피케이션 현상과 비자발적이주가 발생할 가능성이 높음. 현 정부의 도시재생 뉴딜사업은 젠트리피케이션을 억제하는 방향으로 추진되고 있는데, 따라서 도시재생사업을 주도하는 지자체 입장에서는 연계 추진이 상당한 부담으로 작용할 가능성이 큼.

도시재생-정비사업 연계 추진 활성화를 위해서는 제도 개선이 필요함. 먼저, 활성화지역 내에 위치한 특정 구역 사업을 촉진하기 위해서는 아래와 같은 방안을 고려해 볼 수 있음.

- (신규 사업수단 도입) 주거지 정비수단인 '소규모 주택정비사업'과 유사하게, (가칭) '소규모 도심정비사업' 방식을 도입하여 구도심 내 소규모 블록 단위 재개발사업을 촉진하는 것을 검토해볼 수 있음.
- (의제조항, 특례) 이 경우 활성화계획에 구역 지정, 정비계획 수립에 관한 의제조항을 두고 사업 추진 절차를 간소화함으로써 도시재생사업과의 연계성을 강화하고 사업 추진 속도를 높일 수 있음. 이 밖에도 건축, 도시계획, 세제, 분양 관련 인센티브(분양가상한제 제외 등), 생활 SOC사업 연계 등 종합적 특례를 제공하는 것을 검토해볼 수 있음.
- (기반시설 확충 연계) 민간 사업시행자가 기부채납하는 기반시설에 더해, 필요시 재정을 추가 투입하여 도시계획시설사업을 연계 시행함으로써 기반시설을 충분히 확충함. 이를 통해 구도심 경쟁력을 제고함.
- (공공기여) 특례 제공 및 공적 지원에 대한 반대급부로 공공부문과의 공동시행을 의무화하고, 개발이익을 지역과 공유할 수 있는 제도적 장치 등을 고려해 볼 필요 있음.
- (정비사업 부작용 완화) 세입자나 소규모 지분 소유자의 비자발적인 이주나 상가 세입자에 대한 이주보상 등 기존 정비사업 방식에서 문제가 된 부분을 보완할 수 있는 방안도 고안할 필요 있음.
- (도시재생사업 기간) 민간참여사업은 사업 기간이 유동적이고, 특히 다수의 주체가 참여하는 정비사업은 오랜 기간이 소요되는 경우가 빈번함. 최장 6년으로 사업 기간이 정해져 있는 도시재생사업을, 민간참여사업과 연계 추진시 (관련 사업에 한해서) 사업 기간을 유연하게 조정할 수 있게 할 필요 있음.

이 밖에도, 2017년 대전 대덕 사례처럼 활성화지역의 인근에서 추진되는 대규모 민간개발사업(예 : 주택재건축사업)과 연계 시행하여, 개발사업에서 제공하는 공공기여의 일부를 활성화지역 내 기반시설 확충에 활용할 수 있는 방안에 대한 고민도 필요함.

64) 양재섭(2015), 「서울의 도시환경정비정책」, 서울 정책아카이브.

(2) 권리관계가 단순한 중·대규모 개발 가용지 : 사전협상제도 활용

권리관계가 단순하고 도시관리계획 변경이 필요한 민간 소유 중·대규모 개발 가용지의 경우, 도시계획변경 사전협상제도를 활용해서 개발을 촉진하고, 여기에 대한 반대급부로서 공공기여를 확보할 필요가 있음.

- 도시계획변경 사전협상제도(이하 사전협상제도)는 도심 내 대규모 개발 가용지에 대해, 기존에 수립된 도시관리계획이 불합리한 경우 변화한 환경에 맞게 유연하게 변경하여 공간의 합리적 활용을 유도하기 위해 도입된 제도임. 공식적인 사전 협상을 통해 도시계획 변경 과정에서 발생할 수 있는 특혜 시비를 방지하며, 개발이익 중 일부를 공공에 환원하여 상생적 도시개발을 실현할 수 있게 하고 있음.

사전협상제도는 도입된 지 10년가량 지났으나 아직 소수의 지자체에서만 도입·운영되고 있고, 운영 성과도 매우 제한적임. 제도의 확산 및 개선이 요구됨.

- 서울시에서 처음으로 제도가 도입된 지 10년가량 지났으나 아직 서울, 부산, 부천 등 소수의 지자체에서만 도입·운영되고 있는 등 제도가 널리 확산되지 않고 있음.
- 또한, 과도하고 불합리한 공공기여 요구, 예측 가능성이 떨어지는 제도 운용, 특혜 시비 우려에 따른 지자체의 소극적 태도 등으로 인해 지난 10여 년간 실제로 협상이 마무리된 곳은 전국적으로 5곳에 지나지 않는 등 추진 실적이 매우 저조한 상황임.

구도심 재생사업에 사전협상제도를 활용하기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 요구되고 있음.

- (최소 토지면적 규정) 구도심 재생의 경우, 사전 협상을 통한 도시계획 변경이 필요한 5,000㎡(서울시, 부산시 기준) 이상의 권리관계가 단순한 토지는 상당히 제한적으로 존재함. 따라서, 최소 토지면적 기준을 더욱 완화하거나 부천시처럼 최소 토지면적에 관한 규정을 삭제하여, 적은 면적의 토지에 대해서도 사전협상제도를 활용할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음.
- (권한 위임) 또한 특별·광역시의 경우, 토지면적 1만㎡ 이하의 중·소규모 토지에 대해서는 광역지자체와의 협의를 조건으로 협상 및 지구단위계획 결정 권한을 기초지자체로 위임하여 지역의 특성, 상황, 지역 주민들의 요구 등을 더욱 잘 반영할 수 있도록 할 필요가 있음.
- (의제조항, 특례) 활성화계획에 지구단위계획구역 및 결정에 관한 의제조항을 삽입해, 사전협상 타결 시 그 내용을 활성화계획에 반영하면 곧바로 지구단위계획 결정 효력을 낼 수 있게 하는 방안도 검토해볼 수 있음. 또한, 여기서도 위의 '도시재생 - 정비사업 연계형 추진'에서 제시한 특례 및 행정적·재정적 지원 방안들을 적용할 수 있음.
- (공공기여) 특례 제공 및 공적 지원에 대한 반대급부로, 사전협상 과정에서 개발이익을 지역과 공유할 수 있도록 공공기여를 요구할 필요가 있음.

3. 사업성 개선을 통한 민간투자 유치 확대

재생사업은 '사람과 자본이 빠져나가는' 쇠퇴 지역을 대상으로 실시되고, 따라서 사업성이 매우 낮음. 본 연구에서 고찰한 세 사례 모두 공공부문의 적극적 지원으로 사업성을 개선했음에도 불구하고 민간사업자 유치에 상당한 어려움을 겪었거나 겪고 있음.

- 천안시와 청주시 사례 모두 1차 공모에서 유찰되었고, 이후 추가적으로 개선했음에도 불구하고 여전히 단수 입찰에 그치는 등 민간투자 유치에 많은 어려움을 겪었음.
- 인천시의 경우 재정사업으로 외부 리모델링 비용을 공공부문이 지원하는데도 불구하고 사업자가 사업을 포기함. 그 원인으로 사업성 부족도 영향을 미친 것으로 분석되고 있음.

따라서, 아래와 같이 사업성을 개선하고 이를 통해 민간투자를 확대할 수 있는 다양한 방식의 지원과 제도 개선을 고민해 볼 수 있음.

- 아래에서 제시하는 것은 일부이며, 이 밖에도 다양한 방식이 존재함.

① 세제 인센티브를 활용한 사업성 제고 및 공공 재원 추가 확보(추가 연구 필요)

- 중심시가지, 경제기반형 마중물예산의 규모는 유형별, 지역별로 250억~625억원에 그치고 있음. 이는 언뜻 커 보일 수 있는 규모이나, 본 연구에서 살펴본 사례 중 사업비가 가장 적은 인천시 사업이 약 700억원, 가장 큰 천안시는 약 2,500억원인 것을 고려할 시 상당히 제한적인 규모라고 할 수 있음.
- 따라서, 현 도시재생사업은 기반시설 확충 등을 위한 공공재원이 매우 부족한 상황으로, 추가적인 공공재원 확보를 위한 방안이 마련될 필요가 있음.
- 이를 위해서는, 세제 인센티브를 활용하여 사업성을 개선하고, 동시에 공공 재원을 추가로 확보하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음. 예로는, 미국 허드슨야드 개발사업에서 활용한 PILOT(payments in lieu of taxes) 등의 세제 인센티브 프로그램[65] 도입을 검토해 볼 수 있음.
- 또한, 미국 모든 주에서 활용되고 있는 조세담보부재원(Tax Increment Financing, TIF)을 도입하여 민간투자 유치에 활용할 수 있는 공공 재원을 추가로 확보하는 것도 검토해 볼 필요가 있음.
- 마지막으로, 영국의 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone) 같이 특정 구역 내에서의 민간투자에 대해 세금감면 혜택을 제공해서 기업의 신규 투자를 유도할 수도 있음. 이 경우, 민간투자 활성화가 특별히 요구되는 지역의 경제기반형, 중심시가지형 도시재생 활성화지역이나, 산업단지 재생사업지구에 시범적으로 적용해볼 수 있음 (예 : 통영 경제기반형 도시재생사업 등).

② 「민간투자법」에 의한 민간투자사업 활성화

65) 이승우·허윤경 (2014) 「뉴욕시 도시재생사업 사례 분석과 시사점」 건설이슈포커스 2014-04, 한국건설산업연구원.

- 서울아레나에서 볼 수 있듯이 사업성이 가장 좋다고 평가받는 서울에서도 수익형 민간투자사업(BTO) 방식으로 개발하는 과정에는 상당한 난관이 존재함. 서울 외 도시의 도시재생사업 대상지의 경우, 일부 거점 역세권을 제외하고는 일반적인 BTO사업으로 추진하기는 매우 어려울 것으로 예상됨.
- 따라서 도시재생사업 대상지에서는 손익공유형 사업방식(BTO-a), 민간제안방식의 임대형 민자사업(BTL), 혼합형(BTO+BTL) 등 사업성이 낮고 개발 리스크가 큰 지역에서 적절하게 활용할 수 있는 민간투자사업 방식이 적극적으로 활용될 필요가 있음.

③ 주택도시기금 금융지원 대상 확대, 공공기여 조건 완화

- 현재 민간 사업시행자에 대한 주택도시기금 금융지원 대상 상품으로는 복합개발사업에 대한 융자와 '수요자 중심형' 상품으로서 코워킹 커뮤니티시설 조성사업 등 5가지 유형의 사업에 대한 융자 상품이 있음. HUG에서는 금융지원 조건으로 공공시설 설치나 임대료 상한 등 공공기여 조건을 명시하고 있음.
- 하지만 대부분의 상품이 지원 대상이 공공 리츠(복합금융지원)나 공공기관 또는 사회적경제 법인 등으로 제약이 많은 데다, 일부 상품의 경우 사업장이 위치한 지역과 관계없이 연면적 대비 5~10% 이상 공공시설 설치를 요구하기에 가뜩이나 사업성이 낮은 사업장에서는 지나치게 큰 부담으로 작용할 수 있음.
- 민간투자를 활성화하기 위해서, 먼저 금융 지원 대상을 (공공기여 조건을 만족 시키는) 민간법인도 포함 시킬 필요가 있음. 또한, 개발 용도에는 네거티브 방식을 도입해서 지역 활성화에 기여할 수 있다고 판단되는 다양한 용도의 개발사업에 저리 융자를 지원하는 것을 검토할 필요가 있음. 마지막으로, 일률적이고 사업성이 낮은 지역에서 받아들이기 힘든 정도의 공공기여가 아닌, 다양한 방식의 공공기여를 인정해서 기금 융자를 해주는 것을 검토해볼 필요가 있음(지역 일자리 창출, 집객 효과 등).

④ 도심 저이용 상가 및 오피스빌딩 용도전환 지원

- 최근 전자상거래 활성화와 경기 부진 등의 영향으로 상가 공실이 증가하고 있음.[66] 또한, 서울시를 제외한 지방 주요 도시에서는 경기 부진으로 인해 오피스 공실이 늘어나고 있고[67] 서울시에서도 중소형 오피스 공실률은 여전히 높은 상태임.
- 도시재생사업이 진행되는 지방 구도심의 경우, 상가나 오피스 공실 비율이 높은 곳이 많음(사업지 선정 과정에 반영). 상가 및 오피스의 공실은 연쇄적으로 도심 경쟁력 저하 및 침체에 영향을 미치고 있음. 반면, 최근 1~2인 가구 증가와 직주근접 선호 경향으로 인해 도심권 주택 수요는 늘어나고 있음.[68]
- 이러한 경향 속에서 도심 저이용 상가 및 오피스빌딩 용도전환을 금융, 건축, 도시계획적으로 지원함으로써 도심 내 정주 인구를 늘려 도심 공동화를 방지하고, 상권 활성화도 도모할 수 있음.
- 예를 들면, 2019년 12월 출범한 '도시재생 앵커리츠'(AMC : HUG)를 모리츠로 활용해서 저이용 건물을 매입하거나 지주공동사업을 통해 신축 또는 리모델링 후 임대용으로 활용할 수 있음. 실제로 서울시

66) 김용운(2019), 「올 2분기 상가 공실률 '중대형·소규모' 동반 증가」(이데일리 7월 24일 기사).
67) 박윤예(2019), 「지방 빈 사무실 갈수록 늘어」(매일경제 7월 3일 기사).
68) 허윤경(2019), 「대안적 도심 주택공급 방안 모색」(한국건설산업연구원 6월 14일 세미나 발표자료).

에서는 이 같은 방식으로 도시재생 앵커리츠의 자리츠로 '공간지원리츠'(AMC : ㈜서울투자운용)를 조성하여 오피스, 주택, 복합시설 등을 매입, 운영하는 것을 검토하고 있음.[69]

- 또한, 위계가 떨어지는 용도지역상 상업지역의 경우 비주거 의무비율을 완화하여 사업성을 개선할 수도 있음. 그리고 최근 20~30대 1~2인 가구의 자동차 구매 감소 및 단기 렌터카 시장 성장 등의 흐름을 반영하여, 자동차를 소유하지 않은 사람들만 입주할 수 있는 조건으로 주차장 설치 기준을 획기적으로 완화하는 방안 등도 검토해볼 수 있음.

⑤ 생활 SOC사업 연계 시행

- 천안시 사례처럼 개발사업에 공공의 생활 SOC 공급을 연계할 경우 1차적으로 매입 또는 임차 확약으로 인한 사업 리스크 감소 효과가 있음.
- 일반적으로 생활 SOC는 국공립 어린이집, 도서관, 체육시설 등 선호 시설로서, 분양성이나 임대료 상승에 기여할 수 있는 등 간접적으로 사업성을 높이는 효과가 있음.

⑥ 공유재산 활용 특례 부여

- 인천시 사례에서 제시했듯이 공유재산을 소극적인 관리 차원을 넘어 지역 활성화에 적극적으로 활용할 수 있게 할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 도시재생사업 등 지역 활성화를 위한 사업에 대해서는 공유재산 활용 용도나 대부 기간, 대부료 등과 관련된 조건을 완화해서 상황에 맞게 유연하게 적용할 필요가 있음.

⑦ 공공기여 방식 다변화

- 현재 개발사업시 제공하는 공공기여 방식은 도시기반시설이나 임대주택 공급, 공개공지 확보, 공공시설 설치 등으로 제한적인 경우가 많음. 일반적으로 사업성이 매우 낮은 지역에서 시행되는 개발사업의 경우, 공공기여 방식을 다변화해서 사업자의 부담을 완화할 필요 있음.
- 대안적 공공기여 방식의 예로는 청년 일자리 창출, 지역상권 활성화 및 공동체 활동 지원(공간 지원, 상권 활성화 활동 참여 등), 임대료 인상률 제한, 집객 효과 등이 있음.

4. 민간참여사업과 연계된 마중물예산 사용 기간 유연화

복잡한 이해관계가 존재하는 구도심에서 '카운터파트너'가 존재하는 민간참여사업의 특성상 당초 계획했던 사업 기간보다 사업이 지연되는 경우가 자주 발생함.

- 2014년에 시작해서 2017년 종료되었어야 하는 1차 도시재생 사업지에서조차 아직 완공된 사업은

69) 고진영(2019), 「서울투자운용, 1,800억원 규모 '공간지원리츠' 본격화」, (더벨 12월 12일 기사).

부재한 상황임. 청주시의 경우 유찰, 활성화계획 변경 등을 거쳐 2018년에야 착공이 가능했고 현재 1단계가 완료되었음. 또한, 인천시 사례처럼 사업 도중 민간투자자가 사업을 포기하는 경우도 발생함.

- 여기에 더해 「민간투자법」에 의한 민간투자사업처럼 추가적인 절차(예 : 민간투자사업 타당성 및 적격성 조사, 행정안전부 투융자 심사 등)가 요구되거나 사업성이 낮아 민간사업자 모집에 어려움을 겪을 경우, 사업 일정이 예상하기 힘들 정도로 연기될 수 있음.

민간참여사업과 연계된 사업에 대해서는 마중물예산을 사용할 수 있는 기간을 추가로 연장하고, 예산 이월을 쉽게 할 수 있도록 하는 것이 필요함.

- 인천시 사례에서 볼 수 있듯이 마중물예산은 민간투자를 유인하는 지렛대(leverage)로 활용될 수 있음. 따라서 정당한 사유가 있을 시 예산 이월이 쉽게 가능하도록 할 필요가 있음.
- 이를 통해 민간참여사업으로 추진할 수 있는데도 불구하고 시간이 충분하지 않아 재정사업으로 시행하는 것을 방지하고, 민간투자 유치를 체계적으로 계획하고 준비할 수 있게 할 필요가 있음.

5. 이분법적 사고, 당위론적 사고를 벗어난 실용적 접근 필요

청주시와 인천시 사례에서 볼 수 있듯이 '재생'과 '개발', '공공성'(공익)과 '수익성'(사익)이 이분법적으로 이해되고 있는 곳이 있음. 이로 인해 사업을 추진하는 지자체와 기업은 지역 내 일부 단체들과 갈등을 겪는 경우가 종종 발생함.

- 특히 일부 단체의 주장은 '재생'과 '개발', '공공성'과 '수익성'에 대한 지나치게 경직되고 이분법적 사고에 바탕을 두고 있음. 이 주장은 도시재생에서 공공성을 추구하는 것은 옳은 것이고, 개발이나 수익성을 추구하는 것은 잘못된 것이라는 가치 판단을 내포하고 있음.

이는 민간사업자들이 사업에 참여하기 전에는 예측하기 힘든 리스크로서, 지나친 갈등은 향후 민간사업자들의 참여 확대를 가로막는 결과로 나타나지 않을까 우려됨.

민간투자는 일반적으로 충분한 수익성을 기대할 수 없는 경우 일어나기 어려움. 공공성 중심의 개발을 한다는 것은 공공 재원을 중심으로 사업을 진행한다는 것을 의미함.

- 실제로, 공공성 높은 개발을 추구하는 혁신지구사업의 경우, 공공부문이 주도하고 공공 재원을 주로 활용해서 사업을 추진할 예정으로 있음.
- 일각에서는 기업의 CSR 사업을 활용한 공공성 중심의 민간참여 도시재생 모델을 제시하기도 함. 하지만 기업은 근본적으로 이익을 추구하는 조직이기에, 긴 기간 동안 큰 규모의 재원 투자가 필요한 도시재생에서 이 방식이 일반화될 수 있고, 지속성이 있으며, 파급력이 큰 민간참여 방식이 되기는 힘듦.

하지만 '공공성'을 우선하는 당위론적 접근이 결과적으로 '공익'[70]을 극대화한다고 볼 수 없음. 공공성과 수익성의 균형을 통해 사업의 결과가 공공의 이익에 최대한 부합할 수 있도록 하는 접근이 필요함.

- 먼저, 쇠퇴하는 도시를 활성화시키는 데는 장기간 상당 규모의 재원이 전략적으로 투자되어야 하나, 가용한 공공 재원은 유한함. 또한, 본질적으로 공공 재원은 경직적 특성이 있음. 따라서, 공공 재원 중심의 도시재생에서는 적기에 충분한 규모의 투자가 충분한 기간 동안 이뤄지기 힘듦.
- 또한, 공공부문 중심으로 사업이 추진될 경우 '창의와 효율'로 대변되는 민간부문의 장점을 충분하게 활용하지 못함을 의미할뿐더러, 일부 실패한 공공 주도 사업에서는 자립성을 확보하지 못하고 지속적으로 세금이 투입되어야 하는 결과로 나타나고 있음.
- 특히 시장경제 원리로 작동하는 상업과 업무 지역을 활성화하는 데 있어 지나친 공공성 추구는 공공의 이익이 아닌, 손실로 작용할 수 있다는 것을 명심해야 함. 이러한 예로는, '공공성' 높은 개발을 추구하다 '세금 먹는 하마'로 전락해 버린 가든파이브, 안심상가, 청년몰 등에서 확인할 수 있음.
- 반면에 상업과 업무 지역의 재생에서는 공적 지원을 통하여 민간 중심의 시장경제를 선순환시켜 일자리와 세수를 창출하고, 도시 전체의 경쟁력 향상에 기여함으로써 결과적으로 공익을 확대하는 방향이 바람직함.

이분법적 사고를 지양하고, '지역 활성화'라는 정책 목적을 효과적이고, 효율적이며, 지속 가능하게 달성하기 위해서는 실용적이고 유연한 시각으로 접근할 필요가 있음.

- 도시재생은 쇠퇴하는 도시를 살리기 위한 정책적·비정책적 활동들로, 그 수단과 방식은 지역 상황에 따라 다양할 수 있어야 함. 예를 들어 물리적 환경개선의 경우, 철거형 재개발, 리모델링, 수복형 개발 등 다양할 수 있고, 지역 환경에 맞는 적절한 방식을 선택할 수 있어야 함.
- 또한, 상업과 업무를 핵심 기능으로 하는 중심시가지 재생에 있어, 단순히 '공공 공간 조성' 외에도 집객 기능을 수행함으로써 지역 상권 활성화의 거점 역할을 수행하고, 수익시설 운영을 통하여 지역 세수 증대와 일자리를 창출하며, 업무 관련 시설(예를 들어 오피스 빌딩, 비즈니스 호텔) 건설을 통해 지역 산업경쟁력 향상에 기여하는 것 또한 넓은 범위의 '공공성'으로 인정해 줄 필요가 있음.
- 즉, 공익과 사익에 대한 이분법적인 이해를 넘어, 민간 주체들의 '사익'추구 과정에서 창출하는 '보이지 않는 공공기여'를 통해 '공익'이 창출될 수 있음을 이해할 필요가 있음.
- 정부의 가용 예산은 한정되어 있다는 명제 속에서 사업 실현 방안, 특히 재원 마련 방안과 사후 관리 방안 등에 대한 현실적인 고민이 필요함. 그리고 다양한 이해와 가치를 가진 이해관계자들이 참여하는 도시재생 과정 속에서, 다름을 인정하고 최선이 아니면 차선을 택할 수 있는 유연성이 요구됨.

70) Campbell & Marshall(2002). 「Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning」. Planning Theory, 1(2), 163-187.

6. 시민들의 의견이 균형 있게 반영될 수 있는 거버넌스 체계 구성

경제기반형이나 중심시가지 재생의 주요 '이해당사자'(stakeholder)는 사업구역 주변의 주민이나 상인만으로 한정되어서는 안 됨. 해당 지역과 직·간접적인 이해관계가 있는 시민들이 모두 주요 이해당사자일 수 있음.

- 경제기반형이나 중심시가지 재생의 경우, 비록 도시재생사업은 활성화지역 경계 내에서 주로 진행되나 그 파급효과는 경계 내부를 넘어 도시 전반에 영향을 미친다고 볼 수 있음.
- 이 중 경제기반형이나 도시의 '도심'에 해당하는 중심시가지 재생사업의 경우 도시 시민 전체가 주요 이해당사자라고 할 수 있음. 부도심이나 지역 중심 등 하위 위계의 시가지를 대상으로 하는 사업의 경우도 마찬가지로, 이해당사자의 공간적 범위는 해당 활성화지역 경계를 넘어선다고 할 수 있음.

따라서, 다양한 이해당사자들의 의견을 균형 있게 반영할 수 있는 거버넌스 체계 구성이 필요함. 특히, 적극적으로 참여하지 않는 사람들과 '침묵하는 다수'의 목소리도 의사결정 과정에 균형 있게 반영될 수 있도록 할 필요가 있음.

- 청주와 인천시 사례에서 볼 수 있듯이 사업에 적극적으로 참여하며 반대 의견을 개진했던 일부 시민단체와 지역 이해관계자의 의견은 미디어 등의 주목을 받으며 널리 알려진 반면, 일반 시민들이나 사업에 찬성하는 사람들의 의견은 미디어의 주목을 받지 못했고, 따라서 충분히 알려지지 못함.
- 일반적으로 '적극 참여층'의 구성은 전체 인구 구성을 고르게 반영하지 못하고 편향되는 경우가 많음.[71] 특히 노동시간이 상대적으로 긴 한국 사회에서는 적극적으로 직접 민주주의 과정에 참여할 수 있는 사람들이 제한적인 경우가 많음.

이를 위해서는 복수의 시민참여 기구를 구성하거나, 전자참여 플랫폼이나 여론조사, 공론조사 등의 방식을 함께 활용할 필요 있음.

- 기본적으로 직접 민주주의 방식에는 '정답'이 없으며, 참여 방식별로의 장단점을 고려해서 상황에 맞는 적절한 방식을 선택하여 운영할 필요가 있음.[72]
- 먼저, 현재 국내 도시재생에서 운영되고 있는 활성화지역 내 주민·상인 등 직접적 이해당사자가 참여하는 '주민협의체'와 별도로, '직접적'인 이해관계가 없는 각계각층의 의견을 전반적으로 반영할 수 있는 기구를 복수로 운영해서 의사결정시 의견을 고루 반영하는 것을 검토할 수 있음.
- 또한, 일상적으로 참여하기 힘든 사람들이 쉽게 참여하고 의견을 개진하게 할 수 있도록 전자참여 플랫폼을 구축할 수 있음.
- 여기에 더해 필요시 여론조사 또는 공론조사를 실시하는 것도 검토해볼 수 있음.

71) Parry, Moyser & Day(1992). Political participation and democracy in Britain. Cambridge University Press.
72) Fung, A.(2006). Varieties of participation in complex governance. Public administration review, 66, 66-75.

7. 민간투자자가 신뢰할 수 있는 파트너로서의 공공부문 역할 수행

쇠퇴 지역에서 시행되는 도시재생 민간참여사업은 아래와 같은 점에서 일반적인 민간개발사업과는 차이가 있음. 따라서, 공공부문은 인허가권을 통한 소극적 '관리' 수준을 넘어서는 적극적인 역할 수행이 요구됨.

- ① 일반적으로 기대수익이 낮고, 리스크가 큼. ② 부족한 사업성을 보완하기 위한 다양한 공적 지원이 제공됨. 이 과정에서 공공과 민간 참여자는 협력을 통해 사업을 추진함.
- ③ 공적 지원에 대한 반대급부로 해당 사업이 지역 활성화에 이바지할 수 있어야 하고, 동시에 일정 수준의 공공기여가 요구됨.

국내의 제도적 환경에서, 공공부문 특히 지자체는 다음과 같은 역할 수행이 요구됨.

- 공식적인 시민의 대표로서 각계각층의 여론을 수렴하고, 갈등 발생시 갈등 중재 역할 수행, 여론 수렴과 동시에 다양한 분야의 전문가의 의견을 청취하고, (필요시) 참여 의향이 있는 잠재적 민간투자자들과 사전협의 과정을 통해 사업 구상을 구체화시킴.
- 수렴된 여론, 전문가 의견, 사업자 의견을 종합적으로 고려하여 수익성과 공익성의 균형을 달성할 수 있는 계획[73]을 수립하고, 민간사업자 모집 공모 조건을 작성함.
- 민간사업자 모집 및 계약 체결 후 합의된 내용에 대해 일관성 있는 태도를 견지함. 실행 과정에서도 민간 파트너들과의 긴밀한 소통을 유지하고, 예측하지 못했던 문제가 발생 시 협의를 통해 해결해감. 이러한 과정을 통해 민간사업자들이 신뢰하고 예측 가능할 수 있는 파트너로서의 역할을 수행함.

이러한 역할을 수행할 수 있기 위해서는 무엇보다도 역량 있는 공무원이 일관되게 사업을 이끌어 갈 필요가 있음. 따라서, 전문관제도를 도입하고 민간참여사업 담당자로 임명하여 사업 초기부터 마무리까지 책임 행정을 할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 청주시와 인천시 사례에서 볼 수 있듯 성공적 사업 추진의 이면에는 사업 초기부터 마무리 단계에 이르기까지 해당 사업을 지속적으로 전담해 온 공무원이 있었음. 이를 통해 일관성 있는 사업 추진이 가능했고, 전문성이 축적되었으며, 참가자들 간의 신뢰 관례 유지를 할 수 있었음.
- 해외에서도 역량 있는 공무원의 일관된 사업 추진이 사업 성공의 핵심 요소 중 하나로 꼽히고 있음.[74]
- 따라서, 도시재생사업을 추진하는 지자체에서는 전문관제도를 도입하고, 사업을 처음부터 끝까지 책임지고 완수할 수 있는 전담 공무원을 지정할 필요 있음.

이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr)

73) 이러한 과정은 도시재생 활성화계획이나, 활성화계획 중 특정 단위사업계획 수립에 모두 적용될 수 있음.
74) Raco & Henderson(2009). Local government and the politics of flagship regeneration in London: the development of Paddington. In Regenerating London(pp. 126-145). Routledge.