

도시개발 여건 변화에 대응한 공공시행자의 역할과 기능

연구지원 2018-2호

도시개발 여건 변화에 대응한 공공시행자의 역할과 기능

지은이 성장환 · 정연우 · 이삼수 · 송기욱 · 유종훈

발행인 손경환

발행처 한국토지주택공사 토지주택연구원

편 집 성장환

주소 (우)34047 대전광역시 유성구 엑스포로 539번길 99

전화/전송 042) 866-8661 / 866-8692

전자우편 plan21@lh.or.kr

홈페이지 <http://lhi.lh.or.kr>

- 이 출판물은 우리 공사의 업무상 필요에 의하여 연구·검토한 기초자료로써 공사나 정부의 공식적인 견해와 관계가 없습니다.
- 우리 공사의 승인 없이 연구내용의 일부 또는 전부를 다른 목적으로 이용할 수 없습니다.

연구지원 2018-2

도시개발 여건 변화에 대응한 공공시행자의 역할과 기능

The Role and Function of Public Developer in
Response to Changes in Urban Development
Environment

참여연구진

연구총괄

성장환 LH 토지주택연구원 선임연구위원

공동연구진

정연우 LH 토지주택연구원 수석연구원

이삼수 LH 토지주택연구원 수석연구원

송기욱 LH 토지주택연구원 책임연구원

유종훈 LH 토지주택연구원 연구원

연구심의위원(가나다순)

김현수 단국대학교 교수(심의위원장)

강승일 (주)코람코자산신탁 전무

김두환 LH 토지주택연구원 실장

김인희 서울연구원 선임연구위원

박영규 LH 미래혁신실 부장

방동호 LH 미래혁신실 차장

이재우 목원대학교 교수

자문위원(가나다순)

김경훈 신영(주) 신사업개발팀 부장

심교언 건국대학교 교수

조동기 SH도시연구원 수석연구원

연구 요약

□ 연구의 배경과 목적

- 최근, 지속적으로 이어져 온 경기 불황, 사회 양극화, 구조 조정 등으로 건설산업 전반에 걸친 침체와 민간 부문의 투자 감소 야기
 - 국토균형발전의 부진과 도시경쟁력 약화 초래
 - 공공 부문 역할 확대를 통한 개발사업 활성화와 시장여건 개선 요구 증대
- 공공 부문은 법·제도와 재무적 여건 등에서 자유롭지 못해 직접적인 투자에 한계를 보이고 있어 이러한 사회적 요구와 논의에 대한 실행방안 마련에 한계
 - 안정적 재무여건과 다양한 역량을 보유한 공공시행자 부재
- 한편, 공공과 민간 부문은 그 역할과 기능에 있어 각기 다른 장·단점을 보유하여 향후 부동산 시장 환경의 긍정적인 변화와 활성화를 유도하기 위해서는 상호보완적인 협력관계 구축이 필요
- 이에 본 연구에서는 도시·부동산 개발 여건 및 시장환경 변화 조사, 공공역할의 한계와 원인 진단, 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례 검토를 통해 사업유형별·사업단계별 공공시행자의 역할과 기능을 제안

□ 부동산·도시개발 여건 변화

- 부동산·도시개발의 대내외적 여건 조사
 - 주요 거시경제지표 : 저성장·저금리 기조 장기화, 건설경기동향
 - 인구 및 사회구조 변화 : 저출산·고령화 사회 진입, 1인 가구 급증, 서민과 중산층을 위한 주거혁신방안 등
 - 관련 법률과 정부정책 : 공공지원민간임대주택(구 뉴스테이), 부동산서비스산업 발전방안, 도시재생 뉴딜사업 본격화, 공기업의 사회적 책임(CSR), 4차 산업혁명시대 도래 등
- 부동산·도시개발 환경의 주요 현황 및 시장 이슈 도출

- 기관투자자의 대체투자 시장으로서 부동산·도시개발 이슈
- 공급자로서 개발주체 특성 : 신규 택지물량 감소와 사업지 고갈, 소규모 개발업체 난립, 주택공급량 과다와 미분양 적체, 부동산 금융을 활용한 사업방식 다각화, 개발에서 운영·관리까지 업역 확대, 대규모 개발위험 증가 및 수익률 감소 등
- 수요자 측면의 주택소비 트렌드 : 가계대출 급증과 부실자산 우려, 소유에서 거주로 주거 패러다임 전환, 주택가격 상승 둔화 및 거래량 약세 전환 등

□ 공공시행자 역할의 한계와 원인

- 개발사업 법·제도 상 공공시행자는 국가 및 지자체, 공공기관, 출연기관, 지방공사 등으로 정의할 수 있음
 - 공공시행자는 도시개발사업, 도시 및 주거환경정비사업, 재정비촉진사업, 택지개발사업, 지역개발사업 등 대부분의 공공개발사업에 참여 가능
- 본 보고서에서는 사업유형별·계획수립 및 운영단계·재원마련의 한계와 원인을 검토하였음
- 사업유형별 공공역할의 한계와 원인 : 도시재생사업, 산업단지사업
 - 도시 패러다임이 개발에서 재생(관리)의 시대로 변화하면서 「도시재생특별법」이 제정(2013년)되고, 그에 따른 도시재생 추진조직이 지정되는 등 다양한 행보를 보여 왔음. 그러나 도시재생사업도 하나의 개발사업으로 인식되는 환경에서 초기 비용의 과다 투입, 복잡한 이해관계 등에 기인한 사업 착수 장기화, 사업리스크 공동분담·민관공동개발 지원·공공기여 등의 문제로 민간의 적극적 참여에 한계 발생
 - 산업단지사업에서는 관리주체가 각 유형별 산업단지마다 상이하여 일원화된 노후 산업단지 재생 해법 마련에 어려움이 발생하고, 사업특성상 도심 내 사업이 추진되어 토지가 확보되지 못한 경우, 사업단계별 지가 상승으로 사업성 악화를 초래
- 계획수립 및 운영단계의 한계와 원인 : 계획수립 단계, 사업운영 단계
 - 계획수립 단계에서는 현행 법·제도상 공공시행자가 가진 근본적인 한계로 지목되는 계획수립 및 대행권한이 부재한 점, 토지소유자 등 이해관계자 간 의견조율과 협의사항이 반영된 상향식 계획수립이 필요하다는 점을 한계로 제시

- 운영단계에서는 수요자 요구의 다양화에 대응하기 위해 주거 중심의 복합개발에 주목할 필요가 있으나 현행의 개별법이나 특별법 제정을 통한 방식에서 한계가 나타나고 있으며, 정비사업 등에서 주민 등이 조합 설립을 통해 사업추진이 가능해 공공시행자의 역할이 상대적으로 축소되는 있는 점, 단독시행·공동시행·위탁형태 등 사업참여방식에 따라 역할 범위가 모호한 점, 공공성과 수익성 확대를 위한 민간 참여 기반이 부족한 점을 한계로 제시

○ 재원마련의 한계와 원인 : 사업재원, 정부지원

- 사업재원의 한계로는 공공시행자의 주요 핵심업역인 임대주택사업 확대로 공공성은 확보하고 있는 반면, 택지개발, 토지분양, 분양주택 공급은 지속적으로 감소추세에 있어 교차보조의 어려움을 한계로 제시(분양주택 공급 : 2012년 25,049호 → 2015년 7,574호로 감소). 다만, 2017년 11월에 발표된 '주거복지 로드맵'에 따라 공공분양주택 공급이 단계적으로 확대되어 2022년까지 총 15만 호가 공급될 예정임
- 정부지원의 한계로는 열악한 지자체 기금(도시·주거환경기금, 도시재정비촉진특별회계 등) 상황 등을 한계로 제시

□ 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례

- 국내 공공시행자 중 서울주택도시공사, 경기도시공사의 최근 동향을 검토하였으며, 해외 공공시행자의 사업추진 사례로 일본 도시재생기구(UR)의 오테마치 연쇄형 도시재생사업, 미국 보스톤계획개발청(BPDA)의 사우스엔드 프로젝트, 미국 배터리파크크시티개발공사(BPCA)의 뉴욕 배터리파크시티 사례를 검토
- 해외 공공시행자의 사업추진 사례를 검토한 결과, 공공성을 고려한 공공 주도의 원활한 사업 추진체계 필요, 민관 협력을 위한 사회적 합의 도출과 민간자본 유치 노력 병행, 공공시행자의 역할을 강화하여 전문인력에 의한 계획수립·사업활성화, 지속적 운영·관리 도모, 기반시설 설치의 공공재원 투자를 주요 시사점으로 제시

□ 공공시행자의 역할과 기능

- 공공시행자의 역할과 기능을 사업분야별(택지개발, 도시재생, 산업단지, 지역개발)

변화 방향과 사업단계별(기획→개발→운영·관리) 공공시행자의 역할 방향을 연계하여 제시

○ 사업분야별 변화 방향

- 택지개발 분야 : 그 동안 개발사업의 근거가 되었던 법·제도(「택지개발촉진법」 등)를 향후 유사방식의 사업 필요성에 대비하는 차원에서 존치(활용)시키고, 유사 법률의 '개발 후 관리영역' 을 벤치마킹하여 도시의 계획적 성장을 지원 및 유도하는 방안이 필요하다는 점과 신개발시 공공성과 수익성 확대를 위한 토지활용 방식으로 ①토지 장기임대 방식, ②직접 건축 후 임대방식을 제안
- 도시재생 분야 : 기반시설 정비 위주의 지자체 도시재생 사업환경에서 주민이 설립하는 협동조합 및 마을기업 등이 사업을 추진하는 것에 현실적인 어려움이 나타난다는 점에서 도시재생사업 유관 공공기관 및 출자법인의 총괄사업관리자 지정이 필요하며, 타운매니지먼트 주체로서 공공시행자의 역할 강화를 통해 일체적 개발이 가능하다는 점을 변화 방향으로 제시
- 산업단지 분야 : 산업환경 수요 변화와 패러다임 전환에 따라 산업단지 개발이 점차 소형화, 복합화, 기업육성허브(Hub)로 전환됨에 따라 공공산업건축물 운영·관리를 통해 스타트업, 벤처 등을 위시한 기업생태계 구축을 지원하고, 노후 산업단지를 성장거점으로 전환시키기 위한 노후 산업단지 재생사업의 적극적 참여가 요구된다는 점을 변화 방향으로 제시
- 지역개발 분야 : 대규모 개발이나 기반시설 정비 등 하드웨어 사업과 삶의 질 개선 프로그램 등 소프트웨어 사업을 연계하는 방안이 검토되어야 하며, 행정구역 단위의 분산투자, 획일적 개발, 정부 주도의 지역개발에서 광역화, 특성화, 분권화, 지자체와의 협업고도화 등 상생발전 방향으로 전환되어야 한다는 점을 제시

○ 사업단계별 공공시행자의 역할

- 기획 단계(기획자로서의 코디네이터) : 개발사업의 전 과정을 협의·조정하는 기존의 역할을 넘어 전문 코디네이터로서 군공항 및 항만재개발과 같은 지역 숙원사업 참여, 전략적 기능의 메가 프로젝트를 추진하고, 참여주체들의 수익과 리스크를 상호 분담함으로써 조정자의 역할을 수행

- 개발 단계(개발사업 총괄시행자) : 이종(異種)사업 간의 결합개발을 통한 사업 다각화 방안이 필요하며, 총괄시행자로서의 역할을 원활히 수행하기 위해 현행 공공시행자 활동의 제약사항을 검토·보완(계획수립 대행권한 확대, 손실보전 및 부채관리방식 개선, 민관공동개발 지원 논의, 민간의 공공재원 지원 확대 등)
- 운영·관리 단계(지속가능한 운영·관리자) : 타운매니저로서 역할 수행 및 도시 개발과 운영·관리의 패키지화로 공공시행자로서의 역할 확대를 도모하고, 공공 임대상가 등 공익 목적의 공간 제공을 통해 상생 협력체계 구축 및 일자리 창출에 기여
- 새로운 사업기회 발굴을 위한 모멘텀으로 선도사업을 중심으로 향후 개발사업의 촉매제를 마련한다는 측면에서 국·공유지 등 국유재산의 적극 활용, 폐교 및 통합·이전 대학부지 등 유휴부지를 활용한 공공개발 추진을 제안
- 사업유형별, 사업단계별 공공시행자의 역할 방향 도출을 통해 공공시행자 역할 수행을 위한 필요 요건을 정리하였으며, 공공시행자의 종합적인 역할체계 틀을 제시
 - 목표로 ‘공공시행자 역할 정립을 통한 국토이용의 효율성과 지속성 제고’를 설정
 - 목표에 따른 추진방향과 각 방향별 추진전략으로 ①기획·조정기능 강화(컨트롤타워 기능 부여, 개발위험 관리), ②개발사업 촉진과 공적 역할 강조(수익구조 다변화, 사업 다각화, 민간참여 촉진, 국유재산 등 유휴부지 적극 개발), ③지속가능한 운영·관리 도모(특정단위 개발 및 운영·관리, 능동적 운영·관리기법 개발)를 제시
 - 역할체계 틀에서 제시한 목표를 달성하기 위해 계획수립 역할 강화(계획수립 대행 및 사업제안 확대), 개발사업 손실보전, 민관공동개발지원 제도, 공공시설물 운영·관리 권한 부여 등 제도적 지원 사항을 제안

주제어 도시개발, 부동산 시장, 공공시행자, 공공사업관리자, 디벨로퍼

차 례

제1장 서 론	3
1. 연구배경 및 목적	3
2. 연구범위 및 방법	4
2.1. 연구범위	4
2.2. 연구방법	5
제2장 부동산 · 도시개발 여건 변화	11
1. 대내외적 환경 요인	11
1.1. 거시경제지표	11
1.2. 인구 및 사회구조 변화	13
1.3. 관련 법률 및 정책	14
2. 부동산 · 도시개발 환경의 주요 현황 및 이슈	19
2.1. 기관투자자의 대체투자 시장	20
2.2. 공급자로서 개발주체 특성 및 실적	20
2.3. 수요자 측면의 주택소비 트렌드 분석	30
3. 소결	33
제3장 공공시행자 역할의 한계와 원인	39
1. 사업유형별 공공역할의 한계	39
2. 계획수립 및 운영단계의 한계	45
2.1. 계획수립 단계에서의 한계	45
2.2. 사업운영 단계에서의 한계	46

3. 자원마련의 한계	49
3.1. 사업재원의 한계	49
3.2. 정부지원의 한계	53

제4장 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례 57

1. 국내 공공시행자 최근 동향	57
1.1. 서울주택도시공사	57
1.2. 경기도시공사	63
1.3. 소결	65
2. 해외 공공시행자의 사업추진 사례	67
2.1. 일본 도시재생기구(UR) : 오테마치 연쇄형 도시재생사업	67
2.2. 미국 보스톤계획개발청(BPDA) : 사우스엔드 프로젝트	73
2.3. 미국 배터리 파크 시티 개발공사(BPCA) : 뉴욕 배터리 파크 시티	79
2.4. 소결	85

제5장 공공시행자의 역할과 기능 91

1. 사업분야별 변화 방향	91
1.1. 택지개발	91
1.2. 도시재생	94
1.3. 산업단지	95
1.4. 지역개발	100
2. 공공시행자의 역할 정립	105
2.1. 기획자로서의 코디네이터 역할 수행	105
2.2. 개발사업 총괄시행자 역할 수행	107
2.3. 지속가능한 운영 · 관리자 역할 수행	111
2.4. 선도사업을 통한 촉매제 역할	117
3. 공공시행자의 종합적 역할체계 틀 제시	119

제6장 결 론	127
1. 연구요약 및 시사점	127
2. 향후 연구과제	131
참고문헌	135
부 록	141
해외 공공시행자 현황	141
1. 일본 독립행정법인 UR	141
2. 영국 UDC, URA, RDA, HCA, 대런던위원회	150
3. 미국 BPDA, NYCEDC	159
4. 싱가포르 URA	162



표 차례

[표 2-1] 조례개정에 따른 추진가능 사업 예시	25
[표 2-2] 공모형 PF사업 추진현황	29
[표 2-3] 부동산·도시개발 환경 변화에 따른 영향력 검토	34
[표 3-1] 공공시행자별 개발가능 사업	39
[표 3-2] 국비지원 재생 산업단지 선정 현황	44
[표 3-3] 정비사업, 재정비촉진사업, 도시재생사업 주요 절차	45
[표 3-4] 공공시행자의 정비사업 참여요건	47
[표 3-5] 공공시행자의 사업참여 방식	47
[표 3-6] LH의 사업부문별 수익 현황(2011년~2015년)	49
[표 3-7] 주거복지로드맵 중 주택 100만호 공급계획	51
[표 3-8] 공공기관 부채감축 계획	52
[표 4-1] 경기도시공사 주거복지사업 분야 실적(2010년~2016년)	64
[표 4-2] 국내 공공시행자 역할 비교	65
[표 4-3] 도시재생 실험사업모델	66
[표 4-4] 오테마치 연쇄형 도시재생 흐름	71
[표 4-5] 오테마치 지구 용적률	72
[표 4-6] 뉴욕 배터리 파크 시티 토지이용 현황	79
[표 4-7] 뉴욕 배터리 파크 시티 사업비용	80
[표 4-8] 개발기간과 주요 경과	80
[표 4-9] 해외 공공시행자의 주요 특징 비교	87
[표 5-1] 택지개발촉진법 유사 법률 내 도시 운영·관리 관련 내용	92
[표 5-2] 토지활용 방식의 대안과 장·단점	94
[표 5-3] 노후 산업단지 현황과 재생산업단지 선정 현황	98

[표 5-4] 노후 산업단지 재생사업의 총괄사업관리자 역할과 지원기능 범위 비교	99
[표 5-5] 지역개발사업의 주요 사업내용	101
[표 5-6] 총괄사업관리자의 법적 근거 및 LH 추진현황 요약	103
[표 5-7] 총괄사업관리자의 법적 업무 수행범위	103
[표 5-8] 주요 도시재생사업과 지역내 결합개발 가능 사업 검토 예시 ..	108
[표 5-9] 「도시개발법」 및 동법 시행령 상 공공재원 지원 관련 조항	110
[표 5-10] 정부의 국유재산 활용 정책방향(안) 중 일부	118
[표 5-11] 사업분야별 공공시행자 역할 수행을 위한 필요 요건	121



그림 차례

[그림 1-1] 연구의 흐름	7
[그림 2-1] 경제성장률 및 기준금리 추이	11
[그림 2-2] 산업부문별 기업경기 업황전망 실사지수(BSI) 추이	12
[그림 2-3] 연령계층별 인구구성비 추이	13
[그림 2-4] 가구유형별 현황 및 점유 추이	14
[그림 2-5] 법률 개정으로 인한 공공지원주택 공급촉진지구 구성의 변화	15
[그림 2-6] 네트워크형 부동산 종합서비스 유형	16
[그림 2-7] 주거복지 로드맵의 정책방향	17
[그림 2-8] 문재인 정부의 도시재생 뉴딜사업 공약사항 발표	18
[그림 2-9] 스마트 커넥티드 타운 추진가능 유형 및 예시도	19
[그림 2-10] 국민연금의 대체투자 규모 및 비중, 수익률 추이	20
[그림 2-11] 지역별 택지예정지구 공급 및 개발제한구역 해제면적 추이 ..	21
[그림 2-12] 부동산업 규모 현황 및 부문별 매출액 비중	22
[그림 2-13] 부문별 주택건설 실적 및 미분양 추이	23
[그림 2-14] LH의 자금조달 환경(부채 및 채권발행) 추이	24
[그림 2-15] 부동산 펀드 및 리츠의 시장규모 추이	24
[그림 2-16] 신영그룹의 조직구조 및 사업모델	26
[그림 2-17] MDM그룹의 조직구조 및 역할	27
[그림 2-18] 미쓰이부동산의 조직구조 및 사업모델	28
[그림 2-19] 리츠와 타 금융상품의 수익률 추이 비교	30
[그림 2-20] 주택담보대출 규모 및 가계의 재무건전성 지표 추이	31
[그림 2-21] 주택 점유형태 비율 및 임차가구 중 전·월세가구 비율 추이	31
[그림 2-22] 토지와 주택가격 변동률 및 거래량 추이	32

[그림 2-23] 개발사업의 밸류체인 변화	33
[그림 3-1] 도시개발 패러다임의 변화와 도시재생	41
[그림 3-2] 도시재생 계획 및 추진체계	42
[그림 3-3] 기존 도시재생 관련 대규모 개발사업의 부진	43
[그림 3-4] SOC분야 기능조정 방안	50
[그림 3-5] LH 분양주택 공급 추이	50
[그림 3-6] LH 부채규모 및 비율(2016년 12월말 기준)	53
[그림 4-1] 도시재생 실험사업모델	57
[그림 4-2] 서울주택도시공사의 저층주거지 사업모델 유형	59
[그림 4-3] 서울형 자율주택정비사업의 예시	60
[그림 4-4] 서울주택도시공사의 역세권 2030 청년주택사업 개요	61
[그림 4-5] 도시재생사업 관리·운영모델	63
[그림 4-6] 경기도시공사의 도시재생사업 추진방향과 단계별 추진전략	64
[그림 4-7] 오테마치·마루노우치·유락초지구 위치도	67
[그림 4-8] 지역 전경	68
[그림 4-9] 사업 개요	68
[그림 4-10] 오테마치 연쇄형 도시재생사업 개요	70
[그림 4-11] 오테마치 연쇄형 도시재생사업 현황	73
[그림 4-12] 사우스엔드 프로젝트 지구와 주요 사업대상지	75
[그림 4-13] 사우스엔드 프로젝트의 대상지	76
[그림 4-14] 사우스엔드 프로젝트의 축 설정	77
[그림 4-15] 사우스엔드 프로젝트의 건축계획(안)과 설명자료 예시	78
[그림 4-16] 실제 추진사례	78
[그림 4-17] 뉴욕 배터리 파크 시티 개발사업 개요	79
[그림 4-18] 배터리 파크 시티의 사업구도	82
[그림 5-1] 공공산업건축물 운영·관리 기본방향	97
[그림 5-2] 판교창조경제밸리 내 블록단위 관리운영 범위	97

[그림 5-3] LH의 노후 산업단지 재생사업 방식에 따른 주요 단계	100
[그림 5-4] 지역개발사업의 패러다임 변화 양상	101
[그림 5-5] 지역개발제도의 변천	101
[그림 5-6] 지자체와 LH 간 지역발전 상생 파트너십 구축	104
[그림 5-7] 개발사업 단계에서 코디네이터 역할 및 기능	106
[그림 5-8] 사업참여 주체별 역할 및 협력 네트워크 구축	107
[그림 5-9] 타운매니지먼트의 필요성	111
[그림 5-10] 지역의 관리·운영모델(안)	112
[그림 5-11] 일본 도쿄 오테마치지구 사례	116
[그림 5-12] 사업분야별 변화방향과 각 단계별 공공시행자의 역할	119
[그림 5-13] 공공시행자 역할 체계	123

제 1 장 서 론

L
A
N
D
I
N
G
T
E
H
O
N
O
R
I
T
Y

&

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

최근, 지속적으로 이어져 온 경기 불황과 사회 양극화, 건설업계 전반에 걸친 구조조정 등으로 국내 건설산업 기반이 장기적인 침체에 접어들고 있다. 건설산업 기반의 침체는 민간 부문의 투자감소, 개발사업의 정체를 불러와 장기적으로는 국토균형발전의 부진과 도시경쟁력 약화라는 거시적인 사회 문제를 야기한다. 이러한 문제를 해소하기 위해 시장에서는 공공 부문의 역할 확대를 통한 건설산업 기반의 활성화와 위험요인을 공공 부문 차원에서 해결해줌으로써 전반적인 시장 여건 개선, 민간 부문에 대한 적극적인 참여 환경조성을 요구하고 있다. 하지만 공공 부문은 법·제도와 재무적 여건에서 자유롭지 못해 직접적인 투자에는 한계를 보이고 있어 이러한 사회적 요구와 논의에 대한 실행방안 마련에 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 즉, 도시와 부동산 개발사업의 감소와 침체로 주민, 민간 부문, 지자체로부터 보다 다양한 분야에 공공 부문의 개입 요구는 증가하고 있으나 공공성만을 고려해 사업을 추진할 수 있는 안정적인 재무여건과 다양한 역량을 보유한 공공시행자가 부재하다는 의미가 될 수 있다.

공공과 민간 부문은 그 역할과 기능에 있어 각기 다른 장·단점을 보유하고 있어 향후 부동산 시장 환경의 긍정적인 변화와 건설산업의 활성화를 유도하기 위해서는 상호보완적인 협력관계 구축이 중요하다. 또한, 궁극적인 결과물인 ‘실현성’ 제고라는 측면에서 신뢰할 수 있고, 안정적인 시장 환경 조성을 위해 공공 부문의 역할확대가 요구되는 만큼 공공시행자의 역할과 기능을 재고민해야 하는 시점이다. 이에 본 연구에서는 최근 도시개발 여건 및 부동산 시장 변화에 따른 영향 검토, 기존 공공역할의 한계와 원인 검토에 따른 공공시행자 육성 필요성 제시, 국내외 사례조사에 따른 시사점 도출을 통해 공공시행자 역할과 기능을 LH 관점에서 제시하고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

2.1. 연구범위

본 연구의 내용적 범위는 크게 1)부동산·도시개발 여건 변화 진단, 2)공공시행자 역할의 한계와 원인 검토, 3)국내외 공공시행자 사례조사와 시사점 도출, 4)공공시행자 역할과 기능 검토로 구분된다. 각 부문별 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 부동산·도시개발 여건 변화 진단

- 부동산·도시개발의 대내외적 여건 조사
 - 주요 거시경제지표, 인구 및 사회구조 변화, 정부정책 동향
- 부동산·도시개발 환경의 주요 현황 및 시장 이슈 도출
 - 기관투자자의 대체투자 시장
 - 공급자로서 개발주체 특성 및 실적
 - 수요자 측면의 주택소비 트렌드 분석

2) 공공시행자 역할의 한계와 원인 검토

- 도시재생, 노후 산업단지 재생 등 사업유형별 공공개입 한계와 원인 검토
- 사업계획 수립·운영단계, 재원마련·정부지원 차원의 한계와 원인 진단

3) 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례

- 국내 공공시행자(서울주택도시공사, 경기도시공사)의 최근 동향과 시사점 도출
- 해외 공공시행자의 사업추진 사례
 - 주요 국가별 공공시행자 운영현황 조사(일본, 영국, 미국, 싱가포르 등)
 - 해외 주요 공공시행자의 사업추진 사례조사와 시사점 도출

4) 공공시행자의 역할과 기능 검토

- 사업분야별(택지개발, 도시재생, 산업단지, 지역개발사업 등) 변화 방향 검토
- 각 사업단계별 공공시행자의 역할 도출
 - 기획자로서의 코디네이터 역할 수행
 - 개발사업 총괄시행자 역할 수행
 - 지속가능한 운영·관리자 역할 수행
 - 선도사업을 통한 촉매제 역할
- 공공시행자의 종합적 역할체계 틀 제시
 - 사업추진의 목표, 방향, 전략 제시를 통한 공공시행자의 역할 정립

2.2. 연구방법

본 연구에서는 선행연구 및 발간물 검토를 통한 시사점 도출, 부동산 개발 및 주요사업 분야 전문가 의견수렴, 국내외 사례조사를 위한 현지조사 등을 통해 공공시행자의 역할과 기능을 모색한다.

1) 선행연구 및 발간물 검토

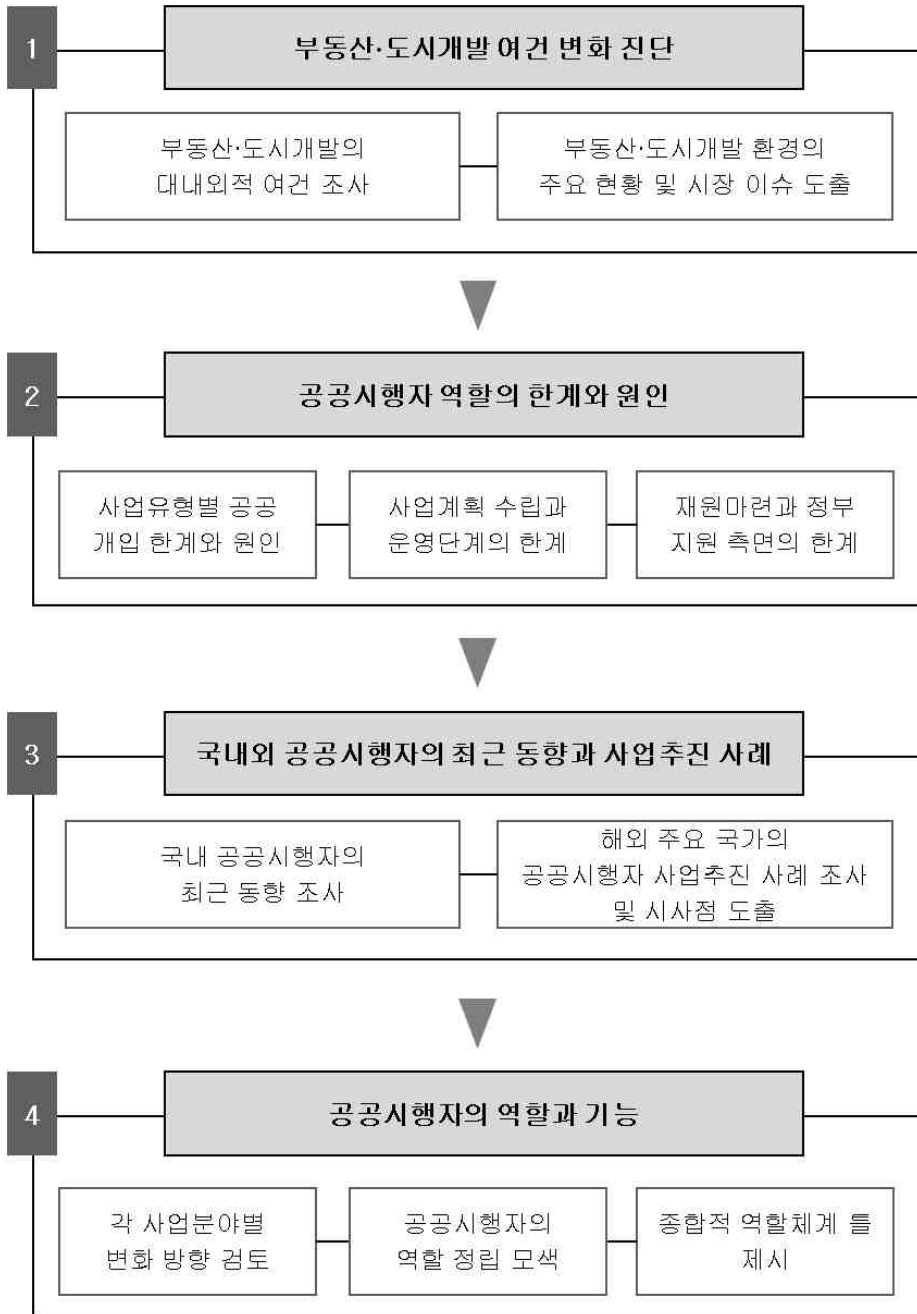
- 부동산 환경 변화, 주요사업에 대한 공공의 역할, 공공과 민간 부문 간 파트너십 관련 선행연구를 검토하여 공공시행자 육성 필요성 도출
 - LH, LH연구원, 국토연구원 등 발간물 검토
 - 관련 기관에서 배포하는 지표 취합·활용

2) 유관기관 협조를 통한 상세자료 수집

- 유관기관과 민간기업의 실무담당자, 대학교수 등으로 이루어진 전문가 자문그룹을 구성하고, 회의를 통해 공공시행자의 역할과 기능 제고 방안에 대한 의견 수렴
 - 공공기관, 건설업체, 민간시행자, 관련 학회 등

3) 국내외 사례조사를 위한 관련 문헌조사

- 해외 사례조사의 경우, 해당국가와 벤치마킹 기관의 역사적 배경, 여건, 주요 이슈 관련 사전검토와 홈페이지 등을 참조하여 기본 현황자료 수집
- 관련 기관의 권한과 역할, 조직구성, 운영현안, 사업추진 사례를 상세히 조사하여 시사점 제시
 - 국내 : 서울주택도시공사, 경기도시공사 등 주요 공기업
 - 해외 : 영국 도시재생회사(URC), 주택커뮤니티청(HCA), 지역기업파트너십(LEP) 등, 일본 도시재생기구(UR), 미국 보스톤계획개발청(BPDA), 뉴욕 경제개발공사(NYCEDC), 뉴욕 허드슨공사(HYIC, HYDC) 등
- LH에서의 시사점 도출



[그림 1-1] 연구의 흐름

제 2 장

부동산 · 도시개발 여건 변화

LAND
INDUSTRY
Housing
& Finance

&

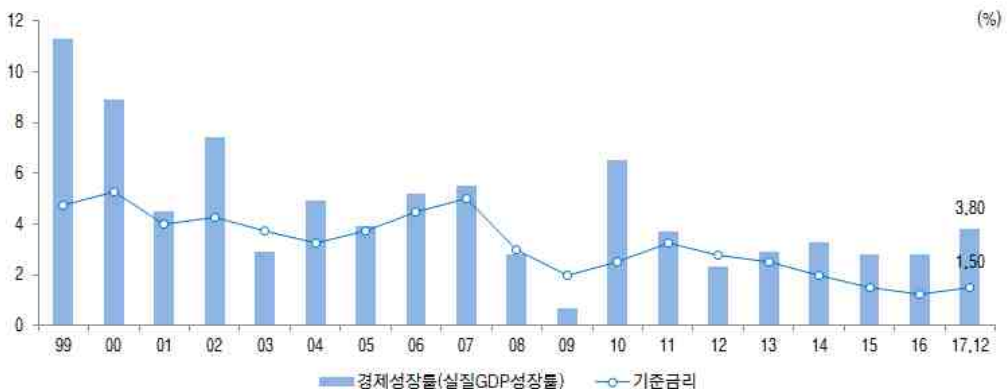
제2장 부동산 · 도시개발 여건 변화

1. 대내외적 환경 요인

1.1. 거시경제지표

1) 저성장 · 저금리 기조 장기화

글로벌 금융위기 이후, 국내 경제시장은 저성장 · 저금리 기조가 장기화되고 있다. 주요 거시경제지표라 할 수 있는 경제성장률과 금리 모두 점진적인 하락세이다. 한 국은행에 따르면 2017년 3분기 기준, 실질 국내총생산(GDP) 성장률은 3.8%로 둔화되고 있으며, 기준금리 역시 1.50%(1.25% → 1.50%, 2017년 11월 30일 기준)로 통계 작성 이래 역대 최저수준에 근접한 상태이다. 앞으로도 금리는 현 수준 동결 내지 경제상황에 따른 일부 소폭의 상승 전망이 우세하다. 이처럼 저금리 환경은 높은 수익률을 기대할 수 있는 부동산 투자의 증대로 직결된다. 또한 사업주체 입장에서 낮은 금리는 자금조달이 한층 용이하고 레버리지를 통한 수익률 개선에 긍정적인 효과가 있으므로, 당분간 개발사업의 호재로 작용할 것이라 예측된다.

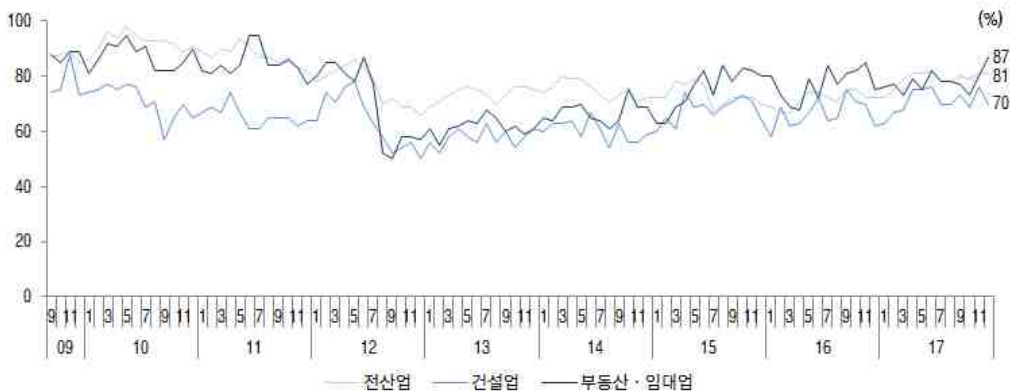


[그림 2-1] 경제성장률 및 기준금리 추이

〈출처: 한국은행 경제통계시스템〉

2) 건설경기 동향

흔히 경기동향지수(BSI: Business Survey Index)는 향후 산업전망을 미리 가늠해 볼 수 있는 선행척도로 활용되며, 기준선(Baseline =100)이 이상이면 경기회복(+), 그 이하면 경기악화(-)로 간주된다. 국내 전산업 부문의 BSI는 월별로 등락 변동폭이 존재하나, 대체로 70~80선에서 보합세를 유지하고 있다. 세부 업종별로는 2017년말 기준, 건설업과 부동산·임대업의 업황지수가 각각 70, 87로 전년동월대비 8~12p 상승하였으나, 이들 모두 부정적(Negative)인 경기전망이 우세하다. 특히 건설업 업황지수는 금융위기 이후 줄곧 전산업의 평균치를 밑도는가 하면, 부동산·임대업은 2015년 중반 이후 실적개선 조짐을 보이다가 정부의 「11.3 부동산 대책」 여파로 다시 주춤하는 양상이다. 이 상황을 종합해보면 건설·부동산 관련 산업의 기업체감경기가 좀처럼 나아지지 않아, 경기회복에 대한 우려와 불안감이 높음을 엿볼 수 있다.



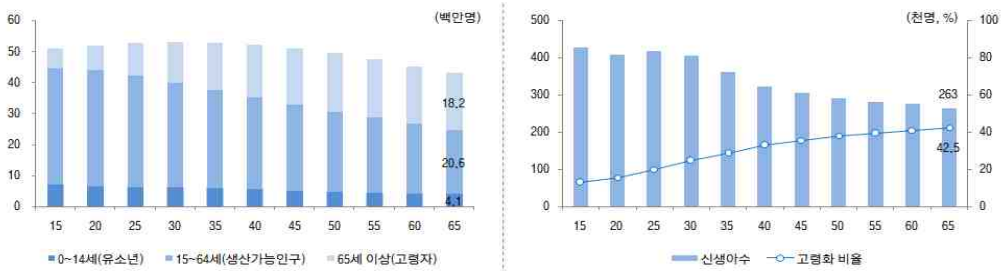
[그림 2-2] 산업부문별 기업경기 업황전망 실사지수(BSI) 추이

〈출처: 국가통계포털〉

1.2. 인구 및 사회구조 변화

1) 저출산·고령화 사회 진입

우리나라의 인구 및 사회구조 변화는 크게 저출산, 생산가능인구 감소, 고령화 등 3가지로 집약된다. 이러한 사실은 통계청이 발표한 장래인구추계(2015~2065년)의 연령별 인구구성비에서 확인한 차이를 드러내고 있다. 우선 영유아 계층은 낮은 출산율로 13.8%에서 9.6%까지 점차 감소하는 반면, 65세 이상 고령화 인구는 가파르게 증가하여 2025년 초고령화 사회(Post-aged Society, 20%)에 진입한 이후 2065년에는 고령화 비율이 무려 42.5%에 달하게 될 전망이다. 이에 따라 중간층인 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3,763만 명을 정점으로 연간 30만 명 이상씩 줄어 2065년에는 현재의 절반 수준인 2,062만 명에 불과해 소위 인구절벽(Demographic Cliff) 상태에 직면하게 될 것이다. UN(2015)에서도 우리나라의 총부양비가 OECD 국가 중 가장 높은 수준이 될 것임을 언급한 바 있다. 경제활동인구의 감소는 주택 구매 수요층 축소로 이어져, 경제 전반의 활력을 저하시킬 뿐 아니라 부동산 시장이 장기 위축될 것이라는 해석이 설득력을 얻고 있다.



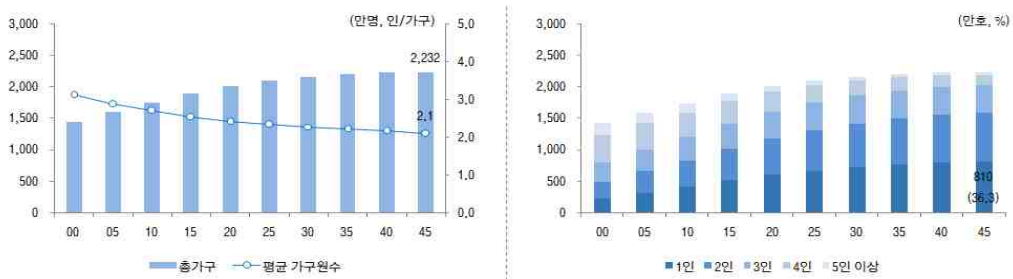
[그림 2-3] 연령계층별 인구구성비 추이

〈출처: 통계청(2017)〉

2) 1인 가구 급증

일상생활 속에서 식사와 여가활동을 나홀로 즐기는 혼족 문화와 더불어, 주거에서도 1인 가구가 520만호를 넘어서는 등 전체 비중의 27.2%를 차지하며 가장 대표적

인 유형으로 자리 잡았다. 통계청의 장래인구추계(2015~2045년)에 의하면 평균 가구원수는 점점 줄어 2045년에는 2.1인까지 도달하며, 이 중 1인 가구는 36.3%의 최대 점유인 810만호로 기하급수적인 성장이 예고된다. 이와 대조적으로 2000년대까지 전통적 가구형태였던 부부와 자녀 중심의 3~4인 가족은 빠르게 붕괴되는 양상이다. 그리하여 주택시장에서는 1인 가구를 겨냥한 원룸, 오피스텔, 도시형 생활주택, 소형 아파트가 높은 인기로 두각을 나타내는 반면, 40평 이상의 중대형 아파트는 선호도가 떨어져 수요가 제한적으로 보인다. 향후 1~2인 가구의 대상이 주로 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 독신자인 점을 고려한다면, 중장기적으로 저렴한 소형 주택 공급(전용면적 60㎡미만)에 주력함으로써 인구구조 변화에 선제적 대응하는 방안이 필요하다.



[그림 2-4] 가구유형별 현황 및 점유 추이

<출처: 통계청(2017)>

1.3. 관련 법률 및 정책

1) 공공자원민간임대주택 정책

월세 시대 도래에 따른 서민과 중산층의 주거불안이 가중되는 상황에서 2015년 1월, 국토교통부는 주거안정을 위해 낮은 임대료로 장기간 거주 가능한 뉴스테이(New Stay) 정책을 추진하였다. 이를 위한 실행방안으로 「민간임대주택에 관한 특별법」이 제정되면서 뉴스테이 정책이 시장에 조기 안착하는 등의 가시적인 성과가 나타났다. 이로써 입주자는 최소 8년간의 거주기간과 연간 임대료 상승률 5% 미만

을 보장받고, 정부는 민간의 역량을 활용하여 기업형 임대주택을 공급할 수 있게 되었다. 뉴스테이 정책의 주요 내용으로는 사업자에게 도시·건축규제 완화, 택지할인 공급 및 인허가 특례, 주택도시기금 저리 융자, 취득세·양도세 감면 등 세금지원 등을 담고 있다. 뉴스테이 정책은 다양한 인센티브를 부여하고 민간 사업참여를 유도함으로써 양질의 임대주택 재고 확충에 기여하였으나 임대료 상승 등의 한계를 보여 온 것도 사실이다.

이에 정부는 2017년 12월, 기존의 뉴스테이를 공공성을 한층 강화한 공공지원민간임대주택¹⁾으로 제도 명칭을 바꾸고, 제도개선 방안을 발표하였다. 이후 「민간임대주택에 관한 특별법」 개정(2017년 12월 29일)을 통해 공공성이 강화된 공공지원민간임대주택의 법·제도적인 근간이 마련되었으며, 2018년 1월 공포 후 7월부터 본격적인 사업추진이 이루어질 예정이다. 공공지원민간임대주택 정책으로 LH는 공급촉진지구 내에서 공공임대주택 및 공공분양주택 건설·공급²⁾, 복합건축물³⁾의 설치·운영이 가능해졌다. 공공지원민간임대주택 정책 추진으로 직접적인 수혜자는 종전 중산층에서 주거안정을 위한 서민 무주택자로 확대되는 반면, 사업 인센티브 축소에 따른 수익성 저하로 민간공급이 위축될 우려도 배제할 수 없다고 하겠다.

공공지원주택 확보기준 변경(유상면적 50%→세대수 50%)하여 민간임대 5만호, 공공주택 4만호 확보



[그림 2-5] 법률 개정으로 인한 공공지원주택 공급촉진지구 구성의 변화

- 1) 기금출자, 공공택지 또는 촉진지구 내 택지, 용적률 특례 등을 받아 건설 또는 매입한 주택으로 임대료 및 임차인 자격 제한을 받는 민간임대주택
- 2) LH의 사업범위는 기존 조성사업 및 공공임대에서 분양주택까지 가능하도록 확대
- 3) 주민지원 등을 위한 복합지원시설 : 입주자 등을 대상으로 일자리 창출 등 경제활동과 일상생활을 직접 지원하며 공공성과 수익성을 갖춘 새로운 사회서비스 플랫폼(2018년 중 시범사업 추진을 통한 실행력 확보)

2) 부동산 서비스산업 발전방안

2016년 2월, 국토교통부는 부동산 산업을 부가가치가 높은 현대적 서비스 산업으로 지원·육성하기 위한 「부동산 서비스산업 발전방안」을 발표하였고, 이를 기초로 한 「부동산 서비스산업 진흥법」 제정(안)이 2017년 11월말 국회를 통과하였다. 위 방안에는 부동산 종합서비스 제공, 리츠 육성방안, 임대관리업 활성화 등 신시장 발굴, 부동산 안심거래 및 정보공개 확대 등이 포함됐다. 그 중에서도 핵심내용은 네트워크형 부동산 종합서비스 인증제 도입을 통해 체계 기반을 마련하는 것이 주된 골자이다. 여기서 네트워크형 부동산 종합서비스란 개발, 임대관리, 거래(중개) 등을 수행하는 개별업체가 이사·청소·생활지원·금융·세무/법무·평가/자문 등 다른 업역과 연계하여 종합서비스 제공시에 인증마크를 부여하는 방식이다. 이에 따라 지난해 12월 대우건설, 코오롱글로벌, 신영에셋, 메이트플러스, 푸르지오서비스 등 5개 업체가 국토교통부로부터 우수 시범사업자로 선정되어 예비인증을 받았다. 상기의 정부 정책지원에 힘입어 민간은 종합부동산 서비스 제공을 위한 기업이 본격 육성됨과 동시에, 소비자는 부동산에 수반된 각종 생활편의 서비스 혜택을 누릴 수 있을 것으로 기대된다.



[그림 2-6] 네트워크형 부동산 종합서비스 유형

〈출처: 국토교통부(2016a)〉

3) 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 발표

서민들의 주거난 해소와 주거안정 마련을 위해 문재인 정부가 첫 주택공급대책인 ‘사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵’을 발표했다. 청년, 신혼, 고택, 취약계층에 이르기까지 생애단계와 소득수준별 수요자 맞춤형 주거지원과 더불어 무주택 서민·실수요자를 위한 공적 주택 100만호 공급 방침 그리고 임대차 시장의 투명성·안정성 강화, 후속적인 법제도 정비 및 협력적 주거복지 거버넌스 구축 등 구체적인 실행방안이 담겼다. 정부는 이번 로드맵의 실현을 통해 ‘청년 취업→결혼→출산’, ‘저소득→중산층 진입’으로 이어질 수 있는 주거사다리(사각지대가 없는 촘촘한 주거복지망)를 마련하여 세대와 계층 간의 사회통합에도 충분히 기여할 것으로 전망된다.



[그림 2-7] 주거복지 로드맵의 정책방향

〈출처: 국토교통부(2017)〉

4) 도시재생 뉴딜사업 본격화 및 공기업 사회적 책임(CSR) 강조

문재인 정부 출범에 따른 국토교통부의 핵심정책 중 하나인 도시재생 뉴딜사업의 본격적인 추진이 가시화되고 있다. 이는 「국정운영 5개년 계획」의 100대 과제 중 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진(79번 과제)에 포함된다. 도시재생 방향은 그간 대대적으로 시행되었던 대규모 철거 및 정비방식이 아니라 지역주민 중심의 소규모 생활밀착형 사업을 통해 낡고 노후화된 구도심을 살리는 것이 주요 취지이며, 이와 연계하여 공공 지원 하에 저렴한 공공임대주택을 공급하고 원주민의 동지내몰림(젠트리피케이션)을 방지하는 내용도 담고 있다. 이를 위해 효과적 사업추진을 위한 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형, 중심시가지형, 경제기반형 등 크게 5가지 모델을 제시하였다. 정부는 2017년까지 100개 신규사업지를 선정하고, 향후 5년간 500곳에 연간 10조원(국비:공기업:주택도시기금=2:3:5)씩 총 50조원의 공적자금을 투입할 방침이다. 이로서 재원이 부족하여 지지부진했던 지자체의 도시재생사업이 박차를 가하는 동시에, 성공적 수행을 위한 조력자(Facilitator)로서 LH가 중추적 역할에 나서야 할 것이다. 이러한 전략은 최근 들어 공공 부문의 핵심가치로 공기업의 사회적 책임(CSR)이 강조되는 방향과도 부합된다고 하겠다.⁴⁾

목표 전략	국정과제(주관부처)
고르게 발전하는 지역 (11개)	• 전략 1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 74 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화 (행안부) 75 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행안부·기재부) 76 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 (교육부) 77 세종특별시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 (행안부) • 전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전 78 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전 (산업부·국토부·행안부) 79 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진 (국토부) 80 해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설 (해수부) • 전략 3 : 사람이 돌아오는 농산어촌 81 누구나 살고 싶은 복지 농산어촌 조성 (농식품부) 82 농어업인 소득안전망의 촘촘한 확충 (농식품부) 83 지속가능한 농식품 산업 기반 조성 (농식품부) 84 깨끗한 바다, 풍요로운 어장 (해수부)



[그림 2-8] 문재인 정부의 도시재생 뉴딜사업 공약사항 발표

〈출처: 대한민국 정부(2017a)〉

- 4) 공공기관의 경영평가시 일자리 창출과 윤리경영 등 사회적 책임을 반영한 평가지표를 마련. 2019년에 실시할 예정임. 이 점에서 LH의 공공임대주택, 도시재생사업은 사회적 가치 실현과 밀접한 분야로 보다 세심한 관리가 요구됨

5) 4차 산업혁명 시대 도래

전지구적으로 제4차 산업혁명은 2016년 1월 다보스포럼(World Economic Forum)에서 논의된 이후 거스를 수 없는 새로운 시대적 화두가 되며, 경제·사회구조의 근본적 변화가 촉발될 것으로 예측된다. 4차 산업혁명(Industry 4.0)은 종전의 기계(1차), 전기(2차), 컴퓨터(3차)를 뛰어넘어 지능정보가 주도하여 공간의 경계가 희석되는 기술 융·복합의 시대라고 할 수 있다. 바야흐로 선진 국가들은 범정부적으로 미래경쟁력 향상을 위해 국토 공간분야와 4차 산업혁명의 주요 기술인 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 클라우드, 가상·증강현실(VR·AR), 빅데이터, 드론·로봇 등을 접목하는 관련 테스트베드(Test-Bed) 시범사업이 활발히 진행 중이다. 4차 산업혁명이 국토에 미칠 영향으로는 아래의 [그림 2-9]와 같이 한 도시(주거)안에 교통, 에너지, 수자원, 방범, 생활·복지, 의료 등 다양한 분야에 각종 도시정보와 기술이 연계·활용됨으로서, 지역문제 해결을 위한 공공서비스 솔루션 개발과 스마트국토 구현 목표에 박차를 가할 것이다. 이처럼 4차 산업혁명으로 인한 도시내 각종 서비스 플랫폼(Platform) 개발은 고부가가치의 고용효과가 기대되므로, 혁신기반을 조성하고 일자리를 창출하는데 공공의 마중물 역할이 요청된다고 할 수 있다.



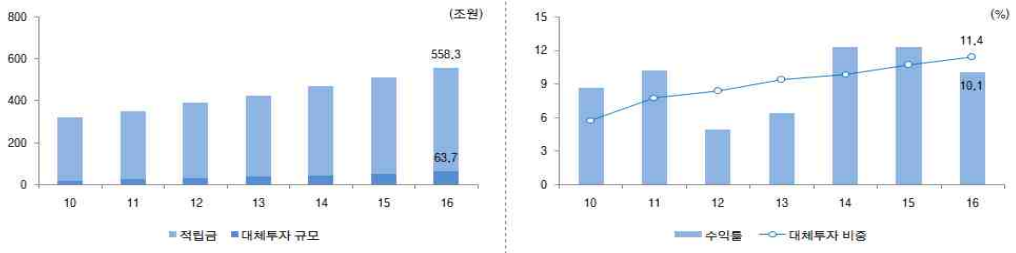
[그림 2-9] 스마트 커넥티드 타운 추진가능 유형 및 예시도

(출처: 국토교통부 홈페이지)

2. 부동산 · 도시개발 환경의 주요 현황 및 이슈

2.1. 기관투자자의 대체투자 시장

저성장 · 저금리 기조에 따라 시장내 유동성이 풍부해져 기관투자자들의 적립금이 쌓이고 있으나, 현실은 마땅한 투자처를 찾지 못하고 있는 실정이다. 특히 투자영역이 과거의 전통적인 주식 · 채권 투자에서 벗어나 실물 부동산과 인프라에 투자하는 대체투자(AI: Alternative Investment)로 옮겨가고 있다. 일례로 국내 최대 투자기관인 국민연금(NPS)의 적립금은 550조원을 돌파하며, 이 중 대체투자 규모는 사상 최대인 63.7조원에 달한다(2016년 기준). 이 수치는 국민연금이 운용하는 투자 포트폴리오(Portfolio)상 11.4%의 비중을 차지하며, 수익률 또한 10.1%로 전체 평균인 4.7%를 상회하는 높은 성과를 시현하였다. 이처럼 저금리에 따른 시장의 우호적 환경과 양호한 실적 등에 비추어볼 때, 앞으로도 지속적인 대체투자 부문의 확대가 예상된다. 2017년의 대체투자 비중은 11.9%까지 신장되며, 2021년까지 안정적 성과 제고와 위험 분산 등 포트폴리오 다변화 목표에 따라 점진적으로 상승될 전망이다.



[그림 2-10] 국민연금의 대체투자 규모 및 비중, 수익률 추이

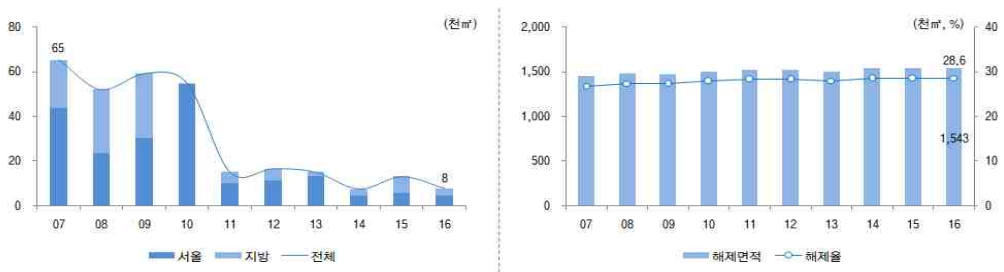
〈출처: 국민연금공단(2016)〉

2.2. 공급자로서 개발주체 특성 및 실적

1) 신규 택지물량 감소로 사업지 고갈

과거 경제성장기에는 중앙정부 주도하에 대규모 신규 택지개발을 통해 활발한 주

택공급이 이루어져 왔다. 1980년대부터 2010년까지 수도권과 지방 대도시를 주변으로 수도권 1·2기 신도시, 혁신도시, 국민임대주택단지, 산업단지 조성을 위한 각종 사업이 성공리에 진척되었다. 그러나 최근 정부가 사실상 「택지개발촉진법」을 폐지한 이후부터는 공공택지지구 지정 중단으로 규모가 대폭 축소되었다. 그 예로 2016년 택지공급실적은 겨우 8천㎡에 그쳐, 불과 10년 전의 약 12% 수준까지 떨어져 역대 최저치에 근접한 상태이다. 이렇듯 현저한 택지면적 감소는 외곽지 개발수요의 동반 하락을 의미하기에, 공급주체들이 당면한 최우선과제로 인식되고 있다. 따라서 지자체와 공공시행자는 도심 내 소규모 재개발·재건축 사업을 비롯해 국·공유지 유흥자산, 개발제한구역(GB) 해제⁵⁾, 장기미매각 용지(학교·청사), 공공기관 이전부지(중전부동산) 등의 이용활용성을 높이고, 향후 개발잠재력이 높은 신규후보지 발굴 작업에 부단히 노력해야 한다.



[그림 2-11] 지역별 택지예정지구 공급 및 개발제한구역 해제면적 추이

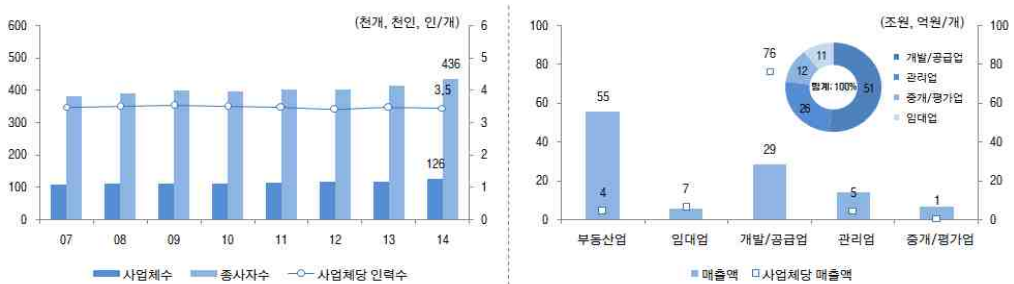
(출처: 국토교통 통계누리)

2) 소규모 개발사업체 난립으로 민간활력 저하

우리나라 부동산업이 성장하기 위해서는 기본적으로 개발사업을 영위할 수 있는 충분한 업체들이 확보되어야 한다. 그러나 부동산업의 실상은 자본금이 적고 신용도가 낮은 소규모 사업체가 대다수로, 규모의 영세성이 성장을 저해하는 장애요인으로

5) 1971년에 지정된 당초 개발제한구역의 면적은 5,397km²를 유지하였으나, 1999년 제도 개선 이후, 7개 중소도시권 전면해제, 집단취락 우선해제, 국책사업 등(해제면적: 1,543km², 28.6%)으로 점차 존치면적이 감소 중임

지적된다. 통계청에 따르면 2014년 기준 부동산업으로 설립된 사업체(126천개)와 종사자(436천명)는 완만히 증가하는 추세이나, 사업체당 고용인구는 3.5명으로 10인 이상의 건설업과 제조업에 비해 경쟁력이 크게 떨어지고 있다. 부동산업이 벌어들이는 매출액 또한 GDP의 약 8%인 55.5조원에 달하나, 분야별로는 개발/공급업 29조원(51.4%), 관리업 14조원(25.6%)을 제외하고는 임대업과 중개/평가업의 노동생산성이 그리 높지 않다. 따라서 국내 부동산업의 위상 향상과 민간활력 도모를 위해서는 시장여건상 기형적인 구조의 취약성을 보완할 필요가 있다.



[그림 2-12] 부동산업 규모 현황 및 부문별 매출액 비중

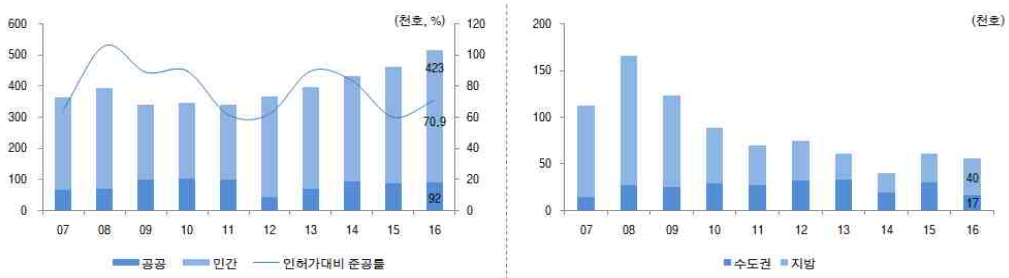
(출처: 국가통계포털)

3) 주택공급량 과다에 따른 미분양 적체

2015년부터 시작된 폭발적인 인허가 물량과 분양시장의 호황으로 전국의 주택 준공실적이 515천호로 사상 최대를 기록하였다.⁶⁾ 이는 최근 5년간 주택시장의 평균 공급실적(398천호, +29.3%)을 상회하고, 전년 대비해서는 약 11.9% 늘어난 수치이다. 공급주체별로는 민간이 80%가 넘는 423천호로, 건설사와 신탁사 등이 주축이 되어 뉴스테이 사업에 적극적인 영업수주 활동을 전개하였다. 반면 공공은 주로 공공임대주택 건설에 한정되어 공급실적이 92천호(17.2%)에 지나지 않는 등 비중이 미약한 편이다. 이 중에서 LH의 비중은 72.1%로 지자체(8.7%)와 기타 주택업체

6) 주택유형별로는 서민주거안정을 위한 공공임대주택이 125천호(건설임대 70천호, 매입임대 12천호, 전세임대 43천호)로 목표를 초과 달성한 바 있음

(19.2%)에 비해 기여도가 높으나, 근래 3년간 상승세이다. 그러나 민관의 주택공급 물량 과다에 따른 미분양적체 및 하방리스크로 작용할 우려가 있어, 향후 주택시장 상황의 지속적인 모니터링과 함께 적정 수준의 주택공급을 유도하는 공급총량의 조절·관리자 역할이 중요시된다.



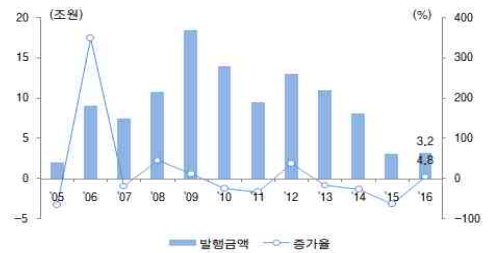
[그림 2-13] 부문별 주택건설 실적 및 미분양 추이

〈출처: 국토교통 통계누리〉

4) 부동산 금융을 활용한 사업방식 다각화

개발사업은 초기에 막대한 자금이 소요되며 장기에 걸쳐 회수되는 사업이므로, 상당부분을 자금차입에 의존해야 한다. 이는 비단 LH 뿐만이 아니라, 모든 기업에 공통적으로 적용되는 사안이다. 과거에는 직접 자금조달 수단인 채권발행이 많았으나, 최근에 들어와 기업들의 금융부채 적체가 심화되면서 부동산 펀드(REF: Real Estate Fund)와 리츠(REITs: Real Estate Investment Trusts) 등 다양한 간접투자 형태로 사업을 추진하고 있다. 국내 대표 공기업인 LH의 경우, 부동산 금융을 접목한 리츠 사업으로 금융부채⁷⁾를 절감시키고 채권발행 의존도를 줄이는 등 재무구조 개선에 이바지하였다.

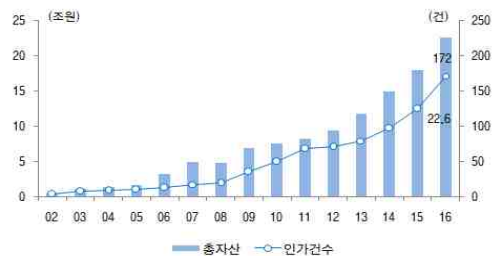
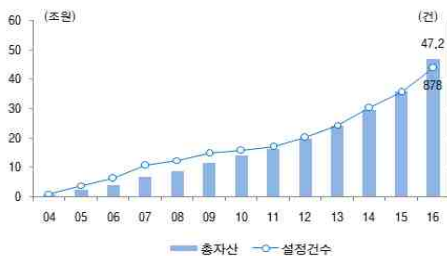
7) 정부의 대규모 국책사업을 주도적으로 수행하고, 사업자 부담이 큰 임대주택을 건설하여 부채 증가가 불가피한 측면이 있음



[그림 2-14] NH의 자금조달 환경(부채 및 채권발행) 추이

〈출처: NH 경영공시(2016)〉

이러한 요구에 힘입어 부동산 펀드, 리츠 시장 모두 도입 이래 나란히 비약적인 성장을 거듭하며 발전해왔다. 2016년 기준으로 부동산 펀드는 878개(47.2조원)가 설정되고, 리츠는 172개(22.6조원)가 영업인가 완료되었다. 즉 부동산 펀드와 리츠를 나란히 합산한 간접투자시장의 규모는 약 70조원에 이른다고 할 수 있다. 이러한 사실은 기업들이 자금조달에 애로를 겪는 상황에서 자체 사업비 부담을 줄일 수 있는 펀드와 리츠가 공급주체로 주요한 역할을 하고 있음을 방증한다. 따라서 향후에는 대규모 직접 투자방식이 아닌 부동산 금융을 활용한 펀드와 리츠, PF 등으로 폭넓은 사업방식의 다각화가 전개될 전망이다.



[그림 2-15] 부동산 펀드 및 리츠의 시장규모 추이

〈출처: 한국금융투자협회(2016), 한국리츠협회(2016)〉

5) 개발에서 운영·관리까지 디벨로퍼 업역 확대

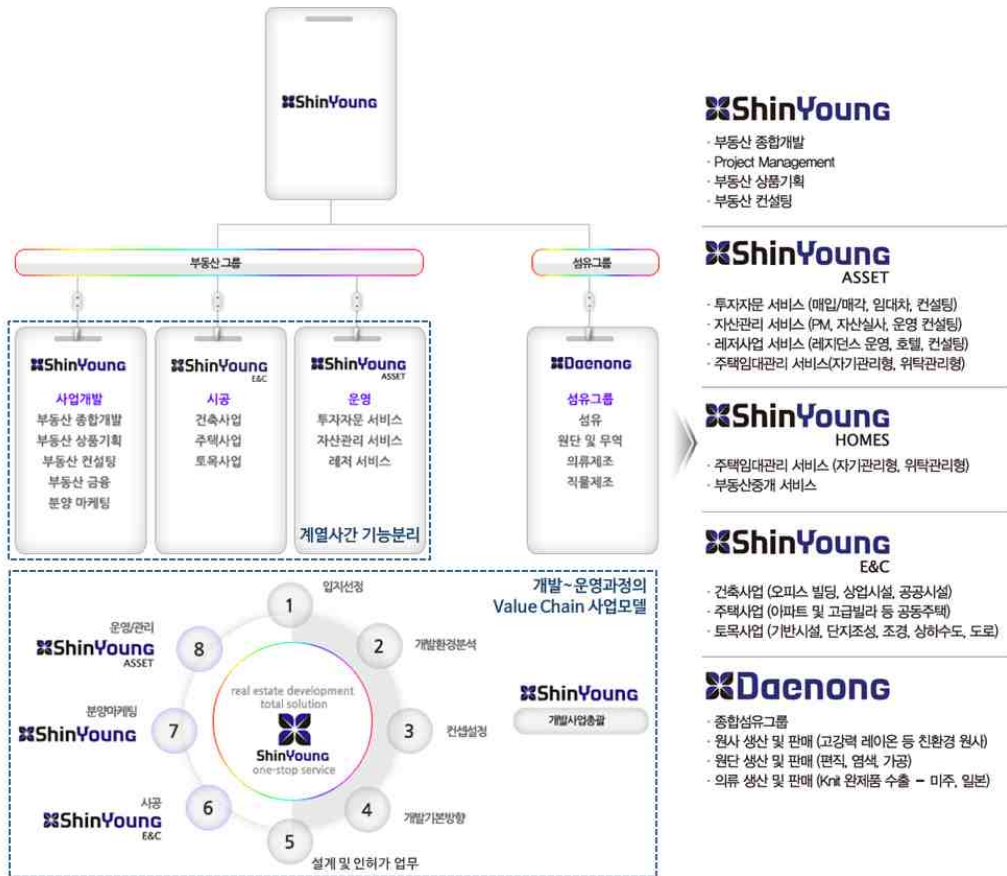
중전의 디벨로퍼(Developer)라 하면 주로 개발사업에 그쳤으나, 근래는 민·관을 불문하고 운영과 관리까지 포괄하는 종합부동산회사로 전환되는 추세이다. 이 중 공공에서는 서울주택도시공사(구 SH)가 디벨로퍼로서 변화를 선도하는 가운데, 사업영역 확장을 골자로 하는 「서울주택도시공사 설립 및 운영에 관한 조례(3.23)」 개정안이 서울시 의회의 의결을 거쳐 공표된 바 있다. 조례 개정으로 신설된 업무영역은 ①토지 비축 및 임대 사업, ②주택 등 일반건축물 건설 및 개량사업, ③관광지 등 개발 및 운영·관리사업, ④부동산 개발업, ⑤산업거점 개발사업, ⑥주거복지사업 등이 포함되었다. 이로서 그 동안 임대주택 건설에 한정되었던 서울주택도시공사의 업무범위가 공공시설과 상업·업무·산업·숙박시설 등의 복합개발사업 추진이 가능해져 공공시행자로서 제도적 기반을 마련했다.

[표 2-1] 조례개정에 따른 추진가능 사업 예시

구 분	추진가능 사업	사례예시(안)
관광지 등의 개발·운영·관리	· 휴양·오락, 창업, 문화, 주거, 상업기능이 공존하는 관광거점 조성 · 공공 호텔 및 콘도, 유스호텔 등 개발·운영·관리	
주택 외 건축물로 확장 및 부동산개발업	· 실버타운 건설 등 정책사업 · 청년창업 플랫폼 사업(마곡, 강일고덕 지구) · 창조경제 캠퍼스타운 조성 · 북정환승센터 복합개발사업 · 물재생센터 도시복합재생 조성사업 · 양재 R&CD 캠퍼스 조성사업	
산업거점개발사업 등 지역경제 활성화에 기여하는 사업	· 서울무역전시장(SETEC) 일대 복합개발사업 · 영등포 도심권 및 준공업지역 재생사업 · 창조산업진흥지구 사업 · 온수 국가산업단지 재생사업	

〈출처: 서울주택도시공사 보도자료(2017b)〉

한편, 민간은 대표적인 1세대 디벨로퍼로 현재 자산규모가 1조원이 넘는 신영과 MDM이 선진 종합부동산그룹회사의 면모를 보인다. 우선 초대형의 성공적인 청주 지웰시티 복합개발(MXD)로 유명한 신영은 시행·개발 중심의 (주)신영을 축으로, 시공은 신영건설(E&C), 운영·관리는 신영에셋, 중개는 신영홈 등이 각각 분담하는 사업구조를 가진다. 따라서 초기 부지매입과 기획, 개발·시공에서부터 운영·관리에 이르기까지 부동산에 관한 모든 서비스(One-Stop Value Chain)를 일괄적으로 제공한다.



[그림 2-16] 신영그룹의 조직구조 및 사업모델

〈출처: www.shinyoung21.com〉

분양대행사로 출발한 MDM 역시, 부동산 개발사업의 전과정을 진두지휘하며 종합 부동산그룹을 지향하고 있다. 특히 MDM그룹은 산하에 수직으로 계열화된 한국자산신탁, 한국자산캐피탈, 한국자산에셋운용 등 여러 전문 금융사(신탁, 리츠·펀드, 캐피탈)를 보유하고 있는데, 이 점이 신영과 차별화되는 가장 큰 부분이다. 이를 통해 안정적인 자금조달과 투자가 원활히 이루어져 자생력을 키울 수 있었다. 그 밖에 시공 중심의 대림산업과 현대산업개발 등 건설사들도 내부 금융역량 강화를 위해 자회사로 대림AMC와 HDC자산운용을 설립하였다.



[그림 2-17] MDM그룹의 조직구조 및 역할

〈출처: www.mdmworld.co.kr〉

우리나라보다 앞선 일본의 경우에도 미쓰이부동산(Mitsui Fudosan, 三井 不動産)으로 대표되는 종합부동산회사의 성장이 단연 돋보인다. 미쓰이는 부동산과 관련된 모든 업무수행을 그룹 자체 내에서 해결하는 것을 목표로, 6개의 본부산하 조직과 43개의 계열사를 운영 중이다. 신규개발에 따른 계획수립부터 자금조달, 시공, 임대 관리, 매각에 이르는 모든 단계에서 미쓰이부동산만의 독자적인 플랫폼 모델을 구성하고 있다. 개발사업 종료 이후에도 자산을 지속적으로 보유하면서 장기 임대 및 관

리업무를 수행하므로 매출 포트폴리오상 안정적 수입을 창출한다. 연간 매출액은 약 1.6조 엔으로 임대 32%, 분양 25%, 관리 21%, 리폼·기타 21% 등 다양한 비즈니스 분야에서 수익을 올리며, 10%대의 양호한 영업이익률 수준을 유지하고 있다(16.03월 결산 기준). 이 중 임대부문은 업무와 상업시설이 거의 전체(97%)를 차지하며 지속적인 락인(Lock-In)을 전략을 구사하며, 분양은 주택부문이 75%로 우위를 점하는 대조적인 양상이다.



[그림 2-18] 미쓰이부동산의 조직구조 및 사업모델

〈출처: <http://news1.kr/articles/?2943896>〉

이를 요약해보면, 국내·외 공공과 민간기업의 조직구성 개편 사례에서도 알 수 있듯이, 사업영역 확대와 계열사 간 기능 분리를 통한 부동산 서비스 전문화가 기업 생존을 둘러싼 경쟁력이 되고 있는 추세이다. 앞으로 공공시행자의 위상 강화 및 경쟁력 제고를 위해 개발사업의 시행자는 물론 사후관리까지 담당하는 총괄사업관리자 역할 수행 및 업역 확대가 동시에 요구되는 이유이다.

6) 대규모 개발위험 증가 및 수익률 감소

민관을 불문하고 전통 시행사와 건설사 등 디벨로퍼가 직면한 가장 큰 문제점은 개발위험이 증가한 반면, 수익률은 저하된 점이다. 일례로 2001년부터 민관합동으로 추진된 공모형 PF사업이 부동산 경기침체로 사업성이 크게 악화되고 있다. 현재 LH가 수행 중인 PF사업은 9개로 총 사업비만 13조원 규모에 육박하나, 사업부진으로 그 수가 점차 감소하고 있다. 성남 판교 알파돔시티, 화성 동탄 메타폴리스, 아산 배방 펜타포트 등을 비롯한 대규모 개발의 PF사업은 누적 적자금액만 1.3조원에 이르며, 자본잠식으로 인한 파산 사례도 늘고 있다.

[표 2-2] 공모형 PF사업 추진현황

사업명	성남 판교 알파돔 시티	화성 동탄 메타 폴리스	아산 배방 펜타포트	광명 역세권 엠시에타	남양주 별내 메가볼 시티	대전 엑스포 스마트 시티	용인 동백 주네브	용인 동백 모닝힐	남부교정 비채누리
면적(평)	1,220	813	480	538	336	308	212	26	443
사업비(억원)	50,516	15,850	10,685	12,449	10,187	7,993	4,460	2,056	16,322
손익(억원)	-6,833	-1,674	-2,297	-256	-397	-393	-926	-453	-121

〈출처: <http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=160521>〉

수익률 측면에서는 부동산 투자의 대표적 방식인 리츠 사업의 경우, 2007년 이후 급격히 낮아지는 추세이다. 그 중에서도 임대주택 리츠는 수익률이 단 2.8%에 그치며, 운영기간 중 배당이 어려운 상품으로 나타났다. 특히, 다수 건이 개발 진행 중으로 아직 수익 발생시점이 도래하지 않아 약 70% 물량이 적자(0% 이하)이며, 27.8%만 흑자를 유지하였다(2015년 기준)⁸⁾. 이와 같이 향후 경제성장 둔화와 주택 시장 안정으로 디벨로퍼 개발이익의 감소가 예상되는 상황에서, 공모형 PF사업 부진과 임대주택 리츠의 수익률 하락은 개발이전에 신중한 사업타당성 검토와 리스크 관리로 영업손실을 최소화하는 것이 중요함을 시사한다.

8) 송기욱·장인석(2017), “리츠를 활용한 공공과 민간부문의 임대주택 공급모델 기법 및 적용사례 비교 연구”, 「부동산학보」, 제69집, pp.58-71.



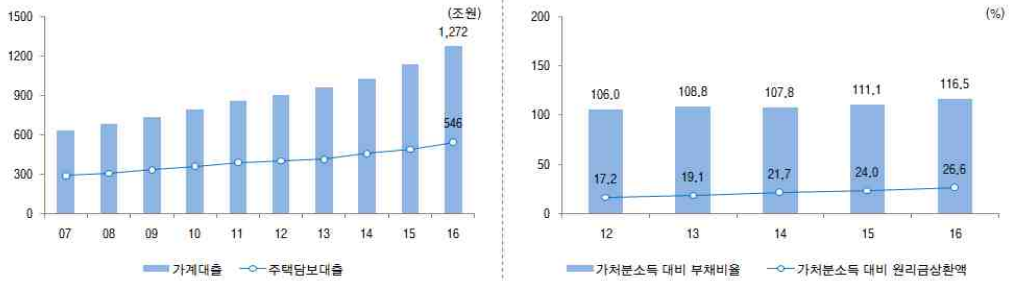
[그림 2-19] 리츠와 타 금융상품의 수익률 추이 비교

〈출처: 한국리츠협회, 한국은행 경제통계시스템〉

2.3. 수요자 측면의 주택소비 트렌드 분석

1) 가계대출 급증에 따른 부실자산 우려

최근 금융당국의 대출규제 강화에도 불구하고 가계부채가 빠른 속도로 급증하고 있다. 2016년 말, 가계대출 총액은 전년대비 11.7% 상승한 1,272조원이며, 이 중 주택담보대출이 42.9%로 비중이 가장 큰 546조원에 달한다. 이자율이 높은 비은행권 주택담보대출(22.9%)과 분양 아파트 집단대출(8.1%)의 확대가 주요 원인으로 지목된다. 2016년 가계금융 복지조사 결과에 따르면 우리나라 전체 가구의 가처분소득 대비 부채비율(116.5%)과 원리금 상환비율(26.6%)이 높아 재무건전성이 취약한 편이다. 특히 상용근로자보다 소규모 자영업자들의 가계부채 현황이 심각하며, 시중금리 상승과 부동산 가격하락 시에는 주택담보대출 부실화 양산의 위험이 있다. 동기간 주택담보대출금리는 2.91%로 점진적 하향세이나 향후 트럼프 정권의 미국 금리인상이 예고되어 주택담보대출을 이용한 서민가계의 연체나 부도율 증가로 위험부담이 가중될 전망이다.

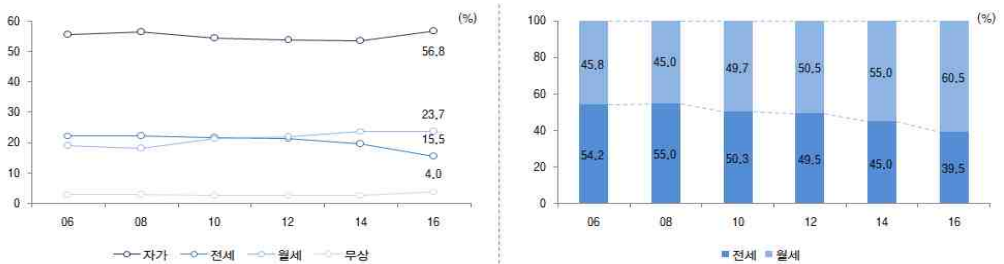


[그림 2-20] 주택담보대출 규모 및 가계의 재무건전성 지표 추이

〈출처: 한국은행 경제통계시스템, 국가통계포털〉

2) 소유에서 거주로 주거의 패러다임 전환

사회 전반에 걸쳐 부동산에 대한 인식이 소유에서 거주 개념의 이용 중심(Owning → Dwelling)으로 주택시장의 구조가 빠르게 변화하고 있다. 이에 따라 부동산 시장 환경이 자가에서 임대차 우위시장으로 수요가 이동하는 추세이다. 국토교통부가 실시한 주거실태조사에 의하면 점유형태는 자가(56.8%) 다음으로 월세(23.7%)의 거주 비중이 높은 것으로 나타났다. 또한 임차가구 중 월세 비율은 60.5%로 이전에 비해 5.5%p 늘어나 전세(39.5%)를 빠르게 추월하는 양상이다. 향후 주택매매 가격 상승에 대한 기대감 하락과 저금리 현상이 맞물려 월세시대의 본격 진입이 예견되는 바, 임대수익 대상의 뉴스테이 활성화로 대형 주택임대사업자에게 긍정적인 영향을 줄 것이다.

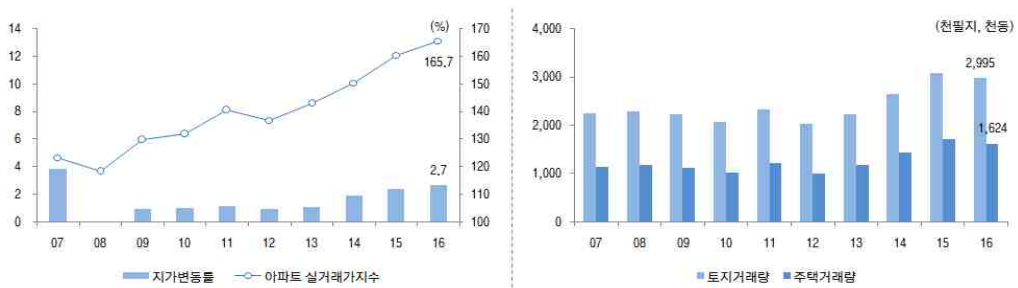


[그림 2-21] 주택 점유형태 비율 및 임차가구 중 전·월세가구 비율 추이

〈출처: 국토교통부(2016b)〉

3) 주택가격 상승 둔화 및 거래량 약세 전환

외환위기 이후 부동산 투기수요로 치솟았던 주택가격이 최근 신규 분양물량이 늘어나면서 보합세를 유지하는 등 다시 안정화되는 추세이다. 이러한 움직임은 부동산 가격수준과 시장상황을 설명하는 대표 지표인 지가변동률, 아파트 실거래가지수, 매매/전세가격변동률, 토지/주택거래량 등에서 확인할 수 있다. 한국감정원에 의하면 지난해 아파트 실거래가지수는 165.7(2006.01=100 기준)을 기록하는 가운데, 주택 매매가격과 전세가격의 증감률은 각각 0.7%와 1.3%에 그쳐 전년대비 2.8%~3.6%p 하락하였다. 이에 따라 토지와 주택의 전반적인 거래량도 줄어들며, 지난해 감소세로 전환하였다. 부문별로는 전국의 토지는 2,995천 필지, 주택은 1,624천 호가 거래되며 전년대비 각각 -3.0%와 -5.6%씩 감소하였다. 이처럼 주택가격 상승세 둔화와 거래량 축소는 국민들의 투자수요 및 집값 상승에 대한 기대감 하락을 대변한다고 볼 수 있다. 이 결과는 국토연구원이 2017년 주택시장 전망을 저성장, 금리상승, 주택공급 증가 등으로 가격과 거래량 모두 전반적 약세를 보일 것이라고 예측한 결과와 일치한다.



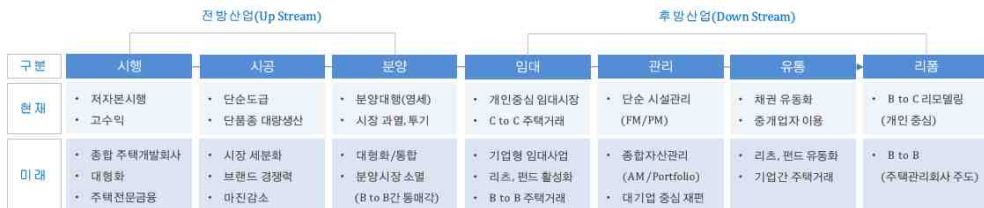
[그림 2-22] 토지와 주택가격 변동률 및 거래량 추이

〈출처: 한국감정원〉

3. 소결

현재 직면한 우리나라의 부동산·도시개발 환경은 과거 1970년대 고도 성장기의 시대와는 많이 다르며, 그 변화 속도 또한 빠르게 진화하고 있다. 현대 사회는 전반적인 거시경제지표가 일제히 하락하는 저성장·저금리의 장기화 시대에 접어들며, 인구·사회구조 또한 저출산·고령화 사회 진입과 1인 가구 중심으로 재편되고 있다. 2017년은 문재인 정부 출범에 따른 핵심공약인 도시재생 뉴딜사업이 5년간 50조원의 공적자금이 투입되어 본격 추진될 예정이다. 더 나아가 글로벌 화두인 4차 산업혁명에 대비, 경쟁력 있는 미래 국토·도시공간을 구현하고자 다양한 신기술 개발로 SOC분야의 새로운 공공서비스 일자리 창출이 요구된다.

이러한 상황에서 투자자는 풍부한 유동성에 힘입어 대체투자 비중(실물 부동산·인프라 등)이 확대되는 등 신규 투자처 모색에 노력 중이나 실적은 기대에 미치지 못한다. 기관투자자들의 높은 투자수요에도 불구하고, 대다수의 디벨로퍼는 공통적으로 사업지 고갈에 따른 개발수요 감소, 펀드와 리츠 등을 활용한 사업방식 다각화, 소규모 개발업체 난립으로 민간활력 저하, 주택공급량 과다로 미분양 적체, 개발~운영·관리에 이르는 종합부동산 서비스 제공, 개발위험 증가에 따른 수익률 하락 등 여러 문제와 직면해 있는 실정이다. 특히 민간은 공공과 달리 철저하게 수익성을 담보할 수 있는 서울과 수도권 위주의 우량한 대규모 개발사업을 진행할 뿐, 장기간에 걸쳐 주민과의 협력이 필요하거나 수요확보가 어려운 지방은 재정여건상 참여를 회피하고 있다.



[그림 2-23] 개발사업의 밸류체인 변화

〈출처: 한나금융연구소(2016)〉

한편, 주택소비와 관련된 수요자 입장에서는 주거의 패러다임이 소유에서 이용자 중심의 거주문화로 바뀌면서 임대차 우위시장이 형성되었다. 주택가격 상승세가 둔화되고 거래량이 약세로 전환되고 있음이 이를 대변해주며, 동시에 주거의 생활편의 서비스의 질적 향상과 활성화를 의미한다. 따라서 향후 개발사업의 윈스톱 서비스를 지향하는 전방위적 가치사슬(Value Chain) 모델에 있어서 분양 이후의 임대·운영·관리·리모델링·생활서비스 등 후방산업(Down Stream)과의 연계성이 더욱 중요한 영향력을 행사할 것이다. 그 밖에 부동산·도시개발 환경 변화와 이에 따른 영향을 검토한 결과는 아래의 [표2-3]과 같이 요약·정리할 수 있다.

[표 2-3] 부동산·도시개발 환경 변화에 따른 영향력 검토

구 분	요 인	현 황	영향 검토
대내외적 환경 요인	거시경제지표	· 저성장·저금리 기조 장기화	· 개발사업의 호재로 작용 예상 (자금조달 유리 및 레버리지 효과)
		· 건설·부동산업의 낮은 경기 업황지수	· 부정적 전망 우세로 경기회복에 대한 불안감 지속
	인구·사회구조	· 저출산·고령화 사회 진입	· 경제활동인구 감소에 따른 주택구매 수요층 축소, 부동산시장 장기 위축
		· 1인 가구 급증	· 소형아파트 인기, 중대형은 선호하락 (원룸, 오피스텔, 도시형생활주택 등)
	관련법률·정책	· 공공지원민간임대주택 정책(뉴스테이)	· 기존 뉴스테이에 공공성 강화로 수요층이 확대(중산층 → 무주택자)되나, 사업성 저하로 민간 공급위축 우려
		· 부동산서비스산업 진흥법 국회 통과	· 민간의 종합부동산서비스산업 육성 (개발, 임대, 거래 등 네트워크형 인증제)
		· 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 발표	· 청년취업 → 결혼 → 출산·저소득 → 중산층 진입으로 이어지는 주거사다리 마련
		· 도시재생 뉴딜사업 본격화 · 공기업의 사회적 책임(CSR) 강조	· 5년간 500곳, 50조원의 공적자금 투입 · 경영평가시 사회적 책임 지표 신설 반영
		· 4차 산업혁명 시대 도래	· 도시내 교통, 에너지, 자원, 방법 분야와 연계된 스마트국토 공간 조성

구 분	요 인	현 황	영향 검토
부동산 도시개발 동향및이슈	투자 (대체투자·운용)	· 풍부한 시장유동성, 투자처 확보 · 실물자산의 대체투자 부문 확대	· 주식·채권투자에서 부동산 등 대체투 자로 이동(운용 포트폴리오 조정)
	공급 (개발주체 특성·실적)	· 신규 택지물량 감소로 사업지 고갈	· 개발잠재력이 높은 신규후보지 발굴 (국공유지 유휴자산, GB해제지역)
		· 소규모 개발업체 난립으로 활력 저하	· 부동산업 위상 향상을 위한 기형적인 산업구조 개선
		· 주택공급량 과다에 따른 미분양적체	· 주택시장의 하방리스크 작용 우려로 적정수준의 공급유도 및 관리
		· 부동산금융을 활용한 사업방식 다각화	· 채권발행에 의존한 직접 개발에서 펀드 와 리츠를 활용한 간접투자로 전환
		· 디벨로퍼 업역 확대(개발~운영·관리)	· 개발시행~사후관리에 이르는 일체화 된 총괄사업관리자의 역할수행
		· 대규모 개발위험 증가, 수익률 감소	· 공모형 PF 경우, 사업타당성의 전면 재검토와 리스크 관리로 손실최소화
	수요 (주택소비 트렌드)	· 가계대출 급증에 따른 부실자산 우려	· 미국 금리인상에 따라 주택담보대출을 이용한 가계 연체·부도율 증가
		· 소유에서 거주로 주거 패러다임 전환	· 월세시대 진입에 따른 임대차 우위시 장 형성으로 긍정적 영향
		· 주택가격 상승 둔화 및 거래량 약세 전환	· 국민의 투자수요 및 집값 상승에 대한 기대감 하락으로 약보합세 예상

주: 2장의 주요 내용을 취합·요약정리

제 3 장

공공시행자 역할의 한계와 원인

LANDSLIDE
INDUSTRIAL
INSTITUTE

&

제3장 공공시행자 역할의 한계와 원인

1. 사업유형별 공공역할의 한계

공공시행자는 통상 개발계획 수립 및 재원조달을 통해 도시나 부동산을 개발하는 사업시행자 중에서 국가나 지자체, 공공기관 및 지방공사 등 공공부문이 사업시행의 주체가 되는 경우를 의미한다. 공공시행자는 도시개발, 도시 및 주거환경정비, 재정비촉진, 택지개발, 지역개발사업 등 대부분의 부동산 개발사업에 참여가 가능하다(김승중 외, 2016). LH나 서울주택도시공사 등과 같은 공기업은 대부분의 개발사업에 사업시행자로서 역할을 하고 있고, 산업단지·역세권·항만재개발의 경우에는 이해관계가 있는 공공기관(한국산업단지공단, 한국철도공사, 항만공사 등)이 사업시행자에 포함되는 경우도 있다. 개발사업 관련 법·제도 상 공공시행자는 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 출연기관, 지방공사로 구분되며, 각 시행주체별 가능한 사업은 아래 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 공공시행자별 개발가능 사업

구분		도시개발	정비사업						재정비촉진	택지개발	지역개발	산업단지개발	혁신도시건설	역세권개발	항만재개발
			주거환경개선	재개발	재건축	도시환경정비	주거환경관리	가로주택정비							
국가·지자체	국가	○								○	○	○	○	○	○
	지자체	○	△	▲	▲	▲	○	▲	△	○	○	○	○	○	○
공공기관	LH	○	△	▲	▲	▲	△	▲	△	○	○	○	○	○	○
	수자원공사	○									○	○			○

구분	도시개발	정비사업						재정비촉진	택지개발	지역개발	산업단지개발	혁신도시건설	역세권개발	항만재개발
		주거환경개선	재개발	재건축	도시환경정비	주거환경관리	가로주택정비							
공공기관	농어촌공사	○								○	○			○
	관광공사	○								○			○	○
	철도	○								○			○	○
	중전 부동산 매입 기관	○												
	중진공										○			
	산단공										○			
	도로											○		
	항만													○
출연기관	철도 시설 공단	○											○	
	제주국제 자유 도시 개발 센터	○												○
지방공사		○	△	▲	▲	▲	△	▲	△	○	○	○	○	○

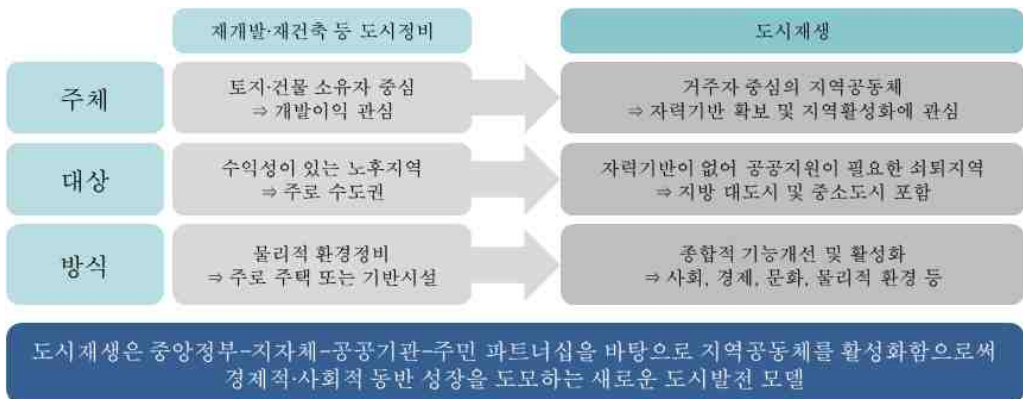
〈출처 : 김승종 외(2016)〉

주. ○ : 사업가능 / △ : 주민동의 필요 / ▲ : 주민 공동시행

위에서 열거한 사업유형 중 중앙정부나 지자체, LH 등 국토·지역개발 관련 공공기관에서 사업이 가능한 유형 중 비교적 규모가 크고, 최근 사회적 관심도가 높은 도시재생사업, 산업단지사업에서의 공공부문 개입 한계를 살펴보면 다음과 같다.

1) 도시재생사업

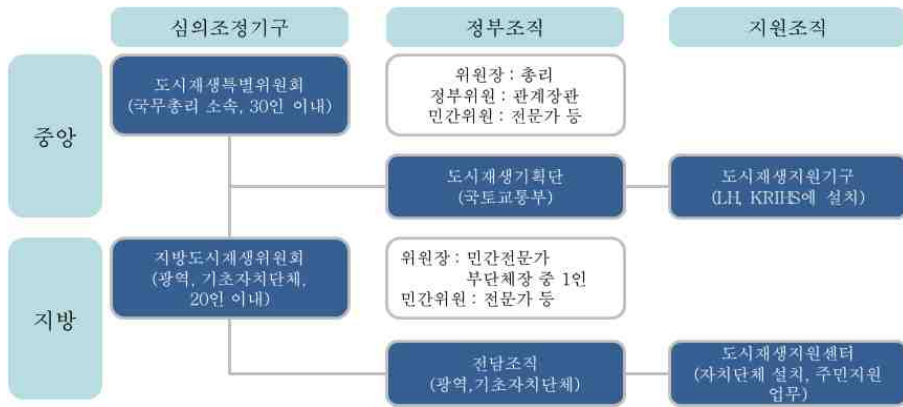
과거 재개발·재건축의 시대에서는 토지소유자 등 이해관계자의 개발이익에 관심을 두고, 수익성이 담보된 수도권에서 주로 이루어졌다. 하지만 최근의 도시재생은 지방 대도시나 중소도시로 그 공간적 범위가 넓어지고, 쇠퇴하고 있는 지역의 자력 기반을 확보함으로써 그 지역을 활성화시키는데 그 목적이 있다. 따라서 도시재생사업은 도시의 경제적, 사회적, 물리적 환경 등을 개선하기 위한 사업으로 주민의 적극적인 참여를 전제로 계획을 수립하고 시행하는 방안 마련이 요구된다. 또한, 노후 산업단지, 역세권, 이전적지, 지역고유자산 활용 등 파급효과가 큰 도시재생사업 시행으로 쇠퇴하는 도시의 성장동력을 확보할 수 있다는 점에서 공공시행자의 도시재생사업 참여는 마중물 마련이라는 차원에서도 논의되어야 할 사안으로 볼 수 있다.



[그림 3-1] 도시개발 패러다임의 변화와 도시재생

〈출처 : 이삼수(2017)〉

2013년, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되고, 중앙정부와 지자체에 도시재생 추진조직을 설치, LH와 국토연구원이 도시재생지원기구로 지정하는 등 공공의 적극적 개입수단을 마련함으로써 공공성과 사업성을 조화롭게 추구하고자 하는 정책적 노력이 이루어지고 있다.



[그림 3-2] 도시재생 계획 및 추진체계

〈출처: 이삼수(2017)〉

이러한 변화에도 불구하고, 현재까지는 민간 참여 기피지역에 대한 사업성 부족, 도시재생사업 참여에 따른 부채증가, 사업성 개선 여지 등의 이유로 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 도시재생사업도 기본적으로 하나의 개발사업으로 볼 수 있기 때문에 부동산 경기 위축 시기에는 대규모 사업비와 토지대금 지급을 위한 초기 비용이 과다하게 지출되므로 투자기피에 따른 재원조달에 난항을 겪을 수 있다. 사업초기, 토지매각에서 토지임대, 현물인수 등 투지구조의 다변화가 요구되는 이유이기도 하다. 또한, 도시재생은 신개발보다 복잡한 인허가 구조와 이해관계자 간의 합의도출 과정을 거치게 되는데 특히, 기존에 지정된 도시관리계획이나 세부적으로는 지구단위 계획을 변경하기 위해 도시계획변경 절차가 필요하며, 이에 따른 인허가 장기화가 우려된다는 점도 한계로 작용하고 있다. 도시계획변경 절차와 인허가 기간이 장기화되면 결과적으로 민간의 참여가 절대적으로 필요한 도시재생사업에 대한 참여를 기피하게 되는 원인이 될 수 있으며, 이는 사업공모 유찰로 이어질 여지가 높다. 따라서 민간의 참여의지를 높이고, 공모유찰 등으로 인한 사업착수 장기화를 방지하기 위해 공공과 민간과의 공동 인허가 및 사업리스크 분담이 요구되고 있다. 마지막으로 도시재생사업은 지자체가 주도적으로 수행하고 있어 지자체의 장기발전계획과 연계한 공공 기여 등의 무리한 요구가 뒤따를 경우, 사업주체 간의 협상결렬 및 중도포기로 이어질 수 있다. 사업시행자가 도시계획변경 등을 통해 얻은 개발이익의 일부로 기반시설

을 부담하게 하고자 운영되는 공공기여금은 통상 토지가액에 공공기여율을 곱해 산정하는데 보통 지자체의 조례로 정해져 지역에 따라 편차를 보이고 있다. 서울과 같은 개발수요가 높은 지역은 높은 공공기여율 산정(통상 30%~48%)으로 민간 사업자가 사업에 참여하는데 큰 부담을 느끼고 있는 것도 사실이기에 국가적인 정책으로 추진 예정인 도시재생사업의 민간 참여를 독려하기 위해 공공기여 등 지자체와의 협상과 협력을 통한 사업실행력 확보가 원활한 사업추진의 교두보가 될 수 있다.



[그림 3-3] 기존 도시재생 관련 대규모 개발사업의 부진

〈출처 : 이삼수(2017)〉

2) 산업단지사업

현행 공공부문에서 산업단지를 개발·공급할 수 있는 기관은 국가, 지방자치단체, LH, 한국수자원공사, 한국농어촌공사, 중소기업진흥공단, 산업단지공단, 지방공사가 있으며, 국가·일반·농공·도시첨단산업단지, 외국인투자지역 등 다양한 유형의 산업단지를 지정할 수 있는 지정권자도 산업통상자원부 및 국토교통부 장관, 시·도지사, 시·군·구청장 등으로 세분화되어 있다. 또한, 산업단지를 관리할 주체로 관리권자⁹⁾,

9) 국가산업단지는 산업통상자원부, 일반 및 도시첨단산업단지는 시·도지사(시·군·구청장 지정단지는 시·군·구청장, 농공단지는 시·군·구청장이 관리권자임

지자체장, 한국산업단지공단, 입주기업협의체 등으로 나누어 산업단지 지정, 개발과 공급, 관리주체의 이원화¹⁰⁾로 2009년 시범지구 지정 등으로 본격화된 산업단지 재생의 해법 마련에 어려움을 겪고 있다.

노후 산업단지 재생사업은 재생사업을 통해 노후 산업단지를 도심 내 낙후지역에서 성장거점으로 전환시키기 위한 정책사업으로 추진되고 있으나 토지소유자 등의 등 토지소유권 확보가 어려워 체계적으로 사업계획 수립이 이루어지지 않았다. 사업 특성상 도심 속에서 이루어지는 경우가 많아 사업단계별로 지가 상승이 발생하는 등 사업성 확보도 쉽지 않은 편이다. 실제로 2009년에 지정된 서대구산업단지 재생사업도 지정 7년 만에 본격적으로 사업이 추진되는 등 어려운 사업여건을 가지고 있다. 노후 산업단지 재생사업을 추진하고 있는 LH는 우선적으로 국비지원 대상 산업단지로 선정된 24개 산업단지를 대상으로 사업연계형 토지비축¹¹⁾을 시행함으로써 체계적인 사업계획을 수립하여 노후 산업단지 재생사업을 활성화한다는 방침을 가지고 있다. 하지만 근본적으로 공공시행자가 체계적으로 산업단지 개발 및 공급, 재생사업을 추진하기 위해서는 공공의 산업단지 개발 및 관리의 일원화된 제도 마련이 필요할 것으로 판단된다.

[표 3-2] 국비지원 재생 산업단지 선정 현황

구분	재생	공동(재생+구조고도화)
시범지구 (2009.12 선정)	대전·2, 대구3, 서대구, 전주, 부산	-
2차 지구 (2014.3 선정)	춘천후평, 진주상평	구미, 안산반월
3차 지구 (2015.7 선정)	대구염색, 순천, 서울온수	양산, 성남, 하남, 청주, 익산, 인천남동, 대구성서
4차 지구 (2017.3 선정)	원주문막, 여수오천, 시흥시화	천안2, 창원

10) 관리권자는 관리업무의 효율성을 제고하기 위해 한국산업단지공단, 각 산업단지관리공단에 관리업무를 위탁할 수 있음

11) 지가 상승 전에 선제적으로 토지를 확보함으로써 사업비용 절감 및 체계적인 사업추진 계획을 설정할 수 있으며, 입주기업은 유희토지가 해소됨으로써 현금유동성 확보로 기업운영이나 투자여력을 높일 수 있음

2. 계획수립 및 운영단계의 한계

2.1. 계획수립 단계에서의 한계

현재 사업 계획수립 단계에 있어서 공공시행자 역할 한계의 주요 원인은 공공시행자가 계획수립이나 수립 대행권한이 없다는 것에 있다. 특히, 도시정비사업, 재정비촉진사업 등의 경우에 공공시행자의 구역지정 및 계획 수립에 대한 근거가 없다보니 LH나 지방공사와 같은 공공시행자가 중장기적인 관점에서 해당 사업을 체계적으로 준비할 수 있는 여건이 조성되어 있지 못한 것이다. 도시정비사업, 재정비촉진사업 등은 사업특성상 토지소유자 등 이해관계자 간의 의견조율과 협의사항을 반영한 상향식 계획수립이 필요하나 현행 법제도 틀 속에서는 정부나 지자체의 계획이나 지구지정 이후 추진위원회나 조합이 설립되는 등 하향식 계획수립 절차에 따르고 있다.

[표 3-3] 정비사업, 재정비촉진사업, 도시재생사업 주요 절차

정비사업	정비기본계획(정비예정구역 포함) → 정비계획 및 정비구역 지정 → 추진위원회 구성 → 조합 설립 → 사업시행 인가
재정비촉진사업	재정비촉진지구 지정 → 촉진계획 수립 → 촉진계획 결정
도시재생사업	도시재생전략계획 수립(도시재생활성화 지역) → 도시재생활성화계획

〈출처 : 김승중 외(2016)〉

이러한 하향식 계획수립은 지금까지 다양한 도시문제를 야기해왔는데 지구지정 해제, 매몰비용 증가, 법적 소송발생, 주민의 재산권 침해 등이 대표적이라고 할 수 있다. 실제로 서울시는 2015년에 683개 뉴타운·재개발사업구역 중 주민의견에 따라 245개 구역을 해제한 바 있는데 현재 해제된 뉴타운 지역에는 난개발과 아직 검증되지 않은 지역주택조합이 난립¹²⁾하는 등 또 다른 사회적 문제가 발생할 조짐을 보이고 있는 것이다.

한편, 도시정비사업에서 공공시행자는 정비구역 지정 및 정비계획 수립의 근거는

12) 연합뉴스, “1억원 차이 현혹...뉴타운 해제지역에 지역주택조합 난리”, 2017년 8월 7일자.

마련되어 있지 않으며, 천재지변 등 지자체장이 인정한 특별한 경우에만 협의를 마치기 전에 긴급한 정비사업을 시행할 수 있다고 명시되어 있다. 결국, 도시정비사업에서의 공공시행자(공공사업관리자)는 추진위원회 지원, 정비사업전문관리업자 선정, 설계사 및 시공사 선정 등 관리·지원업무만 수행할 수 있으며, 이는 도시정비사업을 주도적으로 추진할 수 있는 사업촉진자로서의 역할 한계에 대한 원인이 되고 있는 것이다.

다음으로 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업의 경우에도 공공시행자 역할의 한계가 나타난다. 도시정비사업과 마찬가지로 재정비촉진사업도 재정비촉진계획 수립이나 지구지정 요청에 대한 근거 규정이 없다. 다만, 특별법 제 14조에 의거 계획수립 단계에서부터 총괄사업관리자¹³⁾를 지정하여 사업의 총괄관리, 기반시설 설치, 분담금과 지원금 관리, 기반시설 설치계획 등의 자문에 대한 조언 등 지자체장의 역할을 대행할 수 있도록 하고 있으나 계획수립, 수립 제안 등 전반적인 기획자로서의 역할에는 한계가 있다. 계획변경 등의 권한이 없는 법제도 틀 속에서 사업추진이 어려운 사업에는 소극적으로 대응할 수 밖에 없는 여건이 이미 조성되어 있기 때문이다.

2.2. 사업운영 단계에서의 한계

최근 경제성장 둔화와 인구 감소, 고령화로 인하여 개발이익이 점차 축소될 것으로 예상됨에 따라 주거 중심에서 복합개발과 같은 새로운 영역으로 이동 중에 있다. 이러한 변화는 기존의 방식처럼 개별법이나 특별법 제정으로 문제를 해결해나가기 어려운 시대에 접어들었으며, 수요자 요구도 점차 다양해짐에 따라 사업방식도 다양화되고 있다는 점을 의미하고 있다.

또한, 대규모 택지나 신도시 개발과 같은 단독개발방식에서 다양한 이해관계자 간의 의견이 반영되는 소규모 정비나 도시재생 등 관리의 시대로 접어들면서 공공시행자의 역할에도 변화가 필요하다는 지적이다. 그러한 주택재건축이나 재개발과 같은

13) 재정비촉진계획 수립권자가 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 재정비촉진계획 수립단계에서부터 총괄사업관리자를 지정할 수 있는데 여기에서의 총괄사업관리자는 LH나 지방공사를 의미함

도시정비사업은 토지소유자, 사업참여자, 공공 간의 이해관계가 매우 복잡한 양상을 보이고 있으며, 토지소유자(주민) 등이 조합 설립을 통해 사업추진이 가능하므로 공공시행자의 역할이 상대적으로 축소될 수 밖에 없다. 조합원의 동의 또는 요청이 있거나 긴급한 사안이라고 인정되는 등의 예외적인 경우에만 참여할 수 있을 뿐이다.

[표 3-4] 공공시행자의 정비사업 참여요건

사업유형	일반적 사유	예외적 사유
주거환경개선사업	토지 등의 소유자 또는 지상권자의 2/3 이상, 세입자의 1/2 동의	· 천재지변 등 긴급 정비가 필요한 경우
주택재개발사업	조합원 과반수 동의(공동시행)	· 천재지변, 건축물 사용제한, 사용금지 등 긴급히 정비사업을 시행할 필요가 있는 경우 · 사업시행인가 신청이 없거나 위법 또는 부당한 경우(주택재건축사업의 경우 제외) · 조합설립 인가신청이 없는 경우 · 도시·군계획사업과 연계하는 경우 · 순환정비방식이 필요한 경우 · 사업인가가 취소된 경우
주택재건축사업	조합원 과반수 동의(공동시행)	
도시환경정비사업	조합원 또는 토지등 소유자 과반수 동의(공동시행)	

〈출처 : 김승중 외(2016)〉

이렇게 예외적인 참여의 경우에도 공공시행자의 사업참여 방식에 따라 역할 범위가 모호하고, 제도적 기반도 미흡한 상황이다. 도시정비사업의 경우에는 공공시행자의 참여는 통상 단독시행, 공동시행, 사업대행(위탁)의 형태로 추진되고 있으며, 참여조건, 업무범위, 투자와 회수, 수익 분배 등 주요 사항은 협약을 통해 정해지나 각 사업지구마다 차이가 있어(김승중 외, 2016) 일관된 법제도 정비가 요구된다.

[표 3-5] 공공시행자의 사업참여 방식

사업유형	단독	공동	사업대행(위탁)
참여조건	· 토지 등 소유자 요청	· 조합 존재 · 조합원 과반수 동의	· 사업 지연 · 토지 등 소유자 과반수 동의
역할	· 설계자, 시공자 등 계약 · 인허가 · 조합원 분양 및 이주 · 민사, 형사, 행정상 처리 · 사업비 관리	· 조합과 업무협약 후 분장	· 시행자 역할 대행

〈출처 : 서울주택도시공사(2016), 김승중 외(2016) 재인용〉

한편, 공공시행자는 사업시행과 참여에 있어 공공성과 수익성의 확대를 위하여 도시재생사업 등과 같이 민간에서 추진하기 어려운 사업영역은 정책적 차원에서 주도적으로 추진하되 향후 민간에서도 수익성을 추구하면서 공공성을 유지할 수 있도록 기틀을 마련해야할 노력이 필요하다. 청주의 도시재생선도사업 지역에서 민간사업자 공모가 계속 유찰되자 LH가 나서 투자유치전략을 마련하고¹⁴⁾, 서울의 강남아파트나 정릉스카이라인과 같이 재난위험 D, E등급의 재난위험시설로 지정된 공동주택 재건축사업에 서울주택도시공사가 참여하여 침체된 지역숙원사업에 활로를 개척하는 등의 사례에서 찾아볼 수 있다. 수익성 위주의 민간 참여가 어려운 사업의 경우에 공공시행자가 공공성 추구하고 정책적 사업 참여 명분으로 해결에 나선 것이다. 하지만 결국 공공시행자도 하나의 기업으로서 수익성을 추구하지 않는다면 중장기적인 사업계획 수립이나 부채 증가 등으로 향후 공공사업 참여에 어려움이 발생할 수 있으므로 공공시행자의 공공성과 수익성 확대의 문제는 현재 공공시행자가 안고 있는 해결과제 중 하나로 인식할 필요가 있다.

14) 정부의 도시재생선도사업인 '청주 구 연초제조창 도시재생사업'은 담배공장 폐쇄 후 약 13년 간 폐건물로 방치되어 왔으나 활용방안을 찾지 못하였음. 2016년 10월, LH가 사업참여 후 사업화방안을 마련, 민간사업자 선정, 주택도시기금 지원심사, 리츠영업(청주 문화제조창 리츠) 인가, 사업약정서 체결을 완료하고, 2017년 12월 26일 기금 및 공사의 출자가 실행되었음

3. 재원마련의 한계

3.1. 사업재원의 한계

지금까지 LH나 지방공사 등 공공시행자는 주력 업무분야인 임대주택사업에서 발생하는 손실을 택지개발과 분양, 주택분양사업 등으로 보전해왔다. LH의 경우, 2015년 기준 임대주택 부문의 매출총이익은 -6,149억 원이었으나 분양 대지, 분양 주택, 기타부문에서 각각 22,424억 원, 3,499억 원, 163억 원의 사업수익을 거두면서 임대주택 공급으로 인한 손실의 교차보조가 가능했다.

[표 3-6] LH의 사업부문별 수익 현황(2011년~2015년)

(단위 : 억 원)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합 계
임대주택 부문	매출액	14,127	11,182	11,504	18,591	16,249	71,653
	매출원가	17,523	15,365	16,369	21,689	22,398	93,344
	매출총이익	-3,396	-4,183	-4,865	-3,098	-6,149	-21,691
분양대지 부문	매출액	72,357	120,419	105,903	134,833	173,024	606,536
	매출원가	59,797	103,729	94,449	119,369	150,600	527,944
	매출총이익	12,560	16,690	11,454	15,464	22,424	78,592
분양주택 부문	매출액	58,591	45,851	58,495	53,188	43,249	259,374
	매출원가	53,033	39,571	52,489	49,332	39,750	234,175
	매출총이익	5,558	6,280	6,006	3,856	3,499	25,199
기타 부문	매출액	7,525	6,265	7,099	5,807	5,050	31,746
	매출원가	6,962	5,884	6,540	6,252	4,887	30,525
	매출총이익	563	381	-559	-445	163	103

〈출처 : 국회의원 윤관석(2016)〉

2015년 5월, 기획재정부에서 발표한 ‘공공기관 3대 분야 기능조정 방안’에 따르면 택지개발을 축소하거나 폐지함과 동시에 공공임대주택 공급 강화, 도시재생사업이 확대됨에 따라 기존 교차보조의 한계가 나타날 여지가 높아졌다. 또한, 분양주택 공급도 2012년 25,049호 공급을 정점으로 지속적인 감소추세를 보이고 있어 향후 도시재생사업과 같이 LH 등 공공시행자의 사업재원 마련에도 일정 부분 한계를 보일

것으로 판단된다.¹⁵⁾

	현재('15)	1단계('17)	2단계('22)
내용	개발·건설 중심 (15조원)	개발·건설 축소·폐지 + 재생·주거복지 확대	도시재생 확대 + 주거복지 확대
주요 사업	주거복지 (임대주택 택지공급 및 건설 포함) 5.5조원(36.5%) 2,459명	주거복지 확대 (임대주택건설 유지, 주택바우처 확대) (42%)	주거복지 확대 (임대주택건설 유지, 주택바우처 확대) (49%)
	택지개발 6.8조원(45.1%) 1,594명	택지개발 축소·폐지 (42%)	택지개발 축소·폐지 (41%)
	국토개발 2.7조원(17.7%) 880명	국토개발 축소 (14%)	국토개발 축소 (7%)
	도시재생 0.1조원(0.7%) 294명	도시재생 확대 (2%)	도시재생 확대 (3%)

[그림 3-4] SOC분야 기능조정 방안

〈출처 : 기획재정부 블로그(<http://mosfnet.blog.me/220377594724>)〉



[그림 3-5] LH 분양주택 공급 추이

〈출처 : 한국토지주택공사(2016)〉

15) 2015년 12월 29일 일부개정된 「한국토지주택공사법」과 시행령(2017년 1월 1일 시행)으로 공공주택(보금자리), 산업단지개발, 공공주택관리(공공임대주택), 행정중심복합도시, 혁신도시개발사업 등 5개 사업이 정부의 손실보전사업으로 지정되었으나 대지분양 및 분양주택 공급의 축소·폐지로 기존 사업수익 구조의 재편이 예상됨

다만 2017년 11월 29일, 국토교통부에서 발표한 ‘사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵’에 따라 공공주택분양 15만호(신혼희망 7만호 포함)를 2018년부터 2022년까지 단계적으로 건설·공급(연평균 3만호 수준)하기로 함으로써 무주택 실수요자를 위한 분양주택의 공급은 다소 증가할 것으로 전망된다.¹⁶⁾

[표 3-7] 주거복지로드맵 중 주택 100만호 공급계획

(단위 : 만호)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	합계	연평균
합계	18.8	19.9	19.9	20.5	20.9	100.0	20.0
공공임대(준공)	13.0	13.0	13.0	13.0	13.0	65.0	13.0
공공지원(부지확보)	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	20.0	4.0
공공분양(분양)	1.8	2.9	2.9	3.5	3.9	15.0	3.0

〈출처 : 국토교통부(2017)〉

한편, 정부의 공공기관 부채감축 정책으로 인해 공공시행자의 개발사업 참여에 한계가 나타날 수 있다는 지적이다. 정부는 공공기관 정상화 대책 실행계획(2013년), 지방공기업 종합혁신방안(2015년), 지방공기업 맞춤형 부채감축계획(2015년), 2단계 지방공공기관 구조개혁 방안(2016년)을 지속적으로 발표하면서 LH 및 지방공사 등에 대한 부채감축(부채비율의 일정수준 관리), 기능 통폐합, 부실공기업 청산과 관련한 고강도 개혁을 주문하였다. 특히, LH는 2017년까지 부채비율을 200% 수준으로 관리하고, 공사채 발행 승인 및 개발사업에 대한 예비타당성 강화를 주요 내용으로 하는 구조개혁 방안으로 공공성이 떨어진 개발사업 참여에 한계가 나타날 것이란 우려도 제기된 바 있다. 이로 인해 민간투자를 통한 리츠사업의 지분투자자, 자산관리자(AMC)의 역할로 사업영역이 축소되었다(김승중 외, 2016).

16) 주거복지로드맵 중 주택 100만호 공급계획에 따른 내용으로 공공임대주택 65만호, 공공성을 강화한 공공지원주택 20만호, 공공분양주택 15만호 공급이 추진 예정임

[표 3-8] 공공기관 부채감축 계획

구분	주요 대책	세부내용
LH	공공기관 정상화 대책 실행계획 (2013년 12월)	· 2016년까지 부채비율 200% 수준으로 관리 · 발행 기재승인 강화 · 예비타당성 조사 강화
지방공사	지방공기업 종합혁신방안 (2015년 3월)	· 부실공기업 청산명령 - 부채비율이 400% 이상 - 유동비율 50% 미만 - 이자보상배율 0.5 미만 · 2017년까지 부채비율 120% 목표
	지방공기업 맞춤형 부채감축계획 (2015년 8월)	· 도시개발공사는 2017년까지 부채비율을 230% 한도 내로 조정
	2단계 지방공공기관 구조개혁 방안 (2016년 7월)	· 기관 통·폐합 및 기관간 기능조정
	지방공공기관 구조개혁 이행상황 (2016년 9월)	· 지방공공기관 구조개혁 80% 이행 완료

〈출처 : 김승중 외(2016)〉

이러한 정부의 정책으로 LH 및 지방공사 등 공공시행자의 경영실적이 개선되고, 부채규모는 감소추세를 보이고 있으나 개발사업 재원은 여전히 부족한 상황이다. 공사채 발행 등에 의존하여 부족한 사업재원을 마련하는 방식에서 펀드, 리츠 등 간접 투자를 활용한 방식으로 재원조달 방식의 다각화를 추구하고 있는 이유 중 하나이다.



[그림 3-6] LH 부채규모 및 비율(2016년 12월말 기준)

〈출처 : LH 경영공시 홈페이지〉

3.2. 정부지원의 한계

현재 지자체에서는 도시·주거환경정비기금, 도시재정비촉진특별회계, 도시재생특별회계 등 정비사업에 소요되는 비용을 충당하기 위해 기금을 마련, 적립하고 있으나 이마저도 일부지자체에서만 운영되며, 재정규모도 열악한 수준이라고 할 수 있다.

도시·주거환경정비기금은 「도시 및 주거환경정비법」과 그에 따른 각 지자체 조례를 근거로 운영되는데 재산세 중 도시지역분 일부, 개발부담금이나 재건축부담금 중 일부를 지자체 조례에 따라 적립하게 되는데 2012년 기준, 이 기금은 주로 수도권 도시(20개 지자체)에서 설치·운영되고 있는 것으로 나타났으며, 지방 중소도시 중에서는 청주시와 포항시가 유일하다.¹⁷⁾

다음으로 도시재정비촉진특별회계는 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제24조에 의거하여 설치되며, 정부 보조금, 재건축부담금 중 지자체 귀속분, 과밀부담금 일부 등으로 운영된다. 이 도시재정비촉진특별회계는 서울, 부산, 대구, 경기도 12개

17) 2012년 기준, 서울 4.7조원, 부산 2,742억 원, 성남 6,244억 원, 청주 10억 원, 포항 3억 원 수준임(이왕건 외, 2015)

시 등 비교적 규모가 큰 지역에 운영되는데 서울을 제외한 다른 지자체의 운영규모는 6억 원~72억 원 수준인 것으로 알려져 있다. 도시재생특별회계도 사정은 비슷한 편인데 대부분의 시·군에서 마련하기 어려운 형편이다. 현재 운영 중인 기금과 특별회계는 세입항목이 대부분 일반회계의 전입금, 개발부담금, 재산세 중 도시지역분, 재건축부담금 등으로 유사하다는 점에서 재원확보에 어려움을 겪고 있는 것이다.

한편, 국가재정 지원사업인 도시재생사업 예산의 경우, 2016년 국토교통부 일반예산사업에서 지역발전특별회계의 생활기반계정으로 편입되면서 사업이 축소된 경향이 있었다. 지역발전특별회계의 생활기반계정은 시·군·구 자율편성사업이므로 기존의 도시활력증진지역개발사업과 도시재생사업 간의 통합으로 인해 사업이 축소된 것이 원인이었다. 2016년의 도시재생사업 예산은 480억 원(계속 420억 원, 신규 60억 원) 중 당초 신규사업예산은 260억 원이었으나 60억 원으로 축소, 반영된 점도 도시재생사업을 추진하는데 필요한 재원을 충당하기에 어려움이 있었다. 그러나 2016년 주택도시기금의 도시계정 배정액 약 401억 원 중 실제 집행실적은 74억 원(50억 원, 용자 24억 원)으로 여유자금은 327억 원으로 집계되었다. 문재인 정부의 국토·도시분야 핵심정책인 ‘도시재생 뉴딜정책’은 향후 5년 간 매년 100여 곳을 선정하여 연간 10조원씩 총 50조원의 예산을 통해 도시재생사업을 추진하는 사업이다. 연간 예산 10조원은 정부가 2조원, 주택도시기금에서 5조원, 공기업이 3조원을 분담하는 것이 재원조달 방안인데 이 중 정부와 공기업 부담분은 정부 및 국회의 동의, 현금 유동성 확보 등을 통해 활용이 가능할 것으로 보이지만 주택도시기금 중 도시계정에 배정된 2017년도 사업비는 650억 원에 불과해 현재 약 21조원에 달하는 주택계정에서의 전용이 필요할 것으로 보인다. 「주택도시기금법」상 주택계정 용도에는 도시계정으로의 전출 또는 용자가 가능하나 주택계정 상당분이 청약저축 및 국민주택 채권발행으로 구성되어 향후 적정 수익 미확보시 주택도시기금 건전성에도 악영향을 미칠 것이라는 의견도 제기되고 있다. 따라서 사업의 지속성을 위해서는 수익성을 일정 부분 고려하여 민간의 적극적인 참여를 장려하는 동시에 공공성 확보와 공적자금 지출을 최소화하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

제 4 장

국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례

LAND
INDUSTRY
&
LONDON
HONGKONG

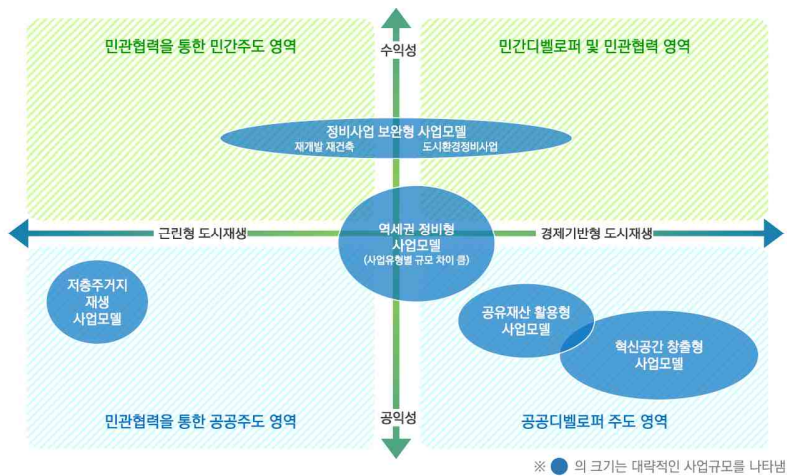
&

제4장 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례

1. 국내 공공시행자 최근 동향

1.1. 서울주택도시공사¹⁸⁾

서울주택도시공사는 최근 공공시행자로서 도시재생 실험사업모델을 제시하였다. 사업모델은 크게 수익성과 공익성, 경제기반형 도시재생과 근린형 도시재생을 축으로 민관협력을 통한 민간주도 영역, 민간디벨로퍼 및 민관협력 영역, 민관협력을 통한 공공주도 영역, 공공디벨로퍼 주도 영역 등 4개 영역으로 구분하였다. 그리고 4개 영역에 대해 정비사업 보완형 사업모델, 저층주거지 사업모델, 역세권 정비형 사업모델, 공유재산 활용형 사업모델, 혁신공간 창출형 사업모델 등 5가지 모델을 제시하고 있다.



[그림 4-1] 도시재생 실험사업모델

(출처: 서울주택도시공사(2017a))

18) 서울주택도시공사(2017a), “지방분권형 도시재생을 위한 공공주체의 역할과 제도개선 과제”, 「지방분권형 도시재생정책 토론회」, 자료를 요약하였음

첫째, 정비사업 보완형 사업모델로 공공주택지구 지정을 통한 공영개발 방식, 뉴스테이와 리츠를 결합한 방식, 공기업이 先투자하고 조합과 공동시행하는 방식, 조합과 공동시행하는 방식을 제시하였다. 공공주택지구 지정을 통한 공영개발 방식의 예는 서울시 성북구 정릉스카이연립 정비사업을 들 수 있다. 정릉스카이연립주택은 1970년대 중반에 건설되어 2008년에 재난위험 D, E등급으로 지정될 만큼 안전사고 발생가능성이 제기되었으나 사업성이 낮고, 추진동력 상실로 사실상 방치된 상태였다. 이에 서울시와 서울주택도시공사에서는 국고보조금(국고보조 58억 원, 주택도시기금 65억 원)과 자체 재원조달(서울시 73억 원, 서울주택도시공사 85억 원)을 통해 행복주택 건설 및 공급을 추진하였고, 공공사업으로서 전면수용하는 방식을 채택, 신속한 사업이 추진되고 있다. 이러한 방식의 공공시행자 역할은 전국에 산재한 재난위험 및 열악지역의 위해 요소를 해소하고, 행복주택 등 공공주택 공급을 통한 주민의 주거안정에 기여한 사례가 될 수 있다. 또한, 서울주택도시공사는 뉴스테이와 리츠 결합방식으로도 재난위험시설로 지정된 주택의 재건축사업을 추진하고 있다. 그 대표적인 예는 서울시 관악구에 위치한 강남아파트이다. 1974년에 준공된 이후, 2001년 재난위험시설로 지정되었으나 시공사의 참여포기 등으로 인한 사업추진 동력이 상실되었고, 부동산 경기 침체, 조합원 간의 내부갈등으로 상당 기간 사업이 지연되었다. 서울시는 사업의 원활한 추진을 위해 서울주택도시공사를 공동시행자로 참여시킴으로써 초기사업비¹⁹⁾ 및 사업관리, 행정지원 등을 통해 통상 5년 이상 소요되는 시공사 선정기간을 6개월로 단축시키는 등의 성과를 가져올 것으로 예측하고 있다.

한편, 이러한 정비사업 보완형 사업모델은 다양한 공동시행을 통해 추진되고 있는데 먼저, 공기업 先투자 및 조합과의 공동시행 방식은 주로 정비사업 중 이미 철거나 이주가 완료되었으나 이해관계자 간의 갈등으로 정체가 된 지역에 적용하고 있다. 서울주택도시공사 등 공공시행자의 선투자자와 임대 확약, 도급 발주 등을 통해 부족한 사업성을 보완하는 효과를 볼 수 있고, 앞서 서술한 정릉스카이연립주택, 강남아파트의 사례처럼 민간시행자가 자력으로 추진하기 어려운 사업에 대해 공공 주

19) 초기 사업비를 민간 시공사가 아닌 서울시와 서울주택도시공사가 직접 조달함으로써 공사비를 3.3㎡당 100만원 이상 절감시킨 사례임(서울의 재건축사업장의 평균 공사비는 3.3㎡당 502만원으로 집계되고 있으나 위 사례의 사업비는 3.3㎡당 400만원 수준임)

도로 사업을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 공동시행 방식은 재래시장 등 도심의 낙후지역 환경정비를 목적으로 하며, 공공성 확보를 통한 지역주민의 삶의 질 향상에 기여, 그 동안 축적된 경험을 통하여 사업비 절감 및 민원 등 적극적인 갈등조정 역할을 수행할 것으로 기대하고 있다. 주로 도시환경정비사업에 적용가능 할 것으로 보이며, 재개발·재건축조합과 서울주택도시공사와의 공동시행 과정에서 조합은 시공사 선정이나 이주 및 철거업무를, 서울주택도시공사는 사업관리업무와 초기 사업비(용역비, 조합운영비 등)를 집행하는 업무를, 시공사는 주택시공과 서울주택도시공사분을 제외한 사업비를 조달하는 업무로 세분화된다. 서울주택도시공사에서는 이 공동시행 방식으로 천호 도시환경 정비사업 공동시행을 추진하고 있다.

둘째, 저층주거지 사업모델은 주민 주도형 주택정비사업으로 공사가 사업추진을 지원하는 방식이다. 여기서는 마을자산 활용(공유재산 및 유휴자산을 활용해 주택 및 공공시설 공급으로 기반시설 확충), 공동체 주택공급(지역내 취약계층을 위한 맞춤형 공동체 주택 공급 및 재생지역 거점화), 정비사업 대안 활성화(SH가 주도하여 대한사업의 활성화 유도를 통한 면적, 물리적 주거지 정비), 지역관리(개별적인 주택 개량 지원사업 참여로 장기적인 지역관리)의 4개 유형을 제시하였다.

4개 유형		10개 사업모델
1 마을자산 활용	공유재산 및 유휴자산을 활용해 주택 및 공공시설 공급으로 기반시설 확충	01 공공시설 공급형 공공도지 활용사업 02 공공시설 공급형 저이용 공공시설 복합화사업 03 공공시설 공급형 주차장 복합사업
2 공동체주택공급	지역 내 취약계층을 위한 맞춤형 공동체 주택 공급 및 재생지역 거점화	04 토지임대부준공공임대주택(민간임대/사회주택) 05 맞춤형 임대주택(여성안심/도전숙/희망하우징/협동조합주택 등)
3 정비사업 대안 활성화(신축)	SH가 주도하여 대한사업의 활성화 유도를 통한 면적, 물리적 주거지 정비	06 서울형 건축협정사업 07 서울형 기로주택정비사업 08 서울형 자율주택정비사업
4 지역관리	개별적인 주택개량 지원사업 참여로 장기적인 지역관리	09 주거상담 및 접수리 지원센터 10 지역재생회사(CDCs)지원

[그림 4-2] 서울주택도시공사의 저층주거지 사업모델 유형

(출처 : 서울주택도시공사(2017a))

서울시에는 전체 시가화 면적의 36%가 넘는 111km²의 저층주거지역이 남아 있는데 이들 지역은 저층주거지, 5층 이하 노후 단독주택, 다세대주택 밀집지역으로 대부분 1990년대 이전에 형성된 지역이다. 서울시가 이들 지역에 대한 저층주거지 사업모델을 발굴하게 된 것은 저층주택 총 46만 호 중 20년 이상된 주택이 72%에 달하고, 노후 주택이 밀집해 있다 보니 에너지 성능 취약, 방범, 위생, 붕괴위험 등의 문제가 상존해 있기 때문이다. 접근성이 우수한 도로변의 다세대주택은 신축되고 있는 반면에 내부는 슬럼화, 주거환경 양극화에 대한 관리수단 마련이 시급한 상황이다. 이에 서울주택도시공사는 저층주거지 사업모델로 4층 이하의 노후주택을 허물고, 신규 아파트단지 수준의 생활 편의시설을 갖춘 개방형 저층마을(다세대주택 3~4개동) 즉, 서울형 자율주택정비사업을 추진하고 있으며, 서울시 동작구 상도동 일원에 추진예정에 있다(2018년 11월 준공 목표). 서울형 자율주택정비사업은 대규모 아파트 단지가 들어설 수 없는 소규모 주거지 10필지를 하나로 묶어 재개발하고, 작은 도서관과 같은 생활편의시설을 걸어서 10분 안에 이용할 수 있는 이른바 '10분 생활권'을 목표로 조성하는 새로운 도시재생모델이라고 할 수 있을 것이다. 예상되는 사업기간은 1년 이내로 통상적인 재개발·재건축 사업기간(8.5년), 가로주택정비 사업기간(2~3년)보다 확연히 짧은 점은 장점이라 할 수 있다.



[그림 4-3] 서울형 자율주택정비사업의 예시

〈출처: 서울주택도시공사(2017a)〉

셋째, 역세권 정비형 사업모델의 하나로 대중교통 이용이 편리한 역세권의 규제완화를 통해 청년들을 대상으로 임대주택을 공급하는 역세권 2030 청년주택사업을 제시하였다. 서울주택도시공사에서 제시하고 있는 이 모델은 기존의 대중교통 중심 정비 유형과 공유지 위탁개발, 서울시의 정책 대행, 단독 및 공동투자사업, 공유지 활용 등 역과 그 일대의 토지 특성을 반영한 모델이라고 정의할 수 있다. 결과적으로 서울주택도시공사에서 제시하고 있는 역세권 정비형 사업모델은 저이용 역세권 개발을 통해 직주근접과 도심활성화를 목적으로 하며, 이를 위해 역 중심기능의 강화(업무시설 복합개발, 대중교통 중심기능 강화), 지역서비스 강화(근생, 판매 위탁 등 상업 외에 문화, 교육, 의료, 집회 등 다기능 도입), 지역특성 보존 및 경쟁력 강화(소규모 상권 및 도시조직 유지, 지역특성 및 지역경쟁력 강화), 저렴한 고밀주거 공급에 주안점을 두고 있다. 특히, 역세권 2030 청년주택사업은 대중교통 이용이 편리한 역세권의 규제완화와 개발을 통해 청년들을 대상으로 공급하는 일종의 임대주택으로 소형임대주택 위주, 민관협력을 중심으로 사업을 전개할 예정에 있다. 공공은 용도지역 상향이나 사업절차 간소화 등 규제 완화를 통해 사업을 지원하고, 민간은 임대주택 공급, 외부공간 조성 등 공공기여를 중점에 둔 사업실행 역할을 맡게 될 것으로 보인다.



[그림 4-4] 서울주택도시공사의 역세권 2030 청년주택사업 개요

〈출처 : 서울주택도시공사(2017a)〉

넷째, 공유재산 활용형 사업모델에서는 토지임대형 개발, 토지출자형 개발, 공유재산 위탁개발 방식을 제시하였다. 토지임대형 개발은 공공토지를 대부하여 개발하

는 방식으로 서울시 구로구 오류동 주민센터 복합화사업(2017년 12월 착공예정)이 그 사례라고 할 수 있다. 이 사례는 정부(국토교통부), 서울시, 자치구가 협력하여 노후공공시설 복합화 사업을 추진한 것으로 재원조달 수단으로서 서울리츠와 서울시가 공동시행자가 되어 토지임대 및 공공시설 건설비를 조달하며, 주택도시기금과 서울주택도시공사는 투자자의 형태로 참여하였다. 토지출자형 개발은 공공토지를 출자받아 각 사업 주체에 의하여 개발되는 방식으로 맞춤형 임대주택 사업 등이 대표적인 사례이다. 공유재산 위탁개발 방식은 공공재정 투입 없이 노후공공시설 복합개발이 가능하다는 점을 장점으로 꼽을 수 있으며, 지역활성화를 위한 자치구와 서울주택도시공사의 협력사업으로 추진될 예정에 있다. 대표적인 사례는 서울시 강서구 등촌동 일원의 한국정보화진흥원 부지 개발로 이 부지는 향후 복합시설로 재탄생할 예정에 있는데 서울주택도시공사의 위탁개발로 복지 및 업무시설용도로 개발된다.

다섯째, 혁신공간 창출형 사업모델로 R&D지구 등 산업거점 조성, 청년창업 플랫폼, 준공업지역 재생 모델을 제시하였다. R&D지구 등 산업거점 조성은 고급연구인력 종사자에 대한 창업공간 등을 제공함으로써 공공형 R&D 캠퍼스 조성 효과를 가져오는 동시에 신규 산업성장동력을 창출한다는 전략이다. 또한, 도전숙 사업을 통해 청년창업 플랫폼을 제공하고, 단일 건물 내에서 주거와 업무기능을 연계함으로써 창업생태계를 조성한다는 모델을 제시하고 있다. 이 외에도 공장 감소로 산업기반이 쇠퇴하고, 건축물 노후화의 가속화, 공장과 주거의 혼재로 정주환경이 갈수록 열악해지고 있는 일부 준공업지역에 대한 재생사업도 계획하고 있다.

한편, 위에서 열거한 도시재생 실험사업을 추진하는데 있어 공공시행자 및 지역관리자 역할을 수행하기 위한 관라운영모델을 제시하였다. 즉, 서울주택도시공사는 공공시행자의 기능 강화를 통해 민간개발과 차별화된 공익자산 확보 및 장기운영, 지역산업과 경제의 지원자 역할을 수행하는 것을 최종적인 목표로 삼고 있는 것이다.



[그림 4-5] 도시재생사업 관리·운영모델

(출처 : 서울주택도시공사(2017a))

1.2. 경기도시공사

경기도시공사는 1997년 최초 설립 이후 현재까지 수원, 고양, 용인, 평택, 안성 등 경기도내 주요 지역의 택지개발과 공공주택사업을 펼쳐왔으며, 최근에는 패러다임 변화에 따라 점차 주거복지와 도시재생으로 기능과 역할이 이전되고 있다. 먼저, 경기도시공사의 대표적인 주거복지사업으로는 경기도형 주거복지모델로 개발한 파복 하우스(청년 주거비 경감을 위한 임대주택), 파복전세지원사업(무주택 저소득계층을 위한 전세보증금 지원사업) 등이 있으며, 이 외에 도내 소외계층의 주택(자가주택)에 대한 개량·리모델링을 지원하는 G하우징 사업, 소외계층의 주택 에너지 효율화를 지원하는 햇살하우징도 주목 받고 있는 사업 분야이다.

[표 4-1] 경기도시공사 주거복지사업 분야 실적(2010년~2016년)

(단위 : 호)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
따복하우스	-	-	-	-	-	24	-
따복전세지원	-	-	-	-	-	-	49
G하우징	6	4	4	4	6	7	6
햇살하우징	-	-	-	81	85	109	154

(출처 : 경기도시공사 홈페이지 (<http://www.gico.or.kr/business/welfare/welfareinfo.do>) '17.9.7)

또한, 경기도시공사의 도시재생사업 추진방향은 협력적 거버넌스 구축, 지역사회 지원사업 확대, 물리적 재생사업 추진을 연계하여 경기도형 도시재생 거버넌스를 구축하려는 시도가 지속적으로 이루어지고 있다. 2020년까지 총 3단계로 나누어 도시재생사업을 추진하는 단계별 도시재생 사업화 전략을 제시하고 있는데, 1단계(2015~2016)는 역량강화 및 기반을 구축하는 단계로 공사 직원과 주민의 역량강화, 사업참여를 위한 기반을 구축하는 단계이다. 2단계(2016~2020)는 사업확대와 사업유형별 관리를 강화하는 단계로 사업지원 및 참여 본격화, 경기도형 도시재생사업 모델을 정립하는 단계로 설정되었다. 마지막인 3단계(2020년 이후)는 권역별 사업참여, 도시재생사업의 광역 컨트롤타워 역할을 수행하게 된다.



[그림 4-6] 경기도시공사의 도시재생사업 추진방향과 단계별 추진전략

(출처 : 경기도시공사 홈페이지 (<http://www.gico.or.kr/business/urban/urbanintro.do>) '17.9.7)

1.3. 소결

이상으로 살펴본 국내 공공시행자의 최근 동향을 살펴보면 다음과 같다. 정관에 따른 사업의 범위는 토지개발, 주택건설, 정비사업, 관광단지 등이 공통적으로 포함 되어 있으며, 서울주택도시공사의 경우 최근 주거복지사업과 부동산 개발업 등을 사업 범위에 추가하였다. 실제 사업추진은 주택건설 사업이 가장 많은 것으로 나타났다. 재무 현황은 최근 들어 부채와 부채비율, 매출총이익이 계속 감소하고 있는 추세를 보인다.

[표 4-2] 국내 공공시행자 역할 비교

구분	서울주택도시공사	경기도시공사	인천도시공사
일반 현황	· 직제 : 사장, 감사, 6본부 · 임직원 : 781명	· 직제 : 사장, 감사, 5본부 · 임직원 : 482명	· 직제 : 사장, 감사 1실 2본부 · 임직원 : 299명
주요 사업	· 정관 : 토지개발, 주택건설, 정비사업, 도시개발사업, 역세권개발사업, 산업단지 개발, 도시재생사업, 주거 복지사업, 관광지 개발, 부동산 개발업 등 · 179개 사업 : 주택건설 137개, 택지개발 22개, 재개발/재건축 15개	· 정관 : 토지개발, 주택건설, 도시재정비 및 리모델링, 위락단지 조성, 교통관련 시설 건설 등 · 54개 사업 : 주택건설 24개, 산업단지 17개, 위수탁 환경 시설 9개, 택지개발 4개	· 정관 : 토지개발, 주택건설, 도시재생사업, 관광단지 개발, 공유수면 매립, 지방 산업단지 조성, 유통물류 단지 조성 등 · 16개 사업 : 단지개발 6개, 주택건설 6개, 도시재생 4개
재무 현황	(2016년 말 기준) · 부채 16.2조 원 · 부채비율 226% · 매출총이익 1,905억 원 ※ 부채, 부채비율, 매출총 이익 감소 추세	(2015년 말 기준) · 부채 7.3조 원 · 부채비율 254% · 매출총이익 957억 원 ※ 부채, 부채비율, 매출총 이익 감소 추세	(2015년 말 기준) · 부채 7.4조 원 · 부채비율 253% · 매출총이익 1,517억 원 ※ 부채, 부채비율, 매출총 이익 감소 추세
기 타	· 공공디벨로퍼로서 도시재생 실험사업모델 제시	-	-

서울주택도시공사의 경우, 최근에 공공시행자로서 도시재생 실험사업모델과 이를 추진하기 위한 관라운영모델을 제시하였다. 이들 실험사업모델에 따른 서울주택도시공사의 역할은 현재 가능한 틀 내에서 사업범위를 확장시키기 위해 크게 사업추진, 사업지원, 사업관리에 한하여 제시하고 있다. 실제 공공시행자로서 역할을 수행하기 위해서는 기획 기능 및 중재자 역할에 대한 구체적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

[표 4-3] 도시재생 실험사업모델

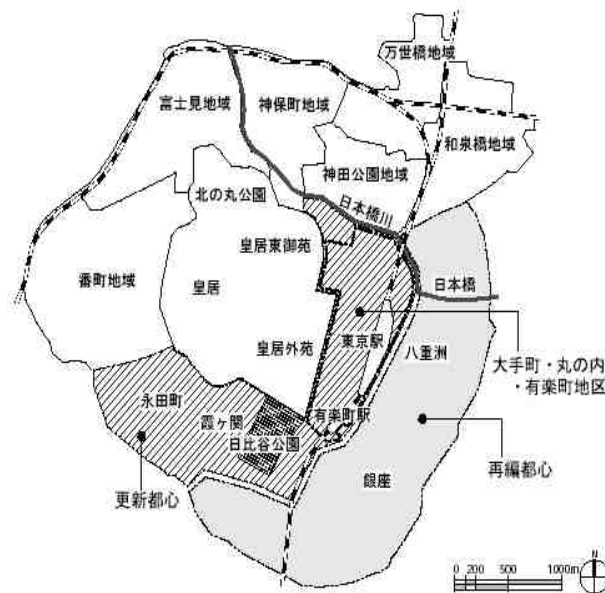
사업모델		서울주택도시공사 역할
정비사업 보완형 사업모델	공공주택지구 지정으로 공영개발	전면 수용, 행복주택 공급
	뉴스테이와 리츠 결합	초기사업비 및 사업관리, 행정지원
	공기업 先투자, 조합과 공동시행	선투자 및 일반분양분 임대 확약, 도급 발주
	공동시행방식	사업관리(PM) 업무, 초기 사업비 집행(옹역비, 조합운영비 등)
저층주거지 사업모델	마을자산 활용, 공동체 주택공급, 정비사업 대안 활성화, 지역관리	주민 주도형 주택정비사업으로 공사는 사업추진을 지원
역세권 정비형 사업모델	역세권 2030 청년주택	청년주택 사업 대행(PM, 임차약정, 자금지원, 출자)
공유재산 활용형 사업모델	토지임대형 개발, 토지출자형 개발, 공유재산 위탁개발	현금출자, 건설관리, 임대관리
혁신공간 창출형 사업모델	R&D지구 등 산업거점 조성, 청년창업 플랫폼, 준공업지역 재생	창업공간 제공, 창업 유도

2. 해외 공공시행자의 사업추진 사례

2.1. 일본 도시재생기구(UR) : 오테마치 연쇄형 도시재생사업

1) 지역 현황 및 개발 동향

오테마치·마루노우치·유락초지구(大手町・丸の内・有楽町地区)는 동경의 중심에 위치하고, 일본의 경제를 지탱하고 있는 국제 비즈니스센터로서 국내외의 우수한 기업이 집적한 경제활동의 중심이다. 세계경제 속에서 일본이 그 중심의 하나로서 앞으로 발전을 지속적으로 하기 위해 정비강화가 불가피함을 인식하여 동경도(구부)도시재개발 방침에 의해 도쿄역 주변 재개발유도지구로 지정하여 적극적인 개발을 도모하였다. 이 지역의 개발은 공공이 아닌 이 지역의 토지소유자들이 재개발계획추진협의회를 만들어서 사업을 시행하고 있다. 또한 그리고 공공과 민간의 협력을 위해 재개발추진협의회, 동일본철도, 동경도, 지요다구(千代田區)가 마찌즈꾸리간담회를 만들어서 지역의 마찌즈꾸리 가이드라인 등을 책정하였다.





[그림 4-8] 지역 전경



- 도쿄도 지요다구 오테마치 1-1
(도시재생긴급정비지역 및 특정 도시
재생긴급정비지역 내)
- 면적 : 16.2ha
- 사업기간
1차 및 2차 : 2004-2014
3차 : 2014~2016
- 총사업비 : 605억 엔(1,2차)
- 사업시행자 : 도시재생기구(UR)

[그림 4-9] 사업 개요

2) 사업 내용

오테마치는 마루노우치와 함께 일본의 전통적인 금융·업무 중심지로서, 우수한 도시 기반시설을 갖추고 있으나 시간의 흐름에 따라 건축물의 기능적 노후화로 인해 부도심지역 등으로 기업들이 이전하면서 자본인구 유출이 나타나고, 주·야간 인구차가 심해 업무시간 이외에는 도시활기가 저하되는 문제가 심각하게 제기되었다.

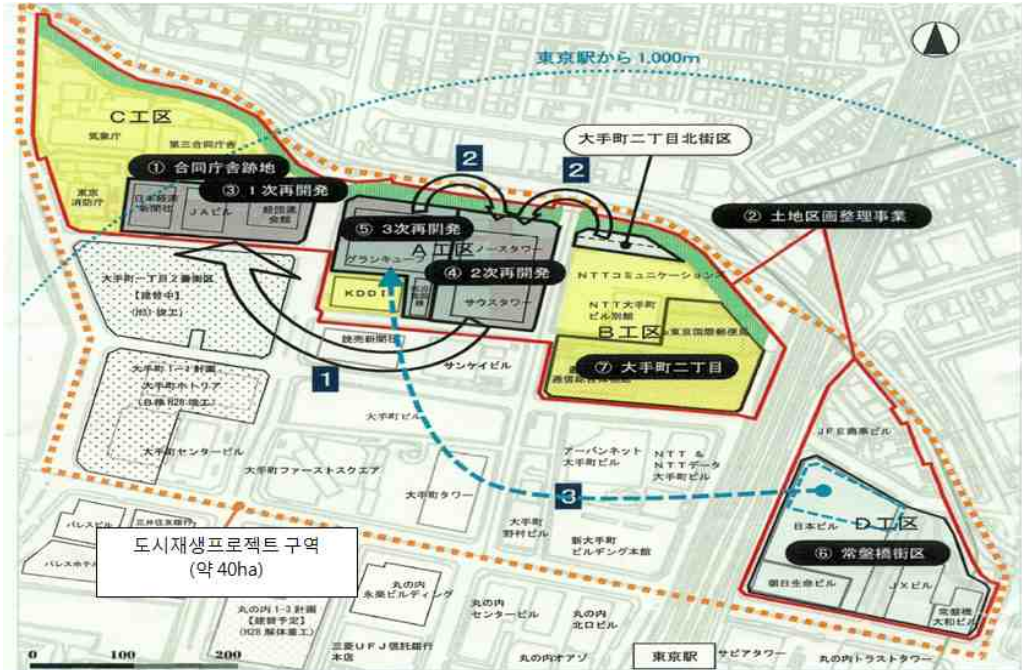
오테마치·마루노우치·유락초(大手町・丸の内有楽町)일대 민간 토지소유자, 공공토지 소유자(JR), 공공(도쿄도, 지요다구, 국토교통성) 등이 참여하여 마찌즈꾸리 협의회를 중심으로 ‘마찌즈꾸리 가이드라인’을 수립, 도시공간의 적절하고 효과적인 개발을 통해 지구의 부가가치를 높이고 도시경쟁력을 강화하고자 하였다.

따라서 오테마치에 위치한 합동청사 이전적지를 활용하여, 지구 외로 이전 없이 각 기업들이 지구 내에서 영업을 계속하면서 사옥 이전이 가능하도록 하는 연쇄형 도시재생사업을 도입하였다.

(1) 오테마치 연쇄형 도시재생의 개요

오테마치 연쇄형 도시재생 기본방침은 국제금융, 정보통신, 미디어사업 등 집약을 활용하고, 글로벌 비즈니스의 전략적 거점으로서 재구축, 대규모 블록에 의한 풍부한 녹지와 일체적인 도시공간의 창조 및 어메니티의 확보, 칸다(神田), 니혼바시(日本橋) 등 인접지구와의 유기적 연계, 그리고 공공과 민간의 연계를 통한 마찌즈꾸리를 도모하고자 하였다.

오테마치 연쇄형 도시재생프로젝트의 추진은 합동청사 철거 후 부지의 정비 및 양도, 연쇄적인 재건축을 위한 토지 보유, 토지구획정리사업에 의해 재건축 희망자의 토지를 집약하고, 민간에 의한 새로운 업무시설의 건축을 지원함과 동시에 도시계획도로 등 공공시설 정비, 공평·중립적인 입장을 활용한 시가지재개발사업의 시행, 그리고 적절한 역할분담을 토대로 UR의 사업기획으로 민간사업자의 사업을 지원하여 실시되고 있다.



[그림 4-10] 오테마치 연쇄형 도시재생사업 개요

(2) 개발 추진과정

- 2002. 도시재생본부 도시재생긴급정비지역 지정
(2012년 범위확대 및 특정도시재생긴급정비지역 지정)
- 2003. 도시재생프로젝트 결정
제5차 “국유지의 전략적 활용에 의한 도시거점 형성”
- 2005. 마찌즈꾸리 기본협정서 체결을 바탕으로 UR이 사업시행자로서 합동청사 부지 및 건축물을 취득
- 2006. 도시재생특구 결정
- 2007. 구획정리사업계획 및 제1차 시가지재개발사업 시행인가
- 2009. 제1차 시가지재개발사업 완료 및 제2차 시가지재개발사업 시행인가
- 2013. 제2차 시가지재개발사업 완료

[표 4-4] 오테마치 연쇄형 도시재생 흐름

구분	지구명칭	UR의 역할	사업내용
합동청사 이전적지 취득 및 장기보유(토지유효이용사업)			
①	오테마치1초메지구 (약 1.3ha)	합동청사 이전적지의 취득 및 보유	2005년 3월 국가의 합동청사이전적지를 UR이 취득, (유)오테마치개발과UR이 연쇄의 종지(種地)로서 공동 보유
토지구획정리사업			
②	오테마치지구 (약 17.4ha)	시행자	2013년 4월에 당초 시행지구(약3.1ha)에 토키와바시가구(약4.3ha) 추가
사가지 재개발사업			
③	제1차재개발 (약 1.3ha)	민간재개발 코디네이터 (시행자 : 오테마치개발)	[2009년 4월 준공] (니케이신문 본사, 경단연화관, JA빌딩)
④	제2차재개발 [오테마치파이낸셜시티] (약 1.4ha)	시행자 (공동시행자 : 미츠비시지쇼)	[2012년 10월 준공] (일본정책투자은행본점, 일본정책금융공고 본점 등)
⑤	제3차재개발 [오테마치파이낸셜시티] (약 1.1ha)	토지소유자로서 참여 (시행자 : 미츠비시지쇼)	[2016년 4월 준공] (일본빌딩(일부) 재건축)
⑥	토키와바시가구 재개발(약 3.1ha)	토지소유자로서 참여 (시행자: 미츠비시지쇼)	[2016년 9월 시행인가] 오피스건설과 하수펌프장 갱신예정
⑦	오테마치2초메지구 (약 2.0ha)	시행자 (공동시행자:NTT도시개발)	[2013년 8월 시행인가] 오피스 등 건설

(3) 사업방식의 특징

1988년 도시재개발방침 수립시 민간 지권자가 재개발추진협의회를 설립(지요다구는 특별회원으로 참여), 노후화된 건축물의 재개발을 추진하였다(2/3가 미쯔비시 계열의 법인 회원). 1999년에는 이를 확대하여 마찌즈꾸리협의회를 설치하고, 마찌즈꾸리 가이드라인²⁰⁾을 발표하는 등 지역주도의 도시재생을 일찍부터 추진해 온 결과, 2002년 일본 경제를 리드해나갈 지역으로서 도시재생긴급정비지역으로 지정되었다.

특히, 오테마치지구는 ‘국유지의 전략적 활용에 의한 도시거점 형성’이라는 도시재

20) 지구계획으로 반영

생프로젝트의 방침에 따라 지구 내 합동청사 이전적지 부지를 공공기관(UR)이 불하 받아 도시재생사업을 수행하기 위하여 참여를 결정하였다.

도쿄도 도시재생특구(도시계획변경)로 용적률 인센티브를 기존 용적률 보다 높게 적용받음으로서 사업성 확보하였다. 오테마치 지구의 법정 용적률은 일본에서도 최고 수준인 1000%로, 개별 사업은 지구계획으로 추가 300%의 용적률을 받을 수 있으나, 도시재생 특구의 경우 개별 심사를 통해 이보다 많은 용적률 인센티브를 적용 받고 있다.

[표 4-5] 오테마치 지구 용적률

구역명칭		지구면적	용적률	비고
전체		16.2ha	-	
A존		1.5ha	1,590%	
B존	B-1가구	1.9ha	1,570%	2009변경
	B-2가구	1.4ha	1,650%	2012변경
	B-3가구	4.5ha	1,470%	
C존		3.1ha	1,470%	
D존		3.8ha	1,510%	2012변경

(4) 참여주체별 영향

도쿄도는 사업자가 제안한 도시계획안이 도시재생본부의 도시재생기본방침 및 광역 지자체의 자체 도시재생특구 운영방침 및 상위계획에 부합하는 경우, 도시재생특별지구로 지정하는 등 행정지원을 담당하였다.

UR은 ‘연쇄형 재개발’ 사업 방식을 실현하기 위한 사업 체제를 구축하였다. 대규모 종자 토지를 취득·보유함으로써 사업리스크 경감, 토지구획정리사업의 시행자로서 도로 및 인프라라인 등의 도시기반 정비, 시가지재개발사업의 시행자로서 건축물 갱신 지원, 다양한 성격을 갖는 관계자 간의 의견 등을 조정하였다. 그리고 민간토지 소유자의 경우에는 토지지분으로 사업에 참여하였다.

UR은 프로젝트 전체의 코디네이터로서 연쇄형도시재생의 사업구조 구축, 장기 안정적인 재원조달 구조의 구축 지원, 공공 및 민간기관 등의 속성과 의향이 다른 토지소유자 간의 합의 형성을 주도하였다.



[그림 4-11] 오테마치 연쇄형 도시재생사업 현황

2.2. 미국 보스톤계획개발청(BPDA) : 사우스엔드 프로젝트

1) 사업 개요

보스톤의 사우스엔드(South End) 지역은 워싱턴 스트리트 내 메인 스트리트 주변 개발계획으로, 고속도로에 면하고 있어 접근성·유통 등이 편리하다는 장점을 이유로 다양한 산업시설들이 다수 입지한 지역이었다. 2008년 경기침체 및 산업구조 변화 등으로 인하여, 사우스엔드 지역에 입지해 있던 다수의 시설(신문사²¹⁾, 전기시설 판

21) Boston Herald : 보스톤 내 입지한 대형 신문사였으나, 경기침체 이후 시설 사용이 원활히 진행되지 않음

매업체, 빵집, 공장 등)들에 공실이 발생하기 시작하였으며, 건축물 용도에 맞지 않는 시설 점용 사례 등의 문제들도 목도되기 시작하였다.

이에 건축물 용도에 적합한 도시환경 구축, 유희부지 활용 등의 문제 해결을 위한 사우스엔드 지역 대상의 도시재생 프로젝트(일명 Harrison Albany Corridor)를 실시하였다.

2) 사업의 목적

보스톤 사우스엔드 지역의 권역별(New York Streets, SOWA, Back Streets, Medical Area) 재생계획 수립을 통해, 지역이 가진 특수성(상권활성화, 유희부지 활용 등)을 반영한 도시재생 프로젝트를 실시하였다. 사업대상지의 규모는 약 730만 ft^2 (약 68ha)이며, 추진주체는 BPDA이다. 사업기간은 개발계획서상 2009년부터 2012년으로 되어 있으나 현재까지 사업이 추진 중에 있다.

3) 사업내용

Harrison · Albany 지역 권역별 개발계획 수립 · 추진 및 유희부지(산업쇠퇴로 인한 폐건물, 공실 등)를 활용한 도시재생사업을 추진하고, 주민 커뮤니티와의 협력적 거버넌스 구축을 통한 지역 친화형 도시재생을 추진하고자 하였다.

Harrison Albany Corridor는 2009년 시작하여 2012년까지 시행한 Planning으로, Harrison avenue와 Albany street에 있는 지역의 권역별 개발계획을 수립하고, 지역주민(Advisor Group)과의 상시 미팅²²⁾ 및 전체 주민과의 커뮤니티 미팅²³⁾을 통해 지역적 협의를 만들어낸 성공적 성과물이라 할 수 있다.

22) 어드바이저 그룹과의 상시미팅은 1달에 1회 꼴로 진행되며, 도시 디자인, 용도계획, 건축안, 동선계획 등을 주로 논의하며, 공공성을 어떻게 확보할 것인지도 심도 있게 협의함

23) 전체 커뮤니티 미팅은 계획 중간, 도시의 비전과 청사진을 제시하고, 전체의견 수렴을 위하여 필요시마다 개최하였으며, 해당 지역이 앞으로 어떻게 변화할 것인가에 대한 진행상황을 소개하는 방식으로 진행함



[그림 4-12] 사우스엔드 프로젝트 지구와 주요 사업대상지 : New York Streets, SOWA, Bank Streets, Medical Area

사우스엔드 지역은 최북단과 최남단의 도시적 내용이 매우 상이하며, 이에 도시 구성과 계획내용을 차별화하여 진행하였다. 최북단은 New York Streets으로 계획하였으며, 시내와 가장 가까운 지역이므로 개발을 어떻게 진행하여 도시에 활력을 불어넣을 수 있을지 고민하였다. SOWA라는 지역은 당초 산업용도의 건물들이 시간이 지남에 따라 유흥지가 된 건물에 예술가들이 자연스레 진입하면서 지역의 이미지가 변한 곳으로, 뉴욕의 SOHO라는 명칭을 빌려 SOWA라 명명되었으며, 아티스트들의 활발한 활동에 따라 주변에 갤러리, 식당, 카페 등이 진입하며 지역이 가지고 있던 이미지가 산업단지에서 예술적 공간으로 변모하게 되었다. 단, SOWA 지역의 자연스러운 변화에도 불구하고 지역민의 소득증대를 유발해 줄 일자리 창출에는 한계가 있으므로 기 조성된 SOWA 지역에 일자리를 창출할 수 있는 방안이 무엇인가를 도시계획적 차원에서 고민하고, 일자리 창출을 위한 구체적 방안 제시를 주요 목표로 삼았다.



지역 내 신문사 : 보스턴 헤럴드



지역 내 주차장



공장 부지



유회 상점가



역 인근



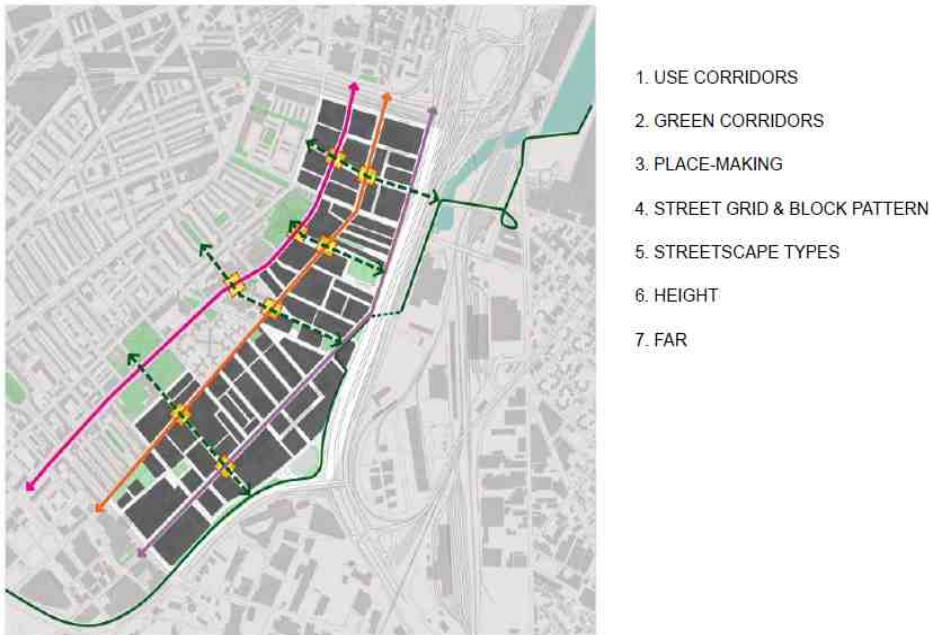
지역 내 공실

[그림 4-13] 사우스엔드 프로젝트의 대상지

Back Street은 기존의 산업시설 등이 여전히 운영되는 지역으로 현재의 기능과 건축적 특성은 그대로 유지하되, 공간정비 및 활성화 기능 부여 등을 추가할 수 있는 방안을 제시할 수 있도록 계획하였다. Medical Area는 보스턴 남부의 대형병원·연구시설 마스터플랜이 기 수립된 바 있으며, 공간적으로 전체 마스터플랜을 보조할 수 있는 형식으로 진행하였다.

도시 공간 디자인의 전체 구조는 전체 7개의 선형·면형 계획으로 구성하였다. 사

우스옴드 지역의 남과 북을 연결하는 길(Use Corridors)은 현재의 용도와 성격을 그대로 유지하는 축으로 계획하고, 동서를 연결하는 축(Green Corridors)은 보행친화적 공간(나무를 많이 심는 등)을 구성하여 사람들의 이동을 도울 수 있는 컨셉으로 계획하였다. 동선과 동선이 교차하는 지점, 블록이 맞닿는 지점 등은 특유의 장소성을 보유할 수 있도록 Place Making을 진행하고, 공간 간 연결성이 높도록 이동에 막힘이 없는 도시디자인을 설계하였다. 특히 블록이 큰 지역은 필지를 조금씩 분할하여 지역주민이 다닐 수 있는 공간(길)을 조성하는 다양한 아이디어를 제시하였다.



[그림 4-14] 사우스옴드 프로젝트의 축 설정

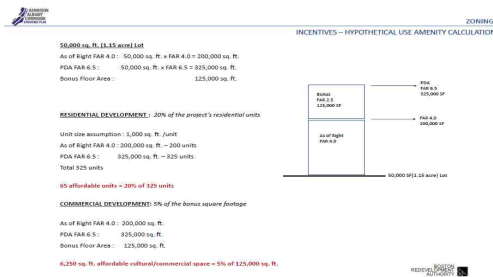
이 밖에도 건축물의 높이를 어떻게 설계할 것인지, 용적률 계획 및 완화(안)은 어떻게 진행할 것인지, 공공의 공간을 보다 많이 조성하기 위해 어떤 아이디어를 제안할 수 있을 것인지 등에 대해 주민의 이해도를 높일 수 있는 다양한 계획안을 상세히 수립하고, 실제 주민이 참여할 수 있는 기회 마련을 통해 보스턴시와 주민의 협력적 도시계획을 진행하였다.



건축물 높이에 대한 당초(안)



건축물 높이에 대한 변경(안)



주민이해도 증진을 위한 건축물 높이계획 설명도



공공 공간 창출을 위한 아이디어

[그림 4-15] 사우스엔드 프로젝트의 건축계획(안)과 설명자료 예시

구역별 도시계획을 수립하고, 지역특성과 보유 자원, 거주하는 지역민의 성향 등을 기반으로 계획된 사우스엔드 프로젝트는 2012년 계획 수립 이후, 현재까지 차질 없이 사업이 진행 중이다.



[그림 4-16] 실제 추진사례 : Harrison Avenue 477-481번지 인근(우), Albany Street - The Troy(좌)

2.3. 미국 배터리 파크 시티 개발공사(BPCA) : 뉴욕 배터리 파크 시티

1) 개요

(1) 사업개요

로어 맨하탄 업무기능이 주변 미드타운 맨하탄, 코네티컷, 뉴저지 등으로 빠져나가는 것을 막기 위해 추진되었다. 중심가로 거주민을 끌어들이며 주거 기능을 강화하고, 동시에 부족한 업무공간을 공급하여 직주가 정돈된 새로운 부도심을 형성하고, 남부 맨하탄 지역을 확장하고 녹지와 오픈 스페이스를 제공하고자 하였다.

뉴욕시, 다운타운 로어 맨하탄 협회와 같은 기업 단체(DLMA, Downtown Lower Manhattan Association)를 포함한 다양한 기관이 개발계획의 수립과정에 참여하였다. 로어 맨하탄 전체에 대한 계획(The Lower Manhattan Plan, 1966) 속에서 배터리 파크 시티의 개발방향을 도출하는 등 공공이 주도하고 민간이 투자하는 방식으로 개발되었다.

- 위치 : Manhattan 남부
- 규모 : 92acre(약 370,000m²)
- 주요시설 : 주거, 업무, 상업, 환경시설 등
- 개발주체 : Battery Park City Authority
(배터리 파크 시티 개발공사 1968년 설립)
- 개발유형 : 도시재정비사업
- 사업비용 : 총 42억 6천만 달러



[그림 4-17] 뉴욕 배터리 파크 시티 개발사업 개요

[표 4-6] 뉴욕 배터리 파크 시티 토지이용 현황

토지이용	면적	주요시설
주거	38.1 acre (42%)	14,000세대의 주거
상업	8.7 acre (9%)	약 16만평 규모의 사무실
오픈 스페이스	28.0 acre (30%)	공원, 광장, 강변공원 등
도로	17.8 acre (19%)	—
계	92.6 acre (100%)	—

[표 4-7] 뉴욕 배터리 파크 시티 사업비용

항 목	금 액
시채	2억 달러
주 보조금	6,000만 달러
민간투자	40억 달러

(2) 사업추진 현황

19세기 초, 쓰레기 매립장 위에 군부대가 West Battery에 위치하였고, 이후 공연장, 이민자회전장, 수족관 등을 거쳐 공터로 변하였다. Robert Moses에 의해 Brooklyn과 Battery 사이의 가교계획 및 철거계획이 무산되어 Manhattan에서 수변공간으로 활용되었으며, 이후 개발계획에 의해 1969년부터 뉴욕시에 의해 개발되었으나, 어려움이 지속되다 1979년 새로운 개발기본계획으로 지금의 배터리 파크가 형성되었다.

[표 4-8] 개발기간과 주요 경과

- 1966년 : The Lower manhattan Plan
- 1968년 : Battery Park City Authority(배터리 파크 시티 개발공사) 설립
- 1969년 : 사업지 전체에 대한 개발기본계획 수립
- 1972년 : 200만 달러 규모의 채권 발행
- 1976년 : 매립완료
- 1985년 : Battery Park City 완공

2) 배터리 파크 시티 개발공사의 역할

(1) BPCA의 역할

1968년 뉴욕 주 산하의 공익기업(public benefit corporation)으로 설립되었으며, 상업 및 업무기능, 주거, 공원이 어우러진 커뮤니티를 계획·건설하고, 다양한 프로젝트들을 조정·유지·관리하는 임무를 수행하였다.

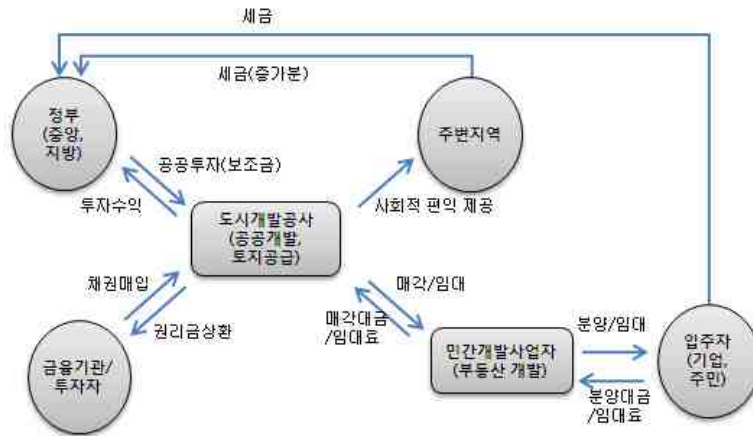
배터리 파크 시티 개발의 처음부터 완성되는 단계까지 토지소유자로서 공공개발을 유도하고, 조성된 필지에 민간개발 유도하고 새로운 건축물이 1979년 기본계획에 토대한 도시설계지침에 합치되도록 조정하였다. 또한 기 개발된 공원과 도로의 유지관리 업무를 담당하고, 여건 변화에 대응하여 끊임없이 계획안을 수정보완해가면서, 강변공원과 공원 등의 공공공간과 박물관과 같은 공공시설을 지속적으로 확충하였다.

민간 개발사업자의 선정과 관련해서는 상세한 디자인 가이드라인을 준비하고, 필요한 공공시설을 선투자하며, 경쟁입찰 방식을 도입함으로써, 우수한 개발자를 선정하고 개발의 질적 수준을 높은 수준으로 유지하기 위해 노력하였다. 공공개발사업 비용과 공공비용을 충당할 수 있는 공적자금을 마련하기 위해서 공채를 발행할 수 있는 기능을 가지고 있었다.

신도시 개발을 수행하는데 필요한 최고 수준의 전문 인력을 풍부하게 가지고 있었으며, 미국의 경우 배터리 파크시티 뿐만 아니라 지방정부가 공사를 설립해 해당 도시 내의 재정비사업 전반에 투입되는 사례가 많았다.

(2) 배터리 파크시티의 사업구도

BPCA는 개발계획 및 전략을 수립하고 부지조성 및 공공시설에 대한 지속적인 투자, 그리고 설계 지침을 작성하여 민간개발을 유치하고 그에 대한 심의를 담당하였다. 정부는 조세담보금융(TIF)을 활용하여 개발 사업에 필요한 자금을 공사가 채권 발행을 통해 조달하도록 지원하였으며, 민간개발 사업자는 토지를 임대하여 건물을 개발한 후 분양 혹은 임대사업을 실시하였다.



[그림 4-18] 배터리 파크 시티의 사업구조

〈출처: 김기호 · 김대성(2002), p.9〉

3) 배터리 파크시티의 사업추진 전략

(1) 공공투자의 정당성 확보

공공과 민간의 파트너십 형성을 통한 도시개발에 대한 사회적 합의를 형성하였다. 개발의 필요성과 방향에 대한 광범위한 사회적 합의가 형성되어 있었기 때문에, BPCA의 파산 위기에도 배터리 파크 시티 개발 자체에 대한 반대 목소리는 크지 않았다.

BPCA와 뉴욕시와 로어 맨하탄 협회와의 긴밀한 협력관계 속에서 마스터플랜을 수립하여 다운타운 로어 맨하탄 협회는 배터리 파크 시티가 로어 맨하탄 업무지구를 지원하는 직주근접형 배후주거지로 개발되기를 희망하였다. 뉴욕시는 배터리 파크 시티에 저소득층을 위한 주택을 공급하는 대신 개발이익으로 기존 저소득층 밀집지역의 주거환경 개선을 위한 기금을 지원하도록 요구하였으며, 이는 배터리 파크 시티 개발에 대한 정당성 확보에 기여하였다. 강변 산책로와 공원은 도시환경의 매력을 증진시켜 민간개발을 끌어들이는 촉매제 역할 뿐만 아니라, 뉴욕시민을 위해 다른 곳에서 제공할 수 없는 중요한 여가공간을 제공하여 공공투자의 정당성과 개발 사업에 대한 정치적 지지를 확보하였다.

(2) TIF²⁴⁾를 활용한 자원조달구조 개선

도시개발을 위한 공공투자는 사업의 초기단계에 발생하는데, 임대방식과 단계적 개발의 수익은 장기적으로 분산되어 발생하여 초기투자 재원의 안정적 확보는 사업의 성공적 진행을 위한 중요한 요소이다. TIF을 통해 장기간에 걸쳐 분산된 원리금의 상환구조는 배터리 파크 시티 개발공사의 수익구조에 매우 적합하였으며, 이를 통한 도시개발은 공공지출을 최소화할 뿐만 아니라, 채권 발행과정에서 개발계획에 대한 시장의 검증을 받을 수 있다는 장점이 있다. 채권발행을 통해 2억 달러의 매립지에 인프라 투자를 하고, 공공공간에 대한 유지와 서비스에 활용하여 개발업자에 대한 일련의 세제 혜택을 제공하였다.

TIF제도 도입을 통한 기반시설 설치비용 부담 전가 및 분양가를 조정하였다. 재산세 대납(PILOT, Payments In Lieu Of Taxes)²⁵⁾ 제도를 도입하여 배터리 파크 시티 개발공사는 효과적으로 공공투자비 상환을 위한 재원을 마련하였다. 그리고 민간 개발사업자가 토지 임대료와 함께 재산세에 해당되는 금액(PILOT)을 배터리 파크 시티 개발공사에 납부하고, 배터리 파크 시티 개발공사는 공공시설 설치 및 유지관리 비용의 일부를 공제하고 남은 나머지 금액(Less PILOT)을 뉴욕시에 지불하였다.

(3) 토지임대방식의 도입

토지의 소유권과 개발권을 분리하여 토지는 배터리 파크 시티 개발공사 소유, 민간 개발사업자가 이를 임대하여 건물을 개발하였다. 민간 사업자 입장에서는 토지를 구입할 필요가 없기 때문에 초기투자 부담이 대폭 감소하는 효과를 얻었다.

배터리 파크 시티 개발공사의 입장에서는 공공시설 등 제반 여건이 성숙되지 않은 초기에는 저렴한 가격으로 임대한 후, 도시개발이 진전되어 여건이 성숙함에 따라 임대료를 점진적으로 올릴 수 있는 장점을 취하였다.

24) TIF(Tax Increment Financing)는 TIFD(Tax Increment Financing District : TIF구역)의 환경 개선에 필요한 공공재원을 그 지역의 개발로 인하여 미래에 발생하게 될 세수의 증가분을 활용하여 선 조달한 후, 같은 지역안의 공공시설 개선 등을 위한 비용으로 사용하는 방법임

25) 재산세 중 개발로 인해 증가된 부분을 해당 사업지의 개발공사가 각종 공공시설 설치 및 유지관리 비용으로 사용토록 하는 제도임

(4) 효율적 사업추진을 위한 전략수립

사업의 단계적 개발을 통해 공급물량을 시기별로 적절히 조절함으로써 시장에 대한 충격을 최소화하고, 대량공급에 따른 할인판매의 중요성을 줄이면서 보다 유리한 입장에서 민간 투자자를 유치하게 하였다. 또한 도시의 성장을 체계적이고 계획적으로 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 미래 변화에 보다 유연하게 대응하고 이전 단계에서의 시행착오를 토대로 다음 단계에서 보다 효과적인 개발전략을 수립할 수 있도록 하였다. 계획의 유연성을 제고하여 1969년 마스터플랜 수립 이후 10년간의 시행착오 끝에 새롭게 수립된 1979년 마스터플랜에서는 개발의 기본적인 골격과 설계원칙만을 제시하고 나머지 세부적이고 구체적인 도시설계지침은 개발될 시점에 수립하도록 하였다. 20년 이상 걸리는 개발 사업을 위해 초기의 마스터플랜에서 상세한 건축설계까지 한다는 것은 불필요한 시간과 노력의 낭비라는 사실을 인식하였다.

사회적·경제적·기술적 요구를 적절히 수용 가능하도록 도시설계지침을 개별적인 건축물보다는 공공공간의 질에 초점을 맞추었으므로, 도시의 공공환경에 대해서 구체적인 미래상을 제시하면서도 민간 개발업자에게 창의성을 발휘할 수 있는 기회를 제공하였다.

배터리 파크 시티 개발공사는 이러한 도시설계지침을 개발사업자 선정과정과 연계시켰으며, 구체적인 도시설계지침은 건물의 개략적인 윤곽을 정해주고(동시에 사업수지에 대한 개략적인 정보를 제공함), 입찰 참가자들 사이에서의 가격 차별성을 줄이도록 하였다. 경쟁자들은 보다 혁신적인 설계와 개발기법을 가지고 경쟁하고 우수한 개발계획안을 선정하였다.

(5) 배터리 파크 시티 개발공사 사례에서의 시사점

첫째, 확실한 개발목표의 설정을 통한 공공투자에 대한 정당성을 확보하였다. 로어 맨하탄 지구의 경쟁력 강화란 목표를 세우고, 국제적인 금융기관과 다국적 기업의 본사, 전문적인 서비스 기업과 그 종사자들을 위한 수준 높은 업무환경과 주거환경을 제공하였다. 도시개발 사업에 대한 사회적 합의를 도출함으로써 공공투자에 대한 정당성과 정치적 지지를 확보하였기 때문에 정부의 보조금 지원이 용이하였고,

이를 제외한 나머지 부분에서의 투자와 수익에 대한 구조를 구축하는 것이 수월해졌다. 또한, BPCA의 파산 위기에도 배터리 파크시티 개발에 대한 반대 주민의 이해를 도출하는데 어려움이 적었다.

둘째, 배터리 파크 시티 개발공사가 적극적으로 사업에 참여함으로써 사업주체로서의 공공의 역할을 강화하였다. 시정부 등 다양한 관련 주체의 의견을 취합하여 개발사업 부지의 개발기본계획(master plan)을 수립하고 세부적인 사업계획을 효과적으로 통제할 수 있는 상세한 도시설계지침을 작성하였다. 위의 준비과정이 완료되면 경쟁 입찰을 통해 개발사업자(민간시행사)를 선정하였다.

셋째, 수준 높은 도시환경을 조성하기 위해 광범위한 협력체계 구축 및 계획안 작성 등 개발전략 수립에 많은 투자를 들 수 있다. 계획기법은 여러 시행착오를 거친 후 공공공간에 대한 설계 수준을 높이면서 민간개발의 유연성을 최대한으로 보장하는 기법을 사용하였으며, 자원조달기법은 미래수익을 근거로 장기 채권을 발행하여 재원을 조달(TIF)하고 그 원리금을 토지를 임대함으로써 얻어지는 수입으로 서서히 상환하도록 하였다. 그리고 토지공급기법은 개발에 임박해서 수립되는 상세한 설계 기준에 의거하여 경쟁을 통해 개발사업자를 선정하였으며, 시장 환경에 신속히 대응하도록 뉴욕시와 합의된 범위 내에서 개발허가권을 사업주체인 배터리 파크 시티 개발공사로 과감히 이양하였다.

2.4. 소결

해외 공공시행자의 권한, 자원, 그리고 주요 역할 등을 토대로 한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 공익에 기여하는 부분이 있는 경우 공공이 적극적으로 행정적·재정적 지원을 통하여 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 한다. 공공의 주도적 노력으로 공공투자에 대한 정당성과 정치적 지지를 확보하여 정부 보조금 지원을 용이하게 하고 있다. 외국의 경우 정당성을 확보하여 사업에 어려움이 발생함에도 불구하고 신뢰관계가 크게 훼손되지 않으므로 추후 사업을 진행하는데 문제가 없고 보조금 등 공공의

투자에 대한 진행이 가능하게 되었다.

둘째, 공공과 민간의 협력을 통한 사업추진을 도모한다. 계획수립 단계부터 정부 기관, 지역주민과 지역 단체 민간개발사업 참여자 등 모든 이해관계자들과 지속적인 협의를 통해 사회적 합의를 이끌어 내었고, 이 부분이 공공투자에 대한 정당성으로 작용하면서 사업추진에서 발생하는 민관 협력문제가 해결되었다. 공공이나 민간 중 한 곳의 자금에 의존하지 않고 공공이 민간자본유치를 위한 다양한 노력으로 공공과 민간이 복합된 재정계획을 수립할 수 있었으며 이를 통해 개발사업의 안정성을 향상 시킨다. 특히 공공 부문에서는 주정부 및 연방정부의 기금을 이용한 펀딩(funding) 수법과 TIF를 이용한 파이낸싱(financing) 수법을 다양하게 사용하였다.

셋째, 개발공사 등 공공시행자의 역할을 강화하였다. 풍부한 전문 인력으로 구성된 공공시행자가 프로젝트 전반에 대해 관리하며, 사업계획수립부터 지역활성화까지 참여하여 지속적으로 관리·운영 하도록 하였다. 시정부와 계약을 맺은 준공공기관이 수준 높은 도시환경 조성을 위하여 많은 투자를 하고, TIF등 사업비용 조달에 큰 역할을 수행하였다. 또한 시정부 등 다양한 관련 주체의 의견을 취합하여 개발사업 부지의 개발기본계획(master plan)을 수립하고 세부적인 사업계획을 효과적으로 통제할 수 있는 상세한 지침을 작성하여 준비과정이 완료되면 경쟁 입찰을 통해 개발사업자(민간)를 선정하였다.

넷째, 공공시행자 등 공공 참여를 토대로 대부분 사업에 기반시설의 설치에 공공이 재원을 투자하고 있으며 공공보조금을 적극 활용하고 있다. 또한 기업의 유치 등을 위한 인센티브 제공 등에 지방정부의 보조가 이루어지는 등 목적에 부합하는 보조와 지원이 병행되고 있다. 보조금의 집행에 있어 대부분의 국가에서는 형평성과 효율성 문제를 극복해야하므로 전담기구를 설치하여 보조금의 집행뿐만 아니라 사후평가를 통하여 효율성을 높이고 사회 전반적으로 긍정적 파급효과를 높이는데 노력하고 있다.

[표 4-9] 해외 공공시행자의 주요 특징 비교

구분	권한	재원	주요역할
미국 보스톤재개발청 (BPDA)	토지수용권 계획권 인가권	토지수용권 (강제수용권) 기반의 임대료	· 지역내 도시계획 및 경제활성화 기관 (계획수립 권한 행사) · 타운미팅을 통한 최종수요자 참여유도 · 수익성사업(산업단지)과 비수익사업 (임대주택)교차가능
미국 뉴욕경제개발공 사 (NYCEDC)	지구계획권 사유지 판매 채권발행권 PILOT 등	시보조금(74%) 임대료 및 금융소득(25%)	· 산업재개발 · IBZ 개발계획 수립 · 사유지의 산업용 개발업자 선정 · 임대산업공간 기업지원 프로그램 등
싱가포르 도시재개발청 (URA)	계획수립권 화이트존 토지임대권	계획 및 서비스 수입(38%) 주차요금(34%) 등	· 계획-개발후 관리까지 담당 (URA 보조금 없음)
일본 도시재생기구 (UR)	중앙 및 지방정부 위탁업무	정부지원금 개발사업 수수료 등	· 도시재생사업 사업시행자 및 총괄사업 코디네이터 역할 등
영국 주택커뮤니티청 (HCA)	토지개발권한 토지수용권 재정지원권	중앙부처(CLG) 교부금 (약 50억 파운드)	· 주택공급과 주택의 질 향상 · 토지 및 기반시설 재생과 개발 · 커뮤니티 형성, 재생, 개발 지원 등
영국 지역개발파트너십 (LEP)	엔터프라이즈존 신청 우선권 계획허가권	지역향상기금	· 대중교통계획 수립 · 경제개발계획 수립 · 주택 및 도시재생 등

제 5 장

공공시행자의 역할과 기능

LANDING
INDUSTRIAL
H&I

&

제5장 공공시행자의 역할과 기능

1. 사업분야별 변화 방향

1.1. 택지개발

과거의 양적 공급에서 질적인 성장을 추구하는 개발 패러다임의 변화로 공공시행자는 보다 안정적이고, 지속가능한 도시 운영·관리자로서의 역할 수행이 필요할 것으로 보인다. 그러나 그 동안 공공시행자의 개발사업 근거가 되었던 「택지개발촉진법」의 기능 정지와 최근 도시재생 및 재건축·재개발 위주 정책 추진으로 이러한 여건 조성에 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 「택지개발촉진법」을 유지하여도 택지개발지구를 지정하지 않으면 폐지와 동일한 효과를 가짐²⁶⁾에도 향후 사업의 필요성에 대비한 법 활용(개정 등)에 관한 논의도 미진한 상황이다. 일본에서는 우리나라의 「택지개발촉진법」과 유사한 「신주택시가지개발법」을 통해 대규모 택지개발을 직접적으로 시행하지 않더라도 ‘향후 유사방식의 사업 필요성에 대비’하여 법을 유지²⁷⁾하고 있는 것으로 보이는 만큼 우리나라도 향후 공공개발사업의 필요성과 공공시행자에 대한 지속적인 도시 운영·관리 역할 부여를 위해서라도 법제도의 활용에 관한 논의가 필요한 시점이라고 할 수 있을 것이다.

「택지개발촉진법」과 목적이 유사한 다른 법률에서는 ‘개발 후 관리영역’까지 법률 체계 안으로 포함시킴으로써 공공의 필요성과 정책적 의지로 개발된 도시가 계획대로 성장하는 것을 지원·유도하고 있는 것을 알 수 있다. 「기업도시개발 특별법」(이하 ‘기업도시법’), 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행중중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 ‘행복도시법’), 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘혁신도시법’), 「도청이전을 위한 도시건설 및 지

26) 이영환 외(2017), p.2.

27) 이영환 외(2017), p.2.

원에 관한 특별법」(이하 ‘도청이전법’), 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하 ‘스마트도시법’) 등에서 제시하고 있는 개발 후 운영·관리영역에 관한 내용을 살펴보면 아래 [표 5-1]과 같다.

[표 5-1] 택지개발촉진법 유사 법률 내 도시 운영·관리 관련 내용

법률명	관련조항	관리조직	주요내용
기업도시법	제40조	기업도시관리협의회	· 기업도시의 효율적 관리 · 개발구역 내 시설물 관리 · 입주기업 지원
행복도시법	제38조, 제39조	행정중심복합도시건설청	· 행복도시의 원활한 기능 수행 도모 · 필요한 시설 설치 및 관리
혁신도시법	제31조	혁신도시관리위원회	· 혁신도시의 효율적 관리 · 지역발전과 혁신여건 조성 지원
도청이전법	제28조	도청이전신도시 관리위원회	· 도청이전신도시 효율적 관리
스마트도시법	제24조	스마트도시사업협의회	· 스마트도시기반시설의 관리·운영 · 재정확보 방안 수립

〈출처 : 이영환 외(2017), p.3〉

위에서 열거한 법제도에서는 도시 및 도시 내 시설물의 효율적 관리, 정주여건 조성 지원, 재정확보 방안 수립 등 향후 도시의 운영·관리에 대한 지원도 가능하도록 정하고 있는바 유사 법제도 사례를 참고하여 「택지개발촉진법」을 개선하는 등 공공시행자의 운영·관리 역할 수행에 필요한 여건 개선에 대한 방안 모색이 필요하다. 현재의 「택지개발촉진법」에서 정하고 있는 사업단계가 ‘지구지정 → 계획수립 → 토지취득 → 개발 → 공급’이라면 택지공급 후, ‘택지(도시)관리’ 단계를 추가함으로써 수도권 2기 신도시 등 비교적 최근에 조성된 신도시가 안정적으로 안착하여 성장할 수 있도록 지원하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다. 이는 기존 「택지개발촉진법」의 성격과 기능에 대한 재정립이 요구되는 만큼 관련 이해관계자들의 합의와 사회적 논의가 병행되어야 할 것이다.

이러한 개선방향을 통해 공공시행자가 준공된 개발지역의 안정화와 활성화에 참여하도록 공공의 역할이 강화될 수 있을 것으로 판단된다. 이와 관련된 해외 성공사례를 살펴보면, 사업시행자가 직접 또는 별도의 관리회사(자회사 등)를 설립하여 지속

적으로 지자체와의 협업을 통해 관리업무를 수행함으로써 지역주체와 함께 만들어가는, 협업적 도시운영·관리 방식으로 전환되고 있는 만큼 이에 대한 정책적 시도도 필요할 것이다.

한편, 신개발시 토지활용 방식의 전환을 통한 지역발전 도모와 공공시행자의 수익 구조 개선 방안이 모색되어야 한다. 공공시행자로서 공공성과 사업시행자로서의 수익성을 조화롭게 추구할 수 있는 방안 마련이 필요하다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 현재 사업방식의 한계를 극복하고, 새로운 토지활용 방안으로서 공공성과 수익성의 동시 추구, 지속성을 담보한 운영·관리체계 구축을 위한 ‘토지 장기임대’, ‘직접 건축 후 임대’의 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다.

먼저, 토지 장기임대방식은 공공시행자가 조성한 토지를 민간 등에 30년에서 길게 50년 이상 장기임대하는 방식으로, 상가나 기타편익시설은 임차자가 사업여건에 따라 직접 개발 및 운영, 재임대 할 수 있도록 하되 공공성을 고려하여 무분별한 대기업(프랜차이즈형 기업)의 입점 최소화, 저렴한 임대비용 책정, 청년창업공간 지원이나 주민편의시설 등 공공공간 등을 제공하도록 하는 것이다. 토지 장기임대방식은 공공시행자의 수익이 최소화될 여지가 있고, 임대차 계약 종료 후, 계약 연장이나 대체 임차자 공고 등의 행정 소요가 발생될 수 있을 것으로 예상되나, 초기 개발비용과 사업리스크 감소, 공공성을 고려한 업종 선정 가능(임대료 등 계약조건 조정을 통한 공공성 확보 용이), 공공시행자의 사업영역 확대에 따른 부담 최소화²⁸⁾, 민간 영역의 반발 최소화 등은 장점으로 꼽을 수 있다.

다음으로 직접 건축 후 임대방식은 개발한 토지 중 일부 거점에 직접 건축물을 건설하여 상가 및 사무용 공간 등을 직접 임대하는 방식으로 건물을 공공임대사무실 또는 상가 등으로 활용함으로써 지역상권 활성화와 젠트리피케이션 방지 등을 도모할 수 있을 것으로 판단된다. 이 방식은 건축업이나 임대업 등 사업영역에 따른 법 개정이나 복잡한 인·허가절차가 필요하고, 민간영역과 기존 사업자 등의 반발 예상, 초기 개발비용이 증가할 수 있다는 단점이 있으나, 공공시행자가 직접 운영·관리함으로써 파급효과 확대, 업역 확장에 따른 일자리 창출 가능(공공임대사무실 및 상가

28) 임대업 등 「한국토지주택공사법」 제8조에 따른 사업에 속하지 않은 사업영역

관리자 등), 공공시행자의 안정적인 수익모델 창출, 창업지원이나 젠트리피케이션 방지 및 상권 활성화와 같이 공공성도 확보할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

위에서 열거한 두 가지 모델을 요약하면 아래 [표 5-2]와 같다.

[표 5-2] 토지활용 방식의 대안과 장·단점

구분		
	토지 장기임대	직접 건축+임대
장점	· 초기개발비용 절감 · 허가에 따른 부담 최소화 · 민간의 반발 최소화	· 파급효과 확대 · 일자리 창출(공공상가 등 관리) · 공공시행자의 안정적 수익 기대 · 공공성 극대화
단점	· 최소한의 수익 추구 · 임대계약 관리 등 행정소요 발생	· 복잡한 인· 허가 필요(건축, 임대) · 민간의 반발 예상 · 초기개발비용 증가

1.2. 도시재생

현재는 지자체가 대다수의 사업을 전담하여 시행하고 있기 때문에 기반시설 정비 위주로 추진되고 있으며, 이로 인해 사업시행 주체로서 주민은 실질적인 참여에 한계가 발생하고 있다. 특히, 지자체는 익숙한 시설사업의 조달 행위로 도시재생사업을 접근하는 경향을 보이고 있고, 주민이 설립하는 협동조합이나 마을기업 등은 규모 있는 사업을 추진하는 데 현실적으로 어려움에 봉착하는 경우가 많다. 따라서 ‘도시재생사업 유관 공공기관 및 출자법인을 총괄사업관리자로 지정’ 하여 사업을 효

울적으로 추진할 수 있는 근거 마련이 필요하다.

총괄사업관리자는 도시재생사업에서 공공시행자 및 타운매니지먼트 주체로서 역할을 수행하게 될 것이고, 이 중 공공시행자는 도시재생사업 초기 사업비 투입으로 핵심거점구역의 사업을 추진하여 도시재생 뉴딜지역에서의 도시재생사업을 견인하는 역할을 할 수 있다. 또한, 타운매니지먼트(Town Management) 주체로서는 도시재생사업구역(도시재생활성화지역)의 지역 운영·관리(Area Management)를 도모하고, 공공임대상가 등을 통한 젠트리피케이션 완화에 기여할 수 있는 구조 체계를 마련하는 계기가 될 것으로 보인다.

앞서 해외사례에서 소개한 일본의 오테마치 사례에서도 알 수 있듯이 공공시행자가 코디네이터, 공공시행자, 지역 운영·관리 역할까지 수행하게 함으로써 사업지구의 일체적 개발을 가능하게 하였다. 이 사업을 추진한 UR은 사업 초기, 오테마치의 연쇄형 도시재생사업 방식을 실현하기 위한 사업체계 구축 등 프로젝트의 전체적인 코디네이터로서의 역할을 수행한 바 있다. 또한, 대규모 종자땅을 취득·보유함으로써 사업리스크를 경감시키고, 토지구획정리사업의 공공시행자로서 도로 및 인프라라인 등의 도시기반 정비, 시가지재개발사업의 공공시행자로서 건축물 갱신 지원, 다양한 성격을 갖는 이해관계자 간의 의견 조율을 위한 매개체로 역할을 하였다. 향후에는 지역 전체의 효율적인 관리·운영을 위하여 연쇄형 도시재생사업과 연계한 지역 관리·운영을 전개하는 등 도시재생사업에서의 공공시행자 역할 폭을 확대함으로써 다양한 역할을 수행하도록 하고 있다.

1.3. 산업단지

최근의 산업단지는 산업환경 수요의 변화와 패러다임의 전환으로 차세대 성장동력을 발굴 할 수 있는 공간으로 변모하고 있다. 기존 산업단지의 개발유형이 제조업 및 개발 위주로 추진되었다면 점차 소형화, 복합화, 임대 방식으로 변화하고 있어 산업단지 분야에서의 공공시행자의 역할도 인식의 전환과 사업 다각화로 변모할 필요성이 있는 것이다. 최근의 산업단지 조성사례를 살펴보면, 대단위의 제조업, 중화

학 중심의 단지 건설보다는 소규모의 스타트업(start-up)이나 벤처기업을 육성하고 지원하기 위한 허브로서의 역할이 강조되고 있다는 점에서 이러한 변화를 감지할 수 있다. 이 패러다임 변화에 대응하기 위하여 LH 등 공공시행자는 ‘공공산업건축물 운영·관리’를 통해 스타트업이나 벤처기업 등 차세대 성장동력을 위한 기업 생태계 구축과 지원을 도모할 필요가 있을 것이다. 여기에서의 공공산업건축물은 정책적 목적을 가지고 정부, 공기업, 정부출연기관 등의 공공부문에서 공급하는 건축물로서 그 활용용도는 산업적 용도가 50% 이상인 단층 또는 복층의 건축물로 정의되며, 기업 생태계 지원을 위한 다양한 지원시설을 구비한 공간(이현주 외, 2017)으로 해석할 수 있다. 이 공공산업건축물의 운영·관리는 산업단지 분야에서 공공시행자의 유망한 사업영역이 될 수 있을 것으로 판단되나 이를 위해서 타운매니지먼트 모델을 적용한 블록 단위의 통합 운영·관리 모델 정립과 블록 단위의 운영이 가능하도록 산업단지 내 기반시설물 대행관리에 대한 법적 기반 마련이 요구된다.

먼저, 블록 단위의 통합 운영·관리는 산업단지 개발 후 블록 단위의 효율적인 관리가 용이하도록 하기 위함으로 타운매니지먼트 모델을 적용함으로써 산업단지 내 하드웨어(기반시설 등), 소프트웨어(지원서비스 등) 프로그램의 연계가 용이해질 수 있다. 이미 일본에서는 사업시행자가 개발 후, 해당 공간의 운영·관리자가 되어 시설물과 장소이미지 관리를 통해 장소경쟁력을 제고하는 등 타운매니지먼트 모델이 활성화되어 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다. 이처럼 블록 단위의 브랜드화, 장소 이미지 구축을 통해 공간대여사업 등 신 수익사업모델 발굴을 기대할 수 있다. 단, 공간 운영·관리 및 서비스 체계의 플랫폼을 구축하고, 관련 조직 신설 및 인력 확보를 통해 운영·관리, 기업지원 분야에 대한 공공시행자 역량을 강화하는 것이 필요하다.

현재 LH는 판교창조경제밸리 내 기업지원허브, 성장지원센터, I-Square 등의 기업 생태계 구축 및 지원 시설물을 시행·공급할 예정에 있다.

1 블록단위 통합 관리 · 운영방안 구축

- LH가 건축하는 건물들을 하나의 블록으로 묶어 관리
⇒ 타운 매니지먼트 모델 적용, **개발후 관리운영 모델**로 정립
- 대상 건물
⇒ 기업지원허브, 기업성장지원센터, 청년창업지원주택 + I-Square

2 하드웨어 및 소프트웨어 프로그램 연계 · 운영

- 하드웨어(임대공간, 복지공간) 공급 · 관리 및 소프트웨어(기업지원서비스 등)의 프로그램 연계 · 운영

3 산단복지 차원에서 접근, 협력자적 모델 지향

- 산단복지 차원에서 접근, 협력자적 모델(수도권모델) 지향
⇒ 기업지원, 근로자 복지 공급, 공간관리를 통한 지속적 경쟁력 요소 창출

4 스마트 산단 구축 지향, 통합관리시스템 운영

- 방법, 방재, 교통(주차), 환경, 에너지, 기반시설 등 통합

5 LH의 관리 운영 Know-how 지속적 축적기반 마련

- 관리운영서비스는 LH자체 서비스 공급을 원칙, 특별한 분야는 경력직 채용 및 소수 전문가 제도

[그림 5-1] 공공산업건축물 운영 · 관리 기본방향

(출처 : 이현주 외, (2017))



[그림 5-2] 판교창조경제밸리 내 블록단위 관리운영 범위(LH가 사업시행하는 공간)

(출처 : 이현주 외, (2017))

이러한 블록 단위의 통합 운영·관리가 가능하기 위해서는 기반시설물 대행관리에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 현재, 조성완료 후 산업단지 내 기반시설은 지자체로 관리권이 이관되고 있으나 LH 등 공공시행자가 조성, 임대공간을 제공하는 블록의 경우에는 공공시행자가 운영·관리를 대행할 수 있도록 법적 기반이 마련되어야 할 것이다. 더 나아가 운영·관리예산은 환수된 개발이익을 공공산업건축물의 운영·관리에 활용될 수 있도록 하는 등의 제도적 기반도 필요하다.

한편, 최근 사회변화 이슈에 부응하여 노후 산업단지 재생사업도 산업단지 분야의 공공시행자 역할로 부각되고 있다. 노후 산업단지 재생사업에 적극 참여함으로써 노후 산업단지를 성장거점으로 전환시키기 위한 공공시행자로서의 역할 수행이 필요하다는 논의가 진행되고 있는 것이다.

이 노후 산업단지 재생사업은 노후 산업단지 재개발을 통해 ‘새로운 업종을 유치’하고 ‘환경을 개선’ 하는 사업으로 산업구조 변화에 대응한 토지이용체계의 개선, 전략업종 재편 및 집적화, 노후화된 기반시설 정비와 확충, 근로환경 개선을 위한 지원시설 확충 등이 포함된다. 2015년 기준, 113개 산업단지가 선정되어 있다(국가, 일반산업단지 포함). 현행 우리나라의 법체계 안에서의 노후 산업단지 재생사업은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 ‘산업법’)과 「노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법」(이하 ‘노후산단특별법’)에 의거 추진되는데 국토교통부가 시행하는 사업은 산업법으로, 국토교통부와 산업통상자원부가 공동으로 시행하는 사업은 노후산단특별법을 적용하고 있다.

[표 5-3] 노후 산업단지 현황과 재생산업단지 선정 현황

구분	지정 현황 (2014년 기준)	노후 산단 현황		
		2015년	2020년(예상)	2025년(예상)
국가산단	41	32	38	39
일반산단	560	81	124	152
계	601	113	162	191

이 두 법률에서는 재생사업 총괄관리와 관련 시책 발굴 등을 위해 총괄사업관리자

를 지정하고 있는데 산업법에 의한 노후 산업단지 재생사업의 총괄사업관리자는 LH와 지방공사로 지정되어 있으며, 이들 총괄사업관리자는 재생사업 총괄관리, 기반시설 설치, 기반시설 비용 지원금 관리, 기반시설 설치계획 자문 등을 수행한다. 노후 산업단지특별법에서는 노후거점산업단지 경쟁력강화지원기구(이하 ‘지원기구’)를 총괄사업관리자로 지정하고 있으며, LH와 한국산업단지공단이 그 역할을 하고 있다. 지원기구는 경쟁력 강화사업의 총괄관리, 기반시설 설치계획에 대한 자문, 의견수렴 등 지원업무를 수행한다.

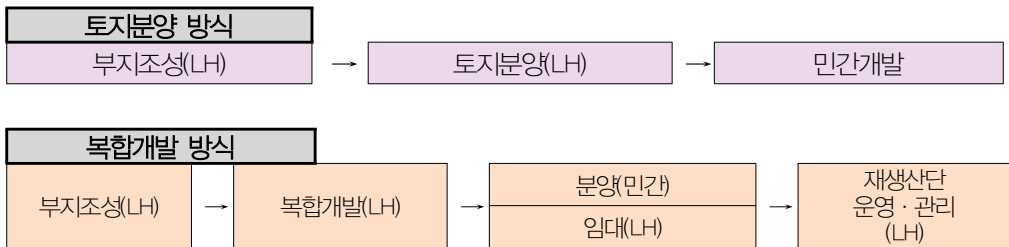
[표 5-4] 노후 산업단지 재생사업의 총괄사업관리자 역할과 지원기능 범위 비교

구분	산업법 상 총괄사업관리자	노후산업단지특별법 상 지원기구
지정권자	재생사업지구지정권자	전략계획수립권자(국토부, 산업부장관)
지정목적	재생사업의 효율적 추진	경쟁력강화사업의 효율적 추진
참여자격	LH, 지방공사	지원기구(LH, 한국산업단지공단)
주요업무	· 재생사업총괄관리 · 기반시설의 설치 · 기반시설 비용 지원금의 관리 · 기반시설 설치계획 등의 자문 · 재생계획 수립 기술지원 · 추진협약체 구성 및 운영 등	· 경쟁력강화사업의 총괄관리 · 전략계획 수립 시 기반시설 설치계획 등 자문 · 효율적 시행방안 마련, 의견수렴 · 기반시설 비용분담금 및 지원금 관리 · 사업시행 현황자료의 작성, 분석 등

대상 산업단지 선정	재생(시행)계획 수립	사업시행
←	지원기구 (LH, 산단공)	→
	← 총괄사업관리자 (LH, 지방공사) →	

노후 산업단지 재생사업의 주축이 되고 있는 LH는 향후 사업 추진방향을 크게 단·중·장기로 구분하고 있다. 단기적으로는 산업기능이 유지되고 있는 산업단지에서 일부 구역을 대상으로 신속한 선도사업 추진, 중기적으로는 산업단지와 주변지역의 결합개발을 통해 산업단지 재생과 도시개발 등을 연계 추진, 장기적으로는 산업도시의 도시관리 차원 접근 및 생산거점의 글로벌 이동, 산업구조의 변화 등에 수반하여 산업기능을 상실한 산업단지의 토지이용 재편을 추진하는 것으로 설정하고 있다.

사업방식은 크게 토지분양과 복합개발 방식으로 추진하는 것을 검토할 수 있다. 토지분양 방식은 LH가 부지 조성 후, 토지분양을 통한 민간개발을 지원하고, 민간 자본을 활용한 산업단지 재생을 추진하는 것이다. 복합개발 방식은 LH가 부지조성 후, 복합타운 조성을 일괄 추진하여 산업 및 지원시설을 분양함으로써 산업단지 내 외부의 부동산투자자 및 재정착 수용에 대응하는 방식과 기업친화환경을 조성하고, 소규모 기업의 인큐베이터 공간 등으로 활용하기 위한 임대 방식을 고려함으로써 재생 이후 산업단지의 운영·관리까지 도모할 수 있을 것이다.



[그림 5-3] LH의 노후 산업단지 재생사업 방식에 따른 주요 단계(예시)

1.4. 지역개발²⁹⁾

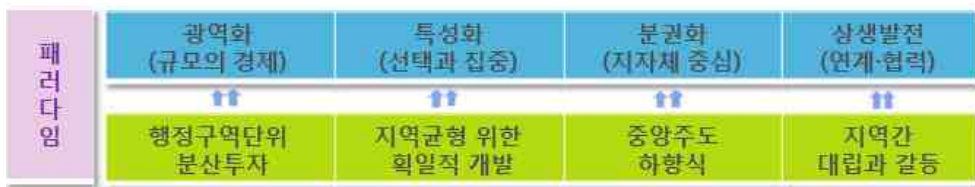
지역개발사업은 지역개발 관련 법률 등에 의해 정부나 공공부문으로부터 지원 대상이 되는 사업을 의미하는 협의적 정의와 지역의 사회·경제적 수준을 향상시키기 위해 추진하는 일체의 공공 및 민간부문의 사업을 총칭하는 광의적 정의로 구분될 수 있다. 지역개발사업의 내용은 지역의 경쟁력 강화와 주민의 삶의 질 향상에 초점을 둔 모든 사업으로 볼 수 있는데, 대규모 개발이나 기반시설 정비와 같은 하드웨어적인 사업과 주민공동체 강화나 삶의 질 개선 프로그램과 같은 소프트웨어적인 사업이 이에 해당된다.

29) 한국토지주택공사(2017), “LH 지역개발사업 추진현황 및 미래전략”, “지역개발 총괄사업관리자의 이해”, 「지역개발 컨설턴트 양성과정」, 교육자료를 요약하였음

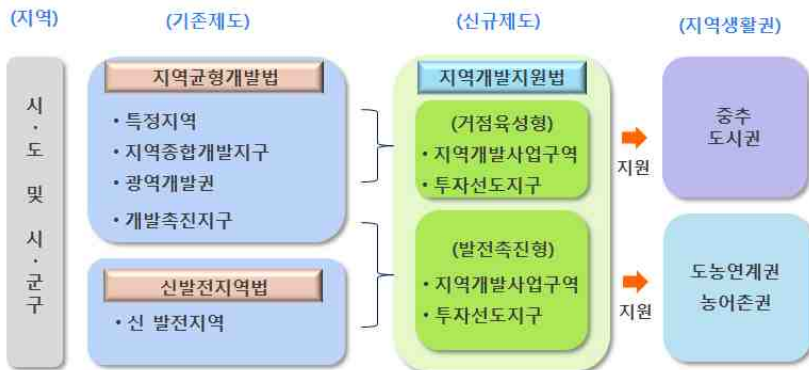
[표 5-5] 지역개발사업의 주요 사업내용

하드웨어 사업	소프트웨어 사업
산단조성, 택지개발, 도시개발 관광개발, 물류개발, 역세권개발 주택개발, 시가지취락기반시설정비	문화체험, 시티투어사업 주민자립 및 지역공동체강화 프로그램 주민 삶의 질 개선 프로그램

지금까지의 지역개발정책은 행정구역 단위의 분산투자, 획일적 개발, 중앙정부 주도의 하향식 방식으로 추진되었으나 최근에는 광역화, 특성화, 분권화, 상생발전이 강조되는 패러다임으로 변화하고 있다. 정부에서도 이러한 패러다임 변화를 반영하여 기존의 2개 법률(「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「신발전 지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」)을 통합하여 2014년 「지역개발 및 지원에 관한 법률」을 제정하였다.



[그림 5-4] 지역개발사업의 패러다임 변화 양상



[그림 5-5] 지역개발제도의 변천

이러한 변화에 따라 앞으로 지역개발사업 추진을 위해서는 공적 역할, 사업시행, 플랫폼 제공 측면에서 새로운 공공시행자의 역할이 요구된다. 먼저, 지역개발 분야에서 공적 역할은 지역개발 평가전문기관 참여 및 총괄사업관리자로서 지역개발 거버넌스 컨설턴트(governance consultant) 역할을 수행하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 또한, 정부정책과 맞는 하드웨어와 소프트웨어가 융·복합된 지역맞춤형 지역개발 확대 시행이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 다양한 공적 역할 및 사업시행을 통해 국가-지자체-민간 간의 유기적 네트워크를 통한 가치를 창출하는 지역발전 플랫폼 제공자(platform provider) 역할을 수행하여야 할 것이다.

한편, 정부는 지역개발사업의 성공적 추진과 다양한 이해관계자(지자체, 주민, 시민단체 등) 조정 및 중앙·지자체 간 매개역할을 수행할 코디네이터로서 총괄사업관리자 제도를 도입하였다. 총괄사업관리자는 지역개발사업의 구상단계부터 실현단계까지의 모든 업무를 지자체와 협의 추진하고, 지자체장을 보조하여 총괄 수행하는 자를 의미하는데 LH나 지방공사와 같은 공공기관을 말한다. 현재 지역개발사업의 중추적인 역할을 하고 있는 LH는 지역발전 가능성에 대해 조사·분석하고, 해당 지역의 발전방향과 개발방안을 지자체에 제안하는 등 지역발전계획 및 도시공간계획을 수립하고 있다. 이러한 과정을 통해 실행가능한 사업을 발굴하여 부문별 사업계획 및 지역개발사업에 반영함으로써 실질적으로 지역개발사업에 참여(단독 또는 공동)하고 있다.

현행 법제도에서는 이 총괄사업관리자의 역할을 다양한 사업부문에 부여하고 있는데 도시정비, 노후 산업단지 재생, 도시재생사업, 지역개발사업 등이 이에 해당된다. 총괄사업관리자의 법적 근거와 업무 수행범위는 아래 [표 5-6], [표 5-7]과 같다.

총괄사업시행자의 역할을 효율적으로 수행하고 나아가 지역개발사업의 효과적인 추진을 위해서 총괄사업관리자와 지자체 간 지역발전 상생파트너십 구축이 요구된다. 총괄사업관리자는 개발노하우를 전수하고 총괄사업관리자 본연의 역할 수행함과 동시에 사업의 실질적인 추진 주체로 지자체를 지원하는 역할을 고려할 수 있을 것이다. 한편 지자체는 행정지원과 주민의견 수렴, 장기개발비전 구축 등 지역개발계획의 주체로서의 역할을 다하여야 할 것이다.

[표 5-6] 총괄사업관리자의 법적 근거 및 LH 추진현황 요약

구분	근거법	지정기관	LH 추진현황	비고
도시재정비촉진사업 (총괄사업관리자)	도시재정비촉진법 (제4조)	LH 지방공사	약 20개지구 총괄사업관리	
노후 산업단지 (총괄사업관리자)	산업법 (제39조의18)	LH 지방공사	대구일반산업 총괄사업관리 지정	국토부 시행
노후 거점 산업단지 (노후 거점 산업단지 경쟁력강화지원기구)	노후산업특별법 (제20조)	산업공 LH	경쟁력강화지 원기구 지정	국토부+산업부 시행
도시재생사업 (도시재생지원기구)	도시재생특별법 (제10조)	LH 국토연구원	천안시 도시재생지원 센터 업무 위탁수행	
새만금사업 (총괄사업관리자)	새만금사업특별법 (제12조의2)	공공기관 지방공사	MOU 체결 등 업무 협의중	
지역개발사업 (지역개발사업 총괄사업관리자)	지역개발지원법 (제9조의2)	특정공공기관 지방공사	31개 지자체와 지역개발협약 체결	

[표 5-7] 총괄사업관리자의 법적 업무 수행범위

구분	업무 수행 범위
도시재정비 촉진사업 (총괄사업관리자)	1. 재정비촉진지구에서의 모든 재정비촉진사업의 총괄관리 2. 도로 등 기반시설의 설치 3. 기반시설의 비용 부담금 및 지원금의 관리 4. 재정비촉진계획 수립 시 기반시설 설치계획 등의 자문에 대한 조언 5. 그 밖에 이 법에서 규정하고 있는 업무 및 대통령령으로 정하는 업무
노후 산업단지 (총괄사업관리자)	1. 재생사업지구에서의 모든 재생사업의 총괄관리 2. 도로 등 기반시설의 설치 3. 기반시설 비용 지원금의 고나리 4. 재생계획 수립 시 기반시설 설치계획 등의 자문에 대한 조언 5. 그 밖에 이 법에서 규정하고 있는 업무 및 대통령령으로 정하는 업무
노후 거점 산업단지 (노후 거점 산업단지 경쟁력강화 지원기구)	1. 노후거점산업 경쟁력강화 관련 시책의 발굴 2. 노후거점산업 경쟁력강화 제도발전을 위한 조사·연구 3. 노후거점산업 경쟁력강화 전략계획 및 노후거점산업 경쟁력강화 사업계획의 수립 지원 4. 경쟁력강화사업의 시행 및 운영·관리 지원 5. 노후거점산업 경쟁력강화 전문가의 육성 및 파견 6. 그 밖에 노후거점산업의 경쟁력강화와 관련하여 필요한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무

구분	업무 수행 범위
도시재생사업 (도시재생지원기구)	1. 도시재생 활성화 시책의 발굴 2. 도시재생 제도발전을 위한 조사·연구 3. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획의 수립 등 지원 4. 도시재생사업의 시행 및 운영·관리 지원 5. 도시재생종합정보체계의 구축·운영·관리 등에 관한 업무 6. 도시재생전문가의 육성 및 파견 등의 업무 7. 도시재생지원센터 운영 등의 지원 8. 그 밖에 국토교통부장관이 정하는 업무
새만금사업 (총괄사업관리자)	1. 기본계획, 개발계획 및 실시계획의 수립 또는 변경 2. 개발계획 및 실시계획에 포함된 자원조달계획 및 세부투자계획 검토 3. 사업시행자 지정 시 적합성 분석 4. 개별 개발사업 간의 공정 관리 및 조정방안 5. 용지조성 사업별 사업성 분석 6. 토지의 공급에 관한 적합성 분석 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무
지역개발사업 (지역개발사업 총괄사업관리자)	1. 지역특화전략 수립 및 장기 지역발전계획 등의 검토와 관련된 업무 2. 지역개발계획 및 실시계획의 수립 또는 변경 등의 검토와 관련된 업무 3. 지역개발계획 및 실시계획에 포함된 자원조달계획 및 세부투자계획 검토 4. 시행자 지정 시 적합성 분석 5. 개별 지역개발사업 간의 공정관리 및 조정방안 6. 용지조성이 필요한 사업의 사업성 분석 7. 토지의 공급에 관한 적합성 분석 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 업무



[그림 5-6] 지자체와 LH 간 지역발전 상생 파트너십 구축

2. 공공시행자의 역할 정립

본 절에서는 공공시행자가 수행해야 할 다양한 사업에 대한 역할유형 중 통상적인 사업단계라고 할 수 있는 ‘기획, 개발, 운영·관리’ 단계에서의 역할과 새로운 사업 발굴을 위한 기회가 될 수 있는 선도사업을 중심으로 향후 공공시행자의 역할을 정립하고자 한다. 본 절에서 제시하는 공공시행자의 역할부문은 크게 기획자로서의 코디네이터 역할, 개발사업 총괄시행자 역할, 지속가능한 운영·관리자 역할 등 총 3가지로 구분한다.

2.1. 기획자로서의 코디네이터 역할 수행

현대사회로 갈수록 도시 외곽의 대규모 택지공급 일변도 중심에서 벗어나 기성시가지내 도심 소규모 재개발·재건축의 개발환경으로 점차 변화되고 있다. 이처럼 사업 난이도가 높은 환경에서 이해관계 또한 다양해지면서 장기적인 계획이나 각 분야별 광범위한 업무를 통합 조정할 수 있는 전문 코디네이터의 역할의 중요성이 한층 부각되고 있다. 여기서 말하는 코디네이터(Coordinator)란 개발사업을 직접 시행하는 주체로서, 본 사업실시 이전단계에 토지 확보, 사업타당성 분석, 자원조달, 투자유치, 수요조사 등을 거쳐 상품기획을 구성하며, 여러 사업주체가 참여하는 대규모 개발프로젝트의 이해관계 및 갈등을 사전 협의·조정(Mediator)하는 보다 적극적인 역할에 가깝다. 이는 사업완료 이후, 지역 주민과 밀착하여 단순히 교육·홍보활동에 그치는 소극적인 기능과 대비된다.



[그림 5-7] 개발사업 단계에서 코디네이터 역할 및 기능

전문 코디네이터 역할은 ①지자체의 오랜 숙원사업인 군공항·항만 재개발, ②새로운 활력이 필요한 국·공유지(시유지) 혹은 이전적지 사업, ③다수의 정비구역이 존재해 다자간 이해관계자가 얽힌 도시재생사업, ④전략적 기능 도입 및 육성을 가진 메가 프로젝트(Mega-Project), ⑤장기간 방치건축물(청사, 학교용지) 등에 도움을 줄 수 있다. 이러한 사업들은 정부, 지자체, 민간기업, 지역주민들의 상호 이해관계가 복잡하고 갈등이 첨예하게 부딪혀(주도권 싸움으로 변질), 기존 사업성에 기반한 민간 중심의 개발로는 사회문제를 전혀 해결할 수 없다. 다수의 복잡한 권리관계를 조정하는데 중립성이나 공정성을 유지하기 어려워, 사업이 장기화되거나 표류될 우려가 다분히 높다. 따라서 공공시행자의 개입을 통한 조정자이자 동시에 새로운 비즈니스 모델 발굴을 위한 전략적인 기획자로서 역할이 필수적이며, 수익성과 공공성의 조화로운 균형(Equilibrium between Profitability and Publicness)을 맞추어 사업을 성공적으로 진행시키는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 다양한 이해관계자들이 전체 사업개발 목표와 비전을 서로 공유하고 원활한 사업이 추진될 수 있도록 긴밀히 협력하며, 공공시행자가 중간자적 입장에서 사업 참여주체들의 수익과 리스크(Profit & Risk Sharing)를 철저하게 상호 분담하는 조정자 역할을 해야 한다.



[그림 5-8] 사업참여 주체별 역할 및 협력 네트워크 구축

이 때, 중앙정부의 지원 하에 지자체, 공공시행사, 여타 공공기관, 민간기업 등 여러 사업 참여주체가 각종 조정을 위한 협의 권한이 부여된 하나의 통합개발 추진 주체를 설립하는 것도 고려할 수 있다. 이를 통해 개발사업의 경제적 파급효과가 지역가치 상승 제고(종상향, 용적률 완화)에 영향을 미치고, 여기서 발생된 개발이익을 주변 도시정비사업에 재원으로 활용하는 선순환기제(Virtuous Circle)로 지역개발을 촉진하고 주민의 삶의 질에 기여할 수 있도록 노력해야 한다. 종전과 같이 개발사업을 둘러싼 경쟁자적인 대립관계는 지양하되, 거버넌스 시대에 맞게끔 정부, 지자체, 민간, 지역주민의 공동 협력 네트워크 구축을 통해 개발사업을 추진하는 합동방식으로 나아가야 할 것이다. 나아가 공공시행자가 대규모 개발사업을 장기간 일관된 방향 하에 지속성을 갖고 추진하기 위해서는 다자간 이해관계자와 의사결정 과정을 능동적으로 조정·관리해 나갈 수 있는 중장기적 차원의 컨트롤타워(Control Tower) 기능에 대한 종합적인 검토가 필요하다.

2.2. 개발사업 총괄시행사 역할 수행

여기에서는 개발 과정에서의 공공시행사 역할 정립 중 결합개발 모델 적용의 활성화를 통한 개발사업의 다각화 방안과 공공시행자의 역할을 모색해보고, 개발사업에서 총괄시행사로서의 역할을 원활하게 수행하기 위해 필요한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

결합개발제도는 도시경관 및 자연환경보호 등의 목적으로 토지활용이 제한되는 지역과 고밀개발하여 토지의 효율적 활용이 가능한 지역을 연계하여 개발하는 유연한 도시계획기법이라 할 수 있다. 우리나라의 결합개발제도와 유사한 해외사례는 미국의 개발권양도제도, 일본의 특례용적률구역제도가 대표적인 것이다.

결합개발이 갖는 취지와 관련 법에서도 결합사업에 대한 제도³⁰⁾가 있음에도 불구하고 실제 추진사례는 찾기 어렵다. 서울의 이문3재정비촉진구역, 해방촌-후암동 특별계획구역이나 경기도의 부천 원미재정비촉진지구, 광명재정비촉진지구, 성남 신흥주택재건축정비사업 정도의 사례를 찾을 수 있다. 또한, 현행에서는 주민 중심의 조합 간 결합개발은 이해관계의 충돌이 발생할 개연성이 높고, 정비사업 간 결합개발은 사업성 담보가 어려운 구조를 지니고 있다. 이처럼 결합개발제도가 다양한 장점을 가지고 있음에도 우리나라에서 추진이 원활하지 않은 대표적인 이유로 이종(異種)사업 간의 결합이 불가능하기 때문이라는 지적이 있다. 도시개발사업과 정비사업의 결합과 같이 다른 유형의 사업 간 결합이 불가능하다는 의미이다. 현행에서는 동종사업 간의 결합개발만 허용하고 있기 때문이다. 따라서 위에서 언급한 바와 같이 역세권 개발과 같은 고밀개발이나 도시개발사업, 산업단지 재생사업 등과 같은 순환개발사업을 정비사업과 연계하여 추진하는 방안 검토가 요구된다.

이종사업 간의 결합은 특히, 최근 들어 사회적 이슈인 도시재생사업과의 연계 가능성 검토가 필요할 것으로 보인다. 이러한 도시재생사업과 다른 사업 간의 결합사업이 이루어지려면 우선 도시재생특별법에 법적 근거를 마련하는 것이 선행되어야 한다. 경제기반형 도시재생사업 등 주요 도시재생사업의 결합개발 추진 가능성도 이에 따라 검토해볼 수 있을 것이다.

[표 5-8] 주요 도시재생사업과 지역내 결합개발 가능 사업 검토 예시

구분	내용
부산	부산 도시재생선도사업과 부산역 조차부지 등의 결합개발
충북 청주	청주 도시재생선도사업 내 도시개발사업의 결합개발

30) 「도시 및 주거환경 정비법」 상 결합정비사업, 「도시개발법」 상 결합개발사업

앞서 개발사업에서 공공시행자가 총괄시행자로서의 역할을 원활하게 수행하기 위해 극복해야 할 한계와 대안을 제시한 바 있다.

첫째, 현행 체계에서 공공시행자가 갖는 한계를 극복하기 위한 근본적인 대안으로 계획수립 대행권한에 대한 명문화와 사업제안에 대한 권한이 확대되어야 한다는 것이다. 현행 총괄사업관리자의 역할은 정비사업이나 재생사업 등에서 총괄관리, 계획수립 변경을 지원하는 수준에 국한되어 왔다. 계획수립 대행의 법적 근거가 미흡하기 때문인데 계획수립 대행에 관한 법적 근거를 마련함으로써 토지소유자 등 이해관계자의 의견이 반영될 수 있는 상향식 계획수립을 도모할 필요가 있을 것이다. 또한, 현행 공공시행자는 정비사업이 도시재생사업에서 긴급한 정비가 필요한 경우나 주민 등 이해관계자의 요청을 통한 사업제안만이 가능했는데 이 역시 사업제안에 대한 법적 근거가 부재하기 때문이다. 정비사업 등에서는 이해관계자 외 공공시행자가 정비계획을 수립·제안하고, 직접 지구지정 요청이 가능하도록 하는 등 상향식 계획수립이 가능하도록 법적 근거 마련이 필요하다. 도시재생사업에서는 공공시행자가 저이용되고 있는 국·공유지, 공공기관 이전적지, 폐교 대학부지, 방치건축물 등을 활용하여 도시재생활성화계획을 수립·제안할 수 있는 법적 기반 마련이 요구된다.³¹⁾

둘째, 제도적 지원방안으로서 개발사업 손실보전 및 공공시행자 부채비율 관리방식이 개선되어야 할 것이다. 개발사업의 참여 확대를 위해서는 지속적으로 언급한대로 개발위험을 분산시킬 수 있는 사업손실 보전이 요구된다. 기반시설에 대한 선투자가 필요한 현재의 방식은 사업구역 내 지가상승으로 사업성이 반감될 우려가 있어 사업의 안정적 추진을 위한 리스크 분산 방안 중 하나이기 때문이다.³²⁾ 한편, 공공시행자는 부채에 대한 엄격한 기준으로 개발사업에 대한 적극적인 투자가 어려운 여건을 가지고 있다. 따라서 부채 중 분양선수금과 같이 분양대금의 일부가 미리 지급되어 매출에 해당되는 부분이나 임대보증금처럼 임차인 변경 시에도 재충당되는 재

31) 도시재생사업의 경우, 주민 제안을 통한 도시재생활성화 구역의 지정 또는 변경을 제안할 수 있도록 규정하고 있으나 공공시행자인 도시재생지원기구는 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획을 수립 지원에 관한 사항만 규정(도시재생특별법 제10조 및 제18조)

32) 다만, 재난위험시설이나 정비지역 해제 등 민간의 참여가 사실상 곤란한 사업, 결합개발사업, 민관합동사업 시 gap funding을 수행하며, gap funding의 주요 재원으로 용도변경에 따른 개발이익을 기부채납과 분리하여 개발사업의 손실보전재원으로 활용하는 방식(김승중 외, 2016)도 고려할 수 있다.

원은 회계부채에서 제외하여 장래계획에 따라 원활한 사업계획이 수립될 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

셋째, 공공 및 민간시행자 간 공동개발을 지원하기 위한 법제도 마련에 대한 논의가 필요하다. 기본적으로 공공시행자는 공공으로서 신뢰성은 확보할 수 있으나 자원 부족의 한계가 있으므로 민간과의 협업은 불가피한 상황이다. 그러나 민관합작사업은 각 사업지구별 특성이 반영된 협약에 따라 이루어져 사업방식, 비용분담, 지분, 분쟁해결 수단 등이 다양하게 나타나는 이유로 일관된 시행방식을 규정하는 것이 어렵다. 따라서 사업유형에 따른 업무범위, 위수탁비용, 위험분담(민간투자 활성화를 위한 손실보전지원 근거 포함)이나 분쟁해결과 관련된 표준 시행방식 규정을 통해 합리적인 민관합작 사업체계 구상이 필요할 것이다.

마지막으로, 환지사업 등 「도시개발법」 등에 의한 기반시설 설치시 민간에 대한 공공재원 지원방안 확대도 고려해야 할 것이다. 환지사업은 토지소유자의 토지효용이 개선되는 동시에 지역의 기반시설이 개선되는 효과를 가지고 있다. 특히, 도로시설은 도시 전체의 공간구조 개선에 기여하며, 사업구역 외 전체 도시측면에서 이용되고 있다. 그러나 현행 기반시설 설치비용은 대부분 시행자에게 부담되고 있어 사업성에 큰 영향을 미치고 있는 것도 사실이다. 현행 제도에서도 개발사업시 기반시설 설치에 대한 공공재원 투입 가능성을 일부 열어 놓고 있지만 주로 국가나 지자체가 시행하는 경우로 한정되는 경우가 많다.

[표 5-9] 「도시개발법」 및 동법 시행령 상 공공재원 지원 관련 조항

조항	주요 내용
제59조	도시개발사업의 시행에 드는 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 보조하거나 융자
제61조	도시계획특별회계는 도시개발사업 시행자에 대한 공사비의 보조 및 융자 가능
시행령 제77조	도시개발사업의 시행자가 국가나 지자체인 경우에 공공시설의 공사비의 전부를 보조 또는 융자할 수 있으며, 다른 시행자인 경우에는 융자가 가능

민간시행자는 공공과 유사한 수준의 기반시설 설치비율³³⁾을 보이고 있음에도 민

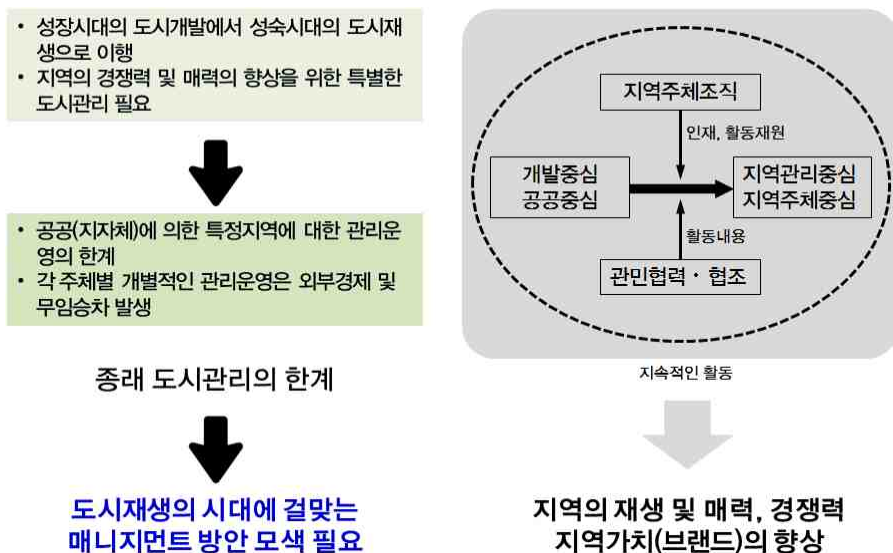
33) 2010년 이후 완공된 환지사업에서의 기반시설 비율(기반시설 면적/사업구역 면적)은 공공 41.4%, 민간 39.0%로 큰 차이가 없는 것으로 나타났음

간이 시행하는 경우, 공공재원의 지원을 받지 못하는 경우가 대부분이다. 단, 도시개발사업에 필요한 비용은 시행자가 부담해야하는 것이 원칙이므로 특혜시비가 발생하지 않도록 사전계획과 부합되는 기반시설을 대상으로 지원을 명확히 할 필요가 있을 것이다. 장기적으로는 기반시설의 설치비용을 귀속되는 지자체가 부담하도록 하고, 개발기본계획 등에 지원 비율을 협의·반영할 수 있도록 추진되어야 할 것이다.

2.3. 지속가능한 운영·관리자 역할 수행

1) 도시개발에서 도시관리 시대로의 전환에 따른 역할 변화

기존의 도시개발 중심에서 벗어나 지역의 운영·관리를 통한 지역의 지속가능한 발전에 기여하는 역할로의 재편이 요구되고 있다. 단기적인 사업비 회수를 목적으로 하는 사업기획 및 개발, 분양만의 역할을 넘어 지역사회에서 필요로 하는 공적 기능을 제공하는 공공의 운영·관리자로서의 역할이 중요하게 대두되고 있다.



[그림 5-9] 타운매니지먼트의 필요성

〈출처 : 이삼수(2017)〉

이러한 논의는 기존의 성장시대의 도시개발에서 성숙시대의 도시재생으로 이행되고 있으며, 이러한 상황에서는 지역의 경쟁력 및 매력을 높이기 위한 맞춤형 도시관리가 필요하다. 즉 개발과 더불어 지역의 경쟁력과 매력을 향상시키기 위한 특별한 운영·관리체계로의 전환 즉, 타운매니지먼트 적용이 필요한 시점이다. 이를 위해서는 지역의 특성(규모, 사업유형 등)을 고려한 다양한 형태의 타운매니지먼트에 대한 논의가 필요하며, 도시개발과 운영·관리를 하나의 패키지로 하여 총괄코디네이터 또는 공공시행자로서의 역할을 확대 도모할 필요가 있다.



[그림 5-10] 지역의 관리·운영모델(안)

〈출처 : 이삼수(2017)〉

2) 지속가능한 운영·관리를 통한 지역상생 협력체계 구축(공공임대상가)

지속가능한 운영·관리자의 역할로서 공공임대상가에 대한 논의가 시작되고 있다. 단기적으로 임대주택단지 상가를 중심으로 공공임대상가를 운영하고, 중장기적으로는 타운매니저의 역할로서 LH의 도시재생사업 등과 연계하여 구도심 등에 공공임대상가를 운영하는 방안을 들 수 있다.

구도심에 공공임대상가를 공급하여 청년창업자, 소상공인 등에게 창업공간 제공하여 일자리 창출 및 구도심 활성화를 도모할 수 있다. 먼저, 일자리 창출과 관련해서는 청년창업자, 소상공인, 사회적경제조직 등을 위한 안정적 경제활동 공간을 제공

하여 일자리 창출로 연계할 수 있다. 또한 도심 활성화는 인구 외부유출로 쇠퇴한 구도심을 점포사무실 등 창업공간 제공을 통해 정주민구와 유동인구의 유입효과로 도심 활성화를 도모할 수 있다.

도시재생뉴딜사업 효과로 지역상권 활성화 시 임대료 상승으로 기존 상인 이탈 부작용 등 등지내몰림현 상을 사전에 예방할 수 있다. 임대료 안정화 측면은 공공임대 상가 공급으로 도시재생 대상지역 상권일대의 급격한 임대료 상승을 억제하고 또한 임대료 안정화로 유인할 수 있다. 또한 도시재생사업으로 인한 지역상권 활성화로 기존 영세상인이 이탈되는 부작용(등지내몰림)을 사전에 예방할 수 있다.

3) 도시재생사업관리자 제도 도입

현재 도시재생사업은 지자체가 사업을 전담하기 때문에 기반시설 정비 위주로 추진되고, 지역주민은 도시재생사업 시행 주체로 참여하기에는 한계가 있다. 지자체 공무원은 익숙한 시설사업의 조달 행위로 접근하고, 주민이 설립하는 협동조합·마을기업 등은 규모 있는 사업을 추진하는 데 한계가 있다.

도시재생사업을 체계적이고 효율적으로 수행하기 위하여 도시재생 유관 공공기관 및 출자법인을 도시재생사업관리자 제도 도입의 필요성이 요구되고 있다. 이와 유사한 사례로는 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 총괄사업관리자 제도가 도입되어 있으며 도시재정비사업의 총괄사업관리자는 LH와 지방공사를 지정할 수 있다. 또한 총괄사업관리자의 주요 업무는 재정비촉진지구에서의 모든 재정비촉진사업의 총괄관리, 도로 등 기반시설의 설치, 기반시설의 비용 분담금 및 지원금의 관리, 그리고 재정비촉진계획 수립 시 기반시설 설치계획 등의 자문에 대한 조언 등이다.

[도시재정비 촉진을 위한 특별법]

제14조(재정비촉진지구의 사업시행 총괄관리) ① 제9조제1항 및 제2항에 따른 재정비촉진계획 수립권자(이하 "재정비촉진계획 수립권자"라 한다)는 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 재정비촉진계획 수립단계에서부터 제15조제1항제1호 또는 제2호의 자를 총괄사업관리자로 지정할 수 있다. 다만, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 총괄사업관리자를 지정하는 경우에는 관할 시장·군수·구청장과 협의하여야 한다.

② 제1항에 따라 지정된 총괄사업관리자(이하 "총괄사업관리자"라 한다)는 지방자치단체의 장을 대행하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 재정비촉진지구에서의 모든 재정비촉진사업의 총괄관리
2. 도로 등 기반시설의 설치
3. 기반시설의 비용 분담금 및 지원금의 관리
4. 재정비촉진계획 수립 시 기반시설 설치계획 등의 자문에 대한 조언
5. 그 밖에 이 법에서 규정하는 업무 및 대통령령으로 정하는 업무

제15조(사업시행자) ① 재정비촉진사업은 제2조제2호 각 목의 관계 법령에 따른 사업시행자가 시행한다. 다만, 제2조제2호가목에 따른 사업은 「도시 및 주거환경정비법」에도 불구하고 토지등소유자의 과반수가 동의한 경우에는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 재정비촉진사업을 직접 시행하거나 다음 각 호에 해당하는 자를 사업시행자로 지정할 수 있다.

1. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사
2. 「지방공기업법」에 따라 주택사업을 수행하기 위하여 설립된 지방공사(이하 "지방공사"라 한다)

2016년 10월에 도시재생사업에서 도시재생사업관리자 제도 도입을 위하여 법률 개정 작업이 이루어지기도 하였다. 주요 개정내용은 지방자치단체의 장이 필요한 경우 도시재생사업을 체계적이고 효율적으로 수행하기 위하여 한국토지주택공사, 지방공사, 공공기관, 출자법인, 그리고 도시재생지원센터 등을 도시재생사업관리자로 지정할 수 있도록 하였다. 그리고 도시재생사업관리자의 업무는 도시재생활성화계획 수립 지원 및 도시재생사업의 총괄관리, 도시재생사업의 시행운영 및 관리, 그 밖에 이 법에서 규정하는 업무 및 대통령령으로 정하는 사항 등을 두고 있다.

이와 더불어 도시재생사업에서 총괄사업관리자는 공공시행자 및 타운매니지먼트 주체로서 역할을 수행할 수 있다. 공공시행자로서의 역할은 도시재생사업 초기 사업비 투입으로 핵심거점구역의 사업을 추진하여 도시재생뉴딜지역에서의 도시재생사업을 견인할 수 있다. 또한 타운매니지먼트 주체로서는 도시재생사업구역(활성화지역)의 지역 관리운영(area management)을 도모하고, 공공임대상가 등을 통한 젠트리피케이션 완화에 기여할 수 있다.

[도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법] (2016. 10. 21 법률 개정안)

제26조의2(도시재생사업관리자) ① 지방자치단체의 장은 필요한 경우 도시재생사업을 체계적이고 효율적으로 수행하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 도시재생사업관리자로 지정할 수 있다.

1. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사
2. 「지방공기업법」 제49조에 따라 도시재생사업을 목적으로 설립된 지방공사
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관
4. 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자 또는 지방자치단체가 단독 또는 공동으로 총 지분의 100분의 50을 초과하여 출자설립한 법인

5. 제11조에 따른 도시재생지원센터

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지정된 도시재생사업관리자(이하 “사업관리자”라 한다)에게 다음 각 호에 따른 업무의 전부 또는 일부를 대행하게 하거나 위탁할 수 있다.

1. 도시재생활성화계획 수립 지원 및 도시재생사업의 총괄관리
2. 도시재생사업의 시행운영 및 관리
3. 그 밖에 이 법에서 규정하는 업무 및 대통령령으로 정하는 사항

일본 도시재생기구(UR)의 사례는 도쿄 오테마치 연쇄형 도시재생과 오사가 우메키타지구 도시재생 사례를 보면 도시재생사업의 일체적 개발을 위한 코디네이터, 공공시행사, 지역의 관리·운영(Area Management) 역할까지 수행하고 있다.

도쿄 오테마치 사례를 보면 2002년 일본 경제를 리드해 나갈 지역으로서 제1차 도시재생긴급정비지역으로 지정되었으며, ‘국유지의 전략적 활용에 의한 도시거점형성’이라는 도시재생프로젝트의 방침에 따라 합동청사 이전적지 부지를 공공기관(UR)이 불하받아 도시재생사업을 추진하였다. UR은 사업초기에 오테마치의 ‘연쇄형 재개발’ 사업 방식을 실현하기 위한 사업체제 구축을 위한 전체 프로젝트의 코디네이터로서의 역할을 수행하고 있다. 또한 대규모 종자땅을 취득 및 보유함으로써 사업 리스크 경감, 토지구획정리사업의 공공시행사로서 도로 및 인프라라인 등의 도시 기반 정비, 시가지재개발사업의 공공시행사로서 건축물 갱신 지원, 그리고 다양한 성격을 갖는 관계자간의 의견을 조정하는 역할까지 수행하고 있다. 이를 통해 향후 지역전체의 효율적인 관리운영을 위하여 연쇄형 도시재생사업과 연계한 Area Management 전개할 예정이다.

UR의 연쇄형 도시재생사업에서의 역할 : 프로젝트 전체의 코디네이터

- 연쇄형도시재생의 사업구조 구축, 장기 안정적인 파이낸싱 구조의 구축 지원
- 공적 기관, 민간기관 등의 속성 및 의향이 다른 토지소유자간의 합의형성

공공과 민간의 거버넌스 구축

- 민간 토지소유자 : 토지지분으로 참여
- 도쿄도 : 사업자가 제안한 도시계획제안(안)에 대한 도시재생특별지구로 지정



[그림 5-11] 일본 도쿄 오테마치지구 사례

또한, 오사카의 우메키타의 사례를 보면 JR 오사카역 북쪽에 있는 우메다(梅田)화물역 부지를 중심으로 한 도시재생사업으로 도시재생기구(UR)는 토지구획정리사업 시행자로서 도시기반을 정비하고, 개발컨셉의 중핵인 지적 창조거점을 창출하고자 기획하였다. 이를 위해 민간사업자를 유치하는 등 민간도시재생사업을 종합적으로 프로듀스하는 역할을 수행하였다. UR은 역세권개발사업 전체의 종합적인 코디네이터로서 개발사업 전체구상의 책정 등 초기단계부터 전체적인 코디네이터로서 역할을 수행하였다. 기획제안 방식에 의한 입지유도를 위하여 도시재생과 지식자본(Knowledge Capital)의 일체적인 실현을 위해 개발사업자를 유도하고 사업추진을 위한 협의 및 조정을 실시하였다. 민간개발사업과 연계한 기반시설 정비 등을 위하여 사업자와 연계하여 토지구획정리사업에 의한 도시계획도로, 광장 등을 정비하여 일체적인 기반시설의 정비를 실현하고자 하였다.

2.4. 선도사업을 통한 촉매제 역할

향후 공공시행자의 역할 정립이라는 측면에서 살펴본 선도사업은 크게 ①사회적 가치 실현을 위한 국유재산(국·공유지 및 이전적지 등)의 적극적 활용 ②퇴출·폐교 및 이전 대학부지 등 유휴부지를 활용한 공공개발 수행을 고려해 볼 수 있다.

2016년 기준, 개발이 가능한 1만 m² 이상의 대규모 국유지는 일반재산 총 828km²의 약 18% 수준으로 집계되고 있으며, 이러한 대규모 국유지는 토지개발 방식 도입해 사회적 가치 실현 측면에서의 공공개발이 이루어져야 한다. 현행 「국유재산법」에서는 국유지 개발의 범위를 '건축'³⁴⁾으로 국한시키고 있는데 이를 '건축+토지개발'까지 확대할 필요가 있는 것이다.

문재인 정부 출범 이후, 정부에서는 이러한 대규모 국유지의 공익목적 개발을 정책과제로 선정하였는데, 대규모의 유휴 국유지(교정시설, 군시설, 공공기관 이전적지 등)를 개발함으로써 그 일부를 일자리 창출공간 등 공익목적 시설 확충에 활용하는 것이 그 주요 내용이라고 할 수 있다. 즉, 공공시행자가 선도적으로 국유재산에 대한 개발에 적극적으로 참여함으로써 침체된 개발사업의 촉매제나 민간 등 다른 영역에 대한 마중물을 마련할 수 있는 계기가 될 여지가 높아진 것이다. 정부에서는 국유지 개발시 공익 활용 목적의 공간 마련을 주요 목적 중 하나로 설정하고 있으며, 이 공익목적 실현 공간은 국민 기본수요 충족과 포용·혁신 성장지원이라는 큰 틀에서 청년이나 신혼부부 공공임대주택, 국·공립 어린이집, 사회적 경제조직, 신산업 등에 사업공간을 위해 사용될 수 있을 것이다. 이러한 공익시설 개발은 기존의 청사 또는 '청사+수익시설' 방식보다는 공익시설 단독개발이나 '공익시설+수익시설' 개발 등 공익시설 중심의 새로운 국유재산 활용 모델 도입 검토가 필요할 것으로 보인다.

34) 현행 대규모 국유지는 건물 신축 또는 매각만 가능

[표 5-10] 정부의 국유재산 활용 정책방향(안) 중 일부

정책 과제	추진계획 및 목표	협업부처·기관
토지개발 도입	· 국유재산법 개정 추진	기재부, 캠프, LH
공익 활용 목적 공간 마련	· 기개발 중인 사업 재검토 · 새로운 개발모델 적용	기재부, 캠프, LH
도심 노후청사 개발 본격화	· 173개 공공청사를 대상으로 수요조사 실시 · 종합 개발계획 수립	기재부, 국토부, 캠프, LH

〈출처 : 대한민국 정부(2017b)〉

한편, 퇴출·폐교 및 이전 대학부지 등 유휴부지를 활용한 공공개발 수행에 공공시행자의 역할 정립이 요구된다.

2017년 기준, 퇴출·폐교 및 이전 대학부지는 총 10개소로 집계³⁵⁾되고 있다. 대부분의 부지는 지방 시·군 단위의 번두리에 위치하여 개발수요가 낮은 편이나 일부 부지의 경우에는 기성시가지 내에 입지하여 주택 등에 수요가 있을 것으로 예상된다.³⁶⁾ 공공시행자가 이러한 유휴부지를 활용하여 개발 촉매제 역할을 수행하기 위해서는 우선 다양한 사업계획 수립이 가능하도록 도시계획 변경사항에 대한 예측가능성이 확보할 수 있는 범위 내에서 지자체, 교육부, 국토교통부, LH 등이 ‘대학부지 활용방안에 대한 가이드라인’을 마련함으로써 공공성과 수익성을 담보하고, 지역부지활용의 극대화를 추구하여야 할 것이다. 이러한 대학부지는 그 유형에 따라 공공시행자가 접근할 수 있는 방안이 달라질 수 있는데, 퇴출·폐교대학 부지는 재산처분에 따른 국가 귀속재산³⁷⁾으로 활용함으로써 캠프와 연계하여 LH 등 공공시행자가 위탁개발사업을 수행할 수 있을 것이다.

대학 통합 및 이전으로 인한 부지는 용도폐지로 매도되는 교육용 기본재산의 경우, LH 등 공공시행자 또는 민간의 참여가 필요할 것으로 보이며, 공모를 통한 민간의 참여를 우선적으로 검토하되 유찰시 LH 등 공공시행자가 참여하는 것을 고려해 볼 수 있다.

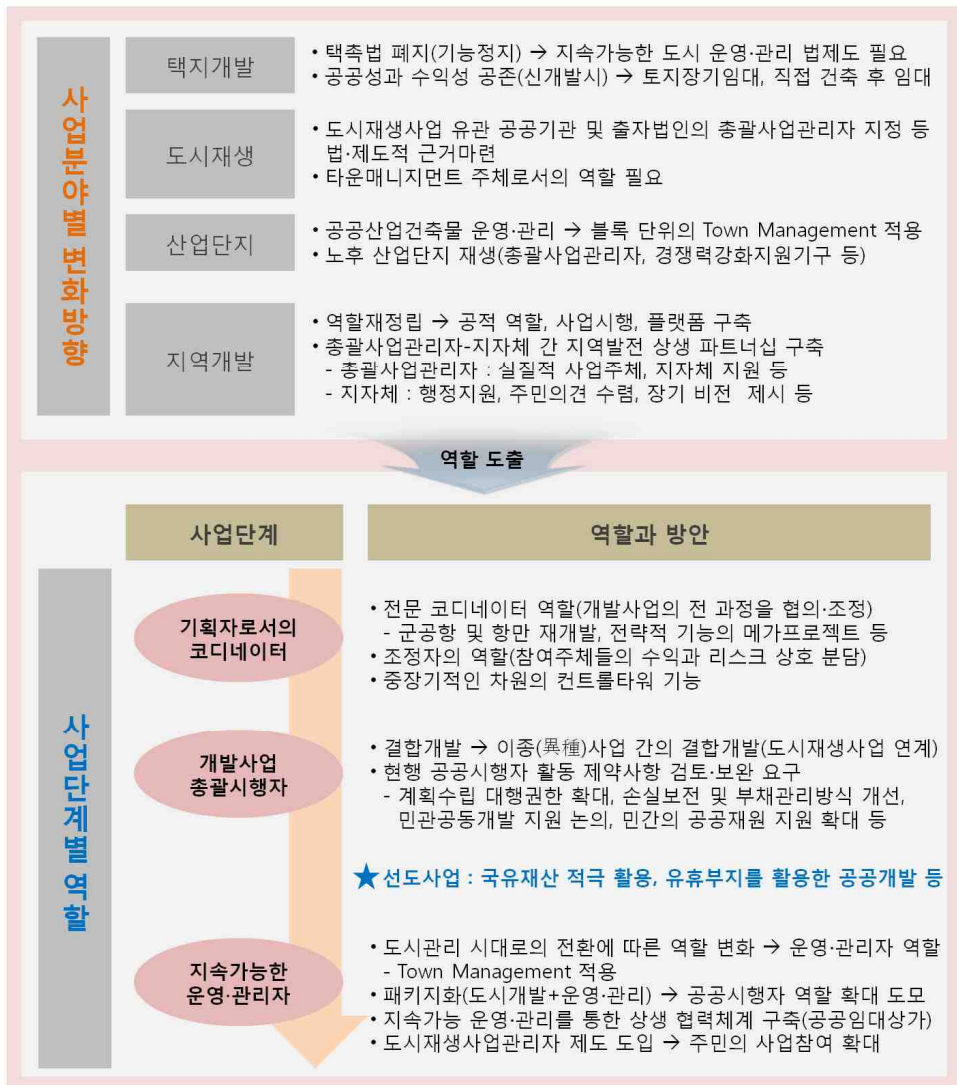
35) 퇴출·폐교 8개소, 통합·이전대학 2개소

36) 대부분의 대학부지는 자연녹지지역 또는 계획관리지역에 입지해있으나 일부는 일반주거지역에 위치

37) 「사립학교법」 제35조에 따르면, 정관으로 지정된 자에 의해 처분되지 않은 재산 중 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 재산은 국고에 귀속

3. 공공시행자의 종합적 역할체계 틀 제시

앞서 살펴본 사업분야별 패러다임 변화방향과 단계별 공공시행자의 역할을 종합적으로 체계화하면 [그림 5-12]와 같이 요약할 수 있다.



[그림 5-12] 사업분야별 변화방향과 각 단계별 공공시행자의 역할

첫째, 사업 기획단계에서는 전문 코디네이터의 역할이 필요할 것이다. 전문 코디네이터는 기존 코디네이터의 역할인 지자체 및 주민과의 접점에서 자문·교육·홍보활동을 하는 동시에 보다 적극적인 조정자 역할을 수행하는 역할이라고 할 수 있다. 복잡해진 이해관계 속에서 공공성에 기초한 신뢰를 중심으로 사업을 보다 중립적으로 기획할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 새로운 사업모델 발굴의 전략적인 접근을 통해 공공성과 수익성을 확대시킴으로써 사업을 성공적으로 진행시킬 수 있도록 공공시행자 스스로의 역량을 키우는 동시에 법·제도적인 여건 개선도 요구된다.

둘째, 공공시행자로 하여금 개발사업 총괄시행자로서의 역할을 수행하도록 하기 위해서는 일부 법·제도를 보완할 필요성이 있다. 동종사업 간의 결합개발만을 허용하고 있는 현재의 제도를 이종사업 간의 결합개발도 가능하도록 허용함으로써 토지의 효율적인 활용과 개발밀도의 적정성을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다. 이외에도 공공시행자 활동에 근본적인 제약들 즉, 계획수립 대행권한의 확대, 갭펀딩 등을 통한 손실보전과 공공시행자의 부채비율 관리방식 개선, 민관공동개발을 보다 확대하는 측면에서의 지원방안과 민간시행자 개발시 공공성이 높은 필수 기반시설사업에 대한 공공재원 지원 확대방안 등이 논의되어야 할 시점이다.

셋째, 개발에서 재생의 시대로 전환됨에 따라 공공시행자의 여러 역할 중 지속가능한 운영·관리자 역할이 강조되고 있다. 대표적인 사례로 언급되고 있는 일본 도쿄 오테마치나 오사카 우메키타 도시재생사업에서도 알 수 있듯이 공공시행자의 일체적인 사업수행이 가능하도록 타운매니지먼트 개념의 도입과 적용이 요구된다. 타운매니지먼트는 공공시행자가 큰 틀을 제시하고 민간기업과 주민이 주도적으로 사업을 추진하는 것이 무엇보다 중요하다. 도시재생사업관리자 제도 도입을 통해 도시재생 유관 공공기관이나 출자법인 등이 적극적으로 참여할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것이다. 또한, 지역상생 협력체계를 구축한다는 측면에서 공공임대소가 제도를 추진함으로써 창업공간 제공을 통한 일자리 창출 연계(청년창업, 소상공인, 사회적 경제 조직 등), 구도심 활성화를 도모하는 방안을 마련해야 한다. 이는 안정적인 지역 상권을 조성함으로써 기존 상인과 주민이 이탈되는 동지내몰림 현상을 사전에 예방할 수 있을 것이다.

이러한 ‘기획, 개발, 운영·관리’ 라는 일련의 단계별 역할과 더불어 공공시행자는 선도사업을 통한 촉매제 역할을 수행함으로써 새로운 사업발굴을 통한 민간의 참여 확대 및 지역 활성화에 기여할 필요가 있다. 현 시점에서 현실적으로 가능한 선도사업은 국·공유재산의 적극적 개발과 활용, 폐교나 통합·이전 대학부지 등 유휴부지를 활용한 공공개발 정도가 있다. 최근 정부에서는 국·공유지를 활용하여 청년 및 신혼 부부를 위한 공공임대주택, 국·공립 어린이집, 사회적 경제조직 업무공간과 같은 공익목적의 공간 마련을 제도화시키고, 관계 기관(기획재정부, LH, 캠프 등) 간의 협업을 주문하고 있는데 정부의 이러한 움직임은 신사업에 대한 촉매제 역할을 해야 하는 공공시행자의 역할과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

[표 5-11] 사업분야별 공공시행자 역할 수행을 위한 필요 요건

구분	택지개발	도시재생	산업단지	지역개발
코디네이터 역할 (기획 단계)	· 조정자 역할 (개발사업 이해관계 및 갈등 협의 및 조정 등)	· 도시개발과 운영·관리의 패키지화(총괄코디네이터 또는 공공시행자의 역할 확대 도모)	· 노후산업 재생 지원기관 참여(법적 지원기구, 자문 등)	· 지역개발 평가전문기관 참여 · 지역개발 거버넌스 컨설턴트 역할 수행(조사분석, 계획수립 지원, 사업발굴 등)
총괄시행자 역할 (개발 단계)	· 공공성과 수익성의 조화 추구(신규 사업모델 발굴) · 사업수단 다양화(토지 장기임대, 직접 건축 후 임대 등)	· 도시재생사업자 제도 등 필요 제도 도입	· 통합 운영·관리 모델 적용(블록 단위의 타운매니지먼트 개념 도입 등) · 기업생태계 구축 지원 시설 도입	· 공공시행자와 지자체간 상생파트너십 구축(개발 노하우 전수, 사업 시행 등) · HW+SW 융복합 맞춤형/연계형 지역개발 확대 시행
운영·관리자 역할 (운영·관리 단계)	· 도시(택지) 운영·관리 법제도 보완과 기존 법제도 활용 방안 검토 · 관리회사 설립, 지자체 협업 고도화, 택촉법 등의 운영·관리역할 명문화 등	· 지자체, 민간, 주민 간의 지역상생 협력체계 구축(공공임대상가 등) · 타운매니지먼트 역할 수행	· HW 및 SW 프로그램 연계운영 · 공공산업건축물 운영·관리 법적 기반 마련	· 지자체 자율 운영 · 요청시 지자체 협업 통한 지역맞춤형 운영·관리 지원

한편, 앞서 살펴본 사업분야별 변화 추세를 고려한 향후 공공시행자 역할 수행에 필요한 요건들을 살펴보면 [표 5-11]과 같이 나타낼 수 있다. 먼저 택지개발사업의

경우, 기획 단계에서는 개발사업 안의 이해관계나 갈등을 협의하고 조정하는, 보다 포괄적인 역할을 하는 조정자 역할을 수행할 수 있다. 또한, 개발 단계에서는 지속적으로 사업모델을 발굴하여 공공성과 수익성의 균형을 맞추고, 앞서 기술한대로 토지 장기임대나 직접 건축 후 임대 등과 같은 사업수단을 다양화시킴으로써 이를 실현시키려는 노력이 필요할 것이다. 운영·관리 단계에서는 「택지개발촉진법」과 유사한 목적의 타 법률을 벤치마킹하여 도시(택지)의 지속가능한 운영·관리를 도모할 필요가 있을 것이며, 관리회사의 설립이나 공공시행자와 지자체 간 협업체계를 현재보다 고도화시키는 등의 실현가능한 대안을 제시하여야 할 것이다.

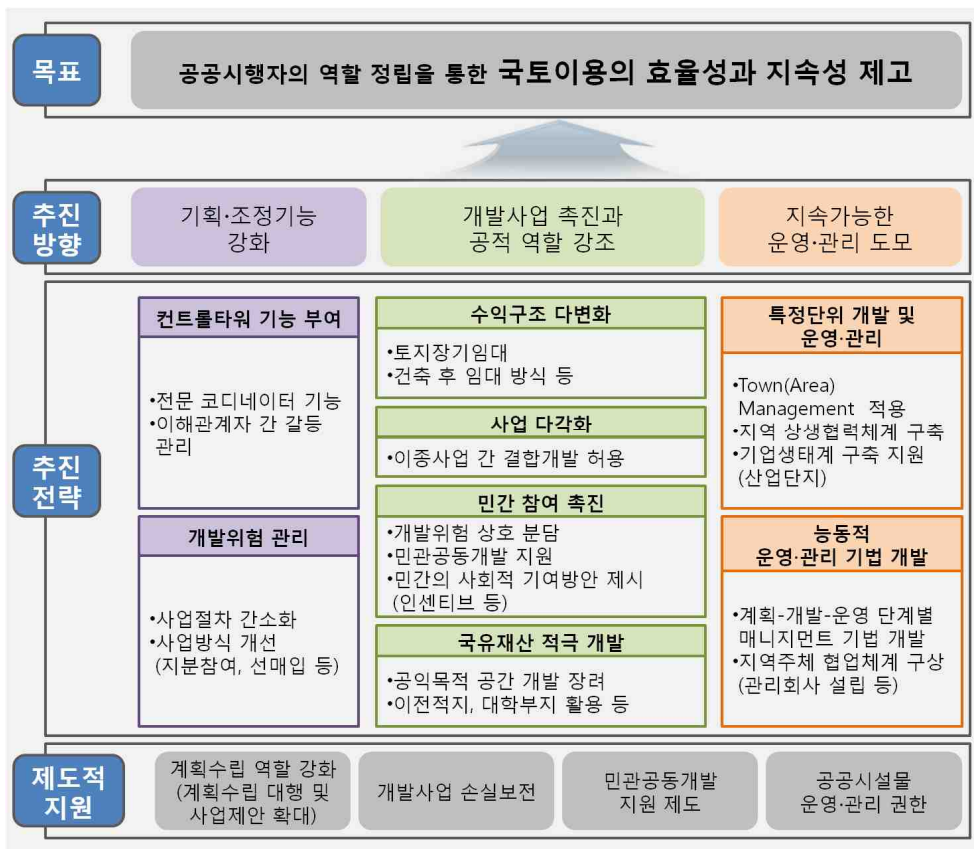
다음으로 도시재생사업의 경우, 기획 단계에서는 총괄코디네이터나 공공시행자의 역할 확대를 도모하기 위해 도시개발과 도시운영·관리의 패키지화가 필요하며, 도시재생사업자 제도 등 공공시행자 역할의 폭을 넓힐 수 있도록 필요한 제도 도입을 적극적으로 검토해야 한다. 운영·관리 단계에서는 지자체와 주민 간의 협력체계가 다른 사업영역보다 크게 강조되는 특성상 공공임대상가 도입 등 지역상생 협력체계 마련이 요구되며, 타운매니지먼트 역할 수행이 필요할 것이다.

산업단지의 경우, 기획 단계에서는 노후산업단지 재생 지원기관으로 참여하여 사업 지문이나 조사·분석 업무를 지원할 수 있다. 개발 단계에서는 블록 단위의 타운매니지먼트 개념을 도입함으로써 장기적으로 통합 운영·관리가 가능하도록 거시적인 틀을 제공할 수 있으며, 입주기업을 지원하는 물리적 시설을 제공하여 기업생태계 구축을 위한 토대 마련에 역할을 할 수 있다. 운영·관리 단계에서는 하드웨어와 소프트웨어 프로그램을 연계·운영하고, 앞서 기술한 공공산업건축물에 대한 법적 여건 마련에 협력함으로써 장기적인 관점에서 지속가능한 산업단지 개발, 운영·관리에 기여해야 할 것이다.

마지막으로 지역개발사업의 경우, 기획 단계에서는 코디네이터로서 지역개발사업의 평가전문기관으로 참여하거나, 지역잠재력 조사분석을 통한 계획수립 지원 및 사업발굴 등 지역개발 컨설턴트 역할을 수행할 수 있다. 개발단계에서는 총괄시행자로서 지자체와 상생파트너십을 구축하고, 하드웨어와 소프트웨어를 융·복합한 지역맞춤형 및 사업간 연계형 지역개발을 확대·시행하여야 한다. 운영·관리 단계에서는 지자

체가 지역특성과 여건에 맞추어 주도적으로 진행하되, 지자체의 요청이 있는 경우에는 공공시행자가 사업운영·관리 위탁업무를 수행할 수 있도록 여건을 마련해야 한다.

지금까지 살펴본 사업분야별 패러다임 변화 방향과 단계별 공공시행자의 역할, 그리고 이러한 역할 수행에 필요한 요건을 살펴보았다. 이를 토대로 변화하는 도시개발 패러다임 속에서 당면한 과제를 효과적으로 수행하기 위한 공공시행자의 역할 체계를 [그림 5-13]과 같이 정립하였다.



[그림 5-13] 공공시행자 역할 체계

우선 ‘공공시행자 역할 정립을 통한 국토이용의 효율성과 지속성 제고’를 공공시행자 역할 수행의 목표로 설정하였다. 그리고 이 목표를 달성하기 위한 추진방향으

로 ①기획·조정기능 강화, ②개발사업 촉진과 공적 역할 강조, ③지속가능한 운영·관리 도모를 제시하였다.

세부적인 추진전략은 다음과 같다.

첫째, ‘기획·조정기능 강화’의 추진전략으로, 공공시행자가 전문 코디네이터로서 기존의 코디네이터 역할을 수행하는 동시에 다양한 이해관계를 조율하고, 사업수행 중에 발생가능한 갈등을 관리하게 함으로써 사업 전반에 걸친 컨트롤타워 역할을 수행하도록 해야 한다. 또한, 지분참여나 토지 선매입 등의 사업방식 개선을 통해 사업기획 단계에서 위험관리가 용이하도록 여건을 조성할 필요가 있을 것이다.

둘째, ‘개발사업 촉진과 공적 역할 강조’의 추진전략으로, 토지 장기임대나 건축 후 임대방식 등 수익구조의 다변화를 추구할 수 있도록 유도하는 것이 필요하며, 이종사업 간의 결합개발을 허용함으로써 도시재생사업, 역세권 및 항만재개발 등 복잡한 구조의 사업에 사업방식 다각화를 고려할 수 있도록 하는 등의 여건 개선이 요구된다. 또한, 민간시행자가 가진 특유의 역량을 공공사업에 참여시킴으로써 사업의 효율성을 제고시킬 수 있도록 개발위험의 상호 분담, 민관공동개발 지원, 인센티브 등의 제공을 통한 사회적 기여방안을 제시해야 한다. 이와 더불어 국유재산을 활용하여 정부 정책에 부응하고, 공익목적의 공간 창출에 기여함으로써 공공시행자의 공적 역할 강화와 개발사업의 새로운 마중물 마련에도 사회적 논의가 필요하다.

셋째, ‘지속가능한 운영·관리 도모’의 추진전략으로, 특정 블록 단위에 타운매니지먼트 기법을 적용함으로써 장기적으로 지역 상생협력체계가 구축될 수 있도록 방안이 강구되어야 하며, 산업단지에는 입주기업 혹은 지역기업에 대한 기업생태계가 구축될 수 있도록 공공산업건축물을 중심으로 한 공공공간 창출에도 다양한 역할이 필요할 것으로 보인다. 한편, 우리나라 실정에 부합되는 계획-개발-운영·관리단계별 매니지먼트 기법을 개발하며, 관리회사 등 도시운영·관리 창구 설립을 통해 지역주체 즉, ‘지자체-공공시행자-주민’ 간 협업체계 구상에도 역할을 수행하여야 한다.

마지막으로 위에서 제시한 방향별 추진전략을 효과적으로 수행하기 위해서는 계획수립에 대한 공공시행자의 역할 강화, 개발사업 손실보전, 민관공동개발지원 제도, 공공시설물 운영·관리 권한 확대와 같은 제도적 지원이 요구된다.

제 6 장

결 론

L
A
N
D
I
N
G
T
E
H
O
N
S
T
I
T
U
T
E

&

제6장 결 론

1. 연구요약 및 시사점

현행 법·제도에서 정의하고 있는 공공시행자란 통상 개발계획 수립 및 재원조달을 통해 도시나 부동산을 개발하는 사업시행자 중 국가나 지자체, 공공기관 및 지방공사와 같은 공공 부문이 사업시행의 주체가 되는 경우를 지칭하고 있다. 또한, 이들 공공시행자는 도시개발, 도시 및 주거환경정비, 재정비촉진, 택지개발, 지역개발사업 등 대부분의 도시·부동산 개발사업에 참여가 가능하다.

최근 들어 경기불황으로 인한 민간부문의 투자 감소, 개발사업의 정체 등으로 시장에서는 공공시행자의 역할 확대를 통해 시장여건 개선, 민간부문에 대한 적극적인 참여환경 조성을 요구하고 있다. 이처럼 새롭게 전개되는 다양한 분야의 사업에 공공시행자의 개입 요구는 증가되고 있음에도 불구하고 공공성만을 고려해 사업을 추진할 수 있는 안정적인 재무여건과 다양한 역량을 보유한 공공시행자가 부재하다는 점은 공공시행자가 가지는 대표적인 한계요인이 되고 있다.

한편, 공공과 민간부문은 그 역할과 기능에 있어 각기 다른 역량을 보유하고 있다. 향후 개발시장의 긍정적인 변화와 건설 산업의 활성화를 유도하기 위해 상호보완적인 협력관계를 구축해야하는 이유 중 하나이다. 정부나 공공시행자도 민간부문의 활성화를 제고하려는 노력이 이어지고 있으나 많은 사업에서 민간시행자가 적극적으로 참여하기 위한 여건이 조성되지 못하고 있다는 점은 향후 민관협력 강화라는 측면에서 세심한 정책적 조율이 필요하다.

이에 본 연구에서는 사업 실현성 제고, 안정적인 시장환경 조성을 위해 공공부문의 역할 확대가 요구되는 만큼 공공시행자의 역할과 기능을 정립하고자 하는 고민이 담겨 있다. 이를 위해 최근 도시개발 및 부동산 시장 변화에 따른 영향 검토, 공공역할의 한계와 원인 진단, 해외 공공시행자 사례 조사 및 시사점 도출을 통해 공공시행자의 역할과 기능을 국내 대표적인 공공시행자인 LH의 관점에서 제시하였다.

본 연구의 주요 내용은 아래와 같이 요약할 수 있다.

첫째, 도시개발 및 부동산 시장의 여건 변화와 이에 따른 영향을 검토하였다. 먼저, 대내외적 환경 요인으로 거시경제지표(저성장·저금리 기조 장기화, 건설경기동향의 변화 추이)를 살펴보았으며, 인구 및 사회구조 변화로 저출산·고령화사회로의 진입, 1인 가구 급증 등 도시·부동산 시장과 직접적으로 연관된 사회적 현상을 살펴보았다. 또한, 「민간임대주택에 관한 특별법」 개정에 따른 공공지원민간임대주택 정책(구 뉴스테이), 부동산 서비스산업 발전방안(부동산 서비스산업 진흥법 제정안), 최근의 정부 정책(도시재생 뉴딜사업, 주거복지로드맵, 공기업의 사회적 책임 강화) 등에 따른 변화 양상을 검토하였다. 다음으로 부동산·도시개발 환경의 주요 현황과 이슈를 살펴보았다. 최근 저성장·저금리 기조에 따른 기관투자자들의 대체투자 시장 동향, 공급자로서 개발주체의 특성 및 실적 파악, 수요자 측면의 주택소비 트렌드를 분석하였다.

둘째, 기존 공공시행자 역할의 한계와 원인을 검토하였다. 공공의 한계와 원인을 크게 사업유형별, 계획수립 및 운영단계, 재원마련 측면에서의 한계로 구분하여 검토하였다. 먼저, 사업유형별 한계와 원인은 공공시행자가 참여가능한 다양한 사업 유형 중 비교적 규모가 크고 최근 사회적 관심도가 높은 도시재생, 산업단지 부문에서의 공공시행자 개입 한계를 살펴보았다. 도시재생의 경우 개발사업으로 인식되는 환경 속에 높은 초기 투자비용, 신개발보다 복잡한 이해관계 등으로 인한 사업착수 장기화, 손실 공동분담 등의 문제로 민간의 적극적인 참여에 한계가 나타난다는 점을 제시하였다. 산업단지 부문은 노후 산업단지 재생사업 등에서 사업단계별 지가 상승으로 인한 사업성 악화, 상이한 산업단지 관리주체 등을 한계로 제시하였다. 계획수립 및 운영단계의 한계와 원인으로, 계획수립 단계에서는 공공시행자가 가지는 태생적인 한계인 계획수립 및 대행권한이 부재한 점과 상향식 계획수립이 필요하다는 점을 원인으로 제시하였다. 운영단계에서는 수요자 요구의 다양화에 대응하기 위한 법·제도적 여건 미흡, 주민 위주의 사업추진으로 인해 공공시행자 역할의 상대적 축소, 사업 참여방식에 따라 역할 범위가 모호한 점, 민간 참여 기반이 부족한 점을 한계로 제시하였다. 재원마련의 한계로는 교차보조의 어려움, 열악한 지자체 기금 상황

을 원인으로 제시하였다.

셋째, 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례를 조사하여 시사점을 도출하였다. 국내 공공시행자 중 서울주택도시공사, 경기도시공사의 최근 동향을 검토하였다. 해외 공공시행자의 사업추진 사례로 일본 도시재생기구(UR)의 오테마치 연쇄형 도시재생사업, 미국 보스톤계획개발청(BPDA)의 사우스엔드 프로젝트, 미국 배터리파크 시티개발공사(BPCA)의 뉴욕 배터리파크시티 사례를 검토하였다. 해외 사례를 조사한 결과, 공공성을 고려한 공공 주도의 원활한 사업 추진체계 필요, 민관 협력을 위한 사회적 합의 도출과 민간자본 유치 노력 병행, 공공시행자의 역할 강화, 공공재원 투자 등을 주요 시사점으로 제시하였다.

넷째, 앞서의 도시개발 및 부동산 시장 여건 변화에 따른 영향 검토, 공공시행자 역할의 한계와 원인 진단, 해외사례 검토 결과를 바탕으로 공공시행자의 역할과 기능을 '사업분야별 변화 방향'과 '사업단계별 역할 방향'을 연계하여 제안하였다. 먼저, 사업유형별 변화 방향을 택지개발, 도시재생, 산업단지, 지역개발 분야로 구분하여 제시하였다. 택지개발 분야는 기존 법·제도의 존치(활용) 및 유사 법률 벤치마킹을 통해 도시의 계획적 성장을 지원하는 방안과 신개발시 공공성과 수익성 확대를 위한 토지활용방식(토지 장기임대, 직접 건축 후 임대)을 제안하였다. 도시재생 분야는 도시재생사업 유관 공공기관 및 출자법인의 총괄사업관리자 지정과 타운매니저 역할 강화를 변화 방향으로 제시하였다. 산업단지 분야는 스타트업, 벤처 등을 위한 공공산업건축물 운영·관리, 적극적인 노후 산업단지 재생사업 참여 등을 제안하였다. 지역개발 분야는 기존의 획일적 개발 및 정부 주도 개발에서 지역특성화, 분권화, 지자체와의 협업체계 고도화 등 상생발전 방향으로의 전환을 제안하였다. 다음으로 사업단계별 공공시행자의 역할은 기획, 개발, 운영·관리 등 3단계로 나누어 제안하였다. 기획 단계에서는 기획자로서의 코디네이터 역할을 수행함으로써 전문 코디네이터 및 조정자로서의 역할 강화를, 개발 단계에서는 개발사업의 총괄시행자로 이종사업 간의 결합개발을 통한 사업다각화 방안 강구, 총괄시행자 역할을 원활히 수행하기 위한 제약사항의 보완 추진 고려를, 운영·관리 단계에서는 지속가능한 운영·관리로 타운매니저 역할 수행 및 도시개발과 운영·관리의 패키지화, 지역상생 협력

체계 구축을 제안하였다. 이와는 별도로 새로운 사업기회 발굴을 위한 모멘텀으로 국·공유지 등 국유재산 적극 활용, 유희부지를 활용한 공공개발 추진을 제시하였다.

사업유형별 변화 방향과 사업단계별 역할 방향을 연계하여 안정적인 시장 환경 조성을 위한 공공시행자의 종합적인 역할체계 틀을 제시하였다. 목표는 공공시행자 역할 정립을 통한 국토이용의 효율성과 지속성 제고로 설정하였으며, 그에 따른 추진 방향과 전략으로 기획·조정기능 강화(컨트롤타워 기능 부여, 개발위험 관리), 개발사업 촉진과 공적 역할 강조(수익구조 다변화, 사업 다각화, 민간참여 촉진, 국유재산 등 유희부지 적극 개발), 지속가능한 운영·관리도모(특정단위 개발 및 운영·관리, 능동적 운영·관리기법 개발)를 제시하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 계획수립 대행 및 사업제안 확대 등 계획수립 역할 강화, 손실보전 및 민관공동개발지원 제도, 공공시설물 운영·관리권한 부여를 제도적 지원 사항으로 제안하였다.

공공시행자의 역할을 강화하기 위해서는 앞서 지속적으로 언급한 계획수립 및 대행권한 부여나 민관공동개발지원 제도와 같은 법·제도적 기반 확보가 필요하나 법제·개정이나 사회적 합의가 필요한 만큼 중장기적인 관점에서 검토가 이루어져야 할 것이다. 다만, 현실적으로는 ‘공공시행자-민간 부문-지자체’ 간의 협력 강화를 통한 지역밀착사업 발굴 및 추진이 요구된다. 지방분권시대의 본격화로 지자체의 위상과 역할이 강조되고 있고, 지자체의 정책방향이 향후 사업에 지대한 영향을 미칠 것이라는 예상 하에 지역밀착형 사업 추진이 필요하다는 의미로 해석될 수 있을 것이다.

2. 향후 연구과제

부동산·도시개발 환경 변화에 따른 영향 검토, 기존 공공시행자의 한계와 원인 진단, 국내외 공공시행자의 최근 동향과 사례 검토 등을 통해 향후 공공시행자의 역할과 기능을 제안하였다. 본 연구에서 제시한 공공시행자의 역할 체계 틀은 LH를 포함한 공공시행자의 사업추진시 방향성을 제시할 수 있는 기초자료로서 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

다만, 택지개발, 도시재생, 산업단지, 지역개발 등 현 시점에서 논의되고 있는 여러 분야를 다루었고, 거시적이고 중장기적인 관점에서의 공공시행자의 역할 체계 정립에 초점이 맞추어져 있어 다소 평면적 제안에 머무르는 한계를 지니고 있다.

이에 향후 연구과제에서는 LH나 지방공사 등 공공시행자가 단기적으로 해결해야 하는 현안과 각 세부 사업에 대한 공공시행자의 역할과 구체적인 사업방식을 제시하여야 할 것이다. 이를 테면 특정 사업에 대한 추진현황 검토 등 전반적인 현안 분석, 문제점 및 해결을 위한 공공시행자의 구체적 역할 도출, 후속사업 발굴 및 제안, 사업재원 조달 등 금융적 요인 및 관련 제도 개선, 해당 분야의 공공시행자 참여로 인한 파급효과를 단기, 중기, 장기적으로 분석·제시하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

LANDING
LH INDUSTE

참고문헌

- 국민연금공단(2016), 「국민연금 연차보고서」.
- 국토교통부(2016a), 「부동산 서비스산업 발전방안」.
- _____ (2016b), 「2016 주거실태조사」.
- _____ (2017), “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 「주거복지로드맵」 발표”
보도자료, 2017년 11월 29일자.
- 국회의원 윤관석(2016), “LH 공공 임대주택 운영 손실 5년 간 2조1,691억원 달
해, 정부지원 강화해야”.
- 김승중 외(2016), 「부동산 개발환경 변화에 따른 공공사업시행자의 역할 재정립
방안 연구」, 국토연구원.
- 뉴스1, “해외 종합부동산 서비스 살펴보니...시공→임대·관리로”, 2017년 3월 27일
자.
- 대한민국 정부(2017a), 「100대 국정과제」.
- _____ (2017b), 「사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향
(안)」, 경제관계장관회의 관계부처 합동자료.
- 박신영(2012), 「일본 공공임대주택정책」.
- 서울주택도시공사(2016), “SH공사 강남아파트 사업참여 검토”, 「공공디벨로퍼 포
럼」 발표자료.
- _____ (2017a), “지방분권형 도시재생을 위한 공공주체의 역할과 제도
개선 과제”, 「지방분권형 도시재생정책 토론회」 발표자료.
- _____ (2017b), “서울주택도시공사, 산업거점 개발 등 사업영역 확대한
조례 공포”, 보도자료, 2017년 3월 24일자.
- 송기욱·장인석(2017), “리츠를 활용한 공공과 민간부문의 임대주택 공급모델 기법
및 적용사례 비교 연구”, 「부동산학보」, 제69집, pp.58-71.

시사포커스, “LH, 대형 부동산개발 PF사업 대규모 적자 ‘심각’”, 2017년 5월 2일자.

연합뉴스, “‘1억원 차익’ 현혹...뉴타운 해제지역에 지역주택조합 난리”, 2017년 8월 7일자.

이병만(2017), “LH 지역개발사업 추진현황 및 미래전략”, 「지역개발 컨설턴트 양성과정 교육자료」.

이삼수(2017), “도시재생사업에서 공공디벨로퍼의 역할”, 「International Conference on Urban Regeneration for Competitiveness」 발표 자료.

이영환 외(2017), “도시관리의 효율적 수행방안에 관한 연구Ⅱ : 택지개발촉진법 유지 필요성 및 개정방향”, 내부자료.

이왕건 외(2015), 「법정 도시재생사업에서 계획수립 및 절차의 통합적 운영방안 연구」, 국토연구원.

이현주·송영일·박지은(2017), 「패러다임 변화에 따른 LH 산업단지 사업 참여 다각화 방안 연구」, 토지주택연구원.

통계청(2017), 「장래인구추계 시도편 : 2015~2045년」.

하나금융연구소(2016), “기업이 주택을 소유하는 시대, 부동산의 후방 밸류체인에 투자하라”.

한국감정원(2016), 「2016 전국주택가격동향조사」.

한국토지주택공사(2016), 「토지주택통계편람」.

_____ (2017), “LH 지역개발사업 추진현황 및 미래전략, 지역개발 총괄사업관리자의 이해”, 「지역개발 컨설턴트 양성과정」 교육자료.

경기도시공사 홈페이지 www.gico.or.kr/index.do

국토교통부 홈페이지 www.molit.go.kr

국토교통 통계누리 stat.molit.go.kr

금융투자협회 홈페이지 www.kofia.or.kr

기획재정부 블로그 <http://mosfnet.blog.me/>
도시재생기구(UR) 홈페이지 www.ur-net.go.jp
보스톤계획개발청(BPDA) 홈페이지 www.bostonplans.org
서울주택도시공사 홈페이지 www.i-sh.co.kr/index.do
신영 홈페이지 www.shinyoung21.com
인천도시공사 홈페이지 www.idtc.co.kr/open_content/main/
국가통계포털 kosis.kr
한국리츠협회 홈페이지 www.kariet.or.kr
한국은행 경제통계시스템 ecos.bok.or.kr
LH 경영공시 홈페이지 www.lh.or.kr/lh_offer/manage/man1100.asp
MDM 홈페이지 www.mdmworld.co.kr

&

L	A	N	D			
H	O	U	S	I	N	G
I	N	S	T	I	T	U
						E

NYC

NYC

부 록

□ 해외 공공시행자 현황

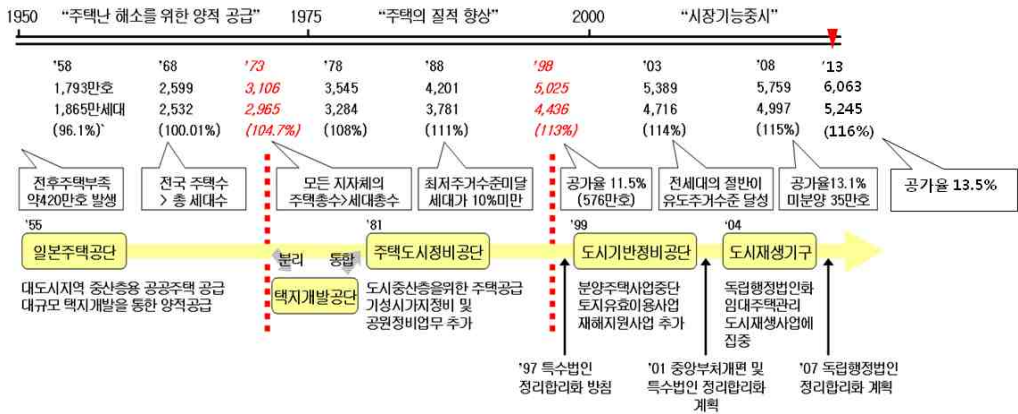
1. 일본 독립행정법인 UR

1) 설립배경

전후 심각한 주택부족문제 해결을 위하여 주택공단을 설립하였으며, 이후 주택도시 정책 변화에 따라 주택도시정비공단(1981년), 도시기반정비공단(1999년), 도시재생기구(UR, 2004년)로 변천되었다. 1970년대 말 주택의 양적 부족문제가 해소되면서 공단주택에 대한 遠(원), 高(고), 狹(협) 등의 비판, 중대형 임대주택 수요 증가, 기성시가지 및 도시공원 정비 필요성으로 주택공단과 택지공단을 통합하여 1981년에 주택도시정비공단을 설립하게 되었으며, 1990년대 중반 주택도시정비공단의 미분양 물량 및 임대주택 공실 증가, 자가 하락으로 인한 부채 증가 등의 외부 요인, 건설성 인사의 공단 취임(낙하산 인사) 및 방만 경영 등 내부 요인으로 행정개혁의 대상이 되어 1999년, 도시기반정비공단으로 전환되었다.

2004년 7월 1일, 중앙 관청 및 164개 산하 공공법인에 대한 조직개편으로 특수법인 도시기반정비공단을 독립행정법인 UR(Urban Renaissance Agency, 도시재생기구)로 전환하여 대도시 및 지역사회 중심 도시의 시가지 정비와 임대주택 공급을 지원하는 업무를 수행하고 있다.³⁸⁾

38) 도시기반정비공단과 지역진흥정비공단의 지방도시 개발 정비 부문과 통합하여 「독립행정법인 도시재생기구법」에 의한 독립행정법인 도시재생기구를 설립



[UR의 시기별 역할 및 명칭변화]

(출처 : 박신영 외(2012), p.12의 자료를 재구성함, 일본통계연감 주택·토지통계조사(2017))

주. 2013년 일본 주택보급률은 일본통계연감 주택·토지통계조사(2017)의 총주택수, 총세대수 자료를 토대로 산정함

[특수법인과 독립행정법인 비교]

구분	특수법인 (주택공단~도시기반정비공단)	독립행정법인 (도시재생지구 UR~현재)
사업 예산	사업물량에 따라 부처 예산으로 편성 및 직접교부	· 중기목표·계획에 따른 사업비 배정 · 중기목표 책정시마다 업무 재검토
운영 감독	중앙정부에 감리관(실)을 설치하고 매년 예산·사업계획에 대해 일반적인 감독을 수행	중기계획을 법인의 책임 하에 운영하고 정부 대신 외부의 "평가위원회"가 평가

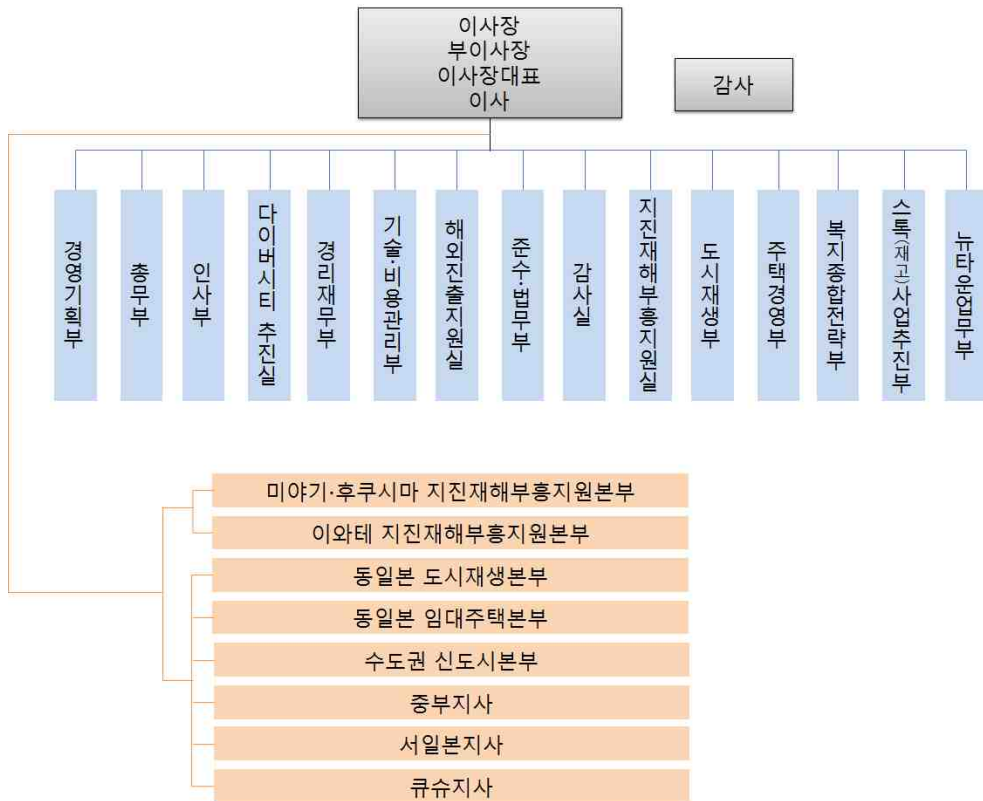
(출처 : 박신영 외(2011), p.12.)

조직의 출범은 일본 정부의 행정개혁 중 하나인 특수법인 등의 개혁과 맞물려 일본 구조개혁 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있으며, UR의 설립목적은 활력 있는 도시를 목표로 아름답고, 안전하고, 살기 좋은 도시의 프로듀스에 기여하는 것으로 명시되어 있다.

2) 조직의 구성

현재 UR의 조직은 크게 본사와 지역본부·지사로 구분된다. 본부에는 이사장, 부이

사장, 이사장대리, 이사, 감사 외 15개 부·실로, 지역본부·지사는 지진재해부흥지원본부(미야기·후쿠시마, 이와테), 동일본 도시재생본부, 수도권 신도시본부 등 8개의 본부·지사로 구성되어 있다.



[UR의 조직 구성]

〈출처 : UR 홈페이지〉

3) 주요 업무

UR의 주요업무로는 ① 민간 사업자, 지방공공단체와 역할을 분담하면서, 대규모 기반 정비를 수반하는 사업이나 밀집시까지 정비 등 정책적 의의가 높은 도시재생 추진 ② 동일본 대지진의 부흥 지원 등 재해지의 부흥이나 도시의 방재 기능 강화 지원 ③ 시장에서 부족한 고령자 및 육아 세대 전용 임대주택 등 주택 약자를 위한

세이프티 넷(safety-net) 기능을 포함하여 사회적으로 필요한 임대주택 공급 등으로 구분된다.

□ 설립당시 도시재생에 민간을 유도하는 업무

스스로 전부 행하는 Full-set형 업무에서 민간투자를 유발하는 Back-up형 업무로 전환되고 있으며, 민간 도시개발사업의 조건정비 관련 업무, 민간에 의한 임대주택 등의 건설 유도, 민간 도시개발사업과 건축투자의 지원, 도시재생에 기여하는 수탁도시공원 정비 등이 핵심 내용이다.

먼저, 민간 도시개발사업의 조건정비 업무는 대규모 공장 이전지 등을 활용한 도시의 재편과 밀집 시가지정비 관련 민간사업이 가능하도록 코디네이터, 관련 공공 시설정비, 재개발사업 등에 의한 부지정비 등의 조건정비를 실시하는 것을 의미한다.

민간에 의한 임대주택 등의 건설 유도는 UR이 임대주택용 부지를 정비하여, 민간 사업자에게 정기차지(定期借地), 기본 골격을 제공하는 것으로, UR이 임대주택을 건설하는 것은 건설할 민간사업자가 없을 경우로 한정하고 있다. 민간 도시개발사업과 건축투자 지원 업무는 안정된 자금흐름이 확보될 때까지 시간이 걸리는 등의 이유로 인해 민간사업자만으로 도시개발사업의 실시가 곤란하거나, 다른 공동사업자가 없을 경우 UR이 공동사업자가 되어 민간 도시개발사업을 지원하는 업무이다.

수탁도시공원정비 업무는 도시재생에 기여함을 목적으로 증축, 개축을 포함한 임대주택 등의 관리와 재건축과 같은 업무를 수행하는데 관리에 있어서는 가능한한 민간위탁을 도모하고, 재건축에 있어서는 잉여부지를 민간에 양도하는 등 민간을 적극적으로 활용하도록 하고 있다.

□ 국가적인 프로젝트 등의 대응

츠쿠바(筑波)연구학원도시 건설 등과 같은 국책프로젝트 대응 업무, 지진재해시가 지부흥특별조치법, 밀집시가지정비 등 국가의 정책상 불가결한 업무를 수행하는 것으로, 경과조치 업무로는 분양업무(도시공단 이행시에 장관이 지정한 것에 한정), 철도업무, 택지사업(처분 또는 사업 중이거나 용지가 취득된 것에 한정), 특정공원시설 정비사업 등이다.

4) 업무 분야

업무분야로 UR은 도시재생을 담당하는 국가정책 실시기관으로서 도시의 건전한 발전과 국민생활의 안정 향상에 기여하고, 도시재생, 주(宙) 환경, 재해 부흥, 교외 환경 4개 분야에서 다양한 대치를 실시하고 있다.

□ 도시재생

UR은 국제 경쟁력 강화, 방재성 향상, 지방도시 활성화 측면의 다양한 도시 현안에 대응하고 있으며, 현재는 마을만들기 실현을 위한 기술 및 경험을 살려 도요스 2·3초메 지구나 스카이트리 주변의 오시아게·나리히라바시역 주변 지구 등의 도시재생 프로젝트 등을 추진하고 있다. 향후에도 민간사업자, 지방공공단체 등과 제휴하는 등 정책적 역할의 실현을 목표로 하고 있다.

□ 주환경

일본 전역 약 76만 호 정도의 UR임대주택에 대한 유지관리 및 유효 활용을 도모하기 위해 최근에는 민간 사업자와 제휴하여 새로운 부가가치를 더하는 사업구조화 방안 실시하고 있으며, 고령자 등의 지원시설 유치 또는 육아환경 정비 등 사회적 과제에도 적극적으로 임하면서 풍부하고 쾌적한 주 환경을 제공하고 있다.

□ 재해 부흥

한신·아와지 대지진, 니가타현 나카고에 지진 등 UR은 재해지의 복구 활동이나 부흥 지원과 동시에 재해에 강한 마을 만들기를 목표로 하고 있으며, 세부적으로는 2011년의 3·11 동일본 대지진에 대해서 재해 직후의 복구 활동과 이후의 부흥계획의 책정 지원, 시가지의 정비나 재해 공영주택 건설을 실시하는 등의 부흥지원이 이루어지고 있다.

□ 교외 환경

타마 뉴타운 등 지금까지 전국 약 300개 지구의 뉴타운 정비를 통해 지역특성에 근거한 매력 있는 교외나 지방 거주를 실현함으로써 국민의 거주 수준의 개선에 공헌하고 있다.

5) UR의 도시재생 추진³⁹⁾

앞서 언급한 바와 같이 UR은 도시를 둘러싼 문제해결을 도모하기 위해 사업 경험이나 인력 등이 부족한 지방공공단체의 행정기능을 보완하면서 민간사업자를 도시재생에 유도하기 위한 조건정비를 시행하고 있다. 또한, 도시재생의 프로듀서로서 구상 및 기획, 주어진 여러 기반조건의 정비 등 코디네이터 업무나 파트너로서의 사업참가를 통해 민간에 의한 도시재생을 추진하고 있다.

이러한 UR의 도시재생 추진은 민간사업자 및 지방공공단체와의 역할분담 및 협업을 중심으로 이루어 지고 있으며, 현재 UR의 도시재생 4가지 프로젝트는 국가적 프로젝트, 도시구조전환 프로젝트, 지역활성화 프로젝트, 안심·안전 마찌즈꾸리 프로젝트로 구분된다. 국가적 프로젝트는 국제경쟁력의 강화, 대도시의 도시환경인프라재생 등의 도시재생프로젝트를 비롯한 21세기의 일본 경제기반 등의 확립에 필요불가결한 국가적 프로젝트에 적극적으로 관여하고, 그 실현을 위해 대응한 것을 의미하며, 도시구조전환 프로젝트는 대도시 등의 도심터미널역 및 업무기능 등이 집적한 도시거점의 갱신고도화, 대규모 이전적지 등의 토지이용 전환에 의한 지역거점 형성, 광역인프라 정비와 연계한 시가지정비에 대응한다. 지역활성화 프로젝트는 지방도시 및 대도시권의 근교도시에서 지방공공단체 등과 연계하면서 코디네이터 등에 대응하고, 도심 거주의 추진, 공공시설의 유도, 역사·문화자산의 활용 등을 도모한 중심시가지 활성화를 추진한다. 마지막으로 안심·안전 마찌즈꾸리 프로젝트는 밀집시가지의 면적인 방재성을 향상시키고, 공원 등의 정비에 의한 방재기능 강화, 주택시가지의 환경성 개선, 내진 부흥의 추진을 도모하기 위해 코디네이터를 비롯한 필요한 대응을 추진한다.

산업구조의 전환을 수반하는 대규모 토지이용을 재편하기 위해 다양한 사업수법을 종합적, 횡단적으로 활용한 정비로 토지이용 전환 촉진 및 민간에 의한 도시재생을 지원한다. 이 외에도 도시거점 형성과 중심시가지 활성화를 도모하기 위해 민간사업자, 지방공공단체 등의 파트너로서 재개발사업이나 건축 투자촉진을 위한 기반조건정비를 실시함으로써 도시에서의 생활·교류·경제의 거점을 형성하고, 도시의 방재성

39) UR도시기구 홈페이지(http://www.ur-net.go.jp/aboutus/gyomu_01.html) 참고

향상과 밀집시가지지를 개선하기 위해 다양한 제도를 활용하고, 시민과 행정의 협력에 의한 정비를 촉진하여 도시재생 과제의 하나인 재해에 강한 도시만들기를 추진하고 있다. 또한, 직주근접이 가능한 매력 있는 주택 시가지지를 형성하기 위해 민간사업자에 의한 임대주택 공급을 지원하고, 기존 임대 스톡을 활용한 지역생활 거점을 정비하고 있다.

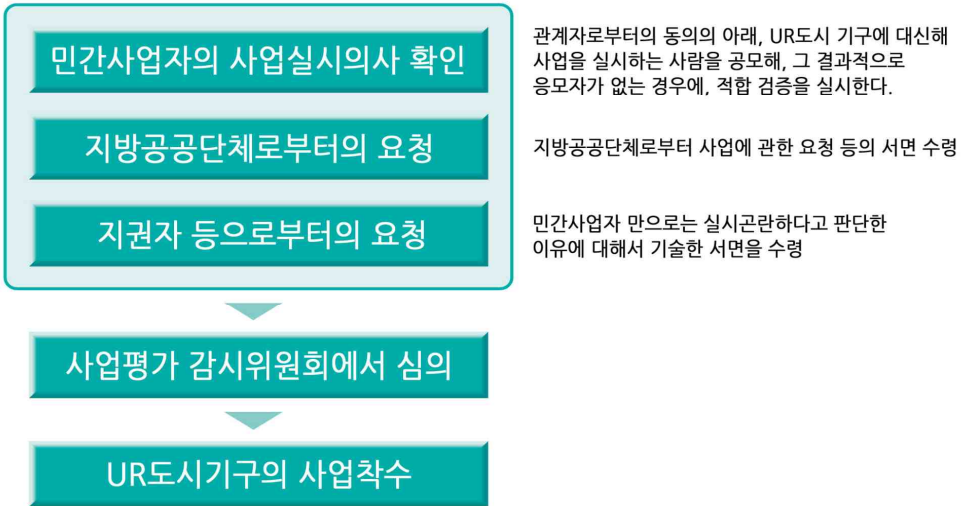
6) 도시재생 사업 실시 기준⁴⁰⁾

2007년 12월, 독립 행정법인 정리 합리화 계획이 내각회의에서 결정된 이래, 일본정부에서는 약 3년간 논의 끝에 UR이 실시하는 도시재생사업은 ‘민간 도시재생 사업의 지원’ 과 ‘지방공공단체의 마을 만들기 지원·보완’ 등의 역할이 부여되었다. 이와 같은 명확한 정책 목적에 대응하기 위해 2011년 7월 1일, UR은 도시재생사업을 실시하기 위한 전문적 조직인 ‘동일본 도시재생 본부’를 설립하게 되었다.

이후, UR이 수행하는 도시재생사업은 민간 도시재생사업의 지원과 지방공공단체의 마을 만들기 지원·보완 등 2가지 유형으로 구분하였고, 각 유형에 대한 사업참여 적합여부 검증 및 외부전문가로 구성된 위원회인 사업평가 감시위원회의 심의를 거쳐 사업 착수하고 있다.

40) ‘UR도시기구 도시재생에의 대처’ 홍보자료 참조

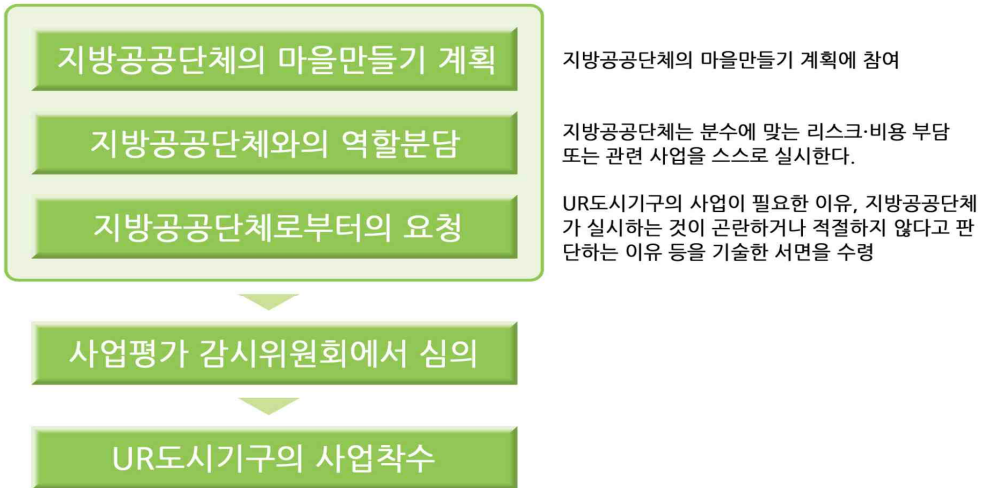
□ 민간 도시재생사업의 지원(도시재생 긴급 정비 지역 및 예정지역)



[민간 도시재생 사업의 지원기준 및 흐름]

〈출처 : UR도시기구, 'UR도시기구 도시재생에의 대처' 홍보자료 수정〉

□ 지방공공단체의 마을만들기 지원·보완(도시재생 긴급 정비 지역 이외)



[지방공공단체의 마을만들기 지원·보완의 업무 흐름]

〈출처 : UR도시기구, 'UR도시기구 도시재생에의 대처' 홍보자료 수정〉

민간도시재생사업 지원의 검증

1 정책적 의의

정부가 관여하는 계획에서의 위치, 계획내용을 확인
 - 국제경쟁력 강화 - 저탄소형 사회의 촉진
 - 교통결절점 등의 정비 등

*「정부가 관여하는 계획」... 도시재생특별조치법 제2조 제3항의 도시재생 긴급정비지역 또는 동법 제3조에 규정하는 도시재생본부 가 정한 도시재생 예정지역내의 구역

지방공공단체의 마을만들기 지원·보완의 검증

1 정책적 의의

정부 정책에 따른 지방공공단체의 도시재생 관련 마을 만들기를 위한 계획, 사업실시의 의회승인 등을 확인
 - 집약형 도시구조로 전환
 - 집약거점의 재생 - 도심거주의 촉진
 - 안전·안심 마을만들기의 추진 등

2 정책 실현효과의 목표

지역 특성을 바탕으로 정책목적에 따른 정책 실현효과의 목표를 설정

3 지방공공단체나 지권자 등의 의향 확인

- (1) 지방공공단체의 요청
 - 지역의 마을만들기 등의 관점에서 UR도시기구에 의한 사업실시의 필요성 및 판단근거
- (2) 지권자 등의 요청
 - 민간사업자만으로는 사업실시가 곤란하다는 판단근거

4 민간의 곤란성과 민간지원의 확인

- (1) 민간사업자의 사업실시 의향의 확인
 지방공공단체나 지권자 등의 동의 하에 UR도시기구를 대신하여 사업을 실시하는 사업자를 공모하고, 그 결과 조건을 만족하는 응모자가 없는 경우
- (2) 민간지원내용의 확인
 - 장기화·리스크의 경감
 - 중립·공평성이 있는 조정

3 지방공공단체의 의향 확인

- (1) 지방공공단체의 요청
 - 지역의 마을만들기 등의 관점에서 UR도시기구에 의한 사업실시의 필요성 및 판단근거
 - 지방공공단체가 스스로 사업을 실시하는 것이 곤란, 또는 적절하지 않다고 판단한 근거
- (2) 지권자 등의 요청
 - 사업실시 시의 지방공공단체와 UR도시기구의 적절한 역할 분담(보조금, 리스크분담, 관련 사업의 실시 등)

4 민간의 곤란성과 민간투자유도의 확인

- (1) 민간사업자로는 대체할 수 없음을 확인
 - 장기화 리스크 등의 내재 - 중립성·공평성의 필요성
 - 시행권한을 이용하는 사업인 것
- (2) 민간유도 내용의 확인
 - 기반정비 후의 민간사업자의 사업참여 기회와 창출과 관련계획 내용을 확인
 - 건축물 건설은 민간사업자를 원칙적으로 공모
 - 시가지재개발사업의 특정사업참가자, 특정건축자제도 등의 활용

5 사업채산성의 확인

사업실시에 따른 상정 캐쉬플로우(cash flow)와 실질적인 현재가치(할인율은 원칙적으로 4%)나 사업수지를 확인

제3자 위원회의 적합검증결과와 평가

- 사업 착수전에 기존에 적합검증결과에 대하여 제2자 위원회의 심의·평가를 받는다 - 평가결과를 사업에 반영·재검토

UR도시기구에 의한 도시재생사업의 실시, 평가결과의 공표

[UR의 도시재생사업 유형과 기준 설정]

2. 영국 UDC, URA, RDA, HCA, 대런던위원회

1) 도시개발공사(UDC)

1980년대 대처(Thatcher) 정부 정권시기에 제정된 「Local Government, Planning and Land Act」 (1980년 제정)는 침체된 도심지역의 재개발을 목적으로 제정되었는데 중앙집권적인 도시재생정책 추진의 일환으로서 중앙정부 산하 기구이자 강력한 권한을 갖는 도시개발공사(UDC, Urban Development Corporation)의 설립을 위한 조항을 담고 있다. 또한, 대처 정권의 도시재생정책 중 민간 및 비정부 기관 주도의 도시재생 실현을 위해서 법률적·재정적 제약을 제거함으로써 민간 주도의 도시재생을 유도하는 엔터프라이즈 존(EZ)의 도입에 관한 조항도 「Local Government, Planning and Land Act」에 마련되었다.

□ 조직의 권한

도심재개발의 전담조직으로 설립된 도시개발공사는 효율적 토지이용, 산업과 상업의 개발, 매력적인 도시환경 창출, 편리한 주택 및 기반시설 확보 등을 목표로 설립되었다. 이러한 목표를 달성하기 위해 도시개발공사는 토지 및 다른 자산의 취득·처분·소유·관리·복구, 물·전기·가스·하수도 등 서비스의 제공, 목표달성을 위한 사업의 시행, 목표달성을 위한 대안과 그 외에 필요로 하는 제반사항 등을 수행하고 있다. 특히, 도시개발공사는 쇠퇴위기에 처한 도심지역의 문제를 해결하기 위해 토지의 강제수용, 부동산의 획득·보유·관리·개발·처리·이용할 수 있는 권한, 물·전기·가스 등 서비스 공급 권한, 재생대상 지역의 사업시행 권한, 도시 개발 및 재개발을 위한 별도의 도시계획 수립권한을 갖고 중앙 주도의 사업을 진행한다.

□ 조직의 역할 및 운영

도시개발공사는 토지를 매입하여 기반시설 등을 정비하여 민간사업자에게 매각하여 민간주도의 도시재생사업을 추진하는 역할을 수행하였으며, 직접 주택건설, 환경정비, 산업육성 등 쇠퇴지역의 주거시설과 고용 향상을 위해 노력하고 있다. 또한, 도시개발공사는 회장, 부회장, 5명~11명의 구성원들로 구성되며, 중앙정부는 지역에

대한 많은 지식 등을 기준으로 구성원을 선발하고 있다. 조직의 기능을 수행하기 위하여 도시개발공사는 중앙정부로부터 대출 받을 수 있으며, 그 자금은 National Loans Fund에서 융통되고 있다.

□ 도시재생사업의 시행

도시개발구역(Urban development areas)은 도시개발공사가 개발할 구역을 지정하여 계획적으로 사업을 추진하기 위하여 지정되며, 중앙정부가 해당 지역을 국가 차원에서 개발할 필요가 있다고 판단했을 경우, 도시개발구역으로 지정하고 있다. 구역지정 요건으로는 잉글랜드의 대도시 지역과 런던도심 경계에 있거나 부분적으로 런던도심 경계에 포함되어 있는 경우이며, 나누어진 토지의 구획을 하나의 도시개발 지역으로 지정할 수 있다.

□ 도시재생에 대한 지원

엔터프라이즈 존(EZ)은 지방정부가 지역의회·런던의회·뉴타운공사·도시개발공사에 엔터프라이즈 존 추진전략(Enterprise Zones Scheme)을 수립하도록 요청을 하고, 수립된 전략이 중앙정부(환경부)에 제출되어 심사과정을 거쳐 지정되게 되는데 엔터프라이즈 존으로 지정되면 토지개발세금(Development Land Tax), 산업 및 상업용 부동산에 대한 지방세, 지정 후 10년 간 기업세금 및 소득세 등의 세금 면제뿐만 아니라, 상·공업용 건물의 신축 및 증축을 위해 지출된 자본에 대한 법인세와 소득세 전액 자본공제, 도시계획절차의 간소화(도시계획허가 면제 등)의 혜택이 제공된다.

□ 도시개발공사(UDC)에 대한 평가

도시개발공사는 쇠퇴지역의 재생을 위해 토지를 취득하여 기반시설을 정비한 후 민간개발업자에게 매각하거나 주택건설·환경정비, 산업개발, 마케팅 등을 통해 거주 환경의 향상과 지역 내 고용 창출이라는 유의미한 효과가 있었다는 평가를 받고 있다. 그러나 동시에 도심 인근의 쇠퇴한 창고나 공장지대 등 도시개발구역으로 지정된 곳에서는 토지수용권과 계획수립 권한, 개발허가권 등 중앙정부가 독점적인 권한을 가지고 있었기 때문에 사업추진 과정에서 해당 지방자치단체와 갈등을 일으키기도 했다는 평가를 받고 있다.

2) 도시재생청(URA)

1993년에 제정된 「Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act」는 토지의 개발 및 재생을 전담하는 기구인 도시재생청(URA, Urban Regeneration Agency)을 설립하기 위해 제정되었다. 이 법에 의한 도시재생청(URA)의 권한은 민간과의 파트너십 구축 및 민간사업자에 대한 지원 등이며, 이는 메이저(Major) 정권의 도시재생정책인 민간 주도의 도시재생 실현, 파트너십 구축을 통한 도시재생 추진이 여실히 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

도시재생청의 역할과 주요 기능을 살펴보면, 도시재생청은 영국 내 토지의 재생과 개발의 실현을 확고히 하기 위해 설립되었으며, 특히 공지나 사용되고 있지 않은 토지, 도시 내의 저이용 혹은 비효율적으로 이용되고 있는 토지, 오염되거나 버려지고 보기 흉한 토지, 버려지거나 보기 흉할 것으로 예상되는 토지의 재생을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 실현하기 위한 수단으로는 토지 및 건축물의 효율적인 이용 유도, 기존의 산업 및 상업과 신규 산업 및 상업의 개발 유도, 매력적이고 안전한 환경의 조성, 주택과 사회·여가시설의 공급하며, 도시재생청의 권한은 아래 [표 4-16]과 같다.

[도시재생청(URA)의 권한]

-
1. 토지, 식물, 기계, 장비, 기타 자산에 대한 취득·보유·운영·회수·개선·처분
 2. 토지의 개발 및 재개발, 기존 건축물의 개조 및 철거
 3. 건설 및 기타 작업 수행
 4. 토지에 대한 접근수단 제공 및 서비스 제공, 시설 제공
 5. 배수, 전기, 가스, 하수 등 기타 서비스 제공
 6. 도시재생청의 목적을 위한 사업 및 기타 프로젝트 진행
 7. 중앙정부의 승인 하, 법인 설립 혹은 지분 취득
 8. 민간과 파트너십 구축
 9. 재무부 및 중앙정부의 승인 하, 민간에 대한 재정적 지원
 10. 민간의 대리인으로서 역할
 11. 조언 및 기타 서비스, 시설의 제공
 12. 도시재생청의 목적 달성을 위해 필수적인 혹은 편리한 모든 것의 수행
-

그러나 위의 권한은 공공단체로서의 권한을 나타낼 뿐, 어떠한 권한도 기타 법률을 무시하여 행사할 수 없으며, 도시재생에 대한 재정적 지원은 보조금이나 융자, 보증 등으로 이루어진다.

3) 지역개발청(RDA)

블레어(Blair) 정부는 지역 경쟁력 강화를 위한 지역개발청(RDA, Regional Development Agency)을 설립하기 위하여 1889년 「Regional Development Agencies Act」를 제정하였다. 이 법은 지역개발청이 중앙과 지방사이의 중계자 역할과 직접 사업에 참여하는 역할 등을 명시하여 광역지역 단위에서 도시재생사업을 원활히 추진하도록 하였으며, 지역경제전략의 수립과 시행을 담당하도록 하여 지역의 경제 향상에 기여하고 있다.

□ 역할

지역개발청은 지역의 재생 및 경제개발, 지역의 사업 효율성과 투자 증진, 고용력 향상, 고용 관련 기술의 적용과 개발, 지속가능한 개발 달성 등의 목적으로 설립되었으며 이러한 목적 달성을 위해 여러 역할을 수행하고 있다. 먼저, 지역경제전략(Regional Economic Strategy)을 수립하고 계획에 따라 경제개발 및 도시재생사업을 시행하는 역할을 담당하고 있으며, 기존의 잉글리시 파트너십과 중앙정부의 지역 사무소(Government Office for the Region)가 담당하던 통합재생예산(이후 통합예산) 및 유럽연합의 European Regional Development Fund를 지방에 배분하는 역할을 맡고 있다. 또한, 지역개발청은 관련 중앙정부에게 지역개발청의 정보와 조언 등을 제공할 수 있으며, 연말에는 관련 중앙정부에서 요구하는 리포트를 보고하도록 하고 있다. 또한, 국가 차원에서 도시재생사업을 담당하는 잉글리시파트너십 및 도시재생청, 지역의 도시재생사업을 계획하는 지역개발위원회 및 지방의회의 중개자 역할을 담당하고 있으며 실제 도시재생사업에 참여하여 지역개발사업의 중심적 역할을 수행하고 있는데, 기존의 개발위원회(Development Commission)와 도시재생청(URA)의 자산, 권리, 책무를 지역개발청이 넘겨받아 그 역할을 수행한다.

□ 권한 및 운영

지역개발청은 설립목적 달성을 위하여 중앙정부의 동의 하에 재정적 지원, 적은 효용의 토지 처분 권한, 지역개발청을 통한 이익 창출 등의 권한을 수행할 수 있다. 또한, 목적에 관한 부수사항을 위해 기존 주거시설을 구매하여 일시적으로 사람

들이 거주할 수 있도록 주택을 제공할 수 있다.

지역개발청은 해당 법에 따라 정부 지방사무소가 있던 8개 지역(2000년 이후 런던이 추가되어 9개)에 각각 설립되었으며, 중앙정부가 지명한 1명의 의장과 15명의 위원회(통상 8명~15명)로 구성되어 운영되고 있다. 조직의 목적과 기능의 수행을 위해 중앙정부로부터 최대 20억 파운드의 자금을 대출받아 활용이 가능하다.

4) 주택커뮤니티청(HCA)

브라운(Brown) 정부는 지속가능한 개발과 커뮤니티 중심의 도시재생사업을 위하여 주택커뮤니티청(HCA, Homes and Communities Agency)을 설립하였는데, 특히 도시재생사업을 위해 보조금, 융자, 보증 등 다양한 형태의 재정적 지원을 수행할 수 있도록 2008년, 「Housing and Regeneration Act」를 제정하였다.

□ 설립배경 및 목적

주택커뮤니티청은 2008년 12월 제정된 「Housing and Regeneration Act」에 근거하여 기존 EP와 HC, 그리고 중앙부처인 CLG(Department for Communities and Local Government, 지역사회 지방정부) 내의 교육가능(ASC, Academy for Sustainable Communities)을 통합하여 설립된 기관이다. HCA는 당시 영국의 국가적 현안으로 부각된 도시재생사업과 저렴한 주택공급을 동시에 효율적이고 신속하게 실행하기 위하여 설립되었는데 HC가 가지고 있던 HA에 대한 규제·감독 기능은 임차인 서비스 공사(Tenant Services Authority)로 이양 되었으나, 정책 효율성 차원에서 2012년부터 다시 HCA로 귀속되었다.

주택커뮤니티청의 설립은 기존의 저렴주택 공급 지원 및 저렴주택 공급 기관에 대한 규제자 역할을 한 HC와 국가차원의 도시재생사업을 실행한 EP의 역할에 문제가 있었기 보다는 효율성이라는 측면에서 저렴주택공급과 도시재생사업을 실행하기 위함이었다. 당시 영국정부의 도시재생정책이 ‘주택을 중심으로 한 지역 커뮤니티의 재생’으로 전환되면서 주택에 중점을 두어온 HC와 도시재생에 중점을 두어온 EP를 통합하여 이 두 가지를 종합적인 시점에서 보고자 하는데 그 목적이 있었다고 할 수

있다. 특히, 주택공급과 도시재생사업에 대규모 투자를 감당할 수 있는 큰 기관의 필요성이 대두되었으나 기존의 EP는 역할에 비해 소규모 기관으로 충분한 권한을 가지고 있지 않다는 정부의 판단도 HC와 EP를 통합한 배경이 되었다. EP는 도시재생이라는 관점에서 토지 정리와 토지 관련투자를 담당해 왔으며 HC는 주택관련 보조금 지원을 통해 저렴주택을 공급해왔다. 즉, 도시재생과 서민주택공급을 각각 맡았던 EP와 HC의 장점을 최대한 살려 기반시설 조성과 주택공급을 효율적으로 연계하기 위하여 통합이라는 방법을 선택한 것으로 보인다.

따라서 HCA의 설립은 EP와 HC의 가지고 있는 장점을 극대화하기 위한 조치로 볼 수 있을 것이다.

□ 역할

주택커뮤니티청은 앞서 서술한 바와 같이 주택공급과 주택의 질 향상, 토지 및 기반시설의 재생과 개발 수행, 커뮤니티의 형성·재생·개발을 위한 지원, 지속가능한 개발과 노인 및 장애인 등 사용자 중심의 디자인에 기여하기 위한 목적으로 설립되었다. 목적 달성을 위해 주택커뮤니티청의 주요 역할은 ‘사람들이 살고 일하며 즐길 수 있는 지속가능한 성장과 재생사업 시행, 저렴주택 공급, 일하는 기술과 지식에 대한 투자, 양질의 정주환경·지속가능한 개발·디자인 향상을 위한 질적 개선을 위해 노력하는 것으로 정의될 수 있으며, 지방계획당국의 역할과 중앙정부의 지정에 따라 재생 및 개발, 유희공간 활용측면에서 중앙정부의 하위기관(Agent) 역할을 수행한다.

□ 조직 및 주요업무

주택커뮤니티청은 통합이전의 EP, HC, ASC의 기능을 계승하고 있으며, 현재 약 981명의 직원이 근무하고 있는 것으로 알려져 있다. EP의 경우 국가 도시재생사업 주도, HC는 저렴주택 공급과 임대 주택공급자에 대한 규제·관리 역할, ASC는 양질의 장소만들기를 위한 지식창출을 수행해 왔으며, HCA는 이들의 업무를 그대로 계승하면서 CLG의 여러 프로그램들의 실행에도 관여하고 있다. 주택커뮤니티청의 주요 역할은 크게 4가지 차원에서 이루어지 있다. ① 사람들이 살고 일하며 즐길 수 있는 지속가능한 성장과 재생사업 ② 저렴주택 공급 ③ 일하는 기술과 지식에 대한

투자 ④ 양질의 정주환경, 지속가능한 개발, 디자인 향상을 위한 질적 개선과 혁신이 그 내용이다.

주택커뮤니티청은 잉글랜드의 6개 광역지역에 걸쳐 전략적 방향을 제시하는 국가 기관으로서 중앙 정부가 수장을 임명하며, 그 외의 10명의 이사회(board)와 산하의 수많은 위원회(board committee), 자문그룹(advisory groups), 관리팀(management team)으로 구성되어 있다. 주택커뮤니티청의 재원은 CLG로부터 교부받는 연간 50억 파운드 가량의 지원금으로 2008-2011년 HCA의 전체예산은 182억 파운드이며 이 중 저렴주택공급을 위한 비용지출은 90억 파운드에 달한다. HCA는 도시재생과 저렴주택공급이라는 목표를 달성하기 위하여 주택 및 인프라 준비, 개발과정에 걸쳐 다양한 영역의 법률적 권한을 행사할 수 있으며 토지의 효율적인 이용을 위한 개발과 도시재생사업을 위한 강제수용권을 갖고 있다.

또한, 재정적지원, 커뮤니티 서비스 제공 및 자문, 교육, 연구, 정보 서비스를 실행하는데 필요한 권한을 행사할 수 있다.

□ 권한

이러한 목적을 달성하기 위해 주택커뮤니티청은 주택과 토지의 제공 및 개선, 토지의 효율적 이용, 기반시설 확충 및 보수, 주택·공장·장비·시설 및 그 외 자산의 취득·관리·처분 등의 역할을 수행하는데 특히, 공지(Open Space)나 공공부지, 유희부지 등에 대한 강제수용권을 갖고 사업을 추진할 수 있다.

사업추진 및 토지이용 시, 주택커뮤니티청은 지역권에 따른 규제 및 통행권 등을 무시할 수 있다. 직접 사업에 참여하고 회사를 설립할 수 있고 사회주택 공급 및 운영 등 다양한 활동이 가능하며, 정보제공 및 연구 활동, 교육서비스 제공, 도시개발 공사와의 협정, 보조금의 통제 등의 활동도 가능하다. 주택커뮤니티청은 중앙정부의 동의하에 민간에게 재정적 지원을 할 수 있으며 지원의 방식은 보조금, 융자, 보증, 투자, 경비(Expenditure)의 형태로 지급된다.

중앙정부가 지정한 도시재생청, 뉴타운 위원회, 지역개발청, 왕실정부의 기능 및 권한들은 주택커뮤니티청으로 이전되었다.

□ 운영

주택커뮤니티청은 잉글랜드 6개 광역지역에 설립되는 국가기관으로서 1명의 회장을 포함하여 6명 이상으로 구성되어야 하며 각 구성원들은 중앙정부에 의해 경험과 주택커뮤니티청 업무수행력 등 기준을 통하여 선별된다. 또한, 중앙정부의 동의에 따라 위원회를 설립할 수 있으며 설립된 위원회의 하위 위원회도 설립할 수 있다. 중앙정부, 유럽투자은행, 민간으로 부터 자금을 빌릴 수 있으며, 중앙정부는 주택커뮤니티청의 대출금 반환에 대한 보증이 가능하다.

□ 성과 및 평가

주택커뮤니티청의 2009년~2010년 전체 투자액은 55억 파운드로 약 120,000호 이상의 새로운 저렴주택공급에 기여하였다는 평가를 받고 있다. 특히, 2009년 잉글랜드에 지어진 새로운 주택의 약 50%는 주택커뮤니티청의 직접 투자에 의해 이루어진 것이다. 또한, 2010년 3월 기준 주택커뮤니티청가 보유한 토지와 부동산 전체 자산은 11억 파운드로서 이를 활용하여 사회적 가치창출에 기여 하고 있다.

이 외에도 2008년~2011년 동안 769,000㎡의 공용 공간을 조성하였으며, 1,042ha의 산업 유희지 개간사업 전개, 270개의 주택개발 프로젝트 실시 등 153,176호의 새로운 서민주택 공급 등을 수행하였다. 또한, 2008년~2010년 동안 주택커뮤니티청가 유치한 민간투자액은 16억 파운드에 달하며, 2011년 3월까지 주택커뮤니티청의 투자에 의해 3천명 인턴십 일자리가 창출된 것으로 평가되고 있다.

이처럼 주택커뮤니티청은 짧은 역사에도 불구하고, 주택커뮤니티청이 수행한 프로젝트가 다양한 분야에서 수상하는 등 저렴주택공급과 도시재생사업 수행과 관련된 가시적 성과가 나타나면서 긍정적인 평가를 받고 있다.



[영국 도시재생 추진주체의 변화와 역할]

3. 미국 BPDA, NYCEDC

1) 보스톤계획개발청(BPDA)

□ 보스톤계획개발청 개요

보스톤계획개발청(BPDA, Boston Planning and Development Agency)의 전신인 보스톤재개발청(BRA, Boston Redevelopment Authority)은 1957년 보스톤 시장이었던 존 하인즈(John Hynes)에 의해 설립되었다. 당시 도심지역 침체로 인한 재생 요구가 일어나기 시작함에 따라 존 하인즈는 1920년대 대공황으로 인해 쇠락해가는 도시중심부 재생을 위해 도시재개발 계획 및 BRA 설립의 필요성을 역설하였다.

보스톤시는 1960년 매사추세츠 주정부 승인을 거쳐 자체 계획부서를 해체하고, 모든 계획 및 개발 권한을 BRA에 종속시켰으며, 1993년에는 BRA와 EDIC(Economic Development and Industrial Corporation, 경제개발산업공사)⁴¹⁾를 통합시켜 보스톤의 도시계획 및 경제활성화를 책임지는 기관으로 성장하게 되었다. 첫 프로젝트로 침체 일로에 빠졌던 웨스트엔드(West End) 지역이 선택되었고, 당시 BRA는 강제수용권을 사용하여 웨스트엔드 지역의 2400여 가구를 이주시켜 해당 지역에 중산층용 주거지와 상업용 시설을 입지시키고자 하였다. 강제수용권은 시정부에 의해서도 사용되는데 시정부가 강제수용권을 사용하는 경우에는 도시 정부가 제공하는 서비스와 관련된 시설물로 재개발하는 것에 한정하고 있다. 이에 반해 BRA가 강제수용권을 사용하는 경우에는 시정부와 달리 도시 정부 제공 서비스 시설물 이외의 부분에도 사용할 수 있는 것으로 나타났다.

2016년 9월, BRA에서 BPDA로 기관의 명칭이 변경되었다. BPDA의 주요 수입원은 BPDA가 소유하고 있는 토지 및 건물(Charlestown Navy Yard, China Trade Building 등), 콘도 등으로부터 얻는 판매, 임대, 이자수익이며, 전체 수입원 중 주 정부나 시정부로부터 받는 보조금 수익은 거의 없다.

41) EDIC(Economic Development and Industrial Corporation, 경제개발산업공사) : 1977년 매사추세츠 주의회가 설립한 준공공기관으로 보스톤의 산업에서 제조시설에 이르기까지 지역경제 개발사업추진 하였음. 1993년 BRA와 합병(merger)되었으나 주의회가 정한대로 각각 다른 기능은 계속 유지되고 있음 (EDIC의 사업예산 승인은 BPDA와 동일하게 BPDA 이사회를 통해 이루어짐)

□ BRA 조직 구조와 기능

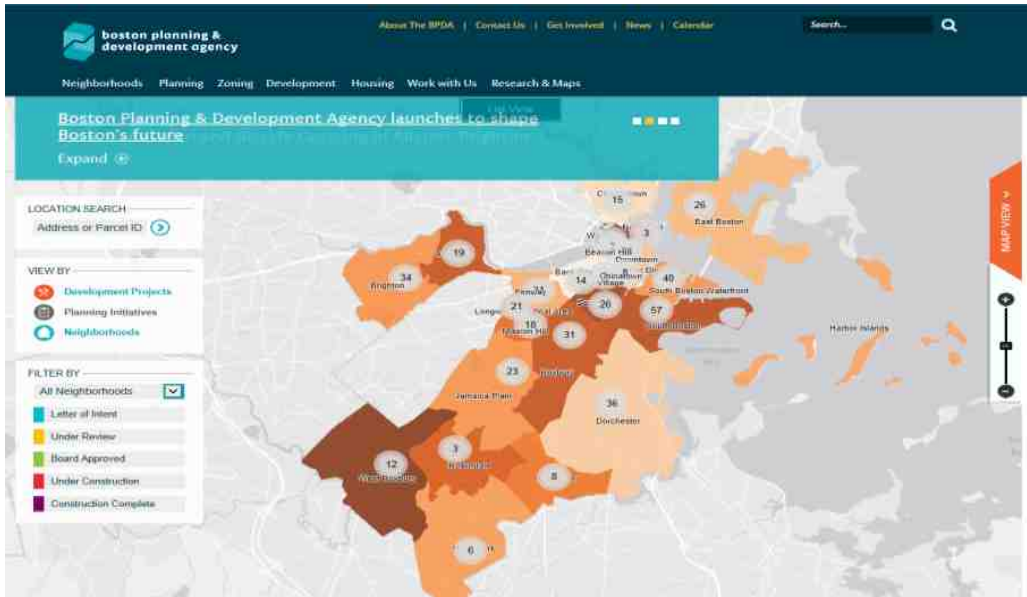
BPDA의 이사회는 5명으로 구성되며, 보스톤시장이 4명을, 주지사가 1명을 선임할 수 있다. 핵심 부서로는 개발검토(Development Review), 계획(Planning), 부동산(Real Estate) 부서가 있으며, 이 외 정보기술(Information Technology), 비서실, 홍보실, 법률 부서, 연구부서로 조직되어 있다.

먼저, 개발검토 부서는 Boston Zoning Code 제80조에 의거하여 보스톤시 전체의 개발프로젝트를 검토하며, 도시계획 및 설계, 시 공무원, 지역 커뮤니티와 협력하여 도심의 개발을 촉진하는 역할을 하고 있다. 주택, 상업지역, 업무지역, 호텔, R&D 용도의 개발을 제안할 수 있으며, 보스톤시의 모든 개발프로젝트에 대한 설계, 밀도 설정, 사용계획, 사회적 영향평가 등을 통해 개발 검토 프로세스를 감독하고, 조정하는 역할을 담당하고 있다.

계획 부서는 커뮤니티 계획, 공공기관 계획, 도시설계, 도시재생, 워터프론트 계획 등 보스톤시 전체 커뮤니티에 영향을 미치는 사회적, 경제적, 물리적, 자연적 요인을 검토해 종합적인 계획을 수립하고, 제안하는 역할을 담당하고 있다. 특히, 도시 디자인 지침과 주요 계획에 대한 마스터플랜 수립, 보스톤 시민 디자인 위원회와 같은 커뮤니티 운영, 도시설계 기술 그룹 등 전문가 그룹 운영, 도시경관정책 수립 등이 중요한 업무 분야 중 하나이다. 최근, 도시재생에 대한 지역적 관심이 높아지면서 계획 부서의 도시재생 기능이 강화되고 있는데 현재 추진 중이거나 완료된 도시재생사업은 총 19건(Boston Public Market, Government Center MBTA station, South End Community Garden 이전 등)으로 나타났다.⁴²⁾

부동산 부서는 BPDA의 유형자산의 활용, 마케팅, 임대 및 처분을 관리하고 있는 역할을 수행한다. 또한, 주요 개발기회와 사업을 발굴하고, 자산가치의 극대화를 통해 BPDA의 운영 및 계획입안을 위한 재원을 마련하는데 역량이 집중되어 있다. 부동산 부서는 세부적으로 재산/자산관리, 엔지니어링 및 시설 관리, 상업 및 산업시설 임대, 건설 및 운영 등 5개 부서로 구분되며, 기존 EDIC의 기능을 수행하고 있다.

42) BPDA 홈페이지(<http://www.bostonplans.org/planning/urban-renewal/featured-projects>), 2017.8.3. 기준



[BPDA홈페이지]

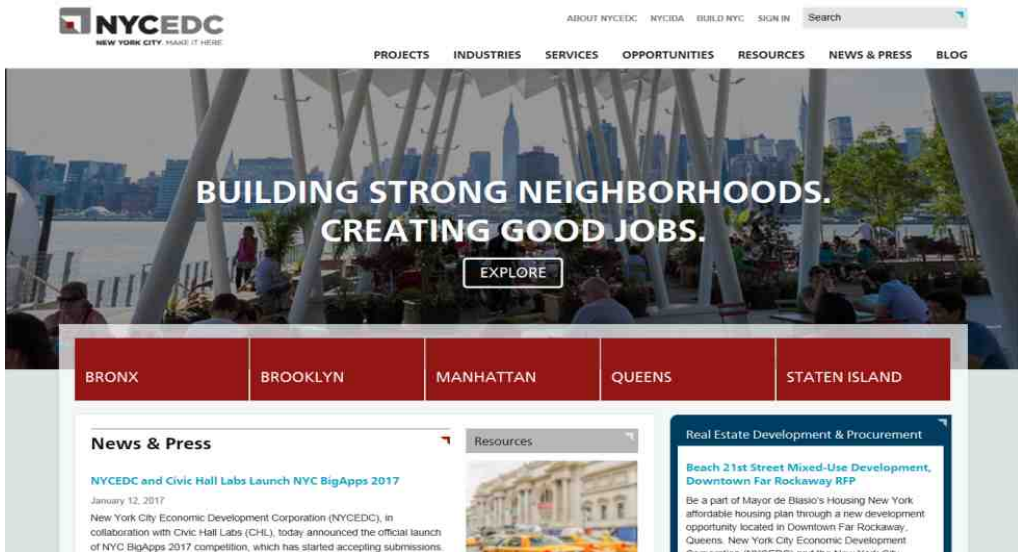
〈출처 : BPDA 홈페이지〉

2) 뉴욕시 경제개발공사(NYCEDC)

뉴욕시 경제개발공사(NYCEDC, New York City Economic Development Corporation)는 뉴욕시 산하 비영리 정부투자기관으로 뉴욕시의 경제활성화와 일자리 창출을 위한 부동산 개발, 사유자산 매각과 임대 등 자산관리, 자금대출 등 금융서비스, 경제 및 정책자문, 민간영역에 대한 비즈니스활동 등을 통합적으로 수행한다.

□ 뉴욕경제개발공사 특징

뉴욕경제개발공사는 부동산 개발부터 도시 자산관리, 자금대출 등을 통합기관에서 원스톱 서비스 시스템 모델로 추진하고 있으며, 사업추진 시에는 주택, 컨벤션센터, 광범위한 소매·오락·사무실·오픈스페이스 등에 대한 계획안을 포함한다. 최근에는 플러싱(Flushing) 동쪽에 위치한 산업지역인 Willets Points에 대한 30억 달러 규모의 1단계 재개발계획을 수립하고 있다.



[NYCEDC 홈페이지]

〈출처 : 뉴욕경제개발공사 홈페이지〉

4. 싱가포르 URA

싱가포르 URA(Urban Redevelopment Authority, 도시재개발청)는 1974년에 설립된 기관으로 국토개발부(MND) 산하기관으로 HDB로부터 독립한 조직이다. 경제성장과 민간개발을 위한 토지공급과 주택공급등 해결하기 위한 목적으로 설립되었다.

[URA의 주요 변천과정]

-
- 1965년 HDB(주택공급, 개발), EDB(경제개발, 산업부문) 분할하여 도시개발
 - 1971년 Ring Concept Plan 수립
 - 중앙담수지역 주변으로 고밀도의 위성도시를 건설하고 녹지와 오픈스테이스로 양쪽 지역을 분리하여 한쪽 저밀도의 민영아파트로 건립하고 한쪽은 산업지역으로 이동
 - 1974~1989년 : Central Area Plan
 - 상업, 업무기능의 도심부 집중에 따른 문화재 관리와 보존적 개발의 필요성에 따라 1967년 HDB 산하에 URD 설립
 - 중앙정부의 물리적 환경과 경제적 재생을 위한기능 담당
 - 1974년 독립적 기관으로 분리
 - 근거법: Urban Redevelopment Authority Act and subsidiary Legislation,
-



[URA 조직구성]

2007년 3월 기준 자본금은 약 14.2억 달러(약 1조 4,250억 원) 수준인 것으로 나타났다.

[URA의 회계연도 기준 세입·세출 현황]

(단위 : 백만 달러)

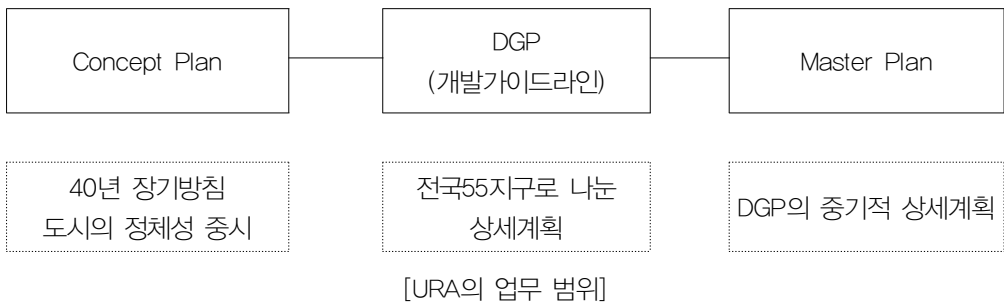
구분	FY 02/03	FY 03/04	FY 04/05	FY 05/06	FY 06/07
Income And Expenditure					
Operating Income	115,8	108,5	139,6	121,4	137,1
Operating expenditure	114,7	109,0	113,4	116,8	122,3
Operating surplus	1,1	0,5	26,2	4,6	14,8
Non-Operating surplus	14,3	66,4	46,8	105,0	92,1
Surplus before contribution to Consolidated Fund	15,4	65,9	73,0	109,6	106,9
Contribution to Consolidated Fund	3,4	14,5	14,6	21,9	21,4
Surplus after contribution to Consolidated Fund	12,0	51,4	58,4	87,7	85,5

구분	FY 02/03	FY 03/04	FY 04/05	FY 05/06	FY 06/07
----	----------	----------	----------	----------	----------

Bnalance Sheet

Property, Plant and equipment	281,4	272,1	265,4	255,2	248,6
Other non-current assets	218,1	52,3	0,6	15,5	15,9
Current assets	890,9	1,174,5	1,260,9	1,414,7	1,377,3
	1,390,4	1,1498,9	1,526,9	1,685,4	1,641,8
Capital and reserves	1,327,7	1,379,2	1,437,6	1,568,9	1,426,9
Current liabilities	53,6	112,5	86,8	112,6	209,4
Deferred income and Provision for pensions and gratuities	9,1	7,2	3,5	3,9	5,5
	1,390,4	1,498,9	1,526,9	1,685,4	1,641,8

URA의 주요 업무는 개발계획 수립, 토지공급, 매각, 관련 기관 간 역할 조정, 부동산 정보제공, 도시문화 보존사업, 주차장 관리 등으로 토지의 효율적인 활용에 관한 전략적 계획의 입안, 공영기업이 행하는 환경보호나 사회기반 정비의 조정과 수행, 정부기관이나 민간기업에 대한 용지의 안정적인 공급을 수행한다.



또한, 정부 토지를 제공함에 있어 99년, 990년 등 토지사용권한 보장을 위한 freehold제도를 운영하고 있다.

싱가포르 토지의 80% 국유지이며 국가 토지의 관리와 운영, 개발에 대한 권한을

위임받았으며, 전체 주택 재고량 중 약 30% 정도를 Concept plan의 일환으로 공급하고 있다. 토지사용료는 개발주체를 통해 SLA로 납부되며, 개발주체는 임대료를 주 수입원으로 운영한다. URA는 개발계획수립에 따른 Agency fee, 주차장 관리비용이 주 수입원이 되고 있다.

[도시개발관련기구별 주요 공급실적 (2000년 기준)]

구분	URA	HDB	계	재고량
주택	10,190	11,918	22,108	29%
오피스	119,82ha	8,03ha	127,85ha	28%
상업	76,64ha	18,62ha	95,26ha	33%
호텔	10,267room	—	10,267room	41%
재생을 통한 쇼핑상가	548unit	—	548unit	—
산업	41,63ha	—	41,63ha	2,5
기타	29parcels	14parcels	43parcels	—