

공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할

The Role of the Public for the Publicity in Urban Regeneration Project

이주형 한양대학교 도시대학원 교수(제1저자)

Lee Joo-Hyung Professor, Graduate School of Urban Studies, Hanyang Univ.(Primary Author)
(joo33@hanyang.ac.kr)

서의권 한양대학교 도시대학원 박사과정

Seo Eui-Kweon Doctor's Course, Graduate School of Urban Studies, Hanyang Univ.
(ekseo@yoomin.co.kr)

목 차

I. 서론

II. 공공성과 도시재생사업

1. 도시재생사업에서의 공공성
2. 도시재생사업의 추진동향

III. 국외 도시재생사업의 공공과 민간의 역할

1. 사례 선정 및 분석방법
2. 영국 도시재생사업 사례
3. 일본 도시재생사업 사례

IV. 도시재생사업에서 공공의 역할 분석

1. 국외 도시재생사업의 공공의 역할
2. 국내 도시재생 관련 법·제도 분석
3. 국내 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공공의 역할

V. 결론

I. 서론

도심부와 구시가지 등 기존 시가지의 쇠퇴한 지역에 대하여 물리적인 환경을 개선하고, 경제·사회·문화·예술적 활력의 제고를 목표로 하는 도시재생이라는 새로운 도시계획의 패러다임은 이미 21세기 세계 도시들의 공통적인 화두이다.

이러한 도시계획 패러다임의 변화에 따라 최근 우리나라에서도 도시재생과 관련된 다양한 정책들이 전개되고 있다. 서울시에서는 2003년 3월, 노후화된 기성시가지의 정비를 촉진하기 위하여 「서울시 지역균형발전 지원에 관한 조례」를 제정하였으며, 2005년 12월에는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 제정하여 대도시 내 구시가지의 기반시설과 노후주거지의 정비를 촉진, 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하였다.

또한 국토해양부는 국가 건설교통 산업에 대한 정책을 추진하고, 각종 법률과 제도를 통해 경쟁력 있는 산업을 육성하며, 미래사회 삶의 질 향상을 위한 다양한 정책을 추진하면서, 이를 뒷받침할 수 있는 7대 R&D 사업군 중 하나로 도시재생사업을 선정하였다. 그리고 기존 도시의 환경개선과 지속 가능한 정주환경을 조성함으로써 삶의 질 향상을 통한 도시경쟁력을 제고하기 위해 2006년 말에 ‘도시재생사업단’을 구성하였다.

이를 통한 국내 도시재생사업의 현황은 총괄과제, 쇠퇴도시 유형별 재생기법 및 지원체제 개발, 사회 통합적 주거공동체 재생기술 개발, 입체·복합공간 개발, 성능·환경 복원기술 개발의 다섯 가지 과제별로 각각의 세부과제를 선정하여 2007년부터 2014년까지 추진로드맵에 따라 분야별 연구를 진행하고 있으며, 테스트 베드 사업을 통해 정

책·제도·설계에서부터 다양하고 복합된 건설기술에 이르기까지 광범위한 기술들을 통합적으로 테스트하여 도시재생의 역량을 키워가며, 완성된 기술을 테스트하는 기능만을 하는 것이 아니라 테스트를 통해 현장의 문제점을 미리 파악하고 기술 개발의 올바른 방향과 단서를 찾는 과정으로 활용하고자 하고 있다.¹⁾

그러나 현 시점에서 각 분야별 연구는 활발히 진행되는 데 반하여 기존의 개발방식과 차별화되어, 도시재생이라는 진정한 의미를 가질 수 있도록 하는 삶의 질 개선, 사회 통합 주거 실현, 개발계획의 주민 참여, 민관협동 체계 확립 등 사업에 있어서 공공성 확보에 관한 부분들에 대해서는 구체적으로 제시되고 있지 않다.

또한 국내의 도시재생 관련 선행연구들은 사업의 설계기법 및 제도, 자원확보, 사업의 성과 등에 초점을 두고 연구가 진행되고 있어 공공성 확보를 위해 각 주체별 역할이 무엇이며, 이를 유도하기 위한 수단들이 무엇이 있는지에 대한 연구는 아직 활발히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이로 인해 현재 진행되는 국내의 도시재생과 관련된 사업들이 공공에게 기여하는 부분에 대한 명확한 체계가 정립되어 있지 않은 실정이며, 자칫하면 도시재생이라는 새로운 패러다임이 기존의 재개발 사업을 좀 더 쉽게 하기 위한 수단으로 악용될 우려가 있다. 그러므로 성공적인 도시재생을 위해서는 무엇보다도 기존의 개발 사업과 차별화되는 공공성 부분에 대해 구체적이면서도 심도 깊은 논의가 필요한 시기라고 판단된다.

이러한 논의를 위하여 본 연구에서는 먼저 국외 선진 도시재생 사례들의 개발 주체별 역할 분석을 통해, 유형별로 공공이 공공성 확보를 위해 어떠한

1) 도시재생사업단(<http://www.kourc.or.kr>)의 핵심사업과제 부분을 재구성.

역할을 수행하는지에 대하여 연구하고, 다음으로 이를 국내 도시재생 관련 법·제도에 나타나는 공공성 확보를 위한 공공의 역할과 비교분석하여²⁾ 국내의 문제점을 도출토록 한다.

이를 통해 향후 국내 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공공의 역할에 대하여 제언함으로써 도시재생사업의 시사점과 방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있다.

II. 공공성과 도시재생사업

1. 도시재생사업에서의 공공성

공공성(公共性)의 개념이 명확하지는 않지만 일반적인 사전상의 의미를 살펴보면, 공공(公共)이란 말은 모두, 전체, 사사로움이나 치우침 없이 공평함을 뜻하는 공(公)과, 함께 함 또는 같이 함을 뜻하는 공(共)의 합성어로 되어 있다. 영어의 공공(Public)은 형용사형으로는 ‘일반인과 관련된, 일반인 소유의, 일반인을 위한, 일반인에 의한, 일반인에게 알려진, 폐쇄되지 않고 개방된’ 등으로 명사형으로는 ‘일반적 사회구성원, 개인이 아닌 대중, 대중’ 등의 뜻을 담고 있다. 여기에 성품·성질을 나타내는 ‘성(性)’이란 단어가 합쳐진 공공성(公共性)은 ‘사회 일반이나 여러 단체에 두루 관련되거나 영향 따위를 미치는 성질³⁾’로 정의하고 있다.

공법학에 있어 사회활동의 공공성 여부는 주제, 대상(목적), 형식의 세 가지 요소 간에 조화가 존재

한다는 사고를 전제로 하여 고려되어 왔다. 즉, 국가(또는 지방자치단체)가 공공의 복지를 위해 공권력을 행사하여 처리하는 것이 공공성을 갖는 활동이라고 정의하고 있다. 그러나 이러한 전제는 현재 크게 바뀌어 주체의 경우에는 국가(또는 지방공공단체)만이 아니라 많은 특수법인과 경우에 따라서는 사법인까지도 널리 공공적 활동에 참여하고 있고, 대상의 경우에는 현재 공익과 사익의 상대화 현상이 현저하게 나타나고 있으며, 공권력에 대해서도 공공적인 국가행정 중 상당부분이 비권력적 수단에 의해 행해지고 있다⁴⁾.

또한 도시계획학에서는 공익을 구성하는 기본요소를 ‘건강과 안전’, ‘편의’, ‘효율’, ‘자원절약’, ‘환경의 질’, ‘사회적 형평성’, ‘선택의 기회 및 쾌적성’ 등으로 설명한다⁵⁾.

도시재개발과 도시재생은 도시문제의 해결을 위한 수단의 하나로 이해되고 있다. 특히 기존 도시재개발의 주된 관심은 어떻게 하면 도시재개발을 보다 효율적이고 능률적으로 수행할 수 있는가 하는 것이었다. 물론 도시재개발사업이 도시계획수단의 하나로 행해지는 공공사업이라는 점에서 도시계획에 일반적으로 요구되는 공공목적 달성을 위해 공공성이 논의되기도 하였으나, 도시재개발사업에 있어서의 공공성이라 함은 공공시설정비, 주거환경개선 등에 국한된 것이었다⁶⁾.

이처럼 도시재개발이 물리적 측면에 국한되었던 것과는 달리 양적 추구에서 질적 추구로의 패러다임 변화와 함께 등장한 도시재생은 궁극적으로

2) 국내·외 도시재생 사업 사례를 비교하는 것이 타당하다고 판단되나, 현재 국내에는 별도의 도시재생법을 통해 이루어진 사례가 없고, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 통해 이루어진 사업은 기존 개발사업과 크게 다르지 않다고 판단되어, 국외 사례와 국내 도시재생 관련 법·제도의 분석을 통해 향후 국내 도시재생사업에서 갖추어야 할 공공의 역할에 대한 시사점을 도출하였음.

3) 새국어사전. 2008. 서울 : 두산동아.

4) 이명훈. 2006. “도시재생: 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 문제와 과제”. 도시정보 제289호. 서울 : 대한민국도·도시계획학회. p15.

5) Philip R. Berke. et al. 1995. *Urban Land Use Planning Fifth Edition*. Illinois : Univ. of Illinois Press. p48-58.

6) 최승원. 1995. “도시재개발의 공공성과 거주자 보호”. 부동산법학 제3권 제3호. 서울 : 한국부동산학회. p217-218.

물리적인 환경개선과 더불어 경제·사회·문화·예술적 활력의 제고를 통한 도시의 활성화와 공공복리 증진을 목적으로 하고 있어 공공성의 확보가 더욱 중요한 요소로 부각되고 있다.

즉 도시재생사업에 있어서 공공성은 도시가 포함하는 사회·경제·문화·예술·역사·교육 등 총체적인 관점에서 재인식되어야 한다. 따라서 도시재생사업에 있어서의 공공성은 '사회 전반 또는 다양한 관련 주체에 공통적으로 관련되거나 영향을 미치는 성향'이라 할 수 있으며, 기존의 공공시설정비, 주거환경개선 등 물리적인 환경개선뿐만 아니라 지역경제 활성화, 도시정체성 확보, 지역이미지 개선, 사회통합 주거환경의 실현, 커뮤니티 형성, 역사·문화 공간 및 시설 확충, 전통의 보전 등 지역의 경쟁력 확보와 생활문화의 질 제고를 위한 모든 요소를 포함한다 하겠다.

이러한 공공성의 확보는 근본적으로 민간의 수익성과 사회의 공익성 간 조화의 문제라 할 수 있다. 특히 현재 국내 도시재생사업이라 하는 사업들은 주택공급 측면에서 접근하는 경향이 있으며, 민간이 주도하는 중소규모의 도시재정비가 많은 비중을 차지하고 있어 수익성 중심의 개발이 주로 이루어지고 있다. 이로 인해 과도한 이익추구에 따른 생활환경 저하, 커뮤니티의 붕괴, 기성시가지의 난개발 등 많은 문제를 야기하고 사업의 공공성을 훼손하고 있으나, 수익성과 공익성 간의 조화를 도모할 수 있는 합리적이고 탄력적인 공공성 확보 수단이 미비하여 공공성 확보에 어려움을 겪고 있다.

2. 도시재생사업의 추진동향

1) 영국 도시재생사업의 추진동향

영국의 도시재생에 대한 정책의 기조는 시대의 흐름과 정권의 성향에 따라 변화하고 있다. 1980년대 대처 정부 시기의 경제개발 촉진, 쇠퇴지구에 대한 문제해결식 대응, 중앙정부 중심의 정책기조에서 1990년대 이후 지속가능한 개발, 광역 및 지역적 접근, 지방정부와 파트너십의 강조로 전환하고 있으며, 부동산개발 등 물리적인 환경의 개선 중심에서 지역사회의 경제적 활력 증진과 교육환경의 개선, 고용 증진, 지역 문화 활성화 및 지역 커뮤니티에 활력을 불어넣는 사회통합적인 접근방식으로 변화하고 있다.

이러한 변화는 도시재생사업의 방식에서도 특징적으로 나타나는데 도시재생사업의 대상지는 경제·사회·환경을 개선함에 있어 지역 자체의 자생력을 상실한 쇠퇴지구, 기능개편이 필요한 지역 등을 대상으로 하여 종전의 물리적 환경개선에서 한걸음 더 나아가 도시전체의 발전을 위한 전략적 계획의 틀하에서 공공과 민간의 파트너십을 전제로 하여 해당지역의 전반적인 체질을 강화하는 통합적인 접근의 개발계획을 수립하는 방향으로 변화하고 있다⁷⁾.

이러한 변화에 따라 도시재생 추진기구 역시 변화를 맞이한다. 중앙정부 차원의 도시개발공사와 잉글리시 파트너십⁸⁾의 역할이 축소되는 대신에, 지역개발기구와 도시재생회사와 같이 지역 및 지방정부의 역할이 강화되고 있는 것이다. 또한 보조금 지원제도에 있어서는 중앙정부가 다양한 보조

7) 양재섭. 2006. "도시재생정책의 국제비교 연구 - 영국과 일본을 중심으로". 서울 : 서울시정개발연구원. p41.

8) 잉글리시 파트너십은 1993년 설립된 국가 차원의 도시재생 추진 및 지원기구로서, 도시재생사업을 전반적으로 지원하는 역할을 수행하고 있음. 그러나 국가 차원의 재생기구로서의 역할은 1999년 지역개발기구가 설립되면서 상당 부분 이관되거나 축소됨.

금을 운영하되, 통합예산⁹⁾을 중심으로 하여 보조금 지원대상을 파트너십을 전제로 한 경쟁방식으로 선정하고, 그 운영과 배분에 있어서는 지역개발기구의 재량권이 확대되었으며, 사업실적에 대한 지속적인 평가와 모니터링을 통해 상호 견제와 협력관계를 유지하고 있다.

최근에는 도시재생의 또 다른 주체로서 지역 파트너십의 참여가 강조되고 있으며, 지원자금도 파트너십에 배부된다. 공공은 민관 파트너십 차원에서 자유공모로 제안된 지역 활성화 계획에 대해 장기적이고 포괄적으로 지원하므로 각 파트너십은 지속적인 지원을 받기 위해 활성화 계획의 충실한 이행과 더불어 자립성을 제고하기 위한 다각적인 방안을 모색하고 있는 것이 특징적이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 영국의 도시재생정책은 광역 도시권과 지방정부의 역할, 민관 파트너십의 측면을 강조하고 물리적 환경개선 외에 고용·교육·문화 등을 통합적으로 해결하려는 쪽으로 전환하고 있다. 기존의 도시재생사업이 중앙정부 차원의 특정지역에 국한된 부동산 위주 사업으로 물리적·경제적 재생만을 고려하여 지역공동체의 참여와 사회적 재생은 등한시한 것이었다면, 새로운 도시재생정책은 통합적인 접근을 바탕으로 지역-지방 차원의 다양한 추진기구와 보조금, 민관 파트너십을 활용하여 지역 스스로가 도시경쟁력 확보를 위한 해결책을 찾을 수 있도록 지원하는 것으로,¹⁰⁾ 이러한 특징은 3장에서 분석할 런던 도크랜드와 캐슬베일 등의 사례를 통해 보다 구체적으로 분석하도록 한다.

2) 일본 도시재생사업의 추진동향

일본의 도시재생정책은 기본적으로 1990년대 이후 침체되어 있는 국가경제의 재건과 더불어 경제 활력의 원천이 되는 도시의 매력과 국가경쟁력의 확보라는 특정한 목적을 가지고 추진되고 있는 국가정책이다.

2000년 도시재생추진 간담회를 통해 도시재생에 대한 논의가 본격화된 이후 2001년에는 중앙정부 차원의 추진조직인 ‘도시재생본부’가 설치되었으며, 이듬해인 2002년에는 「도시재생특별조치법」이 제정되어 시급하게 정비가 필요한 지역에 대한 도시계획 특례와 지원조치가 마련되었다. 또한 2003년에는 도시지역뿐만 아니라 지방도시 등 전국적 차원에서 도시재생사업을 추진할 수 있도록 ‘전국 도시재생 모델조사사업’이 시행되었고, 2004년에는 이를 지원할 수 있는 ‘마치즈쿠리 보조금 제도’가 창설되었다.

도시재생정책을 규정하고 있는 「도시재생특별조치법」은 도시재생의 거점으로서 긴급하게 정비해야 할 지역을 ‘도시재생긴급정비지역’과 ‘도시재생특별지구’로 지정하여 도시계획 특례를¹¹⁾ 부여할 수 있도록 하고 있다. 또한 지정된 사업의 경우, 민간 도시재생사업에 대한 인정제도를 통해 무이자 대부, 출자 등의 금융지원을 받도록 하고 있어 민간자본에 대한 전폭적인 지원이 이루어진다.

도시재생긴급정비지역은 대체로 대도시 도심과 부도심 지역 등 기성시가지의 중심지에 광범위한 계획범위를 가지고 지정된다. 현재 도시재생긴급

9) 통합예산은 2002년부터 각 부처가 지역개발기구에 배분하던 11개의 보조금을 하나의 예산으로 통합한 것으로, 목적 달성 여부에 대해서 평가를 받는 것이 의무화됨.

10) 양재섭 외. 2007. “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구”. 국토계획 제42권 제5호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. p140-141 재구성.

11) 도시계획 특례의 주요 내용은 도시계획의 제안 및 규제 완화, 계획결정 기간의 단축 등으로 구성되어 있음.

정비지역은 도쿄도, 가나가와현, 오사카부 등을 중심으로 2002년 7월 제1차로 17개 지역이 지정된 이래, 2008년 3월 31일 현재 모두 65개 지역(약 6,612ha)이 지정되었으며, 도쿄도에는 8개 지역 2,514ha에 걸쳐 도시재생긴급정비지역이 지정되어 있다.¹²⁾

한편, 「도시재생특별법」은 ‘도시계획제안제도’를 두어 민간의 자금과 창의성을 끌어들이고 있다. 이는 기존 도시계획 규제를 백지화한 상태에서 사업자 및 주민조직이 창의성을 살려 도시계획안을 제안할 수 있는 제도로서, 현재 토지소유자인 사업회사, 학교법인, 토지구획정리조합, 그리고 백화점의 확장·개축을 원하는 회사 등 다양한 민간 사업자들이 도시재생특별지구의 도시계획을 제안하고 있다.

이러한 도시계획제안제도는 행정과 민간이 동등한 입장에서 도시계획을 제안할 수 있으며, 민간의 활력을 활용할 수 있다는 점에 의의가 있다. 이를 통해 도시계획에 기동성이 생겨나고, 도시계획 심의회의 기능이 강화되며, 기존 범위를 넘어서는 소프트한 마치즈쿠리가 가능하게 되는 등 도시계획의 운용측면에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하고 있다.¹³⁾

이상에서 살펴본 바와 같이, 일본의 도시재생정책은 공공이 민간의 자본과 창의성을 활용함으로써, 대도시 중심부를 재생하고 있다. 기존의 개발사업의 패턴을 고려할 때, 이러한 도시재생정책은 일본의 개발전략에 중요한 변화를 의미한다. 기존의 개발사업이 공공자금을 이용하여 부의 분배와 정치 체계 유지를 도모하는 것이었다면, 새로운 도시재

생정책은 민간의 자본과 창의성을 이용하여 도시경쟁력을 도모하고 있는 것으로,¹⁴⁾ 이러한 특징은 제3장에서 분석할 록본기 힐스와 마루노우치 등의 사례를 통해 보다 구체적으로 분석하도록 한다.

앞서 기술된 내용을 종합하여 영국 도시재생사업과 일본 도시재생사업의 추진동향상 특징을 정리하면, 영국과 일본은 공통적으로 공공성의 확보와 민간참여, 파트너십의 측면을 강조하고 물리적 환경개선 외에 고용·교육·문화 등을 통합적으로 해결하려는 쪽으로 전환하고 있다 하겠다. 반면에 영국과 일본의 차이점을 살펴보면, 영국과 일본 모두 큰 흐름은 대도시 위주에서 지방도시의 재생을 지원하는 보조금제도를 활용하는 방향으로 전환되고 있으나, 영국에 비해 일본은 도시재생정책을 통해 경제·부동산문제를 해결하려는 경향이 강해서 아직까지 중앙정부 주도 하에 각종 특례조치와 지원조치를 통해 대도시 중심으로 추진되는 특수성을 보이고 있다.

3) 국내 도시재생사업의 추진동향

국내에는 아직까지 전국을 대상으로 하는 도시재생에 관한 법이나 제도가 마련되어 있지 않다. 대신 그동안 재개발과 재건축사업을 통합하는 법률로써 제정되었던 「도시 및 주거환경 정비법」과 서울 등 대도시 지역에서 추진되는 뉴타운 사업을 지원하기 위한 목적으로 제정된 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 도시재생을 관리하는 근거로 활용되고 있다.

또한 국토해양부의 도시재생사업단이 기존 도

12) 요코하마시가 포함되어 있는 카나가와현은 11개 지역(약 615ha), 오사카시가 포함되어 있는 오사카부는 12지역(약 1,077ha)이며, 65개 도시재생긴급정비지역 중 인정도시재생사업계획은 26개 지역임.

13) 박세훈. 2007. “선진국의 도시재생전략과 시사점”. 국토 통권305호. 경기 : 국토연구원. p44-47.

14) 박세훈. 2004. “일본의 도시재생정책”. 국토계획 제39권 제2호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. p26.

시의 환경개선과 지속가능한 정주환경 조성을 통해 삶의 질을 향상하고, 도시경쟁력을 제고하기 위한 목적으로 설립되었다. 도시재생사업단은 'G7 국가 수준의 도시재생 경쟁력 확보'라는 비전하에 도시재생 기술수준 제고, 도시재생 사업효율성 제고, 환경오염 및 에너지 사용 저감, 사회적 지속가능성 증진이라는 네 가지 목표로 연구를 수행 중에 있다¹⁵⁾.

최근 들어서는 기존의 주거부문과 비주거부문을 통합하여 관리하던 제도를, 주거부문은 기존의 「도시 및 주거환경 정비법」 과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 을 하나의 법으로 통합하여 운영하고, 비주거부문은 새로운 도시재생법(가칭)을 통하여 별도의 제도로 운영하거나 새로운 도시재생법을 일반법과 특별법 성격을 모두 포함하는 제도로 구성하여, 현재의 도시환경정비사업은 일반법 성격의 제도로 추진하되, 이와는 차별화된 국가 및 지자체의 전략적 재생사업은 특별법 성격까지 부여하여 대상지의 조건 및 결정, 사업추진방법, 결정절차 등 모든 부분에서 차별화된 도시재생 제도를 추진하고자 하는 논의가 이루어지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국내 도시재생은 그 정책의 방향에 대한 논의는 활발히 진행되고 있는 것으로 보인다. 그러나 도시재생사업에 있어서 공공과 민간의 역할 분담, 민간 참여 시 사업성 확보 방안 등은 아직 초보적인 단계에 이르는 실정이다. 사업방식에 있어서도 아직은 법·제도의 큰 틀이 변하지 않아 기존의 도시정비사업을 도시재생이라는 개념으로 이해하고 있으며, 공공에서 기존의 물리적인 사업방식 외에 경제적, 환경적, 사회적 측면을 더욱 활성화하고자 하는 측면을 강조하면서도, 정작 사업을 진행하는 과정에서는 기존

방식과 똑같은 일정과 방법으로 진행되는 오류를 범하고 있다.

특히 영국과 일본의 도시재생사업이 공공성의 확보와 민간참여, 파트너십의 측면을 강조하고 있는 추세를 보이고 있는 반면 국내 도시재생사업은 이러한 측면에서의 연구 및 실제 적용이 절대적으로 미흡한 실정이어서 이에 따른 문제를 적극적으로 해결해야 하는 과제를 안고 있다.

III. 국외 도시재생사업의 공공과 민간의 역할

1. 사례 선정 및 분석방법

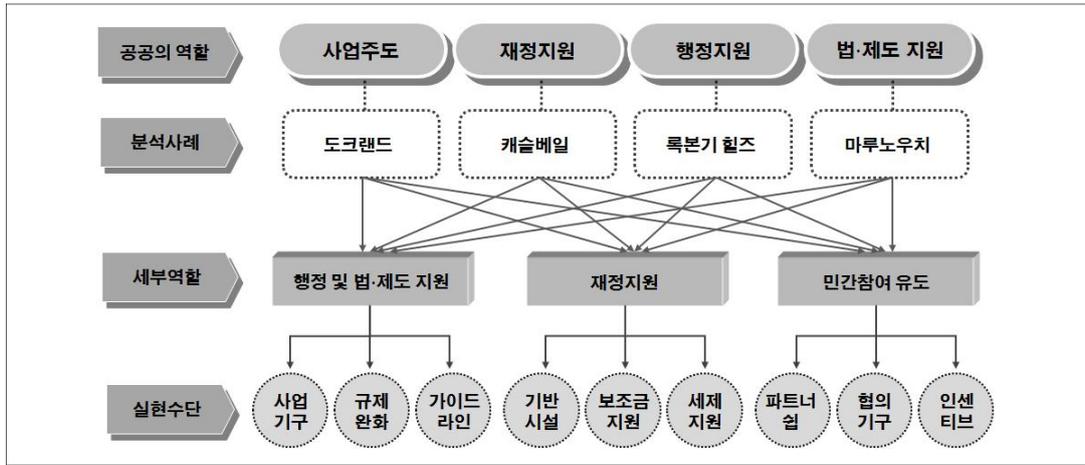
본 연구의 사례분석은 국외 도시재생사업에 있어서의 공공과 민간의 역할을 분석하기 위해, 다양한 사업주체가 참여하고 공공이 도시재생사업의 추진에 있어서 적극적인 역할을 수행하고 있는 영국과 일본의 사례들을 중심으로, 관련 참고문헌과 기초 자료를 수집하여 개발 주체의 주요 역할에 대하여 1차적으로 유형분류를 하였다. 그 결과 도시재생사업 개발주체의 주요 역할은 사업주도, 재정지원, 행정지원, 법·제도 지원의 네 가지로 크게 분류할 수 있었다.

이러한 네 가지 중 민간은 주로 사업주도 또는 자금지원의 역할을 수행하는 것으로 나타났으며, 공공은 네 가지 역할을 모두 수행하는 사례들이 있음을 알 수 있었다. 본 연구는 도시재생사업에 있어서 공공의 역할을 분석하는 데 초점을 맞추고 있으므로, 사업주도, 재정지원, 행정지원, 법·제도 지원의 역할을 수행하는 데 있어 선도적 역할을 한 사례를 각각 하나씩 선정하여 분석하고자 하였다.

다음으로 각 사례에 모두 적용하여 공통적으로

15) 배웅규 외. 2008. "도시재생사업의 현황과 과제". 도시정보 통권 제314호, 서울 : 대한국토·도시계획학회, p4-11.

그림 1_ 분석의 틀



분석하기 위해, 행정 및 법·제도 지원, 재정지원, 민간참여 유도의 세 가지 세부적인 공공의 역할로 다시 구분하고, 그 아래 각각 사업기구, 규제완화, 가이드라인 제공과 기반시설 설치, 보조금 지원, 세제 지원 및 파트너십 형성, 협의기구 조성, 인센티브 제공의 각각 세 가지 실현수단을 설정하여 분석하도록 하였다.

2. 영국 도시재생사업 사례

1) 런던 도크랜드

도크랜드는 런던 도심 템즈강변의 항만·공업지대로써 동서 양쪽에 부두를 댈 수 있는 매우 이상적인 입지조건을 기반으로 중세 이후 해상수송부두로 번영했던 지구다. 그러나 1960년대 이후 컨테이너 도입에 따른 화물운송방식 및 산업기술의 변화로

인해 도크랜드 일대는 급격히 쇠락하여 1967년부터 도크의 폐쇄가 시작되고, 이로 인해 지역의 경제적 토대가 변화하게 된다¹⁶⁾.

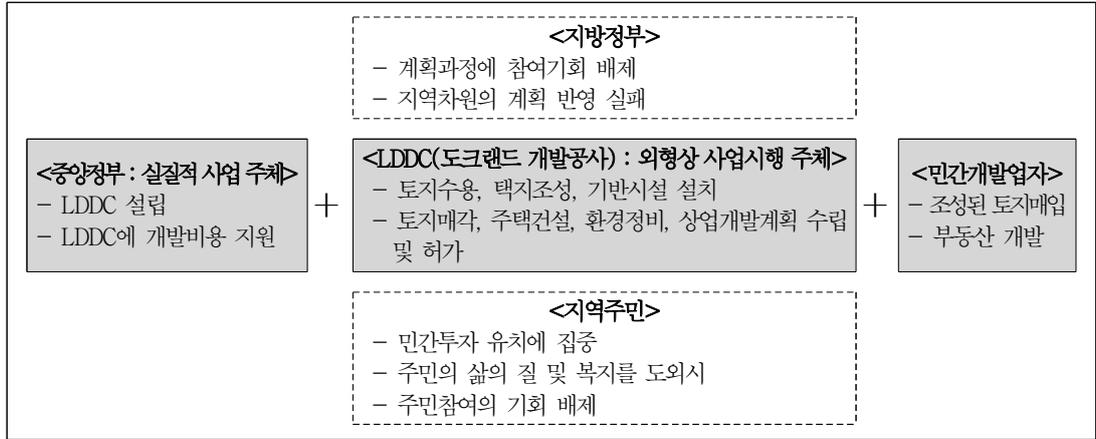
이에 따라 도크랜드 지역에 대한 개발계획이 논의되기 시작하여 1974년 ‘도크랜드공동위원회’가 설립되었고, 1976년 ‘도크랜드종합계획’이 수립되었다. 그러나 사업이 시행되지는 못하다가 대처 보수당정권이 공공의 재정 지출을 줄이고 민간의 활력을 통해 경제를 재생시키는 정책을 표방하면서, 1981년 런던 도크랜드 개발공사를 설립하고 엔터프라이즈 존을 지정하는 등 적극적인 도시개발사업을 추진하게 된다.¹⁷⁾

관민 협력형이면서도 중앙정부가 실질적인 사업의 주체로서 사업을 적극적으로 이끌고 간 도크랜드 개발사업은 초기에 적극적인 공공투자를 통해 기반시설을 집중적으로 건설하였으며, 1980년대 중반 부동산 경기 상승과 함께 사업이 활성화

16) 1967년 East India Dock의 폐쇄를 시작으로 1968년 London Dock, 1969년 St Katherines Dock, 1970년 Surrey Docks, 1980년 West India Dock, Millwall Dock, 1981년 Royal Dock가 잇달아 폐쇄되었으며, 이로 인해 지역의 인구는 24%가 감소하고 실업률은 18.6%나 증가하여 지역의 경제적 토대에 많은 변화가 나타난.

17) The LDDC History Pages(<http://www.lddc-history.org.uk>). [2008.4.23]

그림 2_ 도크랜드 개발사업의 주체별 참여 부문



되었다. 정부보조 및 토지분양으로 조성된 자금이 상당부분 경전철, 도로 등 기반시설의 조성에 투입되었으며, 1987년에는 기업 활동을 지원하기 위하여 국내노선 및 15개 유럽지역 노선이 취항하는 공항(런던 시티공항)까지 조성하여 대규모 민자유치가 어려움이 없도록 인프라시설을 충분히 지원하였다.

또한 공공은 민간의 적극적인 참여를 유도하는 것이 정부 재원의 한계를 극복하고, 단기간에 도크랜드를 국제적인 무역 중심지로 성장시키기 위한 가장 유력한 방안으로 판단하여, 사업을 진행함에 있어서 기반시설의 확보와 동시에 적극적인 민자유치를¹⁸⁾ 위한 유인책을 마련하였다.

중심업무 및 상업지구로 설정된 도크랜드 Isles of Docks 내 카나리 워프 일대를 엔터프라이즈 존으로 지정하고, 토지를 매입하여 빌딩을 건설할 경우 건축관련 세금을 감면하는 등 건축비용을 절감

하였으며, 엄격한 ‘계획허가’를 완화하여 쉽게 건축물을 지을 수 있는 환경을 조성하였다. 또한 정부가 진출 기업에 대하여 국고로 간접 조성금을 지출하였으며, 법인을 설립하여 사업활동을 하는 경우 10년간 일종의 지방세인 사업세를 면제하는 우대 조치를 실시하였다¹⁹⁾.

도크랜드 개발사업은 유희토지에 대하여 중앙정부가 실질적인 사업주체로서 적극적인 민자유치를 통해 국가의 경제적 부담을 감소시키면서도 지역을 국제적인 무역 중심지로 성장시켜 도시경쟁력을 높였다는 점에서 성과를 거두었다 할 수 있다. 그러나 지방정부를 배제한 중앙정부 위주의 개발이었다는 점과 부동산 중심의 개발이었다는 점이 한계로 지적되었다²⁰⁾. 즉, 도크랜드 개발사업은 국가 개입, 공공 투자, 지역 민주주의를 강조하는 입장과 지방정부, 시민단체 및 시장기능 확대, 민간투자, 중앙정부 역할 강화, 민간기업 지원 등의

18) 총 건설비의 75%가 민간 자본으로 이루어져 있으며, 그중 64%에 해당하는 41억 파운드가 외국 기업의 자본이었음.

19) The LDDC History Pages(<http://www.lddc-history.org.uk>). [2008.4.23].

20) 지방정부는 독립적인 지역의 계획을 주장했으나 받아들여지지 못하였음. 각 구청들의 협의기구인 Association of London Authorities도 도크랜드 개발공사와 중앙정부에 대해 다양한 요구를 계속했으며, 도크랜드가 속한 구와 민간단체들로 구성된 Docklands Consultative도 보수당의 계획안에 대항하는 독자적인 계획안을 제출하는 등 지속적인 활동을 벌였음.

표 1_도크랜드 개발사업의 주체별 역할

구분	내용
공공의 역할	계획수립, 기반시설설치, 개발공사설립, 보조금지원, 개발공사의 파트너십 전환 등
민간의 역할	자금조달, 건설사업 참여
공공의 민간참여 유도	민간자본 유치를 위한 엔터프라이즈 존 설정(각종 세제혜택 부여), 보조금 지원, 규제완화 등

입장으로, 중앙정부, 도크랜드 개발공사의 초기 입장의 크게 두 가지 노선이 대립하고 있었고, 이들 간에 갈등이 존재해 왔다고 할 수 있다²¹⁾.

이러한 도크랜드 개발사업의 사업방식은 지방 정부와 지역주민들의 지속적인 반발을 초래하였고, 1990년대 말까지 국제적인 업무단지 조성을 목표로 추진해 오던 도크랜드 개발은 1998년 LDDC를 잉글리쉬 파트너십으로 전환한 이후 지역의 지속가능한 개발을 위한 도시재생사업을 적극적으로 진행하고 있다. 특히, Royal Docks는 잉글리시 파트너십이 권한을 이어받아 Newham Borough와 협력하여 운영 중에 있다. 이상 도크랜드 개발사업의 진행 과정에서 공공과 민간의 역할을 정리하면 <표 1>과 같다.

2) 캐슬베일

캐슬베일은 유럽의 대표적인 공업도시인 버밍엄 시티(Birmingham City)의 북동쪽에 위치하는 위성도시로 1900년대 버밍엄 시티와 더불어 공업화

되었으나, 핵심이 되는 기반산업이 활성화되지 못해서 성장하는 산업도시로 자리를 잡지 못하였다²²⁾.

1960년대에 들어서면서 공장부지는 주변의 농지와 함께 새로운 주거단지로 변화하기 시작하여 공장부지 및 주변지역에는 34동의 타워블록이 건설되었으며, 이로 인해 1970년대 말까지는 인구의 꾸준한 증가로 지역의 상황이 나쁘지 않았다. 그러나 인구가 최고조에 달했던 1970년대 말 이후 인구의 감소로 인해 타워블록의 유지관리가 어려워졌으며, 인구의 감소는 지역의 산업, 상업 등 경제상황을 악화시키기 시작하였다. 이러한 상황이 1990년대 초반까지 지속되어 이 지역은 열악한 주민들의 건강상태, 낮은 교육수준, 높은 범죄율, 낙후된 사회기반시설과 환경 등 슬럼의 이미지만 남게 되었다²³⁾.

도시문제가 극도로 심각해지자 1988년에 제정된 주택법(Housing Act)에 따라 1993년에 이 지역의 물리적 재개발과 더불어 지역주민 생활의 질을 향상시키기 위한 캐슬베일 HAT(Housing Action Trust)가 설립되고, 도시재생프로그램이 실행에 옮겨지게 되었다. HAT는 지역의 재생사업을 위해 결성된 부총리 직속기관을 통해 중앙정부가 세운 한시적인 조직으로서 2005년까지 12년 동안 재생 프로그램을 실행하였다. 이 프로그램은 영국 전체에서 가장 큰 프로젝트 중 하나로서 약 3억 파운드 의 예산이 책정되어 공공과 민간의 투자가 이루어 졌다²⁴⁾.

21) 양재섭, 전계서, pp73-78.

22) 캐슬베일은 1900년대 버밍엄 시티와 더불어 공업화를 시작하여 2차 세계대전 당시 유명한 전투항공기인 스피트파이어(Spitfire)의 엔진과 기체 제조 공장 및 격납고가 입지한 지역이었으나, 2차 세계대전 이후 민간 항공기 및 헬리콥터 제조공장으로 전환하여 유지되다가 비행기 관련 공장들은 1958~1960년 사이에 모두 문을 닫게 됨.

23) WIKIPEDIA(http://en.wikipedia.org/wiki/Castle_Vale). [2008.5.29].

24) 강미나. 2004. “도시재생정책의 성공사례 - 영국 캐슬베일”. 국토 통권271호. 경기 : 국토연구원, pp56-63.

HAT는 주거지 재생 목표를 첫째, 노후화된 34동의 타워블록 철거 후 새로운 주택유형으로의 개선, 둘째, 물리적 환경뿐 아니라 사회, 경제, 거주자의 건강 여건을 개선하는 ‘삶의 질’ 개선, 셋째, 다양한 소득계층의 세입자 구성과 저소득층의 자가 소유 지원으로 설정하고 미래의 건강한 커뮤니티 형성을 위한 종합적 시각에서 주거지 재생사업을 수행하였다.

이에 따라 HAT는 정비사업 종료 시점인 2005년 3월 31일까지 10년 이상 주민주도형 정비사업을 추진했으며, 이 과정에서 경찰, 지역의료센터, 지역상인, 교육기관 등을 중심으로 캐슬베일 근린 파트너십을 형성하였고, 이들과 함께 사회·경제적 재생이 결합된 주거지 정비를 실천하였다.

재생사업에서 HAT의 의사결정방식은 지역주민, 관련분야의 전문가와 카운슬러 등 15명의 활동가로 구성된 위원회를 중심으로 이루어지고 있으며, 위원회 중 8명이 캐슬베일의 세입자와 주민으로 구성되어 있어 주민이 의사결정의 주체임을 알 수 있다. 특히, 마스터플랜 작성 당시부터 개별 주택설계에 이르기까지 주거지 정비 전 과정에 세입자를 비롯한 주민조직이 직접 참여하여 사업을 진행하였다.

캐슬베일은 물리적 환경 정비뿐 아니라 주민이 지속적으로 커뮤니티를 형성할 수 있는 사회·경제적 측면의 재생사업을 동시에 추진하였고, 이 과정에서 주민이 정비사업의 주체로 참여하여 계획 과정에서부터 정비사업 완료 후 지역의 방법을 포함한 주거지 관리까지 주도적으로 이끌어 갔다는 점이 성공요인으로 작용하고 있다.²⁵⁾

표 2_ 캐슬베일 개발사업의 주체별 역할

구분	내용
공공의 역할	캐슬베일 HAT 설립, 제도와 예산 체계의 단순화, 보조금 지원, 지자체에 융통성 부여, 지역개발에 대한 교육기회 제공 등
민간의 역할	캐슬베일 HAT를 통해 사업의 전 과정에 세입자를 비롯한 주민조직이 직접 참여
공공의 민간참여 유도	캐슬베일 HAT 설립(지역주민 및 관련 주체들의 적극적인 참여 유도), 계획 및 유지관리 과정에 지역주민 참여 적극 유도

또한 지역개발에 대한 지속적인 회의와 교육을 통해 2005년의 HAT 해체 이후 CVNMB(Castle Vale Neighborhood Management Board)를 중심으로 커뮤니티 이벤트와 페스티벌, 환경교육 등 다양한 활동을 통해 지역 내 주민의 활동을 유도하고, 활기찬 도시를 만들기 위한 지역주민 주도의 지역 개선과 관리가 이루어지고 있다²⁶⁾. 이상 캐슬베일 개발사업의 진행 과정에서 공공과 민간의 역할을 정리하면 <표 2>와 같다.

3. 일본 도시재생사업 사례

1) 록본기 힐즈

도쿄의 도심과 부도심의 중간지점에 위치한 록본기 지구는 업무, 상업, 주거지역 및 관청가와 인접하고 있으며, 이들의 결절점으로서 다양한 문화를 창조해 나가고 있는 지역이다.

록본기 힐즈 도시재생사업의 개발개념은 크게 두 가지로 요약할 수 있는데, 도쿄의 문화거점으로서 다양한 도시복합용도의 도입과 더불어 문화시

25) 서수경. 2007. “영국 캐슬베일의 커뮤니티 주도형 주거지 정비사업”. 건축 제51권 제9호. 서울 : 대한건축학회. p40-41.

26) Castle Vale Housing Action Trust(<http://www.cvhat.org.uk/>); Adam Mornement. 2005. *No Longer Notorious-The Revival of Castle Vale 2003-2005*. U.K : Castle Vale Housing Action Trust. pp94-101의 내용 참고.

설의 집중적인 유치를 들 수 있다. 이러한 입지적 특성과 개발개념에 따라 ‘문화도심’을 테마로 개발되어 도쿄 미드타운, 국립신미술관과 더불어 록본기 아트트라이앵글로 불리고 있다.

록본기 힐즈는 1986년에 시작하여 약 17년간에 걸쳐서 완료된 장기프로젝트로서 400여 명의 지권자들과 함께 해야만 하는 민간재개발사업인 관계로 수많은 이해관계를 조정하고, 사업을 이해시키는 데 많은 시간과 노력이 투자되었다. 사업 수법으로는 재개발지구에 용적률 제한 등을 완화하여 민간의 사업 참여를 유도하는 순수민간사업(조합시행방식)을 적용하였으며, 민간이 중심이 되어 공공이 참여하는 형태의 파트너십을 전개함으로써 행정협의를 위한 별도의 조직 없이 (주)모리빌딩과 도쿄도가 직접 협의하는 형태를 취하였다. 사업자금 조성에 있어서는 총사업비 약 2,700억 엔을 참가조합원 부담금으로 충당하고 모리빌딩이 참가조합원으로서 보류상(保留床)을 취득하였으며, 개발형 증권화(개발형 파이낸스)를 적용하고 모리빌딩이 SPC를 설립하여 비소구금융(Non-resource Loan)으로 대규모 개발형 프로젝트 파이낸싱을 진행하였다²⁷⁾.

또한 보행자 데크 정비, 공공공간의 광장 제공 및 도로 정비, 녹지 조성, 지구간선도로의 정비, 공익시설 정비 등의 기반시설 정비를 선행 조건으로 하여 공공기관 용자제도, 세제감면, 보조금, 건축물 규제 완화 등의 인센티브를 받았다. 이를 자세히 살펴보면, 사업 자체에 대해 주택금융공사, 일본 정책투자은행의 용자와 지방 공공단체의 중고층 내화(耐火) 건축물 건설 용자를 통해 공공기관 용자를 받았으며, 재개발 조합은 사업 자체에 대한 세제감면을 받고, 권리자는 부동산에 관한 세제감면 혜택

표 3_ 록본기 힐즈 개발사업의 주체별 역할

구분	내용
공공의 역할	파트너십 형성 및 협의, 공공성 확보에 따른 인센티브 부여, 규제완화 등
민간의 역할	파트너십 형성 및 협의(민간 중심), 자금 조달, 기반시설 건설, 건설사업 참여
공공의 민간참여 유도	공공기관 용자제도, 세제감면, 보조금지원(비소구금융), 규제 완화 등 인센티브 부여

을 받았다. 보조금으로는 비소구금융제도를 통해 자금을 원활하게 지원받았으며, 사업의 경제성이 크게 떨어지지 않도록 함으로써 사업 촉진을 도모하기 위해 국가와 지방 공공단체의 보조를 받았다. 마지막으로 합리적이고 효율적인 도시재생을 위한다는 취지에서 기존의 규제를 수정하여 도시계획 결정 변경 등의 건축물 규제 완화를 받았다.

2) 마루노우치

도쿄 도심부 도쿄역과 황거 사이에 위치한 마루노우치 지구는 일본 경제의 비즈니스 1번지로 세계도시와의 경쟁을 염두에 두고 비즈니스 기능을 강화하면서 도심의 활성화를 도모하기 위해 지구의 재생을 추진하고 있다. 1990년대 들어, 도시가구블록별로 단계적인 도시재생 계획이 제안되었고, 시가지 경관 가이드라인의 작성을 통해 단계적으로 도시건축, 도시가구블록이 재건축, 재생되고 있다. 또한 도시가구블록과 더불어 지구 내 가로공간의 정비와 도쿄 역사를 비롯한 지구 내 역사적 건축물의 보존재생에도 다양한 재생수법이 전개되고 있다.

마루노우치 개발사업의 특징은 많은 지권자들이

27) 이정형. 2007. “도시재생과 경관만들기”. 서울 : 도서출판 발언. p163-165.

표 4_ 마루노우치 개발사업의 주체별 역할

구분	내용
공공의 역할	간담회 설치, 가이드라인 제시, 민간사업 지원(제도 개선, 절차 간소화 등), 공공공간의 정비
민간의 역할	간담회를 통한 개발사업 참여(가이드라인 작성 등), 지구 매니지먼트협회 설립(운영주체)
공공의 민간참여 유도	간담회를 통한 민관 파트너십, 공공성 확보에 따른 인센티브 부여(용적이전, 용적교환 등)

지구 전체의 기능갱신과 공간 및 경관디자인의 방향성을 논의해가면서 지구의 미래상을 공유하고 있다는 점이다. 마루노우치 개발사업의 개발주체는 기본적으로는 각 지권자이지만 1996년 지권자 조직인 ‘재개발계획추진협의회’와 ‘중앙정부’, 도쿄도, 자치구(치요다구), JR을 포함하는 ‘마치즈쿠리 간담회’가 조직되어 공공과 민간이 함께하는(Public-Private Partnership: PPP) 도시만들기가 시작되었다. 이를 통해 간담회는 단순한 민간과 행정의 창구가 아니라 지구의 미래상을 설정하고 그에 필요한 제도와 수법을 논의하면서 마치즈쿠리 가이드라인을 운영하는 등 중요한 역할을 담당하고 있다.

또한 2002년부터는 마루노우치 지구의 전체적인 도시만들기의 추진, 운영을 담당하기 위해 ‘지구 매니지먼트협회’가 설립되었다. 이 협회는 비영리법인(NPO) 인증을 취득한 기업, 시민단체, 전문가, 학자, 변호사, 일반시민 등이 참여하는 열린 조직으로서 사람들의 폭넓은 참여를 독려하며 다양한 활동을 전개하고 있다.

민관협의회가 제안한 ‘마치즈쿠리 가이드라인’은 도시재생의 기본적인 방향과 지침을 정리한 것으로 도시경관 만들기의 가장 기본적인 룰을 제시

한 것이라 할 수 있다²⁸⁾. 마루노우치 지구에서는 이러한 가이드라인 및 공공사업수법의 실현방안으로 몇 가지 정비수법이 사용되고 있다.

첫째, 공간의 연속화, 집약화, 네트워크화, 일체화를 통해 민간개발과 연동한 공공기반시설·공간의 일체적 정비를 도모하고 있다. 둘째, 육성용도를 도입하고 같은 용도를 집적하기 위한 용도교환을 통해 업무중심의 단일용도지구를 복합용도지구로 전환하고 있다. 셋째, 공공의 용적할증과 지구 내 용적이전을 통해 합리적인 형태의 고밀개발로 전환하고 있다. 넷째, 경관형성, 31m 표정선 준수, 벽면 후퇴거리 지정, 특징적 가로축의 형성, 역사건축물의 보존 및 활용, 저층부 용도 및 가로에 대한 규정 등을 제시함으로써 역사적 경관의식과 지역적 상징성, 새로운 가로환경과 경관형성을 유도하고 있다.

IV. 도시재생사업에서 공공의 역할 분석

1. 국외 도시재생사업의 공공의 역할

앞서 살펴본 바와 같이 국외 도시재생사업에 있어서의 공공과 민간의 역할은 해당 사업의 입지와 성격, 목적 등에 따라 그 역할이 상이하지만, 공통적으로 나타나는 특징은 민간부문이 차지하는 비중이 점차 늘어나면서 공공주도에서 민간주도로 전환되고 있다는 것과 적극적인 민간참여를 유도함과 동시에 공공성을 확보하기 위해서 공공이 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이다. 다시 말해 민간참여의 중요성이 증대됨에 따라 공공의 역할 역시 더욱 중요해졌다 할 수 있다. 또한 공공의 역할 수행 주체는 중앙정부 위주에서 광역차원 및 지방

28) 이정형, 상계서, p233-240.

표 5_ 도시재생사업에서의 공공의 역할

구분	행정 및 법·제도 지원			재정 지원			민간참여 유도		
	사업 기구	규제 완화	가이드 라인	기반 시설	보조금 지원	세제 지원	파트 너십	협업 기구	인센 티브
사업주도	도크랜드	○	○	○	○	○	○	-	○
재정지원	캐슬베일	○	○	-	○	○	○	○	-
행정지원	록본기 힐즈	-	○	-	-	○	○	-	○
법·제도 지원	마루노우치	○	○	○	-	○	○	○	○

정부의 역할을 강조하는 방향으로 전개되고 있는 것을 알 수 있다.

국외 도시재생사업에서의 공공의 역할을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 금전적인 수익이 아닌 공공성 확보에 목적을 두고 법·제도의 정비를 통한 절차의 간소화, 기반시설 및 서비스시설의 확충, 보조금 지원 등을 통해 민간자본의 투자를 유도한다. 둘째, 민간에 의한 사업성 위주 개발사업의 폐해를 방지하고 공공성을 확보하기 위해 서민층 주거환경의 개선, 지역특성에 맞는 도시개발가이드라인의 작성 등의 역할을 수행한다.

셋째, 인센티브 제도를 운영하여 민간 개발사업의 공공성 확보를 위한 수단으로 이용한다. 이렇게 확보되는 공공공간은 기부채납 부분뿐만 아니라 보행 공간, 지역 간 연계, 커뮤니티 공간 확보, 옥상녹화, 지역 특성화를 위한 시설 도입 등 다양한 형태로 나타난다.

넷째, 민관 파트너십을 통해 사업주체의 다양화를 유도하고 이러한 사업주체 간 이해관계를 조정·중재하는 역할을 수행하여 사업의 원활한 진행을 돕는다. 또한 축적된 경험을 활용하여 민간부문에 대한 지원과 자문 등의 역할을 함으로써 협상력을 지닌 지인자 역할을 수행한다. 즉 국외 도시재생사업은 공공의 적극적인 지원을 통해 민간의 투자를 유도하며, 정부, 지권자, 개발업자, 지역협

의체, NPO, NGO 등 다양한 개발주체들을 통한 파트너십을 구성하여 사업을 진행하고 있다 하겠다.

이를 앞서 설정한 아홉 가지의 세부 실현수단으로 정리해본 결과 <표 5>와 같은 결과를 도출하였다. 네 가지 사례에 모두 적용되었던 수단은 규제 완화, 보조금 및 세제 지원, 파트너십 구성으로 나타났다며 상대적으로 공공의 역할이 강했던 영국의 도크랜드와 일본의 마루노우치 지구의 경우 아홉 가지의 실현수단이 대부분 적용되었음을 알 수 있었다. 또한 공공은 전체적으로 사업의 계획단계에서부터 관리단계까지 조정·중재·지원의 역할을 수행함으로써 효율적인 사업진행을 유도하고 있음을 알 수 있었다.

2. 국내 도시재생 관련 법·제도 분석

본 절에서는 선진 도시의 도시재생 사례를 통한 국내 도시재생사업의 시사점을 도출하기 위해 국내·외 도시재생사업을 비교 검토하고자 한다. 그러나 아직 국내에서는 별도의 도시재생법을 통해 이루어진 도시재생 사례가 없는 점을 감안하여 관련 법·제도인 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과 최근 논의 중인 도시재생법(가칭)을 일본의 「도시재생특별조치법」 및 앞서 분석한 결과를 종합하여 국내 도시재생사업에서의 공공의 역할을 규명

하고 개선점을 모색하기로 한다.

우리나라의 경우 서울시가 2002년 세 곳의 시범뉴타운을 지정한 이후 제2차 뉴타운과 제3차 뉴타운을 지정하여 총 25개의 뉴타운지구가 지정되어 오늘에 이르고 있으며, 이러한 뉴타운 사업과 관련하여 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」이 제정되었다.

반면 일본의 경우는 2000년 진입을 앞두고 도쿄도지사가 주장한 도시재생이라는 주제가 OECD의 권고안 등에 힘을 얻어 2002년 4월 「도시재생특별조치법」의 제정으로 법제화되었다. 그리고 그후 2005년 6월까지 전국에 걸쳐 도시긴급정비지구 지정되었다.

이와 같이 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과 「도시재생특별조치법」은 법제화하여 법적 근거를 확보한 후 사업지구를 지정하였는가, 아니면 법적근거를 확보하지 못한 채 지정된 사업지구를 위하여 사후에 법제화를 통해 보충하였는가 하는 본질적인 차이를 제외하면, 기성시가지의 정비라는 사업의 방향, 시기와 방법 등이 매우 유사하다고 할 수 있다. 물론 양 법률이 일본은 도시재생을 통한 경제발전을, 우리나라는 광역개발을 목적으로 하고 있는 점을 고려할 때, 완전히 동일한 선상에서 파악하는 것은 무리가 있다. 그러나 모두 실질적으로 도시정비의 목적을 달성하기 위한 사업의 진행을 돕고자 하는 법률에 해당하므로 국내의 제도를 비교하기에 가장 적합한 대상이라고 판단된다.

일본의 「도시재생특별조치법」은 도시재생을 위하여 도시재생본부와 도시정비긴급지역의 지정, 도시재생특별지구, 그리고 도시계획 제안제도 등을 두고 있다. 이를 통해 공공은 도시재생긴급정비 지역에서 도시재생사업을 시행하고자 하는 사업자

에게 많은 지원을 해주고 있다.

도시재생특별지구를 지정하여 용도지역 규제를 해제하여 토지이용의 고도화를 도모하고, 사업기간 등에 소요되는 기간을 단축하도록 하며, 무이자 용자 및 기금에 의한 채무보증 등의 금융지원을 하여 도시재생사업을 지원하는 제도가 존재한다. 또한 도시재생특별지구가 아닌 경우라도 도시재생사업에 관한 인가 등의 처리기간에 특례를 적용하여 사업이 신속하게 진행되는 것을 돕는다.

이와 더불어 도시재생사업을 행하고자 하는 자가 도시계획결정 등을 제안할 수 있도록 함으로써 사업에 적합한 도시계획을 통하여 좀 더 체계적이고 계획적인 사업이 가능하도록 하고 있다. 그리고 한편으로는 민간이 도시재생사업을 하는 경우 또한 적극적인 지원을 통하여 사업가능성을 끌어올리는 역할을 한다. 이러한 적극적인 민간에 대한 인센티브 제도를 통해 기반시설의 개선 및 확보, 문화공간의 확충, 도시열섬현상 저감방안 마련 등 적극적인 공공성 확보의 수단으로 활용하고 있다.

반면 우리나라의 「도시재생특별조치법」은 재정비촉진지구에 관한 규정만 두었을 뿐 기존의 사업, 즉 「도시정비법」 및 「도시개발법」 등에 의한 사업을 진행하는 경우 필요한 수단에 관하여 특별히 규정해 두지 않고 있어 실질적인 사업이 진행되지 못하고 있다. 더구나 민간건설업자에 대한 비판적인 입장에서 제정됨에 따라 민간의 주도적 참여를 사실상 봉쇄하고 있기 때문에 실질적 사업의 성공 가능성이 매우 낮다²⁹⁾.

또한 도시재생법(가칭)의 경우 아직 제정된 것이 아니라 그 실효성을 판단할 수는 없지만 최근의 도시재생 관련 법·제도의 국내 동향이라는 측면에서 분석해 보면, 현재의 민간중심 정비사업이 지

29) 십나리. 2007. 일본의 도시재생 관련 법령체계에 관한 연구. 서울 : 한국법제연구원. p113-114.

는 문제점 해소에 공공이 적극 개입, 초기단계에서 공공개입을 통한 주민갈등 및 비용의 최소화, 단계별 공공의 적정관리를 통한 불필요한 사업비용 절감과 투명성 제고, 권장과 규제를 병행하여 공익과 사익의 조화를 통한 도시재생사업의 합리화, 공공이 지니는 강점을 통한 다양한 시행방식의 도입, 공공이 직접 사업주체로 참여(공공의 SPC 지분참여 등) 등과 같은 방안을 통하여 도시재생사업에 있어서 공공의 역할을 강화하려 하고 있다.

여기에 도시재생법(가칭)의 특례를 통해 용적률을 법상 상한을 적용하고, 사선제한, 개구부 인동거리, 높이제한 등을 완화하는 등 각종 관련 제도들의 규제를 계획적 타당성에 근거하여 완화하고자 하고 있으며, 일부 국세 및 지방세와 같은 관련 세금의 감면 및 기금의 활용과 지방자치단체의 채권 발행을 가능하게 하는 등의 재정지원에 대하여도 신중히 논의하고 있다³⁰⁾.

3. 국내 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공공의 역할

영국과 일본의 사례 및 법·제도를 분석해본 결과 공통적으로 중앙정부 차원의 적극적인 지원과 파트너십 및 주민 협의기구 등을 통한 민간참여 유도 및 공공성 확보를 기본으로 하고 있으며, 공공성 확보에 있어서 각각 영국은 주로 공공이 기반시설을 설치하고 별도의 사업기구를 설립하여 가이드라인을 제시하는 방식을, 일본은 주로 민간이 기반시설을 설치하되 인센티브 대상에 대한 질적 판단을 통해 공공성 확보에 따른 인센티브를 부여하는 방식을 적용하고 있다는 것을 알 수 있었다.

또한 일본의 경우 도시재생사업의 계획 이전 단계에서부터 도시재생본부가 각 지역의 각종 관련 단체들로부터 의견을 수렴하고, 도시재생지역·지구·정비방향 등을 설정한 후, 지역의 특성을 살려 해당 지역에 적합한 공공 및 공익시설을 설정하는 것으로 나타났으며, 이를 지원하는 각종 관련단체들 간의 강력한 파트너십이 형성되어 있는 것으로 분석되었다.

국내의 제도를 분석해본 결과는 공공의 역할을 최대한 증대하여 나가는 방향으로 정책이 선회하고 있다고 판단된다. 이러한 정책의 흐름이 시사하는 바는 앞서 분석한 바와 같이 아홉 가지의 세부 실현수단 중 분석사례에 모두 적용되었던 네 가지 실현수단 중 규제완화, 보조금 지원, 세제 지원, 파트너십 구성 등 세 가지를 포함하고 있다는 점이라고 생각한다.

그러나 앞서 분석한 국외의 사례에서 나타나는 문제점과 같이 너무 강력한 정부 주도의 사업은 주민과 지자체 등의 요구를 쉽게 반영하지 못하는 문제가 생길 수 있다고 판단되며, 이러한 상황에 대처하는 파트너십을 통한 사업의 기획, 조정, 관리에 대한 부분이 아직 국내에서는 크게 다루어지고 있지는 않는 것으로 판단된다.

즉 국내의 경우 기존의 재개발 사업에 비하여 규제 완화 및 지원체계 확립 등 원활한 사업을 위한 제도 개선은 이루어지고 있는 것으로 판단되나, 주민을 계획에 적극적으로 참여시키는 제도 또는 인센티브 정책을 통해 민간의 참여를 유도하여 공공시설을 확보하는 등의 적극적인 공공성 확보와 관련된 부분들은 아직 미흡한 실정인 것으로 판단된다.

30) 이승주. 2009.2.24. “도시재생법(가칭)의 주요 내용과 골격”. 도시재생사업단. 도시재생법(가칭) 제정을 위한 전문가 토론회. 서울시립대학교.

V. 결론

본 연구는 도시재생사업에서의 공공의 역할을 도출함으로써 국내에서 추진하고자 하는 도시재생사업의 바람직한 방향을 제시하고자 하였다. 물론 도시재생사업에서의 공공의 역할을 도출하기 위해서는 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방자치단체, 민간, 제3섹터 등의 다양한 사업주체별 역할에 대한 면밀한 검토가 필요하겠으나, 무엇보다도 각 사업주체들 간의 이해관계를 중재·조정하는 중앙정부의 역할 정립이 선행되어야 한다고 판단되어 본 연구에서는 중앙정부의 역할에 중점을 두고 연구를 진행하였다.

먼저 국내·외 도시재생사업의 추진동향을 살펴봄으로써 국외의 도시재생사업이 공공성의 확보와 민간참여 측면을 점차 강조하고 있는 추세를 보이고 있는 반면 국내 도시재생사업은 공공의 역할의 중요성이 계속 증대되는 데 반하여 공공과 민간의 역할 분담, 민간 참여 시 사업성 확보 방안 등에 대한 대응이 초보적인 단계에 머물고 있음을 알 수 있었다.

또한 공공과 민간의 역할을 규명하고자 국외 도시재생사업을 분석한 결과 국외 도시재생사업에서의 공공의 역할은 법·제도의 정비를 통한 절차의 간소화, 기반시설 및 서비스시설의 확충, 보조금 지원 등을 통한 민간자본 투자 유도, 서민층 주거환경의 개선, 지역특성에 맞는 도시개발가이드라인의 작성 등의 역할 수행, 인센티브 제도를 활용한 민간 개발사업의 공공성 확보, 민관 파트너십을 통한 사업주체의 다양화 및 사업주체 간 이해관계의 조정·중재 등이었다.

다음으로 법·제도 측면에서 국내 도시재생사업의 한계점을 도출해본 결과 기존의 재개발 사업에 비해 규제 완화 및 지원체계는 적극적으로 개선

되려는 움직임을 보이고 있으나, 이는 사업을 보다 쉽게 접근할 수 있는 정도의 개선만 있을 뿐이며, 파트너십의 운영과 민간의 주도적 참여에 실마리를 제공하고 있지는 못하고 있어 민간부문을 적극적으로 활용하면서 여러 가지 제도적 장치를 통해 공공성을 확보하고 있는 국외의 사례와는 큰 차이를 보이고 있었다.

이러한 국내 도시재생사업의 한계점을 극복하고 공공성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 공공의 역할이 요구된다. 첫째, 민간의 적극적인 참여를 촉진시킬 수 있는 사업 환경을 조성해야 한다. 법·제도의 정비를 통한 절차의 간소화로 사업기간을 단축하고, 기반시설 및 서비스시설의 확충과 보조금 지원 등을 통해 제정부담을 줄임과 더불어 다양한 관련주체들이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련함으로써 민간의 적극적인 참여를 유도해야 한다.

둘째, 공공성 확보를 위한 다양한 방법을 강구해야 한다. 민간에 의한 사업성 위주 개발사업의 폐해를 방지하고 공공성을 확보하기 위해 탄력적이고 과감한 인센티브 제도를 운영함과 동시에, 개발이익이 생기기 힘든 서민층 주거환경의 개선을 주도하고, 지역특성에 맞는 도시개발가이드라인을 제시하여 지역의 특성과 공공의 요구를 반영하도록 해야 한다.

셋째, 공공은 사업의 원활한 진행을 돕는 코디네이터 역할의 수행에 좀 더 비중을 확대할 필요가 있다. 다양한 사업주체들의 파트너십을 형성하는 매개 역할을 수행하여 사업주체를 다양화시키고, 이러한 사업주체 간의 이해관계를 조정하고 중재하는 역할을 수행하여 사업의 원활한 진행을 도와야 한다. 또한 축적된 경험을 활용하여 민간부문과 지자체 및 지방공사 등에 대한 지원과 자문 등을 함으로써 협상력을 지닌 지원자 역할을 수행해야 한다.

넷째, 중앙정부 차원의 도시재생 총괄기구를 설치하고 국가 차원의 주요 정책으로 추진해야 한다. 영국과 일본에서 보았 듯이 중앙정부 차원의 도시재생 총괄기구를 설치하되, 각 지역단위마다 도시재생사업단을 설치하여 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하고, 사업완료 후에도 꾸준히 모니터링할 수 있도록 해야 한다. 또한 사업이 진행됨에 따라 점진적으로 민간의 역할을 증대시키고, 주민들이 주체가 되어 유지·관리할 수 있는 여건을 조성함으로써 사업의 효과가 지속되도록 해야 한다.

따라서 공공은 민간과의 역할분담을 통하여 민간이 자본력과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 적극 지원하는 한편, 개발이익의 합리적 배분을 도모하고 이를 통해 공공성을 확보함으로써 성공적인 도시재생사업을 창출해야 할 것이다.

: 한국법제연구원.

양재섭. 2006. “도시재생정책의 국제비교 연구 - 영국과 일본을 중심으로”. 서울 : 서울시정개발연구원.
 양재섭 외. 2007. “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구”. 국토계획 제42권 제5호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp129-143.
 이명훈. 2006. “도시재생: 도시재정비 촉진을 위한 특별법의 문제와 과제”. 도시정보 제289호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. p15.
 이승주. 2009.2.24. “도시재생법(가칭)의 주요내용과 골격”. 도시재생사업단. 도시재생법(가칭) 제정을 위한 전문가 토론회. 서울시립대학교.
 이정형. 2007. 도시재생과 경관만들기. 서울 : 도서출판 발언.
 최승원. 1995. “도시재개발의 공공성과 거주자 보호”. 부동산법학 제3권 제3호. 서울 : 한국부동산학회. pp217-218.
 Adam Mornement. 2005. *No Longer Notorious-The Revival of Castle Vale 2003-2005*. U.K. : Castle Vale Housing Action Trust.
 Philip R. Berke. et al. 1995. *Urban Land Use Planning*. 5th ed. Illinois : Univ. of Illinois Press.
 도시재생사업단(<http://www.kourc.or.kr>). [2009.2.19].
 Castle Vale Housing Action Trust(<http://www.cvhat.org.uk/>). [2008.5.29].
 The LDDC History Pages(<http://www.lddc-history.org.uk>). [2008.4.23].
 WIKIPEDIA(http://en.wikipedia.org/wiki/Castle_Vale). [2008.5.29].

참고문헌

강미나. 2004. “도시재생정책의 성공사례 - 영국 캐슬베일”. 국토 통권271호. 경기 : 국토연구원. pp56-63.
 박세훈. 2004. “일본의 도시재생정책”. 국토계획 제39권 제2호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp21-33.
 박세훈. 2007. “선진국의 도시재생전략과 시사점”. 국토 통권305호. 경기 : 국토연구원. pp39-49.
 배웅규 외. 2008. “도시재생사업의 현황과 과제”. 도시정보 통권 제314호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp4-11.
 새국어사전. 2008. 서울 : 두산동아.
 서수정. 2007. “영국 캐슬베일의 커뮤니티 주도형 주거지 정비사업”. 건축 제51권 제9호. 서울 : 대한건축학회. pp40-41.
 심나리. 2007. 일본의 도시재생 관련 법령체계에 관한 연구. 서울

- 논문 접수일: 2009. 4. 9
- 심사 시작일: 2009. 4.13
- 심사 완료일: 2009. 5.12

ABSTRACT

The Role of the Public for the Publicity in Urban Regeneration Project

Keywords: Urban Regeneration, Publicity, the Role of the Public, Private Participation

The study aims to advise role-sharing between the public and the private and a role of the public to secure the publicity for successful urban regeneration projects through investigation about the problem and limitation of domestic urban regeneration projects. As a result, in foreign urban regeneration projects, the public is taking a role for a process simplification by an arrangement of the law and the system, infrastructure and service facility expansion, and an encouragement of private capital investment by financial support. In addition, the public is engaged in an environmental improvement of the citizen's residence, a guideline for customized urban planning for each region, the publicity in the private projects through an incentive program, and a diversification of main body of the project through the private-public partnership, and the adjustment of interests between the bodies. Therefore, the public should share a role with the private properly to have the best effect of private capital and creativity and build diverse policy to make reasonable division of the profit for the successful urban regeneration projects with the publicity.

공공성 확보를 위한 도시재생사업에서 공공의 역할

주제어: 도시재생, 공공성, 공공역할, 민간참여

본 연구는 국외 도시재생사업의 고찰을 통해 국내 도시재생사업의 문제점과 한계를 살펴보고 성공적인 도시재생사업을 위한 공공과 민간의 역할분담과 공공성 확보를 위한 공공의 역할을 제시하는 것을 목적으로 한다. 국외 도시재생사업에서는 공공이 법·제도의 정비를 통한 절차의 간소화, 기반시설 및 서비스시설의 확충, 보조금 지원 등을 통한 민간자본 투자 유도, 서민층 주거환경의 개선 및 지역특성에 맞는 도시개발가이드라인의 작성, 인센티브 제도를 활용한 민간 개발사업의 공공성 확보, 민관 파트너십을 통한 사업주체의 다양화 및 사업주체 간 이해관계의 조정·중재 등의 역할을 수행하고 있다. 따라서 국내 도시재생사업을 실행함에 있어 공공이 민간부문과의 역할분담을 통하여 민간이 자본력과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 적극 지원하는 한편, 개발이익의 합리적 배분을 도모하고 공공성을 확보할 수 있는 다양한 정책을 전개함으로써 성공적인 도시재생사업을 창출해야 할 것이다.