

도시경제기반형 재생사업의 활성화를 위한 민자사업의 착안점과 공공의 역할 : 핵심사업의 사례분석을 중심으로*

The Public Roles and Implications on Private-invested Projects for Urban Economic Regeneration Projects : Based on the Case Studies of Anchor Projects

김주진 Kim Joojin**, 류동주 Ryu Dongju***

Abstract

This study aims to suggest public roles and implications on private-invested projects for urban economic revitalization projects. Based on the case studies of 5 anchor projects, main results are as follows; First of all, it is important to investigate and prepare feasible strategies and plans to attract tenants and to recover investments. Second, in order to reflect the public interest on anchor projects, the support of the public is needed to ensure a viable business structure which can ensure a minimum return for developers and investors. Third, in order to facilitate restructuring of major economic infrastructure at the national level, such as national industrial complex, it is necessary to preserve the loss of the developer through financial support for the expansion and establishment of major SOC. And the last, it may need to be made to maximize the impacts of economic revitalization by specifying spatial-functional linkages between anchor projects and the surrounding area.

Keywords: Urban Economic Regeneration Project, Anchor Project, Public Roles, Industrial Complex Redevelopment Project, Port Redevelopment Project

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

정부는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 「도시재생특별법」)의 시행 이후 2014년 13개의 도시재생 선도지역(이하 ‘선도지역’) 선정에 이어

2015년 8월 중에는 2016년 지원 대상으로 일반지역 35개소(이내)를 선정할 예정이다. 이 중 도시경제기반형(이하 경제기반형) 재생사업은 선도지역의 경우 2개소가 포함되며, 일반지역의 경우는 5개소가 포함될 예정이다. 경제기반형 재생사업은 경제기능의 도입·고도화 등을 통해 도시의 경제 활성화를 도모하기 위한 재생사업 유형으로, 향후에도 일부 지역을 대

* 본 논문은 토지주택연구원(2015)에서 수행한 ‘도시경제기반형 재생 활성화를 위한 공공부문의 역할에 관한 연구’ 결과의 일부를 활용하고 수정·보완하여 작성하였음.

** 토지주택연구원 수석연구원(제1저자) | Research Fellow, Land and Housing Institute | Primary Author | jini1005@lh.or.kr

*** 토지주택연구원 연구원 | Researcher, Land and Housing Institute | ryudongjoo@lh.or.kr

상으로 동 유형의 재생사업에 대한 재정지원이 이어질 것으로 예상된다. 하지만 아직까지 경제기반형 재생사업에 대한 국내 경험이 일천하고, 공통의 이해 기반이 부족하여 많은 어려움이 예상된다. 특히 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 간주되는 역세권 개발이나 노후 산업단지, 노후 항만 등의 정비·거점개발사업은 민간투자사업의 활성화가 관건인데, 부동산개발시장의 침체가 지속되면서 원활한 추진을 기대하기 어려운 실정이다.

이러한 국내 여건을 고려하여 본 논문은 경제기반형 재생사업의 핵심이 될 수 있는 주요 개발사업(이하 핵심사업)의 추진 여건과 특성 등을 사례분석하고자 한다. 그리고 이를 통해 경제기반형 재생사업의 원활한 추진을 위한 민자사업의 착안점과 공공의 역할, 정책적 시사점을 살펴보고자 한다. 핵심사업의 원활한 추진 여부는 경제기반형 재생사업의 성공적 추진 여부에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인으로 볼 수 있기 때문이다.

2. 연구범위 및 연구방법

본 논문에서 사용하는 ‘경제기반형 재생사업’은 ‘산단, 항만, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시 계획시설 등의 정비·거점개발 등과 연계하여 경제기능의 도입·고도화를 통해 도시의 경제활성화를 도모

하기 위해 추진하는 도시재생사업’을 뜻한다.¹⁾

‘핵심사업’은 경제기반형 재생사업의 일환으로 추진하는 사업으로서, ‘경제기능의 도입·고도화를 위해 필요한 물리적 시설·공간 등의 정비·조성과 관련된 사업’을 뜻한다. 경제기반형 재생사업에 있어서 핵심사업의 의미와 특성 등은 2장에서 살펴보도록 한다.

한편, 연구방법은 핵심사업 유형별 사례를 선정하여 사례분석 방법을 적용한다. 다만, 아직까지는 경제기반형 재생사업의 일환으로 추진된 사례가 없기 때문에, 본 논문에서는 향후 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 포함될 수 있는 대표적인 개발사업의 일부를 대상으로 사례를 선정하여 분석한다. 즉, 향후 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 포함될 가능성이 높은 개발사업 유형을 고려하여 사례를 선정하고, 현재까지의 추진 여건을 분석함으로써 향후 경제기반형 재생사업의 민자사업에 대한 착안점과 정책적 시사점 등을 도출하고자 한다.

각 핵심사업의 사례분석은 일차적으로 해당 사업에 대한 기초자료 수집 및 관련 문헌자료의 분석을 토대로 한다. 관련 선행연구 및 기초자료의 부족에 따른 문헌분석의 한계점을 보완하기 위해 핵심사업 사례별 해당 지자체 관계자 및 시행 관계자 등을 대상으로 개별 자문도 병행한다.²⁾

1) 「도시재생특별법」에는 경제기반형 재생사업에 대한 별도의 정의가 없음. 국토교통부(2014)는 「도시재생특별법」에서의 도시경제기반형 활성화 계획의 정의 등을 준용하여 경제기반형 재생사업을 ‘산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 거점개발(이하 ‘핵심사업’)과 연계하여 도시의 전반적인 경제활성화를 도모하기 위해 새로운 경제기능을 도입하고 고용기반을 창출하기 위해 추진되는 일련의 도시재생사업’으로 정의한 바 있음.

2) 각 사례별 개별 자문 대상은 다음과 같음. 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업의 경우 안양시청 기업지원과 주무관(2014년 7월 5일) 및 SPC 자산관리회사 담당 차장(2014년 7월 5일)을 대상으로 개별 자문을 시행하였으며, 용산 국제업무지구의 경우 코레일 서울본부 관계자(2014년 4월 25일)를 대상으로 개별 자문을 시행함. 대전 산업단지 재생사업은 대전시청 담당 사무관 및 주무관(2013년 10월 15일)과 한국도지주택공사 대전충남지역본부 담당자(2013년 10월 22일)를 대상으로 각각 개별 자문을 시행함. 당시 계획(안) 변경이 논의 중이었던 상황으로 2013년 12월 23일 추가 개별 자문을 시행하는 한편, 2014년 11월 25일 대전시 재생사업 정책토론회 발표 내용 등을 통해 사례분석 내용을 보완함. 한편, 영등포 타임스퀘어 도시개발사업 및 부산 북항 항만재개발사업 사례의 경우는 각각 2014년 7월 22일, 2014년 6월 12일 개최된 한국도지주택공사 도시재생계획처 주관 도시재생세미나에 초청된 (주)경방 관계자 및 부산항만공사 관계자의 발표, 질의·응답 내용을 참고로 함.

3. 선행연구 고찰

경제기반형 재생사업 관련 연구는 제도도입 초기인 현 시점까지 매우 부족한 편이다. 법제화를 전후로 이루어진 경제기반형에 대한 개념적 접근 및 추진방향에 관한 기초연구(도시재생사업단 2012; 홍미영 2013; 국토교통부 2012; 2014)가 이루어졌으나 경제기반형 재생사업의 차별화된 특성이나 구체적 추진방안에 관한 시사점을 제시하기에는 한계가 있다. 박승기, 김태형(2014), 이왕건(2014) 등은 법률적 정의에 근거하여 경제기반형 재생사업의 유형과 지향 방향을 제시하였지만, 향후 원활한 추진을 위한 구체적 방안 등을 제시하지 않은 한계가 있다.

경제기반형 재생사업의 개념을 보다 구체화하고 추진방향을 제시한 연구들도 이루어진 바 있다(유재운, 차미숙, 안홍기, 김은란 외 2013; 유재운, 정소양, 박정은, 조판기 외 2014; 박정은 2015). 이들 연구에서는 도시재생사업의 성공적 추진을 위해서 민간 부문의 자원을 적극적으로 활용해야 할 필요성을 강조하면서 다양한 아이디어를 제시하고 있다. 그러나 이러한 아이디어들이 실제 현장에서 적용되기에 앞서 현재의 국내 개발사업 추진 여건에 대한 검토가 필요하나 아직까지 이에 대한 연구는 이루어지지 않았다.

민간 부문과의 협력을 통해 도시재생을 추진하고 있는 사례는 해외의 도시재생 사례를 분석한 연구들에서 꾸준히 이루어져 왔다(전현숙, 김근태 2008; 이동영, 윤태영 2008; 이동훈, 이성창, 박민정, 이수연 2010; 이영은, 조승연 2011; 양도식 2013). 이들 연구는 해외 사례에서의 정부 또는 공공 디벨로퍼의 역할이나 제도·정책을 분석하여 정책적 시사점을 다양하게 제시하고 있다. 그러나 제도적 환경이 상이한 국내 여건에서 선결되어야 할 과제들에 대한 대안을 제시하지는 않는다.

이제까지 우리의 도시재생은 물리적 정비사업이

나 마을 단위에서의 소규모 재생사업 등을 중심으로 추진되었을 뿐 아니라, 이 과정에서 민간의 자원을 적극적으로 활용한 경험도 일천하다. 특히 우리나라의 경제기반형 재생사업은 해외에서 유사 사례를 찾아 보기 힘든 점을 감안하면, 국내의 추진 여건을 차근차근 검토하고 개선해나가면서 내실 있는 추진기반을 다지는 것이 필요하리라 본다.

II. 도시경제기반형 재생사업의 추진 현황 및 특성

1. 도시경제기반형 재생사업의 추진 현황

「도시재생특별법」의 시행 이후 정부는 13개의 도시재생 선도지역을 선정하여 선도사업을 추진 중이다. 이 중 경제기반형 선도사업은 부산시와 청주시 등 2개소에서 추진 중으로, 마중물사업에 대해 2014년부터 2017년까지 개소당 500억 원(국비 250억 원)의 재정이 지원된다.

한편 2015년에는 2016년 도시재생사업 지원 대상으로 35개소 이내를 선정할 예정이다. 경제기반형은 5개소 이내로 선정할 예정으로, 재정지원 방식은 선도지역과 동일하게 마중물사업에 대해 매칭펀드 방식으로 1개소 당 500억 원(국비 250억 원 포함) 이하로 지원하게 된다. 다만, 지원기간은 경제기반형 재생사업의 특성을 고려하여 총 6차연도에 걸쳐 지원할 계획이다. 특히 1차연도는 핵심사업 등에 대한 민간기업 및 투자유치, 사업계획 수립 및 기반시설 설계 시행 등을 고려하여 전체 지원금의 5% 정도를 지원할 계획이다.

〈표 1〉에서 알 수 있는 바와 같이, 경제기반형 재생사업에 대한 재정지원은 개소당 최대 500억 원 규모다. 향후에도 경제기반형 재생사업에 대한 지원 규모는 대동소이할 것으로 예상된다. 많고 적음에 대한 평가는 관점에 따라 다르겠지만, 도시재생의 공익성을

표 1_ 2014년 도시재생 선도지역 지정 현황 및 일반지역 선정 계획

구분	2014년 도시재생 선도지역			2016년 일반지역		
	경제기반형	근린재생형 (일반 규모)	근린재생형 (소규모)	경제기반형	근린재생형 (중심지가지형)	근린재생형 (일반형)
선정 개소	2	6	5	5	10	20
재정지원	500억 원 이하 (국비 250억 원 이하)	200억 원 이하 (국비 100억 원 이하)	100억 원 이하 (국비 60억 원 이하)	500억 원 이하 (국비 250억 원 이하)	200억 원 이하 (국비 100억 원 이하)	100억 원 이하 (국비 60억 원 이하)
지원기간	2014~2017년까지 총 4년간			<ul style="list-style-type: none"> 도시재생 유형 특성을 고려하여 지원기간 차별화 경제기반형은 총 6년에 걸쳐 지원예정(1차연도 5%, 2차연도 10%, 3~5차연도 각각 25%, 6차연도 10%) 		
추진단계	선정 완료 및 계획수립 단계			<ul style="list-style-type: none"> 2015년 5월 말 현재 지원 신청 지자체 평가 완료 선정 개소수는 계획으로, 제시된 숫자 이내에서 최종 선정 예정이며, 예산 범위 내에서 사업 개소수 및 지원금액 등은 조정 가능 		

제고하기 위해 국비지원을 실행하게 되었다는 점에서 일부 의의를 찾을 수 있다. 다만, 경제기반형 재생사업은 그 특성상 다른 유형의 재생사업보다 많은 재원이 필요할 것으로 예상된다. 그 때문에 국비를 포함한 재정지원은 핵심사업에 대한 근본적인 재원지원의 성격이 아닌 민자유치 촉진 혹은 민간 부문 활성화를 유도하기 위한 촉매제의 역할이 기대되고 있다.

2. 경제기반형 재생사업 및 핵심사업의 특성

경제기반형 재생사업의 특성은 지역공동체 활성화 등을 지향하는 근린재생형 재생사업과의 차별화 관점에서 여러 측면으로 살펴볼 수 있겠지만, 앞서 언급한 정의를 전제할 때 다음의 두 가지 차별화 특성이 있다. 첫째는 무엇보다 해당 지자체의 도시경제부문에 대한 상위전략·계획 등의 검토가 선행되어야 한다는 점이다. 즉, 경제·산업기반을 확충하기 위한 전략적 산업 등에 대한 비전과 전략산업의 유치·육성·발전방향 등에 대한 전략적 검토가 선행되어야 한다는 점이다.

그리고 두 번째는 앞서 검토한 도시경제 부문의 상위전략·계획 등을 토대로 전략산업의 활성화 혹

은 관련 경제활동 주체들을 지원하기 위한 물리적 공간조성이나 시설 정비 등과 관련된 사업에 대한 검토가 필요하다는 점이다. 산업구조의 변화로 산업활동에 필요한 대규모 생산기구나 공간에 대한 의존도는 상대적으로 감소하였다. 하지만, 산단조성 방식이나 도심 아파트형 공장 등과 같이 산업활동과 지원시설에 필요한 물리적 공간조성과 시설의 정비는 산업기반의 기초로서 여전히 중요성이 크다. 즉, 산업·경제활동의 고도화를 물리적으로 뒷받침하기 위한 주요 수단으로서 의의가 있다. 앞에서 기술한 바와 같이, 본 논문은 이러한 성격의 사업을 경제기반형 재생을 뒷받침하는 핵심적인 사업이란 의미에서 핵심사업으로 명명하고자 한다.

한편, 핵심사업은 해당 대상지의 특성을 고려하여 여러 유형으로 구분하여 검토 가능하다. 국가나 해당 도시의 핵심적인 기능을 담당했었던 노후 산업단지나 항만의 정비와 연계한 사업 유형이나, 역세권 및 주요 도심기능의 이전지적 등을 활용한 거점개발사업 유형, 지역 고유의 역사·문화자원 등을 활용한 사업 유형 등을 고려할 수 있다. 경제기반형 재생사업으로서 핵심사업 추진방향의 특성은 <표 2>와 같이 제시할 수 있다.

표 2_ 경제기반형 재생사업의 핵심사업 유형 예시

구분	현재 여건	핵심사업으로서 도시재생 추진방향
산업단지형	·장치산업·저부가가치 제조업 중심 ·기반시설 부족, 비효율적 토지이용	·첨단 제조업, 융·복합산업 입지 ·문화·주거 등 복합기능 유치
항만형	·선박 대형화 등으로 항만기능 축소 ·내항부두·준설토 투기장 등 방치	·마리나 등 문화·관광형 항만 조성 ·문화·주거 등 복합기능 유치
역세권형	·단순 교통·물류기능 수행 ·도심 내 화물적치장 등 용도폐기	·입체화·복합화를 통해 토지이용 고도화 ·복합환승센터 등 교통 허브(HUB)화 ·도심입대주택(행복주택) 입지
이전적지형	·이전 공공청사·군사시설·폐공장	·복합개발을 통한 가치 극대화 ·문화·교육·공원·녹지 등 활용
지역자산 활용형	·활용되지 못하고 있는 지역 고유의 역사·문화자산	·문화·관광형 사업을 통해 관광객 유치, 유동인구 증대

출처: 박승기, 김태형 2014, 10을 재구성.

이상의 핵심사업은 각각의 개별 법률에 근거하여 주로 민간자본으로 추진되며, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」, 「항만법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등에 근거하여 각각 시행하는 정비사업, 도시개발사업, 역세권개발사업, 항만재개발사업, 산단재개발사업 등의 법정사업의 형태로 추진하게 된다.

이 외에도 경제기반형 재생사업의 특성은 핵심사업이 원활히 추진될 수 있도록 촉진하기 위한 마중물 사업과 관련 중앙부처 협업사업, 지자체 자체사업 등을 발굴하고 이들의 기능적·공간적 연계방안의 반영이 필요하다는 점이다.

III. 주요 핵심사업의 추진 특성 분석 및 시사점

1. 분석의 관점 및 사례분석 대상 개요

1) 분석의 관점

핵심사업은 개별 법률에 근거하여 법정사업의 형태로 추진되며 크게 ‘기획 및 계획수립 단계’, ‘시행단계’, 그리고 ‘시설물의 준공 이후 운영·관리단계’ 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 특히 핵심사업이 성공적으로

추진되기 위해서 착공 후 시행 이전에 추진되는 ‘기획 및 계획수립 단계’의 철저한 준비가 보다 중요해지고 있다. 핵심사업의 원활한 추진 여부는 개발이익에 대한 기대심리 여건 변화에 민감한 특성이 있는데, 부동산개발시장의 침체가 지속되면서 사업리스크를 최소화하기 위한 구체적 실행방안의 선 검토가 중요해지고 있기 때문이다. 따라서 민자유치 활성화 여부에는 투자비용의 회수방안에 대한 논리성과 구체성이 무엇보다 중요해지고 있다. 특히 투자비용 회수방안의 구체성은 최종 분양·임대시설의 소비 목적, 테넌트(tenant) 확보를 위한 객관적 수요 진단과 이를 토대로 한 공간조성계획 수립 여부 등에 따라 좌우된다고 할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 내용들은 대부분 해당 사업의 기획 및 계획수립 단계에서 실질적으로 결정된다. 지자체는 사업계획의 승인에 앞서 해당 사업이 동 지역에 미치는 파급효과 등을 고려하여 개발방향 및 공공성 제고 방안 등에 대해 시행자와 협의하고 반영 여부를 결정하는데, 이들도 바로 이 단계에서 이루어진다.

따라서 본 논문은 핵심사업의 사례 분석에 있어서 일차적으로 ‘기획 및 계획수립 단계’에서 최종 준공시설물의 사용용도와 개발방향에 대한 구체성, 투자비용 회수방식의 구체성, 준공시설물의 테넌트 확보 및 유

지방안의 구체성 측면에서 사업 추진 특성을 검토하고자 한다.³⁾ 그리고 이 외에 추가적으로 개발방향 설정 및 공공성을 고려한 계획수립 등을 위한 의사결정 과정에서 해당 지자체와 시행자 간의 협의 여건⁴⁾ 등을 살펴보고자 한다.

2) 사례분석 대상 개요

사례분석 대상은 <표 2>의 핵심사업 유형을 고려하여 도심 내 공장 이적지를 활용한 개발 사례로서 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업과 영등포 타임스퀘어 도시개발사업, 역세권 주변의 철도 유휴부지 개발 사례로서 용산 국제업무지구 도시개발사

업, 석퇴항만의 재개발을 통한 국제해양관광 거점 개발 사례로서 북항 항만재개발사업, 끝으로 노후산단의 재개발 사례로 대전 산업단지 재생사업 등을 포함하였다. 영등포 타임스퀘어 도시개발사업은 2009년 준공·완료하여 시설 운영 중이며, 용산 국제업무지구는 2013년 지구지정 해제를 거쳐 사업이 중단된 상태다. 그리고 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지는 2014년 말 기준 산업시설 용지 및 아파트 분양을 완료하고, 2016년 하반기 준공 예정이다. 부산 북항 항만재개발사업 및 대전 산업단지 재생사업은 현재 각각 진행 중인 사업으로서, 아직까지 세부 개발 콘텐츠나 테넌트 유치 전략 등이 마련되지 않은 단계다. 각 핵심사업의 추진 개요는 <표 3>과 같다.

표 3_ 사례분석 대상 사업의 개요

구분	이전적지형		역세권형	항만형	산업단지형
사업명	평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업	영등포 타임스퀘어 도시개발사업	용산 국제업무지구 도시개발사업	부산 북항 항만재개발사업	대전 산업단지 재생사업
근거 법률	산업입지 및 개발에 관한 법률	도시개발법	도시개발법	항만법	산업입지 및 개발에 관한 법률
사업면적 (ha)	약 25	약 4.4	약 51	약 153	약 230
시행자	ALD 제1차 PFV	(주)경방	(주)드림허브 프로젝트금융투자	부산항만공사	미정
사업비용 (억 원)	약 10,739	약 6,000	약 310,000	약 85,000	약 4,400
추진단계	진행 중 (산업용지 및 아파트 분양 완료, 기반시설 설치 진행 중, 2016년 하반기 준공 예정)	준공, 완료 (2009년 준공, 현재 시설사용 영업 중)	중단 (2013년 지구 지정 해제)	진행 중 (1단계 사업 추진 중 : 일부 공공시설 준공, 민간사업자 협상 중)	진행 중 (사업시행자 선정 진행 중, 계획 변경 검토 중)
사업기간 (년)	2012~2016	2006~2009	2007~2016 (계획)	2008~2019(1단계) 2020~(2단계)(계획)	2010~2020 (계획)

3) 핵심사업의 '기획 및 계획수립단계', '시행단계', 그리고 '시설물의 준공 이후 운영·관리단계' 등 전 단계에 걸친 분석은 보다 다양한 관점의 시사점을 도출할 수 있을 것이나, 전 단계에 걸쳐 분석 가능한 사례의 자료수집 한계 등으로 검토 단계를 제한하는 한계점이 있음.

4) 개발사업의 인·허가권을 갖고 있는 해당 지자체는 핵심사업이 주변지역을 포함한 지역사회에 미치는 영향 등을 고려하여 공익성을 제고할 수 있는 개발방향이나 조건 등을 요구할 가능성이 있으며, 핵심사업 시행자는 최소한의 수익성을 확보할 수 있는 범위 내에서 대응이 가능함. 따라서 실질적 실행 조건을 찾아가기 위한 지자체와 시행자 간의 협의 과정은 핵심사업의 원활한 추진을 위한 주요 요건으로서 의미가 큼.

2. 핵심사업 추진 특성 분석

1) 이전적지형: 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업 및 영등포 타임스퀘어 도시개발사업

두 사업은 각각 도심 내 발생한 공장의 이전적지를 활용한 핵심사업으로서, 글로벌 금융위기에도 비교적 성공적으로 추진된 사례로 평가된다. 먼저 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업은 안양시 도심에 입지한 대한전선의 안양공장 이전적지에 지식기반산업 분야의 기업, R&D 연구시설 등을 유치하여 산업기반을 확충하고 도시경제 구조의 고도화를 추진할 목적으로 시작되었다. 안양시가 2011년에 해당 부지의 도시첨단산업단지 개발방안을 확정하여 사업을 착수하였다. 2014년 현재 산업시설 및 지원시설 용지, 공동주택 모두 분양이 완료되었으며, 전체 공정률은 약 85% 진행되었다.⁵⁾

이 사업은 약 25ha의 부지를 활용하여 도시첨단 산업단지를 조성하는 사업으로서 산업시설과 지원 시설 이외에 도심 내 부족한 신규 아파트 공급 등이 포함된다. 동 사업이 당초 계획대로 비교적 원활히 추진될 수 있었던 주요 특성 중 하나는 안양시가 동 사업의 공익적 목표를 달성하기 위한 실질적 사업구조 방안을 마련함으로써 공익성과 수익성이 조화된 사업추진이 가능하였다는 점이다. 안양시는 도시첨단산업단지 내 지식기반산업 분야의 우수기업 유치를 촉진하기 위해 조성원가 60% 수준⁶⁾의 저가분양

전략을 시행자와 협의하고, 민간 시행자의 손실을 보전하기 위해 구역 내 일부 일반공업지역을 준공업지역으로 용도 상향 조정할 수 있도록 지원하였다. 준공업지역에서의 공동주택사업을 통해 발생하는 분양수익을 통해 시행자의 사업 손실을 보전할 수 있도록 한 것이다.⁷⁾ 그리고 이러한 구체적인 사업실행 구조의 확보는 기획 단계에서부터 해당 지자체인 안양시와 사업시행자인 ALD 제1차 PFV⁸⁾의 긴밀한 협의 과정을 통해 마련되었다는 점에서도 의의가 있다.

이외에도 안양시는 전략산업을 유치하기 위해 사업시행자와 공동으로 입주설명회를 개최하는 등 기업 유치에 적극적으로 대응하였다. 이는 한편으로는 전략산업의 관내 유치 가능성을 높이고, 다른 한편으로는 산업시설 용지의 분양리스크를 완화함으로써 도시첨단산업단지 개발사업 시행자의 사업리스크를 완화하는 데도 간접적으로 기여하였다고 할 수 있을 것이다.

영등포 타임스퀘어 도시개발사업은 (주)경방의 영등포 공장 이전적지를 활용하여 서울시 부도심의 지리적 입지 여건을 최대한 활용한 복합용도단지를 조성한 도시개발사업이다. 지난 2001년 (주)경방이 영등포 공장부지 개발계획 수립 이후 2006년에 착공하여 2009년 준공하였다. 약 6천억 원 규모의 사업으로, 토지소유자인 (주)경방의 토지를 담보로 금융권으로부터의 PF, 시설물의 일부 매각수입 및 임차보증금 등으로 조달하였다.

영등포 타임스퀘어 도시개발사업 역시 부동산경기 침체기에도 불구하고 원활히 추진된 부동산개발사업

5) 2014년 10월, 2단계 사업의 준공(기반시설) 및 2016년 6월에는 3단계 사업의 준공(공동주택) 예정으로 추진 중임.

6) 부지조성원가는 3.3m²당 약 1,300만 원이었으나 기업의 입주비용 부담 완화를 위해 원가의 61% 수준인 약 750만 원으로 분양함 (당시 주변 시세는 900~1,100만 원 수준).

7) 산업시설용지 저가분양에 따른 시행자 손실 보전을 위해 주거시설용지 비율을 산정·공급하는 계획안을 마련하고, 국토해양부 수도권정비위원회 심의를 통해 승인받음(2012년 5월). 아울러 용도상향 인센티브에 따른 민간시행자의 공공기여 차원에서 공동주택 부지면적의 10%를 공공시설 설치 부지로 기부채납토록 함.

8) ALD 제1차 PFV는 대한전선과 2개 대한전선 계열사, 그리고 금융사(삼성증권)가 출자하여 설립됨. 실질적인 개발업무 또한 대한전선 계열사인 TEC & R(AMC)이 맡음. 출자구조가 비교적 단순하여 지자체와 업무협약이 비교적 순조롭게 추진될 수 있었다고 볼 수 있음.

으로 평가되고 있다.⁹⁾ 이러한 평가의 주된 요인은 토지 소유주이자 사업시행자인 (주)경방이 유통산업의 시장 여건 변화, 상업시설 개발 트렌드의 변화, 서울시 도시 공간구조와 도시계획상 해당 부지의 입지 여건 등을 면밀히 분석하여 기획단계에서부터 구체적인 테넌트 믹싱 및 운영·관리 전략을 수립한 것에서 찾을 수 있다. 특히 대규모 복합시설의 최적화된 기능을 구성하고 배치하는 등 기존의 대형 쇼핑몰과 차별화된 환경을 조성하기 위해 부문별 전문가 그룹과 협업체계를 구축하여 사업을 추진한 점도 주목할 만하다.

두 번째 요인은 (주)경방이 개발수요와 개발이익 감소 등 국내 부동산개발시장의 패러다임 변화를 감안하여 장기 운영·관리 회수방식을 도입하였다는 점이다(박성두 2014). 기획단계에서부터 시설물의 단기 분양·매각 회수방식을 대신하여 시설물과 공간의 임대·위탁운영을 통해 지속적으로 자금 흐름을 창출해낼 수 있는 회수방식으로 전환을 모색한 것이다. 이는 향후 핵심사업을 원활히 추진하기 위해서는 기존의 단기 분양·매각회수방식 이외에 장기적 관점의 다양한 회수방식 또는 자금조달방식으로 재편할 필요성을 일부 시사한다. 또한 부동산시설물의 장기 운영·관리 관점에서 사전 수요분석을 통한 앵커 기능의 설정과 사전 앵커 테넌트 유치 등의 중요성을 시사한다. 아울러 안정적이고 지속적인 이익을 창출하기 위해서는 경쟁력 있는 테넌트 유치와 믹싱전략을 토대로 시설물의 체계적인 운영·관리 방안에 관한 검토가 선행되어야 할 필요성이 있음을 시사한다.

2) 역세권형: 용산 국제업무지구 도시개발사업

2007년부터 추진된 동 사업은 서울시의 주요 부도심

인 용산역 주변 코레일 소유의 저·미이용지와 주변 지역을 포함한 약 51ha의 대규모 부지를 대상으로 한다. 약 10년간 31조 원의 사업비가 소요되는 초대형 도시개발사업이다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 유통성 약화에 따른 추가 토지매입자금의 조달 난항과 출자사 간의 이견 대립, 인근 서부이촌동 부지 편입에 따른 갈등요인 증대 등으로 사업 추진 여건이 한계에 이르게 되었다. 결국 지난 2013년 10월에 최종적으로 도시개발사업구역 지정이 해제되면서 사업이 전면 취소되었다.

이 사업이 지구지정 해제되는 등 기획단계에서 중단된 이유는 결과적으로 사업리스크 증가에 따른 적절한 대응방안의 부재라 할 수 있는데, 구체적인 이유는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 기획 및 개발방향 검토 단계에서 준공시설물의 세부 사용용도와 준공시설물의 테넌트 확보 및 유치방안, 비용회수 방식 등에 대한 사전 기획의 미흡을 문제로 들 수 있다. 약 51ha에 달하는 대규모 부지에 대한 개발 콘텐츠의 구상과 유치기능·대상, 유치전략 등에 대한 구체적 검토 방안의 부재는 글로벌 금융위기라는 거시적 리스크 요인의 증대와 별개로 사업리스크를 증가시키는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

둘째, 대규모 PF사업의 구조적 한계점이다. 사업시행자인 (주)드림허브는 30여 개 출자사의 출자로 설립된 특수목적법인(Project Finance Vehicle: PFV)으로서, 이러한 특수목적법인은 태생적으로 사업리스크를 모기업과 분리하기 위한 목적으로 만들어진다. 따라서 경기악화에 따른 추가 출자 증가 등 리스크가 증가하는 경우, 각 출자사들은 사업 전체의 이익보다는 각자의 리스크를 최소화하는 방향으로 의사결정을 내리는 경향이 있다. 즉, 대규모 PF사업 특성상 여

9) 영등포 타임스퀘어는 2009년 9월 개장 이후 2010년 9월 첫 해에만 약 1조 1천억 원의 매출을 기록하였으며, 1일 평균 방문객 20여 만 명에 이르는 지역의 주요 랜드마크로 자리 잡음(전국경제인연합회 2010 참조).

리 출자사 간의 복잡한 이해관계를 조정하면서 전체 사업을 당초 목적에 부합하여 추진해나갈 수 있는 책임 있는 주체가 자발적으로 나타날 수 없는 구조적인 한계점을 문제점으로 지적할 수 있다.

셋째, 해당 지자체(서울시)의 부지편입 요구 반영 등에 따른 사업리스크 증가 등을 들 수 있다. 서울시는 한강르네상스사업을 동 사업과 연계하여 추진하기 위해 당초 사업대상 부지에 서부이촌동 지역 일대를 추가하도록 요구·반영하였다. 이는 결과적으로 부지 편입에 따른 반대 주민과의 갈등, 사업기간의 장기화 가능성으로 전체 사업의 리스크를 증대시키는 결과를 초래하게 되었다. 그러나 이후 추진 과정에서 사업의 원활한 추진을 위한 서울시 별도의 지원 역할을 찾아 볼 수 없다는 점에서 아쉬움이 있다. 민간 투자자본이 절대적 비중을 차지하는 사업구조의 특성상 서울시가 개입할 여지가 미흡한 것은 사실이다. 하지만 출자사 간의 이견 대립으로 사업이 위태로워진 시점에서 리스크를 최소화하고 안정적 실행 여건을 확보하기 위한 지자체의 적극적 지원 역할이나 협의·중재를 위한 노력이 미흡하였다는 점에서 한계점을 지적할 수 있다. 안정적인 사업추진을 도모하기 위한 사업규모의 조정방안이나 시장 여건을 고려한 단계적 추진방안의 검토, 공공 부문의 추가 출자 혹은 일부 시설물에 대한 메인터넌트 등으로서 공공 부문에 참여하는 방안 검토 등을 예로 들 수 있을 것이다. 이는 특수목적법인 등이 추진하는 대규모 핵심사업을 보다 안정적으로 추진하기 위해 염두에 두어야 할 공공 부문의 지원 역할로 볼 수 있을 것이다.

3) 항만형: 부산 북항 재개발사업

부산 북항 재개발사업은 「항만법」에 근거한 항만재

개발사업으로서, 노후 항만시설의 경쟁력 저하 등을 계기로 재개발을 통해 국제해양 관광거점 조성을 목적으로 2007년부터 추진되었다. 인접한 부산역 주변 원도심과의 연계를 통해 침체된 원도심의 활성화 등 지역경제 활성화 목적도 지향하고 있다(구자립 2014).

이 사업은 약 153ha 면적의 대규모 부지에 상업·업무·주거·문화·숙박·전시·위락 등 다양한 도시기능을 복합적으로 도입할 계획이다. 최소 약 8조 5천억 원(민자 약 6조 5천억 원)의 사업비가 예상되는 대규모 사업으로서, 1, 2단계로 구분하여 장기에 걸쳐 추진하게 된다. 2008년부터 1단계사업이 착수되어 추진 중이며,¹⁰⁾ 2020년부터 2단계사업이 착수될 예정이다. 2014년 6월 현재 전체 사업 중 일부 부지조성과 기반시설 공사가 진행 중이다. 민간사업자 공모에서는 2009년 공모 유찰에 이어 2011년 8월 현재 유치시설용지에 대한 민간개발사업자 우선협상 대상자로 GS컨소시엄이 선정되었다. 하지만 아직까지 사업성에 대한 조율문제로 사업자 지정이 이뤄지지 않고 있다.

북항 재개발사업 또한 장기에 걸쳐 대규모 자금 조달이 필요한 개발사업이지만, 아직까지는 토지이용계획상 대상지에 대한 대략적인 개발방향만 마련된 채로 기반시설 공사가 진행되고 있다. 해양수산부(2013)의 북항 재개발 기본계획은 대규모 부지에 대한 구체적인 기능유치 대상이나 유치 전략·방안 등에 관한 내용은 포함되어 있지 않다. 즉, 실질적인 사업계획의 수립에 앞서, 사업의 실행력을 높이기 위한 기획단계에서의 최종 준공시설물에 대한 사용용도와 개발방향에 대한 구체성, 준공시설물의 전략적 테넌트 확보 및 유치방안의 구체성, 비용회수 방식의 구체성이 모두 미흡한 상황이다.

10) 1단계 사업은 1차 사업(2008~2016년)과 2차 사업(2016~2019년)이며, 이를 단계적으로 추진할 계획임.

이와 같이 기획단계에서 이뤄져야 할 주요 의사결정 사항에 대한 검토 및 구체성의 미흡문제는 장기적으로 추진되는 대규모 사업의 안정적 실행력을 담보할 수 없는 근본적 한계점으로 작용될 가능성이 높다. 용산 국제업무지구 개발 사례와 마찬가지로 준공시설물의 분양·임대를 통한 비용회수 리스크 요인이 모두 민간출자사에 전가되는 구조적 한계점이 드러나는 여건에서 향후 추가적인 민간투자는 위축될 가능성이 높다. 아울러 추가 자금조달이 어려워질 경우, 장기에 걸쳐 담보 상태에 갇힐 가능성이 있으며 일부 추진사업에 대한 자본 잠식문제도 배제할 수 없다. 2009년 민간사업자 공모 유찰에 이어 현재까지 민간사업자 선정에 난항을 겪고 있는 상황은 이러한 문제의 가능성을 일부 시사한다.¹¹⁾

한편 이 사업은 부산시 원도심과의 연계를 통한 지역경제 활성화를 지향하고 있지만, 원도심과 공간적·기능적으로 연계하기 위한 세부방안의 부재도 문제점의 하나로 볼 수 있다. 더욱이 북항 재개발사업 대상부지는 2014년 선정된 부산시 경제기반형 선도지역에 포함되어 있어, 지역경제의 활성화를 촉진하는 파급효과가 기대되는 사업이다. 그러나 현재 북항 재개발 기본계획은 부산시 원도심지역의 경제·산업기반 특성에 대한 검토, 이와 연계한 도입기능, 북항 재개발의 완료 이후에 발생할 외부효과 등에 대한 검토가 매우 부족하다. 현재와 같이 주변지역에 미칠 수 있는 부의 외부효과나 공간적·기능적 연계방안 등에 대한 충분한 사전검토 없이 사업이 추진된다면, 북항 재개발사업 자체는 성공적으로 추진되더라도 인접한 원도심 쇠퇴문제의 가속화를 초래할 수도 있다. 항만재개발을 통해 공급되는 대규모의 업무·상

업공간으로 원도심의 잔여기능들이 이전해 나가거나 경쟁관계에서 밀려날 가능성이 높기 때문이다.

대규모 핵심사업이 주변지역에 미치게 될 파급효과 등을 사전에 충분히 검토하여 개발 이후 예상 문제점을 최소화하고 양질의 효과를 극대화하기 위해서는 지역 특성을 잘 이해하는 지자체 및 지역사회 관계자들의 참여가 매우 중요하다. 하지만 현재의 경제기반형 도시재생에 포함된 핵심사업 추진구조는 활성화지역에 미치는 외부효과를 고려한 개발방향의 보완 등을 위한 지자체, 지역사회 관계자들의 참여통로가 매우 제한적이다. 북항 재개발사업의 시행자는 해양수산부 산하의 부산항만공사이며, 부지소유자는 부산항만공사, 해양수산부, 기획재정부, 관세청, 철도공사 등¹²⁾으로 지자체나 지역사회가 개발방향 등에 대한 의견 개진 등 직·간접적으로 참여할 수 있는 방안이 실질적으로 부재인 상황이다.

4) 산단형: 대전 산업단지 재생사업

대전 산업단지는 1970년대 대전시 외곽에 조성된 산업단지다. 도시의 외연적 성장에 따른 내부도시화로 인해 인접 기능과의 상충문제, 산단시설의 노후화로 인한 경쟁력 약화 등으로 재개발의 필요성이 제기되어 왔다. 지난 2009년 9월, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 「산업법」)의 개정을 통해 도입된 산업단지재생사업의 시범지구로 지정되어 재생사업 준비에 착수하였다. 하지만 2014년 현재까지 대전시는 사업시행자 선정에 난항을 겪고 있다. 공공·민간 부문 모두 시행자 참여를 꺼리는 상황이다. 이는 1차적으로 우리나라 노후산업단지 재생사업의 추진 구

11) 2011년 8월, 유치시설용지에 대한 민간개발사업자 우선 협상 대상자로 GS컨소시엄을 선정하였으나 여전히 사업성에 대한 조율 문제로 사업자 지정이 지연되고 있음. 또한 2014년 9월 현재, 유치시설용지 35만 6,928㎡ 중 매각부지는 1만 6,288㎡로 유치시설 용지의 4.7%에 불과함. 이마저도 국제여객터미널 공사에 참여한 업체가 공사비 일부를 토지로 대신 받은 부분임(국제신문 2014).

12) 해양수산부(2013)의 소유자별 토지이용 현황도 참조.

표 4_ 사례분석 대상 사업 특성

구분	이전적지형		역세권형	항만형	산업단지형	
사업명	평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업	영등포 타임스퀘어 도시개발사업	용산 국제업무지구 도시개발사업	부산 북항 항만재개발사업	대전 산업단지 재생사업	
사업추진단계	진행 중 (2016년 준공예정)	준공, 완료 (2009년)	중단 (2013년)	진행 중 (1단계 사업)	진행 중 (시행자 선정 중)	
시행주체 및 자금조달구조	· 대한전선 및 계열사(4개사) 간 SPC 설립 · 토지담보 PF 조달	· (주)경방 단독 시행 · 토지담보 PF, 일부 시 설물 매각 및 임대	· 30개사간 SPC 설립 · 지분출자 및 ABCP	· 공공시행(BPA) - 국고 공사채 발행 · 민간사업자 PF (우선협상자 GS컨소 시업)	· 시행자 미정 · 국고, 지방비, 민자	
사전 기획 구체성	개발방향	· 전략산업 육성을 위한 산업 거점 조성	· 몰링(malling)에 특 화된 복합상업시설 개발	· 국제업무· 상업 등 대규모 복합단지 조성	· 국제해양관광거점 및 복합업무지구 조성	· 노후산업단지환경개선 및 경쟁력 제고
	투자비용 회수방식	· 부지 분양 - 산업시설용지 - 공동주택용지	· 일부 시설물 매각 · 시설물 임대보증금 · 임대· 관리 수입	· 부지 분양 · 시설 매각	· 부지 분양 · 시설 매각	· 부지 분양
	테넌트 유치전략	· 유치대상 업종· 기업 사전 조사· 협의 · 기업유치 설명회 · 조성원가 이하 저가분양 (60%)	· 민간전문가 그룹과 의 파트너십을 통한 최적 테넌트 믹싱 및 운영전략마련	- (부지분양 및 시설매 각을 위한 테넌트 유치전략 부재)	- (부지분양 및 시설 매각 을 위한 테넌트 유치전 략 부재)	- (부지분양 및 시설 매각 을 위한 테넌트 유치전 략 부재)
지자체 지원 및 협업 과정의 특기사항	· 기업유치 설명회 공동 개최 · 차가분양에 따른 시행자 손 실보전 방안 협의, 실행 등	· 별도 지자체 협의사 항 없음	· 사업구역확대 요구 (리스크 증가) · 출자시간협의를 지연 과정에서 지자체 중 재 지원부재	· 해양수산부-항만 공사 중심사업으로 부산시 참여 한계 · 공공 부문 주체 간 협 업 한계	· 전면수용 개발 요구 · 시행자의 최소수의 확 보를 위한 공공 부문 지 원 전략 전무	

조에서 그 원인을 찾을 수 있다. 현행 「산업법」에서 규정하는 산업재생사업지구의 지정 기준은 준공 후 20년 이상 경과된 산업단지를 우선적으로 지정하도록 하고 있을 뿐 입주기업의 특성이나 기업 간 네트워크 등은 전혀 고려되지 않고 있다. 2014년 한국산업단지공단 통계자료에 따르면, 농공단지를 제외한 국가· 일반산업단지의 평균 공장가동률은 95% 이상이다. 입주기업들은 산업단지의 노후 여부와 관계없이 생산성 향상과 환경오염원의 저감을 위해 지속적으로 설비 개선에 투자하고 있기도 하다.¹³⁾ 이러한 여건에서 노후 산업단지 입주기업들로부터 재생

사업 추진 동의를 얻는 것도 어렵고, 오랜 기간 생산 활동을 영위하면서 형성된 산업생태계가 와해되어 오히려 영세기업들의 생산활동에 장애가 될 가능성도 있다.

둘째, 전면 수용방식의 적용에 따른 사업비 증가와 사업시행자의 자금조달 문제다. 산업단지 재생지구 지정단계에서 주변의 개별 입지 지역까지 일부 포함할 수 있도록 하고 있는데 이 지역들은 주로 전면수용방식을 적용하기 때문에 각종 보상에 따른 사업비가 크게 증가한다. 부적격 공장시설 등의 이전 여부는 시행자와 입주기업 간의 협상을 통해 해결된다 하더라도,

13) 대전광역시(2012)의 입주기업 및 주민의견 참조.

이전 및 보상비용은 궁극적으로 총사업비에 반영되어 사업시행자가 부담하게 되는 것이다. 2012년 수립한 대전 산업단지 재생사업 계획상 전체 사업비는 약 4,472억 원으로 추정되는데, 이 중 사업시행자가 조달해야 할 사업비는 약 61%인 2,732억 원이다.¹⁴⁾ 그리고 시행자 조달비용의 약 90%(2,452억 원)가 용지매입비 및 영업 이전 등 보상비에 소요되는 구조다. 산업단지의 특성상 용도 상향 등을 통한 수익구조 개선도 제한적이므로 사업시행자의 투자비용회수 부담이 높을 수밖에 없다.

셋째, 새로 조성되는 산업시설에 대한 입주수요의 확보 문제다. 각종 보상비 증가에 따른 조성원가 특성상 분양가 경쟁력이 낮아 산업시설용지의 미분양 리스크 문제가 있다. 이는 궁극적으로 사업시행자의 투자회수 리스크 증대로 이어진다. 더욱이 대전시 산업단지뿐 아니라 대구시·부산시·전주시 등의 시범사업지구에서도 전면수용을 통해 조성되는 산업시설용지에는 고부가가치의 지식기반산업 유치를 계획하고 있는데, 지식기반산업 관련 기업들의 입주 선호도는 수도권에 집중된다. 높은 분양가격을 지불하고 비수도권지역의 산업시설용지로 지식기반산업 관련 기업들이 입주할 가능성도 매우 희박하다. 지역산업기반 강화 등을 목적으로 전략적으로 지식기반산업 관련 기업들을 비수도권지역 내 산업시설용지로 유치하기 위해서는 평촌 스마트스퀘어 도시첨단 산업단지 개발사업과 같이 입주비용을 낮출 수 있는 파격적인 분양전략이 필요하며, 이에 필요한 공공지원을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3. 핵심사업 사례분석의 종합 및 시사점

핵심사업의 사례분석을 토대로 향후 민자사업의 추

진방향에 대한 착안점과 시사점은 다음과 같이 제안할 수 있다. 첫째, 민자 중심의 핵심사업을 원활히 추진하기 위해서는 평촌 스마트스퀘어 도시첨단 산업단지 개발사업이나 영등포 타임스퀘어 도시개발사업과 같이 기획 및 계획수립 단계에서 테넌트 확보 및 유치 전략을 구체화함으로써 투자비용에 대한 구체적인 회수방안을 확보해야 한다. 특히 대규모 자금 조달이 필요한 핵심사업은 준공시설물에 대한 테넌트 확보·유치전략을 토대로 핵심사업의 세부 개발방향과 공간계획을 마련할 필요가 있다. 이는 궁극적으로 핵심사업에 대한 투자회수 리스크를 완화시켜 줌으로써 추가 자금조달 여건 및 민자유치 활성화 등에 큰 영향을 미칠 수 있는 주요 사항이다.

두 번째는 개발수요의 감소와 부동산개발시장 패러다임의 변화 등을 고려하여 투자회수방식의 다각화 등 사업방식의 재편이 필요하다는 점이다. 준공시설물을 단순히 매각자산이 아닌 지속적으로 현금흐름을 창출하는 운영자산으로 인식하는 장기 운영·관리 회수방식이 하나의 대안이 될 수 있다. 영등포 타임스퀘어 도시개발사업과 같이 준공시설물의 장기 운영·관리를 통해 지속적이고 안정적으로 투자금을 회수하기 위해서는 기획단계에서부터 준공시설물의 미분양 리스크를 최소화하고 자산운영수익을 극대화하기 위한 테넌트 유치 및 믹싱전략 마련이 중요하다. 또한 시설물의 체계적·전문적 운영·관리무를 담당할 전문조직의 구성·운영방안에 대해서도 기획단계에서 사전 검토될 필요가 있다.

셋째, 다자간의 대규모 출자사업의 경우 협약체계의 취약성을 고려한 추진체계 보완이 필요하다는 점이다. 용산 국제업무지구의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 추가출자 증가 등으로 리스크가 증가하는 경우, 각자의 리스크를 최소화하는 방향으로 의사결정

14) 전체 사업비는 4,472억 원이며, 이 중 1,740억 원은 국비, 지방비로 조달함.

을 내리는 경향이 있다. 그 때문에 장기간 여러 출자사 간의 복잡한 이해관계를 조정하면서 일관된 방향으로 사업을 추진하기 위해서는 출자사 간의 권리와 책임·의무, 협의·조정 기준 등을 명확히 하는 협약구조, 협의조정 체계의 확보가 관건이다. 또한 출자사 간의 권리와 책임·의무 이행을 촉구하기 위해서는 기 검토된 사업 추진방향과 세부 개발방안 등에 대한 변동리스크 요인을 최소화할 필요가 있다. 기획단계에서 테넌트 확보 및 유치방안이나 투입자금에 대한 회수방안의 구체성을 담보할 수 있을 때 핵심사업의 변동리스크 또한 완화될 수 있을 것으로 예상된다.

넷째, 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업이나 대전 산업단지 재생사업 사례는 경제적 파급효과 등을 고려하여 지자체가 요구하는 공익성을 반영하기 위해서 시행자 입장에서 최소한의 수익을 보장할 수 있는 실행 조건의 확보가 관건임을 시사한다. 즉, 사업시행자 입장에서 공익성과 수익성이 조화될 때 실질적인 사업추진이 가능하다. 시행자는 지자체가 요구하는 공익성을 담보하기 위해 시행자 입장의 ‘주요 장애요인이 무엇인지’, ‘손실규모는 어느 정도인지’, ‘손실보전은 어떤 방식이 좋을지’ 등의 현안을 해결하기 위해 해당 지자체와 지속적인 협의가 필요하다. 즉, 지자체와 상호 호혜적 관계기반 위에서 지속적 협의를 통해 실질적 장애요인을 파악하고, 지자체가 제공 가능한 지원방안을 제안함으로써 실현 가능한 사업구조를 모색할 수 있도록 유도할 필요가 있다.¹⁵⁾

다섯째, 기존의 대규모 노후 산단·항만 등의 산업거점시설에 대한 정비사업을 핵심사업으로 추진하는 경우 대상지의 특성, 사업규모 등을 면밀히 검토해야 할 필요가 있다. 특히 산업단지의 경우 공장가동

여건, 입주기업들의 지속적인 설비개선 투자 상황 등을 고려하여 수용방식을 최소화하는 사업추진 방안의 모색이 필요하다. 수용방식은 각종 보상비로 인해 준공시설물의 가격경쟁력이 떨어지므로 도시첨단산업 등 고부가가치산업의 유치에 한계가 있다. 또한 대규모사업의 경우 변동요인에 따른 리스크에 민감하므로 리스크를 최소화하기 위해서는 시장여건을 고려하여 점진적·단계적으로 추진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

IV. 공공의 역할과 정책적 시사점

공공의 역할과 정책적 시사점은 도시재생 활성화계획 수립 주체인 지자체 관점에서 검토하되, 민자사업에 대한 착안점 등과 연계하여 도출한다. 아울러 지자체의 도시재생 활성화계획(이하 활성화계획) 수립 과정에서 핵심사업과의 연계성 제고, 지자체 및 핵심사업 이해관계자, 지역사회 관계자들과의 협업방향을 염두에 두고 검토하고자 한다.

먼저 사례분석의 종합 결과를 토대로 할 때, 민자 중심의 핵심사업을 원활히 추진하기 위한 궁극적인 공공의 역할은, 한편으로는 경제기반으로서 전략산업 대상 기업 및 기관 등의 입주를 지원하고, 다른 한편으로는 핵심사업 시행자에 대한 실행 가능한 사업구조 확보 지원으로 요약할 수 있다. 세부적인 공공의 역할과 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 민자사업의 안정적 추진을 위해 기획 및 계획수립 단계에서 테넌트 확보유치 전략, 투자비용에 대한 회수방안의 구체화 등이 핵심사안이 되고 있다. 기 검토된 핵심사업의 범위와 규모 등이 변동될 경우 총사업비 및 사업기간, 투자비용 회수방안, 투자

15) 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업같이 도시첨단산업체를 유치하기 위한 안양시의 입주자격 심사를 통한 적합업종 유치 및 저분양가 전략, 시행자의 수익구조를 고려한 일부 지역의 용도상향 조정 등이 좋은 예임. 지자체와 시행자의 기업입주설명회 공동 개최 등도 개발사업에 대한 신뢰도를 높이는 데 기여한 것으로 평가할 수 있음.

자 간 수익률 등 세부 사업계획 내용의 조정이 불가피하다. 조정에 따른 사업리스크도 증가할 가능성이 높다. 따라서 경제기반형 활성화계획 수립 시 세부 개발방향과 계획안이 상당 부분 결정된 핵심사업보다는 주변지역에 미치는 파급효과 등을 고려하여 개발 방향에 반영할 수 있는 핵심사업을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 핵심사업의 시행자는 투입자본에 대한 회수 방안으로서 준공시설물의 운영·관리를 통한 현금흐름을 극대화하기 위해 경쟁력 높은 테넌트 유치, 믹싱 전략 등의 선 기획이 매우 중요하다. 한편, 지자체 입장에서는 경제기반을 강화하기 위해 해당 지역에 대한 전략산업의 육성, 관련 기업 및 공공기관의 입주 촉진이 필요하다. 지자체가 핵심사업으로 조성되는 용지·건축물·시설 등을 전략적으로 활용하기 위해서는 먼저 핵심사업의 테넌트 유치 및 믹싱 전략 수립 단계에서 지자체와 핵심사업 시행자 간의 긴밀한 협의가 필요하다. 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업은 지자체가 전략산업 관련 기업 등을 관내에 유치하기 위한 공간을 확보하기 위해 지역 내 핵심사업과 연계 실행할 수 있도록 유치 대상 기업과 핵심사업 시행자 모두를 고려한 지자체의 지원 역할이 필요함을 뒷받침한다. 유치 대상 기업 등에 대해서는 산업용지의 저가분양 혹은 건축물·시설 등의 저비용임대 등 입주비 부담 완화방안을 지원하고, 동시에 핵심사업 시행자에게는 그에 상응한 손실보전 방안의 지원 병행 등이 필요하다.

셋째, 경제재생의 일환으로 대규모 PF방식의 핵심사업을 포함하는 경우 협약체계의 취약점 등을 고려하여 객관적·중립적 의사결정을 유도할 수 있는 사업추진 체계의 보완이 필요하다. 특히 장기간 일관된 방향으로 사업을 추진하기 위해서는 출자사 간의 협의·조정, 출자사 간의 권리와 책임의무 등을 명확히 하는 협약구조의 확보가 주요 관건이다. 필요 시

해당 지자체가 출자사 간의 이견 조율 및 원만한 협의 조정 등을 위한 중재자 역할을 지원할 필요가 있다.

넷째, 핵심사업이 주변지역에 미치는 경제적 파급효과 등을 고려하여 공익성을 반영하도록 요구하기 위해서는 핵심사업 시행자로 하여금 최소한의 수익을 보장할 수 있는 실행 조건의 확보가 관건이다. 특히 리츠 등의 SPC가 시행하는 핵심사업에 대해 재생 관점의 공익성을 제고하기 위해서는 리츠 설립 이전 단계에서 이해관계자들과 개발방향에 대한 협의와 지원방향이 구체화되어야 한다. 리츠 설립 이후에는 경미한 변경을 제외한 사업계획의 변경이 사실상 어렵기 때문이다. 또한 당초 출자사들에 대한 기대수익률을 유지할 수 있도록 지자체 차원의 실질적인 인센티브 지원이 마련되어야만 공익성 제고 등 경제재생의 촉매제로서 핵심사업을 연계·활용할 수 있을 것이다.

다섯째, 국내에서 노후산단의 재개발사업을 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 추진하기 위해서는 조성원가 상승에 따른 산업시설용지의 가격경쟁력 약화 문제의 근본적 해결이 필요하다. 1차적으로는 수용방식 적용 대상지를 최소화할 필요가 있겠으나, 산업시설용지의 미분양리스크를 완화할 수 있도록 해당 지자체의 직·간접적인 다양한 지원이 필요하다. 지자체가 핵심사업 시행자를 공모 등을 통해 지정하여 사업을 추진하고자 하는 경우, 기획단계에서 사업시행자의 최소한 수익을 확보할 수 있는 실행방안을 구체화하여 제안하거나 우선협상 대상자 등과의 협상을 통해 최소 수익 확보방안이 협의되지 않는다면 사업시행자 선정 장기화 등 사업 추진이 원활하지 않을 수 있다. 이외에도 노후산단의 재생과 관련된 중앙부처의 자원들을 통합적 관점에서 운용할 수 있도록 개선할 필요가 있으며, 이러한 자원을 활용하여 산업시설용지 조성에 따른 사업시행자의 리스크 부담 완화를 지원할 필요가 있다.

여섯째, 지자체는 막대한 재원이 투입되는 핵심사업이 단순히 부동산개발사업이 아닌 경제재생을 위한 촉매제로서 파급효과를 극대화할 수 있도록 마중물사업을 통해 핵심사업이 주변지역과 공간적·기능적으로 연계될 수 있는 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다.

또한 원활한 사업 추진 및 지속적인 유지·관리를 위해서는 공공 부문의 재정지원 수준을 현실화할 필요가 있다. 기반시설의 조성, 보상비 조달 등 공익적 목적의 소요비용을 모두 사업시행자에게 부담케 할 경우 사업 참여 자체를 기피할 뿐만 아니라 사업 추진 과정에서 공공성이 훼손될 여지가 있다. 제한된 공공재원을 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 중장기적으로 중앙부처별 유사사업의 통합·운영지원 방안에 대한 검토가 필요하다.

끝으로 대규모 핵심사업이 주변지역에 미치는 파급효과 등을 충분히 고려하여 개발방향의 보완 및 사업계획 등에 반영할 수 있도록 유도하기 위해서는 활성화계획 및 개별 핵심사업에 대한 사전 기획단계에서 지역사회 관계자들의 실질적 참여방안에 대한 개선이 필요하다. 다양한 층위의 공공 부문 관계자들과 핵심사업의 주요 이해그룹 간의 협의·조정을 실행할 수 있는 추진협의 체제의 활성화를 위한 개선도 필요하다. 부산시의 북항 항만개발사업을 통해 이를 확인할 수 있다.

V. 결론

본 논문은 현재의 국내 부동산개발시장 여건하에서 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 간주되는 주요 핵심사업의 추진 여건과 특성을 살펴봄으로써 향후 원활한 추진을 도모하기 위한 착안점과 시사점, 공공의 지원 역할방향 등을 모색하고자 하였다. 본 논문에서는 역세권 개발 및 이적지 개발 유형 등을 포함

하여 5개 핵심사업의 사례를 분석하였다. 다섯 개 사례 중 비교적 원활히 추진된 것으로 평가되는 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업이나 영동포 타임스퀘어 도시개발사업은 나머지 세 개의 사례와 비교하여 기획단계에서부터 준공시설물의 테넌트 확보 및 유치방안과 투자회수방안 등에 대한 면밀한 검토를 통해 비교적 사업이 안정적으로 추진되었음을 확인할 수 있다. 특히 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업은 한편으로는 전략산업 기업들을 유치하기 위한 저가분양 전략을 적용하고, 다른 한편으로는 저가분양에 따른 시행자 손실 보전을 위한 지원방안을 병행하는 등 지자체와 핵심사업 시행자가 협의조정을 통해 실행 가능한 사업구조를 만들었다는 점에서 시사하는 바가 크다.

대전 산업단지 재생사업 사례는 국내 노후산단의 공장가동 여건을 고려하여 수용방식을 최소화하고, 점진적, 단계적으로 추진할 필요성을 시사한다. 비수도권에 입지한 산업시설용지로 지식기반산업 기업들을 유치하기 위해서는 평촌 스마트스퀘어 도시첨단산업단지 개발사업과 같이 입주 대상기업에 대한 저분양 전략을 적용하는 등의 지원이 필요하다. 동시에 핵심사업에 대해서도 각종 보상비 조달부담을 완화할 수 있도록 공공지원이 병행되어야만 사업시행자 선정이 원만히 이뤄질 수 있을 것이다.

본 논문은 경제기반형 재생사업에 대한 연구와 공통의 이해 기반이 부족한 여건에서 핵심사업에 대한 사례분석을 통해 향후 민자사업의 추진방향과 공공의 역할 등에 대한 일부 시사점을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 하지만 핵심사업의 전 범위의 단계 중 '기획 및 계획수립 단계'에 초점을 두고 분석함으로써 전체 단계에 걸친 시사점을 도출하는 데는 한계가 있다. 이는 현실적으로 적정 사례의 선정과 충분한 자료수집에 한계가 있기 때문이기도 하다. 향후 선도지역 및 일반지역에서 실질적으로 추진

되는 핵심사업의 사례분석을 통한 추가 연구의 보완이 필요하다. 아울러, 민자 중심의 핵심사업을 지자체의 재생방향에 부합하도록 요구하기 위한 계획수립체계 등의 한계점에 대해서는 별도의 추가적인 연구가 필요하다.

참고문헌 •••••

구자림. 2014. 부산항 북항 재개발사업 추진 현황 및 계획. LH 도시재생 세미나 자료집 3. 성남: LH공사.

국제신문. 2014. 북항재개발지 땅 안 팔려 허허벌판... 국제여행객 터미널 '외딴섬' 될 판. 9월 10일. <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20140911.22003205839>(2015년 1월 14일 검색).

국토교통부. 2014. 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구. 세종: 국토교통부.

국토해양부. 2012. 도시재생 선도사업 운영방안 사전기획 연구용역 보고서. 과천: 국토해양부

도시재생사업단. 2012. 새로운 도시재생의 구상: 한국형 도시재생을 위한 법제 연구. 파주: 한울.

대전광역시. 2012. 대전산업단지 재생사업계획. 대전: 대전광역시.

박성두. 2014. 타임스퀘어. LH 도시재생 세미나 자료집 2. 성남: LH공사.

박승기, 김태형. 2014. 국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요 내용. 국토 390호: 5-15.

박정은. 2015. 경제기반형 도시재생과 민간부문 활성화 전략. 국토의 미래와 도시의 경쟁력 세미나 발표자료. 안양: 국토연구원.

양도식. 2013. 영국도시재생정책의 실제. 안양: 국토연구원.

유재운, 차미숙, 안흥기, 김은란, 박정은, 서민호, 정소양 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 안양: 국토연구원.

유재운, 정소양, 박정은, 조판기, 권혁일, 송지은, 박새롬. 2014. 도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원.

이동영, 원태영. 2008. 도시재생과 민간 파트너십에 관한 연구. 대한부동산학회지 26권 1호, 대한부동산학회: 205-231.

이동훈, 이성창, 박민정, 이수연. 2010. 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공적 기관의 역할에 관한 연구. 서울: 서울연구원.

이영은, 조승연. 2011. 해외 공공주도형 민관협력개발 사업구조 분석. 국토계획 46권, 6호, 21-35.

이왕건. 2014. 도시재생 선도지역 유형별 성공과제/도시경제기반형. Urban Review 32호: 8-10.

전국경제인연합회. 2010. 대도시 부족합 공장부지 활용방안. 서울: 전국경제인연합회.

전현숙, 김근태. 2008. 파트너십 형성을 통한 도시재생방안: 영국 셰필드시 사례 연구. 국토연구 57권: 19-48.

홍미영. 2013. 도시재생 사업모델 적용을 위한 시뮬레이션 연구. 프리젠테이션 자료. 성남: LH공사.

해양수산부. 2013. 부산항(북항) 항만재개발 기본계획. 세종: 해양수산부.

부산항만공사. www.busanpa.com.

한국산업단지공단 전국산업단지현황통계. www.e-cluster.net.

- 논문 접수일: 2015. 7. 22
- 심사 시작일: 2015. 8. 5
- 심사 완료일: 2015. 8. 24

요약

주제어: 도시경제기반형 재생사업, 핵심사업, 공공 역할, 산업재개발사업, 항만재개발사업

본 논문은 경제기반형 재생사업의 핵심사업으로 간주되는 주요 핵심사업의 사례분석을 통해 향후 원활한 추진을 도모하기 위한 민자사업의 착안점과 공공의 지원 역할 방향 등을 모색하고자 하였다. 다섯 개의 핵심사업 사례를 분석한 결과 주요 시사점 및 공공의 지원 역할 방향은 다음과 같다. 핵심사업을 원활히 추진하기 위해서는 민자유치가 관건인데, 이를 위해서는 기획 및 계획수립 단계에서 준공시설물의 테넌트 확보 및 유치방안과 투자회수 방안 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 둘째, 핵심사업이 주변 지역과 지역사회에 미치는 파급효과 등을 고려하여 공공성

의 반영을 요구하기 위해서는 핵심사업 시행자로 하여금 최소한의 수익을 확보할 수 있는 실행 가능한 사업구조를 확보할 수 있도록 공공의 지원이 필요하다. 셋째, 국가산업단지 등과 같은 국가 차원의 주요 산업 기반시설을 원활히 재정비하기 위해서는 주요 기반시설의 확충 및 신설 등을 위한 재정지원을 통해 개발자의 손실을 보전할 필요가 있다.

아울러, 핵심사업과 주변 지역과의 공간적·기능적 연계방안을 구체화함으로써 경제적 파급효과의 극대화를 도모할 필요가 있다.