

해외 부동산 개발형 도시재생사업의 사업구조 분석

A Comparative Analysis on Project Scheme of Property-led Regeneration: Focused on Cases of London and Tokyo

조승연¹ · 주관수² · 김옥연² · 김주진²

Seung-Yeoun Cho¹, Kwan-Soo Joo², Ok-Yeon Kim² and Joo-Jin Kim²

(Received September 12, 2014 / Revised October 25, 2014 / October 27, 2014)

요 약

본 연구는 영국과 일본의 부동산 개발형 도시재생사업의 사업구조에 대한 비교분석을 통해 국내 경제기반형 도시재생사업에의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한 연구이다. 부동산 개발형 도시재생사업은 1980년대의 신자유주의의 영향에 따라 등장한 사업수법으로 규제완화 및 공공지원과 민간주도의 거점 개발방식을 통해, 지역경제 활성화 등의 효과를 도모하고자 하는 방식이다. 특히 2000년대에 진행되고 있는 부동산 개발형 도시재생 사업으로 영국의 스트라트포드 및 킹스 크로스, 일본 오오테마치와 시노노메 지구의 사례를 통해 국내에의 시사점을 도출하고자 하였다. 사례별 도시 재생사업의 추진체계, 참여 주체별 역할, 공공의 지원 등에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 사업방식 측면에서는 국가적 대원칙에 따른 ‘선택과 집중’을 통한 국가적 자원의 효율적 배분, 추진체계 측면에서 토지 소유자등 직접적인 이해당사자 외에도 공공개발기관, 민간개발업체, 지자체, 국가, 관계기관 등 다양한 이해당사자가 참여하는 거버넌스 체계의 구축, 기반시설 정비에 대한 공공의 지원이 공통적 특징으로 나타나고 있었다. 이상의 부동산 개발형 도시재생사업에서 공공의 직접적인 사업시행은 감소하였으나 규제완화를 통한 민간자본 유치, 지역의 경제적 성장, 고용창출 등의 측면에서 효과적인 수법으로 평가받고 있다. 특히 경제기반형 도시재생사업의 성공적인 수행을 위해서는 공공시행자 및 지방정부의 역량강화에 주목할 필요가 있을 것으로 판단된다.

주제어 : 부동산 개발, 경제적 재생, 규제완화, 사업구조, 경제기반형 도시재생사업

ABSTRACT

This comparative analysis on the project scheme of property-led regeneration of UK and Japan aimed to suggest the implications for economy-based urban regeneration of Korea. Property-led regeneration attract private capital by deregulation and public investment since 1980s' neoliberalism. Its effectiveness for creating job and economic growth is demonstrated through last decades. The cases of property-led urban regeneration of 2000s, such as Stratford, King's Cross, Otemach and Shinonome, show decrease of public direct investment, promoting deregulation. It also proved that property-led urban regeneration has a great ripple effect to local economy. And the partnership among central and local governments, public development corporations, private developers and other local interest groups is emphasized for delivering successful urban regeneration. Especially, human empowerment of local government and responsibility of public organization are also required to deliver urban regeneration.

Key words: Property Development, Economic Regeneration, Deregulation, Project Scheme

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

2013년 12월 “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)”이 시행되고, “국가도시재생기본방침”이

확정되는 등 최근 도시재생이 국가적 정책으로 추진되고 있다. 2014년 4월에는 경제기반형 2개 지역과 근린재생형 11개 지역이 각각 도시재생 선도지역으로 지정되었다. 도시재생선도지역은 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역에 국가와 지방자치

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원(교신저자: urban_cho@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

단체의 시책을 중점시행하여 도시재생활성화를 도모하고자 하는 지역)이다. 부동산 경기침체로 인해 기존의 도시재생사업들이 대부분 정체되어 있는 상황에서 선도지역의 도시재생사업에 대한 지역의 기대를 반영하듯 도시재생선도지역 공모는 6.6대 1의 높은 경쟁률을 보였다.²⁾ 선도지역에는 국비의 선투입 및 도시재생활성화 계획을 통한 공공의 집중지원³⁾이 이루어질 예정이다.

이 중 경제기반형 도시재생선도지역은 산단, 항만, 역세권 등 핵심시설 정비 및 개발사업과 연계하여 새로운 경제기능의 도입, 고용기반 창출, 주변지역의 경제회복 파급효과를 도모하고자 하는 지역으로서 공공시행자의 적극적인 참여가 요구되는 지역이다. 그러나 도시재생특별법에는 주민참여나 거버넌스 체계 구축 등 계획수립과 협의체 구성 외에 핵심시설 정비를 위한 사업시행주체나 사업시행방법에 대한 구체적인 규정이 없어 기존의 정비사업 등의 개별 사업법에 따라 진행됨에 따라 물리적 정비에 그칠 가능성을 배제하기 힘들다. 따라서 중앙정부의 적극적인 지원으로 기반시설 등 일부 물리적 환경의 개선이 이루어지더라도 민간 개발업자 혹은 주민의 참여를 이끌어내는 데에는 실패할 경우, 부동산 가격만 상승 시키고 지역의 경제적 재생이나 지역 활성화는 이루어지기 힘들 수 있다는 우려의 목소리도 나오고 있다.⁴⁾ 실제 아직까지 경제기반형 도시재생 선도지역은 공공사업 외에 민간기업의 투자 등을 이끌어 낼 경제적 동기를 제공하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 이 시점에서 우리보다 먼저 도시쇠퇴의 문제를 경험하고, 이를 극복하기 위하여 고용창출 및 경제회복이라는 관점에서 도시재생을 추진해 온 선진국의 유사사례에 대한 검토를 통해 국내에의 시사점을 도출할 필요가 있다.

본 연구의 대상인 경제기반형 도시재생사업은 핵심기능(신규기능)의 도입·정비를 통한 경제적 활성화 및 고용창출이라는 관점에서 해외에서는 거점개발(Flagship development) 혹은 부동산 자산개발(Property-led redevelopment)이라는 관점에서 논의가 되고 있다. 따라서 본 연구에서는 고용창출, 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 부동산 자산개발을 동반하는 일련의 도시재생사업을 ‘부동산 개발형 도시재생사업’으로 정의하고, 연구 범위로 한정하고자 한다.⁵⁾

1) 도시재생특별법 제2조제1항8호
 2) 86개 도시재생선도지역 신청 중 13곳이 최종 지정되었다.
 3) 주민과 지자체가 도시재생활성화계획을 수립하는 과정에서 도시재생과 연계가능한 각 부처들의 사업을 계획에 포함하면, 정부는 도시재생특별위원회의 심의를 거쳐 패키지로 지원할 수 있다.
 4) 연합뉴스 2014/4/28, “도시재생선도지역 13곳 어떻게 개발되나”
 5) 국외 도시재생관련 연구에서 Property-led Development, Large Scale redevelopment 등으로 쓰이고 있다. 국내에서는 자산개발보다는 부동산 개발이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있으므로 이를 통칭하여 부동산 개발형 도시재생사업으로 정의하고자 한다.

해외 선진국 중 영국과 일본은 우리보다 앞서 도시쇠퇴 문제를 경험하고 중앙정부 주도로 도시재생정책을 전개해 오고 있다. 영국은 1977년 도시재생백서(White Paper: Policy for the Inner Cities) 이후 도시재생을 정책의 전면에 내세우고 있으며 1980년 보수당 정권은 UDC(Urban Development Corporation)를 설립하여 부동산 개발형 도시재생사업을 공공주도로 추진한 바 있다. 일본은 1980년대부터 규제완화를 통해 민간 도시개발을 촉진하는 정책을 추진해 왔으며 2000년대에는 고이즈미 내각이 도시재생본부의 설치 및 도시재생특별조치법 제정 등 공공주도로 민간투자를 통한 부동산 개발을 촉진하는 방식의 도시재생사업을 전개해 오고 있다. 따라서 공공주도로 도시재생정책을 정비, 부동산 개발형 도시재생사업을 추진해온 사례로서 영국과 일본의 사례를 검토하는 것은 국내에 유의미할 것으로 판단된다.

1.2 연구범위 및 수행방법

본 연구는 경제기반형 도시재생사업을 위한 시사점을 도출하기 위한 것으로서 핵심시설사업 및 새로운 기능의 도입을 동반하는 부동산 개발형 도시재생사업으로 연구범위를 한정하였다. 공간적으로는 각각 영국 런던과 일본 도쿄에서 진행되는 부동산 개발형 도시재생사업으로 한정하고, 시간적으로는 1980년대 이후부터 현재까지의 도시재생정책 흐름 중 2000년 이후에 진행되고 있는 사례를 대상으로 검토하고자 하였다.

구체적으로 문헌연구를 통해 1980년대 이후 지속적으로 추진되어 오고 있는 부동산 개발형 도시재생사업에 대한 비판적 고찰 및 영국과 일본의 도시재생정책에 대한 개략적인 고찰을 통해 부동산 개발형 도시재생사업의 등장배경, 목표 및 정책적 한계와 지향해야 할 바를 도출하고자 하였다.

사례분석에서는 추진체계, 각 주체별 역할과 공공의 지원이 어떻게 이루어지고 있는지를 분석하기 위하여 문헌연구 및 국내 전문가 사전자문을 통해 대규모 토지이용전환을 바탕으로 하는 부동산 개발형 도시재생사업 사례를 선정하였다. 다만 시간적·공간적 제약을 고려하여, 지역적 특성을 반영한 대표사례를 선정, 각 국가별 사업별로 주체별 역할과 공공의 지원이라는 측면에서의 특징과 사업추진체계 구축형태에 대한 비교분석을 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 문헌조사만으로 파악하기 어려운 실제 사업추진체계의 운영방식 등에 대해서는 해외 전문가 면담 및 현지 자료 조사를 통하여 심층분석을 실시하였다.

2. 부동산 개발형 도시재생사업에 대한 역사적 고찰

2.1 부동산 개발형 도시재생사업의 등장배경과 특징

구미에서는 6,70년대 교외화와 산업구조 변화로 인한 도심

인구감소, 실업률 및 범죄의 증가, 사회적 배제 등 기성시가 지 쇠퇴 문제가 부각되면서 일찍부터 도시재생에 대한 논의가 시작되었다. 자유주의(Liberalism)에서는 경쟁에서 뒤쳐진 지역이 쇠퇴하기 때문에 이를 재생하기 위해서는 인센티브를 제공하는 것으로 지역간 불균형 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다. 반면 구조주의(Structuralism)는 외부경제구조의 재편, 사회적 공간적 불평등이라는 관점에서 도시재생에 접근해야 한다고 주장해왔다. 이중 부동산 개발형 도시재생사업은 1970년대 신자유주의(Neo-liberalism)의 영향을 받았다. 1970년대 심각한 경기침체를 배경으로 등장한 신자유주의 이론은 국가권력의 시장개입이 오히려 경제의 효율성과 형평성을 악화시키므로 도시재생에서도 민간자본을 유치하여 지역의 경제적 활력을 도모하고자 하는 것이다.

따라서 1980년대 도시재생사업은 이러한 신자유주의의 기업가적 접근방식에 의해 시장주의, 규제완화 정책을 바탕으로 민관파트너십 방식의 부동산 개발형 도시재생사업이 거점개발이라는 이름으로 도시재생의 중심에 등장하였다. 공공의 기반시설정비 등 선투자를 통한 지역개발 촉진은 이전부터 있어왔으나, 공공주도에서 민간부문의 역할이 확대된 것이라 할 수 있다.(Tallon, 2013) 그러나 1980년대말 전세계적인 경기침체로 인해 민간투자가 위축되면서 사업중단, 오피스 및 주택의 미분양, 민간 사업자의 도산 및 공공기관의 부채증가 등이 이어지자 부동산 개발형 도시재생사업은 많은 비판을 받기도 하였다. 다행히 1980년대말 경기불황에도 지속적으로 사업을 추진한 런던 도크랜드, 뉴욕 배터리파크 등의 대규모 부동산 개발형 도시재생사업들이 1990년대의 경제회복으로 오피스 수요가 증가하면서 가시적 성과를 내자 부동산 개발형 도시재생사업에 대해서도 재평가가 이루어지게 되었다(Fainstein, 2001).

2000년대 들어서도 공공의 직접적인 투자는 감소하였으나, 규제완화 및 민간기업 참여유도를 통한 부동산 개발형 도시재생사업은 지속되고 있다. 최근의 대규모 도시재생사업들은 도시가 가진 다양한 자산을 검토하고 지역의 역사, 문화, 전통자산을 토대로 도시의 재브랜드화 및 재이미지화를 통한 지역경쟁력 강화하는데 활용되고 있다(원제무, 2013).

2.2 부동산 개발형 도시재생사업의 효과 및 한계

Lichfield(1992)는 도시재생을 도시의 경제, 물리환경, 사회 및 환경 조건의 지속적인 향상을 가져오기 위하여 도시문제에 대한 해결책을 이끌어내기 위한 포괄적이고 통합적인 비전과 행동이라고 정의한 바 있다. 따라서 도시재생사업은 사회구조 변화 등 여러 가지 원인에 의해 낙후된 지역을 포괄적이고 통합적인 관점에서 경제적, 사회적, 물리적으로 지속적으로 개선시키기 위한 일련의 사업으로 정의할 수 있다. 이러한 관점에서 부동산 개발형 도시재생사업은 사업성이 낮아

민간의 참여를 기대하기 힘든 쇠퇴지역에 도시재생의 공공성을 확보하면서 민간의 활력을 활용할 수 있는 수법으로서 주로 민관 파트너십을 통해 물리적 환경개선을 도모하면서, 사회·경제·문화·복지 등 종합적이고 포괄적인 관점에서의 도시재생을 추진하고자 하는 방식이다.(남진, 2011) 대부분의 부동산 개발형 도시재생사업은 공공의 투자 및 규제완화를 통해 일자리 창출, 경제적 성장, 지역 활성화라는 정책적 목표를 달성하는 것에서 당위성을 찾는다.

그러나 MacLeod(2002)은 프로젝트 단위로 추진되는 대규모 도시재생사업은 도시 내의 부의 분배나 도시 주민들의 복지와 무관하게 추진된다고 비판하였다. 마찬가지로 교육과 사회복지 등에 지출해야할 예산이 대규모 도시재생사업으로 지출되기 때문에 저소득층의 복지예산이 감소하여 오히려 복지를 저해한다는 지적도 있다.(Loftman & Nevin, 1996) 부동산 개발형 도시재생사업은 젠트리피케이션(Gentrification)을 촉진시켜 기존 주거지가 중산층 및 고소득층을 위한 장소로 변모하면서 원주민인 저소득층의 상대적 박탈감은 커진다는 주장도 있다.(Evans, 2005; Smith, 1994) 부동산 개발형 도시재생사업의 정책적 효과에 대해서도 Loftman & Nevin(1996)은 부동산 개발형 도시재생사업이 지향하는 일자리 창출효과는 애당초 기대했던 것보다 낮은 수치이며, 공급되는 일자리도 기술적 수준이 낮은 지역주민이 접근할 수 없는 직업군이라고 비판하기도 한다.

그러나 Turrok(1992)의 연구결과에 의하면 1980년대 이루어진 부동산 개발형 도시재생사업들이 건설 활동을 통한 고용창출과 소득증가, 건물 공급과 신규 회사들의 유입, 주택과 회사에 대한 내부투자, 물리적 환경개선은 거주환경 향상에 따른 지역사회의 재활성화 등에서 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 다만 단기적으로 부동산 개발형 도시재생사업이 주거환경개선과 고용창출에 효과적이었으나 장기적 관점에서 보면 교육이나 인력개발 등에 대한 배려는 부족하다는 한계를 지적하였다. 원제무(2013) 역시 부동산 개발형 도시재생사업의 실패 요인으로서 부동산 시장의 불확실성, 지역주민의 민원, 환경단체의 저항, 불투명한 의사결정 등을 지적한 바 있다.

그러나 2000년대 들어 추진되는 부동산 개발형 도시재생사업은 기존에 한계로 지적되던 지역주민 및 지역사회 재생이라는 측면에서도 지역주민 고용, 교육기회의 제공, 공공인프라 및 저렴한주택 확보 등을 통해 대응해 나가고자 하고 있어 경제기반형 도시재생사업에 충분한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단하였다.

3. 영국의 부동산 개발형 도시재생사업

3.1 도시재생정책의 특징 및 대상지구의 선정

영국은 제조업 등 전통산업의 국제적 경쟁력 상실, 각종 인프라 노후화로 인한 도시경쟁력 약화 및 지역경제 침체가 심각하게 나타나면서 기성시가지 쇠퇴문제가 심각하게 대두되었다.(양재섭, 2006) 따라서 1980년대부터 도시개발회사(Urban Development Company, UDC) 등 공공주도의 부동산 개발형 도시재생사업을 전개해 왔다. UDC 등 중앙정부 산하 기관은 지방정부와 마찬가지로 도시계획허가권한을 갖는 기관(Planning Authority)으로서 국가방침에 따라 전략적으로 도시재생사업을 전개하였다. 1990년대 말 집권한 노동당 정권은 도시재생 백서(Toward to Urban Renaissance, 1999)를 통해 신규개발에서 기존 시가지의 재생 등 도시재생으로 정책방향 전환을 발표하였다. 이후 지역 경쟁력 강화를 위하여 광역도시권 차원의 도시재생정책을 추진하면서, 경제적 도시재생과 근린재생에서 지방정부의 역할이 강조되고 있다. 이 과정에서 부동산 개발 위주보다는 커뮤니티의 내재적 역량강화를 위하여 장소 중심적(Area-based) 근린재생형 도시재생사업이 강조되기도 하였다. 그러나 2008년말 집권한 자유보수당 연합정권은 보수·자유당 연합정권은 노동당 정권기의 도시재생정책을 효율성이 낮다고 비판하면서, 1980년대의 대처정권식의 민간 투자를 통한 경제개발형 도시재생사업으로 정책방향을 재선회하고 있다. 특히, 선택과 집중을 통한 도시재생정책의 전개를 결정, 2010년 이후 CLG(Department of Communities and Local Communities) 및 BIS(Department of Business, Innovation and Skill)를 중심으로 “도시재생과

경제적 성장”이라는 측면에서 경제성장과 지역주도의 도시재생을 강조하고 있다.

따라서 본 연구에서는 대규모 토지이용전환에 따라 부동산 개발형 사업수법을 통해 고용창출 및 지역경제 활성화를 연계하고자 하고 있는 사례 중 10ha이상의 대규모 사업지로서 킹스 크로스(King's Cross)와 스트라트포드(Stratford)를 대상지구로서 선정하였다. 각 사례의 개요는 표 1과 같다.

3.2 사업추진배경 및 목적

킹스 크로스 및 스트라트포드 두 지역은 철도부지라는 브라운 필드(Brown Field)를 중심으로 대규모 토지이용전환에 따른 부동산 개발형 도시재생사업이라는 공통점을 갖는다. 킹스 크로스(King's Cross)는 킹스 크로스 역을 중심으로 저가호텔이 밀집한 런던 도심에 입지한 상업중심지이나 철도산업 쇠퇴 후 지역경제 쇠퇴, 물리환경의 노후화로 사회경제적 취약계층이 집중되는 문제를 겪고 있었다. 런던 도심부(시티 지역)에 근접한 지리적 입지상 2004년에 수립된 런던 계획(London Plan)에서도 중심활동지구(Central Activities Zone) 및 기회지역(Opportunity Area)로 지정되어 있는 지구로서 도시재생사업에 대한 수요가 높은 지역이다. 이에 비해 템즈 게이트웨이 지역은 런던 동부 템즈강 연안에 위치한 교외지역으로서 해운사업 쇠퇴로 공장, 부두, 배수시설 등의 폐쇄, 지역경제 쇠퇴 등으로 개발압력도 낮아 미·저이용 토지가 남아 있던 지역이다. 스트라트포드도 항만시설, 철도, 가스회사들이 이전하면서 산업쇠퇴로 인한 유휴부지가 다수 분포하고 있어 도시재생사업의 성공을 위해서는 새로운 수요창출이 요구되던 지역이었다. 2003년 발표된 지속가능한 커뮤니티 계획(Sustainable Community Plan)은 스트라트포드를 포함하는 템즈 게이트웨이 지역을 성장지역(Growth Area)으로 정의, 교통망 정비 및 산업유휴지의 재활용을 통해 런던의 개발수요를 수용하고자 하는 정책방향을 수립하였다. 특히 킹스 크로스 및 스트라트포드는 영국 런던과 유럽대륙을 연결하는 고속철도(High Speed 1, HS1) 개통 및 올림픽 유치라는 국가정책사업을 계기로 대규모 국가자본에 의한 도시기반시설 정비가 이루어지면서 새로운 기능유치를 통한 고용창출과 지역경제 활성화라는 목적을 달성하기 위하여 대규모 부동산 개발형 도시재생사업을 전개하게 되었다.

표 1. 영국의 부동산 개발형 도시재생사업 사례 개요

	킹스 크로스 (King's Cross)	템즈게이트웨이 스트라트포드 (Thames Gateway Stratford)
대상 지역	킹스 크로스역 및 세인트 판크라스역 사이의 철도부지 (약 25ha)	스트라트포드 역 주변 철도부지 (약 73ha)
토지 소유자	LCR, DHL	LCR, LLDC, 민간
사업 목적	고속철도 건설에 따른 역사 및 주변지역 재생사업	고속철도역 건설 런던 올림픽 개최 및 사후 이용사업
정부 지원	- SRB	237백만 GBP 등 (기존 City Challenge, SRB 별도)
사업 방식	민관파트너십에 의한 부동산 자산 개발	민관파트너십에 의한 부동산 자산 개발
사업 주체	King's Cross Central Limited Partnership(LCR, DHL, Argent)	LTGDC(현 LLDC), LCR, Land Lease 등
기간	2006-2016	2005-2016
특징	S106을 활용한 저렴한 주택 및 공공 시설 확보	UDC 주도의 개발사업 CIL 적용을 통한 신속한 사업추진

3.3 사업추진체계

킹스 크로스의 도시재생사업에 대한 최종 승인은 2006년에 이루어졌으나 이에 대한 논의는 1987년 영불해협 고속철도 건설(Channel Tunnel Rail Link, CTRL)과 함께 시작되었다. 킹스 크로스 지역은 국영 철도(London Continental Railway, LCR) 및 민간기업(DHL)이 소유하고 있던 철도부지로 약 20여 년간의 지방정부(London Borough of Camden)와 사업시



그림 1. 킹스 크로스의 단계적 개발 방식
(자료: <http://www.kingscross.co.uk>)



그림 2. 올림픽공원과 스트라트포드 개발
(자료: <http://www.stratfordlondon.info>)

행자 간의 의견수렴·조율이 이루어졌다. 지방정부는 계획허가권자(Planning Authority)로서 S106(Section 106)⁶⁾에 근거하여 사업시행자(민간기업)로부터 최대한의 지역사회에 대한 기여를 이끌어 내고자 하였다. 1994년 CTRL의 최종전략역으로서 세인트 판크라스역이 결정되고, 2000년 민간 개발업자인 아젠트(Argent)의 참여로 사업추진을 위한 민관 파트너십(King's Cross Central Limited Partnership)이 구성되면서 본격적으로 사업이 추진되고 있다. 지방정부는 다양한 지역 파트너십(Local Partnership)을 통해 지역주민, 교육청, 경찰

청 등 도시재생과 관련 기관들의 의견을 수렴, S106을 통해 도시재생사업에 반영⁷⁾하였다. 대표적인 지역 이해관계자 파트너십으로는 1996년 통합도시재생예산(Single regeneration Budget, SRB)⁸⁾을 교부받기 위하여 킹스 크로스 역세권의 공공, 민간, 지역커뮤니티 등 다양한 이해당사자가 참여하여 조직된 킹스 크로스 파트너십(King's Cross Partnership, KCP)이 있다. 실제 사업은 민간시행자(Argent)가 토지소유자인 공공(LCR)과 민간사업자(DHL) 간의 민관 파트너십 방식으로 추진되고 있다. 공공은 토지를 제공하고 민간시행자는 지방정부와의 협상, 마스터플랜의 수립, 기업유치, 도시재생사업의 전개 등 실질적 사업을 담당하고 있다. 지방정부는 S106이 사업의 장애요인으로 작용하지 않도록, 저렴주택이나 오픈스페이스 등 주요한 정책목표 수치의 변경은 허용하지 않는 대신 단계적 개발을 통한 공급 시기의 조절, 건물 위치의 변경 등은 별도의 계획변경 절차없이 허용하였다. 이러한 유연한 지방정부의 대응은 사업 수행 중 경기변화에 따른 민간기업의 부담을 줄이면서 사업이 성공적으로 수행될 수 있었던 하나의 요인으로 지목되고 있다.

스트라트포드가 위치한 템즈 게이트웨이 지역은 중앙정부가 도시개발회사(London Thames Gateway Development Corporation, LTGDC: 2004-2013)⁹⁾을 설립, 기반시설 정비 등을 주도한 사례이다. 2000년 이후 설립된 UDC 들은 지방정부 및 지역이해관계자와 함께 파트너십을 구성, 협력적 관계를 통해 사업추진을 전제로 하고 있다. 템즈게이트웨이 역시 지방정부, 국영철도회사 등과 런던 템즈 게이트웨이 파트너십(London Thames Gateway Partnership, LTGP)을 구성하고 사업추진방향을 결정해 왔다. 스트라트포드를 포함한 리벨리(Lea Valley)지역은 템즈게이트웨이에 지역에서도 기반시설 정비를 통해 런던의 배후주거지로 정비 방침이 논의되었다. 특히, 2005년 런던 올림픽 개최지로 스트라트포드가 지정되면서 런던 올림픽 공원(Queen Elizabeth Park)을 중심으로 지하철 등 교통망의 확충 등 기반시설 관련 공공투자가 이루어지면서 인접한 스트라트포드 인터네셔널역(Stratford International)¹⁰⁾ 주변의 철도부지에 대한 도시재생사업도 급속히 진행되게 되었다. LTGDC는 올림픽 공원의 개발 외에도 스트라트포드 지역과 런던도심을 잇는 광역교통망 정비를 주도하

6) 섹션 106(Section 106, S106) 제도는 1990년 도시및지역계획법(Town and Country Planning Act 1990)에 근거한 기반시설 부담금 제도나 개발이익 환수제도의 일종으로서, 지자체등 계획허가권자(Local Planning Authority)가 개발계획 허가과정에서 협의를 통해 개발로 인한 외부비용을 개발업자에게 부담시키는 방식으로 저렴주택이나 기반시설의 확보를 위한 재정적 부담 혹은 정비를 요청할 수 있는 제도이다. S106은 특정용도의 개발을 금지, 개발을 수행하기 위한 절차를 규정, 특정 용도의 토지이용 규정, 개발에 있어서 사전협의 등을 규정할 수 있다.

7) 전체 주택의 40%를 저렴주택으로 공급, 40%의 오픈스페이스의 확보, 지구내 교육시설 입지 및 고용의 연계
8) 1994년 쇠퇴지역에서 요구되는 복지, 문화, 교육 등의 개선사항을 반영해 도시경제 활력과 함께 사회적 배제를 극복하기 위한 노력을 병행하기 위한 종합지원을 위해 교부되던 포괄 보조금 제도
9) 2011년 보수당-자유당 연합정권은 2010년 Localism Act에 의거하여 지방정부 권한 이양 흐름에 따라 LTGDC를 대신할 기관으로서 London Legacy Development Corporation(LLDC)을 설립하였다. LTGDC는 기존 사업을 마무리, 2013년에 해산되었다.
10) 최종전략역 유치에는 실패하였으나, 스트라트포드에 차량기지외 스트라트포드 인터네셔널역이 신설되었다.

였다. 그 결과 스트라트포드의 접근성이 개선되면서, 스트라트포드는 상업시설(Westfield), 복합업무단지(International Quarter), 업무시설(M7C) 및 올림픽 공원 내 숙소를 활용한 주거단지개발(East Village)을 위한 다양한 민간기업 유치에 성공하였다. 민간기업과 지방정부, LTGDC는 LTGP 및 SRP(Stratford Renaissance Partnership)¹¹⁾ 등 다양한 광역 및 지역 파트너십으로 연계되어 있다. LTGDC의 경우, 지방정부와 마찬가지로 도시계획결정권한을 갖는 기관으로 사업계획에 대해 의회의 승인만으로 신속한 사업추진이 가능하나 광역 파트너십을 통해 지역의 요구를 반영하고, 지역 내에서 이루어지는 개별 사업과도 연계성을 확보하고 있다. 즉, 올림픽 공원의 개발, 도로 등 기반시설의 선행정비에서 그친 것이 아니라, 민간투자 유치, 대학 등 고용기능의 유치, 저렴주택의 공급에도 적극적으로 관여하고 있다. 스트라트포드 도시재생사업이 신속하게 추진될 수 있었던 또 다른 이유는 2011년 로칼리즘법(Localism Act 2011)에 의해 도입된 기반시설부담금(Community Infrastructure Levy, CIL)¹²⁾ 제도이다. CIL은 민간기업의 부담을 명확히하고, 신속한 사업추진이 가능한 장점 외에도 지방정부가 UDC 사업까지도 관여할 수 있는 근거가 되고 있다. 지방정부(London Borough of Newham)는 LTGP 등 공공시행자를 통해 기반시설 등에 대한 국가 재정투자를 최대한 유도하고, 민간 투자를 통해 지역내 업무, 상업기능을 유치하는데 적극적으로 나서고 있다. 그 결과 현재 스트라트포드는 런던 근교의 낙후된 주거지에서 직주근접 도시로 이미지를 변화시켜 나가고 있다.

3.4 공공의 지원방식

킹스 크로스 및 스트라트포드는 모두 1990년대에 지역의 사회·경제적 재생을 위하여 SRB와 같은 대규모 공적자금이 투입되었으나, 전면적인 지역경제의 활성화로는 이어지지 못하였다. 2000년 이후 중앙정부의 직접적인 자금지원의 방향은 대도시보다는 지방이나 중소도시로 전환되어 지고 있으며, 그 규모도 축소되는 추세이다. 지방정부의 재정여건도 충분하지 않아 대규모 국가기간시설을 제외하고는 공공의 직접 투자는 이루어지지 않고 있다. 따라서 킹스 크로스 및 스트라트포드는 CTRL 건설에 따른 고속철도(High Speed1, HS1)의 역사 정비 등 도시인프라에 국비가 투자되면서, 신기술 유치 및 접근성 개선이 이루어졌다는 점에서 유리한 위치에 있다. 두 지역 모두 성장지역 및 기회지역 등 우선적으로 개발

11) Westfield, LCR, LLDC, East Village, Newham 자치구, 상공협의회, 대학 등 스트라트포드의 도시재생 관련 공공기관, 민간 등 15개 법인지권자가 참여한 파트너십으로 각 사업별 개발방향 등을 공유, 공동사업 등을 수행하고 있다.
12) CIL은 개발규모 및 종류에 따라 민간기업이 부담해야 하는 개발부담금을 결정하도록 함으로써, 섹션 106에 비해 민간기업의 부담이 예측가능하여 보다 신속한 사업추진을 기대할 수 있게 되었다.

이 필요하다고 사회적으로 공감대가 형성된 지역이었다는 점과 의회에서 국가 기간시설 정비 등이 충분히 논의되었으므로 도시재생사업에 대한 지원도 정당성을 갖고 추진될 수 있었다.

도시재생사업에 대한 계획허가는 기본적으로 지방정부의 권한에 속한다. 지방정부는 S106 혹은 CIL 제도를 활용하여 도시재생사업에서 고용창출, 저렴주택 및 오픈 스페이스 등의 공공공간 확보를 통해 지역활성화를 도모하고자 하고 있다. 공공시행자로서 LTGDC 등 UDC는 자체적으로 도시계획을 수립할 수 있는 권한이 있으나, 단독으로 사업을 수행하기 보다는 광역 파트너십을 통한 지방정부와 협조적 관계를 통해 지역개발방향을 공유하여 종합적인 지역재생을 도모하고 있다.

4. 일본의 부동산 개발형 도시재생사업

4.1 도시재생정책의 특징 및 대상지구의 선정

일본은 2002년 고이즈미 내각의 “도시재생특별조치법” 제정 이후 도시재생을 국가 주요 시책으로 추진하면서 대규모 민간 도시재생사업을 통해 도시경쟁력을 강화하고자 해 오고 있다. 중앙정부는 도시재생본부¹³⁾를 설립하고, 국가적 차원에서 도시경쟁력 및 국가경쟁력 강화를 위해 도시재생사업을 집중적으로 시행할 지역을 ‘도시재생긴급정비구역’ 혹은 ‘특정도시재생긴급정비지역¹⁴⁾’으로 지정, 지역정비방침을 수립하였다. 특히, 도시계획 및 건축규제완화, 금융지원 등을 포함하는 도시재생특구 및 민간도시재생사업 제도를 통해 적극적으로 부동산 개발형 도시재생사업을 촉진해 오고 있다. 이러한 일본의 규제완화형 도시재생정책은 1980년대 나가소네 내각 시절의 규제완화정책 및 공공주도의 대규모 부동산 개발형 도시재생사업을 시행하던 흐름을 계승한 것이라고 할 수 있다¹⁵⁾. 2000년대 도시재생정책은 2가지 목적을 갖는다. 첫 번째는 1980년대 추진되다가 거품경제가 붕괴되면서 사업이 지연 혹은 중단된 대규모 부동산 개발형 도시재생사업

13) 2002년 총리산하로 신설된 도시재생본부는 현재 지역활성화에 관한 기타 4개 본부(구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부, 중심시가지활성화본부 및 총합특별구역추진본부)와 함께 지역활성화 통합본부회합으로 운영되고 있다.
14) 2012년 ‘도시재생긴급정비지역’ 중 도시개발사업 등의 원활하고 쾌속한 시행을 통해 긴급하고 중점적으로 시가지 정비를 추진하는 것이 도시의 국제경쟁력 강화를 도모하기 위해 특별히 유효한 것으로서 판단되는 지역을 정령에 의거하여 ‘특정도시재생긴급정비지역’으로 지정하였다. 현재 전국 62개, 8,037ha의 도시재생긴급정비지역이 지정되어 있으며, 이 중 11개, 3,607ha의 특정도시재생긴급정비지역이 지정되어 있다(2013.7.12 기준)
15) 1986년 나가소네 내각은 내수를 촉진하여 경제를 활성화하기 위하여 민활법을 제정, 민간의 대규모 면적개발에 대한 정부의 지원과 규제완화 정책을 시행한 바 있다(조승연, 2010)

표 2. 일본의 부동산 개발형 도시재생사업 사례 개요

	오오테마치	시노노메 캐널코트
대상 지역	치요다구 오오테마치 1-1 노후화된 중심업무지구	도쿄도 시노노메 공장이전지
사업 배경 목적	합동청사 이전적지를 활용 노후화된 중심업무지구의 국제경쟁력 강화	거품경제 붕괴로 인하여 민간재개발사업에 공공이 참여, 실현화
면적	16.2ha	16.4ha
사업비	605억엔	약 120억엔('06년기준)
도입 가능	국제업무, 외국인 비즈니스 지원가능 등	주택, 상업, 공공시설
정부 지원	-	7억엔(도시계획시설)
사업 방식	도시재생특별지구 시가지재개발사업 토지구획정리사업 토지유효이용사업	고층주거유도지구 주택시가지종합정비계획
사업 주체	UR도시지구, 민간 지권자 (UR이 국유지를 불하받아 도시재생코디네이터로 참여)	UR, 미즈비시지쇼(주), 미즈비시상사(주), (주)RM도시개발
사업 기간	2002~현재	1995-2013

을 촉진시킴으로서, 부동산 경기회복을 통해 은행권의 부실의 원인이 되어온 불량채권¹⁶⁾을 해소하고자 하는 경제적 목적이다. 두 번째는 노후화된 도시구조 및 도시기능의 개선을 통해 대도시 등의 지역경쟁력을 강화하고, 이를 바탕으로 국가경쟁력을 회복하는 것이다.

본 연구에서는 2000년대 이후에 추진되고 있는 부동산 개발형 도시재생 사례 중에서 10ha 이상의 대규모 사업지로서, 단순히 민간의 대규모 도시개발사업으로 추진되고 있는 곳보다는 공공의 역할이 잘 나타날 수 있는 사례로서 오오테마치(大手町), 시노노메 캐널코트(Shinonome Cannel Court)를 대상지로서 선정하였다. 각 사례의 개요는 표 2와 같다.

4.2 사업추진배경 및 목적

오오테마치와 시노노메는 모두 특정 도시재생긴급정비구역(도심 및 임해지역)에 포함된 지역이다. 오오테마치 지역은 20세기초 근대적 도시계획에 따라 정비된 중심업무지구로서 개별 필지가 1ha의 이상의 대규모며 도시기반시설 등이 비교적 양호한 지역이다. 그러나 업무기능 위주의 개발로 인하여 업무시간 이후의 지역활력 저하 및 건축물의 기능적 노후화로 인한 중심업무지구 경쟁력 약화 문제가 나타나고 있었다. 시노노메 지구는 항만기능 및 공장이 입지하고 있던 지역이나 관련 기능이 신규 매립지로 이전하면서, 신규 업무중심지로서 개발되고 있는 지역이다. 따라서 ‘지역정비방침’에서는



그림 3. 오오테마치1-1지구 연쇄형 도시재생사업 방식

오오테마치 지역은 국제금융을 비롯한 중추 업무거점으로서 육성하기 위하여 상업, 업무 등의 기능의 육성을, 시노노메 지역은 계획적인 대규모 개발을 통해 기능갱신 및 도심거주 기능 확보를 정비 목표로 제시하고 있다.

오오테마치 지역은 대부분 금융, 언론 등 민간기업의 본사가 주로 입지하고 있는데, 업무를 계속하면서 본사사육을 확보할 수 있도록 순환형 재개발사업이 제안되었다. 제5차 도시재생프로젝트의 일환으로 국유지를 활용한 도시재생사업 추진이라는 정책방향이 결정되면서 오오테마치 1-1지구의 정부청사 이전적지를 활용한 도시재생사업이 진행되게 되었다. 시노노메 지구는 도심에 근접한 대규모 개발가능지이나 공장 등 업무용도로 대부분 이용되던 지역으로서 도로 등 기반시설은 잘 정비되어 있으나 주민편의 등 기존과 다른 신규용도의 유입이 필요한 지역이었다. 시노노메 캐널코트는 민간 소유의 공장 이전적지였으나 거품경제 붕괴로 민간기업이 공공시행자에게 사업참여를 요청하면서 부동산 경기활성화를 위해 공공시행자가 참여하면서 사업이 추진되게 되었다.

4.3 사업추진체계

일본의 부동산 개발형 도시재생사업은 대부분 법인인 대토지 소유자, 관련 지자체, 국토교통성이 함께 하는 느슨한 형태의 지역 파트너십¹⁷⁾을 통해 지구 정비과제 및 정비방향을 도출, 이를 바탕으로 도시재생사업의 방향에 대한 사전 조율이 이루어지고 있다.

오오테마치는 인접한 유라쿠초 및 마루노우치 지역과 함께 1980년대부터 토지소유자(민간기업), 공공시행자, 중앙 및 지방정부가 참여하는 마찌즈쿠리 간담회가 운영되어 오고 있다. 마찌즈쿠리 간담회는 지구의 노후화 및 경쟁력 저하 문제에 대응하기 위하여 재건축·재개발시 건축디자인 규제, 상업기능 등 새로운 기능 도입하는 대신 사업성 확보를 위하여 용적률이전, 용적률인센티브 등을 제안하였다. 논의된 내용은 중앙 및 지방정부를 통해 지구계획 및 지역정비방침 등에 반영되었다. 중앙정부는 오오테마치 일대를 ‘도시재생긴급정

16) 담보로 잡힌 부동산의 가격이 대출금액보다 하락한 채권

17) 마찌즈쿠리 협의회, 마찌즈쿠리 검토회 등 명칭은 다양



그림 4. 시노노메 지구 개발계획

4.4 공공의 지원방식

2000년대 이후 일본은 도시재생긴급정비지역 내에 위치한 부동산 개발형 도시재생사업에 대해 도시계획제한제도, 도시재생특별지구, 인정민간도시재생사업 등의 행·재정적 지원제도²⁰⁾를 도입해 왔다. 또 공공의 직접투자나 직접시행 대신 공공시행자(UR)를 통한 공공주도형-민관협력 방식으로 민간사업자의 참여를 유도하고 있다. 특히 UR은 도시재생사업에 사업시행자 혹은 코디네이터로서 참여하여, 기반시설을 정비하고, 토지 가치를 상승시켜 민간에 매각하는 방식으로 민간의 초기 리스크를 경감시키고, 사업계획 및 방향수립을 통해 사업의 공공성을 확보하고 있다.

오오테마치 지구는 도시재생본부가 도시재생프로젝트 결정을 통해 합동청사 이전지지를 UR에 불하한 것이 사업의 촉매제 역할을 수행하였다. 그 외에도 오오테마치 지구의 법정용적률은 1000%이나, 도시재생정비방침에서 규정하는 복합용도개발, 공개공지 정비 등을 도시재생 기여도로 평가, 도시재생특구의 적용을 받아 개별 건축물은 최고 1,650%까지 용적률 완화를 적용받음으로 사업성도 확보되어 민간의 참여를 유도하는 요인으로 작용하였다.

시노노메 지구는 UR의 선행개발을 통해 지구의 인지도를 높이고, 민간투자를 이끌어 내는데 성공한 사례이다. 특히, 주거지로서 조기 정착을 위해 중앙정부도 국가공무원 기숙사 및 경찰청 합동청사를 시노노메 지구로 변경하였으며 지방정부 역시 업조닝을 통한 사업성 개선, 아동 및 고령자시설 등 지역소요시설 정비를 지원하는 등 지역 활성화 및 민간이 참여할 수 있는 기반을 정비하였다.

5. 국내 시사점

본 장에서는 이상에서 검토한 영국과 일본의 부동산 개발형 도시재생사업에 대해 대상지역, 사업추진체계, 공공의 지원이라는 관점에서 비교분석을 통해 국내 경제기반형 도시재생사업에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

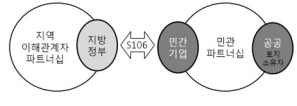
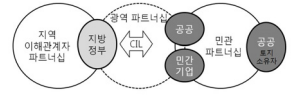

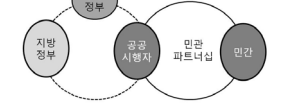
- 400까지, 고층주거유도지구는 주택용도에 대해 600%까지 적용받을 수 있다.
- 20) 도시재생긴급정비지역내에서 민간이 도시재생사업을 시행할 때에, 공공시설 정비 등에 있어 지역정비방침에 부합할 경우, 공공시설 정비비의 사전 무이자 대출, 사업초기의 비용 우선적 자금조달 등 재정적 지원 외에도 도시계획 승인기간의 단축, 용적률 등 건축 및 도시계획 기준 완화 등을 규제완화가 가능하다. 특히 공공시설(도시계획시설)의 정비에 있어서 국가, 지자체가 그 비용을 전액 부담하는 것이 원칙으로 국가 1/3, 광역 및 기초지자체가 1/3씩 부담하도록 되어 있으나, 당해연도의 예산 등을 고려하여 순차적으로 집행되나, 도시재생긴급정비지역에 우선적으로 배분하고 있다.

비구역'으로 지정하였으며, 국유지인 정부청사 이전지지를 공공시행자인 UR에 불하, UR이 민간 토지소유자와 민관 파트너십 방식으로 도시재생사업을 추진하도록 하였다. UR은 이전적지 지분의 일부를 지구내 민간 토지소유자에게 사전에 매각함으로써 건축물 정비비를 확보하고, 민간 토지소유자는 완성된 건축물에 대한 지분의 일부를 확보하는 방식이다. 입주시 종전토지 및 건축물을 UR에 매각함으로써 민간 토지소유자는 사업을 지속하면서 신규 오피스건물을 확보할 수 있으며, UR은 도시재생사업을 수행할 수 있는 사업부지를 지속적으로 확보할 수 있어 연쇄적으로 도시재생사업이 진행되고 있다.¹⁸⁾

시노노메 지구는 민간기업이 대규모 재개발사업을 추진하던 중 거품경제 붕괴로 사업이 지연되면서, 민간기업의 요청 및 부동산 경기활성화라는 목적으로 UR이 토지를 구입하여 참여하게 되었다. UR의 토지취득은 1995년 시작되었으므로 도시재생정책의 직접적인 영향을 받지는 않았다. 그러나 사업이 추진되는 과정에서 중앙정부가 도시재생사업에서의 민관 파트너십을 강조하면서 공공시행자인 UR은 기반시설 정비 및 임대주택 개발을 수행하고, 분양주택은 민간사업자 공모를 통해 이루어졌다. 상업시설은 편익시설 조기 공급을 위해 토지를 매각하는 대신 정기차지권을 설정하여 상업시설 설립 및 운영을 위한 민간사업자를 별도 공모하였다. 지방정부는 임해부의 주거용도 유치를 통한 거주인구 회복 및 지역경제 활성화를 위해 적극적으로 나서, 시노노메지구를 공업용도에서 근린상업 및 2중 주거 및 고층주거유도지구로 업조닝하는 도시계획 변경을 승인하였다.¹⁹⁾

18) 1차 토지구획정리사업→1차 재개발사업→2차 토지구획정리사업→2차 재개발사업→3차 토지구획정리사업→3차 재개발사업 진행 중
19) 기존 공업지역의 용적률은 200/300%로, 근린상업 및 2중주거는

표 3. 영국과 일본의 부동산 개발형 도시재생사업 비교

	영국		일본	
	중심지형	교외형	중심지형	교외형
대상지역	킹스 크로스	스트라트포드	오오테마치	시노노메
핵심기능	상업, 업무기능	상업, 업무기능	상업, 업무기능	주거기능
개발수요	개발압력이 높음	신규수요 창출	개발압력이 높음	신규수요 창출
대표시행사	민간	민간, 공공	공공	민간
광역 파트너십	×	○	×	×
지역 파트너십	○	○	○	×
민관 파트너십	○	○	○	○
공공 파트너십	×	×	×	○
중앙정부	기반시설정비	기반시설정비	지구 및 도시재생프로젝트지정	지구 및 도시재생프로젝트지정
지방정부	S106활용	S106, CIL활용	사전협의	사전협의
공공시행사	-	LTGDC	UR	UR
비고				

5.1 부동산 개발형 도시재생사업의 대상지역

영국과 일본은 도시재생사업에 대한 공공의 직접적인 투자는 감소하고 있다. 따라서 기회지역이나 성장지역 지정(영국), 도시재생긴급정비지역(일본) 등 국가적 차원에서의 전략적·정책적 지구지정이라는 ‘선택과 집중’을 통해 한정된 자원의 효율성을 극대화하고자 하고 있다. 킹스 크로스나 오오테마치와 같이 개발압력이 높은 기존의 도심지는 높은 지가를 감당하면서 사업성을 확보하기 위해서는 규제완화와 공공성 확보가 중요한 계획요소가 된다. 따라서 개발가능부지만 확보된다면 민간자본을 활용하여 경쟁력있는 도심 복합공간 조성 등 지역경제를 활성화하는 것이 가능하다. 그러나 스트라트포드 및 시노노메와 같은 교외 지역은 개발압력이 상대적으로 낮아 개발비용이 저렴한 반면 기존에 없던 신규 핵심기능 유치를 위한 전략이 중요하다.²¹⁾ 개발가능부지의 확보는 용이하나 새로운 수요를 창출하기 위해서 기반시설정비를 통한 접근성 개선과 핵심기능 유치가 절대적이기 때문이다. 경제기반형 도시재생사업이 실현되기 위해서는 먼저 핵심 유치 기능에 대한 수요와 민간자본 유치 가능성을 높일 수 있는 계획이 수립되어야 할 것이다. 특히, 기반시설에 대한 공공의 선투자나 국공유지 활용, 규제완화 등은 국가정책적 필요에 따라 결정되나, 부동산 개발형 도시재생사업에서 민간 참여의 수익성을 개선하는 조건으로 작용하고 있는 점에서 도시재생 활성화 계획수립시 충분히 고려되어야 할 부분으로 판단된다.

21) 스트라트포드 지역은 교외주거지로서 업무, 상업기능 유치를 통해 고용창출과의 연계를 도모하고 있었으며, 시노노메 지역은 항만지구로서 신규주거지로서 개발한 사례이다.

5.2 사업추진체계

국내 도시재생특별법은 도시재생사업을 추진하기 위한 조직으로서 도시재생특별위원회, 도시재생지원기구, 도시재생전담조직, 도시재생위원회, 도시재생지원센터 등 거버넌스 조직에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 계획수립 이후 실제 사업을 추진하는 단계에서 추진체계의 역할에 대해서는 구체적으로 규정되어 있지 않고 개별 사업법을 따르도록 되어 있다. 따라서 경제기반형 도시재생사업의 경우, 결국 물리적 정비사업의 수순을 따를 가능성이 높다. 그러나 영국과 일본은 계획수립과 별도로 실제 사업이 이루어지는 지역을 중심으로 다양한 형태의 파트너십이 조직되어 운영되고 있다. 공공의 토지에서 민간자본으로 개발하는 개별 도시재생사업 단계에서의 민관 파트너십, 스트라트포드와 같이 템즈게이트웨이라는 광역적 관점 여러 지방정부가 참여하는 광역적 파트너십이 구성되기도 하며, 시노노메 지구와 같이 공공주도로 사업이 시행될 경우 공공시행사간의 비공식적 협의체가 구성되고 있다. 영국의 경우 지방정부는 S106 혹은 CIL 등을 통해 사업추진단계에서 지역 이해관계자의 의견을 반영하고 있으며 일본은 토지등 소유자를 중심으로 중앙 및 지방정부가 지역 파트너십에 참여, 논의된 내용을 법정계획이나 정책에 반영하고 있다. 이러한 거버넌스 조직은 사전에 각 주체들간 사업에 대한 이해를 높이고, 지역 활성화를 위하여 핵심기능 유치 및 도시재생의 방향이 논의되는 과정에서 민간이 이를 이행하는 조건으로 사업실행을 위한 규제완화 제도의 도입 등도 이루어지고 있다. 따라서 경제기반형 도시재생사업에 대한 도시재생활성화계획이 실제 사업과 연계되기 위해서는 거버

년스 조직에 실제 사업을 수행할 민간 및 공공시행자의 참여 근거 마련 및 사업수행 단계에서 의견 조율을 위한 거버넌스 조직에 대한 역할에 대한 검토 및 제도적 보완이 필요하다.

5.3 공공의 지원방식

마지막으로 영국과 일본의 부동산 개발형 도시재생사업에 대한 공공 지원방식의 특징은 다음과 같다. 하나는 중앙 및 지방정부와 같은 계획수립권자로서의 역할이고 두 번째는 토지소유자 혹은 시행자로서의 공공의 역할이다.

먼저 계획수립권자는 다양한 주체들간의 의견 조율, 기반 시설 정비를 통한 접근성 개선, 규제완화 등을 통해 부동산 개발형 도시재생사업이 지역사회 활성화에 기여할 수 있도록 지원하는 역할을 담당한다. 영국은 중앙정부가 의회를 통해 CTRL 건설 및 올림픽이라는 정책사업 대상부지로서 킹스크로스 및 스트라트포드를 선정하는 것이 도시재생사업 추진의 계기가 되었으며 일본 역시 도시재생프로젝트 등 국가도 시재생 방향의 결정 및 규제완화제도의 도입을 통해 도시재생사업이 추진될 수 있는 환경을 정비하였다. 따라서 도시재생특별위원회가 정한 도시재생방침 및 도시재생활성화계획이 실제 지역에서도 타 사업보다 우선순위를 갖고 추진될 수 있어야 할 것이다. 영국은 지방정부의 계획허가권한이 강하기 때문에 실제 사업수행과정에서 민관파트너십과의 긴밀한 협의를 통해 공공성과 사업성을 모두 실현할 수 있도록 적절히 조율하는 역할을 수행할 수 있었다. 반면 일본은 대규모 부동산 개발형 도시재생사업 추진단계에서 지방정부의 권한은 크지 않으나, 지역파트너십에 적극 참여하여 사전 조율 및 지구계획에 이를 반영하고 있다. 따라서 국내 경제기반형 도시재생사업에 있어서도 지방정부의 역량강화 및 도시재생 적극적 참여가 요구된다.

두 번째는 LTGDC(영), UR(일) 등 공공시행자의 권한과 역할이다. 영국과 일본 모두 부동산 개발형 도시재생사업은 기본적으로 민간자본에 의해 수행되어지나 국공유지를 활용하거나 민간 요청이 있는 경우, 공공시행자가 민관파트너십 방식으로 도시재생사업에 참여하고 있다. 공공시행자는 사업 추진방향 등에서 공공성을 우선시하므로 공공시행자의 참여 자체로 공공성을 인정받고 있으며, 중앙 및 지방정부와의 협의는 물론 다양한 이해관계자 간의 의견조율에 효과적인 것으로 평가받고 있다. 특히 영국과 일본 모두 공공시행자에 대해 사업의 신속한 추진 등을 위하여 도시계획허가권한을 부여(LTGDC), 국공유지의 불하(UR) 등의 특권이 부여되고 있다.

현재 경제기반형 도시재생사업에 대해서는 각 부처 간 연

계사업 등 행·재정적 지원 이외에 공공주체의 역할에 대한 구체적인 규정은 전혀 정비되어 있지 않다. 따라서 경제기반형 도시재생사업을 수행함에 있어서 공공성을 확보하고, 또 민간자본이 참여할 수 있는 기반을 조성하기 위한 퍼실리테이터로서 공공의 참여를 위해서는 도시재생법 혹은 시행령 등에 관련 근거 규정이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 남진(2011), “해외도시재생 사례 - 일본과 미국의 도시재생”, 『Real Estate Issue & Market Trend』, 18~15.
2. 양도식(2013), 「영국 도시재생 정책의 실제」, 국토연구원 도시재생지원센터.
3. 양재섭(2006), 「도시재생정책의 국제비교연구: 영국과 일본을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
4. 원재무(2013), “대형프로젝트 도시재생사업에 대한 비평적 고찰”, 『국토계획』, 48(3): 5~24.
5. 조승연(2010), “일본 도쿄 상업·업무지구에서의 규제완화형 도시 재생정책과 사업전개 실태분석”, 『도시설계』, 11(1): 19~32.
6. Evans, G. (2005), “Measure for measure: Evaluation the Evidence of Cultures Contribution to Regeneration”, *Urban Studies*, 42(5-6): 959~983.
7. Fainstein, S. (2001), *the City Builders: Property development in New York and London, 1980-2000*, University Press of Kansas, USA.
8. Lichfield, D. (1992), *Urban Regeneration for the 1990s*, London Planning Advisory Committee, London.
9. Loftman, P. and B. Nevin (1996), “Going for Growth: Prestige Projects in Three British Cities”, *Urban Studies*, 33(6): 991~1019.
10. MacLeod, G. (2002), “From Urban Entrepreneurialism to a “Researchist City”? On the Spatial Injustices of Glasgow’s Renaissance”, *Antipode*, 34(3): 602~624.
11. Smith, H. (1994), *Marketing the City: the Role of Flagship Developments in Urban Regeneration*, E&FN Spon, London.
12. Tallon, A. (2013), *Urban Regeneration in The UK (2nd Edition)*, Routledge, London.
13. Turok, I. (1992), “Property-led Urban Regeneration: Panacea or Placebo?”, *Environment and Planning*, A24: 361~379.
14. 都市再生研究會 (2005) 東京プロジェクト, Nikkei BP.
15. 中山靖史 (2012), 具体事例にみる開発手法について—東雲地区における開発戦略.
16. 도시재생기구 UR 홈페이지(<http://www.ur-net.go.jp>).
17. 스트라트포드 르네상스 파트너십 홈페이지(<http://www.stratfordlondon.info>).
18. 킹스크로스 홈페이지(<http://www.kingscross.co.uk>).