

# 도시재생 뉴딜과 공공사업시행자

서울대학교  
환경대학원  
이영성

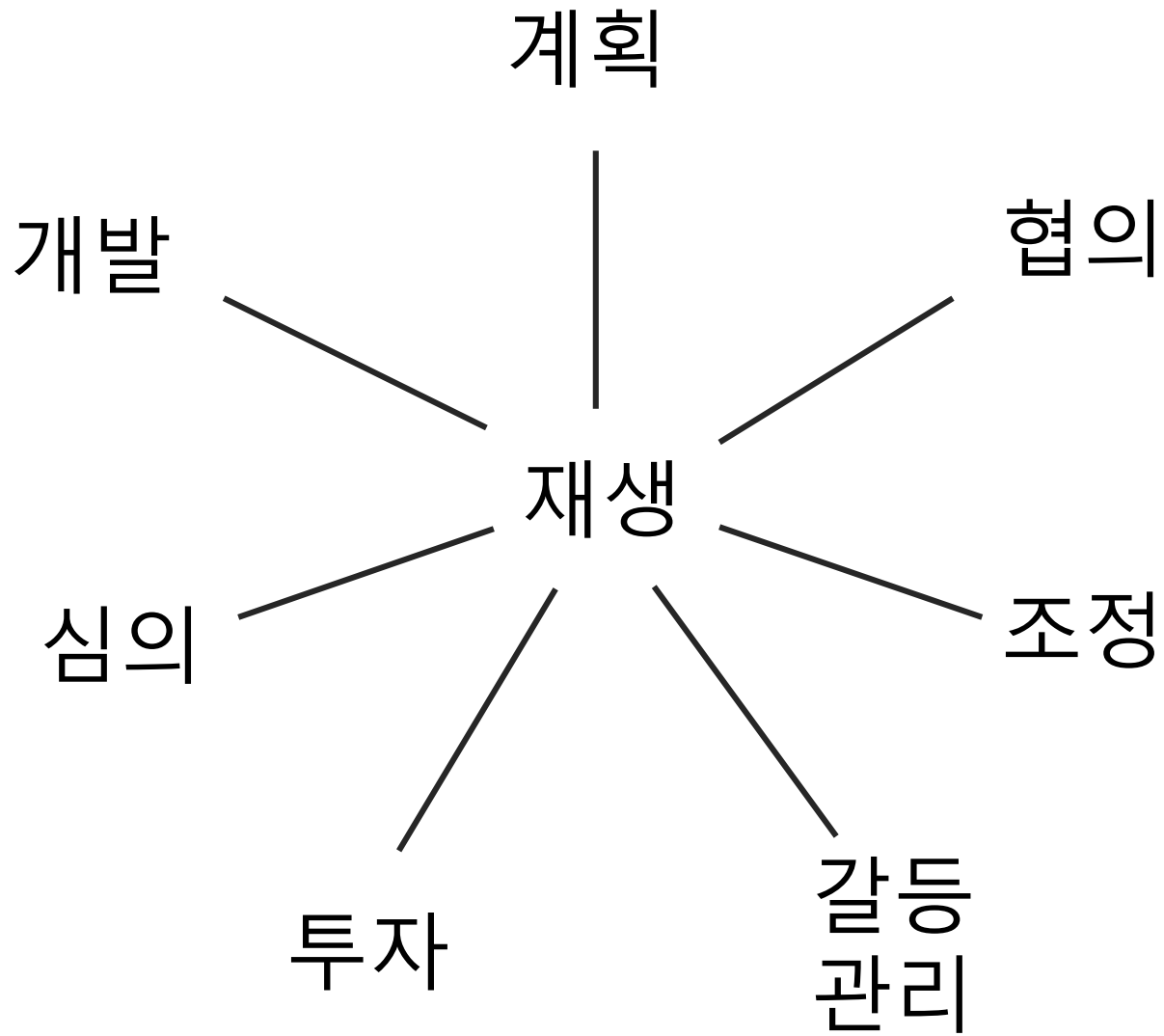
# 신개발 vs. 재생

신개발(예컨대, 신도시 개발)은 신규 토지에 새로운 기반시설을 설치하고, 상부 구조물을 얹는 일련의 행위

- 도시 경제가 왕성할 때
- 단기간. 건설 및 부동산 투자
- 기존의 시설, 커뮤니티, 사람을 고려할 필요 없음
- 이해관계와 갈등 발생 구조: 단순하고, 보상으로 해결 가능.
- 행정적 의사결정이 깊이 관여할 영역이 많지 않음

재생은 기존의 커뮤니티, 시설, 관계망에서 출발

- 도시 경제가 쇠퇴할 때
- 장기간. 건설과 부동산 투자를 넘어, 다각도의 문제 진단과 처방
- 이해관계와 갈등구조가 복잡: 갈등에 대한 관리가 중요
  - 수많은 모임과 의견청취와 조정을 통한 합의가 핵심
- 투자 유치, 일자리 창출, 임대주택, 임차인 유치, 문화가 중요
- 기존의 순수한 행정적 의사결정으로 해결하기 힘들



# 재생은...

업무 범위가 더 넓다. 이해당사자가 훨씬 많다  
의견 청취를 많이 해야 한다. 하루 종일, 수 년간.  
투자 시 고려사항이 많다. 투자에 따른 위험이 크다  
포용적 계획 (inclusive planning)이 필요하다

시간 대가 훨씬 길다

갈등 양상이 복합적이다

다양성에 대한 배려가 필수적이다

(토지소유자, 세입자, 상인, 방문객...)

업무와 계획이 매우 포괄적이다

(문화, 복지, 관광, 건설, 환경...)

도시계획, 일자리, 경제, 임대주택, 복지, 재생이 하나의 업무로  
갈등의 제도화가 필요 - Ralf Dahrendorf

우리나라는  
신개발을 위한 업무와 조직으로 발달

도시 정비도 (재생보다는)  
신개발 전략으로 해결

→ 재생에서는 개발을 포함하더라도,  
재생의 특성과 업무 복합성에 맞게  
조직과 제도를 갖춰야

우리나라에서  
재생을 위한 업무와 조직은 태동 단계

우리 사회에 뿌리내리고 있는 용어들  
-재생센터, 갈등 관리, 코디네이터, 총괄 코디  
-아직 방향성이 없고 산발적인 형성 단계

# Boston Planning & Development Agency

도시의 계획, 관리, 재생에서,  
'공공개발가 + 총괄사업관리자'의 역할 수행.

- 1957년, Boston Redevelopment Authority 설립
- 1960년, 보스턴시의 계획, 심의, 개발 권한을 BRA로  
이관 (매사추세츠 주정부 승인)
- 1971년, Economic Development and Industry  
Corporation 설립
- 1993년, BRA와 EDIC를 합병
- 2016년, BPDA (Boston Planning and Development  
Agency)로 개명

## 관료제를 뛰어 넘어서 협의과정에서의 one-stop service를 제공하고 전담하는 조직

### 상당한 전문성 확보

- 시민과 이해관계자들의 협의, 파트너십, 갈등 조정
- 상당한 시간이 소요되는 작업, 통상적인 행정 조직으로서는 이 업무를 충실하게 감당하기가 힘들



### 미래지향적이고 심도 있는 계획

- 보스톤시의 행정 조직에 영향을 받지 않도록 독립된 수입 구조를 갖춘 기관
- 시에 속하지 않기 때문에 미래지향적이고 심도 있는 계획 가능

이런 목적으로 설립되었지만 시간이 지날수록  
BRA내의 관료조직화, 시민들의 요구가 신속하게 반영되지 않음  
BPDA로 개명하고 조직을 개편



# BPDA Mission

In partnership with communities, the BPDA plans Boston's future while respecting its past. By guiding physical, social, and economic change in Boston's neighborhoods, the BPDA seeks to shape a more prosperous, resilient and vibrant city for all.

The BPDA is charged with growing the tax base, cultivating the private jobs market, training the workforce, encouraging new business to locate in Boston and existing businesses to expand, planning the future of neighborhoods with the community, identifying height and density limits, charting the course for sustainable development and resilient building construction, advocating for multi modal transportation, responding to the city's changing population, producing insightful research on our City, and ensuring Boston retains its distinctive character.

# BPDA의 주요 업무

## Planning Initiative

- Master Plan
- Community Planning
- Institutional Planning (병원, 학교, Non-Profit Organization의 계획)
- Urban Design
- Urban Renewal : 연방정부의 재정 지원을 받아 수행

## Zoning

- Zoning Code

## Development Review

- 부동산 개발에 대한 사실상의 인허가권 보유
- 공공기관, 민간디벨로퍼, 커뮤니티의 이해관계 조절, 파트너쉽
- 보스턴 투자 기업에 TIF 제공
- 프로젝트 매너저는 'scoping session' 주관

## Housing

- BPDA는 affordable housing을 소유하고 있지는 않음. 그와 관련된 규제를 운용, 업데이트
- 규제 시행시 개발가와 시민의 의견 청취, 개발 단계에서부터 affordable housing이 충분히 공급되도록 협력
- 등록예술가를 위한 주택프로그램

## 독자적인 예산 운용

- 강제수용권을 통해 얻은 건물에서 주 수입 발생. 강제수용권은 공공의 이익에 부합해야 하며 낙후지역을 쇄신하는 경우로 제한
- 상업 및 주거 개발을 장려하기 위해 세제감면(tax concession)을 승인(grant)하는 권한

# BPDA와 계획 고권과의 관계

BPDA 업무의 최종 의사결정 권한은 보스톤시  
보스톤시에는 여전히 도시계획, 건축, 주택 부서  
존재 → 주로 행정적인 절차를 통할

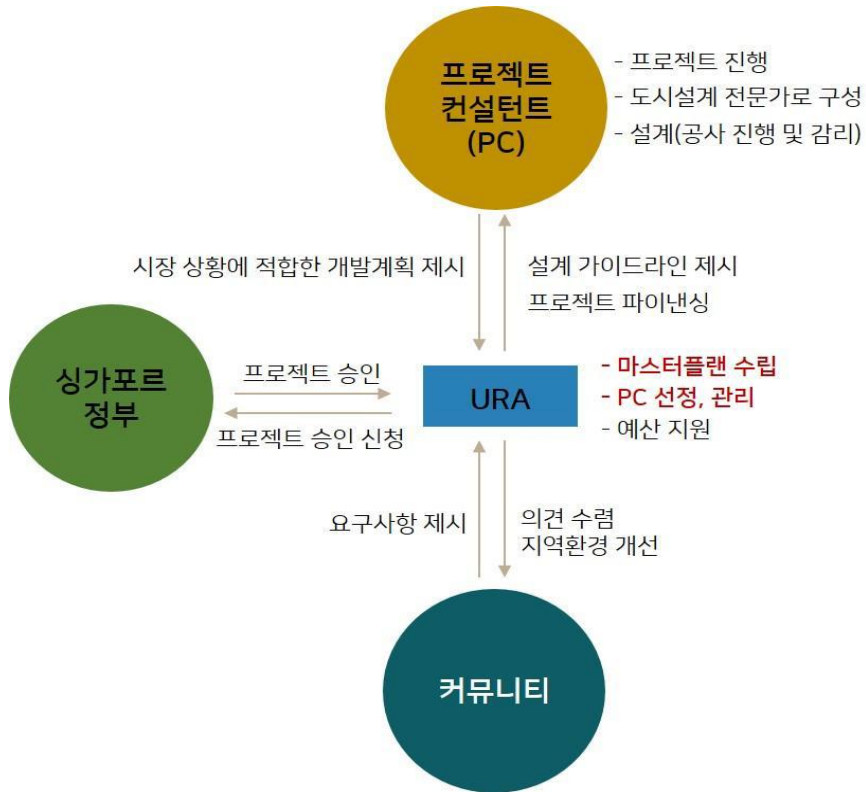
BPDA는 Boston 시의 행정 조직이 해결하기 힘든 업  
무를 위탁받은 계획, 협의, 심의, 사업조직  
BPDA는 Boston시에게 의사결정을 권고.

→ 보스톤시는 BPDA의 권고를 존중하지만,  
최종 결정을 달리하는 경우도 종종 발생

BPDA 설립은 업무 효율성 추구한 결과

→ 계획고권을 침해하지는 않음.

# 싱가포르의 Urban Redevelopment Authority



- 싱가포르 개발방향 설정, 용도 및 교통계획 및 지침 수립
- 싱가포르의 국가적 계획, 보존계획, 대대적인 수정 개념 계획
- 토지이용과 도시 전반에 관한 계획

- 보존 지역과 화이트 존(White zone)의 지정 권한


- CENTRAL, WEST, EAST, NORTH-EAST, NORTH REGION의 5개 지역으로 구분 : 총 55개의 지구, 개발 지침 마련

- 토지매각 계획 및 매매 등 부동산관리 • 운영 업무
- 개발 사업을 계획하고 국유지 매각 프로그램을 통해 외국기업들에 토지를 판매하며 국유지 장기임대 공개 입찰 등의 업무 수행

자료: 서울연구원, 2016, 산업경제 활성화 및 지역균형 발전을 위한 서울주택도시공사의 역할 연구, p.99

# URA의 자원구조

- URA는 국토개발부(MND)의 지원 없이 자체 수익 구조를 가짐
- 주차시설·공간 운영비, 부동산 매매·임대 수익, 도시계획·개발 자문비
- 개발부담금(Development charge), 화이트 존, 개발권 경매제도 등을 통해 주도적인 도시계획 및 개발의 추진이 가능

- 
- 싱가포르에서는 도시설계 혹은 개발계획이 장기적인 전략에 부합하지 않을 경우 개발에 대한 부담금을 부과함.
  - 예를 들면 주택개발이 바람직하지 않은 구역에서 개발가가 주택개발을 할 경우, 해당 개발자는 특정 부담금을 납부하여야 하며 납부된 개발부담금은 URA의 운영비용 등으로 사용

# URA Act 주요내용

1. 장관의 승인을 얻어 도시 재개발과 관련된 프로젝트를 수행하거나 지원
2. 장관의 서면 승인을 받아 싱가포르에서 도시 재개발을 계속하거나 수행하려는 회사에 대출 또는 조연을 제공
3. 위원(directors) 또는 자문위원(advisers)을 지명 또는 협력하거나 파트너십을 체결하고 관리 · 감독
4. 장관의 서면 승인을 얻어 회사 또는 법인을 설립하고 관리
5. 이익을 공유 또는 이 법의 목적 상 다른 것들을 하기 위해 정부와 합작 투자 또는 약정을 체결 할 권리
6. 장관의 서면 승인을 얻어 회사 또는 회사의 주식, 채권 또는 회사채 청약(subscribe)
7. 이 법의 목적을 위해 당국에 의해 요구되는 고정 또는 유동자산을 취득, 고용, 조달, 건설, 건립, 제조, 제공, 운영, 유지 또는 수리
8. 계약(contracts, covenants), 채권, 증서 또는 협약을 체결, 법의 목적을 위한 모든 종류의 문서를 준비
9. 이 법에 의거하여 장관이 정한 규칙에 따라 숙박시설, 서비스, 업무, 빌딩의 사용, 여가시설과 장비, 편의시설을 제공, 유지하고, 운영 또는 관리를 결정하는 기관으로써 이용요금 또는 수수료를 부과
10. 고용된 직원의 능력 향상을 위한 목적, 장비의 효율을 높이고 개발을 지원하기 위한 교육과 연구, 훈련을 위한 시설을 제공
11. 고용된 직원을 위해 집, 호스텔 및 기타 유사한 시설(요양(convalescent) 또는 휴일 주택, 클럽 하우스 및 경기장)을 제공
12. 고용된 직원에게 차량구입, 주택건설, 토지구입 등을 목적으로 융자 또는 보증
13. 고용된 직원 또는 그의 가족 구성원에게 장학금을 수여하거나 대출을 제공

# Development Agreement와 Special Plan

- 주로 미국의 서부 지역에서 많이 활용되는 방식. 장기간에 걸친 도시개발 사업에서 미래의 예측하지 못한 risk 를 제거하고, 투자를 활성화하기 위한 방안
- 지방정부와 개발가가 development agreement를 통해 상호간에 구속력있는 협약을 체결한 뒤, 이를 해당 구역에 대한 계획으로 발전시키고, 의회의 승인을 받으면, 정해진 기간 동안, 다른 모든 계획은 의제 처리되는 방안.
- 수 십 년을 내다 보고, 개발가와 의 협약을 통해 계획에 관한 내용은 다정한 뒤에, 개발가가 일괄적으로 투자하고, 개발하는 것을 가능하도록 하는 장치.

# 영국의 사례

- 영국의 잉글리시 파트너십은 다음과 같은 역할을 수행
    - 토지수용권, 개발권, 공공시설 설치권, 도시계획 수립권,
    - 보조금, 대출, 보증을 할 수 있는 권한
    - 개발 파트너십의 구성, 자문, 조정 기능을 수행
  - 지역기업파트너십은 다음 역할을 수행
    - 지방정부와 민간기업이 파트너십을 구성
    - 기반시설에 투자
    - 대중교통, 경제개발, 주택 및 도시재생
    - 계획허가(development permission)
- 미국이 지자체 위주로 한 반면에, 영국은 국가적 차원에서 정비. 시대에 따라 변화.



# (장소통합적) 한국식 도시재생 조직

- 새로운 제도의 창설 - 도시재생에 관한 제도의 정비
- 새로운 조직의 창설
  - 도시재생센타, 코디네이터, 총괄 코디,...
  - 도시쇠퇴와 재생에 맞는 다양한 조직을 제도화하고,  
그들의 역할과 기능에 맞는 새로운 책임과 권한을 부여해야
  - 하나의 조직만으로 가능하지 않다 !
- 기존 조직의 변신
  - ‘무에서 유를 창조’하는 것은 힘들다. 과거와의 완전한 단절은 힘들다
  - 기존의 한국식 도시계획을 잘 알고, 전문성이 있으며, 공공을  
대변할 수 있는 누군가가 시대가 요구하는 역할을 할 수 있도록
  - 우선은 지자체가 중앙정부와의 협력 아래, 도시재생을 잘 할 수 있도록  
제도를 갖추는 것이 필요
  - 그런데 국가적으로 필요할 경우에는 다양한 선택의 옵션을 확보하자.

# 한국적 대안 (1)

## -위탁-

- 도시재생에 관해 전문성과 경험이 축적된 기관을 지방정부가 공공사업 시행자로 지정하고, 그 기관이 총괄하여 도시재생 관련 계획의 제안, 수립, 심의, 실행을 담당하고, 그 대가로 위탁 수수료를 받는 방안.
- 그 기관에게 국공유지 우선 이용권, 토지선매권을 부여하고, 임대주택공급, 일자리창출, 직업교육을 병행하도록 하는 것임.
- 주로 도시계획 및 재생계획의 수립 능력이 떨어지는 지역의 재생에 생각가능한 모델임. 우리동네살리기 등의 재생에 적합.
- 도시재생 관련 계획의 제안, 수립, 심의, 실행 권한 자체가 상당한 권한인데다, 국공유지 우선 이용권, 토지선매권을 함께 부여하는 상황에서 수수료를 받는 구조는 이견이 있을 것으로 판단됨.

## 한국적 대안 (2)

### -협약-

- 최근 지자체와 공공개발가 사이에 다양한 협약이 체결
  - 공공개발가가 비용을 들여, 용역을 발주해서, 계획을 수립
  - 지자체와 공공개발가가 실무협의체를 구성하여 운영.
  - 실무협의체에서는 용역의 과업 범위, 내용, 시기, 용역 감독 사업 발굴 및 우선 순위 결정, 사업화 및 자금조달 방안 마련
  - 양쪽이 함께 계획을 수립한다는 차원에서 의미 있음
    - 사업 발굴 후에는 양자간의 구속력있는 시행협약을 체결
    - 사인간의 계약
  
- 좀 더 공식화하여, 도시재생에 신속하게 대응할 수 있는 장치 필요
  - 쇠퇴가 심각한 곳에서 재생을 추진하기 힘든 구조
  - 계획, 개발, 실행, 투자, 투자유치, 사업 관리, 코디네이션, 일자리 창출, 인력 교육을 통합적으로 할 수 있는 다자간의 무대를 만들고, 그 무대 위에서 역할을 분담.

## 한국적 대안 (2)

### -협약-

- 도시계획과 재생 관련 전문 기관이 상당한 투자를 한다는 전제 아래, 지방정부와 당해 기관 사이의 협약으로 도시계획 및 재생 계획을 수립하고, 추진.
- 총괄사업관리자의 난립도 해결해야 할 과제임. 다양한 법률에 의한 지자체에 사업은 유사한 데, 각 법률에 따른 각기 다른 총괄사업관리자가 활동할 수 있게 되어 있음.
- 우리나라에서는 재생특구에 한하여 중앙의 도시재생위원회의 승인을 받아 진행하는 절차가 필요할 것으로 판단됨.
  - Special Plan처럼 이 경우의 계획이 수립되면 다른 계획은 사실상 의제처리하되, 의제처리 범위는 공론화가 필요할 것으로 생각됨.
- 특히, 경제기반형 재생에 적합한 방안으로 생각됨.

## 한국적 대안 (3)

### -협의회 구성-

- 재생 관련 협의회를 만들고, 도시재생에 관한 전문성과 경험이 축적된 공공기관이 공공사업시행자로서 일종의 간사 역할을 담당하는 방안.
  - 서로 다른 부서에서 진행되는 모든 절차와 의사결정을 한 곳에 모아서 clearing-house로서의 역할을 할 뿐 아니라, 전문성과 경험이 축적된 기관이 간사를 맡아서, 공공성, 시민참여, 효율성을 동시에 기함.
- 국토해양부 훈령에 의한 '시화지구지속가능발전협의회'가 유사 사례
  - '시화지구 개발에 관한 사항, 시화지구 환경 개선에 관한 사항, 협의회에서 합의된 사항의 이행, 그 밖에 공동위원장이 필요하다고 인정하는 사항'을 다루며, 한국수자원공사가 이 협의회의 간사 역할을 수행.
  - 갈등이 심했던 시화지구에서 무난하게 헤쳐나온 거버넌스 구조임.
  - 이를 변형하여 재생에 관한 모든 사항을 다루도록 국토부 훈령으로 설치
  - 사업 규모가 크고, 갈등이 심한 곳에서 적합한 모델.

## 한국적 대안 -소결

○ 이상은 기본적으로 지방정부의 계획고권을 침해하지 않으면서, 일관되고 효과적인 통합적 도시재생을 구현하기 위한 방안들임.

- 위탁 방식은 지방정부의 능력이 떨어지는 곳에서  
우리동네 살리기같은 유형의 재생에 적합하며
- 협약 방식은 경제기반형 재생처럼 투자 규모가 상당한 곳에서  
일관성 있는 추진을 위해 바람직하고,
- 협의회 방식은 투자규모가 크고, 이해관계자가 복잡하며,  
갈등이 첨예할 때, 바람직함.

○ 향후 더 많은 공론화 과정을 거쳐 우리나라의 여건에 맞는 방안을 모색해야 함.