

도시재생사업 내 민간 비즈니스 참여와 역할

- 영국 도시재생 거버넌스와 주도적 디벨로퍼 분석을 중심으로 -

한슬기* · 김정빈**

Participation and Role of Private Business Sector in Urban Regeneration Project

- Focus on Analysis of Urban Regeneration Governance and Leading Developer in the UK -

Seul-Gi Han* · Jung-Bin Kim**

요약 : 이 연구는 영국 도시재생사업의 다양한 주체 중 핵심적인 역할을 한 디벨로퍼의 사례를 분석하여 도시재생사업에서 주도적인 디벨로퍼의 역할을 도출하고, 한국 도시재생사업에서 이를 실행할 디벨로퍼 참여의 필요성에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 영국에서는 도시재생 패러다임의 변화과정에서 재생사업의 주체가 공공 주도에서 파트너십으로 전환되었고, 1990년대 이후 민간 비즈니스가 도시재생사업의 기획단계부터 참여하여 사업의 창의성과 사업성을 높이고 민간 자본 유치를 도왔다. 주도적 디벨로퍼인 어반 스플래시와 캐세드럴 그룹에 대한 사례조사 결과, 주도적 디벨로퍼는 사업의 기획단계에서는 재생사업의 목표를 실현하기 위한 창의적 재생전략을 수립하는 기획자 역할을 수행하였고, 사업의 추진단계에서 주도적 디벨로퍼는 재생 사업에 민간 자본을 끌어들이는 투자자 역할을 수행하였으며, 재생사업의 운영단계에서 주도적 디벨로퍼는 재생 사업의 지속가능성을 증진시키는 관리자 역할을 하였다. 이들의 참여는 결과적으로 특수한 상황의 도시재생사업의 추진을 도와 재생사업의 가능 지역 자체를 넓히는데 기여하였다.

주제어 : 도시재생사업, 재생사업 거버넌스, 주도적 디벨로퍼, 주체사례연구

ABSTRACT : This study aims to deduct an implication on necessity to participation of developer in Korean urban regeneration projects by drawing on the role and positive effects of the leading developers in urban regeneration projects through a case study of two developers that played a key role in the UK urban regeneration projects. Developers in the UK played the role of planners to creative strategies for realizing the goal of regeneration project. Also, in the implement phase of the project, developers played the role of investor who attracts the private capital to regeneration project. Finally, in the management phase of the project, developers played the role of manager to promote the sustainability of regeneration projects. As a result, their participation has contributed to broaden the area which is possible to implement urban regeneration projects.

Key Words : urban regeneration project, regeneration project governance, leading developer, actor's case study

* 서울시립대학교 도시공학과 석사(Master, Urban Planning&Design Department, University of Seoul)

** 서울시립대학교 도시공학과 부교수(Associate Professor, Urban Planning&Design Department, University of Seoul),
교신저자(E-mail: binkim@uos.ac.kr, Tel: 02-6490-2802)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후 중앙정부와 지방정부는 도시 개발방식의 틀을 깨는 도시재생사업 정책을 쏟아내고 있다. 국토부와 서울시는 각각 도시재생선도 지역과 서울형 도시재생 선도지역을 지정하여 도시 특성에 맞는 도시재생을 재정적, 제도적으로 지원하고 있다. 또한 각 시도의 지방정부는 쇠퇴 지역에 대한 활성화를 위한 마을만들기 사업을 추진하고 있다.

도시재생은 과거에 진행된 수익성 중심의 도시 재개발사업에서 배제되었던 쇠퇴 지역에 공공재원을 투입하여 생활 환경을 개선시키고 도시 활성화의 계기를 만드는데 목적이 있다(유재윤 외, 2014). 이에 따라 한국의 도시재생사업은 중앙정부와 지방정부의 지원 하에 주민조직에 의해 사업이 추진되었고 지역 커뮤니티의 회복과 같은 긍정적인 성과를 거두었다.¹⁾ 하지만 반면에 정부와 주민조직 주도의 도시재생사업의 사업의 한계점 또한 지적되고 있다. 현재 추진되는 재생사업이 공공의 지원에 의존하면서 공공의 지속적인 투자 없이 사업이 지속적으로 추진되기 힘든 실정이다(유재윤 외, 2014).

반면에 국내의 현재 상황과 같이 도시재생의 개념이 정책에 적용되어 다양한 재생사업이 추진되었던 1990년대 영국에서는 도시재생사업의 실행에 있어 다주체적 접근을 통한 파트너십이 강조

되었고 이에 따라 정부와 주민조직과 더불어 민간 비즈니스²⁾ 조직이 도시재생사업의 거버넌스에 적극적으로 참여하였다. 특히, 참여한 민간 비즈니스 조직 중 디벨로퍼는 도시재생사업의 기획, 시행, 관리·운영에 있어 전략 설정과 민간 자본 유치에 도움을 주었으며, 이는 도시재생사업의 지속 가능성을 증진시켰다.

따라서 이 연구는 영국 도시재생사업의 다양한 주체 중 핵심적인 역할을 한 디벨로퍼의 사례를 연구를 통해 도시재생사업에서 주도적인 디벨로퍼의 역할과 그들이 미치는 긍정적 효과를 도출하여 한국 도시재생사업에 있어 이를 실행할 디벨로퍼 참여의 필요성에 대한 시사점을 도출하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구의 내용적 범위는 영국 도시재생사업에 주도적으로 참여하고 있는 디벨로퍼의 등장배경과 사업 방식, 그리고 도시재생사업에서 그들의 역할이다. 이를 위해 1950년대부터 2000년대 중반까지의 영국의 도시재생 변천과정에 대한 이론적 고찰과 1990년대부터 활동한 영국의 디벨로퍼의 사례 연구를 진행하였다.

이 연구의 방법은 문헌연구와 사례연구로 나뉜다. 문헌연구에서는 영국의 도시재생정책에서의 민간참여방식에 대한 고찰을 위해 영국 도시재생의 변천과정을 민간참여 패러다임의 변화 관점으로 세 단계³⁾로 나누어 분석하였다. 이후 1990년대 후반 블레어 정부 시기 등장한 디벨로퍼 주도

1) 국가도시재생기본방침에서 도시재생을 통한 지역의 문화·경관 등 정체성 회복과 동시에 주민 역량 강화와 공동체 활성화를 통한 주민참여형 도시계획의 정착을 주요 목표로 설정하였다(박승기·김태형, 2014).

2) 이 연구에서 민간 비즈니스란 주민, 토지주, 비영리조직, 사회적 기업 등을 모두 포괄하고 있는 개념인 민간과는 구별하여 도시재생의 실행주체 중 영리목적으로 활동하는 민간주체로 정의하였다(유재윤 외, 2014).

형 도시재생의 등장배경과 개념을 정리하고 도시 재생사업에서 주도적 디벨로퍼의 역할을 사업 진행 단계별로 정리하였다.

사례연구에서는 영국 도시재생사업에 적극적으로 참여하고 있는 주도적 디벨로퍼 회사 어반 스플래시(Urban Spalsh)와 캐세드럴 그룹(Cathedral Group)에 대해 연구를 진행하였다. 이 분석은 2015년 7월에 시행한 방문 인터뷰 녹취 자료, 단행본, 연간 리포트, 인터넷 자료 등을 통해 구한 46개의 사업에 대한 자료를 활용하였다. 우선 취득 자료를 바탕으로 사업의 특징을 건물 용도, 개발 방식, 건물의 등재, 공공참여의 네 가지 항목으로 나누어 정리하였고, 이를 통해 두 회사의 대표 사업 유형을 도출하였다. 최종적으로 분석된 내용을 바탕으로 각 회사가 도시재생사업에서 수행한 역할을 문헌연구에서 조사된 주도적 디벨로퍼의 사업 진행 단계별 역할에 맞추어 분석·정리하여 도시재생사업에서 주도적 디벨로퍼 참여의 필요성에 대한 시사점을 도출하였다.

3. 선행연구 검토

이 연구에서는 선행연구로 도시재생의 참여주체와 관련된 국내 논문을 대상으로 집중하여 검토하였다.

국내에서 도시재생의 참여 주체와 관련된 연구는 크게 두 가지로 분류된다. 먼저 도시재생사업 주체 간 역할과 관계를 분석하는 연구가 있다. 이런 연구는 국내 도시재생사업이 실행되면서 발생한 참여 주체 간의 관계 문제에 집중하여 이를 실

증적으로 분석하였다. 다른 연구로는 도시재생을 주도하는 주체의 역할과 사업전략을 분석하는 연구가 있다. 이런 연구는 한국에 비해 도시재생의 실행이 먼저 이루어졌던 선진국의 재생사업에서 등장한 사업 주체를 소개하고 분석하였다.

전자에 해당하는 연구는 청주시 도시재생사업을 대상으로 도시재생사업 거버넌스의 참여주체별 의사결정 영향력을 5점 척도 심층조사를 통해 정량화한 연구(권정주 외, 2012), 영국 도시재생사업 중 통합재생사업과 마을재생사업을 중심으로 참여주체를 정부부문, 정부민간협력부문, 민간부문으로 나누어 그 역할과 협력관계를 분석한 연구(박인석 외, 2009)가 있다.

후자에 해당하는 연구는 도심활성화의 주체로 미국의 커뮤니티개발회사 중 하나인 Devco의 개발전략, 역할분담, 재원조달 방법을 분석한 연구(심상옥, 2004)와 도시재생사업의 주체로 영국의 도시재생회사 20개의 기본전략체계를 유형화하고 두 회사, Gloucester Heritage URC와 Derby Cityscape를 선정하여 전략체계의 실행전략 특성을 분석한 연구(박근철 외, 2011), 그리고 도시재생사업의 참여 주체로서 사회적 기업의 가능성을 연계사업 중요도 분석으로 밝힌 연구(장우진·문수봉, 2010)가 있다.

국내의 기존연구는 지역주민, 정부, 연구진, 지역 전문가, 비영리단체 등의 다양한 도시재생주체의 대상으로 연구를 진행하였으나 대부분 민간비즈니스를 그 대상에서 제외하고 연구를 진행하였다. 따라서 이 연구는 선행연구에서 도시재생주체의 대상으로 다루고 있지 않은 민간비즈니스 중

3) Jones and Evans(2013)은 영국의 도시재생 거버넌스 체계를 정부에 의한 거버넌스, 파트너십에 의한 거버넌스, 네트워크에 의한 거버넌스 그리고 제도에 의한 거버넌스로 구분하였다. 이 연구에서는 연구의 시간적 범위에 해당하지 않는 제도에 의한 거버넌스를 제외한 세 가지 체계를 적용하였다.



〈그림 1〉 도시재생 계획 수립과 사업추진 흐름
(자료: 도시재생 종합정보체계 홈페이지 자료를 참고하여 저자 재작성)

디벨로퍼에 대해 연구의 대상으로 다룬다는 점에서 기존연구와 차별성이 있다.

II. 국내 재생사업 제도와 현황 분석

1. 국내 도시재생의 민간 비즈니스 참여 여건

국내에서 시행되고 있는 도시재생과 관련된 제도에서는 민간 비즈니스의 참여를 위한 조항을 제시하고 있다.

도시재생법에서는 민간투자유치를 통한 재원 조달과 지역 기반의 마을 기업과 사회적 기업 육성을 위한 법적 근거를 제시하고 있다. 도시재생

법 제13조, 제19조에 따라 도시재생전략계획이나 활성화계획 수립 시 민간투자유치 등 재원 조달 계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 도시재생사업의 시행자로 마을기업·사회적기업·사회적 협동조합이 지정될 수 있으며, 이들의 사전기획비나 운영비에 대해 보조나 용자를 지원할 수 있다.⁴⁾

도시재생법에 따라 2013년 제정된 국가도시재생 기본방침에서는 도시재생의 주요 주체로 민간투자자와 기업을 명시하고 그 역할⁵⁾을 제시하고 있다(박승기·김태형, 2014). 또한, 조세나 금융기법을 활용한 도시재생사업 지원, 맞춤형 규제특례 지원, 국·공유지를 활용한 도시재생 활성화 등의 민간 유입을 위한 금융지원과 규제완화 방안도 함께 제시

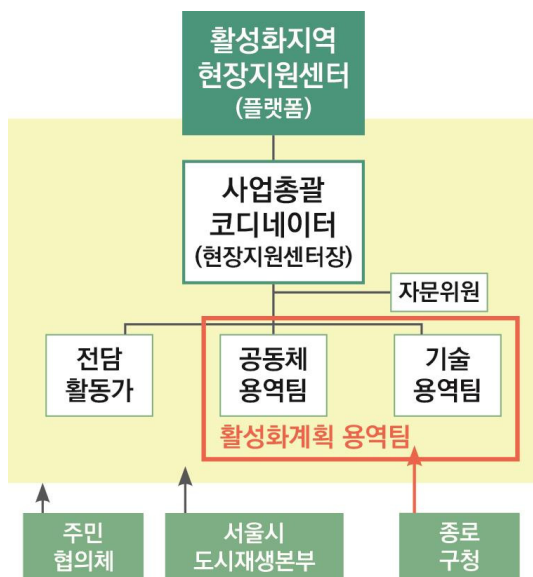
4) 이는 2013년 제정된 도시재생법 제13조, 제19조, 제26조를 바탕으로 작성하였다.

5) 국가도시재생기본방침에서 제시한 역할은 다음과 같다.

(1) 다양한 투자·개발기법을 발굴하여 지방자치단체와 정부에 제안하고, 저평가된 도시공간의 가치를 증진시키기 위한 도시재생사업을 시행함으로써, 쇠퇴한 도시에 상업·업무·첨단산업 등 고용기반을 창출
(2) 지역의 경제·복지·문화 발전을 위한 후원 활동과 기부 등 사회적 공헌을 통해 도시재생에 기여

하였다.

2015년 도시재생선도지역의 결정 이 후 국토부에서 2016년 3월에 『도시재생 활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인』을 배포하였다. 가이드라인에 따르면 도시재생사업에서 민간 비즈니스는 도시재생활성화계획 수립 이 후 사업 시행 단계에 사업에 참여하게 된다. 근린재생형 도시재생선도사업의 경우 재생사업 내 민간투자사업에 참여하게 되며 사업성과 공공성이 높은 사업에 대하여 주택도시시기금법에 따른 주택도시기금을 지원 받을 수 있다(국토교통부 외, 2016a). 도시경제기반형 도시재생선도사업의 경우 사업 시행 단계에 도시재생민간투자사업에 민간 비즈니스가 참여할 수 있으며 민간 사업자 선정 이 후 내용을 반영하여 활성화계획 내 관련 내용을 변경할 수 있다(국토교통부 외, 2016b).



〈그림 2〉 도시재생 계획 수립과 사업추진 흐름
(자료: 국토교통부자료(2016a)를 수정)

2. 재생사업 내 민간 비즈니스 참여의 한계

국내의 도시재생 제도나 가이드라인은 기존에 공공 중심으로 이루어졌던 도시 개발이나 재생사업분야에서 민간 부문의 참여 기회를 확대시켰는데 그 의의가 있다. 하지만 도시재생사업의 추진주체에 대해 홍경구 외(2015)는 “도시재생사업의 대상을 원론적인 관점에서 기존의 거주자에게 한정하는 경우 새로운 성장잠재력을 발굴하고 추진할 수 있는 새로운 인재와 민간자본의 유입을 배제하는 우를 범할 수 있다”라고 하였다. 이 관점에서 국내 도시재생사업 제도는 마을기업이나 사회적 기업이 도시재생사업의 시행자가 될 수 있는 근거는 있는데 반해 민간 비즈니스 분야를 계획의 수립단계에 참여할 수 없으며, 사업의 시행단계에서 민간투자를 끌어오는 역할로 한정하고 있다. 이는 이 제도의 틀 안에서 진행된 도시재생선도사업⁶⁾의 진행 상황에서 확인할 수 있다.

현재 국내에서 근린재생형 도시재생선도지역 중 서울 창신·승인 지역에서 2015년 사업의 중간 조직으로 창신승인 도시재생지원센터가 설립되어 운영되고 있다. 이 지원센터는 도시재생활성화계획 수립과 도시재생사업의 실행과정에서 주민협의체, 서울시, 종로구청을 연결하는 플랫폼 역할을 맡고 있다. 하지만 지원센터 내에 공공, 주민과의 소통을 위한 세부 팀이 구축되어 있는 것과는 달리 민간 비즈니스에 대응되는 팀은 구축되어 있지 않다(국토교통부, 2016a). 또한 도시재생지원센터의 설립과 운영 재원이 모두 공공에 의존하고 있어, 중간 조직의 중립성이 보장되지 못하고 있다.

또한 2015년 2월 창신승인 도시재생선도지역 도시재생활성화계획이 수립되었다. 이 때 계획 수

립 시 민간 비즈니스의 역할이 상위 제도에서 정립되지 않아 도시재생활성화계획의 수립 단계에서 민간 비즈니스의 참여에 한계가 있었다. 따라서 재생사업이 민간투자 없이 260억 원 규모의 재생사업을 모두 공공재원에 의존하는 결과를 낳았다(서울특별시, 2015).

또한, 청주시와 천안시는 2015년 12월 도시재생활성화계획에서 각각 1,718억 원, 1,900억 원 규모의 민간투자사업을 발표하고, 2016년 4월 이를 공동 수행할 사업자 공모를 시작하였다(국토교통부, 2016b). 재생사업 내 민간투자사업에서 지자체는 토지나 건물의 현물 투자, 주택도시기금은 재생기금의 출자나 용자를 지원한다(국토교통부, 2016b). 이는 공공의 시드머니를 기초로 도시재생사업의 민간 투자를 유치하여 재생사업의 레버리지 효과를 높이는 데 기여할 것으로 예상되고 있다.

도시재생사업 내 민간투자사업이 포함된 청주시와 천안시의 재생사업 진행과정에서도 민간 사업자는 도시재생활성화계획의 수립이 완료된 후 공모 방식에 의해 재생사업에 참여하는 선정 방식을 시행하여 민간 비즈니스의 제한적 참여가 이루어지고 있다. 구체적으로 청주시와 천안시 도시재생선도사업 지자체 중심으로 민관협력사업의 추진 주체가 지자체, 주택도시기금, 민간사업자의 특수목적회사(REITs)로 결정하였으며 특수목적회사 내에서 공공의 투자나 용자 방식, 금액 등을 세부적으로 결정한 내용을 포함 공모전을 통해 민간 사업자를 선정하고 있다. 또한 대상 지역의 개발 용도 또한 이 전에 결정하여 공모전에 포함하였다. 개발의 용도 공공의 투자 유형과 범위가 사

전에 정해져 있는 현 상황에서 공모 당선된 민간 사업자가 민관협력사업의 새로운 사업 모델을 제시하기 힘든 구조를 가진다.

국내 도시재생사업이 제도적으로 사업의 기획 단계에서 민간 비즈니스의 참여에 대한 고려가 부족하였고, 민간 사업자의 참여를 민간 투자에 한정하고 있다. 이는 공공 재원에 의존한 사업 추진으로 이어져 대상지의 지속가능성을 저해한다. 따라서 재생사업에는 공공과 주민 참여 중심의 거버넌스 체계와 더불어 민간 비즈니스 영역의 참여가 필요하며 이를 위한 제도적 개선이 필요하다.

III. 영국 도시재생의 민간참여 체계

1. 영국 도시재생 민간참여 패러다임 변화

영국은 1950년대부터 현재까지 물리적 관점의 도시재개발에서 통합적 관점의 도시재생으로 그 패러다임이 변화하였으며 이에 따라 도시재생사업의 거버넌스 체계 구성 역시 변화하였다.

1) 정부에 의한 거버넌스: 1950~1978년

도시재생정책의 측면에서 1950년대부터 1970년대까지는 전후복구사업과 도시재개발사업이 활발히 일어나던 시기였다. 영국정부는 2차 세계대전의 영향으로 발생한 주택부족 문제를 해결하기 위해 1954년 주택법을 제정하였다. 이에 따라 1960년대까지는 슬럼 지역의 주택 재개발 정책을 시행하였고, 1970년대에는 쇠퇴지역을 중심으로 발생한 커뮤니티 붕괴와 교외화 현상에 대한 대응

6) 도시재생법을 바탕으로 2014년 전국 13개 지역이 도시재생선도지역으로 지정되었다. 도시재생선도지역은 지역현황과 사업구상에 따라 도시경제기반형 2곳과 근린재생형 11곳으로 구분되며, 근린재생형의 경우 다시 일반규모 6곳과 소규모 5곳으로 구분된다. 서울의 경우 종로구 창신·송인동이 선도지역으로 최종 지정되어 2015년 도시재생활성화계획을 수립하고 사업을 수행 중이다.

으로 마을재건정책(Neighborhood Rehabilitation Policy)과 도심부 개발정책을 통해 지역공동체 회복과 도심부 활성화를 유도하였다.

따라서 이 시기에는 정부에 의한 거버넌스 형태가 도시재개발사업을 추진하였다. 이 거버넌스는 중앙정부의 주도로 도시재개발사업의 주체가 결정되고, 사업이 실행되는 구조를 가진다. 주로 거버넌스는 중앙정부와 지방정부에 의해 구축되며, 중앙정부의 지원 하에 지방정부가 사업을 실행한다. 실제 1950년대와 1960년대에 진행되었던 주요 주택건축이나 도시재개발 사업은 중앙정부의 보조금 지원 하에 지방정부가 사업을 실행하는 구조를 가졌다. 또한, 사업의 상당수는 지방정부가 건설 노동자를 직접 고용하여 건설 사업을 진행하였다(Jones and Evans, 2013). 따라서 이 시기에는 민간섹터가 도시재생사업에 주도적으로 참여할 수 있는 기회가 적었다.

2) 파트너쉽에 의한 거버넌스: 1979~1997년

1979년부터 1997년은 대처 수상과 메이저 수상으로 대표되는 영국 보수당이 정권을 잡고 있던 시기다. 이 시기의 도시재생정책은 대처 수상의

자산주도(Property-led)의 부동산개발 정책과 메이저 정부의 경쟁 입찰 방식의 도시재생정책으로 구분된다.

1980년대 대처 수상은 주로 도시의 경제적 요소에 초점을 맞추어 쇠퇴한 도심부의 활성화를 민간 투자를 장려하였다. 이 정책의 수행을 위해 중앙정부 산하의 특별 기구인 도시개발공사(Urban Development Corporations)를 만들어 민간 개발을 유도할 수 있는 기반시설을 정비하였고, 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)을 지정하여 도시재개발의 경제적 인센티브를 제공하였다.

1990년대 메이저 정부는 경쟁 입찰 방식을 통한 통합적이고 효율적인 도재재생 자본 배분과 지역 주도형 재생 정책을 실행하였다. 이 때 쇠퇴 지역을 활성화시키기 위해 1991년 지방정부의 파트너쉽을 장려하는 시티 챌린지(City Challenge)와 1994년 통합재생예산(Sing Regeneration Budget)을 도입하고 도시재생자금의 통합관리기구인 잉글랜드파트너쉽(England Partnership)을 설립하였다. 또한, 1994년부터 1997년까지 영국 지방정부의 재구조화가 진행되어 통합된 지방정부가 구축되고 여러 자치주(County)와 지구(District)를

〈표 1〉 재생 사업 진행 단계별 주체 참여 비교

	제안단계	기획단계		추진단계		운영 단계
	사업 제안	전략 수립	운영관리 방법 결정	재원 조달	프로세스 관리	운영 관리
공공주도형 사업	공공주도	공공주도	공공주도	공공주도	공공주도	공공주도
민관협력형 사업	공공주도/ 민관협력	민관협력	민관협력	민관협력	민관협력	민관협력
디벨로퍼주 도형 사업	공공주도/ 민관협력/ 디벨로퍼 주도	디벨로퍼 주도	민관협력/ 디벨로퍼 주도	디벨로퍼 주도	민관협력/ 디벨로퍼 주도	디벨로퍼 주도

자료: Heukens(2012)를 참고하여 저자가 작성

아우르는 결합형 구조 계획(Joint Structure Plan)과 광역 지역 계획(Wide Local Plan)에 대한 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양되었다.

이 시기의 도시재생사업은 정부에 의한 도시재개발사업의 비효율성을 줄이기 위해 민간섹터와 파트너십을 맺어 거버넌스를 구성하였다. 대규모 도심활성화 사업의 민간 투자 유치가 주요 목표였던 대처 정부 시기의 민간참여는 시장자유주의의 메커니즘에 의해 발생하였다(Jones and Evans, 2013). 재생사업의 계획은 중앙정부 산하기구인 도시개발공사에서 주도하였고 민간섹터는 도시재개발사업 진행의 모든 부분에 참여하지 않고 중앙정부 주도로 계획된 사업에 물리적, 경제적 투자

를 하는 소극적인 방법으로 참여하였다.

메이저 정부시기의 민간참여는 대처정부시기에 비해 활발하고 적극적으로 시도되었다. 통합재생 예산 확보를 위해 지방정부는 민간섹터를 포함한 도시재생사업 거버넌스를 구축하였고(Rhodes et al., 2007), 1994년 Universal Testing 정책에 의해 모든 공공사업에 PFI(Private Finance Initiative) 가능성이 검토⁷⁾되면서 도시재생사업의 민간참여가 활성화되었다(임수영, 2006). 하지만 실제 사업 실행 단계에서는 여전히 정부의 역할이 강조되어 정책과 실행의 괴리가 있었다(Hall, 1993).

〈표 2〉 시기별 영국 도시재생정책 변천과정

	1950~1978년	1979~1997년	1997~2007년
정부	윈스턴 처칠 외 7개 정부	마가렛 대처 보수당 존 메이저 보수당	토니 블레어 노동당
정책 이슈	전후 복구 교외화, 도심부 슬럼화	민영화, 규제완화, 자유화, 집중화, 민관협력 경제 재활성화	커뮤니티, 기회의 균등 보장, 책임과 의무의 강조 경제, 사회적 관점의 상호작용 지속가능한 커뮤니티
도시 재생 이슈	주택의 물리적 수준 향상 도심부 활성화	자산 주도에 의한 도시재생	지역 기반 재생 사회적 참여 경제적 경쟁
주요 정책과 공공 주체	주택법 전후복구사업 마을재건정책	민관협력개발 도시개발공사 엔터프라이즈 존	잉글리쉬 파트너십 지역 전략 파트너십 도시재생공사 지역개발기구 사업촉진지구
거버넌스	정부에 의한 거버넌스 중앙정부 지방정부 주도	파트너십에 의한 거버넌스 중앙정부의 주도, 소극적 민간 참여 지방정부 주도 민간섹터 참여	네트워크에 의한 거버넌스 지방정부와 민간섹터 주도 중앙정부의 재정지원

자료: Heukens(2012)를 참고하여 저자가 작성

7) 1992년 EU통합의 통합을 위하여 EU국가들의 재정 적자를 GDP의 3% 이내로 줄이고, 정부 채부를 GDP의 60%내로 억제하는 조항이 들어가 있는 EU조약이 체결되면서 유럽국가의 재정건전화에 대한 압력이 발생하였다. 이에 따라 영국 정부는 1994년 모든 공공사업에 대해 PFI 적용가능성을 검토하지 않는 경우에는 예산은 배당받지 못하게 하는 내용을 포함하는 Universal Testing 정책을 발표하여 재정 건정성을 확보하였다.

3) 네트워크에 의한 거버넌스: 1997~2007년

1997년 들어선 블레어 노동당 정부는 파트너십을 강조한 메이저 정부의 도시재생정책을 계속 이어나가는 한편 사회적으로 배제된 낙후지역 도시재생 자금이 적절히 투입될 수 있도록 경쟁 입찰 방식이 아닌 지역쇠퇴지수를 충족시키는 지역에 예산을 지원하는 정책을 실행하였다(윤일성, 2010). 따라서 공동체를 위한 뉴딜 정책(New Deal for community)을 통해 낙후지역의 자금 지원 및 지역공동체 참여를 유도하고, 도시재생회사를 설립하여 지역 재생의 거버넌스 체계를 구축하였다.

블레어정부 시기에는 메이저 정부 당시 시도되었던 도시재생 거버넌스 구성과 민간참여 방식이 구체화되고 안정화되었다. 도시재생사업이 정부에 의해 주도되지 않으며 사업의 모든 결정 단계에서 민간섹터가 참여할 수 있는 네트워크에 의한 거버넌스⁸⁾가 구축되었다. 이 지방정부와 민간섹터가 포함된 거버넌스는 사업 전략 기획 및 실행과 관련된 결정을 총괄하며, 중앙정부는 사업의 평가 및 정책적 조언 그리고 공공 재원의 지원을 맡는다.

2. 디벨로퍼 주도형 도시재생의 등장 및 역할

1990년대 중반 이 후 네트워크에 의한 거버넌스가 강조되면서 통합적으로 접근하는 도시재생

의 개념이 일반화되고 지방정부와 민간섹터의 참여가 증대되었다. 이에 따라 사업 지역의 건조환경, 경제, 사회, 환경적인 요인을 바탕으로 도시재생사업의 목표와 실행방안이 설정되고 이를 바탕으로 다양한 파트너십이 구성되었다.⁹⁾ 특히, 일부 일반적인 사업방식으로 진행하기 힘든 재생 사업을 중심으로 디벨로퍼가 사업을 주도하는 디벨로퍼 주도형 도시재생사업이 등장하였다¹⁰⁾ (Jones and Evans, 2013).

디벨로퍼 주도형 도시재생사업은 일반적인 파트너십에 의한 재생사업과는 달리 정부와 디벨로퍼의 명확한 역할 분담을 기초로 디벨로퍼가 전체적인 사업을 주도적으로 이끌고, 정부는 공공성을 위한 지원과 감시 역할을 맡는 사업을 일컫는다.¹¹⁾ <표 2>와 같이 이 사업 방식에서 디벨로퍼는 주로 사업의 전략수립, 재원조달, 운영관리를 주도적으로 수행하고, 사업 전반에 대해 적극적으로 참여한다.

당시 영국의 도시재생사업은 일반적인 파트너십에 의해 진행되는 사업의 비중이 높았으며, 디벨로퍼 주도형 도시재생사업의 비중은 크지 않았다.¹²⁾ 하지만 디벨로퍼 주도형 도시재생은 사업성이 담보되지 못하여 실행되지 못하는 재생사업에 대해 주도적 자금 조달, 통합적 전략 수립, 프로세스 및 운영 관리 측면에서 해결책을 제시하여

8) Jones and Evans(2013)는 '네트워크'를 목표를 성취하기 위해 각각의 주체가 한 곳에 포함되지 않으면서 같이 협력하는 것이라고 정의하였고, 정부가 모든 과정을 주도해나가지 않는다는 의미에서 파트너십과는 완전히 별개의 단어로 분류하였다.

9) 통합재생예산 결과보고서(Rhodes et al., 2007)에 소개된 20개의 도시재생사업은 사례별로 파트너십에 1개에서 21개까지의 민간섹터가 참여하였다. 참여주체의 형태로 구분하면 영리회사만 참여한 경우가 4건, 지역 커뮤니티를 포함한 비영리 단체만 참여한 경우가 8건, 혼합형이 8건으로 조사되었다.

10) 시행사로 대표되는 국내 디벨로퍼와 이 연구의 디벨로퍼는 민간협력사업 진행 시 공공 혹은 주민, 조합의 제안에 의해 사업에 참여하는 점에서는 유사한 특징을 지닌다. 하지만 국내 디벨로퍼는 재개발, 재건축 사업에서 대상지의 물리적 개선 및 사업성 창출이라는 한정적 임무를 맡는데 반해(유재운 외, 2014), 이 연구의 주도적 디벨로퍼는 사업의 지속가능성을 위한 통합적 접근을 시도하고 사업성과 함께 공공과 주민의 요구에 따른 공공성 확보를 고려하며, 임대 사업을 통한 사업 지역의 지속적 관리를 한다는 점에서 차이가 있다.

11) Heurkens(2012)가 작성한 민간참여 주도형 도시개발사업(Private sector-led Urban Development Project)의 정의를 참고하여 작성하였다.

12) 통합재생예산 결과 보고서(Rhodes et al., 2007)에 따르면 통합재생예산으로 진행된 전체 1,028개 프로젝트 중 약 5%인 51개 프로젝트만이 디벨로퍼 주도형 사업으로 평가되었다.

도시재생사업의 가능 영역 자체를 확대하였다는 점에서 연구의 의미가 있다.

IV. 주도적 디벨로퍼 사례 분석

이 연구에서는 1990년대 영국에서 등장한 주도적 디벨로퍼 회사로 어반 스플래시(Urban Splash)와 캐세드럴 그룹(Cathedral Group)을 분석의 대상으로 선정하였다.

분석 대상의 선정 이유는 다음과 같다. 먼저 어반 스플래시와 캐세드럴 그룹은 영국 도시재생 초기 단계인 1990년대 설립한 디벨로퍼 회사로 각각 46개와 19개의 도시재생사업 경험이 20년간 축적되어 있어 분석하기에 충분한 사업 수를 가지고 있다. 또한 설립 초기 단계부터 자신들의 전문성 있는 사업 모델을 개발하여 재생사업에 도입하였으며 시기가 변화하면서 재생사업 유형을 확장시켰다. 마지막으로 회사의 연례보고서가 외부에 공개되어 있고, 회사 프로젝트를 정리한 단행본을 출간하는 등 자료 취득에 용이하였다.

어반 스플래시(Urban Splash)는 지역 기반의 디벨로퍼 회사로 빈 건물에 디자인 주도 전략을 통한 리모델링 사업을 통해 독자적 사업 모델을 개발하였다. 이들은 리모델링 사업에 대한 전문성을 기반으로 2000년대 이후 자신들의 전문영역인 보존관리등재건물의 민관협력 재생사업에서 주도적 디벨로퍼로 활동하고 있다.

캐세드럴 그룹(Cathedral Group) 런던 기반의 디벨로퍼 회사로 공공이 실행한 민관협력 공모전에 당선되어 공공시설 개발의 공공재원의 감축 모델을 제시하고, 이 후 쇠퇴지역의 활성화를 위한 창의적인 전략을 제시하는 민관협력사업 전문 디벨로퍼로 활동하고 있다.

1. 어반 스플래시(Urban Splash)

1) 회사 개요

어반 스플래시는 1993년에 설립된 영국의 디벨로퍼 회사로 22년간 도시재생사업을 수행하였다. 이 회사는 영국의 북부 지역인 맨체스터(Manchester)에 본사를 두고 있으며, 맨체스터를 비롯하여 리버풀(Liverpool), 셰필드(Sheffield), 브래드포드(Bradford), 플리머스(Plymouth)와 같은 영국 지방도시를 중심으로 활동하고 있다.

어반 스플래시가 처음 설립된 리버풀 지역은 1980년대 산업의 급속한 쇠퇴로 기업과 중산층의 이탈을 겪었다. 따라서 1990년대 구도심 지역을 중심으로 빈 건물이 증가하는 쇠퇴현상을 겪었다(Liverpool City Council, 2005). 어반 스플래시의 공동창업자 톰 블록햄(Tom Bloxham)과 조나단 팔킹햄(Jonathan Falkingham)은 빈 건물이었던 리버풀 팰리스(Liverpool Palace)를 소규모 상점과 음식점으로 리모델링하는 재생사업을 벌여 큰 성공을 거두었다. 이에 가능성을 발견한 두 사람은 1993년 어반스플래시를 설립하여 본격적으로 도시재생사업에 뛰어들었다.

이들은 22년간 이 전략으로 367개의 건축, 재생, 마케팅, 기업 분야의 상을 수상하였으며, 톰 블록햄은 지역재생의 공을 인정받아 영국 왕실에서 MBE 훈장을 수여받았다.

2) 사업 유형 분석

(1) 전반적 사업 분석

어반 스플래시의 사업 유형 분석을 위해 인터뷰, 단행본, 인터넷 자료를 통해 회사가 수행한 46개 도시재생사업을 <표 3>와 <표 4>로 정리하였다.

어반 스플래시의 전반적인 사업 방식을 분석하

〈표 3〉 어반 스플래시 재생사업 특성 정리표(단독사업)

사업명	연도	지역	유형			공공 참여	비고
			A	B	C		
Ducie House	1993	Manchester	C	R	-	-	Urban Splash의 첫 사업 도심 공동화로 인한 빈 건물을 활용하여 창조산업을 위한 오피스공간을 조성
Sally's yard	1995	Manchester	R	R	-	-	-
Schoolhouse	1997	Manchester	C	R	-	-	맨체스터 지역의 폐교를 재생하여 주변의 Trafford Park 활성화에 기여
Smithfield Building	1998	Manchester	M	R	-	-	이전에 백화적으로 사용되었던 빈 건물을 21개의 상업 공간을 갖춘 공간으로 재생
Collegiate	2000	Liverpool	R	R	2*	-	-
Old haymarket	2002	Liverpool	M	M	-	-	지역 유산의 재생과 함께 인근 부지에 같은 용도의 건물을 신축
Chorlton Park	2003		R	C	-	-	-
Silk warehouse	2006	Bradford	M	R	-	-	-
Budenberg	2007	Altrincham	R	C	-	-	Foster + Partner와 협력 개발
Matchworks	2007	Liverpool	C	R	-	RDA	1919년 지어진 건물을 비즈니스 파크로 조성
Chimney pot park	2007	Salford	R	R	-	City Council EP(HCA) RDA	테라스 하우스의 리모델링의 대표 사업 모형을 만든 사례
Fort Dunlop	2008	Birmingham	C	R	-	RDA City Council	20세기 영국 중부지역의 제조 산업의 주요 유산을 호텔을 포함한 상업공간으로 재생
Rotunda	2008	Birmingham	R	C	2	-	1965년에 지어진 버밍엄의 랜드마크 역할을 하였던 건물을 234 유닛의 주거로 재생
3Towers	2008	Manchester	R	R	-	City Council	전후복구사업의 하나로 1960년대 지어진 콘크리트 건물을 186 유닛의 주거로 재생
Midland hotel	2008	Lancashire	H	R	2*	RDA City Council EH	1933년 건설된 보존관리등재건물을 44실의 호텔로 리모델링
Lister mills	2010	Bradford	M	R	2*	-	1871년에 지어진 산업유산을 300여개의 아파트 유닛을 포함한 혼합용도로 리모델링
Longlands	2011	Stralybridge	M	M	2	Borough RDA	1805년에 지어진 보존관리등재건물을 주거로 재생
Saxton	2011	Leeds	M	R	-	HCA	1950년대 건설된 주거 건물을 410 유닛의 주거로 재생, 시의회의 제안으로 프로젝트에 참여
Bewsey Old Hall	2012	Warrington	R	R	2	-	-
Lakeshore	2013	Bristol	M	R	2	HCA	1973년에 건설된 산업유산을 286 유닛의 주거로 재생
Park hill	2014	Sheffield	M	R	2*	City Council HCA EH	세필드시 도시재생계획의 핵심 리모델링 사업을 파트너십을 통해 성공적으로 실행

* 유형 A는 건물 용도(C: 상업, R: 주거, M: 혼합)

* 유형 B는 개발 방식(R: 리모델링, C: 신개발, M: 혼합개발)

* 유형 C는 보존관리등재건물 지정 등급(1: 1등급, 2*: 2* 등급, 2: 2등급)

* RDA: 지역개발기구, EP: 잉글리시파트너십, HCA: 주거커뮤니티에이전시, EH: 잉글리시 헤리티지

참고 : Urban Splash(2011)과 어반 스플래시 홈페이지를 참고하여 작성

〈표 4〉 어반 스플래시 재생사업 특성 정리표(지역연계사업)

사업명	연도	지역	유형			공공 참여	비고
			A	B	C		
Ropewalks	1995-2005	Liverpool, Ropewalks				-	
Concert Square	1995		C	R	-	-	- 19세기 항해를 위한 밧줄을 만들던 지역으로 1990년대 후반 리버풀의 밤문화를 대표하는 지역으로 활성화되었음. - 어반스플래시는 이 지역 활성화의 촉매 사업이었던 Concert Square를 시작으로 여러 개의 사업을 통해 이 지역의 활성화 주도
Slater studio	1995		M	R	-	-	
Tea factory	2002		C	R	-	-	
Vanilla factory	2005		M	R	-	-	
St peter's church	2005		L	R	2	-	
Castlefield	2002-2010	Manchester, Castlefield				-	
Britannia Mill	2000		M	R	-	-	- 맨체스터 지역 중 빈건물이 증가한 캐슬필드 지역의 여러 건물을 재생하여 지역 활성화 주도
Box Works	2002		M	R	-	-	
Timber Wharf	2002		M	C	-	-	
Burton Place	2005		M	C	-	-	
Moho	2005		M	C	-	-	
Albert Mill	2008		M	R	2	-	
New Islington	2002-	Manchester, New Islington				City Council EP(HCA) URC	
Waulk mill	2002		C	R	2	-	- 잉글리시파트너십의 도시재생사업인 밀레니엄 커뮤니티의 파트너십을 주도 - 지역 전반의 마스터플랜 계획 수립과 부분 사업 실행을 총괄
Islington Square	2006		R	C	-	-	
Chips	2009		M	C	-	-	
Cotton Field	2011		L	C	-	-	
HoUse	진행		R	C	-	-	
Royal William Yard	2006-	Plymouth, Royal William Yard				RDA	
Brew house	2006		M	R	1	-	- 1820년대에 지어진 영국의 군사유적으로 유럽에서 가장 많은 보존관리등재건물이 밀집한 지역 - 이 공간의 전략 수립 및 사업 실행을 총괄하여 창조산업기반의 복합공간으로 재생
Clarence	2006		R	R	-	-	
Mill Bakery	2008		M	R	1	-	
Residence one	2011		C	R	2	-	
Residence two	2011		C	R	2	-	
Gate house	2015		C	R	1	-	
Guard house	2015		C	R	1	-	
New Cooperage	2012		M	R	2	-	
Slaughter house	진행		C	R	1	-	

* 유형 A는 건물 용도(C: 상업, R: 주거, L: 여가, M: 혼합)

* 유형 B는 개발 방식(R: 리모델링, C: 신개발)

* 유형 C는 보존관리등재건물 지정 등급(1: 1등급, 2*: 2* 등급, 2: 2등급)

* RDA: 지역개발기구, EP: 잉글리시파트너십, HCA: 주거커뮤니티에이전시, URC: 도시재생회사

참고: Urban Splash(2011)과 어반 스플래시 홈페이지를 참고하여 작성

면 다음과 같다. 개발방식 측면에서 어반 스피레이시는 낙후된 기존의 빈 건물 외형을 유지한 리모델링 사업을 34개의 프로젝트에서 실행하였다. 특히, 18개의 사업은 보존관리등재건물에 대해 잉글리시 해리티지(English Heritage)의 개발 제한 기준을 충족시키며 재생 사업을 실행하였으며, 이 분야에 대해 영국 내에서 전문성을 가지고 있다. 건물의 용도 측면에서는 당시 영국에 흔치 않았던 복합용도개발방식을 20개의 사업에 적용하였다.

(2) 시기별 대표 사업 방식 분석

어반 스피레이시의 재생사업은 공공 참여 여부에 따라 크게 두 시기로 구분되며, 시기마다 대표적인 사업 방식을 가지고 있다.

1993년부터 2007년까지는 공공 참여 없이 독자적으로 재생사업을 수행하는 시기이다. 이 시기에 진행된 25개의 사업 중 19개 사업이 독자적으로 진행되었다. 독자적 재생사업은 주로 영국 북부 지역의 빈 건물을 대상으로 진행되었다.

이 사업 방식은 재생사업의 단계별로 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 사업의 제안단계에서는 공공과 주민에 의해 도시 문제가 인식되고 재생사업이 제안되지 못한 낙후 지역에 대해 어반 스피레이시가 사업의 단독 주체로 도심 내 빈 건물에 대한 재생 전략을 독자적으로 제안하고 수립하였다.

사업의 기획단계에서는 빈 건물을 재생하는 방법으로 회사의 주요 사업 모델인 디자인 주도 재생(Design-led Regeneration) 전략을 사용하였다. 이를 적용하여 산업시설로 비워진 건물의 외형은

유지하고, 그 건물에 대한 깊은 이해를 바탕으로 시대적 변화에 맞는 내외부 건축 디자인을 적용하고, 건물의 효율적인 임대를 위한 가변적인 임대 공간을 구성하여 건물을 실제 가치(Real Value)를 증가시켰다(Urban Splash, 2011).

사업의 수행단계에서는 재생사업에 공공 재원 없이 독자적으로 사업을 수행하였으며, 사업의 운영단계에서는 초기 재생 사업의 성공을 바탕으로 주변의 빈 건물에 비슷한 유형의 재생사업을 점적으로 실행하여, 지역의 건물 이미지 및 용도 변화를 주도하여 지역의 활성화에 기여하였다.¹³⁾

2008년부터 2016년 현재까지는 공공의 제안에 의한 민관협력 마중물 재생사업을 진행하는 시기이다. 이 시기에 진행된 21개의 사업 중 17개 사업이 민관협력방식으로 진행되었다. 이는 도시재생 사업을 추진하는 지방정부의 제안에 의해 어반 스피레이시가 참여하였으며¹⁴⁾, 영국 북부 지역을 중심으로 진행된 이전 사업과는 달리 영국 전역의 지방도시를 대상으로 진행되었다.

이 사업 방식에서 사업의 제안단계는 주로 공공과 주민의 파트너십에 의해 도시 문제가 인식되고 사업의 필요성이 대두되었다.

사업의 기획단계에서는 파트너십의 제안을 받아 어반 스피레이시가 파트너십에 참여하여 사업 대상 건물에 대한 재생 전략 수립을 주도한다. 특히 보존관리등재건물의 경우 법적인 개발 제한 기준 안에서 가능한 건물 재생 방식을 구상하는 데 핵심적인 역할을 수행한다.

사업의 수행단계에서는 회사가 맡은 재생사업에 대해 재원의 대부분을 조달하여 공공 재원의

13) 루프웍스 사업 보고서(Liverpool City Council, 2005)는 공공이 루프웍스 지역 재생을 실행하기 앞서 어반 스피레이시의 독자적 재생사업인 콘서트 스퀘어(Concert Square)와 같은 민간투자가 촉매가 되어 도시 재활성화를 이끌었다고 평가하고 있으며, 어반 스피레이시의 톰 블록햄 대표는 어반 스피레이시의 리모델링 디자인이 지역의 시그니처가 되어 주변 민간 개발의 외형에 영향을 미쳤다고 평가하였다.

14) 이는 2014년 7월에 어반 스피레이시 본사에서 시행한 톰 블록햄과의 인터뷰를 바탕으로 작성되었다.

투입을 줄였다. Commission for Architecture and the Built Environment(CABE)¹⁵⁾에 따르면 어반 스플래시가 주도한 침니 팟 파크(Chimney pot park) 사업의 전체 비용 3,400만 파운드 중 2,400만 파운드를 투자하였다. 또한, 셰필드 시의회 홈페이지에 따르면 이 사업 방식에 해당하는 파크힐 사업 비용 중 4천 7백만 파운드가 공공재원에서 투입되었으며, 나머지 대부분의 자금은 어반 스플래시가 조달하였다고 밝혔다.

사업의 운영단계에서는 어반 스플래시가 재생 건물의 일부를 임대 운영하며 재생사업의 지속가능성을 향상시켰다.

2. 캐세드럴 그룹(Cathedral Group)

1) 회사 개요

캐세드럴 그룹은 1998년 설립된 영국의 디벨로퍼 회사로 17년간 도시재생 사업을 수행하였다. 2015년 디벨로퍼 회사 디벨롭먼트 세큐리티즈 PLC(Development Securities PLC)와 합병하여 유엔아이(U+I)로 회사명을 변경하였다. 이 회사는 주로 런던(London)과 그 주변 지역을 중심으로 활동하고 있다.

1992년 재정건정성 유지를 목표로 하였던 EU 조약이 체결되면서 영국 정부는 공공예산을 감축하고, 민관협력개발을 유도하는 정책을 시행하였다(임수영, 2006). 이런 움직임의 연장선으로 런던소방응급계획위원회(London Fire and Emergency Planning Authority)은 런던의 카나리 워프(Canary Wharf) 지역에 새로운 소방서를 짓기

위해 민관협력개발방식의 공모전을 발표하였고, 캐세드럴 그룹이 당선되면서 본격적으로 사업을 실행하였다.

2) 사업 유형 분석

(1) 전반적 사업 분석

캐세드럴 그룹의 사업 유형 분석을 위해 인터뷰, 단행본, 인터넷 자료를 통해 회사가 수행한 19개 도시재생사업을 <표 5>로 정리하였다.

캐세드럴 그룹의 전반적인 사업 방식을 분석하면 다음과 같다. 개발방식 측면에서 캐세드럴 그룹은 브라운 필드를 대상으로 16개의 사업을 철거 후 신개발방법으로 수행하였다.¹⁶⁾ 건물의 용도 측면에서는 15개 재생사업을 복합용도개발방식으로 진행하였으며, 창조산업을 위한 오피스를 사업 내에 포함하였다. 이들은 독자적 사업 수행보다는 민관협력사업을 전문적으로 수행하였으며 15개의 재생사업을 민관협력방식으로 진행하였다.

(2) 시기별 대표 사업 방식 분석

캐세드럴 그룹의 재생사업은 민관협력사업에서 주로 수행하는 역할에 따라 크게 두 시기로 구분되며, 시기마다 대표적인 사업 방식을 가지고 있다.

2001년부터 2012년까지는 민관협력사업 내에서 공공의 재정 부담을 줄이는 역할을 맡은 시기이다. 이 시기에 진행된 6개의 사업 중 4개 사업에서 공공 재원 감축 재생사업을 맡았다. 이 사업 방식은 주로 지방정부 및 대학교의 공공시설 건축사업에서 적용되었으며, 캐세드럴 그룹은 이 사업을 복합개발로 변환하여 진행하였다.

15) CABE는 1999년부터 2011년까지 운영되었던 영국정부가 출연한 건축, 도시디자인, 공공공간 연구기관이다.

16) 이는 국내에서 진행된 도심재개발, 재건축 사업과는 달리 파트너십의 제안에 의해 사업이 시작되어 사업성 확보와 더불어 파트너십에서 제안한 공공성을 확보해야한다는 특징을 지니고 있다.

〈표 5〉 캐세드럴 그룹 재생사업 특성 정리표

사업명	연도	지역	유형			공공 참여	비고
			A	B	C		
Kingston College	2001	London, Kingston	M	C	-	College	Cathedral Group이 Kingston College 계획을 먼저 제안 민관협력 개발방식으로 공공의 건축비 투자 없이 개발계획을 실행
Devonport House	2003	London, Greenwich	M	R	2	University	Cathedral Group이 민관협력 개발 공모전에 당선되어 공공의 건축비 투자 없이 숙박시설을 포함한 복합건물로 조성
Sundridge Park	2005	London, Bromley	M	R	-	-	-
Canary South	2006	London, Canary Wharf	M	C	-	LFEPa	런던소방비상계획위원회이 공모전에 당선되어 참여 공공의 건축비 투자 없이 소방서를 포함한 복합용도 건물을 조성
Eynsham Hall	2007	Oxfordshire	H	R	2	EP	-
Clapham One	2012	London, Clapham	M	C	-	Borough HCA	공공의 건축비 투자 없이 공공 도서관 및 레저센터를 포함한 복합용도 건물을 조성
The Deptford Project	2015	London, Lewisham	M	C	2	Borough HCA	셀러브리티를 이용한 파일럿 프로그램으로 재생사업 착공 이전에 주변 낙후지역 활성화
The Movement, Greenwich	2015	London, Greenwich	M	C	-	Borough	파일럿 프로그램으로 임시 카페 운영 10년간 2억 7천만 유로의 경제적 효과 유발 예상
Central Research Laboratory	진행	London, Heyes&Bright on	I	C	-	University	재생 사업 건물 내 디자인, 제조 사업의 창업과 성장을 지원하는 공간 조성
Caxton Works	진행	London, Newham	M	C	-	-	버려진 산업 건물의 본격적인 재생사업 착공 이전에 어린이 예술 자선단체와 함께 지역 어린이들을 위한 전시, 워크샵 활동
Telegraph Works	진행	London, Greenwich	R	C	-	-	-
Circus Street	진행	Brighton	M	C	-	City Council University	주민과 함께 재생사업 착공 이전에 사업 지역 내 전통 시장 활성화
Morden Wharf	진행	London, Greenwich	M	C	-	Borough	-
Preston Barracks	진행	Brighton	M	C	-	City Council University	대학교 캠퍼스를 포함한 복합 재생 파일럿 프로그램으로 스타트업을 위한 임시 공간 구축
Spirit of Sittingbourne	진행	Kent, Sittingbourne	M	C	-	Borough	공공공간을 포함한 레저공간으로 조성
St Mark's Square	진행	London, Bromley	M	C	-	Borough	주거, 상업 공간을 포함한 복합용도로 조성
The Albany	진행	London, Lewisham	R	C	-	-	-
The Coronet	진행	London, Greenwich	M	C	2	Borough EH	-
The old vinyl factory	진행	London, Heyes	M	C	-	University	창조산업의 오피스, 상업공간을 포함한 복합용도로 조성 파일럿 프로그램으로 임시 카페와 박물관 운영

* 유형 A는 건물 용도(C: 상업, R: 주거, I: 인큐베이터, M: 혼합)

* 유형 B는 개발 방식(R: 리모델링, C: 신개발)

* 유형 C는 보존관리등재건물 지정 등급(2: 2등급)

* EP: 잉글리시파트너십, HCA: 주거커뮤니티에이션시, LFEPa: 런던소방응급계획위원회

자료 : 캐세드럴 그룹 홍보 단행본(Cathedral Holdings Ltd., 2014)와 캐세드럴 그룹 홈페이지를 참고하여 작성

이 사업 방식은 재생사업의 단계별로 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 사업의 제안단계에서는 공공기관 혹은 재생 파트너쉽에서 공공시설 건축의 필요성을 인식하여 사업을 제안한다.

사업의 기획단계에서 캐세드럴 그룹이 사업에 참여하여 시설 공급 시 공공 재원을 최소화하는 민관협력 개발사업 모델을 제시하고 사업 전략에 포함하였다. 이 모델에서 공공주체는 시설 건축을 위한 대지를 확보하여 캐세드럴 그룹에게 장기 임대하는 역할을 맡고, 캐세드럴 그룹은 공공시설과 함께 주거, 상업시설과 같은 수익시설을 복합적으로 공급하여 그 수익으로 공공시설의 건축 비용을 충당하여 시설 건축비를 민간 재원으로 감당한다.

사업의 추진단계에서는 사업 모델에 따라 민간

재원을 재생사업에 투자¹⁷⁾하였으며, 계획 내에 일정 수의 어포터블 하우스(Affordable Housing)를 공급하여 공공성을 확보하였다.

사업의 운영단계에서는 건물의 일부를 임대 운영하며 재생 지역을 지속적으로 관리하였다.

2013년부터 2016년 현재까지는 낙후지역을 대상으로 한 재생사업에 참여하여 지속가능한 재생 전략을 수립하고 실행하는 역할을 맡은 시기이다. 이 시기에 진행된 13개의 사업 중 10개 사업에서 위와 같은 역할을 맡았다.

사업의 제안단계는 주로 공공과 주민의 파트너쉽에 의해 도시 문제가 인식되고 사업의 필요성이 대두되었으며, 캐세드럴 그룹은 참여하지 않았다.

사업의 기획단계에서 파트너쉽의 제안으로 캐

〈표 6〉 대표사업방식에 따른 재생 사업 진행 단계별 디벨로퍼의 역할 비교

구분		제안단계	기획단계	추진단계	운영 단계
도시재생 이슈		- 공공사업 부재 - 도시문제 미인식	- 사업 특수성에 대한 전문가 부재 - 사업성이 낮음	- 공공재원 부족	- 지속적 관리 부재
어반 스포츠 래시	독자적 재생사업	- 도시문제 인식 - 재생사업 제안	- 빈 건물에 대한 재생 전략 전문 기획 - 실제 가치 상승을 위한 디자인 주도 재생 전략 기획	- 독자적 사업 추진 - 민간재원 투입	- 재생사업 점적 확장 - 지역 이미지 향상 - 사업 지속적 관리
	민관협력 마중물사업	없음	- 마중물 사업의 재생 전략 전문 기획 - 보존관리등재건물 재생전략 전문 기획	- 민간재원 투입	- 건물 임대 운영을 통한 지속적 관리
캐세드럴 그룹	공공재원 감축사업	없음	- 공공재원 감축 재생사업 전문 기획	- 민간재원 투입 - 선분양제도 도입	- 건물 임대 운영을 통한 지속적 관리
	창의적 재생전략 추진사업	없음	- 낙후지역의 지속적 활성화를 위한 전략 기획 - 파일럿 사업 실행	- 민간재원 투입	- 건물 임대 운영을 통한 지속적 관리

17) 캐세드럴 그룹은 이 사업 방식에서 공공시설 건축비용의 일체를 충당하였다. 클래팜 원(Clapham One)의 총 사업 비용 8,000만 파운드 중 3,500만 파운드는 재생사업의 펀딩을 통해 마련하였고, 4,600만 파운드는 선분양을 통해 마련하였다.

세드럴 그룹이 사업에 참여하여 낙후 지역의 지속적인 활성화를 위한 전략을 수립한다. 사업 전략에 일자리 창출을 위한 창조 산업의 오피스 계획이 포함되며, 대상지와 그 주변 지역의 분석을 바탕으로 복합적인 용도를 공급한다. 또한, 많은 프로젝트의 경우 사업의 성공가능성을 높이고, 이후 지속가능성을 확보하기 위해 착공 이전에 파일럿 사업을 진행하여, 재생사업의 이미지를 구축하였다. 주민, 시민단체, 셀러브리티 등 다양한 주체가 파일럿 사업에 참여하였다.¹⁸⁾

사업의 추진단계에서는 민간 재원을 재생사업에 투자하는 역할을 맡았고, 사업의 운영단계에서는 건물의 일부를 임대 운영하며 재생 지역을 지속적으로 관리하였다.

3. 소결: 주도적 디벨로퍼의 역할

앞선 연구에서 도시재생사업의 진행 단계인 제안단계, 기획단계, 추진단계, 운영단계로 나누어 두 회사의 시기별 대표 사업 방식을 분석하였다. 이를 정리하면 다음 <표 6>와 같다.

도시재생사업은 부동산 개발 사업에 비해 공공성과 주민 참여가 강조되므로 사업은 주로 공공에 의해 제안되며 수익 창출이 목표인 디벨로퍼가 제안 단계에서 참여하는 일은 적다. 하지만 재생사업의 제안단계에서 일부 디벨로퍼는 공공과 주민을 비롯한 다른 주체가 도시 문제 해결의 적극적인 주체가 될 수 없었던 지역에서 자신들의 전문성을 바탕으로 사업성을 확보한 후 독자적으로 재

생사업을 기획하여 실행하기도 한다.

재생사업의 기획단계에서 주도적 디벨로퍼는 재생 사업의 목표의 실현하기에 전문성이 부족하고 사업성을 증진시키지 못하는 지방정부 및 파트너쉽을 대신하여 창의적 재생전략을 수립하는 기획자 역할을 맡았다. 어반 스플래시는 기획단계에서 도심 내 빈 건물의 재생에 대한 전략으로 창조 산업 유닛의 적극적인 공급과 디자인 주도의 도시 재생전략을 제시하였다. 보존관리등재건물과 지역 재생의 핵심적인 건물이 포함된 재생사업에서 건물의 지속가능한 재생 전략으로 활용되었다. 캐세드럴 그룹은 사업의 기획 단계에서 새로운 민관협력 개발 모델을 통해 공공시설 공급의 공공 재원을 감축할 수 있는 전략을 제시하고, 대상지의 입지와 성격에 맞추어 다양한 복합용도를 도입하였다. 궁극적으로 이들은 창의적인 재생사업 전략 수립을 통해 사업 속도가 느리고 관료주의적이었던 사업 과정에 혁신을 일으킨다¹⁹⁾ (Rhodes et al., 2007).

재생사업의 추진단계에서 주도적 디벨로퍼는 민간의 투자 유치 대신 공공재원 중심으로 운영되는 도시 재생 사업에 민간 자본을 끌어들이는 투자자 역할을 하였다. 어반 스플래시는 공공 자본이 투입되지 않은 독자적 재생 사업을 시행하였으며, 민관협력 재생사업에서 사업 실행에 자체 자본을 투자하였다. 캐세드럴 그룹은 공공 재원 감축 개발 모델의 실행을 통해 공공예산을 감축하였다. 이는 재생사업 내에서 도시재생사업의 리스크를 민간에게 분담하는 역할을 하며 더 나아가 민

18) Circus Steet 사업에서는 주민과 함께 사업 지역 내 전통시장 활성화를 위한 파일럿 사업을 진행하였고, Caxton Works 사업에서는 어린이 예술 자선단체와 함께 지역 어린이들을 위한 전시, 워크숍 활동을 벌였으며, The Deptford Project 사업에서는 영국의 저명한 요리사인 제이미 올리버(Jamie Oliver)가 참여한 TV 프로그램을 대상지의 임시 열차카페에서 진행하였다.

19) 이에 대한 한 사례로 Jones and Evans(2013)는 디벨로퍼 Berkeley가 주도한 포츠머스지역의 Gunwharf 사업을 소개하였다. Berkeley는 이 사업의 계획단계에 참여하여 지방정부와 계획의 공공적 목표에 대해 공유하고 이를 실현하기 위해 계획의 첫 번째 단계에서 건설하는 소설 하우징 비율을 낮추어 다른 단계에 배분하면서 사업성을 확보하였다.

간 투자를 통해 도시재생사업의 재정적 규모를 늘리는 역할을 한다(Nadin et al., 2008).

재생사업의 운영단계에서 주도적 디벨로퍼는 재생 사업의 지속가능성을 증진시키는 관리자 역할을 하였다. 어반 스플래시는 재생 사업 건물 인근으로 독자적 재생 사업을 점적으로 확장하여 지역 재생의 지속가능성을 높였다. 캐세드럴 그룹은 사업 착공 이전에 다양한 단체와의 협력을 통한 파일럿 사업을 실행하여 재생 사업의 긍정적 이미지를 구축하여 운영 단계에서의 지속가능성을 증진시켰다. 또한 재생된 건물을 분양하는 것이 아닌, 일정 부분을 소유하며 임대수익을 얻으면서 사업에 대한 지속적인 모니터링을 실행하였다.

결국 주도적 디벨로퍼는 도시문제를 인식하는 주체가 없거나 수익성 및 전문성 부족으로 공공과 주민이 주도하는 재생방식으로 추진되기 힘든 도시재생사업에 대해 그들이 가지고 있는 특정 분야의 전문성과 경험을 바탕으로 재생사업의 기획단계에 참여하여 전략 수립 및 실행과정상 문제의 해결책을 제시하고 사업을 이끄는 역할을 하였다. 이때 또한 그들의 참여는 결과적으로 특수한 상황의 도시재생사업의 추진을 도와 도시재생사업의 가능 지역 자체를 넓히는데 기여하였다.

V. 결론

이 연구에서 분석한 영국 도시재생에서 민간참여 패러다임의 변천과정과 디벨로퍼 주도형 도시재생, 그리고 디벨로퍼 주도형 도시재생의 주체 분석을 정리하면 다음과 같다.

영국 도시재생의 민간참여 패러다임은 중앙정

부 주도로 도시재개발계획이 수립되고 민간참여가 제한적인 정부에 의한 거버넌스 단계에서 시작하여 시장자유주의 메커니즘에 따라 민간이 소극적으로 재생사업에 참여하는 파트너십에 의한 거버넌스 단계 그리고 재생 결정 과정에서 민간이 적극적으로 참여하는 네트워크에 의한 거버넌스 단계로 변화하였다. 이에 따라 도시재생사업 내에서도 민간섹터의 참여가 점진적으로 증가하였다.

1990년대 영국에서는 도시재생사업의 민간참여가 증가하는 사회적 분위기 속에서 재생사업의 목표 및 실행방안에 따라 다양한 파트너십이 구축되었고 이 중 일반적인 재생방식으로 추진하기 힘든 사업을 중심으로 디벨로퍼 주도형 도시재생사업이 등장하였다. 이 사업방식에서 주도적 디벨로퍼는 수익 창출을 목적으로 주로 사업의 기획 단계부터 참여하였다.

주도적 디벨로퍼는 도시재생사업의 실현을 위해 사업의 단계별로 다양한 역할을 수행하였다. 사업의 기획단계에서 재생 목표를 실현하기 위한 전략 기획자 역할을 수행하였다. 이 과정에서 디벨로퍼는 자신들의 전문성을 바탕으로 공공이 제시한 재생 목표에 대한 실현 가능한 전략을 제시하였다. 사업의 추진 단계에서는 재생 사업의 민간투자를 유도하여 사업의 리스크를 분담하는 역할을 하였다. 사업의 운영 단계에서는 지역의 이미지 구축과 장기적 임대 관리를 통해 사업의 지속가능성을 증진시켰다. 도시재생사업에서 주도적 디벨로퍼의 참여는 사업의 실행 가능성과 지속가능성을 높였다.

도시재생에 있어 영국은 국내와는 다른 제도적, 사회적 배경²⁰⁾을 지니고 있으며, 도시재생사업은

20) 제도적으로 영국은 조닝 계획을 실행하지 않는다. 또한 사회적으로 영국은 도시재생의 등장 이전부터 디벨로퍼가 활발히 개발사업을 추진하였지만 한국은 시공사 중심으로 개발사업이 추진되어왔다.(유재윤 외, 2014)

공공성이 강조되는 사업이므로 영국의 민간참여 정책과 주도적 디벨로퍼에 대한 연구를 국내에 그대로 적용하는 것은 무리가 있다. 그러나 도시재생이 국내 도시정책의 주요사안으로 등장한 이후 지난 3년간 한국의 도시재생 거버넌스 체계는 공공의 주도하에 주민이 참여하는 체계를 따랐고, 도시재생사업의 실행에 필요한 재원이 공공의 지원에 의존하였다는 점에서 네트워크에 의한 거버넌스의 수립과 영국 디벨로퍼의 역할은 국내 도시재생사업에 시사점을 줄 수 있다.

도시재생사업에 디벨로퍼를 포함한 민간 비즈니스의 참여 기회를 넓히기 위해서는 제도적 고려가 필요하다. 먼저, 민간 비즈니스가 재생사업의 기획단계부터 참여할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 이들이 현재 구조와 같이 사업의 시행단계에 참여할 경우 사업 기획에 따른 사업성 증대기회가 사라져 민간 비즈니스의 참여 유인이 적다. 따라서 현재 도시재생특별법 상에서 지방정부 혹은 사회적기업 및 비영리법인으로 한정되어있는 도시재생사업의 시행자를 민간 비즈니스 영역으로 넓혀 민간 비즈니스가 사업을 주도적으로 시행할 수 있는 제도적인 틀을 갖추고, 도시재생활성화계획 수립 시 민간 비즈니스가 참여하여 사업을 제안할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다.

다음으로, 도시재생 마중물 사업에 대한 민간 비즈니스 참여기회를 늘려야 한다. 국내에서 마중물 사업은 민간 참여를 위해 공공에서 미리 수행하는 촉매사업으로 인식하고 있다. 그러나 마중물 사업은 민간 참여 유도라는 목적상 창의성이 강조되며 주민참여사업에 비해 사업성 확보 기회가 높으므로 민간 비즈니스 참여 시 그 기대효과가 크다. 따라서 마중물사업에 대한 재원을 시드머니로 인식하고 민간 비즈니스의 협력을 유도할 필요가

있다. 민간 비즈니스 또한 분양 중심의 획일적인 개발 사업 방식에서 벗어나 도시재생사업을 새로운 수익 창출 사업으로 인식하고, 지역에 대한 이해와 자신들의 전문성을 바탕으로 재생 사업을 주도해 나가는 움직임이 요구된다.

참고문헌

- 국토교통부, 2016a, 「2016년도 도시재생사업 지원 신청 가이드라인(안)」.
- _____, 2016b, 「청주·천안 도시재생 민간투자사업, 사업자 공모」.
- 국토교통부·한국토지주택공사·국토연구원·건축도시공간연구소, 2016a, 「근린재생형 도시재생 사업시행 가이드라인」.
- _____, 2016b, 「도시경제기반형 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」.
- 권정주·조진희·전원식·황희연, 2012, “도시재생사업 추진 과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석”, 『한국도시행정학회 도시행정학보』, 25(2): 325~343.
- 박승기·김태형, 2014, “국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요 내용”, 『국토연구』, 390: 6~15.
- 박근철·주범·김흥기·김세웅, 2011, “영국의 도시재생 전략 체계와 실행전략에 관한 연구”, 『국토지리학회지』, 45(1): 11~26.
- 박인석·염철호·차주영, 2009, “영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계”, 『대한건축학회 논문집 - 계획계』, 25(12): 349~360.
- 서울특별시, 2015, 「서울특별시 종로구 창신송인 도시재생 선도지역 도시재생활성화계획 고시」.
- 심상욱, 2004, “도심활성화에 있어 비영리부동산개발회사의 역할에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 16(4): 183~208.
- 유재윤·정소양·박정은·조판기·권혁일·송지은·박세롬, 2014, 「도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활

- 성화 방안 연구], 국토연구원.
- 윤일성, 2010, “영국 도시재생 정책의 변화과정과 교훈”, 『지역사회학』, 11(2): 131~164.
- 임수영, 2006, “영국와 일본의 PFI사업과 한국의 과제”, 『建築』, 50(2): 73~76.
- 장우진·문수봉, 2010, “도시재생 참여 주체로서 사회적 기업의 가능성 : 연계사업 중요도 분석 결과를 토대로”, 『한국지적정보학회지』, 12(2): 45~69.
- 홍경구·김남룡·김정연·김항집·이석환·조준배·정철모, 2015, “선도지역 도시재생사업의 실태와 과제”, 『도시정보』, 395: 3~29..
- Cathedral Holdings Ltd., 2014, *There are a Million Words in the English Language, but not One for What We Do ...*, unpublished.
- Cullingworth, B. and Nadin, V., 2006, *Town And Country Planning in The UK*, Routledge.
- Hall, Peter, 1993, “Forces Shaping Urban Europe”, *Urban Studies*, 30(6): 883~898.
- Heukens, Erwin, 2012, *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK*, TU Delft.
- Jones, P. and Evans, J., 2013, *Urban Regeneration in the UK*, SAGE.
- Liverpool City Council, 2005, *RopeWalks Supplementary Planning Document*.
- Nadin, V., Short, M., Smith, N. and Askew, J., 2008, *Development and planning processes in England: General paper for learning from English practices of area development*, Delft/Bristol: Delft University of Technology and University of the West of England.
- Rhodes, J., Tyler, P. and Brennan, A., 2007, *The Single Regeneration Budget: Final Evaluation*, University of Cambridge, TU Delft.
- Potts, Gareth, 2008, *Regeneration in Deptford, London*(http://www.ucl.ac.uk/urbanbuzz/downloads/projects_09/Regeneration_in_Deptford.pdf, 2016.3.20. 검색).
- Roberts, P. and Sykes, H., 2000, *Urban Regeneration: A hand book*, SAGE Publication
- Urban Splash, 2011, *Transformation*, RIBA.
- <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110118095356/http://www.cabe.org.uk/home>(2016.5.5. 검색).
- <http://www.cathedralgroup.com>(2015.9.30. 검색).
- <http://www.city.go.kr/portal/info/policy>(2016.5.4. 검색)
- <http://www.inspired-media-creative.com/dakainc/cathedral/>(2016.5.3. 검색).
- <http://www.urbansplash.co.uk>(2016.5.3. 검색).
- <http://www.uandiplc.com/>(2016.5.3. 검색).
- <https://www.sheffield.gov.uk/in-your-area/regeneration/your-neighbourhood/park-hill.html>(2016.5.3. 검색).

원 고 접 수 일 : 2016년 5월 10일

1 차 심 사 완 료 일 : 2016년 6월 13일

최 종 원 고 채 택 일 : 2016년 8월 8일