

해외출장(프랑스 파리, 독일 베를린, 영국 런던) 요약

부서 : 도시공간연구실

과제코드 : 2019-ER-41

과제명 : 공공부지 전략거점 개발계획 수립 용역(1차)

연구책임 : 민승현

출장자 : 장준영

작성일 : 2020년 1월 2일

게시요망일 : 2020년 1월 2일

제목 : [해외출장노트] 해외 공공부지 개발 및 관리·운영 사례 조사

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

1. 출장 목적

- 수탁과제인 「공공부지 전략거점 개발계획 수립 용역(1차)」 연구의 일환으로 파리, 베를린, 런던 내 다양한 규모의 공공부지 개발지역을 방문하여 개발배경, 개발과정, 개발 후 운영체계 및 공공성 확보 현황 등을 조사하고자 함

2. 출장 내용

1) 파리 루이비통재단



[그림 1] 루이비통재단 건립 전 2001년의 불로뉴 숲(좌)과 사옥이 건립된 현재 모습(우) (출처 : Google Map)

- 2006년 신사옥 건립을 위한 설계안이 발표됨. 위치는 파리 서쪽에 위치한 8.5km² 규모의 대공원 불로뉴 숲(Bois de Boulogne) 북측으로 결정되었으며, 소요 예산은 약 1억 3천만 유로, 준공 예정 시기는 2010년 초였음.
- 루이비통재단이 건립될 부지는 파리 시정부의 공유재산으로서 루이비통재단의 공익적 성격을 인정하여 시정부는 2007년 건립을 허가함.
- ‘유리 돛을 달고 예술·문화유산을 실은 채 세계로 항해하는 배’를 컨셉으로 프랭크 게리가 제안한 초현대적 디자인의 설계안은 너무 전위적이어서 부지 주변환경과 조화되지 못한다는 점에 대한 비판이 발생하며 건립이 지연되었으나 파리지 차원의 설득을 통해 루이비통재단 건립을 위한 특별법이 마련되며 건립될 수 있었음.

2) 파리 퐁르리 정원 관람차



퐁르리 정원 서쪽 콩코드광장 내 위치한 관람차 (2001년)



퐁르리 정원 북측 경계선을 따라 이전·설치된 관람차 및 크리스마스마켓 (현재)

[그림 2] 퐁르리 정원 관람차의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 1889년 파리에서 개최된 만국박람회를 기념하기 위해 에펠탑이 건립되었듯 1900년 파리는 만국박람회를 다시 개최하며 대관람차(Grande Roue de Paris)를 설치함. 분해조립이 쉬운 구조여서 제1

차 세계대전 등 국가적 위기가 닥쳤을 때 민간에 의해 임의로 해체되어 필요구조물로 활용되다가 1937년 완전해체됨.

- 과거 대관람차의 부활, 방사형으로 정비된 파리 도시계획에 대한 홍보, 관광산업 제고, 고층 건축물 건립이 제한적인 도시 내 전망기능을 갖춘 임시시설 신규설치 등의 목적으로 1993년 당시 파리시장 자크 시라크는 파리의 지리적 중심인 콩코드광장 내 관람차(Roue de Paris) 설치를 승인함. 이후 1994년 다시 철거됨.
- 2009년부터 파리시는 연말 크리스마스, 여름철 관광 성수기 진입 전 공백기 보완을 위한 볼거리 제공을 위해 매년 11월부터 이듬해 5월까지 콩코드광장 내 관람차의 정기적인 설치를 승인함.
- 2010년대 진입하며 우수한 외관의 런던아이와 비교되는 파리관람차의 볼품없는 디자인과 Axe Historique의 조망권을 오히려 해친다는 주장이 확산되며 관람차 영구해체가 건의됨.
- 2017년 파리시장 앤 이달고는 콩코드광장 내 관람차 설치를 더이상 허가하지 않을 것을 공식적으로 발표하였고, 2018년 5월까지의 관람차 운영을 끝으로 관람차는 해체됨.

3) 베를린 포츠담광장



[그림 3] 포츠담광장의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 1포츠담광장 일대 약 35만㎡ 규모의 부지는 역사적으로 베를린의 교통중심지였으며 베를린장벽의 붕괴가 시작된 최초 지역 중 하나로서 지리적 장점을 극대화할 뿐만 아니라 분단되었던 동·서베를린의 화합을 적극적으로 홍보할 수 있는 입지였음.

- 수많은 건축가, 도시계획가 및 시민들로부터 포츠담광장 일대 재개발 필요성이 제기되어왔으며, 대상지를 소유하고 있던 베를린 시정부는 시민들의 요구를 수용하여 포츠담광장 일대 재개발을 결정함.
- 대상지 재개발을 위한 마스터플랜은 1991년 10월 국제 공모전을 거쳐 당시 뮌헨에서 활동 중이던 건축설계사무소인 Hilmer & Sattler und Albrecht 社の 안이 선정됨. 베를린 시정부는 재개발범위가 너무 커 자체 개발역량이 부족하여 대상지를 5개 구역으로 구분하고 각 구역을 민간에 매각함.
- 각 구역을 매입한 민간 개발 주체는 기존 마스터플랜을 따르는 범위 내에서 세부개발계획을 자유롭게 수립함. 렌조 피아노, 리처드 로저스, 데이비드 치퍼필드 등 세계적인 건축가들이 참가하여 넓은 부지에 다수의 건물군을 동시 개발하면서 건물 간 연계, 건물과 인접 오픈스페이스 간 연계, 이용자 및 시민들을 위한 도심공원 조성 등을 조성함.

4) 베를린 젠다르멘마르크트



1953년 - 제2차 세계대전으로 주요 시설군 손실

현재 - 시를 대표하는 중앙광장으로 조성·운영

[그림 4] 젠다르멘마르크트의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 1688년 프러시아의 왕 프리드리히 1세에 의해 최초 조성됨. 프리드리히 1세는 당시 베를린 근교에 자신의 이름을 따 프리드리히슈타트라 불리는 소도시를 개발하였으며, 젠다르멘마르크트는 프리드리히슈타트 내 위치한 오픈스페이스였음.
- 처음에는 정원을 조성해 놓았으나, 1936년 나치가 독세하며 젠다르멘마르크트의 정원을 철거하고 현재와 같이 광장을 설치하여 시민들에게 나치주의를 선전·선동하기 위한 정치적 공간으로 재조성함.
- 제2차 세계대전을 겪으며 파손되었던 젠다르멘마르크트 및 인접 건물군은 1979년 복원되었고, 1990년 베를린장벽이 붕괴된 후 젠다르멘마르크트는 시민들을 위한 공공공간이 됨.
- 오늘날 젠다르멘마르크트는 7월 야외 오케스트라, 10월 빛축제, 12월 크리스마스마켓 등 국제적인 명성을 갖는 정기 행사를 포함하여 다양한 시민행사를 진행하는 공간으로서 시민들을 위한 공공공간일뿐 아니라 베를린을 대표하는 관광명소로 기능하고 있음.

5) 베를린 홀로코스트 추모공원



[그림 5] 홀로코스트 추모공원의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 1980년대 말 동·서독 통일 분위기가 조성되고 화합, 평화가 주요 시대정신으로 부상하던 시점에서 시민단체가 나치의 유대인 대학살을 기억하기 위한 추모공간 조성을 주장하며 모금을 시작함.
- 추모공간 조성에 대한 여론이 확산되고 후원금이 늘어나자 1999년 독일 국회는 홀로코스트 추모공원 건립을 승인함.
- 홀로코스트 추모공원은 일반적인 건축물 이상의 역할을 하는 매우 중요한 프로젝트로서 1994년 4월 국제설계공모를 진행하였고 예술, 건축, 도시설계, 역사, 정치, 행정 등 주요 분야의 인사를 심사위원으로 초청하여 당선작을 선정함.
- 최종적으로 선정된 미국 건축가 피터 아이젠만의 설계안은 희생된 수많은 유대인들을 위한 비석을 전시하는 것이었음. 비석은 망자가 놓이는 관과 같은 형태로 제작되었으며, 폭과 너비는 일반적인 관의 규모를 따르되 높이를 최소 0.2m에서 최대 4.7m로 다양화하여 각각 달랐던 희생자를 형상화함.
- 공원에 설치된 비석은 최초 설계안에서 4,000개로 계획되었으나 휠체어 이용자의 접근성을 고려해 비석 간 간격을 재조정하여 최종적으로 2,711개의 비석을 설치하게 됨.
- 추모공원은 2003년 4월 착공하여 2004년 12월 준공되었고, 제2차 세계대전 정전 60주년이 되는 2005년 5월 10일부터 이용이 승인됨.
- 유대인 학살이라는 민감한 소재를 다룬 만큼 사업 자체에 대한 논의보다는 최종 성과물의 디자인, 운영 방식, 보존방식 등에 대해 비평가들과 독일시민, 유대인들의 입장이 다양함.

5) 런던 카나리워프



[그림 6] 카나리워프의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 카나리워프는 19세기에 조성되어 세계와 런던을 연결하는 창구로 활용되었으나, 세계 해운물류량이 증가하고 컨테이너선의 대형화가 진행됨에 따라 템즈강 하류에 컨테이너선 전용항이 건립되며 카나리워프는 경쟁력을 상실하게 됨.
- 영국 정부는 카나리워프를 중심업무지구로 재개발하기 위해 1981년 재개발을 수행할 런던도크랜드 개발공사(LDDC)를 설립하고 1982년 카나리워프 일대를 기업유치지구로 설정함. LDDC는 접근성 제고를 위한 경전철(DLR, Docklands Light Railway)을 개발하였고, 지상부 업무지구 조성은 민간 시행사인 올림피아 앤드 요크社(Olympia and York)에 위탁함.
- 올림피아 앤드 요크社는 수변공간과 어우러지는 미래형 업무지구를 구상하였고 시카고에 위치한 세계적인 도시설계&건축사무소인 SOM의 마스터플랜과 함께 1988년부터 카나리워프를 본격적으로 재개발하기 시작함.
- 하지만 90년대 초 카나리워프를 시작으로 대형 업무시설 과공급에 따른 임대시장 불황이 찾아왔고, 자금난으로 올림피아 앤드 요크社는 1992년 파산하게 됨. 카나리워프 투자자 연합은 개발사업을 끝까지 수행하기 위해 올림피아 앤드 요크社의 대체 조직으로서 카나리워프 유한회사(Canary Wharf Limited, 후에 Canary Wharf Group으로 개명)를 1993년 설립하였고, 투자금을 유연하게 조달하기 위해 카나리워프 유한회사를 1999년 런던 증권시장에 상장함.
- 90년대 후반이 되면서 런던 부동산 시장은 회복되었고 카나리워프 1차 재개발은 안정적으로 종료됨.
- 카나리워프는 2019년 현재 일평균 방문 근로자수 기준 10만 명이 넘고 런던을 넘어 유럽을 대표하는 업무지구로 성장함.

6) 런던 킹스크로스 재개발



[그림 7] 킹스크로스 재개발지구의 과거와 현재 (출처 : Google Map)

- 철도 및 운하와 인접하여 19세기부터 20세기 중반까지 영국 내륙 물류망의 중심지 역할을 수행하였으나, 2차 세계대전 후 해운업이 성장하고 인건비 인상으로 인해 철도중심의 내륙물류망이 쇠퇴하면서 대상지 또한 일자리가 급감하고 우범지대로 전락함.
- 2007년 대상부지와 인접한 세인트판크라스역이 유럽대륙간고속열차인 유로스타의 종착역으로 결정되면서 대수선되었고, 이와 동시에 킹스크로스역 및 그 일대 부지의 재개발 필요성이 공론화되면서 대상지 개발이 시작됨.
- 넓은 부지를 단계적으로 개발하며 꾸준한 활성화와 지속가능성을 위해 1차 개발부지에는 대학교 캠퍼스, 2차 개발부지에는 공동주택과 상업시설, 마지막으로 세계적인 IT기업인 구글의 전 유럽 본사를 유치하는 등 업무단지를 조성함.

7) 런던 리젠트스트리트

- 런던의 상업·문화 중심지인 웨스트엔드 지역을 남북으로 가로지르는 약 1.3km 길이의 가로로서, 19세기 대영제국의 번영과 산업혁명에 따른 런던의 확장으로 새로운 도시계획기법의 실험이 활성화되던 시기에 조성됨.
- 17세기에 발생한 런던 대화재 당시 그 취약성을 드러낸 목조구조의 상업·주거지를 재개발하며 리젠트스트리트를 조성하였기에 초기에는 재개발 사업지 내 기존 상인들에게 우선 임차권을 부여하였고, 이후 당대 유수의 브랜드에 임차하며 오늘날에 이름.
- 왕실 소유의 자산만을 전문적으로 운용하는 단체인 크라운에스테이트가 운영을 전담함. 왕 개인의 소유라는 점에서 재산의 성격은 근본적으로 사유재산이지만 만백성을 위해 공유한다는 취지에서 왕실의 공공재산(Sovereign's Public Estate)이라는 독특한 지위를 갖는 공공부지임.
- 처음부터 고도로 상업화된 시설이었기에 공공부지적 성격을 지님에도 상업적 활용에 대해 의문을 제기하는 사람이 없고 오늘날에도 전세계적 명성을 갖는 상업브랜드 및 글로벌기업에 상가와 사무실을 시장 최고 시세 수준으로 임차함.

- 대규모 부지의 소유·관리 주체가 일원화돼있다는 장점을 적극 활용하여 타 도시에서는 보기 힘든 규모의 공공행사를 개최하며 시민들에게 다양한 볼거리를 무상 제공함.



[그림 8] 주요 공공행사 (출처 : <https://www.freelondonevents.co.uk/>)

3. 시사점

1) 공공부지 활용이 확산되는 추세

- 주요 선진국 내 대도시는 저성장·저출산에 따라 도시확장과 신규투자 정체로 기존 인프라가 집중되어있는 도심으로 거주·활동수요가 몰리는 경향을 보이거나 한정된 토지자원 내 가용부지가 적어 신규개발은 제한적임.
- 따라서 시정부는 저·미활용 중인 공공부지를 발굴한 뒤 고밀 복합 재개발하여 신규수요에 대응하고자 함.

2) 개발비용 확보를 위한 수익성·공공성 간 고민

- 공공부지가 갖는 특수성 때문에 공공부지 개발은 일반적인 개발사업과 달리 공공성 확보가 필요함. 동시에 투입재정에 한계가 있으므로 개발사업은 수익성이 보장되어야 지속가능성을 확보할 수 있음.
- 공공부지 개발에 있어 공공성과 수익성의 균형은 앞서 살펴본 대부분의 사례에서 주요 이슈가 되었으며, 대체로 신규 도입된 수익시설의 이용 비용을 시장 가격 보다 낮게 책정함으로써 공공성을 확보하거나, 무수익 공공시설을 도입하되 일부 공간을 민간분양 함으로써 개발비용을 회수하는 사업모델을 활용함.
- 하지만 전자의 경우 제한적인 개발규모로 인해 상대적으로 소수의 인원만 공공개발의 혜택을 누리게 될 수밖에 없다는 점, 후자의 경우 분양수익으로 전체개발을 진행할 수는 있으나 무수익시설의 운영비용은 매해 발생하므로 지속가능성이 부족하다는 점 등의 한계가 있음.

3) 서울시 공공부지 특성별 개발·관리방식의 유연한 적용 필요

- 서울시에서 현재 관리 중인 미·저활용 공공부지는 입지의 경우 역세권 및 도심부터 도시 외곽까지, 용도지역의 경우 상업지역부터 자연녹지지역까지, 부지면적의 경우 300㎡미만 소규모부터 10,000㎡이상 대규모까지 다양함.
- 하지만 활용구상 시 공공기능 비중이 커 사업성 확보나 신규 도입 기능의 다양성 측면에서 다소 경직된 측면이 있음.
- 따라서 부지 특성을 고려하여 부지 활용 방향을 유형화 적용하고 수익성 중심의 공공부지 개발이 공공성을 저해하기보다는 재정확보를 통해 시민들에게 새로운 공공혜택으로 이어질 수 있다는 인식 전환이 필요함.

자료제공 및 문의처 :
도시공간연구실 장준영 연구원(2149-1063)