150년 만에 다시 잇는 도시, 사그레라 프로젝트

배경

⊙ 사그레라 프로젝트는 바르셀로나 올림픽 철도 지하화 계획의 연장선

- 1990년대 이전 바르셀로나는 해안가가 거대한 철도 선로와 공장지대에 가로막혀 시민들이 바다를 볼 수 없는 '단절된 도시'였음
- 1992년 올림픽을 유치하면서 바르셀로나시는 해안가 철도 노선 전체를 지하화하고 그 철도가 사라진 지상공간에 '올림픽 선수촌 아파트'와 거대한 '해안 공원'을 조성
- 다자간 공공 합작 구조의 시초인 올림픽 전담 기구(Holding Olímpico SA, HOLSA)는 당시 스페인 중앙정부와 바르셀로나 시의회가 50:50으로 출자해 만든 특수목적 법인(SPC)으로, 중앙의 인프라 권한과 지방의 도시계획 권한을 하나로 통합하는 법적·조직적 노하우를 정립하여 사그레라 프로젝트를 이끄는 공공법인 바르셀로나 사그레라 고속철도공사(BSAV)로 계승
- 이 프로젝트의 성공을 통해 바르셀로나는 '철도를 지하로 밀어 넣으면 도시가 살

[그림 1] 사그레라 프로젝트 현장

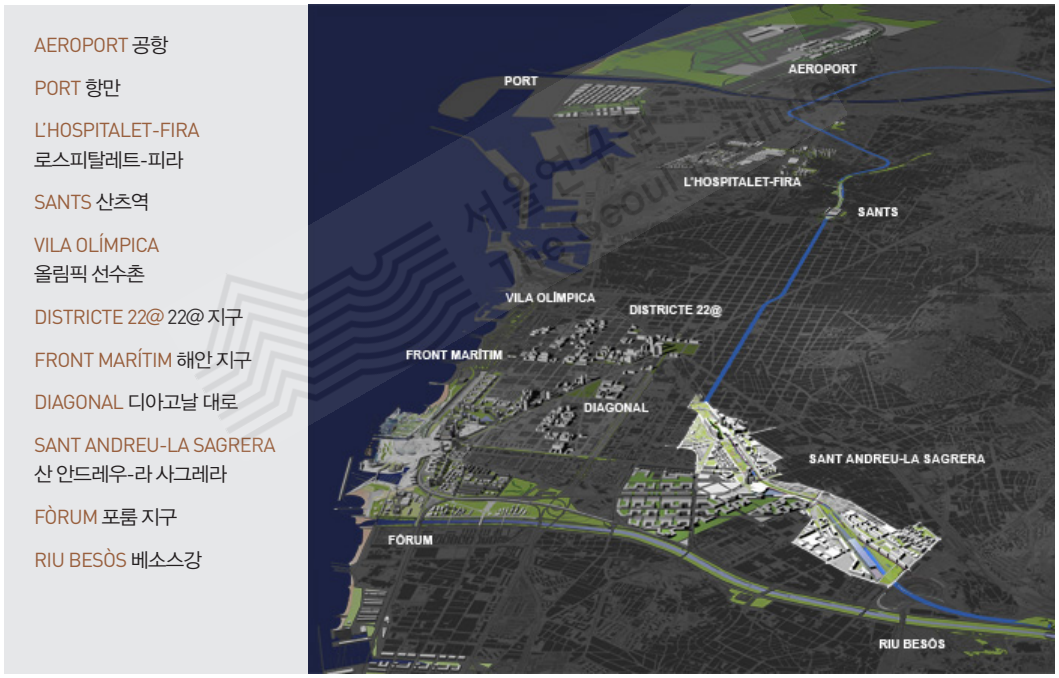


아나고 거대한 공공 공간이 생긴다'는 성공 공식을 학습하였고, 이 공식을 그대로 도시의 북동부 낙후 지역인 사그레라 차량기지 축(4km)에 확대 적용한 것이 현재의 사그레라 프로젝트임

⊙ 사그레라 프로젝트는 세르다 계획을 잇는 도시 확장 프로젝트

- 1859년 바르셀로나의 상징적인 격자형 도시 확장 계획(Eixample)을 설계한 일데폰스 세르다(Ildefons Cerdà)는 북동부 구역의 거대한 지상 철도 선로와 차량기지라는 '물리적 장벽'에 부딪혀 해당 지역에 계획되어 있던 도시의 축 조성 및 도시 확장 계획을 실행하지 못하고 단절
- 사그레라 프로젝트는 이 장벽을 허물어 150년 만에 세르다가 구상했던 바르셀로나의 도시 축을 완성하는 의미를 가짐

[그림 2] 세르다 계획의 축을 완성하는 사그레라 프로젝트



목적

⊙ 사그레라 프로젝트는 단순한 기반 시설 사업을 넘어선 도시 건설 사업으로, 철로로 인해 분리되었던 두 지역(산 마르티·산 안드레우 지구) 연결, 대규모 녹지 공간 조성, 주변 지역의 다양한 용도와 경제 활동 유치, 사회 및 도시 공간 활성화, 지속가능성에 기반한 새로운 개발 모델 육성 등을 목표로 함

내용

⊙ 브라운필드 재편을 통한 입체적·내부 집약형 대중교통지향형 개발(Transit Oriented Development, TOD)

- 바르셀로나 북동부를 단절하던 164ha의 거대 철도 유휴지 및 차량기지를 입체적으로 재편하여 도시의 연결성을 향상시키고 낙후된 주변 지역에 활력을 부여
- 외곽을 넓히는 선형 개발과 달리 도심 내부의 찢어진 공간을 물리적으로 이어 붙이는 입체적·내부 집약형 TOD임

⊙ 사그레라 프로젝트를 진행하는 중앙정부와 지방정부의 통합 주체인 바르셀로나 사그레라 고속철도공사(Barcelona Sagrera Alta Velocitat, BSAV)

- 2002년 스페인 중앙정부의 개발부(현 지속가능교통부), 카탈루냐 주정부, 그리고 바르셀로나 시의회가 바르셀로나 고속철도 건설에 필요한 조치에 합의하였으며, 이 협약의 결과로 BSAV를 설립
- 공공 유한회사인 BSAV의 설립 목적은 철도 및 대중교통 시스템의 재정비를 총괄하고 바르셀로나의 사그레라, 산 안드레우, 산 마르티 지역의 도시 개발을 촉진·관리하며 파트너들로부터 위임받은 사업을 기획하고 수행하는 것
- BSAV 지분 구성은 중앙정부 개발부 산하 철도 인프라 관리·건설 주체인 Adif 37.5%, 중앙정부 개발부 산하 스페인 국영 철도 Renfe Operador 12.5%, 카탈루냐 주정부 25%, 바르셀로나 시의회 25%로, 중앙정부와 지방정부(카탈루냐 주정부·바르셀로나 시의회)의 지분이 50:50

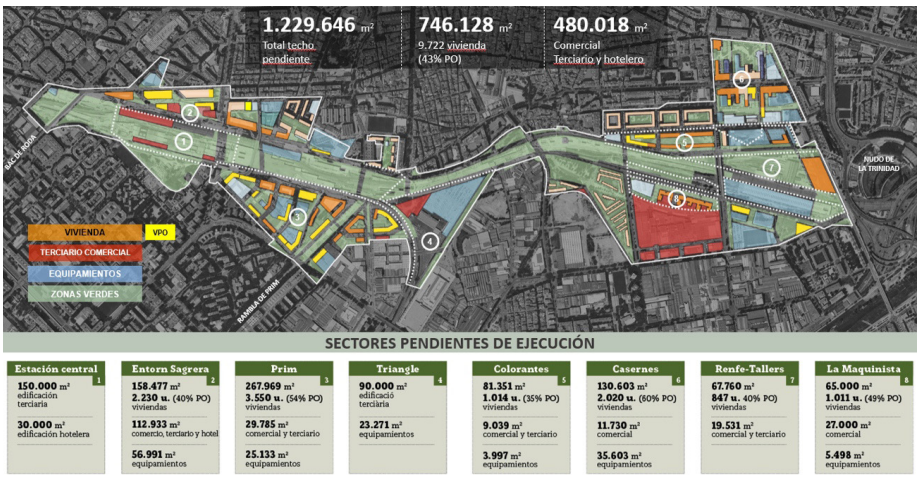
⊙ 법제화 방식: PDU+MPGM

- 바르셀로나 광역 도시계획 지침(Pla Director Urbanístic, PDU): 광역 도시 연계 체제로서 사그레라역 구역과 주변 도시 조직을 통합 조정하는 가이드라인 역할
- 바르셀로나 광역 일반계획 변경안(Modificació del Pla General Metropolità, MPGM): 기존의 폐쇄적인 철도 도심 용지를 주거·상업·공공 공간으로 용도 변경하여 개발 가능한 용적률을 신규 부여하는 법적 기반

⊙ 토지·공간 환원 메커니즘: 36ha 규모의 선형공원 개발 및 주택 부지 상당수의 공공임대주택(VPO) 법적 의무화

- 철도 유휴지 매각에 따른 개발이익을 현금이 아닌 대규모 선형공원, 의무 공공임대주택 부지, 공공시설이라는 공간 복지로 환원받는 메커니즘
- 개발로 인한 사적 투기 이익을 원천 차단하고 시민들이 영구적으로 누릴 수 있는 녹지 환경권과 주거권이라는 '공간적 자산' 형태로 이익을 공공에 환원

[그림 3] 선형공원과 공공임대주택 부지가 포함된 사그레라 프로젝트



시사점

⊙ 스페인의 강력한 지방분권 체제를 통해 가능한 통합 주체(공공 SPC)의 설립과 운영

- 수평적 다자간 연합 SPC 구조의 통합 주체를 통해 사업 지연 문제를 해결
- 스페인은 1978년 민주화 헌법 제정 이후 전국적으로 강력한 지방분권 체제를 구축하였기 때문에, 지역별로 BSAV처럼 중앙정부와 지방정부가 지분을 50%씩 나눠 가진 고속철도 연합 법인이 존재하며, 이를 통해 철도와 도시를 통합 개발할 수 있는 제도적 토양을 제공

⊙ 공간 환원 방식의 시사점

- 인프라 개발을 단순한 수익 사업이나 재무적 부채 상환 도구가 아닌 도시의 지속가능성을 담보하는 '공간 복지' 자산으로 변환해야 한다는 패러다임의 전환 제시

— 진광선 통신원

https://ajuntament.barcelona.cat/urbanisme-accio-climatica-mobilitat-pla-barris-serveis-urbans/es/participacion-ciudadana/procesos/sagrera
https://barcelonasagrera.com/
https://barcelonasagrera.com/wp-content/uploads/2023/11/DIPTIC-CAST_3.pdf
https://barcelonasagrera.com/wp-content/uploads/2019/07/Memoria-BSAV-2018.pdf
https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20251124/joan-balta-director-bsav-estacion-sagrera-obras-123952880
https://barcelonasagrera.com/wp-content/uploads/2026/04/QUADERN-2026-WEB_LR.pdf
https://barcelonasagrera.com/wp-content/uploads/2015/04/1271.pdf

임대 수익을 대중교통에 돌리는 역세권 부담가능주택

배경

⊙ 산타클라라밸리 교통국(Santa Clara Valley Transportation Authority, VTA)은 경전철과 통근철도가 만나는 타미엔(Tamien)역에 주차장을 보유

- 다운타운에서 열 블록 거리의 역세권이지만 실제 용도는 주차장이었음
- 이번 사업은 VTA가 20여 년 만에 처음으로 문을 연 역세권 개발 주택임

주요 내용

⊙ 2026년 1월 부담가능주택(저소득층을 위한 저렴한 임대주택) 135호 개관, 개관 시점에 전량 임대 완료

- 전체 개발 부지 6.96에이커를 단계적으로 개발하며, 이번 주택은 1단계로 1.6에이커에 건립
- 135호 전량이 지역중위소득(AMI) 60% 미만 가구용이며, 그중 절반은 노숙 위기 가구 신속재정착(rapid rehousing)용으로 배정
- 지상층에 어린이집, 옥상 놀이터, 푸드팬트리를 두고 입주민에게 대중교통 정기권 제공

⊙ 사업구조는 매각이 아니라 토지임대

- 소유권은 VTA가 계속 보유하고 민간 개발사 두 곳의 합작사가 건물을 짓고 운영
- 임대 수입은 대중교통 운영을 뒷받침하는 재원으로 사용

정책 효과

⊙ 땅을 팔면 한 번에 끝나지만, 빌려주면 임대 수입이 계속 남는 구조로, 교통기관이 역세권 가치 상승분을 지속적으로 회수 가능

— 이경선 통신원

https://www.vta.org/blog/grand-opening-135-new-affordable-homes-tamien-light-rail-station
https://www.vta.org/projects/tamien-station-transit-oriented-development

긴축재정 속 사회서비스를 축소 대신 재설계로

긴축재정 장기화에 대응해 사회인프라 전환 추진

⊙ 슈투트가르트시는 재정 여건 악화와 사회 변화에 대응해 기존 사회인프라의 운영방식을 전반적으로 재검토하는 '미래의 사회인프라(Soziale Infrastruktur der Zukunft)' 전환 프로세스를 추진

- 시의회는 2025년 12월에 2026~2027년 2개년 예산을 의결하면서 사회인프라 전환을 위한 외부 전문기관 지원비로 총 25만 유로를 배정
- 2026년과 2027년에 각각 12만 5천 유로를 투입해 기존 사회서비스의 구조와 운영방식을 분석하고 새로운 협력·관리방식을 개발할 계획

⊙ 이번 전환은 슈투트가르트시가 추진하는 중장기 재정건전화 정책과 연계해 진행

- 슈투트가르트시는 경기침체와 세수 감소, 법정 의무지출 증가 등으로 수입과 지출 간 격차가 확대되면서 2009년 이후 처음으로 강도 높은 긴축예산을 편성
- 특히 주요 세입원인 영업세(Gewerbesteuer)가 2024년 약 13억 유로에서 2025년 약 7억 5천만 유로로 약 42% 감소하면서, 2026~2027년 예산에서 전 행정분야의 지출조정을 추진
- 사회서비스에는 연간 약 10억 유로가 지출되어 시 경상지출의 약 4분의 1을 차지하고 있으며, 사회복지 분야 역시 시 직영 서비스와 자유복지기관 지원 모두 긴축조정 대상에 포함

개별 복지사업 조정보다 사회서비스 운영구조 자체를 재검토

⊙ '미래의 사회인프라'는 특정 사회복지사업 하나를 개선하거나 조직을 일부 조정하는 것이 아니라 사회서비스의 제공과 관리방식을 전체적으로 재검토하는 데 중점

- 이에 기존 사회서비스가 누구에게 어떤 방식으로 제공되고 있는지, 서비스 간 역할과 중복은 어떻게 구성되어 있는지, 앞으로 어떤 사업을 우선적으로 관리할 것인지를 종합적으로 분석할 계획임

공공·비영리·민간이 함께 제공하는 사회서비스 구조를 대상으로 전환

⊙ 슈투트가르트시의 사회서비스는 지방정부만이 아니라 자유복지기관(비영리 민간 복지단체)과 민간 서비스 제공기관 등이 함께 서비스를 공급하는 복지 혼합체계(Wohlfahrtsmix)를 기반으로 운영

■ 이번 전환은 시청 내부 조직만을 대상으로 하지 않고 공공부문의 서비스와 자유복지기관이 제공하는 서비스를 모두 검토대상에 포함

⊙ 사회·보건·통합 담당부서와 청소년·교육 담당부서가 공동으로 전환 프로세스를 운영

■ 지역의 주요 자유복지기관이 참여하는 슈투트가르트 자유복지기관연합(Liga der freien Wohlfahrtspflege Stuttgart)을 핵심 파트너로 참여시키고, 재단과 다른 서비스 제공기관, 당사자 대표 등도 과정에 포함

지역 중심·성과 중심 관리를 주요 원칙으로 설정

⊙ 기존 사회서비스의 관리방식을 재검토하면서 지역 중심 접근과 성과 중심 접근 등을 공통적인 정책원칙으로 활용

■ 지역생활권 중심 접근(Sozialraumorientierung)을 통해 행정부서나 기관별 서비스 공급보다 실제 주민이 생활하는 지역의 수요와 서비스 간 연계를 고려

■ 성과 중심 접근(Wirkungsorientierung)을 통해 사업의 투입예산이나 제공 건수뿐 아니라 사회서비스가 이용자와 지역사회에 어떠한 변화를 만드는지에 초점을 맞추는 관리방식을 검토

공간 활용·상담체계·행정절차를 세 가지 시범분야로 설정

⊙ 사회인프라 전환에서 도출된 새로운 운영방식을 구체적으로 시험하기 위해 세 개 분야의 시범사업을 추진

■ 첫 번째는 사회서비스를 위해 사용하는 공간(Raumnutzung)으로, 여러 기관이 사용하는 기존 공간의 활용방식을 검토하고 자원을 보다 효율적으로 사용할 수 있는 방안을 모색

■ 두 번째는 지역에 분산되어 있는 상담기관 체계(Beratungslandschaft)로, 분야별로 운영되는 상담서비스의 구조와 연결방식을 분석하고 이용자 관점에서 서비스 간 연계를 개선하는 방안을 검토

■ 세 번째는 행정절차 간소화(Vereinfachung von Verwaltungsverfahren)로, 사회서비스 제공기관과 시 행정 사이에서 발생하는 절차를 보다 단순하고 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 시험

2026년 9월부터 외부 전문기관과 본격적인 전환과정 시작

⊙ 2026년 상반기 준비와 입찰과정을 거쳐 비영리기관 피네오(Phineo gAG)를 외부 지원기관으로 선정

⊙ 첫 단계에서는 슈투트가르트시의 기존 사회서비스 구조와 지방정부 공공서비스 운영방식을 종합적으로 조사·분석

- 기존 사회서비스와 운영구조를 파악한 뒤 워크숍을 통해 사회서비스의 우선순위와 향후 관리방식을 논의
- 2027년 말까지 공공과 비영리·시민사회가 참여하는 새로운 협력방식을 개발하는 것을 목표로 설정

사회서비스 축소보다 제한된 자원의 운영방식 재설계에 초점

⊙ '미래의 사회인프라'는 단기적인 개별 사업 조정에 그치지 않고, 기존 사회서비스의 필요성과 운영구조를 장기적인 관점에서 함께 재검토하려는 접근

⊙ 다만 2026년 9월부터 본격적인 전환과정이 시작된 만큼 현재 단계에서 비용 절감이나 서비스 개선 효과를 판단하기는 어려움

- 2027년까지 진행될 기존 사회인프라 분석과 시범사업을 통해 실제로 어떤 서비스와 절차가 조정되는지 구체화될 예정

— 정윤주 통신원

The Seoul Institute 서울연구원

https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/2026/april/soziale-infrastruktur-der-zukunft-stuttgart-bereitet-transformationsprozess-vor
https://www.stuttgart.de/pressemitteilungen/2026/september/soziale-infrastruktur-der-zukunft-stadt-stuttgart-startet-transformationsprozess-7175897
https://allris.stuttgart.de/vo020?TOLFDNR=1022743&VOLFDNR=1008576&refresh=false
https://www.stuttgart.de/rathaus/finanzen/haushalt/doppelhaushalt-2026-2027/
https://www.stuttgart.de/haushaltskonsolidierung

신축 대형 건물에 탄소 순제로를 의무화한 도시계획 규제

배경

⊙ 보스턴 지역 탄소 배출의 약 71%가 건물 부문에서 발생. 2050년까지 탄소 중립 목표를 달성하기 위해 건물 부문의 탄소 배출 감축 필요

⊙ 이를 위해 신축 대형 건물이 개관 시점부터 순제로 탄소 배출 기준을 충족하도록 요구하는 순제로 탄소 조닝(Net Zero Carbon Zoning)을 시행. 탄소 규제를 '건축법(building code)'이 아닌 '조닝 코드(zoning code)'에 포함한 미국 최초의 사례

- 기존의 환경 규제는 건물이 사용되는 동안 배출하는 탄소, 즉 난방, 냉방, 전기 사용에 중점을 두었지만 보스턴은 건물을 짓는 과정에서 배출된 탄소 또한 줄이고자 함

주요 내용

⊙ 적용 대상은 2025년 7월 이후 신규 프로젝트 신청 건 중 15세대 이상 주거, 2만 제곱피트 이상 신축 혹은 기존 건물에 5만 제곱피트 이상 증축

⊙ 대상 건물은 운영탄소(operational carbon)와 내재탄소(embodied carbon) 보고 의무

- 운영탄소 감축을 위해 화석연료 의존 완화, 전기화 확대, 재생에너지 사용 확대
- 내재탄소 감축을 위해 건물의 건설 과정과 자재 제조 과정에서 배출되는 탄소를 보고하며, 대규모 프로젝트는 추가로 이산화탄소의 생애 주기 분석(life cycle assessment)을 수행·보고

⊙ 적용 제외 대상과 단계적 적용

- 재활용 장려를 위해 리노베이션, 5만 제곱피트 미만 증축, 용도변경 등은 제외
- 환기 및 냉각 수요가 특수한 신축 연구실은 2035년까지, 24시간 가동이 필수적인 신축 병원 및 일반 제조시설은 2045년까지 단계적 적용

— 이경선 통신원

https://www.boston.gov/news/mayor-michelle-wu-announces-passage-groundbreaking-net-zero-carbon-zoning

서울연구원 The Seoul Institute