

제7주제 – 서울시 도시재생사업과 공공디벨로퍼로서 서울주택도시공사의 사업 모델

2016년 10월 27일(오픈특강)

주제발표 | 변창흠 (서울주택도시공사 사장)

초청토론 | 김경민(서울대학교 교수), 김현수(단국대학교 교수)

진행 | 김광중(주임교수)

발제요지

서울시 도시재생사업의 성과와 과제 : 그동안 SH공사는 임대주택 관리 사업에 주력해왔다. 이제 민간 부문과 경쟁 속에서 공공 디벨로퍼로서의 정체성과 역할에 대해 고민하고 있다. 작년에 일본 동경에 가서 민간 디벨로퍼인 모리빌딩이 100년을 내다보고 자금을 투자, 건설, 관리해 온 것을 보고 큰 자극을 받았다. 우리나라의 디벨로퍼는 민간 공공 구분 없이 분양 후 관리시스템이 부재하다. SH, LH의 주택 건설과 개발사업은 단기 프로젝트에 치중하고 있는 점을 반성하는 계기가 되었다.

지역 자체가 발전을 할 때 자산가치와 임대수익이 증대될 수 있다는 인식과 새로운 접근이 필요하다. 공공 디벨로퍼로서 수익성 뿐만 아니라 공공성에 기여할 수 있다면 지속가능한 개발의 주체가 될 수 있을 것이라 기대한다.

오늘 강연에서 서울시 도시재생사업의 성과와 과제, 공공디벨로퍼 역할을 위한 인프라 구축, 도시재생 분야에서의 사업모델과 성과, 경제 산업 활성화를 위한 개발

후보지, SH형 저층주거지 모델, 도시개발 과제에 대해 소개하고자 한다.

서울시 인구수 추이를 살펴보면 1960년 245만 명, 1990년 천만 명으로 30년 만에 4배가 증가했고 서울 도시구조 또한 도시화, 산업화되면서 급변했다. 그에 따른 주택 수요가 급증했고 개발의 시대를 맞이했다. 이후 재개발이 필요해지면서 2000년대에 뉴타운사업이 활발히 전개되었다. 하지만 기존 전면철거방식과 개발 주체와 과정의 불공정성으로 인한 재개발 사업의 부작용이 나타났다.

2011년 박원순 시장이 취임하면서 뉴타운사업의 부작용을 완화하기 위한 도시재생 기본방향을 설정했다. 서울시는 사람 중심, 지역 맞춤형 정비, 주민과 함께 추진, 지속력 있는 추진동력 형성 등의 전략을 수립하고 먼저 실태조사를 실시하고 갈등관리에 초점을 맞추었다. 그 결과 320여개 정비구역이 해제되었다. 서울시는 각 대상 지역을 A(정상추진 46%), B(정체 40%), C(추진곤란 13%) 세 유형으로 나누어 추진하고 있다. 2011년 서울시의 뉴타운사업에 대한 출구 정책을 위한 주거환경관리

사업(현재 47개소), 가로주택정비사업(현재 2~3개소)이 추진되었다. 각종 공공지원에도 불구하고 낮은 만족도, 까다로운 조건 등으로 인해 가시적인 효과가 나타나지 않는 한계가 있었다. 창신동 송인동, 옥인동과 같이 특수성이 있는 지역은 지역 맞춤형으로 추진하고 있지만, 일반적인 다세대 다가구 밀집지역의 경우 아직 명확한 해답이 없어 대안적 모델 개발을 고민하고 있다.

그리고 서울 도시재생정책의 새로운 과제는 4차 산업혁명 시대의 도심형 혁신거점을 조성이다. 기성시가지 재생을 통해 창의적인 인재가 선호하는 도시환경을 조성해야 한다. 이처럼 지역별로 다양하고 새로운 목적을 위한 도시재생사업을 위해서는 기존 정부주도의 사업평가 및 지원방식, 추진체계, 그리고 지자체의 역량으로는 한계가 있다. 지역의 특수성에 맞게 지자체의 역량으로 추진될 수 있도록 제도적 재정적 지원을 통해 지역 밀착형 도시재생 사업모델을 개발해야 한다.

공공디벨로퍼 역할을 위한 인프라 구축 : 저성장, 도시재생 시대가 도래 하면서 선진국형 디벨로퍼의 역할에 대한 기대도 높아지고 있다. 기존의 디벨로퍼라고 불렀던 대형건설사 등 개발주체의 수익구조를 보면 분양에 의한 수익이 대부분을 차지했다. 또한 일반적으로 PF(Project Financing)는 현금흐름을 근거로 하지만, 국내 부동산 PF는 담보대출, 시공사 신용도 등에 기반하여 추진되기 때문에 원래 PF의 개념과는 다르다. 단기적인 관점으로 개발이익을 추구하는 민간디벨로퍼에게 공공성과 지역성장 관점의 개발을 요구하는 것은 현실적으로 어렵다. 최근 공공성과 지역성을 고려하고, 공공자산을 활용한 지역자산 개발에 대한 인식이 증가하면서 공공디벨로퍼의 역할과 필요성에 대한 관심이 증대되고 있다.

싱가포르의 주택도시전담기관인 URA의 복합타운 중심 개발과 JTC(주류공단)에 의한 첨단산업단지개발이 인상 깊었다. One North 단지는 바이오 폴리스, 미디어 폴리스 등으로 구성되어 있는데 시정부로부터 시유지를 30년 동안 임대해서 200여 개의 외국기업을 유치하는 데 성공했다. JTC 역시 순환보직을 하는 공무원이 개발업무를 주로 수행하는 것은 국내 여건과 비슷했

지만 경제개발원(EDB, Economic Development Board)이 해외자본을 유치하고, 각 기업 유치는 중소기업청에서 담당하고 있었다. JTC는 공공디벨로퍼로서 토지 취득과 공급을 담당하고 있었다. 싱가포르에서 공공디벨로퍼는 각 기관의 업역에 따른 분업과 협력구조로부터 경쟁력이 생겨난 것이다. 이와 비교하면 우리나라의 SH, LH는 개발과정의 모든 업무를 담당하기 때문에 오히려 경쟁력이 낮아지는 것이 아닌가 생각했다. 공공디벨로퍼가 해외자본을 유치하고 혁신적인 클러스터를 형성하고 국내뿐 아니라 해외 개발사업까지 성공적으로 해내는 것을 보고 공공디벨로퍼로서 SH공사의 역할에 대해 다시 생각하였다. 그리고 공공디벨로퍼도 지식과 노하우를 축적하고 민간과 협력하되, 일관성 있는 관리체계를 갖춘다면 경쟁력을 갖추 수 있다는 가능성을 보았다.

그동안 디벨로퍼로서 역할했던 SH공사의 사업환경에 많은 변화가 있다. 나대지 고갈로 인해 택지개발을 통한 택지 판매 및 주택분양사업이 한계에 도달했다. 단기분양으로 인한 수익 방식보다 장기적 관리 방식의 사업개발이 필요하게 되었다. 인구 사회 경제적 변화로 인한 다양한 주거수요를 충족시킬 수 있어야 한다. 또한 SH공사의 재정적 한계도 풀어야 할 과제이다. 기존 단기적 수익의 주택 중심의 개발에서 지역의 창조적 발전과 매니지먼트를 지향하는 공공개발로 디벨로퍼의 패러다임이 전환되고 있다.

공공디벨로퍼로서 SH공사는 앞으로 서울의 많은 도시문제를 해결하고 일자리를 창출하는 핵심 주체로서 역할 할 것이다. 그래서 SH공사에서 서울주택도시공사로 사명을 변경했다. 공공디벨로퍼로서 역할하기 위한 인프라 구축이 필요하다. 우선, 시유지 관리 위탁업무부터 시작했다. SH공사는 지난 해 처음으로 강서 정보문화진흥원 부지를 위탁개발하게 되었다. 이러한 위탁관리 및 위탁개발사업을 위해 종합관리시스템을 구축하고 있다.

두 번째, 투자재원을 확보하기 위해 리츠(REITs)를 도입했다. 리츠는 부동산 간접투자기회를 제공함으로써 부동산 투자에 대한 공공 재정의 부담을 경감시키고 민간, 금융기관의 투자를 유치하는 사업구조이다. 서울리츠는 2030세대의 주거안정을 위해 장기임대주택 공급

목적으로 50년간 운영된다. SH공사는 “서울리츠”를 설립하고 운영하는 주도적 역할을 수행한다. 리츠의 도입은 공사 부채 경감에 기여한다. 예를 들어 통상 임대주택 1호를 지을 때, 부채가 1억 3천만 원 정도 증가한다. 하지만 리츠를 통한 사업구조를 도입하면 호당 220만원 정도의 부채만 증가하여 부채 증가를 억제하는 효과가 있다. SH공사가 추진하는 리츠에는 서울리츠외에 재정비 REITs, 공공지원형지식산업센터 REITs, 자산유동화 REITs가 있다. 어제 이사회를 통해 ‘쉬프트(장기임대주택) 중 중대형(114㎡) 장기전세 주택을 대상으로 서울시가 80%, SH공사가 20% 출자한 리츠를 만들어서 부채 문제를 해결하고 자금 유동화를 가능하도록 했다. 서울리츠를 뉴스테이(민간임대주택), 공공임대리츠(LH)와 비교해보면, 매각차익에 의한 수익이 아니라 운영수익으로 배당하는 임대형이라는 점에서 안전성이 높고 공공자산을 유지할 수 있다는 장점이 있다.

공공디벨로퍼로서 도시재생 분야의 사업모델과 성과 :

먼저 주거복지서비스 분야의 공공디벨로퍼 사업모델로서 SH공사의 수요자 맞춤형 임대주택을 들 수 있다. 여기에는 고령자를 위한 보린주택, 여성들을 위한 여성안심주택, 한부모 가정을 위한 모자가정주택, 서울의료원과 협력을 통한 의료안심주택 등이 있다. 그리고 성북구, 서울시, 중소기업청과 협력해서 청년들의 일과 주거를 함께 하는 “도전숙”이라는 임대주택도 생겨났다. 공동체주택 플랫폼을 구축해서 지속가능한 공동체주택 모델을 개발하고 있다. SH공사의 경우 서울시의 시유지를 출자받을 경우 민간보다 유리한 조건(임대료 규제, 임대기간 등)을 이용해서 공동체주택 플랫폼으로서 민간에 의한 다양한 공동체주택 공급을 촉진시킬 수 있다. 또한 사회적 경제 주체 또는 민간 사업자 등을 대상으로 토지임대부 방식으로 공급하고 민관거버넌스 방식의 사회주택을 확대 공급할 것이다. 보급형 에너지 자립주택 모델 개발과 확산을 위해 에너지제로 주거단지 조성을 시범적으로 추진할 계획이다.

뉴타운사업이 해제되면서 370여 개소가 미결정구역으로 남겨졌다. 이를 해결하기 위해 주거환경이 열악해

진 저층주거지의 지역적 특성을 고려한 정비모델을 개발하고 있다. 저층주거지를 보존하면서 주거환경을 개선하고 다양한 주택유형, 소형 저렴주택 공급, 공동체 커뮤니티를 유지함으로써 원주민을 재정착할 수 있도록 하는 정비를 목표로 한다. 아파트로 재개발이 되어야만 가능했던 주거환경의 개선을 현재 저층주거지에서 누릴 수 있는 방안을 모색하고 있다. 주거환경이 극히 열악한 무허가 불량 주택 등이 밀집한 지역을 낙후 열악지역으로 구분했다. 이 지역들은 물리적으로 위협에 노출되어 있어 정비가 시급함에도 불구하고 사업성이 없거나 사업 추진 주체가 없어 정비대상에서 소외된 지역이다. 안전등급 D E등급인 11개 지역을 선도지역으로 선정해서 정비를 추진할 것이다. 현재 추진 중인 곳 중 정릉스카이연립은 과거「보급자립법」이었던 「공공주택건설특별법」에 근거하여 국고보조금, 국민주택기금, 서울시 지원금을 기반으로 SH공사가 투자하고 전면수용방식을 통해 공공주택지구 조성사업을 시행하고 있다. 강남아파트는 리츠를 통해 재원을 조달하여 조합과 공동시행할 예정이다. 재정비리츠를 활용해서 갈등을 완화하고 정채 정비사업구역을 정상화하고자 한다. 뉴스테이 일반분양분의 85%를 리츠로 매입해서 미분양 리스크와 사업기간을 줄여서 사업 수지를 맞추는 방식이다. 현재 사업지역으로 지역슬럼화가 심각하고 다수 주민이 신용불량자로 전락한 제기 4구역에 대상으로 시범사업을 추진 중이며, 천호 1구역 재정비사업도 대상지역으로 추진하고 있다. 이 사업들의 성과가 좋다면 다른 정비구역에도 적용해볼 수 있을 것으로 기대한다.

역세권 2030주택 사업은 대중교통이 편리한 역세권 지역에 도시계획 등 규제 완화를 통해 증축시 10~25% 임대주택을 확보해서 청년층에게 임대하는 주택이다. 민간이 과도한 혜택을 갖지 않도록 공공부문이 조정하고, 사업 자문 및 지원 등 총괄사업관리자로서 역할을 수행하는 것이 중요하다. SH공사는 공공부문의 대표기관으로서 구체적인 업무는 계획수립, 인허가, 건설, 임대관리 등이다. 이 밖에 수서역, 수락산역, 복정역을 대상으로 한 역세권 복합개발사업도 추진하고 있다. SH공사는 주거 지역 외 준공업지역, 산업거점 지역을 대상으로 경제 산

업 활성화를 위한 개발 사업에도 선도적으로 참여하고자 한다. 서울시가 시유지를 출자 위탁하면 SH공사가 복합개발을 통해 산업경제 거점을 위한 앵커시설을 확충한다. 현재 양재우면 R&D지구, SETEC지구의 개발사업을 적극 검토하고 있다. 이 사업에서 SH공사는 사업별 이해주체 간의 이해관계를 조정하는 컨트롤 타워 역할을 하고, 산업기반시설 및 청년창업시설 등을 확충해서 지역경제 활성화를 기대한다.

SH형 저층주거지 모델 : 노후 저층주거지 정비모델은 기존 저층주거 공간의 도시조직을 유지하면서 아파트 수준의 공동 편의시설을 갖출 수 있는 대안적 정비모델이다. 아파트는 편리한 부대복리시설을 갖추고 있지만 단지 내 세대만 그 혜택을 누릴 수 있는 폐쇄성을 지녔다. 노후주거지에도 생활밀착형 편의시설을 확충하여, 전략적으로 배치해서 개방형의 단지를 조성하는 것이 목적이다. SH형 ‘10분 동네’ 재생사업은 계획단위의 범위를 반경 200~400m 이내로 설정하고 단지 내 아파트와 동일한 수준의 편의시설(국 공립 어린이집, 작은 도서관 등)과 SH형 주거재생모델(임대주택, 사회주택, 공동체주택 등)을 집중 배치하여 주민들의 주거만족도를 제고하는 것이다. SH공사는 계획부터 시설관리, 하자보수 및 유지관리, 지역단위 개발 이익의 재투자를 통해 장기적으로 단지 전체를 통합 관리하는 역할을 한다. ‘10분 동네’ 재생사업의 실행전략은 먼저 개발모듈(10필지 내외, 30세대) - 개발단지(10개 개발모듈 내외, 300세대) - 10분 동네(10개 개발단지, 3,000세대)의 위계로 구분하는 것이다. ‘10분 동네’ 단위에서는 비전을 설정하고 3,000세대를 위한 공공시설과 주민편익시설 배분 기준과 그에 따른 지자체 관리지침을 마련한다. 개발단위에서는 ‘10분 동네’ 단위 공공시설과 주민편익시설 배치 등의 공간계획 수립한다. 개발모듈 단위에서는 단위 규모의 주민편익시설과 기반시설을 확충하는 정비사업을 추진하게 된다. 이를 지원하기 위한 법적 근거는 「(가칭)소규모 주택 정비특례법」이 있다. 이 법에 의해 토지지분 매수 없이 사업 참여가 가능하고 주민합의체의 법적 지위 확보가 가능해진다. 또한 SH공사 보유 공공임대주택 입주자가

능하다. 하지만 이 법이 통과되더라도 시행령, 시행규칙 까지 제정되는 데 1년 정도 더 소요될 것이다. SH공사가 선도사업으로 추진하고 서울시가 법 제정 이후에 확대 추진한다면 서울시의 노후저층주거지 정비에 많은 기여를 할 수 있을 것이라 기대한다.

도시경쟁력 제고를 위한 도시개발의 과제 : SH공사는 지방공기업으로서 사업을 추진하는 데 많은 제약이 있었다. 먼저 조직 측면에서는 도시재생 지방화를 위한 지방공사의 역할 부여가 필요하다. 예를 들어 맞춤형 주택의 경우 SH공사와 같은 시행자에게 입주자 선정권을 부여할 필요가 있다. 그러기 위해서는 현장에서 실행에 어려움을 겪는 시행자의 의견이 지침 등에 반영되어 개정되어야 한다. 그리고 종전의 수용방식이 아닌 신탁방식 등 민간 토지결합 작업을 위한 수단이 필요하다. 위탁개발 산업경제 등 복합개발을 위한 프로젝트별 사업수행을 할 수 있는 전문화된 조직이 필요하다. 두 번째로 토지 측면의 과제다. 공공성 확보를 위해 시 구유지 등 공공토지의 토지개발 권한과 도시재생 및 공공개발의 사업 참여 권한 부여가 필요하다. 특히, 가로주택정비사업 대상지 기준 변경과 저층주거지 재생을 위한 제도적 지원이 있어야 한다. 마지막으로 가장 중요한 재원 측면의 과제이다. 지방개발주체로서 주도적인 사업 추진을 위해서는 연금, 기금 등 정책자금 지원과 사용권한이 절실하다. 또한 서울리츠, 도시재생사업 등의 확대 시행을 위해서는 지방공기업의 자회사(자산관리회사) 겸업이 허용되어야 한다. 이러한 과제를 풀어나간다면 앞으로 공공디벨로퍼로서 도시환경과 주거만족도를 제고하면서 경제활성화에 더 많이 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

초청토론

김경민 교수 : 공공디벨로퍼의 필요성에 대해 공감하며, 이제 SH공사는 물론 중앙정부에서도 필요성에 대해 인식하고 있는 만큼 중요한 이슈이다. 우리나라의 역사적 맥락과 실정에 맞는 공공디벨로퍼 조직이 있어야 하며 기본적인 역할은 사회적 약자에 대한 주거복지를 실

현하는 것이다. 미국 보스턴 재개발청(BRA, Boston Redevelopment Authority or BPDA, Boston Planning and Development Agency)의 주된 역할은 토지개발자(land developer)이다. 공공디벨로퍼가 직접 주택을 시공을 하는 것이 아니라 토지를 제공하면 민간디벨로퍼가 주택을 짓는다. 이 때, BRA는 막강한 권한을 갖고 용도 변경, 용적률 규정, 금융 인센티브를 통해 민간개발에서 공공성을 확보할 수 있도록 가이드라인을 제공한다. 단순한 개발에서 경제 개발로 역할이 추가되면서 발전해왔다. 어떤 지역의 산업이 활성화되고 운영되어야 하므로 건설만 하는 것이 아니라 비전과 전략과 함께 제시한다. SH공사가 공공디벨로퍼로서 사회적 약자 계층에서 공공 임대주택을 제공한다는 역할을 수행하면서 도시개발과 관련된 다양한 역할도 목표로 하고 있다.

다만, 우려되는 부분이 있다. 먼저, 공공 임대주택의 경우 임대료 인상이 상당히 제한적이고 관리비 인상도 어렵다. 따라서 건물이 노후화되면서 수선관리비가 증가하면서 수익이 감소하는 문제가 발생할 수 있다. 두 번째는 SH공사의 저소득층의 주거 기회 확대라는 역할은 시대적 과업이지만 전략 차원에서 과연 자체 브랜드를 계속 갖고 갈 것인가는 재고해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 공공이 주체인 브랜드의 경우 반대하는 여론이 컸던 반면, ‘뉴스테이’와 같이 공급주체가 민간인 경우는 반대 여론이 상대적으로 적었기 때문이다. 공공의 브랜드로 사업을 추진할 경우 반대 여론에 의해 공급시기가 지연될 수 있는데 임대주택이 적시에 제공되지 않으면 서민이 피해를 볼 수 있다. 미국의 공공디벨로퍼가 초기에 아파트를 지었지만, 이후에는 주로 토지를 정비해서 제공하는 역할로 바뀌었다. 또한 저소득층을 위한 주택 공급 뿐 아니라 주민계층의 사회적 혼합(Social Mix)을 고려하였고 도시주거비용이 증가함에 따라 중산층까지 지원범위를 넓히는 방향으로 발전했다. 이러한 점은 SH공사의 역할과 방향에 시사하는 바가 있을 것이다.

SH공사는 상업용 부동산에 대한 개발과 운영에 대한 경험이 부족하기 때문에 민간과 조인트벤처(Joint Venture) 방식으로 사업을 시행하는 노력이 필요하다. 주택 사업에서 함께 시행하는 민간 주체를 사회적 기업, 비영

리 주택 법인에 한정하고 있는데, 민간까지 참여기회를 확대해야 한다. 아직 한국의 비영리기관의 조직의 실행 능력에 한계가 있기 때문에 SH공사의 목적을 실현하기 위해서는 민간 디벨로퍼까지 참여 기회를 열어두어야 한다고 생각하며, 그러기 위해서는 반드시 금융 인센티브가 전제되어야 한다. 미국의 경우 LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)이라는 제도가 있다. 건물의 가치에 대한 재산세를 Tax Credit으로 바꾸어 거래하는 것이다. 이 상품을 거래하는 브로커가 등장하고 신디케이트 론(Syndicated loan)을 만들어 월스트리트 금융기관에 팔았다. 그러자 월가의 자본이 민간주택시장으로 유입되어 시장이 활성화되었다. 그리고 보스턴 캐피탈(Boston Capital)은 민간 리츠회사임에도 불구하고 저소득층 임대 아파트만 건설하지만 회사의 가치가 수 조 원에 이른다. 이와 같은 금융상품이 존재한다면 민간회사도 충분히 동의할 것이기 때문에 민간주체의 범위를 좁게 볼 필요는 없다.

SH형 저층주거지 재생모델의 경우, 10필지 정도를 철거하고 재건축하는 과정으로 진행될 것인데 과연 어느 지역이나 보편적으로 적용할 수 있을까를 고민해보아야 한다. 예를 들어 주민 동의문제나 우리나라에는 아직 신탁제도가 많이 적용된 적이 없기 때문에 현실적인 어려움이 있을 수 있다. ‘거버넌스를 어떻게 조직할 것인가?’와 ‘보육시설, 노인복지시설 등의 편의시설이 지속적으로 운영되기 위한 수익 구조가 존재하는가?’ 하는 이슈에 대한 고민이 필요하다. 수익시설을 통해 비수익시설을 보조할 수 있는 교차보조 시스템이 있어야 구축되어야 하고 이는 거버넌스와 연계되어 고려되어야 한다. 미국에는 이런 거버넌스를 운영하는 주체로 CDC(Community Development Corporation)라는 회사가 있다. 이 회사는 지역 단위의 민간기업이지만 공적인 목적을 위해 일한다. 중앙 정부 시스템과 연결이 되기도 하지만 회사 자체의 토지나 수익시설이 있어서 그로부터 나온 수익으로 주거복지와 관련된 역할을 한다. CDC 형태의 민간기업을 육성하는 것도 필요하다.

김현수 교수 : 이를 전 국토계획학회에서 공공디벨로

퍼에 대한 토론회가 있었다. 한편으로는 필요성에 대해 공감하고, 또 한편으로는 아직 이해 기반이 부족하다는 의견이 있었다. 박근혜 정부가 들어서면서 행복주택 정책이 시작되었다. 철도 부지를 이용해서 저렴주택을 제공하겠다는 획기적인 정책이었고, 이후로 유희부지 활용 방안에 대한 논의가 확산되었다. 「재생법」, 「지역개발법」 등 여러 법을 근거로 국공유지를 대상으로 규제완화, 기금 지원, 조세감면 등 혜택을 준다고 해도 크게 성과가 없었다. 도심의 철도, 항만, 군사, 비행장, 교정시설 용도의 금싸라기 땅들이 아직 활용되지 못하고 있다.

우리나라 택지개발사업은 저개발국에서 벤치마킹하기 위해 많이 다녀갈 정도로 성공적이다. 택지개발사업은 단순히 개발계획에 따라 토지를 개발 공급하는 것인데 반해, 도심의 재생사업 등은 권리 관계가 복잡해지면서 추진이 더욱 어렵다. 특히 철도 부지의 경우 세계적인 고속철도인 KTX가 개통됨에 따라 광역시는 KTX와 광역철도의 환승시스템을 구축하였다. 독일, 프랑스의 경우 복합환승센터로 중심으로 도시 경제활동이 이루어진다. 연계환승, 유통, 임대주택, 철도망 중심으로 도심이 형성되어 있다. 서울역의 경우 하루 이용객이 6-7만 명임에도 불구하고 주변에는 그런 활기가 없다. 인천항과 부산 북항은 도심에 위치한 매력적인 공간임에도 민간투자는 꿈도 못 꾸고 있다. 왜 그럴까? 수요가 없어서 인지, 파이낸싱의 문제인지, 제도의 문제인지, 「도시재생법」이 이제 막 제정되어서 더 기다려야 하는 것인지, 그 이유에 대해 고민해보아야 한다.

해외의 개발사업에는 BRA, URA(Urban Redevelopment Authority), BPDA(Battery Park Development Authority) 등의 기구가 있다. 특히, BRA는 실제 직접 재원 조달, 지방채 발행 등 적극적인 재원마련을 통해 임대사업자 관리, 교차보조 등 역할을 해내고 있다. 이것이 가능한 이유는 BRA가 도시계획 결정권한, 민간사업 인허가 등 막강한 권한을 갖고 있기 때문이다. 이에 비해 우리나라 LH공사, SH공사는 토지 개발, 주택 건설 분양을 주된 기능으로 하고 경제개발을 위해서 기업 유치, 산업 진흥, 창업지원 등의 역할도 하고 있다. 도시개발에 관한 해외 선진사례를 많이 봤지만 우리에게 아직 그러한 개발사업의

주체인 조직이 없다. 그리고 PF(Project Financing)는 프로젝트의 경쟁력이 아닌 실제로 어떤 대기업이 보증하는지가 더 중요한 현실이다. 해외재개발에서 많이 적용되는 TIF(Tax Increment Financing), BID(Business Improvement Districts)도 우리나라에서 작동하지 않는다. 코리아 리스크(Korea Risk) 때문이라고 생각한다.

오늘 신문에서 우리나라 사회적 자본이 북유럽 정도가 되면, 성장률이 4%대로 성장할 것이라는 기사를 봤다. 도시를 대상으로 하는 사업은 누군가 보증을 해서 선 투자해야 하는데 그러한 기구가 없다. 도시재생 사업에서 '마중물 사업'은 중앙정부와 지방정부가 50:50 매칭펀드로 추진하기 때문에 한국판 TIF라 할 수 있다. 이러한 재원조달 방식이 갑자기 바뀔 수 있을까? 경제기반형 도시재생 유형을 살펴보면 중앙정부가 선정한 전국 7개 사업지구 중 5개소가 철도 부지에 있다. 토지소유권은 중앙정부에 있고 개발주체는 철도청, 코레일, 인천 항만청, 항만공사 등으로 구성되는데 여기에 민간이 참여하는 것이 어렵다. 복잡한 토지소유 관계가 정리되지 않으면 사업을 시작할 수 없다. 두 번째는 조세감면 규제완화가 가능하도록 되어 있지만, 지방정부가 민간 기업을 대상으로 조세 등 규제 완화가 어렵다. 자칫 특허 시비 가능성이 있기 때문이다. 그리고 민원 발생 역시 사업추진에 큰 어려움이 된다. 이러한 리스크를 관리해 줄 역량이 있고 현장을 잘 아는 조직이 필요하다. 「도시재생법」 개정안에 총괄사업 관리자가 있어 계획 수립, 재원 마련 등의 역할을 할 것이다. 과거에는 개발 계획만 잘 수립하면 실시계획하고, 「택지개발지침」에 의해 정해진 가격으로 분양하면 끝이었다. 하지만 이제는 현장에서 해결방안을 찾아가는 리스크 관리자가 필요한 시대다.

SH공사가 민간기업 유치를 통한 산업진흥, 임대사업 관리, 교차보조, 재원조달 등의 기능을 가져야 한다. 대부분의 기능이 서울시 산하 조직(서울산업진흥원)에 있고 도시계획 결정 권한 역시 서울시가 갖고 있다. 공공디벨로퍼는 프로젝트에 한해서 한시적으로 이러한 권한을 가질 수 있어야 한다. 더 중요한 목표는 정체된 사업을 활성화시켜서 민간 투자 이끌어내고 도심 내 일자리를 창출하는 것이다. 하지만 앞서 언급한 이유들로 인해 작동되

지 않고 있다. 따라서 공공디벨로퍼가 활성화되기 위한 「(가칭)공공디벨로퍼 지원에 관한 법률」 등의 법이 필요하다. 「도시개발법」, 「도시및주거환경정비법」, 「도시재정비촉진을위한특별법」 등 기존 관련 법 규정과 충돌이 있으므로 이를 조정해나가야 한다.

종합토론

공공 디벨로퍼의 정당성 : 최진욱 해안건축 소장(33기)
은 철도공사가 부채해결을 위해 용산 역세권개발사업을 추진한 예를 들어 공공디벨로퍼가 경영정상화를 위해 개발 사업을 하는 것에 반대한다는 의견을 제시하였다. 도시개발사업의 목적이 도시경쟁력이 아닌 경영정상화가 되면 민간에게 있어 간섭하는 주체가 하나 더 늘어나는 격이므로 공공디벨로퍼가 지향해야 할 목표가 더 명확해져야 한다는 문제를 제기하였다. 또한 기업유치와 상업개발에 대한 노하우 등에 관해서는 공공의 역량에 한계가 있다는 점을 인식해야 하며 민간 전문가의 자문과 시장의 현실을 이해하고 수용할 필요가 있다는 의견을 밝혔다. 그 예로 최근에 부천시가 일자리 창출을 위한 기업유치를 목적으로 영상문화단지 추진하다가 전통시장의 반발로 사업축소를 발표한 것을 들었다. 민간 유치가 안 된다고 해서 용도변경, 용적률 인상만이 답은 아니며, 앵커시설의 경우 장기운영에 대해 조성원이 이하라도 공급할 수 있는 법적 제도가 필요하다고 보았다. **변창흠** **사장**은 그동안 공공은 토지수용권을 활용하여 민간에게 개발 가능한 토지를 제공해주는 역할을 해왔는데, 이는 민간의 개발기회를 뺏았다고보다는 오히려 지원하는 역할을 한 것이라는 견해를 밝혔다. **김현수** **교수**는 민간은 이윤추구를 위해 사업을 원활히 추진할 수 있어야 하고 공공은 공공 디벨로퍼에게 일부 권한을 위임해서 세수 증대를 통해 지역을 윤택하게 하는 역할을 하며, 공공디벨로퍼는 공공과 민간의 중간에서 사업이 추진될 수 있는 환경을 조성하는 역할을 해야 한다는 견해를 밝혔다. 모든 사업에서 공공디벨로퍼가 필요한 것은 아니라고 하면서, 우리나라에서 서구의 TIF와 BID 등의 제도가 단기간에 정착하기 어렵지만 촉매제 역할이 필요하다고 보았

다. 그리고 공공디벨로퍼의 개입이 필요한 사업인지, 아닌지에 대한 결정과 어떤 공공디벨로퍼가 할 것인지를 선정하는 과정이 필요하다는 의견을 제시했다.

사회적 주택 공급 : 환경대학원의 석사과정 조혜미 학생은 사회적 주택의 개발주체를 사회적 기업으로 한정할 이유가 있는지? 그리고 시범사업을 운영하면서 내부 평가나 향후 방향에 대해 궁금하다고 밝히고 기성시가지의 수요자 맞춤형 임대주택에서 보완되어야 할 점이나 연구가 필요한 부분에 대해 질문하였다. **변창흠** **사장**은 상위 법이 없는 상태에서 「사회적주택 지원 조례」가 발효되어서 사회적 기업, 협동조합이 사회적 주택의 공급 주체가 되었다고 설명했다. 사회적 주택의 건설비용을 낮추기 위해서는 토지를 저렴하게 구해야 하므로 서울시로부터 시유지를 사고, 출자를 받아서 1%로 토지를 임대해도 참여하는 업체가 없는 실정이라고 밝혔다. 40년 동안 투자금을 회수하는 것이 쉽지 않으며, 이제 중소기업으로 확대하려고 한다는 계획을 소개했다. 공동체주택은 SH공사의 미분양택지를 활용하거나, 노후 다가구 주택을 철거하고 새로 지어서 임대주택으로 사용하고자 한다. SH공사 입장에서도 매각할 토지를 임대하면 수익성 측면에서는 불리한 점이 있어 수 백 세대 규모로 제한적으로만 운영하고 있다고 밝혔다. 사회적 주택, 공동체주택 사업 규모가 1필지 정도로 작는데, 일정 규모가 되어야 공공서비스가 가능해서 서울시에 큰 규모의 공동체주택으로 조성할 필요가 있다고 보고, 기성시가지 내 주택공급 문제는 저층주거지 개발 모델과 관련하여 고민하고 있다고 설명했다.

김경민 **교수**는 사회적 주택 계획안을 보면 개발 권한을 갖는 주체에게는 엄청난 특혜라고 보고, 1%대의 토지 임대료 등 혜택에도 불구하고 사업성을 창출하지 못하는 것은 사회적 기업 등 민간디벨로퍼의 능력의 문제라는 의견을 제시했다. 사회적 주택 사업은 적극적으로 참여해야 할 사업이라고 보고, 국내 디벨로퍼는 거래협상(deal negotiation), 파이낸싱 하는 능력이 부족하다고 평가하면서 파이낸싱이 제대로 될 때 디벨로퍼가 제대로 역할한다면 파급력이 상당히 클 것이라고 보았다. 그 예로 도시

형생활주택이 활성화되지 않자, 2012년에 중소기업은행에서 20년 장기 2% 대출을 해주었고, 그 때 도시형생활주택이 폭발적으로 증가한 사실을 들었다. 작은 규모의 사회주택 개발이 활발하게 전개되기 위해서 그것을 지원할 금융상품이 있어야 하는데 국내에도 좋은 프로그램과 금융상품이 존재한다는 사실을 환기시켰다.

변창흠 사장은 장기투자를 하려면 부채율이 낮아야 하는데 전세보증금이 부채로 잡혀있으며, 현재 SH공사의 부채율이 255%인데 내년까지 230%까지 낮추어야 할 형편이라 장기투자가 불가능하다고 밝혔다. 주택도시기금이 130조원 규모인데 주택도시보증공사(HUG)가 올해 30조원을 집행하지 못하고 있다고 소개하고, 지자체나 지방공기업에게 지자체의 책임 하에 기금 이용에 대한 자율성이 부여된다면 장기저리의 다양한 금융상품이 가능해질 것이라는 생각을 밝혔다.

공공개발과 수익성: 김상연 김종합건축사사무소 대표 (33기)는 공공성 실현을 위해 SH공사는 손해를 보는 사업을 해야 하며, 이는 공공이 주거복지와 소득분배 기능을 담당하기 위해 지는 짐이라는 견해를 제시했다. 그리고 시민들이 이를 이해할 수 있는 성숙한 사회분위기도 조성되어야 한다고 밝히면서 공공개발이 수익성 추구가 아닌 공공성 추구에 치중해야 한다는 입장을 제시했다. 이에 대해 **김경민 교수**는 SH공사가 손해를 봐서는 안 되고 교차보조가 가능한 시스템을 구축해야 한다는 의견을 제시했다. 서울시가 소유한 요지의 땅들이 있는데 거기에 임대주택이 아닌 수익사업을 하면 그 수익으로 주거복지 바우처를 지원할 수 있다고 보았다. 그러므로 SH공사가 공공디벨로퍼로서 역할을 수행한다는 것은 주택관련 노하우 뿐 아니라 조인트벤처를 만들어서라도 상업용 용지를 활용하는 지식과 노하우를 익혀야 한다고 주문했다. 주택 뿐만 아니라 상업용 부동산을 함께 갖고 있어야 교차보조가 가능하기 때문이라는 것이다. 공공디벨로퍼가 계속 손실을 보게 된다면 나중에 좋은 사업도 할 수 없게 되며, 다양한 방식의 사업을 통해 지속가능한 경영이 되어야 한다는 점을 강조했다.

변창흠 사장도 SH공사가 지속가능해야 한다고 생각

한다고 밝히고, 지속가능한 경영이 되기 위해서는 장기적으로 안정적인 수익구조를 만들 수 있어야 한다고 보았다. 현재 SH공사는 매년 단기수익으로 1,200억의 순이익은 유지하고 있지만, 1년에 회계수치상 3,300억원의 적자를 실현하고 있는데, 매년 6,000억 이상의 수익이 있어야 조직이 유지된다고 소개했다. 그래서 최소한의 비용을 들이면서 공공성을 확보할 수 있는 모델을 개발하고 있으며, 그것이 실현되려면 국민적 지지와 합의를 전제로 한다고 밝혔다.