

도시재생사업에서 민관 파트너십의 활용 방안: 거버넌스 관점에서 본 유형 및 사례를 중심으로*

박원석**

Utilization of Public-Private Partnerships in Urban Regeneration Projects: Focusing on Types and Cases from a Governance Perspective*

Wonseok Park**

요약: 본 연구의 목적은 도시재생사업의 효과적인 추진과 사업구조 구축을 위해, 거버넌스의 관점에서 민관 파트너십의 활용 방안을 모색하는 것이다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째로, 거버넌스의 관점에서 본 도시재생사업에서의 민관 파트너십 유형은 중앙정부 주도형, 지방정부 주도형, 민간사업자 주도형, 지역주민·커뮤니티조직 주도형으로 분류할 수 있다. 둘째로, 해외사례 분석을 통해 선진국들은 다양한 민관 파트너십의 구성을 통해 도시재생사업을 효과적으로 추진하고 있음이 확인된다. 셋째로, 국내의 도시재생사업에서 민관 파트너십 활용 방안으로, 도시재생사업의 유형과 규모의 다양화 방안 마련, 다양한 민관 파트너십 활용을 위한 제도 설계 마련, 다양한 민간참여의 활용을 위한 교차보조 방식의 활용, 투명하고 효과적인 민관 파트너십에 필요한 사회적 자본의 형성 방안 마련을 제안하였다.

주요어: 도시재생, 민관 파트너십, 거버넌스, 커뮤니티, 교차보조

Abstract: The purpose of this study is to find ways to utilize public-private partnerships from the perspective of governance in order to effectively promote urban regeneration projects and establish a business structure. The results of the study are summarized as follows. First, from the perspective of governance, the types of public-private partnerships in urban regeneration projects can be classified into central government-led, local government-led, private business-led, and local residents and community organizations-led. Second, it is confirmed through overseas case analysis that developed countries are effectively promoting urban regeneration projects through the formation of various public-private partnerships. Third, as a way to utilize public-private partnerships in Korean urban regeneration projects, it was proposed to diversify the types and size of urban regeneration projects, design a system to utilize various public-private partnerships, use cross-assistance methods, and form social capital necessary for transparent and effective private partnerships.

Key Words: urban regeneration, public-private partnership, governance, community, cross-subsidization

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5A2A01040064).

** 대구대학교 부동산지적학과 교수(Professor, Department of Real Estate and Land Administration, Daegu University, wspark@daegu.ac.kr)

1. 서론

1) 문제제기 및 연구목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」의 제정 이후 국내에서 도시재생을 본격적으로 추진되고 있지만, 그에 따른 많은 과제를 안고 있는 것이 사실이다. 특히, 정해진 제도와 절차를 따르는 기존 도시정비사업과는 달리, 도시재생사업의 경우 당사자인 지역주민과 조직들의 자율적 계획과 지속적인 추진 노력이 성과를 가능하게 하는 지렛대가 된다. 또한 도시재생사업은 사업의 구조도 복잡하고 중앙정부, 지방정부, 민간사업자, 주민, NGO 등 다양한 주체가 사업에 참여한다. 그리고 사업주체가 누구냐에 따라서 사업의 추진구조는 물론 전반적인 도시재생의 내용도 차별적이게 된다. 따라서 사업의 효과적인 추진을 위해서는 지역의 다양한 주체들의 참여와 협력체제를 중심에 두는 적절한 거버넌스(governance)를 구성하는 것이 중요하다.

특히, 도시재생사업은 단순한 물리적 개선사업이 아니라 경제·사회·문화·환경 등 모든 부문에서 지역의 총체적인 삶의 개선을 지향하기 때문에, 물리적 개선 이후의 지역주민과 조직들의 필요에 따른 자율적 계획하에서의 지속적인 커뮤니티 관리도 요구된다. 또한, 도시재생사업은 공공성과 수익성의 성격을 동시에 가지고 있으며, 사업의 특성에 따라서 공익성과 수익성 간의 스펙트럼이 넓게 나타난다. 따라서 도시재생사업은 공공과 민간을 포괄하는 다양한 주체들이 긴밀히 참여·협력하는 것이 필요하다.

일반적으로 도시재생사업에서 공공은 제도적 기반의 설계, 사업의 기획, 사업 추진을 위한 마중물 역할을 담당하고, 민간사업자는 사업의 직접적 추진 및 운영, 지역주민은 사업의 이용 및 공동 참여, 재무적 투자자는 사업의 자금조달 역할을 각각 담당한다. 따라서 도시재생사업이 효과적으로 추진되기 위해서는

이들 참여주체 간의 신뢰와 협력이 필요한데, 따라서 민관 파트너십을 통한 협력 방안 마련이 필요한 것이다. 다시 말하면, 이들 참여주체 간의 적절한 힘과 의사결정의 균형, 그리고 협치를 통한 상생을 이루는 거버넌스의 구축이 필요한 것이다.

도시재생사업을 추진한 영국, 프랑스, 미국 등 주요 선진국에서는 다양한 도시재생 사업구조와 프로그램을 가지고, 민관 파트너십을 활용하여, 사업의 추진 체계 구축, 추진기구의 설치 및 역할분담을 위한 거버넌스를 구축한 사례들을 볼 수 있다. 이는 개별 국가가 안고 있는 도시재생의 문제 및 사업 프로그램의 성격, 정치적 맥락, 정권의 지향점에 따라 거버넌스의 성격이 차별적이라는 점을 반영한다. 물론 이들 민관 파트너십이 실패한 경우도 있고, 국내 실정에 맞지 않는 경우도 있다. 따라서 민관 파트너십의 활용이 도시재생사업의 성공을 이끄는 만능의 칼은 아니다. 하지만 다양한 참여주체 간의 협력을 필요로 하는 도시재생사업의 효과적 추진을 위해서는 효과적인 민관 파트너십 활용 방안을 강구할 필요는 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 도시재생사업의 효과적인 추진과 사업구조 구축을 위해, 적절한 거버넌스를 구축하는 방안을 도모하는 관점에서, 민관 파트너십의 활용 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 첫째로, 도시재생사업에서 활용 가능한 거버넌스에 기초한 민관 파트너십의 모델을 유형 분류하였다. 둘째로, 공공-민간사업자-주민 간의 다양한 민관 파트너십 거버넌스를 구축·활용한 해외사례를 분석하였다. 마지막으로, 이를 통해 국내에서 활용 가능한 민관 파트너십 구축 방안과 시사점을 도출하였다.

2) 선행연구 검토 및 연구의 의의

도시재생 분야에 연구는 국내·외적으로 다각도로 수행되고 있다. 도시재생이 주요 국정과제가 되면서 다양한 분야에서 다양한 주제로 도시재생에 대한 연구들이 발표되고 있다. 도시재생이 물리·경제·문

화·환경적 개선을 포함한 종합적인 삶의 질의 개선을 목표로 하며, 공공과 민간의 다양한 다양한 주체가 사업에 참여하는 만큼, 참여주체 간의 거버넌스와 민관 파트너십에 대한 의제는 도시재생사업의 효과적인 추진을 위해 중요한 연구주제가 되고 있다.

우선, 도시재생사업에서 추진조직 및 거버넌스에 대한 연구들을 보면, 주로 도시재생을 선도적으로 추진한 국가의 사례분석을 통해 도시재생사업의 체계, 사업조직, 거버넌스를 분석한 연구들이 있다. 대표적으로 박은철(2011)의 연구에서는 주요 선진국의 도시재생체계를 종합적으로 분석하였으며, 박인석 외(2009)의 연구에서는 영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계에 대해 분석하였다. 이운용 외(2008)과 김상태·류태창(2018), 박원석(2021b)의 연구에서는 도시재생을 위한 민관 협력 거버넌스 차원에서 미국의 도시재생수법으로서 BID에 대해 고찰하였고, 이성근·최민아(2012)의 연구에서는 프랑스의 국가도시재생프로그램인 PNRU에 대해, Coatham and Martinali(2010)의 연구에서는 영국의 버밍햄 지역의 도시재생 조직에 대해, Pratt(2009)의 연구에서는 런던의 도시재생사업의 조직에 대해 분석한 바 있다.

권정주 외(2012)의 연구에서는 도시재생사업 과정에서 거버넌스에 따른 참여주체별 의사결정 영향력에 대해 분석하고, 이삼수(2007)의 연구에서는 일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영 체계를 분석한 바 있다. 한편, 김홍주(2018)의 연구에서는 국내의 도시재생사업에서 도시재생 선도지역의 도시재생지원센터의 거버넌스 특성과 운영 방안에 대해 분석하였다. 따라서 이들 선행연구를 통해 각국은 도시재생사업을 추진을 위한 다양한 차원에서의 체계, 조직, 그리고 거버넌스의 구축을 주요 의제로 삼고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로, 도시재생사업에서의 민관 파트너십에 대한 연구들을 보면, 주로 민관 파트너십의 법적 제도적 고찰, 활용 가능성 및 방안에 대한 연구들이 있다. 대표

적으로 정철모(2009)의 연구에서는 일본, 영국, 미국의 도시재생을 위한 민관 파트너십 제도를 고찰하였으며, 심미화·나주몽(2020)의 연구에서는 일본 공공R 부동산 플랫폼 사례를 통해 민관협력형 공적 부동산 활용 방안을 분석한 바 있다. 박원석(2021a)의 연구에서는 도시재생사업에서 민관 파트너십을 활용한 효과적인 재원조달 방안을 고찰하였고, 윤주선·이여경(2017)의 연구에서는 민관협력사업을 통해 자립형 도시재생 방안을 모색하였다. Kyvelou and Karaiskou(2006)의 연구에서는 PPP 구조를 활용한 도시재생사업에 대해 분석하였으며, Deng and He(2016)의 연구에서는 도시재생사업에서 적용 가능한 REITs에 기반한 PPP 모델에 대해 고찰하였다. 이와 함께, 부산 북항 재개발사업을 사례로 주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안을 모색한 연구(류동길·박원석, 2010), 뉴욕시의 도시공원 관리에서 민관협력 방안을 고찰한 연구(이동훈, 2019)도 진행되었다.

지금까지 도시재생사업에서 거버넌스와 민관 파트너십에 관한 선행연구들을 고찰하였다. 이들 연구를 종합하면, 도시재생사업의 효과적인 추진을 위해서는 적절한 거버넌스의 구축이 필요하며, 민관 파트너십 활용 역시 유용함 볼 수 있다. 하지만 이와 같은 연구들은 거버넌스와 민관 파트너십에 대한 기초적이고 선언적인 연구들이 대부분이다. 따라서 도시재생사업에서 효과적인 추진을 위한 적절한 거버넌스의 구축의 차원에서 구체적인 민관 파트너십의 모델을 구축하고, 활용 방안을 모색하는 본 연구는 연구의 필요성이 크다는 점에서 의의가 있다.

2. 도시재생사업의 거버넌스로서 민관 파트너십의 모델

1) 도시재생사업과 거버넌스

도시재생사업은 정부 정책과 제도가 규정한 절차가

명백한 기존의 도시정비사업과는 달리, 지역주체들 간의 긴밀한 협력을 필요로 하는 거버넌스가 중요한 관건이 된다. 전술한 바와 같이, 도시재생사업은 물리·경제·사회·환경 등 모든 부문에서 지역의 총체적인 삶의 개선을 지향하기 때문에, 지역주민과 조직들의 필요에 따른 자율적 계획하에서의 지속적인 추진이 요구되며, 따라서 공공과 민간을 포괄하는 지역의 다양한 주체들이 긴밀히 참여·협력하는 거버넌스의 구성이 필요하다.

일반적으로 거버넌스란 공동의 목표를 달성하기 위해, 사회 내 다양한 기관이 자율성을 가지면서 함께 운영에 참여하는 통치구조의 변화를 설명하기 위해 도입된 개념으로(김영훈 외, 2009), 다양한 행위자가 운영에 참여·협력하는 점을 강조해 협치라고도 한다. 도시재생사업의 경우, 통상적으로 사업조직 및 운영에 있어서 분권화, 네트워크화, 개방화, 시장화를 지향하고 있어, 정부, 민간사업자(시장), 지역주민, NGO 등 다양한 주체가 자원배분과 관련된 정책결정 과정에 참여한다(김영훈 외, 2009)는 점에서, 민관 파트너십을 통한 거버넌스의 구축이 도시재생사업의 지속가능성을 보장하는 중요한 장치가 되는 것이다.

도시재생에서 거버넌스 개념이 중요한 의제로 등장하게 된 배경에는 기존의 도시정비사업과는 차별적인 접근 방법이 도시재생사업에 활용된 것과 밀접한 관련이 있다. 기존의 도시정비 방식은 공익성을 앞세워 공공부문이 민간부문을 통제하는 정부주도(government)형 사업이거나, 수익성 기반에서 민간부분이 주도하는 물리적 재개발 위주의 민간주도형 사업이 위주였다. 하지만, 물리·경제·사회·환경 등 지역의 총체적인 삶의 개선을 목표로 하는 도시재생의 개념이 등장하면서는 국가 권한이 축소되고 지역의 자율성과 지속적인 커뮤니티 관리가 중요해지면서, 공공과 민간부문 등 다원적인 주체간의 협력과 네트워크에 의해 추진되는 방식이 도시재생사업을 주도하게 되었고, 이에 도시재생사업에서 거버넌스가 중요한 의제로 된 것이다(Tallon, 2021).

일반적으로 거버넌스는 정부, 기업, 비영리·커뮤니티조직을 포함한 네트워크와 파트너십에 의해 운영되

며, 느슨하고 비공식적인 과정을 포함한다. 의사결정에 있어서 엄격한 법적 요건보다는 관계와 신뢰가 바탕이 되는데, 이러한 관계는 책임소재에 있어서는 모호성이 있지만, 사회적 자본의 축적으로 인해 거래비용이 최소화되고, 협력의 장점을 추출할 수 있는 장점이 있다. 따라서 거버넌스는 도시관리의 방식에서 계층적인 관료제에 의한 정부의 직접적인 경제 및 사회 통제에서, 다양한 비정부기관을 통한 더욱 간접적인 통제로의 이동을 의미한다(Tallon, 2021).

도시재생에서 거버넌스의 중요성은 필연적으로 민관 파트너십의 활용을 필요로 한다. 다원적인 주체간의 협력과 네트워크, 즉 거버넌스에 의해 운영되는 도시재생사업의 특성상, 중앙정부, 지자체, 공기업과 같은 공공부문과 기업, 비영리조직(NGO, NPO), 지역주민과 같은 민간부문 간의 파트너십의 활용이 필요한 것이다.

일반적으로 민관 파트너십이란 다양한 수준에서 공공, 민간사업자, 지역주민, 커뮤니티조직이 협력하여 자금, 노무 기술 등의 여러 자원을 제공하는 것으로 정의된다(정철모, 2009). 도시재생사업에서 민관 파트너십이 필요한 점을 보면, 첫째로, 도시재생의 범위가 물리적 개선을 넘어서 경제·사회·환경 등 소프트웨어 부문을 포괄하는 지역의 총체적인 삶의 개선을 목표로 한다는 점, 둘째로, 도시재생의 성과가 물리적인 투자실적만이 아니라 신규 고용창출, 범죄 건수의 감소율, 사회적 빈곤 개선 등 지역 삶의 질에 관한 지표가 중요시된다는 점, 셋째로, 도시재생사업의 다각화를 감안할 때 다양한 주체가 참여하는 전문성과 교섭능력을 필요로 한다는 점을 들 수 있다. 이에 도시재생의 추진주체는 중앙정부, 지방정부, 민간사업자, 커뮤니티 조직, 지역주민 간의 협력체에 의해 이루어지는 것이 필요하다고 할 수 있다.¹⁾

한편, 도시재생사업에서 민관 파트너십 거버넌스의 공간단위는 근린지역, 도시지역, 광역도시권 등 다양한 차원에서 이루어진다(Tallon, 2021). 근린지역은 지역 커뮤니티가 구성되는 기본단위의 공간구역으로, 미시적인 도시재생 프로그램을 활용할 수 있는

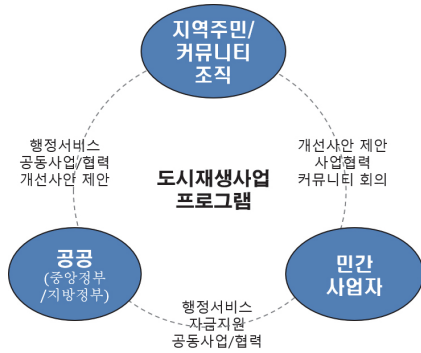


그림 1. 도시재생사업에서의 민관 파트너십 거버넌스

기본 공간단위라 할 수 있다. 도시지역은 도시라는 하나의 행정단위의 공간구역으로, 가장 보편적으로 도시재생사업을 구축할 수 있는 공간단위라 할 수 있다. 도시 간 연합인 광역도시권 역시 민관 파트너십 거버넌스의 공간단위가 될 수 있다.²⁾ 광역도시권 차원의 민관 파트너십에서는 도시간 협력 네트워크³⁾를 여하히 조직하는 것이 중요하다.

그림 1은 도시재생사업에서의 전형적인 민관 파트너십 거버넌스를 도시한 것이다. 도시재생사업에서 민관 파트너십 주체로는 공공과 민관을 들 수 있다. 공공의 경우는 사업주체를 중앙정부와 지방정부로 구분할 수 있고, 민간의 경우는 영리적 기반에서 활동하는 민간사업자(디벨로퍼)와 비영리적, 공익적 기반에서 활동하는 지역주민·커뮤니티조직으로 구분할 수 있다. 따라서 민관 파트너십 거버넌스의 주요한 주체는 공공(중앙정부, 지방정부), 민간사업자, 지역주민·커뮤니티조직으로 분류할 수 있다. 이들 주체들은 도시재생 프로그램의 유형, 개발사업의 유형, 지역의 정치·경제·사회적 맥락에 따라 다양한 형태의 민관 파트너십 거버넌스를 만들어낼 수 있다.

2) 도시재생사업에서 민관 파트너십 모델의 유형

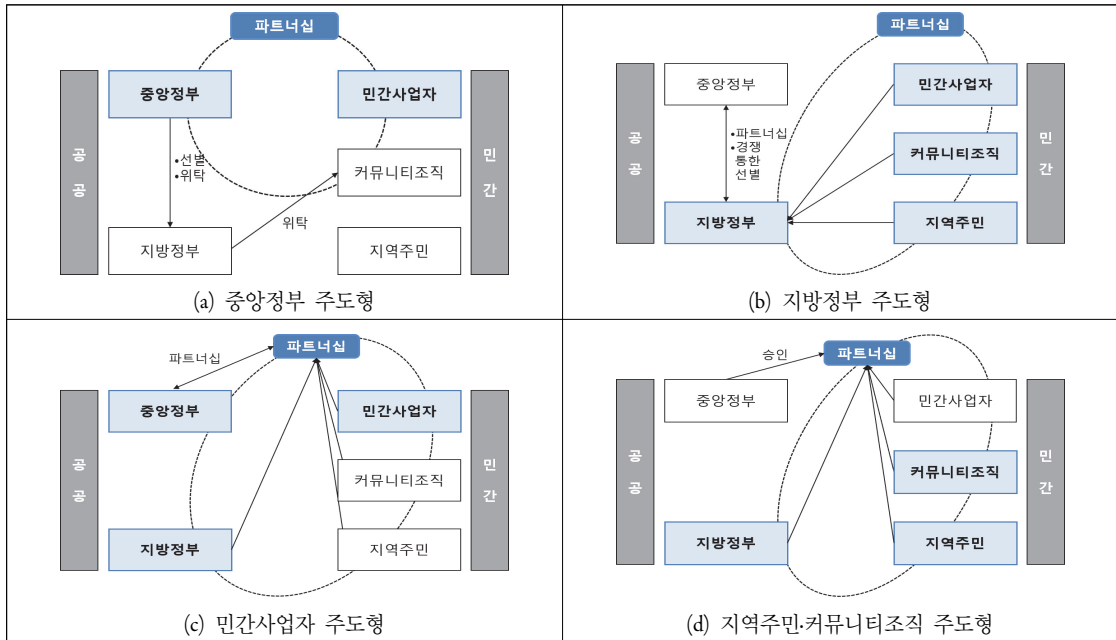
앞서 살펴본 바와 같이, 거버넌스의 관점에서 민관 파트너십의 주요한 주체는 공공, 민간사업자, 지역주민·커뮤니티조직으로 분류할 수 있으며, 공공은 중

앙정부와 지방정부로 다시 분류할 수 있다. 따라서 민관 파트너십의 주요 주체는 중앙정부, 지방정부, 민간사업자, 지역주민·커뮤니티조직으로 대표된다. 이들 주체는 도시재생의 목표, 프로그램의 유형, 개발사업의 유형, 지역과 국가의 정치·경제·사회적 맥락에 따라 다양한 형태의 민관 파트너십 거버넌스를 구성할 수 있다. 실제로 도시재생사업의 추진 역사가 오랜 선진국들에서 다양한 형태의 민관 파트너십을 활용한 사례를 확인할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 기존의 도시재생 관련 문헌 및 국내외 사례분석을 종합하여, 그림 2와 같이 도시재생사업에 활용 가능한 주요한 4개의 민관 파트너십 거버넌스 모델을 구축하여, 유형 분류하였다.⁴⁾ 각각의 모델은 파트너십의 주도권을 쥐고 있는 핵심주체의 성격에 따라 첫째 중앙정부 주도형, 둘째 지방정부 주도형, 셋째 민간사업자 주도형, 넷째 지역주민·커뮤니티조직 주도형으로 유형 분류한다. 이에 각 모델별로 민관 파트너십의 거버넌스 특성, 작동 및 네트워크 특성, 활용 가능 프로젝트 및 프로그램에 대해 살펴보면 그림 2와 같다.

(1) 중앙정부 주도형 모델

첫째는 중앙정부 주도형 모델이다. 이 모델에서 파트너십의 주도권은 중앙정부가 가지고 있으며, 보통은 중앙정부와 민간사업자가 주도가 되어 민관 파트너십이 구성된다. 중앙정부는 사업 마스터플랜의 기획·설계와, 사업의 원활한 추진을 위한 미중물 역할을 담당한다. 중앙정부는 사업 실행을 위한 민간사업자를 모집·선정하는데, 민간사업자는 사업의 직접적인 개발·운영과 자금조달 역할을 담당한다. 따라서 중앙정부 주도형 모델에서 중요한 플레이어는 중앙정부와 민간사업자다. 민간사업자의 경우, 사업의 성격에 따라 영리형, 비영리형 사업자 모두 가능하다. 지방정부는 중앙정부의 업무를 위탁받아 대행하는 등의 간접적인 지원 역할을 한다. 지역주민·커뮤니티조직은 파트너십의 일원으로, 비영리사업 등의 프로그램에 참여 가능하다.



주: 그림에서 음영 표기한 주체는 각 민관 파트너십의 핵심주체를 의미함.

그림 2. 민관 파트너십 모델의 유형

중앙정부 주도형 모델은 중앙정부가 중심이 되는 하향식 도시재생을 추진할 때 주로 활용되는 모델이다. 또한 중앙정부가 주도하기 때문에 사업의 범위도 전국적이며, 사업의 예산 및 규모도 크다. 따라서 이 모델은 중앙정부가 국책사업 등 대규모 부동산 개발을 동반하는 메가 프로젝트를 추진하거나, 새로운 방식의 도시재생사업을 선도적으로 추진하려고 때 활용될 수 있다. 주로 자산기반 재생, 부동산 개발 주도 재생, 경제적 재생을 추진할 때 활용할 수 있으며, 그에 따라 도시재생사업의 성과도 지역의 가시적인 물리적 건조환경의 개선으로 나타나게 된다.

민관 파트너십 조직은 중앙정부가 주도권을 쥐고 있는 만큼, 공기업 또는 준공공 기업 형태로 설립·운영될 수 있다. 영국의 사례를 보면, 대치정부의 UDC (Urban Land Corporation)와 메이저 정부의 EP (English Partnership)가 있다. 대치정부의 경우, 당시 중앙정부 차원의 공기업 조직인 UDC를 도시재생 대상 지역별로 설립하여, UDC가 토지를 취득하고,

기반시설을 정비한 후 민간개발업자에게 매각하여, 주택건설 등을 통해 지역 내 거주와 고용을 촉진하는 역할을 한 바 있다.

또한, 프랑스의 PNRU(Programme national de rénovation urbaine) 프로그램과 같이, 비영리 기반의 사업에도 중앙정부 주도형 모델이 활용 가능하다. PNRU 프로그램은 프랑스 국가 차원의 도시재생기구인 ANRU(Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine)에 의해 설계·수립되는데, 도시침체와 쇠퇴가 심각한 도시취약지역(zus)에 대한 사회주택 건설·운영 등 비영리 기반에서 사회·경제·문화 측면의 종합적인 도시재생을 촉진하기 위한 목적으로 운영된다.

(2) 지방정부 주도형 모델

둘째는 지방정부 주도형 모델이다. 이 모델은 지방정부가 주도하는 도시재생의 구조 및 전략 하에서 중앙정부와 민간사업자 등 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 도모하는 모델이다. 이 모델에서 민관 파트

너십의 주도권은 지방정부가 쥐고 있으며, 주로 지방 정부와 민간부문의 플레이어가 주도가 되어 민관 파트너십이 구성된다. 민간 플레이어에는 영리형 민간 사업자와 비영리형 지역주민·커뮤니티조직이 모두 해당된다. 지방정부가 주도하는 만큼, 수익성 위주의 경제적 재생 활동뿐만 아니라, 공공성과 커뮤니티를 중시하는 비영리적이고 사회통합적인 프로그램을 망라하기 때문에, 민간사업자, 지역주민·커뮤니티조직 모두 주도적인 플레이어로 참여한다.

지방정부는 지역 맞춤형 사업의 마스터플랜의 기획과 설계를 담당하여, 사업 추진을 위한 마중물 역할을 하는데, 공적인 자금조달은 주로 중앙정부에 의존한다. 민간부문은 도시재생사업의 성격에 따라 참여하는 플레이어가 결정된다. 수익형 개발사업의 경우, 민간사업자를 모집·선정하는데, 민간사업자는 사업의 직접적인 운영과 자금조달 역할을 담당한다. 공익형 커뮤니티 프로그램의 경우, 사회적 기업, 자원봉사단체, 지역협동조합, 시민단체 등 지역주민·커뮤니티조직이 파트너가 되어 참여한다. 중앙정부는 지방정부와의 파트너십, 사업재원의 선별 지원 등을 통해 간접적으로 지원 역할을 한다.

지방정부 주도형 모델은 지방정부가 중심이 되어 상향식 도시재생을 추진할 때 활용될 수 있다. 도시의 물리적 재개발에서 도시재생으로 패러다임이 전환되면서, 도시정비사업에서 주민참여가 일반화되고, 커뮤니티를 중시하는 사회통합적 도시정책이 대두되고, 도시재생 주체로서 지역의 중요성이 부각되는데, 이에 공적 지역주체로서 지방정부가 주도하는 모델이 등장한 것이다. 따라서 이 모델은 지방정부-민간사업자-커뮤니티의 파트너십에 기초한 협력 거버넌스에 근간한다. 사업의 공간적 범위는 근린 단위(neighbourhood level)를 기본으로 하기 때문에, 중앙정부 주도형 모델에서처럼 대규모 부동산 개발을 동원하는 메가 프로젝트에는 잘 적용되지 않는다. 이 모델은 지방정부가 지역의 취약지역 재생을 위한 현안사업과 지속적인 커뮤니티 활성화 등 도시문제의 통합적 해결을 위

한 거버넌스 체계가 강조될 때 주로 활용될 수 있다. 하지만 지역의 물리적 재생이 필요할 경우, 영리형 민간사업자를 파트너십으로 하는 프로젝트에도 적용될 수 있다.

민관 파트너십 조직은 지방정부가 주도권을 쥐고 있는 만큼, 지방공기업 또는 지방 준공공 기업 형태로 설립·운영될 수 있다. 영국의 사례를 보면, 블레어 정부의 RDA(Regional Development Agency)와 URC(Urban Regeneration Corporation)가 있다. URC는 블레어 정부 당시 지방정부 차원에서 도시별로 설립되었는데, 공공은 물론 주요 이해관계자들을 통합하는 메커니즘으로 설치된 바 있다.

프랑스의 사례를 보면, PNRU(Programme national de rénovation urbaine) 프로그램도 사례별로는 지방정부 주도형 모델로 볼 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이, 프로그램의 기본 설계는 ANRU가 하지만, 실제 사업을 주도하는 주체는 지방정부이기 때문이다. PNRU 프로그램의 주력 사업인 사회주택 건설·운영 등의 경우, 사회·경제·문화 측면의 종합적인 도시재생과 지속가능한 도시개발을 촉진하는데 있는 만큼, 지방정부 주도형에 가깝다고 하겠다.

(3) 민간사업자 주도형 모델

셋째는 민간사업자 주도형 모델이다. 이 모델은 영리형·비영리형 민간사업자가 주도하는 파트너십을 통해 도시재생사업을 추진하는 모델이다. 즉, 민간사업자가 사업 설계·기획 및 추진을 담당하고, 공공(중앙정부, 지방정부)은 사업의 효과적인 추진을 위한 각종 행정 및 재정 지원을 담당한다. 도시재생사업의 성격과 규모에 따라 민간사업자는 중앙정부 또는 지방정부와 파트너십을 형성할 수 있다. 그리고 민간사업자와 지방정부가 협력하는 민관 파트너십 조직이 중앙정부와 다시 파트너십을 맺는 것도 가능하다.

민간사업자가 주도하기 때문에, 사업이 성격이 수익형 개발사업 위주로 구성되지만, 도시재생사업의 특성상 비영리·공익형 사업을 동반하기 때문에, 지역주민·

커뮤니티조직도 프로그램에 참여·협력할 수 있다. 이럴 경우, 민간사업자는 수익사업에서 발생하는 이익을 공익사업에 보전하는 교차보조 방식을 활용할 수 있다. 이에 중앙정부와 지방정부는 민간부문 투자를 위한 코디네이터 역할, 민간주도의 사업에 재원의 선별 지원 등을 통해 간접적인 지원 역할을 담당한다.

민간사업자 주도형 모델은 민간사업자 중심의 시장주도 도시재생에서 주로 활용된다. 이 모델은 비대해진 정부조직과 도시계획 체제를 개혁하고 시장중심의 작은 정부를 지향하는 기조하에서, 민간과 커뮤니티의 역할과 권한이 강화된 자치적 지역재생의 흐름 속에서 부각 되었다고 할 수 있다. 공공이 마스터플랜을 수립하지 않고, 민간이 자율적 창의적으로 마스터플랜을 제안, 수립, 추진한다는 점에서 이전 모델과 차이가 있다. 사업의 공간적 범위는 메가 프로젝트 단위일 수도 있고, 근린 단위일 수도 있다. 사업의 제안 내용에 따라 공간적 범위도 거버넌스도 다양한 스펙트럼을 가지게 된다.

민관 파트너십 조직은 민간사업자가 주도권을 쥐고 있는 만큼, 준공공 기업 또는 민간기업 형태로 설립·운영될 수 있다. 영국의 사례를 보면, 캐머런 연합정부의 LEP(Local Enterprise Partnership)가 있다. LEP는 광역차원의 도시재생을 위한 지역기업과 지방정부 간의 파트너십을 말한다. 캐머런 정부는 금융위기 이후 긴축재정 하에서 도시재생 관련 예산을 대폭 삭감했고, 도시재생도 독자적인 정책으로 보다는 지역경제 정책의 일환으로 추진하고자 했다. 이에 공공부문의 대대적인 지원을 동원한 도시재생보다는 민간기업이 주도하고 공공부문은 후방에서 지원하는 도시재생 방식을 활용하였고, LEP를 민간사업자 주도형 민관 파트너십의 도구로 활용한 것이다.

또한, 미국의 사례를 보면, BID(Business Improvement District) 프로그램도 일종의 민간사업자 주도형 모델에 포함될 수 있다. BID는 공공과 민간이 서로 자율성과 독립성을 가지고 협력하는 거버넌스 구조를 가지고 있는데, BID는 법률에 의해 공적 권한이 부여된

조직이지만, 민관이 자율성과 독립성을 가지고 설립과 운영을 주도(박원석, 2021b)한다는 점에서 민간사업자 주도형 모델의 특성을 가진다고 볼 수 있다.

(4) 지역주민·커뮤니티조직 주도형 모델

넷째는 지역주민·커뮤니티조직 주도형 모델이다. 이 모델은 비영리기반의 공익성에 근거를 둔 커뮤니티기업,⁵⁾ 사회적 기업,⁶⁾ 자원봉사단체, 시민단체 등의 지역주민·커뮤니티조직이 주도하는 파트너십을 통해 도시재생사업을 추진하는 모델이다. 커뮤니티에 기반한 비영리·공익 사업을 추진하는 만큼, 지역주민·커뮤니티조직은 주로 지방정부와 상호 지원 및 협력 하에 파트너십을 맺는다. 도시재생사업에서 지역 커뮤니티의 경제·사회·환경적 지속가능성을 중시하는 사회통합적 도시재생 정책이 보편화되고, 주민참여가 일반화되면서, 풀뿌리 지역자치의 차원에서 지역주민·커뮤니티조직 주도형 모델이 활용되고 있다.

지역주민·커뮤니티조직이 주도하기 때문에 사업의 성격은 비영리·공익사업 위주로 구성된다. 장소에 기반한 일회성 물리적 재생이 실제 주민의 삶에 크게 기여하지 못한 점을 반성하면서, 주민의 삶을 기반으로 한 지역의 치안, 보건, 교육, 고용, 환경 등 소프트한 삶의 질 개선사업이 위주가 되고, 물리적 개발사업은 보완적으로 추진되는 것이 보통이다. 지방정부는 공익적 차원에서 사업에 대한 보조금 등 행정·재정지원을 한다. 다만, 사업의 지속가능성과 민관 파트너십의 자생력을 위해 안정적 수입원이 필요로 하는 만큼, 사회적 기업 형태의 민관 파트너십을 통해 수익사업을 추진하고 여기에서 발생하는 이익을 공익사업에 보전하는 교차보조 방식을 활용할 수 있다.

지역주민·커뮤니티조직 주도형 모델은 지역주민과 커뮤니티조직이 중심이 되어 주도하는 도시재생을 추진할 때 주로 활용될 수 있는 모델이다. 경제·사회·환경적으로 침체된 근린지역 재생에 초점을 둔 도시재생 정책으로, 소규모 공간단위의 소프트한 프로그램을 위주로 하는 도시재생에 적합한 모델이다.

물론 필요할 경우 물리적 개선사업을 동반한다.

민관 파트너십 조직은 지역주민·커뮤니티조직이 주도권을 쥐고 있는 만큼, 준공공 기업 또는 민간기업 형태로 설립·운영될 수 있다. 영국의 사례를 보면, 블레어 정부의 커뮤니티 뉴딜사업(NDC: New Deal for Community Program)에서 활용된 URC 조직이 있다. NDC는 근린재생에 초점을 맞춘 도시재생 정책으로, 가난한 지역의 결핍을 해결하기 위해 도입되었다. 즉, 이전의 도시재생사업의 성과가 지역의 물리적 개선에 치우쳐, 지역주민의 실질적 삶의 개선에는 미흡했던 점을 극복하기 위한 방편으로 등장한 것이다. 이에 URC를 통해 지역 내의 공공, 민간사업자, NGO, 지역주민을 통합한 파트너십을 구축함으로써, 민관 파트너십을 지역 협력의 틀을 제공하고, 지역주민 스스로 지역문제를 해결하고, 지속가능한 커뮤니티를 구축하는 도구가 되었다.

3. 도시재생 사업에서 민관 파트너십의 활용 사례

1) 중앙정부 주도형 사례: 런던의 London Docklands Development Corporation⁷⁾

영국의 대처정부는 취약지역의 물리·경제적 재생을 위해 중앙정부 차원의 공사조직인 도시개발공사(UDC: Urban Land Corporation)를 지역별로 설립하여 도시재생사업을 추진하였다. 대처정부의 기조는 기업주의적 도시재생이라 할 수 있다. 즉, 도시재생사업의 추진 기조로, 작은 정부를 지향하면서 공공의 역할을 축소하고 시장주의에 입각한 민간주도적 개발을 선호한다는 점이다. 또한 도시재생의 지향점인 역사적 건물의 보전, 경제·사회적 재생을 통한 지역의 총체적인 삶의 개선을 도모하면서도 주 기조는 부동산 주도형(property-led type) 도시재생의 추진이었다.

이를 위해 민관 파트너십을 활용한 중앙정부 주도형 거버넌스를 구상하였고, 그 핵심 플레이어는 UDC가 되었다. UDC는 일종의 준공공개발공사로서, 중앙정부가 중심이 되어 설립·실행하면서도, 민간개발업자를 파트너십으로 활용함으로써, UDC를 통한 민관 파트너십이 가능하게 만들었다. 도시에서 경제개발 전략을 촉진하고 집행하기 위해 상호 이해관계를 가진 공공과 민간부문의 엘리트들이 함께 파트너십을 형성하는 것을 성장연합(growth alliance)이라 칭하는데, UDC는 성장연합의 주요한 플레이어가 된 것이다. UDC는 토지를 취득하고 기반시설을 정비한 후, 민간사업자에게 매각함으로써 실질적인 민관 파트너십을 형성하게 되었다. UDC는 도시재생 과정에서 효과적인 공공투자와 신속한 의사결정을 위한 도구가 된 것이다.

이러한 UDC의 대표적인 사례가 런던의 도클랜드 도시재생사업의 추진을 위해 1981년에 설립된 런던도클랜드 개발공사(LDDC: London Docklands Development Corporation)다. 그림 3은 LDDC의 거버넌스 구조를 나타낸 것이다. 도클랜드 도시재생사업은 크게 4개의 개발지구⁸⁾로 구성되었으며, 따라서 도클랜드 재생사업은 대규모 개발사업을 위주로 한 전형적 부동산 주도형 재생사업이었다. 다만, 물리적 재생을 위주로 하면서도 도크 및 역사적 건물을 보전하는 등 재생적 요소를 도입하였으며, 여기에 지역주민의 소득향상을 위한 일자리 창출 및 취업 지원, 지역 커뮤니티의 지원 등 주민의 삶의 질 개선을 위한 커뮤니티 프로그램도 활용하였다.

LDDC는 도클랜드 지역의 도시재생을 위해 영국의 중앙정부가 전액 출자하여 설립했다. 중앙정부는 도클랜드 지역을 엔터프라이즈 존으로 지정하고, 개발 지역 내 공유지와 계획권한을 LDDC로 이관했다. 재정지원은 중앙정부 차원의 도시재생기구인 English Partnership을 통해 주로 이루어졌다. 따라서 도클랜드 사업과 LDDC의 주도권을 중앙정부가 가지게 되었고, LDDC는 전형적인 중앙정부 주도형의 거버넌스 구조를 보여준다.

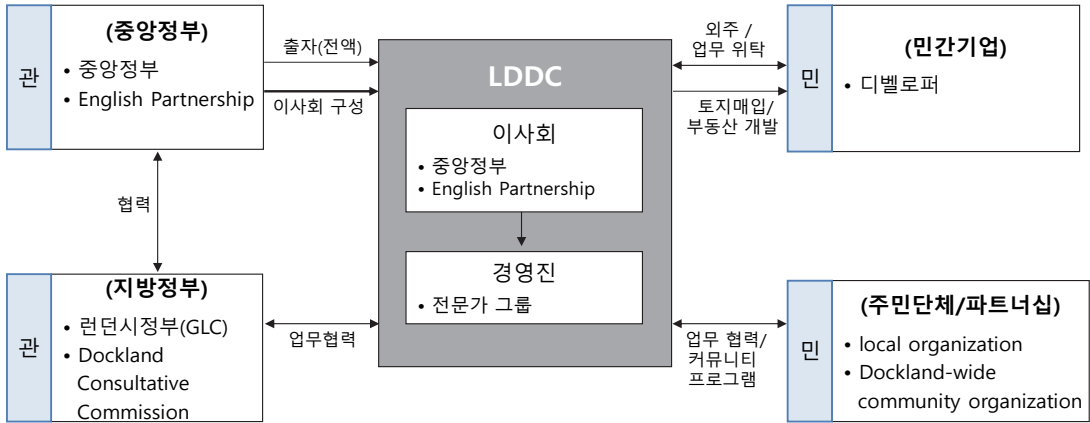


그림 3. 런던의 LDDC의 거버넌스 구조

런던시 정부, 뉴햄 자치구(London Borough of Newham) 서더크 자치구(London Borough of Southwark), 도클랜드 자문위원회(Dockland Consultative Commission) 등의 지방정부와 산하기관은 LDDC에 대한 인·허가 지원, 커뮤니티 프로그램 개발 등 도클랜드 재생사업이 원활하게 진행되도록 LDDC와 업무협력을 하는 역할을 하였다. 다만, 지방정부는 LDDC에 지분 출자를 통한 직접적인 경영 참여는 하지 않아, 지방정부의 이해관계를 관철하는 데는 한계를 보였다.

LDDC는 토지수용, 택지조성, 기반시설 설치의 역할을 담당하고, 실질적인 개발은 민간사업자가 담당했다. 즉, LDDC는 조성된 토지를 기반시설을 정비한 후, 민간사업자에게 매각하고, 민간사업자가 개발사업을 함으로서 민관 파트너십을 형성하게 된 것이다. Dockland-wide community organization 등의 주민단체의 경우, 직업교육·훈련, 보건시설 운영, 지역 트러스트 조직, 커뮤니티 프로그램 운영 등의 역할을 담당함으로써 LDDC의 거버넌스에 참여했다. 하지만, 도클랜드 재생사업이 물리적 개발사업에 치중되었기 때문에, 이들의 역할은 제한적이었다.

도클랜드 도시재생사업을 추진한 LDDC의 거버넌스는 중앙정부 주도형의 특징을 전형적으로 보여준다. 부동산 주도형 도시재생이면서도 경제·사회적 재생을 동시에 추구하는 총체적 접근을 보였고, 중앙

정부가 주도함으로써 빠르고 신속한 지역의 물리적 변화가 가능했다는 점에서는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 하지만, 부동산 주도형 개발로 인해 도시재생사업의 혜택이 부동산 개발업자에게는 많이 돌아갔지만, 침체된 지역의 고용과 경제문제를 해결하는 데는 미흡했다는 지적이 있다. 또한, 중앙정부가 주도함으로써, 신속하고 효율적인 사업의 추진을 가능했지만, 지방정부와 커뮤니티의 이익을 대변하는데 소홀하였다는 비판도 상존한다.

2) 지방정부 주도형 사례: 마르세유의 L'Etablissement Public d'Aménagement Euromediterranee⁹⁾

지방정부 주도형 거버넌스 사례로, 마르세유의 유로메디테라네 도시개발공사(EPAEM: L'Etablissement Public d'Aménagement Euromediterranee)가 있다. 유로메디테라네(Euromediterranee)는 1995년 프랑스 중앙정부와 마르세유 시정부가 협력하여 수행한 도시재생사업인데, 이 사업을 수행하기 위해 만든 공적 조직이 EPAEM이다. EPAEM은 중앙정부와 지방정부가 공동 출자·협력을 통해 만들어진 조직이지만, 지방정부가 좀 더 주도적으로 사업을 기획·운영한다는 점에서, 지방정부 주도형 거버넌스 사례로 분류하였다. 마르세유는 전통적인 해운·항만산업이 침체하

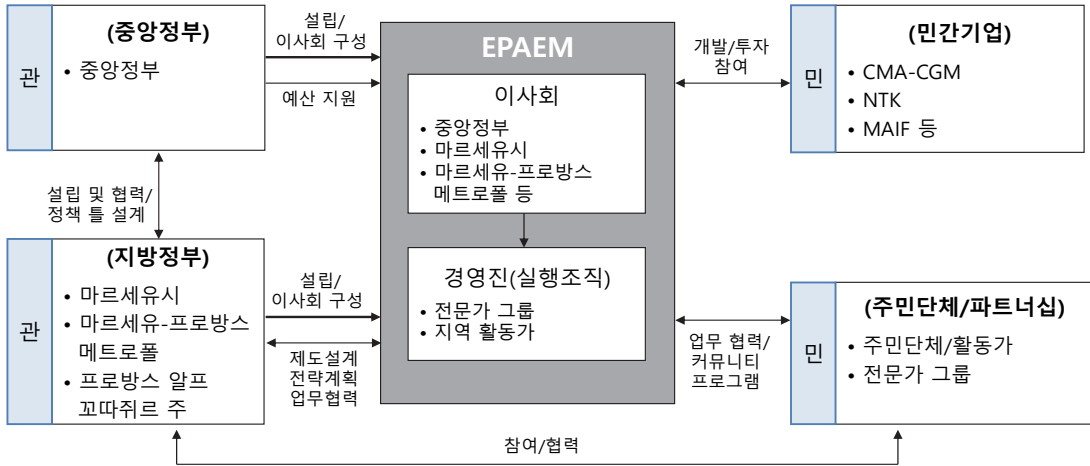


그림 4. 마르세유의 EPAEM의 거버넌스 구조

면서 도시가 쇠퇴하게 되었다. 하지만 1990년대 이후 지중해에 대한 관심이 집중되면서, 마르세유를 프랑스를 대표하는 지중해 문화와 경제 도시로 개발할 것을 목표로, 사회적 형평성, 경제성장 및 환경보호를 총체적으로 추구하는 유로메디테라네 재생사업을 진행하게 되었다. 유로메디테라네 사업은 마르세유 항구와 마르세유 중앙역 사이의 5개 구역¹⁰⁾을 재생하는 사업으로, 그 내용에는 주택 정비 및 건설, 상업 및 업무시설 개발, 박물관 등 문화시설 설립, 커뮤니티 및 공공공간 확보, 일자리 창출 등이 포함되었다.

이러한 유로메디테라네 사업을 시행하는 기관으로 1994년에 중앙정부와 지방정부가 연합하여 EPAEM을 설립하게 되었다. 그림 4는 EPAEM의 거버넌스 구조를 나타낸 것이다. EPAEM은 프랑스 중앙정부와 마르세유 시정부 등의 지방정부가 공동으로 설립하였는데, 중앙정부와 지방정부의 출자비율은 각각 50%다. 이에 따라 이사회 구성도 중앙정부 대표와 지방정부 대표가 50%의 비율을 차지하고 있다. 이에 따라 EPAEM은 지배구조 상 중앙정부와 지방정부 중 어느 하나가 주도하지 않고, 공동의 목표를 가지고 긴밀히 협력하는 거버넌스를 가지게 되었다.

EPAEM의 설립에 참여한 지방정부로는 마르세유

시정부, 부슈 뒤 론(Bouches du Rhone) 시의회, 프로방스 알프 꼬따쥐르(la Région Provence Alpes Côte d'Azur) 주의회, 마르세유-프로방스 메트로폴(la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole) 도시공동체가 있다. 즉, 다양한 차원의 지방정부가 모두 참여했는데, 특히 도시간 연합체인 마르세유-프로방스 메트로폴 도시공동체도 참여하였다. 프랑스의 경우 보편적으로 강조하는 도시간 연대에 기반한 지방정부 간 거버넌스 정책이 이 사업에도 적용된 것이다.

유로메디테라네 지구의 실질적인 개발사업 중 상당 부분은 민간기업이 참여하였다. 이에 EPAEM은 조성된 토지의 개발이 유로메디테라네 마스터플랜에 적합하게 실행되도록 민간사업자들과 긴밀한 협의를 진행했다. 여기에 주민단체, 지역활동가, 전문가 그룹은 유로메디테라네 사업에서 추진하는 커뮤니티 커뮤니티 프로그램 운영, 공개토론회와 공청회 등을 통한 주민의견 대변 등의 역할을 함으로 LDDC의 거버넌스에 참여하였다. 따라서 EPAEM은 중앙정부-지방정부-민간사업자-주민단체 간의 협의와 조정을 연결하는 거버넌스의 중심축으로 역할한 것이다.

유로메디테라네 도시재생사업을 추진한 EPAEM의 거버넌스는 지방정부 주도형 거버넌스의 특징을 보여준다. 다만, 50:50의 출자지분 구조를 통해 중앙

정부와 지방정부가 협력·조정하는 거버넌스 구조를 가진다. 지방정부가 주도적으로 참여함으로써, 유로메디테라네 사업이 지역 특성에 맞는 사업으로 구성되었으며, 부동산 주도형 도시재생이면서도 일자리, 인구유입, 주거환경 개선을 강조하는 경제적·사회적 재생을 동시에 추구하는 총체적 접근을 했다. 다만, 부동산 주도형 도시재생이 되면서 고용과 커뮤니티 개발에는 다소 소홀하였다는 비판도 상존한다.

3) 민간사업자 주도형 사례: Time Square Alliance BID¹¹⁾

민간사업자 주도형 거버넌스 사례로 미국의 BID 프로그램이 있다. BID는 낙후된 중심시가지 또는 상업·업무지역을 특별지구로 설정한 후, 해당 구역 내 부동산 소유자 및 상인 등을 대상으로 부담금을 징수하여 조성된 재원으로 재생사업을 실시하는 제도(박원석, 2020b)를 말한다. BID는 지역경제 활성화를 위한 치안유지, 사업체 유치, 공공시설 유지보수, 환경미화, 장소마케팅 등의 재생사업을 실시하는 프로

그램이다. 앞서 언급한 바와 같이, BID는 비영리기관으로서, 공공과 민간이 서로 자율성과 독립성을 가지고 협력하는 거버넌스 구조를 가지고 있는데, 민간이 자율성과 독립성을 가지고 설립과 운영을 주도(박원석, 2021b)한다는 점에서 민간사업자 주도형모델의 특성을 가진다.

BID의 대표적인 사례로 뉴욕의 TSA(Time Square Alliance) BID가 있다. TSA BID는 1992년 타임스퀘어를 중심으로 지정된 BID로, 타임스퀘어 지역이 세계적인 상업·문화의 랜드마크가 되는데 중요한 역할을 했다. TSA의 지정 규모는 123블록으로, 총 지출 규모가 뉴욕시 BID 중 1위를 차지할 만큼, 성공적으로 운영되고 있다. TSA는 상업시설과 문화시설이 집중된 구역인 만큼, 방문객들을 전략적으로 유인하기 위한 이벤트 프로그램에 집중하고 있으며, 치안 및 위생 프로그램에도 아울러 수행한다(박원석, 2021b).

그림 5는 TSA BID의 거버넌스 구조를 나타낸 것이다. TSA BID의 이사회 구성을 보면, 총 62명의 이사회 중 자산소유자와 임차인 등 민간부문이 49명, 공공부문이 4명을 차지하고 있다. 지역사회 대표도 9명을

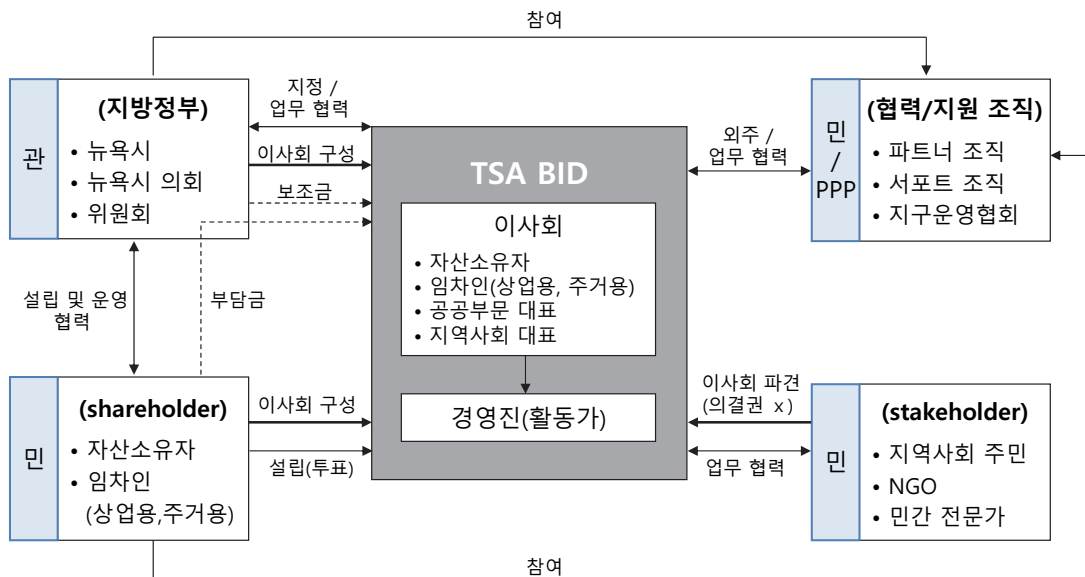


그림 5. 뉴욕의 Time Square Alliance BID의 거버넌스 구조

이사회에 파견하고 있으나, 이 중 의결권이 있는 대표는 2명이다. 따라서 TSA BID는 민간사업자가 주도하는 거버넌스 구조를 가지면서, BID의 운영에 공공과 민간이 공동으로 참여·협력하고 있음을 확인할 수 있다.

지방정부인 뉴욕시 정부는 BID에 대한 지분출자 및 보조금 제공과 함께, 치안, 위생 등 등 공공성이 강한 BID 프로그램에 대해 적극적으로 협력한다. TSA BID의 경우 타임스퀘어 방문객의 안전을 보장하기 위한 치안 프로그램 운영에서 NYPD와 협업 프로그램을 가지고 있다. 한편 TSA BID는 민·민 파트너십도 적극적으로 활용한다. 예를 들면 BID의 운영에 있어서 상당 부분 전문적인 운영기관에 아웃소싱하고 있으며, 지역운영협회 등 서포터 조직과의 협력 프로그램을 가지고 있다. 여기에 지역주민과 NGO 등과의 업무 협력도 활용한다.

TSA BID의 거버넌스는 민간사업자 주도형 거버넌스의 특징을 보여준다. 민간사업자가 도시재생의 마스트플랜을 수립하는 등 사업을 주도하고, 지방정부는 협조·조정하는 전형적인 거버넌스 구조를 가지고 있다. TSA BID는 도시재생사업에서 공공의 재정 지원 부담을 줄이고 민간의 자율성과 창의성을 적극 활용할 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 하지만, 공공의 주도적인 참여와 지원없이 민간이 사업을 주도하기 때문에, 지역의 근본적이고 총체적인 재생을 추진하기에는 역부족이라는 비판도 상존한다.

4) 지역주민·커뮤니티 주도형 사례: 런던의 Coin Street Communities Builders¹²⁾

지역주민·커뮤니티 주도형 거버넌스 사례로 런던의 CSCB(Coin Street Communities Builders)가 있다. 코인 스트리트(Coin Street) 재생사업은 런던의 사우스뱅크 지역에 위치한 도새재생사업인데, 코인 스트리트 재생사업의 추진은 지역 주민들이 자발적으로 구성된 커뮤니티조직인 CSCB가 주도하였다. 따라

서 CSCB는 중앙정부나 지방정부가 주도한 재생사업과는 다른 배경과 거버넌스 구조를 가지고 있다.

코인 스트리트는 당초 디벨로퍼에 의해 전면 재개발이 추진되었으나, 등지 내몰림을 우려한 지역주민들이 지역의 정체성을 유지하는 재생사업을 추진할 것을 요구했다. 이에 1984년 주민조직이 자발적으로 사회적기업인 CSCB를 설립하여 재생을 추진했다. 런던 시정부는 CSCB의 재생 안을 받아들였고, 이에 따라 보유토지를 CSCB에 저가에 매각함으로써 CSCB가 재생사업을 추진하도록 조력했다. CSCB는 지역 정체성을 유지하는 조건으로 외부 투자자를 유치했으며, 지역주민의 주거 안정성 및 공공공간의 개선이라는 목표 하에서, 사회주택 건설·운영, 상업시설 건설·임대 등의 자산관리 방안을 통해 재생사업을 추진했다.

그림 6은 CSCB의 거버넌스 구조를 나타낸 것이다. CSCB는 코인스트리트 액션그룹, 워털루 지역단체, 사우스뱅크 지역단체 등 주민단체들이 주축이 되어 설립되었으며, 이에 따라 CSCB의 이사회는 지역주민, 지역기반 비영리단체, 지역상인 연합 등 지역조직과 지방정부 산하의 공공기관에서 파견된 구성원들로 구성되었다. 따라서 CSCB는 지역주민·커뮤니티 주도형 도시재생 조직의 전형을 보여준다.

CSCB는 지역주민의 주거 안정성이라는 도시재생 목표를 달성하기 위해 사회주택의 건설·운영에 주력했고, 이에 따라 자회사로 CSS(Coin Street Secondary Housing Co-operative)와 CSCT(Coin Street Center Trust)를 설립했다. CSS는 주택조합으로 CSCB가 공급한 사회주택을 관리하는 역할을 담당했고, CSCT는 근린상업시설 운영을 담당했는데, 이를 통해 발생한 수익은 사회주택 관리·운영에 사용하는 교차보조 방식을 활용했다.

지방정부인 런던시청, 사우스뱅크 지자체는 CSCB에 보유토지를 저가에 매각하는 등 코인 스트리트 재생사업이 태동하는 결정적인 역할을 했다. 이와 함께, 재정지원 및 도시계획 지원, CSCB에 전문가 파견 등 재생사업이 성공할 수 있도록 각종 지원을 했다. 여기

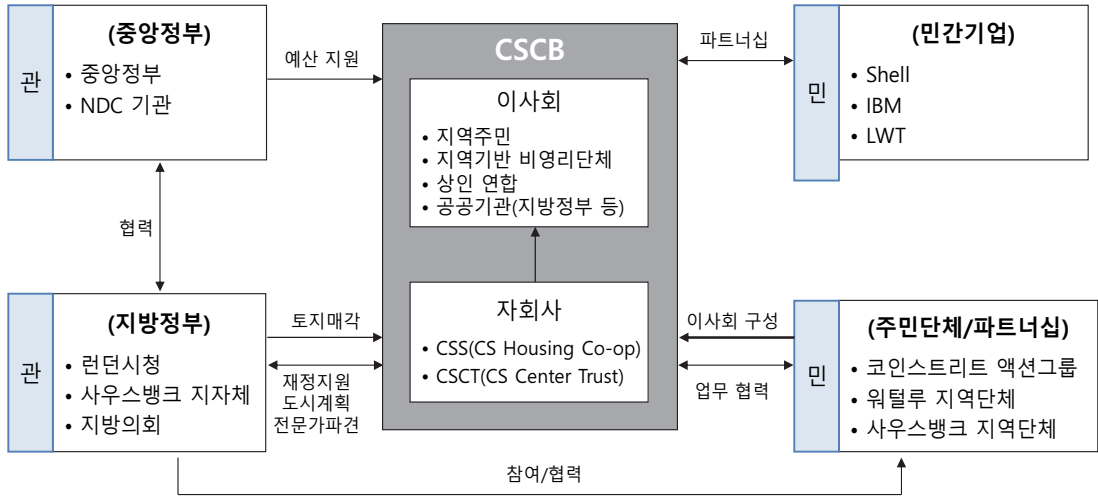


그림 6. 런던의 CSCB의 거버넌스 구조

에 중앙정부는 예산지원을 통해 재생사업에 조력했다. 또한 Shell, IBM 등의 기업이 속한 사우스뱅크 경영인 협회는 CSCB와 파트너십을 맺어 지원금을 제공했다.

CSCB의 거버넌스 구조는 지역주민·커뮤니티 주도형 거버넌스의 전형을 보여준다. 즉, 공익성 풀뿌리 사회적 기업에 의해, 재생사업이 추진되고, 교차보조와 재정지원을 통한 안정적 재원마련을 통해 지속가능한 도시재생이 유지될 수 있는 사업구조가 가능했다. 따라서 지역주민·커뮤니티 주도의 거버넌스를 통해서도 도시재생사업이 성공할 수 있는 사례를 확인할 수 있다. 하지만, CSCB의 사례는 토지를 저가에 매각한 런던시청의 예외적이고 전폭적인 결정이 있었기에 가능했으며, 또한 지역의 전면적인 물리적 개선으로 나아가기에는 한계가 있음을 볼 수 있다.

4. 도시재생사업에서 민관 파트너십 활용 방안

지금까지 살펴본 바와 같이, 거버넌스의 관점에서 도시재생사업에서의 민관 파트너십 모델은 다양한 유형으로 분류할 수 있다.

또한, 해외사례 분석을 통해 주요국에서 다양한 거버넌스 구조를 통해 다양한 사업 유형에 민관 파트너십 모델을 활용하고 있음을 볼 수 있었다. 하지만 국내의 도시재생사업 현황을 보면, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 상에서는 도시재생사업의 범위가 폭넓게 분류되지만, 실제로는 소규모 정비사업과 주거환경개선 사업에 주로 활용되는 실정이다. 이는 기존의 물리적 개발 중심의 도시정비사업의 폐해에 대한 반작용 때문으로 보인다. 하지만 도시재생사업의 가시적 성과가 미미하여 도시재생에 대한 오해와 함께 무용론까지 대두되고 있다.

하지만 해외사례에서 보듯이, 도시재생사업은 도클랜드나 유로메디테라네 재생사업처럼 대규모 물리적 개발을 동반한 재생사업에서부터 코인 스트리트 재생사업처럼 주민주도의 커뮤니티 사업에까지 다양한 스펙트럼을 가지고 있다. 이는 다양한 거버넌스 구조를 가진 민관 파트너십 모델을 활용하였기에 가능한 일이었다. 따라서 국내에서도 도시재생사업에서 다양하고 효과적인 민관 파트너십 활용 방안을 강구해야 할 것이다. 이를 위한 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 도시재생사업의 추진과정에서 다양한 유형과 규모의 사업의 추진과 그에 걸맞는 다양한 민관

파트너십 거버넌스의 활용 방안을 강구할 필요가 있다. 국내의 도시재생사업은 물리적 개발중심의 도시 정비사업에 대한 반작용으로 출발했기 때문에, 기존 환경의 보존 중심의 사업만 재생사업으로 추진하는 경향이 강하다. 하지만 도시재생의 개념에는 물리적 환경 개선을 포함하는 종합적 개선을 지향하며, 런던의 도클랜드와 킹스크로스 사업, 마르세유의 유로메 디테라네 사업과 같이 대규모 물리적 개발이 동원되는 도시재생사업의 성공사례가 확인되는 만큼, 도시 재생사업의 범위와 거버넌스 구조를 다각화할 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 도시재생사업과 도시정비사업 전반을 포함한 총체적인 제도 개편을 모색할 필요가 있다. 현재와 같이, 도시재생사업이 도시정비사업의 대체재로 자리매김한다면 도시재생사업의 범위와 구조가 제한되기 때문에, 도시재생사업의 범위를 기존의 물리적 도시정비를 포함하는 개념으로 확대할 필요가 있는 것이다. 또한, 대규모 물리적 개선을 동원하기 위해서는 중앙정부 주도의 민관 파트너십의 활용도 필요하다. 따라서 도시재생사업의 범위 확대와 함께, 사업구조의 다각화도 제도 설계에 포함시킬 필요가 있을 것이다.

둘째로, 다양한 차원의 민관 파트너십 활용 방안을 모색하고, 이를 위한 제도 설계를 정밀하게 마련할 필요가 있다. 해외사례에서 보듯이, 도시재생사업에서 다양한 사업 범위와 구조가 가능했던 것은 다양한 거버넌스 구조를 가진 민관 파트너십의 구성이 있었기 때문이다. 따라서 국내에서도 다양한 도시재생사업을 가능케 하는 민관 파트너십의 구성에 위한 제도적 기반 마련이 필요하다.

이를 위해, 도시재생사업의 사업선정 및 예산배분에 다양한 수준의 민관 파트너십이 구성되도록 제도 설계를 할 필요가 있다. 지금의 도시재생사업의 추진구조는 중앙정부가 사업선정과 예산배분을 담당하고 지자체가 추진하는 단순한 사업구조만 가능하다. 이에 중앙정부가 직접 추진하는 중앙정부 주도형

부터 지역주민·커뮤니티 주도형까지 다양한 모델이 시행되도록, 제도 설계를 하는 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 프랑스의 ANRU와 같이, 국가 차원의 도시 재생사업을 전담하는 별도의 중앙정부기구를 마련하는 방안도 강구할 수 있다.

셋째로, 도시재생사업에 다양한 민간참여 방식을 활용하기 위해 교차보조 방식을 적극 활용할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 영리형과 비영리형 등 다양한 민간사업자를 끌어들이고 사업의 지속가능성을 높이기 위해서는 교차보조 방식이 유용하다. 교차보조 방식은 민간이 수익성 사업과 비수익성 사업을 병설 및 운영을 통해 직접적인 투자·운영 주체로 참여하는 만큼, 다양한 특성을 가진 도시재생사업을 묶어서 추진하는 경우에 적절하게 활용할 수 있을 것으로 판단된다(박원석, 2021a).

교차보조 방식은 또한 다양한 사업의 조합을 통해 창의적인 도시재생사업의 구조를 창출할 수 있다. 코인스트리트 재생사례에서 확인했듯이, 교차보조를 통한 공익형 사회주택의 투자·운영사업과 수익형 쇼핑몰 투자·운영사업의 조합 등을 통해 창의적이고 지속가능한 재생사업이 가능했다. 이에 이러한 교차보조 방식이 도시재생사업에서 효과적으로 활용될 수 있도록 소득과 손실의 상계처리, 세액공제 등 정부의 제도적 지원이 필요하다.

넷째로, 투명하고 효과적인 민관 파트너십 구성에 필요한 사회적 자본의 형성 방안을 마련할 필요가 있다. 국내에서는 민관 파트너십과 같이 다양하고 이질적인 주체들이 참여하는 사업의 경우, 갈등, 불신, 부패 문제가 상존하는 경우가 많다. 따라서 투명하고 효과적인 민관 파트너십의 구성을 위해서는 구성원 상호 간의 신뢰와 협력의 사회적 자본을 형성하는 것이 선결 조건이 된다. 이를 위해서는 거버넌스 구성 과정에서 제도적으로 투명하고 상호 신뢰 가능한 방안을 마련하는 등 사회적 자본이 확보될 수 있도록 해야 할 것이다. 보다 근본적으로는 우리사회의 전반적인 사회적 자본의 축적 방안을 고민해야 할 것이다.

5. 결론

지금까지 도시재생사업의 효과적인 추진과 사업구조 구축을 위해, 거버넌스의 관점에서 민관 파트너십의 활용 방안을 살펴보았다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째로, 거버넌스의 관점에서 도시재생사업에서의 민관 파트너십 유형은 중앙정부 주도형, 지방정부 주도형, 민간사업자 주도형, 지역주민·커뮤니티조직 주도형으로 분류할 수 있다. 둘째로, 해외사례 분석을 통해 선진국들은 다양한 민관 파트너십의 구성을 통해 도시재생사업을 효과적으로 추진하고 있음이 확인된다. 셋째로, 국내의 도시재생사업에서 민관 파트너십 활용 방안으로, 도시재생사업의 유형과 규모의 다양화 방안 마련, 다양한 민관 파트너십 활용을 위한 제도 설계 마련, 다양한 민간참여 방식의 활용을 위한 교차보조 방식의 활용, 투명하고 효과적인 민관 파트너십에 필요한 사회적 자본의 형성 방안 마련을 제안하였다.

도시재생사업에서 민관 파트너십은 유용하게 활용될 수 있으며, 이를 위해 국내에서 활용 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 민관 파트너십은 만능열쇠는 아니며, 부작용도 분명히 나타난다. 하지만, 도시재생사업은 스펙트럼이 다양하며 창의성, 공익성, 지속가능성을 수익성을 동시에 가지고 있기 때문에, 효과적인 도시재생사업을 추진하기 위해서는 다양한 거버넌스에 기초한 민관 파트너십의 활용이 필요하다. 이러한 측면에서 보다 심도 깊은 연구가 이어지리라 기대된다.

주

- 1) 여기에 대한 내용은 Tallon(2021), 김영훈 외(2009), 정철모(2009)를 주로 참조하였다.
- 2) 실제로 영국의 경우 블레어 노동당 정부 시기, RDA (Regional Development Agencies) 설립을 통해 광역도시권 차원의 도시재생사업을 추진한 바 있다.
- 3) 도시간 협력 네트워크란 도시 기업주의의 등장과 함께, 도시가 당면한 경제·사회 문제들을 다루기 위한 정책 대응

및 혁신들과 관련하여, 도시 간에 협력하여 문제해결을 추진하는 네트워크를 말한다(Tallon, 2021).

- 4) 물론 4개의 모델을 기본으로 하여, 도시재생사업의 특성에 따라 다양한 변형이 가능할 것이다.
- 5) 커뮤니티 기업이란 사회적 기업 중에서도 사회적 목적을 커뮤니티로 한정된 범위 내에서 활동하는 기업을 말한다(김영훈 외, 2009).
- 6) 사회적 기업이란 사회적 목적을 지니며, 주주의 이윤을 최대화시키기 보다는 원칙적으로 그 이익을 그 사업이나 커뮤니티에 재투자하며 사회변혁을 목표로 한 기업을 말한다(김영훈 외, 2009).
- 7) 여기에 대한 내용은 양도식(2013), 박인석 외(2009), 정철모(2009), Tallon(2021)을 주로 참조하였다.
- 8) 여기에는 첫째, 대규모 상업과 금융센터로 개발한 Isle of Dogs, 둘째, 국제공항과 컨벤션센터로 개발한 Royal Dock and Beckon, 셋째, 레저와 주거지로 개발한 Wapping and Limehouse, 넷째, 주거지와 생태공원으로 개발한 Surry Docks and Bermondsey가 있다.
- 9) 여기에 대한 내용은 최은순(2005), 최은순(2007), 류재한(2019), 배준구(2019)의 연구 및 유로메디테라네 웹사이트(www.euromediterranee.fr)를 주로 참조하였다.
- 10) 5개 구역에는 Joliette, Cité de la Méditerranée, Saint-Charles-Porte-d'Aix, Rue de la République, Friche la Belle de Mai가 있다.
- 11) 여기에 대한 내용은 박원석(2021), Time Square Alliance BID 웹사이트(www.timessquarenyc.org)를 주로 참조하였다.
- 12) 여기에 대한 내용은 김영훈 외(2009), 이영범(2013) 박진석(2017), Tallon(2021), Coin Street Communities Builders 웹사이트(www.coinstreet.org)를 주로 참조하였다.

참고문헌

- 권정주·조진희·전원식·황희연, 2012, “도시재생사업 추진 과정에서 나타난 거버넌스 참여주체별 의사결정 영향력 분석,” 도시행정학보 25(2), pp.325-343.
- 김상태·류태창, 2018, “자율상권구역(BID), 도시재생을 위한 거버넌스-미국·영국의 BID 제도 및 운영 사례연구를 중심으로,” 주거환경 16(4), pp.197-214.
- 김영훈·김기수·최광복 역, 2009, 영국의 거버넌스형 마을 만들기, 기문당 (= 西山康雄西山八重子, 2008, イギリスのガバナンス型まちづくり, 學藝出版社).

- 김홍주, 2018, “도시재생 선도지역의 도시재생지원센터 거버넌스 특성 및 향후 운영방안,” 공간과 사회 28(3), pp.140-165.
- 류동길·박원석, 2010, “주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안: 부산 북항재개발사업을 중심으로,” 한국경제지리학회지 13(3), pp.381-397.
- 류재한, 2019, “유럽문화수도 ‘Marseille-Provence 2013’ 프로젝트의 ‘방법으로서의 유로메디테라네’ 고찰,” 유럽문화예술학논집 10(2), pp.69-89.
- 박근철·주범·김홍기·김세용, 2011, “영국의 도시재생 전략 체계와 실행전략에 관한 연구,” 국토지리학회지 45(1), pp.11-26.
- 박원석, 2013, “주거복지 확충을 위한 리츠의 활용 방안,” 한국경제지리학회지 16(2), pp.275-292.
- 박원석, 2018, “주거복지 확충을 위한 자본시장 활용 방안-미국의 부담가능주택 리츠를 사례로,” 한국경제지리학회지 21(3), pp.231-253.
- 박원석, 2019, “일본의 임대주택 리츠의 자산관리 특성과 시사점,” 한국경제지리학회지 22(1), pp.36-51.
- 박원석, 2021a, “도시재생사업에서 민관 파트너십을 활용한 재원조달 방안,” 한국지적학회지 37(3), pp.159-177.
- 박원석, 2021b, “도시재생을 위한 민관협력 거버넌스로서 BID(Business Improvement Districts)의 활용 방안,” 부동산분석 7(2), pp.89-116.
- 박은철, 2011, 주요 선진국의 도시재생체계와 정책적 시사점, 주거복지컨퍼런스.
- 박인석·염철호·차주영, 2009, “영국 도시재생사업에서 참여주체별 역할과 협력관계,” 대한건축학회 논문집-계획계 25(12), pp.349-360.
- 박진석, 2017, “지역 커뮤니티 재생을 통한 도시재생사업의 성과와 문제점 연구-영국의 커뮤니티 재생 사례를 중심으로,” 대한건축학회 논문집-계획계 33(2), pp.41-51.
- 배준구, 2019, “프랑스의 도시재생사업과 시사점-마르세유와 낭트 사례로,” 지중해지역연구 21(1), pp.103-132.
- 심미화·나주몽, 2020, “민관협력(PPP)형 공적부동산 활용의 문제점과 활용 방안에 대한 일고찰: 일본 공공R부동산 플랫폼 사례를 중심으로,” NGO연구 15(2), pp.239-273.
- 양도식, 2013, 영국 도시재생 정책의 실체, 국토연구원.
- 양재섭·김영환·김정원, 2007, “영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구,” 국토계획 42(5), pp.129-143.
- 윤주선·이여경, 2017, 민관협력사업을 통한 자립형 도시재생 방안 연구, 건축도시공간연구소.
- 이나영, 2021, “도시재생사업에서 지역 주민의 삶의 만족도에 미친 영향 요인 분석: 서울시 근린재생 일반형을 중심으로,” 한국경제지리학회지 24(4), pp.425-445.
- 이삼수, 2007, “일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영 체계에 관한 연구,” 서울도시연구 8(2), pp.19-34.
- 이성근·최민아, 2012, “보를로법에 의한 프랑스 국가도시재생프로그램(PNRU) 및 도시재생사업 특성에 관한 연구,” 국토계획 47(4), pp.15-33.
- 이영범, 2013, “지역공동체 기업의 사회적 개발에 관한 연구: 런던 코인스트리트 커뮤니티를 중심으로,” EU연구 33, pp.281-312.
- 이운용·김민경·이정형, 2008, “미국의 도시재생수법으로서 BID(Business Improvement Districts)에 관한 연구,” 한국도시계획학회지 9(2), pp.41-56.
- 정철모, 2009, “선진국의 도시재생을 위한 파트너쉽 제도에 관한 연구,” 도시행정학보 22(1), pp.69-91.
- 최은순, 2005, “마르세이유의 경제문화 발전전략-해양산업과 유로메디테라네 사업을 중심으로,” 프랑스문화연구 10, pp.121-140.
- 최은순, 2007, “마르세이유항의 재개발-문화복합기능도시의 구상,” 해양문화학 4, pp.29-45.
- Coatham, V. and Martinali L., 2010, “The role of community-based organisations in sustaining community regeneration: An evaluation of the development and contribution of Castle Vale Community Regeneration Services(CVCRS),” *International Journal of Sociology and Social Policy* 30(1/2), pp.84-101.
- Deng, H. and He, J., 2016, Research on the application of PPP model based on REITs in urban regeneration practice, *2nd International Conference on Economics, Social Science, Arts, Education and Management Engineering*, pp.255-266.
- Kyvelou, S. and Karaiskou, E., 2006, “Urban development through PPPs in the Euro-Mediterranean region,” *Management of Environmental Quality: An International Journal* 17(5), pp.599-610.

- Lowndes, V., Nanton, P., McCabe, A. and Skelcher, C., 1997, "Networks, partnerships and urban regeneration," *Local Economy* 11(4), pp.333-342.
- Pratt, A. C., 2009, "Urban regeneration: From the artsfecl good'factor to the cultural economy: A case study of Hoxton, London," *Urban Studies* 46(5-6), pp.1041-1061.
- Tallon, A., 2021, *Urban Regeneration in the UK*, Routledge.
- Coin Street Communities Builders, www.coinstreet.org (최종열람일: 2023년 4월 1일).
- Euromediterranee, www.euromediterranee.fr (최종열람일: 2023년 4월 1일).
- Time Square Alliance BID, www.timessquarenyc.org (최종열람일: 2023년 4월 1일).

교신: 박원석, 38453, 경북 경산시 진량읍 대구대로 201
대구대학교 법·행정대학 부동산·지적학과, 전화:
053-850-6381, 이메일: wspark@daegu.ac.kr

Correspondence: Park, Wonseok, Department of Real Estate
and Land Administration, Daegu University, Jillyang,
Gyeongsan, Gyeongbuk 38453, Tel: 053-850-6381,
E-mail: wspark@daegu.ac.kr

최초투고일 2023년 05월 08일
수 정 일 2023년 05월 15일
최종접수일 2023년 05월 20일