

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 557

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 경제기반형 도시재생의 사업화 전략

정소양 국토연구원 책임연구원, 유재윤 국토연구원 선임연구위원,

배유진 국토연구원 연구원, 최윤정 국토연구원 연구원

### 요 약

- 1 경제기반형 도시재생은 도시 차원의 발전과 공공성을 함께 추구하므로 사업 추진을 위해서는 기존 수익성 위주의 도시개발사업과는 다른 수익모델, 참여방식 등을 고려한 사업화 전략이 필요
  - 도시재생사업이란 ‘공공과 민간이 자원, 토지, 추진조직 등을 활용하여 도시재생을 추진’하는 것으로 적절한 수익성과 공익성, 토지확보, 주체 등에 있어 일정 조건을 충족하도록 변환시키는 사업화 과정을 거침
  - 공공재원의 한계 극복 및 민간부문의 창의성 활용 등을 위해 사업 추진 시 민간의 참여는 필수적이며, 이를 위해 공공과 민간의 자원이 합리적으로 투자될 수 있는 사업화 전략의 모색이 중요
- 2 도시재생사업 지원 신청을 위한 지자체별 사업구상서를 중심으로 사업화 현황을 분석한 결과 자원확보, 사업주체, 개발방식, 관리 및 운영 방식 등 사업화를 위한 구체적인 전략은 마련되지 못하고 있는 실정
- 3 도시재생사업이 실제 사업으로 구현되기 위해서는 공공성뿐만 아니라 투자대상으로서의 요건을 갖춰야 함
  - 도시재생활성화계획 수립 시 기능의 도입과 배치 등을 다루는 계획관점에 사업화를 위한 액션플랜(Action Plan)의 성격을 지닌 투자관점이 강화되어야 하며 이와 함께 도시재생사업을 투자대상으로서 상품화하는 노력이 이루어져야 함

### 정책 방안 : 사업화 전략

- 1 경제기반형 도시재생의 지속가능한 추진을 위해서는 자원조달, 토지확보, 조직구성 측면에서 현재 여건을 고려한 사업화 전략이 발굴추진되어야 함
- 2 자원조달 측면에서는 공적금융의 선도적 역할, 중간자 역할, 공공적 역할 및 리스크 완화 역할 및 사업유형에 따른 다각적인 지원전략이 필요하며 금융시장 니즈를 반영한 민간재원 확보 노력 중요
- 3 토지확보 측면에서는 국공유지의 법·제도적 활용 가능성 및 관리·활용·개발·현물출자 등 활용기법별 장단점을 파악하여 사업화에 적용하는 한편 제도적 개선사항의 지속적인 발굴 및 개선 노력이 중요
- 4 추진조직 구성 시 공공과 민간의 별도 SPC 설립 방식(PFV, 위탁관리 리츠, 회사형 부동산펀드)이 유리하며, 공기업은 단기적으로는 기존 강점을 살려 조정·기획자, 지원자, 사업시행자의 형태로 활용하고, 중장기적으로는 공공 디벨로퍼로서 전체 도시재생사업의 기획 및 총괄조정자의 역할을 지향할 필요

## 1. 경제기반형 도시재생 사업화 전략의 필요성

### ● 도시재생과 도시재생 사업화

- 도시재생사업이란 도시재생의 다양한 활동 중 물리적·비물리적 기반 조성 등 특정한 목적하에 이루어지는 계획적인 경제활동을 의미함
  - 도시재생사업을 활동의 주체와 수단을 중심으로 정의하면 ‘공공과 민간이 자원, 토지, 추진조직 등을 활용하여 도시재생을 추진하는 과정’으로 볼 수 있음
  - 도시재생사업이 추진되려면 수익성, 사업의 범위 및 규모, 토지확보, 주체 등 일정 조건이 충족되어야 하며, 도시재생을 이러한 조건에 맞는 사업으로 변환시키는 과정을 ‘도시재생 사업화’라고 정의함

### ● 사업화 전략의 필요성

- 경제기반형 도시재생사업<sup>1)</sup>은 새로운 경제기능의 도입 및 기존 기능의 고도화를 통해 도시경제 활성화를 도모하고, 도시 차원의 지역활성화 및 기존 주민의 삶과 상권 보호 등의 측면에서 공공성도 고려함
  - 이처럼 종전 개발사업과 달리 지역발전 차원의 전략과 공공성이 더욱 요구되나 공공의 자원만으로는 한계가 있어 사업이 추진되기 위해서 민간의 참여는 필수적임
- 재생사업에 대한 민간참여는 최소한의 수익구조가 전제되어야 가능하며, 이를 위해 과거 사업성 위주의 도시개발사업과는 달리 수익성과 공공성의 조화를 고려한 수익모델과 참여방식이 요구됨
  - 공공과 민간의 자원이 합리적으로 투자될 수 있는 방안 마련을 위해 공공성을 추구하는 과정에서 감소되는 수익성을 행·재정적 지원으로 보전하거나, 수익성 사업과 공공성이 강한 비수익성 사업을 결합하여 추진하는 등의 사업화 전략이 필요

## 2. 경제기반형 도시재생의 사업화 추진 현황

### ● 2016년 경제기반형 도시재생사업 지원대상지(일반지역) 분석

- 2016년 경제기반형 도시재생사업 일반지역 지원대상지 공모\*에 응한 총 11개 지자체의 사업구상서를 토대로 사업화 추진현황을 살펴봄

1) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」에서 도시재생의 유형을 크게 ‘도시경제기반형(이하 경제기반형)’과 ‘근린재생형’으로 나누고 있음. 경제기반형은 도시재생법상 국가의 핵심적 기능을 담당하는 시설의 정비·개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반의 창출을 목적으로 하며, 이를 변화된 여건에 맞춰 정의한다면 ‘도시 내 새로운 기능 도입 및 기존 기능 고도화 등을 통하여 경제기반을 창출하고 활력을 도모하는 모든 활동’으로 볼 수 있음.

- ※ 국토교통부 주관으로 2016년도 도시재생사업 지역 선정을 위한 공모가 최대 35곳 선정을 목표로 실시됨. 경제기반형에는 총 11개 지자체가 사업구상서를 제출하였으며, 선정된 지자체에는 1곳당 최대 250억 원의 국비 지원 등이 예정되어 있음
- 지자체들은 평균 26개(최소 16개~최대 41개)의 사업을 신청하였고, 전체 평균 사업비는 9,397억 원이며 재원별로는 민간투자 64.2%, 지방비 18.9%, 국비 15.1% 순으로 재원조달을 계획함

표 1 2016년 경제기반 도시재생 사업구상서: 사업수 및 사업비 분석

구분	사업수(개수)		사업비(억 원)		주요 추진 주체
	전체	평균	전체	평균	
공공사업	합계	237 (83.5%)	22	36,463 (35.3%)	지자체, 공기업 등
	마중물	92 (32.4%)	8	6,931 (6.7%)	
	부처협업사업	72 (25.4%)	7	17,317 (16.8%)	
	지자체사업	73 (25.7%)	7	12,215 (11.8%)	
민간투자사업	47 (16.5%)	4	66,902 (64.7%)	6,082	민간기업, 민간공모 등
총 합계	284 (100.0%)	26	103,365 (100.0%)	9,397	-

자료: 국토교통부, 2015.

- 사업목적, 사업기간과 규모, 사업방식, 수익성 측면 등에서 다양한 형태의 사업들이 복합적으로 계획되어 있으나, 사업방식, 재원조달, 추진조직, 관리·운영 등 사업화를 위한 전략은 부재
  - 민간투자사업의 비중과 중요성은 높지만 구체적인 재원확보 방안이나 단계별 추진계획은 미흡
  - 대부분의 사업들은 면밀한 수요분석 없이 나열식으로 제시되었으며, 사업부지 확보 가능성, 사업 시행 및 관리·운영을 위한 추진주체 등이 불명확한 등 실현가능성은 불투명해보임

### ● 경제기반형 도시재생의 사업화를 위한 전제조건

#### ■ 투자대상으로서의 도시재생사업 상품화

- 도시재생이 실제 사업으로 구현되기 위해서는 공공적 목적성뿐만 아니라 투자대상으로서의 요건을 갖추어야 하며, 이를 위해 도시재생활성화계획은 “사업화를 위한 액션플랜(Action Plan)”으로 전환될 필요

그림 2 경제기반형 도시재생 사업화를 위한 투자관점의 필요성



자료: 정소양, 2015.

#### ■ 재원, 토지, 조직 측면의 현재 여건을 활용한 사업화 전략 마련

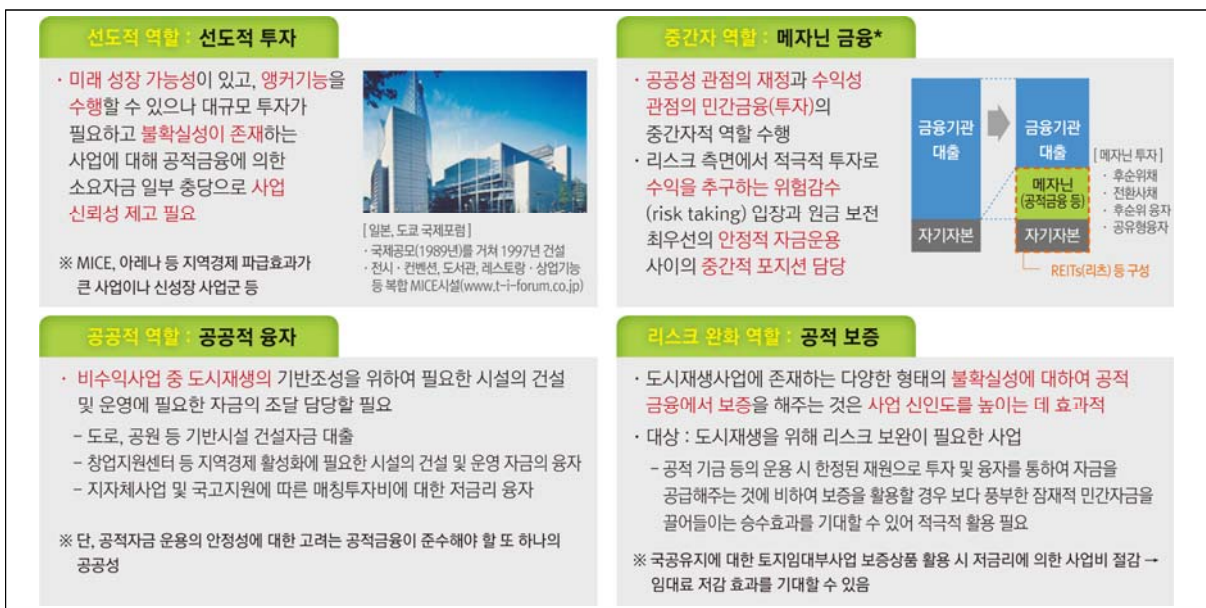
- 공공재원이 절대적으로 부족한 상황에서 도시재생사업을 민간투자 및 금융시장과 연계·기획하는 것은 도시재생의 성공적 추진을 위한 관건이며, 이와 함께 주택도시기금의 지원, 국공유지 활용, 공기업의 도시재생 참여 등의 현안 이슈와 여건을 효과적으로 활용한 사업화 전략이 필요

### 3. 경제기반형 도시재생의 사업화 전략

#### ● **재원조달: 공적금융의 역할과 민간재원의 참여 유도**

- 지자체 사업구상서마다 민간투자가 사업비의 절반 이상으로 계획된 것을 통해 볼 수 있듯이 도시재생사업 추진의 성패 및 지속가능성 확보는 민간투자의 유도 가능성에 달려 있음
  - 도시재생사업은 공공성 추구에 따른 상대적인 수익성 약화 우려 및 새로운 사업영역에 따른 불확실성이 상존하므로 민간투자 유치를 위해서는 정부재원 및 공적금융 등을 통한 투자여건 개선 필요
- 도시재생사업에 활용 가능한 재원은 크게 공공재원과 민간재원으로, 공공재원은 정부재원(중앙, 지방)과 2016년부터 지원예정인 주택도시기금으로 대표되는 공적금융으로 나눌 수 있으며, 민간재원은 투자자로서의 참여에 따른 민간투자자와 대출, 채권 등을 통해 유입되는 민간금융으로 구분됨
  - 2016년부터 지원예정인 주택도시기금의 도시재생사업에 대한 초기 투입재원은 적은 규모이나 점차 확대될 기금의 지원규모와 중요성을 감안하여 공적금융의 역할에 대한 전략적 제시가 필요
  - 민간재원의 경우 시중 금융기관은 투자처를 찾고 있는 여유 자산을 보유 중이므로 은행, 증권, 보험 등 재원별 특성을 고려하여 도시재생사업으로 투자를 유도할 전략이 중요
- 사업 추진 시 공적금융은 선도적 역할, 중간자 역할, 공공적 역할 및 리스크 완화 역할을 감당할 필요

그림 3 도시재생사업에 대한 공적금융의 역할 제시

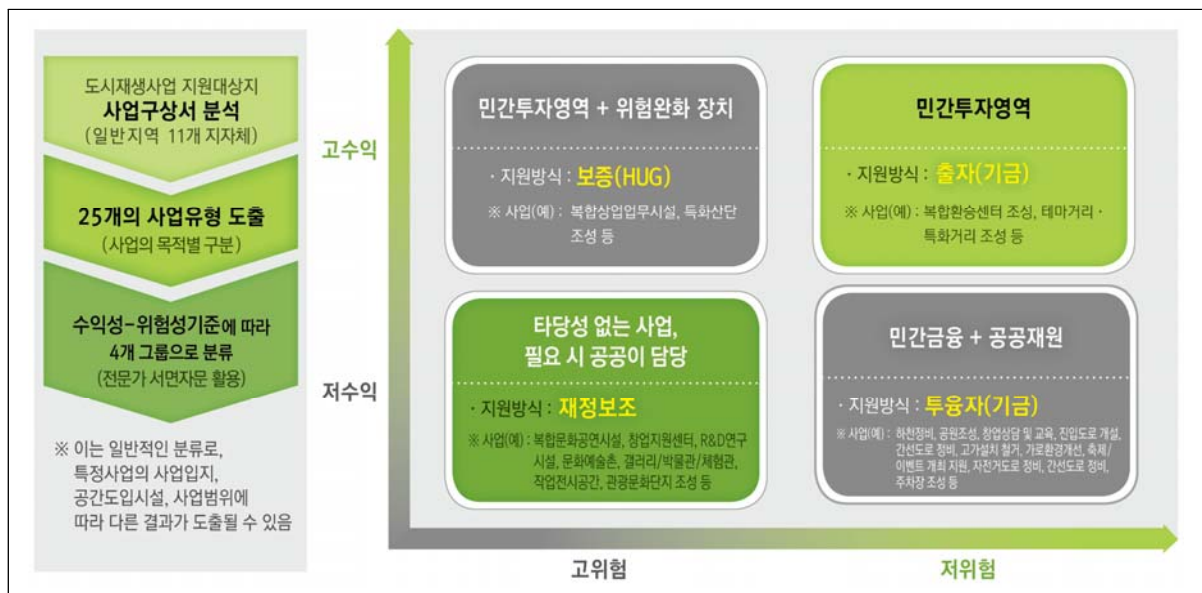


\* 메자닌(Mezzanine) 금융: 메자닌은 건물 1층과 2층 사이 중간층을 뜻하는 이탈리아어에서 유래한 건축용어로서, 메자닌 금융은 주식과 채권의 성격을 동시에 보유하고 있는 금융상품을 일컫는 용어임.  
자료: 정소양, 2015.

■ 도시재생사업 유형별 공적금융의 다각적인 지원 기법

- 도시재생사업의 투자는 일반적 사업과 마찬가지로 수익성과 위험성 기준에 따라 결정되므로, 수익성-위험성에 따른 사업유형별로 공적금융의 지원방식(출자, 용자, 보증 등)을 다각화할 필요
- 일반적으로 고수익·저위험 사업군은 민간투자부문이 담당토록 하는 것이 바람직하며, 저수익·고위험 사업군은 필요 시 정부재정으로 공공이 담당하고 저수익·저위험 사업군과 고수익·고위험 사업군은 공공재원이나 금융지원의 보완을 전제로 사업추진이 가능

그림 4 공적금융의 사업유형별 다각적인 지원 기법



자료: 정소양, 2015.

■ 금융시장 Needs를 반영한 자원조달 기법으로 민간재원의 참여를 유도

- 재원과 도시재생사업의 매칭: 기반시설에 소요되는 공공재원에 대한 은행권의 저위험 저금리 대출, 단기 운영자금에 대해서는 은행권의 대출, 연기금과 같은 수익형 장기 운용자금의 민자수익사업과의 연계, 보험 등 장기 저수익의 안정적 운용 재원과 장기 임대·운영사업과의 연계 등
- 다양한 사업에 대한 포트폴리오의 구성: 고수익·고위험 사업과 저수익·고위험 사업 간의 포트폴리오, 수익형 사업과 공공적 사업의 결합, 사업의 기능적·공간적 연계를 위한 사업 간 결합, 사업기간과 만기구조 등을 고려한 시간적 포트폴리오도 필요
- 재원 간 결합: 공적금융기관, 토지 등 현물을 소유하고 있는 공공기관, 민간금융기관 등 주체 간 재원 결합, 투자 및 용자의 리스크 완화 금융수단의 결합, 대규모 사업에 대한 신디케이트 방식의 대출, 금융기관 등이 보유하고 있는 유동성이 낮은 자산을 전문기관이 조합하여 유동화증권 발행 등

● 토지 확보: 국공유지의 활용

- 국공유지는 토지매입비 부담 완화로 사업성 확보가 유리한 측면 외에도 공공자산 활용에 따른 공익적 개발 유도, 공공의 선제적 사업 추진에 따른 민간참여 유도가 가능하다는 점 등에서 활용도가 높음
  - 도시재생사업에 부합하는 입지가 양호한 토지는 많지 않을 것으로 예상되지만, 중요한 입지에 위치한 국공유지의 적절한 활용을 통한 핵심사업 추진은 도시재생활성화지역 전체 재생에 큰 기폭제로 작용 가능
- 국공유지의 활용 가능한 기법은 크게 ‘관리 및 활용’과 ‘개발 및 현물출자’로 분류할 수 있으며, 먼저 법제도적 틀 안에서 각 기법별 활용 가능성을 이해하는 것이 선행되어야 함
  - 관리란 국공유재산의 취득·운용, 유지·보존을 위한 모든 행위를 뜻하고, 활용이란 관리·처분 등을 통한 국공유재산의 가치를 높이는 행위로 정의할 수 있으며, 관리 및 활용의 방식은 대부, 매각, 교환, 양여 등으로 분류됨
    - ※ 행정재산은 공공성이 강하여 처분(매각, 양여 등)이 제한되어 있으며, 일반재산은 필요에 따라 대부, 처분, 사권설정 가능
  - 개발이란 특정한 목적 수행을 위해 일련의 공간을 개발하는 행위로 일반재산만 가능한 기법이며, 현물출자란 특정한 목적 수행을 위해 정부출자기업체, 특수목적회사(법인) 등에 현금 외 부동산 등으로 출자하는 행위를 뜻함
    - ※ 개발방식에는 신탁개발, 위탁개발, 기금개발, 민간참여개발, 현물출자 등이 있으며, 기금개발과 민간참여개발은 국유지만 가능하며, 현물출자 시 공유지는 지방재정투융자심사(행정자치부)를 거쳐 법령, 조례로 정하는 경우에 가능

그림 5 국공유지 활용 기법별 주요 특징 및 쟁점

	주요 특징/장점	주요 쟁점/단점		주요 특징/장점	주요 쟁점/단점
<b>대부</b>	· 토지소유: 공공 · 공공: 국고수익 증대 · 민간: 저리임대시 토지비 부담 경감에 따른 사업성 확보 가능	· 대부기간이 짧아 개발 수익 상환 어려움 · 대부기간 완료 후 공공에서 운영관리 유지 곤란	<b>신탁 개발</b>	· 토지소유: 신탁회사 · 민간: 개발 후 임대분양 수입 취득/공공: 자금 부담 없이 이익 취득	· 자금조달 금리 높음 (공기업 대비 2~3% ↑) · 사업자의 개발리스크 부담
<b>매각</b>	· 토지소유: 매입하는 자 · 공공: 국고수익 증대 · 민간: 매입에 따른 창의적 활용 가능	· 사업자의 토지매입비 부담(사업성 악화 원인 작용가능) 및 개발리스크 부담 가중	<b>위탁 개발</b>	· 토지소유: 공공 · 공공기관에 위탁·개발 - 사업추진절차 투명 - 자금조달 금리 낮음	· 민간 불가(캠코, LH, 지방공사만 가능) · 사업비 조달 위한 수탁 기관 부채비율 증가
<b>교환</b>	· 토지소유: 공공 · 한 곳에 모아 관리하여 재산 효율성 향상, 지역경제 활성화 등의 경우 가능	· 교환 시 차액은 금전 대납 원칙 · 교환에 적합한 부지 선정의 어려움	<b>기금 개발</b>	· 자금조달 유리 - 국유재산관리기금으로 청사 등 필요시설 공급	· 개발 가능 대상 제한 - 국유지만 가능 - 자산관리공사만 가능
<b>양여</b>	· 토지소유: 양여 받은 자 · 무상증여(금전적 보조의 효과) · 목적·용도 제한적	· 무상양여의 특혜논란 시비 우려	<b>민간 참여 개발</b>	· 총괄청/민간공동출자 SPC 토지매입/사업 추진 · 민간 사업제한방식으로, 수익형 복합시설 가능	· 개발 가능 대상 제한 - 국유지: 5년 이상 유유지, 매각 곤란 재산 등 · SPC의 토지매입비 부담
			<b>현물 출자</b>	· 토지비 절감으로 수익 향상 · 공공의 적극적 사업 참여 가능(인허가 등)	· 보통주 자본출자에 따른 공공의 리스크 부담 높음

자료: 정소양, 2015.

- 국공유지 활용의 기법별로 주요한 장점과 쟁점을 파악하고 사업화의 측면에서 대상 토지의 특성에 따라 적합한 방식을 적용할 필요
  - 한편 타 사업에서 국공유지를 활용한 사례들을 살피고 법제도적인 개선사항을 발굴함으로써 공공성을 해치지 않는 선에서 불필요한 제약을 받지 않고 사업화가 이루어질 수 있는 가능성을 높여가야 함
    - ※ 예시 1: 서울 리츠(REITs)는 SH공사가 장기토지임대부 및 리츠(REITs) 방식의 활용으로 임대주택을 건설하고 있는 사례로 임대주택법에 의한 50년 장기임대가 가능한 부분이 개발사업 시 토지부담 최소화를 통한 사업성 확보로 이어짐
    - ※ 예시 2: 서울국세청 별관의 경우 국유지와 사유지 맞교환을 통해 도심문화공간을 조성한 사례로 법상 제한을 넘어 협의를 통해 감정평가에 따른 차액을 현금정산 대신 사유지 일부를 넘겨주는 방식으로 유연하게 대처

### ● 추진조직: 민관협력방식과 공기업의 활용

- 도시개발사업은 추진주체에 따라 공영개발, 민간개발 및 민관협력개발 방식 등으로 분류
  - 그간 도시개발은 1980년 「택지개발촉진법」을 근거로 공영개발이, 1994년 「사회기반시설에 대한 민간투자법(구 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법)」 제정과 함께 민간개발방식이, 이후 2000년대 들어서는 공모형 PF로 대표되는 토지매각형(민간주도) 민관협력방식을 주로 활용
  - 최근에는 사업의 공공성과 효율성 제고를 위해 토지임대형 또는 출자형 민관협력방식 등이 도입됨
- 경제기반형 도시재생사업은 민간과 공공의 협력 하에 초기에는 주로 사업자공모 방식을 통한 민간참여 방식이 예상되며, 이때 회계분리 및 세제상 혜택의 장점이 있는 별도의 SPC 설립 방식이 유리할 것임
  - 공공과 민간이 SPC를 설립할 경우 모기업과의 회계절연이 가능하여 부채관리가 용이하고, 배당가능 이익의 90%를 출자자에게 배당할 경우 법인세 감면혜택이 부여되는 장점이 있음
    - ※ 다만 법인세 감면 혜택이 있는 SPC는 명목회사(Paper Company)로서 별도의 자산관리회사(AMC)에 자산관리를 위탁해야 하며 이에 따른 수수료가 발생하는 점은 감안할 필요
  - 추진조직 구성 시 구체적으로는 PFV(Project Financing Vehicle), 위탁관리 리츠, 그리고 회사형 부동산펀드 방식을 고려해볼 수 있으며<sup>2)</sup>, 이때 세제혜택 측면에서는 리츠와 부동산펀드가 유사하나 리츠의 경우 국토교통부 사업과의 정책적 협조가 용이한 점이 유리함
- 장기적이고 종합적인 관점에서 사업의 기획, 추진, 운영·관리 등 사업의 전 과정을 이끌 공공 디벨로퍼가 필요하나 아직까지 민간의 역량 있는 주체가 많지 않으므로, 초기에는 기존 공기업의 노하우를 최대한 활용할 필요성이 제기됨<sup>3)</sup>
  - 도시재생사업의 주체는 사업추진뿐만 아니라 지속적인 운영 및 관리, 나아가서는 지역커뮤니티 발전의 주체로도 역할을 함으로써 기업의 자산가치 증진과 지역발전 달성을 동시에 추구할 필요

2) 명목회사 형태의 SPC 중 신탁형 부동산펀드는 부동산개발업법상 개발업자로 등록할 수 없어 고려대상에서 제외함.

3) 유재윤 외, 2014, 139.

- 공익적 마인드와 토지, 자원, 개발경험 등을 보유한 공기업은 단기적으로는 각자의 노하우를 살려 도시재생사업 전 과정에서 조정·기획자, 지원자, 그리고 사업시행자 등 다양한 역할로 참여할 필요
  - ※ 대표적인 공기업별 강점 LH 및 지방공사(다양한 개발경험 풍부), 캠코(자금력 및 국공유지 관리·활용 경험), 코레일과 항만공사 등(부지 소유자), HUG(주택도시시기금 운용기관 및 보증경험 풍부) 등
- 중장기적으로는 공공 디벨로퍼로서 전체 도시재생사업의 기획 및 총괄조정의 역할을 지향할 필요
  - ※ 파리 리브고슈(Rive Gauche) 프로젝트의 주된 주체는 파리시이나 실질적인 계획과 착공은 1995년에 설립된 SEMAPA(파리개발공사)가 담당함. SEMAPA는 파리시(주식의 57%), SNCF(프랑스 국립 철도청, 20%), RIVP(파리 주택공사, 10%), 프랑스 정부(5%), 일 드 프랑스(5%), 기타(3%)의 자본으로 파리 도시개발을 위해 조직된 민관합자회사임. 60명의 관련전문가로 구성되어 있으며, 공공기관보다 유연하고 효율적으로 조직이 운영되며 파리 리브고슈개발 관련 지역의 모든 법적·기술적 문제의 책임을 담당

그림 6 공기업의 장·단기적 참여 방안



자료: 정소양, 2015

- 마지막으로, 지역 및 사업특성에 맞는 적절한 사업추진 구조와 조직이 구성될 때 지자체가 중요한 사업주체로 참여함으로써 사업의 안정성을 높이고, 사업이익을 도시 내부로 환원하여 지역경제를 활성화하는 것이 중요

## 참고문헌

- 국토교통부, 2015. 2016년 도시경제기반형 도시재생 지원 대상지 선정 평가 자료. 내부자료.  
 유재운 외, 2014. 도시재생에 대한 민간비즈니스 부문 참여 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원.  
 정소양, 2015. 경제기반형 도시재생 사업화를 위한 핵심전략. 경제기반형 도시재생 기법 및 모델 개발을 위한 연속 세미나 4차 자료집: 3-20. 국토연구원·도시재생실증연구단.  
 한국감정원, 2012. 부동산금융투자사업 정상화방안 연구: 민관합동 공모형PF사업을 중심으로. 경기: 국토해양부.

※ 본 자료는 도시재생 R&D 2.0의 일환으로 추진 중인 “경제기반형 도시재생 사업화 모델 개발” 연구의 내용을 토대로 작성한 것임.

정소양 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(jungsy@krihs.re.kr, 031-380-0176)

유재운 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(jyyu@krihs.re.kr, 031-380-0268)

배유진 국토연구원 도시연구본부 연구원(yjbae@krihs.re.kr, 031-380-0487)

최운정 국토연구원 도시연구본부 연구원(yjchoi@krihs.re.kr, 031-380-0305)