

도시재생 앵커시설의 재원조달구조 사례분석을 통한 민간투자 활성화 방안 연구

한승욱

주택도시보증공사 주택도시금융연구원

A Study on the Promotion of Private Investment through the Case Analysis of the Financing Structure of Urban Regeneration Anchor Facility

Seoung-Uk Han

Housing Urban Finance Institute, Korea Housing & Urban Guarantee Corporation

요약 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 후, 정부는 인구감소를 동반한 도시쇠퇴 문제를 해결하고 도시의 핵심기능을 재생하는 것을 목표로 대규모의 자본이 소요되는 재생사업에 민간의 참여 및 투자를 유치하기 위해 노력해왔다. 도시재생사업에 민간투자를 활성화하기 위해서는 사업의 특성에 맞는 자금조달구조가 필요하다. 이에 본 연구는 지방소도시에서 민간투자 유치를 통한 도시재생 앵커시설을 조성한 사례인 왓카나이역 재생사업의 재원조달구조를 분석하였다. 그 결과 도시재생사업을 통한 앵커시설을 조성 시 민간투자를 활성화하기 위해서는 첫째로 도시재생사업 기획단계에서 민간사업자의 적절한 사업성이 확보되어야 한다. 둘째로 사업리스크가 큰 초기단계에서 공적재원의 직접적 지원과 신용보강이 이루어져야 한다. 향후 도시재생 앵커시설 조성할 시 공공의 재정적 역할 분담과 부동산 유동화를 통한 재원조달 방식을 활용하기 위한 정책적 노력이 필요하다.

Abstract The Special Act on Revitalization and Support for Urban Regeneration was enacted in the year 2013. Since then, the government has been trying to attract the participation and investment of the private sector to promote regeneration projects requiring large-scale capital. The goal of these projects is to solve the problem of urban decline accompanied by a population decline and revitalizing the core functions of the city. To promote private investment, it is necessary to have a financing structure that takes into account the characteristics of these urban regeneration projects. Hence, this study analyzed the financing structure of the Wakkanai Station regeneration project, which constructed an urban regeneration anchor facility through private investment. From this study, the following observations are made on how to promote private investment in constructing anchor facilities through urban regeneration projects. First, adequate profitability of private operators must be ensured in the planning stage of urban regeneration projects itself. Second, for urban regeneration projects with high project risk, direct support from public finance and credit enhancement has to be made at the initial stage of the project itself. It is also inferred from this study that in the future while constructing an anchor facility for urban regeneration, it is necessary to make a policy effort to utilize the financing method through division of public financial roles and real estate securitization.

Keywords : Urban Regeneration, Anchor Facilities, Financing Structure, Investment Attraction, SPC

*Corresponding Author : Seoung-Uk Han(HUFI)

email: retry012@gmail.com

Received July 6, 2021

Accepted October 1, 2021

Revised August 2, 2021

Published October 31, 2021

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 후 정부는 인구감소를 동반한 도시쇠퇴 문제를 해결하기 위한 정책적 노력을 해왔다. 2014년 선도사업을 시작으로, 문재인 정부는 2017년 ‘도시재생 뉴딜사업’으로 68개 시범사업을 선정하였고, 이후 매년 약100곳의 사업을 추가로 지정·추진하고 있다. 도시재생사업의 파급효과를 높이고 효율성을 강화하기 위해 2020년에는 혁신지구사업, 총괄사업관리자, 인정사업과 같은 새로운 유형의 사업을 추가하였다. 문재인 정부의 공약인 5년간 50조 원 규모의 재생사업을 추진하겠다는 도시재생정책은 공적재원을 마중물로 삼아 민간의 투자를 유도하겠다는 정책목표를 가지고 추진되었다. 특히 경제기반형과 중심시가지형과 같은 도시의 핵심기능을 재생하는 사업은 대규모의 자본이 소요되기 때문에 민간의 참여 및 투자가 필요하다. 그러나 정책적 의도와는 달리 대부분의 도시재생사업은 민간투자로서 이어지지 않고, 공적재원의 지원이 중단되면 사업의 동력이 상실되는 문제가 발생하였다[1]. 이러한 문제를 해결하는 동시에 도시재생사업에 민간참여를 유도하기 위해서는 공적금융과 민간금융의 적절한 조합을 통한 자금조달 시스템에 대한 검토가 필요하다[2].

본 연구는 도시재생사업에 민간투자를 유도하기 위한 금융지원 방식의 특성을 고찰하고 지방소도시에서 민간투자 유치를 통한 도시재생 앵커시설을 조성한 왓카나이역 재생사업의 재원조달구조 사례를 분석하였다. 이 결과를 바탕으로 도시재생사업에서 앵커시설을 조성 시 민간투자를 활성화할 수 있는 정책적 시사점을 찾는데 그 목적이 있다.

1.2 연구의 대상 및 방법

도시재생뉴딜사업의 5가지 유형 중 상업, 역사, 문화 예술 등을 활성화하는 중심시가지형과 역세권, 산단, 항만 등 대상으로 하는 경제기반형 사업은 대규모 재원이 소요되는 앵커시설을 필요로 한다. 본 연구는 일본의 지방도시 활성화를 목적으로 민간투자유치를 통한 도시재생사업이 시행된 사례 가운데 항만과 역세권 기능이 중첩되는 입지적 특성을 가진 왓카나이역 주변 재생사업을 분석대상으로 하였다.

연구방법은 문헌연구를 통해 도시재생사업 추진에 필

요한 민간자본조달을 원활하게 하는 일본의 금융제도의 특성을 파악하였다. 왓카나이역 주변 재생사업의 재원조달구조에 관한 분석은 문헌연구 및 취득 가능한 일본의 행정자료를 분석하였다.

2. 선행연구의 고찰

최근 도시정책의 중심이 도시재생으로 바뀌면서 사업방식이 물리적 재개발 방식에서 벗어나 사회적·경제적 활성화를 동시에 추구하고 있으나, 이 점이 수익성을 우선시하는 민간자본의 투자를 어렵게 한다. 김진(2014)은 도시재생사업의 금융구조를 서구의 개발금융시스템처럼 높은 자기자본충실도 20~30%이상을 확보한 후 건설자금과 운영자금을 분리하고 운영자금 대출 확실성을 확보해야한다고 주장하였다. 이를 위해 도시재생활성화계획의 계획단위를 대규모로 설정하더라도 현금유입 능력이 높은 사업을 우선적으로 추진하여 사업리스크를 줄이는 방안을 제안하였다[2]. 강승일(2016)은 도시재생사업이 투자측면에서 위험사업으로 분류되어 자금력이 우수한 은행이나 보험 등은 자금조달 및 운용기간의 불일치 등을 이유로 위험사업에 투자하기 꺼려한다고 지적한 점은 앞서 김진의 주장과 유사하다. 그러나 기존 도시재생사업의 주요 주체인 조합, 건설회사, 영세관리업체 등은 장기대형 사업을 안정적으로 수행할 역량이 부족하기 때문에 규모가 크고 지역에 미치는 영향력이 큰 도시재생사업의 경우 공공개발방식의 재원조달에 제약이 있는 점을 지적하였다. 이러한 도시재생사업을 추진할 때 공공과 민간의 장점을 결합한 민·관합동방식이 필요하다고 주장한 점은 공공의 역할을 강조한 측면이 있다[3]. 전승국의(2018)은 도시재생사업 금융수단으로 프로젝트 파이낸싱(PF : Project Financing, 이하 PF), 조세담보 파이낸싱(TIF : Tax Increment Financing, 이하 TIF), 메자닌 파이낸싱(MF : Mezzanine Financing, 이하 MF)의 특성을 비교·분석하였다. 그는 도시재생사업에 대한 금융기관의 사업성 분석 역량 강화, 기존 부동산 관련 금융상품을 효과적으로 활용하기 위한 새로운 구조화 채권 발행 등을 제안하였다[4]. 이삼수외(2015)는 일본의 도시재생사업 중에서 MF를 활용한 사업을 분석하고 국내 활용방안에 대해서 고찰하였다. 도시재생사업에 MF를 적용하기 위해서 일본의 도시재생펀드와 같은 공적재원을 마련하고, 공공성을 강조한 민간도시개발추진기구와 사업성을 중시한 일본정책투자은행을 통한 투 트랙

(Two-Track) 지원방식의 유효성을 강조하였다[5].

본 연구는 지방소도시의 활성화라는 도시재생사업의 정책적 목표 아래 민간투자를 유지하여 민·관합동방식으로 사업을 추진한 왓카나이역 도시재생사업의 재원조달구조 분석을 통해 도시재생사업을 통한 앵커시설 조성시 민간투자를 활성화할 수 있는 실질적 대안을 제시한다는 점에서 선행연구들과의 차별성을 가진다.

3. 도시재생사업을 지원하는 금융수단

3.1 도시재생사업에 민간투자의 필요성

도시재생사업에 민간투자가 활성화되어야 하는 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 민간자본을 활용하여 도시재생 앵커시설 조성에 필요한 재원부족 문제를 해소할 수 있고, 또 하나는 도시재생 앵커시설에 민간의 창의성과 효율성을 도입함으로써 비용절감과 질 높은 서비스를 제공하기 위해서이다. 그러나 도시재생사업에 투자되는 민간자본은 극히 적다[1]. 여러 가지 요인이 있으나 먼저 도시재생사업에 참여하는 주체인 기업(조직·조합)들의 영세성을 들 수 있다. 이들은 사업자금 조달에 필요한 신용이 높지 않아 주택도시기금을 제외한 일반적인 금융기관 입장에서는 차주의 영속성이 의구시되는 기업(조직·조합)에 장기로 저리의 대규모 자금을 지원(대출)하기 어렵기 때문이다[2]. 특히 대규모 사업일 경우, 위험성이 높은 초기단계에 지분출자(Equity)를 필요로 한다. 사업의 안정성을 담보하기 위해서는 대출(Debt)을 제외한 총사업비의 20~30%정도의 지분출자분을 확보하여야 한다. 건설자금과 별도로 운영자금도 확보해야 하는데 외국의 사례를 보면 대형 디벨로퍼가 출자자로 참여하는 프로젝트가 다수 있다[3]. 이런 사례를 벤치마킹하여 도시재생사업에 PF와 MF형태의 민간투자방식이 제안되었다.

3.2 도시재생사업 지원 금융수단의 특성

도시재생사업 도입초기에는 PF, MF, TIF 등이 대표적인 지원금융수단으로 제안되었다. 이 가운데 TIF방식은 도시재생사업으로 미래에 발생하게 될 세수 증가분을 담보로 한다. 채권발행 등을 통해 필요한 재원을 만들어 해당 지역에 재투자하는 방식이다. 하지만 국제 대비 지방세의 비율이 외국과 다르고, 특히 지방세에서 거래과세에 비해 보유과세의 비율이 매우 낮은 우리나라 실정에는 TIF를 활용하기가 어려운 구조적 한계가 있다[4].

PF방식은 물리적 담보물이 아닌 프로젝트 자체의 사업성이나 미래의 현금흐름을 담보로 자금을 조달하는 금융기법이다. 국내에서 PF방식은 토지에 대해 담보를 설정하고 분양을 전제로 하여 착공 직전부터 준공 때까지 2~3년의 단기 대출기간을 설정하는 특성을 지닌다. 이러한 특성으로 인해 쇠퇴한 지방도시를 활성화하기 위한 재생사업의 목적을 달성하기 어렵다. 즉 지방도시의 낮은 분양성으로 인해 재생사업 전체의 사업성 리스크가 커진다. 공공이 주도의 공모형PF 사례를 보면 사업목표, 시설내용 및 조달구조가 불일치하여 프로젝트가 실패로 이어지는 경우가 많았다[2]. 현재까지 공공이 중심이 되어 추진한 경제기반형이나 중심시가지형 도시재생사업의 경우, 계획을 수립한 대규모 지역에 다수의 단위사업을 동시에 추진하기 때문에 명확한 사업특성을 파악하기 어렵다. 동시에 공공성이 높은 단위사업이 많아 낮은 수익성으로 민간의 재무적 투자자 입장에서는 투자를 기피하는 요인이 되고 있다.

MF방식은 후순위채권의 형태로 자기자본과 타인자본의 중간적 성격을 지니고 있어 사업에 따라 다양한 형태의 재원조달구조를 짤 수 있다. 사업주체가 필요로 하는 자금의 크기와 메자닌 파트너의 부동산에 대한 통제권의 비율을 조정함에 따라 지분타입과 대출타입으로 구조화할 수 있다. 도시재생사업을 MF방식으로 지원할 경우, 공적재원으로 추진되는 도시재생사업의 리스크를 줄일 수 있으며, 민간의 투자를 유도할 수 있는 장점이 있다. 반대로 재생사업을 통한 안정적인 현금흐름을 확보하지 못할 경우에는 활용하기 어렵고, 지분투자자와 대출의 중간적 성격으로 인해 권리관계가 복잡해지는 문제점이 단점이다.

일본은 부동산 버블 붕괴 후 PF를 통한 자금조달이 어렵게 되었다. 국토교통성은 현금 흐름상의 단점을 보완하기 위해서 2003년에 도시재생펀드를 조성하였다. 이를 통해서 MF방식의 도시재생사업 재원조달 시장을 만들기 위한 정책적 시도를 하였다. 국토교통성이 출자한 500억 엔으로 도시재생펀드를 조성하였고, '도시재생펀드 투자법인' 및 '도시재생펀드 운용 주식회사'를 설립하였다. 도시재생펀드가 10년 기한으로 매입한 회사채가 사업의 초기 자금을 투자되었고, 이를 통해 시니어론(Senior Loan)등 민간의 투자를 유도한 것으로 평가받고 있다[6]. 공공성을 강조한 사업은 민간도시개발추진기구를 통해, 사업성을 증시한 사업은 일본정책투자은행을 통해서 투 트랙(Two-Track)으로 지원하였다. 도시재생펀드는 도시재생특별조치법에서 정하는 인정사업자들이

발행한 유가증권 등에 투자하였다[7]. 일본정책투자은행은 개발형 메자닌 펀드로서 200억 엔 규모의 도시재생펀드를 조성하였다[8]. 도시재생의 촉진과 MF시장의 창출을 목적으로 하고, 민간금융기관과 공동으로 운영하였다. 대표적인 사례인 아키하바라 IT센터 사업에서 MF의 역할은 건물이 완공된 후부터 운영이 안정화되는 시기까지 재무적 위험성을 줄였다. 즉 건물이 완공된 후 운영이 안정화되면 장기담보대출로 전환하거나 매각하는데, 완공 직후부터 테넌트를 확보하고 안정적 운영수익이 발생하는 기간에 해당하는 2년간 MF의 지원을 통해 투자자의 재무리스크를 줄이고 수익성을 올렸다. 이처럼 공공이 도시재생사업의 초기 리스크를 분산함으로써 민간의 재정적 부담을 줄이는 갭 파이낸싱(Gap Financing)은 공공의 입장에서도 어느 정도의 재정적 부담이 있다. 또한 해당 재생사업이 종전가치에 재생비용을 가산하여도 중후 가치가 충분히 높지 않고, 운영수익도 낮은 경우에는 민간투자를 유치하기 어렵다. 일반적이고 폭넓은 민간투자의 활성화를 위해서는 관련 제도의 보완이 필요하다.

3.3 일본의 도시재생 민간투자유도 제도

도시재생사업에 민간투자를 활성화하기 위해서는 조성한 시설의 사업성과 투자자에 대한 수익성이 일정 부분 이상 확보되어야 한다. 투자자가 기대하는 수익보다 낮은 경우는 해당 시설물의 취득가격을 낮추거나 시설의 운영과정에서 임대료를 조정하여야 한다. 그러나 공공에서 지원하는 도시재생사업은 기본적으로 공공적 기능을 우선으로 하기 때문에 수익을 내기 어렵고, 투자 이후 발생하는 위험에는 투자자가 직접적으로 노출된다. 부동산 이기에 해당 자산을 취득하는데 많은 재원이 소요되므로 투자위험도 커진다. 자산 취득의 부담을 줄이기 위한 방법으로 부동산증권화를 통해 개별 투자자들이 부담하는 자금규모를 줄이면 도시재생사업에 민간투자를 유도할 수 있다. 동시에 도시재생사업의 초기 투자위험을 줄여야 한다. 오래된 건축물을 활용하는 사업은 기존 거주자(세입자 포함)의 보상문제나 예상치 못한 건축물의 물리적 하자가 발생하는 등의 도시재생사업이 가지고 있는 특유의 리스크가 일반 사업보다 크게 나타나기도 한다. 도시재생사업에서 발생할 수 있는 특유의 리스크를 줄이기 위해서 앞서 기술한 MF방식을 통한 사업 초기의 리스크를 관리할 필요가 있다. 공공이 공적재원을 투입하는 갭 파이낸싱(Gap Financing)의 방식이다. 동시에 특수목적기구(SPC)를 만들어 자산을 보유하고 운영·관리하면서 투자자의 투자위험을 해당 자산에만 집중시킴으로써

다른 위험을 분리하는 파산격리 구조(Bankruptcy Remote)를 만들어 투자의 고위험을 완화하여야 한다. 다만 이 두 가지의 구조적 방안이 도시재생사업 전 기간에 걸친 위험을 상쇄하는 해결책이 되지는 않는다. 즉 갭파이낸싱은 준공 직후의 일시적으로 불안해지는 현금흐름을 원활하게 하기 위함이고, 특수목적기구(SPC)를 통한 파산격리 구조는 사업이 원활하게 되지 않았을 때 투자자를 보호하기 위한 방안이기 때문이다.

일본은 방치된 건축물과 토지 가운데서 투자 가치가 있는 자산들을 재생하고 활용하기 위해 부동산 증권화와 관련한 법률을 시행하고 있다. 1994년에 제정된 「부동산 특정공동사업법 : 不動産特定共同事業法」인데, 2013년에 대대적으로 개정하여 도시재생사업에 민간투자를 활성화할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 개정 전에는 투자자와 익명조합 계약 등을 통해 출자를 받은 민간자본으로 실물부동산에 투자하기 위해서는 공동사업자는 일정액 이상의 자본금이 있어야 했다. 이를 관리하기 위한 업무관리자를 두는 등의 까다로운 조건을 갖춘 신용도가 높은 개발사업자만이 실질적으로 허가 대상이 되어 현실적으로 제도가 활용되지 못했다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서 법을 개정하여 자본금이 적고 업무관리자가 없는 경우에 대해서도 특수목적기구회사에 대한 규제를 대폭 완화하였다. 규제완화 내용은 특수목적기구회사가 해당 부동산의 취득·보유·수익·분배만 하도록 정관에 규정하고, 특정 공동사업자 제3호 혹은 제4호에게 해당 부동산의 운영 및 판매 등을 위탁하는 등의 일정 조건을 만족한다면 허가가 아닌 신고만으로도 특정공동사업자가 될 수 있도록 하였다[9]. 완화된 기준으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 방지하기 위한 조항도 만들어졌다. 특수목적기구회사가 발행하는 익명조합 지분권 등은 전문 투자자에 한정하여 판매할 수 있도록 조례규정을 신설하였다. 조례규정의 개정 때 전문 투자자 범위에 지역활성화펀드가 포함되었다. 이 조항으로 인해 부동산특정공동사업법을 통해서 도시재생사업에 민간투자를 활성화할 수 있는 제도적 장치가 만들어졌다.

4. 도시재생 앵커시설의 자원조달구조 분석

4.1 왓카나이시 도시재생사업 추진과정

분석 대상지인 왓카나이시(稚内市)는 러시아 사할린과 약 43km 떨어진 곳에 위치하고 수산업이 주요 지역산업인 일본 최북단의 지자체이다. 행정구역 면적은 761.47

km²이다. 2021년의 인구는 32,586명으로 인구가 가장 많았던 1975년의 55,464명과 비교하면 약 59% 수준으로 지역산업의 구조적 변화와 함께 지속적으로 쇠퇴해 왔다 [10].

2002년 2월 왓카나이시는 '왓카나이시 시가지 종합재생 비전'을 발표하였다. 이는 개별적으로 추진하던 왓카나이역 주변 정비계획을 포함한 중심시가지 활성화계획과 '왓카나이항 마린타운 프로젝트'를 통합한 도시비전 설정이 주요 내용이었다. 동년 12월 도시재생특별조치법이 제정되면서 '전국도시재생을 위한 긴급조치(왓카나이에서 이시카키까지)'가 시행되었다. 이때 왓카나이시의 도시재생사업이 특별조치에 의한 '도시관광추진' 시범사업으로 지정되었다. 2003년에는 시범사업 추진에 필요한 새로운 시가지정비방안, 활성화계획, 추진체계 등이 포함된 도시재생방침을 정한 '왓카나이시 도시재생비전'과 '시가지종합재생계획'이 수립되었다[11].

새로 수립된 '시가지종합재생계획'은 왓카나이역을 중심으로 시가지와 항구를 연결하고, 새로운 역사는 교류 시설, 역전광장, 주차장 등이 포함된 복합교통 터미널 기능과 정보, 관광, 생활지원기능을 더한 앵커시설로 조성하는 내용이 포함되었다. 정식사업명은 왓카나이역전지구제1종시가지재개발사업(稚内駅前地区第一種市街地再

開発事業)으로 2006년에 앵커시설 조성에 관한 도시계획결정이 이루어졌다. 이후 시설의 규모 및 사업예산성 등에 대한 재검토를 거쳐 2008년에 도시계획변경 및 사업승인을 받았다. 2009년 7월에 착공하여 2012년 3월에 준공한 왓카나이역 앵커시설은 3,440㎡면적의 대지 위에 연면적 6,785㎡, 5층의 철근콘크리트 구조로 건설되었다.

도시계획결정이 이루어진 이후에 사업의 전면적인 재검토가 이루어진 배경에는 2007년에 있었던 왓카나이시 시장선거가 큰 영향을 미쳤다. 당초 왓카나이시의 계획은 공적재원만으로 사업을 진행하려 하였다. 시장이 바뀌면서 당초의 계획을 바꿔 보조금 사업을 결합하여 사업규모를 키우는 동시에 주택기능을 보강하는 방식으로 보류상(保留床)을 증가시켰다. 보류상(保留床)은 시가지 재개발사업으로 새롭게 건설되는 시설에서 기존의 지권자(地權者)가 취득할 권리를 가지고 있는 권리상(權利床) 면적을 제외한 나머지 증가한 면적을 의미한다. 사업규모가 커지면서 다양한 방식으로 재원을 조달하였다. 보조금 활용과 지역 금융기관으로부터 대출을 받았다[13]. 일부 보조금 지원으로 공적재원을 포함한 사업으로 조성된 왓카나이역은 그만큼 낮은 임대료를 제시하여 민간사업자의 리스크를 낮추는 동시에, 민간기업의 유치가 용이한 사업구조가 만들어졌다. 이에 2층에는 시민들이 유치를 강력하게 희망했던 영화관이 들어섰고, 이외에도 다세대 교류 스페이스, 키즈 스페이스가 만들어졌다. 3층에는 보류상 면적을 적극 활용하여 고령자를 위한 그룹홈(개호시설), 4, 5층은 개호서비스 제공 고령자주택 36호가 공급되었다.



(a)



(b)

Fig. 1. Wakkanai Station before and after development[12]
(a) Before development (b) After development

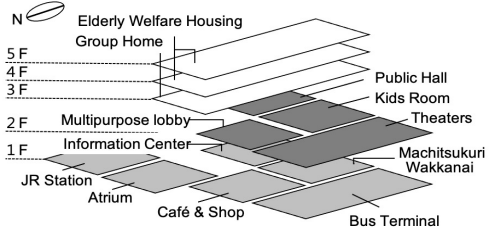


Fig. 2. Wakkanai Station Building Information

4.2 왓카나이역 재원조달구조 분석

도시재생사업을 통해 앵커시설을 신축할 때 만들어지는 보류상을 효과적으로 활용하는 것이 중요하나 쇠퇴가 심각한 소규모 지방도시에서 평균적으로 평당 천만원 전후의 보류상 조성비용을 상각하기가 어려울 뿐 만 아니

라 조성 후에 매각대상을 찾기도 어렵다. 낱알이 어려워지는 지자체에 재정적 부담을 주지 않으면서 도시재생 앵커시설을 조성하기 위해서는 사전사업성 검토단계에서 이 문제를 해결하는 것이 가장 중요하다.

4.2.1 SPC활용 검토

도시재생 앵커시설로 왓카나이역 확장·신축을 계획하면서 역사, 시정정보코너, 버스터미널, 영화관, 특산물가게, 음식점, 그룹홈, 개호서비스 제공 고령자 주택의 기능 도입을 검토하였다. 이 가운데 음식점이나 복지시설 등은 임대하여 사업을 운영하고 싶어하는 사업자가 있었지만 보류상을 매입하려는 사업자가 나타나지 않아 매각을 통한 재원조달이 어려워 사업이 진행되지 않았다. 이 문제를 해결하기 위해 왓카나이가 출자한 SPC를 설립하고, SPC가 보류상을 소유하고 각 임대사업자와 임대 계약을 맺는 방식의 재원조달방안을 검토하였다. 임대를 희망하는 사업자들에게 SPC방식을 설명하였으나, 지역의 사업자들은 처음 듣는 재원조달방식에 대한 신뢰도가 높지 않았다. 왓카나이는 부족한 재원을 마련하고 사업성을 보강하기 위해서 '마을안에서거주재생펀드(街なか居住再生ファンド)'를 신청하였다. 전국시가지재개발 협회가 왓카나이를 방문하여 펀드 활용사례에 대해서 설명회를 실시하였는데, 이를 계기로 이해관계자들의 부동산 증권화와 SPC를 통한 재원조달방식에 대한 이해도가 높아졌다. 이후 SPC설립은 기존에 활동하고 있던 마을만들기회사인 ㈜마을만들기왓카나이를 주축으로 진행하였다[13].

4.2.2 SPC재원조달구조 분석

SPC는 구체적인 재원조달계획을 수립하기 위해 먼저 임대를 희망하는 사업자들에게 어느 정도의 임대료 수준이면 지속적인 사업이 가능한지를 조사하였다. 이를 바탕으로 세금과 공과금, 각종 관리경비, 금융비용, 수선관리비, 보험 등 지출 예산을 산출하였다. 이 과정을 거치면서 보류상의 규모를 재조정하여 도시재생 앵커시설의 정정 규모를 산정하였다. 사업비 및 규모를 재조정된 결과, 보류상의 가격은 약 10억 엔 규모로 맞춰졌다. 이를 토대로 SPC의 수입과 지출을 산정하고 자산과 부채, 자본금의 밸런스 시트를 맞추었다. SPC의 적정 자기자본 비율은 사업대상지에 따라 달라지는데 수도권과 도청소재지의 경우는 약 20~30%, 그 이외의 중소지방도시의 경우 60%이상의 자기자본률을 확보하는 것이 일반적이

다. 최종 검토결과 2억 엔의 보조금, 5억 엔의 자본금, 3억 엔의 용자로 보류상 가격 10억 엔을 충당하는 밸런스 시트가 만들어졌다.

필요한 10억 엔 가운데 보조금은 2억 엔은 경제산업성의 '전략적 중심시까지 사업 등 활성화지원사업'에서 조달하였다. 역과 상점가, 영화관 등이 연계된 사업적 특성이 높게 평가받아서 2.4억 엔의 보조금을 확보하였다. 5억 엔의 자본금 모집은 일반인들에게 출자를 받는 것은 법률상 문제가 될 수 있어, 보류상 활용과 관계된 사업자를 대상으로 출자의사를 타진하였다. 협상을 통해 보류상의 매입하고자 했던 영화사업자에게 매입을 출자로 전환하고, 임대사업을 원했던 복지시설 사업자들에게는 보증금과 임대료를 대폭 낮추는 대신 SPC에 장기간 출자하는 방식으로 전환하였다. 장기간 안정적으로 사업운업을 보장하고 임대기간동안 낮은 임대료를 책정하는 조건으로 배당은 0.1~1.0%로 낮게 책정하였다. 해당 시설에 임주를 원하는 사업자들의 출자로 자기자본금 중 50%를 조달하였고, 나머지 50%는 '마을안에서거주재생펀드'를 통해 확보하였다[14].

3억 엔 규모의 용자는 지방금융기관 2곳과의 협의를 통해 3.3억 엔을 20년의 장기 비소구형 용자로 조달하였다. 일반적인 여신의 경우 SPC에 대한 비소구형 용자는 단기로 이루어지고, 해당 부동산이 매각되면 청산하는 형태로 이루어진다. 그러나 쇠퇴하고 있는 지방 소도시에서 대형 부동산 매각은 쉽지 않다. 더욱이 왓카나이역의 도시재생 앵커시설의 경우 공공성이 강조되다보니 수익성이 낮아 민간사업자가 매입을 꺼려하는 사업구조를 가지고 있다. 20년에 걸친 장기 비소구형 용자를 통한 재원조달방식이 앵커시설의 출구전략을 중장기적으로 수립할 수 있게 한 주요한 요인이 되었다.

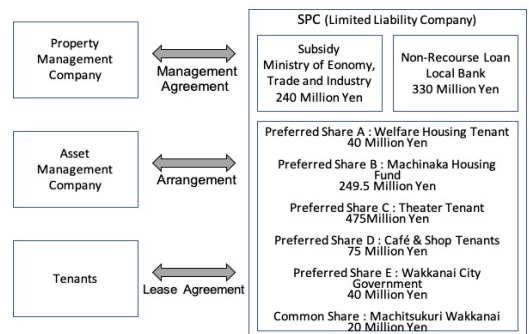


Fig. 3. Wakkanai Station Building SPC Funding structure

도시재생 앵커시설 조성을 위해 설립한 왓카나이역빌딩개발(SPC)은 회사법에 따른 전문회사의 형태로 초기에 운영되었다. 당시에는 법인세가 약 2~300만 엔 정도여서 이중과세를 회피하기 위해 신탁수수료 등을 지불하는 것과 큰 차이가 없었기 때문에 선택한 회사구조였다. 이후 2013년에 부동산특정공동사업법이 개정되었고, 2015년 12월 동법에 따라 특별사업구조로 전환하여 2중과세를 회피하는 방향을 출자자의 수익성을 제고하였다[15].

5. 결론

본 연구는 도시재생사업 추진에 필요한 금융지원제도의 특성을 고찰하고, 왓카나이역 재생사업의 재원조달구조를 분석하여 도시재생사업에서 앵커시설을 조성 시 민간투자를 활성화할 수 정책적 시사점을 찾는 것을 목적으로 하였다. 도시재생사업 활성화에 필요한 금융제도의 특성을 분석한 결과, 도시재생사업 사업주체의 영세성과 사업 초기에 발생하는 재정적 위험성을 완화하기 위해서는 공공에 의한 신용보강이 필요하고, 동시에 갭 파이낸싱과 같은 직접적 재정지원 방식이 고려되어야 한다. 직접적 재정지원은 사업의 규모와 유형 등의 특성에 따라 적합한 방식이 채택되어야 한다.

도시재생 앵커시설 조성하면서 공적재원의 직접지원과 민간자본을 유치하여 사업비를 조달한 왓카나이역 재생사업의 재원조달구조 분석 결과 및 시사점은 다음과 같다.

첫 번째는 왓카나이역 재생사업은 현실적 상황을 반영한 사업성 분석을 통해 지속가능한 도시재생사업구조를 만들었다. 지역에 필요한 기능을 보장하고 중심시가지의 활성화를 유도하였다. 기차역 및 버스정류장과 같은 공공시설을 정비함과 동시에 지역에 필요한 기능들(고령자주택, 영화관, 지역교류센터 등)을 도입함으로써 정책적 목표에 충실한 도시재생 앵커시설을 조성하였다. 동시에 인구감소를 동반한 고령화가 진전될 것이라는 현실적 예측을 바탕으로 늘어나는 고령자들이 마을 안에서 거주하려는 수요가 증가할 것을 고려한 사업구조를 짰다. 또한 한 번 공실이 발생하면 다음 임차인을 찾기 힘든 지방 중소도시의 문제점을 해소하기 위해 임차인에게 낮은 임대료를 제시하는 대신 장기임대계약을 체결함으로써 운영사업자의 안정적 수익성을 확보하는 사업구조를 만들었다.

두 번째는 경제산업성의 보조금과 국토교통성의 공적펀드로부터 출자를 받아서 자본금의 일정부분을 마련하

고, 이를 지렛대로 지방금융기관으로부터 용자를 조달하였다. 즉 보조금 및 공적펀드와 같은 공공의 신용보강을 통한 재원조달구조를 만들었다.

세 번째는 임차인에게 보증금 대신 출자를 유도한 것이 가장 큰 특징이다. 이 과정에서 지역사업자를 포함한 다양한 거버넌스가 원활히 작동하였다. 최초 SPC의 구조는 마을만들기회사를 중심으로 구성하였다가, 2013년의 부동산 특정 공동사업법에 개정에 따라 운영구조를 전환하였다. 사업구조를 짜고 전문회사구조에서 특별사업구조로 전환하는 등 조정자 역할을 한 것이 지역의 자산관리회사였다. 각 주체들이 기능에 따른 역할을 정확하게 분담한 것이 구동 가능한 거버넌스의 원동력이 되었다.

이상의 결론으로부터 도시재생사업을 통한 앵커시설 조성 시 민간투자를 활성화하기 위해서는 일정부분 사업성이 확보되어야만 민간 사업자의 참여를 유도할 수 있다는 것과, 사업초기단계에 공적재원을 통한 직접적 지원과 신용보강이 동시에 이루어지는 사업구조에서는 민간자본의 유치가 보다 원활해 질 수 있다는 시사점을 얻었다. 다만 분석대상이 법과 제도적 차이가 있는 일본의 사례이기 때문에 왓카나이역 재생사업의 재원조달구조를 그대로 도입하기에 어려운 점이 있다는 것이 본 연구가 가지는 한계이다.

References

- [1] T. H. Lee, "A study on the vitalization of private participation in urban regeneration projects", Issue Focus, Construction & Economy Research Institute of Korea, Korea, pp. 4-5, 2020
- [2] J. Kim, Proposal for financing the urban regeneration project, Planning and Policy, Korea Research Institute for Human Settlements, Korea, pp. 50-55, 2014
- [3] S. I. Kang, "Comparative Analysis of Financial Instrument Risk Factors in Urban Regeneration Projects", Planning and Policy, Korea Research Institute for Human Settlements, Korea, pp. 31-35, 2016
- [4] S. K. Jun, J. W. Lee, "Comparative Analysis of Risk Factors in Urban Regeneration Project Financial Means", Journal of Housing and Urban Finance, Vol. 3, No. 1, pp. 65-98, 2018
- [5] S. S. Lee, J. S. Choi, "A Study on the Application of the Mezzanine Financing Method in the Urban Regeneration Project", Journal of the Regional Association of Architectural Institute of Korea, Vol.

17, No. 4, pp. 41-52, 2015

- [6] S. Oya, M. Oda, I. Haga, About Financial Support for Toranomon & Roppongi Redevelopment Project, ARES Certified Master Journal, Vol .24, pp. 17-19, 2010
- [7] I. Haga, Experience of the Support Work in Urban Regeneration Fund, Urban Study, Organization for Promoting Urban Development, Japan, pp. 19-32, 2010
- [8] News Release, Established “Urban Revitalization Fund”. Japan’s first development-type mezzanine fund, DBJ, c2003, Available From: https://www.dbj.jp/news/archive/rel2003/0903_pfi.html (accessed Jun. 3, 2021)
- [9] J. J. Jow, S. J. Kim, “A review of the role of the Real Estate Investment Legislation to promote the reproduction and distribution of real estate focusing on the Japanese experience”, Law Review, Korean Law Association, Vol. 19 No. 4, pp. 103-140
- [10] Wikipedia. Wakkanai-Shi. U. S. Geological Survey, c2018 [cited 2021 July 1], Available From: <https://ja.wikipedia.org/wiki/稚内市> (accessed July. 1, 2021)
- [11] Hokkaido Development Association Editor, Regeneration by strengthening cooperation between town and port-Wakkanai City, Development public relations, Hokkaido Development Association, Japan, pp. 28-32, 2007
- [12] Shimamu. To the destination of the highway [cited 2020 August 10], Available From: <https://tomozoaruku.blog89.fc2.com/blog-entry-1091.html> (accessed July. 1, 2021)
- [13] K. Matsuda, T. Setoguchi, “The development of city core by mixed use development on the train station for compact citiesm -In case of the urban Redevelopment Project of Wakkanai Station-”, Summaries of technical papers of annual meeting Architectural Institute of Japan, Architectural Institute of Japan, Japan, pp. 803-806, 2013
- [14] K. Tamiya, Funding scheme in Wakkanai City and operational status after opening, Urban redevelopment, National Urban Redevelopment Association, Japan, pp. 14-18, 2013
- [15] Ministry of Land Infrastructure Transport and Tourism, Real Estate Securitization Guidebook for Local Cities, Ministry of Land Infrastructure Transport and Tourism, Japan, pp. 18-21, 2016

한 승 욱(Seoung-Uk Han)

[정회원]



- 2005년 4월 : 교토대학 공학연구과 (건축학석사)
- 2010년 9월 : 교토대학 공학연구과 (도시환경공학박사)
- 20010년 1월 ~ 2010년 6월 : 부산연구원 연구위원
- 2019년 6월 ~ 현재 : 주택도시보증공사 연구위원

<관심분야>

도시재생, 도시설계, 부동산금융, 건축디자인