

제도적 요인 분석을 통한 도시재생사업의 민간투자 활성화 방안

한승욱*, 권혁신
주택도시보증공사 주택도시금융연구원

Measures to Promote Private Investment in Urban Regeneration Project through the Analysis of Institutional Impediment

Seoung-Uk Han*, Hyuck-Shin Kwon
Housing Urban Finance Institute, Korea Housing & Urban Guarantee Corporation

요약 대규모 재원이 필요한 도시재생사업을 추진함에 있어서, 공적재원 뿐만 아니라 민간투자 및 참여를 통해 사업의 지속가능성과 자율적 운영력의 확보가 필요하다. 본 연구는 정부가 정책지원을 통해 도시재생뉴딜사업을 적극적으로 추진하였음에도 불구하고 민간투자가 활성화되지 않는 문제점에 착안하여 도시재생사업에서 민간투자를 저해하는 요인을 분석하였다. 그에 대한 개선방안으로는 첫째, 도시재생사업을 추진함에 있어 분양 및 매각수입에 의존하지 않는 다각화된 재원조달구조를 실현하기 위해서 리츠 상장 촉진을 위한 제도개선, 공모 활성화, 앵커 리츠(Anchor REITs) 도입 등의 제도개선이 필요하다. 둘째, 도시재생특별법 상에 민간사업자가 취할 수 있는 적정수익의 기준과 범위를 규정하여 명문화 할 필요가 있다. 셋째, 개발이익의 재투자 범위를 현재의 100%에서 타 법에서 제시된 적정수준으로 개선할 필요가 있다.

Abstract In promoting Urban Regeneration Projects that require large-scale financial resources, it is necessary to secure sustainability and autonomous operation ability for the project through private investment and participation as well as public finance. This study aims to find the institutional factors that hindered private investment in Urban Regeneration Projects. In particular, this study is based on the problem that private investment was not activated even though the government actively promoted the urban regeneration new deal project through policy support. Hence, as an improvement plan to solve the problem, first, in promoting the urban regeneration project, we need to realize a diversified financing structure that does not depend on sales and sales profit. Hence, it is necessary to improve the systems to promote REITs listing on the South Korean stock market, activate public offerings, and introduce anchor REITs. Second, it is considered necessary to stipulate the standards and scope of appropriate profits that private business participants can take under the Special Act on Urban Regeneration. Finally, we need to revise the scope of reinvestment of development profits from the current 100% to an appropriate level like the ones suggested by other laws.

Keywords : Urban Regeneration, Private Investment Project, Constraints Factors, Reasonable Profit, Reinvestment

*Corresponding Author : Seoung-Uk Han(HUFI)

email: retry012@gmail.com

Received April 7, 2022

Accepted July 7, 2022

Revised May 16, 2022

Published July 31, 2022

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

고령화의 심화와 출산율의 저하, 생산가능연령인구 감소 등의 인구구조 변화는 수도권을 제외한 지방도시의 소멸을 우려할 만큼 가까운 미래의 심각한 사회적 문제가 될 가능성이 높다. 일찍이 지역 간 불균형에 따른 문제를 해결하기 위해서 국토균형발전정책과 같은 노력을 해왔고, 이에 더해 지방도시의 쇠퇴문제에 사전적으로 대응하기 위하여 2013년에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, 도시재생특별법)을 제정하였다. 도시재생정책은 2017년에 들어서 '도시재생뉴딜사업' 추진으로 확대·강화되었다. 정부는 5년 동안 매년 100여 곳을 대상으로 총 50조 원에 이르는 막대한 재원을 투입한다는 공약을 발표하였다. 2021년 6월 현재, 460곳의 도시재생뉴딜사업지가 선정되어 일부는 완료되었고, 대부분의 사업은 추진 중에 있다. 2018년 12월에 열린 도시재생특별위원회에서는 국가도시재생 기본방침을 의결하면서 '기초생활인프라 국가적 최저기준'을 재정비하였다. 이는 도시재생사업을 통한 생활형SOC 공급의 확대를 의미한다. 기존의 SOC사업은 토목 중심의 대규모 사업이 주를 이루었지만, 생활형SOC사업은 보육·복지·문화·공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설을 범주에 두고 있다. 그래서 정책적 목표도 생활형SOC 공급확대를 통해 지역경제 활성화, 일자리 창출 등으로 설정하고 있다. 이는 도시의 핵심기능을 재구조화하여 미래의 신성장 동력을 확보하려는 도시재생뉴딜사업의 정책효과와 유사하다.

윤석열 정부의 공약에서는 도시재생 관련 정책이 거의 없다. 이는 도시재생정책의 후퇴보다는 스테이지의 전환의 시점으로 바라 볼 필요가 있다. 사실 재생사업에 필요한 재원을 모두 공적재원에 의존하는 것은 현실적으로 불가능하고, 민간의 자율적 운영을 통한 도시의 지속가능성을 확보하려는 도시재생정책의 방향성에도 부합하지 않는다. 공공재원의 투입은 민간투자를 유도하기 위한 마중물 역할이 가장 크다. 도시재생사업이 계속될수록 민간의 참여 및 투자가 지속적으로 이루어지는 것이 당초 정책설계의 방향이었다. 그러나 설계 당시 정책의도와 달리 대부분의 도시재생사업은 마중물인 공적재원으로 사업이 완료된 이후에 민간투자가 이루어지지 않았다. 동시에 공적 재원의 지원이 중단되면 사업동력도 빠르게 상실되는 문제가 발생하고 있다[1]. 공공의 적극적인 행정적 노력과 공적재원을 통한 마중물 사업을 추진

함에도 불구하고 민간투자가 적극적으로 이루어지지 않는 데는 다양한 요인이 존재한다. 본 연구는 그동안 정책적 지원과 함께 공적재원을 마중물로 투입하여 도시재생 사업을 적극적으로 추진하였음에도 불구하고 민간투자가 적극적으로 이루어지지 않고 있는 문제에 착안하였다. 도시재생의 사업주체를 공공에서 민간으로 이동하는 정책적 변환기에 기 추진된 도시재생사업을 분석하여 민간 투자를 저해하는 제도적 요인을 도출하고 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

1.2 연구의 범위와 방법

도시재생사업을 추진함에 있어 민간투자를 저해하는 제도적 요인을 분석하고자 연구범위를 도시재생특별법에 의거하여 추진되는 도시재생사업 중에서 민간투자 활성화의 필요성이 높은 사업으로 한정하였다. 앞서 기술한 것처럼 민간투자의 필요성이 높은 사업유형은 재원 규모가 큰 경제기반형과 중심시가지형사업이 된다.

연구방법은 기존의 민간투자 사업의 추진방식에 대한 문헌고찰, 도시재생사업의 민간투자의 현황 및 구체적 사례의 재원조달분석을 분석하였습니다. 이를 바탕으로 도시재생 관련 민간투자사업의 추진방식과 재원조달에 직접적인 영향을 미치는 도시재생특별법상의 민간투자 관련 조항을 분석하였다. 우선 기존의 민간투자사업 추진방식을 유형별로 분류하고, 유형에 따른 특성을 분석하였다. 두 번째로 도시재생사업의 활성화계획상 민간투자 현황을 개괄하고, 대규모 도시재생사업 사례의 민간투자구조 분석을 통해 사업 구조상 민간투자 저해요인을 도출하였다. 마지막으로 도시재생특별법 상에 민간투자와 관련된 조항을 타법과 비교분석함으로써 제도상 민간투자를 저해하는 주요한 요인을 도출하고 개선방안을 모색하였다.

1.3 선행연구

도시재생사업의 민간투자는 제도화된 기간이 짧고 그로 인해 실제로 투자된 사례도 적어서 관련 연구가 많지 않다. 이에 도시재생사업의 민간투자에 관한 연구는 크게 사업추진방식과 재원조달방식에 집중되어 있다. 사업추진방식 측면에서 강승일(2016)은 민간투자자 입장에서 도시재생사업은 위험사업으로 분류되어 자금력이 우수한 은행이나 보험 등은 자금조달 및 운용기간의 불일치 등을 이유로 투자하기 꺼려하는 점을 지적하였다[2]. 특히 경제기반형이나 중심시가지형과 같이 대규모 도시

재생사업은 사업비 규모와 지역에 미치는 영향력이 크기 때문에 재개발 방식으로 추진할 경우 재원을 조달하는데 여러 가지 제약이 있으므로 대규모 재생사업은 민·관 협력방식이 필요하다고 주장하였다. 반면 정소양(2016)은 경제기반형 도시재생사업을 추진할 때, 재원조달, 토지 확보, 추진조직의 구성에서 기존의 공모형 PF사업의 문제점을 개선한 공모형(Project Financing) 사업방식이 유효하다고 주장하였다[4]. 또한 도시재생사업에 민간투자를 확대하기 위해서 공적금융이 초기 투자 확대와, 공공유지의 활용, 민·관 협력방식에서 공기업의 역할 확대 등을 대안으로 제시하였다. 한슬기 외(2016)은 영국 도시재생사업의 사례로부터 재생사업의 기획부터 민간투자의 유치, 사업시행 및 운영관리까지 실행하는 주체로서 디벨로퍼 역할을 강조하였다[5]. 이는 정소양이 제안한 공기업의 역할 확대와 유사한 구조로서 신뢰할 수 있는 중간조정자인 디벨로퍼가 민간투자를 유치하고 사업실행의 역할을 해야한다고 강조하였다.

재원조달 측면에서 정재연(2020)은 리츠를 활용한 민간투자 활성화를 제안하였다[3]. 공공성성이 지나치게 강조되어 사업성이 낮아진 도시재생사업에 소액투자자들이 투자를 기피하는 현행 도시재생리츠의 문제점을 개선하기 위해서 공모상장을 통한 소액투자자의 모집, 최저이익 보장제, 상장 후 자기관리리츠의 활용 등의 대안을 제시하였다. 박원규 외(2018)는 사업규모가 작아 리츠를 통한 재원조달이 어려운 근린재생형 도시재생사업의 경우에, 지방자치단체장의 리더십과 해당 지자체의 사업화 능력이 민간의 투자사결정에 영향을 미치는 주요한 변수라고 주장하였다[6]. 즉 소규모 근린재생형 도시재생사업을 추진할 때 지자체가 연계 가능한 사업을 집중시키고 지자체의 권한으로 조정할 수 있는 규제를 완화하는 등의 방식을 동원해 사업성을 재고함으로써 민간투자를 유도하는 할 수 있다고 주장하였다.

본 연구는 도시재생사업의 민간투자과 관련한 기존 연구가 사업추진방식과 재원조달방식에 집중되어 있는 점에 착안하여 이 두 가지 요인을 수렴하여 직접적인 영향을 미치는 제도적 요인 분석을 통해 도시재생사업의 민간투자를 활성화 할 수 있는 실질적 방안을 제시한 점에서 선행연구들과 차별성을 가진다.

2. 도시재생뉴딜사업에 민간투자 현황

2.1 공공사업에서 민간투자의 제도화 과정

현행 도시재생뉴딜사업은 공공이 주도하면서 민간의 참여 및 투자를 유도하는 마중물 사업으로서의 성격을 가진다. 공공사업을 추진함에 있어 민간투자가 제도화된 것은 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정으로 민간투자사업의 추진절차가 명확해지고 매년 대상사업을 고시는 등의 방식이 도입되었다. 1998년 말에는 민간투자사업을 활성화하기 위해 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되었다. 이때 MRG(Minimum Revenue Guarantee)제도가 도입되었고, 매수청구권을 신설하는 등 투자자들의 참여를 촉진하기 위한 제도들이 새롭게 도입되었다[7]. 2005년의 법개정을 통해 민간투자사업 대상을 기존의 사회간접자본에서 사회기반시설로 확대하여 국민의 일상생활에 관련성이 높은 시설들을 포괄하여 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하, 민투법)으로 바뀌었다. 대상시설에 공공임대주택, 아동보육시설, 노인의료보건시설, 문화시설 등이 추가되어 기존 35개에서 45개로 확대되었다. 또한 BTL방식을 추가하여 민간사업자의 수익성을 개선하고 투자를 촉진하기 위한 제도적 장치를 마련되었다. 2009년에는 민간투자법 시행령을 개정하여 장애인복지시설, 신재생에너지설비, 자전거도로가 대상사업에 추가되었다. 2020년 법개정은 대상시설을 지정하는 것에서 탈피하여 포괄적으로 정의하는 방식으로 바뀌었다. 투자대상을 포괄적으로 정의함으로써 법개정 없이 유연하게 대상시설을 확정할 수 있게 되었다. 대상이 되는 사회기반시설을 경제활동의 기반이 되는 시설, 사회서비스의 제공을 위하여 필요한 시설, 공공용시설 또는 공공용시설로 구분하였다. 특히 유치원, 학교, 도서관, 복합문화시설, 공공보건의료시설 등 사회서비스를 제공하기 위한 시설들을 명시한 것은 국가가 민간과의 상호협력체계 아래서 사회서비스를 확장하겠다는 정책적 함의를 담고 있다. 사업대상의 포괄적 적용은 2019년에 발표된 생활SOC 3개년 계획을 통해 지역단위의 소규모 생활인프라 공급도 가능하게 되었다. 학교, 보육시설, 문화시설 등과 같은 생활형SOC를 공급함으로써 기초생활서비스를 확충하고 포용성장을 정책적 목표로 하였다[8]. 핵심과제로 생활SOC 복합화 사업을 추진하여 19년에 289건, 20년에 149건의 사업을 선정하여 추진 중에 있다[9].

2.2 도시재생뉴딜사업에서 민간투자 현황

공공사업으로 추진되는 도시재생뉴딜사업은 인구감소, 사업체감소, 일정비율 이상의 노후불량 건축물 비율을 기준으로 선정되기 때문에 지역의 발전 수준이나 발

Table 1. Current Status of Private Investment in Urban Regeneration Promotion Plan

(unit: ten million won)

	Urban Economic Regeneration Type	Central City Type	General Neighborhood Type	Urban Residential District Regeneration Type	Town Regeneration Type	New system	Total
Total business projects	13	65	119	62	52	19	330
Business projects including private investment	12	19	40	27	18	4	120
Private investment project cost	63.334	7.411	6.280	1.568	1.001	565	80.159

The current status table is the sum of the amounts listed in the activation plan by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport

전가능성이 비교적 낮은 곳이 대상지로 선정된다. 도시의 균형발전 실현과 쇠퇴문제 완화를 정책적 목표로 삼고 있기 때문에 재생사업의 계획단계에서부터 공공성이 크게 강조된다. 그러다보니 각각의 사업이 운영단계로 넘어가면 수익성이 크게 낮은 경우가 대부분이다. 이러한 이유로 민간에서 도시재생사업에 투자를 할 유인이 부족하다.

민간투자가 필요한 도시재생사업의 범위는 다양한데, 크게 나누면 ①역세권 및 리츠를 통한 복합개발사업, ②노후산단정비 및 택지정비와 같은 대규모 정비형사업, ③가로주택정비 및 자율주택정비와 같은 소규모 주택정비사업, ④전통시장 정비 및 주차장 설치와 같은 기타 사업 등이 있다[10]. <Table 1>에서 알 수 있듯이, 2019년까지 수립된 도시재생뉴딜 활성화계획에 포함된 민간참여 사업은 총 330곳에서 활성화계획이 수립되었고, 그 중에서 120곳은 도시재생사업에 민간투자계획이 담겨 있다. 민간투자 포함 사업지는 일반근린형이 40곳으로 가장 많고, 2020년부터 시행된 신규제도(혁신지구사업, 총괄관리사업, 인정사업)은 4곳이 포함되어 있다. 활성화계획상 민간투자 사업비는 약 8조원에 달하며 이 가운데 경제기반형이 약 6조 3천억 원으로 가장 많고, 신규제도가 565억으로 가장 적다.

3. 민간투자 도시재생뉴딜사업 사례분석

3.1 도시재생사업 재원조달 방식

기본적으로 SOC를 조성하는 민간투자사업은 수요 예측의 어려움이 있고, 민간은 수익성 확보를 위해 높은 가격 산정하는 등이 문제점으로 지적되고 있다. 특히 대규모 SOC사업의 경우, 시설조성에 상당기간이 소요되어

수요측정 시점과 공급시점이 불일치하고 여기서 발생할 수 있는 잠재적 손실을 줄이기 위해서 과다 수요를 추정하기도 한다.

도시재생사업의 경우도 공공성을 강조하면 수익을 발생하기 어려운 사업구조를 가진다. 때문에 지금까지 제안된 도시재생사업에 민간의 투자를 유도하는 방식으로, 프로젝트 파이낸싱 (Project Financing), 증세담보 파이낸싱(Tax Increment Financing), 메자닌 파이낸싱 (Mezzanine Financing), 리츠(Real Estate Investment Trust) 등이 제안되고 일부 시행되고 있다. 이 가운데 리츠는 다수의 투자자들로부터 자금을 조달하여 투자하고, 발생한 투자수익을 투자자들에게 배당함으로써 일회성 보조금·예산이 아닌 지속적 재원마련을 가능하게 하고, 지역주민의 참여도 확대할 수 있다는 장점을 가지고 있어 도시재생사업에 적용하기 유리한 측면이 있다. 리츠 중에서 해외에서 가장 많이 활용되는 형태가 앵커리츠이다. 앵커리츠는 정부기관, 연기금, 개발업자, 호텔·유통 대기업 등이 최대주주(Anchor)가 되어 리츠의 자금조달과 자산운용, 시설관리를 전반적으로 지원하여 리츠의 신뢰성을 높이는 구조이자, 즉, 앵커가 보유자산을 이양하거나 자본을 투자하는 등의 형태로 리츠 운영을 지원하고, 앵커가 전액 출자한 독립적인 자산관리회사(AMC)를 통하여 리츠를 설립하고 관리하는 형태이다. 앵커리츠는 스폰서드 리츠(Sponsor-backed REITs)라도 불린다. 앵커리츠는 모리츠와 자리츠 구조로 자리츠별 합산(Pooled)된 수익과 위험 관리가 가능한 특성이 있어, 동시에 여러사업을 추진하는 현행 도시재생 뉴딜사업에 적합한 특성을 가지고 있다. 또한 소규모 사업의 경우 개인이나 기관투자를 받기 어려운 점을 감안하면, 상장된 모리츠 또는 대규모 자금 조달을 한 모리츠가 소규모 사업에 투자·융자하는 것이 가능하다는 장점이 있다. 그러나

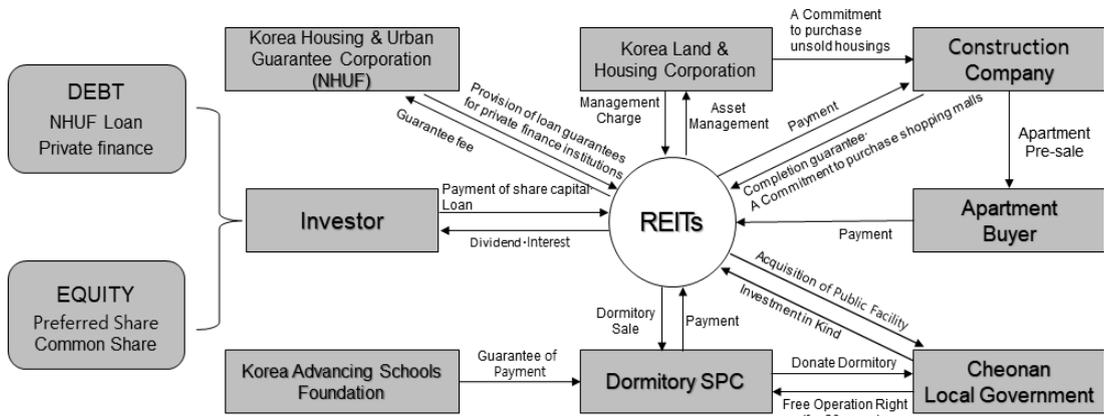


Fig. 1. Funding structure in Cheonan-si Urban Regeneration Project

Source: Project competition for the Cheongju/Cheonan urban regeneration private investment project(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2016) [11]

현행 리츠는 비상장 리츠가 다수이며, 공모 활성화를 통한 일반 소액투자자 참여가 부족하고, 투자 신뢰도를 향상시킬 수 있는 앵커 리츠(Anchor REITs) 제도가 활성화되어 있지 않아 앞서 기술한 장점을 활용하기에 제한이 따른다.

3.2 리츠로 추진한 천안동남구청사재생사업

대규모 도시재생사업 가운데 리츠방식을 적용하여 민간이 참여한 가장 대표적인 사례는 천안 동남구청사 프로젝트이다. 2014년에 도시재생 중심시가지형 선도지역으로 선정되었고, 다음 해 천안시와 LH가 협약을 통해 동남구청사 부지에 공공시설과 주상복합주택을 건설하는 사업을 추진하였다. 천안시의 토지 현물출자와 주택도시보증공사(HUG)의 출·용자를 통해 도시재생리츠(천안미드힐타운위탁관리부동산투자회사)가 설립되었고, 현대건설이 민간사업자로 참여하였다. 또한 한국토지주택공사(LH)가 자산관리자(AMC) 역할 및 미분양주택의 매입확약을 하였고, 현대건설은 설계 및 건설 뿐만 아니라 주택 분양과 상가인수까지 담당하는 등의 참여자별 역할분담을 하였다(Fig 1. 참조).

해당 사업은 대지면적 1만9,865㎡ 위에 지상 5층(지하 4층) 규모의 신청사와 10층 규모의 행복기숙사, 어린이회관이 들어선 공공블록과 지상 47층(지하 4층) 규모에 451세대로 구성된 주상복합 아파트가 세워진 주거블록으로 구성되어 있다. 2017년에 착공하여 2020년 3월 부터는 신청사에서 업무를 시작하였다.

299실 규모의 기숙사는 사학진흥재단이 30년 동안 시설을 운영·관리하고 이후 천안시에 기부채납하는 BTO 방식을 적용하였다. 지역에 필요한 시설인 공공시설로서의 어린이회관에는 놀이시설, 전시체험공간, 도서관 등의 기능을 도입하였다. 기존 건물인 영덕빌딩은 리모델링하여 지식산업센터 기능을 부여하였다. 이와 같은 공공성 중심의 시설기능만으로는 리츠의 수익성을 확보하는데 한계가 있어, 전용면적 59㎡와 84㎡의 주택 451세대를 공급하고, 저층부에는 임대형 상가를 배치하였다. 사업구조는 리츠방식으로 추진되었다. <Table 2>에서 보듯 사업비는 천안시가 현물출자로 330억 원, 주택도시기금이 50억 원을 출자하였다. 민간 금융기관으로부터 선순위 차입형태로 197억 원을 조달하고, 주택도시기금이 410억 원을 용자하여 전체 사업비를 조달하였다.

Table 2. Funding Status in Cheonan-si Urban Regeneration Project

(unit: ten million won)

Category	Total project cost	Equity		Debt		The amount raised by pre-sale
		NHUF*	Cheonan-si	NHUF	Private finance	
Funding amount	2,285	50	330	410	197	1,298
Composition ratio	100%	2.2%	14.5%	18%	8.5%	56.8%

NHUF: National Housing and Urban Fund (<http://nhuf.molit.go.kr/>)

Source: Based on data from the Urban Regeneration Investment Review Committee, 2016

3.3 리츠 방식 도시재생사업구조의 문제점

대체로 성공적이라는 평가를 받는 리츠방식 도시재생 사업 사례이지만 추진과정에서 몇 가지 구조적 문제를 노출하였다. LH가 계획단계부터 참여하여 기본구상을 한 후, 민간사업자를 공모하는 과정에서 사업성 부족을 원인으로 유찰되었다. 당시 아파트 분양시장이 안 좋았던 외부적 요인과 주상복합 건물의 공사비가 실제 공사비보다 낮은 673억원으로 책정된 반면 168억원의 상가를 인수하는 조건을 민간사업자가 부담했다. 결국 민간사업자인 현대건설은 사업의 주요 참여자가 아닌 단순히 도급공사만을 수행하는 주체로 참여하게 되었다. 동남구청사 도시재생사업은 리츠 방식으로 추진된 사업이나 추진 과정에서 나타난 구조적 문제점은 공모형 PF사업과 유사하다. 즉 토지확보 문제는 인허가권자인 천안시가 현물 출자함으로써 해결되었으나, 참여자간의 목적과 이해관계의 차이에서 발생하는 의사결정구조가 복잡하고 이를 조정할 수 있는 조정자 역할이 부재로 인한 문제가 공모형 PF사업과 유사한 형태로 발생하였다. 특히 매각수입에 의존하는 단기투자수익중심의 재원조달구조가 가지는

구조적 문제가 현저하게 드러났다. 이외에도 민간사업자가 도시재생사업에 적극적으로 참여하기 어려운 제도적 요인도 존재한다.

4. 도시재생특별법상 민간투자 관련 조항 분석

4.1 도시재생사업의 개발이익 재투자 조항

도시재생사업에서 현대건설 등이 사업의 주요한 사업자가 되기 어려운데는 제도적 요인도 크게 작용한다. 도시재생사업에 민간사업자가 주요한 도시재생특별법 제 52조(개발이익의 재투자)와 동법 시행령 53조에 명시된 '개발이익의 재투자' 조항은 민간 투자를 저해하는 주요한 요인이다.

우선 유사한 공공개발사업의 개발이익의 재투자 관련 조항을 <Table 3> 살펴보면, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에서는 해당 산업단지에서 산업시설용지 외의 용도

Table 3. Definition and Scope of reinvestment of development gains

	Reinvestment of Development Gains	Scope of Reinvestment
Special Act on promotion of and Support for Urban Regeneration	Article 52 (Reinvestment of Development Gains) ① When granting authorization of an action plan, a developer of a strategic plan may entrust an institution prescribed by Presidential Decree to calculate development gains from the relevant innovation district regeneration project. ② An innovation district project implementer shall use all or part of the development gains calculated pursuant to paragraph (1) for any of the following purposes, as prescribed by Presidential Decree:	Enforcement Decree Article 53 (Reinvestment of Development Gains) ④ In accordance with Article 52 (2) of the Act, the innovation district project operators shall use all or part of the development gains in consultation with the authority in charge of establishing a strategic plan. However, if the innovation district project operators are a person under subparagraph 5 of Article 44 of the Act, all development gains must be used.
Industrial Sites and Development Act	Article 39-15 (Reinvestment of Development Gains) A project operator shall use gains accruing from a renovation project for such purposes as reducing the sale prices of sites for industrial facilities within the renovation project district and construction of infrastructure and public facilities, as prescribed by Presidential Decree.	Enforcement Decree Article 40 (Determination of Sale Price) ⑦ Any of the following project operators shall use at least 25 percent of earnings accrued from selling sites which are supplied for a use, other than sites for industrial facilities, in the relevant industrial complex (excluding special area development projects under Article 39 of the Act), to reduce the sale prices of the relevant sites for industrial facilities and reinvestment in infrastructure, etc
Industrial Cluster Development and Factory Establishment ACT	Article 45-6 (Re-Investment of Development Profits) ① Each project implementor or agent shall reinvest some of the development profits earned from an industrial complex structure improvement project into other projects for improving the industrial complex structure prescribed by Presidential Decree, such as installing industrial infrastructure and public facilities, as prescribed by Presidential Decree.	Enforcement Decree Article 58-5 (Reinvestment of Development Profits) ④ The scope of re-investment of development profits under Article 45-6 (1) of the Act shall be at least 25/100 of the development profits (at least 125/1,000 if an industrial complex structure improvement project is implemented in an industrial complex outside the Seoul Metropolitan area defined in subparagraph 1 of Article 2 of the Seoul Metropolitan Area Readjustment Planning Act)
Harbor Act	Article 63 (Reinvestment of Development Gains) ① A project developer shall use development gains accrued from a harbor redevelopment project for any of the following uses, within 25/100 thereof, as prescribed by Presidential Decree	Enforcement Decree Article 65 (Reinvestment of Development Gains) The development gains that the project operators must use in accordance with Article 63 (1) of the Act shall be 25/100 of the development gains generated by the port background complex development project.

source: Korea Legislation Research Institute

로 공급하는 용지의 매각수익 중 100분의 25이상을 해당 산업시설용지의 분양가격 인하 및 기반시설 재투자하도록 되어있다. 동법 시행령 제40조7항에 '사업시행자가 산업시설용지 면적의 100분의 20 이상을 임대하는 경우'와 '조성원가보다 높은 가격으로 공급하는 용지의 면적이 산업단지 총 면적의 100분의 10 미만인 경우'는 낮은 사업성을 보완하기 위해 재투자 조항을 면제시켜 주고 있다.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서는 개발이익의 100분의 25이상으로 정하고 있다. 「항만법」에서는 법과 시행령 모두에 항만배후단지개발사업으로 발생하는 개발이익의 100분의 25의 범위를 재투자하는 것으로 정하고 있다. 즉 개발이익의 전부를 재투자하는 도시재생특별법과 비교해 타법에서 민간사업자의 재투자 비율을 개발이익의 25% 범위로 두고 있으며 사업성이 낮은 경우, 재투자 조항을 면제시켜주는 등 민간 투자를 활성화 할 수 있는 요건을 법률상에 명시하고 있다.

이에 반해 도시재생특별법을 보면, 제52조에 전략계획수립권자는 시행계획을 인가할 때 대통령령으로 정하는 기관에 혁신지구재생사업의 개발이익 산정을 의뢰할 수 있도록 되어 있고, 산정된 개발이익의 전부 또는 일부를 지정된 용도로만 사용하여야 한다.

시행령 제53조제4항에는 “혁신지구사업시행자는 법 제52조 제2항에 따라 전략계획수립권자와 사전에 협의하여 개발이익의 전부 또는 일부를 사용해야 한다. 문제가 되는 부분은 혁신지구사업시행자가 법 제44조제5호에 해당하는 자인 경우에는 개발이익의 전부를 사용해야 한다.”로 되어있는 부분이다. 개발이익의 전부를 재투자해야 하는 제44조제5호의 사업자는 제1호에서 제4호까지의 사업자는 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 주택도시기금 및 공공기관이 총지분의 50%를 초과하여 출자한 법인이다. 제5호 사업자는 그 이외의 종전사업자로 공공과 공동으로 종전사업을 시행하는 민간 사업자가 이에 해당한다. 즉 도시재생사업에 단독으로 참여하거나 총지분이 50%초과한 민간 사업자는 개발이익을 법에 맞춰 100% 재투자해야 하고, 이는 사업을 통해 발생하는 이익을 회수할 수 없다는 의미이다.

4.2 도시재생사업의 개발이익 관련 조항

개발이익의 재투자 뿐 만 아니라 분양 및 매각수입에 의존하는 채권조달방식이 가지는 구조적 문제는 공공성이 높은 도시재생사업에 민간의 참여를 꺼리게 하는 구

조적 문제를 발생시킨다. 대규모 도시재생사업을 추진 시 민간 투자자들은 사업성을 사전에 판단하고 투자를 결정한다. 공공성이 강조된 도시재생사업일수록 수익성은 낮아진다. 민간투자 대형SOC사업의 경우, 정부가 주요 위험을 일부 분담하는 방식을 취하는 방식을 대신하여 수입의 일부를 BTL 방식으로 취하는 혼합형 방식(BTO+BTL)을 통해 사업의 안정성을 높이는 방안을 2020년에 도입하였다[12]. 혼합형 방식은 애매한 수익률로 인해 추진되지 못했던 사업에 정부지급금을 투입하여 민간투자활성화를 유도하고 있다.

또한 기존의 유사 공공사업에서는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」과 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」의 경우는 사업수익보다 구체적인 적정이익 관련한 조항이 시행령에 명시되어 있다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 시행령에는 조성원가의 100분의 15이하 범위 내에서 적정이익을 정하고 있고, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 시행령에서는 조성원가에서 각종 비용을 제외한 나머지 금액의 100분의 5이하 범위 내에서 적정이익을 정하고 있다. 「친수구역 활용에 관한 특별법」 시행령에서도 개발에 따른 증가된 토지 가격에 각종 비용을 뺀 나머지의 100분의 10 이내로 적정수익을 명문화하고 있다.

이에 반해 도시재생사업은 2019년 도시재생법특별법 개정을 통해 사업을 통한 개발이익의 사유화를 방지하고 개발이익을 공익적으로 환원하기 위해 개발이익의 재투자 조항을 신설하였다.

도시재생특별법 제52조(개발이익의 재투자)에는 전략계획수립권자는 시행계획을 인가할 때 대통령령으로 정하는 기관에 혁신지구 재생사업의 개발이익 산정을 의뢰할 수 있고, 혁신지구사업시행자는 산정된 개발이익의 전부 또는 일부를 법에서 지정하는 용도로 사용하도록 규정하였다. 개발이익의 재투자의 용도는 혁신지구재생사업의 분양가격이나 임대료 인하, 혁신지구재생사업으로 건설된 시설의 관리 및 운영비용, 도시재생기반시설이나 공공시설 설치비용으로 한정되어있다. 동법 시행령 제53조에는 '혁신지구재생사업의 총수익에서 총사업비를 뺀 금액'을 개발이익으로 정의하고 있다. 도시재생특별법에는 개발이익의 정의만 있을 뿐 재생사업을 통해 사업자가 취할 수 있는 적정이익에 대한 기준이 마련되어 있지 않아 공공성이 강조된 도시재생사업은 수익성이 낮아 민간사업자가 참여를 꺼려하는 사업을 더 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

5. 결론

지난 10년간 전폭적인 정책적 지원 아래 도시재생사업이 추진되었음에도 불구하고 민간투자가 적극적으로 이루어지지 않는 구조적 문제점에 착안하여, 기 추진된 도시재생사업을 분석하여 민간투자를 저해하는 제도적 요인을 도출하고 개선방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

우선 민간이 참여한 대규모 도시재생사업 중에서 리츠 방식을 활용한 천안동남구청사 재생사업은 LH가 계획단계에서 기본구상을 한 후 민간사업자를 공모하는 방식에 대한 분석결과는 다음과 같다. 천안동남구청사 재생사업은 공모형PF와 동일한 구조적 문제가 발생하였으며, 분양 및 매각수입에 의존하지 않는 다각화 된 재원조달구조의 필요성이 재확인되었다. 재생사업에서는 처음 시도된 리츠방식이었지만 민간의 참여를 보다 활성화하고 현실성 있는 재원조달 방식으로 전환되기 위해서는 리츠시장 촉진을 위한 제도개선, 공모 활성화, 앵커 리츠(Anchor REITs) 도입 등의 제도개선이 필요하다.

다음으로 현행 도시재생특별법을 분석하여 도시재생 뉴딜사업에 민간투자를 저해하는 제도적 요소를 분석한 결과는 다음과 같다. 민간투자를 저해하는 가장 큰 요인은 개발이익의 재투자 조항이다. 대규모 개발사업의 근거가 되는 타 법에서는 일반적으로 100분의 25 범위로 개발이익을 재투자하도록 정의하고 있고, 산업법의 경우 개발이익이 적을 때 재투자 비율을 조정해주는 조항이 있는데 반해, 도시재생특별법은 민간 사업자가 개발이익의 전부를 재투자해야 한다. 또한 공공성이 강조되어 수익성이 낮아진 도시재생사업이 다수 있음에도 불구하고 도시재생특별법에는 개발이익의 정의만 있을 뿐 재생사업을 통해 사업자가 취할 수 있는 적정이익에 대한 기준이 마련되어 있지 않다. 현행 법률상의 문제를 해결하기 위해서는 도시재생특별법 상에 민간사업자가 취할 수 있는 적정이익의 기준과 범위를 규정하여 명문화 할 필요가 있다. 또한 개발이익의 재투자 범위를 현재의 100%에서 타 법에서 제시된 적정수준으로 개선할 필요가 있다. 추가적으로 도시재생사업으로 발생하는 개발이익의 재투자 용도에 대해서도 재검토가 필요하다.

도시재생사업을 추진함에 있어 민간 투자를 저해하는 다양한 요인들이 존재하고, 사업을 추진함에 있어 복합적이고 중층적으로 작용한다. 본 연구는 도시재생특별법에 근거하여 추진되는 도시재생사업에서 다양한 민간투자를 활성화하기 위한 방안을 도출하기 위해서 제도적

저해요인을 분석하였다. 다만 실제 사업에 참여하고 있거나 투자하고자 하는 민간이 이상의 저해요인에 대해 어떻게 인식하고 있는지에 대해서 실증적으로 밝히지 못한 것은 본 연구가 가지는 한계점이다. 또한 도시재생사업 중에서 민간투자 활성화를 필요성이 높은 사업으로 한정함으로써 분석대상에서 제외된 소규모 도시재생사업에 민간투자를 활성화할 수 있는 방안에 대해서는 후속 연구로 밝히고자 한다.

References

- [1] T. H. Lee, A study on the vitalization of private participation in urban regeneration projects, p.50, Construction & Economy Research Institute of Korea, 2020, pp.4-5.
- [2] S. I. Kang, Comparative Analysis of Financial Instrument Risk Factors in Urban Regeneration Projects, p.124, Korea Research Institute for Human Settlements, 2016, pp.31-35.
- [3] J. Y. Jung, A Study on the Revitalization of Private Investment using REITs in the Urban Regeneration New Deal Project, p.105, Master's thesis Gachon University, pp. 95-97.
- [4] S. Y. Jung, Economic-Based Urban Regeneration Commercialization Strategy, Planning, Korea Research Institute For Human Settlements, Korea, 2016, pp. 22-30
- [5] S. G. Han, J. B. Kim, "Participation and Role of Private Business Sector in Urban Regeneration Project -Focus on Analysis of Urban Regeneration Governance and Leading Developer in the UK-", *Seoul Studies*, Vol.17, No.3, pp.25-44, 2016.
- [6] W. G. Gwak, M. S. Choi, "A Study on the Private Investment Decision of Urban Regeneration New Deal Projects : Focusing The Neighborhood Type Urban Regeneration Projects", *Journal of urban policies*, Vol. 9, No.1, pp.85-110, 2018.
DOI: <http://doi.org/10.21447/iup.2018.9.1.85>
- [7] H. T. Kim, T. G. Kim, A comprehensive study on policy direction for private investment project, p.649, Korea Development Institute, Korea, 2020, pp.161-170
- [8] H. S. Goo, Main issues and strategic policy direction of living SOC, p.8, Korea Research Institute for Human Settlements, pp.1-8, 2018.
- [9] Jointly with related ministries, Guidelines for selecting a life SOC complex project in 2022, p.205, Office for Government Policy Coordination, 2021.
- [10] Hanil Accounting Corporation, A study on measures to stimulate private investment in urban regeneration,

p.254, Hanil Accounting Corporation, pp.29, 2020.

- [11] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Project competition for the Cheongju/Cheonan urban regeneration private investment project, Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2016.
- [12] S. M. KU, H. J. HWANG, and J. H. LEE, Introduction and Understanding of BTO+BTL Model, Korean Society of Transportation, pp.45-53, 2020.

한 승 욱(Seoung-Uk Han)

[정회원]



- 2005년 4월 : 교토대학 공학연구과 (건축학석사)
- 2010년 9월 : 교토대학 공학연구과 (도시환경공학박사)
- 2010년 1월 ~ 2010년 6월 : 부산 연구원 연구위원
- 2019년 6월 ~ 현재 : 주택도시보증공사 기금연구팀 과장

<관심분야>

도시설계, 도시재생, 부동산금융, 공적기금

권 혁 신(Hyuck-Shin Kwon)

[정회원]



- 2007년 2월 : 서울대학교 행정학과 (행정학석사)
- 2016년 2월 : 서울대학교 행정학과 (행정학박사)
- 2007년 4월 ~ 현재 : 주택도시보증공사 기금연구팀 팀장

<관심분야>

정책수단, 정책평가, 주택정책, 부동산금융, 도시재생