

주요국 도시재생(일본 타운매니지먼트, 미국 CBA) 사례 및 시사점

권주안, 대한건설정책연구원 연구위원(jooankwon@ricon.re.kr)

1. 일본의 타운매니지먼트 (지역관리제도)

○ 타운매니지먼트 개괄

지역 도시공간의 재생을 통해 지역경제를 활성화시키기 위해 도입된 제도로 중심시가지 활성화법에 의한 TMO(타운매니지먼트)와 오사카 조례에 의해 운용되고 있는 에리어 매니지먼트를 적정 사례로 참고할 수 있음. TMO와 에리어매니지먼트는 각기 다른 시기에 운용되었지만 지역에 초점을 맞추었다는 점과 민간부문의 다양한 주체가 참여한다는 점에서 고려할 만한 가치가 있음.

일본의 타운매니지먼트는 2006년까지 시행되었던 TMO(Town Management Organization)에 의해 추진된 매니지먼트와 2014년부터 오사카시에서 시행하고 있는 에리어매니지먼트(Area Management)로 구분됨. TMO는 1998년 「중심시가지에서의 시가지 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」(앞의 중심시가지활성화법)에 의거하여 중심시가지의 활성화를 위해 도입되어 운영에 참여한 지역관리조직임.

TMO는 부동산을 소유하지 않은 다수의 임차 상공인들이 지역관리활동에 참여했기 때문에 소극적이었으며, 활동 재원 또한 정부 보조금에 지나치게 의존하는 구조적 문제를 가져 활성화되는데 한계를 가졌음. 반면 오사카시의 에리어매니지먼트는 활동주체가 부동산 소유자이며 준조세적인 부담금 부과를 통해 재원을 마련할 수 있어 보다 적극적인 참여와 지속적 활동이 가능한 것으로 평가되고 있음.

< TMO와 에리어매니지먼트 비교 >

구분	근거법	활동 목적	활동 주체	활동 기간
TMO	중심시가지활성화법 (1996~2006)	중심시가지의 활성화	민간단체(상공회의소, 제3섹터 등)	제한 없음
에리어 매니지 먼트	오사카시 에리어매니지먼트활 동촉진조례 (2014~)	양질의 공공공간 창출 및 유지 발전 통한 도시매력 향상	민간단체(도시재생추진 법인, 부동산소유자, 사업자, 시민 등)	5년 이내 (7년까지 연장 가능)

자료 : 재인용. 박혁서(2015), "일본의 지역관리제도와 민간조직의 지역관리활동에 관한연구", 「주거환경」, 제13권 4호, pp.359~377

○ 다카마츠시 사례 ; TMO

TMO 역할은 재개발사업의 진행 관리와 중심시가지활성화를 위한 지역관리활동을 수행하는 것임. 다카마츠시 TMO는 1999년 조직되어 다카마츠시 마루가메마치상점가 A시가지재개발사업지구를 대상으로 상점가의 기획-조정, 각종 신청지원, 임차인 믹스 및 다양한 이벤트 개최 등의 관련 사업을 수행하였음.

(i) 사업지구 현황

- 지구 면적은 4,400㎡로 총사업비 69억엔을 투입해 상업시설과 문화시설 그리고 주택과 주차장 등 연면적 16,600㎡의 주상복합시설을 건설함.
- TMO는 건설과 운용 등 전 사업과정에 참여

(ii) 역할과 성과

- TMO 사업지분은 상점가진흥조합, 다카마츠시, 시가지재개발조합, 마루가메마치 일번지주식회사(재개발사업 주체)가 참여. 부동산 소유자는 직접 참여하지 않지만 재개발사업주체에 출자하고 있어 간접적 참여하였으며 부동산운용위탁관리를 담당함
- 부동산소유자가 간접적 참여하여 지역관리활동과 지역문제 등에 적극적인 대응이 가능했으며 성공적 사업으로 연결되었음. 다만 재개발사업이 상가를 중심으로 이루어지고 임차상인들의 권리 증진 등 의견 수렴이 필요하다는 점에서 이들도 지역관리조직으로 TMO 구성에 참여하였으나 이해 상충 등 사업추진의 일관성을 유지하는 한계가 있었던 것으로 평가되고 있음.

○ 오사카 그랜드프론트 : 에리어매니지먼트

에리어매니지먼트는 공공공간의 정비, 관리, 활용 등 사업과 도시편익증진협정(지역 편익증진에 기여하는 시설에 관한 일체적인 정비와 관리에 관해 도로 등의 공공시설 관리자와 지역 부동산소유자, 도시재생추진법인이 협정을 체결하는 제도)에 정한 기본 사항으로 정의한 사업을 수행하며 이를 위해 TMO를 구성하여 추진함.

사업대상지 내 부동산 소유자 등이 에리어매니지먼트를 목적으로 법인을 설립해 도시 재생추진법인 지정을 신청하면 지자체는 해당 법인을 지정함. 지구계획 소안을 제안 하고 이 내용을 담은 시가지구계획 작성 변경의 적정성을 판단하고 도시계획협의회 심의를 거쳐 최종 결정함.

(i) 사업지구 현황

- 2008년 도시재생특별지구로 지정되었다가 오사카 에리어메니지먼트조례가 제정되면서 에리어메니지먼트지구로 재지정되었음
- 업무, 상업, 숙박, 주거 등의 용도가 복합되어 있는 주상복합부동산으로 개발되었으며, 업무상업시설은 54,000㎡이며 숙박시설의 경우 272객실을 갖추고 있음. 주거시설은 총 525호가 개발되었음

(ii) 역할과 성과

- 하드웨어적 사업으로는 마치즈쿠리추진사업으로 민관 연계 공공공간관리 및 운영, 교통서비스 제공(순환버스, 렌탈자전거), 외부 연계 지역관리 활동을 수행하며, 소프트웨어적 사업으로는 프로모션 성격의 사업으로 이벤트 개최, 거리미디어사업, 커뮤니티형성사업 등을 수행함
- 오사카 TMO는 해당지역 내의 부동산을 소유한 12개 기업이 참여하여 도시재생 추진법인을 구성하고 있어 상대적으로 일관되고 적극적인 사업 추진이 가능하였음.

○ 소 결

- 당해 지역에서 이해관계를 가지고 있는 민간부문이 참여하여 지역 니즈를 충족시킨다는 목적을 달성하는 성공적 추진이 가능하였음. 또한 직간접적으로 부동산 소유자들의 참여가 있어 전체적인 사업 추진 방향성 설정과 관리에 일관성을 확보할 수 있었음. 개별 TMO 조직의 역할은 지역관리라는 목적을 달성하지만 필요한 자원 마련에서 한계로 민간과 지역사회만 참여하는 구조에서는 원활하고 영속적인 지역사회 관리를 기대할 수 없음.
- 지역 니즈에 맞추기 위해선 이해당사자 참여와 이들에 대한 지원 등 두 개의 요소 충족이 필수임. 개별 주택의 개선에 초점을 맞춘 전문성을 담보할 수 있는 컨설팅 지원과 부족한 재원을 보완할 수 있는 공신력있는 기관의 참여가 필요함. 컨설팅 등 지원에 대해서 지역사회 연관성을 가진 단체나 중소기업 참여가 지역사회 네트워크 구축 측면에서는 적절할 것임

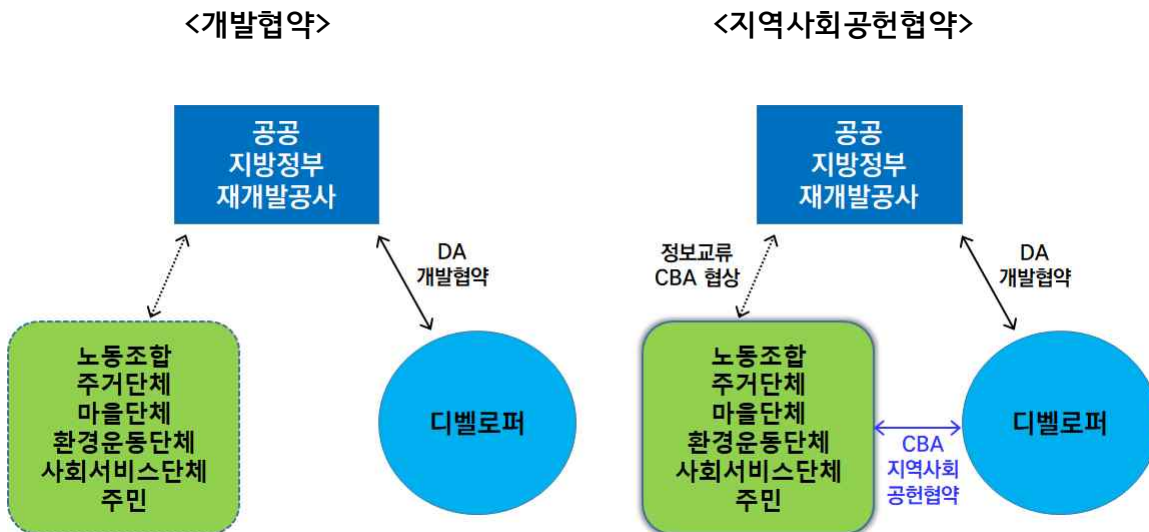
2. 미국 CBA(Community Benefits Agreement) : 지역사회공헌협약

○ CBA 개관

미국은 공공 지원을 받아 대규모 민간개발사업의 사회적 책임을 담보하는 지역사회 공헌협약을 운영하고 있음. 쇠퇴지역의 활성화에 기여함에 따라 공공 지원이 요구되는

경우 개발 전문성과 경험을 가진 민간개발업체 참여를 유도하고 동시에 지역의 니즈를 충족시킬 수 있도록 지역주민과의 CBA를 활용하고 있음. 지역 활성화와 함께 민간개발업체 참여로 소극적으로 추진되었던 지역 편익과 주민들의 경제적 편익을 제고시킴으로써 지역 중심의 경제적 편익을 극대화하는 결과로 이어짐.

협약의 주요 내용은 일자리 창출과 지역주민의 우선 채용, 생활임금의 보장, 부담 가능한 저렴한 주택의 확보, 공공시설 확충 등 주거 뿐 아니라 인근 공공시설 공급과 관리 및 양호한 일자리 창출과 고용 지속성 등에 대한 약속을 포함하고 있음. 과거에는 지방정부와의 개발협약(Development Agreement)이 운영되었으나 개발업체와 지방공공기관 간의 계약이라는 점에서 지역주민이 배제되었음. 충분한 지역 편익 생성에 실패한 경우가 많은 단점을 보완하기 위해 CBA가 모색되었음.



○ LA 스포츠 엔터테인먼트 지구 CBA

- LA스포츠&엔터테인먼트지구는 1999년 개장한 다목적 경기장인 스테이플스센터, 2005년 착공해 2010년 개발이 완료된 스포츠&엔터테인먼트 복합시설인 LA 라이브를 포함하는 대규모 도시재생 프로젝트임. 당해 개발지역은 1990년대 LA 도심에서 가장 빈곤한 주거지와 쇠퇴한 산업지구가 위치하였음.
- LA 라이브 CBA는 지역사회 요구가 가장 종합적으로 담긴 사례로 평가 받고 있으며 지역 공원 및 여가시설 소요 경비 5~7.5만 달러, 공원 조성비용 100만 달러, 주민 주차허용구역 지정 및 운영비 연간 2.5만 달러(5년간), 생활임금 일자리 비율 70% 달성 및 이행 상황에 대한 연차보고서 제출, 철거민과 사업대상지 인근 저소득층 위한 맞춤형 직업교육 및 우선채용 프로그램 운영, 노동법 위반 기업과의

임차계약 지향, 개발 후 사업대상지 내 저렴주택 20% 확보, 대상지 1.5마일 내 저렴주택 개발 기회 발굴 등 내용을 포함하고 있음.

- FCCEJ(Figueroa Corridor Coalition for Economic Justice : 비영리단체 30개 연합체)와 AEG(세계적인 스포츠.엔터테인먼트 기업인 안슈츠 엔터테인먼트 그룹 <Anschutz Entertainment Group>)가 체결한 CBA는 LA시 및 LA지역재개발 공사와 AEG가 체결한 개발협약의 일부로 편입되어 공공주체와 지역사회 양쪽이 AEG에게 실행을 요구할 수 있도록 짜여짐
- AEG는 FCCEJ와의 협약 체결로 150만 달러의 보조금, 토지수용권, 개발을 위한 토지용도 변경 허가를 받을 수 있었음

○ 알렉산드리아 사례 : Old Town Commons, Alexandria

- 워싱턴DC 도시권에 속하는 버지니아주 알렉산드리아 소재 빈곤지역인 올드타운 커먼스 일대에 총 194세대의 공공주택을 5개 블록에 걸쳐 개발 공급하는 프로젝트로, CBA는 주거지역을 중심으로 소규모 공공시설이 포함된 재생사업을 추진하는 동력으로 활용하였음.
- 기존 134세대의 공공임대주택과 근처 글레브공원 인근 60세대 등 총 194세대 공공주택을 1:1로 재개발하여 대체함. 지역 내 토지의 용도 변경(개발밀도 상향 조정 등)과 기존 공공임대주택 등과 관련된 모기지대출을 알렉산드리아재개발 주택국(ARHA-Alexandria Redevelopment and Housing Authority)과 시의 협조와 민간시행자인 디벨로퍼 EYA가 공동으로 시행한 사업임.
 - 자금조달 수단으로 LIHTC을 활용하였고 공동시행주체인 신디케이트에 Boston Capital 참여를 통해 자금조달 확보
- CBA를 통한 성공적인 사업결과, 공공임대 134세대과 245세대의 민간분양주택 포함한 mixed-income 지역사회를 형성하였으며, 지역경제 활력을 제고시키고 주거공간의 개선 등을 통해 낙후된 지역을 재생하였음. 2013년 버지니아주택상을 수상한 저렴주택 공급 확대의 모범 사례로 평가됨.
 - 사업비의 일부는 분양주택 매각을 통해 조달하면서 지역사회를 재건하는 민간 협력사업이며 이 구조는 최근 우리도 추진하는 공공부문이 참여하는 재건축 및 재개발사업, 정비사업과 같은 특성을 가짐

○ 소 결

- 민간이 참여한 주거재생이라는 점은 과제 대상 사업과 일치함. 공공부문에서는 행정기관도 참여하여 재생에 필요한 건설기준, 용도 변경 등의 규제 측면의 지원과 저렴주택 공급과 함께 지역공공시설 개발 등을 담당함. 특히 LIHTC 지원은 민간디벨로퍼가 원활하게 자금을 조달할 수 있도록 여건을 조성했으며 이러한 공공의 지원은 일본 사례와 다름
- 이러한 공공부문의 역할은 미국 CBA의 기본 구조에서도 잘 나타나며 공공부문이 선도적으로 주민과 지역시민단체와의 교류 네트워크를 구축하여 니즈를 파악하였음. 또한 사업 추진 측면에서는 민간건설사와 주민 니즈 공유를 통해 협의가 잘 도출되도록 지속적으로 이해관계를 조정하는 등의 적극적인 개입과 관심을 유지하였음.
 - 단위사업을 추진하면서 주민 니즈를 반영할 경우 향후 지원 필요성이 있다고 판단될 경우 사전에 가계획을 수립하고 공공부문이 이를 공유하는 것은 매우 중요함. 또한 관련 공공서비스시설 등에 종소건설사의 건설 참여와 지역단체의 운영-관리가 분업될 수 있다면 지역사회 활성화도 기대할 수 있음.

3. 주요 시사점

두 사례 모두 대규모 지역개발이라는 점에서 공통점을 가지고 있으나 재생사업을 추진하는 주체의 기준으로 보면 일본은 제3섹터 혹은 소유자 중심의 추진체계를 가지고 있는 반면 미국은 소유자가 물론 참여하지만 사업 주체는 공공섹터와 디벨로퍼라는 점에서 차이가 있음.

미국의 CBA는 불문법 중심의 법 체계를 가지고 있는 미국에 가장 적합한 추진 방식으로 판단됨. 사업추진 주체로 주민이 직접 참여하진 않지만 디벨로퍼와의 협약을 통해 공통의 지역사회 편익을 추구하고 있으며, 공공섹터의 참여와 노력이 첨가된다는 점에서 관련 주체 모두가 공동의 이익을 극대화하는 극히 미국적인 방식이라는 사료됨.

이에 반해 일본은 법의 틀 속에서 소유자 중심의 추진 구조에 부가적으로 이익을 공유하는 주체들이 참여하는 제3섹터 혹은 지역단체를 구성하여 추진한다는 점에서 미국의 사례에 비해서 많은 주체들의 보다 직접적인 참여가 가능하다는 특징을 가지고 있음. 사전에 의견 조율을 통해 결정된 내용을 시공주체에게 전달하므로 구조는 CBA와 유사하나 제3의 주체가 없이 이익 당사자로 참여하므로 일관된 결정을 도달하는데

많은 노력이 필요할 것으로 보임.

또한 미국의 경우 LIHTC와 같은 보다 유연한 자금조달 방식을 활용하고 있어 금융시장과의 연계성 측면에서 다양한 주체 참여를 통한 사업성 담보 등의 편익을 창출하는 것으로 인정됨. 부분적으로 사업 위험의 분산으로 이어질 수 있다는 구조가 보다 광범위한 민간섹터의 참여로 이어질 수 있는 것이 장점으로 평가할 수 있음.