

특집논문 성장기제로서 도시재생의 탐색

## 도시재생에서 공기업주도형 성장기계의 형성 과정 및 영향 분석\*

Study on the Process and Effects of the Growth Machine Driven by Public  
Corporation in the Urban Regeneration Projects

이영은\*\*

이 논문은 이익추구형 민간 도시개발과 달리 공공이 주도하는 도시재생사업에서는 공공성과 수익성이 동시에 실현되어야 함을 전제로 하고 있다. 도시재생사업이 기본적으로 국가, 지자체, 기금, 공기업 사업비 등 다양한 공공 자금을 특정 장소에 투입하는 사업이기 때문이다. 최근 도시재생 뉴딜사업은 실행력 제고를 위해 공공기관제안형이 등장하는 등 공기업의 역할도 확대되고 있는바, 공공과 민간의 복합적 성격을 갖는 도시재생에서 공공기관의 역할 및 기대 효과에 대한 점검이 필요하다. 이를 위해 이 논문은 전통적인 성장기계 이론을 근거로 도시재생에서 공기업이 주도하는 새로운 성장기계의 형성을 밝히고 이로써 나타나는 사업 성격과 영향을 분석하고자 했다. 이를 위해 2014년에 선정된 13개 도시재생 선도사업의 활성화 계획상 단위사업 구성과 지가변동률을 분석했고 성장기계 형성 과정에 관련되는 주요 주체들의 인터뷰를 수행했다. 분석 결과 몇몇 사례에서 공기업주도형 성장기계의 형성 과정을 확인할 수 있었고 해당 지역에서는 성장기계가 형성되지 않은 여타 지역보다 성장추구형 개발사업과 지가 상승이 급격하고 빠르게 진행되는 경향을 보이고 있음을 알 수 있었다. 따라서 작년에 새로 도입된 공공기관제안형 도시재생사업에 대해 공공기관의 역할과 사업 추진 방식, 사업 후 기대 효과 등 좀 더 세밀한 정책적 검토가 필요함을 알 수 있다.

주요어: 성장기계, 공공기관, 도시재생, 13개 선도사업, 도시재생 활성화 계획

\* 이 연구는 토지주택연구원에서 수행한 “공공기관제안형 도시재생 뉴딜 사업의 실행 전략” 연구 일환으로 작성되었다.

\*\* 토지주택연구원 연구위원(yelce@lh.or.kr)

## 1. 서론

### 1) 연구배경 및 목적

쇠퇴 지역의 일자리를 창출해 지역경제를 재활성화함과 동시에 원주민 공동체를 파괴하지 않고 도시재생을 추진하는 도시재생사업에 대한 실험과 연구는 오랜 기간 지속되어왔다. 이는 전통적인 부동산 개발에 의한 경제 활성화를 성공시키되 전통적인 부동산 개발과는 달리 외부 자본에 의한 원주민 치환을 최소화하는 방안을 동시에 강구하는 것으로서 자본의 논리를 쫓아가되 동시에 자본의 논리를 지양하는 모순적인 사업 구조를 상정하고 있다. 이것이 가능하려면 기존의 많은 도시개발사업들과 달리 수익성과 공익성 그 어디에 치우치지 않고 양 가치 간 황금 비율을 찾아가는 새로운 사업 주체가 등장해야 한다. 해외에서는 공공주도형 민관 합작 회사나 민간 기업, 비영리 단체 등 다양한 주체들의 성공적인 도시재생 사례가 보고되고 있는 반면에, 국내에서는 공공기관제안형 등 도시재생사업 중 일부분에 대해 이러한 새로운 정책적 요구를 담아내는 주체로 공공기관의 역할이 기대되고 있다. 그 이유는 공공으로 대표되는 지자체뿐만 아니라 민간 부문의 비영리단체나 금융사, 민간 개발업자 등 도시재생에서의 주요 주체가 각자의 전통적인 역할을 고수할 뿐, 아직은 공공과 민간 간 균형을 찾아가는 새로운 방법을 구체적 사업 영역에서 찾아내지 못하고 있기 때문이다. 전통적인 성장기계가 민간 부문의 개별 주체들 간 연합에 의해 교환 가치를 극대화하는 방향으로 형성되었다면, 몇몇 도시재생에서 기대되는 새로운 성장기계는 공기업주도형<sup>1)</sup> 성장연합에서 출발할 것이다. 공기업주도형 성장연합은 장기간 민간자본이 유입되지 않

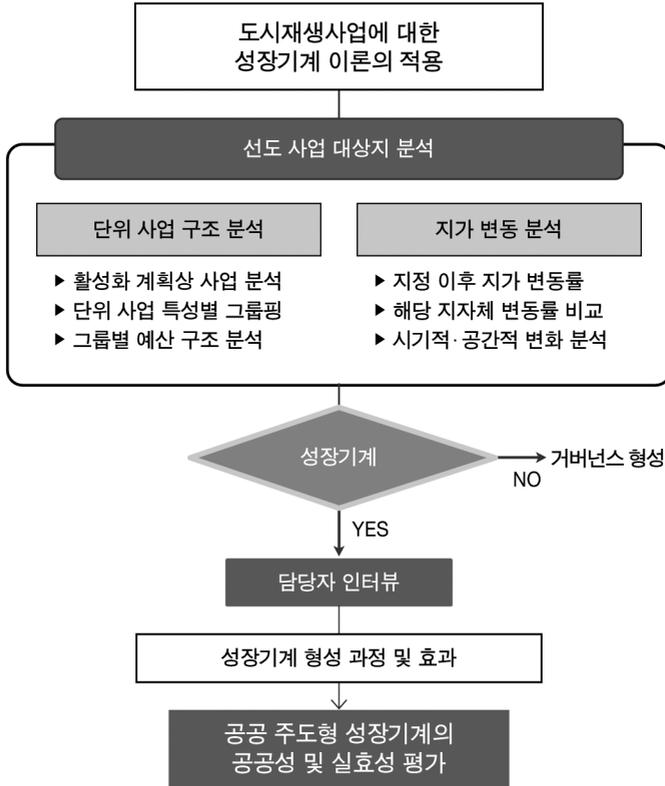
1) 도시재생은 지자체와 주민이 추진해나가는 사업으로서 새롭게 등장한 공기업주도형 성장연합이라는 개념에서 공기업은 지자체나 중앙정부를 제외한 공기업 또는 공공 연구소, 공단 등 공공 주체를 의미한다.

고 쇠퇴되어 온 지역에 공기업이 주도적으로 선투입해 장기적으로 지역활성화사업을 추진하고 중앙 및 지방정부가 지원하는 새로운 형태의 성장연합으로 형성될 수 있다. 그렇다면 이러한 공기업주도형 성장기계가 현행 도시재생 제도하에서 새로운 사업 방식을 찾아 공공성과 수익성을 동시에 추진할 수 있을지 검토가 필요하다. 왜냐하면 도시재생에서 공공기관에 대한 기대는 공공기관제안형이라는 별도의 사업 선정 유형이 생길 정도로 국가적 과제로 급부상했기 때문이다. 따라서 이 연구의 목적은 수익성뿐 아니라 공공성도 동시에 추구하는 도시재생에도 전통적으로 교환 가치를 추구하는 성장기계가 존재하는지, 있다면 그 영향은 무엇인지 밝혀내는 것이다. 이를 위해 2014년 선정된 13개 선도사업 활성화 계획을 분석함으로써 지금까지 도시재생에서 공공기관의 역할과 한계점을 분석하고자 한다.

## 2) 연구 범위 및 방법

도시재생에서 공기업이 도시재생 공공성 확보 측면보다는 부동산 개발을 위한 성장기계 중 일부로 작용해왔음을 2014년부터 2017년까지 5년간 선도지역의 도시재생사업을 대상으로 3단계 연구 분석을 실시했다. 첫째, 활성화 계획상 단위사업 분석, 둘째, 지가변동률 분석, 셋째, 담당자 인터뷰를 통해 13개 선도지역 중 공공기관 개입이 확인했던 천안, 근시일 내 공공기관 개입이 요구되는 부산, 청주를 한 축으로 하고 거버넌스가 주도하는 그 외 선도사업 지역을 또 한 축으로 해양 그룹간 사업 성격과 영향력을 비교 분석했다. 2018년 6월부터 8월까지 민간 개발회사(2개소), 공기업(3개소), 현장주민센터(2개소) 등 도시재생사업 관련자 인터뷰를 보완해 도시재생 성장기계 형성 과정을 추적했다. 공기업이 적극적으로 개입하여 이끌어간 새로운 형태의 개발 주체라는 의미에서 공기업주도형 성장기계라는 개념을 사용했으며 이에 상응하는 개념은 기존의 지자체나 주민이 주도하는 사업 주체인 거버넌스로 상정했다.

〈그림 1〉 연구 흐름도



## 2. 이론적 배경

### 1) 성장기계이론의 주요 내용과 선행 연구

몰로치는 1976년 발표한 논문 “The city as growth machine”에서 외부로부터의 자본 유치로 도시의 성장을 지향하는 지역사회 내부 동력을 성장기계(Growth Machine)라 정의하고 이를 이끄는 주체를 성장연합

(Growth Coalition)이라 명명했다. 몰로치와 로건은 『Urban Fortune』에서 성장연합은 기업 엘리트, 정치인, 지역 언론, 기반 시설 회사와 더 나아가 대학, 금융회사, 프로 스포츠팀, 노동조합과 같은 간접적 보조 주체까지 포함한다고 주장했다. 직접적이든 간접적이든 성장연합의 공통적 특성은 지가 상승을 통한 교환 가치 상승을 추구한다는 것이다. 이와 동시에 그들은 사용 가치를 추구하는 반대세력이 등장한다고 분석했는데 이를 ‘반성장연합(anti-growth coalition)’으로 보고 도시 정치는 성장연합과 반성장연합 간 투쟁의 장이라는 관점에서 도시정치구조를 연구했다.

몰로치의 성장기계 이론을 적용한 국내 선행 연구들은 주로 사례 연구가 주를 이룬다. 성장연합과 반성장연합의 구성 및 충돌 양상을 분석하는 도시정치학 분야의 연구가 다수 존재한다. 기업도시에서 어떻게 성장연합이 구성되고 담론이 형성되는지 분석한 연구(박재욱, 1998)나 새만금이나 도청이전사업 등 대규모 공공개발사업에서 성장연합의 구성과 작용에 대한 연구(백두주, 2003; 정필립, 2015), 올림픽이나 월드컵 등 대규모 공공이벤트 유치 과정에서 나타나는 성장연합과 반성장연합간 갈등을 분석한 사례 연구(김은혜, 2011) 등이 그것이다. 선행 연구들은 각각 분석 대상과 성장연합의 구성에서 차이점을 갖지만 성장관리 정책이나 성장기계 모두 정책사업으로 추진될 경우 공공의 이해보다는 성장연합의 이해가 더 많이 반영되어 결국 성장을 전제로 한 사업 추진이 정책 목표가 되어왔음을 보여주고 있다.

## 2) 선행연구와의 차별성

성장기계 이론을 활용한 다양한 선행 연구들은 포스트포디즘 시대 도시정치학적 측면에서 사용 가치와 교환 가치의 충돌이 도시를 어떻게 구조화하는지를 이해하기 위해 시작되었지만 더 이상의 성장이 없는 안정, 더 나아가서 축소 시대를 맞이하는 최근에도 이러한 기제가

동일하게 작동되고 있다면 축소라는 현실과 성장이라는 지향점과의 부정합에 따른 부작용은 더욱 심각할 것이라 예측할 수 있다. 전남도청 이전 과정에서 나타나는 성장기계를 분석한 연구(정필립 외, 2015)에 따르면 물로치의 이론에서는 주로 개인적 차원에서 교환 가치 증대를 추구하는 집단이 성장연합을 구성해 성장이데올로기를 전파하면 여기에 주민이 참여한다고 밝힌 데 반해 광주광역시 성장연합은 오히려 소상공인, 시민단체, 교수, 중간 계급 전문가 등 반성장연합의 주체여야 하는 구성원들이 도심 쇠퇴 위기 의식이라는 거대담론을 만들어 내고 여기에 지역정치인과 기업가, 언론이 참여해 확장시키는 상반된 과정을 나타낸다고 주장했다. 그리고 이들이 ‘사용 가치’를 추구한 것이 아니고 ‘생존’을 추구했다는 점도 다르다고 주장했다. 결국 반성장연합이 쇠퇴로 인한 소멸을 회피하기 위해 스스로 지역 성장을 목표로 하는 성장연합을 결성해 성장기계를 작동시켰다는 아이러니한 현상을 분석 결과로 제시한 것이다. 이는 성장을 전제로 한 포스트포디즘과 축소를 전제로 하는 현재의 시대적 조건의 변화에 기인한다고 할 수 있다.

그렇다면 이러한 기조에서 성장연합이나 반성장연합이나를 이분법적으로 구분하는 것은 별 의미가 없는 논쟁일 수 있다. 다만, 이 연구는 쇠퇴를 전제로 하나 여전히 성장을 추구하는 도시재생사업의 성격상 물리적 팽창과 다른 도시의 내생적 활성화를 도모하는 주요 주체로서 공기업의 역할에 초점을 두고자 한다. 기존의 성장기계 이론 관련 선행 연구들이 민간 기업이나 지주들과 연합을 형성하는 정치인과 언론 등 상위 성장연합의 분석에 중점을 두었다면 이 연구는 공공성과 수익성을 모두 추구해야 하는 한국의 공기업에 초점을 맞추어 그들이 어떤 입장으로 도시재생을 추진하고 있는지 분석함으로써 그 영향력과 효과를 분석한다는 점에서 차별성을 갖는다.

### 3. 도시재생 성장기계 사례 분석

#### 1) 선도사업대상지 개요

선도지역은 도시재생의 모델을 창출하기 위해 초년도에 한해 시범적으로 추진한 시범적 사업으로서 경제기반형 2곳(부산, 청주), 일반규모 근린재생형 6곳(서울 종로, 광주 동구, 전북 군산, 전남 목포, 경북 영주), 소규모 근린재생형 5곳(경남 창원, 대구 남구, 강원 태백, 충남 천안, 충남 공주, 전남 순천)으로 총 13곳을 선정했다. 경제기반형은 국가가 사업지구당 250억 원을 지원하며 일반규모 근린재생은 100억 원, 소규모 근린재생은 60억 원을 5~6년에 걸쳐 지원한다. 물론 5:5 매칭으로 지자체의 예산도 투입되지만 사실상 사업의 진행과 관리는 국가재정이 투입되는 마중물사업을 중심으로 이뤄진다. 국토부 외 타 부처 예산이 투입되는 부처협업사업이나 지자체 자체 예산을 투입하는 지자체사업, 민간사업비가 투입되는 민간투자사업은 사실상 국토부의 직접적인 점검 대상은 아니어서 강제 사항이라기보다는 임의 또는 권유 사항이라고 볼 수 있다. 마중물사업은 사업비 액수가 상대적으로 적지만 사업 개수가 많은 특성을 갖는다. 그리고 마중물사업비의 비중이 높을수록 국비 의존도가 높고 민간투자사업비가 높을수록 민간이나 공기업의 참여가 높은 사업이다.

이 중 전면적으로 공기업이 사업의 주요 주체로 활동하고 있는 천안 소규모 근린재생형 사업은 공공기관의 역할을 이해하는 데 가장 적절한 사례지가 될 수 있다. 왜냐하면 앵커시설 도입 사업과 상권활성화사업에 한국토지주택공사(Korea Land and Housing Corporation, 이하 LH)가 자산관리회사(Asset Management Company, 이하 AMC)<sup>2)</sup>와 현장지원센터의 역

2) 앵커사업인 동남구청 부지사업을 위해 주택도시기금을 활용할 수 있는 릿츠 방식이 채택되었다. 천안시는 토지를 현물 출자하고 LH는 AMC로 참여하면서 주택 미분양분에 대한 매입 확약을 약속했으며 현대산업개발은 상업시설의 리스크를

〈표 1〉 도시재생 선도지역 사업예산(안)

(단위: 개소, 억 원, %)

유형	지자체		합계		미중물사업		부처협업사업		지자체사업		민간투자사업		
			사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비	사업수	사업비	
합계			308 (100.0)	14926.4 (100.0)	192 (62.3)	2850.6 (19.1)	54 (17.5)	4739.9 (31.8)	51 (16.6)	1487 (10.0)	11 (3.6)	5848.9 (39.2)	
도시경제 기반형 (2)	부산	동구	47 (100.0)	2952 (100.0)	21 (44.7)	500 (16.9)	10 (21.3)	398 (13.5)	14 (29.8)	654 (22.2)	2 (4.3)	1400 (47.4)	
	충북	청주시	16 (100.0)	3114 (100.0)	4 (25.0)	500 (16.1)	9 (56.3)	896 (28.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (18.8)	1718 (55.2)	
근린 재생형 (11)	일 반 규 모 (5)	서울	종로구	19 (100.0)	211.1 (100.0)	17 (89.5)	200 (94.7)	2 (10.5)	11.1 (5.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	
		광주	동구	15 (100.0)	506 (100.0)	10 (66.7)	218 (43.1)	3 (20.0)	262 (51.8)	2 (13.3)	26 (5.1)	0 (0.0)	
		전북	군산시	26 (100.0)	727 (100.0)	14 (53.8)	200 (27.5)	5 (19.2)	344 (47.3)	5 (19.2)	133 (18.3)	2 (7.7)	50 (6.9)
		전남	목포시	14 (100.0)	339 (100.0)	10 (71.4)	208 (61.4)	2 (14.3)	114 (33.6)	2 (14.3)	17 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
		경북	영주시	22 (100.0)	353.1 (100.0)	15 (68.2)	199.6 (56.5)	4 (18.2)	149.8 (42.4)	1 (4.5)	0.6 (0.2)	2 (9.1)	3.1 (0.9)
	소 규 모 (6)	경남	창원시	18 (100.0)	1765.1 (100.0)	8 (44.4)	200 (11.3)	5 (27.8)	1439.1 (81.5)	5 (27.8)	126 (7.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
		대구	남구	38 (100.0)	240.4 (100.0)	29 (76.3)	101 (42.0)	3 (7.9)	101.4 (42.2)	6 (15.8)	38 (15.8)	0 (0.0)	0 (0.0)
		강원	태백시	19 (100.0)	103 (100.0)	18 (94.7)	98 (95.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.3)	5 (4.9)	0 (0.0)	0 (0.0)
		충남	천안시	20 (100.0)	2100 (100.0)	11 (55.0)	126 (6.0)	1 (5.0)	20 (1.0)	7 (35.0)	54 (2.6)	1 (5.0)	1900 (90.5)
		충남	공주시	25 (100.0)	1035.7 (100.0)	14 (56.0)	100 (9.7)	5 (20.0)	595.7 (57.5)	6 (24.0)	340 (32.8)	0 (0.0)	0 (0.0)
		전남	순천시	29 (100.0)	1480 (100.0)	21 (72.4)	200 (13.5)	5 (17.2)	408.8 (27.6)	2 (6.9)	93.4 (6.3)	1 (3.4)	777.8 (52.6)

\* 각 시·구 도시재생생활화 계획 재정리.

안고 준공 후 시설 운영 관리까지 수행하는 장기적 사업시행자로 참여했다.

할을 모두 담당하며 적극적으로 도시재생사업을 전개한 곳이기 때문이다. 그 외에 경제기반형의 특성상 부산과 청주는 국공유지 소유자인 공공기관의 개입이 전제되지만 도시재생사업의 진척도가 상대적으로 낮다. 따라서 이들 지역의 구체적인 사업 구조에 대한 분석은 어렵지만 지가변동과 단위사업별 예산 구성의 분석을 통한 사업 목표와 특성을 분석함으로써 ‘도시재생특별법’에 의한 국비 지원 도시재생사업이 전통적인 성장기계와 유사한 공기업주도형 성장연합을 만들어내는 과정을 밝히고자 한다.

## 2) 단위사업별 예산 구조

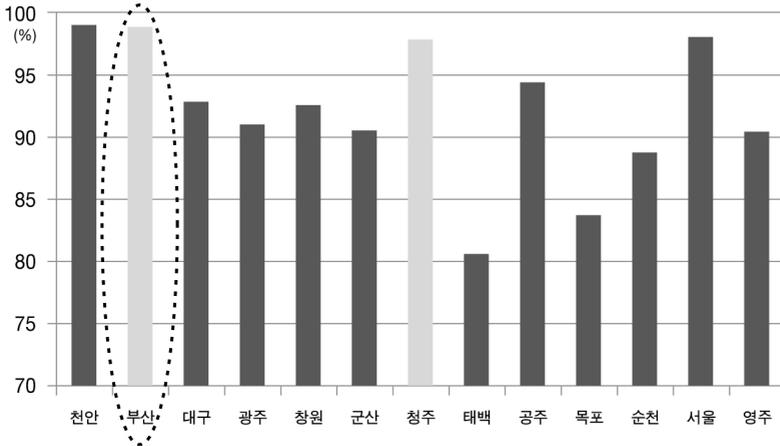
공공기관이 전면적으로 참여한 성장연합이 사업을 주도하는 경우 사업의 성격은 어떻게 변화할까? 사업 성격을 분석하기 위해 13개 선도지역의 도시재생 활성화 계획(2017년 최종안)을 기준으로 단위사업으로 분류해 사업 성격별로 그룹화한 후 그룹별 예산액 기준으로 그 비중을 분석했다. 1차 그룹화는 하드웨어(이하 H/W)사업과 소프트웨어(이하 S/W)사업 간 구분, 2차 그룹화는 H/W사업의 경우 주차장이나 도로 등을 다루는 교통시설사업, 광장·공원 등 환경개선사업, 문화체육시설이나 예술인 집적 등 문화사업, 임대주택이나 집수리, 빈집 정비 등의 주거환경 정비사업, 공공청사나 창업지원시설 등 공공시설사업, 방재·안전이나 하천 정비, 하수도사업 등 안전·환경사업, 상업·숙박·업무시설 공급 등 이익추구형 상업·업무시설사업 등 7개 유형으로 구분했다.

천안 도시재생사업의 경우 H/W사업 예산 비중이 99.03%이며 상업·업무시설사업이 51.24%로 가장 높고 문화시설사업 29.08%, 교통시설사업 16.76%순으로 나타났다. 주거환경 정비나 안전화, 환경개선사업 등은 총합이 3% 수준 이하로 나타났다. 이러한 사업의 구성은 공기업 주도형 성장연합이 지역의 재활성화를 위한 가장 효율적인 수단으로 이익형 부동산개발사업을 채택했음을 반증한다. 착공까지 진행된 사

업으로서 이러한 사업 계획이 수립·검토되고 의회를 통과해 사업에 착수하기까지 중앙정부, 공기업, 공공기금이 촉발해 민간회사, 지역전문가, 정치인, 활동가, 주민 등 이 모두 성장 이데올로기에 찬성하면서 거대한 지역성장연합이 형성되었다. 현장지원센터의 D씨는 “공사와 시, 그리고 의회가 협의를 거쳐 사업을 구상하고 계획안을 확정하면 이에 대해 주민 의견을 반영해 수정할 수 있는 과정은 존재하지 않는다. 다만 물리적 사업 이외에 예산액이나 파급효과가 적은 비물리적 사업에 대한 구상만이 가능하다”고 주민참여형 도시재생의 실상을 진단했다. 한편, 경제기반형으로서 항만청이나 LH 등 공공기관의 적극적인 참여로 성장기계가 요구되는 부산과 청주의 경우 H/W사업의 비중이 각각 98.83%, 97.81%로 매우 높은 수준을 보인다. 결국 공공이 주도해 성장기계를 구성하는 사업일수록 물리적 개발사업 성격을 띠는 단위사업이 다수 포함되고 있음을 알 수 있다. 이외에 높은 개발 압력이 상존하는 서울을 제외하면 여타 다른 선도지역의 H/W사업 비중은 최솟값 80.58%, 최댓값 94.36%, 평균 89.4%로 공기업주도형 성장연합이 기대되는 지역에 비해 낮은 수준의 H/W사업 구성비를 보인다.

국공유지 소유자인 공공의 참여가 필수적이어서 공기업주도형 성장연합이 곧 형성될 것으로 예상되는 경제기반형 사업의 대상지로는 부산과 청주가 있다. 먼저 부산의 경우 H/W사업은 98.83%이며 북항 재개발이라는 특수성상 교통시설사업이 76.23%로 가장 높게 나타나고 문화시설사업 8.18%, 상업·업무시설사업 7.56%, 안전·환경사업 5.86% 순으로 나타났다. 충북 청주의 경우 H/W사업이 97.81%를 차지하며 그중 상업·업무시설사업이 51.24%로 가장 높고, 문화시설사업이 29.08%, 교통시설사업이 16.76%순으로 나타나 천안의 사업 구성과 유사한 패턴을 보인다. 재생사업 유형별로 보면 대규모 부동산개발이 요구되는 도시경제기반형인 부산과 청주가 H/W사업 구성이 95%이상으로 높게 나타난다. 이와 반면 서울과 천안을 제외한 9개 근린재생형에서 H/W사업 구성비는 상대적으로 낮은 비율을 보인다.<sup>3)</sup> 개발 압력이

〈그림 2〉 도시재생 사업지별 H/W사업 구성비

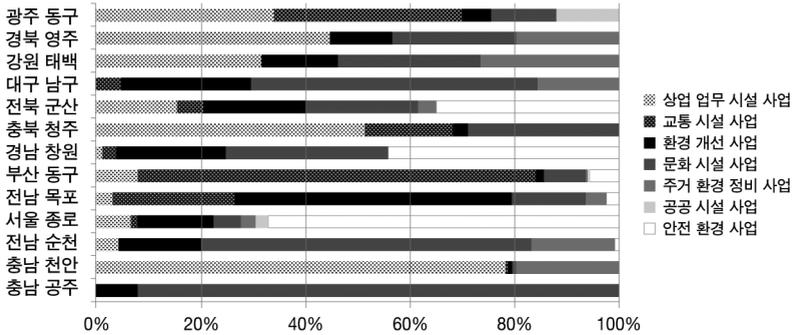


낮은 지방중소도시임에도 불구하고 천안의 근린재생사업이 경제기반 형과 유사한 사업 구조를 가지고 있음은 놀라운 현상이다.

그 외 지자체가 주도한 일반 도시재생사업지는 상업·업무 시설 사업보다는 교통이나 문화시설사업, 안전·환경사업 등 공공성이 높은 기초인프라사업 부문에 집중되어 있는 것으로 나타났다. 대구 남구는 H/W사업이 92.85%를 차지하며 문화시설사업이 54.39%로 가장 높고, 환경개선사업이 24.96%, 주거환경 정비사업이 16.08% 순으로 나타났다. 광주동구는 H/W 사업이 91.11%를 차지하며 교통시설사업이 35.99%로 가장 높고, 상업·업무시설사업이 33.84%, 문화시설사업이 12.47%, 공공시설사업이 12.3%순으로 나타났다. 경남 창원은 H/W사업이 92.56%를 차지하며 안전·환경사업이 44.44%로 가장 높고, 문화시설사업이 30.87%, 환경개선사업이 20.82%순으로 나타났다. 전북 군

- 3) 도시재생사업의 특성상 예산 구조를 살펴보면 도시재생사업 유형과 무관하게 S/W보다는 H/W사업의 비용이 압도적으로 높을 수밖에 없다. 다만, 경제기반형 사업이 항만, 철도 등을 활용한 대규모 핵심 사업을 포함하기에 좀 더 높은 예산 구조를 보이는 경향을 갖는다.

〈그림 3〉 선도지역별 H/W사업 구성비(사업 예산 기준)



산의 경우 H/W사업이 90.54%를 차지하며 안전·환경사업이 35.37%로 가장 높고, 문화시설사업이 21.70%, 환경개선사업이 19.61%순으로 나타났다. 강원 태백의 경우 H/W사업이 80.58%를 차지하며 그중 상업·업무시설사업이 31.33%로 가장 높고, 문화시설사업이 27.71%, 주거환경 정비사업이 26.51%순으로 나타났다. 충남 공주는 H/W사업이 94.36%를 차지하며 그중 문화시설사업이 92.44%로 가장 높고, 환경개선사업이 7.56%순으로 나타났다. 전남 목포는 H/W사업이 83.75%를 차지하며 교통시설사업이 76.23%로 가장 높고, 문화시설사업이 8.18%순으로 나타났다. 전남 순천의 경우 H/W사업이 88.72%를 차지하며 문화시설사업이 62.83%로 가장 높고, 환경개선사업이 16.28%, 주거환경정비 사업이 15.87%순으로 나타났다.

서울 종로의 경우 H/W사업이 98.06%를 차지하며 그중 안전·환경사업이 67.23%로 가장 높고, 환경개선사업이 14.29%순으로 나타났다. 경북 영주의 H/W사업은 90.36%를 차지하며 그중 상업·업무시설사업이 44.38%로 가장 높고, 문화시설사업이 23.85%, 주거환경 정비사업이 19.74%, 환경개선사업 12.02%순으로 나타났다.

단위사업 분석 결과 공공기관이 전면적으로 참여한 성장연합이 사업을 주도하는 경우 여타 사업에 비해 상대적으로 H/W사업이 좀 더

강화되고 공공성보다는 수익성이 확보될 수 있는 상업·업무시설 건설 사업에 많은 예산이 투입되는 것으로 나타났다. 쇠퇴 지역을 대상으로 하는 도시재생사업에서도 과거 성장을 전제로 하는 성장연합과 별 차이 없는 성격의 단위사업을 공공 주도로 추진하고 있음을 알 수 있다. 결국, 현재의 도시재생은 중앙정부가 설계한 도시재생 제도하에 공공 기관이 주도적으로 지자체, 지역 전문가와 지역의회를 설득해 성장연합을 구성하고 이를 현장지원센터 중심으로 지원·강화하면서 지역주민들은 성장연합의 주체라기보다는 오히려 이로부터 대상화된 채 공기기업에 대한 막연한 신뢰와 부동산 개발에 대한 기대를 가지고 도시 재생을 바라보고 있는 셈이다. 도시재생의 성장연합은 상업 업무용 시설을 중심으로 하는 각종 부동산 개발을 추진하고 그 개발 수익 및 재정 지원을 물리적 사업에 투자자로 참여한 성장연합 주체에게 귀속할 뿐, 후반에 대상화되는 지역주민에게는 귀속되지 않는다는 점에서 공공이 주도한다는 것을 제외하고는 전통적인 성장연합과 크게 다르지 않음을 알 수 있다.

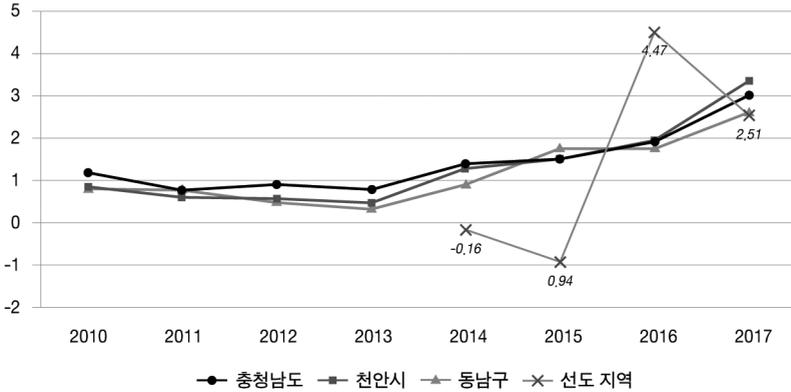
### 3) 지가변동 분석

쇠퇴 지역에 공공이 주도하는 새로운 성장연합의 등장을 간접적으로 입증하기 위해 13개 선도지역의 지가변동을 분석을 실시했다. 쇠퇴 지역인 선도지역의 지가변동률과 해당지자체인 도·시·구 전체의 지가변동률을 비교해 도시재생사업이 미친 영향을 분석했다. 선도지역은 구도심 등 전통적 쇠퇴 지역이어서 해당 도·시·구의 지가변동률보다 낮은 수준의 지가와 지가변동률을 보인다. 따라서 도시재생사업대상지로 선정된 이후 선도지역의 지가변동률이 해당 지자체의 그것보다 급변한다면 이는 도시재생사업의 영향을 받은 것으로 가정할 수 있다. 지가변동 분석에 사용한 지가변동률은 해당년도 1월 1일을 기준으로 1년마다 측정했고 국토교통부-한국감정원이 운영하는 「R-ONE 부동산

통계자료」를 활용했다. 선도지역의 지가변동률은 활성화 계획상 제시된 선도지역 내 해당 동<sup>4)</sup>의 지가 평균치를 적용했다. 공공기관이 전면적으로 참여한 충남 천안의 경우 선도지역의 지가는 2014년에서 2015년간 하락하다가 2016년에 급상승했다. 2015년 4월 LH와 천안시의 업무 협약 체결 이후 급상승한 것으로 보이며 공공 주도의 성장연합이 형성되면서 사업대상지의 지가 상승을 유발한 것으로 해석된다. 하지만 그 이후 민간 유치가 지지부진하게 담보 상태를 거치면서 2017년 선도지역의 지가 상승률은 다시 소폭 감소해 시·도 상승률과 유사한 수준에 이른 것으로 나타난다. 하지만 -값으로 지가 자체가 하락하던 선도지역의 지가변동률이 2016년 이후 +값을 유지하면서 지속적인 상승기로 접어들어 성장연합이 작동하고 있음을 보여준다. 한편, 부산 동구, 대구 남구, 광주 동구, 경남 창원, 전북 군산의 선도지역 지가변동률을 보면 2014년 도시재생사업지 선정 이후 기대감으로 2015년까지 큰 폭으로 선도지역의 지가가 상승했지만 그 이후는 오히려 해당 쇠퇴시나 구와 유사하게 상승폭이 감소하는 것으로 나타났다. 선정 당시에 경제기반형이거나 광역시 내에서 상대적 개발기대감으로 큰 폭의 지가변동률 상승을 보였지만 그 이후 뚜렷한 사업 주체가 보이지 않고 사업의 진척이 제자리에 머물며 담보 상태가 거둬지면서 선도지역의 지가상승률이 시·구의 평균 상승률과 유사한 수준에 멈춰 유사한 패턴으로 변동한 것이다. 충북 청주, 강원 태백, 충남 공주, 전남 목포, 전남 순천의 5개 선도지역 지가변동률은 선정된 직후 일시적으로 소폭 상승했으나 그 이후 해당 시나 구의 상승률보다 낮은 수준에서 유사한 패턴으로 변동해 도시재생 성장연합이 부재함을 알 수 있다. 총괄 코디와 현장지원센터가 일원화되어 사업 주체가 명확했던 서울 종로 선도지역이나 건축도시공간연구소(auri)의 현장 지원이 집중되었

4) 선도지역과 일치된 공간적 범위를 갖는 지가변동률 데이터가 2014년부터 존재해 선도지역의 지가변동률은 2014년부터 적용했다.

〈그림 4〉 A 유형: 지자체와 공공기관 간 협약체결 시 급상승

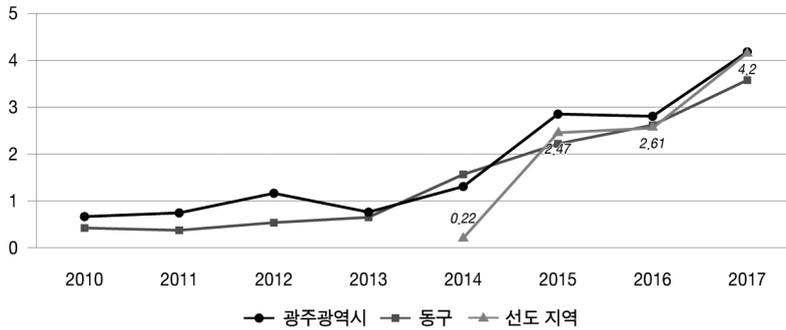
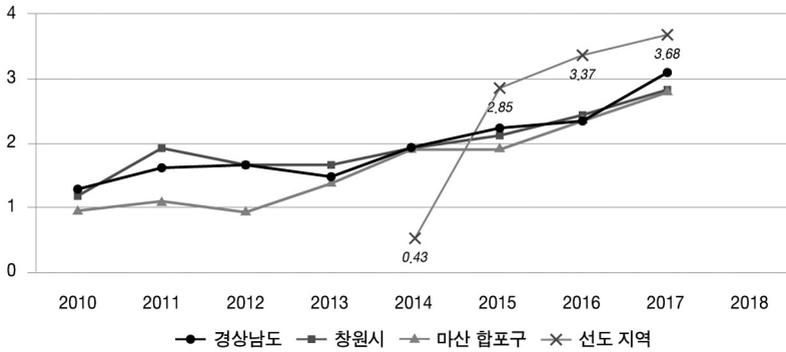
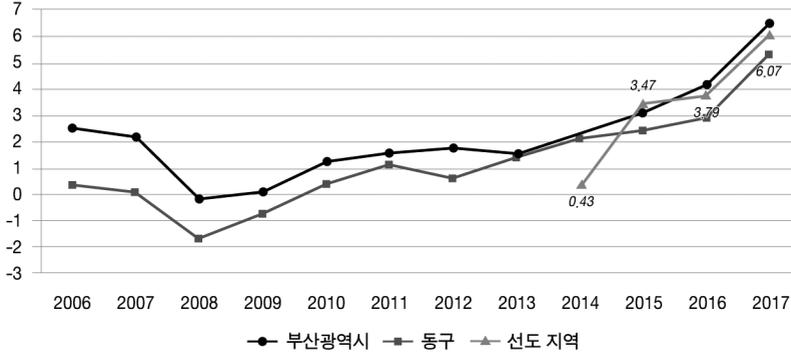


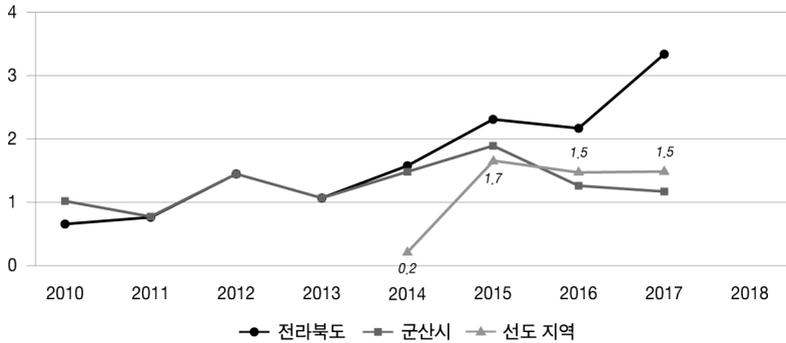
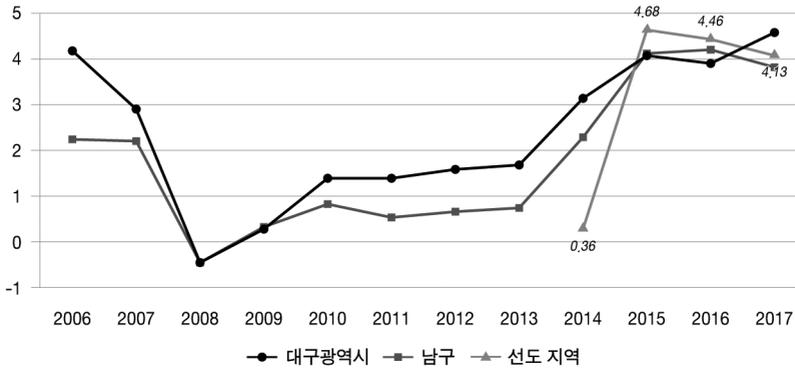
던 경북 영주의 경우 선도지역으로 지정된 2014년에서 2015년에 급격하게 지가변동률 상승폭이 나타나고 그 이후로도 상승폭이 증가했다가 2016~2017에 상승률이 소폭 감소했다.<sup>5)</sup> 하지만 여전히 +값을 가져 계속 지가가 상승하는 패턴을 보여주고 있다. 결국 지가변동률의 변화 패턴은 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있는데 첫째 뚜렷이 공기업의 주도에 의한 공기업주도형 성장연합이 사업을 시행했던 천안처럼 사업대상지 선정보다는 공기업과의 협약체결 이후 지가변동이 급상승한 사례가 있다. 13개 사업대상지 중 실질적으로 공기업이 주도적으로 참여해 사업이 진행된 대상지가 천안뿐이므로 이러한 지가변동을 보인 곳 역시 천안 한 곳으로 나타났다.

둘째, 선정 시 개발 기대감으로 급상승하지만 이후 해당 시·구와 유사한 패턴으로 지가변동률이 변화되는 유형(부산 동구 등 5개소), 셋째, 선정 후에도 소폭만 상승한 후 해당 시·구의 상승률보다 소폭으로 상승하는 유형(충북 청주 등 5개소), 넷째, 사업대상지 선정 시 큰 폭으로 상승

5) 지가변동을 일으키는 변인은 경제 흐름, 금융 조건 변화, 뉴타운 개발에 대한 기대심리 등 다양하게 작동할 수 있지만 여기서는 성장연합, 즉 사업 주체 측면에 초점을 맞추어 해석했다.

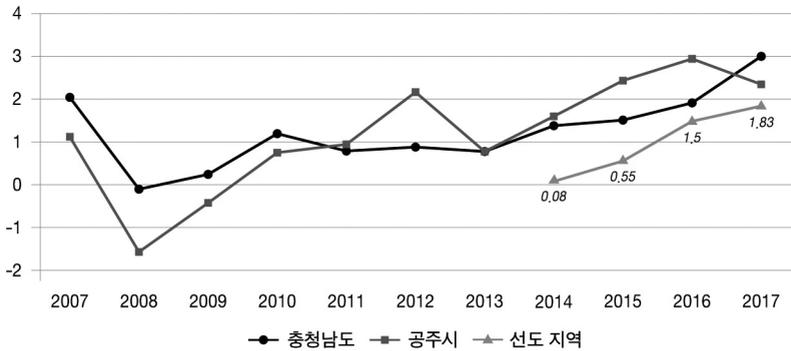
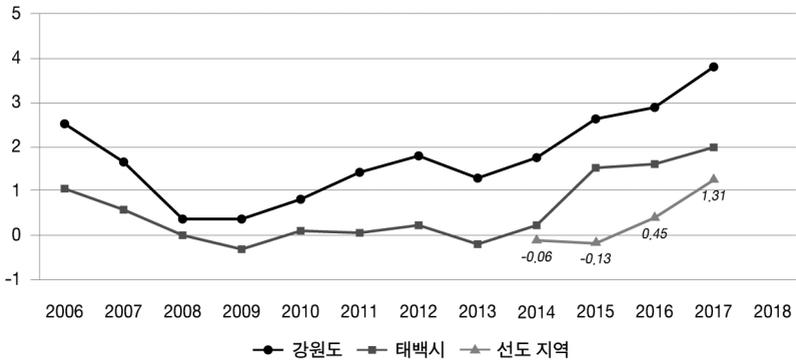
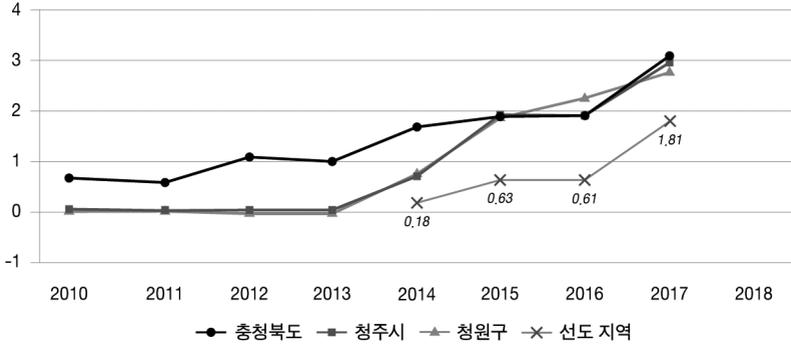
〈그림 5〉 B 유형: 선정 시 급상승

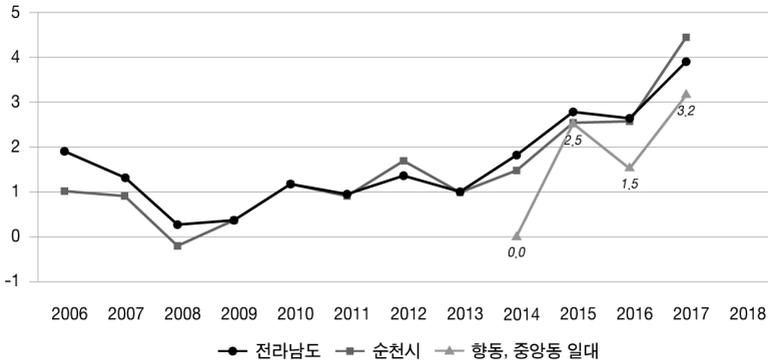
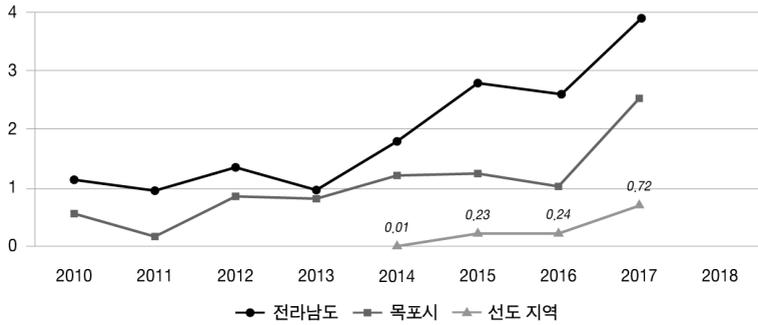




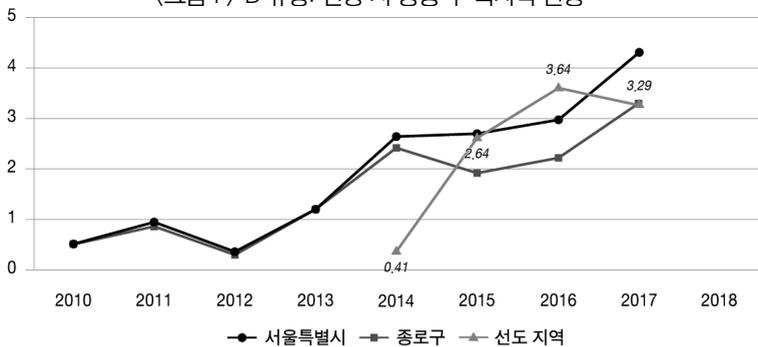
후, 해당시와는 무관하게 독자적으로 큰 변화를 보이는 패턴(서울종로와 경북 영주 2개소)이다. 천안을 제외하고 나머지 3개 유형은 공기업주도형 성장기계가 형성되지 않고 지자체나 센터의 주도로 점진적이고 느리게 도시재생이 진행된 지역으로서 선정시점 이외에는 큰 지가변동을 보이지 않고 매우 소폭의 증가나 감소가 계속되고 있다는 공통점을 갖는다.

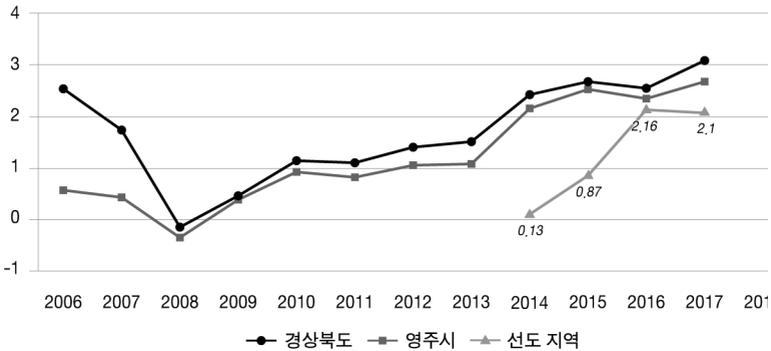
〈그림 6〉 C 유형: 소폭 상승





〈그림 7〉 D 유형: 선정 시 상승 후 독자적 변동





#### 4) 천안 도심 쇠퇴 및 성장연합 형성 과정

##### (1) 천안 도심의 쇠퇴

2014년 선도지역으로 선정된 천안 근린재생형 도시재생사업은 서쪽 동남구청 부지에 앵커시설을 입지시켜 지역 전체의 활성화를 도모함과 동시에 동쪽에 인접한 구도심 명동거리를 활성화하는 사업으로 구성되었다. 최근 30년간 69.7%의 인구가 감소했고 유동 인구 및 매출액은 신규 상권의 약 25% 수준에 머물러 침체 현상이 두드러지며 25년 이상 노후 건축물 비율이 70% 이상이어서 전형적인 쇠퇴 지역으로 파악된다. 하지만 천안역 역세권 내(300m 거리)에 위치하며 원도심 중심지이고 사업대상지로부터 7km 이내에 6개 대학교와 9만여 학생이 통학하는 잠재력을 가지고 있어 활성화 계획은 빈집을 활용해 청년 활동을 육성하고 동남구청 부지의 활성화를 도모하는 것을 핵심전략으로 설정하였다.

이러한 사업 구상안은 계획상으로는 도시재생 거점 시설을 도입하는 물리적 사업을 촉발하고 이를 출발점으로 주변 지역으로 도시 활력을 확산해 전체 활성화지역의 도시재생을 실현한다는 도시재생의 최종적 목표를 달성하기에 가장 근접한 형태의 도시재생 실행 계획이라고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 천안시 도시재생사업 구성

	사업명	주요 내용
민관협력사업	도시 재생 거점 시설 조성	동남구청 사부지 도시재생사업
마중물사업 (국토부 예산)	빈공간 재생 뱅크 사업	빈공간 DB 구축 및 콘텐츠발굴사업 지하상가 공간개선사업
	청년 클러스터 조성사업	원도심 종합지원센터 조성사업 청년활동공간 조성사업
	문화, 예술 기반 조성사업	문화예술 단지 조성사업 마을골목문화 조성, 참여형 플랫폼사업
	다문화 특화 사업	한마음센터 조성사업 특화 거리 조성사업
부처협력사업 (타 부처 예산)	문화, 예술 기반 조성사업	도시활력 증진지역 개발사업 문화 특화 지역 조성사업
지자체사업 (지자체 예산)	도시재생 기반 구축사업	행정 지원·중앙 지원 조직 체계 구축 주민 역량 강화, 지역 자원 활용 기반 구축
	도시재생 기반시설 조성사업	집장촌 정비, 손바닥공원화사업 주차장 조성, 창작 문화 활용 공간 조성

\* 천안시 도시재생활성화 계획 제정리.

(2) 쇠퇴 지역에서 공기업주도형 성장연합의 출발

쇠퇴한 도심의 재활성화를 위해 천안시는 선도지역으로 지정되자마자(2014.5) 매우 적극적으로 성장연합을 조직화했다. 가장 먼저 공기업인 LH와 초기 사업 타당성 검토 용역을 진행하면서 용역 업체나 지역 교수 등 전문가들의 성장 논리 축적 작업이 진행되었고 업무 협약(2015.4)을 체결했다. 사업 계획의 초점은 기존의 부동산 개발과 유사한 방식으로 상업·업무 시설과 주거 시설을 공급하되 어린이 체험관이나 기숙사 등 공공시설의 수요 검토와 계획안대로 시설을 공급할 경우 사업성이 보전되는지에 있었다. 이렇게 성장을 전제로 한 성장연합 형성은 공공에서 주도하고 지역 엘리트층이 그 성장 논리를 공고히 하는 과정으로 시작되었다. 이러한 밑그림 작업이 수행된 후 민간 기업을 성장기계 주체로 포함하기 위한 민간 사업자 공모가 시작되었다(2016.5). 이 과정에 도시재생의 핵심 주체이자 당사자인 천안시와 제1

호 주택도시기금 도시 계정 사업을 빠른 시간 내에 성공적으로 추진해야했던 국토부와 주택도시보증공사(Korea Housing & Urban Guarantee Corporation, 이하 HUG)를 비롯해 사업을 설계하던 당사자인 LH 등 다수의 공공 주체가 긴밀한 협조 체계를 다져나가며 공기업주도형 성장연합이 빠르게 형성되었다. 특히, 사업의 구체적 설계 당사자인 LH는 성장연합의 핵심 주체로서 지역의 활성화와 수익성뿐만 아니라 도시재생 사업의 성공이라는 상징적 성과까지 거머쥐어야 하는 복합적 동기를 가지고 있었다. 하지만 당시 공공성이 강하고 불투명하던 사업 계획상 민간사업자 공모를 둘러싼 주체들의 의사 결정이 급변하면서 결국 1차 공모가 유찰되었다. 당시 공공기관 담당자 A는 “어떤 수를 쓰더라도 민간사업자 공모를 성공시켜야 하는 상황이었고, 일정 부분 사업의 리스크는 공공이 부담해야 하는 상황이었다. 이러한 구조 속에서 공공기관이 민간 기업을 협상 대상으로 만나 협의하는 과정은 이미 기울어진 운동장에서 협상을 해야 하는 불공정 게임의 상황이었다”고 당시 상황을 회고했다. 협상 끝에 조건 재조정을 통해 2차 공모를 진행(2016.7)했고 현대건설이 사업자로 선정되었다. 민간 기업은 철저히 교환 가치를 추구하는 주체다. 그런데 쇠퇴 지역에서 공공이 주도하는 성장기계에 민간 기업이 참여하기 위해서는 몇 가지 장치가 필요했다. 첫째는 리스크의 분산이다. 사업 전에 사업 추진 중 발생할 리스크 처리를 시가 약속하고 사업 후 주택 미분양 리스크를 LH가 안는 방법으로 리스크 분담이 전제되었다. 그리고 민간 기업은 상업 시설의 리스크를 안고 장기적 운영 관리 사업에 뛰어드는 모험을 선택했다. 민간 기업 B씨의 인터뷰에 따르면 “회사 내부적으로 도시재생이라는 건설업의 새로운 업무를 개척하고 선점하기 위해 리스크를 감내하고 사업에 착수했으며 여기서 가장 중요하게 고려한 요소는 LH의 매입 확약과 HUG의 보증 및 용자였다”고 했다. 즉, 축소 시대 지방 쇠퇴 도시 재생이라는 고위험사업에서 공공 부문이 상당 부분의 리스크를 선분담한 것이 민간 기업을 새로운 사업 영역으로 끌어들이는 트리거로

작용한 것으로 분석된다. 둘째, 사업 계획상 분양 물량을 충분히 포함할 수 있도록 허용해 확실한 개발 이익을 보장하는 것이다. 도시재생 사업은 국가 자금이 투입되는 공공사업으로서 일정 정도 공공성이 전제되어야하므로 분양 수입을 전제로 한 이익 창출 용도만으로 부동산 개발을 설계해서는 안 된다. 하지만 이와 동시에 수익성이 부족하면 민간 주체가 사업 주체로 참여하지 않아 사업의 진행 자체가 어려울 수도 있다. 이에, 한 프로젝트 내에서 공공성과 수익성을 아우를 수 있는 그릇으로 릿츠가 선택되었고 사업의 리스크를 보전해줄 수 있는 상당 수준의 분양 사업이 진행 과정에 포함되었다. 이로써 공기업주도형 민간참여 성장연합의 큰 뼈대가 완성되었고 그 후 사업 계획안에 대한 주민의견 수렴이 형식적으로 진행되었다.

몰로치의 성장연합 이론에서는 개개인의 교환 가치 추구가 성장기계를 형성하고 이에 공공과 전문가들이 협업하면서 거대한 성장연합을 형성한다고 밝히고 있으나 도시재생은 이와는 반대의 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 도시재생에서 초기 성장연합의 밑그림은 중앙정부(국토부)가 주관했다. 도시재생 지원 대상지 선정이라는 기제를 거쳐 지자체를 선정하면 그에 따라 지자체가 주축이 되어 공기업과 함께 성장연합을 이룬다. 물론 이러한 사업의 정당성 및 필요성을 확보하기 위해 전문가 집단의 활용이 전제되는 바, 이는 지역에 근거한 이해당사자로서의 전문가라기보다는 공공이 제도적으로 활용하는 전문가 집단(센터장, 활동가, 코디네이터, 연구원 등)이 주를 이룬다. 그리고 주민은 가장 마지막 단계에 피동적으로 의견을 수렴하는 대상으로 자리한다는 점에서 전통적인 성장연합 이론과는 큰 차이점을 갖는다. 주민 C씨는 인터뷰에서 “뭐가 됐든 저기는 개발이 이루어져야 한다. 그래야 우리 동네 집값이 오르고 사람 사는 동네가 될 수 있다. 옛날에는 정말 변화한 곳이었는데 지금은 저녁 6시만 되도 저기(동남구청 부지)는 무서워서 갈수가 없다”라고 말했다. 이처럼 기금이 투입되는 릿츠기반형 도시재생사업 구조상 주민은 성장연합에서 배제될 수밖에 없었

으나 이를 반대해 반성장연합을 구축하기보다는 여전히 공기업을 믿고 이를 통한 막연한 개발을 선호하는 수동적 주체로 남아 있었다. 대상지가 교환 가치의 상승을 기대하기 어려운 쇠퇴 지역이므로 개발업자나 주민 등 민간 부문의 개별 주체가 사업을 주도하지 않고 공공이 의도적으로 주도하는 새로운 성장연합이 도시재생에서 나타나고 있는 것이다. 커다란 성장연합이 구축된 후, 여기에 포함된 다양한 주체들은 각각의 개별 의사에 따라 포기할 수조차 없는 강력한 성장기계에 서로 묶이게 된다. 그러나 공공이 민간과 함께 여전히 교환 가치를 추구하는 거대한 연합으로서 강력한 성장연합을 형성한다는 점에서는 몰로치의 이론적 분석들은 여전히 유효하다. 목적의식적이고 의도적인 공기업주도형 도시재생 성장연합은 사업 이후 장기적 수급불일치, 과도한 리스크 부담, 빨대효과에 의한 주변 지역의 쇠퇴 등 오히려 전통적인 성장연합보다 더 큰 인위적 파급력을 결과할 수 있다.

### (3) 새로운 공기업주도형 성장연합의 등장

국토부의 선도지역 선정(2014.5)에서 민관협력을 거쳐 대지 조성 공사가 착공되기까지(2017.4) 약 3년이라는 기간이 소요되었다. 이후 3년 후(2020.9)에는 릿츠가 청산될 예정이고 동남구청 부지사업 역시 종결될 예정이다. 그러나 초기 앵커사업의 촉발로 주변 지역의 활성화까지 도모하던 도시재생 활성화 계획과 달리 실제 사업 추진 과정상 동남구청 부지사업과 인근 명동거리 활성화사업은 별개의 사업으로 추진되었다. 주요 사업 주체인 LH 역시 동남구청 부지사업과 명동거리 활성화를 위한 현장센터는 별개의 부서에서 별도 사업으로 추진 중이다. 거점사업의 효과를 주변 지역으로 어떻게 확산시킬 것인가는 결국 지자체의 책무로 남을 것으로 예상되며 성장연합은 동남구청부지의 개발사업에 의한 교환 가치 상승에 한해서 작동되고 있어 지역 활성화를 전제로 하는 도시재생이라기보다는 민간 유입이 전혀 불가능했던 쇠퇴 지역에 공공과 지자체가 선도적으로 성장연합을 구성하고 이에

민간의 참여를 유도해 물리적 복합개발사업을 실행한 새로운 성장연합구조를 보여준다. 천안시와 주택도시기금이 출자하는 리츠를 설립하고 LH가 AMC 역할을 수행하며 리츠가 사업시행자로서 공공시설 및 주상복합시설 복합 개발을 시행했다. 그리고 현대건설(주)은 설계, 시공, 책임준공, 주택분양, 상가매수 및 운영관리로 활성화를 담당했다. 리츠 사업 계약 체결 시 공사가 미분양주택에 대해 매입 확약을 약속하고 민간 건설사에게 공사비 인센티브를 분양률에 연동해 민간의 적극적 분양 활동을 유도하는 등 이 프로젝트의 성장연합은 공공이 주도하고 있으며 이에 반한 반성장연합은 형성되지 않고 있다. 다만, 동남구청 부지로 국한된 성장연합 구성원들의 리스크에 대한 불안감과 이것이 성공할 경우 주변으로의 확장성이 필요하다는 정책적 지적 정도가 존재할 뿐이다. 이처럼 개발이 어려운 쇠퇴 지역을 대상으로 하는 도시재생사업의 특성상 과거 전통적인 민간 부문의 성장기계와 달리 공공이 의도적으로 개입해 형성시키는 공기업주도형 성장기계가 앞으로 더욱 확대될 수 있으므로 이에 대한 제도의 점검과 보완이 필요하다.

#### 4. 결론

공공성과 수익성을 모두 추구하는 고난이도를 갖는 도시재생사업에서 공기업의 차별화된 역할에 대한 기대는 점차 커지고 있다. 하지만 공공이 적극적으로 개입한 선도사업 사례 분석 결과 공기업은 민간 기업과 별 차이 없는 단위사업 시행자로서만 역할하며 부동산 개발을 위해 공기업주도형 도시재생 성장기계를 구축했다. 이를 입증하기 위해 13개 선도지역의 활성화 계획상 단위사업 구성과 선도사업 지정 후 지가변동률을 분석하고 주요 담당자 인터뷰를 실시했다. 분석 결과, 도시재생사업 선도지역 중 공기업주도형 성장기계가 형성되어

신속하게 사업이 시행된 천안은 유일하게 큰 폭의 지가상승률을 보여 주었다. 공기업주도형 성장기계 형성이 예상되나 아직 사업이 더딘 경제기반형 사업지인 부산이나 청주는 지가변동률에서 여타 다른 사업과 큰 차이점을 보이지 않았다. 사업 진척도가 높은 천안의 경우 소규모 근린재생형 사업임에도 대규모 경제기반형과 유사하게 H/W사업 예산 비중이 99.03%로 높게 나타났다는 점은 시사점이 크다. 그중 수익성이 기대되는 상업·업무시설사업이 51.24%로 가장 높으면서 지가변동률은 공공기관과 지자체의 업무 협약 이후 급격하게 상승하는 등 앵커사업의 추진 여부에 따라 지가가 변동하는 현상을 보여주고 있어 공기업주도형 성장기계의 영향을 확인할 수 있었다. 결과적으로 공기업주도형 성장기계의 작동 정도에 따라 지가변동률은 변화했으며 단위사업 구성상 H/W사업이 매우 중시되는 특성을 갖고 있었다. 첫 번째 선도사업 중 천안의 경우에는 전통적으로 도시개발 및 주택 공급과 같은 H/W사업을 주로 담당해왔던 공공기관이 주도했기에 이는 쉽게 예상할 수 있는 결론이었다. 하지만 문제는 공공기관이 주도하는 성장기계가 이익이 기대되는 핵심사업구역에 국한해 전통적인 H/W 위주의 부동산 개발을 답습하는 경향을 보여주고 있어 공동체 및 지역 경제의 활성화라는 도시재생사업의 본래 취지를 함께 달성할 수 있을지는 회의적이라는 사실이다. 그 와중에 2017년 공공기관제한형 도시재생 뉴딜사업이 새로 도입되면서 좀 더 다양하고 능동적인 공기업의 역할이 기대되기 시작했다. 그러나 공기업은 제안만 할 수 있을 뿐 선정 후 사업 추진에 직접 개입하지 못하면서 성공적인 공기업주도형 성장기계의 전형이 창출되지 못했고 기존의 지자체제한형 사업과 별반 다르지 않다는 비판을 받고 있다. 따라서 도시재생사업에 등장하는 공기업주도형 성장기계가 기존의 방식과 달리 더욱 광역적인 차원의 도시재생을 구상하고 추진할 수 있는 새로운 대안적 주체로 전환될 수 있도록 각 공기업의 내부 체질 개선이 필요하며 이와 함께 공기업이 제대로 공적 디벨로퍼로서 역할할 수 있도록 제도적 기반을

마련하는 것이 필요하다. 공기업주도형 성장기계의 출현 자체를 부정하거나 무조건적으로 반대할 것이 아니라 오히려 전통적 성장기계와는 그 방향성이 달라야 하지만 그러지 못하고 있는 현실을 점검하고 이를 개선할 수 있는 제도 점검이 시급한 것이다. 이 연구는 공기업의 역할이 좀 더 적극적으로 요구되는 공공기관제안형 사업이 지정된 지 불과 1년여 경과한 시점에 진행되어 이를 연구 대상으로 포함하지 못했으며, 선도지역 지가 데이터가 사업 선정 이후부터 구축됨에 따라 더욱 장기적인 시계열 분석을 하지 못했다는 한계를 갖는다. 따라서 이에 대한 지속적인 후속 연구가 필요하다.

원고접수일: 2018년 8월 1일

심사완료일: 2018년 9월 3일

계재확정일: 2018년 9월 11일

최종원고접수일: 2018년 9월 14일

❖ Abstract

Study on the Process and Effects of the Growth Machine Driven by Public Sector in the Urban Regeneration Projects

Lee, Young Eun(Eunice)

This article assumes that unlike the profit-seeking urban development, urban regeneration projects should be implemented as public projects that seek both public and profitable at the same time. The reason for this is that the urban regeneration project is basically a project to invest various public funds, including the central government, local governments, funds and public corporations, into a specific location. The purpose of this article is to analyze the character of the growth machine in the regeneration projects which were selected as leading projects in 2014 by examining the process of building growth machine and the fluctuation rate of land price in the regeneration projects. Especially focussing on the projects which local government and public corporations together take part in. The analysis shows that traditional growth machines exist in urban regeneration but are formed by public corporations and that they have an impact on than in other areas where growth machines are not formed. Therefore, designing and promoting the characteristics and direction of the public-led growth machine is going to determine the success of the new urban regeneration newdeal projects which were chosen from 2017.

Keywords: growth machine, public corporation, urban regeneration, 13 public-led urban regeneration projects. regeneration action plan

## 참고문헌

- 국토교통부 외 지원기구. 2014. 『2014년 도시재생선도지역 사업모니터링 평가계획(안)』.  
국토교통부. 2014. 『도시재생사업 신청 가이드라인』.  
\_\_\_\_\_. 2016a. 『도시재생 선도 사업 시행 가이드라인』.  
\_\_\_\_\_. 2016b. 『일반근린재생형 도시재생사업시행 가이드라인』.  
국토교통부·한국감정원. 2018. 『R-ONE 부동산 통계자료』.  
김은혜. 2011. 『2016년 도쿄올림픽의 좌절과 고시의 정치경제』. 《공간과사회》, 제 21권 3호, 66~101쪽.  
노영길. 2005. 『전남도청 이전과정에서의 정책 네트워크에 관한 연구』. 목포대학교 박사학위논문.  
박순열. 2002. 『새만금을 통해서 본 전북성장연합의 생태통치전략에 대한 연구』. 《환경사회학연구 ECO》, 2.  
박재욱. 1997. 『대기업도시의 성장연합과 권력엘리트: 울산과 포항의 사례를 중심으로』. 《한국과 국제정치》, 제13권 1호, 61~88쪽.  
백두주. 2003. 『지방자치와 환경 정치: 명지대교 건설을 둘러싼 부산지역 성장정치』. 《지역사회연구》, 제11권 1호, 167~198쪽.  
선도지역 시·구. 2016. 『도시재생활성화 계획』. 부산 동구, 대구 남구, 광주 동구, 경남 창원, 전북 군산, 충남 천안, 충북 청주, 강원 태백, 충남 공주, 전남 목포, 전남 순천, 서울 종로, 경북 영주.  
이성호. 2008. 『새만금 간척사업과 지역성장 정치』. 《지역사회연구》, 제16권 4호, 55~77쪽.  
이영은 외. 2017. 『도시재생사업 총괄 사업 운영 주체 도입 방안』. 토지구택연구원.  
이윤석. 2005. 『전라남도 도청 이전 정책결정에 관한 실증 연구』. 경남대학교 박사학위논문.  
장원호. 2000. 『성장기계(growth machine)와 상품으로서의 도시』. 《국토》, 102~107쪽.  
정근식. 1991. 『한국사회의 지역 지배 이데올로기』. 『한국사회와 지배이데올로기: 지식사회학적 이해』. 녹두.  
정병순. 1995. 『기업가적 정부와 미시적 공간 개발의 정치』. 한국 공간 환경 연구회 엮음. 『일상생활과 생활정치』. 대운.  
정필립·우명제 외. 2015. 『성장기계이론을 통한 도시 성장의 정치경제학적 접근』. 《국토계획》, 제50권 4호, 5~21쪽.

Gotham, K. F. 2000. "Growth Machine Up-Links: Urban Renewal and the Rise and Fall of a Pro-Growth Coalition in a U.S. City." *Critical Sociology*, SAGE Publication.  
Harding, A. 1996. "Is There a 'New Community Power' and Why Should We Need

- One?" *IJURR*, Vol. 20, No. 4.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Jonas, A. E. G. and D. Wilson. 1999. *The urban growth machine: Critical Perspectives two decade later*. Albany: State University of New York.
- John Abbott. 1996. *Shaving the City*. UK: Earthscan.
- Knapp, A. and Vojnovic. 2013. "Rethinking the Growth Machine." *Urban Geography*, 34(1), pp. 53~85.
- Logan, J. R. and H. L. Molotch. 1987. *Urban Fortune: The Political economy of Place*. Berkeley: UC Berkeley Press.
- Molotch, Harvey. 1976. "The city as Growth Machine: toward a political economy of Place." *American journal of Sociology*, 82(2), pp.309~332.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. The University of Chicago Press.
- Robinson, Tony. 1995. "Gentrification and Grassroots Resistnace in San Francisco's Tenderloin." *urban Affairs Review*, Vol. 30, No. 4.
- Saunders, P. 1984. 김찬호 외 옮김. 1991. 『도시와 사회이론』. 풀빛.
- Savage, M. and A. Warde. 1993. *Urban Sociology, Capitalism and Modernity*. Macmillan.
- Schneider, M. and P. Teske. 1993. "Challenging the 'Equilibrium' of the Growth Machine." *The Journal of Politics*, 55(3), pp. 720~736.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Thorns, D. C. 1992. "Fragmenting Societies?: A comparative analysis of regional and urban development." Routledge.
- Urry, J. 1985. "Social Relations, Space and Time." Gregory, D. and J. Urry (eds.). *Social Relations and Spatial Structures*. Macmillan.
- Vogel, R. K. and B. E. Swanson. 1989. "The growth machine vs. the antigrowth coalition." *Urban Affairs Quarterly*, 25(1), pp. 63~85.