

참여주체 다양화를 기반으로 한 협력·창조형 도시개발사업 모델*

A New Co-Creative Urban Development Model Based on Participant Diversification

권태정**

Kwon, Tae Jung

Abstract

Current Korean urban development models have evolved over the last 60 years, reflecting political, economic, social demands in time, and they have contributed to the economic growth of Korea significantly. The models that have been developed on the basis of private land ownership and also classical economic theory, however, prove to have varying serious problems in urban society. The models have worsen the income inequality problem, for instance, and are no longer appropriate to apply them for urban development projects in the new era of population stagnation in Korea. This research proposed a new development model, Co-creative Urban Development Model, based on Henry George's economic paradigm and Ebenezer Howard's Garden City urban development model. The main goal of the new model is to maximize development profit and simultaneously to share the profit with all interest groups and community members. And also three major development principles and detailed development strategies are suggested as a research product. This research hopes to be regarded as an effort to create a Co-creative Space for the future urban community, as suggested in Otto Scharmer's 2013 research. The new model expects to be completed by follow-up research and then, applied to future urban development projects in Korea.

키워드 협력·창조형 도시개발모델, 도시재생, 지공주의, 전원도시
Keywords Co-creative Urban Development Model, Urban Regeneration, Georgism, Garden City

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1950년대 한국전쟁으로 인한 폐허를 딛고 반세기 만에 오늘날 세계 10대 경제 규모를 지닌 국가로 성장했다. 그 과정 속에서 200년 이상의 기간에 걸쳐 서구사회가 겪은 국토·도시 변화를 우리나라는 20세기 중반부터 그 절반에도 못 미치는 짧은 기간에 경험했다. 1960년대에서 1970년대까지 이어진 도시화는

물론 1980년대 후반부터 1990년대까지 이어진 신도시건설과 관련된 탈집중화현상, 1990년대 후반 들어 가시화되기 시작한 재집중화와 이후 도시침체 현상은 토지구획정리사업과 택지개발사업, 재개발·재건축사업과 같이 당시 사회·경제적 상황이 요구하는 도시개발사업모델의 제도화로 이어졌다. 그리고 제도화된 도시개발사업모델은 우리나라 경제개발을 견인하며 국토 현대화와 국민들의 거주환경 개선에 크게 기여하였다.

그러나 기존 사업모델은 맑은 면과 함께 난개발과 환경파괴, 부동산투기, 빈부격차의 심화 등 간과할 수 없는 도시문제를 야

* 본 연구는 2018-2019년도 동아대학교 연구년 지원에 의하여 수행되었음.

** Assistant Professor, Department of Urban Planning and Engineering, Dong-A University (edankwon@dau.ac.kr)

기했다. 특히 오늘날 우리나라가 민주주의 성숙기와 인구성장 정체를 맞이함에 따라 원도심쇠퇴를 포함하는 현존하는 도시문제에 대응하기 위한 그 역할의 한계를 드러내고 있다. 따라서 본 연구는 그동안 우리나라 도시개발사업모델을 살펴봄으로써 그 문제점과 한계를 구체화하고 이를 극복하기 위한 새로운 개발모델을 제시하고자 한다.

새로운 개발모델 제안을 위해 본 연구는 자본주의 시장경제의 문제점 극복을 위해 기존 전통 경제이론에 대한 의구심에서 출발한 헨리조지(Henry Georgy)의 '지공주의(georgism)' 논의와 이에 영향을 받은 에버너저하워드(Ebenzer Howard)의 '전원도시(garden city)' 도시개발모델을 살펴봄과 동시에 '이해당사자 협력 주도형 4.0사회의 도래'를 주장한 미래학자(Scharmer and Kaufer, 2013)의 주장 등을 검토하였다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 새로운 참여주체 다양화를 기반으로 한 협력형 도시개발사업모델의 기본 틀을 제시하고자 한다.

II. 우리나라 도시개발사업모델의 변천과 한계

1. 토지구획정리사업(환지방식사업)

우리나라 초기 도시개발사업은 토지구획정리사업을 근간으로 진행되었으며 토지구획정리사업은 일제강점기에 우리나라에 도입된 이후 1962년 제정된 「도시계획법」을 통해 제도화¹⁾되었다. 「도시계획법」 제정 당시 우리나라 정부는 경제개발을 위한 수출산업기지 건설과 기반시설의 설치, 그리고 도시지역으로 몰려드는 인구를 수용하기 위한 택지 개발 등을 위해 도시개발이 절실하였다. 그러나 당시 정부의 열악한 재정상황으로 인해 도시개발은 토지소유자 부담을 원칙으로 하는 토지구획정리사업을 통해 진행되었으며 해당 사업은 1960년대 정부 재정 부담을 최소화하며 효율적 도시용지 공급을 가능하게 함으로써 우리나라 초기 경제개발을 견인하였다.

그러나 토지구획정리사업, 즉 초기 환지방식사업은 다수의 토지 소유주가 존재하는 경우 토지 감보율 등과 같은 토지소유자 부담에 대한 합의 및 관련 절차가 복잡해지고 이로 인해 사업이 장기화되는 경향이 컸다. 그리고 환지방식을 통해서 대단지 사업부지 조성이 어렵다는 문제점을 지니고 있었으며, 사업에 따른 개발이익²⁾이 토지소유자에게 귀속된다는 궁극적인 문제점을 또한 지니고 있었다(유기현·서순탁, 2014; 이운상 외, 2006). 초기 토지구획정리사업이 행해졌던 1960년대는 도시용지가 절대적으로 부족했기에 토지구획정리사업 후 유례가 없는 막대한 개발이익이 발생하던 시기였다. 그리고 이러한 막대한 개발이익의 사유화에 대한 기대는 1960년대 말 서울 강남 도시개발을 앞두고 우리나라 최초의 부동산투기로 이어졌으며 이때 왜곡되기 시작한 우리나라 국민의 부동산·토지시장을 바라보는 시각은 오늘날까지

도 이어지며 건전한 경제활동을 저해하는 부정적 요인으로 작용하고 있다.

개발이익의 사유화 문제가 대두된 토지구획정리사업은 1980년대 들어서며 대단위 택지 조성이 요구됨에 따라 공공이 주도하는 택지개발사업으로 대체되었으며 이후 환지방식의 사업모델은 2000년 「도시개발법」 제정과 함께 '환지방식에 의한 도시개발사업'으로 명칭이 변경되어 제한적으로 사용되며 오늘날에 이르고 있다.

2. 택지개발사업(수용·사용방식사업)

1980년대 들어서며 정권을 잡은 신군부정권은 당시 침체된 경기의 부양과 1970년대 말 강남 아파트 분양과정에서 촉발된 제2차 부동산투기 문제를 해결하기 위해 1980년 9월 주택 500만 호 건설을 발표한다. 이를 위해서 기존 토지구획정리사업을 통해서 마련하기 어려웠던 대단위 주택용지가 필요하게 되었으며, 같은 해 12월 정부는 「택지개발촉진법」을 제정하고 이를 근거로 수용·사용방식을 근간으로 하는 택지개발사업을 본격적으로 추진하였다. 개발이익의 사유화라는 당시 시대적 문제점에 대한 인식을 바탕으로 택지개발사업은 토지구획정리사업과는 달리 공영개발을 표방하였다. 따라서 초기 택지개발사업은 정부 또는 한국토지공사(현재의 한국토지주택공사)와 같은 공적 주체가 주도적으로 대규모 토지를 토지 소유주로부터 수용해 도시용지로 개발한 후 민간에게 개별 획지를 분양하는 방식을 택하였다. 공적 개발주체는 택지개발사업을 통해 도시 주변지역의 대규모 토지를 저렴하게 매입하고 이를 이용해 상대적으로 저렴한 가격의 택지와 주택을 부동산 시장에 대량으로 공급하였다. 결과적으로 택지개발사업은 1980년대 이후 약 30년간 급증하는 주택수요에 대응한 대규모 공동주택지와 신도시의 건설³⁾을 가능하게 하였다(김선용, 2016). 그리고 택지개발사업은 일괄매수·분양 형태의 비교적 단순한 사업방식과 실시계획 승인 시 「도시계획법」을 포함한 다양한 관련 법률의 처분을 받은 것으로 간주되는 등 절차적 간편성을 통해 신속한 사업 집행이 가능하였다. 이와 같은 특징을 바탕으로 택지개발사업은 대단위 주택건설 사업을 지속적으로 이끌며 우리나라의 1980년대 초반 침체되어 있었던 경기를 부양하고 1990년대 후반까지 우리나라 경제성장을 견인했으며, 1980년대 초반 이후 국민의 거주환경을 단기간에 획기적으로 개선하는 데 크게 기여하였다.

그러나 대단위 택지개발사업의 전면적 실행은 대도시 인근의 녹지와 농지를 훼손하는 등 환경파괴의 주범이 되었고 주민 의견을 무시한 사업지구 지정 및 사업지구 토지의 저가 수용으로 인해 수많은 도시빈민 및 이주민이 생겨나게 된다. 1980년대 초·중반에는 목동과 상계동 등 도시 내 택지개발사업으로 인하여 세입자와 무허가 건물 거주민들이 삶의 터전을 잃었으며 1980년대 후

반에는 제1기 신도시 사업지구 내 농민들이 사업의 희생양이 되었다(김수현 외, 1998). 토지 수용과정에서의 이러한 희생과 갈등은 때론 보상비 관련 초기사업비 과다 및 사업기간 장기화에 따른 금융비용의 급증과 같은 문제점을 유발하기도 하였다(이운상 외, 2006). 그리고 개발이익의 사유화 문제 또한 택지개발사업이 공영개발방식으로 추진되었음에도 불구하고 지속되었는데, 차이점이 있다면 기존 토지구획정리사업의 경우 토지 소유주에게 개발이익이 돌아간 반면, 택지개발사업의 개발이익은 한국토지개발공사와 같은 공적 개발주체와 저렴하게 도시용지를 취득한 민간 건설업체에게 귀속되는 결과를 가져왔다(손정목, 2003). 그러나 공적 개발주체에게 돌아간 개발이익은 조직 확장과 자산 확대⁴⁾ 외에도 다른 도시개발사업에 재투자된다는 명목을 가지고 있었으나 저렴하게 도시용지를 취득하고 시세에 준하여 아파트나 상가를 일반인에게 분양하는 과정에서 민간건설업체에게 귀속된 개발이익은 모두 사유화되었다. 2000년대 초반 공공택지개발사업에 따른 개발이익 중 민간에 귀속된 개발이익의 규모가 공적 개발주체 개발이익의 4배 이상에 달한다는 경제정의실천시민연합의 주장(이승훈, 2004)을 근거로 추론해보면 대부분의 개발이익은 사유화된 반면, 공영개발의 취지대로 국가와 지역사회에 재투자된 지난 40년간 택지개발사업의 개발이익은 상대적으로 미미했던 것으로 판단된다. 더욱이 해당 사업의 모법인 「택지개발사업촉진법」의 1999년과 2011년 개정을 통해 택지개발사업 개발주체로서 민간의 참여가 허용·확대됨에 따라 개발이익 사유화와 관련된 문제점은 더욱 심화되었을 것이라는 추측이 가능하다.

3. 도시재개발사업(관리처분방식사업)

낙후된 도시 내 거주지역의 거주환경 개선과 도시기능 강화를 위한 민간주도 사업으로 인식되고 있는 도시재개발사업은 크게 재건축사업과 재개발사업, 도시환경정비사업 등으로 구분되며, 세 개 유형의 사업 모두 2002년 기존 관련법을 통합하며 제정된 「도시및주거환경정비법」을 근거로 '관리처분방식사업'을 통해 추진되고 있다. 차이점이 있다면 재건축사업과 재개발사업은 주거지역의 정주환경 개선에 중점을 두고 추진되는 반면, 도시환경정비사업은 상업지역과 공업지역을 대상으로 도심의 도시기능 회복을 위해 추진된다는 점이다. 주거지역을 대상으로 한 재개발사업은 다시 비교적 양호한 도시기반시설을 갖추었으나 노후화된 공동주택을 다시 짓는 재건축사업과 낙후된 주거지역의 정주환경을 대대적으로 개선하기 위해 열악한 도시기반시설의 전면적 확충을 사업 내용에 포함하는 재개발사업으로 구분된다.

주거지역을 대상으로 한 재개발·재건축사업은 1960년대와 1970년대에 지어진 공동주택이 노후화되기 시작한 1990년대 본격화되었다. 특히 1988년 9월 정부가 발표한 '주택건설 200만 호

계획'과 이를 추진하기 위해 1990년대 초·중반에 이뤄진 '아파트 동 간 거리 규제'와 '노후·불량주택의 범위 규정', '소형주택 건설 의무비율'에 대한 완화 조치 등은 당시 「주택건설촉진법」과 「도시재개발법」을 근거로 추진 중이던 재건축사업과 재개발사업을 수도권과 대도시권을 중심으로 활성화하였다. 반면, 상업용지와 공업용지 재개발을 위해 추진된 도시환경정비사업은 1973년 서울시의 소공동, 남대문, 무교동, 을지로1가 등을 재개발하기 위해 마련된 「주택개발촉진에관한임시조치법」을 전신으로 1976년 제정된 당시 「도시재개발법」을 통해 본격화되었으나 높은 지가로 인한 초기 부담은 물론 2009년 1월 '용산 참사'를 통해 대두된 바와 같이 복잡한 소유·임차관계에서 기인하는 권리금 및 보상비 문제 등 사업 추진상에서의 갈등 요인이 사업 리스크로 작용하며 주거용지를 대상으로 한 다른 재개발사업유형에 비하여 낮은 추진 실적을 보이고 있다(송기백, 2010).

세 가지 유형의 재개발사업은 공통적으로 관리처분방식, 즉 기존 토지 및 주택 소유주(조합원)가 가지고 있던 권리를 모두 소멸한 후 이미 정해진 분양설계를 기반으로 새로운 건축물과 부속토지의 소유권 형태로 기존 권리를 재배분하는 방식으로 사업이 추진되었다. 재개발사업과 도시환경정비사업의 경우는 재건축사업과 달리 건물 외에도 새롭게 조성된 토지를 지급받는 경우도 있으며 이러한 경우는 앞서 소개된 환지사업방식이 재개발사업과 도시환경정비사업을 추진함에 있어서 혼용된 경우라고 할 수 있다. 그리고 관리처분방식이 지금은 폐지된 과거 「토지구획정리사업법」의 2000년 개정을 통해 최초 도입된 '입체환지'의 개념과 유사하다는 점을 고려하면 관리처분방식은 건축물과 소유주들이 밀집되어 있는 기존 도시지역에 맞게 기존 환지방식을 응용·적용한 사업방식이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 과거 환지방식의 사업이 가지고 있었던 개발이익의 사유화 및 이에 대한 기대에서 비롯된 부동산투기 문제 등 과거 토지구획정리사업의 문제점이 민간주도 도시재개발사업에서 반복되어 나타났다. 즉, 민간주도 도시재개발사업 세 개 유형 모두 세입자와 임차인의 참여와 보상은 제한하고 건물·토지 소유주만을 중심으로 추진되며 소유주의 재산증식 수단으로 여겨지게 되었다. 이러한 상황에서 2005년 일명 "뉴타운법"으로 불리던 「도시재정비촉진을위한특별법」 제정에 따른 대단위 '재정비촉진지구'의 지정은 물론, 1990년대 후반 외환위기 극복이라는 시대적 '명분'하에서 실시된 도시재개발 관련 규제완화⁵⁾를 통해 2000년대 이후로는 도시재개발사업 대상지가 부동산투기의 새로운 대상으로 떠오르게 된다.

도시재개발사업 대상지를 중심으로 한 부동산 시장 과열은 사업추진을 위한 비용 증가로 이어졌으며 이로 인해 악화된 사업 여건 속에서 수익을 극대화하기 위해 사업조합 및 민간개발업체는 보다 높은 폭의 용적률 상향을 전제로 한 고밀·고층화를 요구하게 되었다. 그리고 이와 같은 요구는 오늘날 우리나라 도심 주거환경을 고층아파트 일변도로 변화시키며 도시경관 획일화와 파

과, 정체성 상실 등 다양한 도시문제를 초래하는 데 일조하였다. 그리고 관리처분방식사업에서는 기존 소유권 대비 자산 가치가 높은 건축물·부속토지로 배분받는 경우에는 그 차이를 기존 소유주가 현금으로 지급하게 된다. 그러나 이러한 사업방식하에서는 기반시설 개선에 대한 부담이 상대적으로 크고 주로 소규모 필지와 영세한 건물로 구성된 재개발사업 및 도시환경정비사업 대상 구역의 경우에는 사업 전후 평가 자산 간의 큰 격차로 인하여 기존 토지 및 건물 소유주조차 재정착하기 어려운 구조이다. 나아가 사업 후 전세금과 임대료도 대폭 상승하게 되어 이를 감당하지 못하는 다수의 기존 저소득층 세입자들이 또 다른 낙후지역으로 내몰리는 결과를 초래하였다. 사업 대상 구역 내 상가 임차인들도 토지 및 건물 소유주를 중심으로 한 배타적 수익성 중심의 사업 집행 과정에서 권리금 및 영업권 등 임차인의 재산권과 관련된 보상을 제대로 받을 수 없는 구조이므로 사업추진에 반대하는 집단적 움직임을 빈번하게 표출하게 된다. 이와 같은 반발과 갈등은 사업 지연의 요인이 되며 때로는 용산 참사와 같은 비극적 결말을 초래하기도 하였다(송기백, 2010).

이 밖에도 토지 및 건물 소유주들로 구성된 민간 사업 주체가 도시재개발사업에 대한 전문성이 부족하여 사업추진과정에서 민간개발업체나 시공건설사 등 민간참여업체에 의존하게 되었다. 그럼에도 불구하고 사업조합과 민간참여업체의 불투명하고 폐쇄적인 운영은 주민과 사업조합 간의 갈등은 물론이고 사업조합과 민간참여업체 간의 갈등으로도 빈번히 이어지고 있다. 즉, 관리처분방식하에서의 도시재개발사업은 토지·건물 소유주, 세입자, 임차인, 공공, 사업조합, 민간참여업체 등 도시재개발사업과 관련된 이해당사자들이 자신들의 이익을 배타적으로 추구하는 과정에서 첨예하게 대립하게 된다. 그러한 갈등이 사업 단계별로 다양하게 나타나는 경우가 빈번하며 이로 인한 피해는 사업 이해당사자들에게 다시 되돌아가고 있다(송기백, 2010; 장성환, 2010; 나인수, 2012).

4. 주거환경개선사업 및 도시재생사업(공공지원방식사업)

토지 및 건물 소유주들 중심의 배타적 경제 이익에 기반한 민간참여 도시재개발모델의 가장 큰 문제점은 사업성이 낮은 지역과 이해당사자 간 갈등이 크게 예견되는 지역에서는 원활한 추진이 어렵다는 점이다(강세진 외, 2007; 김영관 외, 2007; 김성희, 2008; 양성돈 외, 2010). 이로 인하여 국가경제 저성장 기조와 인구정체 시기에 본격적으로 들어서기 시작한 2000년대 후반부터는 전국에 걸쳐 도시재개발사업의 추진이 더욱 어려워졌다. 일례로 2014년 5월 서울시 내에서만도 도시재개발·재건축사업과 도시환경정비사업을 위한 정비예정지구 중 181개 구역의 해제가 결정(김태선 외, 2015)되었으며 이러한 추세는 수도권을 제외한 지방도시를 중심으로 더욱 가속화되었다. 그러나 기존 도

시재개발사업의 부진은 정비예정지구 지정 이후 각 지자체가 거주환경 개선 노력을 등한시했던 해제지역의 주민과 인구감소 추세가 뚜렷이 나타난 지방 도시의 원도심 지역주민에게 좀 더 심각한 부정적 영향을 미치기 시작했다. 즉, 택지개발사업 등을 통해 조성된 신도시지역과 기 추진된 도시재개발사업을 통해 거주환경이 개선된 지역에 비해 거주환경이 열악한 해제지역과 원도심 지역을 개선하기 위해선 민간주도의 도시재개발사업방식에 한계가 있었던 것이다. 이를 인식한 정부는 2013년 「도시재생활성화및지원에관한특별법」을 제정하였고 이를 통해 쇠퇴지역에 대한 공공지원방식의 도시재생사업⁶⁾을 본격적으로 전개하기 시작하였다.

도시재생사업 이전에도 열악한 도시지역에 대한 공공지원방식의 사업은 존재하였다. 그리고 대표적인 공공지원방식의 사업으로 '주거환경개선사업'을 들 수 있으며 사업 방식에는 수용·사용 방식과 환지방식을 혼용한 '공동주택건설방식'과 '현지개량방식', 그리고 이상 2가지 방식을 복합한 '혼용방식' 등 3가지 유형이 있다. 이 중 하나인 '현지개량방식' 사업은 도시 저소득층이 집단으로 거주하는 지역에 대하여 공공이 도로, 상하수도 등을 설치해주고, 주민은 스스로 불량주택을 개량하는 사업 방식으로서 공공이 도시기반시설 설치비용을 부담한다는 점에서 우리나라 초기 공공지원방식의 도시재개발방식이라고 할 수 있다. 그러나 현지개량방식의 공공지원방식사업은 부족한 예산지원으로 기반시설의 일부만 개선되거나, 기반시설이 개선되었다 하더라도 주민의 낮은 경제 수준 등의 이유로 주택개량이 이뤄지지 않아 사업의 효과가 미미하였고, 그나마 이뤄진 주택개량 또한 관련 법규의 특례 적용 후 개발이익 위주의 과도한 개발로 이어져 일조권 악화 등 거주환경이 오히려 악화되는 경우도 있었으며, 세입자가 대부분이었던 원주민의 사업 후 재정착률 또한 매우 낮은 것으로 나타났다(권영덕, 1999). 따라서 정부는 2010년대 들어 본격화된 도시 쇠퇴 문제에 대응하기 위해 현지개량방식의 주거환경개선사업을 직접 활용하는 데 문제점이 있음을 인식하고 물리적 환경개선뿐 아니라 쇠퇴지역의 사회·경제·문화측면을 고루 아우르는 도시재생사업을 추진하게 되었다.

도시재생사업은 「도시재생특별법」을 근거로 선정된 2014년 전국 13개 선도지역과 2016년 전국 33곳에서 오늘날에도 적극적으로 추진되고 있다. 나아가 2014년 말에는 기존 국민주택기금을 주택도시기금으로 개편하여 지원함으로써, 그동안 수익성이 낮아 도시재생사업지구 내 투자를 꺼렸던 민간의 참여를 유도하고 있다. 그러나 이와 같은 도시재개발 관련 정부 정책의 대전환에도 불구하고 새로운 도시재생사업의 문제점이 또다시 지적되고 있다. 우선 도시재생사업을 추진함에 있어서 중앙정부 및 지방정부에 대한 재정지원 의존이 크다는 점을 들 수 있다. 이와 같은 문제점을 인식한 정부는 사업 기간 종료 후 지역 자생력 형성·강화를 고려한 프로그램에 대한 지원 비중을 강화하였고, 동시에

부동산 리츠(Real Estate Investment Trusts, REITs) 등 새로운 형태의 민간투자 유치는 물론이고 거점 시설 운영과 관련된 민간 사업자를 선정하는 등의 노력(박정은, 2018)을 전개하고 있다. 그러나 향후 민간의 지속적이고 적극적인 재정 참여 없이는 현재 정부주도형 사업대상지 주변지역으로의 파급효과가 제한적일 것이다. 대부분의 재생사업은 정부의 지원이 종료되면 더는 지속되지 못하는 단발성 사업에 그치는 경우가 대부분일 것으로 예견되고 있는 실정이다. 그리고 도시재생사업을 통해 지역사회가 활성화된다고 하더라도 실익은 대상지 내 토지 및 건물 소유자에게 돌아가고 지역활성화에 기여한 주역은 상승한 임대료 등으로 인하여 다른 지역으로 내몰리는 일명 ‘동지내몰림현상’이 두드러지는 점 또한 문제점으로 지적되고 있다(전은호, 2018). 이를 극복하기 위하여 사업 기간 중에는 ‘상생협약’과 ‘젠트리피케이션 모니터링 체계’ 구축을, 제도적으로는 「상가임대차보호법」 개정 등을 포함한 사회적 규제 방안 마련을, 궁극적으로는 토지 및 건물의 ‘시민자산화’ 노력 등을 제시(최명식 외, 2016; 전은호, 2018) 하고 있으나 강제성과 지속담보성, 이해당사자 간 대립으로 인하여 실효적 해결 방안을 단기간 안에 마련하기는 어려울 것으로 판단된다.

결국 지금의 도시재생사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 재정적 정부 의존도를 줄이고 민간의 투자를 유도하여 사업을 진행함과 동시에 그 혜택이 토지 및 건물 소유주 중심이 아닌 지역사회에 골고루 돌아갈 수 있어야 한다고 결론지을 수 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 도시재생사업에 민간이 참여할 때 활용할 수 있는 현존 도시개발사업방식은 모두 ‘혜택의 공유’ 측면에서 한계를 지니고 있을 뿐 아니라 오히려 오늘날 ‘혜택의 불균형’ 문제를 심화해 온 것이 현실이다. 따라서 지금은 민간 참여를 전제로 한 전혀 새로운 도시개발사업방식을 찾아야 하는 시점이며, 새로운 사업방식이 마련되었을 때 ‘혜택의 공유’라는 도시재생사업도 성공할 수 있을 것이다. 그러나 세계적인 핵물리학자 아인슈타인(Albert Einstein)이 “오늘날의 문제는 그 문제를 초래한 생각의 틀에서는 해결될 수 없다”라고 언급한 바와 같이 새로운 도시개발사업방식 또한 기존 도시개발방식의 개선이 아닌 기존 사업방식 패러다임의 전환을 통해 마련되어야 한다. 따라서 본 연구는 현존 도시개발사업의 사상적 기반이라고 할 수 있는 전통 자본주의경제 이론에 대한 의구심에서 출발한 헨리조지(Henry Georgy)의 지공주의(georgism)적 논의(George, 2016)를 고찰하고 사회 운영 체계의 진화와 발전 방향에 대한 미래학자의 논의(Scharmer and Kaufer, 2013)와 도시개발을 통한 개발이익의 창출과 개발이익의 지역사회 환원을 강조한 전원도시 이론(Howard, 1965)을 고찰한 후, 이를 기반으로 새로운 모델을 제시하고자 한다.

III. 새로운 도시개발모델 마련을 위한 논의

1. 전통 자본주의경제 이론에 대한 세 가지 질문

전통 자본주의의 시장경제 체제는 토지를 주요 생산수단이자 사유재산의 대상으로 간주하고 있다. 그러나 지공주의는 이와 달리 토지의 공공성을 강조하는, 19세기 미국 정치경제학자인 헨리조지의 주장과 철학을 바탕으로 하고 있다. 헨리조지는 1897년 출간한 그의 저서, 《진보와 빈곤(Progress and Poverty)》을 통해 당시 자유방임적 시장경제 체제하에서 의심 없이 받아들여던 주류 경제이론가들의 주장에 의문을 제기하고 그들의 주장을 반박하는 과정을 통해 토지의 공공성을 강조했다. 궁극적으로는 자본주의의 건전한 발전과 시장경제 체제하에서 생산 활동을 보다 촉진하기 위한 ‘토지단일세제(The Single (land value) Tax)’ 도입의 필요성을 주장하였다.

본 연구는 헨리조지가 도입을 주장한 ‘토지단일세제’의 옳고 그름을 떠나 당시 주류 경제이론가들의 주장이자 오늘날에도 우리나라 도시개발사업과 도시개발 관련 주요 정책의 근간에서 의구심 없이 작동하고 있는 세 가지 전통 경제이론에 대한 헨리조지의 의문과 반박을 검토하여 새로운 도시개발모델 마련을 위한 시사점으로 활용하고자 한다. 그리고 그중 첫째는 영국 고전학파 경제학자인 맬서스(Thomas R. Malthus)의 ‘인구론’을 반박한 질문, “과연 인구의 증가는 생존물자 부족을 초래하는가?”라는 것이다. 널리 알려진 바와 같이 맬서스 인구론의 골자는 “인구의 증가는 기하급수적인 반면, 인구증가에 따른 생존물자, 즉 식량 생산은 산술급수적으로 증가하므로, 인간의 빈곤은 필연적이다”라는 주장이다. 산업혁명 직후, 급속한 도시 인구증가 추세를 경험하던 시대적 상황과 산업혁명으로 촉발된 생산성 향상에도 불구하고 도시 빈민계층은 나날이 늘어가는 모순에 대하여 의구심을 갖던 일반 사람에게 맬서스의 간단하지만 명료한 답변은 큰 의심 없이 받아들여졌으며 이는 소득 양극화에 따른 빈곤계층의 증가라는 자본주의 모순을 합리화하는 수단으로 활용되었다. 나아가 맬서스는 사회의 잉여재산은 방치하는 경우 구성원 개개인의 삶의 질을 높이는 데 쓰이지 않고 인구, 즉 구성원 개체수의 증가에 쓰이므로 그 수를 제한하지 않는 한 구성원 개개인의 삶의 질은 나아지지 않는다는 논리를 전개하였다.

헨리조지는 이러한 맬서스의 주장이 인류 역사를 통해 한 번도 검증된 적이 없다는 점을 들며 의구심을 제기하였다. 그리고 그는 19세기 아일랜드 대기근의 예를 들며 빈곤은 인구, 즉 구성원의 증가에서 기인한 것이 아니라 노동의 대가가 대부분 착취되고 부의 분배가 재대로 이뤄지지 않아 발생한 것이라고 언급하며 맬서스의 주장을 반박하였다. 비록 인간의 경우 동식물들과 달리 생존 외의 고차원적 욕구를 지니고 있어서 사회의 소득수준, 즉 생활수준이 높아질수록 출산율이 자연스럽게 낮아지는 경향을 보

이는 등 기하급수적인 인구성장 추세를 보이지 않는다는 점에서 헨리조지의 반박에도 오류가 있을 수 있음을 의심해 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 지난 50년간 인구성장 추세와 구성원들의 생존물자 생산량에 해당하는 국민총생산(GNP) 증가 추세를 비교해 보면 인구증가로 인하여 구성원에게 돌아가는 부의 양이 줄어든다는 맬서스의 인구론은 적어도 우리나라에서는 적용되지 않았음을 쉽게 발견할 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 우리나라 인구는 산술급수적으로 증가한 반면 우리나라의 국민총생산(GNP)은 기하급수적 형태로 성장했다. 이는 맬서스의 주장과 정확히 반대되는 현상으로서 맬서스의 주장과 달리 구성원의 증가는 구성원에게 돌아가는 몫을 제한하는 것이 아니라 오히려 전체 생산량의 증가로 이어졌으며, 이를 통해 개인의 부도 증가했음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 맬서스의 ‘인구론’은 우리나라 각종 정책은 물론 국민 개개인의 의식 속에서 의심 없이 받아들여지고 있다. 그리고 그 대표적인 예를 재개발·재건축사업의 사업 주체인 사업조합을 구성함에 있어서 적극적 보상과 보호의 대상인 조합원의 자격을 토지 및 건물의 소유주들로만 엄격히 제한하는 배타성에서 찾을 수 있다. 자격 요건 배타성의 가장 큰 이유는 개발이익의 범위를 사업이 완료된 시점으로 한정하고 조합원에게 돌아가는 개발이익을 최대화하기 위해선 그것을 나누는 조합구성원의 숫자를 최소화하는 것이 최선의 방법이라고 생각하는 것인데, 이러한 의식의 바탕에는 맬서스의 인구론이 존재하고 있다. 그러나 이러한 제한적 조합구성 요건을 통한 조합원의 배타적 이익추구는 사업구역 내의 또 다른 다수의 구성원이었던 세입자와 임차인의 집단적 반발에 부딪히며 빈번한 사업지연은 물론이고, 때로는 사업의 중단·실패로 이어지기도 한다. 첨예한 갈등이 지속되는 경우에는 이들에 대한 보상액 대비 사업지연에 따른 금융비용과, 중단에 따른 기대 개발이익의 손실이 막대하다는 점은 자명하다. 그러나 이점을 강조하기 이전에 여기서 중요한 점은 개발이익의

범위를 사업 완료시점 이후로 확대하고 세입자와 임차인 모두 개발주체의 자격으로 참여하게 함으로써 그들의 기여를 통해 개발 이익, 즉 부의 양을 극대화하고자 하는 전향적 태도 변화가 필요하다는 것이다. 그리고 이러한 변화는 맬서스의 인구론으로부터 자유로워져야 함과 동시에 헨리조지의 두 번째 질문인 “임금(소득)은 자본으로부터 나오는 것인가?”에서 강조한 [생존물자(부·가치)를 창출함에 있어서] 자본 대비 노동의 중요성을 인정함으로써 가능하다.

전통 경제이론하에서 생산의 3대 요소는 토지, 노동, 자본이다. 생존물자, 즉 부는 생산 3대 요소를 통해 만들어지며 만들어진 부는 가치, 즉 가격으로 전환되어 소비되고, 다시 소비의 결과는 토지·자본·노동을 제공한 주체에게 지대, 이자, 임금이라는 소득의 형태로 배분된다. 이 중에서 자본은 다른 생산수단과 달리 고유한 특성을 지닌다. 바로 자본 생산 수단을 가진 주체는 이자형태의 소득을 전부 소비하지 않고 자본의 형태로 재투자하는 경우 생존물자(부) 증대를 위한 투입 요소를 키울 수 있는 유일한 주체이며, 이러한 이유로 자본가가 경제의 가장 중요한 주체라는 것이 애덤스미스(Adam Smith)를 비롯한 전통 경제학자의 주장이다(강신준, 2014). 이러한 주장을 근거로 전통 경제학자들은 늘어난 자본만큼 새로운 인력(노동)을 고용할 수 있으므로 노동에 대한 대가, 즉 임금은 자본으로부터 기인함을 주장하며 늘어난 자본보다 노동자 수가 증가하는 경우 임금의 하락은 필연적이라는 주장을 펼치고 있다.

그러나 헨리조지는 이러한 전통 경제학자의 주장에 대하여 임금은 자본이 아닌, 노동을 통해 생산되는 부로부터 기인한다고 반박한다. 즉, “인간의 노동 없이 자연이 인간에게 부여한 것은 (자본을 포함한) 부가 될 수 없고, 욕구를 만족시키는 힘을 가지는 유형적인 생산물이 나오지 않으면 노동을 하더라도 부가 되지 않는다(George, 2016:62)”라고 주장하였다. 이는 부의 일종인 자본도 인간의 모든 노력을 의미하는 노동이 동반되지 않는다면 형성될 수 없으므로 임금은 자본으로부터 기인하는 것이 아닌 노동에 대한 대가로 보는 것이 타당하다는 것이다. 이와 같은 맥락에서의 노동은 자본에 우선하는 중요성을 지니며 이러한 중요성은 토지와 지대의 관계에서 좀 더 뚜렷이 나타난다.

협약의 토지 개념에서는 건물 및 농장과 같이 인간의 노동을 통해 생산된 자산은 포함되지 않는다. 그리고 지대는 토지라는 자연적 영역을 독점적으로 소유한 주체에게 자연 영역을 사용하게 해주는 대가로 지불하는 금액만 해당하며, 토지를 제외한 건물이나 농장의 사용에 대한 대가는 노동에 의해 생성된 자본에 대해 지불하는 이자 소득에 해당한다. 그러나 모든 건축물이 그러하듯이 자본이 토지에 부착되어 고정성과 개별성⁷⁾ 등 토지의 고유 특성을 동시에 지니는 경우는 건물도 일반인들에게 부동산이라는 영역으로 간주되며 토지와 동일한 지위를 가지게 된다. 그럼에도 불구하고 건물 소유주가 건물을 임대함으로써 얻게 되는 소득에

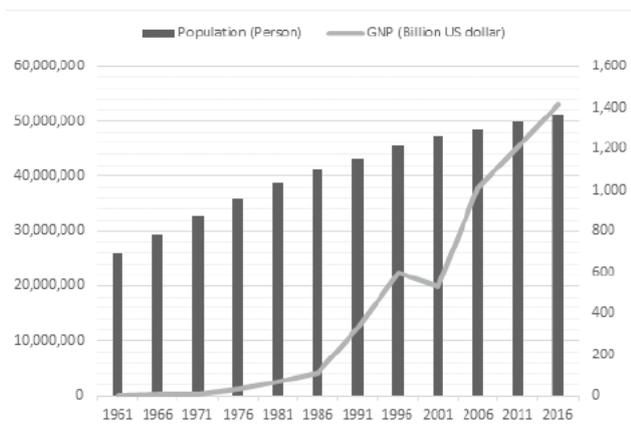


Figure 1. Population and GNP growth patterns in Korea over the last 50 years

Source: Korean Statistical Information Service (2019)

는 건물 부지에 대한 지대 소득과 건물이라는 자본에 대한 이자 소득을 포함하고 있다. 그런데 지대와 이자 소득을 포함하는 임대료는 해당 공간을 기반으로 노동을 지불(이용)하려는 사람이 없다면 발생하지 않는다. 따라서 건물이라는 자본과 임차인의 임금에 해당하는 순수익(임대료를 포함한 비용을 제외한)의 관계에서 본다면 임차인의 임금은 자본에 의존하는 것이 아닌 노동을 기반으로 하고 있음이 보다 자명해지며, 이러한 맥락에서 제한된 건물(자본)을 임대하려는 임차인의 수가 많아 임대료가 오르고 임차인의 순수익(임금)이 낮아진다는 오늘날 일반적인 자본 우선적인 사고는 문제가 있음을 다시 한번 유추해 볼 수 있다.

하지만 임대료에는 앞서 언급한 바와 같이 지대의 개념이 분명히 포함되어 있다. 이로 인하여 건물이 자본이 아닌 토지의 개념으로 간주되거나, 반대로 토지를 노동을 통해 토지 가치가 올라가는 자본으로 오인하는 경우가 많다. 하지만 토지는 노동을 전제로 그 양이나 가치가 올라가는 대상이 아니며 그로부터 기인한 소득에 해당하는 지대는 부를 창출하는 노동 또는 경제활동과 무관하게 단지 토지라는 자연의 구성 요소 중 일부를 개인이 배타적으로 소유함으로써 발생하는 것이다. 따라서 토지의 가치인 지대는 토지 자체의 (노동에 의한 생산능력 제고분은 제외된) 생산능력에 의존하는 것이 아닌, 주변 토지의 생산능력을 고려한 상대성을 기반으로 결정된다. 즉, 일정 토지의 입지가 아무리 우수하더라도 보다 우수한 입지의 토지가 주변에 존재하는 한 해당 토지는 잠재적 가치를 지닐 뿐 지대 소득은 발생하지 않는다. 그러나 이러한 지대는 노동에 의해 결정되지 않음과 동시에 토지를 기반으로 하지 않는 경제활동이란 있을 수 없으므로 전체 부를 창조함에 있어서 지대 가치의 높고 낮음에 따라 노동을 전제로 한 다른 경제활동에 긍정적 또는 부정적 영향을 미친다. 즉, 부에 해당하는 사회의 전체 생산량은 토지에 대한 지대, 자본에 대한 이자, 노동에 대한 임금의 합에 해당하므로 지대의 크기는 임금과 이자로 돌아가는 소득에 영향을 주게 된다. 나아가 헨리조지는 사회 전체 토지에 대한 지대 가치의 합이 상승한다 하더라도 토지가 양적인 측면에서 증가하지 않는 한 지대 가치 상승은 토지를 소유하지 못한 구성원들의 부가 토지 소유주 쪽으로 이동한 것일 뿐 사회 전체의 부가 증가하는 것은 아니라고 주장하였다. 오히려 사회의 부가 불로소득에 해당하는 지대 소득을 바라며 토지에 집중되는 경우 사회의 실질적 부를 키우는 데 기여하는 노동과 자본으로의 투자가 적어져 사회의 부는 감소할 것이라고 주장하였다. 따라서 그는 토지로의 부의 이동을 유발하는 토지사유화를 부정적으로 바라보며 19세기 당시 사회의 부를 증대하는 데 기여한다고 믿고 있던 토지사유화 제도에 대하여 “토지사유화는 토지의 최선 사용을 위한 전제 조건인가?”라는 질문을 통해 의구심을 나타냈다.

토지사유화는 인류사회를 봉건사회와 근대사회로 구분 짓는 주요 특징임은 분명하다. 근대사회로 접어들면서 일부 귀족 계층의 전유물이었던 토지를 사회 대다수를 차지하던 평민(농민) 계

층이 소유하게 됨으로써 토지의 생산물이 일부 계층에게 귀속되지 않고 구성원들의 소비를 이끌고 부를 축적하는 매개체로 활용되었다. 이렇게 축적된 부는 다시 토지의 생산성 향상을 위한 노력으로 재투자되며 근대사회의 부는 과거 봉건사회보다 크게 형성·축적되었다. 그리고 이러한 경험은 토지사유화에 대한 믿음으로 이어졌고 이 믿음은 1862년에 미국이 서부의 광활한 미개발 토지를 개척하기 위해 제정한 「홈스테드법(Homestead Act)」을 통해 절정에 달하게 된다. 미국 연방정부는 「홈스테드법」을 근간으로 미개척 토지를 무상으로 일반 국민에게 제공하고 그에 대한 소유권을 철저히 보호해줌으로써 토지 소유주의 자발적인 토지 개발과 개량을 독려했으며 이는 오늘날 미국의 부를 형성하는 데 크게 일조하였다.

그러나 근대사회가 경험한 토지사유화의 순기능은 앞서 소개된 노동·자본·토지라는 생산수단의 좀 더 엄격한 개념을 적용하여 살펴보면 의문의 소지가 있다. 우선 유럽사회의 경우는 오늘날까지도 토지의 소유와 개발·이용을 분리하여 인식하는 토지관과 이를 기반으로 한 관련 제도를 가지고 있다(대한국토·도시계획학회, 2008). 즉, 근대 유럽사회의 토지사유화와 관련된 제도는 토지소유 자체에서 기인한 지대 소득을 보장하는 것이 아니라 노동을 통해 토지를 기반으로 생산한 가치와 향상된 토지의 생산능력(토지개량의 결과물)에 대한 소유권을 보장해주는 것이다. 미국의 경우는 토지의 소유권과 개발·이용권을 분리시키지 않는 토지의 절대적 소유권을 인정하였으나 19세기 유럽과는 상이한 여건으로 인하여 토지사유화로 인한 부정적 영향은 제한적이었다. 즉, 당시 미국의 광활한 미개발 토지는 대체 가능성이 높아 토지의 가치는 입지 등 토지의 상대적 생산능력이 아닌 노동에 의해 높아진 생산성(토지에 축적된 자본)을 바탕으로 결정되었기 때문이다. 미국의 경우도 토지에 대한 절대적 소유권을 표방하였으나 절대소유권 보장은 토지를 기반으로 한 자본의 창출과 축적을 독려하기 위한 수단이었으며 토지사유화의 주된 목적은 노동을 통해 토지에 축적된 자본을 보호하는 것이었다. 결과적으로 유럽과 미국 근대사회의 부를 창출하고 축적하는 데 기여한 것은 토지사유화를 통한 토지의 절대소유권이 아니며 토지사유화를 통해 축적된 자본, 즉 토지개량물에 대한 소유권의 보장이었다.

한편, 노동에 의한 토지 개량이 일정 수준 완료되거나 도시지역과 같이 토지자원이 한정된 사회의 경우, 토지사유화로 인한 부정적 영향은 크게 나타난다. 특히 도시지역에서는 제한된 토지 자원에 대한 경쟁이 심화되어 배타적 소유를 기반으로 한 토지의 상대적 가치(지대)는 상승하게 되고 이는 다시 사회 전체의 부가 실질적 부의 증가에 도움이 되지 않는 토지로 편중되는 것을 가속화한다. 결국 이러한 편중은 노동을 포함한 다른 생산수단의 가치를 저하해 건전한 생산(경제) 활동을 방해하고 토지 소유주를 중심으로 부가 집중되는 소득의 양극화를 초래하게 된다. 이 밖에도 토지사유화는 토지이용·개량과 관련된 배타적 권리를 토지

소유주에게 허용함으로써 토지 소유주 개인의 이익과 공공의 이익이 충돌하는 경우 개인에게 사유화된 토지는 공공의 이익을 위해 최적의 장소, 적절한 시기에 이용되지 못하는 경향이 있다. 따라서 헨리조지는 토지개발물이 아닌 토지 자체에 대한 사유화는 사회의 실질적 부를 증가하는 측면과 공공의 이익을 위해 토지를 적재적소에 활용한다는 두 가지 측면에서 부정적 영향을 미치는 요인으로 지적하였다.

전통 경제이론가들의 주장을 반박하며 인구론의 모순과 자본 대비 노동의 중요성, 토지사유제의 비효율성 등을 강조한 헨리조지의 주장은 이후 공지주의(georgism)라 불리는 경제학파의 형성에 지대한 영향을 주었으며 동시에 에버너저하워드(Ebenzer Howard)와 같이 산업혁명 이후 출현한 대도시의 문제점을 해결하고자 노력한 도시계획 사상·실천가들에게도 큰 영향을 미쳤다(Davis, 2010). 하지만 하워드는 헨리조지의 주장에 크게 공감하면서도 당시 도시사회의 문제점을 해결하기 위해 토지단일세제 도입과 같은 세제 개편이 아닌 토지공유를 기반으로 한 새로운 도시개발모델을 제안하였다. 따라서 본 연구는 하워드가 제안한 도시개발모델인 '전원도시(garden city)' 모델을 헨리조지의 주장을 토대로 살펴봄으로써 앞서 논의된 헨리조지의 주장을 본 연구의 새로운 도시개발사업 모델에 도입·적용할 수 있는 실천 방안을 모색하고자 한다.

2. 개발이익 창출과 지역사회로의 이익 환원

산업혁명 이후 도시로의 인구집중과 이에 따른 도시·사회문제 해결을 위해 하워드가 대안으로 제시한 전원도시 도시개발모델을 살펴보면 크게 다섯 가지 일반적인 특징을 발견할 수 있다(Howard, 1965). 첫 번째 특징은 전원도시 인구는 3만 2,000명으로 제한하고 전원도시와 중심도시는 대중교통을 통해 연결한다는 것이며, 두 번째 특징은 전원도시 주변에는 도시성장을 제한하는 동시에 식량공급을 위한 배후지로서 충분한 농업지역을 확보한다는 것이다. 세 번째 특징은 전원도시 지역경제를 유지하기 위한 주력산업을 전원도시 내에 유치할 것을 강조하고 있다는 점이다. 네 번째 특징은 기반시설의 경우 민간이 아닌 도시에 전속시켜야 할 것을 강조하고 있다는 점이다. 그리고 마지막 다섯 번째 주요 특징으로는 토지사유화를 인정하지 않음으로써 전원도시 개발로 인한 이익을 지역사회에 환원함과 동시에 주민 자유결합 권리를 최대한 보장한다는 점을 들 수 있다.

이와 같이 널리 알려진 특징으로 인하여 하워드는 일반인들로 하여금 저밀도 위성도시 개발을 옹호하는 도시계획가 또는 전통 시장경제 자체를 부인하는 공상적 사회주의자⁸⁾로 잘못 인식되고 있다(Hall, 1996). 그러나 하워드가 제시한 전원도시 모델은 영국의 런던의 중심부에 해당하는 고밀도 개발을 기반으로 하고 있다. 또한 전원도시 도시개발모델의 실현을 위해 금융자본의 적극적

참여와, 도시개발과 관리·운용을 위한 회사(배당제한회사) 설립을 전제 조건으로 제시하는 등 시장경제 친화적인 접근을 제안했다는 점에서 하워드에 대한 일반적인 인식과는 차이가 있다(Hall, 1996). 나아가 헨리조지의 영향을 받아 전원도시 개발모델에서 토지의 사유화는 인정하지 않았으나 오늘날 도시사회에서 도시개발의 필요조건으로 인식되고 있는 개발이익을 도시개발의 주요 원동력으로 간주하는 등 전원도시 도시개발모델은 현재의 도시사회에서도 작동할 수 있는 잠재력을 지닌 모델이라 할 수 있다. 이와 같은 전원도시 모델의 작동 원리를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

우선, 전원도시 개발을 위한 입지를 결정함에 있어서 하워드는 최대한의 개발이익 창출을 위해 대상지의 토지가격을 중요하게 생각하였다. 즉, 중심도시와 이격되고 낙후된 농경지를 전원도시 개발의 최적지로 생각하였고 이러한 대상지의 낮은 토지 가격을 하워드는 도시개발의 원동력인 개발이익 창출을 위한 필수 조건으로 생각하였다. 그리고 하워드는, 토지의 매입과 도시개발의 주체로서 경제력이 있고 신뢰할 수 있는 개인들로 구성된 개발회사(배당제한회사)의 설립 필요성을 강조하였다. 전원도시 개발회사가 설립된 후 개발 행위에 필요한 비용은 금융권으로부터의 융자·대출을 통해 개발회사가 마련하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 개발 비용 조달 외에도 전원도시 개발을 위해선 정부로부터의 승인 및 토지 제공 등을 포함한 각종 지원과 혜택이 필요했다. 또한 자족기능 강화를 위해 주요 기업으로부터의 공장 이전 및 종업원 이주와 관련된 약속이 개발의 중요한 전제 조건임을 강조하였다. 이와 같이 저렴한 토지를 기반으로 다양한 주체의 협력과 참여 속에서 전원도시는 안정적으로 건설될 수 있고 건설된 비용은 개발 전후 토지가격 차이에서 기인한 개발이익을 토대로 충당되는 구조이다. 다만 토지사유화를 인정하지 않아 건설비용을 전원도시 완료시점에 상환하는 것은 불가능한 구조이기에 개발회사는 전원도시 건설 후에는 관리·운영의 주체가 되어 개발이익이 포함된 임대료 수입을 활용하여 수년에 걸쳐 이자와 원리금을 상환하는 방식을 채택하였다. 관리·운영 초기에는 회사 수입 대부분이 개발비용 상환을 위해 사용되나 시간이 지날수록 전원도시 구성원을 위한 도시·복지서비스 지출 비중이 확대될 수 있으므로 장기적으로는 전원도시 개발로 인한 이익이 구성원에게 환원되는 구조이다. 구성원 외에도 전원도시에 투자한 금융회사는 이자의 형태로 도시개발의 혜택을 받게 되며 각종 지원·혜택을 제공한 정부도 과거 낙후된 농업용지에서 도시용지로 전환되면서 증가하는 세수를 통해 이익을 공유하게 된다. <그림 2>는 개발이익 창출과, 이익의 사회 환원을 중심으로 한 전원도시 도시개발모델의 작동 원리를 보여준다.

이렇듯 전원도시는 시장경제 친화적인 도시개발 방식을 채택하면서도 전원도시 개발·관리·운용을 위한 비영리·영속 회사를 통하여 토지사유화를 인정하지 않음으로써 개발이익을 지역사회

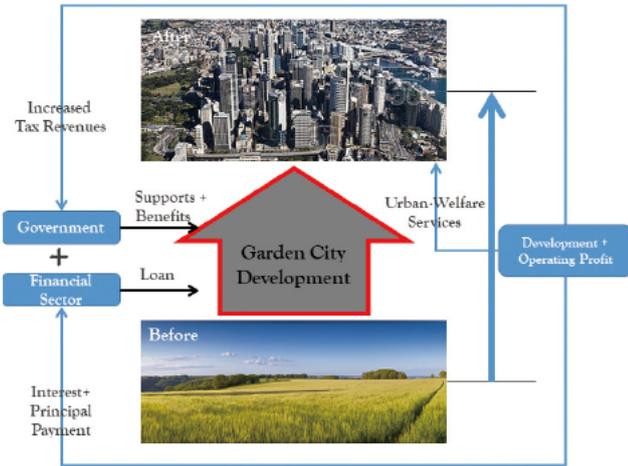


Figure 2. Operation Diagram for Garden City Development

를 비롯한 사업에 참여한 모든 주체에게 환원하고자 의도하였다. 동시에 지역주민과 입주 기업이 지불하는 임대료는 전원도시 관리·운영회사에 의해 지역 성장에 기반을 둔 적정 수준으로 유지될 수 있으므로 거주민과 입주 기업의 임대료에 대한 부담이 감소하여 헨리조지가 주장한 바와 같이 지역사회 발전을 실질적으로 이끄는 부의 창출과 축적에 기여할 수 있는 이상적인 도시개발모델이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 이상과는 달리 전원도시 도시개발모델은 하워드 의 제안 직후인 1899년과 1919년에 영국 런던 근교에 건설이 시작된 레치워스(Letchworth)와 웰윈(Welwyn)을 제외하곤 적용되지 못했다. 그리고 전원도시로 건설된 레치워스의 경우도 몇몇 재력가의 투자에 의존하여 건설됨으로써 토지사유화와 수익 창출을 위한 단기간 내 임대료 상승을 막지 못하는 등 전원도시가 추구하는 도시개발 이상을 실현하지 못했다. 반면, 전원도시 도시개발모델의 극히 일부분인 대도시로부터 이격된 교외지역 개발이라는 개념만이 20세기 도시개발 행태에 지대한 영향을 미쳐 미국과 영국 등을 중심으로 도시 확산의 주범인 교외도시(Suburb)와 위성도시의 양산으로 이어지는 부정적 결과를 초래하였다. 우리나라의 경우도 교외개발만을 강조한 왜곡된 전원도시 도시개발모델이 1980년대 후반 일산, 분당 등 제1기 신도시 건설을 위해 사용되었으며, 이후 1990년대 들어서며 본격적으로 대두된 우리나라 대도시 주변의 난개발 문제를 초래하는 데도 일조하였다.

그렇다면 19세기 말 제안 당시 크게 칭송받았던 전원도시 도시개발모델이 왜곡되어 적용되었을 뿐, 한 세기라는 오랜 기간 제대로 작동하지 못한 근본적 원인은 무엇일까? 본 연구는 그 원인 중의 하나로서 전원도시 도시개발모델이 작동하기 위해 요구되는 사회·경제적 시스템의 진화가 미처 이뤄지지 않았을 수 있다는 점에 주목하였다. 이에 인류 사회의 사회·경제적 시스템의 진화·진보과정과 이를 토대로 다가오는 새로운 시스템을 예측한 미래경제학자 오토샤머(Otto Scharmer)의 2013년 주장을 검토하였다.

3. 자아(Ego)에서 공동체(Eco) 중심으로의 사회·경제시스템 대전환

오토샤머는 2013년 그의 저서 《Leading from the Emerging Future》를 통해 오늘날 환경파괴 및 소득양극화와 같이 현대 인류사회·문명을 위협하는 난제들의 궁극적 원인으로 '자아 중심적인 사회·경제 시스템(Ego-system)'을 지적하였다. 따라서 오늘날 문제를 해결하기 위해선 기존 사회·경제적 관념(thought)이 공동체(Eco) 중심으로 전환되어야 함을 강조하였고 이미 현대 사회에서는 그 변화가 진행되고 있다고 주장하였다. 또한 전통 자본주의 경제이론과 같은 자아 중심적 사고의 순기능과 사회적 기여는 현대사회에 이르러 한계에 달했음을 지적하고, 소속된 공동체의 이익은 등한시하며 자신의 이익만을 추구하는 행태는 '이익의 사유화, 손실의 사회화' 과정을 통해 인류사회 붕괴 요소인 심각한 빈부격차를 초래하고 있다고 지적하였다. 동시에 자아 중심적 사고는 미래 인류 발전과 문명의 진화를 선도할 혁신적 인류 활동에 주요 생산수단인 자본이 투입되는 것을 막고 있으며, 특정 강력한 이해집단 주도의 사회 통치·관리를 부추겨 사회 전체의 부와 삶의 질은 감소되는 결과를 초래하고 있다고 주장하였다. 따라서 지난 200년간 자아 중심적인 배타적 이익을 추구해온 오늘날의 주류 사회·경제 작동 시스템은 공동체 이익 증진을 통해 자아 이익을 실현하는 시스템으로 진보되어야 하며, 오늘날 '혁신적'이라 평가받는 성공적 사업모델에는 이러한 시스템의 진보가 이미 반영되어 있다고 언급하였다.

오토샤머의 주장에 따르면 인류역사를 통해 주류 사회·경제 작동 시스템은 크게 3단계의 진화·진보 과정을 거쳐 왔다. 최초 시스템은 '1.0 국가 중심적 모델(State-centric model)'로서 국가라는 단일 요소에 의해 모든 사회·경제 활동이 위계와 통제를 통해 결정되었던 단계이다. 두 번째 단계는 산업혁명 이후 자본을 중심으로 한 민간 요소가 등장함에 따라 국가 통제 외에도 시장과 경쟁을 통해 사회·경제 활동이 결정되는 '2.0 자유 시장 모델(Free-market model)'이다. 그러나 인류사회는 2.0 모델로 인해 소득 양극화와 환경 파괴 등 특정 계층을 중심으로 한 다양한 사회·경제적 문제가 대두됨에 따라 노동조합과 같이 특정 계층의 이익과 피해를 대변해 줄 수 있는 제3의 비정부기구(NGO) 활동 요소가 필요하게 되었다. 이러한 새로운 활동 요소의 등장은 세 번째 사회·경제 작동 시스템인 '3.0 사회 시장 모델(Social-market model)'로의 진화를 이끌었다. 그러나 3.0 모델에서도, 1.0 모델에서 2.0 모델로의 진화를 이끌었던 자아 중심적인 시장경제 논리·사고 자체가 변화된 것은 아니며 단지 협상과 조율을 통해 '한정'된 자아의 이익을 조직화된 이해집단과 비로소 나누기 시작하는 단계에 불과하다고 오토샤머는 인식하였다. 그러나 '유튜브(YouTube)'와 같은 혁신적인 사업모델의 성공은 자아 중심적으로 배타적 이익을 추구하는 과거 사회·경제 시스템과는 차별되는

것으로서 이는 구성원의 참여를 독려하고 이를 바탕으로 보다 큰 이익을 창출할 수 있는 혁신적 협력의 장(space)이 새로운 활동·작동 요소로 등장했음을 의미한다고 주장하였다. 따라서 오토샤머는 그가 미래 사회의 사회·경제 작동 시스템으로 제안한 ‘4.0 협력·창조형 공동체 중심 모델(Co-creative Eco-system model)’이 먼 미래가 아닌 이미 현재에 도래하고 있음을 주장하고 있다.

인류의 사회·경제 작동 시스템을 시대별로 등장한 새로운 활동 요소에 따라 네 단계로 구분한 오토샤머의 주장을 토대로 19세기 말 등장한 전원도시 도시개발모델을 돌아보면 전원도시 개발 모델이 지난 100년 동안 제대로 작동하지 못한 원인을 찾을 수 있다. 즉 자아 중심적인 사회·경제 시스템이 주류를 이루던 2.0 모델 시기에 전원도시라는 4.0 모델에서 비로소 등장한 ‘협력의 장’이 실현되기에는 한계가 있었음이 분명하다. 그러나 오토샤머의 주장과 같이 새로운 4.0 모델이 도래하고 있는 오늘날에는, 전원도시 모델이 현재 도시·사회문제를 해결하는 데 기여할 새로운 ‘4.0 도시·사회개발 모델’을 마련하는 데 적극적으로 활용될 수 있다고 판단된다.

IV. 협력·창조형 도시개발사업모델 제안

본 연구에서 제시하는 새로운 도시개발사업모델은 전통 시장 중심 경제논리를 반박한 헨리조지의 주장을 기반으로 하고 있다. 새로운 도시개발모델은 구성원의 증가는 전체의 빈곤으로 이어진다는 과거 도시개발사업모델의 인구론적 접근을 탈피하고자 하였으며 자본·토지와 더불어 과거 그 역할이 과소평가된 사업 참여 주체의 기여(노동)를 존중한다. 나아가 새로운 사업모델은 부동산 시장의 왜곡과 건전한 경제활동을 저해하는 토지사유화를 지양하고자 19세기 말 제안된 전원도시 도시개발모델을 오늘날 현실에 맞게 응용하여 제안하였다. 전원도시를 기반으로 제안하는 새로운 도시개발사업모델은 오토샤머가 현재 도래하고 있음을 밝힌 ‘4.0 공동체 중심 사회·경제 시스템’에서 새롭게 등장한 활동 요소인 ‘협력의 장’을 도시개발사업을 통해 조성하고, 이를 기반으로 오늘날 우리 도시·사회가 직면한 난제를 해결하는 데 기여하고자 한다. 따라서 본 연구는 새로운 사업모델의 명칭을 ‘협력·창조형 도시개발사업모델’로 제시하며 새로운 사업 모델에 대한 설명은 ‘도시개발 목표와 주요 원칙’, ‘사업 주체 및 이해관계자’, ‘모델 구현을 위한 세부 추진 방안’의 측면에서 보다 자세히 언급하고자 한다.

1. 새로운 도시개발 목표와 3대 주요 원칙

새로운 협력·창조형 도시개발모델은 지역사회 구성원 모두에게 참여 기회를 부여하고 이들의 적극적 참여를 유도함으로써 도시개발사업을 통한 개발이익을 극대화하는 것을 목표로 한다. 동

시에 창출된 개발이익을 실질적 사업 참여 주체는 물론 지역 사회의 모든 구성원들과 공유하는 것을 또 다른 목표로 설정하고자 한다. 그리고 이와 같은 목표를 달성하기 위해서 새로운 협력·창조형 도시개발사업의 세 가지 주요 원칙을 설정하였다.

첫 번째 원칙은 앞서 목표 설정에서도 언급한 참여 기회 확대와 깊은 관련성을 지닌 ‘다양한 이해관계자의 참여 유도’이다. 특히 이해관계가 상충될 것으로 예상되는 경우, 해당 이해관계자들은 사업 초기 단계에서부터 적극적으로 사업 주체의 자격으로 참여시키는 것이 중요하다(Innes and Booher, 2004). 이를 통해 사전 갈등 완화 효과는 물론 이해관계자들 간의 갈등이 상호간 협력으로 발전할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 그리고 갈등이 협력의 기반으로 발전하는 것을 촉진하기 위해서는 이해관계자들의 특성(보유자산과 니즈)을 파악하는 것이 중요하며 이는 상호에 대한 이해 증진에 크게 기여함과 동시에 지역실정에 대한 공공의 이해를 도와 협력·창조형 도시개발에 필수적인 견고한 민·관파트너십 형성에도 기여할 것이다. 또한 지역의 다양한 이해관계자의 참여는 지역특성과 정체성에 기반한 도시개발을 이끌며 도시개발 결과의 차별성과 고유성을 크게 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

두 번째 도시개발 원칙으로는 ‘정부로부터의 재정적 의존의 최소화’를 설정한다. 새로운 도시개발의 주요 재원은 전원도시와 같이 지방정부의 계획고권을 전제로 한 개발이익을 통해 마련한다. 그러나 초기 개발비용 마련을 위해서는 주택도시기금과 같은 관련 공적기금과 기관 투자자로부터의 투자 유치가 필요하며, 공적기금과 기관 투자자로부터의 재원 마련은 도시개발사업을 진행하는 과정에서 재정운영의 투명성을 크게 향상할 수 있을 것으로 기대됨과 동시에 사업 안전성 제고에 기여하며 민간으로부터의 투자 유치를 견인할 수 있을 것으로 판단된다. 이때 민간으로부터의 투자는 소액·다수 투자를 원칙으로 하며 과거 도시개발관련 ‘고위험, 고수익(High Risk, High Return)’ 구조가 아닌 사업의 안전성을 기반으로 한 ‘저위험, 저수익(Low Risk, Low Return)’ 구조가 형성될 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또한, 새로운 도시개발모델은 전면 개발이 아닌 순차적 도시개발을 원칙으로 하며 이는 초기 재정 부담을 최소화하는 데 기여함과 동시에 개발여건 변화에 대응한 안정적 사업 추진에도 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 세 번째 개발 원칙으로 ‘지역사회로의 긍정적 파급 효과의 극대화’를 설정하고자 한다. 그리고 이 원칙은 지방 정부가 계획고권을 통해 해당 사업지구에 혜택을 부여하고 공적기금의 재원이 투입되는 ‘당위성’을 제공해준다는 측면에서도 중요한 원칙이다. 기존 사업 모델에서는 지역사회에 미치는 긍정적 효과는 도시개발사업 진행시기의 지역 건설경기 부양 외에는 제한적이었다. 즉, 지역사회에 돌아가야 할 개발 관련 이익과 혜택은 사업이 완료된 이후 소수 민간참여업체와 토지·건물 소유주들에 의

해 사유화되었다. 따라서 새로운 도시개발모델에서는 전원도시에서 제안한 바와 같이 도시개발회사 설립을 전제로 한 토지임대부 방식의 개발이 요구된다. 도시개발회사는 도시개발이 일정부분 완료되면 새로 마련된 도시용지를 관리·운영하는 역할 또한 수행하며 영속적으로 유지되어야 한다. 새로운 도시개발모델하에서 도시의 개발·관리·운영을 책임지는 회사는 사업 전·후의 개발이익을 활용하여 특히 취약계층에 해당하는 원주민을 보호하는 방안을 마련해야 하며, 나아가 그들이 지역사회 발전에 기여할 수 있는 방안을 동시에 강구해야 한다. 취약계층 원주민을 포함한 모든 구성원은 성공적 사업과 지역사회 발전을 위한 부를 창출하는 주체로서 인식되어야 하며 이렇게 창출된 부를 다시 지역사회에 환원시킴으로써 도시개발로 인한 지역사회 파급효과는 극대화될 수 있다.

2. 새로운 도시개발사업모델의 사업 주체 및 이해관계자

새로운 도시개발사업모델에서의 사업 주체는 도시개발사업의 기획 및 시행은 물론 사업지역에 대한 지속적이고 항구적인 관리·운영을 담당한다. 그리고 이러한 사업 주체는 중앙·지방정부의 출자나 공적기금의 투자는 물론이고 민간의 출자·투자를 통해서도 설립이 가능하다. 그러나 소수 민간참여자들의 배타적 이익 추구와 이로 인한 부정적 영향을 최소화하기 위해선 소수 민간의 대규모 재정적 참여는 견제하여, 가능한 다수의 중·소규모 참여가 이뤄질 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 최근 다방면에서 탄력적으로 운영되고 있는 부동산간접투자방식⁹⁾을 적극적으로 검토함과 동시에, 도시개발사업구역 내 지역주민 외에도 사업구역이 속한 지역사회 구성원의 재정적 참여를 적극적으로 검토하는 것이 바람직하다. 최근 대두된 '클라우드펀딩(cloud funding)' 기법 등을 활용하는 경우, 뜻을 같이하는 다수의 지역사회 구성원들의 재정적 참여를 이끌 수 있을 것으로 판단된다. 지역사회 구성원들의 재정적 참여가 전체 사업비 조달 측면에서는 미미할 수 있으나 개발단계에서부터 도시개발사업지구에 대한 사회의 애정과 관심을 유도할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 개발 완료 후에는 도시개발사업에 재정적으로 참여한 사회구성원들이 해당지구 수익시설의 주요 이용 주체가 될 수 있도록 다양한 방안을 마련함으로써 참여와 이익창출, 창출된 이익의 공유가 지역사회 차원에서 지속적으로 선순환되는 틀을 마련하는 것이 중요하다.

새로운 도시재생 사업모델의 성공적 추진을 위해서는 개발·관리·운영 목적의 회사를 구성하는 참여주체를 포함한 다양한 이해관계자들의 관심과 노력이 필요하다. 그리고 이해관계자들 상호간의 갈등을 넘어 협력을 이끌어 내기 위해선 각 이해관계자들의 보유 자산과 니즈(needs)를 파악하고 이를 고려한 협력 방안 논의를 진행해야 한다. 따라서 본 연구는 다양한 이해관계자들을

공공과 민간으로 구분하고 세부 유형별 보유 자산과 니즈를 다음과 같이 예상해보았다. 대표적인 공공의 이해관계자는 중앙정부와 지방정부, 도시개발 관련 공공기관(한국토지주택공사 등), 기관투자자, 공적기금(주택도시기금 등) 등이 있으며, 민간 이해관계자로는 토지·건물 소유주와 세입자, 임차인을 포함한 지역주민과 개인투자자, 민간투자(금융)기관, 건설회사, 지역사회구성원(시민) 등이 있다. 우선 중앙정부의 대표적 보유자산은 정책과 예산지원이며 중앙정부의 자산을 유지하기 위해선 새로운 도시개발사업을 통해 중앙정부의 최대 니즈인 '관련 정책의 구현'을 만족시켜 줄 수 있어야 한다. 지방정부의 경우, 보유자산은 인허가 및 계획과 관련 행정지원, 예산 등이 있으며 지역경제 및 쇠퇴 지역 활성화와 같은 '지역 현안 문제 해결'을 새로운 도시사업을 통해 가능하게 해줌으로써 지방정부의 지원을 유도할 수 있을 것이다. 토지주택공사 및 지방도시공사 등 공공기관의 보유자산은 도시개발 경험을 기반으로 한 기술력과 재원이며, 새로운 도시개발사업은 '국토관리시대 새로운 사업모델 마련'과 같이 관련 공공기관이 직면한 니즈를 파악하여 만족시켜줄 수 있어야 한다. 공적기금과 기관투자자의 경우 재원이 가장 큰 보유자산이며 공적기금의 경우는 '높은 투자 당위성 대비 적정 수익'을, 기관투자자에게는 '투자 안전성에 기반을 둔 적정 수익'을 제공해줄 수 있어야 한다.

민간 이해관계자에 해당하는 토지·건물소유주의 보유 자산은 토지·건물 그 자체로서 이들의 가장 큰 니즈는 '자산가치의 상승'일 것으로 판단된다. 이때 '자산가치 상승'이라는 그들의 니즈를 실현해주는 방법으로서 토지·건물 소유자들로 하여금 해당 자산을 도시개발사업 주체에게 현물로 출자하게 하고 이에 상응하는 지분을 보유함으로써 회사가치 상승과 함께 본인들의 자산가치를 높이는 방안을 우선 검토할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 반면, 임차인과 세입자의 경우는 '사업 운영과 거주 안전성'을 원할 것으로 예상되며 이들이 보유한 자산은 미래 도시공간에 활력을 불어넣을 수 있는 공간 점유 및 활용 능력이다. 즉 현재의 임차인과 세입자는 도시개발 관련 비용의 대상이 아닌 미래 도시공간 활성화를 책임질 활동 주체로 인식하는 발상의 전환이 무엇보다 필요하다. 또 다른 민간 이해관계자인 개인 투자자 및 투자(금융)기관은 재원을 보유하고 있으며 이들의 니즈는 도시개발사업의 위험성을 고려한 적정 수익일 것으로 예상할 수 있다. 따라서 사업추진의 안전성 확보를 위해 다양한 노력이 병행된다면 민간의 보다 적극적인 참여가 가능할 것으로 판단된다. 건설회사의 경우는 시공·건설능력이 가장 큰 보유자산이며 시공·건설에 대한 적정 공사대금 지급을 통해 이들의 니즈는 만족될 수 있을 것이다. 마지막으로 사업구역이 속한 사회의 구성원은 미래 도시공간을 이용하는 주체로서 인식되어야 하며 미래 도시공간을 이용하며 해당 공간에 대한 애착심과 자긍심을 함양해줄 수 있을 때 그들의 니즈를 만족시켜 줄 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 3〉은 지금까지 정리된 새로운 도시개발모델 이해관계자들의 특수성(보유 자산과 니즈)을 고려한 개발주체 구성과 개발주체와 이해관계자들 간의 상호관계를 보여주고 있다.

3. 새로운 도시개발사업모델의 구현을 위한 세부 추진 방안

본 연구는 새로운 도시개발사업모델 구현을 위해 요구되는 세부 추진 방안을 '지방정부 계획고권을 활용한 개발이익 창출'과 '도시개발 단계별 위험관리', '도시개발 파급효과 극대화'의 측면에서 제시하고자 한다.

1) 지방정부 계획고권을 활용한 개발이익 창출

지방정부는 용도변경은 물론, 용적률·건폐율 관련 인센티브 부여와 같은 계획고권을 가지고 있으며 이를 통해 창출되는 개발이익은 과거 도시개발사업과 마찬가지로 새로운 도시개발모델을 위해서도 성공적 사업 추진을 위한 가장 큰 원동력이다. 그러나 새로운 도시개발모델은 개발이익을 적극적으로 활용하여 앞서 언급한 도시개발사업 주체에 재투자함으로써 사업 주체를 통한 개발이익의 지속적 창출과 극대화된 개발이익의 지역사회 환원을 유도한다. 따라서 새로운 도시개발사업모델의 구현을 위해서는 개발이익 환수 방법에 대한 충분한 고찰과 이를 통한 세부 방안이 마련되어야 한다.

개발이익을 환수하는 가장 바람직한 방법은 하위도의 전원도시 모델과 같이 전체 도시개발사업을 토지임대부방식으로 추진하고 개발 여건 변화에 따른 임대료를 개발사업 개발·관리·운영 주체가 징수하는 것이나 토지사유제를 기반으로 한 우리나라 경제시스템을 고려하면 단기간 내에 토지임대부방식을 새로운 도

시개발모델에 전면적으로 도입·적용하는 것에 큰 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 현재의 단계에서는 개발사업 개발·관리·운영주체가 운용할 수 있는 도시용지를 지방정부 협조를 통해 최대한 확보하는 것이 바람직하다. 일례로 스페인 바르셀로나의 경우는 '22@Barcelona 도시재생 프로젝트'를 통해 계획고권을 활용하여 민간에게 개발이익을 허용하고 일정 부분은 환수하여 지방정부가 재투자할 수 있는 도시용지와 재원을 마련하였다 (Ajuntament de Barcelona, 2012). 그러나 우리나라의 경우는 용지확보에 활용될 수 있는 '기부채납제도'와 '사전협상제도' 모두 개발이익 환수차원에서 확보할 수 있는 대상이 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 공공·문화체육시설 등 「국토의계획및이용에관한법률」에서 언급한 기반시설 중심으로 국한되어 있다. 최근 관련 법 시행령 개정을 통해 그 대상이 공공임대주택과 기숙사 등으로 확대되었으나 해당 시설 또한 관리·운영을 통한 이익 창출을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 다만 '사전협상제도'와 「도시및주거환경정비법」에 따른 정비사업의 경우는 개발이익 환수차원에서의 현금 납부도 가능하므로 이를 수익형 도시용지 확보에 적극적으로 활용할 수 있는 방안으로 모색해 볼 수 있다. 즉, 개발 초기 단계에서부터 사업 주체 구성에 지방정부가 참여하고 계획고권으로 인한 예상 개발이익의 일부를 환수하여 사업 주체에게 재투자함으로써 수익형 도시용지를 확보하는 방안을 모색하는 등 준공공적 성격의 도시 개발·관리·운영회사를 수익형 도시용지 확보를 위해 활용하는 방안으로 강구해 볼 수 있다.

2) 도시개발 단계별 위험관리

'도시개발 단계별 위험관리'는 사업의 안정적 추진은 물론이고, 소수 민간참여자에게 개발의 혜택이 독점되는 것을 막는 데 크게

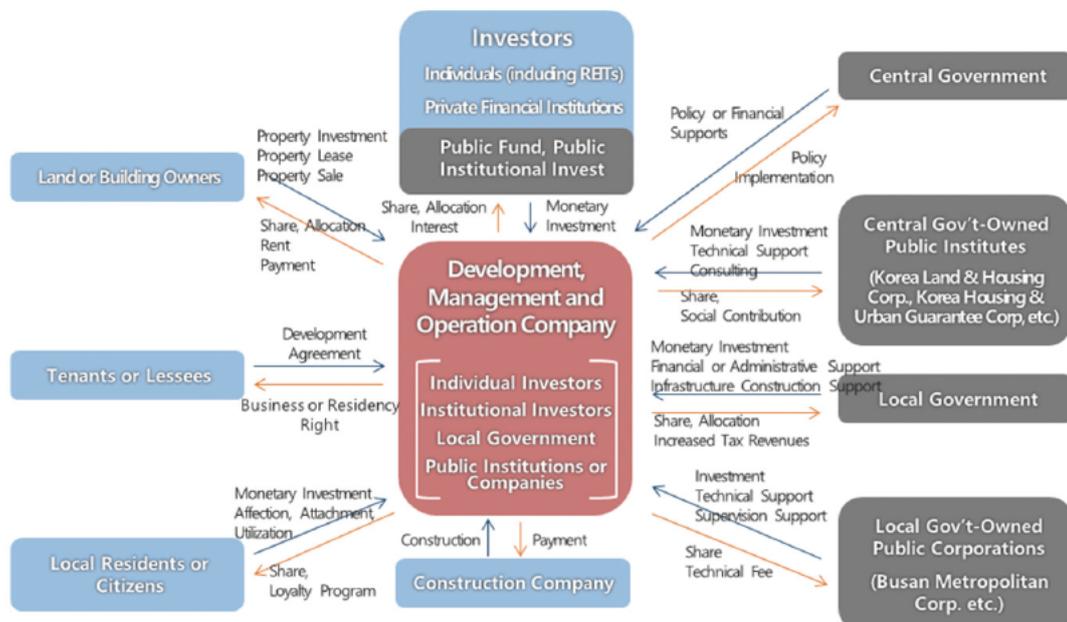


Figure 3. Co-creative Urban Development Entity and Its Relationships with Major Participating Interest Groups

기여한다. 기존 민간주도 도시개발사업의 경우 사업추진의 불확실성으로 인하여 민간이 도시개발사업을 주도하거나 사업에 참여하는 경우 고위험에 따른 고수익을 기대하고 있다. 그리고 '고수익'은 도시개발사업으로 인한 혜택을 일부 민간참여자가 독점하는 것에 대한 당위성을 부여하고 있는 실정이다. 따라서 새로운 도시개발사업모델은 구체적인 단계별 위험관리를 통해 민간참여자의 고수익에 대한 기대를 안전성에 기반한 적정수익으로 전환할 수 있어야 한다.

우선 사업 시행 전 기획단계에서는 지방정부가 참여한 도시개발주체가 공적재원을 적극적으로 유치함과 동시에 개발이익 창출과 관련된 지방정부와 중앙정부의 지원을 개발사업 진행을 전제로 우선 결정하는 것이 바람직하다. 이는 개발주체의 신용 보강과 도시개발사업의 투자건전성 제고로 이어져 민간투자 유치에 기여함과 동시에 투자 관련 리스크를 크게 줄여주어 해당 도시개발사업을 위한 금융비용을 낮춰줄 수 있을 것으로 판단된다. 나아가 개발주체 설립을 위해 지역주민과 시민이 참여할 수 있는 투자유치 계획을 마련하는 것이 사업 초기 위험을 줄여 줄 수 있을 것으로 판단된다. 지역주민과 시민의 재정적 참여는 해당 도시개발사업 필요성에 대한 지역사회 공감대를 견고하게 해 줄 것이며, 이는 지방정부의 계획고권을 포함한 정부의 행정·재정적 지원에 대한 당위성을 부여해 줌으로써 사업시행과 관련된 리스크를 다시금 크게 줄여줄 수 있을 것으로 판단된다.

사업시행 중에는 건설·시공과 관련된 비용지출에 대한 투명한 관리 및 책임 준공이 새로운 도시개발사업모델의 성공을 위한 위험관리의 핵심이다. 이를 위해선 과거 도시개발사업의 경험이 풍부한 공공기관의 참여가 필수적이고 준공 이전단계까지는 이들 공공기관의 참여는 유지되는 것이 바람직하다. 그리고 건설회사의 경우는 새로운 도시개발사업모델의 초기 정착기에는 도시개발사업 주체에 포함시키지 않는 것이 바람직하다. 건설회사가 사업 주체의 일원이 된다면 도시개발사업비 상당부분을 차지하는 건설·시공비 지출을 관리·감독할 주체가 사라짐을 의미한다. 궁극적으로는 도시개발로 인한 부 창출은 건설회사의 주도적 참여를 통해서 제한되는 것이 아니며 오히려 늘어날 것이며, 따라서 새로운 도시개발사업모델은 건설회사에도 개방적이어야 한다. 그러나 이를 위해선 시공·건설비에 대한 정확한 정보가 개발사업 이해관계자 모두에게 공유되어야 하는 만큼 새로운 도시개발모델 정착단계에서는 건설회사의 주도적 참여는 제한하는 것이 바람직하다.

새로운 도시개발모델의 위험관리는 도시개발을 통해 새로운 도시공간이 마련된 이후 더욱 중요하다. 개발주체는 건설·시공 외에도 새로운 공간을 활용하여 지속적으로 수익을 창출할 수 있어야 하며 이러한 수익을 담보하기 위해선 지역 특성에 기반한 혁신적이고 창조적인 관리·운영방안을 마련해야 한다. 제한된 공간을 혁신적이고 효율적으로 활용하여 최대의 수익을 창출할 수 있

도록 공간의 입체적 활용은 물론, 타임셰어링(time-sharing)과 같은 4차원적 공간 활용 방안 등을 도시개발사업 주체 구성원을 포함한 모든 이해관계자가 함께 강구하는 것이 도시개발 이후 위험관리를 위해 필요하다.

3) 도시개발 파급효과 극대화

마지막으로 '도시개발 파급효과 극대화'를 위한 실현방안으로서 도시개발 완료 이후 새로운 도시개발모델 사업 주체와 사업 이해관계자들의 책임과 역할, 혜택에 대하여 논의하고자 한다. 새로운 도시개발모델 사업 주체는 도시개발 완료 이후에도 개인에게 귀속되지 않고 사업 주체 소유로 남아 있는 도시용지를 관리·운영함으로써 이를 통해 개발 완료 이후에 존재하는 장기형 투자액에 대한 원금과 이자를 지불하는 한편, 추가적으로 창출되는 이익은 지역사회에 재투자해야 한다. 따라서 사업 주체는 늦어도 사업 완료 직후에는 비영리기업 또는 사회적 기업으로 전환되는 것이 바람직하다. 그리고 회사의 형태는 지분의 크기에 따른 의사결정의 영향을 제한하기 위해 협동조합으로 결정하는 것이 사업 주체의 존재이유에 보다 부합할 것으로 판단된다. 관리·운영 시기 동안 사업 주체는 회사 운영 비용과 채무 이행에 필요한 비용 이상의 수익을 창출할 수 있어야 한다. 따라서 새로운 사업 주체는 주변 이해관계자들과의 지속적 협력을 통해 다양한 수익 창출 방안을 모색함과 동시에 창출된 혜택을 공유하는 방안에 동시에 모색해야 한다.

도시개발사업이 완료된 후 사업 주체의 이해관계자들을 살펴 보면 도시개발사업 구역 내의 세입자와 임차인, 토지와 건물에 소유한 개인 등 구역 구성원과 사업구역이 속한 지역사회의 구성원, 지방정부 등이 있으며, 구역 구성원 중에는 개발 사업 이전부터 거주한 취약계층 원주민이 포함된다. 우선 사업 주체인 도시 관리·운영회사가 보유한 도시용지 외에도 도시개발사업을 통해 마련된 지방정부 소유의 기반시설·용지가 수익 창출을 위해 활용될 수 있도록 지방정부의 협조가 필요하며, 그에 대한 혜택(대가)으로 지방정부는 점용·사용료를 회사로부터 징수하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 또 다른 수익 창출 방안으로는 개인이 소유한 도시용지 및 건물에 대해서 관리·운영회사가 청소, 조정, 미화, 축제 운영 등과 관련된 서비스(혜택)를 제공하고 이에 대한 대가로 정기적 위탁 관리비를 징수하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이렇듯 민간 소유 도시용지와 건물을 포함한 사업 전체 구역을 사업 주체인 관리·운영회사를 통해 지속적으로 관리하는 것은 해당 지역의 경쟁력 강화와 유지 측면에 크게 기여함과 동시에 취약계층 원주민이 관리서비스와 관련된 노동력을 사업 주체 회사에 제공함으로써 소득을 창출할 수 있는 기회를 얻을 수 있으므로 적극적으로 고려되어야 한다.

궁극적으로 사업 주체는 사업구역을 지속적으로 관리·운영함으로써 수익을 창출하고 해당 수익을 활용하여 개발이익을 지역

사회와 공유한다는 차원에서 취약계층을 위한 지원에 주도적 역할을 수행해야 한다. 따라서 사업 주체는 일본 록본기힐즈 도시재생사업에서와 같이 관리·운영수익을 활용하여 주거 및 영업 임대료를 지원함으로써 취약계층과 혜택을 공유하는 방안(이정형, 2016)을 모색하는 것이 바람직하다. 마지막 이해관계자는 사업구역이 속한 지역사회의 구성원이며 지역사회 구성원은 사업구역 관리·운영을 통한 수익을 극대화하기 위한 가장 큰 전제 조건인 지역 활성화의 주체이다. 지역사회 구성원들의 협력(방문과 소비)을 이끌어 낼 수 있도록 개발사업구역의 경쟁력을 강화·유지할 수 있는 방안과 함께 앞서 소개된 크라우드펀딩과 연계한 로열티프로그램(royalty program)과 같이 도시개발사업 구역에 대한 지역사회 구성원의 애정과 자긍심을 고취하고 이를 기반으로 한 지속적 방문이 이어질 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다.

V. 결론

본 연구에서 제안하고 있는 협력·창조형 도시개발사업모델은 저소득 취약계층을 포함한 도시개발과 관련된 모든 이해관계자들을 도시개발의 주체로 인식하고 성공적 도시개발을 위해선 이들의 적극적 참여가 반드시 필요함을 강조하고 있다. 여기서 '성공적'이란 도시개발을 통한 개발이익 극대화, 극대화된 이익의 공유(분배)를 통한 구성원 및 지역사회의 발전을 의미한다. 그러나 현재 우리나라 도시개발사업방식은 국토 현대화와 경제 개발·성장 측면에서 큰 기여를 했음에도 불구하고 혜택의 공유 측면에서 매우 취약하다. 따라서 새로운 도시개발사업모델은 과거 도시개발사업모델의 개선이 아닌 사업모델 경제 패러다임의 전환을 전제로 하고 있으며 이를 위해 헨리조지의 지공주의적 논의와 지공주의 실현을 목표로 19세기 말 제안된 하위드의 전원도시 도시개발모델을 바탕으로 마련되었다.

전원도시의 도시개발모델은 토지가 개인의 소유물이 아닌 공공의 자산이며 나아가 도시사회 발전과 모든 구성원의 부를 축적하기 위한 협력의 장(space)이 되어야 함을 의미하고 있다. 그리고 이러한 협력의 장은 사회 양극화와 같은 현재 우리나라 도시·사회의 난제를 해결하고 저성장 시대 등 미래사회에 대응하기 위한 새로운 도시개발사업모델에서 절실히 요구되고 있다. 우리나라 도시개발의 역사와 사업모델의 변화는 오토사머가 구분한 4단계 사회·경제 작동 시스템의 진화단계의 유효성을 입증하고 있다. 1980년대까지의 국가 주도적 도시개발 역사는 오토사머가 제시한 '1.0 국가 중심적 모델' 작동 시기에 해당하며, 2000년 초반까지의 도시개발 역사는 '2.0 자유 시장 모델' 작동 시기에 해당한다. 2000년대 들어서며 본격적으로 대두된 도시·사회 문제를 해결하고자 시도된 '환경영향평가제도' 시행 및 「상가건물임대차보호법」 제정 등은 우리나라 사회·경제 작동 시스템이 이미 '3.0 사회 시장 모델' 단계에 들어서 있음을 의미한다. 따라서 우리나라

사회도 '4.0 협력·창조형 공동체 중심 모델' 단계 진입을 앞두고 있으며 본 연구에서 제시한 새로운 사업모델은 4.0 사회에서 새롭게 활동 요소로 등장한 협력의 장을 도시개발사업을 통해 마련하고자 의도하였다.

오토사머에 따르면 협력의 장을 기반으로 한 4.0 시스템·모델로의 진화는 현재의 인류사회가 직면한 난제를 해결하고 발전을 이어가는 데 필수적인 것으로 간주하였으나 그 진보는 사회 지도자를 포함한 각계각층의 노력 없이는 불가능하다고 주장하였다. 그리고 진보를 방해하는 요인들로 현재 사회에서 발견되는 다양한 4.0모델 기반의 노력과 행태에 대한 편견과 냉소, 적대감 등을 들고 있다. 과거의 전통적 자본주의경제이론을 잣대로 새로운 경제개발모델을 아무런 시도조차 없이 무시하거나, 시도되더라도 실패하고 예전의 개발 모델을 다시 찾게 될 것이라는 태도, 나아가 4.0모델을 기반으로 한 도시개발모델이 전면적으로 적용되면(현재의 도시개발사업모델을 통해 큰 이익을 보았던 이해관계자들을 중심으로 한) 자신들의 기득권을 새로운 도시개발사업방식으로 인해 빼앗길지 모른다는 생각에 의도적으로 새로운 사업모델의 도입·적용을 가로막는 행위 등이 이에 해당할 것이다. 그렇다고 민간주도 도시개발사업에 아무런 검증 없이 본 연구에서 제안한 도시개발사업모델을 시도하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 본 연구는 현재 시점에서는 막대한 개발이익이 예상되는 정부·정책지원형 도시개발사업의 일부 핵심지역이나 가급적 작은 규모의 도시개발사업에 새로운 모델을 우선 시범적으로 적용해 볼 것을 권유하는 바이다. 시범지역을 대상으로 한 도시개발사업을 시작으로 많은 경험과 사례가 쌓이면 새로운 사업모델의 문제점을 자체 수정할 수 있을 뿐 아니라 사업 경험의 축적은 새로운 방식의 전면적 적용을 위한 밑거름이 될 것이다.

본 연구는 도시사회 협력의 장을 도시개발사업을 통해 마련하고자 시도하는 점에서 '지역자산'과 '공유자산', '신타형 도시재생회사'의 필요성 등을 강조하는 최근 연구들(최명식 외, 2016; 최명식 외, 2017)의 일환으로 간주되길 바란다. 다만 본 연구에서 보다 자세히 소개한 헨리조지의 공지주의적 주장과 공지주의 실현을 꿈꾸었던 전원도시 도시개발모델의 혁신적인 측면들, 그리고 사회·경제 작동 시스템의 진화에 대한 오토사머의 주장이 향후 계속될 도시차원의 '협력의 장' 연구에 도움이 될 수 있기를 기대한다. 또한 본 연구에서 제안한 협력·창조형 모델을 기반으로 한 크고 작은 많은 시도가 뒤따라 그 경험을 통해 본 연구의 오류를 지적해 주기를 바라는 바이다.

주1. 토지구획정리사업은 1966년 「토지구획정리사업법」 제정을 통해 1962년에 제정된 「도시계획법」으로부터 분리·독립되었으며 이후 「토지구획정리사업법」은 2000년에 제정된 「도시개발법」에 통합되었다.

주2. 개발이익은 공공투자로 인한 편익증진, 개발사업의 인허가 과정에서 발생하는 계획이익, 토지개발 및 건축행위에서 발생한 개발이익, 기타 사

화·경제적 여건 변화로 얻는 자본이익 및 우발이익을 총괄하는 개념이다 (국토해양부, 2012). 결국 개발이익은 지가 상승분에서 토지 소유자가 직접 투자로 얻은 지가 상승분을 제외한 추가적 이익이며 이는 국가와 지역을 위한 환수의 대상으로 간주할 수 있다(정희남 외, 2003)

- 주3. 1980년대와 1990년대 「택지개발촉진법」을 근거법으로 건설된 대표적 신도시에는 개포, 고덕, 목동, 상계, 중계, 수서 외에 1980년대 후반 정부의 200만 호 주택 건설계획의 추진으로 건설된 일산, 분당, 중동, 평촌, 산본 등 수도권 5개 신도시 등이 있다.
- 주4. 1980~1990년대 본격적인 택지개발사업에 따라 한국토지개발공사의 자산은 1981년 1,320억 원에서 1985년 1조 1,150억 원, 1994년에는 8조 4,378억 원으로 급증하였다(손정목, 2003).
- 주5. 대표적 예로는 1997년 외환위기 극복의 일환으로 1999년 「주택건설촉진법」을 개정하여 주택건설 절차를 간소화함과 동시에 관련 규정 삭제를 통해 주택전매행위를 허용했으며, 재건축 사업을 할 수 있는 결의 요건을 완화하고 주택조합 구성에 필요한 최소 조합원수 관련 규정을 완화하였다.
- 주6. 본 연구에서 언급한 도시재생사업은 「도시재생활성화및지원에관한특별법」을 근거로 하는 '도시재생사업' 외에도 '새뜰마을사업'과 '도시활력증진지역사업', 「도시및주거환경정비법」의 '주거환경관리사업', 부산시의 '행복마을만들기사업' 등 전면철거방식을 지양하고 물리적환경개선을 포함한 사회·경제·문화 등 다차원적인 쇠퇴지역 재생을 목표로 추진되고 있는 정부지원사업을 포괄한다.
- 주7. 고정성과 개별성은 각각 토지의 고유한 특성들로서 고정성은 일반 재화가 위치 이동이 가능한 반면, 토지는 위치를 이동시킬 수 없다는 것을 의미하며, 개별성은 이러한 고정성으로 인하여 세상에 모든 토지 중 동일한 토지는 존재하지 않으며 또 다른 토지로 대체될 수 없다는 특성을 뜻한다(대한국토·도시계획학회, 2008).
- 주8. 공상적 사회주의(또는 이상적 사회주의)는 산업혁명 직후 팽배한 자본주의 폐해를 인식하고 이를 해결하기 위해 사유재산제도 철폐를 주장한 사상으로, 대표적인 공상적 사회주의자로는 뉴라나크(new lanark) 근대 초기 이상도시를 제안한 로버트오언(Robert Owen) 등이 있다.
- 주9. 대표적인 부동산간접투자방식으로는 리츠(REITs)로 불리는 부동산투자신탁(Real Estate Investment Trust)과 부동산투자펀드(REF)가 있다(정희남 외, 2008). 부동산투자펀드가 설립 간편성과 출자 가능 대상 측면 등에서 리츠보다 유리하나, 사모펀드 운영 가능성 등에서는 새로운 도시개발사업모델에 부합하지 않으므로 리츠방식을 통한 민간참여 방안을 우선 고려하는 것이 바람직하다.

인용문헌
References

- 1. 강세진·김창석·남진, 2007. “개별행태적·시계열적 모형에 의한 주택재개발사업 추진의 영향요인 분석”, 「국토계획」, 42(3): 107-129.
Kang, S.J., Kim, C.S., and Nam, J., 2007. “Promoting Factors on Housing Redevelopment Project”, *Journal of Korean Planning Association*, 42(3): 107-129.
- 2. 국토해양부, 2012. 「개발이익환수제도 발전방안 연구」, 경기. Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs, 2012. *A Study on the Improvement of the Development Profit Redemption System*, Gyeonggi Province.
- 3. 권영덕, 1999. 「주거환경개선사업에 대한 평가분석과 개선방

안」, 서울: 서울연구원.

- Kwon, Y.D., 1999. *Evaluation Analysis and Improvement on Residential Environment Improvement Project*, Seoul: The Seoul Institute.
- 4. 김성희, 2008. “공공규제 및 인센티브 정책이 주택재개발사업의 경제성에 미치는 영향”, 서울대학교 일반대학원 박사학위논문.
Kim, S.H., 2008. “Economic Impact Analysis of Public Regulation and Incentive System on Housing Redevelopment Projects”, Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
- 5. 김수현·전홍규·장준혁·하성규·장세훈, 1998. 「철거민이 본 철거: 서울시 철거민 운동사」, 서울: 한국도시연구소.
Kim, S.H., Jun, H.G., Jang, J.H., Ha, S.G., and Jang, S.H., 1998. *The Demolition from the Perspective of the Demolished*, Seoul: Korean Center for City and Environment Research.
- 6. 김영관·김진하·남진, 2007. “주택재개발사업구역내 토지등소유자의 주택재개발 사업에 대한 찬반 의사결정 요인에 관한 연구”, 「국토계획」, 42(7): 95-108.
Kim, Y.G., Kim, J.H., and Nam, J., 2007. “Identification of Factors Affecting House Owner's Decision Making on a Housing Redevelopment Project: The Case Study of the Imun-Whigyung New-Town District in Seoul”, *Journal of Korean Planning Association*, 42(7): 95-108.
- 7. 김태선·남진·이도길, 2015. “서울시 주택재개발·주택재건축사업 추진결정에 영향을 미치는 요인분석”, 「국토계획」, 50(5): 169-185.
Kim, T.S., Nam, J., and Lee, D.G., 2015. “Analysis of Factors Affecting the Decision-making on the Promotion of Housing Redevelopment and Housing Reconstruction Project”, *Journal of Korean Planning Association*, 50(5): 169-185.
- 8. 나인수, 2012. “도시환경정비사업에서 토지등소유자방식의 갈등 요인에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, 28(7): 243-261.
Na, I.S., 2012. “A Study on the Conflict Factors of Property Owner-led Development in Urban Renewal Project”, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 28(7): 243-261.
- 9. 대한국토·도시계획학회, 2008. 「토지이용계획론-3정판」, 서울: 보성각.
Korea Planning Association, 2008. *Land Use Planning, 3rd Edition*, Seoul: Bosungak.
- 10. 박정은, 2018. “도시재생사업 추진현황과 파급효과”, 「건축」, 62(6): 14-19.
Park, J.E., 2018. “Current Status and Effect of Urban Regeneration Projects”, *Review of Architecture and Building Science*, 62(6): 14-19.
- 11. 손정목, 2003. 「서울도시계획 이야기 4」, 서울: 한울.
Son, J.M., 2003. *The Story of Seoul Urban Planning IV*, Seoul: Hanul.
- 12. 송기백, 2010. “도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구”, 「대한건축학회논문집 계획계」, 26(1): 307-314.
Song, K.B., 2010. “The Study on Analyzing the Problems of Urban Improvement Projects and Improving the System for Urban Regeneration”, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 26(1): 307-314.
- 13. 양성돈·김창석·강명구, 2010. “정비사업구역 내 세입영업자의 재개발사업 추진 찬반에 미치는 영향 요인 분석”, 「국토계획」, 45(1): 79-89.
Yang, S.D., Kim, C.S., and Kang, M.G., 2010. “Analysis of Factors Af-

- fecting Business Tenants' Inclination for a Urban Redevelopment Projects", *Journal of Korean Planning Association*, 45(1): 79-89.
14. 유기현·서순탁, 2014. "역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구", 「공간과 사회」, 48: 178-219.
Ryu, K.H. and Shu, S.T., 2014. "A Study on the Changing Process of Land Readjustment Projects from the Perspective of Historical Institutionalism", *Space & Environment*, 48: 178-219.
 15. 이윤상·김두환·이삼수, 2006. 「주민참여형 도시개발방안 연구」, 성남: 한국토지공사 국토도시연구원.
Lee, Y.S., Kim, D.H., and Lee, S.S., 2006. *A Study on Resident-participation-based Urban Development*, Sungnam: Land and Urban Research Institute.
 16. 이정형, 2016. 「도쿄재생: 민간주도형 도시재생의 가능성」, 서울: 도서출판승재현.
Lee, J.H., 2016. *Tokyo Urban Regeneration: Feasibility of Private-driven Urban Regeneration*, Seoul: Seungjaehun.
 17. 장성환, 2010. "도시정비사업 추진과정에서의 이해집단 간 갈등 구조 분석", 연세대학교 대학원 박사학위논문.
Chang, S.H., 2010. "Analysis of Conflicts between the Interest Group in the Process of Urban Renewal Projects", Ph. D. Dissertation, Yonsei University.
 18. 전은호, 2018. "동지내몰림 극복과 공공성 회복을 위한 도시재생 뉴딜의 실천 전략", 「국토」, 442: 41-45.
Jun, E.H., 2018. "Practice Strategy to Overcome Gentrification and to Enhance Publicness of Urban Regeneration New Deal Projects", *Planning and Policy*, 442: 41-45.
 19. 정희남·김승중·박동길·周藤利一·McCluskey, W.·Connellan, O., 2003. 「토지에 대한 개발이익 환수제도의 개편방안」, 안양: 국토연구원.
Jung, H.N., Kim, S.J., Park, D.G., Sutou, T., McCluskey, W., and Connellan, O., 2003. *Policy Directions for Restructuring the Betterment from Land Recapture System*, Anyang: KRIHS.
 20. 정희남·최수·권태정·강승일·송현부·이현석, 2008. 「부동산시장 선진화를 위한 리츠제도 활성화 방안 연구」, 안양: 국토연구원.
Jung, H.N., Choi, S., Kwon, T.J., Kang, S.I., Song, H.B., and Lee, H.S., 2008. *K-REITs as a Tool to Advance Real Estate Market of Korea: Policy Direction to Vitalizing K-REITs*, Anyang: KRIHS.
 21. 최명식·이형찬·전은호·이원동, 2016. 「젠트리피케이션 대응을 위한 지역 토지자산 공유방안 연구」, 안양: 국토연구원.
Choi, M.S., Lee, H.C., Jun, E.H., and Lee, W.D., 2016. *Research on Shared-Ownership of Local Land Property to Manage Gentrification*, Anyang: KRIHS.
 22. 최명식·홍사흠·전은호, 2017. 「지역기반 부동산개발 플랫폼 구축을 통한 젠트리피케이션 대응 방안」, 세종: 국토연구원.
Choi, M.S., Hong, S.H., and Jun, E.H., 2017. *Research on Building Community-based Real Estate Development Platform to Manage Gentrification*, Sejong: KRIHS.
 23. Ajuntament de Barcelona, 2012. *22@Barcelona Plan*, Barcelona.
 24. Davis, J., 2010. "Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States", in *The Community Land Trust Reader*, edited by John, E.D., Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
 25. George, H., 2016. 「진보와 빈곤」, 김윤상 역, 서울: 비봉출판사.
George, H., 2016. *Progress and Poverty*, Translated by Kim, Y.S., Seoul: BBbooks (Original work published 1879).
 26. Hall, P., 1996. *Cities of Tomorrow*, Updated Edition, Oxford, UK: Blackwell Publishers Ltd.
 27. Howard, E., 1965. *Garden Cities of To-Morrow*, edited by Osborn, F.J., Cambridge, MA: The MIT Press (Original work published 1898).
 28. Innes, J. and Booher, D., 2004. "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century", *Planning Theory & Practice*, 5(4): 419-436.
 29. Scharmer, O. and Kaufer, K., 2013. *Leading from the Emerging Future*, San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
 30. 강신준, 2014.8.7. "애덤 스미스가 말한 생산의 3요소", YouTube, <https://youtu.be/htv9IHsgA-0>.
Kang, S.J., 2014.8.7. "Adam Smith's Three Factors of Production", YouTube, <https://youtu.be/htv9IHsgA-0>.
 31. 국가통계포털, 2019. 6. 20 읽음. kosis.kr.
Korean Statistical Information Service, Accessed June 20, 2019. kosis.kr.
 32. 김선용, 2016.10.30 "택지개발사업", 서울정책아카이브, <https://seoulsolution.kr/ko/content/택지개발사업>.
Kim, S.Y., 2016, October 30. "Housing Site Development Project", *Seoul Archives*, <https://seoulsolution.kr/ko/content/택지개발사업>.
 33. 이승훈, 2004.3.3. "아파트 분양가가 폭등할 수밖에 없는 이유", 오마이뉴스. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000172386
Lee, S.H., 2004, March 3. "Why the Sale Price of Apartments is to Skyrocket?", *OhmyNews*. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000172386

Date Received 2019-10-05
Date Reviewed 2019-10-20
Date Accepted 2019-10-20
Date Revised 2019-11-27
Final Received 2019-11-27