



### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원 저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리와 책임은 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



석사학위논문

중국 광동성의 도시재생 추진경험  
연구

- '삼구개조(三舊改造)'를 중심으로 -



한성대학교 부동산대학원

한중부동산컨설팅전공

주 리 빈

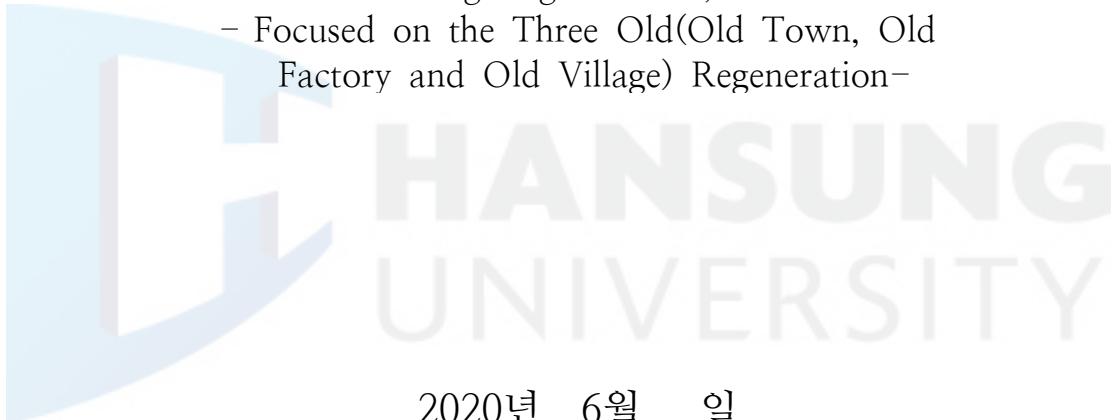
석사학위논문  
지도교수 박인성

# 중국 광동성의 도시재생 추진경험 연구

- '삼구개조(三舊改造)'를 중심으로 -

A Study on the Experience of Urban Regeneration  
in Guangdong Province, China

- Focused on the Three Old(Old Town, Old  
Factory and Old Village) Regeneration-



2020년 6월 일

한성대학교 부동산대학원

한중부동산컨설팅전공

주 리 빈

석사학위논문  
지도교수 박인성

# 중국 광동성의 도시재생 추진경험 연구

- '삼구개조(三舊改造)'를 중심으로 -

A Study on the Experience of Urban Regeneration  
in Guangdong Province, China

- Focused on the Three Old(Old Town, Old  
Factory and Old Village) Regeneration-

위 논문을 부동산학 석사학위 논문으로 제출함

2020년 6월 일

한성대학교 부동산대학원

한중부동산컨설팅전공

주 리 빈

주리빈의 부동산학 석사학위 논문을 인준함

2020년 6월 일

심사위원장 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

심사위원 \_\_\_\_\_(인)

국문초록

- 중국 광동성의 도시재생 추진경험 연구  
- 삼구개조(三舊改造)'를 중심으로 -

## 한성대학교 부동산대학원

한 중 부 동 산 컨 설 텅 전 공

주 리 빈

[연구배경] 도시는 인간의 가장 중요한 생산생활 환경이고, 도시재생은 그 도시의 내부구조 재정비를 통해 도시자원의 합리적인 배치, 도시품질의 향상과 인간주거환경의 개선을 추구하는 도시발전 수단이다. 중국은 세계에서 인구가 가장 많은 나라이며, 그 중 절반 이상인 약 7억 3천만 인구가 도시에서 살고 있다. 그래서 도시가 많고 규모가 크고 도시화가 빠르게 추진되면서 도시문제가 속출하고 있어서 도시갱신(城市更新)이 매우 중요한 과제 중 하나이다. 중국의 도시갱신은 이미 수십 년에 걸쳐 경험을 축적해 왔으며, 이러한 경험을 정리하고 총화함으로써 미래의 중국 도시갱신 작업 추진을 위한 바람직한 방향과 개선 대안을 모색하고, 한국을 포함한 여타 국가들의 도시재생 정책에도 의미있는 교훈과 함의를 제공해 줄 수 있을 것이다.

중국 개혁개방의 전진기지인 광동성(廣東省) 내 도시는 중국에서 도시개신사업 추진 역사가 길고, 사업규모가 크고 추진체계가 잘 갖춰지고 축적된 경험이 풍부한 지역이다. 개혁개방 이후 급속한 경제성장이 진행됨에

따라 외래인구가 증가하고 도시내 건설용지 수요가 급증했다. 한편, 대량의 농지가 건설용지로 바뀌면서, 토지개발이 포화되고 적지 않은 저효용지도 형성되었다. 한편, 1980년대 중후반, 가공업 기업의 발전과 함께 광동성에 외래 노동자가 몰려들면서 주택 수요가 급증했다. 이런 배경에서 광동성 각 도시에는 ‘성중촌(城中村)’이 급속하게 형성되었는 바, 이 ‘성중촌’은 내부 공간이 붐비고 환경이 열악하며, 토지이용방식이 조방적이고 비효율적이며, 각종 사회문제가 돌출되고 있다. 현실적인 상황에 기초하여, 2009년 광동성은 자체 발전 특성과 미래 발전 수요를 결합해 ‘삼구개조(三旧改造)’를 추진했다. 10년간의 탐색과 실천과정을 통해서 광동성은 ‘삼구개조’ 정책 및 운영체계를 완비했다.

본 논문은 이 같은 광동성 ‘삼구개조’ 정책 추진경험에 대해 정책 및 제도, 추진과정과 절차 등을 고찰, 분석하고 그 특징과 경험을 총결하고, 중국, 한국, 그리고 북한에 대한 정책적 함의를 도출, 정리했다.

[연구목적] 본 논문의 연구목적은 주로 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 1949년 중화인민공화국 출범 이후 ‘사회주의 개조’와 ‘시장경제 확대’라는 상반된 방향으로 추진되어온 체제전환 흐름과 맥락 속에서 중국의 도시 건설과 개조 방식이 구도시(旧城) 개조에서 도시갱신(城市更新)으로 전환되는 과정을 서방 국가와 일본, 한국의 경험과 비교 고찰을 통해서, 도시의 개조 및 갱신경험과 관련제도 및 정책에 내재된 본질적 문제와 함의를 천착한다. 둘째, 남북한 교류 및 통일로 가는 과정에서 북한 도시의 구도시 개조와 갱신에 대한 정책적 함의를 탐색 및 정리한다.

[연구방법] 본 논문은 도시정책, 도시계획 등의 관점에서 중국의 도시갱신과 광동성의 ‘삼구개조(三旧改造)’ 문제를 다루었다. 우선, 국내외 도시재생 이론 및 실천에 대한 연구를 통해서 서방 국가 도시들과 한국, 일본의 도시재생 맥락에 대한 고찰, 정리를 통해서 서방 국가 도시가 추진한 도시재생의 특성과 경험을 도출했다. 그 다음 중국의 도시 발전단계 맥락 속에서 중국 도시갱신의 각 단계별 특징과 문제점을 분석하고, 중국 도시갱신의 이론적 과정을 정리했다. 광동성 ‘삼구개조’에 대한 현지조사에 참여하여 수집한 모든 자료와 데이터를 연구하여 ‘삼구개조’ 정책의 틀을

분석하여 ‘삼구개조’ 발전역사를 정리했다. 그리고 사례연구로서 광저우시(广州市)와 선전시(深圳市)가 추진한 ‘삼구개조’의 특징과 문제점, 향후 과제를 총结했다. 마지막으로 이러한 분석을 토대로 한국의 도시재생과 북한의 도시 발전에 대한 정책적 함의를 도출, 정리했다.

[연구내용] 본 논문의 장별 내용구성은 아래와 같다. 제1장 서론에서는 연구의 배경, 의미, 기초, 사로(思路), 방법, 내용 및 연구의 틀을 밝히고 국내외 관련 연구를 검토했다. 먼저 본 연구의 필요성을 제기하고, 연구 사로(思路), 연구방법과 연구내용을 요약 소개했다. 또한 도시갱신의 연구 맥락을 체계적으로 정리하고 국내외의 도시갱신 연구의 진전을 총结했다. 제2장에서는 도시갱신 관련 이론 및 실천 관련 내용을 고찰 정리했다. 도시갱신은 도시 및 사회의 모든 측면을 포괄하기 때문에 우선 도시갱신과 관련된 경제학, 정치학 및 사회학의 이론을 총결하고, 연구 분석을 위한 이론적 토대를 정리했다. 다음에 서방 국가 도시와 일본, 그리고 한국의 도시재생에 대한 연혁을 정리하고 경험을 분석했다. 제3장은 1949년 10월, 중화인민공화국 출범 이래 최근에 이르기까지의 중국의 도시갱신 발전과정을 분석하고 주요 특징과 문제점을 추출했다. 또한 중국 도시갱신의 이론화 과정도 고찰 정리했다. 제4장은 광동성의 ‘삼구개조’ 사례를 고찰 정리했다. 탄생배경부터 ‘삼구개조’의 정책·제도체계 구축과 10년간의 정책추진 및 발전과정을 분석, 정리했다. 이어 광저우시와 선전시를 사례로 ‘삼구개조’ 정책의 실시경험을 각각 고찰, 분석, 정리하고, 이를 바탕으로 ‘삼구개조’의 특징과 주요 문제점을 정리하고, 향후 과제를 고찰했다. 제5장에서는 연구내용을 총结(总结)하고 중국의 경험이 한국 도시재생에 주는 함의 및 시사점을 정리하고, 끝으로 체제전환과정에서 축적한 중국의 도시갱신 추진경험이 북한지구, 그리고 통일 후 한반도 내 각 도시의 도시개발과 도시재생 추진정책에 주는 함의를 정리했다.

【주요어】 중국, 광동성, 도시재생, 삼구개조, 성중촌

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제 2 절 연구의 내용 및 방법 .....	4
1) 연구내용 .....	4
2) 연구방법 .....	6
제 3 절 도시갱신 관련 성행연구 .....	7
1) 서양 학술계의 도시갱신에 대한 연구 .....	7
2) 한중 양국 학술계의 중국 도시갱신에 대한 연구 .....	9
제 2 장 도시재생 관련 이론 및 실천 .....	13
제 1 절 도시재생 기본 이론 .....	13
1) 차액지대 이론 .....	13
2) 재산권 거래 이론 .....	15
3) 스마트성장 이론 .....	17
4) 지속가능발전 이론 .....	19
제 2 절 주요 국가별 도시재생 경험 및 함의 .....	21
1) 서양 국가의 도시 건설 및 개조 연혁 .....	21
2) 일본의 도시재생 .....	23
3) 한국의 도시재생 .....	24
4) 서양국가와 일본, 한국의 도시갱신 경험 교훈 .....	27
제 3 장 중국의 도시갱신 추진경험 .....	30
제 1 절 중국의 도시갱신 추진 연혁 .....	30
1) 중국 도시갱신의 발전 과정 .....	30
2) 중국 도시갱신의 특징 .....	33
3) 중국 도시갱신 과정에서 나타난 문제점 .....	35
제 2 절 중국내 도시재생 경험의 이론화 .....	37

제 4 장 광동성 '삼구개조(三旧改造)' 사례 .....	43
제 1 절 광동성 '삼구개조'의 탄생 배경 및 진행과정 .....	44
1) 광동성 '삼구개조'의 배경 .....	44
2) 광동성 '삼구개조' 정책 및 제도 .....	50
3) 광동성 '삼구개조' 추진과정 .....	66
제 2 절 광동성 주요 도시별 '삼구개조' 추진 사례 .....	82
1) 광저우시 .....	82
2) 선전시 .....	88
제 3 절 광동성 '삼구개조' 경험의 종합 .....	93
1) '삼구개조'의 특징 .....	93
2) '삼구개조'의 주요 문제 .....	96
3) '삼구개조'의 향후 과제 .....	102
제 5 장 종합 및 함의 .....	106
제 1 절 광동성 '삼구개조' 경험의 의미와 함의 .....	106
제 2 절 한국과 북한 및 통일 한반도 도시재생에 대한 시사점 .....	109
참 고 문 헌 .....	111
ABSTRACT .....	115

## 표 목 차

[표 4-1] 광동성 중요도시 ‘삼구개조’계획 관리감독 층급의 구분 .....	53
[표 4-2] 광저우시와 포산시의 구공업지구의 개조지가산정기준 .....	58
[표 4-3] 각 부서의 업무분담 직책 .....	61
[표 4-4] 광동성 ‘삼구개조’ 단계별 프로젝트 완성 상황 .....	66
[표 4-5] 광동성 ‘삼구개조’의 유형 .....	71
[표 4-6] 구촌락의 개조 방식 .....	72
[표 4-7] 구공업지구의 개조 방식 .....	74



## 그 림 목 차

[그림 1-1] 연구내용 및 흐름 .....	5
[그림 4-1] 도시갱신 기구 설치 설명도(선전 罗湖区의 경우) .....	63
[그림 4-2] ‘삼구개조’에서의 행위주체별의 선택 .....	80
[그림 4-3] 광저우시 도시갱신 정책체계 .....	83
[그림 4-4] 광저우시 ‘1+3+N’ ‘삼구개조’ 계획 편성체제 .....	84
[그림 4-5] 광저우시 도시갱신계획 체계 설명도 .....	85
[그림 4-6] 광저우시 도시갱신 유형 .....	86
[그림 4-7] 선전시의 도시개조 정책 체계 .....	89
[그림 4-8] 선전시 도시갱신계획 체계 설명도 .....	90



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

본 논문의 목적과 관심은 크게 두가지 측면으로 구분된다. 첫째, 1949년 중화인민공화국 출범 이후 ‘사회주의 개조’와 ‘시장경제 확대’라는 상반된 방향으로 추진되어온 체제전환 흐름과 맥락 속에서 중국의 도시 건설과 개조 방식이 구도시(旧城) 개조에서 도시갱신(城市更新)으로 전환되는 과정을 서방 국가와 일본, 한국의 경험과 비교 고찰을 통해서, 도시의 개조 및 갱신경험과 관련제도 및 정책에 내재된 본질적 문제와 함의를 천착한다. 둘째, 남북한 교류 및 통일로 가는 과정에서 북한 도시의 구도시 개조와 갱신에 대한 정책적 함의를 탐색 및 정리하는 것이다. 이를 위한 구체적 접근 방법으로 중국 광동성의 주요 거점 도시인 광저우, 선전(深圳)에서 시행해 온 ‘삼구개조(三旧改造)’ 추진사례에 대한 분석적 고찰을 통해서 향후 중국의 도시갱신과 한국의 도시재생 사업추진 방식과 정책 및 제도 개선에 대한 함의를 정리하고, 통일과정과 통일 후 북한지역 도시에 대한 개조 및 재생 사업 전략 수립에 대한 함의를 정리했다.

1949년 중화인민공화국 출범 이후 1970년대말까지, 즉, 개혁개방 정책 추진 이전 시기에, 중국정부는 구(旧)중국이 남긴 가난하고 낙후된 상황에서 벗어나고 자력갱생(自力更生)을 이룩하기 위해 사회주의 계획경제 틀 안에서 경제발전을 추진했고, 도시 건설과 개조도 생산도시 건설을 목표로 추진되었다. 1978년 개혁개방 이후 사회주의 시장경제 시스템을 구축하면서 중국 전국의 경제발전은 새로운 기회를 맞았고, 도시 건설과 개조도 공전의 규모와 속도로 진행됐다. 2014년 공포한 ‘국가 신형 도시화 계획(国家新型城镇化规划: 2014–2020) 내용에 의하면, 1978–2013년 기간 중에 도시상주인구가 1억7000만명에서 7억3000만명으로 증가하여 도시화율

이 17.9%에서 53.7%로 연평균 1.02% 증가했다. 전국의 도시 수는 193개에서 658개로 증가했으며, 건제진(建制镇)<sup>1)</sup> 수는 2173개에서 20113개로 증가했다. 특히 중국의 베이징-톈진-허베이(京津冀)지구, 장강삼각주(长江三角洲)지구, 주강삼각주(珠江三角洲)지구의 도시발전 속도와 규모가 더욱 두드러졌다. 이들 지역은 2.8%의 국토면적에 18%의 인구, 36%의 국내총생산을 창출해서 중국 경제의 급성장과 국제 경제협력과 경쟁에 참여하는 주요 원동력이 되었다. 그러나 동시에 경제의 고도성장과 외래인구의 증가로 도시건설용지가 빠르게 확장되고 많은 농지가 건설용지로 전환되면서 토지 비농화가 촉진되면서 토지개발은 점점 포화상태를 보이고 있다. 게다가 전기 도시화 과정에 대한 감독 및 지도가 부족하기 때문에 많은 저효율 용지가 형성되어 토지자원의 심각한 낭비를 초래했다. 이에 따라 토지에 대한 수요도 높아지고, 양적인 수요 외에도 토지 이용의 질적 향상에 대한 요구도 증대되면서 중국 도시 내부의 토지 갈등이 갈수록 심화되고 있다. 중국 도시의 성장주의(增长主义)는 점차 끝나고 있으며, 도시는 '도시갱신(城市更新)'으로 대표되는 존량개발(存量开发)로 방향을 바꾸고 있다.

서양 국가에서 사용하고 있는 'Urban Redevelopment'와 'Urban Regeneration'이란 용어를 중국 학계에서는 일반적으로 각각 '도시개조(城市改造)'와 '도시갱신(城市更新)'으로 번역하고 있다. 본 논문에서는 중국 내에서 전개되고 있는 다양한 도시재생 관련 활동을 '도시갱신'이라 칭하고자 한다. 중국을 제외한 국가의 경우에는 '도시 건설'과 '도시 재개발'과 '도시재생'이라는 용어를 각각의 맥락에 맞춰서 사용할 것이다.

서양에서 시작된 '도시 재생(Urban Regeneration)' 운동은 중국 학계와 관계의 폭넓은 토론과 연구를 불러 일으켰다. 중국의 구도시 개조(旧城改造)와 도시갱신(城市更新)은 도시 발전과정과 함께 진행되는 것으로, 중국의 변화하는 정치적 환경에서 이전의 도시갱신은 서로 다른 개조 및 갱신 목적을 가지고 있었다. 중화인민공화국 건국 초기에는 생산적인 도시

1) '건제진(建制镇)'이란 성(省), 자치구(自治区), 직할시인민정부(直辖市人民政府)의 승인을 거쳐 설치되는 진(镇)을 말한다.

건설과 주민주택 확충에 중점을 두었으나, 개혁개방 이후에는 도시 발전 수준을 전면적 종합적으로 높이는 것을 목표로 삼았다.

그러나 21세기에 들어서면서 중국 특색 사회주의 시장경제의 발전으로 중국 경제사회가 증량(增量)발전 모델에서 존량(存量)발전 모델로 이행하면서 도시공간과 그에 부착된 노동력, 화폐, 사회, 문화, 역사 등의 요소를 새롭게 조합하여 부딪치는 문제와 도전도 보다 종합적이고 복잡해지면서, 도시갱신에 대한 요구가 높아지면서, 도시갱신 작업을 더욱 포괄적이고 지속 가능하고 합리적이고 질서있게 추진할 필요성도 증대되고 있다. 이것이 본 연구가 중국의 도시갱신 경험을 주제로 선택한 중요한 배경 중의 하나이다.

최근 몇 년 동안 중국의 도시갱신은 전국적으로 전개되어 왔으며, 셜전(深圳), 베이징, 상하이, 항저우(杭州), 충칭(重庆) 등의 도시들이 연이어 각 도시의 특성에 맞춘 도시 개조 및 갱신 정책을 추진하여 전국적으로 주목을 받는 효과도 거두었다. 본 논문은 이 중에서 광동(廣東)성이 구촌락(旧村庄), 구공업건축(旧厂房), 구도시(旧城镇)에 대해 추진한 ‘삼구개조’(三旧改造) 실천경험에 초점을 맞추었다. 이는 광동성이 중국 전국의 도시갱신사업 실시체계가 가장 완전하고 정책도 제일 다양하고 경험이 풍부한 곳으로 현재 중국의 대표적인 도시갱신지역이기 때문이기도 하다. 광동성은 주강(珠江)삼각주에 위치한 중국 개혁개방의 전진기지이자 경제발전의 중요한 엔진으로, 40년 가까이 지속된 고속성장으로 광동성 도시의 건설부지가 급속히 확장되고, 외래인구가 증가하면서 특히 토지 부족 문제가 심각하다. 2009년 광동성은 자체 발전 특성과 미래 발전 수요를 결합하여 ‘삼구개조’를 적극적으로 추진했다. 10년간의 텁색 발전을 거쳐, 광동성은 풍부한 ‘삼구개조’ 실천 경험을 쌓았고, 비교적 완비된 개조정책 및 운영체제를 수립했고, 개조 성과도 현저하다. 이에 대한 연구와 종결을 통해 미래 중국 도시갱신을 실천하고 보완하는 데는 물론 미래 한국 도시재생 운동에도 시사하는 바가 크다. 이를 감안하여 본 논문에서는 2009-2019년 기간 중 광동성이 추진한 ‘삼구개조’ 경험을 중심으로 중국 도시갱신의 특징과 경험, 교훈을 고찰, 분석하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 내용 및 방법

### 1) 연구내용

본 논문은 5개 장으로 나누어 이론 정리, 배경 진술, 사례 연구, 귀납 총결의 내용 구성과 논리 구조로 작성했다. 각 장의 주요 내용은 다음과 같다(그림 1-2).

제1장, 서론. 본 논문의 연구배경 및 연구목적을 소개한 다음, 사용된 연구방법을 설명하고, 도시갱신의 선행연구에 대해 검토하고, 본 논문의 틀에 대해 간략하게 요약했다.

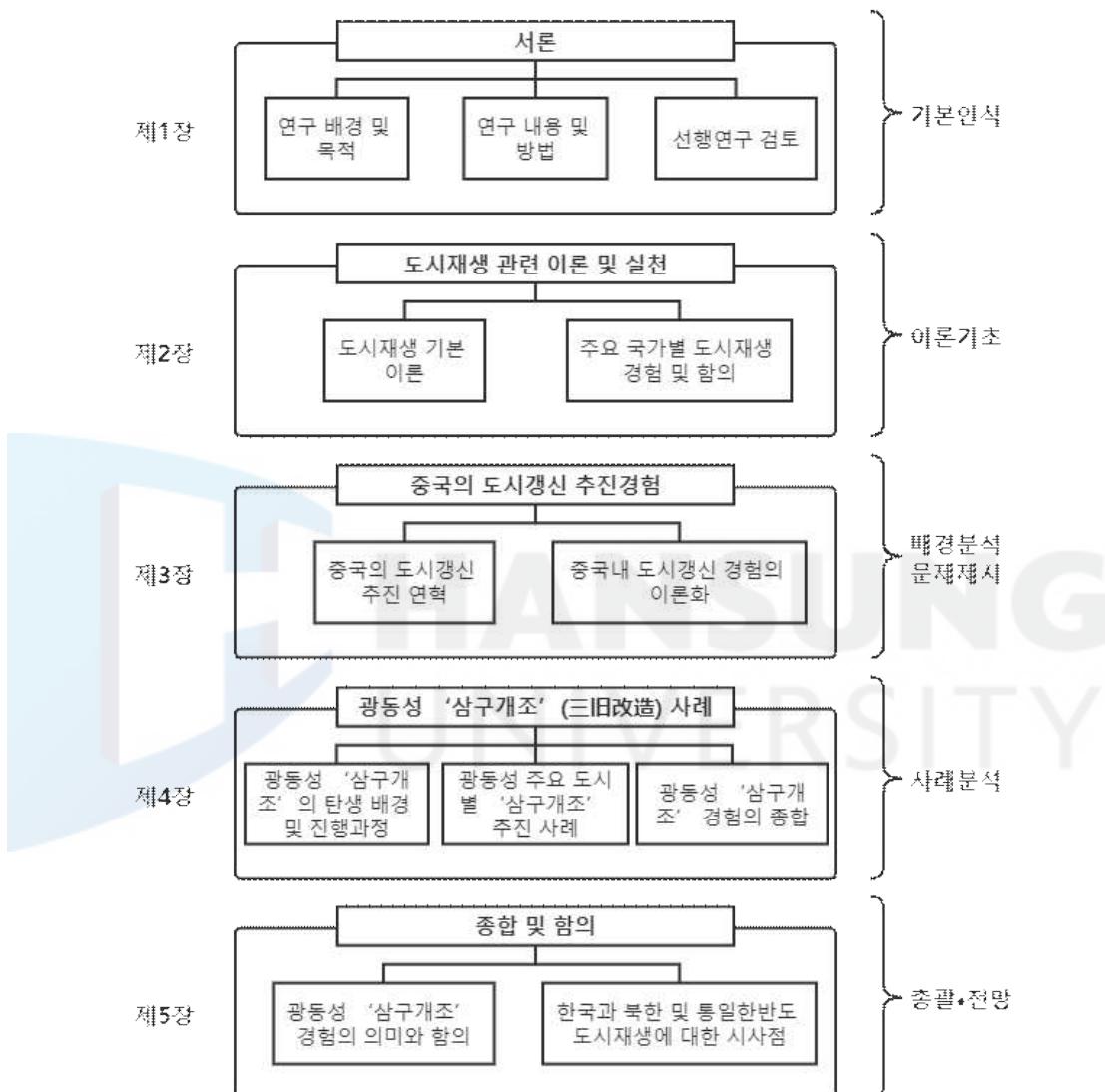
제2장, 도시갱신에 관한 이론의 진술. 전 세계 도시재생 작업에서 사용되는 기본 관련 이론을 경제학, 정치학 등의 관점에서 살펴봄으로써 도시갱신을 위한 정책 도구와 개조 방법에 대한 인식을 심화한다. 서방 국가들, 한국과 일본 등 국가의 도시재생의 역사적 맥락을 정리함으로써 각국의 도시재생 경험과 문제점을 분석하고 중국 도시갱신과의 연관성과 시사점을 정리했다.

제3장, 중국의 도시갱신 경험을 개략적으로 고찰, 정리했다. 중국 도시갱신(城市更新)의 발전역사 맥락과 그에 관한 이론화된 과정을 정리하고, 중국 도시갱신에 대한 이해의 폭을 넓히고, 기존 연구를 종합하고 향후 연구의 토대를 설계했다.

제4장, 광동성 ‘삼구개조’(三旧改造) 사례연구. 광동성에서 ‘삼구개조’를 실시한 배경과 광동성 ‘삼구개조’ 정책의 골격과 추진과정을 고찰, 정리했다. 다음에 광동성의 주요 거점도시인 광저우(廣州), 션전(深圳) 두 도시의 도시갱신 실천 경험 사례를 구체적으로 고찰, 분석했다. 마지막으로 ‘삼구개조’의 특징, 주요 문제와 향후과제에 대해 고찰, 연구했다.

제5장, 연구 내용을 총결하고 주요 함의를 정리했다. 먼저 서양 도시와 일본의 도시재생 경험이 주는 함의를 정리하고 중국의 도시갱신 실천 연혁과 경험 고찰을 통해서 얻은 교훈과 한국의 도시재생 정책 추진과 실천에 주는 함의를 정리했다. 특히 중국이 경제체제개혁 과정에서 겪은 도시 개조와 갱신

경험이 북한 경제체제개혁과정과 향후 통일과정에서 북한지역 도시 개조 및  
갱신에 줄 수 있는 함의를 정리했다.



[그림 1-1] 연구내용 및 흐름

## 2) 연구방법

### 가) 문헌 연구

도시갱신(城市更新)과 광동성 ‘삼구개조’(三旧改造)를 주제로 다양한 방법으로 문헌을 열람하여 관련 분석자료를 수집하고, 관련 자료를 포괄적이고 정확하게 파악, 감별, 분석, 요약 정리하여 중국 도시갱신의 역사적 맥락과 연구 현황, 정책 입안 및 추진 경험 등 실천경험을 고찰 정리했다. 특히 중국 현지의 도시갱신과 ‘삼구개조’에 관한 문헌자료를 수집하고 도시 개조와 도시 갱신에 포함된 내적 합의와 발전동향과 문제점, 광동성의 주요 도시인 광저우와 셜전의 도시갱신 모델과 추진 기제(机制), 관련 정책과 제도를 도시발전 역사 를 보는 시각에서 체계적으로 고찰, 분석했다.

### 나) 현지 조사연구와 정부 좌담

필자는 본 연구를 진행하면서 2019년 7월 22일 – 8월 2일 기간에, 베이징대학 링컨연구원 도시발전 및 토지정책연구중심 (北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心) ‘광동성 ‘삼구개조’ 실천총결과 비교분석(广东省三旧改造实践总结和比较分析)’ 과제팀에 참여하여 함께 광동성의 주요 도시를 방문 현지조사를 함께 했다. 링컨연구중심 과제의 목적은 광동성 ‘삼구개조’ 10년 경험을 종합하고, 향후 10년 ‘삼구개조’ 추진방향에 대한 건의를 하는 것이었고, 연구조사팀은 베이징대학 링컨중심과 도시 및 환경학원(城市与环境学院), 중앙재경대학(中央财经大学) 관리과학 및 공정학원(管理科学与工程学院) 연구생과 정부관리학원 학부생 등 10여명으로 구성되었고, 필자는 한국 한성대학교 부동산대학원 연구생으로 연구팀의 조사연구 활동에 참여하면서 한국의 도시재생 관련 자료와 경험을 제공하는 역할을 했다. 연구조사팀은 광동성의 광저우(广州), 셜전(深圳), 포산(佛山) 등 전형적 ‘삼구개조’(三旧改造) 도시갱신 사례지 14곳을 방문하여 현지 조사연구를 진행했고, 광동성 성급 및 각 도시 층차(层次) 별로 업종협회(行业协会), 정부부문, 도시계획설계연구원(规划设计研究院), 기업 등과 총 14회의 좌담회를 했고, ‘삼구개조’ 사업 대상지 주민에 대해

방문조사와 인터뷰 등을 실시했다. 2주간의 현지 조사연구를 통해, 연구조사팀은 광동성이 10여년간 진행, 축적해 온 ‘삼구개조’(三旧改造)의 정책맥락과 실천경험을 전면적이고 심도있게 인식, 파악할 수 있었고, 대량의 1차자료와 통계자료를 수집했는 바, 이 같은 자료들을 본 논문작성을 위한 연구에 매우 유용한 참고자료로 활용할 수 있었다.

#### 다) 사례연구

본 논문은 광동성이 ‘삼구개조’ 정책을 추진 중인 광저우시와 션전시를 주요 사례조사 연구 대상 도시로 선택하고, 과제 참여 및 현지 답사 경험을 바탕으로 각 도시 도시갱신의 계획체계, 정책체계, 갱신방식 등을 고찰·정리, 비교·분석하여 두 도시의 도시갱신 세부 프로세스와 실시 경험, 특징과 문제점 및 주요 대응 과제 등을 구체적으로 정리했다.

### 제 3 절 도시갱신 관련 선행연구

#### 1) 서양 학술계의 도시재생(城市更新)에 대한 연구

도시재생(城市更新)에 대한 최초의 이론적 설명은 1958년 네덜란드에서 개최된 도시재생 세미나에서 시작되었다. 회의는 도시재생(城市更新)을 “도시에서 생활하는 사람은, 자신이 거주하는 건축물, 주변 환경 또는 통근, 통학, 쇼핑, 위락 및 기타생활에 대해 각종 다양한 희망과 불만이 있고, 자기가 거주하는 주택의 수리 및 개조, 거리(街道), 공원, 녹지, 불량주택지구 철거 등 환경개선에 대한 조속 실시 요구가 있다. 특히 토지이용 형태 또는 지역지구의 완비, 대규모 도시계획사업의 실시, 쾌적한 생활, 아름다운 도시경관 등에 대해 모두 매우 큰 희망이 있다. 이러한 도시개선과 관련된 것을 포괄하는 것이 도시재생(都市更新)”이라고 정의했다(彭健航, 2014).

1960년대, 구미국가에서 도심지구에 대한 대규모 갱신을 재건축

방식으로 추진했다. 1980년대 후기에는 포드주의가 포스트 포드주의로 사회생산방식이 전형(转型)되면서 기업도시(企业化城市, Entrepreneurial City)가 출현했고, 도시 마케팅(City Marketing)등 일련의 정치경제학이론이 등장했다. 도시를 경제효율 최대화를 추구하는 경제체로 보고, 사적 부문의 공공서비스 영역 진입을 유도함으로써, 사적 자본의 개발과 기업화 관리를 지원하고, 시장화 운영모델로 각종 도시갱신 항목 실시를 추진했다(严若谷 외, 2011). 그러나 시장주체의 이익추구성격으로 인하여, 도시갱신(城市更新)을 시장이 주도하게 되면서, 환경파괴와 젠트리피케이션 (绅士化)으로 인한 원주민저소득층의 내몰림 등 각종 사회문제가 갈수록 돌출되었고, 이에 따라서 다원적 관계 주체가 참여하는 커뮤니티 갱신(社区更新: Community Regeneration), 근린갱신(邻里更新: Neighborhoods Renewal) 등 갱신이념이 주목 받게 되었다. 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 ‘미국 대도시의 죽음과 삶 (Death and life of great American cities)’이란 저서에서 “다양성이 도시의 천성(天性)”이라는 의견을 제시하고, 대규모의 계획은 탄력성과 선택성이 결여되어 있기 때문에 중소규모 상업을 배척하고 필연적으로 도시의 다양성을 파괴하게 될 것이라 주장했다. 그녀는 이 같은 형체계획(形体规划) 사상은 실제적으로 모두 반도시(反城市, Anti-city)적이라고 보았고, 이 같은 정책은 미국 도시내의 근린 커뮤니티(邻里社区)의 쇠락을 초래할 것이라고 주장했다.

1970-80년대의 지속가능발전 사조의 영향 하에 서방국가의 도시재생(城市更新) 이론과 실천에 진일보한 발전이 있었다. 학계는 단순한 경제성장의 범주에서 벗어나, 다원화, 내함화(内涵化)를 갖춘 도시갱신에 주목하게 되었다. 1996년 터키 이스탄불에서 개최된 연합국 인류거주구회의(Habitat Conference)에서 21세기 인류가 분투해야 할 양대 주제를 확정했다. “인간 각자 적합한 주택 보유”와 “도시화 세계 중의 지속가능한 인류거주구 발전”이다(吳良鏞, 1997). 이는 실제로 도시재생의 발전 방향을 명확하게 제시한 것이다. Roberts (2000)는 2차세계대전 이후 영국의 도시발전과 도시문제 분석에 근거하여 ‘도시재생’을 “일종의 종합적, 전반적인 관념과 행위를 이용하여 각양각색의 도시문제를

해결하고, 경제, 사회, 물질환경 등 각 방면에서 변화과정 중에 처한 도시지구에 대하여 장기적이고 지속가능한 개선과 향상시키기 위해 노력하는 것”이라고 정의했다(翟斌庆 외, 2009). 이 정의는 다원화 도시갱신의 개념을 단순한 물질환경의 향상이 아니고, 사회, 경제, 문화 등 방면에 대한 정합(整合)이라 제시했다.

## 2) 한중 양국 학술계의 중국 도시갱신에 대한 연구

서방학계의 이론을 종결한 후에 중국 도시갱신을 주제로 하고, 최근에 한중 양국의 관련 연구에 대해 분석과 종합한 결과는 아래와 같다.

도시갱신계획(城市更新规划) 및 정책 연구 : 중국이 증량(增量) 시대에서 존량(存量) 시대로 전환해 감에 따라 도시계획업무 담당자의 입장에서 말하자면, 이전에 신규 증가 토지에 적용했던 도시계획 이념, 절차 및 과정, 목표 등은 모두 이미 새로운 요구에 다시 적용할 수 없다. 따라서 어떻게 도시계획업무를 조정하여 존량토지에 대한 도시계획을 양호하게 하기 위해서 기초이론에 대해 대량의 연구 진행과 동시에 실천 경험이 요구된다. 평진동(彭建东)은 2014년 현대 거버넌스(治理) 이념 및 도시계획 과정에서의 응용에 대한 연구에서 가치 추구의 수정, 주체권리관계의 재구축, 업무흐름절차(工作流程)설계, 연계제도의 완비 4개 방면으로 연구를 회고하고, 도시갱신계획책략을 수직 지령식에서 수평 합작식으로 전환하는 방안을 모색했다(彭建东, 2014). 자오이(赵怡)는 2015년에 토오쿄오, 홍콩 등 도시의 경험을 참고하고, 국내 도시갱신의 구체적 도시계획문제를 결합하고, 개발용량, 공간특화, 복합기능 인도, 입체교통 등 방면에 대한 상관 대책을 제시했다(赵怡, 2015). 저우빙(邹兵)은 2015년에, 존량(存量) 시대의 도래에 대응하기 위하여, 총체계획(总体规划)을 ‘수요에 의해 공급을 정하는(以需定供)’ 것에서 ‘공급에 의해 수요를 조절하는(以供调需)’ 것으로 전환해야 하고, 공간규제(空间管制), 구조배치, 규모규제의 중점과 방식을 상응하게 조정하고, 또한 이러한 조정도 현행도시계획관리제도체계에 충격을

가져올 것이므로, 이에 대해 도전에 대응하기 위한 개혁을 추진할 필요가 있다고 제안했다(邹兵, 2015). 주이중(朱一中)은 2019년에 잉여권(剩余权) 상관 이론에 기초하여 광저우 도시갱신정책 분석틀을 건립하고, 광저우 도시갱신이 정책안정성과 도시계획 관리통제가 부족한 곤경에 직면해 있다고 지적했다(朱一中, 2019).

도시갱신 거버넌스(治理)모델 : 중국의 도시는 뚜렷한 시장 특성을 보유하고 있다. 단, 이 같은 시장 주도 개조모델은 불가피하게 수많은 문제를 가져온다. 예를 들면, 사회역량의 결함, 지속가능발전 이념의 소홀 등이다. 따라서 현재의 부동산 주도 모델을 어떻게 진일보 개선 변화할 것인가도 학술계가 중시하는 중점과제가 되었다. 친보(秦波)는 2015년에 선전(深圳) 엔티엔(盐田)지구에 대한 실증분석을 통해서 외래 세입자의 참여 통로가 양호하게 보장 받지 못하고 있다는 걸 발견했고, 또한 총체적으로 볼 때 제도화된 참여경로가 형성되지 않았으므로, 대중참여(公衆參與)를 추동하기 위해서 정부 역할 발휘가 필요하고, 참여통로를 넓히고 사회조직이 가입토록 유도해야 한다고 했다(秦波, 2015). 우첸은 2018년에 중국의 도시갱신정책과 공민(公民)간의 소통과 교류 상황에 대한 분석을 시도했고, 또한 선진 국가의 상관경험을 도입하여 중국 도시갱신 정책을 더욱 유효하게 추진하자고 제시했다(우첸, 2018). 오덕성(2015)은 중국 상하이시 도시갱신 항목의 지속가능성에 대한 연구에서 복합고밀 토지이용, 대중교통 지향 교통체계, 도심주거 유형의 다양화, 녹색환경개선, 도심문화 산업의 육성 및 문화행사 개최, 도심의 문화적 정체성 강화 등을 분석하고 종결했다. 탕징시엔(唐婧娴)은 2016년에 도시갱신(城市更新) 과정 중에 필히 ‘정부-시장’ 거버넌스(治理) 모델을 선택해야 하며, 목표 원칙은 도시공간 특화와 개선이어야 하며, 큰 케이크를 만들지 말아야 하고, 최저 기준선은 대중이익 보호에 있어야 한다는 의견을 제시했다(唐婧娴, 2016).

이익기제(利益机制) 연구 : 이익분배 문제는 도시갱신의 핵심문제이다. 어떻게 정부, 시장, 대중(公衆) 3자간의 이익관계의 균형을 맞출 것인가가 도시갱신의 지속적 추진 여부와 관계되는 기본 원인이다. 리웨이차이(李貴才)는 2019년에, 집단(群体)의 토지가치증가수익에 대한

사회적 인식은 션전 성중촌 개조과정 중의 토지가치증가수익 분배에 대한 협조적 게임기제를 통하여 실질적 영향을 받았다고 지적했다(李貴才, 2019). 왕궈빈(王国斌)은 2013년에, 도시갱신(城市更新) 과정중의 이익 균형에 착안하여, 도시갱신 과정 중의 이익주체에 대해 분석 연구한 후, 토지경제학원리와 부동산개발평가원리를 이용하여, 도시갱신 중의 이익수요, 비용구성, 수익형식 등에 대해 분석하고, 도시계획수단을 통한 공공산품(Public good)의 시장실패(市场失灵) 보충을 제안했다(王国斌, 2013). 왕저(王哲)는 2016년에, 잔여통제권(剩余控制权: Residual Rights of Control)<sup>2)</sup> 시각에서 출발하여, 정부, 개발상(开发商) 그리고 원재산권자(原产权人)이 토지가치증가수익을 놓고 벌이는 게임이고, 실제로는 바로 잔여통제권에 대한 쟁탈 투쟁이라는 의견을 제시했다. 또한 정부가 잔여통제권과 잔여청구권(剩余索取权: Residual Claim)<sup>3)</sup>을 장악했을 때는 도시갱신 진행 효율이 떨어지고, 오직 시장주체가 잔여통제권을 장악하고 잉여수익(剩余收益)을 획득할 때에만 도시갱신 효율을 보증할 수 있다는 견해를 제시했다(王哲, 2016).

역사문화보호 및 활용 연구 : 도시갱신 중 어떻게 역사문화자원을 보호하고 활용할 것인가라는 문제가 도시발전을 추동하는 새로운 엔진이 된다. 이는 최근 한국 학계의 연구 중점이기도 하다. 안태선(2010)은 따산즈 798지역을 사례로 이 지역의 갱신과정을 소개하고, 또한 공업유산을 재조사하여 폐기공간(废弃空间)을 활성화하고, 동시에 시민위원회 건립 방식 등을 통해서 커뮤니티(社区)가 개조과정에 참여토록 해야 한다고 제안했다(안태선, 2010). 장유경도 2011년에 문화 위주로 구공업지구에 대해

2) 잔여통제권(剩余控制权: Residual Rights of Control)은 자산소유자가 이미 체결한 계약, 관례, 또는 법률을 위반하지 않은 전제 하에 자산소유용도를 결정할 수 있는 권리이다. 즉, 초동계약(初始契约)에 대한 명확한 규정이 없거나 또는 사건 출현 시에 상응한 정책결정을 할 수 있는 권리이다. 완전한 계약조건 하에서는 모든 권리를 계약을 통해 경계를 정할 수 있고, 모든 경우에 주체가 있으므로 잔여통제권(剩余控制权)은 존재하지 않는다.

3) 잔여청구권(剩余索取权: Residual Claim)은 재산권 중의 중요한 권리이며, 잉여노동력에 대한 요구권이다. 일반적으로 말하면, 청구권(索取权)의 기초는 소유권이다. 자본가가 자기 자본을 이용하여 생산 및 교환활동을 할 때 자본가는 자본의 소유자이며 동시에 사용자이다. 여기서 자본의 소유권과 사용권은 통일적이고, 이윤은 이 동일주체 소유로 귀속되며, 각 주체의 이익에 대한 분할 문제는 존재하지 않는다. 자본소유자는 완전한 잔여청구권(剩余索取权)을 갖는다.

갱신개조를 진행해야 할 필요성을 강조하고, 또한 상하이에서 진행한 문화 주도 도시갱신 항목을 사례로 하여, 한국의 유사 프로젝트를 위해 경험을 제공했다(장유경, 2011). 박철현은 2017년에 중국 베이징 역사문화보호구 도시재생의 거버넌스를 분석했다. 베이징 역사문화보호구인 난뤄구상(南锣鼓巷), 바이타스(白塔寺), 양메이주시에제(楊梅竹斜街) 3곳을 사례로 거버넌스 분석을 통해서, 정부주도형, 부동산개발회사 위탁형, 부동산개발회사 주도형이 구(區)정부 층위에서 공존하고 있다고 설명한다. 이를 통해 사회정치적 경제적 이해관계의 조정 양상을 미시적으로 관찰할 수 있다고 했다(박철현, 2017). 우커스(2019)는 현재 중국에서 공유가치를 지닌 지속 가능한 재생 공간의 구축을 위해 필요한 공간의 특성과 구성요소의 추출 및 분석을 통해 공유가치의 시대적, 공간적 필요성을 분석했다. 공간적 특성 요소로서 공공성, 참여성, 공유성, 융합성 등 네 가지를 도출했고 선정한 중국 사례에 적용했으며 이 요소들이 미치는 주요 영향을 결과로 제시했다.

상술한 선행연구 정리와 총결로부터 알 수 있듯이, 한국과 중국 학술계의 도시갱신에 대한 연구는 도시계획의 각도에서 이건, 정책분석의 각도에서 이건 도시갱신의 이익분배기제, 역사문화보호 등 방면을 중시하고 있다. 이러한 연구 중 다수는 도시갱신의 어느 한 방면에 대해 깊이있게 다루고 있으나, 중국의 도시갱신과 광동성 ‘삼구개조’(三旧改造)에 대해서 전체 발전맥락에서 분류 및 분석하고 총결한 연구는 많지 않다. 기존 연구는 미시적 각도에서 구체적인 모종의 문제에 대한 심도있는 탐구가 많다. 단, 본 연구는 보다 거시적 각도에서 중국의 도시갱신 특히 광동성 ‘삼구개조’(三旧改造)에 대하여, 정책에서 계획, 그리고 구체적 실천방법에 대해서 종합하는 연구를 진행하고, 또 국외의 기타 국가의 도시갱신과 비교 고찰했다. 이는 비교적 완정(完整)된 시각으로 중국 도시갱신의 신경험을 총결하고, 한국의 도시갱신과의 대조 비교를 통하여 한국 도시갱신에 유익한 시사점을 도출하는 데에 목적이 있다.

## 제 2 장 도시재생 관련 이론 및 실천

### 제 1 절 도시재생 기본 이론

도시재생은 가장 원시적인 물질 공간 차원에서의 철거, 재건축으로부터 사회, 경제, 인문, 환경 등을 중시하는 전면적이고 다차원적인 발전으로의 전환 과정을 거쳤다. 관리자, 개발업자, 권리자 등도 도시재생의 필요성, 합리성, 타당성, 조작성 등을 고려하기 시작함으로써 도시재생의 내포를 더욱 풍부하게 했다. 지속가능성 이론, 포용성 발전 이념, 제도 경제학 이론 등 다른 학문 분야의 내용도 점차 도시재생에 도입되고 있다. 본장에서는 도시재생과 밀접한 차액지대 이론(级差地租理论), 재산권거래이론(产权交易理论), 스마트성장이론(精明增长理论) 등을 소개하며 도시재생의 실시, 내포, 재생동력 등을 설명하고자 한다.

#### 1) 차액지대 이론

##### 가) 마르크스의 지대 이론

마르크스의 지대 이론(Marxism land rent theory)은 자본주의 지대의 본질을 잉여 가치의 전환 형식 중 하나로 지적하고 절대지대(绝对地租), 차액지대(级差地租)와 독점지대(垄断地租)의 세 가지 형식으로 설명했다.

절대지대: 절대지대란 토지 사유권의 존재로 인해, 어떤 토지를 임차하여 경작하건 반드시 납부해야 하는 지대를 말한다. 농산물의 가치가 사회생산가격보다 높아서 생성된 초과이익이다. 즉, 토지 소유자가 토지 사유권을 독점함으로써 취득하는 지대이다. 절대지대는 자본주의 지대의 한 형태이다. 자본주의 제도 하에서는 토지가 지주의 사유이기 때문에 빌려 경작하는 토지는 상등이나 열등이나 상관없이 지주는 지대를 받아야 한다. 토지 사유제의 존재로 인해 좋은 땅이나 나쁜 땅 관계없이 절대적으로 내야 하는 이런 지대를 마르크스는 절대지대라고 불렀다.

**차액지대:** 차액지대(級差地租)는 경작하는 토지의 우열 등급에 따라 형성되는 지대를 말하며 농산물의 개별 생산가격이 사회 생산가격보다 낮은 그 부분의 초과이익으로 전환하는 형태이다. 차액지대는 등량자본이 같은 면적의 등급이 서로 다른 토지에 투자하여 발생하는 이익이 다르므로 지불하는 지대도 각각 다르다. 이 같은 차별 지대가 바로 차액지대이다. 차액지대는 또한 토지의 비옥 정도와 위치에 따라 생성되는 차액지대I과 투자의 생산율의 차이에 따라 생성되는 차액지대II로 나눌 수 있다.

**독점지대:** 독점지대란 독특한 자연조건을 가진 땅에서 얻은 초과이익이 전환된 지대를 말한다. 독점지대는 차액지대와 절대지대와는 달리 자본주의의 정상적인 지대 형식이 아닌 특수 지대 형식으로 자본주의 생산관계에서 특별한 현상이다. 예를 들면 어떤 진귀한 상품(예: 인삼, 명차 등)을 생산할 수 있는 토지다.

#### 나) 지대 지렛대의 응용

도시의 공간자원이 갈수록 부족해지면서 생산요소인 토지의 희소성이 도시경제발전에 대한 영향이 특히 더 중요하게 나타나고 있다. 따라서 지대가 일종의 경제 지렛대 역할을 하면서 도시경제에 대한 조절 작용도 더욱 뚜렷하게 체현(体现)되고 있다. 특히 도시 쇠퇴 지구에 대한 개신 개조를 통해서, 한편으로는 도시환경을 업그레이드(提升)하고 도시기능 등을 완비하여 도시발전 건설 목적에 도달토록 하고, 또 한편으로는 토지의 상업임대료와 차액지대를 높이는 동시에 토지의 이용효율을 최대한으로 높일 수 있다. 지대 지렛대의 도시개신에 대한 영향은 주로 다음과 같이 나타난다.

##### (1) 절대 지대, 공업지구의 업그레이드와 개조 촉진

토지를 사용하기만 하면 필히 일정한 토지사용비용을 납부해야 한다. 즉 절대지대가 존재하기 때문에 토지 사용자들에게 토지의 임대차용도를 최소화하도록 강요하고 이미 임대된 토지에 추가 투자를 함으로써 가능한 한 토지의 산출률을 높이도록 했다. 공업용지의 경우, 특히 일부 공장건물은 낡고 산업구조의 계급이 낮고 낮은 공업단지의 경우 임대료 지렛대의 작용에

의해 기존 공업건물의 업그레이드가 불가피할 것이다. ‘조롱을 비워서 새를 바꿈(騰笼换鸟)<sup>4)</sup>을 통한 프리미엄 산업 도입으로 도시 전체 산업구조의 최적화를 추진한다.

### (2) 차액지대, 도시 산업공간의 배치에 영향

서로 다른 산업은 그 생산과정의 특수성이 있기 때문에, 토지위치에 대한 요구와 민감도가 다르고, 같은 토지에 다른 산업을 배치하면 다른 산출률을 초래하고, 서로 다른 경제적 효과를 형성하게 된다. 따라서 도시공간 상에서 각 산업별로 차이가 현저한 차액지대를 지불하기 때문에 고부가가치 산업은 도시의 중심부에 배치되고, 중등부가가치 산업은 중심지역의 주변에 배치되며, 저부가가치 산업은 도시의 변두리에 배치된다. 이것이 바로 산업배치의 일반적인 규율이다.

### (3) 차액 지대, 도시규모 팽창 통제

차액지대는 같은 도시의 서로 다른 위치(区位)에 존재할 뿐만 아니라 서로 다른 규모의 도시 간에도 존재한다. 일반적으로 대도시가 소도시보다 높기 때문에, 대도시의 비싼 땅값은 결국 일종의 배척력을 형성하여, 토지를 과다하게 점유하거나 또는 토지에 대한 수요량이 큰 기업들을 주변의 중소도시로 밀어낸다. 이렇게, 한편으로는 도시용지의 거대한 압력을 줄여서 대도시 규모의 무한한 팽창을 억제하고, 다른 한편으로는 중소도시의 발전을 대동하고 도시체계의 합리적 배치에 유리하게 한다.

## 2) 재산권 거래 이론

재산권은 매우 복잡한 개념이다. 이는 주로 실생활에서의 재산권의 존재와 전환의 복잡성에서 비롯된다. 재산권의 본질적인 특징은 인간의 사물에 대한 관계가 아니라 사물로 인하여 발생하는 사람과 사람 간의 관계이다. 재산권은 물질적 재산이나 물질적 활동이 아닌 추상적인 사회적 관계이며, 자원의 희소

4) ‘조롱을 비워서 새를 바꿈(騰笼换鸟)’의 뜻은 ‘설비기술을 도시에서 농촌으로 전파시켜서 원래 있던 것을 대신해서 새로운 프로젝트를 진행하거나 신제품을 개발하다’라는 것이다.

사용에 대한 지위를 정하기 위한 경제사회적 관계이다. 소유권에 포함된 내용은 매우 풍부하지만, 가장 근본적인 관계에서 보면 소유권의 내용을 가지 유형, 즉 소유권, 사용권, 처치권(处置权)과 수익권으로 나눌 수 있다. 네 가지 권리는 합할 수 있고 공동으로 재산권의 기본 내용을 구성할 수 있다.

#### 가) 재산권의 특징

재산권의 배타성: 누가 하나의 희소한 자원을 하나의 특정한 방식에서 사용할 수 있는지를 결정할 권리, 즉 ‘소유자’를 제외한 누구도 지속적으로 자원을 사용할 권리가 없다는 것을 의미한다. 재산권의 배타성은 실질적으로 재산권 주체의 대외적 배제성과 특정 권리에 대한 독점성이다.

재산권의 가분해성: 특정 재산에 대한 각 재산권이 각기 다른 주체에 속할 수 있는 성질을 말한다.

재산권의 거래가능성: 재산권이 서로 다른 주체들 사이에서 전매되거나 양도되는 것을 말한다.

재산권의 명확성(明晰性): 재산권의 ‘권리 끝음(权利束)<sup>5)</sup>’의 경계가 확정되면 배타적인 재산권은 보통 명백하고 비(非)배타적인 소유권은 종종 모호하다. 소유권의 명확성은 소유권을 세우고 경제행위와의 내재적 연계를 장려 및 강화하기 위한 것이다.

재산권의 유한성: 하나는 어떤 재산권과 다른 재산권 사이에 분명한 한계가 있어야 한다는 것이고, 다른 하나는 어떤 재산권에 한도가 있어야 한다는 것이다.

#### 나) 도시갱신에 미치는 영향

도시갱신 과정은 재산권주체의 경계, 재산권주체의 개조의지, 개조주체의 확정, 철거 보상 및 안치(安置), 개조 실시 및 개조 후 이익의 재분배 등의 과정을 포함한다. 이 일련의 과정에서 관건은 재산권의 명확화다. 정부는 대대적인 도시갱신개조 활동을 추진하는 가운데 도시갱신 관련 정책 및

---

5) 여러 가지 권리의 집합.

법규를 잇따라 내놓고 재산권을 규제하는 방식으로 도시갱신에 따른 재산권의 확정 문제 해결을 시도하고 있다. 그러나, 재산권 제도 이론을 통해서 알 수 있듯이 재산권 경계의 명확화에는 비용이 많이 요구된다. 심지어는 사회적 한계비용을 초과하기도 한다. 재산권의 명확화는 정부가 일정한 제도와 규칙에 따라 원 부동산(物業) 업주가 소유한 부동산(物業)에 대해 인정하는 것이다. 사회경제적 차원에서 재산권 확인은 그 자체가 거래이며, 이러한 거래원가가 없을 때는 재산권이 자원의 배치에 영향을 미치지 않아서 재산권 확인이 용이해지고 도시갱신 작업도 원활하게 추진된다. 그러나 재산권이 혼란스러운 상황에서는 재산권 확인을 위한 거래비용이 비교적 높고, 소유권이 불분명하거나 모호한 현상이 많아서 도시갱신 작업 추진에 어려움을 가중시킨다. 따라서, 재산권 확인과정에서 출현하는 다양한 종류의 외부효과에 정부가 개입하여, 혁신적으로 갱신 개조 정책을 제정하고, 재산권 명확화 과정에서의 불확실성을 줄이고 재산권 확인 비용을 절감하여 도시갱신 작업을 가속화하는 게 필요하다.

### 3) 스마트성장 이론

#### 가) 스마트성장 이론의 내포

1970~1990년대는 미국의 '스마트 성장(精明增长)' 운동의 맹아이자 발전 시기였다. '적정 대중 시설 조례(Adequate Public Facilities Ordinance)'를 제정하여 당 지역 내부집합식(内聚式) 발전을 장려하고 도시 확산(Urban Sprawl) 방지와 개방 공간의 보호를 위해 '도시 그린벨트(Greenbelt)'를 활용했다. 이와 유사한 또 다른 조치는 도시 토지이용 증가가 보호해야 할 지구를 피해 가도록 도시 성장 경계(Urban Growth Boundary)를 정하는 것이다. 마창(马强)과 쉬순추(徐循初)는 '스마트성장'을 다양한 차원의 도시 발전 원칙을 담은 종합적인 전략으로 보았다. 이는 우선 도시발전을 주도적으로 하는 지역발전목표를 변경하고, 도시발전을 지역전체의 생태체계의 균형과 공평에 통합하여 '변두리 경계가 있는 도시성장 원칙'을 제시했다(马强, 徐循初, 2004). 랑허니엔(梁鹤年)은 스마트성장의 10원칙을

제시했다. 즉, 혼합식 다용도 토지이용, 수직적이고 긴밀한(緊湊式) 건축 설계; 상세한 충차와 양식에서 다양한 계층의 주택 요구사항 충족, 보행자 위주 커뮤니티(社区) 건설, 개성적이고 매력적인 거주 공간 창조, 교통수단 종류 선택 증가, 공지, 농지, 풍경지구와 생태 민감지구의 보호, 기존 커뮤니티의 이용 및 발전 강화, 예측 가능하고 공평하고 효익을 창출하는 발전 결정, 시민 참여 장려 등이 있다(梁鶴年, 2004).

#### 나) 스마트성장 이론의 응용

##### (1) 도시 확산(Urban Sprawl)

스마트성장 이론이 해결한 것은 도시의 무질서한 확산 문제이고 일종의 집약(compact)된 도시 공간 확장과 계획 이념을 반영한다. 이 이론은 교통 방식의 변화와 통합을 통해 개성있고 역동적인 주거 장소를 창조할 것을 강조한다. 도시개신 활동을 통해 도시 쇠락지역, 구시가지(老城区)의 교통, 그리고 대중 부대시설의 개선을 통한 구시가지의 생활의 질을 향상시킨다. 이에 따라 도시조성지구에 존재하는 재고(存量) 토지 자원을 최대한 활용해 도시 변두리 지역에 대한 토지개발 압력을 줄일 수 있게 된다.

##### (2) 고밀집약 발전(Compact Development)

스마트성장 이론은 커뮤니티, 블록, 이웃 등 중간 척도의 디자인과 비전에 중점을 두고 이러한 중등 척도는 사람의 수요 척도와 맞물리며 '인간 중심(以人为本)'의 사상을 보여준다. 도시개신의 목적은 사회, 경제, 환경 등의 발전 수요를 충족시키기 위한 물리적 공간의 개조를 통해서이다. 이러한 수요는 사회경제에 대한 사람들의 필요가 일반 수요에서 높은 계층의 수요로 바뀌는 것을 반영한다. 넓은 건축물을 허물고 새로운 것을 만드는 것은 도시개신에서 흔히 볼 수 있는 형식이며, 개발의 강도를 높이는 것은 도시개신의 각 주제의 이익을 균형 있게 하는 핵심이자 관건 부분이다. 따라서, 고밀 집약 발전 및 합리적인 용지 기능의 배치는 도시개신 업무의 기본적인 출발점이다.

### (3) 도시성장 경계(Urban Growth Boundary)

스마트성장 이론은 도시의 무질서한 확산에 반대하는 동시에 ‘부단히 증가하는 대도시 지구 범위의 확정 문제’에 답하려고 시도하고 있다. 도시 성장 변연 경계의 설정은 나날이 유행하고 효과를 내는 방법으로 개발이 구획된 구역 내에서 통제될 수 있다. 도시 확산의 커다란 문제점 중 하나는 도시와 농촌의 경계가 모호해지고 있다는 것이다. 따라서, 어떻게 도시와 농촌의 경계를 명확하게 구분하여 자연경관과 개방 공간을 보호하는가가 도시의 확산을 통제하는 핵심 내용이다.

## 4) 지속가능발전 이론

### 가) 지속가능발전 이념의 내적 합의

‘지속가능발전(可持续发展: Sustainable Development)’은 1980년 국제자연보호동맹의 ‘세계자연자원보호대강(世界自然资源保护大纲)’에서 최초로 제시되었고, 이미 널리 각국에 의해 가정 중요한 전략사상 중 하나로 접수되어 발전하였고, 수많은 국가내에서 이미 행동준칙이 되었다. 중국정부도 이미 지속가능발전을 경제사회발전의 기본전략 중 하나로 확정했다.

현재 널리 받아들여지고 있는 지속가능발전 관념은, 연합국이 1987년 발표한 ‘우리 공동의 미래’라는 제목의 조사보고서에서 제출되었다. 보고는 “우리의 발전은 공평성, 지속성, 공동성을 보호 유지해야 한다”라고 제시했다. 소위 공평성은 바로 자원의 공평분배, 당대와 후대의 요구를 함께 고려하고, 당대의 발전이 후대의 희생을 대가로 할 수 없음을 보증하는 것이다. 지속성은 바로 지구 자연시스템을 기초로 하여 지속적 경제발전모델을 보호 유지하는 것이다. 공동성은 바로 인류와 자연의 화해공존(和谐共存)이다.

### 나) 도시갱신에 대한 지도 의의

지속가능발전 이념은 ‘발전’을 강조하는 바, 이는 ‘증장(增长)’과는 명확하게 다른 개념이다. ‘증장(增长)’은 많은 경우에 경제총량의 누적을

가리키며 숫자상의 직관 표현이지만, ‘발전’은 사회, 과학기술, 문화, 환경 등 다항목 요소가 일체로 집합된 완정한 현상이고, 인류 공동의 보편적 권리이다. 예를 들어 말하자면, 과거 중국의 도시화 과정은 일종의 단순한 경제총량의 ‘증장(增长)’이었지만, 현재 중국 도시는 바로 경제발전방식이 전환 변화(转变)하고, 양(量)에서 질(质)로의 발전을 실현하는 중요 갈림길에 서있다. 도시갱신(城市更新)은 도시발전을 실현하기 위한 전면적 계기이고, 정책 실시 초기부터 수십년간 급속 팽창한 도시에 수반되어온 각종 사회문제, 환경문제를 소화해야 하는 책임을 짊어지고 있고, 또한 세계화 수준의 제고와 함께 도시에 대한 요구도 더욱 다원적으로 변하여, 도시갱신이 도시경제를 진일보 발전시켜야 하는 동시에 도시품질 향상, 주민생활 개선, 과학기술 혁신발전을 추동할 요구도 커지고 있다.

지속가능발전의 중점은 ‘지속가능(可持续)’에 있으며, 인류의 경제와 사회발전이 자원과 환경의 수용능력을 초과하지 못할 것을 요구한다. 도시갱신은 도시자원을 재배치할 수 있으므로, 환경파괴를 대가로 하는 도시발전모델을 함께 개선 변화시킬 수 있고, 환경수용능력을 도시계획의 범주에 포함시키고, 순환유기(循环有机)적 지속가능한 도시발전의 길을 구축할 수 있다.

지속가능발전은 또한 인간과 인간 관계의 공평성을 중시한다. 여기엔 두 가지 층차(层次)의 함의가 있다. 첫째, 현 시대 사람들은 발전과 소비행위에 응당 후세대인들이 같은 정도의 발전기회를 가질 수 있도록 행동하기 위해 노력해야 한다. 따라서 도시갱신 추진 시에 합리적 자원 이용이 필요하고, 환경보호에 주의해야 하며, “앉아서 산을 먹어치우기(坐吃山空)”나 국가와 인민의 장기적 이익에 손해를 끼쳐선 안된다. 둘째, 동시대 사람 중 일부분 사람의 발전이 다른 일부분 사람들의 이익을 침해해서는 안된다. 이는 파레토 최적(Pareto Optimality) 경로와 일치한다. 도시갱신(城市更新)도 각 주체의 이익을 재분배하는 과정이므로, 부동산 프로젝트 개발, 대중배치시설의 완비 과정에서 필연적으로 일부 사람은 그 과정에서 토지가치증가 또는 기타 부수적 이익을 얻을 수 있다. 단, 이것이 다른 일부분 사람들에게 손해를 기치는 이유가 되어서는 안되며, 도시내의 모든

사람들이 공평하게 발전하고, 발전성과를 향유할 수 있는 권리를 가져야 한다. 이것이 바로 도시갱신의 근본가치이다.

## 제 2 절 주요 국가별 도시재생 경험 및 함의

### 1) 서양 국가의 도시 건설 및 개조 연혁

도시 건설 및 개조 이론은 서구에서 시작되었다. 예를 들면 오스만(George Eugène Haussmann)의 파리 개축과 하워드(Ebenezer Howard)의 ‘전원 도시(Garden Cities)’ 이론이 모두 대표적인 도시 건설 및 개조 사상이다. 미국에서도 루스벨트 뉴딜(The Roosevelt New Deal)에서 슬럼을 철거하고 주민을 교외로 이주시키는 것을 골자로 한 ‘그린벨트 도시(Greenbelt Towns)’ 계획 등 도시 건설 및 개조 운동을 추진했다. 그러나 서방국가들이 도시 건설 및 개조를 진정한 광범위한 사회적 영향력을 갖고 물리적 개조와 공공정책이 결합된 것으로 바꾸기 시작한 때는 1945년 ‘2차 세계대전’이 끝난 뒤부터라고 볼 수 있다. 각 시간 단계에서 보이는 다른 특징에 근거하여 그것을 4개 단계로 나누면 다음과 같다.

가) 1단계: 정부주도 및 철거후 재건설(제2차세계대전 이후-1960년대 초)  
유럽의 많은 나라들이 제2차 세계대전에서 큰 타격을 입었기 때문에, 제2차 세계대전 이후 가장 시급한 임무가 바로 파괴된 도시들을 재건축하는 것이었다. 영국에서는 1954년부터 그린우드 법안(Greenwood Act)이 계속 시행되었다. 이 시기에 점차적으로 민간 개발업자들이 도시건설에 개입하기 시작했음에도 불구하고 전체 과정에서 정부가 여전히 중요한 역할을 하고 있었다. 미국에서는 1949년 국회에서 주택법안(Housing Act)이 통과됨에 따라 도시건설이 매우 중요한 과제가 되었고, 그중 한 임무가 구도시(老城区) 중심지구 부흥과 도시세수기반 확충이었다. 민간 사영 개발업자들이 도시건설과정에 점점 더 강하게 관심을 보이기 시작했다.

#### 나) 2단계: 인본(人本) 사상의 발흥 (1960년대 ~ 1970년대말)

실천을 통해 증명되었듯이 대규모 철거 도시개조 형식이 성공적이지 못하고 오히려 침예한 사회문제와 격렬한 토론을 불러왔다. 도시갱신이 해결해야 할 문제는 건축물의 노화와 쇠락만이 아니라 지역사회 경제의 쇠퇴와 기존 이웃관계의 파괴 문제들이다. 미국의 저명학자 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 1961년에 출간한 ‘The Death and Life of Great American Cities’라는 책에서, “도시의 천성은 다양성”이고, 수십 년간 추진해온 대규모 도시 개신 개조가 상당 정도 특색있는 건축물과 도시공간과 도시문화를 훼손했다고 주장했다. 이는 당대 도시갱신, 특히 구도시(旧城)의 갱신 개조에서 ‘가치 있는 보호(有价值保护)’라는 사상의 근원과 이론적 토대가 된다. 이 밖에도 루이스 멘퍼드(Lewis Mumford)의 ‘인간 본위(以人为本)’ 사상도 이 시기 인본(人本) 사상의 발전을 크게 촉진시켰다.

#### 다) 3단계: 시장주도와 공공-민간 파트너십 (1980년대~1990년대)

70년대에 시작된 글로벌 경제 조정은 서양 국가들의 경제에 큰 충격을 주었고, 한정된 정부 지출과 공공부문에 의존해서는 갈수록 심각해지는 도시내부 문제를 해결할 수 없게 되었다. 영국에서는, 1979년에 출범한 보수당 정부가 사유화 개혁을 대대적으로 추진하면서 자유시장의 발전을 강조했다. 이것은 1980년대 초 레이건 대통령이 도시재생에서의 연방정부의 역할을 점차적으로 약화시키고 동시에 도시건설에서의 개인 사업자의 투자를 늘리는 것을 장려하겠다고 선언한 정책과도 상응했다. 사실은 개인 사업자들도 이 투자의 대단한 보답을 의식하기 때문에 미국의 자유시장 체제에서는 민간 사업자들이 도시의 재생과 건설에 적극 나섰다. 유럽에서는 이러한 정부가 도시갱신과 도시 건설에서 점차 떠나는 형세가 영국에서 시작하여 네덜란드와 독일과 같은 다른 나라들로 빠르게 퍼져나갔다.

#### 라) 4단계 : 다자간 파트너십 (1990년대 이후)

도시갱신 과정은 시장기제만으로는 노화된 도시지역의 근본적인 문제를

해결할 수 없다는 것을 보여주었다. 1990년대부터 도시갱신의 새로운 사조가 형성되어 왔으며 민간투자와 공공-민간간 파트너십을 추진하는 것 외에도 공공, 민간, 커뮤니티(社区) 3방면에서의 파트너십 관계가 강화되기 시작했다. 동시에 갱신에 내포된 함의가 부동산 개발업자가 주도하는 단일 물리 환경의 갱신이 아닌 경제, 사회, 환경 등 다목표의 종합적인 갱신으로 인식되었다. 이 새로운 도시갱신 이념은 1991년 영국에서 실시된 'City Challenge' 프로젝트에서 최초로 구현되었다. 도시계획 및 갱신에 대한 권한을 지방에 넘겨주고, 공-사 부문의 긴밀한 연계를 강조하면서 현지 커뮤니티 인사나 조직도 정책결정 과정에서 중요한 요소 중의 한 축으로 간주해 갱신의 목표에 더욱 강한 사회성이 포함되었다.

## 2) 일본의 도시재생

일본 최초의 도시재생의 시작은 1923년 간토 대지진까지 거슬러 올라간다. 하지만 일본의 도시재생 사업이 2차 세계 대전 이후의 전후 복구 갱신부터 시작되었다. 1960-70년대 고속 도시화와 조성운동을 거쳐 1980년대 도시화의 질과 계획분권에 치중하면서 1세대 뉴타운과 집중식 주택에 대한 개조를 추진했다. 1990년대 다원화된 주체가 협력 협작하는 계획체제를 중시해 민간 주체와 자본을 도시재개발에 끌어들이기 시작했다. 2000년 이후에는 지역 가치를 높이는 지속 가능한 도시 조성을 중시해 왔다. 한편으로는 국가적 전략으로 면(面)적 도시개조를 추진했고, 또 다른 한편으로는 상향식 '마을 만들기' 활동과 소형 갱신 사업을 지속적으로 장려해 왔다. 도시재생 프로젝트는 주로 국가나 도도부현(都道府县)이 실시하는 대도시권에서의 공공사업을 재생프로젝트로서 위치시키는 것으로 2007년 6월 현재까지 23프로젝트가 결정되었다(왕로걸(중문), 2013). 이 과정에서 일본 도시는 전후 복구, 대규모 인구이동, 거품 경제 붕괴, 지진 등의 도전에 직면한 동시에 도시 조성과 도시 재생의 주제가 일관되고 도시계획체계와 도시재생제도가 발전해 왔다. 전체적으로 보면, 일본의 도시재생제도 건설 역사는 다음과 같다.

- 2002년 도시재생 특별조치법 제정
- 2004년 도시재생정비계획의 전신인 도시건설 보조금 제도 수립
- 2005년 민간 도시재생 정비계획의 인정제도 출범
- 2007년 도시재생정비 추진법인 제정제도.
- 2009년 보행자 인터넷 협정제도 등장
- 2010년 도시재생정비계획사업 발표
- 2011년 도시재생 비상정비 지역제도 제정
- 2012년 도시재생 안전확보계획, 도시재생 안전확보시설 관련 협정제도 공포
- 2014년 도시배치 합리화 계획에 관한 제도 공포.

### 3) 한국의 도시재생

한국의 도시 재개발과 도시재생 사업의 발전 및 변화 과정은 다음과 같이 5단계로 나눌 수 있다.

가) 1단계: 정부 주도의 철거이주형 도시재개발(1950년대-1960년대 중반)

한국의 도시재개발은 이르면 1950년대로 거슬러 올라갈 수 있다. 당시 한국은 전후 경제 회복기에 농업인구가 대거 도시로 이주하여 도시화가 가속화되었고, 정부가 주민들의 자가 주택 건설을 허용했고 이 과정에서 사실상 위법 및 불법 건축행위도 묵인한 결과 많은 무허가 불량주택촌이 형성되었다. 그래서 이 시기에는 도심의 슬럼 해소와 도시경제 진흥이 도시재개발의 주요 목표였다.

나) 2단계: 다차원적 도시복구 및 시민아파트 건설 · 프로젝트(1960년대 중반-1970년대)

1960년대에는 주민의 이주가 중대한 사회문제가 되었다. 또 박정희 대통령의 연임과 개헌은 박정희 정부의 합법성 위기를 초래하고 강제적인 철거와 추방으로 인한 갈등이 발생되지 않도록 사회통합의 환경을 만들어야

한다. 정부는 주거지 위치와 서비스의 개선이 저소득층의 주택문제를 해결하는 중요한 길이라는 것을 깨달았다. 새 정책은 주로 일부 조건을 충족한 채 슬럼을 합법화하고 복구하는 것, 철거 지점에 소형 아파트를 지어 주민에게 제공하는 것이었다. 1976년 ‘도시재개발법’이 공포되면서 한국의 도시재개발은 중심지구 환경개선과 주택건설공급 협동발전 시기로 진입했으며, 동시에 도심의 향상 개조, 교외지구의 재개발, 도농관계의 협조를 중시했다. 도시 외곽에서는 1970년대 초반까지, 지방정부는 신도시 건설 또는 중심도시 확장을 통해서 불량주택지구의 철거 이전을 지원했다.

#### 다) 3단계: 부동산을 주도로 하는 민관협력 도시갱신(1980년대)

도시의 발전으로 개발 가능한 공간이 점점 적어지고 도시재개발의 수요가 증대되고 있었다. 이와 함께 정치 정세의 변화와 재정난으로 도시재개발은 사기업과 협력하는 방식으로 전화했다. 마침 중동 건설시장에서 퇴출된 한국 건설사들은 여유 노동력과 자본으로 국내 부동산에 투자할 필요성도 높아졌다. 주체별 이익 추구로 정부가 건축 규제를 완화하고 주민과 개발업자의 이익이 결합되면서 고밀도 개발이 진행됐고, 대량의 고층건물이 서울의 스카이라인을 바꿔놓았다.

단, 건설기업들은 중산계층을 만족시키는 주택을 건설하며 이익을 도모하면서, 원주민들은 비용을 감당하지 못하고 대부분 분양권을 팔고 다른 불량주택지구로 이사했다. 또한 이 정책은 세입자와 불량주택 소유자 간의 이익을 분산시켰고, 세입자는 근본적으로 이익을 도모할 방법이 없었다. 이사할 때 항의를 통해 보조금을 좀 더 받기 위해 노력할 수 밖에 없었고, 결국 1985년과 1986년 철거이주에 저항하는 주민에 의한 대규모 항의 시위가 발생했다. 1986년에는 세입자 조례를 추가하여 이주 보조금과 예매권을 제공했다. 하지만 세입자와 저소득 가구의 주택문제는 여전히 해결하지 못하고 있다. 재개발 및 재건축 이후 원주민 재정착율은 10%에 불과하다. 이후 정책조정과 새로운 정책이 계속 출시되었다. 예를 들면, 임대주택 건설이나 국민주택 규모보다 낮은 저소득자 주택 등을 건설 공급하는 정책 등이다.

#### 라) 4단계: 주거환경 개선과 커뮤니티 조성(1990년대-2013년)

1980년대 주택개선사업은 주택환경을 향상시키지 못했고 항의 시위가 빈발해 지자 한국정부는 점차적으로 도시재개발의 목적과 방식을 조정했다. 1991년에 한국정부는 ‘도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법’을 공포하여, 주민거주환경 향상 프로그램을 설립했다. 목적은 조합주택 개선사업으로 조성된 불량주택지구 주택 소유자와 임차가구 간의 격렬한 모순을 피하기 위한 것이었다. 이와 함께 1990년대 중반부터 ‘커뮤니티 조성’ 이념을 도입해 보호 및 관리를 핵심으로 하는 도시설계 방식을 시행하여, 2000년대 이후 정부의 지원 하에 도시정책의 중요한 구성부분이 되면서 각종 도시환경 개선사업에 널리 운용되고 있다. 2007년부터 2010년까지 소규모 도시정비 등을 골자로 한 정부의 개발방식이 도시건설에 대한 주민참여를 촉진하고, 이에 따라 도시정책도 ‘주민주도, 정부지원’ 등 새로운 개발모델로 점차 조정되고 있다. 이로써 한국은 도시계획부터 건설 실시까지의 전과정에 걸쳐 ‘주민참여’의 폭을 넓히고 보다 실질적으로 실현할 수 있게 되었다. 2012년 ‘도시 및 주거환경정비법’이 개정되어 처음으로 ‘주민참여형 도시재생’이라는 개념이 제도적으로 명시되었다. 개정에서는 ‘주거환경관리 프로그램’을 새롭게 설정하여 주거지역 재생을 위한 실질적인 법제적 근거를 마련했다. 이로써 ‘커뮤니티 조성’ 대신 ‘주민참여형 도시재생’이 역사 무대에 등장했다.

#### 마) 5단계: 커뮤니티 공동체 구축과 종합적인 도시재생(2013년-현재)

2013년에는 ‘도시재생법’이 제정, 공포되었고, 2020년에는 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’으로 개정되었다. 전면 철거가 아닌 일부 존속 필요가 있는 시설을 그대로 두고 개선하는 것이 당시 추진된 도시재생 방식이다. 도시재생에 대한 정의는 인구 감소, 산업구조 변화, 도시의 무분별한 확장에 대해 지역의 역량 강화, 새로운 기능의 도입, 지역자원의 이용과 창출, 그리고 이를 통해 자원의 노후화로 인한 환경을 활성화하는 것이다. 2013년 한국정부는 도시재생을 유도하기 위해 전국 13개 지역에서

주요 사업을 추진했다. 2016년 33개 도시종합정비사업을 시작하고, 2017년 문재인 정부가 '도시재생 뉴딜'을 공식 선언했다. 도시재생뉴딜정책은 2013년 정책과 달리 지방정부와 커뮤니티 주도로 지속가능한 도시혁신을 강조하고 도시의 쇠퇴에 대비하고 자연환경을 개선하고 도시와 주민의 능력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

#### 4) 서양국가와 일본, 한국의 도시갱신 경험 교훈

##### 가) 다원적 목표와 정체성과 포용성 필요

서양 도시의 개조 및 갱신 흐름과 변천 역사에서 보듯이, 도시 개조 및 갱신의 중점은 1950년대에 물질적 환경을 개조하는 것에서 통합성과 종합성을 더욱 강조하는 현재의 도시재생(Urban Regeneration) 경로로 바뀌었다. 20세기 후반에 접어들면서, 도시재생은 보다 다원화된 방향으로 바뀌어, 목표가 다양화되고 있으며, 역사문화를 보호하는 사회 개량과 경제 부흥에 대중의 참여를 중시하고 있다. 한국의 도시갱신 목표도 '주민의 삶의 질 개선', '현지 경제환경 개선'과 '사회네트워크 건설 및 사회옹집력 제고' 세 가지로 나눌 수 있다. 목표는 경제를 발전시키는 것뿐만 아니라 민생과 환경의 지속가능성에도 초점을 맞추는 것이다. 이것은 당대의 도시갱신의 전개에 대해 지극히 중요한 시사점을 제공한다. 도시갱신은 낡은 건물의 재건축이나 도시건설의 기술적 수단, 또는 부동산개발을 통한 이익추구 행위만이 아니다. 그것은 깊은 사회와 인문적 합의를 내포하고 있으며, 도시 주거환경의 질 향상, 공평하고 포용적 사회발전의 촉진, 사회적 약자 집단의 이익 배려 등을 목표로 하고 도시의 발전 수준을 전반적으로 높이는 사회 활동을 포함한다.

##### 나) 도시발전목표와 긴밀 결합, 점진적 도시능력 향상 필요

도시가 치열한 국제화 경쟁에서 살아남고 발전할 수 있도록 도시 개조 및 갱신은 도시의 질을 향상시킬 수 있는 중요한 수단으로 활용되고 있다. 런던 정부가 런던을 세계에서 가장 좋은 도시로 만들겠다고 밝히고, 투자는 그

목표를 달성하기 위한 중요한 한 걸음이며 정부가 기금으로 지원하는 도시재생 프로그램을 주요한 도시발전정책으로 삼고 있다. 한국의 경우, 문재인 정부가 주택복지 실현, 도시경쟁력 회복, 사회통합 촉진, 일자리 창출 등을 목표로 하는 ‘도시재생 뉴딜’을 추진해 왔다. 이것도 한국 도시의 내적 함의를 육성하여 도시의 국제경쟁력을 높이기 위한 노력이다. 도쿄도 국제경쟁력을 강화하기 위해 2011년 도쿄 도심, 임해지역 등 특정 도시재생 비상정비지구를 지정하고 도쿄의 국제 비즈니스센터, 금융센터 기능을 한층 더 강화했다.

#### 다) 다주체 협력, 민간부문의 역할 강조 필요

서양 도시에서는 1980년대부터 시장주도·공사협력 모델이 성행해 왔으며, 도시개신의 실시 과정에서 끊임없이 보완해 왔다. 지속가능한 발전 이념이 제시되면서 도시개신은 사회의 융합성과 여러 부문의 동참을 더욱 강조하게 되었고 다양한 이익관련부서는 도시개신 과정에서 더욱 중요한 역할을 하기 시작했다. 런던이 지방으로 권력을 하급기관으로 이양할 경우, 지방정부는 자신의 관할 지역의 개신 구역을 식별하여 전략적 목표를 설정해야 한다. 아울러 시장은 지방과 전략적인 측면에서 협력해야 한다. 시정부가 전략적인 틀을 제공하거나 토지소유자, 주민과 기업주 간의 협력을 촉진해야 한다. 한국이 1983년에 시작한 주택개선사업은, 서울시가 전략적인 계획 제시를 담당하고 주민은 연합하여 합동협회를 구성하여 개발업자와 스스로 협상하고 개발업자는 자금 제공을 담당하여 정부-주민-기업의 3자 연합 추진 관계가 형성되었다. 일본 국가 차원의 도시개신 정책기조는 도시문제의 해결은 관련 부서와 지방정부, 사기업 간에 협력하고 참여해야 한다는 것이다.

#### 라) ‘커뮤니티 위주’와 ‘인간 중심’중시 필요

1980년대에는 시장 주도, 민관 합작 모델이 성행했다. 단, 이제 서양 국가에서는 이런 방식이 사회적 효익을 간과하고 성공적이지 못한 것으로 증명되었다. 도시개신에는 의사결정과 실시 주체에 커뮤니티(社区) 역량을 포함시켜 정부와 민간의 권력의 균형을 맞춰야 비로소 도시개신의 다차원

목표 실현에 유리할 수 있고 도시갱신의 효율성과 공평성의 통일을 보장할 수 있다. 한국은 1990년대에 ‘커뮤니티 조성’의 이념을 도시 건설에 도입하기 시작했다. ‘커뮤니티 조성’은 보호·관리를 핵심으로 하는 도시설계 방식이다. 내용적으로는 지역 공동체를 세우고 지방 공동체의 활력 회복에 중점을 두고 있다. 2000년 이후 한국정부는 도시갱신 활동에 ‘커뮤니티 조성’을 적극 권장하고 있다. 이러한 활동들은 도시건설에 대한 주민참여를 촉진하고 있으며, 도시정책도 점차 ‘주민 주도, 정부지원’ 등 새로운 계획개발 모델로 조정되고 있다. 한국은 도시계획부터 건설 실시까지 전 과정에 걸쳐 진정한 의미의 주민참여 폭을 넓히고 있다. 일본의 도시갱신사업은 각 차원에서 지방 커뮤니티의 의견을 중시했다. 도시갱신을 위한 긴급 정비구역을 지정할 시 지방대중단체의 의견을 사전에 수렴하고 존중해야 한다고 강조했다. 또 법을 통해 도시갱신을 위한 계획, 사업, 운영 등에民間이 적극 참여할 수 있도록 했다.

## 제 3 장 중국의 도시갱신 추진경험

### 제 1 절 중국의 도시갱신 추진 연혁

#### 1) 중국 도시갱신의 발전 과정

중국의 도시갱신(城市更新)은 1949년 건국 때부터 ‘계획경제 시기’, ‘문화대혁명(文革) 시기’<sup>6)</sup>, ‘개혁개방 후 경제 전환기’, ‘토지사용권 시장화 개혁 이후 대규모 전개기’와 ‘다원화 다층적 발전 메커니즘 개혁기’ 등 5단계를 거쳤다. 중국 도시갱신의 전반적인 추세는 서양과 유사하지만 특별한 정치, 경제, 사회 환경 때문에 독특한 변화 양상을 보였다. 중국의 도시갱신은 중요한 시기에 접어들어 전례 없는 규모와 빠른 발전으로 중대한 성취와 함께 많은 문제가 발생했다. 이는 중국 도시의 발전과 사회 안정에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 중국 도시갱신에 따른 문제점을 직시하고 그 형성 원인을 분석하고 해결책을 제시하기 위해서는 그 발전 경로와 맥락을 체계적으로 이해할 필요가 있다.

##### 가) 계획경제시기, 공업건설을 위한 도시물리환경 계획 건설(1949–1965)

이 시기에 중국정부는 건설분야 투자 감축과 대형 기반시설 건설 사업 추진 사이에서 고민하는 모습을 보였다. 중공정권 출범 초기 초기 국가경제수준은 전반적으로 쇠퇴가 심했고 도시기반시설은 연이은 전쟁으로 쇠락한 상태였다. 특히 사람들이 많이 모여 사는 도시환경조건은 더욱 열악했다. 그래서 도시환경의 정비와 주거여건의 개선이 당시 도시건설에서 가장 시급한 과제였다. 또 마오쩌둥(毛泽东)이 1949년 시바이포(西柏坡)<sup>7)</sup>에서 “소비성 도시를 생산적 도시로 바꾸자”는 방침을 제출하고, 중앙정부가

6) ‘문혁(文革)’의 전체 명칭은 ‘무산계급 문화대혁명’이고, 1966년 5월부터 1976년 10월까지 진행되었다.

7) 시바이포(西柏坡)는 허베이(河北)성 스자좡(石家庄)시에 있고 중공 중앙의 최후의 농촌 소재 근거지였다.

공업생산을 강화하는 방침을 밝힌 후, 공업생산의 요구 충족이 이 시기 도시건설 전략의 중점 중 하나가 되었다. 그러나 당시 중국의 국가경제 수준에 한계가 있었기 때문에 중앙정부는 구도시(旧城) 개조에서 기존의 도시시설에 대한 충분한 활용을 장려했다. 이때 신중국의 도시계획가의 주요 임무는 두 가지로서, 하나는 도시환경 개선, 도시교통 발전, 근로자 주택 개보수, 판자촌과 붕괴 위험이 있는 주택 개조였고, 또 하나는 생산력 확대였다.

#### 나) 문혁 시기, 정치 경쟁에 수반하는 굴곡진 도시발전(1966년~1977년)

1966년 시작된 문화대혁명(文革)은 무정부주의로 얼룩졌고, 특히 1966년부터 1971년까지는 중국 도시건설이 가장 심하게 훼손된 시기였다. ‘상산하향’<sup>8)</sup>운동이 일어나 대량의 기술자들이 농촌으로 하방(下放)됨에 따라, 도시 개조는 방치 상태에 있었다. 더구나 당시 정부는 베이징 구시가지 건설에서 토지 점유와 주민주택 철거 최소화를 위해 ‘틈만 보이면 바늘을 꽂는(见缝插针)’ 방침을 채택했고, 결과적으로 당시 구도시 개조와 도시건설에 큰 피해를 줬다. 무분별한 충축과 난립으로 많은 공공 녹지와 정원을 침범 잠식했고, 도시 배치를 파괴하고 환경을 악화시키고 구도시 개조 작업에 해결하기 어려운 장애물을 남겼다. 문혁 때의 구도시 개조에 대한 파괴는 ‘낡은 사상’, ‘낡은 문화’, ‘낡은 풍습’, ‘낡은 관습’을 타파하자는 ‘사구 타파 운동(破四旧运动)’의 영향으로 인한 피해도 커다. 많은 정원과 기념 건축, 역사 유산이 ‘사구(四旧)’ 딱지가 붙여진 채 전례 없이 파괴되었다.

#### 다) 경제전환기, 도시계획 회복과 도시개조 진행(1978~1990년)

1978년 12월, 중공 제11기 3중전회에서 국가경제체제에 대한 개혁 실시 방침이 공포된 후, 중국은 개혁개방과 사회주의 현대화 건설의 새로운 시기에 들어섰다. 국민경제가 빠른 속도로 회복되었고 시장금융 지원도 받으면서

8) 지식 청년 ‘상산하향’ 운동은 문화 대혁명 시기에 ‘3대 차별’을 없애기 위해 ‘지식 청년들이 농촌에 가서 논민의 재교육을 받는 것이 매우 필요하다(知识青年到农村去, 接受贫下中农的再教育, 很有必要)’고 마오쩌둥이 말한 후에 많은 지식 청년들이 도시를 떠나 농촌에 정착해 노동에 참가한 정치운동이다.

대부분의 도시들이 급격하게 변화하기 시작하면서 도시갱신이 도시건설의 관건과제가 되었다. 도시 건설이 국가경제발전에 중요하다는 인식을 심어준 제3차 ‘전국도시공작회의(全国城市工作会议)’의 ‘도시건설업무 강화에 관한 의견(关于加强城市建设工作的意见)’이 발표되었다. 1984년 도시계획·건설·관리에 관한 신중국 최초의 기본법규인 ‘도시계획조례(城市规划条例)’를 공포하여 ‘구시가지의 개축은 보수, 합리적 이용, 적절한 조정에 의해 단계적으로 정비되어야 한다’고 규정했다. 이와 함께 도시민들의 주거여건과 외출(出行)여건의 개선, 도시기반시설 증축을 위한 도시갱신이 전례 없는 규모와 속도로 전국 각지에서 탐구와 실천이 진행되었고 많은 도시들이 주거단지 조성과 사회복지 인프라 구축에 나섰다. 1983년 안후이성 수도 허페이(合肥) 구도시 개조, 1985년 상하이 난징로(南京路)와 1989년 베이징 쥐얼후퉁(菊儿胡同)이 이 시기의 대표적 개조사업이다. 전체적으로 이 시기의 구도시 개조와 건설은 ‘전면적인 계획, 분할 개조, 입법 강화, 종합개발, 구주택 수리, 다양한 경로의 자금조달’등이 특징이다(翟斌庆,伍美琴, 2009).

#### 라) 대규모 도시갱신, 정부와 시장이 공동 추진(1990년~2011년)

과거 ‘대도시의 규모를 통제하고, 소도시를 중점적으로 발전시킨다’던 도시발전방침이 바뀌었다. 이와 함께 토지 시장화 개혁 추진, 토지이용권 양도 및 재정 분세제(分税制) 수립으로 토지재정이 지방정부의 주요 재원과 발전동력이 되었다. 동시에, 이 시기 중국의 도시화 속도는 더욱 가속되었고 상향식 인구 이동에 의한 도시화와 하향식 토지재정의 이중 구동은 도시 구시가지의 갱신개조 작업을 크게 자극했다. ‘퇴이진삼(退二进三)<sup>9)</sup>으로 상징되는 광범위한 도시갱신이 본격화되었으며, 구시가지 주거환경 개선, 쇠락 공업지역 갱신, 성중촌(城中村) 개조 등 갱신 개조 활동이 진일보하게 진행되었다.

#### 마) 경제발전 전환기, 도시갱신 다원화, 통합화 갱신(2012년~현재)

9) ‘퇴이진삼’은 중국이 1990년대 도시 시가지 부지의 구조를 조정하는 정책으로, 2차 산업의 퇴출을 독려하고, 공업용지 비중을 줄이고, 3차 산업에 종사하며 서비스업 용지 비중을 높이는 것을 골자로 했다.

사회 경제가 더욱 발전함에 따라, 중국 도시의 발전 모델도 바뀌기 시작했다. 2014년 ‘국가신형도시화계획(国家新型城镇化规划: 2014–2020)’ 및 2015년 ‘중앙도시공작회의(中央城市工作会议)’는 중국의 도시화가 고속성장에서 중고속성장으로 전환되어 ‘질적 성장’ 위주의 새로운 패러다임으로 전환되었음을 선언했다(阳建强,陈月, 2020). 또 수십 년의 급속한 도시화도 생태환경과 공간자원에 해를 끼치고 있어 도시발전기제의 전환이 시급했다. 이 시기의 도시개신은 ‘인간 중심’ 사상, 인간주거환경의 개선과 도시활력의 향상을 강조하며, 커뮤니티의 참여와 도시거버넌스 관리 그리고 도시개신 제도 건설에 대한 탐구를 진행했다. 도시의 내함(内涵) 발전과 품질 향상, 산업의 전환 촉진, 도시 환경 보호, 토지 집약 이용 강화 등을 중시했다.

## 2) 중국 도시개신의 특징

### 가) 도시발전과 도시개신의 역사적 단절기 존재

근대 이래로 중국의 도시발전은 점점 완비(完善)되어 왔다. 청(淸)조 중엽에 시작되어 청조 말기에 추진되었고, 민국 시기에 강화되어 발전한 일부 근대 도시들은 소비·서비스형을 위주로 하여, 현대 도시의 내함(内涵)에 접근하고 있었다. 그러나 1949년 이후 국가발전의 중심이 농촌에서 도시로 이동하면서, 중앙정부가 제시한 “소비성 도시를 생산성 도시로 바꾼다”는 정책을 공포하고 당시 취업 문제를 해결하고 사회를 안정시키는 데 중요한 역할을 했다. 하지만 소비와 생산의 단순적 대립구도 설정 결과로 도시발전은 정체됐다. 1953년부터 1978년까지 25년간 산업발전을 둘러싸고 도시인구가 악성으로 팽창해 왔지만, 이때 정부가 계획조정을 제대로 하지 않고 “3년 동안 도시계획을 하지 않는다”고 제시하면서 도시발전은 다시 침체에 빠졌다. 1961년 제안된 ‘조정, 공고, 충실, 향상’(소위 ‘8자 조정’)은 도시인구의 대량 감소를 초래하여 많은 도시들의 행정상 도시 지위가 취소되어 도시 수가 169개로 감소했다. 1984년에 개혁 중점이 농촌에서 도시경제체제 개혁으로 확대 전환되고, 국가가 도시산업구조 조정에 나서 3차산업을 도시건설의

주축으로 삼으면서 중국의 도시발전이 본궤도에 진입했다.

#### 나) 도시갱신 배경과 목표의 특수성

서양의 도시재생은 과도한 교외화로 인해 도심의 심각한 쇠락과 도심 공동화 문제 출현이라는 배경에서 시작되었고, 도시재생의 주요 목표는 인구를 도심으로 끌어들이고 도심의 활력을 되찾는 것이었다. 반면 중국 도시갱신의 배경은 도시화가 가속화되는 시기에 도심의 요소집중력이 강하고, 교외화가 시작된 것이었다. 이러한 배경에서 이루어진 도시갱신은 도심지역의 인구와 2차산업을 해소하고 도시 산업구조를 향상시키고 도시경관과 인적 환경을 개선하는 데 필요한 공간적 여건을 제공하는 것이 주요 목적이었다.

#### 다) 시장화 특징과 점진적 변화 동향

부동산 개발업자들은 지방정부와의 협력을 통해, 도시갱신 활동에 적극적으로 참여하고 있는데, 이러한 프로젝트들이 기업에 두둑한 이윤을 보장해 주었기 때문이다. 지방정부도 국가소유 도시개조용지의 사용권을 경매에 부쳐 지방재정 세수를 늘릴 수 있다. 그러나 도시갱신은 어디까지나 완전한 상업항목이 아니므로 경제효과를 추구하는 동시에 도시의 내함적 발전과 인적 환경의 개선도 요구된다. 따라서 도시갱신에 대한 인식이 깊어지면서 완전한 시장화 실시방식은 부정확한 것으로 판명되었다. 정부와 학계는 인구, 경제, 사회, 환경과 자원이 서로 조화를 이루며 함께 발전할 수 있는 지속가능한 도시갱신의 길을 모색하고 있다.

#### 라) 도시갱신 주체 다원화와 정부 주도

지방정부, 개발업자, 지방 커뮤니티 등 주체가 도시갱신에 적극적으로 참여함에 따라, 각 주체의 요구가 일치하지 않고 이익은 서로 뒤엉켜 있다. 각 주체 간의 이익 배분 균형을 어떻게 실현할 것인지는 도시갱신의 본질적인 문제가 되었다. 이익을 합리적으로 배분하는 문제 이외에도, 각 주체의 참여 방식과 정도도 끊임없이 변화하고 있다. 요즘 정부가 다시 주체로 복귀해 관리·감독·조절을 잘해야 하고, 지방 커뮤니티의 참여범위가

점점 넓어지고, 개발업자들이 합리적으로 경제적인 이익을 추구하는 추세다.

### 마) 법제화와 체제화 발전

시장경제 진입 이후 구도시 개조에 대한 중국정부의 통제는 과거 행정계획 위주에서 점차 경제지렛대, 법규수단, 정책유도 등 소통 및 협력 방식으로 바뀌었다. 특히 1990년대 초 도시계획법이 공포되면서 도시개조 활동이 도시총체계획(城市总体规划)의 한 갈래로 자리잡았고, 많은 도시에서 이에 상응하는 지방 법규가 공포되었다. 그러나 현재 중국의 도시갱신은 명확한 상위 법과 정책의 지지가 없으므로 여전히 정책 리스크가 크다.

## 3) 중국 도시갱신 과정에서 나타난 문제점

### 가) 도시갱신 목적이 비교적 단일하고 수동적

현재 특대형 도시의 갱신목표는 이미 출현한 문제에 대한 수동적인 대응과 해결을 구하는 경우가 대부분이며, 문제가 소재한 도시의 특성을 심도있게 통찰하거나 미래의 발전문제를 식별하거나 발전기회를 탐구하는 정책설계 사고노선(思路)에 까지는 도달하지 못하고 있다. 기존 도시갱신 정책에는 중장기적으로 도시발전 목표에 맞춰 도시갱신의 주요 내용을 설계해 실행에 옮기는 방법에 대한 언급이 없고 어떻게 도시의 특색과 매력을 도시의 지속가능성과 융합시킬 수 있는가 하는 차원으로까지 도달하지도 못했다. 반면 서울, 도쿄 등 글로벌 도시의 도시재생은 토지와 주택뿐 아니라 도시에 사는 사람, 도시 자체, 도시의 발전을 위한 사회·경제·생태환경 등 여러 가지를 포괄하고 있다. 그리고 가장 중요한 것은 도시재생이 모두 도시의 미래 발전목표를 핵심으로 한다는 것이다.

### 나) 정부·개발업자·공공 3자간의 양성적인 협력체제 미흡

도시갱신의 운행에 대한 지방정부의 역할이 복귀하고 있지만, 도시에 대해 대중(公衆), 기업 및 정부가 공동으로 협동 거버넌스를 진행하는 측면에서는 아직 진정한 합작기제를 건립하지 못했다. 정부는 도시계획 의사결정 규칙의

제정자이자 실질적인 의사결정 권력의 권리자로서 정부가 시장에 권한을 이양하는 단계를 거쳐 점차 주도적 지위로 회귀하고 있으며, 계속 관리·지도·감독의 역할을 할 것이다. 개발업자들은 경제 이익을 추구하는 본능이 있기 때문에 그것을 규제하는 효력이 더욱 발휘되어야 한다. 대중, 정부와 개발업자들은 도시생신을 위한 이익주체로서 평등한 위치에 있어야 하며, 대중은 도시 생신의 계획, 심사, 실시, 그리고 운영의 전 과정에 참여하여 자신의 이익을 추구하고 지켜야 한다.

그러나 중국의 현재 의사결정 과정에서 도시민들은 여전히 취약계층이며 종종 의사결정 과정에서 제외된다. 그들은 힘이 약한 이익개체(利益个体)로서, 개체의 이익을 집단의 이익으로 통합하는 제도화된 경로와 방법이 부족하고, 이 과정에 소요되는 매우 높은 원가와 강력한 지원을 감당할 수도 없다. 종합해서 말하자면, 도시 주민들은 정부와 개발업자에 비해 아직 어떠한 경쟁을 펼칠 능력과 자본이 없는 매우 약한 사회적 지위에 처해 있다. 시민참여 사다리(a ladder of citizen participation) 이론에 따르면 중국의 상황은 아직 최하위 단계이며 '상징적 의미의 참여(象征意义的参与)'에 속하고, 상호작용(互动)적인 대중 참여가 부족하고, 실질적인 역할과 영향도 없으므로 형식주의적인 위장민주(伪民主)로 전락하기 쉽다(宋立焘, 2013).

#### 다) 낮은 정책 포용성

중국의 도시생신은 '인간 본위(以人为本)' 방면의 정책설계 측면에서 아직 부족하다. 호적제도와 토지제도의 영향으로 토지 원가와 집값이 계속 상승하면서 이를 특대 도시의 주택·취업·생활에 대한 포용성과 흡인력이 떨어졌다. 그러나 정부도 주택의 지불 가능성 문제를 해결할 뾰족한 방도는 없다. 단지 구매 제한 등 행정적인 수단으로 대응하고 있을 뿐이다. 보장성 주택(保障房)을 대대적으로 건설함으로써 공급 측면에서 주택문제를 개선하려 해도, 주거지역의 공공서비스 균등화가 충분치 못한 문제에 직면하게 된다(吴冠岑, 牛星, 田伟利, 2016).

한편, 외래인구의 권익은 도시생신의 과정에서 큰 피해를 입었다.

호적제도의 존재로 인해 외래인구는 공공서비스 향유 측면에서 본 지역 시민들과 동등한 권익을 누릴 수 없을 뿐만 아니라, 도시갱신 과정에서 철거 문제에 직면했을 때에도 종종 정부와 개발업자들의 중시를 받지 못한다. 정책이 모두 현지 호구를 보유한 주민을 대상으로 설계되었기 때문에, 주민의 권리 보장만 고려하면서 외래인구는 자연스럽게 제외되었다. 외래인 세입자들은 한 통의 이주통지서 외에는 자금 보조도 이주 정착(安置) 배려 조치도 없다. 하나의 갱신 항목에서 외래인구가 받는 영향이 가장 크지만 가장 보호받지 못하고 있는 군중집체(群体)이다. 따라서 중국정부는 외래인구의 권리 보장을 도시갱신의 정책목표에 어떻게 포함시킬 것인가라는 문제를 심각하게 고려해야 할 필요가 있다.

#### 라) 도시갱신 관련법규 미비

도시갱신법규는 션전, 상하이, 광저우 등을 제외하고는 도시갱신에 대한 세부 규정과 운영방안이 없어 옛 도시를 개조하거나 철거하는 길로 걷고 있다. 일부 조항의 제정이 미흡하고 명확하지 않기 때문에 도시갱신사업에서 국지적인 악성 경쟁, 각 참여자들의 이익 다툼이 심화되는 현상이 속출하고 있다. 게다가 현재 도시갱신 프로젝트의 추진에는 상위법의 지원이 부족한 상태이며, 도시갱신에서 흔히 나타나는 토지의 용도와 구조 전환에 대해서, 현행의 비교적 강성(刚性)인 도시계획과 토지법규에 의한 제한을 받고 있으며, 도시갱신을 위한 상위법이 아직 없다. 이것이 도시갱신 항목이 효율적으로 진행되고 실시되는 것을 크게 제약하고 있다.

### 제 2 절 중국내 도시갱신 경험의 이론화

개혁개방 초기, 중국내 도시갱신(城市更新) 관련 연구는 대부분 지리학과 도시계획 분야에서 중국의 구도시 개조(旧城改造)와 경험 교류와 개조 방식, 그리고 외국의 도시갱신 경험에 대한 소개 정도였다. 서양의 도시재생의 역사와 경험에 기초하여, 천잔샹(陈占祥)은 1980년대 초기에 도시갱신을 ‘도시의 신진대사(新陈代谢) 과정’이라 정의했다. 이 과정에서 갱신의 경로는

다방면으로 연계된다. 기존의 재건축으로 진행되기도 하고, 역사거리(历史街区)의 보호와 구건축(旧建筑)의 수복(修复) 등도 있다. 중국의 도시가 1980년대의 급속한 발전을 겪으면서 역사거리의 특색과 지방문화가 급속히 사라지는 것과 같은 많은 도시문제가 나타나기 시작했다. 또한, 1990년대 대규모 구도시(旧城) 개조 간신 추진에 따라 간신과정 중 출현한 개조방식, 계획설계 등 응용영역이 연구의 주요 내용이 되었고, 역사문화도시 보호와 연관된 간신개조설계, 도시기반시설 간신, 주택 철거 보상 비율과 정착, 안착, 간신 재건축용적율 등 응용형 문제에 대한 탐구와 토론이 출현했다. 이중 비교적 돌출된 연구성과 중 하나가 우량용(吳良镛)이 도시의 ‘보호와 발전’ 차원에서 도시의 ‘유기적 간신(有机更新)’ 개념을 제시한 것이다. 2000년대 들어 학자들은 도시 건설의 종합성과 정체성에 중점을 두기 시작했고, 중국의 도시간신(城市更新)은 점진적으로 물리적 간신, 공간기능구조 조정, 인문환경 특화 등 사회, 경제, 문화 내용을 포함하는 다목표(多目标), 급속 간신 단계로 발전했다. 많은 논문들이 도시간신에 대한 새로운 이해를 제시했다. 예를 들면, 장평위(張平宇)의 ‘도시재생’, 우천(吳晨)의 ‘도시부흥’ 등이다.

우량용(吳良镛)은 1989~1991년 베이징의 쥐얼후통(菊儿胡同)의 개보수 실천과제를 주관하면서 역사문화를 보유하는 중국 도시에 대한 연구성과와 실천경험을 총결하고 외국의 도시재생 경험과 교훈을 살려 유기적 간신(有机更新) 이론을 제시했다. 유기적 간신 이론의 핵심이념은 도시의 발전이 생물체의 생장 과정과 비슷하다고 생각하는데 새로운 조직이 계속 자라나고 있는 동시에, 낡고 부패한 부분들도 형성된다. 이러한 새로운 조직들은 원래 도시구조의 특징을 순종하고 이어가기 때문에 도시간신도 도시발전의 내재적 계획을 존중하여, 기존의 도시살결(城市肌理)에 순응해야 한다. 1994년 우량용은 유기적 간신 이론에 대해 “적절한 규모와 척도를 사용하여 개조의 내용과 요구에 따라 현상과 발전의 관계를 적절히 처리할 수 있게 함으로써 도시의 모든 구역의 발전은 상대적으로 완전성을 갖추게 된다. 이렇게 수많은 상대적 완전성을 모으면 구도시의 전반적인 환경을 개조할 수 있다.”는 요지의 견해를 발표했다. 즉, ‘유기적 간신’ 이론은 도시간신에 이론적인 지도와 그에 상응하는 기술적 수단을 제공하여,

도시갱신이 체계적인 연구를 기반으로 진행될 것을 요구했다. ‘점진적이고 유기적인 갱신(循序漸進、有机更新)’의 이념에 따라 도시 본래의 살결에 순응해 도시사회·경제·문화의 전체적인 갱신을 중시해야 한다는 견해를 밝혔다.

장펑위(張平宇)는 ‘도시재생(城市再生)’을 제시하며 “도시토지 치환 과정에서 도시내부 토지의 잠재력을 발굴하는 것을 주요 목표로 삼아 토지이용의 질을 강조하고 조방식(粗放型) 규모 확장을 피하는 것이 될 것이므로, 도시재생은 내함식(内涵式), 질량형(质量型) 도시화 정책 추진을 위한 필연적인 선택이 될 것”이라고 주장했다(张平宇, 2004). 장펑위는 “도시화(城市化)는 21세기 중국 발전의 주제이고, 도시화 도로(城市化道路)의 선택은 자원환경, 사회경제, 그리고 국제 정치, 경제, 환경 등의 영향을 받는다”는 의견을 제시했다. 우선, 토지자원 부족은 중국 도시화가 가장 먼저 당면할 자원제약이고, 도시재생은 이 모순을 조화시키는 데 유리하다. 그 다음으로, 중국의 도시 주민 생활은 ‘샤오캉형(小康型)’<sup>10)</sup>에서 ‘부유형(富裕型)’으로의 과도기에 있으므로, 필연적으로 도시주택, 도시기반 시설, 문화·오락시설과 도시 전체의 물질적 환경에 대한 요구가 높아질 것인 바, 도시재생은 21세기 중국 도시의 질량형(质量型) 건설에 있어서 제1의 일상적 요구 및 활동이 될 것이다.셋째, 현대 과학정보기술의 진보는 도시가 산업경제에서 지식경제로의 전환을 선도적으로 실현하도록 하고 있다. 마지막으로 WTO진입 후, 중국은 세계경제체제에 전면적으로 융입(融入)될 것이며, 중국의 중대형 도시는 모두 경제 세계화 경쟁의 배경 하에 새로이 위상을 정립(定位)하고 새로운 이미지(形象)를 수립하고 도시의 국제경쟁력을 높여야 한다. 중국의 도시재생 실천문제 중 중시해야 문제로, 도시의 구공업지구(老工业区) 개조, 비(非)공업화 및 3차 산업화 문제, 교외화와 중산계층화 문제, 도시 커뮤니티(社区) 건설과 취업문제, 도시역사문화지구 보호와 이용문제, 그리고 도시재생 법제의 건설, 계획과 관리문제 등을

10) ‘샤오캉’은 중국의 많은 대중이 의식이 풍족한 생활과 부유한 생활 사이의 생활 상태를 가리킨다. 주로 임금 및 임금으로 생계를 꾸리다. 샤오캉형 소비지출은 건강·레저·문화·오락 등 소비증가에서 나타난다.

지적했다.

우천(吳晨)은 2002년 ‘도시부흥(城市复兴)’ 개념을 “전면 및 융화의 관점과 행동을 지향하면서 도시문제를 해결하고, 한 지역에 대해 경제적, 물질적 환경적, 사회적 및 자연환경적 여건에서 지속적인 개선을 도모하는 것”이라 정의했다(吳晨, 2002). 또 ‘도시부흥’의 이론적 틀을 상세히 소개하면서, ‘도시 부흥’에 있어서는 국지적인 고립의 관점으로만 볼 것이 아니라 도시, 지역 전체의 차원에서 해결해야 할 필요가 있다고 했다. 도시부흥의 책략 요소는 다음과 같은 것을 포함해야 한다.

- 냉철하고 명확한 책략
- 서로 다른 경제, 환경, 사회의 강점 종합
- 책략의 수익단체와 방식 인정
- 사적(私的) 개인, 상업, 그리고 커뮤니티의 각종 지원 및 자금의 명확화
- 부흥 과정 중 사적 개인, 대중과 커뮤니티의 입장과 역할 관계 명확화
- 교육, 주택, 교통, 건강, 재정과 긴밀히 연계
- 단-중-장기 목표 명확화
- 경제, 사회 및 체형환경(体型环境)의 최저기준선 확정
- 진전단계와 성과 확정
- 전 과정 모니터링 및 평가체계

2003년에 우천(吳晨)은 도시설계의 21세기의 도시부흥에서의 중요성을 제출하고, 도시설계를 도시부흥의 이론적 틀 아래 두고 보다 넓은 시각으로 관련 문제들을 관찰하고 분석할 수 있다는 견해를 발표했다. 그래서 도시설계에 대하여 도시 또는 도시군(城市群) 층면, 도시중심지구 1급(城市中城区一级) 층면, 독립된 공간 또는 조합된 공간의 도시설계 층면, 세 가지 층면을 제시했다. 이 세 가지 층면은 서로 상호작용이 있지만, 현재 중국 국내의 실제 상황으로 볼 때 도시설계는 기껏해야 후의 두 가지 층면만을 고려할 뿐 도시는 물론 도시지역(city region)에 대한 고려는 극히 적다(吳晨, 2003). 2004년부터 도시부흥 이념은 베이징에서 실천되기 시작했으며, 몇십 년의 노력 끝에 널리 받아들여졌다. 베이징의 따자란

(大栅栏)지구, 바이타스(白塔寺)지구, 스차하이(什刹海)지구, 난뤄구샹(南锣鼓巷)지구, 그리고 기타 일부 역사적 거리 및 도시 기능 블록(城市功能片区)의 설계와 연구 프로젝트에서 주목할 만한 성과를 거두었다. ‘도시부흥’은 이미 사회적 합의가 되었다 할 수 있고 더 많은 프로젝트와 도시로 확산될 것이다.

2007년 중국 동중서부 구역발전과 개혁연구원(中国东中西部区域发展和改革研究院) 집행원장 위진(于今)도 ‘중국부동산(中国不动产)’잡지와의 인터뷰에서 중국의 도시갱신에 대해서 이론화 요구를 제출한 바 있다. 위진에 의하면, 도시갱신은 도시중 어느 쪽락한 지구에 대해 철거이전, 개조, 투자와 건설을 시행하여 다시 발전과 번영하게 하는 것으로, 두가지 측면의 내용을 포함한다. 하나는 객관적으로 존재하는 실체(건축물 등 하드웨어)의 개조이고, 또 다른 하나는 각종 생태환경, 공간환경, 문화환경, 시각환경, 위락휴식환경 등을 개조 및 연속시키는 것이다. 근린사회네트워크구조, 심리안정, 정감여백(情感依恋) 등 소프트웨어의 연속과 갱신도 포함한다. 동시에 위진은 중국의 실제 갱신과정에서는 종종 둘째 측면을 가볍게 여긴다고 인식했다. 따라서 과학적 발전관과 결합하여 도시갱신(城市更新)의 요지를 재인식해야 한다고 주장했다. 도시갱신은 종합공정과 과학적 도시계획의 각도에서 구시구(旧市区)를 어떻게 개조할 것인가 연구해야 하지만, 성중촌(城中村) 개조와 구도시(旧城) 개조와는 구별해야 한다, 도시갱신은 넓은 것을 퇴출시키고 새로운 것을 만들어 냄으로써 도시생태평형을 유지보호하고, 도시발전문제를 종합적으로 해결하고, 도시의 지속가능한 발전을 실현해야 한다.

위진(于今)은 1990년대 이후 중국의 도시갱신에 대해 회고와 총결(总结)하면서 아래와 같은 문제를 언급했다(于今, 2007). 첫째, 도시갱신(城市更新)은 큰 이미지를 조성하는 공정으로, 눈앞의 이익과 업적 만들기에 급급하여 현지 경제발전수준을 고려하지 않아 실제에서 이탈하는 문제가 심각하고, 계다가 많은 항목들이 건설자금 부족으로 인하여 장기적이고 대량의 공정자금 부족 상황을 조성하여 금후 발전에 심각한 장애와 무거운 부담이 되기도 한다. 둘째, 도시갱신(城市更新)은 사회관계와 이익구조를 왜곡시키고, 사회불안정 요소 발생을 촉진시킬 수 있다. 예를 들면,

‘젠틀리피케이션(绅士化)’ 문제와 강제 이주가 야기하는 도시공간을 분열 문제이다. 셋째, 도시문맥의 단절, 파열과 도시 특색 소멸이다. 대규모 철거와 건설은 구도시(旧城), 고건축에 대한 심각한 파괴를 초래할 수 있다. 이외에도 관련 법규 불완비, 도시계획설계와 이론연구 정체, 그리고 도시갱신업무가 극단으로 치우치기 쉽다는 등의 문제가 있다.

2011년 이후 현재까지, ‘도시갱신: 도시발전의 새 노정 (城市更新：城市发展的新里程)’에서 중국 도시갱신에 대해 더욱 상세하고 전면적으로 논술하고, 도시갱신과 도시발전 간의 관계, 도시갱신 실시기제와 정책보장 등 내용을 연구했고, 또한 홍콩, 베이징, 상하이 등 도시를 선정하고 실증분석을 진행하여, 국내외 기타 지구에 참고 경험을 제공했다.

비록 각 단계에서 각각의 학자들이 서로 다른 도시갱신 관련 이론과 방법론을 제시했지만, 중국 도시갱신의 이론화 과정은 1980년부터 현재에까지 지속되었고, 이미 방대하고, 중국 특색을 지닌 이론체계를 형성하고, 중국 도시갱신운동을 지도하고 있다.

## 제 4 장 광동성 ‘삼구개조’(三旧改造) 사례

‘삼구개조’는 광동성 특유의 개조 모델로, 각각 구마을(旧村居), 구공장건물(旧厂房), 구도시(旧城镇)지구에 대한 개조 간신을 지칭한다. 옛 국토자원부와 광동성이 협력해 절약집약(节约集约)토지이용 시범성(示范省) 사업을 추진하는 중요한 부성(部省)급 시책이다.

구마을(旧村居)은 주로 도시내에 포함된 마을, 즉 성중촌(城中村)을 가리키며, 도시의 기반시설을 향유하고 있고, 마을의 토지도 대부분 더 이상 농업용도가 아니고, 건축 구조와 외관, 배치가 도시발전 방향에 통합되지 못하기 때문에 그것을 개조해야 한다. 성중촌의 개조 및 간신과 이용을 통해 도시발전에 따른 토지자원 요소의 부족에 대한 갈등을 완화하는 한편, 개조 간신을 통해서 사회 치안, 인프라 개선, 공공서비스 시설의 부족 등 도시발전에서 일부 남겨진 문제들을 해결할 수 있다.

구공장(旧厂房)건물지구는 도시의 산업구조가 최적화되면서 옛 도시(거리), 마을과 공단 내 낡은 공장들이 외곽으로 이전하고 남아 있던 옛 공장 건물 및 관련 시설을 말한다. 도시 시가지내 ‘퇴이진삼(退二进三)’ 산업용지를 비롯해 도농계획에 더 이상 공업용도가 아닌 공장용지(공업단지) 부지, 국가산업정책이 정한 금지류 및 도태류 산업의 원(原) 공장용지, 안전생산과 친환경에 적합하지 않은 공장용지를 말한다. 낡은 공장건물은 도시발전의 진행을 따라잡지 못해 도시발전의 목표에 부합하지 않으므로 개조 간신이 도시의 산업과 경제 발전에 도움이 되고 환경 개선에도 도움이 된다.

구도시(旧城镇)지구는 노후 주거지구(老旧居民区), 노후 상업지구 (老旧商业区), 그리고 역사문화보호지구(历史文化保护区)를 포함한다. 노후 주거지구는 건물 및 그 시설 설비가 노후화되고 건설기준이 낮은 주택을 의미하며, 적절한 철거나 개조 등의 조치가 필요하다. 노후 상업지구(老旧商业区)란 도시발전에 의해 남겨진 노후상업체(老旧商业体)를 가리키며, 그 상업빌딩 건물 외관이 낡고, 건축기능이 낙후되어 도시의

현대화 발전과 같이 가기 어렵고, 그 노후 상업지구의 개조와 도시기반시설 건설, 연계 시정공공시설의 완비, 산업구조 특화 등 협조통일이 도시산업구조의 재구축에 유리하고, 도심기능의 개선에 유리하다.

역사문화보호지구(历史文化保护区)란 문물고적이 비교적 집중되어 있고, 어떤 역사적 시기의 전통적 풍모와 지방과 민족의 특색을 잘 비교적 반영할 수 있고, 비교적 역사문화적 가치가 높은 거리(街区), 진(镇), 촌(村), 건축군(建筑群) 등을 가리키며, 광동성은 중후한 역사문화의 저력을 보유하고 있고, 광저우, 포산(佛山)은 더욱 더 역사문화의 명소이기 때문에 ‘삼구개조’ 과정에서 역사문화 보호를 특히 더 중시하고 있다.

## 제 1 절 광동성 ‘삼구개조’의 탄생 배경 및 진행과정

### 1) 광동성 ‘삼구개조’의 배경

2009년, 광동성 ‘삼구개조’가 시작되었다. 개혁개방 30년 동안 광동성 경제사회는 빠르게 발전하여, 장기간 GDP 성장이 중국 전국 최상위권을 차지하면서 세계가 주목하는 경제발전 성적을 거두었다. 한편, 급속한 경제성장은 토지자원의 대량투입을 대가로 하여 국토개발의 강도가 세고 토지이용효율이 높지 않아서, 외연식(外延式)의 발전을 지속하기 어렵다. 또 장기적인 급속한 발전으로 누적된 이익충돌과 사회갈등이 갈수록 침해해지고 있어 기존의 도시발전정책의 틀은 이미 존량공간 발전수요에 부응하지 못해서 토지재개발 추진이 어려워졌다. 이것이 광동성 ‘삼구개조’ 정책에 대한 혁신과 시범실천이 필요하고 시급하게된 역사적 배경이 되었다.

#### 가) 경제발전속도 빠르고 국토개발 강도 높다.

개혁개방 초기에는 세계화 추세와 국제산업 이전(转移)이라는 큰 배경 하에, 광동성은 홍콩과 인접한 지리위치 우세에 의지하여, 수출가공업으로 시작하고 ‘삼래일보(三来一补)<sup>11)</sup>의 외향형 산업을 적극 발전시켜 글로벌

생산네트워크에 진입하면서 빠른 경제 발전을 이루었다. 홍콩, 마카오, 타이완과 외자기업들이 주강삼각주(珠三角)지구에 집적하면서, 지역발전을 위한 자본과 기술뿐만 아니라 주강삼각주 지구 전체를 위한 대량의 노동력과 기타 경제적 요소를 집적시켰다. 이 때문에 주강삼각주 지구는 세계화의 배경 하에 산업, 자본, 인구가 급속하게 집적(集聚)하는 지구가 됐다.

또 경제특구의 수립과 경제체제의 개혁 혁신으로 광동성이 전국 개혁개방의 최전방이 되었다. 중앙에서 4개 경제특구 설립을 승인했는데 그 중 션전(深圳), 주하이(珠海), 산터우(汕头) 3개 특구가 광동성에 있다. 경제특구는 중국의 개혁개방을 위한 시험전(试验田)을 만들고 각종 개혁혁신 조치의 실시와 각종 생산요소의 적절한 결합으로 급속한 경제성장을 이루며 광동성 경제 도약의 중요한 엔진이 되었다. 1990년대 이후 광동성은 지속적으로 시장화 개혁을 심화시키고, 경제체제 혁신을 견지하며 광동성 경제발전을 보장했다.

세계화 추세와 시장화 개혁이 함께 추진되면서 광동성의 경제는 빠른 속도로 성장해 눈부신 경제 실적을 거두었다. 1978년 이후 전국 경제 총량에서 차지하는 광동성의 비중은 꾸준히 상승해 2006년 12.12%를 기록한 뒤 낮아졌지만 여전히 10% 선을 유지하고 있다. 1988년 이후 광동성 경제규모는 전국 경제총량에서 1위를 지켰다. 광동성의 GDP는 1978년 180억8500만 위안에서 2018년 9945억2200만 위안으로 538배 늘었다. 같은 기간 평균 증가속도는 전국보다 3.12% 높고 중국 전국 성장배수의 3배다.<sup>12)</sup>

단, 경제의 급속한 발전은 토지자원의 대량 투입을 대가로 한다. 한편, 경제발전은 토지자원에 대한 대량 수요를 조성했고 용지에 대한 수요 증가는 대량의 농지를 건설용지로 전환시켰다. 한편, 지방정부가 저렴한 토지 수용 비용을 통해 토지 배당수익(红利)을 획득하는 과정에서 농용토지가 손실되고 토지 비농화가 급속히 진행되고 있다. 국제도시 발전경험에 대해서는, 토지 개발 강도가 20%~30%가 적당하고, 50%가 한계이다. 하지만 주강(珠江)

11) ‘삼래일보(三來一補)’의 ‘삼래(三來)’는 원료 가공, 견본 가공, 부품 조립을 의미하고 ‘일보(一補)’는 보상무역을 의미한다. 중화인민공화국(특히 광동성)이 개혁개방 초기에 시도적으로 창립한 일종의 기업 협력 무역모델이다.

12) 자료 출처: 국가통계국 웹사이트 데이터 <http://data.stats.gov.cn/index.htm>

입해구의 션전시(深圳市), 동관시(东莞市), 광저우시(广州市), 포산시(佛山市), 중산시(中山市), 주하이시(珠海市) 5시는 모두 토지 개발 강도가 22% 이상이었다. 이 중 션전시, 동관시의 토지 개발 강도는 이미 40%를 넘어 50%에 육박하고 있다.<sup>13)</sup> 이 때문에 주강삼각주지구의 토지는 이미 보호되고 있고, 외연식 개발은 더 이상 이어지기 어려운 상황이다.

#### 나) 발전모델이 독특하고, 도시내 저효용지가 많다.

##### (1) ‘쌍궤(双轨) 공업화’ 모델

개혁개방 이후 광동성 공업화가 급속히 발전한 것은 ‘쌍궤(双轨) 공업화’ 모델과 밀접한 관련이 있다. ‘쌍궤(双轨) 공업화’란 집체토지(集体土地)의 ‘농촌 공업화’와 정부 주도의 ‘단지 공업화’가 차례로 광동성 공업화 발전에 중요한 추진 역할을 하는 것을 말한다.

‘농촌 공업화’는 개혁개방 초기에 향진기업(乡镇企业) 발전에 공간을 제공하고, 현지 농민들에게 일자리를 많이 제공해 농민소득 증대와 농촌경제 발전을 촉진했다. ‘마을마다 불 붙이고 집집마다 연기가 난다(村村点火、家家冒烟)’는 것은 광동 농촌 공업화의 실상이다. 그러나 30여 년의 발전에 의해 농촌 공업화의 주요 공간인 마을급(村级) 공업단지는 계획 부재, 토지 배치가 혼란함, 생산의 비효율, 오염이 심각함 등 문제 등이 부각되어 비효율적으로 이용되어 방출되지 않은 발전 공간이 대량으로 형성되어 도시와 농촌의 고품질 발전을 심각하게 제약했다. 주강삼각주지구 9개 시의 마을급 공업단지는 100만 무(亩)에 달하며, 이 중 개조 가능한 면적만 68만 무(亩)로 전체 규모의 절반을 넘는다.

‘단지 공업화’는 지방정부가 1990년대 주도해 추진했다. ‘단지 공업화’는 광동 공업화를 위한 새로운 모델을 창출하여 경제 성장을 크게 촉진시켰다. 그러나, 단지 공업화의 진전에는 투자 유치의 압력에 의해서 각지에서는 보다 많은 투자를 유치하기 위해 문턱 제한을 낮게 하는 것, 유치하는 기업의 격이 높지 않고, 규모가 작은 문제가 발생했다. 그리고 무리하게 규모를 늘려 기반시설이 충분하지 않고 공실률이 높은 곳도 있다. 이런 현상들은 모두

13) 자료 출처: 전국토지 이용변경 조사 데이터(2008)

어느 정도 토지 이용 효율이 높지 않고 공업의 저효용지가 많은 것을 초래했다.

## (2) 토지의 도시화 및 주강삼각주지구 성중촌의 형성

광동성도 중국내 다른 지역과 유사하게, 토지의 도시화가 인구의 도시화보다 빠르다는 문제가 있다. 게다가 광동성과 주강삼각주지구의 증가폭이 중국 전국 평균보다 훨씬 크다. 주강삼각주지구의 시가화 구역은 면적 확장폭이 250%를 넘는 반면 도시의 상주인구 증가폭은 75% 내외에 불과하며, 토지의 도시화가 인구의 도시화보다 빠르게 진행된 결과 토지이용효율이 저하되었다.

주강삼각주지구의 도시화 과정의 또 다른 현상은 대량의 성중촌(城中村)의 존재이다. 성중촌 형성의 중요한 원인은 외래 노동자 유입에 따른 주택 수요와 농촌 주택의 대폭적인 증가이다. 성중촌은 도시에 가깝지만 여전히 도시와는 전혀 다른 관리체계를 실시하고 있다. 계획 부족, 건설 기준 미달, 수많은 불법 건축물, 소방안전의식 부족 등이 주요 문제점으로 지적됐다. 더 나아가 이들 주택은 개발과정에서 부설 서비스시설과 시정기초시설에 대한 충분한 관심을 기울이지 않아 성중촌 내에 대량의 불법 건축물이 남아 시정 인프라 정비에 어려움을 겪고 있어서 성중촌 개조와 도시 품질 향상을 제약하고 있다.

### 다) 토지재개발 추진의 제약요인이 많다.

21세기 들어 전국 일부의 경제가 비교적 발달하고, 도시화가 비교적 빠르게 진행되는 도시는 모두 도시갱신 실천을 전개했다. 광동성 일부 지역에서도 시범사업이 시작됐지만 제약요인이 많고 도시갱신과 토지 재개발 추진은 어려움이 크고 진척이 느려서 제도 혁신을 통한 가속적 추진이 시급하다.

## (1) 무질서한 공간개발과 공간관계 조정의 어려움

도농이원체제(城乡二元体制)는 직접적으로 이원화된 도농 공간구조를

초래했다. 도시개발은 일정한 계획 기반이 마련되어 있지만 전반적으로 공간개발 밀도가 높고 좋은 거주환경과 현대화된 공간구조에 맞춰서 도시를 건설하지 않았기 때문에, 많은 도시들이 기본적인 공공시설과 좋은 여가생활환경의 부족으로 인해 도시 내의 구시가지 개조 수요가 크다. 동시에, 농촌지역에서는 계획의 부족으로 인해 기본시설 배치가 부족하고 공공서비스가 거의 공백에 가깝고 공간의 무질서가 심하여 토지가치가 실현되기 어렵다. 또 낙후산업이 점차 도태되면서 대규모 농촌공업화로 많은 농촌공업단지(农村工业园)가 남아 있지만 이들 산업단지 기반서비스가 신산업의 요구를 충족하지 못해서 효율적으로 개발되지 못해 공간사용의 효율성 저하와 공간자원 낭비를 초래했다.

### (2) 역사적으로 축적되어온 토지와 건축 문제 심각, 권속 관계 복잡

고속 경제성장과 공업화의 이면에는 대량의 불법 토지와 건축이 남아 있다. 가령, 합법적 수속을 거치지 않았거나 부동산권리가 불명확하고, 또는 명백한 위법용지와 규정 위반 건축물 등이다. 그 형성 원인은 본래부터 있었던 정부측의 요인으로, 정책 완비도가 미흡하고 계획이 발전 요구를 따라가지 못하고, 정부의 법 집행 강도가 엄격하지 못하고, 심지어 고의로 한쪽 눈 감고 처리한 경우도 있다. 또한 토지사용자측의 요인도 있다. 예를 들면, 촌민이 자신들의 이익을 확대하기 위해 주택을 무리하게 건축하거나 증축하고, 촌집체(村集体)가 투자 유치를 위해 용지수속을 완비하지 않은 농촌공업단지(农村工业园)를 외래기업에 임대해 주었다.

### (3) 사회적 갈등 누적, 이익조율 곤란

경제의 총량적 급성장과 공간적 급속한 확장하는 경우에 각 이익주체별 분배 메커니즘과 공간적 효익 배분 메커니즘의 미비, 기층처분의 부재에 따른 이익주체간의 갈등이 누적되어 격화의 리스크가 존재한다. 예를 들어 광저우시 텐허구(天河区) ‘시엔촌(冼村)’의 개조 과정에서 오랜 기간 쌓인 마을 내부의 갈등과 불신임은 개조 추진이 어려운 중요한 원인 중 하나다. 기층 거버넌스관리능력(基层治理能力)의 향상과 관리체계의 구축이 도전에

직면해 있다.

#### 라) 산업구조 조정과 신형도시화(新型城镇化) 필요

광동성의 30년의 경제성장은 ‘삼래일보’ 가공업에 매우 큰 정도로 의존했고, 이 같은 발전모델은 경제발전 초기 단계에서 확실히 도움이 되었다. 그러나 경제발전에 따라 ‘삼래일보’ 발전모델의 노동력 보너스가 점차 사라지고 저부가가치의 폐해가 나타나고, 자원환경 대가비용이 부단히 증가하면서 후속 성장동력을 유지하기 어렵게 만들고 있다. 이런 상황에서 산업구조 조정과 전환은 역사발전의 필연이다. 선전시는 산업 업그레이드에 앞장서고 있다. 1990년대 초 선전시는 신기술 산업을 대대적으로 발전시키고 당시 시장을 주도했던 ‘삼래일보’ 산업을 주동적으로 도태시키고 전자정보산업에 중점을 둔 고급신기술산업(高新技术产业)으로 전환했다. 근 10년간의 육성 끝에 2010년 이후 선전시 고급신기술산업은 총폭발기(总爆发期)에 접어들면서 점진적으로 ‘한 구에 다수의 공업단지 (一区多园)’ 공간 배치를 형성했다.

광저우시, 포산시, 동관시 등 주강삼각주 도시도 2005년 전후 산업 업그레이드의 절정기에 접어들면서 ‘쌍전이(双转移)<sup>14)</sup> 전략에 힘입어 전 세계가 주목하는 성과를 이룩했다. 최근 광동-홍콩-마카오 따완구 지역(粤港澳大湾区) 전략에서 제시된 광동-홍콩-마카오 따완구 지역의 국제과학기술혁신센터 건립 방향도 주강삼각지구의 발전방향이 될 것이다. 산업화가 과학기술 혁신으로 진행되면서 도시화 발전도 새로운 수요에 직면하고 있다. 급속한 도시화가 쌓아온 각종 사회문제와 사회갈등은 일정한 방식으로 풀어줘야 할 단계에 이르러 ‘인간 중심’의 신형도시화가 일정에 올랐다. 주강삼각주 도시는 토지와 공간, 사회관계와 경제구조가 전면 조정되는 역사적 전환기에 들어섰다. ‘삼구개조’는 광동성에서 새로운 성장지를 열 수 있는 토대를 제공했다. 산업 전환과 국제 과학혁신 센터의 건설에 전략적 공간을 제공하는 것은 물론, 신형도시화의 역사적인 전환을 위한 기초적인 보장을 제공했다. ‘삼구개조’는 광동성의 질 높은 발전에

14) ‘쌍전이(双转移)’는 광동성이 제시한 ‘산업 이전’과 ‘노동력 이전’의 두 가지 전략의 총칭이다.

강력한 추진력을 될 것임을 예고한다.

## 2) 광동성 ‘삼구개조’ 정책 및 제도

광동성은 2009년에 ‘78호문’을 발표하면서부터 ‘삼구개조’의 정책 틀을 마련하기 시작했다. 이후 일련의 정부 문건이 쏟아져 나오면서 광동성 ‘삼구개조’는 총체적인 정책체계를 정비하고 심화시켜 ‘삼구개조’의 수준도 크게 끌어올렸다. 총괄하면, 광동성 ‘삼구개조’ 정책은 도시계획, 참여주체, 수익배분, 기구설치, 연계조치의 5개 방면과 연관된다.

### 가) 성급 층면의 ‘삼구개조’ 정책체계

광동성 ‘삼구개조’ 정책은 2006년에 광동성 포산시 찬청구(禅城区)가 발표한 ‘물업발전 가속화에 의한 현대화 중심도시 건설 수준 제고에 관한 결정’<sup>15)</sup>과 그 실시방안에서 비롯되었다. 이 가운데 구시가지 개조, 물업 개조, 성중촌 개조를 핵심으로 한 ‘삼대개조’를 제시했다. 2007년에 포산시 정부는 찬청구(禅城区) 경험을 총결하고 ‘구도시지역, 구공업지구, 구촌락의 개조를 가속화 추진함에 관한 결정 및 3개 관련 지도의견에 관한 통지’<sup>16)</sup>를 발표하여, 정식으로 ‘삼구개조’의 개념을 명확히 했다. ‘삼구개조’, 특히 영업성 집체건설용지의 활성화와 사용성격의 전환을 추진하기 위해 집체건설용지는 마을 사람들의 동의 하에 국유화될 수 있다는 점을 제시한 뒤 촌집체(村集体)에 분양하는 등 많은 혁신을 했다. 포산시의 경험은 국토자원부와 광동성의 인정과 중시를 받았다. 이후 국토자원부와 광동성 부성(部省)이 협력해 절약집약부지 시범성으로 광동성을 지정하고, 2009년 8월 광동성 정부가 ‘삼구개조 추진, 절약집약 토지이용 촉진에 관한 약간의 의견’<sup>17)</sup>을 공포했다. 이는 ‘삼구개조’가 광동성에서 정식으로 실시되었고, 광동성 ‘삼구개조’ 정책의 틀의 건립이 이때부터 시작되었음을 의미한다.

15) 关于加快物业发展提高现代化中心城区建设水平的决定

16) 关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定及3个相关指导意见的通知(佛府[2007]68号)

17) 关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见(粤府[2009]78号)

이 ‘의견’은 절약집약 용지의 성(省) 시범지구 시범건설로 ‘삼구개조’를 추진하는 중요 내용으로서 5항 기본 원칙을 제시했다. 즉, ①정부유도 시장운영, ②재산권 명확화, 토지 권리자의 합법적 권익 보장, ③통합계획, 질서있는 추진, ④절약집약 토지이용, 토지이용 효율 제고, ⑤역사적 누적과제의 합리적 해결, 객관 공정의 실현 등이다. 또한 구도시 개조의 토지범위, 개조주체와 개조방식을 명확히 하고, 삼구용지에 대한 상세한 조사와 도시계획업무를 강조하고, 역사용지를 분류처리를 규정하고, 재정지원 강도를 더욱 확대했다. 이렇게 광동성 ‘삼구개조’ 정책체계가 정식으로 확립되었다.

실천을 통해 증명되었듯이, 이 ‘의견’에 실린 정책체계는 광동성의 경제사회배경을 충분히 고려했고, 광동성의 ‘삼구개조’를 위한 준칙과 경계를 설립했고, 역사 존중의 기초 위에 대담한 혁신을 시도하여, 각 시의 대규모 ‘삼구개조’ 추진 시작을 위한 장애를 제거하고 근거를 제공하여, 성 전체의 ‘삼구개조’의 효율적인 전개를 보장했다. 이것은 광동성 ‘삼구개조’에 있어서, 지도성(引领性), 창신성(创新性) 및 유연성(灵活性)을 겸비하고 있으며, 11년간의 개조 역사과정에서 상술한 정책 틀에서 지도 및 추진되었고 탁월한 효과를 취득했다. 이후, 2016년 9월에 광동성 정부는 ‘광동성 인민정부의 ‘삼구개조’ 수준 향상과 집약절약 토지이용 촉진에 관한 통지’<sup>18)</sup>를 발표하여 78호의 성공을 긍정했다. ‘삼구개조’ 사업을 총결산하는 기초 위에 계획 규제, 이익공유 메커니즘, 비준 요청 방식과 수속, 세비 금융 등 연계정책, 조직과 규제 시스템의 강화와 보완을 더욱 강조했다. 같은 해 12월 광동성 ‘삼구개조’ 실천 경험의 기초 위에, 국토자원부가 ‘도시 저효율 용지 재개발 심화 추진에 관한 지도의견(시행)’<sup>19)</sup>을 발표했다. 이는 광동성 ‘삼구개조’의 경험이 이미 국가정책으로 추출되어 전국적으로 널리 복제 보급되었음을 나타낸다.

2019년 9월 광동성 정부는 ‘개혁 심화와 ‘삼구개조’ 가속화 추진, 고품질 발전 촉진에 관한 지도의견’<sup>20)</sup>을 공포했다.

18) 广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进集约节约用地的通知(粤府[2016]96号)

19) 关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见 (试行) )(国土资源发[2016]147号)

‘삼구개조’가 성숙단계에 들어선 후, 각 시가 개조 실천과정에서 직면한, 높은 창고문턱, 계획조정의 어려움, 무거운 세비부담, 높은 심사문턱 등 중점 문제를 겪냥한 19개의 개혁 조치를 제정했는 바, 9개 방면을 포함했다. 즉, ①도시계획관리제도 혁신, ②심사 및 비준기제 혁신, ③전반적 블록연계개조 지지, ④용지비용 인하, ⑤이익분배 특화, ⑥퇴출개혁촉진조치 강화, ⑦행정사법 보장 강화, ⑧항목실시 감독관리 강화, ⑨협동강화 합작추진 등이다. 광동성은 이런 정책 혁신을 통해 10년 전 일부 지역과 사업에서 직면했던 제도 장벽을 뚫고 ‘삼구개조’를 더욱 적극적으로 추진할 계획이다. 이 세 가지 종합적인 정책 문서는 관련 규제의 관철에 더해 전성(全省)의 ‘삼구개조’ 사업 추진 상황을 고려하여 광동성의 ‘삼구개조’ 전반에 대한 정책체계의 정비, 심화, 나아가 ‘삼구개조’사업 추진 수준을 높이고 더욱 순조롭게 이행하게 할 것이다.

동시에 광동성 각 부문은 최근 10년간 ‘삼구개조’ 사업 추진 상황을 근거로 하여 일련의 ‘삼구개조’ 연계정책을 내놓았다. 광동성 자연자원청(옛 국토자원부 포함) 및 성 검찰원(省检察院), 주택 및 도농건설(住建), 재정·세무·문화·회계감사(审计) 등 관계부처가 각각 단독 또는 연합하여 제정했으며, 용지, 표도건고(标图建库)<sup>21)</sup>, 역사적인 수속(历史手续)의 완비, 전문항목용지 보장, 세금비용, 데이터통계, 분쟁해결과 부패 예방 등 방면의 정책문건과 연관되고, 수평적으로는 비교적 완비된 연계정책체계를 초보적으로 구축하고, 각 방면에 개조에 참여하는 적극성을 동원하고, 동시에 각 도시가 ‘삼구개조’ 업무에 의지할 수 있는 근거를 진행토록 했다. 상술한 분석에 기초하여, 광동성 ‘삼구개조’ 정책은 도시계획, 참여주체, 수익분배, 기구설치, 연계조치 등 5개 분야와 연관되며 상세내용은 아래와 같다.

#### 나) 계획 선행, 도시 공간자원의 합리적 배치

광동성은 전 성 관할지역에 ‘삼구개조’ 부문별계획제도(专项规划制度)를 수립하고, 현급 이상 각 인민정부가 도농계획 등의 부서를 조직하여 토지이용

20) 广东省人民政府关于深化改革加快推动三旧改造促进高质量发展的指导意见)(粤府[2019]71号)

21) ‘표도건고’는 삼구개조 부지마다 영상도, 토지이용현황도, 토지이용계획도에 표시하고, 삼구개조 감독 데이터베이스를 구축한 것을 말한다.

총체계획(土地利用总体规划)과 도농계획에 의하여 ‘삼구개조’ 부문별계획 및 연도별 실시계획을 작성할 것을 요구했다. 개조 범위 및 목표, 기능적 위치, 배치계획, 시설배치, 실시기제 등을 명확히 하여 ‘삼구개조’ 업무의 통합지도를 강화했다. 계획 유효기간은 보통 5년이며, 지급(地级) 및 그 이상의 시인민정부의 승인으로 실시하고 있다.

(1) ‘삼구개조’ 계획관리감독체계(规划管控体系)의 층급(层级)에는 광동성의 각 도시 각각의 방식과 중점이 있다([표 4-1]).

[표 4-1] 광동성 중요도시 ‘삼구개조’ 계획 관리감독 층급의 구분

도시	층급 (层级)	내용
광저우 (广州)	4층	총체계획(总体规划), 연도별 실시계획(年度实施计划), 대 단 지 책 략 계 획 방 안 ( 片 区 策 划 方 案 ), 항목실시방안(项目实施方案)
선전 (深圳)	3층	도시갱신 5개년 계획(城市更新五年规划), 구급 도시갱신 5년 계획(区级城市更新五年规划), 갱신통합대단지계획(更新统筹片区规划)+갱신단원 계획(更新单元规划)
포산 (佛山)	3층	시급 도시갱신 부문별 계획(市级城市更新专项规划), 도시갱신단원계획(城市更新单元计划), 도시갱신단원 도시계획(城市更新单元规划)
동관 (东莞)	4층	도시갱신 부문별계획(城市更新专项规划), 진급 부문별 계획(镇级专项规划), 갱신 단원 획정(更新单元划定), 전기연구보고(前期研究报告)
주하이 (珠海)	3층	도시갱신 부문별계획(城市更新专项规划), 도시갱신 연도별계획(城市更新年度计划), 도시갱신단원 계획(城市更新单元规划)
중산 (中山)	5층	‘삼구개조’부문별계획(三旧改造专项规划), 연도별실시계획(年度实施计划), 개조단원계획(改造单元计划), 개조단원 도시계획(改造单元规划), 항목개조방안(项目改造方案)

자료: 시별 정책문건에 따라 정리

대비 결과, 광동성의 각 시(市)에서의 ‘삼구개조’계획 관리통제 층급체계는 동일한 추세를 보이고 전체적으로 3~5개의 층차로 구분되어 미시적 세분화 측면에서만 차이가 있었다. 동시에 상위계획과 연계를 중시하여, 각 시(市)는 모두 ‘토지계획’, ‘도시계획’ 등에 기초하여 ‘삼구개조’ 부문별계획(专项规划)을 수립했다. 그것은 지방정부의 건설지도성 문서에 속하고, 토지개발 강도<sup>22)</sup>, 용지성격, 공공연계시설(公配) 건설 등 방면에 대해 지도 및 규제를 진행한다.

‘삼구개조’의 계획관리 프로세스에서 단위계획은 ‘삼구개조’계획 관제체계의 핵심이다. 도시발전 단위는 국민경제와 사회발전계획, 도시총체계획과 토지이용 총체계획에 의거하여 특정 발전목표에 따라 특정 개발관리주체가 조직하고 실시하여 다원주체가 주도하는 도시개발 건설의 새로운 모델을 모색하는 도시 특정 발전지역이다(罗罡辉, 2013). 선전의 경우 중국 도시계획 개혁의 현행 도시로서 ‘선전특구 도시총체계획(深圳特区城市总体规划 : 1986~2000)’이 수립된 이래 도시계획 기술과 관리규범이 갈수록 완벽해지고 있다. 그러나 도시사회, 경제, 문화의 급속한 발전과 건설부지의 확대로 인해 전통적인 법정도칙(法定图则)<sup>23)</sup>을 핵심으로 하는 계획체계는 새로운 시기의 도시발전에 따른 존량계획의 전환, 시민의식의 향상과 같은 복잡한 문제에 점점 적응하기 어렵게 되었다. 이 때문에 선전시 정부는 2011년에 ‘도시발전단위’의 개념을 정식으로 제안해 ‘도시발전단위’에 근거해, 전통적인 도시계획과 상호 보완하는 새로운 계획제도를 적극적으로 모색하고 있다. 그리고 이는 선전이 도시기능을 최적화하고 현대화된 국제도시를 건설하는데 중요한 수단으로 활용하고 있다.

(2) 광동성 각 시는 ‘삼구개조’ 계획과 ‘규제성 상세계획(控制性详细规划)’의 연계를 매우 중시하고 단계적으로 강화하며, ‘삼구개조’ 중의 규제성 상세계획의 규칙을 조정하는 절차를 간소화하고 있다.

22) 토지개발 강도(强度)는 행정구역 면적중 건설용지총량이 점하는 비율을 가리키며, 용적율, 건폐율(建筑密度), 건축고도, 녹지율 등을 주요 지표이다. 일반적인 상황 하에서, 토지개발 강도가 높을수록 토지이용 경제효익도 높아지고, 지가도 상승하게 상승한다.

23) ‘법정도칙’은 도시계획 주무부처가 매년 도시총체계획, 구획계획의 요구에 따라 작성하며, 구역 내 각 구역의 토지이용 성격, 개발강도, 공공시설, 도로교통, 도시설계 등에 대해 상세히 규정하고 있다.

이전에는, 상위 법률 정책의 지지가 부족했기 때문에, ‘삼구개조’ 항목은 실시과정에서 규제성 상세계획을 조정하는 데 관련될 경우 번거로운 조정 절차를 거쳐야 했다. 그러나 2019년 광동성 정부 71호문<sup>24)</sup>의 공표에 따라 ‘삼구개조’ 단위계획을 항목 실시의 근거로 삼을 수 있다고 명시했다. 성급 정책 면에서 단위계획의 지위를 명확히 하여, 단위계획이 도시갱신·건설을 하는 동안 각 방의 이익을 조화시킬 수 있는 법적 근거가 되게 했다. 심사 과정에서 규제성 상세계획의 조정 절차를 간소화하고 단위계획이 직접 규제성 상세계획으로 될 수 있거나 규제성 상세계획을 덮을 수 있어 도시갱신 항목의 원활한 추진을 도울 수 있게 되었다.

#### 다) 정부총괄 다자간 참여와 개조

‘삼구개조’작업이 진행되면서 정부는 관리기구로, 원권리자, 시장주체 등은 운영주체로, 시장에 대중(公衆)이 참여하는 다주체 참여 구조가 형성됐다. 그 중에서 정부는 거시적으로 조정하는 주체로서 지도 역할을 담당한다. 시장주체는 갱신개조 프로젝트 실시의 주체로, 프로젝트 운영, 자금 조달 등을 담당하며, 주도적인 위치에 있다. 원권리자는 개조의 가장 중요한 참여자이자 의사결정 주체다. 서로 다른 모델의 개조에는 서로 다른 참여주체가 관련되며, 각 참여주체는 ‘삼구개조’에서 서로 다른 역할을 하며 서로 경쟁하고 협력한다. 이 밖에 ‘삼구개조’가 계속되면서 법률서비스, 세무서비스, 평가서비스, 측량 제도서비스, 디자인서비스, 금융투자 등 ‘삼구개조’ 관련 산업의 수요와 발전이 격발되었다.

##### (1) 시장 역량 도입

시장주체란 도시갱신 과정에서 직접적인 관련 경제적 이익을 발생하는주체를 말하며, 도시갱신에 참여하는 기업, 실시주체 등을 포함하여 구체적인 프로젝트의 실시, 자금원 및 프로젝트의 운용관리를 주로 담당한다. ‘삼구개조’는 주기가 길고, 투자가 많으며, 자금이 침전되고, 용자 압력이

24)‘광동성 인민정부의 개혁을 심화와 삼구개조 추동 가속화, 고품질 발전 촉진에 관한 지도의견(广东省人民政府关于深化改革加快推动三旧改造促进高质量发展的指导意见)’

높고, 효과가 느리는 특징이 있기 때문에 정부나 권익자의 힘만으로는 효과적으로 개조를 추진할 수 없다. 그래서 계획과 시장규칙을 따른다는 전제하에 시장주체의 적극적인 능동성을 충분히 발휘해야 한다.

시장의 역량은 기업과 촌집체 경제 조직(원권리자) 양쪽을 포함한다. 시장의 역량의 참여를 적극적으로 도입하기 위해 광동성 개조 모델을 혁신하고 시장화 운영 모델을 채택하며 정부와 시장의 역할 및 분담을 명확하게 했다. 정부는 계획편성, 정책수립, 행정심사, 사업감독 등을 맡고 있으며 정부의 ‘하부 기관에 일부 권력을 이양함, 일정 이윤을 양도함(让利放权)’을 통해 시장 주체들의 참여를 유도하고 있다. 예를 들면, 2009년 광저우시가 ‘광저우시 인민정부 삼구개조 추진에 관한 의견’<sup>25)</sup>을 내놓아, 여러 가지 모드로 ‘삼구개조’를 실시하는 것을 명확하게 권장한다. 원권리자가 개발업자와 자유롭게 협상하여, 자주적으로 합작 상대를 찾아 갱신개조를 할 수 있다. 토지 권리자 자신 힘이 없거나 개조를 원하지 않으면 토지를 정부에 맡겨 개조해서 보상을 받을 수도 있다. 협의출양(协议出让), 입찰, 경매, 공시경매(招拍挂)<sup>26)</sup>등 다양한 토지 공급 형식도 등장했다. 이는 개조 주체의 이익 배분을 조절하는 동시에 개조된 토지 단위와 개인 및 기타 시장 주체의 지원과 참여의 적극성을 불러일으키고 있다.

## (2) 연계서비스기구의 유연적 활용

‘삼구개조’는 정부, 시장운영 주체, 원(原)권리자 등 사회주체 외에 법률, 세무, 측량 제도, 평가, 설계, 금융 등 다른 산업 및 기관의 연계서비스가 대량으로 필요하다. 개조사업을 추진하고 정부 및 기업 간의 교류협력을 촉진하며 업종별로 혁신적인 자원을 통합하기 위하여 2018년 광동성 자연자원청을 업무 주관이 되고, 광동성 토지정비센터가 주요 발기부문(发起单位)이 되어 광동성 구도시·구공장·구촌 개조협회(광동성 ‘삼구개조협회’)가 설립됐다. 이는 전국 최초의 성급 ‘삼구개조’협회이기도 하다.

25) 广州市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见(穗府[2009]56号)

26) ‘招拍挂’는 중국 국유지 사용권의 양도관리제도를 말한다. 경영성 부지는 입찰, 경매, 리스팅(listing)을 통해 사회에 공개 양도해야 한다.

이 협회는 주로 부동산 개발, 금융투자, 건축설계, 법률서비스, 계획평가 컨설팅, 심사세무 등 업종 분야에서 ‘삼구개조’ 경험과 업종 영향력을 가진 기업 단위를 대상으로 회원을 유치했다. 2019년 12월 27일까지 광동성 삼구개조협회 회원 단위는 422개이다. 정부, 기업, 기타 서비스 기관 및 관련 종사자 간의 정보자원 통합 서비스 플랫폼을 구축하고 정책 해독, 프로젝트 연결, 학술연구, 경험교류 등의 서비스 제공한다. 업계 규범인 자율과 협조를 효과적으로 촉진하고 정책 보완과 과학적 의사결정을 위한 지적 지원을 제공한다. 광동성 내 여러 도시에서도 관련 플랫폼 기구가 잇따라 설립되어, ‘삼구개조’에 서비스를 제공하고 있다. 선전시 도시생신개발기업협회, 광저우시 도시생신협회, 후이저우중카이(惠州仲愷)고신기술산업개발구 도시 생신협회, 포산시(佛山) 순더구(顺德区) 도시생신발전센터 등이다. 관련 산업기업, 연구기관, 정부사업소, 협회 플랫폼 등이 ‘삼구개조’를 위한 끊임없는 혁신적 발전 촉진에 기여하고 있다.

#### 라) 정부가 증가수익 양도, 시장과 사회의 적극성 동원

##### (1) 용지비용 절하, 다양한 방식으로 땅값 계산

현재 각 지역의 개조주체들이 납부해야 할 땅값은 개조주체의 기타 각종 지출과 연동되지 않아 개조비용이 비싸고 개조의욕이 높지 않은 현상이 나타났다. 광동성은 개조부지 원가를 낮추고 시장 활력을 높이기 위해 단위 토지가 시장 평가가를 토대로 개조 주체가 부담하는 철거부설 비용, 정부에 넘길 공익용지(公益用地) 및 물업 등을 종합적으로 고려해서 정부가 받아야 할 땅값을 정할 수 있다. 또 광동성은 땅값 납부 방식을 풍부하게 하기 위해 건축물 이익 배당이나 공익성 용지를 받는 등의 방법으로 토지대금을 대신 납부할 수 있다고 허락했다.

상이한 개조 대상 즉, 구도시, 구촌, 구공장, 광동성에서 협의출양류의 개조 항목에 대해 상이한 땅값 산정 기준을 정했다. 여기에는 시장평가가를 기초로 개조유형에 따라 다른 납부비율을 정하는 것이 포함된다.

구공업지구의 개조에서, 개조 후 용도별로 지가계수기준을 수립했다. 광동성은 도시마다 기준이 다르다. 광저우와 포산의 구공업지구 개조

지가산정기준은 아래 [표 4-2]와 같다.

[표 4-2] 광저우시와 포산시의 구공업지구의 개조지가산정기준

	광저우	포산
공업용으로 개조	<ul style="list-style-type: none"> <li>지가를 증수하지 않음. (신규산업용지(M0)로 개조하면 5년내 토지 출양금을 받지 않고 5년이 지나면 새로운 용도에 따라 용지 수속)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지가를 증수하지 않음.</li> </ul>
상업용으로 개조	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부수매: 상업, 서비스업 시설용지의 용적률이 2.5 이하(포함) 부분은 공개시장 호가나 신규 계획용도 시장평가가의 60% 이하 금액으로 계산. 용적률이 2.5 이상의 부분은 공개시장호가 또는 신규 계획 용도의 10%로 계산.</li> <li>자체개조: 상업 시장 평가 가격의 70% 토지출양금 납부.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부수매: 용적률 3.0(포함) 이하, 공개시장 호가의 60%로 계산. 도시갱신 프로젝트 계획 용적률 3.0 이상의 부분, 30%로 계산.</li> <li>협의 출양: 용적률이 3.0(포함) 이하 부분, 토지시장가격의 40%로 계산. 도시갱신사업계획 용적률 3.0 이상 부분, 토지시장가격의 70%로 계산.</li> </ul>
주거용으로 개조	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부수매: 주거용지의 용적률이 2.0 이하(포함) 부분은 공개시장 호가나 신규 계획용도 시장 평가가의 60% 이하 금액으로 계산. 용적률이 2.0 이상의 부분은 공개시장호가 또는 신규 계획 용도의 10%로 계산.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부수매: 용적률이 2.5(포함) 이하는 공개시장 호가의 50%로 계산. 도시갱신 프로젝트 계획 용적률 2.5 이상의 부분은 5%로 계산.</li> <li>협의출양: 용적률이 2.5(포함) 이하 부분, 토지시장가격의 50%로 계산. 도시갱신사업계획 용적률 2.5 이상 부분, 토지시장가격의 95%로 계산.</li> </ul>

자료: 시별 정책에 따라 정리

구도시(旧城镇) 개조과정중, 포산(佛山)시는 우선 현황을 확인하고 건축면적을 인정하고, 현재 건축면적의 2.2배 이내의 부분에 대해서는 땅값을 계산, 징수하지 않고, 2.2배 초과부분은 토지시장평가가격의 100%로 산정, 징수한다. 후이저우(惠州)시는 새로 설정한 계획조건 하의 국유 출양토지사용권 시장가격과 현 사용조건 하의 토지사용권 가격의 차액에 다시 구도시 개조 할인율을 적용하는 방식으로 지가를 산정, 징수한다. 중산(中山)시는 토지시장가에 보상 이주정착비를 심사 삭감하여 토지출양금을 확정한다.

구촌락(旧村庄) 개조과정에서, 광저우시 구촌락 개조의 용자부지(融资地块)는 합작개조(合作改造)와 자주개조(自主改造)에 따라 협의방식으로 출양하고, 토지출양 신청에 따라 수속할 때는 시장평가가격의 20%로 토지출양금을 계산, 징수한다. 포산(佛山)시는 우선 건축면적 인정 현황 확인을 통해서 현 건축면적의 2.2배 이내의 부분에 대해서는 땅값을 계산, 징수하지 않고, 2.2배 초과부분은 토지시장가격의 40%로 계산 징수한다.

## (2) 원(原)토지권리자의 이익 충분히 보장

광동성은 ‘삼구개조’과정에서 원(原)권리자의 합법적인 권익을 보장해야 한다고 명확하게 제시했다. 정책 규정에 의하면, 원(原)토지권리자가 존량 건설용지를 자체 개조할 수 있고, 또한 용지 수속 완비 후에 협의출양(协议出让) 방식으로 자체개발에 제공할 수 있고, 규정에 따라 정부가 받아야 할 수익을 납부한 후, 동시에 개조를 실시하여 가치증가 수익을 취득할 수 있다. 또한 그 기초 위에서 출양수익의 반환정책을 시행했다. 만일 원(原)토지권리자가 자체 개조를 원하지 않거나 여력이 없으면, 현지 정부가 법에 의거해 환수 또는 징수한 후에 입찰·경매·공시경매 방식을 통해서 공개 출양(出让)할 수 있고, 취득한 토지출양 순수익은 60% 이하 비율로 원토지권리자의 발전을 지원할 수 있다.

그외에, ‘삼구개조’ 과정중에 정부는 원재산권자의 바람을 충분히 존중한다. 실천과정에서, 원권리자들은 보통 촌집체(村集体), 커뮤니티(社区)

조직 등의 형식으로 개조과정에 참여하고, 주식경제연합사, 주식경제합작사, 주식회사 등을 설립하는 방식을 통해서 수익을 분배한다. 이 과정에서 촌집체 대표(커뮤니티 대표) 전 구성원을 대표하여 시장주체와 담판 및 교섭을 진행하면서, 그 이익을 보장한다.

정책 규정에 의하면, ‘삼구개조’ 관련 계획을 수립할 때 응당 공개적으로 의견을 구하고, 토지권리자의 알권리(知情权)와 참여권을 보장해 주어야 하고, 구마을(旧村庄) 개조는 응당 공평 협상, 공개공청회 또는 투표 표결 등 민주적 정책결정방식을 통해서 개조방식과 철거이주보상기준 등 중대사항을 결정해야 하고, 토지권리자의 의견을 충분히 듣고 법에 의거하여 다수의 토지권리자의 동의를 얻어야 한다.

### (3) 산업류 개조항목의 이익 양도 강도 증대

광동성 ‘삼구개조’는 공업건물의 확대 및 질적 향상을 지원하고 실체경제를 더 발전시키기 위하여 개조를 시작할 때부터 공업단지가 용도를 변경하지 않도록 보너스를 더 주겠다는 정책이 있다. 토지이용 방식을 변경하지 않고 이용연수를 연장하지 않는 경우 지가를 내지 않고 공익 용지의 이양 의무를 이행하지 않아도 된다. 션전시는 산업의 전반적인 변형을 촉진하기 위해 차별화된 땅값 산정 기준을 이용한다. 장려류 산업은 시장지가 0.5의 수정계수를 적용하고 중요한 산업은 시장지가 0.6 또는 0.7의 수정계수를 사용하도록 명시하며, 동시에 이 두가지 종류에 부합하면 수정계수를 합쳐서 사용할 수 있다. 땅값 측면에서 정책 보너스를 풀어준다. 포산시, 동관시는 자금 인센티브, 특별기금 지원, 세비 환급 등 일련의 산업 부양 조치를 통해 산업을 발전시키고 있다.

#### 마) 다층관리기구 설치, 각 기관의 책임 명확히

광동성에서는 전면적인 정부·기업의 기구를 간소화하고 권한을 하부기관에 이양하여 개조 용지를 심사하여 비준하는 효율을 높였다. 2018년 1월 성(省) 정부는 ‘일부 성급 행정직권사항을 각 지구급(地級) 이상 시(市)가 실시토록 하는 조정에 관한 결정’<sup>27)</sup>을 발표하여, ‘삼구개조’의 토지 징수 및

심사 직권을 지급 이상 시정부에게 위탁하여 행사토록 했다. 이에 따라 2018년 4월, 광동성 국토자원 3호문건(粤国土资规字,2018)은 ‘삼구개조’ 표도건고(标图建库) 심사 권한을 지구급 이상 시(市)의 ‘삼구개조’ 주관부문에 이양(下放)하고, 동시에 심사요점과 비준신청자료 양식, 업무연수 개최, 팀별 구분지도기제 건립, 현장파견 지도 등 일련의 조치를 통해서 지구급 시의 적응 접수 능력을 증강했다. ‘정책 간소화와 권한 이양(简政放权)’ 후, 성(省)은 ‘삼구개조’와 관련된 어떠한 사항도 다시 보류하지 않았고, ‘제로 심사비준(零审批)’을 실현하여 심사비준 효율을 대폭 끌어 올렸다.

10년간의 ‘삼구개조’ 실천과 발전에 따라 광동성은 성, 시, 구의 다층급 ‘정책 간소화, 권한 이양(简政放权)’의 관리기제를 만들었다. 정부는 개조 과정에서 선도와 관리를 주로 하고, 정부의 위치는 전능형(全能型)에서 서비스형(服务型) 정부로 전환하고, 기능도 사회관리로 전환하며, 협상과 호동(互动)방식을 더욱 중시했다. 2018년 광동성 인민정부 판공청(办公厅)은 ‘삼구개조 사업추진 업무지도팀 성립에 관한 통지’<sup>28)</sup>에 따라 광동성에서 ‘삼구개조’사업 추진을 위한 지도소조(领导小组)를 구성했다. 지도소조의 일상업무는 성 국토자원청이 맡고 지도소조는 연락원 제도를 건립하고, 각 구성원 단위의 관련 실무자가 담당토록 하고, 일상업무의 연계와 조정을 구체적으로 담당한다. 관계 기관에는 성정부, 성인민대표대회·상무위원회, 성법제청·국토자원청, 성발전개혁위·경제및정보화위원회, 성공안청·성사법청, 성재정청 등이 포함된다.

광동성 정부의 2019년 71호문에 따라 각 부서의 업무분담 직책을 [표 4-3]과 같이 더욱 명확히 했다.

〈표 4-3〉 각 부서의 업무분담 직책

부문	업무분담 직책
자연자원부문 (自然资源部门)	‘삼구개조’사업 총괄 추진, 표도건고(标图建库), 용지관리계획, 부동산 등기 등의 업무 중점 수행, 정책 해석과 홍보 강화.

27) 关于将一批省级行政职权事项调整由各地级以上市实施的决定

28) 广东省人民政府办公厅关于成立广东省推进三旧改造工作领导小组的通知(粤办函[2018]50号)

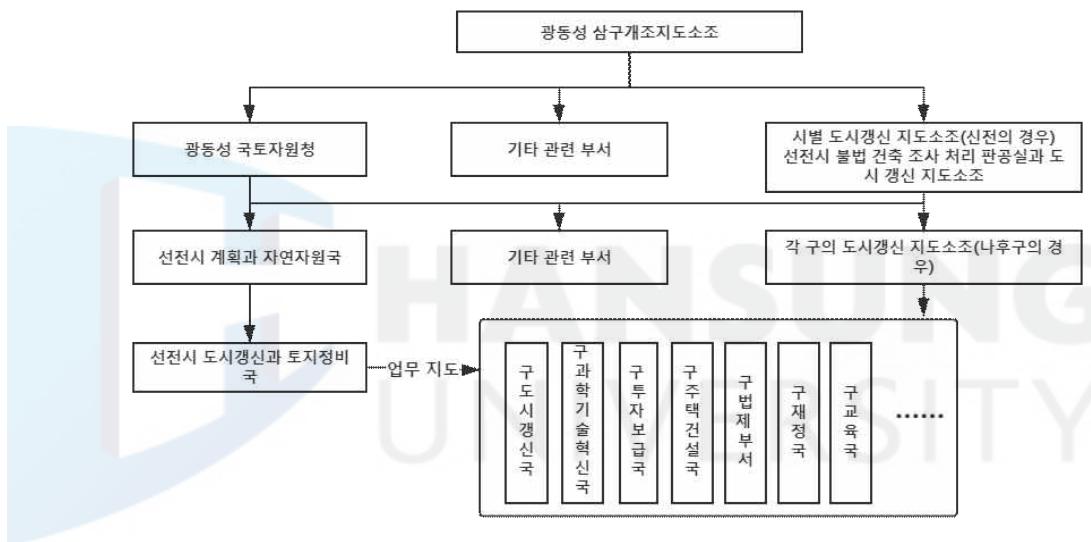
주택도농건설부문 (住房城乡建设部门)	'삼구개조'는 위법한 건설 관리, 시정 연계시설의 건설 감독, 역사 건축물 보호이용 등 담당.
공업 및 정보화부문 (工业和信息化部门)	제조업기업의 '무(亩)당 평균효과' <sup>29)</sup> 에 대한 종합 평가 및 개혁추진, 마을급 공업단지의 업그레이드 및 개조 유도 등 담당.
재정부문 (财政部门)	자금통괄체제를 구축하고, 토지출양소득 분배 사용, '공업개조' 프로그램 및 공익성 프로그램 재정 장려 및 보상 등을 보완하는 정책 수립.
농업농촌부문 (农业农村部门)	농촌집체경제조직이 집체자산 관리를 잘하도록 지도.
문화 및 관광부문 (文化和旅游部门)	'삼구개조' 중 이동불가 문화재에 대한 보호 및 활성화 활용 업무 수행.
지방금융감독부문 (地方金融监管部门)	금융지원정책을 마련하고, 다양한 수단을 동원하여 개조 프로젝트의 응자 루트를 넓히는 일 담당.
세무부문 (税务部门)	'삼구개조' 세수 지도하고, 조세정책의 해독과 홍보를 강화하고, '삼구개조' 세수 실무문제를 해결.
발전개혁, 공안, 인적자원과 사회보장, 생태환경, 교통운수, 위생건강 등은 각자의 역할 범위 내에서 '삼구개조' 개혁・실시・감독업무 수행.	

자료: 정부 문건에 따라 정리

각 시는 도시갱신국 등의 관리 기구를 만들어, 시・구(镇街 포함)를 단계적으로 나누어 관리한다. 션전시를 예로 들면([그림 4-1] 참조) 현재 션전시의 도시갱신 작업은 시・구로 나누어 관리되고 있다. 션전 시 불법 건축 업무 사무실(深圳市查处违法建筑工作办公室)과 도시갱신업무 지도소조

29) '무(亩)'는 중국 토지 면적의 계량 단위이며, 1무 = 666.67m<sup>2</sup>이다. '무당 평균 효과'는 1무당 토지에서 발생하는 경제적 효과를 가리킨다.

(城市更新工作领导小组)는 시(市) 전체의 도시갱신 작업을 이끌며, 중대한 사항에 대해 의사결정을 한다. 시 도시계획 및 자연자원국(市规划和自然资源局)은 시(市) 전체의 도시갱신의 주관부문이다. 구체적인 집행부문은 선전시 도시갱신과 토지정비국(城市更新和土地整备局)이다. 구(区)급 차원에서는 각 구(区)에 도시갱신과 토지정비국이 설치되어 구체적인 도시갱신과 토지 정비 프로젝트의 심사비준 작업을 담당한다. 시(市)의 도시갱신과 토지정비국은 구(区)의 도시갱신과 토지정비국과 (행정 종속 단위가 아니고) 업무지도 관계이다.



[그림 4-1] 도시갱신 기구 설치 설명도(선전 罗湖区의 경우)

#### 바) 연계조치 발표, ‘삼구개조’의 실시를 총괄적으로 추진

##### (1) 징수절차 간소화, 개조의 제도성 원가 절감

광동성에서는 적법한 수속이 없는 존량(存量) 건설용지를 토지이용 발생 시의 법률 정책에 따라 처분한 후, 현상에 따라 징수 수속을 보완한다. 농촌집체소유 토지를 국유화하려면 촌집체가 성인민정부에 신청하고 허가를 받으면 된다. 징수절차를 완비한 후에도 토지를 옛 농촌집체경제조직에 반환하면 토지징수 보상, 사회보험 및 유용지 배치(安排留用地)<sup>30)</sup>를 시킬

30) ‘유용지 배치’란 지방정부가 토지를 징수할 때 춘민과 촌집체에게 화폐보상을 제외하고 토지 징수 면적의 일정 비율을 촌에 반환하여 농민을 안치하는 데 사용하는 건설용지다.

필요가 없다.

## (2) 감독 및 심사체계 수립, 개조 효율 제고

광동성은 ‘삼구개조’ 사업 감독·관리 협약제도를 세웠다. 광동부(2016)96호문과 (2018)3호문에 따르면 정부조직에 의해 정부조직이 시행하는 개조사업을 제외한 모든 사업은 개조방안이 정식 승인된 날로부터 3개월 이내에 ‘삼구개조’ 주무부처(또는 지방정부)가 개조주체와 감독협약을 체결해야 한다. 감독관리협의의 중점은 개조 프로젝트에 대해 비준된 개조방안 및 관련계획의 요구에 따라 개조를 실시하고, 공익성 용지 무상 제공, 개조범위 내 연계 공공시설 건설 의무의 이행에 따라 개조범위 내 원권리자의 보상의무를 구체화하고, 개조항목의 종합적 효의 실현 등 방면에 대해 감독관리한다. 또한 개조주체의 희망을 존중하는 전제 하에 감독관리협의 약정내용의 구체화된 내용이 개조프로젝트의 토지사용권 출양계약 체결 및 건설공정계획허가증과 주택선분양허가증 수속 등 행정심사비준수속의 근거가 될 것이다. 이와 동시에, 광동성은 ‘삼구개조’ 자금감독관리제도, 보감독 관리보증자금의 은행보증(银行保函)제도도 건립했다.

광동성은 ‘삼구개조’를 신규 용지의 지표 배분과 연계하는 성과심사기제(绩效考核机制)를 운영하고 있다. 2018년 출범한 ‘광동성 토지이용 연도계획관리판법’<sup>31)</sup>은 주강삼각주지구의 용지계획지표 배분방식을 전면 개편했다. “존량(存量) 토지로 증량토지 교체”정책을 실시하여 주강삼각주 지구에는 일반용지지표를 더 이상 하달하지 않고, ‘삼구개조’ 임무를 완수한 지역만이 용지지표 보너스를 획득할 수 있도록 했다. 재건축사업, 중점지원사업, 개조사업 수행에 진보가 있는 지역에 보너스를 더 줘 연계 시책의 강도와 지향성을 더욱 높였다. 아울러, ‘삼구개조’가 지금 이상 시인민정부의 농경지 보호 책임목표 이행 상황 점검의 중요한 내용이 되었다. 개조면적 완성, 개조자금 투입, 용지질약율(节地率) 등의 측면에서 종합고과를 실시하고, 뛰어난 실적을 보인 시(市)를 1, 2, 3등상으로 표창했다.

31) 广东省土地利用年度计划管理办法(粤国土资规划法[2018]18号)

### (3) 개조 전기작업의 정밀도와 완성도 향상

‘삼구개조’ 사업의 개조의 주기는 길고, 절차가 많으며, 관련된 전기(前期)사업에 부지분석, 표도건고(标图建库), 희망청문, 권속사찰, 단위계획, 배상환수방안 작성 등의 내용이 포함되어 있다. 개조 전기(前期) 사업 전개의 정밀도와 완비도는 개조 실시 단계의 추진에 영향을 미치고 있다. 현재 이미 진행된 사업에서는 전기사업의 표준이 다르고 사업내용이 명확하지 않으며 명확한 추진 주체가 부족하고 권리주체의 개조에 관련된 정책지식이 결여되는 문제가 적지 않아서 전기사업 추진이 더디다. 2019년 11월 광동성에서는 ‘광동성 삼구개조협회 전기사업 전문위원회’를 설립하여, 이 전문위원회를 통해 전문적인 강점과 경험적 우세를 발휘하고, 전 성 각지의 ‘삼구개조’ 사업을 지도 및 지원한다. 전기 작업에 시범적이고, 모방 가능하며, 복제 가능한 경험을 제공하여 ‘삼구개조’의 규범화, 전문화, 효율화를 강력하게 추진한다.

### (4) 산업향상사업의 산업기획 및 운영관리 중시

‘광동 · 홍콩 · 마카오 따완구(大湾区) 발전계획요강 (粵港澳大湾区发展规划纲要)’은 광동 · 홍콩 · 마카오 따완구 지역에 대해 국제경쟁력을 갖춘 현대산업체계 구축을 위한 전략적인 위치를 제시했다. 제조업 핵심경쟁력 강화, 제조업 배치 특화, 제조업 구조조정 가속화 등 세 가지 측면에서 선진 제조업 발전을 가속화할 것을 요구한다. ‘삼구개조 공업지구 개조사업’은 바로 존량(存量) 공간을 활용해 산업용지의 내적 잠재력을 발굴하고, 여러 지역이 산업단지를 조성하는 방식으로 산업발전 프로젝트에 필요한 토지 적재 공간을 제공한다. 산업향상사업의 개조계획단계에서 산업발전계획 및 도시그룹별 계획 등을 결합하여 개조사업의 산업발전방향을 정한다. 현재의 산업단지 사업의 운영단계에서, 운영주기가 길고 투자 위험이 크며 수익이 불안정하며 투자 유치가 어려운 곤경에 직면하고 있다. 정부는 산업계획, 사업위치, 산업유치 등에 대한 지도역할을 더욱 강화해 산업의 업그레이드를 추진해야 할 것이다.

### 3) 광동성 ‘삼구개조’ 추진과정

#### 가) 광동성 ‘삼구개조’의 단계

2008년 국무원이 ‘용지 절약집약 촉진에 관한 통지<sup>32)</sup>를 발표한 이래 광동성은 자체 발전 특성 및 미래 발전 수요를 결합하여 ‘삼구개조’ 작업을 매개체로 하여 존량 토지의 ‘2차 개발’을 적극적으로 모색하고 있다. 부지를 절약하고 토지자원 배치를 최적화하는 데 성과가 많다. 10년간의 실천 탐구에서, 광동성은 줄곧 정책 혁신으로 발전을 촉진하고 여러 가지 정책 문서를 차례로 내놓았다. 광동성의 ‘삼구개조’ 사업에 강력한 정책지시와 행정보장을 제공하여 전적인 프로세스, 입체화된 도시갱신 정책네트워크 구축을 추진했다. 광동성 ‘삼구개조’는 일부 도시를 초보적으로 탐색한 뒤 전면탐색 시작, 경험 총결, 향상 추진 등 3개 시기를 거쳐 일부 시범지구부터 전면 시범지구까지 맞춤형 정책을 꾸준히 추진해 왔다.

[표 4-4] 광동성 ‘삼구개조’ 단계별 프로젝트 완성 상황

개조유형		전면탐색 시작, 일부 시범 단계 (2009-2015)		경험총결, 전면 시범 단계 (2016-2018)		향상 추진, 정책 보완 단계 (2019-)	
		총/평균 연간	총/평균 연간	총/평균 연간	총/평균 연간	총/평균 연간	총/평균 연간
구성 개조	개조수량(개)	1469	210	651	217	313	313
	개조면적(무)	74711	10673	31143	10381	15356	15356
구촌 개조	개조수량(개)	2066	295	1216	405	459	459
	개조면적(무)	93576	13368	63086	21029	22749	22749
구공장 개조	개조수량(개)	645	92	436	145	336	336
	개조면적(무)	57448	8207	75879	25293	32214	32214

32) 关于促进节约集约用地的通知

합계	개조수량(개)	4180	597	2303	768	1108	1108
	개조면적(무)	225735	32248	170108	56703	70319	70319

자료: 광동성 ‘삼구개조’ 성과 자료

### (1) 맹아 시기, 주강삼각주 일부 도시의 초보적 탐색 단계(2009년 전)

광동성 시범성에 앞서 구시가지, 구촌, 구공장 개조에 대한 모색이 시작돼 앞으로 광동성 ‘삼구개조’ 추진을 위한 토대를 마련했다.

션전은 이미 1980년대에 구도시와 구마을을 개조하기 시작했다. 1980년 션전경제특구가 설립되어 현대화가 가속화되었고, 옛 뤄후(罗湖) 구시가지의 넓은 면모를 개선하기 위한 개조계획을 추진했다. 동시에 션전의 급속한 도시 확장 과정에서 도시가 촌락(村落)을 둘러싸는 독특한 상황이 진행되었다. 이들 ‘성중촌(城中村)’은 건축위반, 주거공간의 이질화, 사회 치안의 부족 등의 문제를 안고 있기 때문에 션전에서는 철거 재건축을 위주로 한 구촌개조 사업을 전개했고, 그 결과 니강촌(泥岗村), 츠웨이촌(赤尾村), 양부구촌(上步旧村), 어민촌(渔民村), 차이우웨이(蔡屋围) 등의 성중촌 마을이 개조되었다. 도시건설이 발전 진전됨에 따라 불법건설을 억제하고 토지와 건축 재산권 관리를 강화하기 위해 션전은 2004년 ‘전년(全年) 성중촌 개조 및 불법건축물 색출사업 동원대회’<sup>33)</sup>를 열고 ‘션전시 성중촌(구마을) 개조 잠정시행규정’<sup>34)</sup>을 공포했다. 2007년에는 구공업단지의 개조를 시작했다.

1990년대에 주하이(珠海)는 구시가지, 구촌, 구공장 개조에 대한 탐색을 시작했다. 1993년 주하이시는 ‘주하이 시내 구가지 개축에 관한 통지’<sup>35)</sup>를 내고 구시가지 개조정책을 모색해 주하이 도시갱신이 시작되었다. 2000년 ‘양주구 성중구촌 개조 및 문명커뮤니티 건설의 연계정책’<sup>36)</sup>을 내놓고 3년 동안은 신규 부동산 용지를 승인하지 않기로 해서 성중촌 개조에 많은

33) 全年城中村改造暨违法建筑清查工作动员大会

34) 深圳市城中村(旧村)改造暂行规定

35) 关于珠海市城镇旧区改建有关问题的通知(珠府办[1993]22号)

36) 香洲区改造城中旧村建设文明社区配套政策(珠府[2000]62号)

공간을 제공했다. 2008년에는 ‘광동성 인민정부가 광동성 성 서비스업 발전 가속화에 관한 실시의견’<sup>37)</sup>을 결합하여 주하이시는 낡은 공장건물의 개선사업을 모색하고, 건축사용 기능을 임시로 변경하여 3차산업을 추진했다.

포산은 2004년부터 구도시지구, 구공장지구와 구마을지구의 개조 작업을 모색했다. 난하이구(南海区), 찬청구(禅城区), 순더구(顺德区)는 상향의 강한 발전모델에 기초하여 선행을 전개하고 대담하게 창조했다. 2007년 각 구의 ‘삼구개조’ 경험을 총결산한 뒤 포산시 정부는 ‘구도시, 구공장건물, 구촌마을의 개조 추진 가속화에 관한 결정 및 3개 관련 지도의견에 관한 통지’<sup>38)</sup>를 발표하였다. 이들 도시의 탐색과 실천은 광동성이 절약 집약 부지 시범성으로 되기 위한 토대를 마련한다.

## (2) 전면탐색 시작 시기, 일부 시험 단계(2009–2015)

2009년 초에는 옛 국토자원부와 광동성 정부가 공동으로 ‘광동성 건설 절약집약용지 실험시범 성업무방안’<sup>39)</sup>을 마련하여 성부 협력 방식으로 광동에서 절약 집약 부지 시범 실시했다. 그리고 ‘삼구개조’ 개념을 최초로 제시했다. 2009년 8월 광동성 정부는 ‘삼구개조 추진 절약 집약 부지에 관한 약간의 의견’<sup>40)</sup>을 배포했다. 광동성이 ‘정부 유도, 시장 운영(政府引导、市场运作)’을 특색으로 삼은 ‘삼구개조’의 서막이 열렸다.

2011년에 들어선 후, 광동성 ‘삼구개조’ 업무가 부단히 심화되면서 ‘삼구개조’정책체계가 점진적으로 완비되었다. 내용에 있어서는 토지사용권 인수의 구체적인 절차, 지가의 산정 표준 및 협의출양 토지의 운용절차를 명확히 하는 등 운용절차의 세분화 규범을 강화했다. 개조사업 심사·비준 방법 마련, 토지출양수익 배분 사용 관리 모색 등 연계정책을 깊이 있게 보완했다.

개조방식에서는 전통적인 노동밀집형, 자원조방형 발전모델의 폐해가 갈수록 돌출되면서 ‘삼구개조’를 문화유산보호, 산업의 전형승급(转型升级)과

37) 广东省人民政府关于加快发展我省服务业的实施意见(廣東府〔2008〕66號)

38) 关于加快推进旧城镇、旧厂房、旧村居改造的决定及3个相关指导意见的通知

39) 广东省建设节约集约用地试点示范省工作方案(粵府明电〔2009〕16號)

40) 关于推进三旧改造促进节约集约用地的若干意见(粵府〔2009〕78號)

결합하고, 삼구개조로 가공무역기업의 전형승급(转型升级)을 추진하는 것이 새로운 정책혁신 지점이 되었다. 이 단계에서 ‘삼구개조’ 절차가 끊임없이 규범화되고 기준이 날로 세분화됨에 따라 용적률 보너스, 타지 보상기제(异地补偿机制), 대중이익 제공 보장 등 이전에는 홀시되었던 문제들이 나날이 더 정책적인 중시를 받고 있다.

2009년 광동성 78호문의 혁신적인 정책과 돌파는 이 단계에서 중국의 다른 도시들과는 크게 다른 발전으로 이어졌다. 우선, 다른 도시와는 달리, 78호문은 정부가 수매한 후 재공급하는 토지는 반드시 입찰, 경매, 공시경매(招拍挂) 방식으로 출양해야 하지만 기타는 협의방식으로 출양할 수 있다. 이는 개조 운영 주체의 비용을 크게 줄이고 사회참여의 적극성을 높이면서 이 단계에서 이미 ‘정부 유도, 시장 운영’의 ‘삼구개조’가 되었다. 다음으로 광동성 ‘삼구개조’는 역사적 부지의 남겨진 문제들에 대한 해결책을 제공하고 있으며, 개조를 통해 토지이용 수속을 합법적으로 보완했다. 또 광동성 각 도시는 78호문에서 자신의 상황에 맞춰 혁신하고 특색있는 ‘삼구개조’모델을 만들었다.

### (3) 경험 총결 시기, 전면적 시험 단계(2016–2018)

2016년 9월, 광동성은 ‘삼구개조’ 사업을 총결산하는 기초 위에서 96호문을 발표하고, 계획적 통제 및 유도를 강화하고, 연속 대단지 개조(连片成片改造) 사업을 적극 추진했다. 이익 공유 메커니즘을 보완하여, 토지 권리자와 시장주체가 개조에 참여하는 적극성을 충분히 동원하고, 비준 방식을 개선하여, 역사 수속의 보완을 가속화 했다. 연계정책을 보완하여 ‘삼구개조’정책의 합력을 형성하고, 조직지도를 강화하여 건전한 ‘삼구개조’ 작업의 감독 관리를 세웠다. 원국토자원부는 같은 해 11월, 광동성의 ‘삼구개조’ 경험을 전면적으로 총결산하고, ‘도시의 저효용지 재개발 추진에 관한 지도의견(시행)<sup>41)</sup>을 공포했다. 광동의 경험을 국가정책으로 추출하고 전국으로 확산시켜 중국의 저효용지 재개발의 서막을 열게 했다.

‘삼구개조’를 모색하고 총결산한 결과 광동성은 체계적이고 종합적인

41) 关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）(国资发[2016]147号)

삼구개조 정책체계를 구축했다. 역사적 용지문제 해결, 이익분배기제 최적화, 용지 공여 방식의 혁신, 연속 대단지 개조항목의 추진 등에서 중대한 개혁 및 혁신을 실현했다.

2016~2018년 광동성 ‘삼구개조’는 경험총화 시기로 정책방향이 불투명해 ‘삼구개조’가 계속 전진할지, 둔화할지 불확실하다. 2018년 ‘삼구개조’ 핵심정책이 정체된 지 2년 만에 원 광동성 국토자원청은 ‘삼구개조업무 심화추진에 대한 실시의견’<sup>42)</sup>을 발표하여, 체계적이고 전면적으로 ‘삼구개조’ 용지에 대해 ‘표도건고(标图建库)’, 토지 보장, 계획 총괄, 용지 승인 및 공급, 관리 실시 등에 대해 상세히 규정하였는 바, 비교적 활용성이 강해서 광동성 ‘삼구개조’가 본격화되었다.

#### (4) 항상 추진 시기, 정책 보완 단계(2019~현재)

2009년 이래 광동성 ‘삼구개조’ 10년의 탐색과 경험, 사전(前期) 실천과 탐색에 있어서의 추진기제의 미비, 정책체계의 불건전, 강한 합력이 형성되지 못한다는 문제점이 있다. 신규 증가 건설용지 자원의 지속적인 감축과 더불어 광동·홍콩·마카오 따완구(大湾区) 지역의 건설을 강력히 추진하여 경제의 질을 높이는 중요한 단계에서 ‘삼구개조’ 추진 가속화와 효율성을 제고하고 토지 공급을 개혁하기 위해 2019년 9월 광동성 정부는 ‘개혁 심화 ‘삼구개조’ 가속 추동 고품질 발전 촉진에 관한 지도의견’<sup>43)</sup>이라는 71호문을 발표했다. 광동성 각지의 ‘삼구개조’ 실천에서 직면하고 있는 데이터 베이스 진입 문턱이 높고 계획을 조정하기 어려우며 세비부담이 크고 결재 문턱이 높다는 문제에 대해 ‘2혁신, 3지지, 4 강화’라는 정책을 제정했다. ‘2혁신’은 계획관리제도와 심사비준제도를 혁신하는 것, ‘3지지’는 전체 연속하여 개조함, 용지 비용을 낮춤과 이익분배 최적화를 지지하는 것을 가리키고, ‘4강화’는 개혁 촉진 강화, 행정사법 보장 강화, 사업 실시 감독 강화, 합동 추진 합력 강화를 가리킨다.

이 단계에서 광동성 도시들도 순차적으로 보완 단계에 들어갔다. 선전시는

42) 深入推进三旧改造工作的实施意见(粤国土资规字[2018]3号)

43) 关于深化改革加快推动三旧改造促进高质量发展的指导意见

2018년부터 시장 운영 위주로 한 도시갱신의 고강도 개발을 추진해 왔기 때문에 공공자원의 배치가 고르지 못하고 도시의 풍모가 동질화하며 땅값이 폭등하고 사회 불공평 등의 문제점이 돌출되었다. 시(市)와 구(区)에서 모두 대량의 도시갱신 정책 문서가 나왔다. 각 구의 성중촌은 일정 비율인 철거복구 범위로 통합 정비에 들어가면서 유기적 갱신(有机更新)으로 바뀌었다. 동관시(东莞市) 정부가 2018년 ‘개혁 심화와 도시갱신 전면적 추진과 도시 품질 향상 심화 개혁 의견에 관한 통지’<sup>44)</sup>를 내놓은 후에 동관시는 ‘삼구개조’ 모델에서 도시갱신 모델로 진입하였다. ‘정부총괄(政府统筹), 계획관리통제(规划管控), 산업우선, 연계 완비(完善配套), 이익 공통향유, 전과정 포괄(全程覆盖)’ 6개 새로운 틀을 제시하고 전방위로 도시품질을 향상시켰다. 주하이시(珠海市) 등 도시는 모두 업무중심을 하향 이전시켰다, 항목의 주요 절차의 흐름(流程)은 구(区) 층면에서 처리토록 하여, 심사비준 시한을 단축하고, 행정 효율을 높였고, 시와 구의 업무권한 획분(事权划分)을 통해서 도시갱신 진행절차를 전면적으로 추진했다.

#### 나) 광동성 ‘삼구개조’ 실천 유형분석

광동성 ‘삼구개조’는 그 유형이 다양하며, 그 개조방식, 개조주체 및 개조가치의 선택 방향이 각각 다른 개조 유형을 가지고 있다. 광동성은 이러한 다양성에 따라 여러 가지 개조 유형에 대해 서로 다른 개조모델을 적용하고 있다.

[표 4-5] 광동성 ‘삼구개조’의 유형

분류 방식	종류	구체적인 개조 유형
개조의 방식	1) 구촌락(城中村) 개조	(1) 전체개조
		(2) 부분개조
		(3) 개별 건축물 재건축 개조
		(4) 보류 관리

44) 关于深化改革全面推进城市更新提升城市品质的意见的通知'(东府[2018]102号)

개조의 주체	2) 구공업지역 개조	(5) 재건축
		(6) 기술 갱신
		(7) 기능 전환
	3) 구도시지역 개조	(8) 철거 개조
		(9) 환경 정비
		(10) 역사 구역 보호
	1) 정부 주도	(1) 정부 수매
		(2) 정부 포괄 임대 관리
		(3) 종합정리(정부출자)
	2) 정부와 시장 협력	(4) 토지전기정리자와 토지사용권자는 서로 다른 주체
		(5) 토지전기정리자와 토지사용권자는 통일 주체
		(6) 농촌 집체 스스로 개조
	3) 시장 주도	(7) 농촌 집체와 기업 합력
		(8) 기업 스스로 개조
		(9) 기업 매수 개조
		(10) 단일주체 귀속 개조

### (1) 개조방식별 분류

#### (가) 구촌락 개조방식

구촌락(城中村)의 개조방식은 주로 전체개조, 부분개조, 개별 건축물 재건축 개조와 보류 관리 등이 있다([표 4-6]).

[표 4-6] 구촌락의 개조 방식

개조 방식	개조 대상	주요 조치
전체개조	건축의 질, 주거환경이 상대적으로 열악하며, 도시의 비교적 중요한 위치에 있지만 도시 총 체계 획과 도시이미지에 영향을 미치며, 건설 배치가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원래 부지의 건축물을 허물고, 공공시설 보완. 주로 지역주민의 개조 의욕이 강하고 토지가치 상승 가능성이 큰 성중촌 겨냥.</li> <li>■ 타지에서 재건축, 기존 건물을 철거하고</li> </ul>

	혼잡하고, 공공 서비스 부대시설이 미비한, 또는 자연재해가 일어나기 쉬운 성중촌.	도시총체계획에 따라 다시 부지를 선정하여 건설. 주로 성중촌이 위치한 구역과 도시총체계획이 상충되거나 도시의 대중이익에 영향을 미치고, 자연재해가 발생하기 쉬운 성중촌 대상.
부분개조	도시 조성 구역에 위치하여 배치가 비교적 합리적이며 주거 환경이 좋아 도시의 전체적인 이미지에 영향을 미치지 않는 구역은 부분 조정과 미시개조만으로 도시 전체의 발전과 조화 도모	성중촌의 전반적인 배치는 변하지 않고, 일부분 지역이나 중요한 부분만을 대상으로 개조. 다른 지역은 보존하면서 주민의 전반적인 주거환경 개선.
개별 건축물 재건축 개조	구촌락내 이미 사용을 허가한 개별 낡은 건축물(토지이용효율이 낮은 편)	전체 건축물 철거, 재건축. 토지의 절약집약 이용 정도 제고. 각종 부대시설 정비.
보류 관리 (통합 정비/미시 개조)	도시 전체의 발전에 영향을 미치지는 않지만 촌의 환경이 열악하고 치안이 부족하며 기초시설 미비. 위치 조건 등으로 인해 대대적인 개조는 불가능하나 일부분 개조는 가능. 동시에 그 자체의 장기적인 발전 측면에서 일정한 보류가치를 가진 촌락.	지역의 주거환경, 기초시설 등을 향상시킴으로써 성중촌의 전반적인 모습과 도시와 상호조화 제고.

#### (나) 구공업지구의 개조방식

구공업지구의 개조방식은 재건축, 기술 갱신과 기능 전환 등이 있다([표 4-7]).

[표 4-7] 구공업지구의 개조 방식

개조 방식	개조 대상	주요 조치
재건축	생산을 중지하고 도산되는, 도시 기능 • 도시 발전과 모순되는 혹은 건축풍모가 매우 나쁘고, 도시경관과 환경에 심각한 영향을 미치는 공업기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공장 구역을 전면적으로 해체하여 오염을 처리하고 토지를 정리.</li> <li>■ 계획의 필요에 따라 새로운 기능을 합리적으로 배치.</li> </ul>
기술 간신	운영 현황이 비교적 좋고 규모가 커서 이전이 어려운 공업 기업이나 도시 공업	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기업의 관리기제 조정, 기술과 정보 업데이트, 전통산업 개조 향상.</li> <li>■ 순환경 추진, 자원이용률 제고, 오염물 배출 감소, 오염기업 정비.</li> <li>■ 공업기업의 공장건물 및 그에 상응하는 시설 개조. 동시에 공장건물의 외부환경 업데이트, 물리적 노후화 형상 개변.</li> <li>■ 생태분리대 건설하여 공업경관이 도시에 미치는 영향 약화.</li> </ul>
기능 전환	대도시 중심이나 도시계획의 범위 내에 포함되며, 대지면적이 크고, 주택가에 위치하며, 고강도 이용은 허용되지 않지만 그 공장, 설비 등 보존가치가 큰 공업유산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재개발과 재활용 가치를 평가하여 무분별한 투자와 산업 유산에 대한 인위적인 파괴 방지.</li> <li>■ 공업산업 클러스터 구축.</li> <li>■ 환경 최적화, 독특한 멋을 지닌 도시문화 발굴 육성, 제3차 산업 발전.</li> <li>■ 관광개발의 가치가 있는 공업유산 보호 및 개발 조치. 활용성을 높여 공업유산 관광상품 개발.</li> </ul>

#### (다) 구도시지역의 개조방식

구도시(旧城镇) 개조는 주로 철거개조(拆迁改造), 환경정비, 역사가구(历史街区) 보호의 세 종류로 나뉜다.

철거개조는 주로 도시에서 역사와 시장상의 이유로 남겨진 것으로, 현 단계의 도시기능, 구조와 상호적응하지 못하는 일부 구상업구와 구거주구를 가리키며, 일부 방치된 건설용지와 건축의 질, 환경의 질이 열악하고, 기반시설 연계가 부족하고, 토지이용률 저하 등 시급히 개조가 필요한 도시용지 등을 포함하고 철거 및 재건축을 진행하는 것이다.

환경정비는 계획된 대로 건설되어 일정한 규모를 보유하지만 환경과 경관이 좋지 않은 구주택지구(旧居民区)와 구상업지구(旧商业区)를 정비하여 그 생태환경을 수복하는 것을 가리킨다.

역사가구(历史街区) 보호는 문물고적과 유적이 많이 남아 있고 특수한 역사적 보호의 가치가 있고, 그 용지 성격이 역사가구 보호용지로 독립적으로 획분되어 있는 구역에 대해 보호 및 정비를 실시하여, 그 기초시설, 공공서비스시설, 소방시설, 주변 환경을 개선하거나 기존 건물에 대한 에너지 절약 개조를 실시하는 것을 가리킨다.

#### (라) 각 시의 특수개조 방식

##### ① 광저우시의 미시개조 방식

'미시개조(微改造)'는 광저우시 특유의 개조모델로, 현상태 건설구조를 기본적으로 유지한다는 전제 하에, 건물 일부분 철거건축, 건축물 기능 치환, 보류수선, 그리고 정비개선, 보호, 활성화, 기초시설 정비 등 방법으로 실시하는 간신방식을 가리키며, 주로 시가화지구(建成区) 중 전체 도시 구조에 미치는 영향은 크지 않지만, 현재 용지의 기능과 주변 발전이 모순되고, 용지효율이 낮고, 거주환경이 차이나는 부지에 적용된다.

미시개조는 공업단지, 구촌락, 노후주택단지 등의 사업을 모두 전개할 수 있도록 역사문화와 자연생태의 보존, 구촌락의 조화로운 발전을 목적으로 하는 간신방식으로 '정비 보수'와 '일부 개조'가 포함되어 있다. '정비보수'란 환경이 나쁘고 공공시설이 미비한 낡은 촌락에 대한 주거환경 개선과

역사문화 보호를 목적으로 하는 개조 방식이다. 시정공공시설의 추가, 파이프라인 관리, 교통·소방도로의 관통, 개별 건물의 정비와 재건축을 통한 전선, 인터넷 선, 텔레비전 선로를 공중부설에서 지하부설로 바꾸고 빗물과 오수를 분리하여 처리하는 것을 실현하고 거주환경 개선과 커뮤니티 기능을 향상시킨다. ‘일부 개조’는 촌락의 전통적인 특색을 살려 주거환경을 개선하고 일부 철거 등을 통해 실시하는 정비이다.

광저우시는 ‘광저우시 도시갱신판법(广州市城市更新办法)’이 제정됐을 때부터 전면 개조와 함께 ‘미시개조’ 방식을 모색해 왔다. 도시갱신 자금은 ‘미시개조’ 프로그램을 우선 배정하고, 커뮤니티 ‘미시개조’ 범위 내의 주민들이 자율적으로 협조하는 방식으로 사회 ‘미시개조’에 참여하도록 권장하고 있다.

## ② 션전시 ‘종합 정비’ 개조 방식

‘종합정비(综合整治)’는 션전시가 제시한 개조방식으로 주요하게 소방시설 개선, 기초시설과 공공서비스시설 개선, 도로변 건축입면경관 개선, 환경정비, 그리고 기존 건물의 에너지 절약 개조 등의 내용을 포함하고 있으나, 건축주체 구조와 사용기능을 바꾸지 않는다.

종합정비류 항목은 일반적으로 부속시설은 건설하지 않으며, 안전위험 해소, 기초시설과 공공서비스 개선 수요에 의한 부속시설 추가건설이 필요할 경우에는 응당 도시계획, 환경보호, 건축설계, 건물 에너지 절약 및 소방안전 등 규범의 요구를 만족시켜야 한다.

‘션전시 도시갱신판법(深圳市城市更新办法)’에 근거하여, 종합정비류 항목은 단독으로 연도별 계획을 수립할 수 있고, 시 도시계획·국토 주관부문이 단독으로 제정하고 또한 시정부에 심사비준 보고할 수 있다. 그것은 소재지 구정부가 실시 방안을 제정하고 조직 실시하고, 관련기술규범은 관련 주관부문이 조직하여 작성하고, 시정부에 보고 비준 후 집행한다. 항목비용은 소재지 구정부, 권리자, 또는 기타 관계자가 공동 부담하고, 비용부담 비율은 각 방이 협상하여 확정한다. 기초시설, 공공서비스시설과 도시경관환경 개선 연관비용의 부담 비율을 시, 구 양급

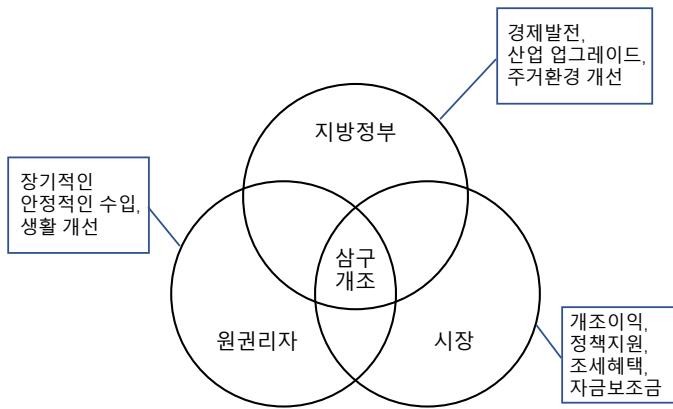
재정부담 사무권리획분(財政负担事权划分) 유관 규정에 따라 집행한다.

### ③ 포산시, 동관시 구공업지구 개조 유형의 세분화

포산(佛山)시와 동관(东莞)시는 구공업지구의 정비를 중시해 구공업지구의 개조 사업을 세분화해 ‘공개공(工改工)’ ‘공개거(工改居)’ ‘공개상(工改商)’ 등 3가지로 분류했다. 그 중 ‘공개공(工改工)’이란 창고 공업 부지의 성질을 보존하고, 낡은 공장건물에 대해 공업수준을 향상시키는 것을 말한다. ‘공개거(工改居)’란 공업용지를 주거 주도기능의 주택용지로 바꾸는 것을 말한다. ‘공개상(工改商)’이란 공업용지를 상업 서비스업이 주도하는 ‘상업용지’로 바꾸는 것을 말한다. 유형별 공업 건물 개조에 대해서는 다양한 토지 공급 방식, 땅값 산정 및 수매 보상 방법이 있다.

### (2) 개조주체별 분류

광동성 ‘삼구개조’의 주체는 주로 정부, 시장, 원(原)권리자가 관련된 것으로 각 주체는 그 자체의 특징, 강점과 이익요구가 있으며 ‘삼구개조’의 구체적인 실천에서 다른 효과를 낼 수 있다. 그 중에서 정부는 거시적인 조정주체로서 지도 역할을 담당한다. 시장주체는 간접개조 프로젝트 실시의 주체로, 프로젝트 운영, 자금조달 등을 담당하며 주도적인 위치에 있다. 원권리자는 개조의 가장 중요한 참여자이자 의사결정 주체이다. 서로 다른 모델의 개조에는 서로 다른 참여주체가 관련되며, 각 참여주체는 ‘삼구개조’에서 서로 다른 역할을 하며 경쟁하고 협력한다.



[그림 4-2] ‘삼구개조’에서의 행위주체별의 선택

### (가) 정부주도 모델

#### ① 정부수매 모델

정부가 토지를 징수하고(농촌집체토지 징수 및 국유토지 사용권 환수 등 포함) 비축한 후에 토지 위의 건축물 철거, 토지 정리 등을 거쳐 분양하고 건설하는 경우를 말한다. 이는 전통적인 개조모델이다.

#### ② 정부 포괄 임대·관리 모델

정부 공기업이 농촌 집체의 낡은 공장 부지를 통째로 임대해 개조하는 것을 말한다.

#### ③ 종합정리(정부출자)모델

정부가 투자하여 주도하는 개조를 말하며, 기존한 건물의 철거 및 부동산권속의 변동이 미치지 않으며, 정비사업 내용은 주로 커뮤니티의 공공시설 정비, 도로 개선, 환경 녹화 등을 포함한다.

### (나) 정부와 시장 협작모델

정부와 시장의 합작은 주로 정부가 토지(毛地) 출양 방식으로 사회역량을 끌어 들여 개조를 실시하는 모델을 말하며, 정부가 통일적으로 조직 실시하는(즉, 정부가 토지 징용 및 철거 주체)것을 전제로 하며 두 가지 유형이 있다.

**유형 1:** 토지 전기(前期) 정리 합작자와 토지사용권자가 서로 다른 주체이다. 정부가 철거 단계에서 입찰 등 공개적 방식을 통해서 토지 전기 정리 합작자를 영입하여 구체적인 철거 이전작업을 담당토록 하는 것을 가리킨다. 이 기업은 토지 징용과 철거 보상금을 임시로 대신 지불해야 한다. 철거 완료 후, 정부는 토지를 입찰, 경매 또는 공시경매 등 공개적인 방법으로 토지 사용권자를 확정한다. 토지 사용권자가 지가 대금을 지불한 후에 정부는 철거 비용과 합리적인 이윤을 토지 전기(前期) 정리자에게 지급한다.

**유형 2:** 토지 전기(前期) 정리자와 토지사용권자는 하나의 주체이다. 정부가 입찰 등 공개 방식을 통해 선정한 협력자이고 토지의 전기 정리를 위한 구체적인 철거 작업을 책임지는 동시에 토지 사용권자라는 뜻이다. 이 협력자는 구체적인 철거 업무를 담당하며, 토지 철거 보상금(화폐 및 비화폐 보상 포함)을 대신 지급한다. 철거 완료 후, 정부는 토지사용권을 해당 합작자 측에 공급하고, 지불한 철거비용과 적정 이윤을 정부에 내야 할 토지사용료에서 감해준다.

#### (다) 시장 주도 모델

##### ① 농촌집체 자조개조 모델

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에, 농촌집체경제조직이 소속된 국유건설용지 또는 집체건설용지를 국유건설용지로 전환한 후에 입찰 방식을 통해 토지 전기 정리 합작자를 유치하거나, 또는 개조 범위 내 개조 희망 의견을 구하고, 토지 건물재산 조사, 철거이주 보상, 토지정리(土地平整) 등 토지 전기 정리사항을 스스로 조직 완성해야 하고, 토지출양 요건에 도달한 후에 정부가 협의출양방식으로 토지사용권을 농촌집체경제조직이 설립한 전(독)회사에 출양한다.

## ② 농촌집체와 기업 협력 모델

정부가 농촌집체경제단체의 신청에 따라 집체건설용지를 국유건설용지로 전환하고 농촌집체경제단체가 개발기업과 협력해 개조를 실시하는 경우를 말한다. 주로 다음과 같은 다섯 가지 모드로 구분된다.

### 모드 1: 토지정리 후 출양

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에, 농촌집체경제조직이 소속된 국유건설용지에 대해 입찰을 통해 토지 전기정리자를 선정하고 정리자가 먼저 자금을 대어 개조한 범위 내의 개조 의사 조회, 토지부동산 조사, 철거 보상, 토지정리 등 토지 전기 정리 사항을 완성한다. 토지의 출양 조건을 달성한 후, 정부가 입찰, 경매, 공시경매(招拍挂) 또는 협의 방식으로 토지를 출양한다. 농촌 집체경제단체가 출양 배당이나 반환한 부동산을 받고 정리자는 토지정리협약에 따라 수익을 받는다.

### 모드 2: 토지 정리 후 임대경영

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에 농촌집체경제조직이 그 소속된 국유건설용지 또는 집체건설용지를 국유건설용지로 전환한 후에, 입찰방식을 통해 토지 전기정리(前期整理) 합작자(이하 합작자)를 유치하고, 합작자가 먼저 자금 임시로 변통하고 토지 전기정리사항을 완성하고, 토지재개발 조건에 도달한 후에 합작자가 임대 형식으로 농촌집체경제조직처로부터 그 국유건설용지의 개조 후 경영권을 취득하고, 또한 국토공간계획과 약정한 경영개발에 따라 합작자가 경영수익 전부를 획득한다. 임대 기간 만료 후 합작자는 개조 후의 토지와 그 지상 건축물(구조물)을 농촌집체경제조직에 무상(또는 유상)으로 반납한다.

### 모드 3: 토지 정리후 복건한 토지를 집중 배치.

촌집체경제조직(村集体经济组织)이 집체토지를 국유로 전환 신청하고, 용자 부지와 복건획지(复建地块)로 나누고 동시에 개발기업과 합작으로

개조를 실시하는 것을 말한다.

#### 모드 4: 토지 정리 후 부동산 환매

총집체경제조직이 집체토지의 국유토지 전환을 신청하고 개발기업과 합작으로 개조를 실시하는 것이다. 농촌집체경제조직은 일정 비율의 화폐보상금으로 개발업체가 개발한 부동산(物业)을 구입한다.

#### 모드 5: 토지정리 후 합작경영

농촌집체경제조직이 집체토지의 국유토지 전환을 신청하고, 합작자와 출자하여 항목기업(项目公司)을 설립하고, 항목기업이 개조를 실시하고 항목 운영·관리를 책임지고 담당한다. 개조 후, 총집체경제조직이 항목기업으로부터 화폐·비화폐 보상을 취득한다.

#### ③ 기업 자조·개조모델

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에, 기업이 토지전기정리 합작자를 스스로 선택하거나, 기업이 스스로 토지정리를 하고 토지 출양 조건에 도달한 후, 정부가 직접 협의방식으로 그 기업에 출양한다. 또는, 철거 재건(拆除重建)을 실시하지 않는 경우에 기업이 비준을 거친 계획용도 대로 자체적으로 ‘미시개조(微改造)’를 실시한다.

#### ④ 기업 매수·개조모델

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에, 기업이 부지(地块) 주변 인접 토지의 사용권과 부동산을 매입 개조하고, 이전등기 수속 후에, 지방 자연자원 주무부문 귀속시키고, 다시 토지사용권을 협의방식으로 그 기업에 출양해 주고 이 기업이 승인된 계획용도에 의거하여 전면 개조를 실시한다. 또는, 철거 및 재건(重建)을 실시하지 상황 하에 기업이 비준 받은 계획용도에 따라 스스로 “미시개조(微改造)”를 실시한다.

## ⑤ 단일주체 귀속 개조모델

국토공간계획에 부합한다는 전제 하에, 개조 범위 내의 권리 주체가 철거 보상 협약을 체결하는 방식으로, 부동산 관련 권익을 단일 주체로 이전한 후 이 주체가 개조 실시를 신청한다. 원래 건축물의 철거를 완료한 뒤 기존 부동산권 증서를 말소하고, 토지의 국유 귀속 수속을 밟고, 자연자원 주무부문이 직접 단일 개조주체와 출양계약을 체결한다. 또는, 철거 및 재건을 실시하지 않는 경우에는 기업이 승인된 계획 용도에 따라 자체적으로 '미시개조(微改造)'를 실시한다.

## 제 2 절 광동성 주요 도시별 ‘삼구개조’ 추진 사례

정책체계, 계획체계, 개조유형, 조작모델(操作模式), 거버넌스 틀(治理架构)의 5개 측면에서 광저우시와 선전시의 실천경험 분석을 통하여, 광동성 각 도시의 ‘삼구개조’가 모두 다원화 정책제도체계를 건립했음을 발견했다. 통합 계획(统筹规划)과 지역 특성에 맞게 결합한(因地制宜) 특징이 있고, 정부와 시장의 합작기제모델을 적극적으로 탐색하고, 서로 다른 개조주체를 겨냥한 차별화된 개조를 진행했고, 또한 건전한 행정관리체계도 건립했다.

### 1) 광저우시

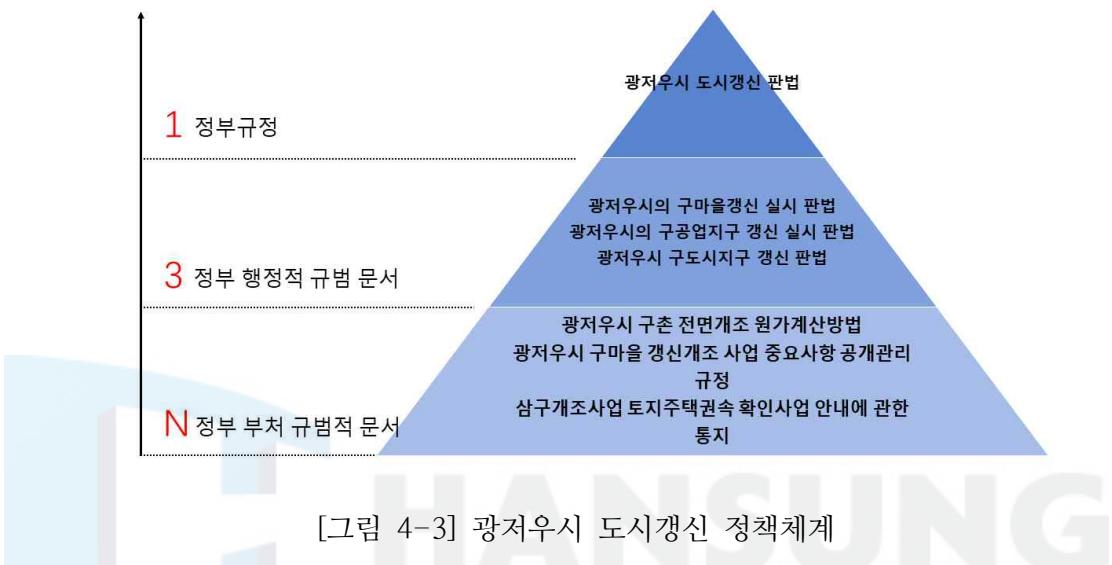
#### 가) 정책체계

2009년 광동성에서 ‘삼구개조’가 시작된 이후, 광저우시는 국가·성급 정책에 순응하면서 일련의 도시갱신 관련정책을 발표 시행했다. 2009년 12월 광저우시는 ‘삼구개조사업의 가속화에 관한 의견’<sup>45)</sup>을 발표하여, 정식으로 시 전역에 ‘삼구개조’를 추진했다. 2016년부터 ‘광저우시 도시갱신 판법’<sup>46)</sup> 및

45) 关于加快推进三旧改造工作的意见(穗府[2009]56号)

46) 广州市城市更新办法(市府令第134号)

연계 문건을 시행하여, '1+3<sup>47)</sup>'정책체계를 형성했다. 이후 매년 관련 정책문서가 발표 시행되었다. [그림 4-3]은 광저우의 '1+3+N' 도시갱신 정책체계이다.



[그림 4-3] 광저우시 도시갱신 정책체계

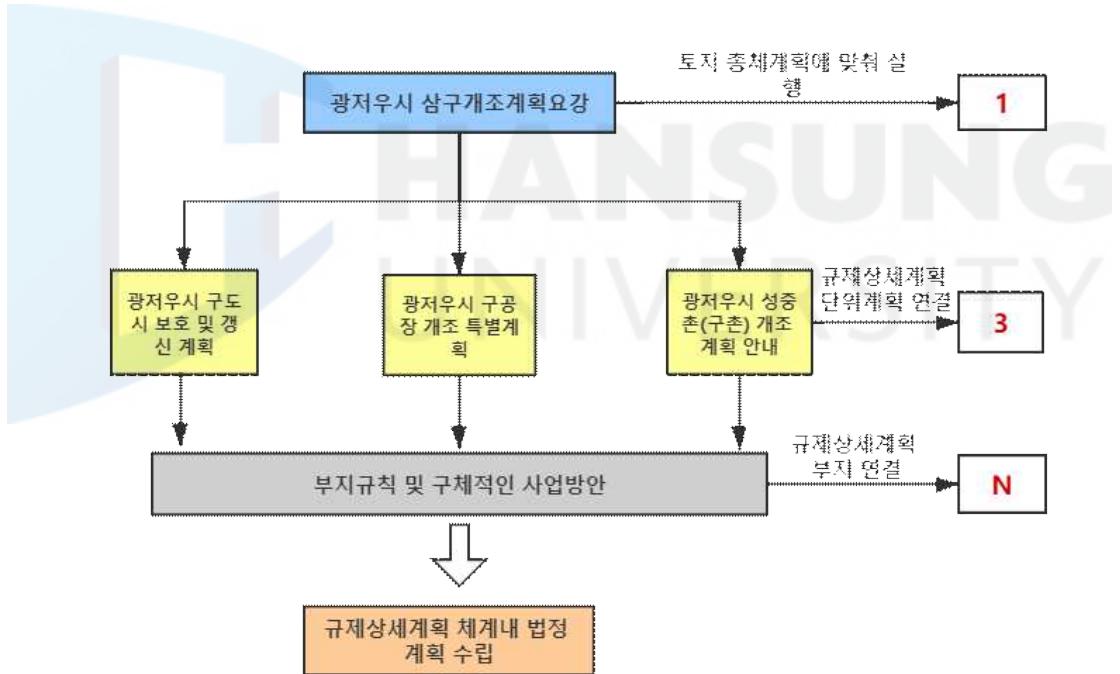
#### 나) 계획체계

도시갱신의 실천탐구에서 광저우시는 거시적-중간적-미시적으로 완전한 3단계 도시갱신계획체계를 수립했다. 우선, 거시적 측면에서, 광저우시의 '삼구개조'의 전체 목표는 산업·거주·자연·역사·토지효율 등 다방면을 포괄하고, 도시환경의 개선과 도시종합경쟁력의 향상을 도모한다. 그래서 이에 상응하는 총체계획과 토지계획은 모두 국민경제와 사회총체계획과 일치해야 하며, 토지계획의 요구사항을 보증하는 동시에 토지자원의 효율적인 이용을 도모해야 한다.

둘째, 중관(中观) 차원에서 계획관리와 도농계획(城乡规划)의 인도적 역할을 강화하기 위해 광저우시는 '1+3+N'의 '삼구개조' 계획수립체계를 확정했다. '1'은 광저우시 '삼구개조' 계획을 말하고, 개조의 총체적 원칙을

<sup>47)</sup>'1'은 '광저우시 도시갱신 판법', '3'은 이 법규의 세 가지 관련 문건, 즉 '광저우시의 구촌락갱신 실시 판법', '광저우시의 구공업지구 갱신 실시판법', '광저우시 구도시지구 갱신 판법'('旧村办法', '旧厂办法', '旧城办法'으로 약칭).

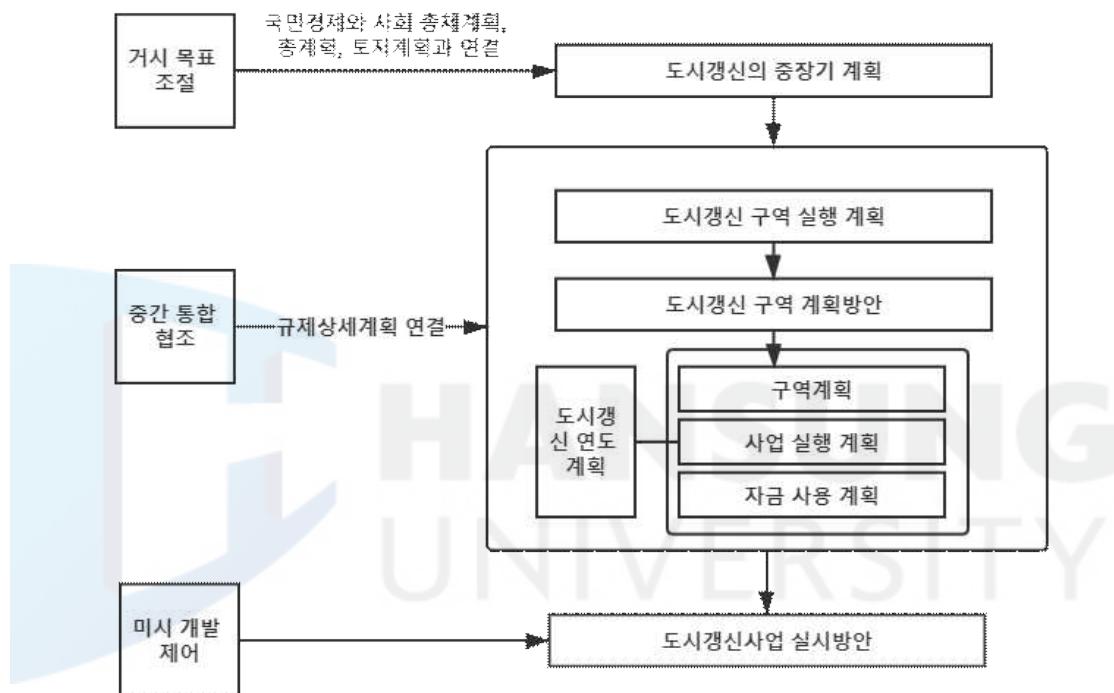
확정하고, 개조 총체 층면의 원칙과 전략적 문제 해결에 중점을 두었고, 도시총체계획과 토지이용총체계획의 책정된 목표와 발전 요구사항을 연결하고 이행한다. '3'은 각각 구도시(旧城), 구촌(旧村)과 구공장(旧厂)의 전문계획을 뜻한다. 중간 차원의 계획통제, 규제성 상세계획의 요강 또는 법정도칙(法定图则)를 의미한다. 'N'은 '삼구개조' 부지의 개조방안이나 규제안내를 말한다. 규제성 상세계획 부지 관리도를 연결한다. 도농 간신 개조 단위계획의 깊이와 규제성 상세계획이 일치하며, 기존 규제성 상세계획을 교체할 수 있으며 아래 [그림 4-4]에 나와 있다. 선전시의 '상향식' 간신단위계획과 달리 광저우시의 계획편성 체계는 '하향식'의 특징을 더 많이 나타내며, 계획 유도를 강화함으로써 '삼구개조'의 진행 과정과 나타나는 여러 가지 문제를 조정하려 하다.



[그림 4-4] 광저우시 '1+3+N' '삼구개조' 계획 편성체제

미시적 층면에서, 구체적으로 실시하는 모든 항목은 앞의 2개 층면 계획과 규제성 상세계획을 만족시킨다는 전제 하에서, 개발상(开发商)이나 개조 진행 주체가 일정한 자주성을 발휘할 수 있다. '삼구개조' 계획과정중

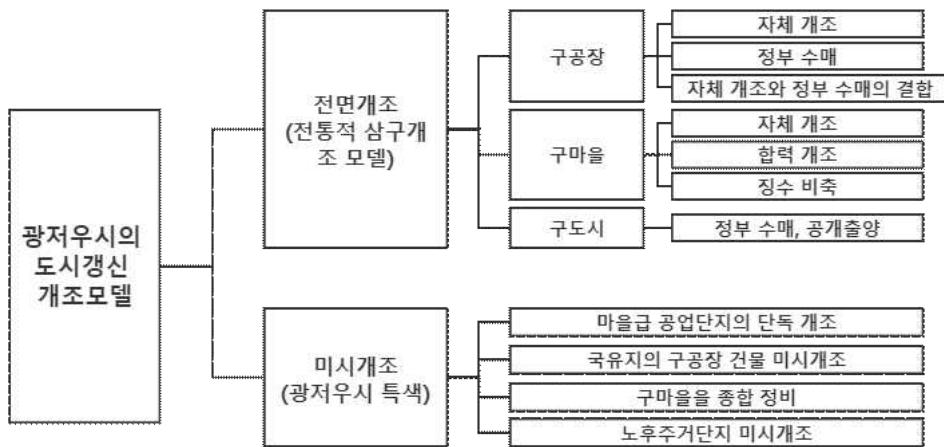
단기 개조블록의 상세계획 수립, 제정에 대하여, 구체적인 개조요구와 실시배치구상을 제출해야 하고, 도시설계의 심도에 도달하고 연계된 정책, 제정된 조치가 목표에 맞고 타당성이 있어야 한다. 구체적으로 개조단원(改造单元) 획분, 개신모델 선택, 강제요구 내용, 실시책략 보장, 개조주체 확정 등 방면의 내용을 포함한다.



[그림 4-5] 광저우시 도시재생계획 체계 설명도

#### 다) 개조 유형

광저우시의 ‘삼구개조’는 주로 전면개조와 특색 미시개조 두 부분으로 나뉜다. 이 중 전면개조는 구촌락, 구공장, 구도시를 모두 포함하는 ‘삼구개조’이고, 미시개조는 보다 작은 단위에서 낡은 커뮤니티, 공업단지 등을 활성화하는 것이다.



[그림 4-6] 광저우시 도시갱신 유형

(1) 구공장 개조: 구공업지구의 개조는 일반적으로 자체 개조, 정부수매, 자체 개조와 정부수매의 결합의 세 가지 방식으로 구분된다. 구공장을 자체 개조하고 정부가 비축할 때는 개조 전후 부지의 성격과 소유권 변경에 따라 토지출양금을 다르게 정한다.

(2) 구촌락 개조: 구공장 개조와 마찬가지로 구촌락 개조도 농촌집체 경제조직이나 촌락자회사가 주도하는 자체 개조, 농촌집체와 정부의 협력을 통한 징수 및 비축, 농촌집체와 협력업체의 협력 개조의 세 가지 모델로 나뉜다.

(3) 구도시 개조: 구공장과 구촌락을 개조한 것에 비해, 광저우시의 구도시지구의 개조 프로젝트의 절차는 더욱 분명하다. 구정부와 체결한 철거보상협약에 따라 보상이 이뤄지면 시 국토자원 주무부서에 부지 제공 신청을 하고, 시 국토자원 주무부처가 국유건설용지 공개출양 절차를 따라 부지를 출양한다.

(4) 미시개조: 광저우시의 미시개조(微改造)는 이미 설명한 바와 같이, 역사문화와 자연생태를 보호하고 구촌락의 조화로운 발전을 촉진하는 것을 목적으로 한 갱신방식이다. 공업단지 미시개조, 구촌락 종합 정비, 노후 주거단지 종합정비 등의 사업이 포함되어 있다.

### 라) 조작 모드

‘삼구개조’ 과정에서 광저우시(广州市) 정부의 역할은 여러 차례 변천을 거쳤다. 처음의 정부 주도로부터 시장 주도로, 그리고 다시 2012년 이후에 도시갱신(城市更新) 주체가 ‘정부+권속인(权属人)+시장+사회’방향으로 전환 및 변화해 왔다. 매 단계마다 각 주체의 역할이 다르다. 단, 문제의 핵심은 줄곧 토지재개발의 증가가치 수익이 정부와 권리주체 간에 어떻게 공유되고 분배되는가에 있었다. 즉, ‘프리미엄 공공귀속(溢价归公)’을 찾는 것과 시장주체들의 도시갱신 참여를 독려하는 것 사이의 균형을 이루는 과정이다.

2009년부터 2012년까지 광저우의 도시갱신은 주로 ‘정부 주도, 시장 운영(运作)’ 모델을 채택하여 초기의 빠르게 추진되는 단계에 있었다. 이 단계에서는 ‘삼구개조’ 정책체계가 초보적으로 수립되어 정책격려 성격이 강했다. 가령, 원(原)토지사용권자가 토지출양 합의 지불가격의 60% 계산 부담하면 되었다(즉, 정부와 원토지권리자가 4.6제로 부담하는 모델). 이는 토지권리자와 시장주체의 토지재개발 참여 열기를 북돋았다. 이리하여, 이 시기에 시장의 반응이 강렬해지고 자금이 활발히 진입하고, 수많은 도시갱신 프로젝트 형식이 불붙듯이 활발히 진행되었다. 유명한 ‘리에더촌(猎德村)<sup>48)</sup> 개조가 이 시기에 발생했다. 2012년부터 재개발 과정에서 나타난 여러 문제점에 기초하여, 정부는 ‘정부 주도, 계획 선행, 대블록 개조, 연계 우선, 분류처리, 절약집약(节约集约)’ 원칙을 제시했다. 션전의 개신단위 관리 방법을 참고로 해 중첩지역의 토지에 대해 정부가 우선 수매 및 비축을 요청했다. 또 자주 개조의 적용 범위를 굳혔다. 예를 들면 성중촌 개조가 자체개조로 합의출양 방식을 선택할 경우 개조지도팀의 승인을 거쳐 보상기준, 개발업자 이익 등에 대한 심사를 거치도록 했다.

동시에, 사회와 권리자의 다원화의 이익을 더 고려해줄 것을 개신 과정에서 역사문화건축 보호, 공공시설 등에 더욱 중시한다. 전체적으로 이 단계의 ‘삼구개조’ 속도는 느려진다. 2017년 이후, ‘광저우시 도시갱신 수준

48) ‘리에더촌(猎德村)’은 광저우시가 처음으로 전반적으로 개신을 추진한 성중촌 (城中村) 으로 2008년 1월 15일에 착공했고, 3년후 주민 이주 안착, 공정건설, 추첨을 통한 주택배정 후, 6000여명의 리에더촌 원거주민이 새주택에 입주했다.

향상과 용지 절약집약 촉진 실시에 관한 의견<sup>49)</sup>과 ‘광저우시, 성정부의 ‘삼구개조’ 토지징수 심사비준 직권 위탁 인수 업무방안’<sup>50)</sup>을 공포했다. 도시갱신은 새로운 ‘직권 하급 기관에 이양한다’는 특징을 나타냈다. 추가로 일련의 우대정책의 출범과 정부의 토지증가 과정에서의 배당을 추가적인 인하함으로 2018년도 계획에서 광저우 도시갱신 프로젝트는 640개로 2017년도의 약 5배 증가를 기록했다. 도시 중심 6구의 성중촌 개조가 완전히 마무리된 것 외에도 징청(增城), 총화(从化), 난샤(南沙), 화두(花都) 등 핵심구에 가까운 지역도 ‘삼구개조’ 작업이 한창이다.

#### 마) 관리구조

광저우시의 도시갱신 과정에서는 ‘약한 정부’와 ‘직권 하급 기관에 이양함’의 특징이 드러났고, 정부가 주로 맡은 역할은 규칙 제정자와 감독자다. 광저우시 33호문이 발표된 후, 도시갱신의 편성 단계가 축소되어 심사 권한이 구청으로 내려가는 동시, 한 촌락이 개조 주체로서 전면적인 개조 신청을 할 수 있도록 하는 등 일련의 정책이 완화되어 시장에 좋은 개조 환경을 제공했다. 광저우시의 구공장 자체 개조사업 비준요청 절차를 보면 사업안 심사, 건설 비준요청 등의 권한이 구청에 내려갔고 시는 사업심의를 맡아 감독통제 역할을 한 것으로 보인다.

### 2) 선전시

#### 가) 정책체계

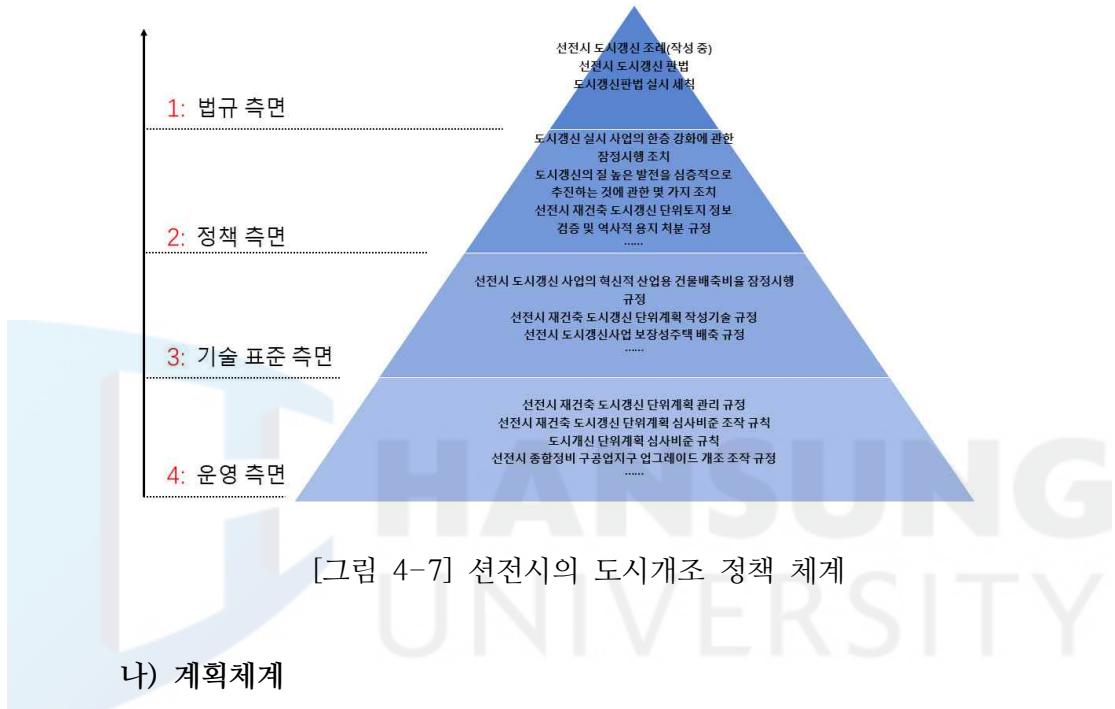
선전시는 2009년 12월 ‘선전시 도시갱신 판법’<sup>51)</sup>을 발표하고 관련 연계 문서, 기술표준문서, 운영표준문서를 잇달아 만들어 체계적인 정책 틀을 만들었다. 끊임없는 총괄과 발전 경험의 보완을 거쳐, 선전은 운영 측면, 기술 표준 측면, 정책 측면과 법규 측면의 정책 체계를 보완하여 도시갱신의 전

49) 广州市关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见)(穗府规[2017]6号)

50) 广州市承接省政府委托三旧改造涉及土地征收审批职权的工作方案(穗更新字[2018]33号)

51) 深圳市城市更新办法(深圳市人民政府令第211号)

과정을 더욱 투명하게 했다([그림 4-7]). 션전은 주요 종합 및 계획 관련 법규 정책 문서 등을 제외하고 역사 현안, 공업단지 개조, 슬럼 개조 관련 문서들을 처리하는 방법을 내놓았다. 션전의 각 구마다 차이가 크기 때문에 각 구마다 자체 사정에 따라 작업지도, 결재관리 등의 방법을 강구한다.



#### 나) 계획체계

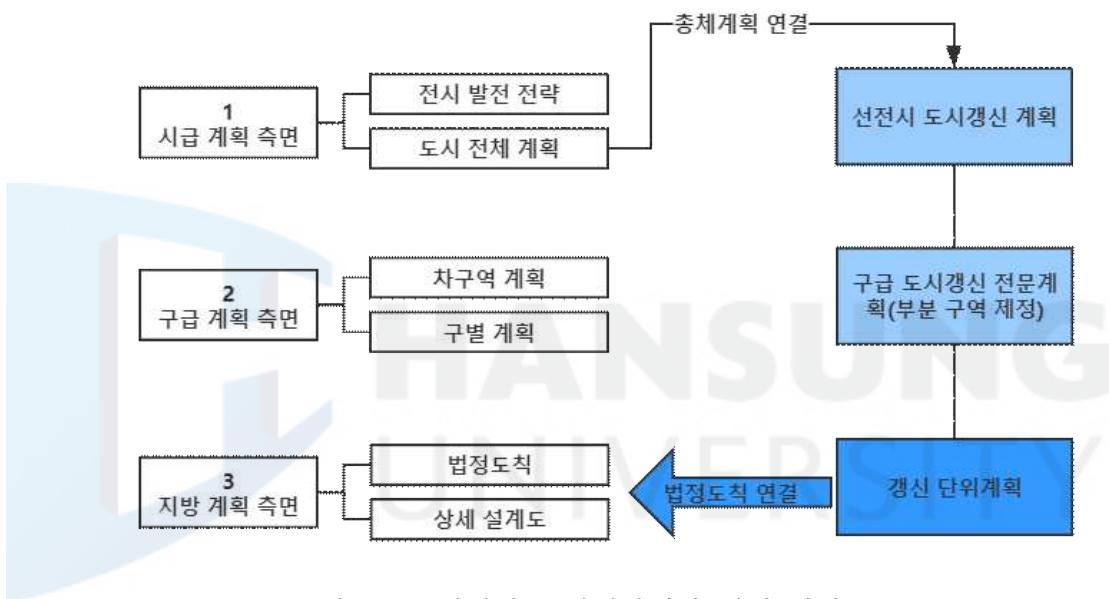
션전시의 도시갱신은 시장 메커니즘을 이용하여 사업의 다주체 신고와 정부 심사 통제를 강조하며 다자간 역량을 충분히 동원하여 도시갱신 프로세스를 추진하고 도시갱신 단위를 핵심으로 하여 '1+N'의 계획편성체계를 수립했다.

‘1’은 거시적 차원에서 작성된 ‘전주시 도시재생 계획’은, 도시재생의 원칙, 제어 목표, 공간 통제 등의 내용을 총체적인 가이드로서 규정하고 있다. 도시재생 우선 철거 구역, 재건축 및 통합 정비 구역, 재건축 단지 제한, 기본 생태통제선, 이미 허가된 도시재생 단위 계획 범위 등을 설정하여 최근 실시성 계획의 지침서이다.

‘N’은 도시갱신 단위 계획으로, 법정도적을 연결하도 주요 내용으로는 목표, 방식, 통제 지표, 인프라, 공공 서비스 시설 및 도시 설계 안내 등이

있다. 이들이 갱신 단위 내의 철거 부지 범위, 이익 부지 범위와 개발 건설 부지 범위를 구분한다.

션전시의 법정계획 체계는 시 전체의 발전 전략, 도시총체계획, 차(次)구역계획, 구역별 계획, 법정도칙과 상세 설계도인 ‘3차원 6단계’를 포함한다. 도시계획 총괄을 견지하고, 총체계획부터 상세계획까지 다층적으로 정비된 기술체계의 틀을 구축하여 기존의 법정계획 체계와 잘 연계하고 보완하여 효율적으로 도시계획 내용을 실시한다.



[그림 4-8] 션전시 도시갱신계획 체계 설명도

#### 다) 개조 유형

션전시는 도시갱신을 ‘종합 정비(整治), 기능 개변(改变), 철거 재건축’으로 구분한다.

(1) 종합정비 갱신사업은 윗글에도 구체적으로 소개되어 있는데, 건축주체의 구조와 적용기능을 변경하지 않고 소방시설, 인프라, 공공서비스시설, 도로모습, 녹화환경 등을 개선하는 것을 말한다. 이 갱신 유형은 소재 구청이 방안을 마련해 조직적으로 실시한다.

(2) 기능변화 갱신 사업은 건물 사용 기능을 일부 또는 전부 변경하지만

토지 사용권의 권리 주체와 사용 기간을 변경하지 않고 건물의 원래 주체구조를 유지한다. 이 유형의 사업은 토지사용권자가 관련 부서에 도시계획 허가변경과 관련절차를 신청해야 한다. 사업은 산업배치계획에 부합해 공용 공간을 늘리고 산업구조를 업그레이드하는 수요를 우선적으로 충족해야 한다.

(3) 재건축 개신 사업은 션전의 도시개신 중 가장 혼하여, 주체를 가장 많이 연관시키는 복잡한 유형이다. 재건축 개신 프로그램은 도시개신 단위계획, 도시 개신 연차계획의 규정에 의해 엄격하게 실시하도록 요구하고 있다. 프로젝트는 권력자가 자체 개조할 수도 있고, 정부가 기업단위로 일괄 도입해 진행할 수도 있다. 실시주체는 도시개신사업계획 허가서류를 발급받은 뒤 토지사용권 출양계약 보충협의 또는 토지사용권 출양계약을 체결해야 한다. 토지사용권 기간을 새로 산정해 지가를 보전납부해야 한다.

#### 라) 조작모드

션전시 도시개신의 큰 특징은 ‘정부 지도, 시장 운영’이라는 점이다. 정부는 도시개신에서 정책적 지도와 서비스를 주로 하고, 시장은 시장자원 배치에 결정적 역할을 한다.

초기의 션전시 도시개신 실천에서, 정부는 적극적으로 관여하지 않는다는 태도로, 계획 유도, 정책 지원을 통해 시장을 장려하고 유치하여 운영한다. 정부는 정책결정자와 정책관여자로서, 시장에 이로움을 주고, 시장을 적극적으로 추진자와 실시자로 된다. 개신 실천이 진전됨에 따라 시장이익으로 가이드하면 선정 구역과 도시 중심 발전 구역 및 기능 미비 구역의 편차가 심해지는 경우가 나타났다. 개신 단위가 좁아서 공공시설의 건설 등 현실적인 문제도 야기할 수 있다.

2016년 이후 션전이 제시한 ‘정부 주도로, 위에서 아래로’라고 하는 중심 개신 단위 방식을 제시했다. 입지가 중요하고, 도시 발전에 대한 견인 효과가 강하지만 인프라가 크게 부족하며, 시장 동력이 부족하거나 기존 정책의 요구에 미치지 못하는 단위부지에 대해 구청에서 개신계획 신고, 단위계획 작성, 시장주체 선정을 전체적으로 실시한다. 정부, 시장 양쪽의 역할을

충분히 발휘한다.

현재 션전시급 차원에서 정책의 수립을 담당하고 전반적으로 계획을 총괄하고 있다. 구급 차원에서 프로젝트를 실시하는 조정과 감독을 주로 담당한다. 시장 운영과 관련하여 션전시는 원권리자 스스로 실시하도록 장려하고 시장 주체가 단독으로 실시하거나 양자가 연합하여 도시갱신을 실시하는 등, 다양한 갱신 방식은 시장 역량이 도시갱신의 진입을 위한 경로를 제도적으로 제공한다. 한편, 션전시는 일련의 우대 정책을 마련함으로써 사회 자금을 도시갱신에 참여시키고 있다.

#### 마) 관리구조

션전시의 도시갱신 작업은 시(市)와 구(区) 2단계로 나뉘 관리하고 있다. 시 상무위원회와 도시갱신사업 지도소조는 전 도시의 도시갱신을 이끌며, 전 도시의 도시갱신사업이 미치는 중대사항에 대해 의사결정을 한다. 시계획과 자연자원국은 시 전체의 도시갱신 사업의 주무 부서이다. 도시갱신에 관한 계획토지관리정책을 법률에 따라 수립하고, 도시갱신에 관한 계획을 관리하며, 도시갱신에 관한 기술규범을 수립하며, 도시갱신 단위계획을 조직적으로 수립하며, 도시갱신 과정에서의 토지사용권 출양, 환수, 수매 업무를 담당한다. 구체적인 집행 부문은 션전시의 도시갱신·토지정비국으로, 시 전체의 갱신·토지 정비 작업을 조직·조정하는 역할을 담당한다. 또한 시 발전개혁위원회는 도시갱신에 관한 산업지도 정책을 수립하는 일을 담당하고 정부가 투자하는 도시갱신을 위한 연간 자금을 총괄적으로 관리한다. 구급 차원에서는 각 구에 도시갱신·토지정비국이 설치되어 구체적인 도시갱신과 토지정비 프로젝트의 심사·비준 업무를 담당한다.

션전시의 도시갱신은 주로 신고, 편성, 실시의 세 단계를 포함한다.  
①신고 단계: 도시갱신 단위를 설정하여 도시갱신 연도 계획에 포함하도록 신청한다. ②편성단계: 토지 및 건축물 정보 심사를 신청하고, 계획안 작성 및 승인 후, 주관부서가 심사하고 법정도칙과 대응한 뒤 도시갱신 단위계획을 편성한다(통상 편성단계는 1~2년 소요). ③실시단계: 실시주체를 확정하고, 도시갱신 단위실시방안을 편성하여 땅값을 추납한 후 토지이용권 출양계약과

건설용지 계획허가서를 취득한다.

션전의 도시갱신관리는 법정도칙을 통해 도시갱신계획이 전통적인 계획체계와 효과적으로 연계되어 빠른 결재, 도시갱신의 인력 투입 감소, 도시갱신의 효율성 향상에 도움이 된다. 도시갱신 단위계획은 법정도칙의 제반 통제요구에 따라 작성되기 때문에 션전은 이미 승인된 갱신단위계획을 법정도칙에 상응하는 내용의 편성과 수정을 완료한 것으로 간주해 행정승인의 근거로 삼았다.

### 제 3 절 광동성 ‘삼구개조’ 경험의 종합

#### 1) ‘삼구개조’의 특징

광동성이 광저우, 션전, 포산(佛山) 등에서 추진중인 ‘삼구개조’ 갱신 추진방식상의 주요 특징은 다음과 같다.

첫째, 갱신 정책 측면에서 정책을 보완하고 다원적인 정책제도체계를 수립하며 정책혁신을 중시하고 있다. 광동성은 ‘삼구개조’ 실시 이후 연이어서 일련의 부양정책을 하향식으로 추진하고 있다. 광저우시, 션전시, 포산시, 동관시 등에서는 성(省)급 문건에 기초해 당시 실제 상황을 결합시켜 토지사용권 인수의 세부 절차와 가격, 땅값 추가납부의 기준, 토지 출양 수익의 배분 관리, 개조 사업의 심사·비준 프로세스를 중심에 놓고 ‘삼구개조’ 연계 정책문건을 잇따라 내놓고 구체적인 시행세칙을 만들어 하향식 정책연계체계를 구축했다. 광저우시가 내놓은 56호문, 134호문과 같은 정책들은 개조 신청, 실시 감독, 용지 정책, 건설 승인 및 자금 지원 등 여러 측면에서 지원됐다.

광동성 ‘삼구개조’는 토지제도와 정책의 교차, 토지규제 체계를 넘어선 이익주체 행위 등 다중적 문제를 포괄한다. ‘삼구개조’는 토지자원 재배치와 토지이용구조 재구성의 과정으로 볼 수 있다. ‘삼구개조’ 과정에서, 광동성은 토지 정책 및 제도의 보완을 강조한다. 실천에서는 중국의 기존 토지제도와

주강삼각지구의 이전 30년간 발전된 토지문제에 대한 혁신적인 복구를 실시하고, 도시갱신에 의한 토지재개발정책의 모색과 도농 이원구조 토지제도의 변혁 경로를 탐색했다. 그래서 광동성 및 각 시는 ‘삼구개조’ 과정에서 일련의 용지 정책 제도의 혁신을 통해 도시갱신을 추진했다.

둘째, 갱신계획 측면에서 구역통합계획체계(区域统筹规划体系)를 완비하고, 대단지 블록이 연결된 전반적 갱신(连片整体更新)을 중시하고 있다. 광동성 ‘삼구개조’는 장기적인 사업으로서 도시의 발전 및 건설 시기와 절차를 결합하므로써 합리적으로 건설실시계획을 안배하여 개조작업을 사회경제 발전과 조화시켰다. 광동성 ‘삼구개조’는 끊임없이 계획 수립의 강도를 강화하여, 점차적으로 총체계획, 부문별계획(专项规划), 규제성 상세계획(控制性详细规划) 등 다층차(多层次) 계획체계를 수립했고, 각 시는 총괄계획하며 순서에 맞게 추진했다. 또 각 시는 새로 출범하는 도시갱신 관리방법과 관련요구에 부응하기 위해 계획 충급과 체계도 그에 맞게 조정했다. 예를 들면 광저우에서 오랫동안 추진되어 온 ‘1+3+N’의 3충급 계획체계와 같이, ‘구도시 · 구촌 · 구공장’을 지향한 분류 갱신 방식이 장기간 계속되었다. 하지만 광저우시는 2015년 이후 개별 프로젝트를 주도하던 갱신 방식을 ‘구역계획+사업단위’ 방식으로 전환해 한 구역 종합개조를 강화하고 ‘삼구개조’의 정체성을 높이는 것을 목적으로 설정했다. 이는 도시의 내포 향상에도 도움이 될 것으로 기대된다.

세째, 관리모델 측면에서 다원적 주체 관리기제를 추진하여 정부의 감독역할을 중시하고 있다. 도시갱신은 공간재조직 과정일 뿐 아니라 이익재분배 과정으로 ‘삼구개조’가 제대로 시행될 수 있을지 이해관계자들은 도시갱신 목표와 이익배분에 대한 합의를 이루어야 한다. 현재 광동성 ‘삼구개조’에서는 시장의 힘이 강하여 개조자금 조달 문제가 어느 정도 해결되었지만, 시장주체가 이익을 추구하기 때문에 불가피하게 갱신 수익이 큰 프로젝트만 선택하고 권속관계가 복잡하고 개조 주기가 길고 이익이 적은 갱신 사업을 포기할 것이다. 이런 ‘이로운 것만 고르는’ 상황은 낮은 이윤을 내는 사업에 아무도 관심을 갖지 않게 만들었다. 이에 따라 광동성 각급 정부의 ‘야경꾼’ 역할도 점차 복구되고 있으며, 이것은 대중(公衆)이익의

공급자이고 다원적 이익의 조정자, 취약계층을 지키는 정부의 기본임무다. 현재 정부관리와 시장화 운영이 가장 중요한 두 가지 역량이다. 광동성은 갈수록 정부·시장·사회가 다원적으로 참여하는 기제를 만들어 권리주체의 참여 능력을 높이고, 시장 역할을 충분히 발휘하고 다원적 사회 역량을 기르는 것에 중점을 두고 있다. 아울러 정부는 기능 최저기준선을 지켜 도시 전체의 이익이 훼손되지 않도록 해야 하고 공공서비스시설과 연계기반시설 조성 요구를 엄격히 제정하여 ‘삼구개조’가 지속적으로 건전하게 발전하도록 촉진했다.

넷째, 개신방식 측면에서, ‘삼구개조’ 수단을 최적화하고 점진적인 개신을 중시하고 있다. 광동성의 ‘삼구개조’는 각 지역의 상황을 맞춰 서로 다른 개조 방식을 모색했다. 광저우의 개조는 주로 전면적인 개조와 특색 있는 미시개조(微改造)의 두 부분으로 나뉜다. 위에서 기술한 바와 같이, 전면 개조는 낡은 공장 건물과 낡은 촌락, 성중촌(城中村)을 덮고 있는 ‘삼구개조’, 미시개조는 더 작은 단위에서 낡은 주거단지, 공업단지 등을 다시 활성화하는 것이다. 선전의 도시개신 유형은 통합 정비, 기능변경, 재건축 등 세 가지가 있다. 포산의 개조는 주로 구도시구역, 구공장지구, 성중촌(城中村) 개조의 3개 유형을 포함하고 있다.

최근 들어 광동성의 ‘삼구개조’는 점차 축소되면서 과거 ‘대규모 철거와 건설’ 위주의 조방형 개조모델에서 소규모, 점진적, 지속가능한 개조를 더 강조하면서 개신 방식이 더욱 정교해지고 있다. 광저우시의 경우, 다음의 개조 업무에서 미시개조 수단의 사용을 강조했다. 건설구조는 그대로 유지하되 건물 부분적 개축, 건물기능 전환, 보존보수 등 개신수단을 통해 주거환경과 공공시설의 점진적 개선을 추진한다. 과거 ‘삼구개조’가 주로 정부 부처와 전문 인사에 의존했던 것과 달리 노후주거단지 미시개조에서는 주민 개개인이 기획자가 될 수 있게 ‘공건공향(共建共享), 공치공관(共治共管)’으로 전환했다. 선전(深圳)시도 2018년 발표한 ‘선전시 성중촌(城中村) 총체계획(2018-2025)<sup>52)</sup>’에서 통합 정비구역에 포함되는 성중촌 주거용지는 철거할 수 없으며, 대대적인 재건축을 해서는 안 되고 공공이익과 부지정리

52) 深圳市城中村(旧村)总体规划 2018-2025

목적에 부합하는 경우 외에는 철거와 재건축 작업을 금지한다고 밝혔다.

다섯째, 개신목표 측면에서 경제, 사회, 환경의 종합적 효익을 총괄하여 다원적 개신을 중시하고 있다. 즉, 도시는 유기적인 통일의 전체로서 자연생태의 중요한 부분이므로 체계적이고 전체적인 관념으로 도시개신을 보아야 한다는 것이다. 2009년 광동성 78호문의 공포로부터, 각 시는 개조 프로젝트의 추진을 가속화하기 위해, 그에 상응하는 경제 효율 향상을 주요 목표로 하는 정책 문서를 내놓았다. 광저우시의 56번 문은 역사용지 보완 절차 간소화, 토지재산권 명확화, 토지관리정책 혁신, 집체토지권 보완 등의 조치를 제시해 절차를 간소화하고 원가를 절감해 시장의 경제적 효과를 촉발시키기 위한 것이었다. 그러나 새로운 도시화 건설목표가 더욱 자주 제시되면서 도시발전의 전략적 목표는 도시기능구조, 인간주거환경, 역사적 문화재 보호 등 여러 방면에 미쳤다. 따라서 광저우시는 기존 도시지역에 대한 세밀화 내포화된 건설이 필요하기 때문에, 최근 몇 년 동안 ‘삼구개조’에 대한 새로운 발전 구상을 제시했다. 개조 관념은 인간본위에 중점을 두었다. 더 이상 공간형태와 GDP를 위한 개조가 아니다. 개조모델은 저탄소와 생태를 중시하고, 품질, 환경 그리고 전체 도시구조 구축을 강조했다. 현지 특색 역사문화에 대한 보호, 사찰과 사당에 대해 ‘옛 것을 보수하여 옛 것처럼(修旧如旧)’ 등 보호적 개조 조치를 채택했다.

## 2) ‘삼구개조’의 주요 문제

광동성 ‘삼구개조’ 개신과정 중에 돌출된 주요 문제는 다음과 같다.

첫째, ‘삼구개조’정책에 대한 인식이 미흡하고, 일부지역 개조 목적이 불명확하다. 광동성 각지의 ‘삼구개조’사업 진행실태를 조사·분석·평가한 결과, 일부 지역에서는 ‘삼구개조’ 정책에 대한 이해가 부족하고, 개조 목적이 명확하지 않으며, 기본적으로 토지권리자나 기업단위의 의사만 반영하고 있을 뿐 전반적인 통일계획이 부족하다는 것을 알 수 있었다. 일부 지역에서는 건설용지 지표를 늘리기 위해 개조 범위를 정할 때 무작정 ‘삼구개조’를 추동하고 심지어 정책의 적용 범위를 멀대로 넓히고 있다. 또한, ‘삼구개조’는

철거이주난(拆迁难), 높은 비용, 정책 미비 등의 문제점이 있기 때문에 일부 시에서는 여전히 신규 증가 용지를 중시하고 존량용지를 가볍게 하는 현상이 남아 있어 ‘삼구개조’작업에 심각한 영향을 주고 있다.

둘째, 행정관리구조의 보완이 필요하다. 행정관리 방면에서, 광동 ‘삼구개조’에는 두 가지 전형적인 혁신 조치가 있다. 하나는, 시(市)급 차원에서 도시갱신국을 설립하여, 시 전체의 ‘삼구개조’사업 추진을 일괄적으로 계획하는 것이다. 또 하나는 구(区)와 진(镇)에 권한을 두고 구체적인 집행권과 일부 결재권을 기층으로 내려 보내는 것이다.

주강삼각주지구 지급 시 차원에서 도시갱신국 구성은 일반화됐고, 광저우, 선전, 포산, 동관이 도시갱신국을 잇달아 출범시킨 것은 ‘삼구개조’ 추진의 혁신성과로 평가된다. 실천적인 관점에서 보면, 도시갱신국의 출범은 확실히 ‘삼구개조’를 위한 항목에 대한 총괄과 조화를 일정 정도 강화하여, 개조 항목의 실시를 촉진했다. 그러나 위치 선정과 기능상 모호로 인해 도시갱신국이 역할을 발휘할 수 있는 공간이 한정되어 있다. 선전(深圳), 포산(佛山), 동관(东莞) 등의 도시갱신국은 여전히 2급국에 속하며, 계획부문 및 자연자원 부문 또는 주택건축부문에 소속되어 있기 때문에 시 전체 차원의 관리에 한계가 있다. 광저우시 도시갱신국은 1급국으로 설정돼 있지만 기능은 여전히 포괄적 조정으로 결정권과 결재권에 한계가 있고, 중대한 역할을 하기 어려워 2018년에 폐지되었다.

권리를 구(区)와 진(镇)에 내려 보내는 것은 광동성 ‘삼구개조’ 실천의 대표적인 혁신 성과중 하나이다. 실천적 관찰로 볼 때 이 제도는 기층적 적극성을 동원하고, 세세한 개조를 촉진하는 역할을 하는 것이 확실해 ‘삼구개조’ 실천이 장기적으로 견지해야 할 관리 방향이다. 그러나, 현재 실천에도 약간의 문제가 있다. 예컨대 정책수립권이 구와 진으로 내려가면 정책 통일성이 떨어지고, 진(镇)마다 개조 정책이 달라 정책 혼선이 생기기도 하고 감독에 어려움이 따른다.

셋째, 계획관리가 존량 토지의 재개발 수요를 충분히 고려하지 않다. 법적 효력이 있고 체계적이고 과학적인 개조 계획을 수립하는 것은 국제 도시갱신 실천 구조의 중요한 기초이자 보장이다. 그러나 도시계획관리체제 개혁의

지체는 광동성 ‘삼구개조’ 10년 실천의 중요한 제약요인이다. 중국의 현행 계획제도가 주로 중량용지에 초점을 맞추고 있어, 존량토지 갱신 관련 각종 계획 수요를 충분히 고려하지 못하고 있기 때문이다. 2009년에 발표된 78호문에서도 ‘삼구개조’ 전문계획을 잘 짜야 된다고 제시했지만, 10년의 실천과정을 돌이켜 보면 다음과 같은 문제가 있다. ①이 전문계획 자체체계가 여전히 완비되지 못했고 효과를 충분히 발휘하지 못했다. ②이 계획이 아직 법정 효력이 없기 때문에 최대의 효용을 발휘하지 못했다. ③이 전문계획이 아직 규제성 상세계획의 역할을 대체하지 못하여, 양자의 연결이 완전히 이루어지지 못했다. ④‘삼구개조’ 전문계획의 혁신적인 조치가 현행 계획과 일치하지 않을 경우 실제 프로젝트에서 통과되기 어렵다.

넷째, 관련 세무정책이 적시에 못 나오고 부처별 협력 추진력을 형성하지 못했다. 기존의 세무 시스템의 틀은 주로 도시 확장기의 수요에 기초해 만들어졌고, 많은 조항이 도시갱신 단계에 이르러 이미 적용이 안 되거나 정확하게 적용되지 않아서 ‘삼구개조’는 세무난에 직면했다. ‘계약세 잠행조례(契税暂行条例)’와 재정부·국제세무총국이 도시주택 철거에 관한 조세정책에 근거하여, 계약세와 개인소득세의 혜택을 받는 범위는 국유지의 건물이며, 시·현급 인민정부의 징수 결정(공고)을 전제로 한다. 그러나 광동성 ‘삼구개조’ 항목 대부분은 정부의 징수 결정이 없고, 구촌 개조사업은 국유지가 아니어서 조세혜택을 제대로 적용받지 못한다. 기업소득세 혜택과 토지부가가치세 징수 등은 모두 세수개혁이 도시갱신 관련 분야까지 포함하고 있지 못한 것과 연관되므로, 세수개혁을 보다 더 심화하면서 점진적으로 해결해야 할 것이다.

국제적인 경험에 비추어 볼 때, 도시갱신은 모두 사법 방면 사무에 직면해 있으며 사법부문의 깊은 개입은 도시갱신의 일부 법률적 문제의 최종 해결 경로이다. 광동성 ‘삼구개조’ 실천을 보면 대다수 법률문제 특히 철거난은 사법개입의 부족과 중대한 관계가 있다. 특히 개별 성중촌 개조과정에서 극단적인 사건이 발생한 뒤 사법부문이 유사 철거 사건을 사법관할에서 제외해 사법개입 과정이 중단됐다.

‘삼구개조’는 다른 여러 부처의 협력도 필요하지만 관련 부처들은

신증(新增) 건설용지의 척도로 ‘삼구개조’와 토지재개발 사업을 따지는 데 익숙하고, ‘삼구개조’ 연계정책에 대한 반대 의견이 많아 공통된 인식에 도달하기 어렵다.

다섯째, 입법 정체와 상위법의 보장 결여. 광동성 ‘삼구개조’는 실천초기에 관련 용지 정책 등의 지원을 받아 78호문의 정부 실시의견으로 모색할 수 있었다. 78호문은 실사구시 정신에 따라 ‘삼구개조’에서의 용지 출양방식, 토지징수방식, 역사용지 처리방식 등의 정책을 제시하고, 개조 실천을 강력히 추진했다. 그러나, 제도의 혁신과 실천이 진행됨에 따라 정책을 진일보 혁신하는 데 어려움이 계속 나타나고 있다. 정책 혁신의 일부와 국가 차원의 정책 차이가 부각되고 정책 혁신의 부족과 오류가 나타나 입법적 측면에서의 보장과 상위법의 인정과 지지를 얻는 것이 시급하다.

전국적인 층면에서 보면 중국은 ‘물권법’, ‘토지관리법’, ‘도시부동산 관리법’, ‘도시국유토사용권 출양·양도 잠행조례’<sup>53)</sup> 등 기본적으로 신증 건설용지를 주요 규범 대상으로 삼고 있으며 ‘삼구개조’ 용지로 완전하게 적용받지 못하고 있다. 이것이 현재 ‘삼구개조’ 작업이 제도적인 어려움에 직면한 근본 원인이고 ‘삼구개조’의 일부 혁신적인 방법들이 적법성 시험대에 오르게 했다. 예를 들면, 집체토지를 국유로 전환할 때, 국가 층면의 ‘토지관리법’ 등 법률규정의 경로가 오직 ‘징수’의 한 방법일뿐이다. 단, ‘삼구개조’ 실천과정에서는 용지 용자와 재건 정착 용지의 수요를 맞추기 위해 종종 농촌집체경제조직이 자발적으로 집체토지를 국유토지로 전환 신청하는 것을 허가한다. 그러나 이것은 ‘토지관리법’ 등 법률 취지와 일정한 차이가 있고, 이것이 자발적인 ‘집체토지의 국유토지 전환(集转国)’에 적지 않은 당혹스런 새로운 문제를 야기하고 있다.

여섯째, 철거작업이 순조롭게 진행되기 어렵다. ‘삼구개조’ 과정에서 철거가 쉽지 않은 것은 두드러진 문제다. 현재 중국의 주택징수 및 보상에 관한 법률이 건설부서의 철거사업 참여를 금지하고 있어서 정부부처가 손을 댈 수 없어 개발업자의 자율협상에만 의지하고 있는 상황이다. 구존 한 구역 전체개조 사업은 개인 주택의 철거 사업이 많아 촌민들의 의견을 단기간에

53) 城镇国有土地使用权出让转让暂行条例

일치시키기 어려운 한편, 일부 촌민들이 현재의 철거보상기준을 너무 낮다고 여기고 있어서 사업 추진을 매우 어렵게 하고 있다. 각 방의 이익주체들이 철거에서 이익을 얻기를 바라면서 기형적으로 높은 철거비용을 발생시켰다.

동시에, 광저우시 바오리(保利)부동산회사의 인원과의 면담을 통해서 이해한 바로는, 촌민 100%의 동의를 구해야 철거가 가능했던 정책이 지나쳤던 까닭에, 사업추진비용이 증가하고 사업진행 효율성이 떨어졌다. 광저우시는 80%의 촌민의 동의를 얻으면 시공허가증을 발급할 수 있고, 분할적인 철거개조 작업을 할 수 있도록 했다. 하지만 여기서 생기는 또 다른 문제는 만약 토지 수용에 불복하는 ‘알박기 가구(钉子户)’가 개조의 핵심구역에 있다면 어떻게 해결해야 하는가? 이다. 또 철거 과정에서 갈등이 벌어지면 사법적 절차로 해결할 수 없고, 법원이 이를 받아들이지 않아서 철거가 효율적으로 추진될 수 없다.

개발업자를 지지하는 명확한 상위법이 없어서 일부 구촌 개조 항목에서는 촌민들이 터무니없이 높은 철거보상금을 요구하기도 하고, ‘알박기 가구(钉子户)’가 불합리한 보상을 요구하기도 한다. 개발업자가 이를 충족하지 못하면 개발작업을 무기한 보류해 둘 수밖에 없어서 사업추진에 심각한 지장을 주고 있다. 개발업자에게 있어 이러한 시간비용은 거의 통제 불능 상태이며, 결정적인 위치에 있는 ‘알박기 가구’가 나타나 철거를 하지 않을 경우, 8~10년 동안 정체되는 사업도 있다. 예를 들어 광저우시 파저우촌(琶洲村)의 구촌 개조 프로젝트의 경우, 바오리 회사가 철거 협상 단계에서 시간 소모가 너무 많아 손실이 60억 위안에 달했다.

일곱째, 도시의 공간재생산에 있어서의 ‘신사화(紳士化: gentrification)’ 현상이 나타난다. 중국어에서 ‘신사화(紳士化)’ 현상은 도시갱신 과정에서 외부에서 온 인원이 주거공간을 차지하고 사회정의와 주거권의 보장의 문제에 연관됨을 의미한다. ‘신사화(紳士化)’ 현상의 근원은 토지가치증가에 따른 주거지역 위상 변화로 도시화와 도시갱신 과정에서 모두 보편적인 현상이지만 주거공간의 공평에 대한 중대한 도전이기도 하다.

광동성 ‘삼구개조’ 실천에도 역시 ‘신사화(紳士化)’ 현상이 존재한다. 주로 성중촌 개조 과정에서 외래인구의 권리가 충분한 보상을 받지 못했고,

외래인구의 보장과 공공서비스가 아직 ‘삼구개조’의 정책목표에 포함되지 않았다는 것으로 표출된다. 그 이유로 외래인구의 이익을 보상범위에 포함시키면 개조비용 상승에 따른 개조의 어려움이 초래될 수 있다는 고려도 있지만, 이익분배 구조에 대한 고려도 있을 수 있다. 개조과정에서 외래인구의 권리 훼손과 외래인구의 발언권 결여때문에, 외래인구가 도시갱신의 영향을 가장 크게 받는 집단이 되었음에도 불구하고, 정책목표에는 포함되지 않는 집단이라는 것은 사회적 불공평의 중요한 현상이 되었다. 따라서, 어떻게 점차적으로 외래인구 권익을 ‘삼구개조’의 정책목표에 포함시킬 것인가? 이것이 광동성 ‘삼구개조’가 직면한 중대한 도전이다.

여덟째, 사회와 대중(公衆)참여는 더 세분화되고 완비되어야 한다. 사회와 대중의 참여는 도시갱신의 정책목표와 실천과정을 보장하는 중요한 부분이다. 전 세계적으로 도시갱신에 사회와 대중이 참여하는 법적 보장과 실천 절차가 지속적으로 강화되고 보완되고 있다. 대중과 사회적 역량의 적극적인 참여는 지나치게 부동산 개발에 편향된 도시갱신을 피하기 위한 중요한 수단이다. ‘삼구개조’ 10년의 실천을 보면, 대중과 사회의 힘은 어느 정도의 성장을 가지고 있다. 예를 들어 철거와 개조하기 전에는 모두 법정공시 단계와 상세한 의결 절차를 갖추었고 이해관계자들에게 개조방안을 전시해 주고, 주민의 개조요구를 파악해야 한다. 사회적 역량, 예를 들어 업계 협회, 전문가와 학자의 참여 역량도 꾸준히 증대되고 있다. 셜전시 후베이촌(湖贝村)의 개조방안에 전문가, 학자와 대중의 토론의견이 많이 도입되어 양호한 상호 호동(互动)적인 분위기가 조성되어 후베이촌(湖贝村) 역사문화총락의 보호에 큰 역할을 했다.

비록 개별적인 역사문화보호 관련 항목에서 대중(公衆)과 사회의 참여가 거대한 역할을 발휘하긴 했지만, 기타 개조 항목에 있어서는 완비된 사회 역량의 유입기제가 아직 없을뿐만 아니라, 전문가와 학자 등의 전문지식과 견의가 충분한 중시와 고려를 받지 못하고 있고, 대중(公衆)에 대한 홍보와 지도도 완비되지 못해서, 실제 조사과정 중에 촌민들은 사업 실시의 원인, 의미와 더욱이 구체적인 실시조치 조차 잘 이해하지 못하고 있으며, 그

이전에 정부의 담당업무 인원이나 개발업자 등이 촌민들에게 홍보나 교육지도도 하지 않았다. 이는 대중의 표결이 형식에 치우치게 하는 걸 피할 수 없게 하므로, 대중의 실질적인 참여 역량이 여전히 비교적 박약하다.

미래의 광동 ‘삼구개조’의 발전추세 상 필연적으로 사회와 대중의 보다 많은 참여가 요구되어야, 항목의 합리적이고 질서있는 추진을 보장할 수 있기 때문에, 어떻게 사회와 대중 참여기제를 조속히 완비할 것인가가 중요한 도전과제이다.

### 3) ‘삼구개조’의 향후 과제

광동성이 추진 중인 ‘삼구개조’ 모델의 향후과제에 대한 중국 내의 관련 연구와 전문가들의 주요 의견을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 개혁 보너스(改革红利)를 진일보하게 풀어서 더욱 곤란한 난제(硬骨头)에 대응하는 것이다. 10년 실천을 통해서 이미 대량의 비교적 쉬운 개조항목들을 완성했으나, 남아있는 개조항목은 더욱 복잡하고, 이익충돌도 더욱 첨예하다. 정책혁신을 진일보 강화해야 하고, 개혁 보너스를 풀어줘야 이러한 난제에 대응할 수 있다. 그 외에 난제에 대비하려면 보다 규범화된 정책체계가 필요하다. 따라서 현재 이미 도시갱신 시범실험 정책을 점진적으로 규범화해야 할 시기에 도달했다 할 수 있다.

둘째, 경제주기와 부동산주기가 도시갱신에 미치는 영향을 직시하고 각 유형별 개조항목을 분류 추진하는 것이다. 현재 및 미래 일정 기간 동안 중국 경제성장이 ‘뉴노멀(新常态)’에 진입하면서, 경제 하행 압력이 비교적 크고, 부동산시장 경기가 상대적으로 불황이 될 것이다. 이 시간 주기에서 대규모로 도시갱신 개조를 추진하는 것은 현명한 선택은 아니다. 선전시가 제출한 성중촌 종합정비 방안이 ‘대규모 철거 대규모 건설(大拆大建)’을 대신하는 비교적 현명한 대응방안 중 하나가 될 수 있을 것이다. 이를 위해 응당 종합계획을 세우고 도시갱신항목을 분류 추진하고, 각 유형별 항목을 순차적으로 실시되도록 유도해야 한다. 주기적 규율을 적극적으로 준수하고, 새로운 상승 주기가 도래할 때 기회를 잡고 시기에 맞추어 가속 추진해야

한다.

셋째, 통합적이고 전체적인 정책 및 법률 거버넌스(治理) 틀 구축이다. 도시갱신 거버넌스 관리 틀은 정부 내부와 외부의 권력 경계를 뚫고, 행정, 사법, 감사감독, 심지어는 당건설(党建) 등 부문도 종합하여 합력(合力)을 형성하고, 새로운 거버넌스 틀의 공동 구축이 필요하다. 기존의 ‘국토-도시계획-주택건설부’ 위주의 행정부문 거버넌스 틀을 돌파하여 점진적으로 역사문화보호, 환경보호 등 부문에 진입시켜, 집중 계획하고 합작 실시하여야 할 것이다. 기존의 행정 위주 도시갱신 거버넌스 모델을 돌파하여, 사법, 감사감독, 인민대표대회(人大)와 정치협상회의(政协), 대중(公衆)감독 등의 역량을 포함시켜 협동관리를 실현해야 할 것이다.

넷째, 공권력 개입 강화와 이성적 통제, 토지의 징수·철거이주난 해결방법 모색이다. 도시갱신 과정에서 공간권의 분배가 종종 시장역량과 원재산권자(原产权人)들 간의 게임으로 진행되며, ‘과잉보상’과 ‘알박기 가구(钉子户)’등 극단적인 현상을 초래하기 쉬워서, 사회공평과 도시전체 이익을 해치고 있다. 따라서, 공권력은 필히 형태있는 손(有形之手)을 내밀어서 도시갱신과정에서 이익분배에 대한 조정을 강화해야 한다. 특히 ‘알박기 가구’ 문제에 대해서, 정부는 보상 전망을 규제하고 합리적인 보상기준을 마련해야 한다. 타이완과 홍콩지구는 ‘다수결’ 기제를 채택하여 ‘알박기 가구’ 문제를 일정 정도 완화했다. 선전시도 이런 기제를 구축하려 시도하고 있지만, 이런 종류의 기제를 구체화 하려면 재산권 경계를 명확히 한 기초 위에 사법역량을 도입해서 보장해야 예상하는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

다섯째, 도시갱신 공간의 공평성 문제를 점진적으로 해소할 수 있는 긍정적인 조치 탐색이다. 공간의 공평성의 중요한 원칙 중 하나는 누구도 도시갱신 개조로 인해 이익의 피해를 입지 않는다는 것이다. 공간적 공평성은 정부가 도시갱신을 이끄는 중요한 가치의 취향이자 정부가 도시갱신에서 중요한 역할을 할 수 있다. 그 중에서도 도시분야에서 포용적인 이념의 응용은 중국 학계의 폭넓은 관심을 끌었다. 중국인민대학 예위민(叶裕民) 교수는 ‘포용성 성중촌 개조’를 이념으로 내걸었고, 현지 호적이 아닌 합법적

주거와 건강한 생활을 개조방안에 포함시켜야 한다고 제시했다. 협력식 계획수단을 활용해 시장기제를 존중하고 공평한 시장규칙을 배치하는 것이 관건이다. 이에 따라 정부는 도시의 호적정책, 주택정책을 종합적으로 개혁해 가장 큰 영향을 받는 계층에 필요한 복지보장과 보장성주택을 제공해야 할 것이다.

여섯째, 국토공간계획체계 구축 기회를 이용한 도시갱신계획관리기제의 특화이다. 국가기구 개혁과정에서 국토 및 도시계획 부문의 합병, 그리고 국토공간계획체계의 구축은 도시갱신계획관리기제의 특화를 위한 기회를 제공한다. 두 가지 층면에서 고려할 수 있다. 하나는 총체계획의 층면에서 국토공간계획과 도시갱신 부문별계획(专项规划)에 충분히 연접시키는 것이며, 최종 목표는 도시갱신 부문별계획을 국토공간계획 체계에 포함시켜 각급 국토공간계획의 중요한 구성 부분이 되게 하는 것이다. 또 하나는 상세계획 층면에서, 상세계획이 존량(存量)토지 재개발 과정중에 기술과 정책혁신을 하고, 규제성 상세계획 과정중 도시갱신의 단원계획(单元规划)과 대블록계획(片区规划)을 연결시키는 것이다.

일곱, 미래 부동산세 제도 구축이다. 중국은 2003년 부동산세 개혁을 처음 제안하면서 세금제도 입법에 대한 논의와 기술적 준비에 들어갔다. 부동산세 평가 기술은 어느 정도 성숙돼 있고 세제의 구체적인 내용은 여전히 논의 중이다. 2018년, ‘13기 전국인민대회 상무위원회’가 발표한 입법계획에 따르면, 중점 분야의 입법에 부동산세가 포함되고, 향후 5년간 부동산세 입법이 비교적 큰 진전을 보일 것으로 예상된다. 미래 부동산세의 징수는 도시갱신 실천에 심대한 영향을 미칠 수 있다. ①거시적 층면에서 일부 연구는 부동산세가 주택가격의 급상승을 어느 정도 억제할 수 있기 때문에 부동산주기에 영향을 미칠 수 있으며, 그로 인해 도시갱신이 어느 정도 영향을 받을 지에 주목한다. ②도시갱신사업 층면에서 부동산세 징수는 토지가치수익의 회수에 유리할 것이며 대중(公衆)의 이익과 개인의 이익을 최적화 상태로 조절하는 역할을 할 것이다. ③부동산 세제개혁은 토지와 관련된 세제 전반의 개혁을 가져올 수 있기 때문에 도시갱신 세제의 제약요인을 근본적으로 해결할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

여덟, 생태문명 전략 유도와 도시갱신의 녹색·생태적 발전이다. 중국은 이미 점진적으로 생태문명 건설의 새로운 시대에 진입하고 있다. 생태목표는 경제사회 발전의 중요한 목표 중 하나가 되었고, 점진적으로 사회적 공감대가 넓어지고 있다. 이 같은 배경 하에서 중국의 도시갱신은 응당 생태문명(生态文明)으로 이끄는 전략적 방향의 하나를 담당해야 하고, 녹색, 생태발전에서 더욱 그러할 것이다. ①거시적인 도시갱신계획 과정에서 생태공간의 계획과 유지보호에 더욱 중점을 두고, 건설 갱신의 인도 하에 생태문제에 대한 홀시를 피해야 한다. ‘생태홍선(生态红线)’<sup>54)</sup> 정책 실시를 구체화, 정착시키고, 도시갱신계획에 ‘생태홍선’의 공간범위를 포함시키고, 생태공간 보호를 엄격하게 정착시켜야 한다. ②녹색 주거환경의 혁신에 중점을 두고, 도시갱신항목계획에서 녹색발전 이념을 체현(体现)하여 양호한 주거생태환경 구축을 지원해 주어야 할 것이다. 국외의 재개발 경험을 거울 삼아 공업용지 재개발과 생태환경보호를 협조 추진한다. ③도시갱신의 생태보호제도를 적극 탐색하고, 제도정책의 틀에서 생태문명제도를 도입하고 원천적으로 정착시켜야 할 것이다.

---

54)‘생태홍선(生态红线)’이란 생태공간의 범위 내에서 특별히 중요한 생태기능을 가지고 있으며, 강제적으로 엄격히 보호되어야 하는 구역으로 국가의 생태안전을 보장하고 지키기 위한 최소기준의 저지선 이자 생명선이다.

## 제 5 장 종합 및 함의

본 논문에서는 서양 도시, 일본, 한국의 도시재생 추진과정과 중국 광동성에서 시행해 온 ‘삼구개조(三旧改造)’ 추진 정책경험과 사례를 비교 고찰, 분석했다. 이 내용을 종합하고, 중국의 도시갱신과 한국의 도시재생 사업추진 방식과 정책 및 제도 개선, 그리고 북한 및 통일과정에 대한 함의를 도출 정리하면 다음과 같다.

### 제 1 절 광동성 ‘삼구개조’ 경험의 의미와 함의

1949년 1월, 인민해방군의 베이징 입성 이후 중공이 접관(接管)한 중국 도시들에서 추진되어온 구도시 개조와 갱신은, 개혁개방 이전 시기까지는 소규모 ‘개건(改建)’, 확건, 정비(整治) 위주에서, 개혁개방 이후에는 대규모 ‘개조(改造)’로, 그리고 2008년 베이징 올림픽 준비기간을 거치면서 역사문화보호 및 사회 경제 문화적 측면의 고려까지 포괄하는 확대된 개념의 도시갱신(城市更新) 단계로 진행되어 왔다.

개혁개방 이후 급속하게 진행되어온 중국 도시의 도시화, 시가화 구역(建城区) 확대, 그리고 구도시 개발의 형태는 물리적 개발사업범위가 보다 확장된 구도시 개조(旧城改造)에서 2001년 ‘2008년 하계올림픽’ 개최 신청 이후 올림픽 준비기간을 거치면서 물리적 개조 외에 역사문화보호와 경제·사회·환경 문제까지 포괄하는 개념의 도시갱신 개념으로 확대되었다. 이와 함께 도시갱신 운동이 중국 전국 범위에서 대규모로 전개됨에 따라 중국내 각 도시들이 모두 갱신개조 방면에서 양호한 성과를 획득했고, 그중에서도 광동성의 ‘삼구개조(三旧改造)’ 도시갱신이 성과와 규모, 시사점 측면에서 가장 주목 받고 있다고 할 수 있다. 본 논문에서는 이 같은 문제의식과 연구관심의 맥락 속에서 제4장에서 ‘삼구개조’의 배경으로부터 정책제도의 구축과 추진과정 등에 대해 비교적 전면적으로 고찰, 정리했다.

동시에 광저우(广州)와 선전(深圳) 등 중요 도시의 구체적인 시책과 조치에 대해 분석했고, ‘삼구개조’의 특징과 문제점, 향후 과제에 대해 종결(总结)했다. 그 내용을 기초로 하여, 중국 광동성의 ‘삼구개조’ 경험이 한국의 도시재생에 주는 함의와 시사점을 도출 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 광동성이 추진하고 축적해 온 ‘삼구개조’ 경험은 토지소유권 공유를 기초로 하는 도시갱신 활동이다. 전 국민이 토지의 소유권을 공동으로 가지고 있고(全民所有) 인민정부는 인민의 대표로서 일정한 경우에 토지를 처분할 수 있다. 토지를 정리할 때, 정부는 이성적 주체로서 총괄 관리 역할을 더 잘 할 수 있다고 전제하고 있다고 할 수 있다. 즉, 개인소유 토지가 없기 때문에 정부가 계획을 통해 토지를 보다 통일적으로 양호하게 관리할 수 있다고 믿고 있다고 볼 수 있다. 공공시설, 교육시설, 양로시설 등 사회복지시설의 건설도 보다 순조롭게 진행할 수 있고 행정적 수단을 통해 토지를 합리적으로 배분하고 용도를 규정하여 도시갱신을 완성하고 도시의 건전한 발전을 촉진할 수 있다고 믿고 있다고 판단된다.

둘째, 광동성의 ‘삼구개조’는 ‘성중촌(城中村)’의 필요성과 합리성을 인정하고, 이를 ‘미시개조(微改造)’하거나 전면적으로 정비하여 성중촌의 기존 구조와 사회관계를 유지하는 방식으로 추진되었다. 광동성은 ‘삼구개조’ 초기 ‘성중촌’ 개조사업에서 구시가지내 ‘성중촌’ 주거지의 물리적 환경개선에 치중했다. 즉, 원래 부지에 부동산 개발업체를 유치하여, 도시 중심에 위치하고 있으나 환경은 열악한 ‘성중촌(城中村)’을 전면 철거한 뒤 고급 아파트, 오피스텔 등 부동산 개발을 진행하는 게 주요 방식이었다, 이러한 방식은 ‘성중촌’의 토지가치를 크게 상승시켰고, 거의 모든 원(原) 권리자들은 막대한 토지가치 증식 부가수입을 얻었다. 그러나 원래 이곳에 살던 외래인구, 저소득 인구와 새로 입주한 젊은이들은 급등한 임대료를 더 이상 감당할 수 없게 되어서 더 멀고 환경도 좋지 않은 도시외곽으로 옮겨가야 했다. 광동성은 철거 개조 방식만으로는 도시의 질적 문제를 근본적으로 해결할 수 없으며, 오히려 사회적 불공평을 더욱 심화시킨다는 점을 확인, 재인식하고, 도시갱신 사업추진 대상과 방식을 점차 ‘성중촌(城中村)’의 가치를 인정하고 그 존재의 필요성과 합리성을 인정하면서 ‘미시개조

(微改造)'방식으로 주거환경을 개선하면서 기존 거주민 주체구조를 그대로 유지하는 방향으로 전환했다. 이는 한국이 경험한 전면철거 후 재개발에서 도시재생으로 전환한 주거지 정비방식 변화 흐름과도 같은 맥락이라 할 수 있다. 즉, 도시 외곽의 대규모 택지개발지역에 주택의 양적 확대 중심 정책목표 틀 속에서 수용, 철거 과정에서 원주민의 내몰림과 부동산가격 상승 등 사회적 갈등 유발 등의 문제를 겪으면서, 소위 노후 불량 주거지의 가치를 재인식하고, 기반시설과 도로 정비 등을 통해서 주거환경의 질을 높이고 주민생활의 편의를 중시하는 방식으로 전환했다.

셋째, 광동성의 ‘삼구개조’는 지방 시(市), 진(鎮)에 권리를 이양하고 지방정부의 자주적인 개신권리를 강화하여 다양화, 특성화 개신을 촉진하고 있다. 광동성 각 시(市)의 기본상황이 서로 다르며, 개신개조의 목표와 요구도 각각 다르다. 예를 들어 선전(深圳)시는 산업발달에 부응하면서 도시공공시설을 건설하고 도시의 주거환경을 향상시키기 위해 도시개신을 추진했는데, 포산(佛山)시에서는 ‘삼구개조’를 통해 새로운 산업프로그램을 도입하여 경제를 발전시키는 방식을 선택했다. 이는 ‘삼구개조’추진에 획일적 계획체계를 채택하는 것은 적절하지도 효과적이지도 않다고 판단했기 때문이다. 광동성은 각 시(市) 단위의 ‘삼구개조’계획 수립체계를 수립하여, 각 도시의 서로 다른 수요에 부응하고 있는 바, 이러한 개조개신체계가 합리적이라는 것이 성과로도 입증되었다.

넷째, 광동성의 ‘삼구개조’는 정부가 시장에 이익을 돌려주고, 개조주체의 적극성을 불러일으키며 상향식(Bottom-up) 개신을 촉진했다. ‘삼구개조’는 시장주체들의 개조 의욕을 불러일으키기 위해 여러 건의 이익 이양과 혜택정책을 내놓고 토지출양방식에 대한 규제도 완화했다. 예를 들면, 시장 주도 개조 모델의 경우, 농촌집체가 자체적으로 ‘삼구개조’ 관리부서에 개조 신청을 할 수 있으며, 승인이 통과되면 이 사업을 ‘삼구개조’ 프로젝트 리스트에 포함시킬 수 있다. 또 개조 시행과정에서 지가 징수 혜택 등 여러 건의 정부 혜택 조치도 있다. 이 같은 상향식(Bottom-up) 개조방식은 시장의 자발적인 개조동력을 촉진하고, 어느 정도 개조자원의 합리적인 배분을 촉진할 수 있다.

## 제 2 절 한국과 북한 및 통일한반도 도시재생에 대한 시사점

한국 도시의 ‘도시재생’이 토지 사유제(私有制)와 시장경제의 틀과 기제(机制) 안에서 ‘공유(共有: share) 도시’까지 지향하고 있다면, 중국 도시의 ‘도시갱신’은 토지 국유제와 정부 주도의 공유(公有)도시 틀 안에서 토지사용권의 사유화와 상품화, 그리고 시장경제 공간 확대라는 흐름 속에서 진행되어왔다고 할 수 있다. 단, 중국 도시의 ‘구도시 개조(旧城改造)’와 ‘도시갱신(城市更新)’ 과정에서 돌출되고 있는 문제들은 한국 도시의 경우와는 그 기초도 누적시간도, 그에 따른 문제의 복잡성 등 층면에서도 차이가 크다. 그러나 개혁개방 이후, 전면 철거후 재개발 방식의 구도시(旧城) 개조에서 역사문화보호지구에 대한 보존 중심의 도시갱신(城市更新)방식으로 전환되고 있는 중국 도시의 구도시 개조 및 갱신의 배경과 문제의 양상은 도시재개발에서 도시재생(都市再生)으로 전환되고 있는 한국 도시의 경우와 일정 정도 본질적으로 같은 맥락과 흐름을 공유하고 있다고 판단된다.

서울시의 경우, 2012년 9월, ‘공유도시 서울 선언’을 발표하면서 서울의 도시경제를 활성화시키면서 동시에 사적(私的) 소유에 편중된 경제구조를 바로잡겠다는 의지를 밝혔고, 공유(共有: share) 개념을 “각자 가진 것을 필요한 사람과 나누고, 공동으로 사용하고 같이 소비하는 것”으로 정의했다. 그러나 도시재생사업의 핵심 대상인 부동산의 소유권 또는 사용권을 대상으로 적용할 수 있는 실천 가능한 방안을 아직도 모색 중이라고 할 수 있다.

한편, 철거형 도시재개발·재건축 사업방식에서 도시재생 사업방식으로 전환한 현재까지도 신사화(紳士化: Gentrification) 등의 문제에 적절히 대응하지 못하고 있다. 따라서 한국 도시의 도시재생사업에 ‘공유(共有) 경제’ 또는 ‘공유(共有) 도시’ 개념을 연결하고 포용하기 위한 의지와 실천노력이 요구되며, 이를 위해서는 토지를 포함한 부동산을 주요 대상으로 하는 도시재생 분야에 공유(共有)경제 개념을 연결하고 실천해 나가는 시도와 노력이 필요하다. 즉, 토지의 소유 및 사용 가치와 권리를 대상으로

공유(共有) 개념 실천을 연결 및 확대하는 방안을 다양한 각도에서 모색해야 할 것이다.

한편, 한국의 도시재생은 주로 사업 선정 후 상향식(Top-down) 거버넌스 방식을 채택, 실천하며 구축하고 있다고는 하지만, 여전히 주민과 지역공동체의 역량 강화에 대한 정부의 관심과 지원이 필요하다. 따라서 향후 도시재생 발전에서 사업 선정 이전부터 주민 역량강화, 주민과 지역공동체의 참여기반을 조성하는 것을 보다 중시해야 할 것이다. 최근에는 실천방안으로 주민참여를 지원하는 도시재생지원센터를 구축하여 주민참여 비용을 낮추고 참여 적극성을 높이고자 노력 중이다.

이러한 맥락에서 토지소유권 공유(公有)를 기초로 하고, 토지사용권의 사유화와 시장경제 요소 확대추세 속에서 축적된 중국 도시들의 도시갱신(城市更新) 경험은 한국 도시가 지향하고 실험목표로 설정한 ‘공유(共有)경제 확대’와 토지 공유(共有)를 기초로 한 도시재생 사업 추진방식에 대해 유용한 함의를 제공할 수 있을 것이다. 또한 통일로 가는 과정에서 북한지역과 통일 이후 한반도의 토지정책과 도시관리정책에도 유용한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 단, 본 연구가 그 같은 방향과 목적을 지향하며 중국의 도시갱신에 대한 거시적 고찰을 시도하기는 했으나, 구체적이고 실천적인 층면에서 정책적 함의와 시사점 도출을 위해서는 아직 미흡하고 부족한 부분이 많다. 따라서 향후 후속연구과제로서, 국가 및 체제별 토지 및 부동산 소유권과 사용권의 개념 변화와 분리과정, 그리고 사유(私有), 공유(公有), 공유(共有: share) 제도의 형성, 발전, 변천 과정을 각국의 역사적 배경과 맥락 속에서 실사구시적으로 고찰, 분석하는 연구의 축적이 지속되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 왕로결. (2013). 중국의 효율적 도시재생. 전주: 전주대학교 대학.
- 박철현. (2017). 중국의 도시재생과 기층 사회관리체제의 변화 — 베이징 ‘역사문화보호구’의 도시 거버넌스. 『사회와 역사』 0(116), 95–136.
- 안태선. (2010). 중국과 한국의 문화·예술을 매개로 한 도시재생 비교 연구: 베이징 따산즈 지역과 서울 문래동 지역을 중심으로. 『아시아연구』, 13(3), 135–163.
- 오덕성, 최준성, 왕진, 이서정. (2015). 중국 상하이 도시재생 사업의 지속가능성 평가에 관한 연구. 『한국산학기술학회논문지』, 16(8), 5627–5635.
- 우천, 홍관선. (2018). 커뮤니케이션 관점에서의 중국적 도시재생 정책에 관한 연구. 『Journal of Digital Interaction Design』, 17(1), 33–44.
- 우커스, 김주연. (2019). 중국의 재생공간에서 나타난 공유가치 공간특성에 관한 연구. 『한국공간디자인학회논문집』, 14(4), 103–117.
- 장유경, 유재우. (2011). 중국 상하이(上海) 쇠퇴산업단지의 문화주도 도시재생에 관한 연구. 『대한건축학회지회연합회 학술발표대회 논문집』, 2011(1), 209–212.
- 조성찬, 박인성. (2016). 『중국 베이징의 도시재개발 경험 연구』. 서울: 서울연구원.

## 2. 국외문헌

- 于今. (2011). 城市更新：城市发展的新里程. 国家行政学院出版社.
- 彭健航.(2014).“自下而上”城市更新模式审视与自组织更新研究.浙江大学.
- 宋立焘.(2013).当前中国城市更新运行机制分析.山东大学.
- 王国斌.(2013).基于利益平衡的城市更新研究.华南理工大学.
- 王哲.(2016).基于剩余控制权视角的广州市城市更新政策研究.华南理工大学.
- 赵怡.(2015).存量规划视野下的宁波城市中心区更新策略研究.浙江大学.
- 何深静,钱俊希,邓尚昆.(2011).转型期大城市多类绅士化现象探讨——基于广州市六个社区的案例分析[J].人文地理,26(01),44-49.
- 梁鹤年.(2005).精明增长.城市规划,2005(10),65-69.
- 罗罡辉,李贵才,徐雅莉.(2013).面向实施的权益协商式规划初探——以深圳市城市发展单元规划为例.城市规划,37(02),79-84.
- 马强,徐循初.(2004).“精明增长”策略与我国的城市空间扩展.城市规划汇刊,2004(03),16-22+95.
- 彭建东.(2014).基于现代治理理念的城市更新规划策略探析——以襄阳古城周边地区更新规划为例.『城市规划学刊』,2014(06),102-108.
- 秦波,苗芬芬.(2015).城市更新中公众参与的演进发展:基于深圳盐田案例的回顾.『城市发展研究』,22(03),58-62+79.
- 唐婧娴.(2016).城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较.『规划师』,32(05),47-53.
- 吴晨.(2002).城市复兴的理论探索.世界建筑,2002(12),72-78.
- 吴晨.(2003).城市复兴中的城市设计.城市规划,2003(03),58-62.

- 吴冠岑,牛星,田伟利.(2016).我国特大型城市的城市更新机制探讨:全球城市经验比较与借鉴.中国软科学,2016(09),88-98.
- 吴良镛.(1997).“人居二”与人居环境科学.城市规划,1997(03),4-9.
- 严若谷,周素红,闫小培.(2011).城市更新之研究.『地理科学进展』,30(08),947-955.
- 阳建强,陈月.(2020).1949-2019年中国城市更新的发展与回顾.城市规划,44(02),9-19+31.
- 翟斌庆,伍美琴.(2009).城市更新理念与中国城市现实.『城市规划学刊』,2009(02),75-82.
- 张平宇.(2004).城市再生:我国新型城市化的理论与实践问题.城市规划,2004(04),25-30.
- 张泽宇,李贵才,龚岳,罗罡辉.(2019).深圳城中村改造中土地增值收益的社会认知及其演变.『城市问题』,2019(12),31-40.
- 朱一中,王韬.(2019).剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施——以广州为例.『经济地理』,39(01),56-63+81.
- Jacobs, J. (2016). The death and life of great American cities. Vintage.

### 3. 웹사이트

중화인민공화국중앙인민정부, <http://www.gov.cn/>

National data, <http://data.stats.gov.cn/>

于今提出城市更新进入新阶段后的诸多问题，

<https://fdc.fang.com/wenku/133350.html>



## ABSTRACT

A Study on the Experience of Urban  
Regeneration in Guangdong Province, China  
– Focused on the Three Old(Old Town, Old  
Factory and Old Village) Regeneration–

Zhu, Li-Bin

Major in Korea-China Real Estate  
Consulting  
Graduate School of Real Estate  
Hansung University

**[Research Background]** Cities are the most important production and living environment for human beings, and urban regeneration, as a means of urban development, can achieve rational allocation of urban resources, improvement of urban quality and living environment by re-planning and arranging the internal structure of cities. China is the most populous country in the world, with more than half of its population, about 730 million people, living in cities. Therefore, China has a large number of cities and the huge urban scale. With the rapid advancement of urbanization, urban problems are emerging, and urban regeneration has become one of the important issues that cannot be ignored. China's urban regeneration has accumulated a great deal of experience over the decades. It is important to compile and summarize

these experiences not only for the further improvement of China's urban regeneration work in the future, but also to provide meaningful reference and inspiration for Korea and other countries from the perspective of China's experience.

In China's urban regeneration, the area with the longest history, the largest scale, the most comprehensive system and the richest experience is the Guangdong Province of China. Guangdong Province is the front line of China's reform and opening-up. With the rapid economic development and increasing population, Guangdong Province has seen a rapid expansion of urban construction land, with a large amount of agricultural land converted into construction land. Land development tends to be saturated and creates a large amount of inefficient land. On the other hand, in the mid to late 1980s, with the development of processing industry enterprises, there was an influx of migrant workers into Guangdong, resulting in a rapidly growing demand for housing. In this context, a large number of 'urban villages' have emerged in Guangdong cities. Urban villages have crowded spaces and dirty environments. They are characterized by extensive and inefficient land use, and they are plagued by a variety of social problems. Based on the actual situation, in 2009, Guangdong Province, taking into account its own development characteristics and future development needs, actively promoted the 'Three Old(Old Town, Old Factory and Old Village) Regeneration' work. After ten years of exploration and development, Guangdong Province has accumulated a wealth of practical experience in the Three Old Regeneration, and has established a relatively complete set of Three Old Regeneration policies and operation system. In view of this, this thesis chooses Guangdong Province's Three Old Regeneration as its research focus, and summarizes its characteristics and experiences by analyzing the policies, systems and promotion process of Three Old Regeneration,

which can provide useful experience for China, South Korea and North Korea.

**[Research Purpose]** The purpose of this thesis can be divided into two main areas. First, after the founding of the People's Republic of China in 1949, the 'socialist transformation' and the 'expansion of the market economy' were carried out simultaneously, which were in two opposing directions. In this process China's urban redevelopment approach is transitioning from old city renovation to urban regeneration. Second, this thesis will explore and organize the policy implications of the renovation and renewal of old cities in North Korea in the process of inter-Korean exchanges and towards reunification.

**[Research Methods]** This thesis discusses urban regeneration in China and the Three Old Regeneration in Guangdong Province from the perspective of urban policy and urban planning. Firstly, on the basis of in-depth research on the theories and practices of urban regeneration in China and abroad, this thesis combs the course of urban regeneration development in Western countries, Korea and Japan to identify the characteristics and experiences of urban regeneration in advanced countries. Then, starting from the stages of China's urban development, the characteristics and problems of each stage of China's urban regeneration are analyzed, and the process of theorizing China's urban regeneration is reviewed. The author participated in a field research on Three Old Regeneration in Guangdong Province, and used the first-hand information and data collected from the research to establish the policy framework and clarify the history of the development of the Three Old Regeneration. The case studies in Guangzhou and Shenzhen are used to summarize the characteristics, problems and future issues of the Three Old Regeneration. Finally, based on the above analysis, the thesis examines the implications for urban regeneration in South Korea and

urban development in North Korea.

[Research Content] Chapter 1 is the introduction. This chapter is a general introduction to the whole text, setting out the background, significance, basis, approach, methodology, content and research framework of the paper, and discussing the review of relevant domestic and international research. Firstly, the necessity of this study is pointed out, and then it leads to the research approach, methodology and research content of this paper. Next, the research context of urban regeneration is systematized, and the progress of urban regeneration research both in China and abroad is summarized, which provides support for the basic theoretical framework and research methods in the following sections. Chapter 2 is a study of theory and practice related to urban regeneration. Since urban regeneration covers all aspects of cities and society, the theories of economics, political science and sociology related to urban regeneration are first summarized to lay the theoretical foundation for the following research and analysis. Next, the urban regeneration history of Western countries, Japan and South Korea is reviewed and their experiences are analyzed. Chapter 3 focuses on urban regeneration in China, analyzing the history of urban regeneration from the founding of the People's Republic of China to the present and extracting characteristics and problematic points from it. The theorization process of urban regeneration in China is also studied. Chapter 4 focuses on the Three Old Regeneration in Guangdong Province. Starting from the background, the thesis analyzes and compiles the policy, institutional system construction and 10-year development process of the Three Old Regeneration. After the study of the implementation of the Three Old Regeneration Policy in Guangzhou and Shenzhen respectively, the characteristics and main issues of the Three Old Regeneration are summarized, and the key topics for the future are examined. Finally,

Chapter 5 summarizes the full text. This chapter mainly highlights the significance of Western cities, Japan and China for the inspiration of urban regeneration in South Korea, and finally discusses the improvement of urban regeneration's direction in South Korea and implications for urban development in the North Korea.



**Keywords:** China, Guangdong Province, urban regeneration, Three Old Regeneration, urban village