http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제976호
2024. 10. 11.

- 노후계획도시 정비사업의 새로운 공공기여 체계 도입
- 건설산업 개념의 확장과 사업 전환

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

노후계획도시 정비사업의 새로운 공공기여 체계 도입

– 현금 기반의 새로운 공공기여량 산정 체계, TIF(장래 채권 유동화) 방식 도입 –

국토부, 노후계획도시 정비에 새로운 공공기여량 산정 체계 도입[1)2)]

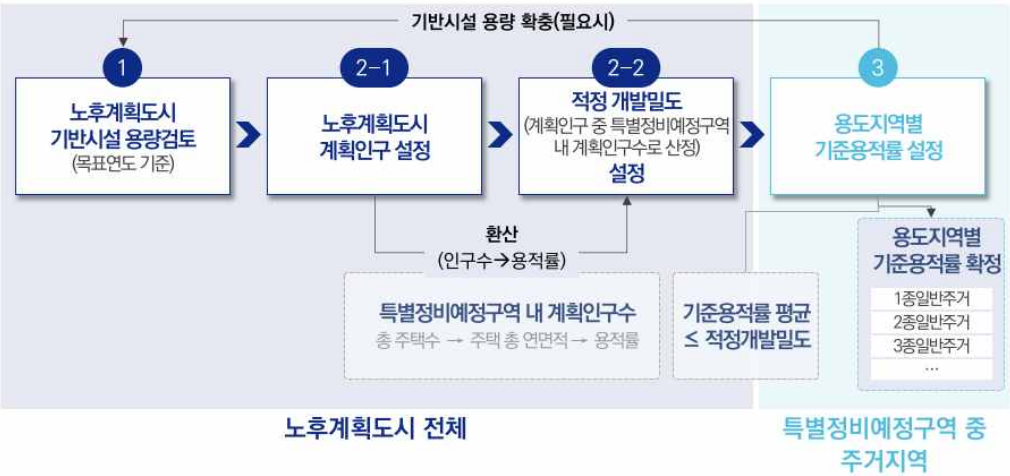
- 국토부는 노후계획도시 정비사업에서 <표 1>과 같은 이유로 기존의 정비사업이나 지구단위계획과 연계한 개발사업과 다른, 새로운 현금 기반의 공공기여량 산정 체계를 도입할 계획임.

<표 1> 새로운 공공기여량 산정 체계 필요성

▶ 특별법에서는 국토계획법상 용적률 최대한도의 완화를 적용받으며, 도시 차원의 적정 수준의 밀도 관리를 위한 노후계획도시 용도지역별 기준 용적률 체계를 활용하기에 새로운 공공기여량 산정 체계 필요
▶ 기존 도시정비법 체계에 따른 재건축 · 재개발사업은 국토계획법에 따른 '법적상한용적률'을 초과하여 정비계획을 수립할 수 없어 도시정비법 체계에 따라 공공기여량을 산정할 수 없음
▶ 노후계획도시는 개발 당시 공원 - 녹지 공공청사 등의 기반시설 부지가 일정 수준 확보되어 있는 상태이기에 기반시설을 기부채납하는 방식 외에도 다양한 공공기여 방식 필요

자료 : 국토교통부 (2024)「공공기여금 산정 및 운영 가이드라인(안)」p.4.

<그림 1> 기반시설 수용 용량을 고려한 기준용적률 산정



자료 : 김중은 (2024)「노후계획도시 정비기본방침(안)」'노후계획도시 정책·금융 세미나' (9.10) 발제자료, p.13.

1) 본 고에서는 새롭게 도입된 노후계획도시 정비사업의 공공기여 방식을 개괄적으로 기술함. 조만간 별도의『세릭 하이라이트』보고서를 통해 노후계획도시 정비사업의 공공기여 체계를 기존 정비사업의 그것과 비교해 보고, 새롭게 도입된 공공기여 방식에 대한 기대와 우려를 고찰할 계획임.

2) 노후계획도시 정비사업의 공공기여 방식은 아직 확정된 것은 아니며, 현재도 연구 용역이 진행 중임. 본 고에서는 올해 9월 말에 세종시에서 진행했던 '공공기여금 산정 및 운영 가이드라인' 설명회와, 9월 중순에 열렸던 '노후계획도시정비 정책·금융 세미나'에서 소개되었던 내용을 바탕으로 기술함.

새롭게 도입된 '현금' 기반 공공기여량 산정 및 공공기여 부담 체계

- 공공기여량 산정을 위하여 국토부는 먼저 노후계획도시별로 기반시설 수용 가능 용량을 고려하여 '기준용적률'을 설정토록 했음.
  - 이를 위하여 먼저 현재 노후계획도시의 기반시설의 용량을 검토하고, 향후 확충계획 등을 고려하여 목표연도(2035년) 기준으로 수용할 수 있는 인구를 설정하고, 이를 바탕으로 적정 개발밀도를 설정하는 순서로 용도지역별 기준용적률을 설정토록 했음(<그림 2> 참조).

- 특별법에 따르면 법적상한용적률의 150%(즉, 3종일반주거지역의 경우 450%)까지 밀도를 높일 수 있도록 하고 있음. 새로운 공공기여량 산정 체계에서는 밀도 상향에 비례하여 공공기여량을 산정하되, 기준용적률 전후로 구간을 나눠 공공기여 비율을 차등 적용하고 있음.
  - 1구간(종전용적률[3]–기준용적률) : 증가된 용적률의 10~40% 범위에서 조례로 정한 비율.
  - 2구간(기준용적률–정비용적률[4]) : 증가된 용적률의 40~70% 범위에서 조례로 정한 비율.
  - 김중은(2024, p. 19)[5]에 따르면 위와 같이 기준용적률 전후로 차등하여 공공기여량을 부여하는 이유는 "필요한 기반시설을 확충하기 위해서"라고 함.

<그림 2> 구간별 공공기여 비율 차등

자료 : 김중은 (2024) 「노후계획도시 정비기본방침(안)」 '노후계획도시 정책·금융 세미나' (9.10) 발제자료, p.20.

- 용적률 상향으로 인한 연면적 증가분에 공공기여 비율을 곱하고, 여기에 사업시행계획 시점에 종후 토지 감정평가액을 곱하여 '공공기여금'을 산정함.

- 공공기여의 유형에 있어서는 기본계획에서 제시한 공공주택 공급, 기반시설 설치, 부지확보

3) 현황용적률 또는 지구단위계획상 용적률 중 높은 것
4) 특별정비계획상 용적률
5) 김중은 (2024) 「노후계획도시 정비기본방침(안)」 '노후계획도시 정책·금융 세미나' (9. 10) 발제자료,

등을 우선적으로 고려하도록 하고 있음. 다만, 기본계획 수립권자는 공공주택 및 기반시설 등의 현황·계획을 고려하여 현금으로 해당 비용을 납부할 수 있도록 하고 있음.

– 우선적으로 확보해야 하는 용지나 시설이 있으면 가중치를 달리 정하여 공급을 유도할 수도 있음.

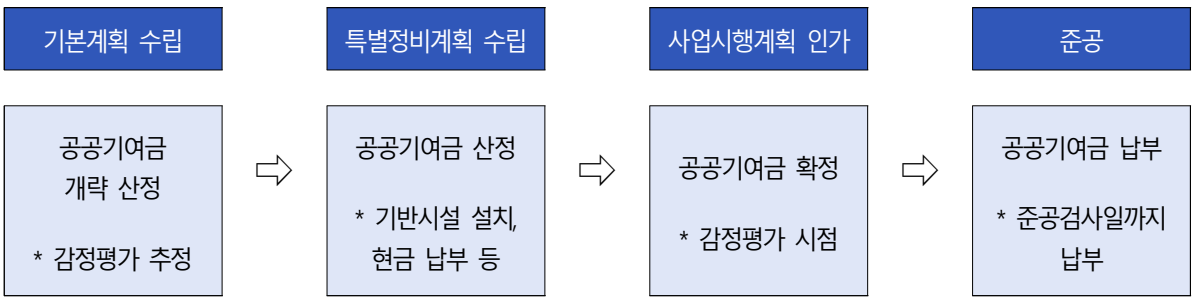
- 현물로 공공기여 할 경우 설치비용과 부지가액의 합계를 공공기여금으로 인정하며, 이때 부지가액은 감정평가액으로 함. 현물로 공공기여 시 해당 인정액을 총 공공기여금에서 차감하고 나머지를 현금으로 납부하도록 함.

<그림 3> 공공기여량 산정 체계

자료 : 김중은 (2024)「노후계획도시 정비기본방침(안)」'노후계획도시 정책·금융 세미나' (9.10) 발제자료, p.19.

- 노후계획도시 정비사업에서 구역별로 추진 단계에 따른 공공기여금 산정과 납부 절차는 아래 <그림 4>와 같이 네 단계로 구성됨.

<그림 4> 노후계획도시정비사업 추진 단계별 공공기여금 산정 및 납부 절차



자료 : 국토교통부 (2024)「공공기여금 산정 및 운영 가이드라인(안)」p.9.

- 납부되는 공공기여금은 기반시설 설치 등 특정 목적을 달성하는 데 활용되도록 하기 위해 특별법 제22조에 따라 노후계획도시정비 특별회계를 통해 운용되도록 하고 있음.

- 현재 안에 따르면 "사업계획 변경에 따라 공공기여 관련 사항이 변경될 경우, 총액은 동일"

하도록 하도록 규정하고 있음.[6] 이는 노후계획도시 정비사업에서는 미래에 납부 받을 것으로 예상되는 공공기여금을 앞서서 유동화하여 집행할 수 있도록 하는 TIF(Tax Increment Financing) 기법 활용이 가능하도록 제도 설계를 하고 있기 때문으로 추정됨.[7]

- 설명회의 주최측에 따르면 TIF를 도입하게 된 이유는, 공공기여금은 준공 시점에 납부하도록 되어 있는데, 입주 후 해당 금액으로 기반시설 확충을 하게 되면 상당기간 주민들에게 큰 불편함이 발생할 수 있기 때문이라고 함(예 :상·하수도).
- 공공기여금 유동화는 신탁-SPC의 2단계 구조를 적용할 계획임(연구용역 중). 연구진에 따르면 이는 장래매출채권 유동화에서 일반적으로 사용되는 방식이라고 함[8].

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

6) 국토교통부 (2024)「공공기여금 산정 및 운영 가이드라인(안)」p. 10.
7) 공공기여금 유동화의 구체적인 방식에 관해서는 현재 주택도시보증공사 등 여러 기관에서 추가 연구를 진행하고 있음. 향후 보다 세부적인 내용이 확정되고 나면 별도의 브리핑에서 다룰 예정임.
8) 국토교통부 (2024)「공공기여금 산정 및 운영 가이드라인(안)」p. 28.

건설산업 개념의 확장과 비즈니스 전환

– 사업 및 디지털 전환을 통한 건설산업의 혁신적 진화와 미래 가능성 –

건설산업 개념의 확장

- 「건설산업기본법」에서 건설산업은 건설업과 건설용역업으로 나누고 건설업을 건설공사를 하는 업으로, 건설용역업을 건설공사와 관련된 용역을 하는 업으로 규정하고 있음.
  - 건설산업은 주택, 사무실, 병원, 운동장, 도로, 교량 등 사람이 살아가는 공간을 창출하고 제공하는 산업으로, 단순히 용역과 공사뿐만 아니라 이러한 공간을 제공하는 모든 행위를 포함할 수 있음.

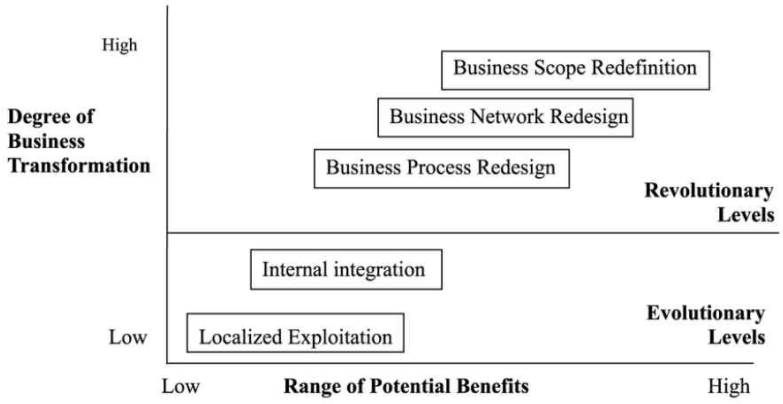
- 건설산업이 제공하는 공간은 벽이나 천장처럼 구조물이 자립하는 물리적 공간, 거실, 주방, 식당 등과 같이 개별 공간에 기능을 부여한 기능적 공간, 그리고 코로나 팬데믹으로 인해 재택근무, 온라인 배달, 비대면 회의 등을 가능하게 한 사회경제적 공간으로 구분할 수 있음.
  - 물리적 공간과 기능적 공간, 사회경제적 공간은 건설이 시작된 고대사회부터 현대에 이르면서 기술과 사회·문화적 발전에 따라 공간의 역할과 구성도 발전하였음.
  - 물리적 공간은 건설재료와 구조·시공기술 중심으로 만들어졌지만, 기능적 공간으로 발전함에 따라 기계와 전기·통신설비의 중요성이 증가하였고, 사회경제적 공간은 사회구성원과 경제주체들을 연계하는 O2O (Online to Offline)서비스와 같은 네트워크 체계가 필요하게 됨에 따라 건설산업의 개념도 확장되고 있음.

비즈니스 전환(Business Transformation)과 디지털 전환(Digital Transformation)

- 기업의 성장과정을 5단계의 비즈니스 전환으로 설명하는 이론이 있음.
  - (사업발굴 Localized Exploitation) 사업 목표를 정하고 시행착오를 거치면서 관련 기능을 조직화하지만 조직이나 부서별 칸막이화된 관점으로 개별 발전하는 단계
  - (내부 통합 Internal Integration) 단위 조직보다 전체 조직의 성과가 중요하다는 점을 인식하고 조직 기능을 통합하기 위해 노력하지만, 기존 조직과 프로세스가 여전히 강한 힘을 발휘하는 단계
  - (프로세스 재설계 Business Process Redesign) 기존 조직과 프로세스를 둔 채로 내부 통합이 불가능하다는 점을 인식하고 프로세스를 최적화하고 조직을 재편함으로써 혁신적으로 사업체계를 개편하는 단계

- (네트워크 재설계 Business Network Redesign) 내부 역량을 넘어 외부 공급망구조와 사업 관계자들과의 네트워크를 혁신함으로써 사업수행체계를 혁신하는 단계
- (사업범위 재정의 Business Scope Redefinition) 기존의 사업모델을 넘어 최적화된 내부역량과 외부 네트워크를 기반으로 새로운 분야의 사업으로 확장하는 단계

<그림 1> 기업 성장 과정의 5단계 비즈니스 전환

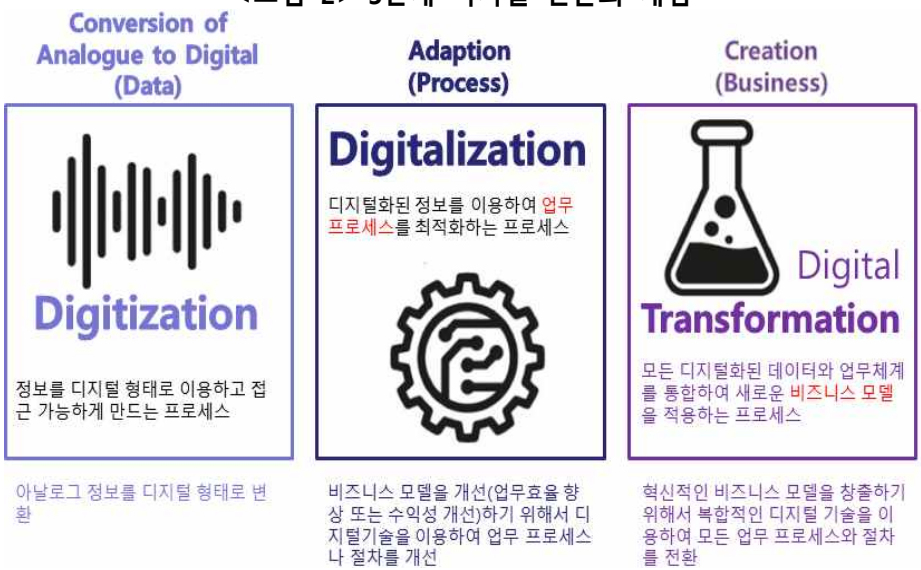


Source: Venkatraman (1994, p. 74)

Five levels of IT-enabled business transformation

- 디지털 전환은 아날로그 정보를 디지털 정보로 변환하는 정보 디지털화(Digitization), 조직과 프로세스를 통합하는 업무 디지털화(Digitalization), 그리고 이를 바탕으로 새로운 사업 모델을 구현하는 디지털 전환(Digital Transformation)의 3단계로 나눌 수 있음.

<그림 2> 3단계 디지털 전환의 개념



- 사업수행체계의 발전은 디지털화와 무관할 수 없어 비즈니스 전환과 디지털전환의 이론을 바탕으로 건설산업의 발전방향을 해석할 수 있음.
  - 국내 대형 건설업체들은 사업발굴단계에서 내부통합단계로 넘어가고 PI(Process Innovation)와 같은 프로세스 재설계단계까지 시도한 바 있으며, 최근 OSC나 모듈러 공법 등을 통해서 네트워크 재설계단계까지도 접근하고 있으나, 데이터나 프로세스 표준의 완결성이 높지 않아 각 단계별 기반이 안정적이지 않음.
  - 디지털전환 관점에서 보면 CAD나 BIM의 도입을 통해 정보디지털화단계를 거쳤고, PI 등을 통해 업무디지털화단계에도 진입하였으나, 새로운 사업모델로 확장하는 디지털전환까지는 이르지 못하고 있음.

건설산업의 플랫폼 전환과 융합적 사업모델의 필요성

- 공간에 대한 수요는 물리적/기능적 공간에서 사회경제적 공간으로까지 확대되고 있어 공간을 제공하는 건설산업의 개념도 공사나 용역에 그치지 않고 O2O서비스를 포함한 서비스와 상품으로의 전환을 요구하고 있음.

- 4차산업혁명기의 새로운 사업모델들은 복수의 산업영역이 융합되는 경향이 있음.
  - 에어비앤비는 숙박업과 정보통신업의 융합, 배달의 민족은 요식업과 배달업, 정보통신업의 융합, 우버는 택시운송업과 정보통신업의 융합으로 대부분 기존 산업영역을 플랫폼사업이라고 하는 새로운 주역들이 장악하고 있음.

- 건설산업의 스마트홈이나 스마트도시 등 기존 건설상품에 단순한 정보통신기술의 접목이 아니라 플랫폼을 기반으로 하는 서비스 모델의 적용 가능성이 있음.
  - 현재 진행되고 있는 스마트홈이나 스마트도시는 주택과 도시에 정보통신기술을 접목한다는 개념에 그칠 뿐 플랫폼을 기반으로 하는 다양한 서비스를 공급하는 개념이 아님.
  - 건설산업의 스마트 상품들은 아직 첫걸음도 시작하지 못하고 있는 단계이기 때문에 플랫폼 사업의 가능성을 먼저 선점하는 주체가 장악할 가능성이 높음.

- 건설산업을 단순히 용역과 공사를 수행하는 수주산업으로만 인식한다면 전통적인 개념에 갇히게 됨. 기술 발전과 더불어 요구되는 공간의 변화에 맞춰 건설산업의 패러다임이 변화하고 있으며, 정보 및 업무 디지털화를 기반으로 한 새로운 사업모델 발굴과 비즈니스 전환이 필요함.

김우영(연구위원 · beladomo@cerik.re.kr)