

도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향

2011. 11

이승우

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차례>

요 약	i
I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 내용	3
II. 민관협력 사업의 이해	5
1. 민관협력에 대한 이론적 검토	5
(1) 민관협력의 배경	5
(2) 민관협력의 개념 및 이론적 유형	6
2. 민관협력 사업의 유형 및 대표 사례	11
(1) 주요 민관협력 사업	11
(2) PFI(Private Finance Initiative)	16
III. 도시개발에서 민관협력 사업의 개념 정립 및 현황	21
1. 도시개발에서 민관협력 사업의 개념과 유형	21
(1) 도시개발 민관협력 사업의 개념	21
(2) 도시개발 민관협력 사업의 유형	25
2. 도시개발 민관협력 사업의 현황	29
(1) 민관 공동추진형 민관협력 사업	29
(2) 공공개입형 민관협력 사업 : 도시재생사업	39
IV. 도시개발에서 민관협력 사업의 활성화 방향	47
1. 도시개발에서 민관협력의 필요성과 의의	47
2. 민관 공동추진형 민관협력 사업	49
(1) 민관협력 사업의 체계화	49
(2) 민간투자사업과 연계 모델 개발	51
3. 공공개입형 민관협력 사업	58
(1) 도시재생사업에서 민관협력의 중요성	58

(2) 공공 역할의 강화	60
(3) 민관 공동사업 추진 및 민간 참여 확대	69
IV. 결론	73
참고 문헌	77

<표 차례>

<표 II-1> 영국의 전통적 파트너십·PFI·SSPs의 비교	12
<표 III-1> 부대사업으로 가능한 도시개발 사업	24
<표 III-2> 공공·민간 공동택지개발사업의 요건	33
<표 III-3> 공공 시행자의 공동사업 수용 여부에 대한 판단 기준	33
<표 III-4> 공공·민간 공동택지개발 시범 사업 현황	34
<표 III-5> 제3섹터형 민관협력 사업 현황	37
<표 III-6> 재정비축진지구의 지정 요건 및 최소 지정 면적	39
<표 III-7> 공적 기관의 도시재생사업 참여 방식	42
<표 III-8> 정부의 지원 수단	45
<표 IV-1> 가스미가세키지구 사업 진행 과정	55
<표 IV-2> 가스미가세키지구 사업 내용	56
<표 IV-3> 도시재생사업의 문제점	59

<그림 차례>

<그림 II-1> 민관 파트너십 영역간 구조도	7
<그림 III-1> PFV 구조	30

요 약

제1장 서론

- 도시개발과 관련된 민관협력은 공공과 민간의 상호 역할에 대하여 양방향으로 진행되고 있음.
 - 공모형 PF사업과 같이 공공의 영역에 민간의 참여가 확대되는 방향
 - 도시재생사업에서와 같이 민간의 개발사업에 공공관리제, 총괄사업관리자 등을 통해 공공이 적극적으로 개입하는 방향

- 하지만 도시개발에서 민관협력 사업에 대한 개념적인 틀, 제도적인 기반 등은 매우 취약한 상황임.
 - 도시개발에서 이루어지는 민관협력에 대한 개념을 정리하고 여러 민관협력 사업을 민관협력이라는 틀에서 재정리하고 현황을 파악하는 것임.
 - 도시개발에서 활용되고 있는 민관협력 사업의 활성화 방향을 민관협력의 관점에서 제시함.

- 연구에서 다루는 활성화 방향은 각 민관협력 사업의 구체적이고 현실적인 수준에서의 방안이 아니라 개념적인 접근을 통해 도시개발 민관협력 사업이 활성화될 수 있는 방향성, 또는 기본 조건들을 도출하는 데 초점을 맞춤.

제2장 민관협력 사업의 이해

1. 민관협력에 대한 이론적 검토

o 민관협력의 배경

- 개념적으로 민관협력은 공공부문이 담당하던 공공 서비스에 민간을 참여시

키는 것을 지칭함.

- 그 배경에는 공공부문의 재정 제약과 조직의 비효율성이 존재

- 민관협력은 1980년대 이후 주요 선진국들에서 보편화된 사업 추진 방식으로 자리잡고 있음.

- 선진국에서는 단순히 공공 시설물의 획득을 위해 민간이 가진 자본을 활용하고자 하는 협의의 민자유치에서 벗어나,

- 민간이 가진 혁신 능력과 관리 기술을 통해 민간 주도로 공공 서비스를 제공하고자 하는 새로운 민관협력 체제의 구축으로 발전

o 민관협력의 개념 및 유형

- 민관협력에 대한 개념은 여러 국가에서 오랜 역사를 거치면서 관행적으로 정립해 온 부분이 있어서 이론적으로 명확히 규정되어 있지 않음.

- 광의로 보면 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 일련의 행위 전체를 총체적으로 의미

- 민간부문의 기능을 공공부문의 목적에 적극 활용하여 사회 공공의 이익을 증진시키려 하는 것으로 정의

2. 민관협력 사업의 유형 및 사례

o 주요 민관협력 사업

- 영국에서는 PFI를 통해 민간의 자본과 창의성을 도시·주택 개발 및 공공정책 서비스 부문에 도입해 재정 효율화와 공공부문 개혁을 추진하고 있음.

- 2004년에는 PFI보다 한단계 더 나아간 전략적 서비스 이행 파트너십(SSPs)을 통해 지방정부·민간·공공이 계획 입안단계에서부터 자금 조달, 서비스 이행까지 함께함으로써 파트너십을 독려

- 미국에서는 PPP(Public Private Partnership)라는 이름으로 공공부문의 예산 절감이나 재정난 극복을 비롯하여 민간을 활용한 공공부문의 비효율성 제거 등의 관점에서 민관협력을 다루어 왔음.
- 1970년대부터 도시개발이나 지역개발 사업에 있어서 PPD(Public Private Development)라 불리는 개념을 도입하여 비영리 개발조직, 지역개발협회, 도시재개발국, 지역개발공사 등 PPP의 다양한 형태가 존재
- 우리나라에서 민관협력 사업은 민간자본 유치와 제3섹터형 지방공기업 등 두 가지 분야에서 주로 논의되어 음.
 - 민간자본 유치 차원의 민간투자사업은 사회간접자본시설(SOC)에 민간이 투자하도록 정부가 지원하는 사업으로서 「사회간접자본시설에 대한 민간 투자법」에 의해 추진
 - 제3섹터 사업은 지방행정 및 재정 개선, 지역개발 등을 위한 지방공기업으로서 민간부문과 공공부문의 공동출자를 통해 사업을 추진하는 방식이며 「지방재정법」, 「지방공기업법」 등에 법적 근거를 두고 있음.

o PFI

- PFI란 종래 공공부문이 실시해 오던 공공 서비스, 사회간접자본 정비 및 운영 등의 분야에 민간부문의 자금과 경영 노하우를 도입하여 민간 주도에 의한 효율적이고 효과적인 사회간접자본 정비를 시행하는 사업 수법을 말함.
 - 서비스를 제공하는 시설물의 획득에 중심을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 서비스에 중심을 둔 개념
- 사업적으로는 교통운송, 상하수도, 정보통신, 교육, 보건의료 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금 조달에서 운영, 유지관리까지 일괄하여 수행함으로써 공공 서비스의 제공을 포괄적으로 민간사업자에게 맡기는 방식임.

제3장 도시개발에서 민관협력 사업의 개념 정립 및 현황

1. 도시개발에서 민관협력 사업의 개념과 유형

○ 도시개발에서 민관협력 사업의 개념

- 도시개발에서의 민관협력 사업은 민관협력 사업과 차이가 있음.
 - 민관협력 사업의 핵심은 공공 서비스를 민간 또는 민간과 정부가 공동으로 제공하는 것이지만,
 - 도시개발 자체는 원칙적으로 공공 서비스가 아니므로 단순히 도시개발에 민간이 참여하는 것 자체를 민관협력 사업으로 규정할 수는 없음.
- 국내에서는 주택 공급을 촉진하기 위하여 도시개발에 공적 역할을 중시해 왔으며, 택지 공급, 부지 조성 등의 도시개발 행위는 공공의 역할로 간주됨.
 - 따라서 도시개발에서도 민관협력 사업이 가능한 것은 사실이나 민간의 참여만으로 민관협력 사업이라고 할 수는 없음.
 - 도시개발에서 민관협력 사업은 민간과 공공이 실질적인 주체로서 협력하는 사업 구조로 정의되어야 함.
- 민간이 주도하는 영역에서 공공의 개입과 역할이 강조되는 유형 또한 민관협력 사업으로 정의할 필요가 있음.
 - 도시재정비와 관련하여 공공의 역할을 강화할 필요성이 강력히 대두되고 있으며 민관협력으로 지칭되고 있음.

○ 민관 공동추진 유형

- 민관 공동추진 유형은 공공의 영역에 민간을 참여시켜 공동으로 출자 또는 연합하여 사업을 추진하는 사업으로서 3가지 유형의 사업이 대표적임.

- 첫 번째는 현재 민관협력 도시개발 사업으로 가장 활발히 활용되고 있는 공모형 PF사업으로서 SPC를 통한 프로젝트 단위 사업임.
 - 공공이 토지를 제공하고 민간이 건설을 수행하여 그 이익금으로 토지대를 납부하는 방식으로,
 - 공공은 추가적인 부담 없이 개발을 하고 민간은 초기 투자비의 부담 없이 수익을 창출하는 개발사업의 한 형태
- 두 번째는 「택지개발촉진법」에 의한 공동택지개발사업으로서 민간과 공공이 공동으로 추진하는 형태를 가짐.
 - 공영택지개발에 민간 잠재력을 활용함과 동시에 신속한 사업 추진과 분양가 인하를 목적으로 2007년 4월 「택지개발촉진법」 개정으로 도입
- 세 번째는 「지방공기업법」에 따른 사업으로서 제3섹터형 민관협력 사업으로 지칭됨.
 - 법체계에 규정된 절차에 의해 집행되는 공동출자 형태로서 SPC와 같은 특수목적법인이 아니라 영속법인으로 추진되는 특성을 가짐.

o 민간사업에 공공 개입 및 지원 유형

- 민간의 영역에 공공이 적극적인 지원 및 개입을 통해 상호 협력하여 도시개발을 수행하는 방식
- PPD 방식은 외국의 도시 재개발·개발사업에서 많이 쓰이는 방식으로, 공공기관이 직접적이고 광범위하게 계획과 개발 과정의 여러 단계에 참여함.
 - 공공부문과 민간부문에 속한 개인들 또는 조직들이 도시 재개발·개발 사업의 계획, 설계, 파이낸스, 건설, 관리 및 운영 등 진행 과정에 대해 협상하고 공동(joint venture)으로 실제 프로젝트를 수행

- 우리나라에서도 근래 기성시까지 재정비에 있어서 협력형 도시재생사업의 필요성이 크게 대두되면서 점차 민관협력 사업의 형태로 진화하고 있음.
 - 도시재생사업에 있어서 공공이 제도적으로 개입하는 방법은 재정비촉진지구에서의 총괄사업관리자제도와 2009년 7월부터 서울시에서 시행하고 있는 공공관리자제도가 존재

2. 도시개발 민관협력 사업의 현황

(1) 민관 공동추진형 민관협력 사업

o 공모형 PF사업

- 공모형 PF사업은 택지개발지구 및 신개발지의 중심상업지구 개발에 가장 활발히 활용되고 있으며, 기성시까지 내 복합개발에도 활용도가 높아짐.
- 공모형 PF사업은 규모 면에서는 최근 몇 년간 급격히 성장했으나, 2008년 9월 금융위기 이후 심각한 정체 상태에 빠져 있음.
 - 위기의 원인은 일차적으로 금융위기, 부동산 경기 침체, 분양가상한제 등 외부 요인으로 인한 사업성 악화임.
- 체계적 관리 부재로 인하여 사전 대응에 실패함.
 - 중앙정부 차원에서는 사업관리를 방치하였으며, 전국적으로 유사 PF사업의 난립, 체계적 관리 미흡, 사업 타당성 검증 문제가 상존하였음.
 - 관리 시스템 부재로 인해 사업 환경 변화로 인한 위기의 초기에 능동적 대처가 어려웠으며, 현재도 이해당사자간 의견 조율이 어려움.
 - 공모형 PF사업에 대한 법적 근거가 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하고 있어 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비함.

- 리스크 관리 및 노출된 리스크에 대한 적절한 대처에 실패함.
 - 금융위기 이전까지 사업 환경이 양호한 상태에서 발주기관 및 건설사 공히 리스크에 대한 세밀한 예측과 적절한 관리 계획을 수립하지 않았음.
 - 협약 당사자이자 지분 참여자인 발주기관이 공공 주체라는 특성으로 인해 사업 추진 과정에서 발생한 리스크에 대해 효과적으로 대처하지 못함.

○ 공공·민간 공동 택지개발사업

- 민간 혹은 공공 시행자가 일정 면적 이상의 토지를 확보한 이후 공공이 민간에게, 민간이 공공에게 제안 방식을 통해 공동 사업을 신청토록 하는 방식
 - 택지 활용은 공공이 택지의 30%를 활용토록 되어 있지만, 그 외는 지역별 특성 및 주택수급 상황을 고려해 예정지구 지정권자가 탄력적으로 조정
- 민관 파트너십의 공영택지개발 방식은 2008년 5월 현재 3개 지구가 시범사업 추진 중이며, 시범사업 추진 과정에서 민간의 인식 부족 등으로 실제 민간의 참여가 매우 저조하였음.
- 시범사업을 통해 민관협력 차원에서 민간의 참여를 제약하는 문제점으로 도출된 사항은 다음과 같음.
 - 50%의 토지 확보율 등 민간의 참여 요건이 까다로움.
 - 민간이 토지 확보시 소요된 비용에 대한 인정이 불충분함.
 - 공동 시행자간의 의견 조율, 협의 등에 대해 체계적으로 접근하지 못함.
 - 정책 선도 기능과 행정 서비스 체제 등 중앙정부 차원의 체계적인 관리가 이루어지고 있지 못함.

○ 제3섹터형 민관협력 사업

- 1990년대에 지방자치제가 시행됨에 따라 본격적으로 추진됨.

- 1992년에는 「지방공기업법」을 개정하여 민관 공동출자 사업의 활성화를 위한 제도적 장치를 마련
- 2008년 9월 현재 자치단체가 50% 미만을 출자하여 자치단체 외의 자와 공동으로 설립한 「상법」상 주식회사 또는 「민법」상의 재단법인은 28개 기업
 - 제3섹터의 대상 사업은 농림축산업, 교통, 관광, 무역 분야에 집중됨.
 - 제3섹터형 사업으로서 주택 사업, 토지개발 사업이 가능하나 현실에서는 시행되지 않음.
- 제3섹터형 사업의 문제점은 다음과 같음.
 - 설립과 경영에 대한 체계적인 제도가 미흡하여 부실한 사업이 많음.
 - 철저한 관 주도로 추진됨으로써 민간부문의 능률성과 전문성에 대한 고려가 부족하며, 수익성 차원에서 민간자본에 대한 유인이 부족함.
 - 공공의 통제 위주로 운영하는 경직된 체계를 가지고 있어 조직, 인사, 예산, 회계관리 및 운영상의 자율성과 기업성을 충분히 살리지 못하고 있음.

(2) 공공개입형 민관협력 사업

- 대표적인 공공개입형 민관협력 사업인 도시재생사업은 우리나라에서 재정비촉진사업으로 수행되고 있음.
 - 재정비촉진지구를 지정하고 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」 등 개별 사업법에 의해 사업을 진행하며, 여기에 공공의 개입과 추가적인 특례가 주어지는 방식
 - 현행 도시재생사업은 공공이 큰 틀에서 기본계획과 방향을 수립하고 구체적인 개별법을 통해 민간 주도로 집행하는 구조를 가짐.

o 민관협력 차원의 문제점

- 협력의 필요성이 지속적으로 제기되고 있으나 현실적으로는 총괄사업관리자, 공공관리자 등의 몇몇 제도와 사업상의 일부 특례 지원들에 불과한 실정임.
- 첫째, 사업 주체로서 민간의 참여가 제한적임.
 - 민간은 기본계획 단계에서의 참여가 거의 없고, 사업 착수시 시공자나 재개발 공동 시행자 등으로서 부분적이고 수동적인 참여를 하고 있음.
- 둘째, 의견 조정을 위한 역할 분담 및 협의 체계가 미비함.
 - 공공은 사업의 공익성 확보를 위해 사적 재산권을 통제하여 개발이익에 대한 환수 명분을 찾지만,
 - 공공의 재정적 지원이 미미한 상황에서 민간이 공공 기여를 위해 부담해야 하는 금전적 손해와 사유재산권의 침해는 사업화의 장애 요소로 작용
- 셋째, 공공의 지원 정책 및 수단에 한계가 있음.
 - 적용 가능한 지원 수단은 도시계획적 수단을 활용한 지원, 세제 및 부담금의 감면이나 면제 등의 지원, 주택 관련 규제 완화, 금융지원 등이 있음.
 - 현실적으로는 재정적 지원보다 용적률 완화 등 사업을 촉진시키기 위한 지원에 한정되어 있고, 공공 기반시설 및 민간 사업체 확보를 위한 지원 및 투자는 미미한 실정임.

제4장 도시개발에서 민관협력 사업의 활성화 방향

1. 도시개발에서 민관협력의 필요성과 의의

- 도시개발에서 민관협력의 필요성이 커지고 있는 것은 최근의 개발사업 환경이 과거와 큰 차이를 보이고 있기 때문임.
 - 개발의 규모가 커지고 복합화되고 있음.
 - 개발의 공공성에 대한 요구가 커지면서, 민간의 참여를 적극적으로 요구하

면서 동시에 개발사업의 공공성 확보를 위한 공공의 참여나 간여의 범위도 점차 확대되고 있음.

- 민관협력은 공공과 민간이 양분된 통제자와 통제받는 자의 입장이 아니라 협조자 내지 동반자의 지위로 바뀌게 됨을 의미함.
 - 공공부문은 장기 계획과 전체 사업의 조정자로서의 역할을 하며 민간부문은 건설과 사업관리에 책임을 짐으로써 다양하고 급격하게 변화하는 사회 체제에 부응할 수 있게 됨.

2. 민관 공동추진형 민관협력 사업

o 민관협력 사업의 체계화

- 각 민관협력 사업의 문제점을 정리해 보면, 다음과 같은 공통점을 가짐.
 - 법제도적으로 체계적인 관리 및 지원이 이루어지지 못함.
 - 민간과 공공의 역할 분담과 리스크 분담에 있어 대등한 협력 관계의 구축이 어려움.
- 민관협력 도시개발 사업의 양적 확대와 질적 제고를 위해서 가장 중요한 과제는 정부의 적극적 역할과 법제도적 체계화라고 할 수 있음.
- 법제도적으로 민관협력 사업에 대한 포괄적 시스템을 구축할 필요가 있음.
 - 도시개발에 있어 민관협력을 종합적으로 규율할 수 있는 독립된 법체계를 검토
 - 도시개발과 관련된 민관협력 사업의 일반 원칙, 방법론 등을 규정한 기본법 내에서 다양한 사업 유형으로서 현재의 민관협력 사업 유형들을 포함
 - 기본법 외에도 표준협약서, 표준화된 업무 매뉴얼 등 민관협력 사업과 관련된 제반 업무들을 표준화하고 법적 근거를 부여하여 불필요한 분쟁과 사

업 지연 등을 방지

- 민관협력 사업을 총괄하는 공적 기구를 검토할 필요가 있음.
 - 특혜나 부정부패 등의 해소를 위해 사업성, 경영 성과 등을 체크하고 관리할 수 있는 기구가 필요
 - 부동산 경기 활성화 시기에 유사한 개발계획이 동시다발로 수립되는 폐단을 막고 광역적 차원에서 사업을 계획적으로 관리하는 기능도 요구됨.

o 민간투자사업과 연계 모델 개발

- 현재 법제도적인 시스템이 구축되어 있는 민간투자사업으로 추진하는 방안도 검토가 가능함.
 - SOC 건설사업과 도시개발을 각각 독립된 사업으로 연계하여 추진
 - 관공서 건축, 공공 임대주택 개발 등의 공공사업을 BTL 민간투자사업으로 추진하면서 그 범위를 확대하여 도시개발 사업을 단일 주체가 동시에 추진하는 방식 등
- 민간투자사업과 연계된 도시개발 사업의 사례로 일본의 가스미가세키(霞ヶ關) 프로젝트가 있음.
 - 가스미가세키 프로젝트는 PFI 사업과 시가지 재개발사업을 연계한 사례로서 PFI 사업, 부대사업, 시가지 재개발사업으로 구성되어 있음.

3. 공공개입형 민관협력 사업

(1) 도시재생사업에서 민관협력의 중요성

- 재정비촉진사업은 부동산 경기 침체와 맞물려 많은 사업들이 표류하고 있음.
 - 문제의 가장 근본적 원인은 현재의 재정비촉진사업이 부동산 경기에 크게 의존하는 주택 개발사업이라는 데 있음.

- 하지만 현재 주택시장의 흐름과 전망을 볼 때 앞으로도 주택가격 상승을 기반으로 한 도시재생사업은 용이하지 않을 것이라는 시각이 일반적임.
 - 앞으로의 재정비촉진사업 활성화는 단순히 부동산 경기에 기대어 사업의 활성화를 도모하는 방식이 아니라 새로운 활성화 방향을 모색해야 함.
 - 새로운 모델의 기본적인 원칙이 사업과 관련된 이해당사자들간의 파트너십 강화 및 역할 분담의 명확화임.

(2) 공공 역할의 강화

- 우리나라에서 도시재생사업과 관련된 공공의 역할은 행정 절차에 따른 인허가 업무 수행이 주를 이루고 있음.
 - 광역 차원에서 지역 커뮤니티의 기능 회복, 사업 추진 과정상의 갈등 개선 및 사회 통합 등을 위해서는 공공의 역할이 확대될 필요가 있음.
- 선진국들에서는 공공의 역할이 단순한 행정적 관리에 머무르지 않고 다양한 이해관계를 조정하면서 사업을 유도하고 지원하는 것에 비중을 둠.
 - 사업 참여 형태 측면에서도 프로젝트에 따른 다양한 형태의 공적 기구를 설립하여 유연하게 대응하면서,
 - 도시재생사업에 참여하는 여러 관계자들의 의견을 상호 조정하여 원활한 진행을 이끌어 가는 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행

o 바람직한 공공의 역할

- 도시재생의 종합적 방향을 제시하는 역할을 담당해야 함.
 - 광역적 관점에서 도시가 처한 근본적 문제점과 우선적 수요를 파악
 - 지역의 여건을 고려한 마스터플랜을 수립하여 장기적인 토지이용의 효율화와 지역 발전에 대한 뚜렷한 방향성을 제시

- 효율적인 지원 체계를 구축하여야 함.
 - 공공은 민간과의 역할 분담을 통하여 민간이 자본력과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 적극 지원
 - 개발 이익의 합리적 분배를 도모하고 공공성을 확보할 수 있도록 도시재생 사업의 효율적인 지원 체계를 구축
- 지역적 역량을 배양하도록 유도하여야 함.
 - 지역 커뮤니티에 기반한 다양한 주민의 모임과 단체를 활성화

o 공적 기구 설립 및 역할

- 효과적인 기성시가지 정비를 위해서는 민·관·주민의 파트너십을 형성하고, 이를 지원하기 위한 지원센터를 마련할 필요가 있음.
 - 사업의 추진 단계에서부터 참여하여, 계획을 구상, 기획하고, 공공과 민간 사이의 합의 형성을 유도하며, 사업 추진을 위한 지렛대 역할을 담당
 - 민관 공동추진 유형에서 필요한 공적 기구가 중앙정부 차원이라면 공공개발 유형의 민관협력 사업에서는 지방정부 주도의 기구 설립이 필요
- 공적 기구가 담당해야 할 역할은 크게 세 가지로 정리할 수 있음.
 - 사업 추진체제의 정비 및 자체 기획기능의 강화를 통해 종합적 사업 집행 기능을 강화
 - 사업 단계별로 공공과 민간 사이에서 공평하고 중립적인 코디네이터 역할을 수행
 - 민간의 참여를 독려하는 지렛대 역할을 수행

(3) 민관 공동사업 추진 및 민간 참여 확대

o 민관 공동사업 추진

- 공공부문의 신뢰성과 민간부문의 창의성을 결합한 사업모델 구축이 필요하며, 공공이 시행의 주체로서 참여하는 형태의 공공·민간 공동사업을 검토할 필요가 있음.
 - 대상지 내에 국공유지가 포함되어 있는 복합개발 도시재생사업(주로 도심 재정비)에서 민관 공동사업으로 추진하는 방안을 검토
- 도시재생사업의 기본법인 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에서 「민간투자법」에 의한 민간투자사업과 마찬가지로 민관 공동사업을 규정하여 추진하는 방식이 바람직할 것임.

o 민간 참여 확대

- 도시재생사업에 대하여 민간투자사업과 같이 민간제안을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 기존 도시계획 규제를 고려하지 않은 상태에서 민간이 창의성을 살려 새로운 도시계획안을 공공부문에 제안할 수 있는 제도
 - 일본의 「도시재생특별조치법」은 ‘도시계획제안제도’를 두고 있음.
- 민간의 사업 참여를 확대시키기 위하여 재정비촉진사업 지정개발자에 민간이 참여할 수 있도록 허용하는 방안 검토
 - 현재 지정개발자의 자격은 토지 소유자 등 과반수의 동의로 토지주택공사(LH), 지방공사 등 공공부문에 국한하여 허용
- 민간 건설업체들이 도시재정비사업에서 공동 사업시행자의 자격을 얻을 수 있도록 할 필요가 있음.

- 민간 건설업체들은 공동 사업시행자가 될 수 없으며 주로 시공부문의 제한된 역할을 수행
- 건설회사들이 일정 부분 지분투자를 하도록 유도하여 공공사업 시행자로 참여토록 하는 것도 민간업체가 가진 노하우 활용, 사업비 분담 등의 관점에서 검토해 볼 필요가 있음.

제5장 결론

- 현재 도시개발에서 이루어지고 있는 민관협력 사업은 두 가지 상반된 배경에서 출발하였으나 그 해법은 유사하게 나타나고 있음.
 - 법 제도의 체계화, 공적 기구의 설치를 통한 공공 역할 강화, 새로운 사업 모델을 통한 민간 참여의 활성화 등이 공통적으로 요구됨.
 - 하지만 두 가지 유형의 사업에 대해서 동일한 관점에서 접근할 수는 없으며, 공공사업과 민간사업이 가진 개념적 차이에 입각하여 공공과 민간의 역할 분담과 파트너십 구성 방식이 차이를 가져야 할 것임.
- 도시개발에서 민관협력 사업은 향후 매우 중요한 과제가 될 수밖에 없음.
 - 새로운 도시공간 조성 및 기성시가지의 계획적 정비에 지속적인 수요를 가지고 있으나, 지가 및 주택가격 상승 구조에 기반한 부동산 개발과 도시개발 사업이 점점 더 어려워질 것이라는 것은 주지의 사실
 - 이러한 관점에서 새로운 도시개발 모델이 필요하고 그 방안으로서 민관협력 사업의 활성화를 적극적으로 검토할 필요가 있음.

1. 연구의 배경 및 목적

사회가 복잡 다양화되면서 이에 대응하여 공공이 제공해야 할 공공서비스 또한 질과 양 모두에서 크게 다양화되었다. 하지만 달라진 사회환경과 수요자들의 요구수준에 걸맞은 공공서비스를 적절히 제공하기에는 공공의 능력이 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 경제적 효율성을 추구하는 ‘작은 정부’ 기조가 확산되면서 전 세계적으로 공공의 전통적 역할에 민간의 창의를 활용하려는 노력이 확대되어 왔다. 우리나라에서는 주로 사회간접자본(SOC)에 민간의 자본을 유치하는 민간투자사업이 이러한 노력의 핵심이 되어 왔다.

한편, 명확한 법제도적 기반에 의한 사업은 아니지만 도시개발에 있어서도 민관협력에 기반한 사업 유형이 지속적으로 확대되어 왔다. 도시개발에서 민관협력 사업은 전통적인 공공과 민간의 역할 분담 체계의 변화를 의미한다. 과거 우리나라의 도시공간 개발에 있어 전형적인 유형은 공공이 택지개발 또는 신도시개발을 담당하고 민간이 주택 및 상업시설 공급을 담당하는 역할 분담 체계였다. 하지만, 근래 들어 도시공간에 대한 사회적인 수요가 변함에 따라 도시개발의 환경은 크게 변하였다. 그 대표적인 흐름으로 개발의 규모가 커지면서 계획적인 개발과 공익의 확보 요구가 증대된 것, 개발의 형태가 복합화되면서 공공 또는 민간의 단독 개발이 어렵게 된 것, 도시경쟁력 향상을 위한 대규모 개발사업 및 기존 도심재생사업의 수요 증가 등을 들 수 있다. 이에 따라 도시개발에서도 민관협력의 중요성이 지속적으로 증가하면서 전통적인 역할 분담의 크로스오버가 활발히 이루어지고 있다.

도시개발과 관련된 민관협력은 공공과 민간의 상호 역할에 대하여 양방향으로 진행되고 있다. 대규모 도시개발과 관련하여 공모형 PF사업, 기업도시개발사업 등 공공의 영역에 민간의 참여가 확대되는 방향과 함께 민간의 개발사업에 공공관리제, 총괄사업관리자 등을 통해 공공이 적극적으로 개입하는 도시재생사업의 유형도 존재한다.

두 가지 방향은 사실 전혀 별개의 의도와 배경을 가지고 있다. 전자는 공공서비스에 민간을 참여시키는 전통적인 민관협력 개념에 부합하는 유형인 반면, 후자는 사업의 원활한 추진과 계획적 관리를 위해 포괄적인 민관협력의 필요성이 제기되는 유형이다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 도시개발에서 민관협력은 이 두 가지 유형을 통해 추진되고 있으며 도시개발에서 민관협력 사업을 이해하기 위해서는 이 유형들을 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

하지만, 도시개발에서 민관협력 사업은 공모형 PF사업과 같이 활발히 추진되어 시장에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있거나 도시재생사업과 같이 그 필요성에 대한 목소리가 커지고 있는 상황임에도 개념적인 틀, 제도적인 기반 등은 매우 취약한 상황이다. 민관협력이라는 개념만 놓고 보더라도 도시개발에서는 주민참여와 같은 광의에서, 공동출자를 통한 사업추진과 같은 협의의 개념까지 다양한 층위에서 논의되고 있다.

또한 도시개발에서 활용되는 민관협력 사업도 민간과 공공의 역할 분담, 법적 근거, 사업 유형 등에 따라 제3섹터형 사업, 공모형 PF사업, 공동택지개발사업, 도시재생사업 등 다양한 유형으로 추진되고 있다. 각각의 사업들은 본질적으로 민관이 일정 수준에서 협력한다는 특성을 공유하고 있으나, 이러한 다양한 사업들을 민관협력 사업이라는 틀에서 접근하여 개념적인 검토를 하거나 실태를 정리한 연구는 거의 존재하지 않는다.

이러한 관점에서 본 연구의 목적은 다음과 같다.

주요 목적은 도시개발에서 이루어지는 민관협력에 대한 개념을 정리하고 현재 활용되고 있는 여러 민관협력 사업을 민관협력이라는 틀에서 재정리하고 현황을 파악하는 것이다. 본 연구는 도시개발 민관협력 사업에 대한 서설적 연구의 성격을 가지고 있으며, 따라서 도시개발에서 민관협력 사업에 대한 개념 정립, 현실 파악 등이 향후 연구를 위해 매우 중요한 부분으로 판단되기 때문이다.

다음으로, 도시개발에서 활용되고 있는 민관협력 사업의 활성화 방향을 민관협력의 관점에서 제시하고자 한다. 각 사업들의 특수성에 기반한 구체적이고 현실적인 개선방안보다는 민관협력이라는 큰 틀에서 각 사업들이 공유하고 있는 문제점을 도출하여 이에 대한 개선방향을 정리하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 내용

본 연구는 도시개발에서 활용되고 있는 민관협력 사업의 현황과 활성화 방향에 대한 연구로서 내용적 범위로 한정할 필요가 있는 부분은 크게 세 가지이다.

첫째는 도시개발의 범위로서, 본 연구에서는 지역적 개발 및 도시기능을 복합적으로 제공하는 복합개발을 대상으로 하며, 단순 주택공급사업이나 도시기반시설의 공급 등 단위 사업은 포함하지 않는다. 도시개발의 범위를 넓게 해석할 경우, 도시기능을 구성하는 모든 단위의 개발사업까지를 포괄하게 되며, 이는 오히려 도시개발이라는 큰 범위의 민관협력 실태와 활성화 방향이라는 본연의 의미를 훼손시킬 수 있기 때문이다.

둘째는 민관협력 사업의 범위 설정이 필요하다. 도시개발에서 민관협력 사업은 「민간투자법」에 의한 민간투자사업처럼 명확하게 정의된 것이 아니기 때문이다. 하지만 도시개발에서 민관협력 사업의 개념 정의는 연구 내용의 한 부분으로서 3장에서 다루며, 연구의 범위에서는 기본적으로 민관협력을 민간이 사업의 주체 중 하나로 역할을 수행하는 것을 대상으로 한다. 즉, 계획과정에서의 주민참여와 같은 광의의 민관협력은 다루지 않는다.

셋째는 도시개발 민관협력 사업의 활성화 방향의 내용적 범위이다. 앞서 제시한 바와 같이 본 연구의 핵심 목적은 도시개발 민관협력 사업에 대한 개념 정립과 현황 파악에 있다. 이에 대한 검토를 통하여 개념적인 접근을 통해 도시개발 민관협력 사업이 활성화될 수 있는 방향성, 또는 기본 조건들을 도출하고자 하는 것이다. 이러한 관점에서 활성화 방향은 본 연구에서 검토하는 각 민관협력 사업의 구체적이고 현실적인 수준에서의 현실화 방안이 아니다. 본 연구에서 검토하는 각 민관협력 사업은 다양한 배경, 목적, 특성 등을 가지고 있다. 따라서 개별 사업에 대해 보다 심층적이고 현실적인 수준에서 활성화 방안을 제시하기 위해서는 각 개별 사업의 고유 특성과 실태에 적합한 방안을 모색할 수밖에 없다. 하지만 이러한 방식은 민관협력이라는 큰 틀에서 해당 사업을 조망하고자 하는 본 연구의 의도와는 맞지 않는다.

또한 활성화 방향을 제시함에 있어 논란이 될 수 있는 부분은 본 연구에서 다루는 민관협력 사업은 두 가지 상반된 방향성을 가지고 있다는 점이다. 즉, 공공의 영역에 민간이 참여하는 방향과 민간의 영역에 공공의 개입이 확대되는 방향에 대하여 모두 활성화 방향을 제시하게 된다. 그런데 민간의 영역에 공공의 개입을 확대하는 방향은 일견 기

존 사업의 위축을 의미하는 것으로 받아들여질 수도 있다. 특정 사업 유형에 있어 공공의 개입과 참여를 확대하는 조치는 규제를 확대하는 것으로서 민간 주도 사업의 위축을 가져올 수 있다는 시각이다. 하지만 본 연구에서 다루는 공공의 개입과 역할 확대는 사업의 성공적 수행을 위하여 공공과 민간이 협력하는 차원에서 검토되는 것이며, 민간 주도 사업에서 나타나는 제반 부작용에 대해 공공이 규제를 강화해야 한다는 관점과는 차별화된다. 이러한 시각은 기존 도시재정비의 패러다임이 기존의 부동산 가치 상승에 기반한 사업 모델에서 민관의 효율적 협력에 기반한 사업 모델로 전환되어야 한다는 관점에 기반하고 있다. 그렇다면 장기적으로 볼 때 공공의 개입과 역할 확대가 도시재생 사업과 같은 민간 주도의 사업에서도 사업을 제약하고 규제하는 요소가 아니라 사업의 성공을 뒷받침하는 요소가 될 수 있을 것이다.

연구의 내용은 크게 세 부분으로 구성되며 개략적인 구성은 다음과 같다.

첫째는 이론적인 측면에서 민관협력 및 민관협력 사업에 대한 이해이다. 도시개발에서 민관협력 사업의 특수성 및 개념 정의를 위해서 전통적인 개념의 민관협력에 대하여 고찰할 필요가 있기 때문이다. 여기에서는 민관협력에 대한 이론적 검토, 전통적인 민관협력 사업의 유형 검토, 대표 사례를 통해 민관협력의 구조를 파악하고자 하였다.

둘째는 도시개발에서 민관협력 사업의 개념과 현황을 고찰하였다. 전통적인 민관협력 사업에 대한 이해를 토대로 도시개발에서 민관협력 사업이 어떤 특성과 차별성을 가지고 있으며, 어떻게 정의될 수 있는지에 대해 고찰하였으며, 이를 통해 본 연구의 대상과 범위를 구체적으로 한정하였다. 그리고 현재 도시개발에서 활용하고 있는 또는 활용가능한 민관협력 사업의 유형을 정리하고 그 현황과 문제점을 파악하였다. 민관공동추진 유형과 공공개입형 민관협력 사업으로 구분하여, 민관공동추진 유형에서는 제3섹터형 민관협력 사업, 공모형 PF사업, 공동택지개발사업 등을, 공공개입형 민관협력 사업에서는 재정비촉진사업을 대상으로 검토하였다.

마지막으로 도시개발에서 민관협력의 활성화 필요성과 활성화 방향을 제시하였다. 연구 대상 민관협력 사업이 가진 민관협력 측면에서의 공통적인 문제점을 도출해 활성화 방향을 제시하고자 하였다. 이러한 관점에서 법 제도, 공적기관 등을 통한 민관협력 사업의 체계화, 공공 역할의 강화, 새로운 사업 모델의 필요성과 방향 등을 검토하였다.

1. 민관협력에 대한 이론적 검토

(1) 민관협력의 배경

개념적으로 민관협력은 공공부문이 담당하던 공공서비스에 민간을 참여시키는 것을 지칭한다. 근래 들어 이같은 움직임이 활발해지는 배경에는 공공부문의 재정 제약과 조직의 비효율성이 있다. 다양화하고 복잡화된 사회변화에 부응하기 위해서는 동적이고 다양한 서비스의 전달방식이 필요한데 정부 주도의 전통적인 방식에 집착하는 것은 복잡한 현대사회의 창의성과 동태성을 훼손할 수 있기 때문에 정부는 다양한 주체들이 다양한 이해관계 속에 참여할 수 있는 서비스 전달방식을 마련해야 한다는 것이다.¹⁾

민관협력은 정부의 영역을 축소함과 동시에 민관의 관계를 민관협력형으로 전환하여 민관의 역할 분담체제를 다양화하고 공공부문의 개혁을 유도하고자 하는 것으로 해석될 수 있다. 아울러 공공부문의 재정난을 해소함으로써 효율적이고 효과적인 공공서비스의 제공을 가능하게 할 것이라는 점에서도 그 기대가치가 크다고 볼 수 있겠다. 하지만 민관의 역할분담에 관한 논의가 행정개혁의 관점에서만 강조되고 있는 것은 아니다. 급변하는 경제사회의 환경변화에 대응하기 위해서는 새로운 공공적 과제의 조기해결이 중요한 의미를 가지게 되기 때문에 이들을 민간부문의 적극적인 참여를 통해 실현할 수 있는 구체적인 제도적 틀이 무엇보다도 중요해졌다는 인식이 확대되고 있다는 것이 중요한 점이다.²⁾

이러한 민관협력은 1980년대 이후 주요 선진국들에서 상당히 보편화된 사업추진방식으로 자리잡고 있다. 선진국에서는 단순히 공공시설물의 획득을 위해 민간이 가진 자본

1) 김윤경, 지역개발을 위한 PFI의 도입과 활용방안에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2004.7, p.3.

2) 김윤경, 전계서, p.1.

을 활용하고자 하는 협의의 민자유치에서 벗어나 궁극적으로는 민간이 가진 혁신능력과 관리기술을 통해 민간 주도로 공공서비스를 제공하고자 하는 새로운 민관협력체계(Public Private Partnership)의 구축으로 발전하였다. 영국의 경우, 1999~2000년 영국 지방정부는 보다 효율적인 공공서비스를 제공하기 위한 기제로 공공과 민간의 파트너십을 채택하고 이를 위한 방안으로 파트너십에 참여하는 자가 파트너십 이유와 실익, 파트너간의 분명한 역할, 파트너십의 관리, 파트너십 지속 추진제, 장기적 지속성, 파트너십의 효과에 대해 분명히 인식하고 관리해 나가는 것이 정책 성공의 열쇠라고 지적하고 있다.³⁾

(2) 민관협력의 개념 및 이론적 유형

민관협력에 대한 개념이 이론적으로 명확히 규정되어 있지는 않다. 민관협력 사업을 도입하여 시행하고 있는 여러 국가에서 오랜 역사를 거치면서 관행적으로 정립해 온 부분이 있어서 실제 사용하는 의미는 각 나라의 정치·행정 환경에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 일반적으로 민관협력을 광의로 보면 공공부문과 민간부문이 상호 협력하는 일련의 행위 전체를 총체적으로 의미하는 것으로 볼 수 있으며, 민간부문을 공공부문에 활용한다는 관점에서는 민간부문의 기능을 공공부문의 목적에 적극 활용하여 사회공공의 이익을 증진시키려 하는 것으로 정의할 수 있다.⁴⁾ 보다 구체적으로는 ‘위험과 수익을 공유하는 공동 협력 사업’으로 정의할 수 있으며, 여기서 협력이란 협력·협조·공조·연합 등 광범위한 차원에서 여러 가지 업무를 수행하는 것을 의미한다.

1) 조직발생 근거에 따른 유형⁵⁾

조직발생 근거에 따라 민관협력 유형을 구분하면, 법률 기반 민관협력, 자발적 민관협력, 사업 기반 민관협력 등으로 구분할 수 있고, <그림 II-1>과 같이 구조화할 수 있다.

3) 진미윤, 공영택지개발의 민관 파트너십의 과제와 전망, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 2008, p.67.

4) 최덕호, 민관협력방식에 의한 지역개발 활성화 방안에 관한 연구, 충남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2009.4, p.5.

5) 유영철, 신거버넌스로서 민관협력 그리고 민간투자에 관한 연구, 한국행정논집 제20권 제1호, 2008, pp.28~30에서 발췌 정리.

<그림 II-1> 민관 파트너십 영역간 구조도

	법률 기반	자발적 기반	사업 기반
정책 발전	지역개발 협력 뉴딜전략 협력	환경협력	
↓	운송협력 보건협력	경제협력 교육협력	
	범죄 및 도시 협력 아동문제 협력	특정 서비스 공급 추진제 (주택 공급 협력)	
			민간투자 협력
	서비스 공급		

자료 : 유영철(2008), p.29.

법률 기반 협력은 정부의 정책 결정이나 행정 지도의 결과로 나타나는 성문법적 효력을 가지는 민관협력을 뜻한다. 대부분의 국가에서 초기 시행에서 사용하는 것이고, 공공 서비스의 생산·공급에 대하여 정부에의 기속권이 인정되므로 보편적으로 많이 사용된다.

법률에 기반한 민관협력의 사례는 다음과 같다. 첫째, 범죄예방 및 안전과 관련된 민관협력으로 자치경찰제, 소방서비스 공급, 지역방위를 위한 협력으로 주로 지역 공동체 수준에서 발생하는 형태이다. 둘째, 지역 발전전략으로서의 민관협력이다. 지역개발 및 도시재개발 등을 위해 입법화하여 시행된 민관협력으로서 지역개발 사업을 위한 기금 조성 사업 등에 적용된다. 이러한 기금조성사업들은 정책발전을 위한 수준에 머물러 있다고 보아야 하고, 행정책임이 무한한 사업은 아니다. 셋째, 아동·보건·교육에 관한 민관협력으로서 자치교육제가 정착되어 있는 국가나 지방에서 자주 발견할 수 있는데, 학교를 설립하기 위해 지방정부가 표준 학교 설립법안을 만들고 민간의 사립학교가 설치되는 경우이다.⁶⁾ 마지막 네 번째 예시는 법률기반과 자발성 기반을 동시에 추구하는

6) 학교 급식제도 및 급식 위생법안을 지자체의 조례나 규칙으로 제정하고 민간업체가 이를 준수하여 제공하는 것

운송(transport) 협력 같은 것이다. 정부는 법률기능을 충족시키기 위해 협력을 조성하는 것이다. 유럽에서는 대규모 운송사업을 추진하고 계획하는 경우 민간 경영회사-지역민-경찰조직들이 공조하기도 한다.

자발적 민관협력은 민관협력을 정부가 제안하기는 하지만 서로 다른 영역들의 조합으로 이루어지고 법률에 기반하지 않고 자발적으로 형성되는 양태이다. 법률 기반 협력에서보다 제도적으로 자유롭게 수행될 수 있고, 기금형성이나 운영과정에도 편리함이 있다.

첫째, 경제적 발전을 위한 민관협력으로서 투자유도나 기술수입과 같은 경우이다. 특정 사업지원시설의 유치, 고등 교육기관의 유치 등을 도모하는 것으로 정부에 의해서 주도되며, 정책발전에 기여하면서 영역간의 사업을 조정한다. 둘째, 환경 관련 협력은 자발적 협력이며, 이로 인해 관계 법령의 변화도 유발할 수 있다. 다만 민간과 자발적 비영리조직이 환경전략을 정책적으로 발전시키고, 정책이 사회적으로 영향을 미칠 수 있도록 조정하는 과정에만 참여함으로써 직접 환경 관련 서비스를 제공하지는 않는다. 셋째, 정책발전 수준이 아닌 서비스 공급에 관여된 민관협력도 있다. 정부와 함께 사회적 서비스를 공급하는 기관들은 서비스를 공급하기 위해 여러 기관들로 구성된 팀을 형성하기도 한다. 이해관계를 가진 집단들이 팀에서 주도적 역할을 하는데 주택공급에 관한 민관협력체가 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 연합체에서는 때로 정책조정 기능을 넘어 서비스 공급과 자원을 축적하는 데에도 기여한다.

사업 기반 민관협력은 정부와 기타 영역들 간에 계약관계로 형성된다. 계약의 범위는 특정 정책, 세부사업, 서비스 공급과 생산에 이르기까지 폭이 넓다. 사업성 기반 민관협력이 본 연구에서 설정한 주요 연구주제라고 할 수 있다. 영국에서는 PFI(Private Finance Initiative)라고 하여 정부가 필요한 시설 또는 서비스 공급을 위한 사업을 추진할 경우 민간의 자본을 유치하고, 합의된 계약설정 내용에 따라 비용을 책임지고 위험을 감수하는 방식이다. PFI는 영국에서 시작된 것인데 이것이 북미, 중동, 동남아로 전파되면서 협의의 민관협력(PPP : Public Private Partnership)으로 불리기도 하였고, 이

으로 적용할 수 있다. 이러한 경우는 실제 서비스를 공급하는 것으로 정책 제안과 발전 수준에 머무르지 않는다.

로 인해 민관협력과 민간투자의 개념이 같은 것으로 간주되기도 하였다.

PFI는 민간이 재원을 투자하고 시설을 운영하며, 정부는 서비스 공급에 관한 합의 계약을 준수하는지 점검한다. PFI 민관협력은 가장 경제와 경영의 원리를 준수하는 것으로 비용회피적이고 이익추구적인 협력관계이다. 이러한 성격으로 인해 사업성 기반 민관협력에서는 사실상 비영리조직의 개입과 같은 자발적 조직체의 사업참여는 거의 없다고 할 수 있다.

2) 민간부문의 참여에 따른 유형⁷⁾

민관협력 방식에서 민간부문이 어느 정도의 참여를 하느냐에 따라 직접참여 방식, 간접참여 방식, 사무위탁 방식 그리고 민관협력 형태 등 4가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 직접참여 방법은 민간부문이 특정 공공사업 전반에 대한 책임을 가지고 직접 시행하는 형태로 자금조달과 건설, 운영까지 독자적 책임을 지는 형태로서 유료도로사업이나 유료터널 등의 경우에 주로 사용되는 방법이다. 이 방법은 수익성을 중시하는 민간기업의 특성상 사업시행의 수익성 확보에만 치중해서 서비스의 가격을 지나치게 높게 설정하거나 서비스의 질이 저하될 우려가 있으므로 서비스의 요금이나 가격규제를 대체로 병행하고 있다. 다만 이와 같은 요금규제가 지나쳐서 민간부문의 수익성에 큰 타격을 가져오게 될 경우 제공하고자 하는 서비스 공급이 장기적으로 현저히 줄어들게 되어 궁극적으로 공공성을 상실하게 되는 근본적 문제가 발생할 소지가 매우 높다. 따라서 공급과정상에서 경쟁성이 불가피한 분야에 있어서는 민간의 직접참여 형태라 하더라도 공공부문의 규제는 예외적인 경우로 제한할 필요가 있다.

둘째, 간접참여 방법은 민간부문이 자본참여만으로 해당사업에 간접적으로 참여하는 경우를 말한다. 공공재 마련을 통한 공공서비스의 조달이 시급한 개발사업의 추진에 있어서 지방자치단체의 재정적 여력이 부족할 때 민간의 자금을 직접 폭넓게 활용하기 위하여 민간자본을 유치하여 공공 투자사업에 활용되는 형태를 말한다. 이러한 방법은 공공부문이 사업시행의 주체로서 주도적인 역할을 수행하고 향후 민간자본을 상환하는 형태를 취하는데 정부 보증채의 발행이나 공사의 채권발행 민간차입 등이 그 예에 해당

7) 최덕호, 전계서, pp.13~14.

된다.

셋째, 사무위탁 방식은 민간기업에 업무의 전부 또는 일부를 위탁하여 운영하는 형태를 말하는데 중앙정부나 지방자치단체, 공사 등은 그 업무의 전부 또는 일부를 위탁하여 처리함으로써 민간부문의 기술이나 경영기법 등을 사업운영에 활용하여 소요 경비의 절감과 서비스의 질적 개선을 동시에 기대할 수 있는 방법이다. 도로 보수나 공항 운영, 구급차 서비스, 탁아시설 운영, 폐기물 수거 및 처리 등 비교적 광범위한 분야에서 이러한 사무위탁 방법이 행해지고 있다.

넷째, 민관협력 형태는 공공부문과 민간부문의 혼합 형태를 취하는 방식을 말한다. 예를 들어 지역개발 등의 공공성이 요구되는 대규모의 개발 사업에 민간부문의 자금, 기술, 경영능력 등을 활용하기 위하여 지방자치단체와 민간부문의 중간에 위치하여 공공부문의 공익성과 민간부문의 수익성을 동시에 모색하고자 하는 민관 혼합출자회사 형태가 바로 민관협력 형태이다. 공공부문과 민간부문이 협의와 교섭을 통해 일정한 합의점을 도출하고 공동의 목적을 달성하기 위해 상호 협력 내지 동반관계로 과제를 수행해 나가는 것이다.

2. 민관협력 사업의 유형 및 대표 사례

(1) 주요 민관협력 사업

앞서 검토한 바와 같이 민관협력 또는 민관협력 사업에 대해서는 명확한 정의가 존재하지 않으며, 민자유치, 공공개입, 공동출자 등 서로 유사하면서도 매우 다른 유형이 혼재되어서 민관협력으로 통칭되어 논의되고 있다고 할 수 있다.

민관협력을 ‘민간으로부터 재원 조달’이라는 관점에서 본다면 민간투자 방식의 PFI를 대표적인 사업 유형으로 볼 수 있다. 공공서비스의 생산을 위하여 민간으로부터 재원을 마련하는 방편으로 영국에서 먼저 시작된 것이 PFI이며, 이것이 미국에서 다른 명칭을 가지게 되면 PPP라고 할 수 있기 때문이다. 하지만 PFI가 BOT, BTO 등의 단순 민간 재정 조달방식보다 더욱 포괄적인 협력구조를 가지고 있는 것과 마찬가지로 민관협력 사업 또한 PFI보다 넓은 범주에서 이해되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 외국 및 국내의 주요 민관협력 사업 유형을 검토하고 대표적인 민관협력 사업이라고 할 수 있는 PFI를 통해 민관협력 사업의 구조, 유형, 의의 등을 파악하였다.

1) 외국의 민관협력 사업

영국에서는 공공부문에서 민간부문으로의 리스크 부담 이전을 가능하게 한 민자사업의 한 유형인 PFI 사업을 PPP의 대표적인 방식이라고 정의하고 있다. PFI를 통해 민간의 자본과 창의성을 도시·주택개발 및 공공정책 서비스 부문에 도입하여 재정 효율화와 공공부문 개혁을 이루어내고 있다.

또한 2004년에는 PFI보다 한단계 더 나아간 전략적 서비스 이행 파트너십(SSPs : Strategic Service-Delivery Partnerships)⁸⁾을 통해 지방정부·민간·공공이 계획입안 단계에서부터 자금조달, 서비스 이행까지 함께함으로써 파트너십을 독려하고 이를 정착

8) 전략적 서비스 이행 파트너십(SSPs)은 Egan Report의 원리에서 따온 것이다. Egan Report는 영국 환경교통부의 건설대책본부에서 발행한 보고서 “Rethinking Construction”으로 1988년부터 정부, 공공 및 민간 발주자, 건설산업계가 참여해 매년 10% 사업비 절감, 10% 공기단축, 20%의 하자 감소 등을 목표로 한 ‘건설 재인식 운동’을 내세운 보고서를 말한다.

하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다. SSPs는 최고가치(Best Value)를 추구하는 정부 조달의 대표적 형태로 영국은 중앙정부에 지방정부를 지원하기 위한 전략적 협력대책본부(Strategic Partnering Taskforce, SPT)를 설립하고, 파트너간의 목적 구체화, 관계의 중요성 강조, 향상된 서비스 이행 추구, 위험과 보상의 분배 구체화, 파트너의 행동 변화 예상 등 민관 파트너십의 결과보다는 ‘과정’을 중시하는 정책을 이행하고 있다. 또한 정부 차원에서 이러한 과정을 잘 이행하기 위해 업무 참고자료로 정책자료를 시리즈로 발간하고 있다.⁹⁾

<표 II-1> 영국의 전통적 파트너십 · PFI · SSPs의 비교

구분	계획 입안	자금 조달	서비스 이행 주체
전통적 파트너십	공공	공공	민간
PFI	공공	공공	민간
전략적 서비스 이행(SSPs)	지방정부 · 민간 · 공공	지방정부 · 민간 · 공공의 파트너	지방정부 · 민간 · 공공

자료 : ODPM, 2004. Strategic Partnering Taskforce Final Report, p8, 진미윤(2008), p68, 재인용.

미국에서는 PPP(Public Private Partnership)라는 이름으로 공공부문의 예산절감이나 재정난 극복을 비롯하여 민간을 활용한 공공부문의 비효율성 제거 등의 관점에서 민관 협력을 다루어 왔다. 미국의 경제개발위원회에서는 PPP를 공·사 부문의 개인이나 단체가 상호이익을 위하여 협조하는 것을 의미한다고 정의하고 있고, 공공부문은 민간부문의 투자여건이나 시장조건을 향상시켜 주는 대신에 민간부문은 공공 또는 지역사회 목표의 수용하는 것으로 보고 있다.¹⁰⁾

또한 1970년대부터 도시개발이나 지역개발사업에 있어서 PPD(Public Private Development)라 불리는 개념을 도입하여 비영리 개발조직, 지역개발협회, 도시재개발국, 지역개발공사(CDC : Community base Development Corporation) 등 PPP의 다양한 형태가 존재하고 있다. 이러한 PPP의 구성주체로는 정부, 민간기업, 커뮤니티, NGO, 대학 등을 들 수 있다. 이러한 방식은 지역에서 공공사업을 추진하거나 공공서비스를 제공하는 데 있어서 종래와 같은 하향(top-down) 방식이 아니라 지역주민, 민간기업, 정

9) 진미윤, 전계서, p.68.

10) 최덕호, 전계서, p.5, 재인용.

부 등의 공동참가를 전제로 하는 상향(bottom-up) 방식의 기획 입안 및 정책결정 시스템, 사업평가 시스템, 사업관리 시스템 등이 요구되고 있다는 것을 의미한다.¹¹⁾

2) 우리나라의 민관협력 사업

이론적인 개념에서 볼 때 우리나라의 민관협력 사업은 민간자본유치와 제3섹터형 지방공기업 등 두 가지 분야에서 주로 논의되어 왔다.

민간자본유치 차원의 민간투자사업은 정부의 공급 영역으로 간주되던 사회간접자본(SOC) 시설에 민간이 투자하도록 정부가 지원하는 사업을 말한다. 1994년에 제정된 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」이 1999년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되어 법적인 뒷받침을 하고 있다.

민간투자사업은 교육, 복지, 문화 등 국민경제적으로 필요하지만 예산상의 문제로 정부가 시행하지 못하고 있는 사업, 또는 민간의 투자와 경영으로 효율성을 한층 높일 수 있을 것으로 기대되는 사업 등에 민간투자를 끌어들여 조기에 시설을 확충하고 서비스의 질을 높이려는 목적에서 추진된다. 민간투자회사의 입장에서는 공공부문에 대한 투자를 통해 새로운 수익모델을 창출할 수 있다는 점에서 참여 유인이 있다.

민간투자사업은 정부고시사업과 민간제안사업의 형태로 행해진다. 정부고시사업은 사업의 내용과 추진방식 등을 정부가 고시하는 형태이며, 민간제안사업은 민간에서 사업과 추진방식 등을 제안한다. 또한 사업추진 방식에 따라 몇 가지 유형으로 나뉜다. 첫째, BTO(Build-Transfer-Operate)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하여 소유권을 국가나 지방자치단체에 양도하고, 민간투자회사는 일정기간(통상 30년) 시설관리운영권을 부여받아 운영하는 방식이다. 둘째, BOT(Build-Own-Transfer)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설·소유하여 시설을 운영하고 계약기간 종료시에 시설소유권을 정부에 양도하는 방식이다. 셋째, BOO(Build-Own-Operate)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하고 소유하여 그 시설을 운영하는 방식이다. 넷째, BTL(Build-Transfer-Lease)은 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하여 당해 시설의 소유권을 정부에 이전(기부채납 형

11) 김윤경, 전계서, p.12, 재인용.

식)하고, 그 대신 일정기간 시설관리운영권을 인정받아 투자비를 회수하는 방식이다.

제3섹터 사업은 지방행정 및 재정 개선, 지역개발 등을 위해 지방공기업이 민간부문과 공공부문의 공동출자를 통해 사업을 추진하는 방식이다. 제3섹터는 지방자치단체나 공기업 등 공공부문을 제1섹터라 하고, 제2섹터를 민간기업 등의 민간부문이라고 하는 것과 비교하여 공공도 민간도 아닌 다른 부문이라는 의미에서 유래된 용어이다.

제3섹터를 보는 시각은 국가별로 다소 차이가 있는데, 그 대표적인 예는 미국과 일본의 개념 차이이다. 미국의 제3섹터는 정부, 국가 또는 지방자치단체나 민간부문 어디에도 속하지 않는 독립부문(independent sector)을 의미한다. 민간기업을 통해 시장에 제공되거나 공공부문의 세금에 의해 제공되는 공공서비스가 아니라 사회단체, 자선기관, 교회, 협회, 클럽 등 다양한 자발적 조직에 의해 민주적, 비영리적 방식으로 공공적이며, 대인적인 서비스를 제공하는 주체를 말한다.

일본의 제3섹터는 공공부문과 민간부문의 혼합방식에 의한 사업주체를 의미하는 것으로 일반적으로는 공공부문 제1섹터와 민간부문 제2섹터 등이 공동으로 출자한 사업 경영 형태로 규정되고 있다.

우리나라의 경우, 일본과 유사한 개념인 민간부문과 정부부문의 공동출자사업의 한 형태로 제3섹터 사업을 추진하고 있다. 우리나라의 제3섹터 공기업은 지방공기업상 지방공사와 지방자치단체가 25% 이상 50% 미만으로 출자한 민·상법상의 법인으로서 지방자치단체와 민간이 공동출자하여 경영하는 기업의 형태로 규정하고 있으며, 「지방재정법」, 「지방공기업법」 등에 그 법적 근거를 두고 있다.

3) 민관협력 사업의 유형¹²⁾

영국과 일본에서 활용되고 있는 PFI 사업의 유형은 공공부문과 민간부문의 역할 및 자금회수 방법에 따라 그 유형이 독립채산형, 민관협조형, 서비스제공형 등으로 구분된다. 사업실시에 있어서는 법제도나 채산성 민간사업자들의 동향 등을 고려하여 투자효율성(VFM : Value for Money)을 극대화할 수 있는 가장 효율적이고 효과적인 사업유형을 선택하게 된다.

12) 김윤경, 전계서, pp.38~39.

우선 독립채산형(Financially Free-standing Projects)이다. 이 유형은 정부로부터의 사업허가에 근거하여 민간이 자주적으로 시설을 건설하고 사업을 운영하는 방식으로 공공부문측의 비용부담은 없다. 민간기업이 사업에 투자한 비용은 최종 이용자(end-user)로부터 요금징수를 통해 회수한다. 요금설정은 공공부문과의 계약을 통해 사전에 상한이 결정되는 경우가 대부분이다. 따라서 건설이나 운영에 관한 리스크는 전면적으로 민간사업자가 부담한다. 우리나라의 민간투자사업 중 BOT, BTO 등과 유사한 유형이다. 영국에서는 유료도로, 유료다리, 고속철도, 박물관 등의 건설과 운영에 적용되는 경우가 많고 일본에서는 터미널 건설 및 운영 등에 활용되고 있다.

두 번째로 민관협조형(Joint-Ventures)이다. 이 유형은 공공부문과 민간부문의 공동 출자에 의해 추진되는 사업으로 공공부문은 출자보조금, 교부금 등의 부여에 관여하면서 시설을 건설하지만 운영은 민간부문이 담당한다. 공공부문은 프로젝트에서 직접 회수할 수 없는 외부경제를 통해 상환을 얻는다. 재개발, 비즈니스파크 개발, 철도 등 특히 공공부문은 사업내용 중 사회적 편익 부분, 교통혼잡 해소, 지역 재개발 등을 대상으로 보조금을 지불하는 경우가 많다. 그러나 사업의 규모에 따라 권리조정에 시간이 걸리거나 공공부문의 재정부담 보조금 등의 지급액이 커질 수 있다는 이유로 정부차원에서 선호되는 유형은 아니다. 우리나라의 제3섹터 방식과 유사한 유형이며, 영국에서는 영불해협터널 및 철도사업, 대규모 도시재개발사업, 주차장 등에, 그리고 일본에서는 초등학교, 중학교, 고등학교 정비사업에서 활용되고 있다.

마지막으로 서비스제공형(Service Sold to Public Sector)이다. 주로 의료나 복지 관련 시설의 건축 및 정비를 위한 기법으로 사용되고 있는 유형으로 영국과 일본의 PFI 사업은 대부분이 서비스제공형으로 이루어지고 있다. 우리나라의 BTL 방식 민간투자사업과 유사하다. 이 유형에서는 공공부문 고객은 지정한 기준에 맞는 서비스를 민간부문 제공자로부터 구입하고 제공되는 서비스에 대한 비용을 지불한다. 사업리스크는 원칙적으로 민간사업자가 부담하지만 사업에 출자한 비용은 공공부문으로부터의 이용료 지불에 의해 회수되기 때문에 민간기업은 자금 조달만 가능하면 고객이 정부라는 의미에서 안정적인 수입을 올릴 수 있다. 영국에서는 정부청사, 학교 도서관, 복지시설, 병원, 도로 등에서, 일본에서는 복지시설, 위생, 연구시설 등에서 활용되고 있다.

(2) PFI(Private Finance Initiative)

1) PFI의 개념과 의의

PFI는 영국의 민자유치 정책을 일컫는 말이다. 1992년 영국의 재무부 장관이던 라몽(Norman Lamont)이 의회에서 예산안 제안 설명을 하면서 PFI라고 불리는 민자유치제도를 선언한 이후 영국의 민자유치제도를 나타내는 말로 통용되고 있다. PFI는 위탁(Contracting Out)과 민영화(Privatization)의 중간 개념으로서 민영화에 더욱 가까운 개념이지만, 정부가 서비스에 대한 성격 규정 및 시설의 소유를 할 수 있다는 측면에서 민영화와 차이가 있다. 즉, 제공되는 서비스에 대한 성격 규정은 정부, 시설의 건설과 서비스 제공은 민간사업자, 그리고 시설의 소유는 민간사업자 또는 정부가 하는 형태이다.

PFI란 종래 공공부문이 실시해 오던 공공서비스, 사회간접자본 정비 및 운영 등의 분야에 민간부문의 자금과 경영노하우를 도입하여 민간주도에 의한 효율적이고 효과적인 사회간접자본 정비를 시행하는 사업수법이라고 할 수 있다. 당시 영국의 메이저 보수당 정권은 재정난과 공공서비스의 질적 저하로 고민하던 중 사회간접자본시설 정비 및 운영, 공공서비스 분야에 민간부문의 자금과 경영노하우를 참여시켜, 공공서비스의 질은 향상시키면서도 공공의 재정지출을 줄일 수 있는 PFI를 1992년 11월 정식 도입하게 되었다.¹³⁾

PFI는 재정난과 비효율적인 조직적 특성을 가진 공공부문에 의존하여 공공서비스를 제공하기보다는 경제적 효율성 측면에서 우수하다고 입증된 민간부문의 자본과 경영노하우를 활용하여 사회간접자본 시설을 개발하는 것이 오히려 효율적인 정부운영과 행정서비스의 질의 향상을 가져온다는 NPM(New Public Management) 이론에서 출발하고 있다.¹⁴⁾ 사업적으로는 교통운송, 상하수도, 정보통신, 교육, 보건의료 등의 사업을 민간사업자가 설계·건설하고 자금조달에서 운영 유지관리(DBFO : Design-Build-Finance-Operate)까지 일괄하여 수행함으로써 공공서비스의 제공을 포괄적으로 민간사업자에게 맡기는 방식이다.

13) 진미윤, 전계서, pp.67~68.

14) 김윤경, 전계서, p.19, 재인용.

정부는 직접 사회간접자본 시설을 건설하여 운영하지 않고 서비스의 공급자가 되는 민간부문으로부터 필요한 공공서비스를 구매하고자 하는 것으로 다시 말하면 공공부문은 종래의 서비스의 제공자에서 서비스의 구매자가 되는 고객으로 그 역할을 전환하게 되는 것이다. 따라서 정부는 민간부문으로부터 사고자 하는 공공서비스의 내용을 상세하게 규정하며 어떤 방법으로 공급할지에 대해서는 민간부문의 창의성에 전적으로 일임하게 되는 성격을 가지고 있다. 결국 PFI는 공공부문의 서비스를 공급하기 위한 새로운 개념으로서 서비스를 제공하는 시설물의 획득에 중심을 두는 것이 아니라 그 시설물이 제공하는 서비스에 중심을 둔 개념이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

PFI에서는 공공서비스의 제공에 있어서 민간부문이 사업의 각 단계에서 발생하는 설계, 건설, 운영 및 자금조달에 관한 리스크를 충분히 고려한 후에 계약을 체결하고 계약에 명시된 의무를 수행하는 것으로 다시 말하면 민간으로의 리스크 이전을 통해 최상의 VFM을 달성하려는 데 그 목적이 있다.

이러한 VFM은 민간부문이 설계, 건설, 운영 및 자금조달에 대한 전반적인 책임을 담당함으로써 시장원리와 경쟁원리에 근거한 설계, 건설 및 서비스 운영간의 상호작용, 혁신적인 설계, 리엔지니어링, 신개념 및 신기술의 도입, 과잉공급의 회피, 보다 효과적인 관리, 최소한의 비용으로 효과적인 리스크 배분, 그리고 보다 철저한 자산활용 등의 결과로서 달성된다.

이러한 PFI 개념의 도입을 통해 기대되는 효과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 공개원칙과 감시(check)기능이 향상된다는 점이다. 시장원리와 경쟁원리의 유지를 위해서는 정보공개와 원칙이 준수되어야 한다. 특히 PFI에서 민간부문이 중시하는 요소 중의 하나가 경쟁원리이다. 경쟁가능한 환경이 전제된다는 것은 경제성과 효율성의 향상으로 연결될 수 있다. PFI 사업에서는 공모, 민간사업자의 선정, 각종 절차 등을 공개하는 것이 기본 원칙이다. 또한 사후적으로 사업추진 과정에서 문제가 발생하고 있지 않는지 사업자의 선정이 적절하게 이루어지고 있는지 최종적으로 VFM이 달성되었는지에 대한 감시기능이 매우 중요하다.

둘째, 민간부문에게 사업기회를 창출해 줄 수 있다. 공공부문이 독점적으로 수행해 오

15) 이하 김윤경, 전계서, pp.20~23에서 발췌 정리.

던 공공사업 영역에 있어서 민간의 참여가 금지되던 분야나 규제가 심한 분야에도 과감히 민간을 참여시켜 민간의 창의성을 유도하는 틀이 확립된다. 이를 통해 시장원리에 의한 공공서비스의 효율적인 공급을 도모할 수 있게 된다.

셋째, 사회적 요구에 대응할 수 있는 사회간접자본의 확충과 운영이 가능해진다. 공공 부문에 민간이 가진 자금능력, 기술력, 경영능력을 도입함으로써 정부는 재정지출의 효율적 활용을 통해 시급히 공급해야 할 사회간접자본을 구축할 수 있게 된다. 이를 통해 행정의 효율화, 재정부담의 경감, 사회간접자본의 조기구축이 실현될 수 있다.

마지막으로, 민관협력체제에 있어서의 민관역할 분담모형을 재고할 수 있다. PFI에서는 민관간의 합의하에 명확한 계약에 의한 책임분담과 리스크 분담이 이루어진다. 이는 새로운 민관협력 체제를 구축하는 계기로 작용될 수 있다.

2) PFI 사업의 구조 및 사업방식

PFI 사업에서 있어서 민간사업자는 PFI 사업을 추진하기 위한 특별목적회사(SPC : Special Purpose Company)를 만들게 되는데 이 회사가 PFI 사업 전체를 종합적으로 관리·운영하게 된다. 특히 SPC 내에서는 사업과 관련하여 정부, 민간기업, 금융기관 등 다양한 조직 사이의 다양한 협의 계약 등이 동시에 진행되어 상호간의 다양한 계약 내용에 근거하여 사업이 추진된다.

PFI 사업의 중요한 특징 중의 하나는 PFI의 구성원인 주민은 정부에게 사용료 및 세금을 내며 국가 및 지방자치단체가 SPC와의 계약을 통해 민간부문이 주민에게 서비스를 제공하는 대가로 서비스 비용을 대신 지불한다는 점이다. 이러한 운영이 가능한 이유는 PFI 사업이 일반적으로 사업규모가 크고 장기간에 걸친 상환기간이 필요하다는 점에서 장기차입이 가능한 프로젝트 파이낸스(project finance)기법¹⁶⁾을 자금조달 방법으로 활용하기 때문이다.

PFI의 경우에는 단순히 시설을 건설하는 것만이 아니라 시설을 활용하여 서비스를 향상시키는 것이 무엇보다도 중요하기 때문에 사업의 장기적인 안정성이 요구된다. 동

16) 프로젝트 파이낸스란 대형사업을 추진할 경우 그 사업성이 좋으면 해당 프로젝트로부터 발생할 미래의 현금흐름(Cash flow)과 수입만을 대출원리금의 상환계원으로 보고 프로젝트 자체의 유무형 자산을 용자의 담보로 하여 금융공여자가 자금을 대주는 금융방식을 말한다.

시에 시설의 설계, 건설, 보수, 관리운영 등을 위해 복수의 기업이 참가하게 되므로 사업 리스크와 수익성의 투명성과 객관성을 높이기 위해 제3자에 의한 평가가 필요해질 수밖에 없다. 프로젝트 파이낸스의 중요한 기능 중의 하나가 종래에는 사업주가 전면적으로 부담하던 사업에 관한 다양한 리스크를 금융기관을 포함한 복수의 관계자들 중에서 가장 적절하게 리스크 조정이 가능한 사람에게 배분하는 것을 통해 리스크의 분산이 가능해진다는 것이다. 따라서 프로젝트의 사업성, 파이낸스의 구조 등이 어떻게 평가되느냐에 따라 자금조달의 조건이 크게 달라진다고 볼 수 있기 때문에 PFI의 자금조달 방법으로 선호되고 있다. 특히 SPC는 통상적으로는 해당 PFI 사업 이외에서 발생하는 수입은 없기 때문에 현금흐름에 의한 상환계획이 세워진다. PFI 사업에서의 민간사업자는 주민들로부터 이용료를 징수하는 것이 아니라 중앙정부나 지자체로부터 장기간에 걸쳐 이용료를 나누어 받는 것이므로 현금흐름이 확실해지고 리스크가 현저히 감소하게 된다.

1. 도시개발에서 민관협력 사업의 개념과 유형

(1) 도시개발에서 민관협력 사업의 개념

도시개발에서의 민관협력 사업은 앞서 검토한 민관협력 사업과 차이가 있다. 민관협력 사업의 핵심은 공공서비스를 민간 또는 민간과 정부가 공동으로 제공하는 것이지만, 도시개발 자체는 원칙적으로 공공의 역할이 당연시되는 분야가 아니다. 도시개발에 수반되는 다양한 행위들 중에서 학교, 도로, 상하수도, 공공시설 등 도시기반시설의 제공은 공공서비스지만 부지조성을 포함한 도시개발 전반을 공공서비스라고 볼 수는 없다. 즉, 전통적인 민관협력 사업에서는 공공의 사업 참여가 핵심요인이 아니다. 공공서비스를 민간에 허용하는 것 자체가 민관협력 사업으로서의 요건을 갖추는 것이다. 하지만 도시개발은 공공서비스가 아니므로 단순히 도시개발에 민간이 참여하는 것 자체를 민관협력 사업으로 규정할 수는 없는 것이다.

하지만 우리나라에서는 과거 주택공급을 촉진하기 위하여 도시개발에서 공적 역할을 중시해 왔으며, 이러한 맥락에서 택지공급, 부지조성 등의 도시개발 행위는 공공의 역할로 간주되어 왔다. 물론 민간택지개발이 제도적으로 불가능한 것은 전혀 아니었으나 실제로 민간이 도시개발이라고 불릴 수 있는 규모의 택지를 개발하는 사례는 극히 제한적인 것이 사실이다.

이러한 관점에서 볼 때, 도시개발은 현실적으로 어느 정도 공공서비스로 기능해 왔기 때문에 도시개발에서도 민관협력 사업이 가능한 것은 사실이나 그렇다고 해서 전통적인 민관협력 사업처럼 민간의 참여만으로 민관협력 사업으로 규정하기에는 무리가 있다. 따라서 도시개발에서 민관협력 사업은 민간과 공공이 실질적인 주체로서 협력하는 사업 구조로 정의되어야 할 것이다.

도시개발에서 민관협력 사업의 관점에서 접근할 수 있는 공공의 영역은 택지개발 및 부지조성, 도시기반시설 공급 정도로 볼 수 있다. 하지만 도시개발에서 민관협력 사업을 도시개발 과정 중 일부분에서 민관이 협력하여 진행되는 단위사업으로만 정의하는 것은 지나치게 협의의 해석이다. 도시개발은 포괄적인 도시공간 조성의 의미로 사용되며, 도시의 종합적 기능을 제공하는 복합적이고 대규모의 개발사업을 의미하기 때문이다.

이러한 관점에서 도시개발에서 민관협력 사업은 도시개발 사업에서 택지개발 및 부지조성, 공공서비스 제공 등 기존 공공 영역을 포함하여 전체적인 사업에 민관이 협력하는 사업으로 정의할 수 있다.

아울러 도시개발의 민관협력 사업에 전통적인 의미에서 벗어나는 개념을 도입할 필요가 있다. 공공의 역할에 민간이 참여하는 방식과 반대로 민간이 주도하는 영역에서 공공의 개입과 역할이 강조되는 유형이다.

이러한 유형은 지금까지 민간의 사업을 규제하고 지도하는 정부의 제도적·행정적 역할로 간주되어 왔으며 민관협력 사업의 관점에서 다루어지지 않고 있다. 하지만 특히 도시재정비와 관련하여 공공의 역할을 강화할 필요성이 강력히 대두되고 있으며, 이러한 유형의 사업 또한 민관협력으로 지칭되고 있다. 따라서 도시개발에서 민관협력 사업을 종합적으로 파악하기 위해서는 이 유형의 사업도 포함시킬 필요가 있으며, 사실 도시개발에서 민관협력의 필요성은 이 유형에서 더욱 강조되고 있는 현실이다.

종합해 볼 때, 도시개발에서 민관협력 사업은 1) 부지조성 및 부지조성을 포함한 도시공간 개발과 관련하여 민간(기업)과 공공(정부 또는 공기업)이 공동으로 출자하여 수행하는 사업, 2) 민간이 담당하던 도시공간 조성 사업에 공공이 개입하여 긴밀한 협력 체계 속에서 추진되는 사업 등으로 정의할 수 있을 것이다.¹⁷⁾ 첫 번째는 전통적인 민관협

17) 이러한 정의에 따라 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 기업도시 등 민간이 주체적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 허용하는 유형은 제외되는 것이 타당할 것이다.

「도시개발법」은 민간의 도시개발 참여를 확대하기 위해 「도시계획법」상의 도시계획사업(일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업 및 시가지조성사업)과 토지구획정리사업을 흡수, 병합하여 제정되었다. 민간의 자본과 기술을 활용하기 위하여 민간도 토지소유자, 조합, 순수 민간법인 또는 합동 민간법인, 부동산 투자회사 등도 참여할 수 있도록 하고 있다. 또한 다양한 도시개발 수요에 부응하기 위하여 개발대상 토지면적의 4/5 이상에 해당하는 토지 소유자의 동의를 받으면 민간 법인도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 하고 있다.

기업도시는 제조업·관광업 등 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발된 도시로서, 산업·연구·

력 사업의 정의에 부합하는 방식으로 신시가지, 신도시 등의 신개발에 주로 적용되는 사업이다. 그리고 두 번째는 기성시가지 정비를 효과적으로 추진하기 위하여 새롭게 그 필요성이 부각되고 있는 민관협력 사업을 말한다.

사실 두 가지 유형의 민관협력 사업의 관점은 전혀 다르다. 첫 번째 유형은 공공의 영역에 민간의 창의와 효율을 도입하여 공공사업의 효율화를 꾀하는 것인 반면, 두 번째 유형은 민간의 영역에 대해 공공의 역할을 강화함으로써 더욱 민간을 규제하여 민간사업에서 공익성을 제고하려는 시도인 것이다. 따라서 협력의 범위도 매우 상이하다. 전자의 경우 자본투자 등 경제적 행위에 초점을 맞추고 있는 반면, 후자의 경우 행정적 지원 및 개입에 초점을 맞추고 있다.

이 두 가지 협력 유형은 상호 배타적이며 이질적인 성격을 가지고 있으며 이로 인하여 이들 모두를 민관협력의 형태로 포괄하는 것은 다소 무리한 측면도 존재한다. 하지만 본 연구에서는 두 가지 측면에서 이들 협력 유형을 모두 민관협력으로 포함하여 정의하였다. 첫째는 현재 도시개발 민관협력 사업이 두 가지 방향에서 전혀 다른 배경으로 추진되고 있으나 이를 총체적으로 이해하여야만 도시개발에서 민관협력 사업의 현실을 이해할 수 있다는 점이다. 둘째는 현 시점에서는 두 가지 민관협력 사업의 유형에서 각각 상이한 형태의 민관협력이 이루어지고 있으나 향후 도시개발 민관협력 활성화를 위해서는 모든 민관협력 사업에서 경제적 행위와 행정적 지원을 혼합한 형태의 민관협력이 이루어질 필요가 있다고 보이기 때문이다.

도시개발에서 민관협력 사업을 정의함에 있어 민간투자사업에 대해서는 좀 더 특별한 시각으로 고찰할 필요가 있다. 민간투자사업은 민자유치를 통한 공공서비스사업으로서 대표적인 민관협력 사업임이 분명하다. 하지만 현재 도시개발은 민간투자사업의 대상에 포함되지 않으며, 다만 부대사업으로서 도시개발이 가능한 구조를 가지고 있다.

「민간투자법」 제2조 8호에서는 부대사업을 “사업시행자가 민간투자사업과 연계하

관광 등의 주된 기능과 함께 정주에 필요한 주택·교육·의료·문화 등 자족적 복합기능을 가진 도시로 정의된다. 「기업도시개발특별법」이 2004년 12월에 제정·공포되었으며, 시행령은 2005년 5월 1일에 시행되었다. 특별법의 제정에 따라 기업도시를 본격적으로 추진할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 특별법에 따라 기업도시개발업무의 효율적인 추진을 위한 전담조직이 설치되었으며, 6곳의 시범사업이 선정되었다. 시범사업은 2차에 걸쳐 선정되었는데, 1차로 전남 무안(산업교역형), 충북 충주(지식기반형), 강원 원주(지식기반형), 전북 무주(관광레저형) 등 4곳이 선정되었고(2005. 7. 8), 2차로 충남 태안(관광레저형)과 전남 해남·영암(관광레저형) 등 2곳이 추가 선정되었다(2005. 8. 25).

여 시행하는 제21조 제1항 각호의 사업”으로 정의하고 있다. 주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행함에 있어서 당해 사회기반시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 시설사업기본계획이 정하는 바에 의하여 「민간투자법」 제21조 제1항 각호에 해당하는 부대사업을 당해 민간투자사업과 연계하여 시행하게 할 수 있다. 즉, 「민간투자법」상 부대사업이라 함은 「민간투자법」 제21조에 나열하고 있는 11개¹⁸⁾ 각호에서 정하고 있는 사업만을 말한다.¹⁹⁾

<표 III-1> 부대사업으로 가능한 도시개발 사업

구분	구체적 유형
「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업	주택건설용지 및 공공시설용지를 조성하기 위한 사업
「도시개발법」에 의한 도시개발사업	도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
「도시및주거환경정비법」에 의한 도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지 개발사업	공장·지식산업 관련 시설·문화산업 관련 시설·정보통신산업 관련 시설·재활용산업 관련 시설·자원비축시설 등과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능제고를 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단의 토지로서 산업단지는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지로 구분

이 중 시설 차원 또는 주택공급을 벗어나 복합적인 도시기능을 가진 도시개발의 범주

- 18) 부대사업은 주택건설사업, 택지개발사업 등 사업유형으로 총 11개 사업인데, 복합단지개발사업이 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에서 삭제됨에 따라 실제적으로는 10개 사업이 가능할 것이다.
- 19) 「주택법」에 의한 주택건설사업, 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시환경정비사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업, 「관광진흥법」에 의한 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 관광지·관광단지 개발사업, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류터미널사업, 「항만운송사업법」에 의한 항만운송사업, 「유통산업발전법」에 의한 대규모 점포(시장에 관한 것을 제외한다), 도매배송업 또는 공동집배송단지사업, 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」에 의한 복합단지개발사업.

에서 볼 수 있는 것은 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시환경정비사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의한 산업단지개발사업 등이다.

이러한 사업구조는 도시개발 사업을 민간투자사업이라는 제도적 틀 내에서 수행할 수는 있지만, 도시개발을 민간투자사업으로 추진한다기보다는 다른 민관협력 사업을 추진하면서 개별법에 의한 도시개발 사업을 민간이 수행할 수 있도록 허용하는 것일 뿐이다. 즉, 도시개발 사업과 관련한 별도의 민관협력 사업의 유형이 존재하는 것은 아닌 것이며, 따라서 앞서 정의한 민관협력 도시개발 사업으로 포함시키기에는 다소 무리가 있다. 하지만 도시개발에서 민관협력 사업을 활성화하는 데 있어 민간투자사업은 가장 확실한 제도적 기반과 시행 사례 등을 가지고 있다는 점에서 큰 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

(2) 도시개발 민관협력 사업의 유형

1) 민관 공동추진 유형

민관공동추진 유형은 공공의 영역에 민간을 참여시켜 공동으로 출자 또는 연합하여 사업을 추진하는 사업으로서 현재 국내에서는 3가지 유형의 사업이 대표적이다.

첫 번째는 현재 민관협력 도시개발 사업으로 가장 활발히 활용되고 있는 공모형 PF 사업으로서 SPC를 통한 프로젝트 단위 사업이라는 측면에서 영속법인인 제3섹터형 사업과 차별화된다. 이 유형은 도시개발 차원에서 공공이 토지를 제공하고 민간이 건설을 수행하여 그 이익금으로 토지대를 납부하는 방식으로, 공공은 추가적인 부담 없이 개발을 하고 민간은 초기 투자비의 부담 없이 수익을 창출하는 개발사업의 한 형태이다. 사업추진은 공공과 민간이 각기 지분출자하여 설립한 특수목적법인(SPC)이 하게 된다.

1990년대 후반 한국토지공사가 최초로 용인시 죽전지구 역세권 개발에 공모형 PF 사업을 도입하면서 택지개발지구의 중심상업지구에 대한 공모형 PF사업은 이후 주도적인 개발 유형으로 자리잡았다. 「택지개발촉진법」 시행령 제13조의 2(택지의 공급방법 등) 및 ‘택지개발업무처리지침’ 제19조의 2(복합개발시행자에 대한 택지공급)에 따라

330만㎡이상인 택지개발예정지구에서 당해 지구 상업지역의 50% 이하 선에서 민간참여 기법을 활용토록 하고 있다. 이에 따라 공공부문 공모형 PF 형태로 공공부문이 주도하여 복합상업용지 개발자를 공모하면 민간은 컨소시엄을 구성하여 이에 참여함으로써 추진된다. 최근에는 이러한 방식이 확대되어 산업단지 개발을 PF사업 방식으로 추진하거나 관광·교육·주거 등 복합적 도시개발 사업 전체를 하나의 PF사업으로 추진하는 경우도 있다.

두 번째는 「택지개발촉진법」에 의한 공동택지개발사업이 있으며, 민간과 공공의 공동출자를 통한 단일사업은 아니지만 두 주체가 공동으로 추진하는 형태를 가지고 있다. 공공·민간 공동택지개발은 공영택지개발에 민간 잠재력을 활용함과 동시에 신속한 사업추진과 분양가 인하를 목적으로 2007년 4월 「택지개발촉진법」 개정으로 도입되었다. 이 유형은 국내에 유사 사례가 없는 경우로서 2007년 12월 3개 지구에 대하여 시범 사업을 추진하고 있다.

마지막으로, 「지방공기업법」에 따른 사업으로서 제3섹터형 민관협력 사업으로 지칭되고 있다. 이 유형은 법체계에 규정된 절차에 의해 집행되는 공동출자 형태로서 SPC와 같은 특수목적법인이 아니라 영속법인으로 추진되는 특성을 가진다.

이 유형의 민관협력 사업은 크게 지방공사형과 주식회사형으로 구분된다. 먼저 「지방공기업법」에서는 지방자치단체의 지분이 2분의 1 이상일 경우 민간과 공동으로 지방공사를 설립·운영할 수 있다고 규정함으로써 지방공사형 민관공동출자사업의 근거와 출자 지분 하한을 정해 놓았다. 또한 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 「상법」에 의한 주식회사 또는 「민법」에 의한 재단법인을 설립·운영할 수 있다고 규정하고 있다.

이 중에서 민관협력 사업의 개념에 부합하는 방식은 주식회사형이다. 제3섹터의 근본적인 설립 취지는 민간의 자본, 지식, 기술과 결합하여 직접 경영방식이 갖는 경직성을 극복하고 자주적 책임경영을 확보하여 지역개발사업의 효율성과 주민 복지를 달성하고자 하는 데 있다. 그런데 정부가 50% 이상 출자한 지방공기업은 사실상 공기업으로 볼 수밖에 없다. 민관공동출자사업이라 하더라도 자치단체의 지분이 50% 이상일 경우 전액 공공출자형 지방공사와 동일한 법적 지위를 갖게 되어 「지방공기업법」의 통제를

동일하게 받게 되기 때문이다.²⁰⁾ 따라서 본 연구의 대상이 되는 민관협력 사업은 주식회사형을 대상으로 한다.

「지방공기업법」에 의하여 민간이 참여하는 사업범위는 상수도사업, 가스사업 등 주로 지역개발 관련 사업 분야가 많다. 또한 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 지역개발, 주민복지 증진 또는 지역경제 활성화 기여사업은 조례가 정하는 바에 의하여 지역의 여건에 맞는 사업을 다양하게 실시할 수 있게 되어 있다.

2) 민간사업에 공공이 개입 및 지원하는 유형

이 유형은 민간의 영역에 공공이 적극적인 지원 및 개입을 통해 상호 협력하여 도시개발을 수행하는 방식으로서 다소 경계가 모호하지만 전통적인 규제 중심의 개입에서 지원 및 협력에 무게중심이 옮겨지는 유형이다. 명확한 개념 및 사업 유형을 가지고 있지 않으므로 출자방식, 사업주체 등 민관협력 사업으로서의 실체는 존재하지 않는다. 따라서 다소 추상적이고 개념적인 유형으로 볼 수 있으며, 외국의 PPD 방식이 대표적인 사례가 될 것이다.

PPD 방식은 미국과 유럽의 도시 재개발·개발사업에서 많이 쓰이는 개발방식으로, 공공기관이 직접적이고 광범위하게 계획과 개발과정의 여러 단계에 참여하는 것이다. 공공부문과 민간부문에 속한 개인들 또는 조직들이 도시재개발·개발사업의 계획, 설계, 파이낸스, 건설, 관리 및 운영 등 진행과정에 대해 협상하고 공동(joint venture)으로 실제 프로젝트를 수행하는 것이다.²¹⁾

도시개발에 있어 민간의 역할을 염두에 두면서 공공과 더불어 도시를 만들어간다는 개념은 1970년대 미국에서 본격화하기 시작했다. 1970년대 ‘대규모 정부’에 대한 반동으로 시장경제에 대한 신뢰, 민간의 활력, 지방의 주도권에 대한 신뢰 등이 사회적인 합의를 얻기 시작한 것이다. 1976년 전국주택재개발 담당자회의에서 ‘민간과 공공의 파트너십’이 도시활력의 기본이라고 선언했다. 당시 카터정부는 민간이익의 공공적인 활용을

20) 지방공기업법 민관협력 방식은 행정안전부 장관과 해당 자치단체의 장으로부터 많은 통제를 받고 있다. 즉 설립 인·허가권을 비롯해서 사장 임면권, 급여 및 퇴직수당 지급기준 승인권, 업무에 관한 감독권 등 많은 권한을 관에서 보유하고 있어서 거의 모든 업무가 관 중심으로 진행되도록 되어 있다.

21) 임태영, 김경민, 공공과 민간부문의 파트너십, 도시정보 Vol.334, 대한국토도시계획학회, 2010, p.14.

가치로 관료조직은 민간부문을 컨트롤할 수 있는 창조력과 방향성을 제시하지 못하고 있다고 비판하면서 민간과 공공의 파트너십을 강조한 것이다. 즉, 연방정부나 주정부, 지방자치체 등은 독자적으로 복잡한 도시 문제를 해결하는 데에는 한계가 있으며 공공과 민간의 상호불신을 뛰어넘어 새로운 형태의 파트너십을 강조하면서 새로운 형태의 민관파트너십 시대를 제안한 것이다. 미국의 각 도시에서 전개되고 있는 도시개발의 대부분은 이러한 민간과 공공의 파트너십의 형태로 전개되고 있다고 할 수 있다.²²⁾

우리나라에서도 근래 기성시까지 재정비에 있어서 협력형 도시재생사업의 필요성이 크게 대두되면서 점차 민관협력 사업의 형태로 진화하고 있다. 기성시까지 재정비 수법으로 가장 활발히 활용되고 있는 재정비촉진사업에 공공의 역할이 강화되고 있으며, 공공과 민간의 적절한 역할 분담에 대한 논의가 활발하다.

현재 재정비촉진사업의 민관협력 형태는 공공의 개입과 제도적 지원으로 구성되어 있다. 사업추진상의 특례를 중심으로 한 제도적 지원은 여러 개발사업 유형에서 널리 활용되고 있는 방식으로서 특별히 민관협력의 요소라고 보기는 어려우므로 이 유형의 민관협력을 특징짓는 요소는 공공의 적극적 개입과 역할에 있을 것이다.

현재 도시재생사업에 있어서 민관협력 사업으로서 공공이 제도적으로 개입하는 방법은 재정비촉진지구에서의 총괄사업관리자제도와 2009년 7월부터 서울시에서 시행하고 있는 공공관리자제도이다.

총괄사업관리자제도는 시장·구청장이 개발을 위해 설립된 지방공사 또는 한국토지주택공사 등에게 촉진지구 내 모든 사업이 원활히 추진되도록 관리를 대행시킬 수 있는 제도이다.

이에 비해 공공관리자제도는 정비사업의 추진과 시공사 선정 과정에서 발생하는 비리를 차단하기 위한 것으로 해당지역의 구청장이 공공관리자를 직접 선임해 조합추진위원회의 구성과 조합 설립, 설계업체 및 시공사 선정 등 사업시행인가 전까지 모든 업무를 주도적으로 담당하도록 하는 제도이다.

22) 이정형, 도시재정비에 있어 민관파트너십의 가능성 모색, 토지연구, 2006.

2. 도시개발 민관협력 사업의 현황

(1) 민관 공동추진형 민관협력 사업

1) 공모형 PF사업

o 사업 개요

공모형 PF사업은 공공부문이 보유하고 있는 특정 부지를 대상으로 개발사업을 수행할 민간 사업자를 공모·선정하고, 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 프로젝트 회사(SPC)를 설립한 뒤 그 회사의 책임으로 자금을 조달하여 사업을 시행하는 민관 합동방식의 개발사업을 지칭한다. 민간은 사업계획 등 개발에 필요한 아이디어와 자본을 충당하며, 공공은 토지자본을 제공하여 민간의 사업진행을 돕고 토지에 대한 인허가 업무를 지원하는 방식으로서 공모형 PF사업에 대한 총괄적 근거법령은 없으며, 관계법령에 산재한 개별 조항에 의거 시행되고 있다.²³⁾

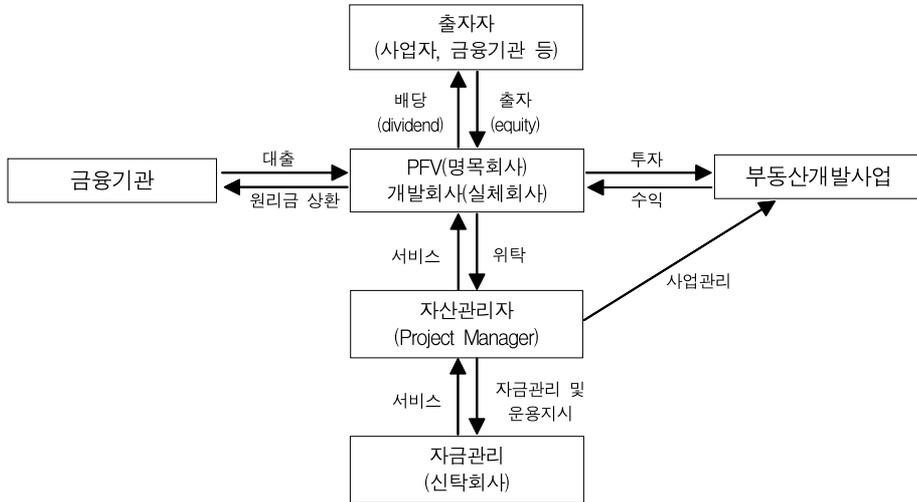
현재 공모형 PF사업은 대부분 SOC를 제외한 기타 공공시설 및 민간시설 등을 대상으로 하고 있다. 용인시 동백지구, 화성시 동탄 신도시, 대전 엑스포 컨벤션센터, 서울 장지동 유통단지개발사업, 은평 뉴타운 상업용지 등과 같은 택지개발지구 및 신개발지의 중심상업지구 개발에 가장 활발히 활용되고 있으며, 철도청 민자역사 PF사업, 인천 도화지구 복합단지 개발, 서울 용산 국제업무지구 개발사업 등 기성시가지 내 복합개발에도 활용도가 높아지고 있다.

대부분의 공모형 PF사업은 2004년 「법인세법」의 개정 이후 프로젝트 파이낸싱 투자회사(PFV) 구조로 추진되고 있다. PFV는 기존 특수목적회사(SPC)와 달리 각종 개발사업 추진 때 자본금 50억원 이상, 금융기관 5% 이상 출자, 별도 자산관리회사 구성 등의 요건을 만족할 경우 취·등록세 50% 감면과 이익의 90% 이상 배당시 법인세 감면이 이루어지기 때문이다.²⁴⁾

23) 「택지개발촉진법」 제7조 제1항 제4호, 동법 시행령 제6조의 2(공공·민간 공동택지개발사업의 시행요건), 제6조의 3(공공·민간 택지개발사업의 시행절차), 「도시개발법」 제11조(시행자 등).

24) 설비투자, 사회간접자본시설투자, 자원개발, 그 밖의 상당한 기간과 자금이 소요되는 특정사업 등에 회사의 자산을 운용하고 배당가능 이익의 90% 이상을 배당하는 경우에는 그 금액을 소득금액에서 공제하며, PFV가 취득하는 부동산에 대해서 취·등록세 50% 감면 혜택 부여.

<그림 III-1> PFV 구조



o 사업 추진 실태 및 문제점

공모형 PF사업은 도시 경쟁력 향상을 위한 대규모 복합개발 수요가 커지면서 양적으로 크게 증가하였다. 2009년 말 기준으로, 민간사업자 모집이 완료된 공모형 PF 시장규모가 총 100조원을 돌파한 것으로 추산되고 있다. 하지만 규모면에서는 최근 몇 년간 급격히 성장했으나, 2008년 9월 금융위기 이후 심각한 정체에 빠져 있는 상태이다. 기존 사업의 경우, 사업권을 획득한 사업의 금융협상에서 CI와 FI의 이견으로 자금조달 및 투입에 난항을 겪고 있고, 신규 사업의 경우, 사업자 선정 유찰과 예정 사업의 무기한 지연 사태가 발생한 바 있다. 이에 따라 공모 당시에 수립한 계획과 일정대로 추진되고 있는 사업은 거의 없으며, 이에 따라 고용확대, 지역경제 활성화, 관광수요 증대 등 당초 사업의 기대효과를 달성하는 데에도 실패하고 있다.

공모형 PF사업이 위기에 처해진 원인은 일차적으로 금융위기, 부동산 경기 침체, 분양가상한제 등 외부요인으로 인한 사업성 악화이다. 하지만 사업의 리스크에 대한 사전 예측 실패와 예상치 못한 리스크에 대해 각 이해 당사자들이 적절히 협력·대응하는 데 실패한 것 등의 내부요인도 현재 위기의 핵심 요인이 될 것이다.

첫 번째 원인은 체계적 관리 부재로 인한 사전 대응 실패이다. 당초 공모형 PF사업은

부동산 경기 활성화에 편승하여 발주기관, 참여 민간업체 모두 면밀한 사전검토 없이 과잉·중복 투자하였다는 비판을 피할 수 없다. 더욱이 공모형 PF사업을 조율하고 관리하는 정부 차원의 체계적 시스템도 존재하지 않았다. 중앙정부 차원에서는 실질적으로 사업관리를 방치하였으며, 이에 따라 전국적으로 유사 PF사업의 난립, 체계적 관리 미흡, 사업 타당성 검증 문제가 상존하였다. 관리 시스템이 부재함으로써 사업환경 변화로 인한 위기의 초기에 능동적 대처가 어려웠으며, 현재도 이해당사자간 의견 조율이 어려운 것이다.

체계적인 관리 시스템과 법적 근거가 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하다 보니 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비할 수밖에 없다. 공공기관의 자의적 판단 및 기준에 따라 사업을 추진하며, 사업추진 절차 및 기준 등이 공모기관별로 상이하여 혼란이 야기되었으며, 분쟁이 발생하면 법적 다툼 외에 분쟁해결 수단이 없는 것이 현실이다.

두 번째 원인은 리스크 관리 및 노출된 리스크에 대한 적절한 대처 실패이다. 발주기관 및 건설사 공히 리스크에 대한 세밀한 예측과 적절한 관리 계획을 수립하지 않았다. 금융위기 이전까지 사업환경이 양호한 상태에서 과열 양상을 드러내면서 건설사는 철저한 사업성 분석 없이 물량 확보를 위해 입지만 보고 사업에 참여하는 경우가 많았다. 발주기관 역시 이에 편승하여 토지비 경쟁에 주력하고 리스크를 회피함으로써 전체적으로 리스크에 취약한 사업구조를 만드는 데 일조하였다.

이러한 사업구조로 인해 사업 추진 과정에서 발생한 리스크에 대해 효과적으로 대처하는 데 실패하고 있다. 금융사 및 건설사는 변화된 사업여건을 반영하여 고통 분담을 통해 발생한 리스크를 최대한 줄이려는 움직임을 보이고 있으나, 건설사는 지급보증 등 건설사의 신용보강을 통해 대부분의 리스크를 떠안는 것에 대해서는 반발하고 있다. 발주기관은 뚜렷한 대응을 보이지 않고 있는 가운데, 대부분 당초 협약된 사업 조건의 변동을 허용하지 않고 있다.

노출된 리스크에 대하여 적절히 대응하는 데 실패하고 있는 것은 공모형 PF사업 고유의 특성에서 기인한다. 일반 PF 및 개발사업과는 달리 공모형 PF사업에서는 협약 당사자이자 지분 참여자인 발주기관이 공공 주체이므로 단순히 사업성만을 고려하여 협의를 진행하기는 어렵다는 특수한 리스크가 존재하기 때문이다.

2) 공공·민간 공동택지개발사업²⁵⁾

○ 사업 개요

그동안 공공부문이 전담해 왔던 공영택지개발에 민간 참여가 제도화된 것이 공공·민간 공동택지개발사업이다. 이는 정부가 2007년 1월 11일 발표한 부동산대책인 ‘부동산 시장안정을 위한 제도개편 방안’에 따라 민간 주택건설사업 추진시 발생하는 알박기 등의 매도거부에 대해 주공 등 공공부문에서 잔여토지에 대한 토지수용권을 실행하여 신속하게 사업을 추진함으로써 민간사업자의 애로 사항을 해결하고 공공부문의 분양주택 공급 확대를 위해 도입되었다.

공공·민간 공동택지개발사업 시행을 위한 면적 기준은 도시지역은 1만㎡ 이상, 비도시지역은 3만㎡ 이상으로, 민간시행자 혹은 공공시행자가 일정 면적 이상의 토지를 확보한 이후 공공이 민간에게, 민간이 공공에게 제안방식을 통해 공동사업을 신청토록 하는 방식이다. 택지 활용은 공익성 확보를 위해 공공이 택지의 30%를 활용토록 되어 있지만, 그 외 택지활용은 지역별 특성 및 주택수급 상황을 고려하여 예정지구 지정권자가 탄력적으로 조정할 수 있도록 되어 있다.

공공시행자는 민간시행자의 공동사업 요청이 있을 경우 공익성, 사업성, 사업수행능력 등을 평가하여 수용여부를 결정하며, 공동사업에 대한 양측의 합의가 이루어지면 협약을 체결한다. 다음으로 예정지구 지정에 대한 공동제안을 한 후 관계기관 협의 및 심의를 거쳐 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발예정지구로 지정받게 된다. 이후 공공시행자는 수용 등의 방법으로 민간시행자가 매수하지 못한 잔여 토지를 확보하게 되며, 민간시행자의 지분에 해당하는 택지는 민간시행자가 직접 주택건설사업 등을 수행하게 된다. 또한 민간시행자가 파산·부도 등으로 직접 주택건설을 수행하지 못할 경우에는 공공시행자에게 조성원가로 매수를 요청할 수 있도록 되어 있다.

25) 진미윤(2009)을 토대로 발췌 및 재정리함.

<표 III-2> 공공·민간 공동택지개발사업의 요건

요건		주요 내용
사업 시행 요건	공동사업의 규모	• 도시지역 1만㎡ 이상, 비도시지역 3만㎡ 이상
	공공 및 민간시행자의 토지확보 비율	• 민간시행자가 공공시행자에게 요청하는 경우 민간시행자는 당해지역 토지의 50% 이상을 소유 혹은 소유권 이전계약을 체결한 상태여야 함. • 공공시행자가 민간시행자에게 요청하는 경우 공공시행자는 당해지역 토지의 20% 이상을 소유 혹은 소유권 이전계약을 체결한 상태여야 함.
택지 활용	민간시행자	• 민간시행자의 지분에 해당하는 택지는 민간시행자가 직접 사업 • 「택지개발촉진법」상의 주택건설용지 배분 및 임대주택의무건설비용 적용 배제 • 파산·부도 등으로 사업이 곤란한 경우 공공시행자에게 조성원가로 매수 요청 가능
	공공시행자	• 예정지구 전체 토지면적의 30% 이상을 택지로 활용 • 토지수용방식으로 토지 확보
공동 사업시행 절차 (민간시행자가 공공시행자에게 요청하는 경우)		• 공동사업신청서 제출→수용여부 판단(공익성, 사업성, 사업수행능력)→60일 이내 수용여부 통보→협약 체결→예정지구 지정의 공동제안→지자체 공람 요청 및 주민 공람→개발계획 작성 및 제출(지자체 사전협의, 사전재해영향성·사전환경성 등 검토)→관계기관 협의 및 주택정책심의위원회 심의→택지개발예정지구 지정 및 고시

자료 : 진미윤(2009), p.50.

<표 III-3> 공공 시행자의 공동사업 수용 여부에 대한 판단 기준

항목	세부 내용
공익성	• 주택건설 등 사업자가 자기 지분의 택지에 건설호수의 100분의 50 이상을 85㎡ 이하로 건설(다만, 공공시행자가 지역별 특성 및 주택의 수급 상황 등을 고려하여 10% 범위 내에서 가감 적용 가능) • 국민임대주택 등 임대주택의 건설이 시급하다고 인정되는 경우 • 지역의 주택난 해소 등 공익상 필요한 경우(시장, 군수, 구청장이 공공시행자에게 추천)
사업성	• 지역현황(인구, 주거, 지역경제 등), 지가현황 분석, 수요 및 공급 분석, 개발여건 분석, 재무적 타당성 분석 등을 분석한 결과에 근거
사업수행능력	• 사업시행에 필요한 적정 자격 구비 - 공사수행능력(최근 3년간 유사 공사 수행건수와 금액) - 재정상태 건실도(자본 및 부채비율, 유동비율 등) - 기타 사업수행능력 분석에 필요한 사항

자료 : 진미윤(2009), p.51.

○ 사업 추진 실태 및 문제점

2007년 4월 「택지개발촉진법」 개정을 통하여 시행하게 된 민관 파트너십의 공영택지개발 방식은 2008년 5월 현재 3개 지구가 시범사업 추진 중이다. 하지만 시범사업 추진 과정에서 민간의 인식 부족 등으로 실제 민간의 참여가 매우 저조하였다.

<표 III-4> 공공·민간 공동택지개발 시범 사업 현황

공공 시행자	소재지	면적(㎡)	민간 토지 확보율 (%)	계획 세대수
대한주택공사	오산시 일원	99,772	66.7	1,409
한국토지공사	김포시 일원	53,094	70.0	500
	파주시 일원	30,228	80.0	350

자료 : 진미윤(2009), p.49.

시범사업을 통해 민관협력 차원에서 민간의 참여를 제약하는 문제점으로 도출된 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민간의 참여 요건이 까다롭다. 현재 토지확보율은 50%인데 실질적으로 민간이 토지를 50% 이상 확보하는 것이 쉽지 않다. 또한 확보를 하였다 하더라도 이렇게 확보한 토지를 굳이 공공에게 공동 제안하는 것은 지가 상승 등 여타 시장 여건이 유리하게 될 때까지를 기다리는 것보다 실익이 없다고 판단할 가능성이 크다.

둘째, 민간의 비용에 대한 인정이 불충분하다. 민간이 사전에 확보하여 공동개발하게 될 택지는 토지확보에 소요된 비용이 저렴하지 않다는 점(순수 토지매입비뿐 아니라 각종 위탁수수료 등 포함)에서 이미 공영택지개발의 조성원가는 공공부문이 단독으로 개발하였을 때보다 높은 원가 수준에서 출발하게 된다. 그렇다면 공공·민간 택지개발사업은 그 구조적 틀이 이미 저렴하지 않음을 전제하고 있다는 점에서 향후 이러한 민간의 기 확보 토지에 대한 비용인정 등을 처리할 수 있는 근거와 방법이 필요하다.

셋째, 사업추진과 관련하여 공동사업 시행자간의 의견 조율, 협의 등에 대하여 체계적으로 접근하고 있지 못하다. 시범사업 추진 과정을 볼 때, 공동 사업을 위한 사전 협의와 조율 기간만도 8개월이 넘게 소요되는 것으로 나타났다. 2007년 기준으로 볼 때 공공택지 인허가·공사기간은 평균 4년 9개월, 도시개발 사업은 평균 3년 8개월이 소요되고 있다. 만약 공공·민간 공동택지개발사업이 이보다 사업기간이 더 길다면 각 사업시행

자는 공동사업보다는 단독사업을 선호할 수밖에 없을 것이다. 사업 소요기간뿐 아니라 절차 또한 협의기간 등을 감안할 때 더 늘어날 수 있다는 점에서 향후 공공·민간 공동 택지개발사업은 절차와 속도에서 얼마나 우위성을 확보할 수 있을 것인가가 중요한 정책 성공의 주요 요인이 될 것으로 보인다.

넷째, 중앙정부 차원의 체계적인 관리가 이루어지지 못하고 있다. 무엇보다 중앙정부 차원에서의 공공택지 공급 서비스 제고방안이 다각도로 검토되어야 할 것이다. 택지개발 인허가권이 지자체로 이관되었다는 것은 여러 가지 점에서 중요한 계기가 될 것이다. 이제 지자체는 공공이건 민간이건 해당 지역의 개발 특성에 부합하는 개발 파트너와 공동사업을 추진하고자 할 것이다. 개발이익 또한 지역 내 재투자되는 효과도 클 것이다. 그러나 한편으론 수익성 있는 지역 중심으로만 개발이 추진될 가능성이 높고 개발이익이 국가 전체 차원에서 조정될 수 있는 기제가 없기 때문에 지역 격차는 더욱 심화될 수도 있다. 따라서 중앙정부는 공동사업에 대해 이러한 형태의 사업이 가져올 수 있는 부작용을 파악하여 대처할 수 있도록 하는 등의 정책 선도 기능과 행정 서비스 체계를 갖출 필요가 있다.

3) 제3섹터형 민관협력 사업

○ 사업 개요

제3섹터형 민관협력 사업은 공공부문인 제1섹터(the first sector)와 민간부문의 제2섹터(the second sector)가 공동출자방식에 의해 사업체를 구성하고, 이 사업체가 지역개발 등 공공 개발사업에 참여하는 방식을 의미한다. 공기업성의 경직된 운영구조와 순수 민영화에서 오는 독점의 폐해를 줄이면서 수익성과 수익성을 동시에 보장토록 하는 경영방식으로 민관합자의 범위에는 자금뿐만 아니라 시설, 토지, 사람까지 포함되는 개념이다. 따라서 제3섹터는 자연발생적인 기업체는 아니고 정치적 의도를 가지고 비교적 큰 규모로 출발하는 기업체이다.²⁶⁾

우리나라에서는 1990년대에 들어와 지방자치제가 본격적으로 시행됨에 따라 그 필요성이 대두되기 시작하였다. 지방 공공서비스에 대한 수요가 다양화·개별화하면서 민간

26) 원구환, 제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석, 한국정책과학학회보 제10권 제1호, 2006.3, p.223.

부문을 활용해야 할 필요성이 커졌으며, 각 지방자치단체들이 보다 효율적으로 경영 사업을 추진하고 부족한 재원을 확충하기 위한 수단으로서 민관이 공동출자하여 사업에 참여하는 민관협력 방식의 구성에 많은 관심을 보이게 되었다.

이러한 시대적 요청에 부응하여 행정안전부는 1991년에 ‘민관공동출자사업 추진지침’을 마련하여 각 시도별로 시범사업 하나씩을 선정하여 추진토록 독려하였다. 그리고 1992년에는 「지방공기업법」을 개정하여 민관공동출자사업의 활성화를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 이를 근거로 민관공동출자가 본격화되어 가는 과정에 놓여 있다.²⁷⁾

지금까지 우리나라에서 추진되어 온 제3섹터형 사업은 우선적으로 지방자치단체가 자본금의 50% 이상을 출자하는 지방공사를 시험적으로 운영하고 난 뒤, 민간의 출자비율을 50% 이상으로 높이는 주식회사 형태를 운영해 왔다. 1992년 도입 초기에는 지방공사형태만이 설립되었고 이후 꾸준히 설립되었으나 경영부실과 사업추진이 미약한 제3섹터 지방공기업이 매각 또는 청산되었으며, 주식회사 형태의 제3섹터 지방공기업은 1993년 처음 설립된 이래로 해마다 증가하고 있다.

○ 사업 추진 실태 및 문제점

2008년 9월 현재 자치단체가 50% 미만을 출자하여 자치단체 외의 자와 공동으로 설립한 「상법」상 주식회사 또는 「민법」상의 재단법인은 28개 기업으로서 사업내용은 농축수산물가공·유통분야 8개 기업, 관광분야 5개 기업, 컨벤션 4개 기업, 정보통신 3개 기업, 에너지개발 3개 기업, 항공 1개 기업, 기타 2개 기업이다. 이들 28개 기관 가운데 2007년말 결산대상 26개 기업의 재무상태를 살펴보면 자산 1조 5,440억원, 부채 9,545억원, 자본 5,895억원이다. 이들 제3섹터의 경영성과는 128억원 적자로 흑자기업이 15개, 적자기업이 13개에 달한다.²⁸⁾

27) 최덕호, 전계서, p.34.

28) 여영현, 박정규, 제3섹터 운영효율화를 위한 제도적 연구, 한국정책과학학회보 제14권 제1호, 2010.3, p.178.

<표 III-5> 제3섹터형 민관협력 사업 현황

구분	갯수	법인명
지자체 25~50% 미만 출자	17	서울관광마케팅(주), (주)벡스코, 부산관광개발(주), (주)엑스코, (주)광주광역정보센터, 재단법인 대전컨벤션뷰로, 안산도시개발(주), (주)강원심층수, 청원레저(주), 와인코리아주식회사 농업회사법인, (주)삼교호함상공원, (주)홍주미트, (주)무안황토랑유통공사, 경북통상(주), (주)경남무역, 가온소프트(주), (주)제주국제컨벤션센터
지자체 25% 미만 출자	11	강남모노레일(주), 인천대교(주), 한국씨이에스(주), 수완에너지(주), (주)대전농산물유통센터, (주)케이알씨넷, (주)아름다운인제관광, (주)청주테크노폴리스, (주)완도수산물유통, (주)케이씨피드, (주)경북통상

자료 : 행정안전부, 지방공사·공단 현황, 2008.

「지방공기업법」 상에 제도적으로 제3섹터의 사업영역은 지방공사 또는 지방공단의 사업영역과 동일하다. 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로 수도사업, 공업용 수도사업, 궤도사업, 자동차 운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업 등의 사업을 규정하고 있다. 또한 ‘민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고 지역경제 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업’ 등으로 개방형 시스템을 채택하고 있다.

그러나 현재 운영 중인 제3섹터의 대상사업은 주로 지방자치단체장과 공공부문에 의해 설립됨에 따라 농림축산업, 교통, 관광, 무역분야에 집중되어 있다. 즉, 제3섹터형 사업으로서 주택사업, 토지개발사업을 수행할 수 있으나 현실에서 제3섹터형 민관협력 사업으로 이를 추진하는 경우는 거의 없음을 알 수 있다.

민관협력 차원에서 살펴본 제3섹터형 민관협력 사업의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 여기서 제시하는 문제점은 도시개발에 적용되는 사업에만 적용되는 것이 아니며, 정확하게 민관협력의 문제만을 정리하는 것도 아니다. 본 연구에서 검토하는 민관협력 사업의 문제점은 도시개발에서 활용할 수 있는 현행 민관협력 사업들이 가진 공통적인 문제를 도출하여 민관협력 차원에서 종합적인 활성화 방향을 제시하기 위함이다.

첫째, 설립과 경영에 대한 체계적인 제도가 미흡하여 경영이 부실한 사업이 많다. 자치단체의 낮은 재정자립도 극복 및 자치단체장의 공약사항 이행을 위해 제3섹터 설립이 증대되고 있으나 수익구조는 취약하며, 사업영역에 대한 명확한 정의 부재로 인한 남설 가능성이 높다. 이에 대하여 자치단체, 감사원 등의 감사가 연중 실시되나 경영성과에 대한 평가·진단 등 실효성 있는 외부 통제장치는 미흡하다.

둘째, 수익성 차원에서 민간자본에 대한 유인이 부족하다. 많은 지방자치단체에서 제3섹터의 설립이 잘 안 되고 있는 가장 큰 이유 중의 하나가 민간자본의 유치가 어렵기 때문이다. 이와 같은 민간자본 유치의 어려움은 국내 경기의 불황과 투자심리의 저조보다는 민간의 투자를 유도하는 정부 정책의 부족과 민간에 대한 적극적인 홍보행정의 부재를 더 큰 원인으로 볼 수 있다. 민간부문의 자본과 경영기법 등을 도입하여 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 것을 목적으로 하고 있지만 기본 구상에서부터 설립에 이르기까지 철저한 관주도로 추진됨으로써 민간부문의 능률성과 전문성에 대한 고려가 부족하다. 또한 민관공동출자법인의 창업시 다수의 소액출자자를 중심으로 자본을 유치함으로써 지방자치단체가 대주주로 군림하게 되어 설립과 경영의 주도권을 행사한다. 그러므로 처음부터 민간의 역할을 기대할 수 없는 구조적 모순을 안고 있다. 즉, 대부분의 민관공동출자법인은 민간부문의 전문성과 경영기법의 도입을 경시하고 자본만을 유치한다. 이로 인해 제3섹터 법인의 가장 중요한 장점을 효과적으로 활용하지 못하여 부실 경영을 자초하고 있는 실정이다.

셋째, 공공의 통제 위주로 운영하는 경직된 체계를 가지고 있다. 주식회사형 제3섹터의 경우 「지방공기업법」에 의하여 설립된 것은 1/4 이상 출자시 지방의회의 의결을 받는 규정에 의하여 통제를 받고 있음에도 행정자치부 장관의 승인을 받도록 하여 지방자치단체의 자치행정을 지나치게 제약하고 있다. 또한 지방자치단체 역시 제3섹터를 대부분 지방 직영기업 방식으로 운영하고 있어 조직, 인사, 예산, 회계관리 및 운영상의 자율성과 기업성을 충분히 살리지 못하고 있다. 제3섹터형 공기업은 외형적으로는 지방자치단체가 최대주주가 아닌 민간기업으로 존속하지만 실질적으로 자치단체에 의한 지원, 보조, 사업성 확보 등 다양한 편익을 받고 있으며, 자치단체 공무원 출신이 임원으로 임명되는 경우도 많다. 이와 같이 통제 위주의 법령과 책임경영의 부재는 민간부문의 투자욕을 저하시키고 제3섹터의 발전을 저해하는 요인이 되고 있다.

(2) 공공개입형 민관협력 사업 : 도시재생사업

1) 사업 개요

대표적인 공공개입형 민관협력 사업인 도시재생사업은 우리나라에서 재정비촉진사업으로 수행되고 있다. 이 사업은 재정비촉진지구를 지정하고 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」 등 개별 사업법에 의해 사업을 진행하며, 여기에 공공의 개입과 추가적인 특례가 주어지는 유형이다.

재정비촉진지구는 ‘도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경 개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위하여 지정하는 지구’를 의미한다. 주거지형은 면적이 50만㎡ 이상인 지역을 대상으로 노후·불량 주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거 환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구이며, 중심지형은 면적이 20만㎡ 이상인 지역을 대상으로 지정하는 상업지역·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구이다.

<표 III-6> 재정비촉진지구의 지정 요건 및 최소 지정 면적

구분	지정 요건	최소지정 면적
주거지형	노후·불량 주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구	기준 : 50만㎡ 이상 (최소 : 15만㎡ 이상, 인구 100만 미만 광역시 또는 시)
중심지형	상업·공업지역 또는 역세권·지하철역·간선도로의 교차지 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 경우	기준 : 20만㎡ 이상 (최소 : 10만㎡ 이상, 인구 100만 미만 광역시 또는 시)
공통사항	다수의 사업을 체계적·계획적으로 개발할 필요가 있는 경우	

재정비촉진사업은 개별법에 따라 크게 네 가지로 집행된다. 첫째, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 사업으로서 대상지구 여건에 따라 주거환경개선사업, 주택 재개발사

업, 주택 재건축사업, 도시환경정비사업 등 네 가지 유형의 사업으로 시행된다. 둘째, 「도시개발법」에 의한 사업으로서 도시개발구역에서 주거·상업·유통 등의 기능을 보유한 단지 또는 시가지를 조성하기 위한 사업이다. 셋째, 「재래시장육성에 관한 특별법」에 의한 사업으로서 시장정비사업은 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업·정비 기반시설을 정비하고 대규모 점포를 건설하기 위한 정비사업을 말한다. 마지막으로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사업으로서 도시관리계획으로 결정된 도로 등의 기반시설을 설치 및 정비 또는 개량하는 사업이다.

2) 공공의 개입 및 역할²⁹⁾

이상에서 알 수 있듯이 현행 도시재생사업은 공공이 큰 틀에서 기본계획과 방향을 수립하고 구체적인 개별법을 통해 민간 주도로 집행하는 구조를 가지고 있다. 바로 이러한 구조가 민관협력의 중요성을 단적으로 드러내고 있다.

현행법상 도시재생사업에 공적기관이 참여할 수 있는 형태는 사업시행자, 총괄사업관리자, 공공관리자 등이다.

첫째, 「도시 및 주거환경정비법」에 의해서 사업시행자로 참여하는 형태가 다음과 같이 규정되어 있다.

- ① 조합과 공동시행 : 조합이나 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻어 공사 등을 공동시행자로 지정하여 조합과 사업을 공동으로 시행하는 방식³⁰⁾
- ② 직접 사업시행 : 법에서 규정하고 있는 요건에 해당될 경우 시장이 공사 등을 사업시행자로 지정하여 직접 사업을 시행하는 방식
- ③ 사업대행 : 조합 등이 사업을 계속 추진하기 어려워 정비사업의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 때 시장 등이 공사를 사업대행자로 지정하는 방식

사업시행자로서 공적기관의 역할로는 신속한 사업 추진, 투명한 사업 관리, 주민 회의의 정보 공개, 대규모 자금의 저리조달 및 신속한 집행 시스템, 높은 품질 구현, 체계적

29) 이동훈, 이성창, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공적기관의 역할에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 2010, pp.16~18에서 정리.

30) 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 제15조에서도 재정비촉진지구 내의 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 사업들은 소유자 과반수의 동의가 있을 경우 공사 등을 사업시행자로 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

인 원가 절감 방안 마련 등을 꼽을 수 있다.

둘째, 「도시재정비촉진을 위한 특별법」은 재정비촉진지구에 대한 계획 권한을 공공에 두고 있으며, 공적기구가 총괄사업관리자를 수행하도록 규정하고 있다. 또한, 재정비촉진계획 결정고시 후 2년 이내에 조합설립인가를 받지 못하거나 3년 이내에 사업시행인가를 받지 못한 경우에는 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선 지정할 수 있도록 규정하고 있어, 총괄사업관리자가 사업 시행을 촉진하는 역할도 담당할 수 있게 하고 있다.

과거 도시정비사업이 사업성 위주의 소규모 단위사업으로 추진되어 기반시설의 부족과 단절로 난개발을 초래하거나 개발이익의 사유화로 인한 공익성 결여 및 투명성 부족으로 주민갈등과 각종 비리가 발생하여 사회적 문제가 되기도 하였다. 이러한 문제점은 개별사업에 대한 총괄 조정기능의 미흡 때문이며, 결국 효과적인 사업추진을 어렵게 한다는 판단 하에 총괄사업관리자제도를 도입하였다.

총괄사업관리자는 재정비촉진사업 시행 현황에 관한 자료의 작성과 분석, 효율적인 시행방안의 마련을 위한 의견수렴, 기반시설의 비용분담과 관련한 재원확보 및 운영에 관한 계획의 수립과 집행, 민간투자사업의 대행, 재정비촉진계획의 수립 및 시행과 지역주민의 의견조정을 위한 사업협의회 활동, 사업이 부진한 재정비촉진구역의 직접 사업 시행 등의 역할을 할 수 있으며, 총괄사업관리업무에 따른 비용은 재정비특별회계에서 지급되어 별도의 주민부담은 없게 된다.

셋째, 도시재생사업이 집중되어 있는 서울시의 경우 2009년 7월부터 재개발·재건축사업에 공공관리자제도를 실시하고 있다. 이는 정비사업의 계획수립 단계에서부터 사업완료시까지 사업진행 관리를 공공에서 지원하는 제도로, 정비사업의 공공관리를 위해 해당 정비구역의 구청장이나 LH공사, SH공사, 한국감정원, 한국주택보증 등 공적기구가 공공관리자 역할을 수행하게 된다. 공공관리자는 주민들이 추진위원회 구성, 조합임원 선출, 시공자나 설계자와 같은 주요 용역업체의 선정 등 정비사업의 주요결정을 합리적이고 투명하게 할 수 있도록 도와주는 ‘도우미’ 역할을 수행하며, 정비계획 수립 이후 구청장이 직접 수행하거나 대행자를 지정한다. 비용은 사업시행인가 이후 시공자 선정시까지의 공공이, 시공자 선정 이후에는 조합이 부담한다.

그간 재개발·재건축 사업에 대해서 조합의 전문성 부족과 자금조달 능력 미비, 사업 추진 과정에서의 비리 발생, 조합원 간 갈등에 따른 사업 장기화로 과도한 비용 발생 등의 문제가 지적되어 왔다. 이에 따라 공공의 적극적인 대응으로 사업 추진 절차를 합리적으로 개선하고 정비업체, 설계자, 시공자 등 업체를 공정하게 선정토록 지원함으로써 사업의 투명성을 확보하고자 도입되었다.

<표 III-7> 공적 기관의 도시재생사업 참여 방식

참여 방식	업무 내용	사업 유형
사업시행자	택지개발 / 기반시설정비 / 임대주택사업 신속한 사업 추진, 투명한 사업 관리 대규모 자금의 저리조달	뉴타운 사업 재개발·재건축사업 신도시개발사업
총괄사업관리자	재정비촉진지구 내 모든 사업의 총괄 관리 지역 주민의 의견 수렴, 효율적인 시행방안 모색 등 원활한 사업 진행 사업 지연시 사유 분석 및 기술적, 행정적 지원 재정비촉진사업 시행 현황에 관한 자료의 작성, 분석 및 보고	재정비촉진사업
공공관리자	지자체의 업무 대행 정비계획 수립에서부터 사업관리, 공사 관리, 자원 관리, 정보공개 관리까지 주민 및 세입자 등 정비사업 관련 주체의 협의 조정	재개발·재건축사업
기타	공모형 PF 사업 등의 지분 참여	민관 복합개발사업

자료 : 이동훈 외(2010), p.18.

3) 협력 차원의 문제점

재정비촉진사업은 원칙적으로 법제도적으로 민관협력 사업의 틀을 갖고 있지는 않다. 협력의 필요성이 지속적으로 제기되고 있으나 현실적으로는 총괄사업관리자, 공공관리자 등의 몇몇 제도와 사업상의 일부 특례지원들에 불과한 실정이다. 하지만 공공과 민간의 긴밀한 협력이 사업의 성과에 큰 영향을 미치는 특성을 가지고 있으며, 이로 인해 민관협력의 확대 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 측면에서 재정비촉진사업으로 대표되는 도시재생사업을 민관협력 사업의 범주에서 고찰할 필요가 있는 것이다. 민관협력의 관점에서 볼 때 현재의 재정비촉진사업의 문제는 크게 세 가지로 제시할 수

있다.

첫째, 사업주체로서 민간의 참여가 제한적이다. 도시재정비촉진사업은 공공이 주도적 역할을 수행하고 있는 반면, 민간은 기본계획단계에서의 참여가 거의 없고, 사업 착수 시 시공자나 재개발 공동시행자 등으로 부분적이고 수동적인 참여를 하고 있다.

민간의 참여가 제한적일 수밖에 없는 원인은 기본계획 수립시 지역주민 의견수렴 구조가 미흡하고, 사업재원 확보시 공공시설 및 순부담에 따른 민간 부담이 점차 가중되고 있으며, 공공과 민간의 개발이익 환수에 대한 공익성과 사유재산권의 현격한 차이, 그리고 주민갈등에 따른 민원발생시 공공의 미온적 조치 등이 나타나고 있기 때문이라 할 수 있다.³¹⁾

둘째, 의견 조정을 위한 역할 분담 및 협의 체계가 미비하다. 기성시가지에서의 도시재생사업은 다양한 이해당사자와 이해관계로 매우 복잡한 사업구조를 지니고 있다. 토지 등 소유자 또는 조합, 사업시행자, 임차인, 공공 등 참여주체가 다양하고 관심사나 이해관계가 서로 다르므로, 사업추진 과정에서 상호간 또는 동일 주체 내에서 갈등 양상이 다양한 형태로 표출된다. 따라서 사업진행 과정에서 발생하는 쟁점들에 대해 효과적으로 대처하고 의견 조정을 통해 문제를 해결하는 것이 사업의 원활한 진행에 필수적인 요소라 할 수 있고, 참여 주체간 역할을 조율하는 방안이 필요하다.

도시재생사업에 대한 공공과 민간의 주요 관심사를 살펴보면, 공공은 부족한 기반시설을 확충하고 공익성 있는 임대주택을 공급하는 등 도시의 기능회복 및 활성화를 통한 사업의 공공성 확보를 모색하는 반면, 민간의 도시재생사업 참여 여부는 개발이익을 통한 사업성 확보에 좌우된다고 할 수 있다. 이러한 시각차는 개발이익 환수에 대한 현격한 견해 차이로 이어져 공공과 민간의 갈등을 야기한다. 공공은 사업의 공익성 확보를 위해 사적 재산을 통제하여 개발이익에 대한 환수 명분을 찾지만, 공공의 재정적 지원이 미미한 상황에서 민간이 공공기여를 위해 부담해야 하는 금전적 손해와 사유재산권의 침해는 사업화의 장애요인으로 작용하게 된다.

공공은 민간에게 합당한 정책과 개발지침을 제시함으로써 기본적 기준과 가이드라인

31) 윤형식, 주거재정비계획시 공공과 민간의 적정 역할 연구, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문, 2009.1, p.66.

을 제공하여 개발이익에 대한 공공과 민간의 인식차이에 대한 간격을 좁히고, 민간을 통해 공공의 사회적 비용 절감과 민간의 개발 운영의 효율성을 얻을 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 참여 주체간 협의기구의 구성과 활성화를 통해 역할 및 의견을 조율하는 방안이 필요하다.³²⁾

셋째, 공공의 지원 정책 및 수단에 한계가 있다. 관계법상 적용 가능한 공공의 지원 수단을 살펴보면, 용도지역 변경, 건폐율·용적률의 완화, 기반시설 설치기준 완화 등 도시계획적 수단을 활용한 지원, 세제 및 부담금의 감면이나 면제 등의 지원, 주택관련 규제의 완화, 금융지원 등으로 크게 나뉜다.

국가 또는 지방자치단체는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 용자하거나 용자를 알선할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있으나³³⁾, 현실적으로는 공공 재원의 부족 등을 이유로 중앙정부 및 지방정부의 지원은 재정적 지원보다는 용적률 완화 등 사업을 촉진시키기 위한 지원에 한정되어 있고, 공공 기반시설 및 민간사업체 확보를 위한 지원 및 투자는 미미한 실정이다.

도시재생을 촉진하기 위한 정부의 지원 수단이 제한적이고, 명목적인 규정만 존재하는 상황이므로, 민간위주로 이루어지는 사업을 공공의 목적에 부합되게 유도하기에는 현실적인 어려움이 있다. 사업시행자의 입장에서는 개발이익을 극대화하기 위해서 기반시설 설치를 기피하고 있으며, 기반시설 설치의 대부분은 사업시행자가 부담하도록 규정되어 있고 기부채납 방식에 의존하고 있어, 개발이익이 충분하지 못할 경우 공공시설은 물론 사업시행 자체가 어려움을 겪을 수 있다.

도시재생사업에서 공공성 확보를 촉진하기 위해서는, 민간이 공익에 부합된 개발을 할 경우 사업 개발 보조금을 지원하거나, 세금 감면, 개발 부담금의 경감 등의 세제 혜택을 통해 사업기간을 단축시킴으로써 공공의 공익성과 민간의 사업성을 동시에 확보할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.³⁴⁾

32) 이동훈 외, 전계서, pp.13~14.

33) 「도시 및 주거환경정비법」 제63조 제3항 : 국가 또는 지방자치단체는 시장·군수가 아닌 사업시행자가 시행하는 정비사업에 소요되는 비용의 일부를 보조 또는 용자하거나 용자를 알선할 수 있다.

34) 이동훈 외, 전계서, pp.14~15.

<표 III-8> 정부의 지원 수단

지원 수단	지원 내용	관련법
재정비촉진 사업	용도지역 변경, 건폐율·용적률 완화, 기반시설 설치기준 완화 주택규모 및 건설비율 완화 지방세 감면, 과밀부담금 면제 등 학교부지 임대료 및 매각대금 감면 등의 금융지원	「도시재정비촉진을 위한 특별법」
주택재개발 사업	소형주택 주거비 부담경감을 위한 주택평형공급비율 규정 국민주택기금 및 재개발사업자금 등 금융지원 주택 철거시 이주비 지급, 임대주택공급 등의 임시수용대책 마련	「도시 및 주거환경정비법」
주거환경개선사업	개발이주자 전세자금 융자, 국민주택기금 저리융자 등 국민임대주택의 임시사용, 사업구역 내 국공유지 무상양여 도로, 상하수도 등 도시기반시설 정비지원	「도시 및 주거환경정비법」
시장정비 사업	용적률, 건폐율, 도시계획시설 폐지 등의 특례 양도소득세 및 지방세 면제, 과밀부담금 50% 감면 시장재개발 사업자금 저금리 대출 등의 금융지원 경영혁신 등을 위한 교육 및 프로그램 지원	「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」

자료 : 이동훈 외(2010), p.14.

1. 도시개발에서 민관협력의 필요성과 의의

도시개발에서 공공과 민간의 협력 필요성이 중요하게 대두되고 있는 것은 최근의 개발사업 환경이 과거와 큰 차이를 보이고 있기 때문이다.

첫째, 개발의 규모가 커지고 있다. 이는 계획적인 개발을 통해 좀 더 쾌적한 공간을 조성하고 개발사업을 통한 공공시설의 확보 등 공익을 확보하기 위해서는 사업의 규모가 너무 영세해서는 안 되기 때문이다. 따라서 최근에는 지역별 단위사업들이 광역적으로 통합되면서 개발의 규모가 매우 커지고 있다.

두 번째는 개발의 형태가 점차 복잡화되고 있다. 지금까지의 개발은 주택, 오피스 등 단편적인 형태였다. 그러나 최근의 개발사업은 규모가 커지는 것과 함께 내용적인 측면에서도 복잡화 추세를 나타내고 있다. 이는 도시의 기능이 점점 다양해지면서 수반되는 현상이라고 볼 수 있을 것이다.

그리고 마지막으로 최근의 개발사업은 그 어느 때보다 개발의 공공성 확보를 요구하고 있다. 즉, 과거 개발사업이 가져온 부작용을 최소화하고 개발사업이 야기하는 부동산 투기나 개발이익의 문제를 투명화할 필요성이 그 어느 때보다도 커졌기 때문이다. 그러므로 최근의 개발사업은 민간의 참여를 적극적으로 요구하면서 동시에 개발사업의 공공성 확보를 위한 공공의 참여나 간여의 범위도 점차 확대되고 있다.³⁵⁾

기존의 공공개발은 공공부문과 민간부문을 엄격히 구분하면서 공공은 통제자이고 민간은 통제받는 자로 간주했다. 특히 민간기업은 시장경제 체제 아래서 이익만 추구하기 때문에 사회정의와 공익의 실천은 공공부문이 담당해야 한다고 생각했다. 그래서 도시 공간에 있어서도 공적공간과 사적공간으로 구분하면서 지역사회와 관련이 깊은 공적공간은 공공당국이 제공해야 하며 규제를 받는 사적공간은 민간이 책임지고 건설하도록 했다. 이를 위하여 정부는 경직된 토지이용 규제와 각종 통제수단으로 도시의 무질서를

35) 김현아, 대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안, 한국건설산업연구원, 2007, pp.1~2.

방지해 왔다.

이러한 상황에서 민관협력은 공공과 민간이 양분된 통제자와 통제받는 자의 입장이 아니라 협조자 내지 동반자의 지위로 바뀌게 됨을 의미하게 된다. 민관협력을 통한 새로운 가치와 개발사업을 추구할 수 있게 되는 것이다. 역할분담에 따라 공공부문은 장기계획과 전체 사업의 조정자로서의 역할을 하며 민간부문은 건설과 사업관리에 책임을 지게 함으로써 오늘날 다양하고 급격하게 변화하는 사회체제에 부응할 수 있게 된다는 것이다.³⁶⁾

36) 오왕선, 도시개발사업의 민관협력 활성화 방안에 관한 연구, 한양대학교 행정자치대학원, 2008.2, pp.27~29에서 발췌 정리.

2. 민관 공동 추진형 민관협력 사업

(1) 민관협력 사업의 체계화

본 연구에서 검토한 민관공동추진형 민관협력 사업인 제3섹터형 민관협력 사업, 공모형 PF사업, 공공·민간 공동택지개발사업 등은 현재 모두 사업이 활성화되지 못하고 있다. 제3섹터형 사업이나 공동택지개발처럼 아예 활용도 자체가 떨어지거나 공모형 PF사업과 같이 활발히 활용되다가 정체 상태에 빠져 있는 경우도 있다. 각 사업들의 활성화가 부진한 원인은 각 사업이 고유의 특성을 가진 만큼 사업별로 상이하게 나타난다. 또한 이 사업들은 원칙적으로 부동산 개발사업이므로 부동산 경기 침체가 사업 부진의 핵심 원인인 것도 분명하다. 하지만 본질적으로 이 사업들은 민관협력 사업이라는 관점에서 볼 때 기본적 특성을 공유하고 있으며 각 사업들을 관통하는 민관협력 차원의 문제점들이 활성화 저해에 큰 영향을 미치고 있음도 분명한 사실일 것이다.

앞서 검토한 각 사업의 문제점을 정리해 보면, 공통적으로 나타나는 요인을 추출할 수 있다. 제3섹터형 민관협력 사업에서는 체계적인 제도의 미흡, 민간자본에 대한 유인 부족, 공공의 통제 위주로 운영되는 경직된 체계 등이 지적되었으며, 공모형 PF사업에서는 체계적인 관리 시스템 및 법적 근거의 부족, 리스크에 적절히 대처하기 힘든 사업 구조 등이 지적되었다. 마지막으로 공동택지개발에서는 민간의 유인책 부족, 표준협약 등 표준화된 체계 및 접근 방식 부재, 상호 이견이 있는 경우 적절한 의견 조율 및 협의 체계 부재, 중앙정부 차원의 관리 부재 등이 문제점으로 나타났다.

이러한 문제들은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 민관협력 사업들에 대해 법제도적으로 체계적인 관리 및 지원이 이루어지지 못하고 있다는 것이고, 다른 하나는 민간과 공공의 역할 분담과 리스크 분담에 있어 대등한 협력 관계의 구축이 어렵다는 것이다. 이 중 후자는 제도적인 문제라기보다는 문화의 문제이다. 여전히 특혜시비, 부정부패 등에서 자유롭지 못한 공공 주체는 민관을 사업 파트너라기보다는 통제와 관리의 대상으로 인식하는 경우가 많으며, 이러한 시각은 민간자본 유치에 핵심적인 수익성의 확보 문제에 대해서도 매우 보수적으로 접근할 수밖에 없도록 만든다.

이러한 문화적 문제에 대한 점진적인 개선을 위해서도 전자의 문제, 즉 법제도적인

체계적 관리와 지원은 매우 중요한 의미를 갖는다. 문화와 관행의 문제를 법제도를 통해 일거에 해소할 수는 없다고 해도 투명하고 체계적인 관리, 법제도에 기반한 문제 해결 등을 통해 차근차근 민관협력의 문화를 개선해 나갈 수 있기 때문이다. 특히 민관협력 사업에 있어 중요한 기준의 하나가 공공성과 수익성의 조화문제이다. 민관협력 사업은 개념적으로 윈-윈 모델로서 가치를 가지기 때문에 수단적 가치로서의 수익성 추구하고 목적적 가치로서의 공공성을 적절히 융화할 수 있어야 한다. 따라서 민간부문에 대하여 수익성을 보장해 주는 것은 당연하고 기본적인 전제로서 인정되어야 하며, 법제도적인 틀을 통해 이 전제가 기능하도록 유도하는 것이 가장 중요한 과제일 것이다.

이상의 논의를 종합해서 고려할 때, 민관협력 도시개발 사업의 양적 확대와 질적 제고를 위해서 가장 중요한 과제는 정부의 적극적 역할과 법제도적 체계화라고 할 수 있다. 특히 공모형 PF사업의 사례를 볼 때, 노출된 리스크를 경감하기 위한 이해당사자간 합의가 어려운 현재의 문제점과 정부의 체계적 관리 부재가 야기한 사업의 난립 문제를 해결하기 위해서는 근본적으로 정부의 개입과 역할이 필요한 것이다.

민관협력 사업의 체계화는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째는 법제도적으로 민관협력 사업에 대한 포괄적인 시스템을 구축할 필요가 있다. 제3섹터형 사업, 공모형 PF사업, 공동택지개발 등을 막론하고 도시개발에 있어 민관협력을 종합적으로 규율할 수 있는 독립된 법체계를 검토해 볼 수 있다. 민간투자사업을 규율하는 「민간투자법」과 마찬가지로 도시개발과 관련된 민관협력 사업의 일반원칙, 방법론 등을 규정한 기본법 내에서 다양한 사업유형으로서 현재의 민관협력 사업 유형들을 포함시킬 수 있을 것이다. 기본법 외에도 표준협약서, 표준화된 업무 매뉴얼 등 민관협력 사업과 관련된 제반 업무들을 표준화하고 법적 근거를 부여하여 불필요한 분쟁과 사업 지연 등을 방지할 필요가 있다. 다만 독립된 법체계 수립시 특별법과 같이 기존 법체계에 우선하는 법령보다는 기존의 산재된 규정을 통합하여 기본법 형태의 법령을 만드는 방식이 타당할 것이다. 특별법을 통한 사업 수행은 특정 사업 추진의 효율성 측면에서는 긍정적인 효과가 있으나 전반적인 사업 추진 시스템을 왜곡시키거나 혼란을 초래할 가능성도 크기 때문이다.

둘째는 민관협력 사업을 총괄하는 공적기구를 검토할 필요가 있다. 공공의 영역에 민간을 유인하는 만큼 특혜나 부정부패 등의 해소를 위해 사업성, 경영 성과 등을 체크하

고 관리할 수 있는 기구가 필요하기 때문이다. 또한 부동산 경기 활성화 시기에 유사한 개발계획이 동시다발적으로 수립되는 폐단을 막고 광역적 차원에서 사업을 계획적으로 관리하는 기능도 요구된다. 이러한 조직은 공모형 PF사업과 같이 외부 환경 변화로 정체 상태에 빠져 있는 경우에 더욱 절실히 요구되며, 예를 들어 공모형 PF사업의 활성화를 위해 필요한 공적기구의 역할은 다음과 같다.

- ① 사업 구조조정 : 각 PF사업의 객관적 실태조사 및 타당성 검토를 통한 구조조정 (사업성 악화 프로젝트 취소)을 통해 공급과잉으로 인한 동반부실화 방지
- ② 민관 협의체 구성 및 개선 방안 도출 : 분양가상한제 폐지 등 규제완화, 사업협약 등 변경에 따른 감사조건 완화 등 논의
- ③ 공공성 확대 : 공공의 지분을 제고(토지 현물출자 등), 공공의 개발이익 사후 회수, 시설물 대물인수 등 공공 지원 확대
- ④ 금융지원 강화 : 발주처 신용공여, 토지반환채권 발행, 발주처 지급보증 확대, 자본 확충 펀드 지원, 정책금리 지원 등
- ⑤ 공영사업화 등 사업재편 : 진행 곤란 사업은 공영개발로 재정사업화하거나 조건을 변경하여 사업자 재선정, 재입찰을 추진하고 여의치 않을 경우 합의 해지 추진

(2) 민간투자사업과 연계 모델 개발

1) 기본 개념 및 방안

민관협력 도시개발 사업이 체계적으로 추진되기 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 새로운 법령 및 조직 시스템을 구축하는 방법도 있지만 이미 시스템이 구축되어 있는 민간투자사업으로 추진하는 방안도 검토가 가능하다.

도시개발을 민간투자사업으로 추진하는 방안은 세 가지 정도로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 민간투자사업 대상사업으로 도시개발을 포함시키는 방법이다. 이 방법은 현재 민간투자사업의 체계를 그대로 도시개발에 적용할 수 있다는 장점이 있으나 기본적으로는 적용이 불가능하다. 앞서 도시개발 민관협력 사업의 개념 부분에서 살펴본 바와 같이, 도시개발 자체를 공공서비스 또는 사회기반시설로 규정할 타당성이 부족하기 때문에 현재의 「민간투자법」의 취지와는 맞지 않는다.

두 번째 방법은 현재 「민간투자법」에서 허용하고 있는 부대사업의 활성화를 통해 도시개발을 추진하는 방안이다. 이 방법은 현행 법 테두리 내에서 추진할 수 있다는 장점이 있으나 지금까지 도시개발이 부대사업으로 추진된 사례가 거의 없는 데서 알 수 있듯이 한계가 존재한다. 부대사업은 어디까지나 본사업의 수익성을 제고시키기 위한 옵션으로서의 역할일 뿐이기 때문이다. 현재 민간투자사업 구도에서 부대사업으로 도시개발이 활성화되기 어려운 이유는 다음과 같다.³⁷⁾

① 사업자의 사업발굴 책임 및 모든 위험의 부담

부대사업 발굴에 많은 시간과 비용이 소요되고 사업실패 위험을 전적으로 사업시행자가 책임져야 하는 점을 들 수 있다. 하나의 부대사업을 발굴하여 추진하기 위해서는 장시간에 걸쳐 대상사업을 발굴하고 인허가에 필요한 사항을 검토해야 하며, 시장분석과 분양 및 임대가능성 검토, 마케팅전략의 수립, 비용수입의 추정과 타당성분석 등의 과정을 거쳐 대상사업을 추진할 것인지를 결정하게 된다. 그러나 정부고시사업의 경우 고시기간이 짧기 때문에 그러한 조사 및 검토가 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없는데 사업실패에 대한 책임을 모두 사업자가 져야 하는 구조 하에서 기업들이 부대사업을 포함한 사업제안서를 작성하기는 어렵다.

② 사업발굴 과정에서 제약

기존 도로나 철도 등의 사업에서 택지개발사업과 물류단지 개발사업 등 부대사업 발굴이 용이하지 않은 점을 들 수 있다. 수도권을 제외한 지방의 경우 택지분양이나 주택분양의 확실성을 확보하기 어렵고, 수도권 지역의 경우도 개발할 수 있는 부지 확보가 현실적으로 어렵다.

③ 사업시행자의 부정적 시각

사업시행자는 SOC 민간투자사업의 부대사업으로 추진하는 것이 별도의 개발 사업으로 추진한 것에 비해 크게 유리한 것이 없다고 생각할 가능성이 크다. 즉, 부대사업으로 택지개발사업 등을 시행하는 것이나 개발 사업으로 추진하는 것이나 인허가 등 사업추진 과정에서 특별히 유리한 점이 없을 뿐만 아니라 부대사업 시행과 관련된 전반적인 사항(공사비 등 비용과 분양가 등 수입)을 확정하기 어려운 실세계획 승인 시점에서 이러한 것들을 확정해야 하는 부담도 안아야 한다.

37) 한국개발연구원 공공투자관리센터, 부대·부속사업 활성화 방안 연구, 2007.12, pp.66~75에서 발췌 정리.

④ 주무관청의 부정적 시각

특혜시비를 우려한 주무관청의 소극적인 태도가 장애요인으로 작용한다. 택지개발사업이나 주택건설사업은 본사업 시설과 달리 협약을 체결하는 시점에서 분양가격이나 분양률 등을 사전적으로 확정하기도 어려운 것이 현실이며 결과적으로 본사업 투자비 보전을 위한 수익의 규모를 알아내기도 어렵다. 따라서 사후적으로 개발 사업이 성공적으로 추진되어 협약으로 정한 수익의 규모보다 크게 될 경우 특혜시비에 휘말리고, 감사 등을 통해 그 책임을 물을 것이 자명한 상황에서 굳이 부대사업을 추진하도록 유도할 이유가 없게 된다.

이러한 문제점들을 감안할 때, 도시개발을 민간투자사업의 부대사업으로 활성화하는 것이 어렵다고 판단된다.

마지막으로 민간투자사업과 도시개발 사업을 연계시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 부대사업이 아니라 SOC 건설사업과 도시개발을 각각 독립된 사업으로 연계하여 추진하는 방식이다. 주로 BTO 방식으로 추진되는 도로, 철도, 상하수도 등의 민간투자사업에 적용하기는 어렵지만 외국의 PFI 사업과 유사한 BTL 방식의 민간투자사업과 연계하여 추진하는 것은 가능할 것이다. 예를 들어, 관공서 건축, 공공 임대주택 개발 등의 공공사업을 BTL 민간투자사업으로 추진하면서 그 범위를 확대하여 도시개발 사업을 단일 주체가 동시에 추진하는 방식이다. 도시기반시설에 대한 민간투자사업을 일종의 공모형 PF사업에 포함시켜 추진하는 방식으로 이해할 수도 있을 것이다.

이러한 방식이 실제로 추진되기 위해서는 법제도적으로 선결되어야 할 과제도 많겠지만 무엇보다 공공 주체의 역할이 매우 중요하다. 공모형 PF사업의 추진 사례에서 볼 수 있듯이 사업의 성공을 위해서는 사업의 발굴·기획과 적절한 공모조건의 제시 등에 대한 공공 주체의 역량과 역할이 핵심요소이기 때문이다. 또한 연계사업에 대하여 민간 제안이 활성화될 수 있도록 유도할 필요도 있다.

2) 외국의 사례³⁸⁾

민간투자사업과 연계된 도시개발 사업의 사례로 일본의 가스미가세키(霞ヶ關) 프로젝트를 들 수 있다. 가스미가세키 프로젝트는 PFI사업과 시가지 재개발사업을 연계한 사례로서 법제도적 시스템에 의한 사업 추진, 연계모델로서의 의의, 공적 기구의 역할 등을 모두 보여주고 있어 향후 우리나라의 민관협력 도시개발 사업에 여러 시사점을 주고 있다.

○ 사업 추진의 법제도적 시스템

일본에서는 1999년 7월 「민간투자금등의 활용에 의한 공공시설등의 정비에 관한 법률(PFI법)」이 의원 입법에 의하여 제정되었고, 동년 9월부터 PFI 사업을 시작하였다. 일본 「PFI법」 제2조에서는 공공시설³⁹⁾을 도로, 철도, 하수도 등 SOC시설과 청사, 공공 숙소, 의료, 교육시설, 관광, 연구시설 등으로 정의하고 있으며, 이를 PFI 사업으로 진행할 수 있도록 규정하고 있다.

일본은 PFI 사업을 추진할 때 「PFI법」에 근거하여 추진하며, 사업을 추진할 때 『PFI 사업 실시 프로세스에 관한 가이드라인』, 『리스크 분담 등에 관한 가이드라인』, 『VFM에 관한 가이드라인』, 『계약에 관한 가이드라인』 등을 참조하여 진행한다.

○ 민간투자사업과 도시개발 사업의 연계

가스미가세키 3목적 남지구(霞ヶ關3丁目南地區)는 약 3.1ha의 면적으로, 국가가 실시한 관청시설의 「PFI법」에 의한 재건축사업인 ‘중양합동청사 제7호관 정비 등 사업’과 도시기반정비공단(현 도시재생기구)에 의한 ‘가스미가세키 3정목 남지구 제1종 시가지

38) 한국개발연구원 공공투자관리센터(2007), 이동훈 외(2010)를 토대로 재정리.

39) 「PFI법」 제2조의 「공공시설 등」이라는 것은, 다음 각호에서 말하는 시설이다.

1. 도로, 철도, 항만, 공항, 하천, 공원, 수도, 하수도, 공업용수도 등의 공공시설
2. 청사, 숙소 등의 공용시설
3. 공영주택 및 교육 문화시설, 폐기물처리시설, 의료시설, 사회복지시설, 갯생보호시설, 주차장, 지하도 등의 공익적 시설
4. 정보통신시설, 열공급시설, 새로운 에너지시설, 리사이클시설(폐기물처리시설 제외), 관광시설 및 연구시설
5. 앞 각호에 내세우는 시설에 준하는 시설로서 정령으로 정하는 것

재개발사업'이 일체적으로 진행된 프로젝트지구이다.

가스미사세키는 예로부터 일본 중앙정부의 청사들이 밀집된 관청가로, 3정목에는 문부과학성, 회계조사원 등의 청사가 위치하고 있었다. 그러나 1930년대에 지어진 기존 청사 시설들이 세월이 흘러 노후화되어 재건축이 요구되었고 이에 따라 도시재생본부는 새로운 관청시설의 선도적 모델로서 이 지역을 정비하고자 하였다. 고이즈미 정권이 '긴급경제대책'을 통해 중앙정부의 청사 등을 민간시설과 일체적으로 정비·개발할 경우 PFI 방식의 검토에 착수한다고 발표한 이후, 이 지역에 대한 재개발사업은 PFI법의 첫 적용사례로 진행되었다.

<표 IV-1> 가스미가세키지구 사업 진행 과정

연도	월	주요 사항
1999	07	「민간투자등의 활용에 의한 공공시설등의 장비등의 촉진에 관한 법률[PFI법]」
2000	03	'민간투자 등의 활용에 의한 공공시설 등의 장비 등의 촉진에 관한 사업 실시에 관한 기본방침'
2001	01	「PFI사업 실시 프로세스에 관한 가이드라인」
	06	도시재생 프로젝트 제1차 결정
	08	'가스미가세키 3정목 남(南)지구 마을만들기 협의회' 발족
	12	'가스미가세키 3정목 남(南)지구 마을만들기 제안서'
2002	06	'종합합동청사 제7호관정비 등 사업실시 방침' 책정·공표
	08	특정사업 선정
	11	PFI사업 입찰공고
2003	01	가스미가세키 3정목 남지구 지구계획 결정고시
	04	PFI사업자(신니혼제철) 결정
2004	03	재개발지구계획방침의 도시계획 결정
	12	시가지 재개발사업의 권리변환계획인가/시가지 재개발사업 권리자 요청으로 시행 예정자로서 UR도시기구 참가
2005	01	공사 착공
2007	09	시설 준공
2008	01	관청시설 사용(PFI에 의한 유지관리·운영업무) 개시
2022	03	PFI사업 완료
2034	12	PFI사업의 부대사업 종료

자료 : 이동훈 외(2010), p.79.

가스미가세키 프로젝트는 관청동(지하 3층, 지상 32층)과 관민동(지하 3층, 지상 36층)을 2002년에 계획하여 2003년 6월에 민간사업자와 계약을 체결하고 2005년 1월부터 공사가 진행 중이며, PFI 사업, 부대사업, 시가지 재개발사업으로 구성되어 있다.

PFI 사업은 계약기간 약 19년에 걸쳐 민간사업자가 해당 시설의 설계, 건설, 유지관리, 운영의 업무를 일괄하여 위탁하였다. 부대사업은 계약기간 30년에 걸쳐 국유지의 일부를 임대하여 민간수익시설의 설계, 감리, 건설, 유지관리, 운영을 실시한 것이며, 시가지 재개발사업은 설계, 건설 등의 업무를 도시기반정비공단으로부터 민간사업자가 위탁받아 동 사업에 관련된 유보지를 SPC에 참가하는 부동산기업연합이 취득하여 부대사업의 민간수익시설과 같이 부동산사업으로 실시되었다.

<표 IV-2> 가스미가세키지구 사업 내용

구 분	사업의 주체	PFI사업과의 관계
중앙합동청사 제7호관정비 등 사업 (설계, 건설, 유지관리, 운영)	국가(시가지재개발사업에 대한 특정 건축자)	PFI사업
민간수익시설에 관한 사업 (설계, 건설, 유지관리, 운영)	PFI사업자	PFI사업의 부대사업
기존 건물의 해체사업	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련 사업
민간권리자시설의 설계, 건설에 관한 사업 (설계, 건설)	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련 사업
매각예정유보건면적취득자시설의 설계, 건설에 관한 사업(설계, 건설)	도시기반정비공단 (PFI사업자에 위탁)	관련 사업
민간권리자시설의 유지관리, 운영에 관한 사업(유지관리, 운영)	민간권리자	개별 사업
매각예정유보건면적취득자시설의 유지관리, 운영에 관한 사업(유지관리, 운영)	매각예정유보건면적취득자	개별 사업
霞が關3丁目남부지구 시가지 재개발사업 (사업계획의 책정, 권리변환계획의 책정)	도시재생기구	개별 사업

자료 : 한국개발연구원 공공투자관리센터(2007), p.61.

○ 공적 기구의 역할

도시재생기구가 이 사업에 참여하게 된 것은 그간의 도시재생사업에서 쌓은 풍부한 노하우와 사업실적을 인정받았고, 공공과 민간 사이에서 공평하고 중립적인 코디네이터의 역할이 요구되는 상황에서, 다양한 사업관계자 사이를 조정할 수 있는 강력한 관리 능력, 시공자의 공평성과 투명성, 기동적인 사업예산 확보와 사업체계 등을 갖추고 있기

때문이다.

도시재생기구의 가장 큰 역할은 사업화를 위한 코디네이션이라 할 수 있다. 즉, 공공과 민간 양측의 의향을 파악하여, 시설계획의 조정, 권리변환계획으로의 의사 반영 및 합의 형성 등을 조율해 사업화 추진에 도움을 주고, 시가지 재개발사업을 PFI 사업의 관련 사업으로 추진하며, PFI 사업의 공모조건 작성을 지원하였다. 또한 관리규약, 세칙, 준칙 등의 조정과 지구 및 건물 명칭, 대상지 내 사인 등에 관한 의견 조율을 수행하였으며, 광장의 이용 및 도로 정비와 관련해서 인접 지구와의 협의와 조정 역할을 맡았다. 그 밖에 사업 전반에 관한 코디네이트 업무를 담당하였다.

도시재생기구는 다양한 권리관계의 합의 형성에도 기여했다. 중립적 입장에서 합의 형성, 동의 취득 등을 통해 사업계획 및 권리변환계획을 수립하고, 권리자 조사, 사업 전후의 자산평가 등의 조사업무와 함께 대상지 내에 존치시키기로 한 가잔(霞山)빌딩의 운영관리를 맡았다. 또한 사업의 시행자로서 필지 정비를 통해, 기존 건물의 해체 및 제거, 대상지 실측, 지하철 연락 통로와 주변도로 등 주변 기반시설의 정비를 시행하였고, 특정시설건축물 및 민간수익시설과의 조정 등 건설공사와 관련된 조정 업무를 담당하였다.

이상과 같이 도시재생기구는 공적인 시행주체로서 공공과 민간의 중간에서 공평하고 중립적인 입장에서 프로젝트를 주도하며, 복잡한 권리관계를 조정하고, 정비사업과 일부 수익사업에도 적극 참여함으로써 사업을 중심으로 이끌어가고 있음을 확인할 수 있다.

3. 공공개입형 민관협력 사업

(1) 도시재생사업에서 민관협력의 중요성

현재 재정비촉진사업은 부동산 경기 침체와 맞물려 수많은 논란에 휩싸여 있으며, 많은 사업들이 표류하고 있는 것이 사실이다. 서울시에서 추진한 497개의 뉴타운사업 중 3년 이상 지연된 사업장이 152개에 달하고 있으며⁴⁰⁾, 많은 지역에서 뉴타운 지정을 해제해 달라는 요구가 제기되고 있는 실정이다.

이러한 문제의 가장 근본적 원인은 현재의 재정비촉진사업이 부동산 경기에 크게 의존하는 주택개발사업이라는 데 있다. 따라서 향후 사업의 활성화 여부 또한 주택경기의 향방에 크게 달려 있는 것이 분명한 사실이다.

하지만 현재 주택시장의 흐름과 전망을 볼 때 앞으로도 주택가격 상승을 기반으로 한 도시재생사업은 용이하지 않을 것이라는 시각이 일반적이다. 그럼에도 불구하고 도시의 물리적·사회적 환경을 개선하기 위한 도시재생에 대한 수요는 커질 수밖에 없다. 그렇다면, 앞으로의 재정비촉진사업은 단순히 부동산 경기에 기대어 사업의 활성화를 도모하는 방식이 아니라 민관협력의 파트너십 강화를 바탕으로 한 새로운 활성화 모델을 적용하여야 할 것이다. 물론 부동산 경기에 영향을 받지 않는 개발사업은 존재할 수 없지만 그 영향을 가능한 한 줄일 수 있는 방안이 필요하며, 그 기본적인 원칙이 사업과 관련된 이해당사자들 간의 파트너십의 강화 및 역할분담의 명확화일 것이다.

많은 전문가들은 선진국의 많은 도시지역들이 직면하고 있는 상호 연관된 문제들을 해결하기 위해서 도시지역에서의 전략적 기본 틀을 개발할 필요가 있으며, 전략적 기본 틀의 개발은 여러 이해관계자들의 합의에 의해 이루어져야 한다는 것에 의견을 같이하고 있다. 이러한 합의는 장기적으로 추진되어야 하며, 강제적 참여보다는 당사자들의 자발적인 참여를 유도하여야 한다.

또한 파트너십이 실질적으로 구축되고 도시재생에서 효과적으로 활용되기 위해서는 각종 제도적 보완장치가 요구된다. 서로 다른 이해관계의 조율은 때때로 매우 어려운

40) 파이낸셜 뉴스, 2011.9.1

일이지만 프로그램의 성공을 보장하는 데 있어서 매우 중요하다. 따라서 파트너십은 파트너십 구성단체들이 공유하고 있는 정책목표의 실행을 위한 효과적인 관리조직을 제공해야 한다. 그리고 파트너십은 서로 다른 여러 프로그램들을 일관성 있는 전략적 계획으로 연계시킬 수 있어야 한다. 파트너십에서 지방자치단체를 포함한 공공기관, 민간 기업과 비영리법인 등 각각의 주체들의 행동은 결과적으로 도시재생사업을 효율적으로 추진할 수 있게 하며, 결과적으로 서로에게 더 많은 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다.41)

도시재생사업의 활성화를 위해서는 기본적인 파트너십의 강화를 전제로 제도적 환경, 개발금융 환경, 시행주체 역할 등 도시재생사업의 모든 영역이 개선될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 체계적인 재생법규를 만들고, 사업주체를 초기부터 다양한 이해관계인을 포함하여 구성함으로써 효율적인 의사소통을 할 수 있도록 하여야 한다. 또한 사업주체가 재무적인 건전성을 확보하여 사업의 진정성을 높일 수 있어야 하고, 공공기관이 사업주체로 참여하여 인허가 기간이나 공공성이 강한 문제를 해결해 나갈 수 있어야 한다. 그리고 단계별 개발이나 사업구역 축소, 절차적 개선 등을 통한 사업기간의 단축을 이루어야 할 것이다.

<표 IV-3> 도시재생사업의 문제점

구분	문제점	개선사항
제도적 환경	사업협의회제도, 공공기관의 역할, 용적률제도, 임차인보호 등에 대한 제도, 재정비촉진지구의 유효성	법규의 일원화, 자기자본비율의 규제, 사업구역 축소 및 단계별 개발
개발금융 환경	지급보증에 의한 현행 PF구조, 사업주체의 재무능력 부족, 획일적인 금융구조, 고금리	사업주체의 재무적 건전성 확보, 공공기관의 재정출자, 지주의 현물출자, SPC 설립
시행주체 역할	사업주체간의 의사소통, 공공과의 의사소통 기구 부재, 공익적 문제에 대한 공공의 개입, 사업지연에 의한 사업	사업기간 단축, 공공기관의 사업주체로서의 참여, 기획단계에서부터 의견 조율의 필요성

자료 : 상남규(2009), p.159.

41) 상남규, 도시재생사업에서의 협력적 사업시행방식과 절차개선에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.2, pp.170~171.

(2) 공공 역할의 강화

1) 공공 역할의 확대 필요성

현재 우리나라에서 도시재생사업과 관련된 공공의 역할은 행정 절차에 따른 인허가 업무 수행이 주를 이루고 있으나, 광역차원에서 지역 커뮤니티의 기능 회복과 사업 추진 과정상의 갈등 개선 및 사회통합 등 도시재생의 진정한 의미를 살리기 위해서는 공공의 역할이 확대될 필요가 있다.

우리보다 앞서 도시재생사업을 실시하고 있는 선진국들에서는 공공의 역할이 단순한 행정적 관리에 머무르지 않고, 다양한 이해관계를 조정하면서 도시재생의 목표를 향해 나아갈 수 있도록 유도하고 지원하는 것에 비중을 두고 있다. 사업 참여 형태 측면에서도 프로젝트에 따른 다양한 형태의 공적기구를 설립하여 유연하게 대응하면서, 도시재생사업에 참여하는 여러 관계자들의 의견을 상호 조정하여 원활한 진행을 이끌어가는 조정자(coordinator)로서의 역할을 수행함으로써, 공공과 민간의 중간자적 입장에서 참여주체들 간의 협력 체계를 구축하고 있다. 따라서 도시재생의 개념 정착과 공공성 실현을 위해서는 국내 공적기구들도 사업방식의 다각화 등 변화에 유연하게 대응하면서 역할을 확대해 나아갈 필요가 있다.⁴²⁾

2) 바람직한 공공의 역할

지금까지 공공은 인·허가라는 소극적인 차원에서 도시정비에 참여해 왔으나, 앞으로는 사업추진에 적극적으로 개입하고 더 나아가서는 직접적인 정비주체로 참여할 필요가 있다. 우선, 바람직한 공공의 역할을 정리하면 다음과 같다.

도시재생사업에 있어 공공의 바람직한 역할은 크게 세 가지로 제시할 수 있다.⁴³⁾ 첫째는 도시재생의 종합적 방향을 제시하는 역할이다. 도시재생사업의 효율적 실행을 위해서는 광역적 관점에서 도시가 처한 근본적 문제점과 우선적 수요를 파악하여야 한다.

42) 이동훈 외, 전계서, p.19.

43) 이동훈 외, 전계서, pp.105~106.

사업지구의 선정에 있어서도 도시 전반에 걸친 물리, 사회, 경제, 문화 등 제반사항에 대한 조사와 평가를 통해 도시재생이 시급한 곳을 우선 사업구역으로 선정하고, 지역의 여건을 고려한 마스터플랜을 수립하여 장기적인 토지이용의 효율화와 지역 발전에 대한 뚜렷한 방향성을 제시함으로써 사업을 견인해 나가는 원동력을 마련해야 한다.

둘째는 효율적인 지원체계를 구축하여야 한다. 공공은 민간과의 역할분담을 통하여 민간이 자본력과 창의성을 최대한 발휘할 수 있도록 적극 지원하는 한편, 개발이익의 합리적 분배를 도모하고 공공성을 확보할 수 있도록 도시재생사업의 효율적인 지원체계를 구축하여야 한다. 이를 위해서는 법 제도 정비를 통해 절차를 간소화함으로써 사업 기간을 단축하고, 재정지원 확대를 통한 기반시설 및 서비스 시설의 확충과 보조금 등의 지원으로 리스크를 경감시킴으로써 민간의 적극적인 참여를 유도해야 한다. 또한 사업의 원활한 진행을 돕는 코디네이터 역할을 확대하여, 다양한 사업주체들의 파트너십을 형성하는 매개 역할을 수행하여 사업주체를 다양화시키고, 이러한 사업주체 간의 이해관계를 조정하고 중재하여 사업의 원활한 진행을 도와야 한다.

마지막으로 지역적 역량을 배양하도록 유도해야 한다. 기존의 도시재생사업은 개발이익에 초점이 맞춰져 진행되어 왔고, 그 과정에서 지역사회의 참여는 제한적이었다. 지역 주민이 지역 커뮤니티에 관심을 갖고 자그마한 것일지라도 일상적으로 개선하려는 의지를 구체적으로 실천하는 것이 무엇보다 중요하다. 지속가능한 도시재생의 체계를 구축하기 위해서는 지역 커뮤니티에 기반한 다양한 주민의 모임과 단체를 활성화할 필요가 있다. 따라서 행정적 지원을 통해 마을만들기협의회 등 지역주민이 기반이 된 자치조직을 구성하고 운영하여 주민 주도의 도시재생사업을 유도해 나갈 수 있도록 여건을 마련해야 한다.

3) 공적기구 설립 및 역할

효과적인 기성시가지 정비를 위해서는 민·관·주민의 파트너십을 형성하고, 이를 지원하기 위한 지원센터를 마련할 필요가 있다. 지원센터는 각 참여주체와 적절한 관계설정을 통해 문제를 파악하고 이를 해소하는 역할을 담당해야 한다. 즉, 도시재생사업의 추진단계에서부터 참여하여, 계획을 구상, 기획하고, 공공과 민간 사이의 합의 형성을 유도하며, 사업 추진을 위한 지렛대 역할을 담당해야 한다.

다만, 공적기구의 설립시 중요하게 고려해야 할 부분은 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계이다. 도시재생사업의 효율적인 추진을 위한 공적기구가 담당해야 할 역할은 지역적 특수성에 기반하여 사업의 큰 틀을 작성하고 세부적인 부분에 개입하는 등 대부분 지방정부 차원에서 필요한 부분이기 때문이다. 따라서 앞서 민관공동추진 유형의 민관협력 사업에서 필요한 공적기구가 중앙정부 차원이라면 공공개입 유형의 민관협력 사업에서는 지방정부 주도의 기구 설립이 필요할 것이다.

○ 종합적 사업집행 기능의 강화⁴⁴⁾

공적기구는 도시재생사업에서 민간기업과의 적절한 역할 분담을 도모하면서 지방자치단체, 지역주민 등과 연계하여 지역이 요구하는 마을만들기에 대응해 나가야 하며, 도시의 미래상을 어떻게 만들어 나갈 것인가에 대한 합의를 이끌어 내야 한다.

따라서 공적기구는 지역이 안고 있는 문제점을 직시하여 도출된 과제를 바탕으로 명확한 목표를 설정하고, 구상단계에서부터 참여하여 실현가능한 종합 계획을 수립하는 중추적 역할을 담당하여야 하며, 공공과 민간의 합의 형성과 협력관계 구축을 통한 원활한 진행을 유도하여야 한다. 그러기 위해서는 중앙정부나 지방자치단체가 기획한 기능을 집행하는 단순한 역할에서 탈피하여 사업 추진체제의 정비 및 자체 기획기능의 강화가 요구된다.

○ 사업 단계의 관계 조정

공적기구는 도시재생사업에서 다양한 사업관계자 사이를 조정할 수 있는 강력한 관리능력을 바탕으로 공공과 민간 사이에서 공평하고 중립적인 코디네이터 역할을 수행하여야 한다. 향후 전면 개발 방식보다는 기성시가지의 도시재생사업이 활성화될 것으로 예측되며, 복잡한 권리관계의 조정과 사업 방향에 대한 의견 조정은 사업화를 위해 중요성이 증대될 것으로 판단된다. 구상단계에서는 회의 개최 등의 방식으로 토지소유자의 의향을 파악하고, 협의회를 설립하여 운영하면서 공평하고 중립적 입장에서 개발이익의 공평한 분배와 사회적 환원을 유도하는 역할을 중점적으로 수행해야 할 것이다.

44) 이하 이동훈 외(2010), pp.106~107.

○ 민간 참여의 유도

공적기구는 도시재생사업에서 민간의 참여를 독려하는 지렛대 역할을 수행하여야 한다. 공적기구의 도시재생사업 참여가 정당성을 가지기 위해서는 사업의 공공성 실현에 초점을 맞춰야 한다. 사회적으로 도시재생이 시급하지만, 사업의 위험도나 수익성이 낮아 민간 기업이 참여를 꺼리는 사업이나 수익성을 낮추어서라도 공공성 확보가 필요한 사업 등의 경우 공적기구의 직접 개입이 사회적 의의가 명확하고, 효과적일 것이다.

시장원리를 적용하기 어려우나 공공성이 높아 공적기구가 행해야만 하는 사업은 당연히 재정투입이 전제가 되는데, 자칫하면 공적 자금의 투입이나 우대체제가 안이하게 지속되는 경우가 많고, 비효율적인 사업운영이 비판받는 경우가 있다. 따라서 대상이 되는 사업 그 자체의 의의, 사업의 효율성, 사업 실시 조직의 본질이 엄격하게 추궁되어야 할 것이다.

4) 일본의 도시재생사업과 공적 기구⁴⁵⁾

○ 도시재생사업 개요

일본의 도시재생사업은 2002년에 제정된 「도시재생특별조치법」을 근거로 추진되고 있다. 「도시재생특별조치법」은 사회·경제의 정세 변화를 따라잡지 못한 도시에 대해 도시 기능의 고도화 및 거주환경 향상을 촉진시키기 위해 도시재생 추진에 관한 기본 방침을 규정한 법이다. 그 제정 목적은 도시재생 긴급지역의 지정 및 해당 지역의 정비 촉진을 위한 민간도시재생사업계획의 수립, 도시계획 특례 적용, 교부금 교부 등의 특별 조치를 통해 도시재생을 활성화시킴으로써 사회경제 구조의 전환을 원활하게 하고, 나아가 국민경제의 건전한 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 데 있다.⁴⁶⁾

도시재생 긴급정비지역과 도시재생특별지구에서 시행되는 사업구조를 살펴보면, 「도시재생특별조치법」에 의해 정부 기관인 도시재생본부가 도시재생이 필요하다고 판단되는 곳에 이들 지구를 지정한다. 지구지정이 되면, 대상지 내에서 사업을 시행하고

45) 이동훈 외(2010)를 토대로 재구성 및 정리.

46) 「도시재생특별조치법」 제1조 목적.

자 하는 민간사업자는 도시재생 긴급정비지역일 경우 사업계획을, 도시재생특별지구일 경우 도시계획을 수립하여 제안할 수 있으며, 심의를 거쳐 인정이 되면 사업을 시행할 수 있다.

인정된 사업은 민간도시개발추진기구(MINTO)와 도시재생펀드투자법인으로부터 금융지원을 받을 수 있는데, 정부의 보조금과 무이자 차입을 자본으로 하는 MINTO는 공공시설정비 비용의 일부에 대한 무이자 대출과 사업시행자의 타 금융기관으로부터의 차입에 대한 채무보증을 지원한다. 또한 MINTO가 출자하여 설립한 도시재생펀드투자법인으로부터는 출자 및 사채의 형식으로 지원 받을 수 있다. 금융지원 외에도 도시재생기구는 개발 사업에 대한 오랜 기간의 경험을 바탕으로 민간사업자의 파트너로서 직접 사업에 참여하거나, 사업을 둘러싼 다양한 주체간의 의견 조율 등 코디네이터 역할을 담당하며 사업의 신속한 추진을 돕는다.

도시재생 긴급정비지역으로 지정된 지역에는 도시재생 긴급정비협의체를 설치하고, 도시재생본부에서 수립한 기본방침을 바탕으로 지역정비방침을 수립한다. 이때, 각 지자체에서도 계획안을 제출할 수 있으며, 해당 지역에서는 민간도시재생사업인정제도에 의해 민간사업자가 사업계획을 수립하여 국토교통대신에게 직접 신청할 수 있으며, 심의를 통해 인정이 되면 사업시행과 더불어 MINTO 등으로부터 재정지원을 받을 수 있다. 한편, 도시재생특별지구로 지정되었을 경우, 민간사업자는 기존의 도시계획을 백지화한 상태에서 새로운 도시계획안을 제안할 수 있는데, 이때 대상 구역 내 토지소유자 등의 2/3 이상의 동의가 필요하다.

일본의 도시재생사업특성을 요약해 보면 국가적 차원의 도시재생프로젝트 추진, 민간 도시개발 투자촉진을 위한 법령 및 제도 정비, 전국적인 모델 조사와 보조금 지원을 통한 도시재생사업 추진, 도시재생정비지역에서의 규제완화 및 금융 지원, 민간도시개발 기구와 도시재생펀드투자법인의 자금 지원, 마치쓰쿠리 교부금 지원 등으로 요약할 수 있으며, 이는 국가의 체계적인 지원을 통한 민간참여라고 표현할 수 있다.

○ 도시재생본부

일본 중앙정부 조직의 도시재생정책은 내각부에 총리 직속으로 설치된 지역활성화

통합사무국 산하 4개 본부⁴⁷⁾를 중심으로 이루어지고 있다. 도시재생사업에 대한 지원은 4개 본부가 각각 지원 대상으로 정하고 있는 재생사업에 대해 중앙정부 부처들이 각각 관장하는 지원조치들을 서로 연계하는 형식을 취하고 있다. 특히 도시재생본부는 「도시재생특별조치법」을 근거로 설치된 국가 차원의 도시재생 전담기구로 환경, 방재, 국제화 등의 관점에서 도시의 재생을 지향하는 21세기형 도시재생 프로젝트의 추진과 토지의 유효이용 등 도시재생시책을 종합적 관점에서 추진하고 있다. 구체적 업무로는 도시재생기본방침안의 작성과 추진, 도시재생 긴급정비지역을 지정하는 정령 입안, 도시재생 긴급정비지역별 지역정비방침의 작성 및 시행 추진, 그 밖에 도시재생에 관한 시책 중 중요한 사안의 기획, 입안 및 종합 조정 등을 들 수 있다.

도시재생본부는 주요 시책으로 도시재생프로젝트의 추진, 민간도시개발투자의 촉진, 전국도시재생 추진의 세 가지를 표명하고 있으며, 이와 동시에, 자치회, 반사회 등 지연에 의한 단체, 상가 조직, NPO, 대학, 개발사업자, 기업·기업커뮤니티 등 다양한 담당자에 의해 전국적으로 진행되고 있는 도시재생활동의 지원에도 나서고 있다.

○ 도시재생기구

도시재생기구는 2004년 7월 도시기반정비공단과 지역진흥정비공단의 지방도시개발정비부문이 통합되어 설립된 독립 행정법인으로, UR도시기구(Urban Renaissance Agency) 등의 애칭으로 불리고 있다.

도시재생기구의 중심 업무는 도시재생의 추진이라 할 수 있다. 도시재생의 프로듀서로서 구상 기획, 기타 제반 조건 정비 등 코디네이트 업무와 파트너로서의 사업 참가를 통해 민간에 의한 도시재생을 추진하고, 지방 공공단체 등과 연계하여 전국 도시재생의 추진을 도모한다. 도시재생 분야의 업무는 산업구조의 전환에 따른 대규모 토지이용 재편에서부터 도시의 생활·교류·경제 거점 형성, 방재성 향상 및 밀집 시가지의 환경 개선, 양호한 주택시가지 형성, 기존 임대물량을 활용한 지역생활 거점 정비에 이르기까지 다양하다.

도시재생기구의 역할은 도시재생사업에 민간의 참여를 유도하는 코디네이터(도시재

47) 4개 본부란 도시재생본부(2001. 05 설치), 구조개혁특별추진본부(2002. 12 설치), 지역재생본부(2003. 10 설치), 중심시가지활성화본부(2006. 08 설치)를 말하며, 모두 총리를 본부장으로 하고 모든 대신(장관)이 본부원으로 참여하는 총리직속기구이다.

생의 프로듀서)로서 마을만들기를 진행하는 것이다. 대규모 산업시설 이전부지의 활용 방법, 광역교통기반의 정비, 복잡한 이권 관계의 조정 및 관계 기관과의 협의, 쇠락한 중심시가지의 활성화 등 다양한 방면에 걸쳐 민간에 의한 도시재생을 유도·확대하기 위해 구상기획, 제 조건정비 등의 조정자 역할을 수행하고, 민간과의 적절한 역할 분담을 통해 사업에 참가하며, 민간의 새로운 사업 기획의 창출을 돕는다.⁴⁸⁾

○ 민간도시개발추진기구(MINTO)

민간도시개발추진기구는 1987년, 「민간도시개발추진에 관한 특별조치법」에 따라 설립된 재단법인으로, 그 업무 자금의 일부를 국가로부터 지원받아 자금·정보 등 다양한 방식으로 민간사업자가 시행하는 양호한 도시개발사업에 대한 지원업무를 행함으로써, 양호한 시가지의 형성과 도시기능의 유지 및 증진을 도모하고, 아울러 지역 사회의 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

이 기구의 주요 업무는 도시재생사업을 시행하고자 하는 사업자에 대해 다양한 방법을 통해 재정적 측면에서 지원하는 것으로, 직접 사업에 참여하거나 마을만들기 펀드의 지원, 무이자 대부, 마을재생 출자 등의 방식으로 이루어진다. 그 밖에 마을만들기 회사 및 중심시가지활성화협의회 등에 대해 민간 도시개발 프로젝트의 설립지원, 지원제도의 설명, 제도 이용을 위한 조언, 마을만들기 정보 등을 제공하는 중심시가지 활성화 지원 업무를 수행하고 공개성, 유동성, 국제성을 중시한 도시의 개발·정비에 관련된 종합적인 조사연구를 진행하는 도시연구센터를 운영하고 있다.

48) 도시재생기구는 구체적으로 다음과 같은 항목에서 도시재생사업 추진에 도움을 주고 있다.

(1) 지방공공단체를 위한 지원

지역 만들기 과제의 정리 및 검토, 마을만들기의 구상 등 초기단계에 있어서의 코디네이트, 공평하고 중립적 입장에서 민간사업자의 사업참가 유도(설계 등), 공공단체와 민간사업자에 의한 협의회 등의 설립 및 운영, 국유지와 공유지의 활용과 처분방법의 검토, 민간용지를 구입한 방재공원의 정비, 밀집 시가지개선의 검토와 사업 협력, 역 앞 광장의 정비와 도로 확폭 등 공공시설 정비의 검토, 상점가 및 중심시가지 활성화의 검토, 국가 보조금과 출자금의 도입 검토

(2) 민간사업자를 위한 지원

다양한 토지활용의 상담, 마을만들기 구상만들기 등 초기단계에서의 코디네이트, 공공단체와의 조정 및 협의, 도로 등 공공시설정비의 검토, 도시재생기구가 시행하는 재개발에 민간사업자로서의 참가, 도시재생기구에 의한 토지취득의 검토, 도시재생기구의 토지 정기입대로 인한 민간 임대주택의 건설, 국가 및 공공단체의 보조금과 출자금의 도입 검토, 민간사업자가 건물정비를 시행하는 지구의 기반정비, 다수의 민간사업자가 사업을 시행하는 지구에서의 전체 사업 코디네이트

5) 미국의 PPD와 보스턴 재개발청⁴⁹⁾

o PPD(Private-Public Development)

미국은 도시계획과 도시디자인의 공익성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울인다. 일개 건물의 경우에도 사적 영역의 사용에 그치지 않고, 사적인 소유물이나 공적 영역 (privately owned public space)의 중요성을 내재시킴으로써 디자인의 공공성 확보에 많은 노력을 기울인다. 그리고 크게는 PPD 방식을 통해 대규모 도시개발 프로젝트에서도 공공성을 확보하려 한다.

PPD 방식에 의한 도시재개발·개발사업은 미국 대부분의 도시들에 있어서 필수불가결한 요소가 되었고 PPD 방식을 채택하지 않은 도시들은 매우 예외적인 경우라고 볼 수 있다. 미국의 경우, PPD 방식은 1970년대 이후 여러 다운타운 재개발에 적용되기 시작하였고, 현재는 도심지 재개발뿐 아니라 교외지역 재개발, 도시 기반시설, 역사적인 건물 복원 등 여러 종류의 개발 및 복원사업에 광범위하게 적용되고 있다.

PPD 개발 프로세스의 단계는 다음과 같다.

- 계획·개발의 목적 설정
- 프로젝트 수행을 위한 공공기관 조직 체계
- 사이트 평가 및 선정
- 개발업자 선정
- 조인트 벤처 협상
- 프로젝트 개발과정 모니터링
- 지속적인 자산 관리

이 중 마지막 3단계가 PPD 방식과 민간기업 주도의 개발방식 간 차이를 보여주는 특징이다. 조인트 벤처 협상단계는 공공기관과 민간사업자가 PPD 개발진행을 위해 상호 협상을 진행하는 것으로, 공공기관은 자신들이 제공하는 이익(개발금융 제공, 지급 보증, 시장이자율보다 낮은 저리의 이자율 등)의 가치를 제대로 숙지해야 한다. 협상의 대상은 토지의 매각 또는 임대 여부, 공공기관의 미래 수익 확보 방안(임대료 인상 스케줄

49) 임태영 외(2010)를 토대로 재구성 및 정리.

등), 개발용도 및 밀도, 공공기관이 제공할 기반시설의 범위, 민간사업자의 책임 부분, 사업부도 또는 지체시 위약금 보상 문제, 리파이낸싱(refinancing) 전략 등에 관한 것이다. 프로젝트 개발과정 모니터링단계는 공공기관이 계획 사업 승인, 파이낸싱 조성, 디자인 설계, 건설 승인 등 각 개발단계를 모니터링하는 것으로 개발 프로젝트가 시간과 비용 요건을 충족하는지 상세히 관리·감독하는 것이다. 협상에 따라 공공기관은 사업 개발업자의 요구사항을 거절할 권리를 갖기도 한다.

○ 보스턴 재개발청(Boston Redevelopment Agency)

BRA는 1957년 존 하인즈(John B. Hynes) 시장에 의해 설립되었다. 1960년 메사추세츠주정부의 승인을 거쳐 보스턴시는 시 자체가 보유했던 계획기능을 없애고 모든 계획 권한을 BRA에 이관하였다. 또한 BRA를 경제개발청(Economic Development Industrial Corporation of Boston)과 합병을 시켰다. 이를 통해 BRA는 보스턴 지역 최고 도시계획 기관이면서 보스턴 경제를 기획하는 가장 강력한 기구들 중 하나가 되었다. BRA는 강제수용권 이외에도 도시계획과 건물용도 법규를 제정하는 막강한 권한과 함께, 도시계획과 도시경제 유인책을 쓸 수 있는 권한을 갖게 되었다.

보스턴 시내의 개발사업 중 순수한 민간개발사업(Private development)은 거의 존재하지 않는다. 대다수의 개발 프로젝트들은 공공과 민간부분의 협력을 통해서 진행되기 때문이다. 이러한 공공·민간 협력 프로젝트에는 정부 지원이 들어간 프로젝트뿐만 아니라, 100% 민간 기업의 자기 자본에 의해 수행되는 프로젝트도 PPD 방식에 의해서 개발이 진행된다. 공공과 민간이 같이 프로젝트를 진행하는 경우에는 각자의 이해관계를 어떻게 조율하느냐가 매우 중요한 과제이다. 공공기관은 공익을 최대화하고자 할 것이고 민간기업은 기업의 이익을 극대화하려 할 것이다. PPD 방식에는 공공과 민간 이외에도 ‘커뮤니티’가 이해관계를 조율하는 과정에 심도 있게 참여한다. 여기서 ‘커뮤니티’는 개발 프로젝트를 통해서 크게 영향을 받는 사람들을 의미한다.

BRA의 프로젝트 매니저들은 보스턴 조닝코드 80조(Article 80 of the Zoning Code)에 기초한 “개발 리뷰 프로세스”를 바탕으로 민간 개발회사들이 공공 목적에 필요한 부

분들을 실현할 수 있도록 지도한다. 이 조항에 의해 BRA는 공공기관, 민간개발업자, 커뮤니티를 상대하며 그들의 이해관계를 조절하는 역할을 한다.

조닝코드 80조에 의한 리뷰 기간에 BRA 프로젝트 매니저는 BRA측 도시계획, 도시 설계 전문가와 개발업자들 간의 회의를 주재할 뿐 아니라, 다른 공공기관(교통부, 환경부, 경찰, 소방서 등)과 필요한 회의를 소집한다. 민간개발업자들이 여러 공공기관들을 일일이 방문하여 회의를 하는 수고를 덜어주는 대신, BRA 프로젝트 매니저는 합법적인 권한을 이용하여 “Scoping Session”이라 불리는 회의를 주관함으로써 개발프로젝트가 가져올 수 있는 여러 가능성들을 공개적으로 토의하게 한다. 이 세션을 통해 여러 공공기관들의 의견들이 BRA 프로젝트 매니저에게 전달되며, 이는 최종적으로 개발업자에게 전달된다. 또한 BRA는 커뮤니티와 주민 대의기관(주상원의원, 하원의원, 시의원)과 여러 회의를 개최하며 그들의 의견을 수렴하고 프로젝트의 진행상황 등을 보고한다. 커뮤니티와 주민 대의기관들의 의견은 향후 프로젝트 평가에 지대한 영향을 미친다.

조닝코드 80조에 의한 리뷰 프로세스는 개발 프로젝트의 승인을 위해 보스톤 시당국이 일방적인 개발을 승인 또는 불허하는 통지가 아니라, 개발 프로젝트를 둘러싼 여러 이해당사자들간의 상호 대화를 이끌어가는 과정을 만들어주는 롤이라고 볼 수 있다.

(3) 민관 공동사업 추진 및 민간 참여 확대

1) 민관 공동사업 추진

도시재생사업 활성화를 위해서는 공공부문의 신뢰성과 민간부문의 창의성을 결합한 사업모델 구축이 필요하며, 공공이 시행의 주체로서 참여하는 형태의 공공·민간공동사업을 검토할 필요가 있다. 주택사업을 중심으로 한 대부분의 도시재생사업은 공공이 개입은 할 수 있으나 출자는 불가능하다. 하지만 대상지 내에 국공유지가 포함되어 있는 복합개발 도시재생사업(주로 도심재정비)에서는 민관공동사업으로 추진하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 즉, 조합, 공공주체, 민간 건설기업 등이 출자하여 SPC를 설립한 후 사업을 추진하는 방식이다.

현재 일부 복합개발 도시재생사업에서 공모형 PF사업을 통해 민관공동사업을 추진하

고 있으나 앞서 검토한 바와 같이 체계적인 법제도와 관리체계를 갖추고 있지 못하여 리스크에 매우 취약한 상태이다. 따라서 도시재생사업에 민관공동사업을 추진하는 방향은 도시재생사업의 기본법인 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에서 「민간투자법」에 의한 민간투자사업과 마찬가지로 민관공동사업을 규정하는 것이다.

정부와 민간이 프로젝트를 위한 민관 합동법인을 설립하는 것은 공공의 역할이 가이드라인의 조성에서 직접 공익과 이익을 실현하는 주체가 된다는 의미를 가진다. 이러한 실질적인 프로젝트를 수행해 나가는 민관 합동법인의 설립은 사업을 안정화하고 사업을 수행해 나가는 책임 있는 실체를 만든다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 그 구체적인 방안에는 있어서는 민간투자제도를 참고할 필요가 있을 것이다.

민간투자사업 방식을 참조하여 도시재생에 적용하는 것은 크게 세 가지의 의미를 갖는다고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 첫째, 책임 있는 사업 시행주체를 구성할 수 있다는 것이다. 민간투자제도에서 규정하고 있는 자기자본 25% 이상의 특수목적회사는 명목상의 회사가 아닌 사업의 시행주체로서 사업청산시까지 사업을 책임지는 사업주체로서의 역할을 하게 된다. 또한, 자기자본비율을 25% 이상이라고 규정함으로써 사업의 안정성 추구하고 초기 금융비용 발생억제, 다양한 이해관계인들이 포함된 전문적인 사업주체로서의 활용 등 여러 가지 이점을 가질 수 있게 된다. 특히 자본금출자비율에 의한 의사결정은 단순화된 시행주체의 일방적인 의사결정에서보다 합리적인 의사결정을 하는 데 도움이 될 것이다.

둘째, 독립된 검증기관의 사업타당성 검증절차를 가지고 있다는 것이다. 민간투자사업은 사업자의 일방적인 타당성검토가 아닌 제3의 독립적인 기관을 통해 사업에 대한 객관적인 타당성검증을 통해서 과도한 수익창출이나 비용투입 또는 사회적 기여의 정도 등을 판정받도록 하고 있다. 이는 도심재생사업에 있어서 추구해야 할 공익과 사익의 조화나 적정규모의 산정 등에 있어서 제3의 기관을 통해 합리적 명분을 확보하는 데 유리하다고 할 수 있으며, 사업의 투명성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 민간에 의한 일방적인 제안은 이익극대화에 초점을 맞출 가능성이 높고, 공공의 일방적인 수용 등의 행위는 사회에서 받아들여지기가 쉽지 않다. 이와 같은 단점을 극복하기 위해 독

50) 상남규, 전계서, pp.46~47.

립적인 타당성 검토기구를 설립하는 것은 고려해볼 만하다.

마지막으로 민관 합동법인에 대한 규정을 명문화하고 있다는 것이다. 도시개발사업에 서처럼 구체적으로 명시하고 있지는 않지만 합동법인을 통해 사업을 추진할 수 있도록 한 제도를 명문화하고 있는 점은 총괄관리자제도 정도로 공공의 역할을 제도화하고 있는 재정비촉진사업에 비해 공공의 효율적 사업참여의 통로를 구체화한 것이라 생각된다. 이처럼 민간투자제도에서 규정하고 있는 다양한 제도를 재정비촉진사업에 활용할 수 있는 방안은 사업의 안정성과 투명성을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

2) 민간 참여 확대

도시재생사업에서 민간 참여가 활성화되기 위해서는 기본적으로 민간에게 더 많은 융통성과 기회를 주어야 하며, 그 방법으로 다음의 두 가지를 검토해 볼 필요가 있다.

첫째는 도시재생사업에 대하여 민간투자사업과 같이 민간제안을 허용하는 것이다. 일본의 「도시재생특별조치법」은 ‘도시계획제안제도’를 두고 있다. 이는 기존 도시계획 규제를 고려하지 않은 상태에서 민간이 창의성을 살려 새로운 도시계획안을 공공부문에 제안할 수 있는 제도이다. 「도시재생특별조치법」에 근거한 이 제도는 도시재생 긴급정비 지역 내의 도시재생사업은 도시재생사업을 포함하는 토지에 대해 도시계획구역의 정비·개발 및 보전 방침 등 도시계획에 관한 기준에 적합하고, 토지소유자의 2/3 이상의 동의 등 일정한 조건을 만족시킬 경우 도시재생사업과 관련된 도시계획을 제안할 수 있도록 하고 있다. 현재 토지소유주인 민간기업, 토지구획 정리조합 등 다양한 민간사업자들이 도시재생특별지구의 도시계획을 제안하고 있다. 이러한 도시계획제안제도는 공공과 민간이 동등한 입장에서 도시계획을 제안할 수 있으며, 민간의 창의력과 자본을 활용하는 기회로 이용할 수 있다. 이를 통해 도시계획 결정을 신속히 진행할 수 있고, 도시계획심의회의 평가기능이 강화되며, 기존의 제약을 넘어서는 민간단체의 활동이 가능해져서 도시재생사업을 효과적으로 수행하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다.

둘째는 민간의 사업 참여를 확대시키는 것으로서 재정비촉진사업 지정개발자에 민간

이 참여할 수 있도록 허용할 필요가 있다. 현재 지정개발자의 자격은 토지소유자 등 과반수의 동의로 주택공사, 지방공사, 토지공사 등 공공부문에 국한하여 허용되고 있으며, 민간의 경우 75% 이상 동의 후 조합 방식 또는 75% 매입 후 독자개발 방식만을 허용하고 있다. 다수의 이해관계자가 얽힌 재정비지구 내 도시환경정비사업의 경우, 이러한 동의율을 사실상 충족시키기 곤란하여 민간부문도 지정개발자의 자격으로 사업을 추진할 수 있도록 허용하는 것이 필요하다.⁵¹⁾

셋째는 민간 건설업체들이 도시재정비사업에서 공동 사업시행자의 자격을 얻을 수 있도록 할 필요가 있다. 현재 민간 건설업체들은 공동 사업시행자가 될 수 없으며 주로 시공부문의 제한된 역할을 수행하고 있다. 그러나 지금까지 건설업체들은 민간조합과 함께 공동 사업시행자의 역할을 수행하여 왔으며, 부정적인 측면도 있으나 지금까지의 축적된 사업추진 경험도 보유하고 있다. 따라서 건설회사들이 일정 부분 지분투자를 하도록 유도하여 공공사업 시행자로 참여토록 하는 것도 민간업체가 가진 노하우 활용, 사업비 분담 등의 관점에서 검토해볼 필요가 있을 것이다.

51) 상남규, 전계서, p.168.

본 연구는 도시개발의 환경 변화와 전 세계적인 민관협력 확대 추세로 도시개발에서도 민관협력 사업의 필요성이 꾸준히 제기되고 있으나, 이에 대한 명확한 개념, 도시개발 민관협력 사업의 실태, 활성화 방향 등에 관하여 체계적인 접근이 부족하다는 문제 의식에서 출발하였다.

일차적으로는 각 개별 민관협력 사업별로 제시된 많은 연구들을 민관협력이라는 키워드를 통해 종합적으로 고찰하여 도시개발에서 민관협력 사업의 개념과 현황을 파악하고자 하였다. 그리고 도시개발에서 민관협력 사업이 활성화될 수 있는 방안을 각 주체간의 합리적인 역할 분담 및 협력적 관계 구축 측면과 새로운 사업모델의 개발 측면에서 검토하고자 하였다.

우선 이론적인 측면에서 민관협력 사업의 배경과 구조 등을 검토하였으며, 이를 토대로 도시개발에서 민관협력 사업을 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 부지 조성 및 부지 조성을 포함한 도시공간 개발과 관련하여 민간(기업)과 공공(정부 또는 공기업)이 공동으로 출자하여 수행하는 사업으로서, 전통적인 민관협력 사업의 정의에 부합하는 방식이며 신시가지, 신도시 등의 신개발에 주로 적용되는 사업이다. 둘째, 민간이 담당하던 도시공간 조성 사업에 공공이 개입하여 긴밀한 협력 체계 속에서 추진되는 사업으로서 기성시가지 정비를 효과적으로 추진하기 위하여 새롭게 그 필요성이 부각되고 있는 민관협력 사업을 말한다.

민관 공동추진 유형으로서 「지방공기업법」에 따른 제3섹터형 민관협력 사업, 공모형 PF사업, 공동택지개발 사업 등에 대하여 그 사업 개요, 현황, 민관협력 측면에서 나타나는 문제점 등을 정리하고 활성화 방향을 제시하였다.

민관 공동추진 유형의 사업들이 가진 문제점은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 민관협력 사업들에 대해 법제도적으로 체계적인 관리 및 지원이 이루어지지 못하고 있다는 것이고 다른 하나는 민간과 공공의 역할 분담과 리스크 분담에 있어 대등한 협

력 관계의 구축이 어렵다는 것이다. 이 중 후자는 제도적인 문제라기보다는 문화의 문제이다. 여전히 특혜 시비, 부정부패 등에서 자유롭지 못한 공공 주체는 민간을 사업 파트너라기보다는 통제와 관리의 대상으로 인식하는 경우가 많으며, 이러한 시각은 민간 자본 유치에 핵심적인 수익성의 확보 문제에 대해서도 매우 보수적으로 접근할 수밖에 없도록 만든다.

민관 공동추진 유형의 민관협력 사업을 활성화하는 방안을 두 가지 측면에서 검토하였다. 첫째는 민관협력 사업의 체계화로서 법제도적으로 민관협력 사업에 대한 포괄적인 시스템을 구축하는 것과 민관협력 사업을 총괄하는 공적 기구의 설립에 대하여 그 필요성과 방안을 모색하였다. 둘째는 민간투자사업과 도시개발 사업을 연계시키는 방안을 검토하였다. BTL 방식의 민간투자사업과 연계하여 도시개발을 각각 독립된 사업으로 연계하여 추진하는 방안으로서 관공서 건축, 공공 임대주택 개발 등의 공공사업을 민간투자사업으로 추진하면서 그 범위를 확대하여 도시개발 사업을 단일 주체가 동시에 추진하는 방식을 생각해볼 수 있을 것이다.

공공 개입 및 지원 유형으로서는 재정비축진사업을 대표로 하는 도시재생사업에 대하여 검토하였다. 도시재생사업에서의 민관협력은 공공의 개입과 공적 역할의 강화가 키포인트로서 총괄사업관리자 및 공공관리자제도를 통해 이루어지고 있으나 실제적으로 민관협력을 통해 사업을 활성화해 가고 있지는 못하다.

민관협력 측면에서의 문제점으로는 사업 주체로서 민간의 참여가 제한적이고, 의견 조정을 위한 역할 분담 및 협의 체제가 미비하며, 공공의 지원 정책 및 수단에 한계가 존재한다는 것 등을 들 수 있다.

공공 개입 유형의 민관협력 사업인 도시재생사업을 활성화하는 방안은 크게 세 가지로 구분하여 제시하였다.

첫째는 파트너십의 강화 필요성으로서 이를 전제로 제도적 환경, 개발금융 환경, 시행 주체 역할 등 도시재생사업의 모든 영역이 개선될 수 있도록 유도할 필요가 있다는 점이다. 도시재생사업에서 파트너십의 강화가 필요한 이유는 이 유형의 사업은 정형화된 민관협력 사업은 아니므로 제도적 측면의 파트너십 구조를 가지고 있지 못하기 때문이다. 둘째는 공적 역할의 강화로서 도시재생의 종합적 방향을 제시하고, 효율적인 지원 체계를 구축하며, 지역적 역량을 배양하도록 유도하여야 한다. 그리고 이러한 공적 역할

을 지원하기 위한 공적 기구의 설립이 필요하다. 공적 기구에서는 종합적 사업집행 기능의 강화, 사업 단계의 관계 조정, 민간 참여의 유도 등을 수행하여야 할 것이다. 마지막으로 민간 참여의 확대를 도모하여야 한다. 그 방안으로서 대상지 내에 국공유지가 포함되어 있는 복합개발 도시재생사업(주로 도심재정비) 등을 대상으로 공공이 시행의 주체로서 참여하는 형태의 공공·민간 공동사업을 검토할 필요가 있다. 조합, 공공 주체, 민간건설기업 등이 출자하여 SPC를 설립한 후 사업을 추진하는 방식이다. 그리고 그 외에 도시재생사업에 대하여 민간투자사업과 같이 민간제안을 허용하는 방안, 재정비촉진사업 지정개발자에 민간이 참여할 수 있도록 허용하는 방안, 민간 건설업체들이 도시재정비사업에서 공동 사업시행자의 자격을 얻을 수 있도록 허용하는 방안 등도 검토할 필요가 있다

연구 결과, 현재 도시개발에서 이루어지고 있는 민관협력 사업은 두 가지 상반된 배경에서 출발하였으나 그 해법은 유사하게 나타나고 있다. 법제도의 체계화, 공적 기구의 설치를 통한 공공 역할 강화, 새로운 사업모델을 통한 민간참여의 활성화 등이 그것이다. 즉, 민관협력이라는 키워드 하에서 동일한 특성과 활성화 방향을 공유하고 있으며, 이들 사업을 민관협력 사업이라는 틀에서 종합적으로 관리할 필요가 있을 것이다. 그렇다고 해도 두 가지 유형의 사업이 전혀 다른 개념을 가지고 있는 만큼 동일한 관점에서 접근할 수 없음은 당연하다. 공공사업과 민간사업이 가진 개념적 차이에 입각하여 공공과 민간의 역할 분담과 파트너십 구성 방식이 차이를 가져야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 그 유형에 관계없이 도시개발에서 민관협력 사업은 앞으로 매우 중요한 과제가 될 수밖에 없다. 새로운 도시공간 조성의 기성시가지의 계획적 정비는 지속적인 수요를 가지고 있다. 하지만 지가 및 주택가격 상승 구조에 기반한 부동산 개발과 도시개발 사업이 점점 더 어려워질 것이라는 것은 주지의 사실이다. 현재 서울시의 뉴타운 사업 침체, 부동산 활황기에 쏟아져 나왔던 공모형 PF사업의 표류 등을 볼 때 당분간 수익성에 기반한 부동산 개발사업이 어렵다는 흐름은 자명하다.

그렇다면 새로운 도시개발 모델이 필요하고 그 방안으로서 민관협력 사업을 검토할 필요가 있다. 공익성과 사업성의 조화를 통해 공공 주체와 민간 사업자가 윈-윈할 수 있는 사업모델을 구축함으로써 단순히 수익성에 기반하여 추진되는 도시개발 사업의 문제를 완화할 수 있는 방법을 모색할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김윤경, 지역개발을 위한 PFI의 도입과 활용방안에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2004. 7.
- 김현아, 대규모 개발사업에 대한 민간역할 확대방안, 한국건설산업연구원, 2007.
- 남진, 이삼수, 동경도 도심부에서의 재개발 유도수법 및 공공과 민간의 파트너십에 관한 연구, 국토계획 제39권 제4호, 대한국토도시계획학회, 2004. 8.
- 문종영, 지역개발을 위한 제3섹터의 활용방안에 관한 연구, 한양대학교 공공정책대학원 석사학위 논문, 2011. 2.
- 배용규, 기성시까지 도시정비사업에서의 참여주체의 역할과 협력방안,
상남규, 도시재생사업에서의 협력적 사업시행방식과 절차개선에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문, 2010. 2.
- 여영현, 박정규, 제3섹터 운영효율화를 위한 제도적 연구, 한국정책과학학회보 제14권 제1호, 2010. 3.
- 오왕선, 도시개발사업의 민관협력 활성화 방안에 관한 연구, 한양대학교 행정자치대학원, 2008. 2.
- 원구환, 제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석, 한국정책과학학회보 제10권 제1호, 2006. 3.
- 유영철, 신거버넌스로서 민관협력 그리고 민간투자에 관한 연구, 한국행정논집 제20권 제1호, 2008.
- 윤형식, 주거재정비계획시 공공과 민간의 적정 역할 연구, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문, 2009. 1.
- 이동훈, 이성창, 도시재생사업의 공공성 확보를 위한 공적기관의 역할에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 2010.
- 이승수, 도심재생사업 시행 프로세스의 특성에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사학위 논문, 2009. 2.
- 이정동, 김영, 이필용, 해외 도시재생에서의 파트너십 사례를 통한 국내 파트너십 행태 연구, 대한국토도시계획학회 추계학술대회, 2008.
- 이정형, 도시재정비에 있어 민관파트너십의 가능성 모색, 토지연구, 2006.
- 임태영, 김경민, 공공과 민간부분의 파트너십, 도시정보 Vol. 334, 대한국토도시계획학회, 2010.

- 장성수, 민간택지개발 활성화 방안 연구, 주택산업연구원, 2004. 12.
- 장성수, 택지개발의 민간사업참여 활성화방안 연구, 주택산업연구원, 2006. 12.
- 전형기, 한국지방자치단체의 제3섹터 분석과 활성화 방안, 부경대학교 대학원 석사학위 논문, 2007. 2.
- 진미윤, 공영택지개발의 민관 파트너십의 과제와 전망, 한국주택학회 학술대회 발표논문집, 2008.
- 최덕호, 민관협력방식에 의한 지역개발 활성화 방안에 관한 연구, 충남대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2009. 4.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터, 부대·부속사업 활성화 방안 연구, 2007. 12.

Abstract

A Study on the Public Private Partnership Project in the Urban Development

The need for the PPP(Public Private Partnership) has increased continuously in the urban development field. Because the environmental conditions surrounding urban development has been changed greatly and the practical use of PPP has expanded globally in recent years. But the systematic approach for this theme – such as accurate definition, current conditions, policy direction and so on– is very limited in Korea.

So, The basic viewpoint of this study is to establish the definition for the PPP in the urban development and understand the current situations of that, through the overall consideration to the several PPP-type urban development projects. And this study also aims at finding the way to activate the PPP in the urban development from aspects of policies, partnership and new project model.

This study consists of three parts and the main contents of each part is like followings.

The first is the understanding of PPP & PPP project from a theoretical point of view. To identify the unique characteristics of PPP in urban development project, this study reviews the traditional definition of PPP and the typical PPP project such as PFI(Private Finance Initiative).

The second is to define the PPP in the urban development and to investigate its current status and problems. Four types of PPP in urban development project now used are reviewed and those can be divided into two categories. The one is the private-public joint venture type and another is the public-intervention type.

The third is to suggest the necessities of activation of the PPP in urban development and the policy directions. The proposed policies are derived from the common problems in the aspect of partnership of those projects. Finally this study

suggests the systematization of the PPP in urban development project through the legislation and public institution, the reinforcement of the role of public sector, and the necessity of new project models.

○ 저자 소개

이승우(swoolee@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 도시공학과 졸업

서울대학교 공과대학원 도시공학 석사(도시계획 및 설계 전공)

서울대학교 공과대학원 도시공학 박사(도시계획 및 설계 전공)

현재 한국건설산업연구원 연구위원