

# 건설동향브리핑

CERIK

제712호  
2019. 6. 17

## 정책동향

■ 기획재정부 계약예규 개정·시행 내용 및 시사점

## 시장동향 / 도심 공간 가치 제고 전략 모색

- ① 도심 주택 공급, 도시 경쟁력 제고의 주요한 수단
- ② 성공적인 도심재생의 핵심, 민-관 파트너십과 민간투자
- ③ 개발가용지, 민간공원조성 특례사업으로 확보하자

## 건설논단

■ 교통 여건 개선은 선택 아닌 필수

## 기획재정부 계약예규 개정·시행 내용 및 시사점

- 적정 공사비 지급과 관련된 제도 실효성 확보를 위해 보다 면밀한 기준 마련이 이루어져야 -

### ■ 최근 기획재정부 계약예규 개정사항의 주요 내용

- 기획재정부는 올 초(2019. 1. 4.) 발표한 ‘산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안’의 이행을 목적으로 계약예규(7종)를 개정하여 5월 30일부터 공표·시행함.
- 기획재정부는 이번 계약예규 개정으로 「건설산업기본법」 등 관련 법령 개정 사항의 반영을 통한 현행 제도 보완과 더불어 공사비 적정성이 제고되어 기업 성장기반이 확충되고, 하도급업체·근로자 처우 개선 등 산업의 선순환 구조가 확립될 이루어질 것으로 전망함. 개정 사항은 <표 1>과 같음.

<표 1> 최근 기획재정부 계약예규 개정 사항(2019.5.30.)의 주요 내용

개정 내용	세부 사항	비 고
종합심사낙찰제 가격평가 개선	① 종합심사낙찰제 가격평가 기준가격 산정시 감액 중심의 산정 기준 개선 • (기존) 입찰금액 상위 40%, 하위 20%를 배제한 평균 입찰가격 → (개정) 입찰금액 상위 20%, 하위 20%를 배제한 평균 입찰가격	공사계약 종합심사낙찰제 심사 기준
적격심사 가격평가시 사회보험료 등 비목 가격경쟁 제외	② 고난도 공사 세부공종 단가심사제 도입 ③ 건설근로자 보호, 안전 제고 등 비용이 적정하게 집행되도록 적격심사 가격평가시 사회보험료 등 제외(낙찰률 적용 배제) • 제외 대상 : 국민연금, 건강보험, 퇴직공제부금비, 노인장기요양보험, 산업 안전보건관리비, 안전관리비	적격심사 기준
간접비 지급 기준 개선	④ 불가항력 사유 발생으로 공사기간이 연장된 경우 추가로 발생된 간접비를 발주기관이 부담토록 개선 ⑤ 간접비 지급 대상에 하도급자가 지출한 간접비도 포함하도록 명시	정부입찰·계약 집행 기준, 공사계약 일반조건
불공정한 예정가격 산정 관행 개선	⑥ 공공공사 예정가격 산정시 공정성·적정성을 제고하기 위해 자재 수량 등 구매 규모를 고려하여 자재 단가를 계상토록 명시 ⑦ 예정가격 작성시 주휴수당 등 「근로기준법」에 따라 인정되는 수당을 계상토록 규정	예정가격 작성 기준
하도급계약 적정성 심사 감점 기준 강화	⑧ 「건설산업기본법」 시행령 개정(2019.3.26. 시행)에 따라 하도급 계획 적정성 심사 감점 기준 강화 • (현행) 하도급 부분에 대한 예정가격의 60% 미만시 감점 → (개정) 하도급 부분에 대한 예정가격의 64% 미만시 감점	적격심사 기준, 공사계약 종합심사낙찰제 심사 기준
소규모 전기공사 입찰무효 사유 신설	⑨ 「전기공사사업법」 개정(19.7.9. 시행)에 따라 10억원 미만의 소규모 전기공사에 대한 입찰무효 사유에 대기업 참여 배제 명시	공사입찰 유의서
일자리 창출 우대가점 산정 방식 변경	⑩ 일자리 창출 확대를 위해 PQ 및 적격심사, 종합심사낙찰제 평가시 일자리 창출 가점 산정 방식 변경	입찰참가자격 사전심사요령 등

■ 대부분 환영할 사항이나, 그간의 개정 요구를 충족하기에는 역부족

- 이번 개정 사안은 그간 업계가 요청해 온 적정 공사비 지급 요구와 관련하여 과도한 발주기관 중심의 불공정한 규정들을 일부나마 개정하였다는 점에 있어서 환영할 사항임.
- 하지만 그 개정의 범위가 그간 공론화된 사안에 비해 제한적이고 일부는 상세한 규정들을 제시해야 하는 계약예규임에도 불구하고 선언적인 수준에 그친 경우들도 많아 실효성 측면에 있어 아쉬운 상황임. 다음은 이번 개정안에 대한 주요 문제점임.
  - 첫째, 그간 공기연장 간접비 지급과 관련하여 개선의 요구가 높은 사항(장기계속공사 공기연장 간접비 지급, 총사업비관리지침 개정 등)들은 배제한 채 일부(하도급자에 대한 공기연장 간접비 지급 및 지급 사유에 불가항력 포함)만을 개선한 것은 아쉬움.
  - 더구나 하도급자 공기연장 간접비 지급과 관련해서는 일반적으로 하도급자의 도급 내역은 원도급 내역과 다른 항목으로 구성하는 실태와 현장 여건에 따라 공기연장 간접비 산입 대상이 상이한 현실을 고려할 때, 구체적 산정 기준 제시가 필요하나, 이러한 사항은 배제된 채 실비 산정의 원칙 외에는 하도급자가 지출한 비용에 대해 지급해야 한다고만 선언적으로 명시하여 오히려 향후 관련된 다툼이 확대될 것으로 예상됨.
  - 둘째, 원가계산에 의한 예정가격 작성시 자재 단가 계상과 관련하여 계약 담당 공무원이 수량 등 구매 규모를 고려하여 자재 단가를 계상하도록 명시한 것은 환영할 사항이나, 구체적 기준가격 사용과 관련한 명확한 기준을 제시하고 있지 않아 선언적 수준에 그침. 결국, 예산 절감을 위해 여전히 낮은 단가(견적가 및 조사가 등)를 사용할 여지가 존재하기에 제도 개선 실효성 확보를 위해서는 보다 구체적인 가이드 제시가 필요함.
  - 셋째, 그간 발주자의 예정가격 산정시에는 「근로기준법」에 따라 지급해야 하는 주휴 수당 등을 미계상하였으나, 관련 법률에 의거 계약상대자는 근로자에게 관련 비용을 지급해야 해 논란의 대상이었던 각종 비용에 관해 이를 산정할 근거를 마련하였다는 점에서는 매우 환영할 사항임. 하지만, 현실적으로 발주자의 예정가격 산정시 주휴 수당이나 유급 연차, 유급 공휴일 등으로 인한 비용을 계상하기에는 구체적인 계상 근거가 없어 여전히 반영이 쉽지 않음. 따라서 비율 계상 방식 등을 통한 직접노무비 할증 기준 마련이 필요하며, 간접노무비의 경우도 제비율 인상이 필요함.
  - 넷째, 종합심사낙찰제 공사의 경우 그간 부당한 공사비 감액 유도 사항으로 지적되었던 균형가격 산정 방식을 개선하였다는 점에서는 매우 환영할 사항임. 하지만 저가 입찰자 순서로 낙찰자를 결정하는 동점자 처리 기준은 여전히 개정이 이루어지지 않아 이에 대한 개선이 필요함.
  - 다섯째, 그간 논란이 대상이었던 PQ 및 적격심사, 종합심사낙찰제 평가시 가점 항목인 일자리 창출 우대가점 산정 방식이 개선되었으나, 여전히 일자리 확대 목적 달성을 위해 기성액 증감률보다 인력을 더 채용하면 가점을 부여하는 방식이어서 건설산업 생산성 향상 정책 기조에 역행함.
  - 더구나 건설산업은 수주산업으로서 경기에 따른 수주 물량 증감에 채용 규모가 연동될 수밖에 없는 현실을 외면하였기에 결국 유희인력 채용 경쟁 유발 → 유희인력을 채용하였어도 수주하지 못한 업체들의 경영 악화 → 상대적 채용 여력이 있는 업체의 수주 독식의 악순환 발생이 우려됨.

전영준(부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

## ① 도심 주택 공급, 도시 경쟁력 제고의 주요한 수단

- 주택 시장 불안 여전, 2000년대 대비 2010년대 서울 아파트 준공 물량 44.9% 감소 -

### ■ 서울 주택시장, 아파트 중심으로 불안 지속<sup>1)</sup>

- 서울 아파트 시장은 장기적 관점에서는 변동성이 축소되고는 있으나, 매매 안정기에도 전세 가격 급등으로 임대차시장 불안이 상존하는 상황이 지속됨.
  - 2015년 이후 서울 아파트 매매가격은 실거래가격지수 기준으로 매년 8% 이상의 가격 상승률을 기록함. 전 저점(2012년 12월) 대비 전 고점(2018년 10월) 상승률은 70.6%에 이룸.
  - 지난 30여년간(1990년부터 2018년) 서울 아파트시장의 변동성은 축소되고 있음. 그러나, 매매가격 안정기에도 전세가격이 급등하는 등 매매가격과 전세가격 불안이 상존하고 있음.
- 2010년대 이후 서울 아파트 공급 물량 감소폭이 수도권에 비해 컸고, 서울의 공급이 비중 낮아짐. 이에 따라 서울의 경과연수 5년 이내 신축 아파트 재고가 감소함.
  - 2000년대(2000~2009년) 대비 2010년대(2010~2019년) 연간 서울의 아파트 준공 물량은 44.9% 감소함. 동기 수도권의 아파트 준공 감소폭은 17.2%로 서울의 감소폭이 절대적으로 컸음.
  - 30%에 달했던 수도권 아파트 공급 중 서울 비중이 2010년대 들어 20%대로 낮아짐. 1990년대(1990~1999년) 30.3% → 2000년대(2000~2009년) 33.0% → 2010년대(2010~2019년) 21.9%로 감소
  - 인구주택총조사에 따르면, 신축 5년 이내 아파트가 2005년에는 35만 4,460호였으나, 2017년 18만 1,214호로 20여년 동안 절반 수준으로 감소함.
- 서울 대비 경기·인천의 아파트 매매가격 격차가 지속적으로 커지고 있음. 주택시장에서 강남 등 도심의 거리 영향력이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 이해됨.
  - 3.3㎡당 서울 아파트 매매가격 대비 경기도 아파트 매매가격의 비율은 2016년 2월 55.6%였으나, 이후 빠르게 하락하여 2019년 4월 43.4%로 낮아짐. 준공 5년 이내 신축 아파트의 격차는 더욱 큼.
  - 강남과의 거리가 가까울수록 단위 면적당 아파트 매매가격이 높아지는 현상이 심화되고 있음. 이는 주택가격에서 강남 혹은 도심과의 거리 영향력이 커지는 것을 의미함.

### ■ 도쿄·오사카, 도심 주택 공급 위해 중앙정부·지자체 전방위 노력

- 2010~2015년 동안 일본 전역의 인구 감소에도 불구하고, 도쿄 중심의 3개 구는 인구 증가 현

1) 본 건설동향브리핑 712호의 ① ~ ③은 한국건설산업연구원의 '도심 공간 가치 제고 전략 모색(2019.6.14.)' 세미나의 내용을 요약한 것임.

상이 뚜렷함. 주요 대도시권의 주택 착공 비중의 증가, 주거용 건축물 증가세가 확인됨.

- 2010~2015년 동안 일본 전국 인구는 0.8% 감소하였으나, 도쿄 도심 3개 구의 인구는 18.1% 증가함. 세부적으로 치요다구 24.0%, 미나토구 18.6%, 그리고 주오구가 15.0% 증가함.
- 2007년 이후 전국 주택 착공 물량 중 주요 대도시권(도쿄의 23개구, 오사카시, 나고야시) 비중이 지속적으로 확대됨(2007년 14.7% → 2010년 16.7% → 2013년 16.6% → 2017년 17.7%).
- 2000~2013년 동안 오사카 도심(우메다, 요도야바시·혼마치, 신사이바시·난바)의 주거용 건축물 수는 2배, 연면적은 30배 증가함. 주택 증가에 따라 오사카 도심 지역의 인구 증가 현상도 나타남.

● 도쿄와 오사카 도심의 지방자치단체들은 도심 대규모 개발시 일정 비율의 주택 공급을 의무화하는 주택부설제도(住宅付置制度)를 운영하고 있음.

- 일정 규모 이상의 개발사업에 대해 일정 비율의 주택(분양, 임대 모두 가능, 치요다구 부지 면적의 25~100%, 미나토구는 연면적의 10~20%) 공급을 의무화하는 제도임.

● 중앙정부는 ‘특구 제도’를 활용하여 적극적인 용적률 인센티브를 부여하고 도심 고밀 개발과 주택 공급을 동시에 유도하고 있음.

- 내각부 지방창생추진사무소의 2018년 4월 1일자 기준, 도쿄 도심 및 임해 지역 31개 도시재생 특구의 민간 사업을 조사하면, 평균 490%의 추가 용적률을 부여받았고 최대치는 870%에 이룸.
- 이와 함께, 국가전략특구에서 주택을 공급하면 최대 300%의 추가 용적률 확보가 가능함.

● 오피스 등에서 주거용으로의 용도 전환을 유도하기 위해 자금 지원 등이 이루어지고 있음.

- 치요다구는 주택으로 용도 전환하는 경우 개·보수 공사비의 일부 지원하는 형태로 최소 100만엔에서 최대 350만엔까지 지원하고 있음. 오사카시는 주택으로 용도 전환 실적이 있는 건축사무소의 정보를 시민들에게 제공하여 주거용으로의 용도전환을 유도하고 있음.

● 국비와 지방비를 모두 활용한 ‘도시거주재생촉진사업’을 통해 공동주택 재건축 사업에 대한 자금 지원을 실시하고 공공임대주택 등을 활용하여 이주 시기 동안 임시 거처를 제공하고 있음.

### ■ 뉴욕, 도심에서 사업이 작동 가능한 구도 형성(계획단계, 개발단계, 보유단계별 지원)

● 뉴욕 도심 지역인 맨해튼과 브루클린 주택의 준공 증가세가 외곽 지역에 비해 뚜렷하게 나타나고 있으며, 주택 재고량 증가세로 이어지고 있음.

- 맨해튼과 브루클린의 2016년과 2017년 주택 준공 물량은 직전 2년 대비 2배를 넘어서며, 다른 지역에 비해 준공 물량 증가세가 두드러지게 나타나고 있음.
- 2011년 대비 2017년 주택 재고의 증감률을 확인하면, 맨해튼 4.5%, 브루클린 3.6%, 브롱스 3.3%, 퀸스 2.8%, 그리고 스탠포드 아일랜드가 2.2% 증가함.

- 뉴욕은 계층혼합형 용도지역제를 1987년부터 도입하였고, 2016년부터는 의무화하는 프로그램을 도입하여 도심의 주택 공급을 적극적으로 추진하고 있음.
  - 계층혼합형 용도지역제(IZ : Inclusionary zoning)는 용도지역제의 일환으로 신규 개발시 저렴한주택(Affordable housing)을 공급하면, 다양한 인센티브를 부여하는 토지이용 정책임
  - 의무화하는 계층혼합형 용도지역제(Mandatory Inclusionary Zoning)는 2013년 취임한 빌 드 블라지오 시장의 공약으로, 2016년 시의회를 통과함.
- 개별 사업에 대한 정책적 방향성은 중장기적 관점에서 사업이 작동할 수 있는 구도를 형성해 주는 것임. 계획 단계에서는 도시계획적 지원을 통해 사업성을 지원하고, 개발 및 보유 단계에서는 세제 및 금융 지원을 실시하고 있음.
  - 허드슨 야드의 경우 개발권 양도제, 현금 및 현물 기부 시 용적률 인센티브 부여 등 유연한 용도지역제를 운영하여 용적률이 1000%에서 3300%까지 상향됨.
  - 주택 신규 공급시, 다양한 세제 지원 프로그램을 운영하고 있음. 세금 지원을 유동화하여 상당한 규모의 사업자금을 조달할 수 있는 구도<sup>2)</sup>도 가능함.
  - 다양한 개발 자금 지원 프로그램이 운영되고 있고, 배타적 운영이 아니라 결합이 가능하여 공공에서 대규모 자금을 조달할 수 있는 방식임.

## ■ 도심 주택 공급 안정, 민간과의 협력 없이 달성하기 어려워

- 도쿄·오사카, 뉴욕은 도심 주택 공급이 도시 전체 경쟁력 제고를 위해 주요한 수단임을 인식하여 민간 주체가 자율적으로 도심에서 사업을 영위할 수 있도록 유인하고 있음.
  - 도심 주택 공급이 인구 증가로 이어지고, 이것으로 다시 도시 경쟁력이 제고되는 주요한 방향성을 인식하고 있음. 또한, 민간의 역할 없이 도심 주택 공급이 어렵다는 점을 고려하여, 민간 사업이 활성화될 수 있는 방향으로 정책을 운영하고 있음.
- 도심의 택지 상황 고려하면 민간 협력에 기반한 안정적 주택공급 방식을 정착할 필요가 있으며, 다양한 형태의 주택을 공급하기 위한 노력이 동반되어야 할 것임.
  - 고밀개발, 용도복합, 용도전환을 적극적으로 유도하기 위한 용적률 인센티브, 자금, 세제 지원이 종합적으로 이루어져 사업이 작동할 수 있는 구도를 형성해야 함.
  - 도심 사업지의 특수성을 고려하여 유연한 정책적 운영과 다양한 정책 프로그램 개발이 필요함. 예를 들어, 주거용으로 용도를 전환하는 경우, 입주자를 차량 미소유자로 제한하는 조건으로 주차장 기준을 완화 등의 탄력적 운영이 필요함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

2) LIHTC(Low Income Housing Tax Credit)으로 대표되는 Tax Credits 제도 및 PILOT(Payment in Lieu of Taxes) 등이 있음.

## ② 성공적인 도심재생의 핵심, 민-관 파트너십과 민간투자

- 현재의 공공 주도가 아닌, 민간이 계획 수립 단계부터 ‘파트너’로 참여할 수 있어야 -

### ■ 도시재생 사업의 실효성에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있음

- 국정과제로 추진 중인 도시재생 뉴딜은 연평균 10조원가량의 공공 재원을 활용하여 매년 100여 개의 신규 사업 지역을 선정하고 있으며, 광역지자체 기준 개소 당 100억~500억원의 ‘마중물 예산’을 지원하고 있음.
- 대규모 공공 자원 투입에도 불구하고, 해당 지역주민들의 만족도가 낮고 예산지원 종료와 동시에 지역 활성화 동력을 급격하게 상실하는 등 사업 실효성에 대한 비판을 받고 있음.
  - 주민들이 가장 필요로 하는 도로 확장, 주차장 공급 같은 인프라 공급 없이 마을회관 조성, 벽화 그리기 등 우선순위가 낮은 사업이 진행되고 있어 주민 체감도가 매우 낮은 상황임.<sup>3)</sup>
  - 또한, 국토교통부와 서울시 등 지자체는 사업이 종료된 곳에 지역주민으로 구성된 사회적 경제 조직이 주도하는 자생적 지역 개선 활동을 지원하고 있으나, 현실에서는 그 효과가 매우 제한적임.<sup>4)</sup>

### ■ 핵심 원인은 도시재생 사업이 ‘마중물’ 역할을 못하고 ‘마중물사업’에서 끝나고 있기 때문

- 이러한 문제가 발생하는 핵심적인 이유는 도시재생 사업이 자생적 지역 활성화의 ‘마중물’ 역할을 하지 못하고, ‘마중물사업’에서 끝나고 있기 때문임.
  - 도시재생 사업의 제도 설계 원리는 공공 재원이 “민간투자를 견인하고, 각 부처의 도시재생 관련 예산을 쇠퇴 지역에 집중 지원하는 체계를 마련함으로써 동일한 재원으로 예산지원의 효과를 극대화”<sup>5)</sup>하고, 이를 통해 사업이 종료된 후 지역 주도의 지속가능한 발전의 ‘마중물’이 되는 것임.
- 일반적으로 100억~500억원의 마중물 예산은 재생사업 대상 지역이 당면하고 있는 여러 구조적·비구조적 문제를 해결하기에 턱없이 모자람. 따라서 추가적인 민간투자가 반드시 필요함. 하지만 현재 대부분 지역에서 마중물사업은 민간투자를 견인하지 못하고 있고, 공적 재원으로만 재생사업이 추진되고 있어 앞에서 언급한 실효성과 관련된 문제가 발생하고 있음.

3) 매일경제 2019년 4월 10일 기사, 조선일보 2018년 4월 28일 기사 등 참조.

4) MTN, 2018년 3월 23일 기사 참조.

5) 국토교통부(2019), 국가도시재생기본방침, p. 8.

■ 영국 셰필드시, 10여년간 한국과 유사한 시행착오 끝에 민-관 파트너십으로 재생 성공

- 영국 셰필드시의 도시재생 사례는 공공 재원을 마중물로 활용하여 민간투자를 견인하고, 도시를 실질적으로 활성화시키는 방안과 관련해서 많은 시사점을 제공해 주고 있음.
- 셰필드시는 70년대 말 철강산업 쇠퇴와 함께 도시 경제의 급속한 몰락을 경험했음. 당시 민간자본과의 협력에 대한 거부감이 있었던 셰필드시는 공공 주도로 공동체 기반 일자리 창출, 사회적 경제 조직 주도 문화산업 육성 등을 통해 도시재생을 추진했음. 하지만 민간부문 투자가 없는 공공 주도 도시재생은 효과가 매우 낮았고, 도시는 점점 더 침체되어 갔음.
- 10여년간의 시행착오 후 셰필드시는 도시재생의 핵심은 경제이고, 경제 활성화의 핵심은 민간투자 유치와 인재 유입이며, 이를 위해서는 도심 공간 재창조가 필요하다는 것을 절감하였음. 또한, 도심 공간 재창조를 위해서는 민간의 창의적인 아이디어가 계획에 반영되고, 민간자본이 투자되어야 함을 깨달았음. 그리고 이를 위해서는 공공 주도가 아닌, 민간이 재생사업의 실질적인 파트너가 되어 함께 추진해야 함을 깨달았음.
  - 공공 주도 도시재생의 한계를 절감한 셰필드시는 1992년 도시 내 주요 경제 주체들의 리더들이 참여하고 상당한 실질적 권한을 부여한 ‘셰필드시 교섭단체’ (City Liaison Group)를 구성하였음. 이후 ‘도심 상권 전략’을 수립하는 등 민-관이 함께 도시재생을 추진하기 시작했음.
- 2000년대 이후에는 민간부문의 참여를 넘어, 민간이 주도하는 민-관 파트너십을 통해 도심 공간을 본격적으로 개선할 수 있었음. 2000년대 초기 셰필드시는 침체된 도시 경제와 암울한 도심 공간으로 인해 민간투자자들의 관심을 거의 못 받고 있었음. 이를 극복하고자 당시 민-관 파트너십은 마중물 예산을 과감하게 활용하고 민간사업자들과 유연한 협상을 통해 2001~2007년 사이 총사업비의 약 50%가량을 민간부문으로부터 투자를 이끌어 내는 데 성공했음.
  - 도심 재생과 관련된 민간부문 주요 주체들(예 : 은행, 부동산개발, 법률사무소, 도시 내 대형 백화점 등)의 최고 책임자급이 이사진으로 참여하여 민간의 효율성과 효과성을 우선시하고, 혁신적이고 과감한 시도를 가능케하는 기업가적 시각을 재생계획 내에 적극적으로 반영할 수 있었음.
  - 또한, 공공재원을 민간자본 투자를 끌어내기 위한 ‘지렛대’ (leverage)로 전략적이고도 과감하게 활용하였음. 부동산 개발사업 관련 업체들과 긴밀한 협상 과정을 통해 공공부문이 도로 등 관련 인프라 조성, 공공기여 저감, 토지매입, 빠른 인허가 과정 등 다양한 행·재정적 지원을 제공했음.
- 이를 통해 셰필드시는 몰락한 철강 도시 이미지를 벗어던지고 매력적인 도심 공간을 가진 도시로 탈바꿈할 수 있었음. 이는 기업투자와 인재를 유치하여 제조업 중심 도시에서 지식산업 도시로 변모하는 데 큰 역할을 했다는 평가를 받고 있음.

■ **국내 도시재생은 사업 전 과정이 공공 주도로 추진 중, 민간투자가 이뤄지기 어려운 환경**

- 현 국내 도시재생은 셰필드시의 과거 실패 경험처럼, 계획 수립부터 사업 추진까지의 전 과정이 공공부문 주도로 추진되고 있음. 반면 민간(영리)부문의 참여는 매우 제한적인 상황임.
  - 도시의 전반적인 재생 전략을 담은 ‘도시재생 전략 계획’ 수립부터 사업 대상지 선정, 단위사업 추진계획을 담은 ‘도시재생 활성화 계획’ 수립, 단위사업 실행 등 전 단계가 공공 주도로 추진 중임.
  - 대상지 내 주민·상인들(공동체 부문)의 경우 주민협의체에 참여하며 사업 과정에 어느 정도 영향력을 행사하고 있으나, 대상지 외부의 민간(영리)부문은 참여할 수 있는 채널이 매우 제한적임. 동시에 사업성 부족으로 인해 민간부문 또한 공공 발주사업 외에는 거의 관심을 두지 않고 있음.
- 그 결과, 도시재생 계획 전반에 공공부문의 이해와 사회적 가치가 지나치게 반영되는 경향이 있음. 또한, 위험을 감내해야 하는 실험적이거나 혁신적인 시도가 거의 이뤄지지 못하는 반면, 도시 활성화의 효과성이 입증되지 않은 사업들이 무 비판적으로 대거 반영되고 있음.
  - 공공부문의 특성상 위험을 감내해야 하거나, ‘문제 소지’가 발생할 수 있는 시도는 찾아보기 힘들.
  - 반면, 공공 안심상가, 청년 창업공간, 청년몰 조성, 문화·공예산업 지원 등 사업 효과에 대한 비판을 받고 있으나 정부 차원에서 강조되고 있는 사업들은 전국 재생 사업지에서 대거 반영되고 있음.

■ **실효성 있는 사업 추진을 위해서는 민간이 재생사업의 실질적 ‘파트너’로 참여할 수 있어야**

- 셰필드시의 경험은 민간투자를 활성화하기 위해서는 계획 수립 단계부터 민간부문의 시각과 이해가 충분히 반영되어야 한다는 것을 보여줌. 민간이 ‘실질적인 권한을 가진 정책/사업 파트너’로서 참여할 수 있어야만 공공성과 수익성의 적절한 균형을 추구할 수 있음. 이는 현재 도입을 추진 중인 ‘도시재생 혁신지구’와 관련해서 많은 시사점을 주고 있음.
  - 현재 국회에는 민간투자를 활성화하기 위해 ‘도시재생 혁신지구’ 도입을 위한 법률 개정안이 발의되어 있음. 하지만, 공공부문의 총지분의 50% 초과 출자를 의무화하고 있어 업계에서는 여전히 공공 주도 및 공익성을 우선하는 사업 추진에 대해 우려하고 있음.
- 또한, 마중물예산 활용 방식을 지금처럼 재정사업 추진 위주로 활용하는 것에서 벗어나, 민간투자를 유인하는 ‘지렛대’로 활용할 수 있어야 함. 일반적으로 도시재생 대상 지역은 사업성이 낮은 경우가 많아 민간투자를 이끌어 내려면 상대적으로 더욱 적극적인 예산 활용이 요구됨. 이 과정에서 발생할 수 있는 특혜시비를 극복하기 위해서는 현재 제도는 존재하나 충분히 활용되지 못하고 있는 ‘도시계획변경 사전협상제도’를 개선할 필요가 있음.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

### ③ 개발가능지, 민간공원조성 특례사업으로 확보하자

- 도심 공간의 창의적 활용을 위해 민간사업자들의 역량 도입할 때 -

#### ■ 서울은 이미 포화 상태로 유향 부지를 통한 개발 여력이 현저히 저하

- 2030 서울플랜에서 지적하고 있는 것처럼, 서울은 1990년대 이후 개발 가능한 용지가 소진 되어 추가적인 개발 여력이 현저히 부족한 상태임.
- 이를 반영하듯 최근 잇따라 발표한 국토교통부의 수도권 주택 공급 방안에 포함된 공급 예정 물량 35만 8,000호 중 서울 도심형 주택 공급은 3만 9,000호에 불과(약 11% 수준)해 수급 불균형이 예상됨.
  - 서울 도심형 주택 공급은 기존 시설과의 복합개발이 주를 이뤄 특성상 대규모 개발이 어려움.
- 최근 재개발·재건축 등 주거 환경 개선 차원의 사업들이 해제 위기에 처했다는 점과 예의 공간 특성을 함께 고려했을 때 서울 주택 수요가 증가하더라도 공급 확대는 사실상 어려움.
  - 이에 따라 도심 개발용지 확보 수단으로써 장기미집행 도시군계획시설에 대한 관심이 높아짐.

#### ■ 서울 근린공원 중 실효 후 용도지역상 개발 가능지는 55.8%에 달해 개발 압력 거세

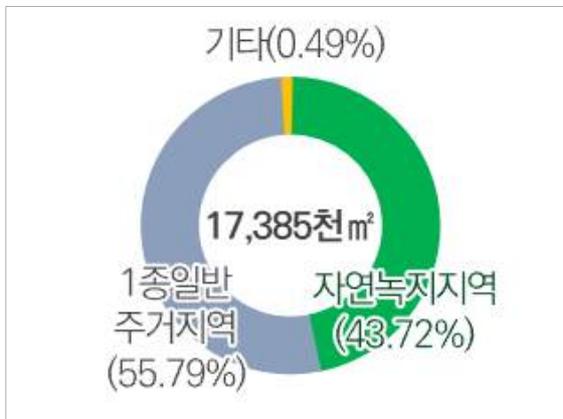
- 서울 장기미집행 근린공원 중 사유지는 51.2%에 달하는 것으로 조사되었고 제1종일반주거 지역으로 지정된 부지는 약 55.8%로 파악됨(<그림 1> 참조).
  - 한편 도시 자연공원의 경우 남산(중용산), 안산(서대문), 봉산(은평), 온수(구로·양천), 관악산(관악) 중 시가지와 면한 지역의 15.5%가 개발 가능지로 분석됨(장남종, 2018).
- 근린공원은 기개발지와 가까운 곳에 위치해 개발 압력이 높으므로 실효시 난개발이 우려돼 계획적 도시 개발로의 유도가 필요함.

#### ■ 정부와 지자체, 다양한 기법 통해 공원 조성을 추진하고 있지만 재정 상황이 근본적 문제

- 실효가 1년여 남은 상황에서 정부와 지자체는 다수의 기법을 활용해 공원 조성을 추진 중임.
  - 그간 정부와 지자체는 지방채 발행을 통한 공원부지 매입, 도시 자연공원 구역으로의 전환, 공급 촉진지구 지정, 현금 기부채납제도 활용 등 다양한 수단을 활용해 공원 조성을 추진해왔음.

- 최근 정부에서 발표한 계획<sup>6)</sup>을 살펴보면 지방채 이자지원을 상향(50%→최대 70%), 공원 조성 절차 단축(환경영향 평가 소요 기간 단축), 국공유지 실효 유예(초기 10년+사업 경과에 따라 추가 10년) 등 추가적인 대책을 내놓고 지자체의 적극적 참여를 권장하는 한편 공급 촉진지구의 활용과 기존 사업을 LH가 승계받아 추진하는 등 LH를 적극 투입하고자하는 의지가 엿보임.
- 이러한 정부의 추가 지원 노력에도 불구하고 사업 추진 초기부터 지금까지 지자체가 요구해 온 부지매입비 50% 지원 요청과는 입장차가 여전히 존재해 사업 추진에 다소 어려움이 있음.
- 이를 해결하는 방안으로 민간자본을 투입해 공원을 조성하는 대신 일부 비공원시설(수익시설)을 조성할 수 있도록 혜택을 부여한 민간공원조성 특례사업(이하 특례사업)의 역할이 더욱 중요시됨.

<그림 1> 서울시 장기미집행 근린공원 용도지역 지정 현황



주 : 2020년 7월 실효 대상 공원, 2017년 기준 면적.  
 자료 : 서울특별시(2017); 장남중(2018)을 재인용.

<그림 2> 의정부 추동근린공원 조성 계획



자료 : 의정부시 홈페이지(2019.6.11. 검색).

### ■ 민간공원조성 특례사업, 2018년 최초 준공사례 배출하며 공공성-수익성 조화 실현

- 특례사업은 2009년 「공원녹지법」에 도입된 후 2018년 의정부시에서 최초 준공 사례를 배출함.
  - 의정부시 직동근린공원과 추동근린공원은 도시계획시설로 지정된 지 60여년이 지났음에도 미조성 상태로 남아 있었으나 특례사업을 통해 공원 시설을 조성해 지난 2018년 개장함.
  - 「공원녹지법」상 특례사업에서 조성 가능한 비공원시설(수익시설)은 전체 공원부지의 30%까지이지만 의정부 사례에서는 약 12~20% 수준으로 억제하며 공공성-수익성의 조화를 실현함(<그림 2> 참조).

### ■ 최근에는 민간사업자에 대한 지나친 공공성 요구로 민간공원조성 특례사업이 다소 주춤

- 특례사업이 갖는 장점에도 불구하고 현재 진행되고 있는 2기 특례사업은 공공성을 최우선으로 생각한 나머지 실질적으로 민간사업자의 참여가 점점 어려워지고 있음.
  - 특히 과도한 비공원시설 면적 축소 등 공공성 중심의 요청은 사업자의 수익성 저하와 직접 연관됨.

6) 국토교통부 보도자료(2019. 5. 28.), “정부, 지자체, 공공기관, 시민단체가 함께 도시의 허파 지켜낸다”.

- 그 외에도 △ 80% 수준의 과도한 일시납 현금예치금 비율, △ 현금예치금 반환 채권 발행 불가, △공공기관인 LH의 사업 투입으로 인한 민간사업자의 기회 박탈 등이 문제시됨.
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책 목표 및 수단과의 정합성을 고려해 아래 <그림 3>과 같은 해결 방안을 제시할 수 있음.
  - 해결 방안을 대별해보면 ① 민간자본의 유인을 위한 공원 조성 사업 대상의 확대, ② 다양한 민간 사업자 참여를 위한 금융 비용 부담 완화, ③ 일몰 전후 공원 보전 면적을 최대한 확보하기 위한 불합리한 사업 방식의 개선 등으로 구분할 수 있음.

<그림 3> 민간공원조성 특례사업의 장애 요인과 해결 방안



자료 : 한국건설산업연구원.

### ■ 민간 참여 위해 가장 중요한 것은 지자체와의 협상 및 인허가 과정에서의 리스크 제거

- 다양한 사업 활성화 방안에도 불구하고 사업자들에게 가장 큰 리스크로 다가오는 것은 지자체와의 협상 및 인허가 과정에서의 사업 지연 위험임.
  - 사업 지연이 발생하는 경우 발생한 막대한 금융비용을 사업자가 감당해야 한다는 문제가 발생
- 또한 LH의 적극 투입은 공공성 확보 측면에서 긍정적이지만 공공 자원 여력이 크지 않은 상황인 만큼 민관이 도심 공간에서 창의성을 발휘할 수 있도록 충분한 기회를 줘야 함.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

## 교통 여건 개선은 선택 아닌 필수

최근 김현미 국토교통부 장관은 기자간담회를 통해 수도권 서북부의 교통 여건 개선을 위해 GTX-A 노선의 조속한 착공을 통해 2023년까지 조기 완공하고, 인천 지하철 2호선의 일산 연장을 추진하겠다는 방침을 발표했다. 아울러 남양주, 하남 신도시 등의 교통 문제 개선을 포함한 광역교통망 기본구상을 담은 수도권 광역교통 대책을 조속히 마련할 계획이다.

추진 계기가 어찌 되었든 간에 수도권 지역에 있어 교통 여건 개선을 위한 철도 투자의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다는 점에서 환영할 일이다. 실제로 최근 한국건설산업연구원이 지역민을 대상으로 우선적인 투자가 필요한 인프라 시설에 대한 설문조사 결과, 인천 및 경기 지역에서 철도 시설에 대한 투자 필요성이 타 지역에 비해 월등히 높게 나타났다. 이는 수도권의 경우, 지하철을 비롯한 철도시설의 이용률이 상대적으로 타 지역에 비해 높고, 보다 원활한 지역 간 이동과 교통 여건 개선에 있어 철도시설의 편리성을 보다 많이 피부로 느끼고 있기 때문으로 해석된다.

사실 주요 대도시권의 교통 여건의 문제는 어제, 오늘의 이야기가 아니다. 우리나라의 교통혼잡비용은 2015년 기준으로 한 해 33조 4,000억 원으로 국내총생산(GDP)의 2.13%에 달한다. 또한 1시간 이상 통학·통근하는 비율이 각각 17.1%와 18.0%에 달한다. 이는 2005년의 13.2%와 13.7%에 비해 5% 가까이 증가한 수치다. 생활권 교통 여건이 악화됨에 따라 수도권을 비롯한 주요 지방 대도시의 도심지 내 평균 주행 속도는 20km/h에 불과한 실정이다. 또한, 2017년 기준 경제 규모는 세계 12위이나 물류

경쟁력은 25위로 한참 떨어지는 것이 현실이다.

특히, 수도권은 우리나라의 도시 경쟁력, 더 나아가 국가 경쟁력을 대변한다고 해도 과언이 아니라는 점에서 수도권의 교통 여건 개선은 중요한 정부 정책 과제라 할 수 있다. 파리, 베를린, 런던 등은 도시의 인구 분산과 인접 지역의 발전을 도모하기 위하여 철도 및 도로 등 광역교통체계 개선을 위해 지속적으로 투자를 확대하고 있다. 실제로 유럽 전체적으로 향후 3년간 교통시설 등 토목투자는 지속적으로 상승할 것으로 예측하고 있다.

이러한 점을 고려할 때 우리도 수도권의 교통체계 개선을 위한 지속적인 노력이 필요하다. GTX-A 노선, 인천 지하철 2호선 연장만으로는 수도권 광역교통망 개선은 한계가 있다. 서울과 기존 도시들, 그리고 신규 조성되는 신도시 간의 공동 발전을 위한 광역교통망의 개선 노력은 지속될 필요가 있다. 이미 추진이 결정된 기존 도로망의 정비 및 확충사업들도 조속히 추진되어야 하며, 대중교통 체계의 효율성을 보다 높이는 다양한 조치들도 중앙정부와 지자체 간의 적극적인 협조하에 이뤄질 필요가 있다.

또한, 지역의 균형발전을 위해 수도권뿐만 아니라 지방의 대도시들의 교통 여건 개선과 지역 간 광역교통망 확충 필요성이 있다. 이를 위해 교통시설 건설의 예비타당성 조사를 비롯한 지자체 간의 협의와 각종 인허가, 사업자 선정과 재원조달 등에 많은 시간이 소요된다는 점을 감안해 지역주민 및 지자체 간의 합의를 이룰 수 있는 제도 개선도 필수적이다. <브릿지경제, 2019.5.26.>

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)