http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제746호
2020.2.24

정책동향

건설공사 벌점제도 개정안, 무엇이 문제인가

시장동향

2·20대책, 조정대상지역 손봐 풍선효과 차단 시도

산업정보

도시재생, 민간투자 확대가 필요하다

연구원소식

건설논단

민간투자사업 활성화, 말로 그치면 안 된다

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

건설공사 벌점제도 개정안, 무엇이 문제인가

– 행정 목적 달성을 위한 과도한 규제, 위헌 요소까지 포함 –

국토부, 벌점제도의 실효성 강화 목적으로 「건설기술진흥법」 시행령 개정안 입법 예고

- 부실시공과 안전사고 예방을 목적으로 지난 1995년 도입된 '벌점제도(도입 당시 부실벌점제도)'는 최근까지 22차례 개정을 통해 벌점의 영향력이 강화되는 방향으로 개정이 추진되어 옴.

- 그럼에도 불구하고 산업 내 계속된 품질·안전 이슈 해결을 위해 1월 20일 국토교통부는 규제 강화를 통해 벌점제도의 실효성을 높이는 「건설기술진흥법」 시행령 일부 개정안을 입법 예고함.
  - 이는 지난 2018년 1월 발표한 '국민생명 지키기 3대 프로젝트' 중 하나인 '산업재해 사망사고 감소대책'의 후속 조치임.[1)]

- 이번 개정안의 주요 변경 내용을 살펴보면, 벌점 부과 대상 및 방식, 벌점 산정 및 적용 방식, 벌점 부과 기준 구체화로 구분할 수 있으며, 주요 개정 사항 요약은 다음과 같음(<표 1> 참조).
  - 벌점 부과 대상 및 방식과 관련하여, 2003년 이후에는 공동이행방식의 경우 공동수급협정서의 출자비율에 따라 공동수급체 구성원 모두에게 벌점을 부과하였으나, 개정안은 2003년 이전과 같이 다시금 공동수급체 대표자에게 부과하도록 하여 대표자의 책임을 강화함.
  - 벌점 산정 방식은 기존의 누계 평균에서 누계 합산 방식으로 변경되었으며, 벌점 부과 대상자가 제출한 의견은 측정 기관이 지명하는 5명 이상의 관계 직원이 검토하는 방식에서 4명 이상의 관계 직원과 1명 이상의 외부 전문가가 검토하는 방식으로 변경됨.
  - 벌점을 부과하는 세부 기준은 기존보다 구체화되어 총 117개 항목에서 160개로 증가함. 이 외에도 '건설공사 등의 벌점관리기준' 내 용어 정의를 명확히 하는 등의 개정 작업이 이루어짐.

- 「건설기술진흥법」에 따른 벌점제도는 타 법률에 의한 벌점제도[2)]와 달리 「국가계약법」 및 「지방계약법」상의 입찰참가자격 사전심사요령, 적격심사 기준, 입찰참가자격 제한, 「건설산업기본법」상의 시공능력평가, 「주택법」상의 입주자 모집 시기 등 산업 내 영업활동 전반에 걸쳐 광범위하게 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 이번 개정안(규제 강화)의 파급효과는 매우 클 것으로 예상됨(<표 2> 참조).

1) 국무조정실·국무총리비서실 보도자료(2018. 1. 23), "문재인 정부, 「국민생명 지키기 3대 프로젝트」 본격 착수" 참조.
2) 현재 벌점제도는 「건설기술진흥법」 외에도 「전력기술관리법」, 「소방시설공사법」, 「산림기술법」, 「하도급법」, 「상생협력법」, 「공정거래법」, 「도로교통법」에서 운영 중임.

<표 1>「건설기술진흥법」 벌점제도 개정안의 주요 변경 내용

관련 법령	변경 항목	주요 변경 내용
시행령 제87조 제2항	부과 대상 및 방식	• 공동이행방식의 경우, 공동수급체 구성원 모두에게 공동수급협정서의 출자비율에 따라 부과하는 방식에서 공동수급체의 대표자에게만 부과하는 방식으로 변경
[시행령 별표 8] 건설공사 등의 벌점관리기준	벌점 산정방식	• 기존의 누계 평균방식에서 누계 합산방식으로 변경 • [예시] 100개 현장에서 받은 벌점의 총합이 3점이라면, 기존의 누계 평균벌점방식으로는 0.03점(3/100) 부과, 하지만 변경된 누계 합산방식으로 단순 합산으로 3점 부과
	벌점 적용방식	• 벌점 부과 대상자가 제출한 의견 검토시 기존에는 측정 기관이 지명하는 5명 이상의 관계 직원이 검토하는 방식에서 측정 기관이 지명하는 4명 이상의 직원과 1명 이상의 외부 전문가가 검토하는 방식으로 변경
	벌점 부과기준 수[3]	• 기존 총 117개 세부 부실 항목에 대해 벌점 부과하였으나, 개정안에서는 총 160개로 벌점 부과 항목을 구체화 - 건설사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기존) 46개→(변경) 66개 - 건설사업관리용역사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기존) 39개→(변경) 55개 - 그 밖의 건설기술용역사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기존) 32개→(변경) 39개

<표 2>「건설기술진흥법」 벌점제도 연계 불이익 제도 현황

관련 법령	불이익 내용	최초 벌점 적용 구간	불이익 수준(최저)
건설기술진흥법	PQ 감점	1점 이상 2점 미만	신인도 항목 0.2점 감점
	PQ 감점(한국도로공사)*	0점 초과 0.3점 미만	신인도 항목 0.5점 감점
주택법	주택감리 PQ 감점	0.15점 이상 0.25점 미만	행정제재 항목 0.5점 감점
	선분양 제한	1점 이상 3점 미만	지상층 1/3 이상 골조공사 완료 이후 분양
건설산업기본법	시공능력평가금액	2점 이상 10점 미만	1% 감액
주택도시기금법	주택도시기금 융자 제한	1점 이상 3점 미만 또는 3점 이상 5점 미만	6개월 제한
국가 및 지방계약법	입찰참가 제한	20점 이상 35점 미만	2개월 제한

주 : *표시의 경우 기관별로 자체 기준을 설정하여 벌점 강화 운영 중.
자료 : 국토교통부(2019), 벌점제도 개선방안 자문회의.

규제 강화에만 초점 맞춘 개정안, 결국 과잉 규제 논란 불러

- 그간 「건설기술진흥법」에 따른 벌점제도는 법률을 통해 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않은 채 하위 법령을 통해 이를 규율함으로써 포괄위임금지 원칙에 어긋난다는 논란이 지속되었고, 이에 따른 위헌법률심판 제청이 현재 진행 중[4]이나 이번 개정안은 오히려 규제를 강화함.

- 더구나 제도가 도입된 지 25년간 벌점제도 자체의 실효성과 형평성, 객관성, 운용성에 대한 다양한 이슈(<표 3> 참조)가 제기되어 왔고, 이에 따라 제도 전반에 대한 재검토가 상시 요구되었다는 점을 비추어볼 때 과잉 규제의 논란을 피하기는 어려운 상황임.
  – 입법예고가 된 이후 이례적으로 관련 협·단체의 즉각적인 반대의견서, 대규모 집회 개최가 예정되

3) 벌점을 부과하는 세부 부실 내용을 기준으로 집계함.
4) "부실벌점 강화 법안, 위헌소지 다분", 건설경제신문(2020. 2. 14).

는 등 이해당사자의 많은 반대에도 불구하고, 정부는 일단 개정안을 운용하면서 추가 보완 조치를 마련하겠다는 입장[5)6)]이기에 향후 극심한 혼란이 불가피할 것으로 전망됨.

<표 3>「건설기술진흥법」 벌점제도 관련 그간의 문제 제기 사항

구분	문제 제기 사항
벌점의 실효성 이슈	• PQ 신인도 감점, 입찰참가자격 제한, 시공능력평가 등에서의 실효성 부족(또는 과다한 영향력) • 선분양제한, 주택도시기금 제도에 대한 과다한 영향력 • 주택건설공사 감리자 지정기준에 과다한 영향력
벌점의 형평성 이슈	• 현장벌점 산정방식의 대기업과 중소기업 간 형평성 • 점검기관(측정기관)별 점검 횟수 및 시기 형평성
벌점 항목의 객관성 이슈	• 벌점 항목이 구체적이지 못해 지적된 내용과 부과하는 벌점 항목의 불일치 • 서로 유사한 속성을 가진 항목이 존재하여 적용상 혼란
벌점제도의 운용성 이슈	• 양벌 부과의 적절성 • 준공 후 벌점 부과 기간의 적정성 • 벌점 경감 및 구제 제도 부재 • 청문 절차 관련 객관성 강화

자료 : 국토교통부(2019), 벌점제도 개선방안 자문회의, 일부 인용 및 변경.

- 이번 개정안의 주요 문제점을 살펴보면, 첫째, 이번 개정안의 목표인 "벌점제도의 형평성 및 객관성 등을 제고하여 부실공사 및 그로 인한 안전사고 예방에 기여"[7)]와는 달리 개정안의 세부 내용을 보면, '과실책임주의 위배'와 '과잉금지의 원칙 위배' 등 위헌적인 요소를 포함하고 있음.
  - (과실책임주의 위배) 건설기술용역, 건설공사 등을 공동이행방식으로 공동도급하는 경우, 기존에는 참여 기업 지분에 따라 벌점을 부과하였으나, 이번 개정안은 공동수급체의 대표자에게 일괄적으로 벌점을 부과하는 것으로 변경됨. 이로 인해 벌점 부과의 원인 행위를 한 공동수급체 구성원들에게 면죄부를 줄 수 있어 이들의 책임의식을 낮추는 부작용 발생 가능성이 크며, 이는 과실책임주의(자기책임 원칙)[8)]에 위배되는 사항임.
  - (과잉금지의 원칙 위배)「헌법」 제37조 제2항에 따라 국민의 기본권을 제안하는 법률이 정당성을 입증받기 위해서는 입법 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 고려하여야 함. 하지만 이번 개정안은 벌점 산정을 기존 '누계 평균방식'에서 '누계 합산방식'으로 변경함에 따라 동일 위반 사항에 대해서도 부실 벌점이 크게 증가할 것이기에 기존 대비 과도한 불이익 발생은 불가피하며, 이는 입법 목적 달성을 위한 과잉금지의 원칙을 위배함.

5) "새 부실벌점제에 건설업계 반발", 내일신문(2020. 2. 18) 및 "부실벌점 합산방식 땐 10곳 중 8곳 선분양 제한", 아시아경제(2020. 2. 18) 참조.
6) 이는 이번 개정안과 관련된 규제영향 분석서에 명기한 이해관계자 의견수렴 조치 방안("이해관계자 의견을 충분히 수렴하여 합리적인 개정안 마련")과도 배치됨.
7) 국토교통부, 건설공사 부실 측정 벌점제도 강화,「건설기술진흥법」시행령 규제영향 분석서 참조.
8) 과실책임주의(자기책임 원칙)는 자기결정권의 한계 논리로서, 자기가 결정하지 않은 것 또는 결정할 수 없는 것에 대한 책임을 지지 않는 책임 한정 원리, 즉 자기의 고의·과실에 의한 행위에 대하여만 책임을 진다는 원칙임.

- 둘째, 이번 개정안의 내용은 양질의 품질 확보 및 안전사고 예방을 위한 전반적인 제도와 시스템 정비는 외면한 채 사후 규제와 처벌 규정의 신설·강화만을 통해서만 문제를 해결하고자 하기에 중복적이고 과도한 행정제재라는 문제를 안고 있음.
  - 그간 우리 건설산업은 관련 법률의 계속된 개정을 통해 건설 규제와 이에 따른 처벌(행정질서벌 및 행정형벌)을 지속적으로 강화하였음.
  - 또한, 개정안의 규제영향 분석서에 따르면, 건설안전 경각심이 높아지면서 현장 점검 횟수 및 벌점 부과 건수가 그간 계속 증가하고 이에 따른 처벌이 지속해서 이루어져 왔음(현장 점검 : 2014년 4,868 → 2018년 6,487개 / 벌점 : 2014년 575 → 2018년 767건).
  - 그럼에도 불구하고 건설현장 사망사고가 답보상태인 점(2014년 434명 → 2018년 485명)은 처벌 중심의 규제 신설과 처벌 강화 조치가 그다지 실효성 있는 대책이 아니라는 것을 반증함.

- 셋째, 벌점에 따른 각종 불이익 부과 기준은 미조정한 채, 벌점 산정을 사업자가 운영하는 사업장의 수를 고려한 누계 평균에서 사업장에서 받은 벌점을 단순히 합산하는 방식으로 변경하는 것은 현장 수가 많은 대기업의 벌점이 크게 증가할 수밖에 없기에 형평의 원칙에 위배됨.
  - 대기업 사업장의 경우, 안전 및 품질 활동이 중소기업 대비 월등히 높고 이에 따라 기능인력의 사업장 선호도가 높은 경우가 일반적이지만 사업장이 대규모이고 다수인 점을 고려할 때 이번 개정안에 따라 대기업의 영업활동 위축은 불가피함.[9)]
  - 물론 점검 현장 수로 나누는 현행 산정방식 또한 현장 수가 적은 중소기업 입장에서 보면 받은 벌점의 크기를 줄일 기회가 적어 개선 필요성이 존재함. 하지만 이는 업체가 입게 될 각종 불이익 부과 기준에서 사업장 수를 고려해 보다 면밀히 조정해야 할 사항으로, 벌점 기준에서 조정해야 할 사항이 아님에도 개정안을 마련하고 시행한다는 것은 불합리함.

- 넷째, 이번 개정안의 규제영향 분석서에 따르면, 유사한 입법례를 참고하여 개정안을 마련하고 이에 따라 기간별 합산 방식을 적용하였다고 규정하고 있으나 타 법률의 경우 건설공사와 같이 상시 점검에 따른 벌점 측정이 아닌 점, 그리고 대부분 가중 기준과 더불어 소멸 및 경감 규정을 함께 운영하고 있다는 점을 고려할 때 과도한 규제임.
  - 더구나 경미한 위반사항으로 인한 피규제자의 불필요한 피해를 방지하기 위한 벌점제도 도입 취지를 함께 고려한다면, 제도 도입 취지를 벗어난 과잉 규제라 볼 수 있음.

- 다섯째, 벌점 부과 기관(측정 기관)은 지방국토관리청장 및 발주청, 건설공사 인·허가 기관의 장

9) 2019년 하반기 종합건설업 기준 시공능력평가 1만여 개사 중 벌점 부과 기업은 전체의 6.5%에 해당하는 574개에 불과하나, 시공능력평가액 상위 30위 기업 중 25개 업체가 벌점 부과 기업(83.3%)인 점을 고려할 때 개정안으로 대형기업의 피해 발생은 불가피함. 이는 건설기술용역업의 경우도 마찬가지인 상황임. 2019년 하반기 기준 벌점 부과 건설기술용역사업자는 약 2,600개 기업 중 156개이나(5.8%), 「건설기술진흥법」 PQ 기준 건설기술용역업 수주 실적 상위 60위 기업 중 78.3%에 해당하는 47개 기업이 벌점 부과 기업임.

이 수행하도록 그 권한이 위임되어 있으나, 부족한 행정력에 따라 대형 공사장 중심으로 집중 점검이 이루어지는 관행을 종합 고려할 때, 평등의 원칙을 위배할 가능성이 큼.

- 2018년 상반기 점검 결과, 기준 점검대상 현장 중 실제 점검이 이루어지는 현장(용역 포함)은 25% 내외에 불과(전체 사업장 수 대비 1%)함. 이 중 실제 벌점 부과 사업장은 60개 현장당 1개 현장(전체 현장 수 대비 0.07%)에 불과한 실정임.
- 더구나 작년 7월부터는 모든 건설 공사 및 용역이 현장 점검 대상으로 확대되어 기존 대비 점검 대상이 약 25배 늘어난 점을 고려할 때, 부족한 행정력으로 인해 선별적 현장 점검이 불가피함.
- 하지만 이번 개정안의 규제영향 분석서에 따르면, 행정적 집행에 무리가 없고, 별도 재정 소요 역시 미발생할 것으로 기재하고 있어 개정안 통과를 위해 무리한 규제 심사를 시행한 것으로 판단됨.

- 여섯째, 벌점 부과는 현실적으로 기업의 영업활동에 많은 지장을 초래하기에 기업의 경우 통상적으로 행정심판 청구와 함께 집행정지 신청이 빈번히 이루어지고 있음. 이번 개정안을 통해 이러한 현상이 심화될 것은 불가피하기에 이에 따른 사회적 비용 발생 또한 증가할 것임.

과잉 규제를 지양하고 보다 합리적 규제로 개선해야

- 이번 개정안의 목적인 '건설현장 부실공사 방지' 및 '건설현장 안전사고 예방'의 기본적 취지는 충분히 공감되는 바임. 하지만 보다 합리적인 규제로 예상되는 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 개선안이 마련되어야 할 것임.

- 첫째, 과실책임주의에 위배되지 않도록, 공동이행시 공동수급체의 대표자에게 모든 벌점을 부과하는 규정에 대한 개선이 필요함.

- 둘째, 현행 벌점과 연계된 과도하고 중복적인 불이익 규정에 대한 완화 조치가 필요함. 또한, 벌점에 따른 불이익 규정(PQ 심사요령, 적격심사 기준, 선분양 제한기준 등)에 대한 일괄 정비를 통해 제도 도입 취지에 맞는 합리적 제도로 변화시키는 것이 필요함

- 셋째, 이번 개정안은 건설안전 및 부실공사 예방이라는 목적 아래 계약상대자 일방의 책임을 강조하며 처벌 수준을 강화하는 조치로 행정 편의주의적 성격을 띠고 있음. 규제의 목적성과 실효성을 강화하기 위해서는 피규제자가 규제에 순응할 수 있도록 경감 규정과 벌점 최대치 규정 등을 마련하고 우수 사업자에 대한 인센티브를 부여할 수 있는 방안 모색이 필요함.

- 넷째, 벌점 산정과 청문 절차는 객관적이고 공정한 기준에 의해 수행되어야 하나, 개정안은 여전히 정성적이며 모호한 평가 요소를 가지고 있음. 이의신청에 따른 검토 또한 측정 기관의 직원이 수행(5명 중 4명)함으로써 실질적 소명의 기회가 매우 제한적이기에 보다 합리적 기준 마련이 필요함.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr), 정광복(부연구위원), 이광표(부연구위원)

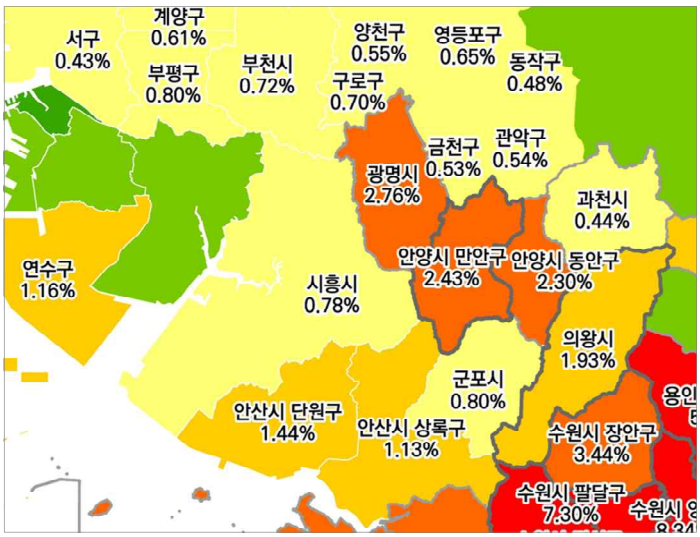
2·20대책, 조정대상지역 손봐 풍선효과 차단 시도

– 수원·안양·의왕 조정대상지역 추가 지정, LTV는 60%에서 최대 30%까지로 강화 –

정부, 풍선효과에 대한 비판 의식한 듯 2·20대책에서 조정대상지역에 대해 집중 규제

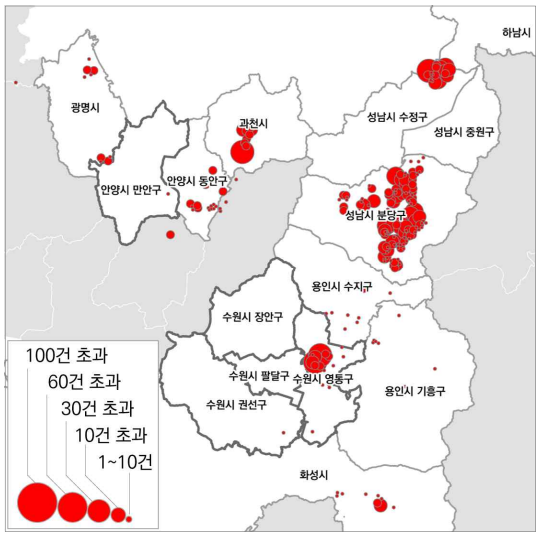
- 2020년 2월 21일자로 수원 영통·권선·장안, 안양 만안, 의왕이 '조정대상지역'으로 신규 지정됨.
  - 12·16대책 이후 수도권 누적 상승률은 1.12%였으나, 해당 지역은 최소 1.93%(의왕)에서 최대 8.34%(수원 영통)까지 증가하며 불안한 모습을 노정함(<그림 1> 참조).
  - 그 외 기존 조정대상지역에 대해서도 소유권 이전 등기일까지 전매제한을 금지하는 등 청약 규제를 일괄 강화해 시장 안정화에 적극적으로 나섬.
- 조정대상지역 대출 규제 강화〔LTV 60% → 50%(9억원 미만), 30%(9억원 초과)〕
  - 기존 조정대상지역에서는 가격과 관계없이 60%로 규정되어 있던 LTV를 기본 10%p 하향한 50%로 제한하고, 가격 구간을 신설해 9억원 초과 주택에 대해서는 30%로 제한함.
  - 다만, 신규 조정대상지역 내 9억원 초과 주택이 많지 않다는 점을 감안한다면 가격 구간을 통해 LTV를 제한한 것은 추가 상승을 저지하려는 선제 대응으로 이해할 수 있음(<그림 2> 참조).

<그림 1> 12·16대책 이후 아파트 매매가 상승률



주 1) 2019.12.16일에서 2020.2.10일까지의 매매가 변화율임.
2) 자료의 한계로 시군구 단위로 도식화하였음.
자료 : 한국감정원(2020.2.20일 검색).

<그림 2> 조정지역 9억 초과 아파트 거래



주 : 2019.1.1일에서 2020.2.20일까지 신고된 조정지역 내 실거래가 9억 초과 아파트 매매 거래 빈도임.
자료 : 국토교통부(2020.2.20일 검색).

- 그 외 주택 구입 목적의 사업자 대출 관리 강화 조치를 조정대상지역까지 확대 적용하고, 조정대상지역에서 1주택자가 주택담보대출을 실행할 경우 기존 주택을 2년 내 처분하고 신규 주택에 전입하는 것을 조건으로 추가함.

부동산시장의 공정화를 위한 모니터링 강화 등도 대책에 포함

- 주택거래 과열지역의 탈세 혐의 및 불법 행위에 대한 전수 조사를 실시함.
  - 2월 21일부로 신설되는 '부동산시장 불법행위대응반'과 2월부터 운영을 시작[10]한 감정원의 '실거래 상설조사팀'이 탈세 혐의와 이상 거래 및 불법 행위를 예외 없이 단속할 예정임.
- 자금조달계획서 의무 주택을 확대 시행함.
  - 기존 투기과열지구에 한정되었던 자금조달계획서 제출 의무를 전국 6억원 이상 주택으로 전격 확대하고, 그중 투기과열지구·조정대상지역 내 주택은 3억원 초과시 자금조달계획서를 제출해야 함.

경부축을 중심으로 한 풍선효과가 인근 지역으로 퍼지지 않도록 면밀한 검토 필요

- 수도권 내 교통 호재가 있었던 지역에 풍선효과가 집중된 만큼 수도권 내 유사한 조건을 가진 지역을 중심으로 집중 모니터링이 필요함.
  - 12·16대책이 발표된 이후 집중적으로 가격이 상승한 곳은 철도 중심의 광역교통망 구축[11]으로 서울 접근성이 나아질 것으로 기대되는 지역이었으며, 실질적으로는 교통 인프라의 혜택을 받기도 전이라는 점을 주목해야 함.
  - 즉, 현재 수원 등지로 유입되는 주택 수요는 현재 시점을 보는 것이 아니라 수년 내 가격이 상승할 것이라는 기대를 안고 매수세에 편승하는 것이라 볼 수 있음.
  - 따라서 이번 조정지역에 포함된 지역 외에도 수도권 내 유사한 수준의 교통 호재를 보유한 지역 중 아직 조정대상지역에 포함되지 않은 지역으로 언제든 수요가 집중될 수 있다는 추론이 가능함.
  - 그러므로 조건에 해당하는 지역에 대한 집중 모니터링과 함께 시장 불안을 야기하는 수요에 대한 면밀한 조사가 필요함.
- 부동산 불법 거래에 관련한 엄중 조사 방침은 시장 교란을 막는다는 측면에서 환영할 만함.
  - 아울러 일부 지역에서 의혹이 제기되고 있는 집값 담합 행위 등에 대해 광범위한 조사 등을 겸해야 과열된 장세를 빠르게 바로잡을 수 있을 것으로 판단됨.

김성환(부연구위원 · shkim@cerik.re.kr)

10) 「부동산거래신고법」 개정으로 2월부터 국토교통부의 직권조사가 가능해졌고, 서울에 집중되었던 조사 대상을 전국으로 확대함.
11) 수인선(수원 권선), 신분당선(수원 영통-권선·장안), 월곶~판교선(안양 만안, 의왕), 인덕원~동탄선(수원 영통, 의왕).

도시재생, 민간투자 확대가 필요하다

– 전국 대도시 28개 도시재생사업 현황 분석 결과 전체의 절반에서 민간투자 전무 –

국내 도시재생사업의 제도 설계 원리 : 민간 활력 및 민간투자 견인을 위한 '마중물'[12]

- 도시재생의 목적은 쇠퇴·낙후 지역의 자생력을 강화하여 경제 · 사회 · 물리 · 환경적으로 활성화시키는 것이며, 이를 통해 궁극적으로 지속 가능한 도시를 만들기 위함임.
  - 「도시재생법」에서 도시재생이란 "인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역 역량의 강화, 새로운 기능의 도입 · 창출 및 지역 자원의 활용을 통하여 경제적 · 사회적 · 물리적 · 환경적으로 활성화"[13]시키는 것이라고 정의하고 있음.

- 쇠퇴하는 도시의 활력을 회복하고 자생력 있는 도시로 만들기 위해서는 공공부문의 투자만으로는 불가능하며, 민간부문이 함께 참여하고 노력해야 함.
  - 도시 전체 또는 도시 내 특정 지역이 쇠퇴하는 원인은 광역적·거시적 차원의 요인(예 : 주력 산업의 경쟁력 상실, 국내외 정치적 요인, 광역 교통환경의 변화 등)과 국지적·미시적 차원의 요인(물리적 환경 노후화, 범죄율 증가, 교육환경 악화 등)이 복합적으로 작용해서 발생함.[14]
  - 이렇게 복합적 요인에 의해 발생하는 문제를 효과적이고 지속가능한 방법으로 해결하기 위해서는 공공부문의 투자와 노력 '만' 으로는 불가능하며, 다양한 주체들(기업, 대학, 주민·상인조직 등 지역 내 주요기관, 결사체 등)의 참여와 협력이 필수적임.

- 따라서 정부는 도시재생사업의 제도 설계 원리로, 공적 재원의 민간 활력 및 민간투자 견인을 위한 '마중물' 역할을 강조하고 있음.
  - 「국가도시재생기본방침」에서 쇠퇴지역에 공적 재원을 집중적으로 지원하는 목적은 "사업 초기 민간의 활력을 유도"하고, "민간투자를 견인"하는 "마중물"이 되는 것임을 명시하고 있음(p. 8, 15).

공적 재원의 '민간투자 견인 효과' 분석 방법 및 연구 범위

- 일반적으로 도시재생사업은 재원 출처에 따라 마중물사업, 부처협업사업, 지자체사업, 공공기관투자사업, 민간투자(참여)사업[15]으로 분류할 수 있음.

---

12) 본고는 한국건설산업연구원(2018), 「민간참여 도시재생사업 활성화 방안 : 마중물사업으로 끝나는 도시재생을 넘어」의 주요 내용을 요약 · 정리함.
13) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 2조 1항 1호.
14) Hall, P. (1997). 「Regeneration policies for peripheral housing estates」 Urban studies, 34(5~6), 873~890.

- 이러한 구분 방식은 시범사업부터 지금까지 큰 틀에서 유지되고 있음. '공공기관투자사업' 유형은 LH 등 공공기관(정부, 지자체 제외)의 참여가 본격화된 2017년 이후 별도로 분류되고 있음.
- 마중물사업 예산(마중물예산)은 국비보조금에 지자체 대응투자예산(총액의 40~60%)[16]을 더해 마련됨. 이에 따라 유형과 지역별로 적게는 83억 3,000만원에서부터 많게는 625억원의 예산이 편성됨.
- '민간참여사업'은 「민간투자법」에서 정의되는 민간투자사업을 넘는 광의의 개념으로, 민간 영리부문이나 제3섹터 주체의 자본이 투자되는 사업 중 도시재생사업에 해당하는 사업을 통칭함.

● 본 연구에서는 2014, 2016, 2017년에 선정되었던 경제기반형, 중심시가지 '대상'[17] 사업 중 민간투자 수요가 높거나 어느 정도 있을 것으로 예상되는 전국의 인구 50만 이상 주요 대도시에서 추진된 28개 도시재생사업을 대상으로 연구를 진행하였음.

- 사업 내용과 예산은 기본적으로 활성화계획 최신 버전을 기반으로 하였으며, 추가적인 사업계획 변경이 확인된 지역은 반영하여 작성함.[18] 특히 민간참여사업은 사업 추진 과정에서 변경이 잦으므로, 2019년 10~11월에 담당자에게 전화로 추가적인 확인 절차를 거쳐 변경된 사항을 반영함.

● 조사에는 도시재생 정책설계 원리에 근거해, '활성화지역 내에서 도시재생사업 기간에 추진된 민간참여사업'에 대해서 마중물로 투입된 공적 재원이 민간투자를 견인한 정도, 즉 '민간투자 견인 효과'를 분석해보았음.

- '민간투자 견인 효과는 공간적, 시간적 범위 설정에 따라 다르게 분석될 수 있음. 본 연구에서는 좁은 범위, 즉 '활성화지역 내에서 도시재생사업 기간에 추진된 민간참여사업'에 대해 분석함.
- 또한, 도시재생을 위한 목적으로 '추가적'(additionality)으로 투입한 예산 대비 민간투자 유치 규모를 파악해보기 위해 마중물예산 투입 대비 민간참여사업비를 중심으로 민간투자 견인 효과를 분석해보았음.[19]

분석 결과 민간투자 매우 저조, '마중물' 역할 못하고 있어

● 분석 결과 공적 재원의 민간투자 견인 효과는 매우 미미한 수준인 것으로 나타났음. 전체 28개 지역 중 절반인 14개 지역에서 공공 재원'만' 가지고 사업이 추진되고 있음을 확인할

15) 국토교통부에서는 민간이 참여하는 도시재생사업을 '민간투자사업'이라고 지칭하지만, 본 연구에서는 「민간투자법」에 따른 민간투자사업과의 혼돈을 방지하기 위해 '민간참여 도시재생사업' 또는 '민간참여사업'이라는 용어를 사용하였음.
16) 국고보조율 : 특별시 40%, 광역시 및 특별자치시 50%, 기타 60%.
17) 중심시가지를 대상으로 하는 사업 유형은 연도별로 명칭이 상이함. 또한, 일부 지역에서는 사업 선정 가능성을 높이기 위해 전략적으로 소규모 유형으로 신청하는 경우도 있었음. 본 연구에서는 뉴딜사업의 '중심시가지형'에 상응하는 유형과 더불어, 실질적으로 중심시가지를 대상으로 했던 2014년 천안시(천안역 동측), 2016년 수원시(행궁동 일원) 도시재생사업도 포함해서 분석하였음.
18) 사업비 통계 작성에 있어 지역별, 시기별로 차이가 있는데, 이를 반영하여 재작성함. 본 연구에서는 민간부문의 투자액은 사업유형을 가리지 않고 전액 민간참여사업 예산으로 일괄적으로 집계함. 천안이나 청주처럼 LH와 HUG가 공공 리츠(REITs)를 결성하여 출자 또는 융자 형식으로 참여하고 있는 경우, 해당 재원을 전액 민간참여사업으로 분류함.
19) 부처협업사업과 지자체사업 중 일부도 지역 관광상품 개발 등과 같이 도시재생 목적을 위한 추가적 공적 재원 투입으로 볼 수 있으나, 일부 지역에서는 공모사업 선정 가능성을 높이기 위해 상·하수도 보수 같은 '일상적 공공서비스' 제공을 위해 과거부터 집행해 오던 사업도 도시재생사업에 포함시켜 집계한 경우도 있음.

수 있었음. 민간투자 견인효과는 중심시가지 대상 사업에서 특히 저조하였음.

- 전체의 57% 지역(28개 중 16개)에서 사업비 기준으로 마중물 예산 대비 민간참여사업비 비율이 2% 미만이었으며, 전체의 50%(14개)는 민간참여사업이 전무한 상황임.
- 사업 선정 단계에서부터 대개 국공유지를 활용한 개발계획이 있는 곳을 선정했던 경제기반형 사업과는 달리, 대다수 중심시가지 사업에서는 민간참여사업이 매우 저조하였음.

- 또한, 상당수 지역에서 공식적으로 '집계'되어 있는 민간참여사업의 경우, 도시재생사업을 통해 민간투자를 신규로 견인했다고 보기 힘들었음.
  - 청주(2014년 선정), 서울·인천(2016년 선정)을 제외하고는 도시재생사업 추진이 민간투자를 견인하는 효과를 창출했다고 판단하기 어려웠음.
  - 이 밖의 지역에서는 재생사업과 상관없이 과거부터 대상지 주변에서 진행되고 있던 민간 개발사업을 활성화계획에 포함시켜 민간참여사업 유형으로 집계해 놓은 경우가 상당수 있었음. 또한, 오래전부터 지역에서 추진되고 있었고, 도시재생 마중물사업과 긴밀하게 연계해서 시행되지 않은 개발사업도 상당수 존재하였음.

- 공공부문의 재원과 노력만으로는 시민들에게 체감가능하고 지속가능한 도시재생을 하기 어려움. 성공적인 도시재생사업 추진을 위해서는 민간투자가 확대가 반드시 요구되고 있음.

<표 1> 도시재생사업 내 민간부문 참여 현황(단위 : 억원)

2014	구분	부산 동구	충북 청주	서울 종로	광주 동구	경남 창원	충남 천안
	사업 유형	경제	경제	중심	중심	중심	중심
	마중물사업비	500	500	200	200	200	126
	민간참여사업비(개수)	5,082(2)	1,718(2)	1(1)	0	0	2,501(1)

2016	구분	서울 노원·도봉	대구 서·북구	인천 중·동구	대전 중·동구	경기 부천	부산 영도	울산 중구	전북 전주	경남 김해	제주 제주	경기 수원
	사업 유형	경제	경제	경제	경제	경제	중심	중심	중심	중심	중심	중심
	마중물사업비	440[20]	440	360	360	400[21]	182	182	182	182	182	100
	민간참여사업비(개수)	11,800(3)	5,489(2)	5,906(3)	19,360(5)	6,000(2)	36(3)	3(1)	15(2)	0	0	0

2017	구분	부산 북구	인천 부평	대전 대덕	경기 수원	경기 남양주	경기 시흥	강원 강릉	충남 천안	충북 청주	경북 포항	경남 김해
	사업 유형	중심	중심	중심	중심	중심	중심	중심	중심	중심	중심	중심
	마중물사업비	300	360	300	250	330	250	250	361	404	300	250
	민간참여사업비(개수)	0	0	140(1)	0	0	0	0	2,484(3)	0	0	0

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr)

20) 서울아레나사업은 마중물 계획에 지자체사업으로 분류되어 있으나, BTO 방식으로 추진되고 있으므로 민간참여사업으로 분류함.
21) 활성화계획에서 민간참여사업으로 분류된 부천종합운동장 도시개발사업은 LH가 시행하고 있어 공공기관투자사업으로 분류함.

정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
2.4	국토교통부	• 하자심사 분쟁조정위원회 회의에 미래기술전략연구실 김우영 연구위원 참여
2.14	감사원	• 도시재생 전문가 초청 세미나에 주택도시연구실 이태희 부연구위원 참여
2.18	일자리위원회	• 일자리위원회 건설산업 TF 회의에 최석인 법제혁신연구실장 참여
2.27	과학기술정보통신부	• 2020년 제1차 예타대상선정사업 자문위원회에 법제혁신연구실 김민형 선임연구위원 참여

주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설이슈 포커스	민간참여 도시재생사업 활성화 방안	• 도시재생 정책은 쇠퇴하는 지역에 공적 재원을 집중적이고 전략적으로 투입하여 민간의 활력을 회복하고, 민간투자를 견인하는 '마중물' 역할을 수행하도록 설계되어 있음. 하지만, 지금까지의 도시재생사업은 민간투자를 견인하지 못하고 재정사업인 '마중물사업'을 중심으로만 사업이 추진되고 있다는 비판을 받아 왔음. • 본 연구에서는 대도시에서 추진 중인 28개 경제기반형, 중심시가지형 사업에서의 민간참여 도시재생사업 현황을 실증적으로 파악해보고, 이 중 3개 사례의 민간투자 진행 과정을 심층적으로 고찰해보았음. 이를 통해 공적 재원의 '민간투자 견인 효과'를 분석했음. • 분석 결과, 일각에서 제기되는 비판대로 공적 재원의 민간투자 견인 효과는 매우 미미한 수준인 것으로 나타났음. 전체 지역 중 절반에서 공공재원'만' 가지고 사업이 추진되고 있음을 확인할 수 있었음. 또한, 상당수 지역에서 공식적으로 집계되어 있는 민간참여사업의 경우, 도시재생사업을 통해 민간투자를 신규로 견인했다고 보기 힘들었음. • 민간참여사업을 적극적으로 추진해 왔던 세 사례에 대한 심층 고찰 결과, 공통으로 발견할 수 있었던 성공 요인으로는 ① (규모, 사업성, 용도 등을 고려시) 개발사업에 적절한 국공유지 존재, ② 민간투자 유치에 대한 지자체의 일관된 의지와 이를 위한 적극적 지원, ③ 국토교통부, LH, HUG 등 관련 공공기관의 적극적 지원 등을 꼽을 수 있었음. • 실증 분석을 토대로, 본 연구에서는 7가지 민간참여 도시재생사업 활성화 방안을 제시함. ① 개발사업을 위한 공공 토지 확보 : 개발에 적절한 공공 토지를 확보하는 것은 민간참여사업을 추진하는 데 핵심적 요소로 작용하고 있어 공공이 토지를 확보할 수 있는 3가지 방안을 제시하였음. ② 민간 토지를 활용한 민간참여 도시재생사업 추진 : 구시가지 내 건축가용 토지 대부분은 민간소유이기에, 사유지를 활용한 도시재생사업 추진은 매우 중요함. 본 연구에서는 정비사업과 사전협상제도를 활용한 사업 추진을 통해 공공과 민간이 win-win 하는 방안을 제시하였음. ③ 사업성 개선을 통한 민간투자 유치 확대 : 다양한 공적 지원에도 불구하고 여전히 사업성이 낮아 민간투자 유치에 어려움을 겪고 있음. 사업성을 개선하여 민간투자를 유인할 수 있는 7가지 방안을 제시함. ④ 민간참여사업과 연계된 마중물 예산 사용 기간 유연화 : 카운터파트너가 존재하는 민간참여사업의 특성상 사업이 지연되는 경우가 자주 발생함. 따라서, 예산 이월 등을 쉽게 할 수 있도록 할 필요 있음. ⑤ 당위론적 사고를 넘어, 실용적 접근의 중요성 : '공공성'을 지나치게 추구하는 것은 결과적으로 '공익'을 저해하는 결과를 가져올 수 있음. 유연하고 실용적 접근을 통해 정책 목적을 달성할 수 있어야 함. ⑥ 시민들의 의견이 균형 있게 반영될 수 있는 거버넌스 구성 : 적극적인 참여자와 직접적 이해당사자 외에도, '침묵하는 다수'와 간접적인 이해당사자의 의견도 적절히 반영될 수 있도록 할 필요가 있음. ⑦ 민간투자자가 신뢰할 수 있는 파트너로서의 공공부문 역할 수행 : 소극적인 관리나 감독 수준을 넘는 적극적인 역할 수행이 요구되는 도시재생에서, 민간부문이 신뢰할 수 있는 '파트너'의 역할 수행

건설논단

민간투자사업 활성화, 말로 그치면 안 된다

경제성장률 저하와 경기 침체가 지속됨에 따라 정부는 올해 경제정책 방향에서 투자 활성화를 첫째의 경제정책으로 정했다. 민간, 민자 및 공공분야에서 100조원 규모의 투자 목표를 정했다. 특히, 민간투자사업 15조원 규모 투자를 위해 당초 62개 사업 5조 2,000억원을 연내 집행하고, 10조원 규모 사업을 추가 발굴하겠다고 밝혔다.

그러나 민간투자시장이 여전히 침체된 상황임을 고려할 때, 계획된 사업들의 원활한 추진과 신규 사업 발굴이 원활할지 의문이다. 실제로 민간투자시장은 2007년 사업 추진 건수 및 투자비에서 최고치의 기록한 이래 최근까지 침체되고 있기 때문이다. 정부가 새로운 사업추진방식의 도입, 공공성 강화 등 제도 개선을 지속적으로 추진해 왔으나, 정책의 일관성과 신뢰성이 저하되면서 민간에게 민자사업은 계륵처럼 여겨져 왔다.

지난해 기획재정부는 민간제안사업도 「국가재정법」상 예타 면제 요건에 해당하면 적격성조사 중 경제성 분석 및 정책적 필요성 판단을 면제할 수 있게 하고, 민간제안사업의 사전심사 절차를 수행하는 기관을 늘리고, 민간투자사업 대상도 모든 공공시설로 확대한다는 방침을 발표했다. 하지만 실시협약 공개 등 투명성 강화 조치도 함께 발표되면서 건설기업들은 여전히 민간투자사업 참여를 꺼리는 분위기다.

또한, 민간투자사업 참여를 유인하기 위해 새로운 사업 추진 방식에 대한 논의도 오래전부터 지속되고 있으나, 여전히 요원하다. 2013년에 BTO(수익형 민자사업)와 BTL(임대형 민자사업)의 혼합형 사업의 추진이 도입됐고, 2015년에 BTO-rs(위험분담형 민자사업)와 BTO-a(손익공유형 민자사업)가 도입됐다. 그러나, 최근 신안산선이 BTO-rs 사업으로 추진되고 있는 것을 제외하고는 실적이 아직도 미흡하다.

정부는 민자사업에 대한 국민들의 부정적 시각을 개선하기 위해 공공성 강화도 지속 추진하고 있다. 실시협약의 내용을 공개하도록 하고, 기존 사업의 사업 재구조화를 통해 민자 사용료를 낮추거나 자금재조달로 비용을 줄이는 방안도 지속돼 왔다. 민간에서도 공공성 강화를 통해 민간투자사업에 대한 국민들의 신뢰와 정책적 공감대를 형성토록 해야 한다는 데 모두 공감한다. 그러나 정부 일방의 공공성 강화 추진으로 민간사업자의 리스크 분담을 강요한다거나 기존 민자사업으로 추진되던 사업을 재정사업으로 전환하는 등의 양태로 나타나면서 오히려 활성화를 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

민간투자사업은 사회간접자본(SOC) 사업에 본격 도입된 이래, 정부의 부족한 재정으로 공급이 부족했던 도로, 철도, 항만시설 등 주요 인프라 시설 공급에 큰 역할을 담당해 왔다. 그 결과 우리나라의 민자사업 방식을 배우기 위해 개발도상국을 비롯한 다양한 국가들이 방문하기도 한다. 그러나 민자사업 추진 과정에서의 정책 일관성 및 신뢰성 저하, 정책 실효성 제고를 위한 노력 부재 등으로 민간사업자는 물론, 국민까지 민자사업에 대한 부정적 인식이 확산돼 왔다.

당장 올해 정부가 목표로 하는 민간투자 목표를 달성하고, 최근 정부가 추진하는 지역 균형발전 프로젝트, 생활 인프라 확충 및 노후 인프라 정비 등 SOC 수요에 효과적으로 대응하기 위해 민간투자사업 활성화는 필수적이다. 민간투자사업의 근본적인 속성을 감안한 제도 개선과 그동안 추진된 민자사업에 대한 실질적인 성과평가에 기반한 향후 발전 방향을 지금이라도 적극 검토해야 하는 이유다. 〈신아일보, 2020.2.16〉

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)