

건설동향브리핑

제491호 (2014. 12. 22)

■ 정책 · 이슈

- 실적공사비 제도 개선 추진 방안
- 재건축 사업 활성화를 위한 규제 개선 방안

■ 경영 · 정보

- 글로벌 민·관 협력 인프라 시장 동향

■ 경제 동향

- 11월 주택 매매 거래량, 전월 대비 16.8% 감소

■ 연구원 소식

■ 건설 논단 : 도시재생과 재건축

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

실적공사비 제도 개선 추진 방안¹⁾

- 다양한 시장 거래 가격을 반영할 수 있는 표준시장단가로 명칭 등 변화 -

■ 실적공사비 제도 도입 이후 개선 추진에도 불구하고 근본 대책 미흡

- 실적공사비 제도는 제도의 도입 이후 10년 간 실적 단가가 1.5% 상승에 불과(불변 가격 기준 36% 하락)함. 이 기간에 공사비지수는 56.1%, 생산자물가지수는 24.2% 각각 상승
 - 국회, 업계, 언론 등에서 실적공사비 제도 개선의 필요성이 지속적으로 제기되었으며, 관계 부처 간에도 제도 개선 추진의 공감대가 형성됨.
- 이에 정부 합동 TF를 구성해 실적공사비 제도의 문제점, 해외 사례, 개선 방안을 논의(2014.6~현재, 팀장 : 국토교통부 기술안전정책관). 2014년 12월 17일에 공청회를 개최
 - 국토교통부, 기획재정부, 행정자치부, 조달청, 대한건설협회, 건설업계, 도로공사, LH공사, 유관 연구기관 등 참여

■ 4단계의 개선 방안이 주요 내용, 핵심 기초는 시장 및 시공 상황의 적절한 반영

- 조사 대상의 다양화 및 명칭 변경 : 계약 단가뿐만 아니라, 실제 시공 단가, 입찰 단가 등 다양한 시장 거래 가격을 수집 및 축적할 계획(명칭 : 실적공사비→표준시장단가)
 - 조치 : 「국가계약법」 시행령, 시행규칙 개정 완료(2014.11 공포, 2015.3 시행), 지방계약법령, 계약예규 개정
- 실적공사비의 운영 방식 및 관리 기관 개선 : 기존의 공사비산정위원회에 발주청, 업계가 동등하게 참여토록 운영 방식을 개선하여 발주청 중심의 심의 구조를 개선
 - 건설기술연구원에 별도의 독립된 센터를 설립하여 기존 공사비 기준 관리 외에 시장 및 시공 상황을 모니터링하고, 관련 제도의 개선을 연구 추진. 또한, 자문기구인 전문위원회의 상설 운영을 통해 전문성을 보완할 계획임.²⁾
 - 조치 : 국가계약법령, 지방계약법령, 건설기술진흥법령, 훈령 개정
- 시장 상황의 상시 조사 및 공사비 DB 구축을 통한 관리 체계의 개선

1) 본고는 2014년 12월 17일에 개최된 '실적공사비 제도 개선 추진 방안 공청회'의 주요 내용을 소개한 것임.

2) 건설 원가, 건설 현장에 관한 경험이 풍부한 건설 관련 협회, 건설업계 등의 직원을 센터에 파견 및 상근토록 해 소통 강화

- 관리 기관에서 노임, 자재비, 장비료 등 시장 변동 상황을 상시 조사 및 반영
- 표준시장단가의 조사 결과, 공고 주기를 현행 연 2회에서 연 4회로 확대하고 물가 등락을 반영하여 단가를 공고
- 조치 : 실적공사비 및 표준품셈 관리 규정(훈령) 개정

<실적공사비 제도 개선 방안의 주요 내용>

구분	문제점	개선 방안
수집 단계	① 다양한 단가 정보 수집이 불가능한 경직된 자료 조사 및 축적 방식	⇒ 공사비 정보 수집 체계의 유연성 제고 및 명칭 변경 * 다양한 시장 거래 가격 수집, '표준시장단가'로 명칭 변경
관리 단계	② 실적공사비 관리·운영 방식의 비효율성 ③ 실제 시장 거래 가격 활용 및 공사비 데이터 축적·관리 체계의 미흡	⇒ 실적공사비 운영 방식 및 관리 기관 개선으로 신뢰성 제고 ⇒ 시장 상황 상시 조사 및 공사비 DB 구축을 통한 관리 체계의 개선
활용 단계	④ 사업별 특성에 따른 적절한 보정·적용 장치의 부재	⇒ 지역·자재 수급 등 사업별 특수성에 따른 보정·적용 체계의 구축
정책 체감도 제고	⑤ 적격심사 공사(300억원 미만)에서 실적단가 지속 하락 ⑥ 일부 실적공사비가 실제 시공 가격에 비해 지나치게 낮음.	⇒ 실적공사비 탄력 적용으로 적정 공사비 확보 ⇒ 현장 사용 빈도가 높은 주요 공종 등에 대해 우선 조사 및 현실화

- 사업별 특수성에 따른 실적공사비의 보정 및 적용 체계의 구축
 - 보정 대상 사업, 보정 비율, 보정 방법 등에 대한 객관적·세부적 기준 구축
 - 각 발주기관별 가칭 '공사비산정위원회'를 만들어 공사 특성 반영
 - 조치 : 건설기술진흥법령 및 각 발주청별 공사비 산정 기준 관리 지침 제정(국토부, 전국 발주청)
- 정책 체감도 제고 방안
 - 100억원 미만(적격심사 공사)에 대한 실적공사비의 적용을 영구 배제하고, 100억원 이상~300억원 미만의 사업에 대해서는 실적공사비 단가가 현실화되는 시기까지 적용 배제
 - 조치 : 적격심사 기준(계약예규), 지방자치단체 낙찰자 결정 기준 개정(기재부, 안행부)
 - 이 외에 주요 실적공사비 단가들(55개 공종)에 대한 우선 조사 및 현실화 예정

■ 공사비의 유통성 확보 노력에 기대, 변화의 시작점으로 이해해야

- 일부 단가가 아닌 전체 공사비 산정의 합리성과 전문성 제고를 위한 지속적인 노력 필요
- 공공 공사비 산정의 철학, 기초, 방법, 프로세스, 제반 환경 모두를 개편할 수 있는 중장기적 청사진이 빠른 시일 내에 마련되어야 함.

최석인(연구위원 · sichoic@cerik.re.kr)

재건축 사업 활성화를 위한 규제 개선 방안¹⁾

- 국회 계류 중인 주택 관련 법규들의 조속한 처리 및 공공관리제 개선 등 필요 -

■ 재건축 등 정비 시장의 최근 동향

- 국내 주택시장에서 매수세의 과도한 위축으로 당분간 전세 쏠림 현상이 지속될 전망이어서 서민들의 주거 불안과 고통은 커져만 가고 있음.
- 특히, 신규 주택의 공급이 어려운 도심에서는 부동산 경기의 침체와 출구 전략 등으로 도시정비사업마저 극도로 침체되어 향후 수급 불안의 우려가 높아지고 있음.
- 정부는 지난 9월 1일, 「규제 합리화를 통한 주택시장 활력 회복 및 서민 주거 안정 강화 방안(9.1 대책)」을 발표하는 등 재건축시장의 활성화를 추진하고 있음. 그러나, 잔존 규제로 인한 장애물이 적지 않아 시장의 반응은 아직 미온적임.
 - 재건축 연한을 최장 40년에서 30년으로 완화하고, 경직된 안전 진단 기준의 적용에서 주거 불편을 반영하는 방향으로 합리화하는 등 기존 규제를 완화
- 서울시의 경우, 1970년부터 2014년 6월까지 총 962개의 구역이 정비 구역으로 지정되었으며, 2015년부터 2035년까지 재건축 연한이 도래하는 아파트는 총 38만 4,000호에 달할 것이라는 점을 감안한다면, 규제 완화가 본격화되면 혜택을 받게 될 재건축 단지는 상당한 규모가 될 것으로 예상됨.

■ 주요 규제 및 쟁점 사항

- 재건축 사업의 주요 장애물로는 i) 공공관리제의 획일적 적용, ii) 법률 규정에 괴리된 조례로 인해 시공자 선정 시기의 지연, iii) 분양가상한제로 인해 재건축 일반 분양분의 분양가 규제, iv) 재건축 개발 이익환수제의 존속, 용적률의 과도한 억제와 기부채납 부담 확대 등을 들 수 있음.
- 공공관리제는 제도의 존폐에 논의를 집중하기보다 긍정적인 기능을 수용하면서도, 지금

1) 본고는 한국건설산업연구원이 2014년 12월에 발간한 「주택시장 패러다임 변화에 따른 도시정비사업 활성화 방안」 연구보고서의 주요 내용을 요약한 것이며, 전체 내용은 한국건설산업연구원 홈페이지(www.cerik.re.kr)에서 확인할 수 있음.

까지와 같은 획일적인 적용에서 벗어나 주민 및 조합원의 선택에 맡기는 방향으로 개선되어야 할 것임.

- 공공관리제의 시행 현장에서도 조합 설립 이후 언제든지 시공사 선정이 가능하도록 「도시 및 주거환경정비법」 제77조 4의 조례 위임 규정은 삭제되어야 함.
- 지금과 같은 부동산시장의 불황기에는 오히려 시장 왜곡을 초래하는 분양가상한제를 공급 물량이 제한적인 재건축 사업에서라도 시범적으로 폐지하여 사업성 제고 및 주택 공급의 다양화 등을 통한 도시정비사업의 활성화를 도모해야 함.
- 「재건축초과이익환수법」의 폐지, 또는 유예 여부가 확정되지 않고 있어 재건축 사업의 불확실성을 키우고 있으므로 재건축 사업의 신속한 추진에 장애가 되지 않도록 국회에서 조속히 확정하는 등 부동산시장의 과도한 규제를 개선해야 함.
- 부동산 경기의 침체가 장기화됨에 따라 재건축의 사업성이 급격하게 추락하고 있는 현실에서 「도시 및 주거환경정비법」 제4조의 4 입법 취지 등을 감안할 때, 도시정비사업의 원활한 추진을 위하여 기반 시설의 설치 등과 연계하지 않고도 「국토계획이용법」에 명시된 용적률 상한까지 인정해주도록 지자체, 특히 서울시의 조속한 조례 개정이 필요함.

■ 남은 과제

- 재건축 등 도시정비사업의 회복은 공공의 지나친 개입과 간섭을 줄이고, 기반 시설 설치 비용의 조합 전가를 배제하는 등 주민 혹은 조합원의 부담 경감 방안이 적극적으로 모색되어야 함.
- 또한, 국회 계류 중인 「주택법」 개정안(분양가상한제 폐지), 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률」 개정안(재건축부담금 폐지) 등의 조속한 처리와 9.1 대책의 신속한 후속 조치 추진 등을 통해 부동산 경기 및 국내 경기 회복의 골든타임을 놓치지 않는 것이 무엇보다 중요함.

두성규(연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)

글로벌 민·관 협력 인프라 시장 동향¹⁾

- 시장 규모 지속적 성장, 국가별 시장 특성 심층 조사 필요 -

■ 글로벌 민·관 협력 인프라 투자 지속적 증가세, 연평균 투자 금액 성장률 20.0%

- 지난 24년 간(1990~2013년)의 민·관 협력(Public-Private Partnership, 이하 PPP)에 의한 인프라 시장의 투자 동향을 분석한 결과²⁾, 1990년의 약 130억 달러에서 2013년에는 약 1,500억 달러 규모로 11.5배의 성장세를 나타냄.
 - 지난 24년 간 글로벌 PPP 인프라 투자의 총 규모는 2조 1,994억 달러(6,146건)이며, 투자 건수 기준으로 연평균 8.6%, 투자 금액 기준으로 연평균 20.0%의 성장률을 보임.
- 권역별 투자 동향을 살펴보면, 라틴 아메리카 및 카리브해 권역이 8,452억 달러(1,841건)로 가장 많은 투자 실적을 보여 전체 투자 금액 대비 38.4%의 비중을 차지함.
 - 다음으로 투자 규모가 큰 지역은 동아시아 및 태평양 권역으로 3,828억 달러(1,779건)를 기록하고 있으며, 남아시아, 유럽 및 중앙아시아 권역 등이 그 뒤를 이음.

<글로벌 PPP 인프라 투자 동향(1990~2013년)>

(단위 : 건, 백만 달러)

구분	투자 건수			투자 금액		
	비중(%)	연평균 성장률(%)		비중(%)	연평균 성장률(%)	
라틴 아메리카 및 카리브해	1,841	30.0	5.1	845,156	38.4	8.5
동아시아 및 태평양	1,779	28.9	8.9	382,773	17.4	10.5
남아시아	1,027	16.7	11.0	373,958	17.0	29.3
유럽 및 중앙아시아	849	13.8	15.9	349,793	15.9	30.0
사하라 사막 이남 아프리카	499	8.1	7.4	149,761	6.8	11.4
중동 및 북아프리카	151	2.5	3.1	97,962	4.5	30.4
합계 및 평균	6,146	100.0	8.6	2,199,403	100.0	20.0

■ 통신·에너지 부문에서 최다 실적

- 지난 24년 간 투자 부문별 실적 중에서는 통신과 에너지가 두각을 나타냄.

1) 본고는 2014년 11월 7일, 한국건설관리학회의 정기 학술 발표대회에서 발표된 ‘글로벌 민·관 협력 인프라 시장 동향 조사 (김화량, 김원태)’의 내용을 요약하여 정리한 것임.
 2) 세계은행(World Bank) 산하 민·관 협력 인프라 자문시설(Public-Private Infrastructure Advisory Facility)이 제공하는 민·관 협력 투자 사업의 관련 자료를 취합하여 도출한 결과임.

- 투자 건수 기준으로는 에너지 부문이 2,890건으로 전체 투자 건수 대비 47%의 비중을, 투자 금액 기준으로는 통신 부문의 실적이 9,491억 달러를 기록하여 전체 투자 금액 대비 43.2%의 비중을 차지함.
- 건당 투자 금액 기준으로 살펴보면, 통신 부문이 평균 11억 달러로 가장 큰 규모이며, 에너지와 교통 부문은 평균 2.6억 달러 수준, 상하수 부문은 0.9억 달러 수준으로 가장 적은 규모임.

<부문별 글로벌 PPP 인프라 투자 동향(1990~2013년)>

(단위 : 건, 백만 달러)

구분	투자 건수		투자 금액		건당 투자 금액
		비중(%)		비중(%)	
에너지 부문	2,890	47.0	767,179	34.9	265
교통 부문	1,553	25.3	408,558	18.6	263
통신 부문	856	13.9	949,122	43.2	1,109
상하수 부문	847	13.8	74,545	3.4	88
합계	6,146	100.0	2,199,403	100.0	358

■ 시장 심층 조사 및 선진 건설기업 진출 전략 벤치마킹 필요

- 최근 건설업계는 해외건설의 수익성 제고를 위해 시공 중심의 단순 도급형 수주에서 탈피하여 투자 개발형 사업 진출의 활성화를 모색 중임.
 - 제한된 재정 여력과 개발 경험의 부족으로 인프라 시설의 확충에 어려움이 많은 저개발 국가의 입장에서도 해외 민간 자본과 선진 기술의 유치를 환영하고 있는 실정임.
- 향후 투자 권역뿐만 아니라 진출 국가별 시장 특성에 대한 심층 조사가 필요하며, 이미 해당 부문의 PPP 인프라 시장을 선점하고 있는 선진 건설기업의 사업 수행 전략에 대한 벤치마킹도 요구됨.
 - 해당 권역 및 부문에 따라 활용되는 PPP 인프라 사업의 수행 구도, 방식, 조직 등의 특성에 대한 조사가 필요함.
 - 해외 PPP 인프라 사업 진출 활성화를 위해서는 기업의 자체적 노력을 기울여야 함. 또한, 정부 및 유관 기관은 관련 정책 지원 사항에 대한 투자자 및 수요자 입장의 요구를 수렴할 필요가 있음.

김원태(연구위원 · wontkim@cerik.re.kr)

11월 주택 매매 거래량, 전월 대비 16.8% 감소

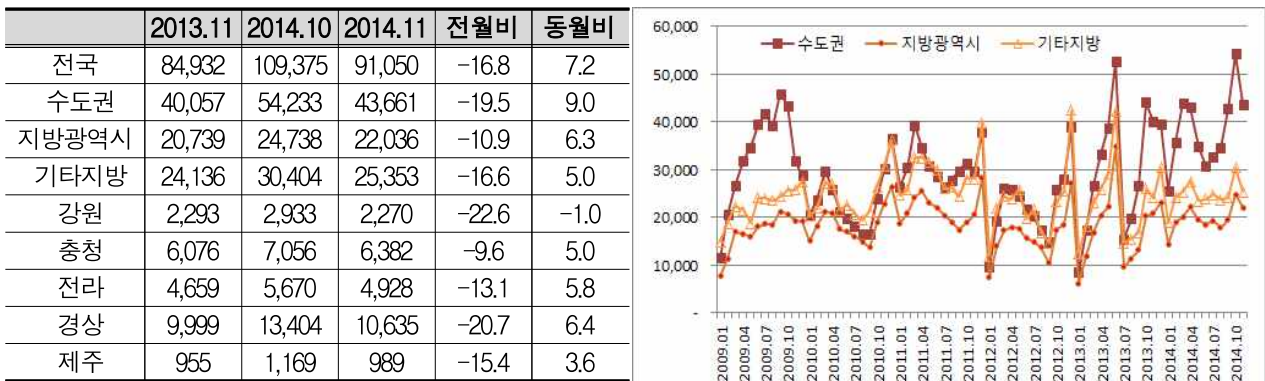
- 금융위기 이후 주택 매매 가격과 거래량 다른 양상 -

■ 11월 전국 주택 매매 거래량 감소세

- 2014년 11월, 전국 주택 매매 거래량은 9만 1,050호로, 최근 2개월 연속 증가세를 보였으나 11월 들어 전월 대비 16.8%의 감소를 보임.
 - 16개 시·도 모두 전월 대비 감소하였으나, 전년 동월 대비로는 7.2% 증가함.
- 수도권은 전월보다 1만 572호가 감소한 4만 3,661호로, 전월 대비 19.5% 감소함.
 - 서울이 전월 대비 18.4%, 인천 16.5%, 경기 20.9% 각각 감소
- 지방광역시는 전월 대비 2,702호 감소한 2만 2,036호로 전월 대비 10.9% 감소함.
 - 부산이 전월 대비 9.3%, 대구 6.2%, 광주 16.1%, 대전 15.0%, 울산 14.5% 각각 감소
- 기타 지방은 전월 대비 5,051호 감소한 2만 5,353호로 전월 대비 16.6% 감소함.
 - 강원권이 전월 대비 22.6%, 충청권 9.6%, 전라권 13.1%, 경상권 20.7%, 제주권 15.4% 각각 감소

<월간 주택 매매 거래량 추이>

(단위 : 호, %)



자료 : 국토교통부

■ 금융 위기 이후 최대 누적 거래량

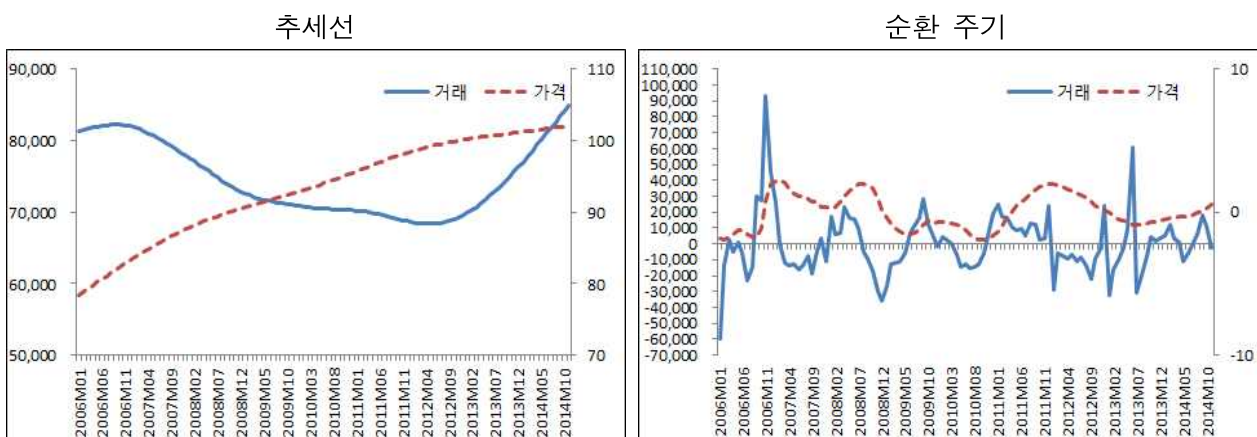
- 2014년 11월까지의 누적 거래량은 91만 25호로, 금융 위기 이후 최대의 누적 거래량을 보이고 있음.

- * 11월 누적 거래량(만 호) : 79.5(2009)→70.1(2010)→87.5(2011)→62.7(2012)→75.9(2013)→91.0(2014)
- 전년 동기 대비 20.0% 증가함.
- 12월에도 현재와 같은 추세가 지속될 경우, 2014년 주택 매매 거래량은 100만 호가 넘어설 것으로 추정됨.
- 수도권도 금융 위기 이후 최대의 누적 거래량을 보임(2009년 36.7만 호→2010년 24.6만 호→2011년 33.5만 호→2012년 23.3만 호→2013년 32.3만 호→2014년 42.1만 호).

■ 주택 매매 가격과 거래량, 다른 양상 나타내

- 2006년부터 2014년 11월까지의 주택 매매 가격(국민은행)과 거래량(국토교통부)에 대한 HP 필터에 의한 변동성 분석 결과, 서로 다른 양상을 보임.
 - 추세선으로 살펴보면, 거래량은 2006년 이후 감소하다 최근 증가세를 보이고 있음. 반면, 가격은 지속적으로 상승 추세를 보이지만 최근 상승세가 둔화되는 양상을 보임.
 - 순환 주기로 살펴보면, 거래량은 시점별 변동성이 크게 나타나고 있으며, 최근 감소세를 보임. 반면, 가격은 거래량에 비해 완만한 변동성을 보이며, 최근 상승세를 보이고 있음.
- 과거에는 주택 매매 가격과 거래량이 같은 방향성을 보였으나, 최근에는 주택 매매 가격의 추이와 상관없이 변동하는 모습을 보임.
 - 최근 실수요자 중심의 거래로 인해 금융 및 세제 등의 변화에 따라 거래량이 증가와 감소를 반복하는 양상을 보이는 것으로 판단됨.

<주택 매매 가격과 거래량의 순환 주기>



주 : 주택 매매 가격과 거래량을 X12에 의해 계절 조정한 후, HP 필터에 의해 추세 부분과 순환 주기 부분을 분리함.

엄근용(책임연구원 · kyeom@ceri.k.re.kr)

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
12. 16	한국조세재정연구원	<ul style="list-style-type: none"> • ‘제3차 국가 계약 네트워크 세미나’에 건설정책연구실 최민수 연구위원 주제 발표자로 참여 - 주제 : 공공공사 입·낙찰 제도의 개선 방향
12. 17	대전건설단체총연합회 / 대전일보	<ul style="list-style-type: none"> • ‘충청 건설 경기 활성화 대토론회’에 건설산업연구실 김영덕 연구위원 주제 발표자로 참여 - 주제 : 대전 지역 경제 활성화를 위한 건설산업의 역할과 과제
12. 18	기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁조정위원회 주최, ‘민간투자사업 분쟁조정위원회’에 건설정책연구실 김민형 실장 분쟁 조정위원으로 참여
12. 19	김관영 국회의원실	<ul style="list-style-type: none"> • ‘공공 건설공사 손해보험제도 개선을 위한 간담회’에 건설산업연구실 이의섭 연구위원 토론자로 참여
	서울시	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기반시설본부 주최, ‘안전문화협의회’에 건설산업연구실 심규범 실장 참여 - 2014년 협의회 활동 보고 및 2015년 계획 논의

■ 최근 발간물

유형	제목	주요 내용
건설이슈포커스	건설 현장 외국인 근로자의 효율적 관리 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 본 연구에서는 건설 현장에서 활용 중인 고용허가제의 효과적인 운용 방안과 외국인 근로자에 대한 산재 예방 대책을 모색해보고자 함. • 건설 현장의 고용허가제(E-9)가 효과적으로 운용될 수 있도록 개폐가 잦은 현장의 특성 등을 반영하여 다음과 같은 개선 과제를 제시함. <ul style="list-style-type: none"> - 동일 건설기업의 현장 간 이동 요건 완화 : 건설 현장 인력 수급의 효율성 제고를 위해 ‘공사 현장 종료 혹은 특정한 공정 기간 만료’로 한정된 현행 근로자 이동 요건을 완화해야 함. - 재입국시 ‘동일 사업장’이 아닌 ‘동일 사업체’로 배치 요건 완화 : 재입국시 기존 현장이 폐쇄될 경우, 동일 근로자를 도입할 수 없으므로 ‘출국시 기존 사업장(현장)’이 아닌 ‘출국시 외국인 근로자를 고용했던 동일 사업체(건설기업)’로 규정해야 함. - 재입국시 연령 제한 : 현재 40세 미만만 입국이 가능하도록 규정하고 있어 한국에서 현장 경력을 쌓은 40세 이상의 근로자는 재입국이 어려워짐. 따라서, 한국 근무 경험자의 재입국시 연령 제한을 완화(예컨대, 45세)해야 함. - 2015년도 고용허가제 건설산업 도입 규모 조정 : 고용허가제 도입 규모 증원의 요구와 과도한 외국 인력 도입시 우려를 종합해 상대적으로 내국인 일자리 대체 가능성이 낮은 고용허가제의 연간 도입 규모를 현행 2,350명에서 5,000명으로 늘리고(+2,650명), 건설업 취업등록제의 도입 규모를 현행 5만 5,000명에서 5만 2,350명으로 줄이는(-2,650명) 방안을 제시함.

■ 「2014년 CERIK 도서 회원」 가입 안내

- 연구원은 건설산업 관련 보고서 및 CERIK저널, 건설동향브리핑 등 연구 결과물에 관심이 있고 이를 필요로 하는 관계자 및 기관에 도움을 주고자 ‘도서회원제’를 운영
- 도서 회원에게는 연구원이 발간하는 모든 정책 연구 자료 및 각종 연구 발간물, 정기 간행물을 우편으로 송부하고 있으며, 수시 개최되는 행사에 대한 정보를 제공
- 문의 : 기업지원팀(Tel. 02-3441-0848)

도시재생과 재건축

최근 도시재생이 노후·쇠퇴 지역 정비의 핵심 키워드로 부각되고 있다. 도시 쇠퇴 문제를 경제·사회·물리·환경적 측면에서 통합적으로 접근한다는 개념이다. 2013년 말 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되면서 새로운 도시 정비 패러다임으로 자리매김했다. 특별법과 올해 지정된 선도 사업을 살펴보면 공공의 주도과 지원을 통한 점진적 개량, 기존의 지역 특성 유지, 지역 경제 활성화를 위한 사회·경제적 프로그램 등의 기본적 특징을 찾을 수 있다. 민간에 의한 물리적 정비사업의 한계를 극복하고자 하는 명분이 읽히는 대목이다.

노후 주거지를 포함한 쇠퇴 지역의 정비 수단으로 도시재생사업이 회자되면서 가장 쉽게 접하는 세간의 의문은 재건축·재개발·뉴타운 등 기존 정비 수단과의 차이가 무엇인지다. 그리고 향후 이들 사업은 어떻게 되는가다. 과도기에 나타나는 당연한 혼란이겠지만 이런 질문에 대해 일부 우려스러운 시각도 간간히 보인다. 도시재생이 옳은 길이므로 이제 재건축이나 재개발과 같이 전면 철거를 전제로 한 과거의 정비 방식은 용도 폐기돼야 한다는 관점이다. 지역 특성을 유지하면서 사회·경제적으로 점진적인 개량을 도모하는 방식의 도시재생을 ‘선’으로, 재건축으로 대표되는 물리적인 전면 재생 방식을 ‘악’으로 보는 이분법적 시각이다.

이러한 관점은 도시재생의 취지와 명분에만 지나치게 매몰된 견해가 아닐까 싶다. 현실적인 차원에서 도시재생은 민간의 사업성에 기반을 둔 도시정비 방식이 한계에 부딪혀 나타난 불가피한 대응이라는 측면도 있다. 지금 일부 지역에서 나타나는 인구 감소와 경제 쇠퇴는 민간 사업성에 기반을 둔 기존의 도시정비 방식을 무용지물로 만든다. 공공에 의한 점진적 개량과 소규모 경제 활성화가 주축인 개발 방식이 대두할 수밖에 없는 상황인 것이다. 도시정비 방식이 작동하기 어려운 곳에서 활용할 수 있는 새로운 대안으로 이해해야 할 것이다. 실제 특별법에서도 재개발·재건축 등이 모두 도시재생사업의 수단으로 명시돼 있다.

나아가 보다 실질적인 차원에서 접근할 필요도 있다. 점진적 개량 방식의 도시재생사업은 기본적으로 정부가 예산을 투입하는 것이고 지역의 물리적 문제를 모두 해결하는 데도 한계가 있다. 더욱이 불행히도 민간의 사업성에 기대어 정비를 피하기 힘든 노후 지역은 점점 늘어날 것이며 한정된 예산으로 모든 지역에 대처하기는 불가능하다. 따라서 특별법에 의한 도시재생사업 차원이 아니라 도시 기능 회복과 경쟁력 강화를 도모하는 광의의 도시재생에서 재건축·재개발의 효용성은 여전히 크다. 재건축이나 재개발로 정비가 가능한 곳이라면 최대한 적극적으로 활용하는 것이 전체 도시 차원에서 도시재생을 효율화할 수 있는 토대가 될 수 있다는 발상의 전환도 필요해 보인다. <서울경제, 2014. 10. 20>

김흥수(원장 · infra@cerik.re.kr)