

# 건설동향브리핑

CERIK

제692호  
2019. 1. 14

## 정책동향

- 국가계약제도 개선 방안의 주요 내용과 평가
- 생활밀착형 SOC 투자, 효율적 관리가 필요하다
- 종합사업관리(PgM)의 도입 필요성과 개선 과제

## 시장동향

- 2018년 11월 건설 수주, 전년 동월 대비 3.3% 감소

## 산업정보

- 도시재생사업 추진 동향과 2019년 전망

## 건설논단

- 기술제안입찰, 예정가격에 관급자재를 포함해야

## 국가계약제도 개선 방안의 주요 내용과 평가

- 정책 목표 달성을 위해선 보다 종합적인 후속 조치가 조속히 이루어져야 -

### 정부, 업계의 숙원 사항이었던 산업 경쟁력 강화 목적의 국가계약제도 개선 방안 발표

- 지난 4일 정부는 제4차 경제활력 대책회의를 통해 관계 부처 합동(기획재정부 주관)으로 산업 경쟁력 강화를 목적으로 한 ‘국가계약제도 개선 방안’을 발표함.<sup>1)</sup>
  - 이번 개선안은 작년 6월 ‘건설산업 혁신 방안’ 발표를 통해 9월까지 방안을 마련하겠다고 한 것보다 4개월가량 늦었으나, 그간 업계가 줄기차게 요구해 온 적정공사비 지급, 발주자 불공정 관행 개선과 관련된 13개의 정책안을 제시한 점을 고려할 때 매우 환영할 만한 사항임.
  - 더구나 대다수의 개선 방안을 금년 1분기에 시행하겠다는 빠른 정책 시행 의지가 담겨 있어 그 기대가 큼. 구체적으로 이번 방안의 주요 내용 및 개별 정책별 시행 시기를 살펴보면 다음과 같음.

<표 1> 산업 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안(2019.1.4)의 주요 내용과 시행 시기

정책 목표		산업 경쟁력 제고를 위해 낙찰제도를 능력기술 평가 중심으로 개편, 혁신성장 추진 동력을 확보할 수 있도록 공사비 적정성 제고	
정책 과제	추진 과제	세부 추진 내용	조치 사항 및 추진 일정
기술중심형 낙찰제도 도입	종합심사낙찰제(중심제) 대상 공사 범위 조정	① 중심제 적용 대상 확대(300억 이상 → 100억원 이상) - 간이형 중심제 도입을 통해 수행능력 평가 강화	시범사업(2019년 1분기) 후 연내 전면 도입 「국가계약법」 시행령 개정
	대안제시형 낙찰제도 도입	② 기존 중심제 고난이도 기술 공사 중 1,000억원 이상 대형공사 대상 공법·가설물·물량 제안 방식 - 덤핑 방지를 위해 예가 대비 75% 미만 낙찰 배제	
	공사유형별 기술 평가 기준 개발·확산	③ 현행 중심제 평가시 공사의 기술적 특성을 반영할 수 있도록 공사유형별 평가 항목 차별화	발주기관 협의 및 특례(중심제 심사 기준) 승인 (2019년 1분기~)
가격평가 합리화	종합심사낙찰제 가격 평가 개선	④ 기존 중심제 가격평가 기준 중 저가 투찰의 유인이 되던 평가 요소 개선, 덤핑 방지 장치 보완 - 가격평가 만점 기준(균형가격) 개선, 동점자 선정 방식 변경, 고난이도 공사 세부 공종 단가심사 도입	종합심사낙찰제 심사 기준 개정 (2019년 1분기)
	적격 심사 가격 평가시 사회보험료 제외	⑤ 발주기관이 제시한 금액을 가격 경쟁 없이 100% 투찰하는 각종 사회보험료 및 안전·품질관리비에 대해 가격 평가 배제	적격심사 기준 개정 (2019년 1분기)

1) 그간 국가계약제도는 단순히 공공 조달시장을 규율하는 제도에 그치지 않고 많은 발주 물량으로 인한 높은 공공 의존성에 따른 주요 정책 수단으로 활용되었기에, 이번 개선 방안 역시 산업 전반에 걸친 기술 경쟁 촉진, 신기술 개발 유도 등 경쟁력 강화의 정책 목표 달성을 위해 추진됨. 참고로 우리나라의 공공 조달시장은 2017년 기준 입찰 참여 기업 37만 개, 123조원 규모(GDP 대비 7.1%)의 거대 시장이며, 특히 건설산업의 경우 공공 발주 규모가 57조 6,000억원에 달해 전체 국내 건설시장의 36% 수준에 육박하고 있는 실정임.

공사비 적정성 제고	불공정한 예정가격 산정 관행 개선	⑥ 대량 구매시 관급 단가를 사급 자재에도 적용하여 부담 감액하는 사례 방지를 위해 적정 자재비 계상 기준 마련 ⑦ 건설근로자 적정임금 지급을 위해 예정가격 산정시 주휴수당 계상 명문화	예정가격 작성 기준 개정 (2019년 1분기)
	복수예비가격 산정 기준 명확화	⑧ 예정가격 산정 과정에서 공사비가 과도하게 감액되 는 사례 방지를 위해 복수예비가격 범위 명시(±2%)	정부 입찰계약집행 기준 개정 (2018년 12월 개정 완료)
	원가계산용역기관 전문성 강화	⑨ 원가계산용역기관 전문성·기술성 강화를 위해 요건심 사 절차 및 자격요건 증빙서류 등 구비서류 구체화	예정가격 작성 기준 개정 (2018년 12월 개정 완료)
	간접비 지급 기준 합리화	⑩ 불가항력으로 인한 공기 연장시 발주기관의 적정 간접비 부담 수준을 전문가 의견 수렴하여 검토 ⑪ 공기 연장 비용 산정시 하도급자 간접비 지급 대상 포함 명문화 ⑫ 원·하도급 상생 강화를 위해 계약 관련 정보 공개 확대	공사계약 일반조건 개정 (2019년 1분기)
	적정임금제 도입 등에 따른 가격 심사 기준 강화 검토	⑬ 공공공사 적정임금제 도입(2020년)에 따른 인건비 인상분 반영을 위한 가격 심사 기준 개정 검토	공사비 적정성 검토(2020년) 및 계약예규 개정

자료 : 기획재정부.

## 정부의 강력한 추진 의지에 비해 업계 요구안 중 일부 내용만이 반영된 것은 아쉬워

- 이번 개선 방안은 대부분 작년 적정공사비 지급 요구와 관련된 업계 요구와 더불어 감사원 감사 지적 사항에 대한 정책안을 마련하였다는 점에 있어서 시의적절한 사항임.
- 다만, 개별 사안에 대한 개선 방안의 범위 및 깊이에 있어 일부의 개정만이 계획되어 있기에 공염불에 그치지 않기 위해서는 보다 면밀한 검토에 기인한 전방위적인 후속 조치가 요구됨.
  - 예컨대 이번 개선 방안 중 덤핑 방지를 위한 기준이 신설됐으나, 여전히 기준 범위가 넓어 그 실효성이 저하됨. 일본의 ‘저입찰가격 조사제도’와 같이 세부 비목별 구체적 가이드 마련이 필요함.
  - 발주자의 우월적 지위 활용을 통한 불공정 관행 개선을 위해 이번 기준에서는 자재 단가 개선 방안만을 제시하여 제한적 개정(계약예규 개정)에 그침. 좀 더 실효성을 확보하기 위해서는 각종 발주자의 불공정 행위에 대한 종합적 점검과 함께 개선 대책 마련에 따른 관련 법령 등이 갖추어져야 함.
  - 건설근로자 적정 임금 지급을 위한 예정가격 산정시 주휴수당 계상 명문화가 이번 개선 방안에도 포함되었으나, 단순 계약예규 내 명문화만으로는 실제 예정가격 반영이 현실적으로 불가능함. 빠른 제도 적용을 위해서는 노무비의 적정비율 계상 또는 노무량 산정의 구체적 기준 마련이 필요함.
  - 최근 논의가 활발히 이루어지고 있는 공기 연장 비용에 대한 각종 산정 및 판단 기준과 관련한 종합적 개선이 필요함에도 불구하고 불가항력시 발주자의 비용 일부 부담 검토, 하도급자 간접비 지급 대상 포함만을 제한적으로 개정함. 이에 따라 근원적 문제 해결을 위한 노력이 필요함.
  - 입찰자의 기술 역량 강화를 위한 대안제시형 낙찰제도 도입의 취지는 동감하나, 기존 기술형입찰 방식과의 차이점이 제한적임. 더구나 기술형입찰과는 달리 구체적 보상비 마련이 수반되어 있지 않아 관련 비용 절감, 입찰 기간 단축을 위한 목적으로 변질될 가능성에 대한 대안 마련이 필요함.

전영준(부연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

## 생활밀착형 SOC 투자, 효율적 관리가 필요하다

- 지역민의 실질적 수요 반영을 통해 투자의 실효성 제고해야 -

### ■ 생활밀착형 SOC 투자 관련 최근 동향

- 2019년 예산(안)에 따르면 생활밀착형 SOC 투자 예산은 8조 6,000억원으로 확정됨. 또한, 국무조정실 내에 생활 SOC 추진단을 설치하였음.
  - 기획재정부는 매월 재정관리 점검 회의를 통하여 일자리 정책 등과 함께 생활 SOC 투자의 집행 실적을 중점 관리한다는 방침임.
  - 또한, 지역별 수급 현황을 분석해 ‘생활 SOC 중장기 추진 계획’을 마련할 방침임.
- 이에 따라 강원, 전남, 광주 등 지자체들도 발 빠르게 생활밀착형 SOC 투자 사업의 발굴 및 투자 예산 확보를 위한 활동을 추진 중에 있음.
  - 강원도는 8개 분야 46개의 생활 SOC 사업을 발굴해 확정하였고, 도내에 생활 SOC 추진단을 구성하여 정부의 예산 반영을 요청할 계획임.
  - 전라남도 도지사과 광주광역시 시장도 최근 직접 생활형 SOC 사업 추진을 위한 예산 확보를 중요한 정책 목표로 천명한 바 있음.

### ■ 지역의 생활형 SOC 투자 현안

- 생활형 SOC 투자 확대 계획 수립에 있어서 무엇보다도 현재 지역이 안고 있는 생활형 SOC 현안들에 대한 적절한 대응 계획이 마련될 필요가 있음.
- 생활형 SOC 투자 확대와 관련된 가장 근본적인 문제는 현재 지역민의 삶의 질과 직결된 핵심 생활형 SOC가 크게 부족하다는 것임.
  - 구체적으로 지역민들이 생활 속에서 느끼는 생활형 SOC 관련 문제는 생활권 교통 여건의 악화, 환경·안전 인프라의 부족, 지역민들이 이용하는 공공시설의 부족, 그리고 열악한 주거 환경임. 이에 대한 적극적인 투자가 이루어지지 않는다면 실질적인 생활형 SOC 투자 확대를 지역민들이 체감하지 못할 가능성이 높음.
- 생활형 SOC 투자 확대와 관련된 또 다른 문제는 지역 내, 지역 간 생활형 SOC의 불균형이 심하다는 점임.

- 한 지역 내에서도 생활형 SOC의 공급 정도가 큰 격차를 보이고 있음. 특히, 공원·녹지, 교육시설, 그리고 주차장 등 교통시설들이 한 지자체 내 시·군·구별로 큰 격차를 보이고 있다는 점을 고려해야 함.
- 각 지자체별로도 도시공원, 문화 기반시설, 그리고 의료기관 등 생활형 SOC 시설의 공급 정도가 최대 20배까지 차이를 보이고 있다는 점이 생활형 SOC 투자 관리에 있어 중요하게 고려되어야 함.
- 이러한 지역의 생활형 SOC의 양적인 부족과 불균형 문제가 심각함에도 불구하고, 지자체들이 자체 재원을 동원해 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없음.
  - 현재 17개 광역 시도의 평균 재정자립도는 2017년 기준으로 44.5%에 불과해 사실상 자체적으로 생활형 SOC의 양적, 질적 문제를 해결하기는 어려운 상황임.
  - 정부와 지자체의 분담에 의한 매칭펀드 방식의 사업들도 지자체의 과도한 부채 증가와 사업 진행의 어려움 등으로 인해 난항을 보일 가능성이 높음. 결국, 중앙정부의 재정적 지원이 필수적임.

## ■ 생활형 SOC 투자의 효율적 관리 방안

- 생활형 SOC 투자의 관리적 측면에서는 다음과 같은 과제들이 있음.
  - 먼저, 중앙정부의 지역 발전 정책과 지자체의 지역 성장 방향 및 수요를 충분히 반영한 생활형 SOC 투자 계획 마련이 필요함. 특히, 투자 계획에는 목표와 실행 관리 프로세스를 명확히 제시하여 실질적인 관리를 도모할 필요가 있음.
  - 생활형 SOC 투자시 지역민들의 수요를 반영하고, 지역민들이 피부로 느낄 수 있는 투자 성과를 유도하기 위해선 생활형 SOC의 투자 규모와 시설의 대상 범위를 지속적으로 확대할 필요가 있음.
  - 생활형 SOC 투자에 있어 가장 큰 장애 요인은 각종 규제들이라고 할 수 있음. 규제 완화 사항들을 리스트업하고 이를 지속적으로 해소해 나갈 필요가 있음. 또한, 신속한 사업 추진을 위해 중도에 발생하는 규제 문제를 빠르게 해결하는 프로세스도 마련해야 할 것임.
- 생활형 SOC 투자의 자원 측면에서는 다음과 같은 과제들이 있음.
  - 생활형 SOC 투자가 성공적으로 이루어지려면 전반적인 SOC에 대한 투자가 동시에 이루어질 필요가 있다는 점에서 정부의 적극적인 SOC 투자는 필수적임.
  - 도시재생, 노후 사회기반시설 등의 투자에 있어서는 민간투자를 활성화하는 것이 매우 중요함. 특히, 도시재생사업 대부분이 민간투자자와 연계되어 추진되고 있기 때문에 민간투자의 법·제도 정비 및 다양한 민간 자원 조달 기법의 활용이 필요함.

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)

## 종합사업관리(PgM)의 도입 필요성과 개선 과제

- 적은 비용으로 사업 전체의 효율성 극대화, 「건설기술진흥법」에 정의 명시해야 -

### ■ 종합사업관리와 건설사업관리

- 일반적으로 건설사업관리(Construction Management, 이하 CM)나 사업관리(Project Management, 이하 PM)는 단일 사업에 대한 건설관리 업무로서 제한된 기간과 사업비 내에서 적절한 품질로 사업을 완수하기 위한 제반 계획·관리 행위로서 정의됨.
- 종합사업관리(Program Management, 이하 PgM)는 CM이나 PM과 달리 복합적인 사업을 수행함에 있어 상기의 목적을 달성하기 위한 제반의 계획·관리 행위임.
  - CM과 PgM은 공정·원가·품질 관리 등 대부분 같은 카테고리의 업무들로 구성되기 때문에 큰 차이가 없는 것으로 보이기도 하지만, 실제 적용 과정에서 사업의 구도 설정 및 발주 방식, 체계 구축 및 운영 과정 등 방법론상에서 큰 차이가 있음.
  - CM은 단위 사업의 세부 공정에 대한 계획과 관리를 대상으로 하고, PgM은 다수의 사업들을 대상으로 하기 때문에, 관리 영역(공정·원가·품질 등)은 동일하더라도 그 수행 주체와 관리의 상세 수준이 다르고 미치는 영향력도 상이함.
- 글로벌 시장의 신도시 개발이나 공항 건설, 고속도로 건설과 같은 대규모 사업에는 기본적으로 PgM을 위한 PMC(Project Management Consultant)를 고용해서 전체 사업의 기획과 관리를 맡기고, 개별적인 사업들에 대해서는 필요에 따라 CM을 활용해서 사업을 수행함.

### ■ 종합사업관리의 사례

- 경부고속철도, 인천국제공항, 용산기지 이전, 행정중심복합도시, 4대강 살리기 사업 등 국내에서도 대규모의 건설사업에서 종합사업관리가 도입된 사례는 다수 있음.
  - 인천국제공항의 경우 종합사업관리가 도입되어 성공적으로 사업을 완수한 대표적인 사례임. 다른 여타의 사례들과 함께 국내법상에 그 도입 근거가 없었지만, 사업의 필요성에 의하여 전격적으로 도입된 사례에 해당함.
  - PgM이 도입되더라도 단위 사업에 있어서는 발주자의 필요에 따라서 CM을 고용하여 업무를 진행, PgM의 종합적인 관리 하에 개별 사업관리가 수행되었음.



## ■ 현재는 PgM의 법적 근거가 부족해 도입 어려워

- CM은 「건설기술진흥법(이하 건진법)」 제2절에 상세하게 기술되고 있어 그 법적인 근거가 마련되어 있지만, PgM은 국내법에 그 정의 자체가 없음. 이에 따라 기존의 대규모 건설사업에서 PgM을 도입함에 있어 발주청 담당자들이 많은 어려움을 겪었으며, 일부 사업은 감사원의 지적을 받음으로써 PgM 도입이 더욱 위축되고 있음.
  - 국내의 대규모 건설사업이 대부분 공공사업임을 감안하면 공공 조직의 특성상 법적인 근거가 마련되지 않을 경우, PgM을 도입하는 것에 소극적일 수밖에 없음.
  - 최근 「건진법」에서 책임감리가 CM의 업무 영역과 통합되면서 CM이 품질 위주의 업무로만 수행되는 경향이 있음. 더욱이 PgM을 CM과 중복적인 업무로 여기고 있어 사업관리의 핵심 사항들을 간과함으로써 예상치 못한 큰 손실이 발생할 가능성이 높음.
- 한편, 대규모 건설사업을 위한 특별법에서 총괄사업관리라는 용어를 사용하고 있는데, 이는 사업시행자 역할을 수행하는 공기업의 업무를 지칭하는 것으로 종합사업관리와 혼선을 일으키고 있음.
- PgM은 적은 비용으로 사업 전체의 효율성을 극대화하기 위한 것으로서 컨설턴트의 역량이 사업 수행에 미치는 영향이 크기 때문에 일괄적인 대가 체계도 문제가 있음.

## ■ 종합사업관리 도입을 위한 제언

- PgM은 해당 사업의 특성과 사업 주체의 사업관리 역량 여부에 따라서 선택적인 사항이기는 하지만, 대규모 건설사업에서 PgM을 도입할 수 있는 법적인 근거로서 「건진법」상에 PgM이 정의되어야 할 필요가 있음.
- PgM은 겉으로 보기에는 CM과 차이가 없는 것처럼 보일 수 있어 중복적인 업무로 보는 경향이 있기 때문에, 발주청을 비롯한 관련 공무원들을 대상으로 한 PgM에 대한 이해도를 높이기 위한 설명과 교육이 필요함.
- PgM은 사업 특성에 따라서 대응하는 체계가 상이할 수 있음. 그렇기 때문에 법적으로 그 수행 체계를 구체적으로 명시하는 것보다는 발주할 수 있는 근거를 제시하는 정도로 제도화하고, 실제 사업에서는 사업관리 전문기관에 의한 사업 특성 분석을 통해서 구체적인 PgM 체계를 도출하고 실행하는 것이 적절한 접근 방식임.

김우영(연구위원 · beladomo@cerik.re.kr)

## 2018년 11월 건설 수주, 전년 동월 대비 3.3% 감소

- 민간 주택 수주 위축이 결정적, 1~11월 누적 수주는 전년 동기 대비 5.0% 감소 -

### 2018년 11월 건설 수주, 민간부문 부진으로 전년 동월 대비 3.3% 감소

- 통계청이 발표한 2018년 11월 국내 건설 수주는 공공부문은 양호했으나, 민간부문이 부진해 전년 동월 대비 3.3% 감소한 10조 7,672억원을 기록함으로써 지난 10월 15.4% 증가 후 한 달 만에 다시 감소함.

### 공공 15.8% 증가, 민간은 주택 수주 침체와 함께 8.2% 감소

- 공공 수주는 토목과 주택 수주가 양호한 모습을 보였음. 전년 동월 대비 15.8% 증가한 2조 6,699억원을 기록하며 3개월 연속 증가세를 지속함.
  - 토목 수주는 전년 동월 대비 3.6% 증가한 1조 5,436억원을 기록함.
  - 주택 수주는 기저효과의 영향으로 332.3% 급등한 7,680억원을 기록함.
  - 비주택 건축 수주는 43.9% 감소한 3,583억원을 기록해 6개월 연속 감소세를 지속함.
- 민간 수주의 경우, 주택 수주가 매우 부진해 전년 동월 대비 8.2% 줄어든 8조 973억원을 기록함으로써 지난 10월 7.4% 증가한 이후 한 달 만에 다시 감소함.
  - 토목 수주는 전년 동월 대비 24.0% 감소한 6,403억원을 기록함.
  - 주택 수주는 32.8% 감소한 3조 4,123억원을 기록함. 금액상 1조 6,000억원 이상 위축된 것으로 민간뿐만 아니라 전체 건설 수주 감소에 가장 결정적인 영향을 미침.
  - 한편, 비주택 건축 수주는 39.4% 증가한 4조 446억원으로 양호한 모습을 보임.

<표 1> 2018년 11월 건설 수주

(단위 : 십억원, 전년 동월비 %)

구 분	총계	공공					민간				
			토목	건축	주택	비주택		토목	건축	주택	비주택
2017. 11월	11,129.3	2,306.5	1,489.8	816.7	177.6	639.0	8,822.8	842.6	7,980.3	5,079.8	2,900.4
2018. 11월	10,767.2	2,669.9	1,543.6	1,126.3	768.0	358.3	8,097.3	640.3	7,457.0	3,412.3	4,044.6
증감률	-3.3	15.8	3.6	37.9	332.3	-43.9	-8.2	-24.0	-6.6	-32.8	39.4

자료 : 통계청(민간 수주는 국내 외국기관과 민자 수주액이 포함된 금액임).



## ■ 세부적으로 건축은 주택과 관공서 등이 부진, 토목은 발전 및 송전 제외하고 모두 위축

- 11월 건축 수주의 경우 세부적으로 주택 수주가 전년 동월 대비 20.5% 감소했으며, 관공서 수주도 10.7% 감소해 부진했음(<표 2> 참조).
- 토목의 경우 세부적으로 발전 및 송전 수주가 전년 동월 대비 455.0% 급등해 양호했으나, 그 외 수주는 모두 감소했음. 특히 철도 및 궤도는 85.6% 감소해 가장 침체된 모습을 보였으며, 도로 및 교량 수주도 3.8% 줄어 부진했음.

<표 2> 2018년 11월 주요 세부 공종별 수주액 및 증감률

(단위 : 십억원, 전년 동월비 %)

구분	건축					토목					
	주택	사무실 및 점포	공장 및 창고	관공서	기타	도로 및 교량	철도 및 궤도	항만 및 공항	토지조성	발전 및 송전	기계설치
2018. 11월	4,180.3	1,669.7	2,147.7	481.2	104.4	580.6	12.5	146.5	235.2	451.2	450.8
증감률	-20.5	24.1	42.5	-10.7	-29.4	-3.8	-85.6	-11.1	-50.8	455.0	-15.3

자료 : 통계청

## ■ 1~11월 건설 수주 전년 동기비 5.0% 감소, 공공과 민간 각각 13.6%, 2.7% 감소

- 2018년 1~11월의 건설 수주는 전년 같은 기간에 비해 5.0% 감소한 114조 3,132억원을 기록함(<표 3> 참조).
- 공공 수주가 전년 동기 대비 13.6% 감소하고, 민간 수주 또한 2.7% 감소함.
  - 공공의 경우 주택은 양호하나 토목과 비주택 건축 수주는 부진해 전년 동기 대비 13.6% 감소함.
  - 민간의 경우 주택 수주의 부진으로 전년 동기 대비 2.7% 축소됐음.
- 결국, 2018년 국내 건설 수주는 공공이 부진한 가운데 민간도 주택 수주의 위축으로 감소하여 2015년 이후 가장 부진한 실적을 기록할 전망이다.

<표 3> 2018년 1~11월 누적 건설 수주

(단위 : 십억원, 전년 동기비 %)

구분	총계	공공					민간				
		토목	건축	주택	비주택		토목	건축	주택	비주택	
2017. 1~11월	120,293.7	25,030.2	15,597.4	9,432.8	4,814.1	4,618.8	95,263.5	13,132.2	82,131.3	50,674.6	31,456.7
2018. 1~11월	114,313.2	21,630.2	13,640.4	7,989.7	5,184.0	2,805.8	92,683.1	18,834.0	73,849.1	41,498.0	32,351.1
증감률	-5.0	-13.6	-12.5	-15.3	7.7	-39.3	-2.7	43.4	-10.1	-18.1	2.8

자료 : 통계청(민간 수주는 국내 외국기관과 민자 수주액이 포함된 금액임).

박철한(부연구위원 · igata99@cerik.re.kr)

## 도시재생사업 추진 동향과 2019년 전망

- 현재 213곳에서 추진 중, 올해 100곳 추가 지정 및 사업 본격화 -

■ 도시재생사업은 총 213곳에서 추진 중이며, 현 정부의 도시재생 뉴딜사업이 167곳임.

- 도시재생은 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되면서 시작되었으며, 2014년 선도지역 지정 이후 지금까지 총 213곳이 지정됨.
- 지난 정부에서는 2014년 13곳, 2016년 33곳 등 46곳이 지정되었으며, 현 정부의 도시재생뉴딜사업 정책으로 2017년 68곳, 2018년 99곳 등 167곳이 지정됨.

구분	2014 선도지역	2016 일반지역	2017 뉴딜사업	2018 뉴딜사업	계
서울	1	3	-	7	11
부산	1	4	4	7	16
대구	1	2	3	7	13
인천	-	2	5	5	12
광주	1	2	3	5	11
대전	-	1	4	3	8
울산	-	3	3	4	10
세종	-	-	1	2	3
경기	-	4	8	9	21
강원	1	1	4	7	13
충북	1	2	4	4	11
충남	2	1	4	6	13
전북	1	2	6	7	16
전남	2	2	5	8	17
경북	1	2	6	8	17
경남	1	1	6	8	16
제주	-	1	2	2	5
계	13	33	68	99	213

- 지자체 차원에서도 서울시를 중심으로 대구시, 경기도 등에서 자체 사업이 진행되고 있음.
- 서울시는 '2025 서울시 도시재생 전략계획'을 통해 서울형 도시재생으로 '도시재생 활성화 지역' 27개 사업을 추진하고 있음.

- 도시재생사업 전체의 약 74%인 157곳은 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네 살리기 등 공공 주도의 소규모 사업지구이며, 민간의 자본과 역할이 크게 요구되는 경제기반형 및 중심시가지형 도시재생사업은 56곳에서 추진되고 있음.<sup>2)</sup>
  - 가장 사업 규모가 큰 경제기반형 사업은 11곳이며, 현 정부의 뉴딜사업에서는 4곳이 지정됨.

## ■ 2019년에 100곳 추가 지정 및 도시재생혁신지구 도입 추진

- 2019년에도 상반기에 30곳 내외, 하반기에 70곳 등 총 100곳 내외의 사업지가 선정될 계획임.
  - 2017년에 선정된 68곳의 재생계획이 모두 확정됨에 따라 부지 매입, 설계, 착공 등 실제 체감할 수 있는 사업들이 본격화될 것으로 보임.
  - 2018년에 선정된 99곳 중 72곳이 선도지역으로 지정되어 상반기에 사업 착수가 기대됨.
- 2019년에는 문재인 정부 출범 이후 추진된 도시재생 뉴딜사업이 본격적으로 시행됨과 동시에 상반기 중에 「도시재생특별법」 개정을 통해 의미 있는 제도적 개선이 이루어질 전망이다.
  - 총괄사업관리자 제도를 도입하여 경제기반형과 중심시가지형 등 대형 사업에 대해서는 공기업이 지자체와 협약을 통해 주도적으로 신속히 사업을 추진하는 방안을 마련할 방침임.
  - 건축물의 용도, 용적률 등 도시계획상의 특례를 부여하는 도시재생 특구인 ‘(가칭)도시재생 혁신지구’를 지정하여 사업 추진의 효율성을 높이려 하고 있음.
- 소규모 도시재생에서 생활밀착형 SOC 사업이 확대되는 점도 의미 있는 변화임.
  - 정부의 지역밀착형 생활 SOC 확충 정책에 따라 『기초 생활인프라 국가적 최저 기준』을 생활밀착형 기준으로 재정비하여 도시재생을 통해 부족한 생활 인프라를 확충할 계획임.
  - 현재 추진 중인 167곳의 도시재생 뉴딜사업과 연계하여 총 495개의 생활 SOC 사업을 지원하고, ‘어울림 생활센터’<sup>3)</sup>를 2019년에 20곳 이상 공급할 계획임.
- 도시재생사업 본격화, 생활 SOC 확대 등은 중소 건설업체의 물량 관점에서 긍정적 효과가 기대되며, 도시재생 특구 도입도 중심지 도시재생사업의 사업성을 높이는 효과가 기대됨.
  - 다만, 공적 주체의 주도로 사업이 추진되면서 대규모 민간 투자가 요구되는 대형 사업에서 민간의 참여와 투자를 어떻게 이끌어낼 것인가에 대한 지속적인 고민이 필요함.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

2) 2014년 선도지역, 2016년 일반지역은 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형 등으로 구분되며, 2017년 이후 뉴딜사업에서는 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네 살리기 등으로 구분됨.

3) 마을 단위에는 마을주치장, 도서관, 어린이집, 국공립유치원, 노인 복지시설 등을 공급하며, 생활권 중심 지역에는 문화체육시설, 공공도서관, 전시관 등을 공급함.

## 기술제안입찰, 예정가격에 관급자재를 포함해야

기술제안입찰이란 발주자가 계획한 설계나 공사 내역서에 대하여 기술제안을 받아 설계도서의 완성을 높이고, 창의적인 신기술이나 신공법 등을 반영하기 위한 선진화된 발주 방식으로 볼 수 있다. 그런데 최근 실시설계 완료 후 발주되는 기술제안 입찰에서 예정가격을 초과하는 낙찰이 가능한가에 대하여 논란이 있다.

「국가계약법」에 따르면 예정가격은 입찰 또는 계약 체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정 기준으로 삼기 위해 미리 작성·비치하는 가격이다. 즉, 국가계약법령 규정으로 판단할 때, 예정가격을 초과하는 낙찰을 금지하는 명문화된 규정은 없다. 다만, 설계도서 완료 후 시공 실적이나 가격 경쟁만으로 낙찰자를 결정하는 입찰 방식의 경우, 입찰자의 투찰가격이 예정가격을 초과할 수 없도록 규정하는 사례가 있다. 적격심사제나 종합심사낙찰제가 이에 해당된다.

그런데 실시설계 완료 후 설계와 내역서 수정을 허용하는 기술제안입찰의 경우, 그동안 예정가격을 초과하는 낙찰을 금지하는 규정이 없었다. 그 이유는 여러 가지 해석이 가능하나, 기술 제안 과정에서 예정가격을 초과하는 사례가 발생할 수 있기 때문이다. 일례로 고가의 자재·설비가 제안되는 사례가 있다. 그러나 그보다는 기술제안 과정에서 관급자재가 입찰자의 공사비에 포함되면서 불가피하게 예정가격을 초과하는 사례가 많다. 이는 우리나라의 특수한 상황으로 볼 수 있다.

관급자재란 발주자가 구매해 시공자에게 공급하는 자재·설비를 지칭하는데, 「국가계약법」에 규정된 예정가격의 결정 방법을 보면, 총공사비에서 관급자재 금액을 제외하도록 명시하고 있다. 그런데 기술제안입찰에서는 시공 방법이나 장비의 변경도 가능하지만, 공사비나 생애주기비용 절감 등을 위해서는 건설자재나 내외장재, 설비 등의 변경 제안도 중요하다. 예컨대 목재 창호를 PVC 창호로 변경하거나 혹은 철근콘크리트 기둥을 콘크리트 충전강관으로 변경할 수 있다. 환경 보호 측면에서 빗물 재이용시설이나 태양열 집열판을 제안할 수도 있다.

이와 같이 자재나 설비를 변경하는 기술제안을 할 경우, 해당 관급자재를 시공자가 직접 구매하는 사급자재로 변경하는 것이 불가피하다. 이 경우, 관급자재 금액은 줄어드는 반면, 그에 상응하는 금액이 공사비에 포함된다. 따라서 관급자재의 변경을 허용하는 기술제안입찰에서는 입찰공고 시점의 예정가격을 낙찰 상한으로 규정하는 것은 불합리하다. 더구나 공공공사는 관급자재가 매우 과다한데, 총공사비의 30% 내외를 차지한다. 건설현장에 투입되는 주요 자재·설비가 모두 해당된다. 그 이유는 중소기업 제품의 구매 촉진을 목적으로 120여 품목에 달하는 자재·설비를 발주기관에서 직접 구매하여 시공자에게 공급하도록 규제하고 있기 때문이다.

이러한 현실적 제약에도 불구하고, 입찰공고 시점의 예정가격을 초과할 수 없도록 강제할 경우, 기술 제안이 크게 축소될 수밖에 없다. 결과적으로 반쪽짜리 기술제안으로 전락하며, 기술제안입찰의 도입 취지에 부합하지 않는다. 미국이나 유럽의 사례를 보면, 2000년대 이후 기술제안입찰이 크게 증가하고 있다. 발주자는 입찰에 앞서 해당 공사의 추정가격(engineer's estimate cost)을 작성한다. 그러나 일반적으로 추정가격이 낙찰의 상한으로 작용하지는 않는다. 추정가격을 작성하는 이유는 투찰금액의 과소 여부를 판단하기 위한 용도이다. 특히 신기술이나 신공법은 '규모의 경제'가 작용하여 재래식 공법보다 비용이 상승할 수 있다는 점을 인정하고 있다. 따라서 입찰가격에 대하여 별도의 제한을 두지 않는 사례가 많다.

국내에서 기술제안입찰을 활성화하려면 실시설계 완료 후 발주하는 기술제안입찰은 입찰 공고시 예정가격에 '관급자재' 금액을 포함하도록 제도를 정비할 필요가 있다. 즉, 자재·설비에 대한 기술제안을 폭넓게 허용해야 한다. 이 경우, 총공사비 측면에서 예산 절감을 추구하면서 예정가격을 초과했는 가라는 소모적인 논쟁에서 벗어날 수 있을 것이다. <건설경제, 2018.11.29>