VOL
32
Oct.

RICON
건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

• 지자체별 중소·전문건설기술 R&D 정책으로 신산업 육성
  - 제7차 건설기술진흥기본계획 등 국가 중장기계획에 반영 필요

정책동향

• 모듈러주택 건설 정책과 정비사업 제도 개선의 효과
  - 단기 건설시장 활성화에는 한계, 중장기 긍정적 효과 기대

시장동향

• 주계약자공동도급의 건설시장 영향 및 발주 확대 필요성
  - 상호시장 진출 허용의 문제점 보완 대책으로 주계약자공동도급 활용

RICON
대한건설정책연구원

산업동향

지자체별 중소·전문건설기술 R&D 정책으로 신산업 육성

- 제7차 건설기술진흥기본계획 등 국가 중장기계획에 반영 필요 -

유일한 선임연구위원
(ihyu71@ricon.re.kr)

1. 지역건설기술 육성 사업의 현황과 한계

◆ 국토부 지역혁신기술개발 사업의 현황

- 국토부가 2020년부터 추진 중인 지역혁신기술개발 사업은 총 사업비 282.26억원 규모로서 일몰 적용에 따라 2023년에 사업 종료 예정
- 본 사업은 수도권을 제외한 전국 14개 시도별 사회·환경적 여건이 일부 반영된 국토교통 현안과 이슈를 해결하는 과제의 성격이며, 지역이 주도적으로 발굴 또는 기획한 27개 단위과제를 지원 중
- 지역단독(18개)과 지역협력(9개) 과제로 구분해 Bottom-up 방식의 공모를 통해 선정하였고, 현재 지역혁신협의체를 통한 모니터링 수행 중
  - 지역별 추진과제 현황(예시) : (충남) 농촌 폐비닐 물질재활용처리 기술개발, (전남) 하천 범람 및 해안가 월파에 의한 침수피해저감 방수별 개발, (세종) 블랙아이스 다발지점 교통안전 기술, (대구) 폭염 및 폭우재해에 대응한 도시방재 기술개선 연구, (경북) 산악지역 토석류 친환경 제어 구조물 설계시공기술개발 등

◆ 주요 한계 및 문제점

- 본 사업의 당초 목적 및 기대효과는 1) 지역 주도적 지역 현안·이슈 해결 및 기술개발 역량 향상, 2) 쾌적하고 안전한 지역 환경조성 및 지역 균형발전, 3) 지역산업 연계에 따른 청년고용 일자리 창출 및 부가가치 유발이었으나, 지역의 대학·기업이 수행 중인 기존 연구의 계속과제 성격(기존 기술의 상용화 및 실증, 기존 기술의 고도화 및 시스템 구축 등)이라는 일부 한계를 노출
- 이와 같은 기존 지역혁신기술개발 사업의 주요 한계는 1) 지역별 차별성 부재, 2) 기존 R&D의 계속과제 성격, 3) 혁신성 미흡, 4) 청년 소외 등으로 요약됨
- 윤석열정부 110대 국정과제("38.지역 주도 혁신성장 실현")를 비롯하여 국가균형발전 5개년 계획, 지방과학기술진흥기본계획 등은 지역의 혁신적 일자리 창출을 요구하고 있음
- 따라서 지역 간의 균형발전과 지역 주도 성장을 위해서는 지역에서의 경제 창출 효과가 높은 지역의 중소·전문

건설업과 청년 일자리 창출을 연계하는 스타트업 발굴이 필요하고, 지역별로 차별화된 스타트업 클러스터 조성 지원정책 마련을 통해 중소·전문건설 분야의 청년 인재 발굴·육성 필요

2. 주요 외국의 유사 사례

◆ 클러스터 중심, 지역특화 중심, 신산업 중심 정책 추진

- 미국, 독일은 지역별 차별화된 클러스터 지원을 통해 4차 산업혁명에 따른 기술변화에 대응하고, 고급 일자리를 창출하며, 지역의 국제경쟁력을 강화하는 지역 R&D 정책을 추진
- 프랑스는 지역기반 신산업 육성에 주력하고, 일본은 지역혁신주체의 발굴 및 지원을 위한 R&D 시행
  - (미국) 연방정부는 지역개발 정책의 방향을 제시·지원하고, 각 주정부가 실행 ⇒ 지역 산업경쟁력 강화와 고급 일자리 창출, 지역별 특화된 개발수요 대응 등이 초점
  - (독일) 연방정부와 주정부가 독립적인 관계에서 협력하여 지원하고, R&D 정책 추진은 대학, 연구기관, 공공기관 중심 ⇒ 국제경쟁력 중심의 유망 클러스터 선별·지원, 최대 5년간 집중 지원, 교육·훈련 및 창업 기회 제공으로 지역 전문가 양성에 초점
  - (프랑스) 지역기술계획사업(Regional Technology Plans)으로 혁신에 의한 지역 현안 해소, 신산업 육성 ⇒ 지역의 선훈환적 사회문제 해결, 기술이전 촉진 등 지역기반 신산업 육성, 지역과 중앙의 협력체계 구축에 초점
  - (일본) 과학기술혁신에 의한 지역 사회문제 해결을 제6기 과학기술기본계획에 반영('19년) ⇒ 지역연구센터 등 지역주도적 역할 강조, 지역내 사회문제 해결의 자율적 개선 지원에 초점

3. 지역건설기술 R&D 지원정책 제안

◆ 지역의 중소·전문건설기술 육성과 청년 스타트업 지원정책 연계

- 지자체별 특화된(지역의 사회문제 해결, 경제 활성화, 국제경쟁력 확보 등) 중소·전문건설기술 육성 및 청년 스타트업 지원정책을 상호 연계하여 마련
  - 제7차 건설기술진흥기본계획(2023~2027), 제6차 건설산업진흥기본계획(2023~2027) 등에 관련 정책을 마련하고, '23년 사업기획 및 공모를 통해 '24년부터 5년간 중소·전문건설업과 지역내 청년이 중심이 되는 지역별 클러스터 지원방안 수립
- 지자체별 차별화된 미래 수요대응 기반의 혁신건설기술개발 추진 ⇒ (중점 분야) 지자체별 미래사회 혁신건설 관련 이슈 발굴, 지역특화 중소·전문건설 핵심기술 항목 도출, 지원대상 기업 선정 및 사업 시행
- 지자체별 청년건설기술 스타트업 클러스터 조성 및 거점지원센터 구축 ⇒ (중점 분야) 청년과 신산업 중심의 지역별 특화된 중소·전문건설 연계형 건설기술 스타트업 발굴, 지원대상 기술 선정 및 사업 시행

◆ '21년 기준 국토교통 R&D 전체 사업비에서 중소기업 지원은 약 8%에 불과하고, 현장시공 중심의 5만여 전문건설업 기술발전을 위한 R&D 사업은 전무한 상황임. 지역사회와 청년, 그리고 전문건설업을 연결하는 지역특화 R&D 클러스터 조성을 통한 신산업 육성 시급

정책동향

모듈러주택 건설 정책과 정비사업 제도 개선의 효과

- 단기 건설시장 활성화에는 한계, 중장기 긍정적 효과 기대 -

권주안 연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

1. 모듈러 통합공공임대주택단지 착공 : 세종 6-3 생활권 (9월 19일)

◆ 모듈러주택 개요

- 모듈러주택은 외벽체, 창호, 전기배선, 배관, 욕실, 주방기구 등 자재와 부품의 70~80%를 공장에서 박스 형태로 사전 제작해 현장에 운반한 뒤 설치, 시공하는 주택으로 Off-Site Construction의 대표 케이스임
- 기존 철근콘크리트 공법 대비 30% 이상 공기 단축이 가능할 뿐 아니라 건설단계에서 탄소 및 폐기물 배출을 줄일 수 있는 혁신적 주택으로 평가되고 있음

◆ 모듈러 통합공공임대주택단지(세종시 6-3 생활권 UR1, UR2) 사업의 주요 내용

- 지상 7층, 4개 동 규모로 총 416세대로 건설. 모듈러 방식으로 시공되는 주택 중 세대수 기준으로 국내 최대 규모로 주된 평형은 전용 21~44㎡로 LH 사업으로 추진
- 다양한 입면과 충분한 채광을 확보하기 위해 복층 테라스 세대를 도입. 계단식 입면을 구성하여 일반 공동주택 수준에 버금가는 쾌적한 주거성능 장착토록 시공. 미관과 도시경관 측면에서 모듈러주택의 특징과 장점을 활용하여 활성화 기반 구축 시도
- 모듈러주택 핵심기술 개발을 위해 '14년부터 국가 R&D 실증사업을 통해 천안 두경, 서울 가양에서 준공한 실적 보유하고 있음. 현재 용인 영덕에 13층 높이의 모듈러주택 건설 중임. 제조업과 건설업의 연결성을 통해 두 산업의 융합을 통한 새로운 주택건설 방식 기반을 구축함으로써 건설업이 가졌던 문제점을 보완할 수 있을 뿐 아니라 친환경 가치를 추구하는 다양한 가치창출 기대

◆ (평가) 건설산업의 미래가치 창출 등 중장기 효과 기대

- LH 주도의 실험적 건축방식을 통해 주택의 건축비용과 안정성을 동시에 확보할 뿐 아니라 친환경이라는 미래지향적 가치도 추구할 수 있는 방식
- 모듈러주택은 제조업과의 협업 과정에서 전문건설이 가진 시공 전문성이 담겨질 수 있어야 함. 노동집약적 산업 특징을 활용하여 제조업과의 연계성을 통한 비용과 안전성을 도모할 수 있는 혁신적 방식으로 추진해 미래가치 창출을 통한 건설수요 발굴이 가능하므로 산업 차원의 중장기 대응 필요

2. 도시정비법 하위법령 개정 입법예고 : 재건축사업 규제 완화 (9월 26일)

◆ 지난 8월 16일 발표한 「국민 주거안정 실현방안」 후속 조치로 관련 법령 개정 추진

- 도심 주택공급 확대 여건을 조성하여 수급 불안감을 안정시키기 위한 방안으로 민간 중심의 정비사업 활성화를 위한 정책 방향을 8월 16일 「국민 주거안정 실현방안」을 통해 제시
- 정비사업 활성화에 필요한 다양한 규제를 완화 혹은 정상화 시키려는 방향성 제시 후 관련 규제 개정

◆ '도심 및 주거환경정비법 시행령 및 시행규칙', '정비사업 임대주택 및 주택규모별 건설비율', '정비사업 지원기구업무 대행기관 등 지정 변경고시' 개정(안)의 주요 내용

- 건설업자 이주비 등 제안금지 → 대출금리 수준으로 추가 이주비를 대여하는 제안 가능하도록 개선
- 정비사업에 참여하려는 시공업자 등이 허위, 과장 정보를 제공하여 피해가 빈번하게 발생 → 시행 정보를 허위 제공 혹은 은폐하거나 사업 기대수익을 과도하게 부풀려 제공하는 등 행위 제한
- 기존 재개발 임대주택 의무 건설 비율은 세대수 기준으로 규정으로 소규모 임대주택 중심으로 공급 → 연면적 기준을 추가로 적용하여 임대주택 본래의 사회적 혼합 추진
- 정비사업 전문성 제고를 위한 신탁사의 사업시행자 지정 요건 완화 → 정비구역 전체 1/3 이상의 토지 신탁이 필요하나 국공유지 포함할 경우 어려움 발생하고 있어 전체 면적 중 국공유지를 제외하여 적용
- 조합 등 사업시행자 지원을 위한 정비사업 지원기구 역할 확대 → 기존 상담 지원, 관리제도 지원, 교육 및 운영 지원 외에도 토지등소유자 추정분담금 검증 지원, 추진위원회 설립 지원 컨설팅, 관리처분계획 타당성 사전검증 등 다양한 기능을 수행하도록 확대

◆ (평가) 활성화를 위한 정비사업 세부 개선 추진

- 조합을 통해 추진되는 정비사업의 특성으로 야기되는 비전문성, 다양한 시행주체 참여 한계 등을 개선하여 원활한 민간 중심의 사업 추진 여건을 마련하기 위한 제도적 장치
- 제도 개선이 시행령과 시행규칙으로 한정된 부분은 활성화 조성에 미흡할 것으로 판단. 근간이 되는 관련 법이 개정되어야 제도적 활성화 여건 조성이 가능하며 최근 시장 침체로 효과는 불투명한 것으로 판단

3. 재건축 부담금 합리화 방안 (9월 29일)

◆ 지난 8월 16일 발표한 「국민 주거안정 실현방안」 후속 조치의 일환으로 추진

- 재건축 부담금 제도는 도입된 이후 유예 등으로 정상적으로 시행되지 못한 상태로 기존 기준을 유지하고 있어 여건 변화와 맞지 않아 상충되는 문제 발생
- 최근 주택가격 상승 등 시장 상황이 변하여 과거 기준 적용 시 사업 활성화를 저해하는 문제가 발생하여 이를 개선하기 위해 부담금 합리화 방안을 마련함

◆ 재건축 부담금 합리화의 주요 내용

- 주택가격 상승 등 여건 변화를 고려하여 면제금액을 현행 3천만원 → 1억원으로 상향 조정
  - 부과율이 결정되는 부과구간은 기존 2천만원에서 7천만원 단위로 확대
- (부과 개시 시점 조정) 종전은 추진위원회 구성 승인일을 기준하고 있으나 부과 부담 주체가 조합임을 고려하여 조합설립 인가일로 조정
- (공공기여 감면 인센티브) 공공임대, 공공분양 등을 통해 용적률 상향 인센티브를 받을 수 있으나 매각대금이 초과이익에 산입되고 있어 사업 유인을 감퇴시키므로 공공주택 매각대금은 부담금 산정 시 제외
- (실수요자 배려 확대) 주택보유 기간, 구입 목적 등 관계없이 일률적으로 부담금을 부과하고 있어 1주택 실수요자에게 과도한 부담금은 경제적 부담으로 작용하여 오히려 주거안정을 저해하므로 1세대 1주택 고령자의 경우 해당 주택의 처분시점까지 납부 유예 가능하도록 개선

◆ (평가) 제도 개선으로 활성화 기반 구축

- 제도 개선이 완료될 경우 활성화를 위한 기반 구축이 마련될 것으로 판단
- 그러나 법 개정 과정을 거쳐야 하는 불투명성 문제가 있으며, 시장 침체 상황을 극복할 정도의 효과가 가능할지에 대한 의문도 존재

4. 전문건설업에 미치는 영향 및 시사점

◆ (단기 주택건설시장) 시장 여건 악화 심화로, 제도 개선의 건설시장 활성화 효과는 미미

- 관련 제도 개선 완료는 법 개정 단계가 필요하므로 정치적 불확실성으로 원활한 추진을 위한 제도적 장치 마련 자체가 쉽지 않거나 많은 시간이 소요될 것으로 판단됨
- 또한 수요 위축에 이어 최근 공급 여건도 악화되고 있어 주택건설시장 침체는 당분간 지속될 것으로 예상됨에 따라 정부가 의도하는 제도 개선이 정비사업 활성화 여건으로 작동할 수 있겠지만, 현재의 주택건설경기 침체를 전환시키기에는 역부족일 것임
- 최근 가로주택정비사업 추진이 일부 지역에서 확대되고 있어 소규모 주택건설사업 중심으로 활성화는 지속적으로 기대되나 정비사업 전반적인 활성화로 이어지기에는 시장 침체 심화가 걸림돌로 작용할 것으로 판단되고, 시장 침체 방향 전환은 불확실한 효과로 인해 충분하지 않을 것임

◆ (장기 건설시장) 모듈러주택으로 파생되는 전문건설 기회는 모듈러 제조 주체와의 연계를 통한 시장 접근이 필요하며 미래가치를 통한 중장기 건설시장 다변화에 기여

- 모듈러주택에 대한 소비자들의 판단과 평가가 미비하고 시범사업으로 지속해서 추진되고 있어, 건설시장에 대한 단기 효과는 크지 않음
- 단, 중장기 관점에서 모듈러 생산에 참여하는 제조업과의 협력체계를 구축하는 것이 필요함. 특히 블록 생산구조에 대한 세부 내용의 표준화가 필수 요건이므로 시공 전문성을 가진 전문건설 참여는 중요함

시장동향

주계약자공동도급의 건설시장 영향 및 발주 확대 필요성

– 상호시장 진출 허용의 문제점 보완 대책으로 주계약자공동도급 활용 –

박광배 연구위원 (jwjb021@ricon.re.kr)

1. 주계약자공동도급 발주건수 감소는 전문건설업 수주기회 축소

◆ **업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 허용으로 전문공사에 진출하는 종합건설사업자가 증가하는 반면, 전문건설사업자의 수주기회는 축소되고 있음**

- 2021년 기준 상호시장 진출이 허용된 종합공사는 9,748건이며, 이 중 전문건설업체가 수주한 공사건수는 712건에 불과함
- 반면 상호시장 진출이 허용된 전문공사는 11,158건, 종합건설업체가 수주한 전문공사는 3,520건으로 31.5%에 이름
- 상호시장 진출이 허용된 전문공사 3건 중 1건의 비율로 종합건설업체가 수주한 것으로 나타나, 전문건설업의 위축이 우려되는 상황이 전개되고 있음
- 전문건설업의 위축과 수주기회 축소는 시공 전문성 향상에 부정적이며, 결국 우수한 건설업체를 선택해 발주자의 편익을 제고한다는 건설산업 생산구조 혁신로드맵의 취지에도 어긋남

◆ **상호시장 진출이 허용된 주계약자공동도급 공사에서는 부계약자로 전문공사에 참여하는 종합건설사업자가 제한적이며, 전문건설업의 위축을 보완하는 수단으로 활용 가능성을 보임**

- 2021년 기준 지방계약법에 의한 공사에서 주계약자공동도급은 340건이 발주됐고, 이 중 181건에 대해서 상호시장 진출이 허용되었음
- 상호시장 진출 6건의 공사가 주계약자공동도급 방식으로 이루어졌으며, 종합건설업체가 부계약자로 참여한 건수는 2건, 전문건설업체가 주계약자로 공동수급체를 구성한 사례는 4건이었음
- 이런 결과를 감안하면 주계약자공동도급은 상호시장 진출 허용으로 위축되고 있는 전문건설업의 보완 수단으로서 활용될 수 있는 가장 실효적인 대안이라고 할 수 있음

◆ **그러나 최근 국가계약법 공사와 지방계약법 공사 모두 주계약자공동도급 활용도가 감소되고 있으며, 특히 국가계약법에 의한 공사에서 더욱 크게 나타남**

- 국가계약법은 추정가격 300억원 이상 공사를 대상으로 하며, 2018년부터 2021년까지 총 87건의 주계약자공동도급 발주가 이루어졌고, 2018년 28건에 비해 2021년은 6건에 불과했음
- 지방계약법 공사는 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 공사에서 활용되고 있고, 2018년부터 2021년까지 총 1,536건 발주되었으며, 2021년의 발주건수는 340건으로 2020년의 478건에 비해 28.9%가 감소했음

◆ **주계약자공동도급 발주 감소는 전문건설업의 위축을 심화시키는 요인이 되고 있음**

- 주계약자공동도급은 종합건설업체와 전문건설업체가 공동수급체를 구성하여 종합공사를 수행하는 방식으로 활용되고 있어 전문건설업체의 수주기회 및 공사관리 역량을 제고할 수 있는 수단으로서의 역할을 해왔음
- 주계약자공동도급 발주건수 감소는 전문건설업체가 발주자와 협력 및 소통할 수 있는 기회의 축소를 의미하며, 수주기회가 줄어 전문건설업의 위축을 심화시키는 부작용이 나타나고 있음

2. 주계약자공동도급 발주 확대의 필요성과 기대효과

◆ **상호시장 진출 허용으로 초래되고 있는 건설시장 혼란과 왜곡을 보완할 수 있는 수단**

- 2021년 시행된 상호시장 진출 허용에 따라 종합건설업체의 전문공사 수주가 증가하는 양상이 지속되고 있고, 이는 당초의 예상보다 큰 규모라고 할 수 있어 대안의 모색이 매우 절실한 상황임
- 지방계약법 공사에서 발주된 주계약자공동도급 중 상호시장 진출이 허용된 공사의 결과에서 확인할 수 있는 것처럼 상호시장 진출의 보완수단으로 주계약자공동도급이 적극 활용될 수 있음
- 이를 통해서 전문건설업의 위축을 보완하면서 발주자의 편익을 제고할 수 있는 효과를 기대할 수 있음

◆ **2024년 시행예정인 전문건설사업자 간 컨소시엄 구성에 의한 종합공사 입찰참여의 시행착오를 최소화 할 수 있는 효과를 기대할 수 있음**

- 하도급공사의 비중이 높은 전문건설업체는 종합공사를 수주하여 관리할 수 있는 역량을 축적할 수 있는 기회가 부족했으며, 이에 따라 전문 간 컨소시엄 구성으로 종합공사를 시공하는 과정에서 일부 시행착오가 나타날 수 있음
- 주계약자공동도급은 전문건설업체가 공동수급체 구성원으로 참여해 분담한 공사를 책임 시공하므로 전문건설업의 관리역량을 향상시킬 수 있는 제도적인 장점이 있음
- 따라서 주계약자공동도급 발주를 확대하는 것은 전문 간 컨소시엄의 안착을 위한 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있음
- 발주자의 편익 제고를 위해서는 선택할 수 있는 수단이 확대되는 것이 필요하며, 주계약자공동도급 활성화를 통해 전문 간 컨소시엄 안착을 유도하는 것은 발주자 편익에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있음