

한국토지공사의 해외신도시사업 유형 및 사례

황필재 한국토지공사 해외사업처 중동아프리카팀 차장
임현성 한국토지공사 해외사업처 중동아프리카팀 대리



1. 서론

(1) 신도시 사업 시장의 특징과 토공의 역할

신도시 사업은 다양한 산업분야의 집합체로 볼 수 있다. 도로, 교량, 상하수 등 토목분야 뿐만 아니라 도시계획, 건축, 환경, 플랜트, 정보통신 등의 기술과 자원이 총 동원되어 탄생하는 복합체이기 때문이다. 더욱이 도시란 수많은 사람이 모여 거주하고 생산활동을 영유하는 사회적 교류의 장소이고, 이러한 상호작용을 통해 성장한다는 점에서 입주민의 다양한 생활방식을 연구하는 인문·사회과학영역을 포함하기도 한다.

사업영역의 다양함과 규모의 방대함은 그 만큼 사업관리의 전문기술과 경험을 필요로 한다. 더욱이 사업의 기획과 자원조달 부터 토지 보상, CM을 포함한 개발(설계·시공), 건축, 공급까지 통상 토지공사가 국내에서 시행하는 방식과 같은 PMC(Project Management Company, 또는 Owner CM)로서의 사업은 고도의 전문성이 요구된다고 할 수 있다.

그러나 이러한 경험을 보유하고 있는 기업을 세계적으로 찾아보기 힘든게 사실이다. 물론 신도시 건설 사업이 과거 주로 단위 토목 프로젝트 형태로 개별 발주되어 시장자체가 토목사업 영역에 문헌 탕도 있다. 그러나 최근 들어서는 신도시 건설 사업의 대규모화와 크고 작은 프로젝트가 복합된 사업이라는 인식으로 별도의 PMC를 통해 전문성을 확보하여 사업을 성공적으로 추진하려는 국가(발주자)가 늘고 있다.

이러한 배경 하에 토공이 지난 30여년간 시행한 300여개

의 신도시 건설사업관리 기술과 경험이 국제시장에서 인정받기 시작했다. 동시에 토공은 2008년 부터 해외사업을 본격화 하기 시작했다.

토지공사의 해외진출은 두가지 특징이 있다. 첫째로 장래 국내 신도시 시장의 축소에 따른 해외시장개척이며, 둘째는 국내 건설 관련 기업의 해외진출을 돕는 조력자 역할을 수행하기 위함이다. 해외 신도시 시장이 확대되는 상황에서 민간 기업이 설계 또는 CM을 수주하기위해서는 토공의 실적과 경험, 재무능력과 신용도 등을 활용할 수 있도록 도와 주는 역할이다.

이는 신도시 설계 통합패키지 프로그램 개발 및 운영, 신도시 건설사업관리시스템(PMIS), U-City, 저탄소-녹색 도시, 장애물 없는 도시(Barrier Free City), 범죄예방설계(CPTED), 청정개발체계(CDM, Clean Development Mechanism)사업기술 등과 같이 그동안 토공이 쌓아온 신도시 특화 기술을 민간이 활용하여 보다 높은 수주전략을 구사할 수 있기 때문이다. 앞으로 설명할 토공의 해외 신도시 사업 유형과 사례를 이러한 맥락에서 이해하는 것이 좋겠다.

(2) 해외 신도시 시장 현황 및 여건

중동아프리카 및 중앙아시아 지역을 비롯한 산유국들은 2000년대 초반 유가상승의 훈풍을 타고 막대한 "오일달러"를 축적하였다. 최근에는 글로벌 금융 위기영향으로 수요 감소와 유가하락이라는 이중고를 겪고 있지만 여전히 중동지역은 1조 5000억 달러의 초대형 국부를 소유하고 있다. 산

유국들은 이러한 자금을 바탕으로 인프라 확충과 산업다각화를 위한 다양한 건설 관련 사업을 추진하고 있다.

동시에 아프리카, 동남아시아 및 남미 등 이른바 제3세계 국가들 역시 지난 수년간의 도시화로 인한 주택난과 인프라 부족, 부동산 가격 급등 등의 문제를 겪고 있어 신도시 사업에 관심을 기울이고 있다.

세계은행은 한 국가의 일인당 GDP가 700~2,000달러 수준에서 도시화가 가장 빠르게 진행되며 인구의 40~60%가 도시에 거주하게 된다는 자료를 발표하였다. 이 자료가 해외신도시 사업에 시사하는 바는 매우 크다. 이제 국민소득 5,000 달러에 육박하기 시작한 중동(마그레브) 지역과 2,000 달러를 넘기 시작하는 제3세계국가의 신도시 시장 확대는 자명해 보인다.

2. 본론-토공의 해외 신도시 사업 유형과 사례

토공의 해외신도시 사업은 아직 초기단계이긴 하나 사업 모델의 절차 표준화를 위해 몇 가지 유형으로 분류하고 있다. 토공의 해외 신도시 사업은 크게 수주형 PM/CM 사업과 투자형 개발사업으로 분류 할 수 있다.

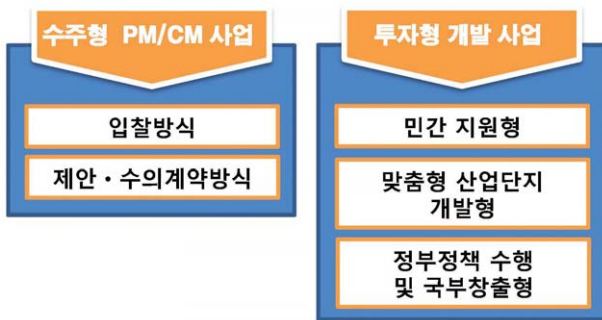


그림 1. 토공의 해외신도시 사업 유형 분류

본 지면을 통해서 이러한 사업유형 분류와 각각의 절차, 특징, 사례를 중심으로 소개하겠다.

(1) 수주형 PM/CM 사업

수주형 PM/CM사업은 제안서 작성을 통해 수주하는 방식으로 입찰방식과 제안·수의계약 방식으로 분류된다.

입찰방식은 토공이 신도시 건설사업의 PMC 역할을 수행

하는데 ITB(Invitation To Bid, RFP)에 설계나 시공이 포함된 경우 민간업체가 이를 분담하고 컨소시엄(또는 JV) 형태로 참여하게 된다. 전언한 바와 같이 토공은 민간의 국제입찰참여시 경쟁력 향상을 지원할 수 있는 실적, 재무능력, 신용도 등의 조력자이기 때문에 두개 이상의 국내 기업이 입찰 참여할 경우 토공은 참여하지 않는다.

얼마전 KLC 컨소시엄(토공, 삼안, 건원)으로 입찰 참여한 “알제리 하시메사우드 신도시 건설사업 CM 및 설계”용역이 본 유형에 해당한다. 토공은 설계 및 시공에 대한 CM을 수행하고 민간기업은 각각 단지설계 및 건축설계를 분담하여 컨소시엄 형태로 참여하였다. 다만 시공은 별도로 발주가 되며 토공은 발주처의 시공 발주업무를 지원하는 PMC역할을 수행하게 된다.



그림 2 알제리 하시메사우드 신도시

이외에 알제리 국토개발환경관광부에서 발주하여 입찰참여한 4개 신도시 PM용역의 경우는 설계와 시공은 별도로 발주 되고 토공은 PMC로서 재원조달, 사업 스케줄 관리, 각 신도시별 공정·품질·원가관리 컨설팅 업무를 수행하게 된다.

제안·수의계약 방식은 경쟁 없이 상대국(발주자)에 사업계획을 제안하여 수의계약 형태로 수주하는 방식이다. 아제르바이잔, 리비아, 나이지리아 등이 주로 이런 방식으로 추진된다. 제안·수의계약 방식 역시 토공이 PMC 역할을 담당하고 제안시 설계나 시공을 포함시켜 계약하는 전략을 최대한 구사한다. 이후 설계와 시공은 국내 기업과 계약하는 형태로 추진하고 있다. 아제르바이잔 신행정수도사업이 대표적 사례로 설계를 포함하여 수행하게 된다.



그림3 아제르바이잔 신행정수도 조감도

본 용역에서 PMC 역할을 수행하는 토공은 향후 마스터 플랜 수립 후 재원 조달방법, 사업타당성(F/S), 사업 스케줄 관리, 실시설계·시공사 선정, 입찰 방법 및 보증문제, 법제도 정비 등의 컨설팅 업무를 수행하게 된다.

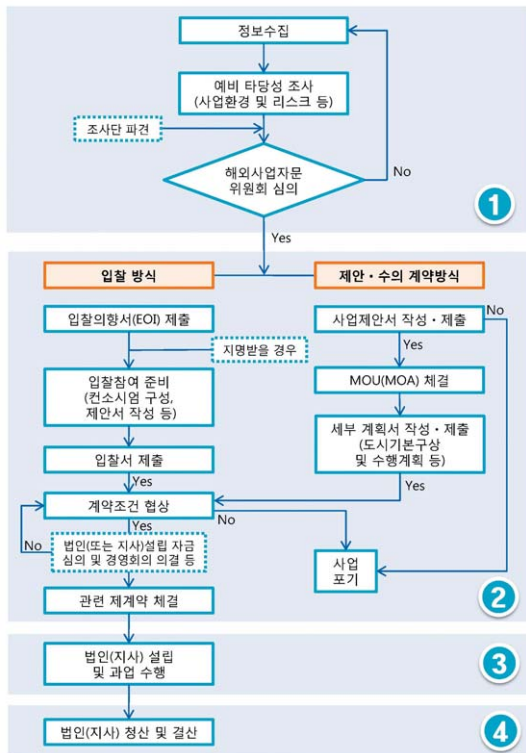


그림 4 수주형 PM/CM 사업 유형의 절차

이러한 수주형 PM/CM사업은 토공의 신도시 사업 기술과 경험을 직접적으로 수출하는 것으로 사업리스크가 적다는 것이 가장 큰 장점이다. 그러나 입찰 제안서 작성 시 많은 비용이 소요되는 단점이 있으며 컨소시엄(또는 JV) 구성 시 능력 있는 파트너 확보가 성공의 열쇠가 된다.

(2) 투자형 개발사업

투자형 개발사업은 토공이 사업 주체로서 국내사업에서와 같이 사업기획, 보상, 설계, 시공을 모두 시행하는 방식이다.

토공은 Project Manager (또는 Owner CM)로서의 지위를 가지며, 동시에 직접적인 재무적 투자자로서 사업의 손익에 대한 리스크를 부담하게 된다. 이러한 투자형 개발사업은 민간 지원형, 맞춤형 산업단지 개발형, 정부정책 지원 및 국부창출형 등으로 나눌 수 있다.

민간 지원형은 해외에 BOT 등의 민자사업을 진행하는 국내기업을 지원하기 위한 것으로 사업경험은 있으나 신용도가 취약한 민간기업의 해외 진출을 지원하는 유형이다. 토공은 20% 미만의 지분 투자를 통해 민간기업과 공동으로 SPC를 설립하고 사업계획, 인허가 및 사업관리 업무를 수행한다. 민간은 자금조달과 설계, 시공, 분양 업무를 담당하게 된다. 아직 구체화된 프로젝트는 없으나 향후 각종 리스크 관리 방안과 보증관계, 정밀한 F/S 수행 등의 문제를 해결하여 추진해 나갈 예정이다.

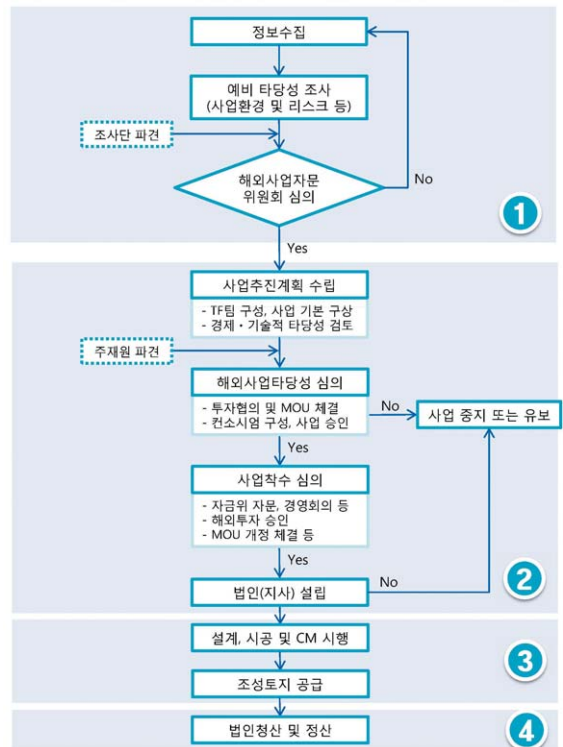


그림5 투자형 개발사업 사업 절차

맞춤형 산업단지 개발형은 KOTRA나 제조·유통업 관련 협회 등으로부터 해외진출 희망기업을 사전에 조사(진출 지

역 및 규모 등)하고 해당 지역에 산업단지를 개발하여 국내 제조·유통 업체의 해외진출을 지원하는 유형이다.

중국, 베트남, 캄보디아 등에 이러한 방식의 사업을 추진 중이다. 정부정책 및 국부창출형은 PPP(Public Private Partnership) 사업모델로 비교적 국민소득이 낮은 국가의 해외 신도시 투자 사업에 활용될 수 있다. 정부는 KOICA 등의 ODA, EDCF 원조 자금을 사업지구 주변도로 등의 기반시설 건설에 지원한다. 최근 논의 되는 2조원 규모의 해외건설인프라 펀드 또한 좋은 대안이 될 수 있다. 토공은 인허가, 사업관리 등의 PMC 역할, 민간 기업의 재원조달 지원, 이해관계자의 조정자 역할을 수행한다. 민간기업은 투자재원 조달과 설계, 시공, 분양 업무 등 실질적인 개발사업을 시행한다.

이러한 사업방식은 사업 리스크를 분담하고 다수의 민간기업이 해외 투자 사업의 PM노하우를 쌓는다는 장점이 있으나 추진과정에서 풀어야할 숙제가 많은 것도 사실이다. 원조자금 규모가 과소하고 실제 지원시 까지 2~3년의 장기간이 소요된다는 점이 가장 큰 위험이다. 다수의 사업참여자가 이해관계의 대립은 사업지연의 우려가 있다. 저개발 국가에서 자금 회수 및 금융문제에 대한 리스크도 큰 문제가 될 수 있다.

현재 토공에서 예비타당성 조사 중인 세네갈 핑크레이크 신도시 사업이나 KOICA와 계약하여 추진중인 가나 원유발전지 도시개발계획 수립 용역의 후속 사업 등이 이러한 방식이 적용 될 수 있다.

기본적으로 투자형 개발사업은 수많은 리스크를 수반한다. 환율 리스크에서부터 물가상승, 현지 노동환경, 인허가, 현지 건설관련 제도, 조달, 송금, 정치적 리스크 까지 산재한 위험에 대응하기 위해서는 이를 나열하고 각각의 대응방안을 수립하여야 한다. PMC의 사업관리, 원가관리, 리스크관리 능력이 가장 큰 사업 성공의 열쇠가 된다.

(3) 기타 사업 유형

기타 사업유형으로서 패키지딜(Package Deal) 형태의 사업모델과 발주권 획득 형태의 사업모델을 생각해 볼 수 있다.

패키지딜 형태의 사업모델은 한마디로 사업의 대가를 현금 대신 원유, 광물자원, 토지 등 현물로 받는 사업방식이다.

사업대가로 받은 현물을 석유공사나 광물자원공사 또는 계약된 정유회사 등을 통해 현금화하는 과정이 필요하다.

현금이 부족하고 자원개발 역력이 없는 저개발 국가가 주타겟이 된다. 이러한 유형의 사업방식은 대금결제 리스크 문제로 귀착된다. 동시에 현물의 품질과 시세변동에 따른 리스크에 대한 대응 방안도 함께 고려해야 한다. 국제시장에서 원유와 광물가격의 변동폭이 환율 변동폭 보다 매우 크다는 점에서 이러한 유형의 사업은 상당히 큰 리스크를 수반한다고 볼 수 있다.

발주권 획득 사업유형은 상대국의 공공정책 사업을 민간을 통해 해결하는 방식의 사업이다. 상대국(발주자)이 주택난 해결이라는 정책목표를 설정한다고 하자. 토공(PMC)은 신도시 건설, 도심 재개발 및 이에 따른 교통난 해결을 위한 도로계획 및 경전철 설치 계획 등의 다양한 해결방안을 제시한다. 상대국은 계획안을 검토하여 택지, 도로, 주택 등 각각의 프로젝트를 비교적 자유롭게 기획하여 발주·관리하는 권한과 자금을 PMC에게 부여하는 사업방식이다. 이러한 사업방식을 추진하는 이유는 다음과 같다.

- ① PMC의 전문적이고 창의적인 지식을 공공 정책에 활용
- ② 공공의 역할을 축소하고 민간의 자율성을 추구하는 작은정부 지향
- ③ 공공정책이 정치적 목적에 의해 이용되는 폐단 방지

이러한 방식은 건설관련 제도와 정책평가 시스템이 정비된 선진국에서 고려해 볼 수 있는 사례로 중동·아프리카 지역 등 제3세계 국가에서는 대금결제, 객관적 정책평가 시스템 부재 및 품질 보증 문제 등으로 사실상 활용되기 힘든 방식이다.

3. 결론

위에서 살펴본 해외 신도시 사업의 유형 분류는 아직 현재 진행형이다. 이러한 분류는 신도시 사업의 본격적 착수를 위해 최대한 유형화하고 표준화하기 위한 노력이며 지속적으로 수정되고 보완될 것이다.

사업초기단계에서 효과를 논하기는 어렵지만 토공이 해외 신도시 사업에 진출하는 궁극적 목표이자 지향하는 효과는

국내건설업의 활성화, 선진화, 국제화에 기여하고자 하는 것이다. 선진화와 국제화는 도급사업의 한계를 인식하고 전문적인 PMC 역량 강화를 통해 양적 성장에서 고부가가치의 질적 성장으로의 전환을 의미한다.

방시(VINCI)그룹이나 벡텔(BECHTEL)과 같은 글로벌 도급사(Contractor)들이 도급 중심에서 민간투자사업으로 전환하여 PLC(Project Life Cycle, 사업발굴과 유지보수 및 운영)영역을 확대해 가는 추세를 통해 이를 확인해 볼 수 있다. 민간투자사업은 사업의 기획, 금융조달 및 리스크 관리기술 등 PMC의 전문성이 확보되어야 추진 가능한 영역이다.

한국은 2008년 476억 달러의 해외건설 수주액을 달성하는 등 매년 최고 수주액을 갱신하고 있다. 그러나 매출의 신장이 영업이익으로 연결되지 못하는 형국이다. 특히 수주액의 60%가량을 차지하는 플랜트 분야의 경우 90년대 8% 정도의 영업이익률이 최근에는 3%대로 떨어진 상황이다. 토건 분야도 크게 다를 바 없다. 해외 건설 시장이 수요자 중심으로 재편되고 경쟁이 치열해지면서 저가 수주가 늘어났다고

볼 수도 있다. 그만큼 전세계 건설기업의 설계·시공 기술의 평준화가 조금씩 진행되고 있다고 생각된다.

이러한 맥락에서 토공은 PMC로서의 기획능력과 리스크 관리 등 사업관리 역량 배양을 통해 해외 신도시 사업을 진행해 나갈 예정이며, 이는 관광도시 개발 및 도시관리사업 등 새로운 신도시 사업 분야의 창출로 이어질 것이다.

동시에 국내 신도시 사업에서 추진해온 U-City, 쓰레기수송 시스템(Pneumatic Waste Collecting System), 저탄소-녹색도시, 청정개발체계(CDM, Clean Development Mechanism)사업 등의 특화 전략과 자체개발한 신도시 설계 전문 툴인 DAS(단지설계프로그램), 신도시 사업 관리에 최적화된 PMIS 등의 지속적 개선을 통해 전문역량을 키워나갈 예정이다. 이러한 기술을 기반으로 신도시를 수출하는 새로운 사업 모델을 창출해 나갈 것이다.

- 황필재 e-mail : royal@lplus.or.kr
- 임현성 e-mail : limhs@lplus.or.kr

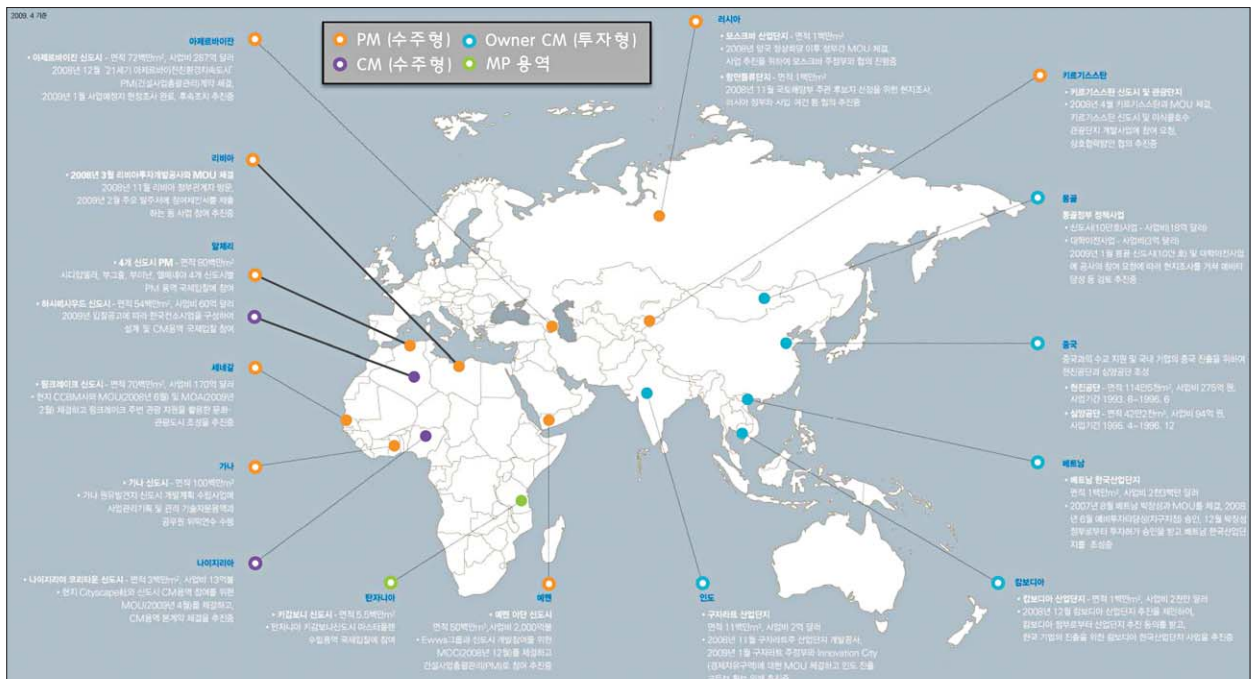


그림 6. 토지공사에서 추진 중인 해외 신도시 사업 사례