

건설동향브리핑

CERIK

제564호
2016. 6. 13

정책동향

- 하도급대금 직접지급제도의 문제점
- 하도급대금 채불의 근본적 개선 방안

시장동향

- 2015년 리츠, 125개 18조원 규모로 성장

산업정보

- 글로벌 건설산업의 미래와 대응 방향
- 대기업 집단 지정 제도 개선 방안 발표

건설논단

- '인상주의'와 건설업 혁신

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

하도급대금 직접지급제도의 문제점

- 하도급 대금 직접 지급 확대가 오히려 하도급 대금 체불 양산 우려 -

■ 정부, 발주자에 의한 하도급 대금 직접 지급 확대 발표

- 공정거래위원회는 2016년도 공공 발주 공사부터 하도급 대금 직접 지급을 확대 추진하며, 이를 위해 「하도급법」 시행령 개정 등을 추진하겠다고 발표(2016. 4. 7)
- 기획재정부는 「전자 조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 시행령 개정을 입법 예고(2016. 3. 16~4. 25)하면서, 조달청 ‘하도급지킴이’와 같은 건설공사 대금 지급관리 시스템에서 하도급 대금에 대한 ‘인출 제한’을 신설하여 사실상의 하도급 대금 직접 지급을 추진

■ 건설업계 설문조사¹⁾, 하도급 대금 직접 지급 확대가 오히려 하도급 대금 체불 양산 우려

- 하도급 대금 직접 지급 확대의 경우 공사 대금 체불이 실질적으로 하도급 업체와 건설 근로자 및 자재장비업자 간의 관계에서 주로 발생되는데, 하도급 업체의 재정 능력 부족으로 오히려 하도급 대금 체불을 양산할 수 있음.
- 설문조사 결과에 따르면 하도급 대금 직접 지급 확대가 건설산업에 미치는 영향에 대해 △시장 상황에 부적합하다(67.9%), △발주자 및 원도급자의 업무 부담이 증가할 것이다(44.2%), △대금 체불 관행이 더욱 커질 우려가 있다(24.2%) 등으로 조사됨.
 - 공사 대금 체불 개선 효과와 관련해서는 △전혀 도움이 되지 않는다(17.5%), △도움이 되지 않는다(39.7%) 등 효과가 없을 것이라는 응답이 과반수 이상을 차지함.
 - 체불 개선 효과가 없을 것이라는 구체적 원인에 대해서는 △대금 체불 문제가 하도급 업체와 2차 협력자(건설 근로자 및 자재장비업자) 관계에서 발생하기 때문(39.5%), △하도급 업체의 재정 능력 부족으로 체불이 양산될 가능성이 있기 때문(27.7%) 등으로 답변함.

■ 하도급 대금 직접 지급 확대 및 건설공사 대금 지급관리 시스템의 주요 문제점

- 하도급 대금 직접 지급은 건설 공사 계약이라는 사인(私人)간의 계약 관계에서 당사자가 아

1) 건설 현장 및 공무담당자 대상, 2016. 4. 18~22, 총 190명(대형 및 중견 업체 34명(17.9%), 중소 업체 156명(82.1%))

닌 자에 의한 대금 지급 체계로, 계약상 당사자 일방의 권리를 부당하게 제약할 수 있어 사 인간 거래 관계에 대한 과도한 개입이 될 수 있음.

- 특히, 하도급 대금 직접 지급은 원도급자의 파산과 같은 명백한 사유가 있을 때 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 통해 제한적으로 실시하는 제도인데, 공정위와 기재부가 하도급 대금 직접 지급을 모든 건설 공사에 적용하려는 것은 관련 법령의 취지에 어긋날 뿐만 아니라 사적 자치(私的自治)의 원칙을 훼손할 수 있음.

- 발주자로부터 건설 공사 전반에 대한 책임을 위임받은 원도급자들의 경우 하도급자, 건설 근로자 및 자재·장비업자 등에 대한 통제가 어려워져 공사 관리의 비효율이 초래되고, 건설 기업의 자금 운용에 있어서도 애로가 발생할 우려가 큼.

- 또한 발주자 및 원도급자의 실질적인 업무 부담의 증가를 초래할 수 있음.

- 공정위의 하도급 대금 직접 지급 확대는 공사 대금 체불이 실질적으로 하도급 업체와 2차 협력자 간의 관계에서 주로 발생된다는 점에서 적합하지 않고, 오히려 체불을 양산할 수 있음.

- 조달청 ‘하도급지킴이’ 같은 공사대금 지급관리 시스템은 개별 건설업체의 현장별 자금 흐름과 공사 단가 등 건설 경영 및 생산 활동의 핵심 사항들을 노출시킬 수 있음.

- 특히, 특정한 계좌에 입금토록 하고, 입금시 발주자 승인 등 구체적으로 대금 지급의 형태 및 시행을 강제하는 것은 민간 기업 활동에 정부가 과도하게 개입하는 규제임.
- <그림 1>은 하도급 대금 직접 지급 확대의 문제점을 정리한 것임.

<그림 1> 하도급 대금 직접 지급 확대에 따른 문제점



박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

하도급 대금 체불의 근본적 개선 방안

- 건설 공사의 효율성과 자율적 경영 활동 보장하는 실질적 개선책 마련해야 -

■ 정책 기본 방향 : 지급의 확실성, 불공정 거래 행위 예방, 규제 최소화

- 하도급 대금 체불 문제에 대한 근본적인 접근 방향은 하도급자와 건설 근로자, 자재·장비업자에게 실질적으로 대금이 지급되도록 유도함과 동시에, 건설 공사의 효율성 확보와 건설기업의 자율적 경영 활동 보장에 있음.
- 따라서 건설 생산체계 내에서 하도급자뿐만 아니라 건설 근로자, 자재·장비업자의 하도급 대금 지급을 실질적으로 보장할 수 있도록 해야 함.
 - 발주자 및 원·하도급자의 자율적 합의에 의해 하도급 대금 직접 지급 등을 선택할 수 있는 유인책으로 하도급 대금 지급의 확실성을 높일 수 있도록 해야 함.
- 또한, 하도급 대금 미지급, 지연 지급 등 불공정 행위에 대한 감시 시스템을 확보하고, 불공정 행위에 대한 처벌을 강화함으로써 불공정 거래 행위의 발생을 사전에 예방해야 함.
- 그러나, 이러한 하도급 대금 지급 관련 대책들이 규제로 작용해 효율적인 건설 공사에 지장을 초래하거나, 기업의 자율적 경영 활동을 저해해서는 안 될 것임.

■ 건설기업은 '공사 대금 체불 업체에 대한 강력한 처벌'이 필요하다고 지적

- 건설기업을 대상으로 한 건설 공사 대금 체불 관련 설문조사 결과, 일부 대금 체불 업체에 대한 보다 강력한 처벌(61.6%)과 '건설 공사 대금 지급 관련 지급보증제도의 실효성 제고(32.6%)'가 필요하다고 지적함.
 - 다음으로 자재·장비업자 및 건설 근로자에 대한 별도의 보호 장치 마련과 발주자의 적극적인 감시 및 통제 활동 강화가 중요하다고 지적함.
- 공정위의 하도급 대금 직접 지급 확대 시행에 앞서 그 전제 조건으로 하도급자의 대금 체불에 따른 원도급자에 대한 대위변제 요구나 발주자의 부당한 행정 부담 전가에 대한 금지 장치가 먼저 마련되어야 한다고 지적함.
 - 이와 함께 원도급 업체들이 공사 대금 지급 통제의 상실에 따른 공사 지연 시, 공기 연장 인정 그

리고 하도급대금지급보증서 발급 면제가 전제되어야 한다고 지적함.

■ 직접 지급 및 지불관리시스템 확대보다는 처벌 강화 및 실질적인 보호 장치 마련이 우선

- 먼저 하도급 대금 직접 지급의 확대는 일부 불공정 행위를 한 건설업자를 규제하고자 다수 건설한 건설기업의 경영 및 수행에 지장을 초래하는 바, 전면적인 재검토가 필요함.
 - 사실상 득보다 실이 많을 것으로 예상됨에 따라, ‘규제 최소화’의 측면에서 재검토 필요
- 조달청 ‘하도급지킴이’와 서울시 ‘대금 e 바로 시스템’은 법적 문제점과 인출 제한으로 인한 건설기업의 자금 운용상의 애로를 감안할 때 재검토가 필요하며, ‘상생협약체’ 같은 원도급자, 하도급자 및 2차 협력자 간의 자율적 협력체계 구축이 보다 실효성이 있음.
 - ‘상생협약체’의 활성화를 유도하기 위한 다양한 인센티브 제도의 도입 및 확대가 필요하며, 발주자의 대금 체불 방지에의 적극적인 참여를 유도하는 유인책도 필요
- 특히, 하도급 대금 체불 및 미지급, 지연이자어음할인료 등 미지급, 부당한 하도급 대금 결정 등 하도급 대금과 관련된 불공정 행위를 한 자는 반드시 처벌함으로써 하도급 대금 관련 불공정 행위의 유인을 사전에 예방해야 함.
 - 반면, 공사 대금 체불 이력이 없거나 체불이 예상되지 않는 업체에 대해서는 하도급대금지급보증제도와 온라인 대금 지급 대상에서 제외함으로써 실질적인 인센티브가 제공될 수 있도록 보완
- 하도급 대금 지급 보증 혹은 기계 대여금 지급 보증서를 교부하지 않아 대금 체불로 이어지는 경우가 발생할 수 있는바, 보증서 미교부에 대한 제재 확대 등 하도급 대금 지급 보증의 실효성을 제고하는 방안 마련이 필요함.
 - 이와 함께 건설 근로자의 임금에 대한 지급보증제도의 신설을 고려할 수 있음.
- 무엇보다 발주자(공사 감독관 등)의 관리·감독 기능 강화 및 부실업체의 지속적인 퇴출 강화 활동이 이루어질 때 하도급 대금 체불 문제가 근본적으로 해결될 것임.
 - 공사 대금의 체불과 관련하여 「건설산업기본법」과 「하도급 공정화에 관한 법률」에서 다양한 제도적 장치를 마련하고 있는바, 건설공사 참여 주체 특히, 발주자의 역할이 중요한데 현행 하도급 대금 체불 문제를 막기 위해 도입되어 있는 제도들을 엄격하게 시행하는 것이 매우 중요함.
 - 이와 함께 궁극적으로 하도급 대금, 노무비 등 공사 대금과 관련한 체불 문제는 부실부적격 업체에서 발생하는 것이 일반적이므로 부실부적격 업체에 대한 퇴출을 지속적으로 강화할 필요가 있음.

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

2015년 리츠, 125개 18조원 규모로 성장

- 투자 자산 다양화되었지만 여전히 사모형 중심, 1물1사 위주 -

■ 리츠, 2004년 대비 10배 이상 성장

- 리츠(REITs)는 2004년 10개, 1.4조원 수준에서 2015년 125개, 18조원으로 10배 이상 성장
 - 2008년 이후로는 매년 20개 내외의 신규 리츠가 생기고 있으며, 2014년부터는 30개 이상으로 크게 증가함.
 - 리츠는 2006년 최초 해산 이래 꾸준히 2~3개의 해산이 이루어졌으며, 2012년부터 10개 내외의 해산 실적을 보임.

<표 1> 연도별 리츠 운용 현황(매년 말 기준)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
리츠 수(개)	10	12	14	18	20	36	52	68	71	80	98	125
신규	2	2	4	6	5	19	17	29	19	20	30	41
해산			2	2	3	3	1	2	13	9	9	11
취소								11	3	2	3	3
자산 규모(조원)	1.4	1.7	3.3	5.0	4.9	7.0	7.6	8.2	9.5	11.8	15.0	18.0

자료 : 국토교통부.

- 리츠 투자자산 유형을 살펴보면 오피스에 대부분 투자된 가운데 주택, 리테일 등의 순으로 나타남.
 - 금액 기준으로 리츠의 48.3%가 오피스에 투자된 가운데 주택 26.2%, 리테일(상가시설) 15.9%, 호텔 3.9%, 물류 3.5%, 기타(복합 자산형) 2.1%를 차지함.

<표 2> 리츠 투자자산 현황(2015년 말 기준)

자산 구분	오피스	리테일	주택	물류	호텔	기타	계
리츠(개)	41	22	39	11	9	3	125
자산 규모(조원)	8.7	2.9	4.7	0.6	0.7	0.4	18.0
투자 비율(%)	48.3	15.9	26.2	3.5	3.9	2.1	100.0

주 : 투자 비율은 금액 기준임.

자료 : 국토교통부.

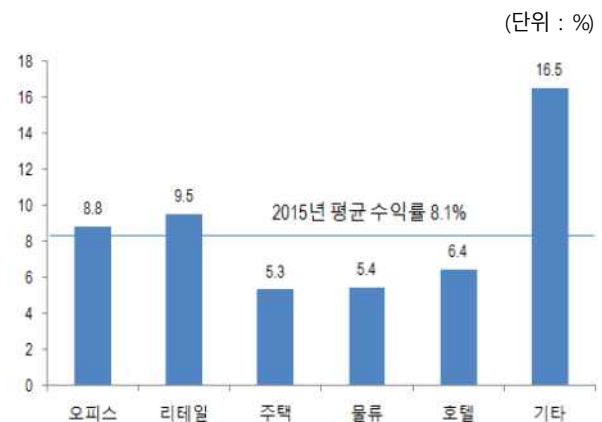
- 임대 주택 공급 활성화(경제혁신3개년계획 中) 계획 등으로 리츠의 주택 투자 비중이 크게 증가함.

- 공공 임대 주택은 2015년까지 2.9만호가 리츠로 영업 인가되었으며, 기업형 임대 주택도 1.4만호가 영업 인가 완료됨.
- 전자 상거래 급성장으로 물류 시설 수요가 증가하여, 2014년까지 5개에 불과하던 물류 리츠가 11개까지 늘어남.
- 해외 부동산에 투자하는 리츠도 나타남.
 - 2014년 “제이알글로벌 제2호(일본 물류센터)”, “케이리얼티재팬 제1호(일본 판매시설)” 등
- 한편, 호텔 분야는 호텔 운영사를 리츠의 위탁 운영 자회사로 설립 가능하도록 허용하는 「부동산투자회사법」 시행령이 시행될 경우 활성화가 기대됨.

■ 2015년 리츠 평균 배당수익률 8.1%

<그림 1> 유형별 평균 배당수익률(2015년 기준)

- 리츠의 평균 배당 수익률은 2008년부터 연간 6% 이상을 보이고 있으며, 2015년은 8.1%의 배당 수익률을 보임.
 - 뉴코아강남CR(2,400억원), 코크렙NPS 제2호(6,000억원), 유엠씨팜코리테일(1,400억원) 등 대형 리테일에서 수익률이 높게 나타나 다른 유형에 비해 리테일의 전체 수익률이 높게 나타남.
 - 기타 높은 수익률은 코크렙광고(2,500억원 규모)의 분양 수익이 반영된 것이며, 주택 분야는 개발사업(약 60%) 특성상 아직 수익 발생 시점에 도래하지 않아 수익률이 낮은 것으로 보임.



자료 : 국토교통부.

<표 3> 리츠 평균 배당 수익률

(단위 : %)

연 도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
평균 배당 수익률	28.0	26.1	8.6	8.3	7.1	9.2	6.2	8.1

자료 : 한국리츠협회.

- 리츠는 꾸준히 성장하면서 투자 자산의 종류도 확대되어 왔음. 그러나 사모형 중심과 한 개의 리츠가 하나의 물건에만 투자하는 1물 1사 형태의 리츠 운영 등은 꾸준한 개선이 필요함.

엄근용(책임연구원-kyeom@cerik.re.kr)

글로벌 건설산업의 미래와 대응 방향²⁾

- 건설산업을 변화시킬 20개의 글로벌 메가트렌드와 건설기업의 전략 -

■ 세계경제포럼, 건설산업의 변화를 가져올 메가트렌드 발표

- 최근 세계경제포럼은 세계 건설산업에 변화를 가져올 주요 글로벌 메가트렌드를 도출하였으며, 이에 따른 건설기업, 정부 등 주체들이 가져야 할 대응 방향도 제시하였음.
- 자연 재해의 급증으로 시설물의 재난에 대한 대응력 요구 증가, 도심지 거주 인구수 급증(전 세계적으로 매일 20만 명씩 증가)에 따른 주택, 교통, 유틸리티 인프라 수요의 증가 등 글로벌 메가트렌드에 적절하게 대응하기 위한 산업 차원의 방안 모색이 필요함 시점임.
- 도출된 메가트렌드는 1) 시장 및 고객, 2) 지속 가능성과 회복 탄력성, 3) 사회 및 노동 인력, 4) 정치 및 제도로 분류되었음.

<그림 1> 건설산업의 변화를 가져올 글로벌 메가트렌드

Markets and Customers	Sustainability and Resilience	Society and Workforce	Politics and Regulation
개발도상국의 수요 65% 향후 10년 간 세계 건설시장의 성장에서 신흥국들이 약 65%를 차지할 것으로 전망 건설시장의 글로벌화 1 in 2 건설기업 2개 중 1개는 새로운 지역으로 진출할 예정임 프로젝트 대형화·복합화 123km 중국 다렌과 엔타이를 잇게 될 해저터널의 연장은 무려 123km에 달함 인프라 시설의 노후화 1 in 3 독일 철도 교량의 1/3은 건설된 지 100년이 넘음. 재원조달 중요성 증가 \$1tn 글로벌 인프라 수요의 격차를 충당하기 위해서는 매년 1조 달러의 투자가 필요함	자원의 부족 No. 1 건설산업은 전세계 원자재를 가장 많이 소비하는 산업 지속가능성에 대한 요구 50% 미국의 고형 폐기물 중 절반이 건설산업에서 발생함 에너지 및 기후 변화 30% 전세계 온실가스의 30%가 건축물에서 기인함 인프라 회복탄력성의 대두 3× 지난 한 해 보고된 재난은 1980년의 3배에 달했음 사이버 안전 및 위협 90% 대부분의 기업들은 정보 관리가 일선 직원들에 미치는 영향의 중요성을 인지하고 있음	도시화와 주택난 200k 매일 20만명의 사람들이 도시로 유입하고 있으며, 주택을 필요로 하고 있음 건강과 안락에 대한 요구 2-5× 미국 가정의 공기 중 휘발성 유기 화합물 농도가 실외보다 2~5배 높음 숙련노동자의 고령화 50% 건설기업들의 절반은 공사 수행을 위해 숙련 노동자를 확보하는데 대해 우려하고 있음 이해관계자들의 압력과 조직행동 67k 독일 슈트트가르트 기차역 건설반대에 6만7천명이 서명함 건설사업 추진여부의 정치쟁점화 In 2011 포르투갈 정부는 건축정책의 일환으로 연장 165km의 고속열차 건설사업을 취소함	복잡한 행정 절차 25 인도에서는 창고 건설 허가를 받기 위해서는 25개의 서로 다른 절차를 거쳐야 함 엄격해지는 보건/안전/환경 및 노동법 10% 캘리포니아의 공공사업 추진시 노동자의 10%는 실업위기에 직면한 이들로부터 고용해야 함 인허가 처리 절차의 지연 \$1.2tn 인허가 등 건설사업 승인을 위한 업무절차의 소요기한을 준수한다면, 2030년까지 전세계에 1조 2천억 달러 규모의 인프라가 공급될 것임 지정학적인 불확실성 18 지난해 이라크 바그다드에서 18명의 터키 건설노동자들이 무장단체에 납치당하는 사건이 발생 부패의 만연 49% 설문조사 결과, 응답자의 49%가 서유럽 건설시장에서 부패가 만연해 있다고 응답함

주 : 세계경제포럼 보고서의 원본 그림을 편집함.

2) 본고는 세계경제포럼(World Economic Forum)이 The Boston Consulting Group와 함께 2016년 1월 발간한 보고서 「Shaping the Future of Construction - A Landscape in Transformation」의 일부 내용을 요약한 것임.

■ 건설기업, 신기술의 현장 적용을 통해 산업의 혁신을 주도해야

- 건설산업은 전통적으로 기술 개발 및 신기술의 현장 적용에 소극적이었으나, 이미 개발된 기술들의 크고 작은 혁신으로도 산업 전체 관점에서는 큰 변화를 가져올 수 있음.
- 디지털 공간에서 활용 가능한 신기술들은 생산성 향상, 공기 지연 감소, 품질 향상, 안전성 제고, 공사 작업 환경 개선에 기여할 것이며, BIM이 가장 핵심적인 역할을 할 것으로 예상됨.
- 3차원 모델과 ERP(전사적 자원 계획 및 관리) 시스템과의 결합을 통한 프로세스 및 운영의 정확도 개선, 린건설 방법론을 활용한 기존 프로세스의 최적화, 조기 사업계획(early project planning) 등의 적용을 통해 건설 프로세스의 혁신적 개선 및 사업비 절감을 추구해야 함.

■ 건설기업 및 참여 주체 간 협력은 이제 필수적

- 건설산업은 매우 분절되어 있으면서, 동시에 생애주기와 가치 사슬에 걸쳐 참여 주체들 간에 긴밀한 상호 작용이 이뤄짐. 따라서 건설기업 간 협력뿐만 아니라 지역 사회, 정부 기관 등 사회 각계각층과의 협력을 통해 산업을 혁신하기 위한 노력이 필요함.
- 호주는 최근 프로젝트 초기에 발생하는 비용을 줄이기 위해 프로젝트 협력 합의(project alliance agreements) 절차를 표준화하는 작업을 추진 중에 있음.
- 영국의 비영리 조직 Considerate Constructors Scheme은 건설업 이미지 개선을 위한 교육, 평가, 홍보를 주도하고 있으며, 건설 문화 및 지역 사회와의 관계 개선에 기여하고 있음.

■ 정부, 발주자와 시장의 조정자로서 적극적 조치 필요

- 각국 정부는 건설 기술 기준 및 시스템 조정을 통해 건설산업의 생산성 향상과 생산적인 경쟁체계 유지를 도모하는 한편, 발주자로서 건설산업 혁신을 적극적으로 요구해야 함.
- 산업과 학계가 건설산업 혁신을 위한 기술 개발에 투자할 수 있는 환경을 확보할 수 있도록 적극적인 지원이 필요함.
- 영국의 경우, 건설산업을 국가적 의제로 상정하고 글로벌 건설시장을 주도할 수 있도록 적극 지원하고 있으며, 대규모 사업인 런던의 Crossrail 프로젝트 추진 과정에서 혁신적인 아이디어의 현장 적용뿐만 아니라 기술 기준으로의 반영까지 이뤄냈으며, 이는 영국 내 후속 사업들의 기술 혁신 향상으로도 이어질 것임.

박희대(연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

‘대기업 집단 지정 제도 개선 방안’ 발표

– 경제 여건 변화 반영, 대기업 집단 지정 기준 상향 –

■ 6월 9일 공정거래위원회 ‘대기업 집단 지정 제도 개선 방안’ 발표

- 지난 6월 9일 공정거래위원회는 대기업 집단 지정 기준을 상향하고, 공기업 집단을 대기업 집단에서 제외하는 등의 내용이 포함된 대기업 집단 지정 제도 개선 방안을 발표함.

<표 1> 대기업 집단 지정 제도 개선 방안

개선 방안	세부 내용
대기업 집단 지정 기준 상향 및 공기업 집단 제외	- 대기업 집단 지정 기준을 현행 계열회사 자산 총액 5조원에서 10조원으로 상향 - 공기업 집단은 별도로 지정, 관리하므로 제외
대기업 집단 자산 규모별 규제 차등화	- 사전 규제(상호·순환 출자 금지, 채무 보증 제한, 금융 보험사 의결권 제한)는 10조원 기준 적용 - 사후 규제(총수익가 사익 편취 규제, 공시 의무)는 5조원 기준 적용
대기업 집단 지정 제도 원용 타 법령 개정	- 10조원 기준 적용을 위해 2개 법령(고용보험법, 수산업법) 시행령 개정 추진
대기업 집단 지정 기준에 대한 재검토 기한설정	- 향후 3년 주기로 대기업 집단 지정 기준의 타당성 재검토 - 정부 정책의 실효성과 기업의 예측 가능성 제고 목적
지주회사 자산 요건 상향	- 지주회사 자산 요건을 1,000억원에서 5,000억원으로 상향 - 대기업 집단 지정 제도와와의 균형을 고려한 규제 완화

자료 : 공정거래위원회.

- 대기업 집단 지정 기준을 현행 5조원에서 10조원으로 상향함에 따라 민간 대기업 집단이 현행 53개에서 28개로 축소됨.
- 공기업 집단까지 제외함에 따라 전체적으로 대기업 집단 수는 65개에서 28개로 축소.

<표 2> 지정 기준 상향에 따른 집단 및 계열사 수 변화

구분	현행 (5조원 기준)	개선 (10조원 기준)
집단 수 (계열사 수)	전체	65 (1,736)
	민간 대기업 집단	53 (1,670)
	공기업 집단	12 (66)
		28 (1,118)
		-

자료 : 공정거래위원회.

- 대기업 집단 지정 기준 상향 등 시행령 개정사항은 2016년 9월까지 모두 완료하고, 규제 차등화를 위한 공정거래법 개정은 2016년 10월까지 국회에 제출할 계획임.

■ 개선 배경 : 변화된 경제 여건 반영

- 공정거래위원회는 경제력 집중을 억제하고 불공정행위를 규제하여 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위하여 '대기업 집단 지정 제도'를 운영, 2008년 7월 시행령 개정 이후 2009년부터는 계열회사 자산 총액 5조원 이상 집단을 대기업 집단으로 지정해 옴.
- 그러나 그간 국민 경제 및 지정 집단 자산 규모 등이 상당히 증가하는 등 경제 여건의 변화를 반영할 필요성이 높아짐.
 - GDP는 2007년 말 1,043조원에서 2015년 말 1,558조원으로 49.4% 증가
 - 대기업 지정 집단 평균 자산 2007년 말 14.7조원에서 2015년 말 36조원으로 144.6% 증가

<표 3> 연도별 대기업 집단 지정 현황

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
집단 수	48	53	55	63	62	63	61	65
계열사 수	1,137	1,264	1,554	1,831	1,768	1,677	1,696	1,736

자료 : 공정거래위원회.

- 또한 대기업 집단 지정 시 상호출자 및 순환출자 금지, 채무 보증 제한, 금융 보험사 의결권 제한, 총수일가 사익 편취 규제, 공시 의무 등 공정거래법상 경쟁력 집중 억제 정책과 38개 법령상 규제가 동시 적용되어 기업들의 규제 체감도가 높음.
 - 특히 기업집단 규모와 상관없이 동일 수준의 규제가 일괄 적용되어, 자산 규모 하위 집단의 규제 체감도가 특히 높은 상황

■ 기대 효과 : 대기업 집단 지정 제외 기업의 성장 여건 강화

- 각종 규제 대상에서 제외되어 자본 조달이 보다 용이해짐으로써, 사업 영역 확대 등 성장 가능성이 증대됨.
- 건설 관련 기업의 경우 한라(자산총액 8조 1,000억원), 중흥건설(7조 6,000억원), 태영(6조 8,000억원), 현대산업개발(6조 400억원) 등의 민간기업과 한국토지주택공사(LH), 한국도로공사, 한국수자원공사 등의 공기업이 대기업 집단에서 제외됨.
- 특히, 건설기업의 경우 대기업이 민자사업 특수목적법인(SPC) 지분을 30% 이상 소유할 경우 공정거래법상 계열사로 편입되는 규제(30% 룰)에서 제외됨으로써 민간투자 활성화 기대
 - 프로젝트파이낸싱(PF) 등 자금 조달 시 계열사 간 보증을 통한 신용도 보강도 가능함.

이지혜(연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

‘인상주의’와 건설업 혁신

몇 달 전 오랜만에 서울에 온 친구와 함께 인상주의(impressionism) 화가전을 관람하였다. 요즈음 미술 전시회는 예전과 달리 화풍과 그림에 대한 다양한 설명이 곁들여져 미술 전공자가 아니더라도 훨씬 이해하기 쉬웠다. 미술에 문외한이기 때문일까, 인상주의의 태동에 대한 설명에 내심 깜짝 놀랐다. 인상주의를 기존 사조에 대한 혁신(innovation)으로 표현하고 있었기 때문이다. 거기에는 “인상주의의 탄생, 혁신은 기득권의 비난과 조롱을 넘어서는 것이다”라는 문구가 적혀 있었다. 예술 분야에도 혁신이 있구나...

개인적으로 더욱 흥미를 끈 것은 혁신의 ‘동인’이었다. 18세기 말 인상주의의 탄생을 가능하게 했던 주요한 동인으로 제시된 것은 사진 기술의 등장, 소지 가능한 안료의 개발, 그리고 아틀리에 안에서 상상을 통해서 그리던 기존 풍경화의 관행에서 벗어나 현장에서 빛의 변화를 화폭에 담고자 했던 일부 화가들의 의지였다고 한다.

인상적인 것은 결국 분야를 막론하고 혁신은 기존 시장을 위협하는 대체재의 등장, 자재/장비 등 관련 기술의 발달, 그리고 기존의 틀을 뛰어넘고자 하는 생산 주체의 의지가 결합할 때 이루어진다는 사실이었다. 그렇다면 건설업은 어떤가.

지금까지 건설업에서는 수차례에 걸쳐 혁신이 논의되어 왔다. 그러나 장대하게 시작되었던 논의가 번번이 끝에 가서는 페이퍼

워크(paper work)에 그치거나 기존의 틀을 조금 개선하는 데 머물고 만 것이 대부분이었다. 혁신을 위한 여건이 충분히 성숙되지 못했던 것은 아닐까.

최근 건설 수요를 보면, SOC 예산은 그 절대액이 감소할 뿐 아니라 투자 분야도 소프트웨어 분야가 하드웨어 분야를 빠르게 대체하고 있다. 인구 절벽에 따른 주거 서비스 수요의 한계에 대한 논의는 차치하더라도, 젊은 층들의 소비 우선순위도 주거 서비스보다는 자동차, 레저, 엔터테인먼트 등에 두어지고 있다.

공급시장은 어떤가. 불가능하리라 여겨졌던 외국 업체의 시공분야 진입은 자본을 앞세운 중국 업체를 필두로 점차 가시화되고 있으며, IT 기술의 발달은 최종 생산물뿐 아니라 건설 생산 시스템의 변화를 촉진시키고 있다. 고강도 콘크리트, 신소재를 활용한 자재, 첨단 장비의 등장은 과거 불가능했던 구축물의 시현을 가능하게 하고 있다.

이제 혁신을 위해 필요한 것은 건설산업 각 주체들의 ‘의지’가 아닐까. 발주제도의 비정상과 불합리를 개선하고자 하는 의지, 기존 업역의 장벽을 허물고 합리성을 추구하자 하는 의지, 그리고 도덕성과 투명성을 회복하고자 하는 의지 말이다. 역시 절실함이 리얼(real)을 만드는 것 같다.

김민형(연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)