

# 건설동향브리핑

CERIK

제606호  
2017. 4. 17

**社告** 대선정책이 특집으로 5회 연재됩니다

## 대선정책(4회)

- 공사비 현실화를 위한 우선 정책 과제
- 건설산업 규제 개혁을 위한 정책 과제

## 시장동향

- 2월 건설 수주, 전년 동월 대비 22.6% 증가

## 산업정보

- 미국의 계층혼합형 용도지역제 활용 필요
- 환경 변화 대응을 위한 건설기업의 역량 강화 방향

## 건설논단

- 공공공사 낙찰률 현실화해야

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 공사비 현실화를 위한 우선 정책 과제<sup>1)</sup>

- 왜곡된 가격 위주 제도·관행의 정상화로 ‘제값 받고 제대로 일하는’ 풍토 조성 -

### ■ 최근 공공공사의 적정공사비 확보 문제가 업계의 주요 관심사로 대두, 논의 확대

- 국내 공공공사 입찰의 경우 그동안 가격 경쟁 위주의 입찰제도가 강화되어 왔음. 특히 최저가낙찰제가 장기간 운영되면서 공사 원가에 못 미치는 저가 낙찰 증가로 인해 부실 공사나 안전 재해에 대한 우려가 증가되어 왔음. 이를 자세히 살펴보면
  - (무분별한 사업비 삭감) 공공공사 발주 기관이 예산 부족 또는 예산 절감 실적을 이유로 무리하게 공사비를 삭감해 발주하여, 공사를 낙찰 받은 건설사가 이를 부담하고 있음. 일부 지자체의 경우 ‘무조건 깎고 보자’ 식의 계약 심사제도 운영도 만연한 실정임.<sup>2)</sup>
  - (장기간 왜곡된 공사비 산정 기준) 2015년부터 공사비 산정 기준이 표준시장단가제로 전환되어 시공 단가를 단계적으로 현실화하려 하고 있음. 그러나 기존 실적공사비제도 및 공공 공사비 절감 기조로 인해 낮아진 공사비의 정상화에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망됨.<sup>3)</sup>
  - (표준시장 단가의 중소 규모 공사 적용 확대) 중소건설업체가 참여하는 100억~300억원 규모의 중소형 공사의 경우 그간 표준품셈이 활용되었음. 그러나 올해부터는 표준시장 단가를 적용하여 기존 표준품셈 대비 공사비가 낮게 책정됨.
  - (가격 중심의 입찰제도) 최저가낙찰제로 인한 폐해를 줄이기 위해 지난해 1월부터 도입한 종심제·종평제의 경우 여전히 심사 기준이 저가 입찰을 유도하는 방식임<sup>4)</sup>. 턴키 등 기술형 입찰도 정부가 유찰 사태를 막기 위해 최근 수의계약으로 전환할 수 있는 근거를 마련하는 제도 개선을 추진하였으나, 부족한 공사비 책정 및 높은 가격 평가 비중 설정 등으로 유찰 현상이 계속 발생함.
- 이러한 가격 경쟁 위주의 입찰제도 및 공사비 책정 기준으로 인해 공사 원가에 못 미치는 저가 낙찰이 만연하여 <그림 1>과 같이 건설기업의 경영여건은 지속적으로 악화되고 있음. 최근에는 사실상 마이너스 수익률에 도달하는 등 사업의 영속성을 지속하기가 불투명한 실정임.

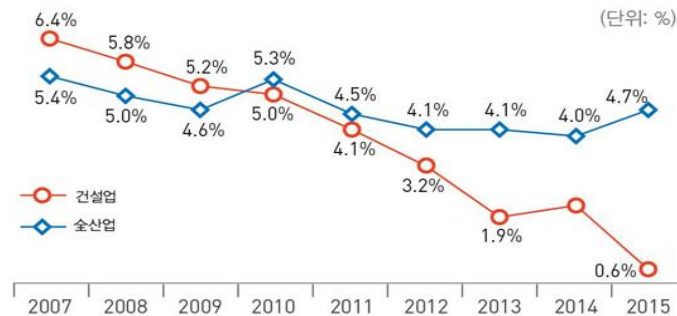
1) 본고는 한국건설산업연구원(2017)의 「차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제」 내용 중 일부를 요약·정리함.

2) 발주기관의 무리한 예산삭감에도 불구하고 낙찰자가 공사 낙찰이나 계약 후에 적자를 인지하여 계약을 포기할 경우, 입찰보증금 혹은 계약보증금이 몰수됨. 나아가 부정당업자로 지정되어 6개월 간 공공공사 입찰이 금지됨에 따라 불가피하게 적자 시공을 감내하고 있음.

3) 더구나 중소 규모 공사에 적용되는 적격심사제의 경우 지난 2000년 이후 17년 동안 낙찰률이 공사규모별로 80~87.745%로 고정된 반면, 표준시장 단가 적용 대상 확대와 표준품셈 현실화로 원가율은 상승하여 업계는 이중고(二重苦)가 심화됨.

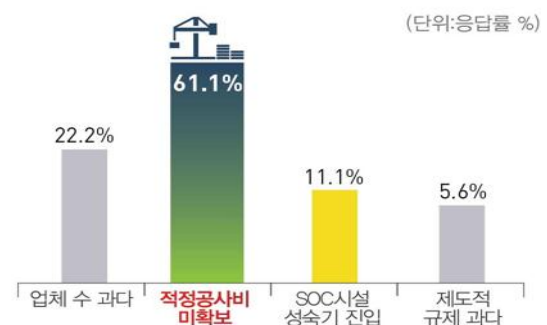
4) 종합심사낙찰제(종심제)와 함께 도입한 종합평가낙찰제(종평제)의 경우 1년 시행 결과, 평균 낙찰률(88%)이 종심제(79%)보다 10%p 가까이 높아 최근 종심제 수준으로 낙찰률을 낮추는 방향으로 낙찰자 결정 기준이 개정됨.

<그림 1> 종합건설기업 연도별 매출액영업이익률



자료 : 한국은행 및 대한건설협회, 한국건설산업연구원(2017) 재인용.

<그림 2> 건설업 경영환경 애로사항 설문 결과



자료 : 한국건설산업연구원(2016).

- 저가 낙찰이 이루어진 경우, 저임금 근로자의 투입 확대나 저가 자재, 저가 하도급 등을 통해 손실을 보전하면서 공공 조달의 효율성이 저하되고 사회적 후생(厚生)을 악화시킬 가능성이 높아 최근에는 ‘제값 받고 제대로 일하는’ 건설문화 정착에 대한 업계 요구가 그 어느 때보다 높은 실정임.

## ■ 왜곡된 가격 위주의 발주 관행·제도 정상화를 위한 주요 추진 과제

- (사업계획 ~ 발주 단계) 저가 낙찰의 구조적 문제 해결을 위해 사업계획 단계에서부터 정부의 예산 절감(삭감) 기초의 전향적 변화와 관련 제도의 보완이 이루어져야 함.
  - 현행 적격심사제의 낙찰하한율(예정가격의 80~88%)의 경우 과거 표준품셈으로 공사 원가를 산정 하던 당시를 기준으로 설정되었음. 저가 하도급을 방지하고 숙련인력 채용이나 고품질 자재의 투입 등을 유도하기 위해 약 10% 내외 상향 조정이 필요함.
  - 지자체 계약심사제도의 본래 취지는 원가산정 기준, 법정경비 효율과 산출 물량의 적정성 심사를 통해 설계가격의 정확성을 높이려는 것이 목적임. 그러나 현실은 부족한 예산에 맞추어 설계가격을 삭감하는 형태로 운영되는 사례가 빈번하기에 설계가격 수정 범위 한정 등의 제도 개선이 필요함.
  - 현행 공사비 산정 제도와 기준의 경우 발주기관의 우월적 지위를 남용한 불합리한 예산삭감 기초 변화를 위한 원가 산정내역 적정성 검토 체계 구축이 필요함. 또한 합리적 공사비 산정 방안 개발 (예가제도 개선 등) 및 지나친 감액 중심의 총사업비관리지침의 개정 등이 추진되어야 함.
- (시공단계) 발주자-시공사 간 공정한 시장 환경 구축을 도모하기 위해 공사비 관련 분쟁 예방 및 합리적 보상 제도의 도입 등 실질적 보호 장치 신설이 필요함.
  - 발주기관이 제시한 기초 가격이 터무니없이 낮다고 판단되는 경우, 이의신청을 할 수 있도록 기초 가격에 대한 이의신청제도 도입이 필요함.
  - 예산부족 등 발주기관의 귀책사유에 따른 공사기간 지연 방지를 위해 공사 예비비 제도 도입이 추진되어야 함. 또한 현재 모호한 보상 기준으로 인하여 공정한 보상이 이루어지고 있지 못한 간접비 보상 제도의 합리적 개선이 필요함.

규제개혁 TF 보고서 요약(전영준 부연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

## 건설산업 규제 개혁을 위한 정책 과제<sup>1)</sup>

- 동일 사안의 중복 규제 통·폐합 및 민·관 상시 협력 체계 구축 필요 -

### ■ 건설산업은 동일 사안에 대해서도 중복 규제 부과

- 건설사업의 입찰단계에서 시공, 준공 후 하자관리에 이르기까지 다양한 법 위반 행위에 대한 규제가 존재함. 이 과정에서 과도할 뿐만 아니라 중복적인 규제에 대한 문제점이 지속적으로 제기되고 있음.<sup>2)</sup>
  - 「국가계약법」 시행령 제76조에는 부정당업자의 대상으로 계약 미체결, 계약 불이행, 적격심사 포기, 뇌물 제공, 담합, 허위서류 제출, 부실 및 부정 시공 등이 포함됨.
  - 「건설산업기본법」에서는 「국가계약법」에서 명시하고 있는 담합, 뇌물수수 등의 행위는 물론, 건설 시공 상에서의 품질 및 안전과 관련된 법 위반 행위에 대하여 제재를 중복적으로 명시하고 있음.
  - 이밖에도 공사 수행 과정상 원-하도급 사이에 발생하는 법 위반 행위에 대해 동일 사안인 경우에도 「건설산업기본법」은 물론, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「공정거래법」 등에서 규제를 중복적으로 부과하고 있음.

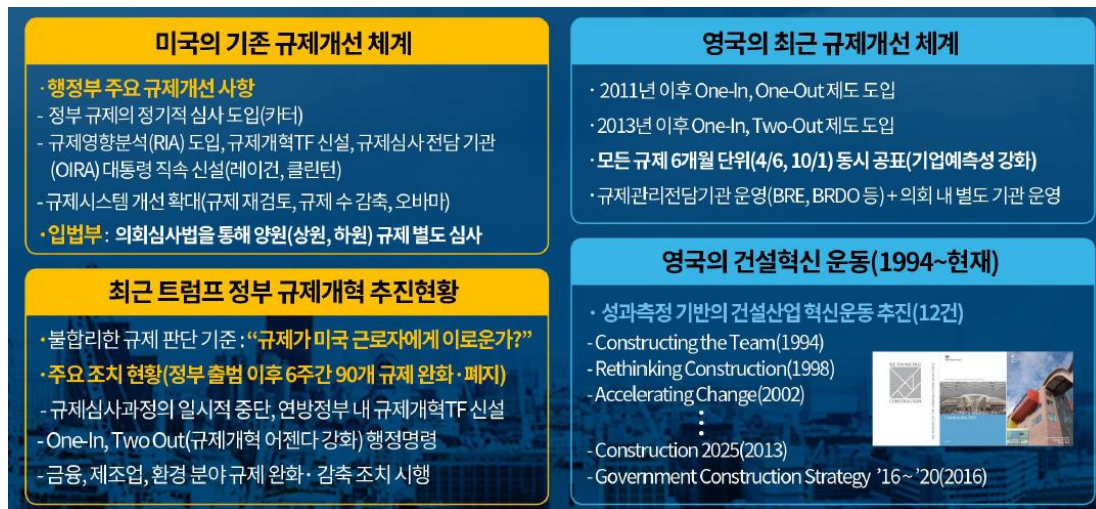
### ■ 해외 주요국은 민·관 상호 협력하에 규제 개혁을 지속적으로 추진 중

- 미국의 경우, 의회와 행정부의 협력적인 규제 심사 거버넌스(governance)를 구축하고, 규제 심사 과정 내 이해관계자의 참여를 강조함(<그림 1> 참조).
  - 산업 발전을 위한 강력한 규제 개혁 정책을 추진 중임. 트럼프 정부의 행정명령인 “One-In, Two-Out”은 한 개의 규제를 만들면 두 개의 규제를 폐지해야 하는 강력한 규제 개혁 정책임.
- 영국의 경우, 정부와 산업계의 협력을 기반으로 정책 목표를 상호 공유하며 중·장기적인 건설산업 혁신 운동을 추진함.
  - 규제 개혁(2013년부터 One-In, Two-Out 시행 중, 6개월 단위 모든 규제 동시 공표)과 이에 따른 성과 측정을 근간으로 건설산업 혁신 운동을 계속 추진하고 있음.

1) 본고는 한국건설산업연구원(2017)의 「차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제」내용 중 일부를 요약·정리함.

2) 한국경제연구원(2015), “기업 활동 관련 중복규제의 현황 분석과 정책 과제”에 따르면 기업 활동과 관련된 중복규제 중 개선이 필요한 분야는 환경, 건설·건축, 토지규제 순으로 분석됨.

<그림 1> 미국과 영국의 규제 개혁 추진 동향



자료 : 한국건설산업연구원(2017), 「차기정부 건설주택분야 정책 현안과 대응방향」, 규제개혁과 산업구조 혁신 세미나 자료 참조

## ■ 우리나라도 규제 개혁 협력 체계를 마련하고, 규제 정비를 위한 로드맵 구축 필요

- 건설산업 규제 개혁의 필요조건으로 동일 사안에 대한 중복 규제를 통·폐합하고, 상시 민·관 협동 조직<sup>3)</sup>을 설립하는 등 규제의 틀(frame) 재편이 필요함.
- 규제 개혁의 5대 핵심 분야로는 업역 규제, 생산 방식 규제, 가격 규제, 품질 및 안전 규제, 획일적 발주 제도 개선임.
  - 업역 규제 : 「건설산업통합법」을 제정해 건설관련 업종·업역 통합 관리 → 일원화된 효율적 규제 체계 마련 및 건설산업 구조개선
  - 생산 방식 규제 : 발주자, 하도급자, 2차 협력자(건설 자재 업체 및 건설 근로자 등)를 모두 포함한 전체 참여자 간 공정한 시장질서 확립 → 산업 내 상생·협력 체계 구축
  - 가격 규제 : 저가 낙찰로 인한 부작용 해소(품질 경쟁, 고부가가치화 추구) → 생산성 향상 기반 구축
  - 품질 및 안전 규제 : 인센티브 중심의 시장 친화적 규제 체계 확립, 규제에 의한 사회적 손실 저감 → 산업, 소비자(국민), 정부 간 소통·협력(feedback) 체계 구축
  - 발주제도의 선진화 : 4차 산업혁명에 대응한 융·복합형 발주 방식 확대 → 기술 경쟁력 및 해외 경쟁력 확보

규제개혁 TF 보고서 요약(나경연 부연구위원 · econa@cerik.re.kr)

3) 민·관 협동 조직인 (가칭)국가건설리더쉽위원회의의 주요 활동 내용으로는 ① 규제 발굴 및 해결 방안 도출, ② 규제 개혁 추진 실태 점검 ③ 교육과 홍보, ④ 산업 발전 방향 수립, 부처 간 정책 조정, ⑤ 건설산업 경쟁력 강화를 위한 기술개발 전략 수립, ⑥ 건설산업 혁신 성과 측정 및 사후 평가 등임.



## 2월 건설 수주, 전년 동월 대비 22.6% 증가

- 공공은 건축 수주가, 민간은 토목 수주가 양호한 모습 보여 -

### 2017년 2월 건설 수주, 공공과 민간 모두 양호

- 통계청이 발표한 2017년 2월 국내 건설 수주는 공공과 민간 모두 양호한 모습을 보여 전년 동월 대비 22.6% 증가한 12조 2,642억원을 기록함(<표 1> 참조).
- 수주액 12조 2,642억원은 2월 실적으로는 통계가 작성된 지난 1976년 이래 역대 최대치임.
- 결국 국내 건설 수주는 지난해 12월 전년 동월 대비 43.7% 증가하고, 올해 1월과 2월 각각 16.6%, 22.6% 증가해 3개월 연속 양호한 모습을 시현함.

### 공공 부문, 토목이 부진했으나 건축이 양호해 전년 동월 대비 30.7% 증가

- 공공 수주의 경우 토목 수주는 부진했으나, 건축이 양호해 전년 동월 대비 30.7% 증가한 3조 868억원을 기록, 지난 1월 15.9% 감소 후 한 달 만에 다시 증가함.
- 토목 수주는 도로와 철도 등이 양호했으나, 나머지 주수가 부진해 전년 동월 대비 8.6% 감소한 9,608억원을 기록함.
- 주택 수주는 수도권을 중심으로 LH공사의 발주가 크게 증가, 2월 실적으로 역대 최대치인 1조 2,566억원을 기록, 전년 동월 대비 44.9% 증가함.
- 비주택 건축 수주도 대규모 연구시설 수주의 영향으로 2월 실적으로 역대 최대치인 8,693억원을 기록, 전년 동월 대비 95.9% 증가함.

<표 1> 2017년 2월 건설 수주

(단위 : 십억원, 전년 동월비 %)

구 분	총계	공공					민간				
			토목	건축	주택	비주택		토목	건축	주택	비주택
2016. 2월	10,002.4	2,361.8	1,050.8	1,311.0	867.4	443.7	7,640.6	722.6	6,918.0	3,793.5	3,124.5
2017. 2월	12,264.2	3,086.8	960.8	2,126.0	1,256.6	869.3	9,177.4	3,848.7	5,328.6	3,465.5	1,863.2
증감률	22.6	30.7	-8.6	62.2	44.9	95.9	20.1	432.6	-23.0	-8.6	-40.4
2016. 1~2월	17,341.9	5,055.3	2,947.6	2,107.7	1,344.0	763.7	12,286.6	1,166.4	11,120.2	6,170.2	4,950.0
2017. 1~2월	20,825.4	5,351.5	2,275.7	3,075.8	1,814.6	1,261.2	15,473.9	4,166.8	11,307.1	7,449.0	3,858.1
증감률	20.1	5.9	-22.8	45.9	35.0	65.1	25.9	257.2	1.7	20.7	-22.1

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

## ■ 민간 부문, 토목이 양호해 전년 동월 대비 20.1% 증가

- 2017년 2월 민간 수주는 그동안 상승세를 견인한 건축 수주가 부진하였음. 그러나 토목 수주가 매우 양호한 모습을 보여 전년 동월 대비 20.1% 증가, 2월 실적으로 역대 최대치인 9조 1,774억원을 기록함.
  - 토목 수주는 민자 화력 발전소 수주 증가의 영향으로 전년 동월 대비 432.6% 급등한 3조 8,487억원을 기록함.
  - 주택 수주는 수도권 재건축 수주가 증가하였으나, 신규 수주가 감소해 전년 동월 대비 8.6% 감소한 3조 4,655억원을 기록함.
  - 비주택 건축 수주도 전년 동월 대비 40.4% 감소해 부진하였음.

## ■ 공종별로 건축은 공장 및 창고, 토목은 토지 조성과 기계 설치를 제외하고 모두 양호

- 건축 공종의 경우 공장 및 창고를 제외하고 모두 양호했음(<표 2> 참조).
  - 공장 및 창고는 전년 동월 대비 81.9% 감소해 부진한 모습을 보임.
  - 주택은 민간이 부진했으나 공공이 양호해 전년 동월 대비 1.3% 증가함.
  - 사무실 및 점포 수주와 관공서 수주도 각각 전년 동월 대비 32.8%, 55.1% 증가함.
- 토목 공종의 경우, 토지 조성과 기계 설치를 제외하고 대부분 양호했음.
  - 도로 및 교량, 철도 및 궤도는 수주액 자체는 예년보다 다소 부진했으나 기저효과의 영향으로 각각 10.0%, 73.9% 증가함.
  - 항만 및 공항과 발전 및 송전 수주는 각각 120.6%, 2,936.5% 급등하면서 매우 양호한 모습을 보였음.
  - 한편, 토지 조성과 기계 설치 수주는 각각 63.6%, 32.3% 감소하여 부진한 모습을 보임.

<표 2> 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	토지 조성	발전 및 송전	기계 설치
2017. 2월	4,722.1	1,465.7	338.2	865.5	63.2	430.2	33.1	92.2	117.8	3,474.3	395.9
증감률	1.3	32.8	-81.9	55.1	65.5	10.0	73.9	120.6	-63.6	2,936.5	-32.3
2017. 1~2월	9,263.6	2,242.6	1,087.0	1,712.5	77.3	725.7	47.7	96.6	332.1	3,579.1	919.7
증감률	23.3	-11.2	-53.9	126.5	4.2	-32.5	-86.0	-56.5	-27.1	975.9	-12.9

자료 : 통계청

박철한(부연구위원-igata99@cerik.re.kr)

## 미국의 계층혼합형 용도지역제<sup>1)</sup> 활용 필요

- 지난 40년간 전 세계적 확산 추세, 2016년 이후 뉴욕에서는 의무 적용 -

### ■ 계층혼합형 용도지역제 개요

- 계층혼합형 용도지역제(IZ, Inclusionary zoning)는 용도지역제의 일환으로 신규 개발 시 저렴한주택(Affordable housing)<sup>2)</sup>을 공급하면, 다양한 인센티브를 부여하는 토지 이용 정책임.
  - 1971년 미국 버지니아주 페이팩스 카운티 조례를 통해 시작됨. 당시 50호 이상 주택 개발 시, 지역 중위 소득의 60~80% 가구가 부담 가능한 주택을 15% 공급토록 의무화함.
  - 계층혼합형 용도지역제는 지난 40년간 세계적으로 확산 추이에 있음. 9개국 이상(미국, 캐나다, 영국, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 이탈리아 등), 미국의 500개 이상의 카운티에서 활용되고 있음.
  - 스페인, 아일랜드는 중앙 정부에서 활용하고 있으며, 미국과 캐나다는 지방 정부 차원에서 적용됨. 영국, 이탈리아, 프랑스는 명시적 조항은 존재하지만 강제성이 없는 방식으로 활용되고 있음.
- 계층혼합형 용도지역제를 가장 대규모로 활용한 곳은 미국의 메릴랜드 주 몽고메리 카운티이며, 제도가 도입된 1974년 이후 2014년까지 14,029호의 주택을 공급함.<sup>3)</sup>
  - 몽고메리 카운티는 워싱턴 D.C.의 베드타운이며 2015년 기준 총 주택 수는 382,913호임. 계층혼합형 용도지역내에서 공급된 저렴한주택은 총 주택 대비 약 3.5% 수준임.
  - 몽고메리 카운티에서는 계층혼합형 용도지역 내 50호 이상의 주택 개발 시 12.5~15%의 저렴한주택 공급이 의무화되어 있는 대신 공급자에게는 용적률 보너스를 20%까지 부여함.
  - 임대주택 공급자는 20년, 자가 주택은 10년간 저렴한주택으로 유지해야 함.
  - 해당 사업지 내 저렴한주택을 공급하기 어려운 경우에는 인접지역에 공급하거나, 주택개발기금에 현금 기부로 대체 가능함.
  - 자가의 경우 의무기간(10년) 내에는 원가 및 물가상승률만을 반영한 가격으로 매각이 가능하여 자본이득 발생을 원천적으로 차단하고 있음. 10년 이후 매각 시에도 발생하는 이윤은 주택개발기금으로 환수하고 있음.

1) 본고는 2017년 4월 5일 한국주택학회가 개최한 뉴스테이 정책 중장기 발전 방향 세미나의 허윤경, “美·日 임대주택의 사례와 시사점 : 민간의 신규공급을 중심으로”의 내용을 일부 요약·정리함.

2) 저렴한주택은 지역 중위 소득(Area Median Income) 대비 일정 비율 이하(40~100%) 가구가 부담 가능한 가격 및 임대료 수준으로 공급되는 주택을 통칭함.

3) Montgomery County Department of Housing & Community Affairs, “DHCA : Moving Forward”, 2014, 최막중, 장경석, 김준형, “PFI 계층혼합형 용도지역제에 기초한 임대주택 확충방안”, 2004, 환경논총 42호 등을 종합하여 작성함.



- 미국의 계층혼합형 용도지역제의 인센티브 방식은 수익 보전과 비용 절감 방식 모두 활용됨.
  - 용적률과 높이 인센티브가 가장 일반적이며 시카고, 뉴욕 등 다수의 지역에서 활용되고 있음.
  - 덴버에서는 유연한 주차 면적 기준을 활용하며, 세크라멘토는 허가의 신속성을 보장하고 있고 시카고는 허가 수수료를 면제해주기도 함.
- 계층혼합형 용도지역제 활용의 목적은 저소득층을 위한 임대주택 공급과 함께 중하위 소득 가구의 중상위 커뮤니티 거주(income-mixed community)를 유도하기 위한 것으로 이를 통해 특정 지역에 저렴한주택이 공급되는 효과를 얻고 있음.

#### ■ 계층형 용도지역제의 뉴욕 사례4)

- 뉴욕에서도 1987년에 계층혼합형 용도지역제가 도입되어 지역 내의 중위 소득 80% 이하를 대상으로 하는 2개의 프로그램이 존재함.
  - 1987년 맨하튼의 5번가와 파크 애비뉴를 포함한 고밀상업지구인 R10 지구에 계층혼합형 용도지역제를 도입함. 이후, R10 수준의 고밀지역의 신규 개발 시 저렴한주택을 공급하면 용적률 보너스를 20% 부여하는 R10 프로그램이 정착됨. 고밀지역에 적용됨에 따라 맨하튼에 집중됨.
    - ※ R10지구의 기본 용적률은 FAR(Floor Area Ratio) 10으로 우리나라의 용적률로 환산하면 1000% 수준의 지역임.
  - 2005년부터 브롱스, 브루클린, 퀸즈 등의 중고밀 지역에 대한 계층혼합형 용도지역제 프로그램을 도입함. 면적 기준 20%를 저렴한주택으로 공급하면, 33%의 추가 용적률을 부여함.
- 2016년부터는 계층혼합형 용도지역제를 의무화하는 프로그램을 도입함.
  - 의무 계층혼합형 용도지역제(Mandatory Inclusionary Zoning)는 2013년 취임한 빌 드 블라지오 시장의 공약으로, 2016년 시의회를 통과함.
  - 의무 계층혼합형 용도지역제는 신규 개발 시 주택 공급의 20%를 뉴욕 중위 소득의 40% 이하에 게 제공토록 함. 기존 프로그램에 비해 소득 수준이 낮은 계층이 대상임.
  - 현재 퀸즈의 서부 플러싱과 롱아일랜드 시티, 브루클린 이스트뉴욕, 브롱스 제롬애비뉴 등 6개 지역을 우선 선정하여 용도지역을 재설정하고 있음.
- 뉴욕의 경우 주거용 개발에서부터 초대형 복합사업까지 계층혼합형 용도지역제가 활용되고 있으며 계획단계에서 사업이 작동될 수 있는 환경을 선제적으로 조성하고 있음. 이후, 사업 단계별로 세제 지원, 자금 지원 등이 추가적으로 이루어짐.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

4) NYC, Department of City Planning의 홈페이지 자료를 활용하여 작성함.

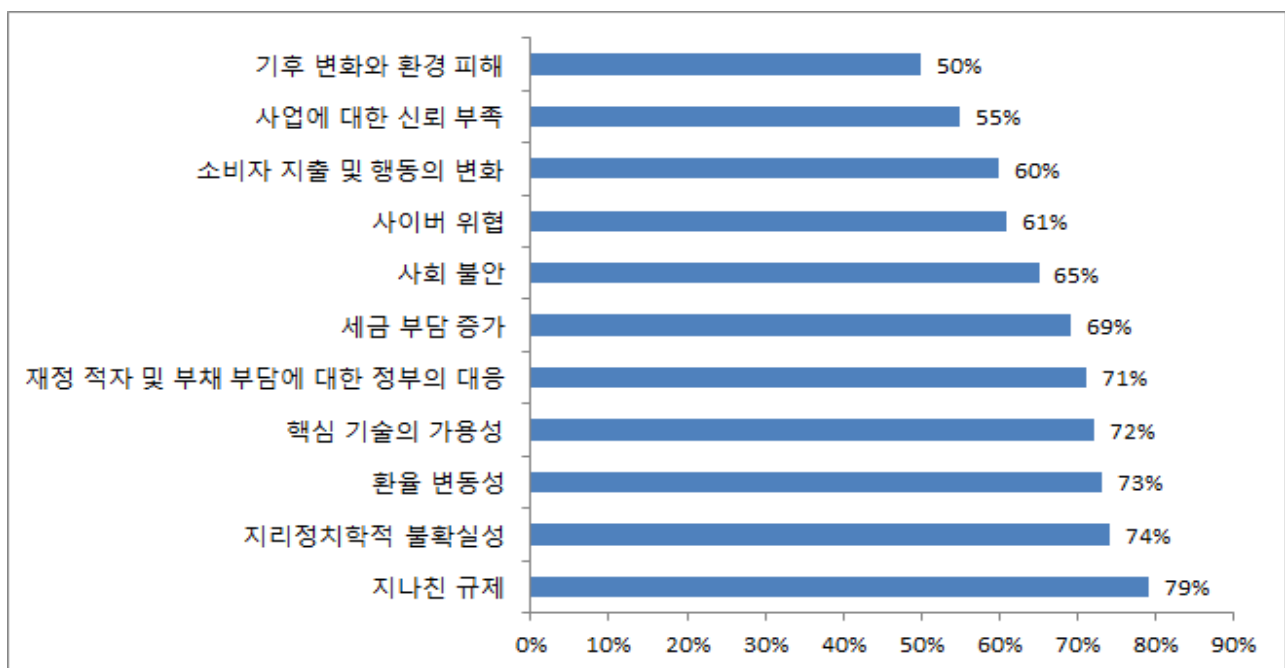
## 환경 변화 대응을 위한 건설기업의 역량 강화 방향

- 기업의 지속적인 성장 위해 리질리언스(Resilience) 역량 갖춰야 -

### ■ 향후 기업 활동의 위험 요소로 '지나친 규제', '지리정치학적 불확실성' 꼽혀

- 2016년 프라이스 워터하우스 쿠퍼스(PwC, Pricewaterhouse Coopers)에서 발표한 '19th Annual Global CEO Survey<sup>1)</sup>'의 조사에 의하면 기업의 최고 경영자들은 향후 기업 활동에 있어 가장 우려는 위험 요소로 '지나친 규제(79%)', '지리정치학적 불확실성(74%)', '환율 변동성(73%)', '핵심 기술의 가용성(72%)' 등을 꼽음(<표 1> 참조).

<표1> 향후 기업 활동에 있어 가장 우려되는 위험 요소



자료 : 19th Annual Global CEO Survey(2016) PwC.

### ■ 건설기업도 예측 불허의 미래에 대비하기 위해 '리질리언스' 역량 확보 필요해<sup>2)</sup>

- 이와 같은 위험 요소들은 글로벌 저성장 하에서 전통적 수요처의 변화, 투자 방식의 변화, 규제의 변화 등에 당면한 건설기업들에도 예외는 아닐 것임. 따라서 건설 기업이 예측 불허

1) PwC에서는 매년 83개국에 있는 1,400개 기업의 경영자를 대상으로 환경 변화, 혁신 등을 주제로 설문 조사를 실시하고 있음.

2) 본 내용은 삼정 KPMG에서 2016년 11월 발간한 '사례를 통해 본 건설기업의 리질리언스(Resilience)'를 요약한 것임.

의 미래 상황에 대비하고 당면한 어려움을 극복해 낼 수 있는 ‘리질리언스(Resilience)’ 역량을 갖추기 위한 노력은 매우 중요함.

- 리질리언스란 ‘탄성 또는 회복력이란 뜻으로 조직이 원래 상태로의 회복 수준을 넘어 위기 이전 보다 더 강한 경쟁력을 갖게 된다’는 것을 의미함.

- 급변하는 환경 속에서 기업이 지속적인 성장을 하기 위해 갖춰야 할 리질리언스(Resilience)의 요소는 ‘미래를 정확히 예측하고 시장을 선점할 수 있는 인지력’, ‘새로운 상황에서 발생하는 변수에 효과적으로 대응할 수 있는 극복력’, ‘변화와 혁신을 위한 행동력’임.
- 건설기업이 가져야 할 리질리언스(Resilience)는 ① 바텀업(bottom-up)에 기반한 시스템 구축 후 미래를 정확히 예측할 수 있는 능력, ② 조직의 핵심 역량 파악 후 리스크 관리 프로세스와 연계해 각 사업 단계에서 위험 요소를 주기적으로 평가할 수 있는 시스템 구축, ③ 조직의 효율화를 통한 발 빠른 행동력 등을 포함함.

### ■ ‘리질리언스’ 역량 강화를 위해서는 조직 문화가 혁신 되어야

- 건설기업의 ‘리질리언스(Resilience)’ 역량을 강화하기 위해서는 무엇보다도 조직 문화의 혁신이 필요함. 이를 위해서는 구성원들에게 자신이 속한 조직이 나아가야 할 방향이 무엇인지를 명확히 제시해 줄 수 있는 최고 경영자의 리더십이 전제되어야 할 것임.
  - PwC의 보고서<sup>3)</sup>도 조직이 변화하기 위해서는 지적 재산 보호권, 데이터 기밀 유지 등과 같은 외적인 수단보다 문화, 리더십 등과 내적인 수단이 더 많은 영향을 미친다고 함. 또한 설문조사<sup>4)</sup> 결과에서도 조직이 새로운 환경에 적응하려고 할 때 가장 장애가 되는 요인으로 응답자의 53%가 ‘변화하고자 하는 문화에 대한 부적응 및 이에 대한 교육 결여’라고 답함.
  - 따라서 조직 문화의 혁신을 위해 최고 경영자가 조직의 구성원과 지속적인 커뮤니케이션을 통해 조직이 변화함으로써 얻을 수 있는 전사 차원의 이익은 무엇인지, 개인이 얻을 수 있는 이익은 무엇인지 등에 대해 충분히 납득시켜야 한다고 언급함.
- 4차 산업혁명의 도래는 전(全) 산업의 혁신을 불러일으키고 있음. 이에 따라 건설기업 또한 변화의 물결 속에서 살아남기 위한 대응 전략 마련이 필요한 때임. 최고 경영자는 ‘비전 제시(value proposition), 사람(people), 프로세스(process), 기술(technology)’이라는 총체적 관점 하에 조직 내 변화를 이끌어냄으로써 강력한 경쟁력을 가질 수 있도록 해야 함.

최은정(부연구위원 · kciel21@cerik.re.kr)

3) PwC(2016), “Industry 4.0: Building the digital enterprise: Engineering and construction key findings”

4) PwC에서는 26개국에 있는 397개의 엔지니어링과 건설회사를 대상으로 4차 산업혁명과 건설에 대해 설문 조사를 실시하였음.

## 공공공사 낙찰률 현실화해야

최근 건설업계에서는 공공공사의 낙찰률을 10% 높여야 한다고 주장하고 있다. 일방적인 업계 의견으로 치부할 수도 있으나, 건설업계의 실상을 보면 그냥 지나치기 어려운 현실이다. 건설업체 영업이익률은 2010년까지는 5% 수준이었으나, 최근에는 마이너스로 전환되는 심각한 상황에 직면하고 있다. 대한건설협회가 발표한 2015년 영업이익률은 0.6%에 불과하다. 그 원인으로서는 과도한 금융 차입 등이 거론되나, 공공공사에서 가격 위주의 입찰 제도가 널리 활용되면서 적자 시공이 늘어났다는 점도 큰 영향을 미치고 있다.

공공공사 현장을 가보면, 저임금의 외국인 근로자가 많다. 국내의 우수한 숙련인력을 고용하려면 노무비가 20% 이상 높아진다. 결국 노무비만 현실화하더라도 낙찰률이 10% 가량 상승하는 것이 불가피하다. 더 나아가 시공 과정에서 질적 투자를 강화하고, 기술개발투자 등을 유인하려면 공사비 현실화가 중요하다.

최근 중대형 공공공사에서는 최저가낙찰제가 폐지되고, 종합심사제가 운용되고 있다. 낙찰률도 약간 상승했다. 그런데 건설업체들은 여전히 어려움을 호소하고 있다. 그 이유는 무엇일까? 우선, 낙찰률을 가지고 공사비의 적정성을 판단하는데 오류가 있다. 낙찰률이란 예정가격 대비 낙찰가격의 비율이다. 그런데 분모가 되는 예정가격은 그동안 지속적으로 낮아져 왔다. 결국, 동일한 낙찰률일지라도 실공사비는 하락했다는 것이다.

건설업계의 의견을 보면 예정가격 산출에 사용되는 표준시장 단가가 불합리한 사례가 많다고 한다. 표준시장 단가는 10여 년간 거의 변동이 없는데, 그동안 물가 상승을 고려할 때 상식적이지 않다. 예를 들어 철근공의 시중노임은 지난 10여년간 30% 이상 상승했다. 그러나 '철근현장 가공 및 조립' 공종의 표준시장 단가는 오히려

5% 하락했다. 이렇다보니 철근콘크리트 계약 공사비가 실행 가격에 미치지 못하는 사례가 허다하다. 이는 하도급 업체의 어려움으로 직결된다.

지자체에서 경쟁적으로 도입한 '계약심사' 제도에 대해서도 원성이 많다. 엔지니어가 산정한 설계가격을 무조건 2~5% 삭감해 예정가격을 작성한다. 이는 낙찰률을 인위적으로 떨어뜨리는 원인이 된다. 일본의 국토교통성에서는 엔지니어가 설계한 금액을 감액해 예정가격을 작성하는 행위를 금지하고 있다. 법적으로 보더라도 예정가격의 고의적 삭감은 도급 계약상 청약 유인에 하자가 있는 것으로 해석된다. 또, 신의성실의 원칙이나 공정거래법 또는 예정가격 작성 기준을 위반한 것으로 볼 수 있다.

세부공종별 단가 심사도 개선해야 한다. 단가심사는 덤핑 입찰을 방지한다는 취지로 도입되었으나, 실질적으로는 낙찰률을 억제하는 도구로 활용되고 있다. 또 단가 심사 기준이 공개되기 때문에 입찰자 입장에서는 원가계산도 없이 전략적 투찰을 하게 된다. 결국 투찰률이 몰리면서 무작위 낙찰로 귀착되고, 이는 건설업체의 경쟁력을 저하시킨다. 이제는 선진국과 같이 입찰자가 자신의 견적 가격을 솔직하게 제시할 수 있는 풍토를 조성해야 한다.

끝으로 정부나 발주기관에서는 '낙찰률'이라는 허상에서 벗어나야 한다. 선진국의 경우, 낙찰률을 가지고 공사비의 적정성을 판단하는 국가는 거의 없다. 예정가격도 공개하지 않는다. 대부분 km당 또는 m<sup>2</sup>당 공사비 자료 등을 축적한 후, 해당 공사의 기술적 난이도나 물가변동을 고려해 입찰자의 투찰 가격을 평가하는 것이 일반적이다. 국내에서도 이제는 '낙찰률'이라는 용어를 없애고 새로운 가격평가방식을 고민해야 한다.

〈아시아경제 4월 14일〉

최민수(선임연구위원·mschoi@cerik.re.kr)