http://www.cerik.re.kr

건설동향브리핑

CERIK

제716호
2019. 7. 15

정책동향

분양가상한제 적용 확대 추진과 부작용

민간투자 활성화… 안정적·신뢰성 있는 정책이 관건

건설업 분야 여성 기업 우대 정책, 실효성 의문

시장동향

상반기 해외건설 수주 동향과 부진 요인 분석

산업정보

G20 오사카선언, '양질의 인프라 투자' 강조

건설논단

공공공사 불공정 행위 근절이 건설혁신의 첫걸음

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

분양가상한제 적용 확대 추진과 부작용

– 시장 개입 최소화 등 서민 주거안정을 위한 주택정책 방향성 재정립돼야 –

서민의 주거안정 및 투기 세력 규제를 위한 각종 부동산 대책의 근간 혼선

- 현 정부 출범 이후 6·19 대책을 시작으로 수요 억제 중심의 부동산 대책이 이어지고 있음. 정부는 수급 불안에 대한 주택시장 우려를 반영해 2018년의 '9·13 대책'을 필두로 2019년 5월 7일 '3기 신도시 개발계획'까지 확정하는 등 공급 확대도 강화하고 있음.

- 이와 함께 주택시장 안정을 위한 가격 억제 수단으로 공공택지 위주의 분양가상한제를 민간택지까지 확대 추진할 가능성이 커지고 있음.

분양가 통제를 위한 분양가상한제의 확대 적용 추진

- 분양가상한제는 신규 주택의 분양가격을 억제함으로써 주변의 기존 주택가격에도 하방 압력을 가하는 등 가격 조절 기능을 염두에 둔 제도임.
  - 분양가상한제는 2005년 공공택지에 도입된 뒤 2007년 민간택지로 확대되면서 전면 실시되었으나, 2015년 4월 민간택지에 대해서는 조건부 실시로 바뀜.

- 정부는 가격에 직접적 억제를 가하는 분양가상한제가 주택시장에 상당한 부작용(교란 및 왜곡 등)을 불러올 수도 있다고 판단해 최근까지는 공공택지 위주로 적용해 왔으며, 민간택지에는 그동안 사실상 적용된 사례가 없음.
  - 현 정부가 들어선 이후인 2017년 11월에 민간택지 적용을 늘리려고 완화된 조건을 만들었지만, 적용된 사례는 없었음.

- 그동안 정부는 분양가 안정을 위하여 분양가상한제 적용 외에도 재건축단지 등 민간택지에 주택도시보증공사(HUG)의 분양가 심사기준을 강화해 분양가격을 통제하는 등 사실상 두 가지를 병행하는 이원화 방식을 채택해 왔음.
  - 최근 주택가격 안정 기조의 강화를 위하여 민간택지에도 공공택지와 동일하게 분양가상한제 적용을 강화하는 등의 추진이 진행되고 있음.
  - HUG의 '고분양가 사업장 해당 기준'에 따르면 선분양 단지들의 경우 인근 단지와 비교할 때 기존 직전 평균 분양가의 110%이던 것을 105% 이내에서 결정하도록 강화됨.

분양가상한제 등 직접적 가격 통제가 빚을 부작용 보완해야

- 분양가상한제는 신규 분양주택의 가격 억제를 통해 주변의 기존 주택가격에도 하향 압박을 가할 수 있다는 데 중점이 있으나, 실제로 주택시장에서의 가격조절 효과는 그다지 크지 않다고 할 수 있음.

- HUG에 따르면, 2017~2019년 서울에서 분양된 아파트 대부분의 현재 시세(분양권 · 입주권 매매가격 및 호가)는 당초 분양가 대비 최대 100% 안팎으로 상승했으며, 가격 상승률은 대체로 주변 시세를 따라가는 흐름을 보임.
  - 중장기적으로, 분양이 줄어들어 주택시장에서 공급이 위축되고, 상대적으로 희소성이 부각되는 도심의 신규 주택들의 가격은 급등하는 등 시장 왜곡을 더욱 심화시킬 것으로 우려됨.

- 민간택지의 경우 HUG의 분양보증 과정에서의 고분양가 심사는 분양가 상승을 인위적으로 일시 억제할 뿐, 서민의 주거안정과 상관없이 수분양자의 시세 차익만 키워주고 주택시장에도 가격 안정 효과보다 후분양으로 내모는 부작용이 적지 않게 초래될 것으로 우려됨.
  - 후분양의 경우 별도의 분양보증이 필요 없어 HUG의 고분양가 관리를 회피하는 수단이 될 수 있는데, 향후 정부가 민간택지까지 분양가상한제를 확대 적용한다면 후분양 사업장도 대상에 포함될 것으로 예상됨.

- 서울 도심에서 대표적인 민간택지로는 재건축 · 재개발 단지를 들 수 있음.
  - 분양가상한제가 확대 적용되면 이들 단지의 일반 분양분 물량이 시세 대비 20~30% 낮아진 분양가로 분양될 수밖에 없음.
  - 수익 감소에 따른 사업성 추락과 조합원의 부담 증가로 인해 사업 추진은 사실상 어렵게 될 가능성이 큼.

- 따라서 주택시장의 가격 조절 기능을 배제하고 인위적인 주택가격의 설정 등 직접적 영향력을 강화하는 정부의 시장 개입은 실효성을 담보하기 어려움.
  - 공급 위축과 전매 제한 등으로 분양주택의 희소성만 높이는 등 시장의 왜곡만 심화시킬 수 있기 때문에 분양가상한제는 공공 영역에 한정하고, 분양보증 심사는 본래의 목적에 맞게 하는 등의 개선이 필요함.

두성규(선임연구위원 · skdoo@cerik.re.kr)

민간투자 활성화… 안정적·신뢰성 있는 정책이 관건

– 정부, BTO-rs(위험분담형) 변경 및 혼합형(BTO+BTL) 재도입 검토 중 –

2015년 4월, 민간투자 활성화를 위해 BTO-rs(risk sharing, 위험분담형) 방식 도입

- BTO-rs는 BTO의 단점을 보완하고 환경 변화에 대처하기 위해 도입됨.
  - BTO 방식은 '높은 리스크로 인해 정부의 재정 지원이 많고 이용자의 요금도 높다'는 비판이 있고, 민간의 투자 패턴이 고위험·고수익보다는 안정적인 수익을 선호하는 형태로 변화되어 BTO 사업에 대한 투자가 소극적이라는 지적이 있었음.
  - BTO-rs는 주무 관청과 사업자가 사업 위험을 분담하여 사업 수익률과 이용 요금을 낮추는 방식임. 즉, 정부와 민간이 시설 투자비와 운영비용을 분담하므로 기존의 고위험·고수익 사업을 중위험·중수익 사업으로 변경하는 것임.
  - 사업의 성격에 따라 정부와 민간 간의 분담비율 조정이 가능함. 예를 들어 BTO는 민간이 손실과 이익 모두를 부담하지만, BTO-rs는 손실 및 이익 발생시 정부와 민간이 50:50으로 분담하고, 이를 위해 정부가 투자비 및 운영비 일부를 부담하게 됨.

- 2015년 4월, BTO-rs가 도입된 이후 2019년 6월까지 2건의 사업이 진행됨.
  - 신안산선 복선전철 민간투자사업 : 안산~광명~여의도, 송산~시흥~광명, 총 43.6km, 정부 고시(2017년 12월), 실시계획 승인 신청(2019년 6월), 총사업비 3조 3,465억원
  - 위례~신사 도시철도 민간투자사업 : 위례신도시~신사역, 총 14.83km, 민간 제안(2017년 1월), 제3자 제안 공고(2019년 7월), 총사업비 1조 4,847억원

정부, BTO-rs 민간투자 추진 방식 변경을 위한 공청회 개최(2019.7.5)

- BTO-rs의 경우 투자 위험분담 기준금의 부족분을 재정 지원으로 분담하게 되는데, 이럴 경우 주무 관청은 재정 지원에 대한 제한이 없어 재정에 위험 요인이 있을 것으로 보고, 이에 대한 변경을 추진함.
  - 정부는 "실시협약 체결시 총재정지원금이 주무 관청의 총환수금을 초과할 수 없도록 규정"하는 내용으로 민간투자 기본계획을 개정할 계획임.

- 정부는 혼합형(BTO+BTL) 방식 추진을 검토하겠다고 공청회에서 밝힘.

BTO-rs 방식이 변경되면 실질적인 민간투자사업 추진은 곤란

- BTO-rs 개편에 대한 정부안은 운영 전체 기간 동안 정부 순분담액을 '0'으로 맞춰 사업을 추진하겠다는 의미임.
  - 정부 순분담액이 0이 된다는 것은 운영 기간 중 위험 분담금을 운영 초·중기 동안 순부담하다가 운영 중·후반에는 순환수해서 전 기간 동안 실질적인 정부 부담은 없어야 한다는 것임.
  - 운영 수입 중 일정 수준만큼 정부가 환수해도 사업의 추진이 가능한 "사업성이 확보된 사업"에서는 정부안으로 추진하더라도 민간투자사업은 지속될 수 있음.
  - 일정 수준의 사업성이 확보되지 않은 사업의 경우, 운영 기간 중 정부 순분담을 0으로 맞추기 위해서는 과도한 운영 수입 환수가 필요하고, 그렇게 되면 수익률은 크게 하락해서 사업성 확보가 어려워 사실상 재원조달이 불가능하게 됨(삼일회계법인 내부 자료).

- BTO-rs로 추진되는 사업의 대부분은 정부의 위험분담 없이는 재원조달이 어려운 사업이므로, 정부안으로 개정되면 BTO-rs 방식으로 사업을 추진하는 것은 사실상 힘듦.

민간투자사업의 활성화를 위해서는 안정적이며 신뢰성 높은 정책 추진이 필요함.

- 민간투자사업은 장기 투자사업으로 상당 기간의 준비를 거쳐 정부와 협력해서 추진하는바, 무엇보다 정책의 안정성과 신뢰가 있어야 활성화할 수 있음.
  - 2015년에 도입 후 약 4년 동안 운영된 BTO-rs 제도 변경으로 현재 BTO-rs로 준비하던 모든 사업의 전면 재검토가 불가피함.
  - 잦은 제도의 변경은 정부 정책의 신뢰도를 떨어뜨려 민간투자사업에 대한 민간의 적극적 참여를 어렵게 할 수 있음.

- 혼합형(BTO+BTL) 방식에 대한 구체적 대안이 마련되어야 함.
  - 2013년 7월, 정부는 혼합형(BTO+BTL) 사업을 추진키로 했지만 현재까지 혼합형 방식으로 추진된 사례는 없음.
  - 혼합형 방식은 BTL이 포함되어 있어 국회의 동의가 필요하므로 BTO 사업에 비해 인허가 리스크가 커서 민간제안사업으로 추진하는 것은 한계가 있음.
  - 혼합형 방식은 정부고시사업으로 추진되어야 하는바, 신규 및 재정 사업을 민간투자사업으로 전환하는 것과 같은 정부고시사업 활성화 대책이 마련되어야 함.

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

건설업 분야 여성 기업 우대 정책, 실효성 의문

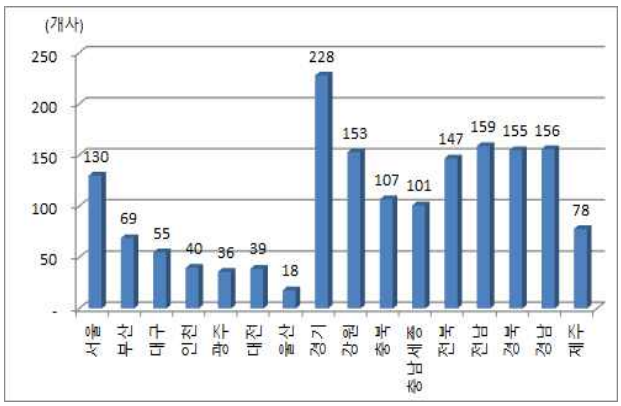
– 여성 종합건설기업의 76.2%가 지역 중소 업체, 민간·건축 의존 수주 구조도 취약 –

종합건설업 중 여성 기업은 1,671개사(2017년 기준)로 전체의 13.9%에 불과

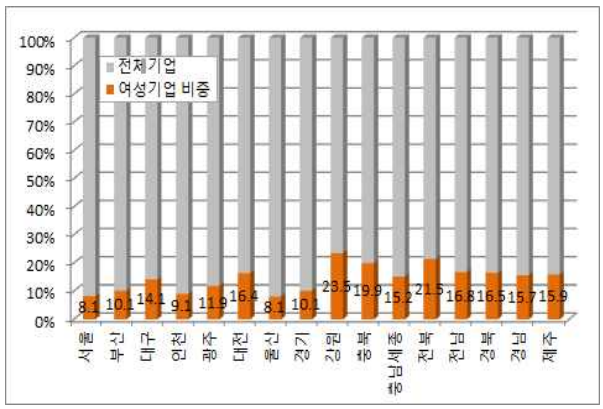
- 종합건설업 중 여성 기업은 대부분 지역 업체임(서울/수도권 23.8%, 지방 76.2%).
  - 여성 종합건설기업의 지역별 분포를 보면, 서울/수도권에 398개사(23.82%), 지방 광역시(세종 포함) 318개사(19.03%), 기타 지방 955개사(57.15%)임.[1)]
  - 세부적으로는 경기도가 228개사(13.64%)로 가장 많았으며, 다음으로 전남(159개사, 9.52%), 경남(156개사, 9.34%), 경북(155개사, 9.28%), 강원(153개사, 9.16%) 순임. 반면, 여성 종합건설업체가 가장 적은 지역은 울산(18개사, 1.08%)이었음.

- 시도별 전체 종합건설업체 대비 여성 기업의 비중은 강원(23.50%), 전북(21.46%), 충북(19.93%)이 높으며, 울산(8.11%), 서울(8.15%), 인천(9.07%)은 상대적으로 낮음.

〈그림 1〉 여성 종합건설기업의 지역별 분포



〈그림 2〉 여성 종합건설기업의 지역별 비중



자료 : 대한건설협회(www.cak.or.kr), "종합건설업조사" 및 내부 자료.

여성 종합건설기업의 95%는 6등급 이하(시평 200억원 이하)의 소규모 업체들

- 여성 종합건설기업들을 규모별로 살펴보면, 73.43%(1,227개사)가 조달청 등급별 공사 배정 규모를 적용하는 7등급에 속하지 못하는 기업들인 것으로 나타남.
  - 이를 등급별로 살펴보면, 1등급 업체는 하나도 없으며, 2등급 업체 1개사(0.06%), 3등급

1) 이하의 내용은 대한건설협회에서 2017년을 기준으로 선정, 제공한 여성 종합건설기업의 자료를 기반으로 작성되었음.

업체 5개사(0.30%), 4등급 업체 18개사(1.08%), 5등급 업체 66개사(3.95%), 6등급 업체 130개사(7.78%), 7등급 업체 224개사(13.41%)였음.

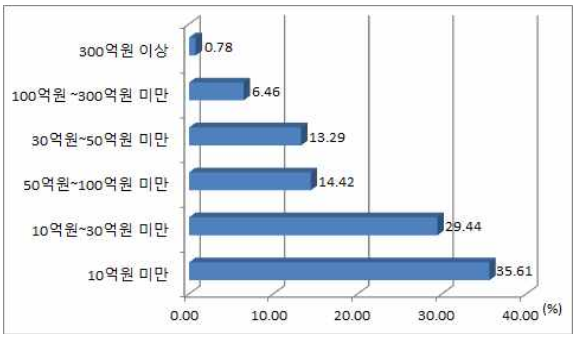
2017년 업체당 평균 기성액 약 35억원, 3년간 10억원 미만인 업체도 16%에 달해

- 여성 종합건설기업들의 2017년 기성액을 보면, 300억원 이상인 업체는 0.78%(13개사)에 불과하며, 65.05%인 1,087개사가 30억원 미만을 기록한 것으로 나타남.
  - 0.78%(13개사)를 차지한 300억원 이상 업체 외에 100억원 이상 300억원 미만인 업체가 6.46%(108개사), 50억원 이상 100억원 미만인 업체가 14.42%(241개사), 30억원 이상 50억원 미만인 업체가 13.29%(222개사)였음.
  - 2017년을 기준으로 한 여성 종합건설기업들의 지난 3년간(2015~2017) 기성 실적을 합한 수치도 역시 저조하여 300억원 이상인 기업은 5.86%(98개사)에 불과하며, 30억원 미만인 기업이 36.03%(602개사)나 되는 것으로 나타남.

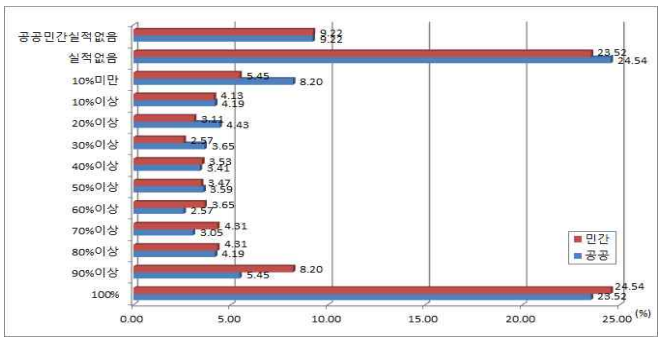
공공:민간은 4:6, 토목:건축은 3:7로 민간·건축 공사 의존 비중 높아

- 정부가 여성 기업들의 판로 지원을 위하여 여성 기업제품 우대구매 목표 설정을 하고, 건설분야에서는 적격심사시 신인도 점수를 우대(1점)하고 있으나[2] 여성 종합건설기업들의 실적 지표를 보면 그 효과가 의문시되는 상황임.
  - 2017년도 여성 종합건설기업들의 발주기관별·공종별 기성 실적을 살펴보면 전체 여성 기업의 57.63%(963개사)가 공공공사 계약 실적이 50% 미만인 것으로 나타나며, 공사 계약 실적은 있지만 공공공사 실적이 없는 여성 기업도 20%를 상회하고 있음.

〈그림 3 〉 여성 종합건설기업의 2017년 기성 실적



〈그림 4〉 여성 종합건설기업의 발주기관별 기성 실적



김민형(선임연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)

2) 적격심사 세부기준 개정을 통해 경영상태 평가 우대 공사가 기존의 10억원 미만 공사에서 50억원 미만 공사(지자체 10억원)로 확대되었으나 이는 2018년 7월 16일 입찰 공고한 공사부터 적용된 것이므로 본 자료에서는 적용되지 않았음.

상반기 해외건설 수주 동향과 부진 요인 분석

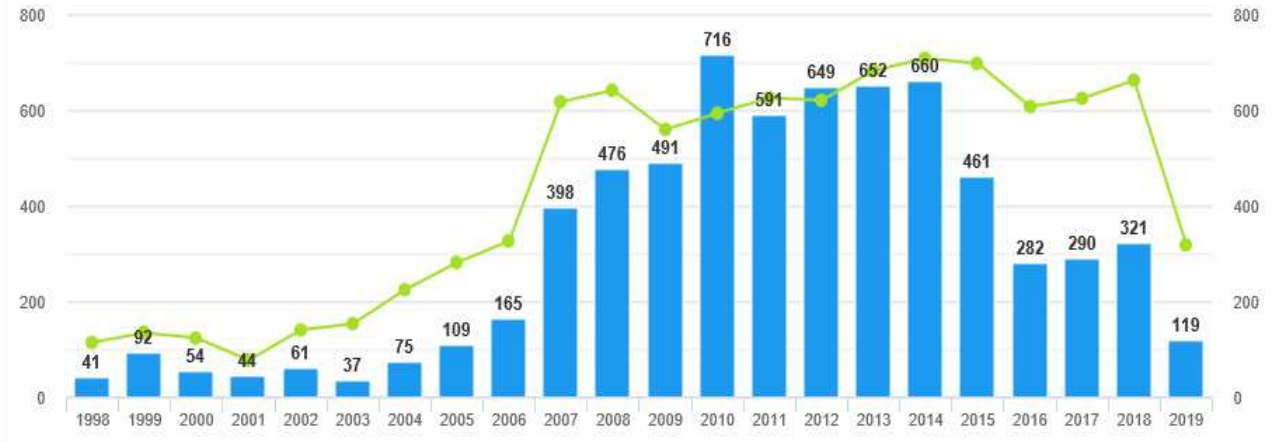
- 지난해 같은 기간보다 32% 감소, 수주 부진 가능성 증가 -

2019년 상반기 해외건설 수주는 전년보다 54억 달러 감소한 119억 달러에 그쳐[3)]

- 지난해 반등했던 해외건설 수주가 상승세를 이어가지 못하고 전년 동기 대비 대폭 감소함. 그 결과 올해 상반기는 연간 수주가 급감했던 2016년 상반기(152억 달러)보다도 낮은 실적을 기록함.
  - 상반기 실적만으로 볼 때 올해의 119억 달러는 연간 수주가 165억 달러였던 2006년의 상반기 수주 실적인 85억 달러 이후 가장 낮은 수준임.
  - 해외건설 수주는 2018년에 전년 대비 10.7% 증가한 321억 달러를 기록하며 회복세로 전환된 듯 보였으나 2019년 상반기 실적으로 판단할 때 수주 증가를 기대하기 어려운 상황임.
  - 미·중 무역 분쟁과 미국과 이란 간 갈등, 세계 경제의 둔화 가능성 등 불확실성 요인은 하반기 해외건설 수주 환경을 낙관하기 어렵게 만들고 있음.

<그림 1> 해외건설 수주 추이

(단위 : 억 달러 / 건수)



- 지역별로는 2018년 약 90억 달러로 전체 수주의 52%를 차지했던 아시아 지역이 전년 동기 대비 36% 감소한 57억 6,000만 달러에 그침.
  - 또한, 중동 시장도 전년 동기 대비 28억 9,000만 달러 감소한 36억 3,000만 달러에 그치며 상반기 실적 부진의 직접적인 원인으로 작용했음.
  - 반면에 2018년 3억 3,000만 달러에 그쳤던 유럽 지역 수주가 폴란드 플랜트 사업 수주에 힘입어

3) 해외건설협회의 해외건설종합정보서비스에서 제공하는 수주 실적(2018년 6월 30일 기준)을 바탕으로 작성하였음.

16억 7,000만 달러를 기록하며 전체 수주의 14%를 차지함.

<표 1> 2017~2019년 상반기 지역별 수주 현황

구분	2017.1.1~2017.6.30		2018.1.1~2018.6.30		2019.1.1~2019.6.30	
	금액(억 달러)	비중(%)	금액(억 달러)	비중(%)	금액(억 달러)	비중(%)
중동	89.9	55.1	65.2	37.7	36.3	30.5
아시아	65.9	40.4	89.9	51.9	57.6	48.3
북미·태평양	0.7	0.4	2.5	1.4	3.2	2.7
유럽	2.9	1.8	3.3	1.9	16.7	14.0
아프리카	1.4	0.9	5.3	3.1	3.5	2.9
중남미	2.3	1.4	6.9	4.0	1.9	1.6
합계	163.1	100.0	173.1	100.0	119.2	100.0

- 공종별로는 토목, 건축, 플랜트 부문 모두 전년 동기 대비 대폭 감소함.
  - 플랜트 부문은 59억 8,000만 달러로 전년 동기 대비 약 33억 달러 감소했으며, 토목과 건축 부문도 각각 14억 5,000만 달러와 8억 3,000만 달러 감소했음. 지난해 토목과 건축 부문이 수주 회복세를 견인하면서 상품 다각화 노력의 결실이라는 평가가 있었지만 일시적인 변동성 확대 수준에 그치게 됨.

<표 2> 2017~2019년 상반기 공종별 수주 현황

구분	2017.1.1~2017.6.30		2018.1.1~2018.6.30		2019.1.1~2019.6.30	
	금액(억 달러)	비중(%)	금액(억 달러)	비중(%)	금액(억 달러)	비중(%)
토목	26.8	16.4	38.5	22.2	24.0	20.1
건축	14.8	9.1	36.5	21.2	28.2	23.7
플랜트	115.3	70.7	92.5	53.4	59.8	50.2
전기	3	1.8	1.1	0.6	1.3	1.1
통신	-0.4	-0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
용역	3.6	2.2	4.4	2.5	5.8	4.9
합계	163.1	100.0	173.1	100.0	119.2	100.0

기대 이하의 실적에 반응하기보다는 향후 수주 전략의 고도화와 경쟁력 강화에 집중해야

- 정치 및 경제적 불확실성 확대, 국제 유가와 발주 규모 간 상관관계 약화 등 현재 해외건설 시장 환경은 과거 고유가 기반의 호황 시장과는 뚜렷이 구분됨.
  - 최근 4년 해외건설 수주가 부진한 상황이지만 이 시기를 경쟁력 기반의 수주 전략 전환의 기간으로 활용할 필요가 있음.
  - 투자개발형 사업 수주를 위한 기관 설치 및 운영, 관련 펀드 조성 등 기존 도급사업 중심의 전략에서 탈피하고 상품과 시장을 다변화하려는 노력의 지속이 무엇보다 중요한 시기임.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

G20 오사카선언, '양질의 인프라 투자' 강조

- 인프라 격차 축소와 민간투자 확대를 위한 6가지 원칙 제시 -

G20 정상회의 선언문에서 '양질의 인프라 투자' 중요성 명시

- 일본 오사카에서 개최(6월 28~29일)된 2019년 G20 정상회의 선언문(G20 Osaka Leader's Declaration)에 인프라 투자의 중요성이 명시됨.
  - 총 43개 조항의 선언문 중 13조는 '인프라는 경제 성장과 번영의 동력'임을 명시하고 '지속가능한 성장과 개발을 달성하는 데 있어 인프라의 긍정적 영향을 극대화해야 함'을 강조함.

- 또한, 선언문에서 양질의 인프라를 통해 긍정적 영향을 극대화하는 데 중요한 6가지 사항이 제시됨.
  - ① 공공 재정의 지속가능성 보존, ② 생애주기비용 관점에서 경제적 효율성 제고, ③ 환경·사회적 고려 사항 통합, ④ 여성의 경제적 권한 확대, ⑤ 자연재해 및 기타 위험 요인에 대한 회복탄력성(resilience) 구축, ⑥ 인프라 공공 경영(governance) 강화

'양질의 인프라 투자'를 위한 세부 원칙도 제시

- 부속 문건으로 '양질의 인프라 투자를 위한 G20 원칙(G20 Principles for Quality Infrastructure Investment)'에서 6가지 원칙 및 세부 사항이 제시됨.

- 원칙 1 : 지속가능한 성장과 개발을 달성하기 위한 인프라의 긍정적 영향 극대화
  - 경제 활동의 선순환 시작 : 인프라 건설, 운영, 유지관리 등을 통한 일자리 창출, 기술과 노하우의 이전 등 투자의 기대 효과들이 프로젝트 계획과 설계 단계에서 고려되어야 함.
  - 지속가능한 개발과 연결성 촉진 : '지속가능한 개발에 대한 2030 아젠다'에 부합해야 하며, 인프라에 대한 지역·국가·글로벌 차원의 접근성을 확대해야 함.

- 원칙 2 : 생애주기비용의 관점에서 경제적 효율성 제고
  - 인프라 투자의 생애주기 전반에 걸친 비용과 편익을 고려해 효율성을 판단하고 공기 지연, 비용 초과 등 발주 후의 리스크를 줄일 수 있는 전략이 포함되어야 함.
  - 또한, 전 생애주기에 걸쳐 혁신적 기술을 활용하여 인프라의 경제적 효율성을 높여야 함.

● 원칙 3 : 환경적 고려 사항을 인프라 투자에 반영

- 생태계, 종 다양성, 기후 등에 대한 인프라 프로젝트의 부정적 영향을 고려해야 함. 이와 같은 환경적 요소는 인프라 프로젝트의 전체 생애주기에 확고히 반영되어야 함.
- 인프라 투자의 환경적 영향은 모든 이해 당사자에게 투명하게 공개되어야 함.

● 원칙 4 : 자연재해 및 기타 위험 요인에 대한 회복탄력성 구축

- 인프라 설계시 적절한 재해 위험 관리가 고려되어야 함. 잘 설계된 리스크 금융 및 보험 메커니즘이 인프라의 탄력성 회복에 도움이 될 수 있음.

● 원칙 5 : 사회적 고려 사항을 인프라 투자에 반영

- 인프라 서비스는 비차별적 방식으로 개방적 접근성이 확보되어야 하고, 프로젝트 전 생애주기에 거쳐 포괄성(inclusiveness)이 주류에 편입되어야 함.[4)]
- 인프라 투자로 만들어진 일자리는 모든 노동자에게 동등하게 주어져야 하며, 노동자는 안전하고 건강한 환경에서 일하고, 공정하고 존엄하며 차별받지 않는 대우를 받아야 함.
- 인프라 현장과 주변 지역사회 모두에서 안전하고 건강한 직업 조건이 마련되어야 함.

● 원칙 6 : 인프라 공공 경영(governance) 강화

- 인프라 프로젝트의 투자 효율성을 위해 재원조달의 개방성과 투명성이 확보되어야 함.
- 능력 있는 거버넌스 기관이 개별 프로젝트의 재정적 지속가능성을 평가하고 우선순위를 정해야 하고, 투명성 강화와 함께 반부패 노력이 지속되어야 함.
- 한편, 투자 의사결정과 프로젝트 관리를 위하여 적절한 정보가 제공되고, 데이터 접근에 제한이 없어야 함.

인프라 투자의 중요성과 함께 민간투자의 역할 강조

● G20은 선진국과 저개발국 간 인프라 격차를 줄이기 위해 인프라 투자를 늘려야 하고, 동시에 민간자본의 활용이 중요하다는 점을 강조함.

- 이러한 맥락에서 2018년에 '투자자산으로서 인프라를 향한 로드맵(Roadmap to Infrastructure as an Asset Class)'을 제시하였으며, 프로젝트 개발 개선, 투자 환경 개선, 표준화 등으로 이행됨.
- G20의 인프라 격차 축소와 투자 확대 기조 하에서 최초로 인프라가 '경제 성장의 동력'이라고 명시된 것은 중요한 선언적 의미를 가짐.

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

4) 여성, 어린이, 난민, 장애인, 빈민 등 특정한 취약성을 가질 수 있는 사람들의 수요와 인권을 존중해야 함을 의미함.

건설논단

공공공사 불공정 행위 근절이 건설 혁신의 첫걸음

「국가계약법」 제5조에 따르면 계약은 서로 대등한 입장에서 합의에 따라 체결되어야 하고, 계약 내용은 신의성실의 원칙에 따라 이행되어야 한다. 「지방계약법」 제6조, 「건설산업기본법」 제22조, 「공사계약일반조건」 제1조 등에서도 신의와 성실에 따른 계약 이행을 명문화하고 있다. 민간의 계약도 마찬가지다. 「민법」에서는 사적 계약에 있어 신의성실의 계약 원칙이 준용돼야 함을 명시하고 있다.

그러나 우리 건설산업의 신의성실 계약문화는 요원한 상황이다. 발주자와 사업자들의 지속적인 불공정 행위가 바로 그 원인이다. 이에 국토교통부, 기획재정부, 감사원 등 정부 부처에서는 불공정 행위 및 불합리한 계약 개선을 위하여 관련 법률 개정 등으로 적극적으로 대응하고 있다. 또한 공공발주기관들은 자체적으로 불공정 행위 개선 과제를 발굴, 적극 개선에 나서고 있다.

이러한 정부 부처와 공공 발주기관들의 노력에도 불구하고, 여전히 공공공사에서 불공정 행위는 줄어들지 않고 있다. 2018년 감사원 보고서 등에 따르면 지금도 불공정 행위를 경험하는 건설업체들의 빈도는 줄어들고 있지 않은 것으로 나타난다. 2015년 국토연구원 보고서에서는 75.2%의 현장 경력자들이 불공정 행위를 경험한 것으로 나타났으며, 2018년 감사원 보고서에서는 64.6%가 불공정 행위를 경험한 것으로 나타났다.

이렇게 불공정 행위가 개선되지 않는 것은 계약 당사자 간 불신에서 출발한다. 불신으로 인해 공공공사와 관련된 불필요한 규제를 양산하게 되고, 불신을 바탕으로 한 건설계약 행위를 유발한다. 또한, 공공 발주자로부터 도급을 받은 사업자의 부담 증가로 인한 경영 악화는 하도급자, 그리고 자재 및 장비, 건설근로자에게까지 단계적으로 불공정 행위를 유발한다. 결국, 불공정 행위가 지속된다면 불필요한 규제의 양산과 단계적인 불공정 행위로 전 산업 내의 불신 문화 확산으로 이어져 또다시 불공정 행위가 나타나는 악순환이 발생한다.

그럼 이러한 불공정 행위는 왜 발생하는가? 건설산업 내 수직적인 생산체계로 인한 갑을 관계의 만연, 시공사와 발주자 간의 정보의 비대칭성, 그리고 사업 참여자 간 불신의 계약문화 만연 등 산업 구조적인 문제도 지적되고 있으나 이제까지의 각종 조사 및 연구의 결과는 한결같이 제도적 요인을 지적한다. 특히, 국가의 재정사업 추진에 있어 예산 절감 중심의 정책 기조에서 나온 공공공사의 불합리한 공사비 산정 제도는 낮은 공사비 책정을 관행화시켰다고 할 수 있다. 여기에 공공 발주자의 재량권 남용을 유발하는 모호한 계약 관련 법과 제도는 불공정 행위를 유발하게 된다.

따라서 건설산업 내 불공정 행위의 근본적인 개선을 위해서는 먼저 적정공사비의 확보가 우선되어야 한다. 비과학적이고 예산 삭감 중심의 사업비 관리 프로세스의 운용, 그리고 불합리한 공사비 산정 체계 등과 더불어 공공기관의 경쟁적인 예산 절감 기조는 개선되어야 한다. 이와 함께 불공정 행위를 유발하는 제도 및 시스템의 실효성 제고도 필요하다. 각종 계약 및 건설 관련 법률에 도입된 불공정 행위 근절 제도나 시스템의 실효성을 확보할 필요가 있다.

원사업자와 하도급자 간 관계에서는 「건설산업기본법, 「국가계약법, 「지방계약법」은 물론, 「하도급법」, 그리고 「민법」 등 10개에 이르는 법률에서 불공정 행위 근절을 위한 제도와 규제들을 도입하고 있어 불공정 행위가 지속해서 감소하고 있다. 공공공사의 특성상 생산구조의 상위에서의 불공정 행위가 하위 단계로 이어진다는 점에서 공공 발주자의 불공정 행위를 근본적으로 개선하기 위한 제도와 시스템의 실효성을 높이는 노력이 우선되어야 할 것으로 본다. 〈건설경제신문, 2019.6.19〉

김영덕(연구본부장 · ydkim@cerik.re.kr)