

# 건설동향브리핑

CERIK

제933호  
2023. 11. 24.

- 발주방식 변경을 통한 조합시행 정비사업 개선
- 유능한 인력 확보가 주요 과제, 英 'Industry Skills Plan'
- 건설산업 주요 유관 법률 입법 동향(2023년 11월)

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 발주방식 변경을 통한 조합시행 정비사업 개선

- 현 정비사업 문제 상당 부분 발주방식에서 기인, CM@R 등으로 조합 전문성 부족 보완해야 -

### ■ 현행 조합시행 정비사업에서 건설사 : 단순 시공자 이상의 역할 수행 중<sup>1)</sup>

- 지난 호에서 기술했듯 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에서 원칙적인 시행자는 조합임. 건설사 등과 공동으로 시행하는 방식도 있으나, 현재 대다수 구역에서는 조합이 단독으로 시행자 지위를 가지고 사업 전반을 주도하고 있음.
  - 2002년 「도정법」이 입법되면서 과거 조합과 건설사 간 공동시행 방식에서 발생한 폐해를 차단하고자 조합이 단독으로 시행토록 했음.<sup>2)</sup> 이후 공동시행방식을 다시 허용했으나, 최근에는 조합 단독 시행하는 방식이 대다수를 이루고 있음.
- 「도정법」 제정 당시 취지는 시행과 시공을 분리하고, 조합이 설계를 완성한 후 설계시공분리 발주방식(Design-Bid-Build, 이하 DBB)으로 공사를 발주하여 건설사는 공사만 책임지도록 한다는 것이었음.
  - 「도정법」이 제정되기 전, 현행 정비사업의 원형이라 할 수 있는 「도시재개발법」 및 서울시에서 하달한 지침에 근거해서 시행했던 합동재개발 방식에서, 건설사는 참여조합원 형태로 참여했고 사실상 공동시행자 또는 사업 대행자의 역할을 수행했음.
  - 「도정법」 제정으로 조합이 설계사와 설계를 완성한 후 발주를 통해 시공사를 선정토록 했음.
- 현시점에서, 지분제 방식으로 계약하는 일부 재건축사업을 제외한 대부분 사업구역에서 건설사는 조합과 도급계약을 맺고 공사를 책임지며, 여기에 대한 대가로 정해진 공사비를 받고 있음.
- 하지만, 지금도 건설업자는 정비사업에서 여전히 시공 외에도 다양한 역할을 수행하고 있으며, 이러한 역할은 일반적으로 조합과 건설사 간의 시공계약서에 명시되어 있음.<sup>3)</sup> 여기에 더해 건설사는 대다수 구역에서 계약서에 기재된 업무 범위 외에도 여러 역할을 수행하고 있음.
  - 공사계약서에 따르면 건설사는 책임준공 의무 외에도 인·허가 과정에서의 협조, 조합원 총회에서 시공 관련 업무 설명, 자금 대여(유·무이자), 이주비·사업비 직접대출 또는 신용보강 등을 수행할 책임이 있다고 명시되어 있음.

1) 본고는 2023년 11월 13일에 한국건설산업연구원이 주최했던 ‘정비사업 성공을 위한 PM 적용방안’ 세미나 중 첫 번째 발표 자료인 ‘정비사업 시행방식의 문제점과 대안적 방식 탐색’ 내용을 정리해서 작성한 것이며, 『건설동향브리핑』 932~933호에 걸쳐 연재함. 지난 호에 이어, 금번 호에서는 조합시행 방식의 단점을 개선할 방안을 제시함.

2) 김상문(2003), “도시및주거환경정비법 제정배경 및 시행방안”, 국토연구.

3) 세부 내용은 구역별로 다소 차이가 있을 수 있음.

- 계약서에 명시된 역할 외에도 건설사는 대다수 구역에서 일반분양가 산정 과정에도 긴밀하게 관여하여 조합이 가능한 원하는 가격을 받을 수 있도록 지원하는 등 다양한 지원 업무를 수행함.
- 건설사가 정비사업에서 수행하는 업무 중 시공 외에 가장 중요한 업무는 프리콘(Pre-con)과 금융지원이라고 할 수 있음.
  - (프리콘) 일반적으로 공동주택단지 조성사업에서 가장 많은 노하우와 전문성이 있는 주체는 관련 사업을 많이 하는 대형건설사임.<sup>4)</sup> 따라서, 건설사가 선정된 후 시공 전(프리콘) 단계에서 설계과정을 지원하며 시공성과 상품성을 개선하고, VE(Value Engineering)를 통해 비용과 시간을 단축하는 데 기여하고 있음. 이 밖에도 건설사는 축적된 대관업무 노하우와 네트워크 등을 활용하여 인·허가 과정을 직·간접적으로 지원하고 있음.
  - (금융지원) 정비사업에서 시행자인 조합은 사업비 없이 토지만 가지고 시행하는 구조임. 따라서, 건설사는 선정된 후 입찰보증금 납부(사실상 무이자 대여), 사업비 대여(무이자, 유이자), 신용보강, 직접대출 등을 통해 사업비를 조달하여 시행자인 조합을 지원함. 즉, 사실상 건설투자자(CI)로서 사업비 조달에 있어 핵심적인 역할을 수행하고 있음.
- 건설사는 해당 업무수행에 대해 별도의 수수료나 대가를 지급받지 않으며(이자 등 제외), 여기에 소요되는 비용은 공사대금에 ‘녹여져서’ 공사비로 청구되는 구조임.
- 요약하면, 당초 제도설계 취지는 건설사는 단순히 공사만 담당하는 시공사 역할을 수행하는 것이었음. 이에 따라 현재 조합방식 사업에서 건설사는 설계자와 별도로 선정되고 있고 시공만 책임지고 있음. 대가 측면에서 봐도 건설사는 공사만 담당하는 시공사 역할을 수행 중임. 하지만, 실질적으로 건설사는 공사 이상의 다양하고 핵심적인 역할을 수행하고 있음.

<그림 1> 정비사업 단계별 건설사의 역할

건설사업 단계		건축설계 이전		건축설계				시공	
						이주, 철거	← 일반분양 (시기 유동적)		
도시계획, 인허가, 기타 행정 절차		정비계획 수립, 입안, 심의, 결정	조합설립 인가 →	건축심의, 각종 영향평가					
		정비구역 지정		사업시행 계획인가		관리처분 계획인가	착공승인, 착공		
시행자 (발주자)		조합설립 준비위원회	추진위	조합 (법인격)					
건축설계		정비계획 수립 단계에서 설계사 부분 관여 : 규모검토 수준에서 관여	설계자 선정, 개략적 설계	설계자 (승계 가능) 책임 하에 건축설계					
			기본설계 (평·입·단면도, 7장 내외)	기본설계 → 중간설계		구조·골도 심의용 도서	실시설계		
건설사	건설	시공사 선정→ (건축설계 초기단계)		pre-con service 제공 (설계, 인허가, VE 등)			시공		
				시공상세도					
	조합 운영비, 협력업체 용역비 지원 (무이자·유이자 대여)			이주비·사업비 대출 신용보강(보증) or 직접 대출	일반분양 후 사업비, 대여금 등 회수 (분양률)				
	금융							분양대행	
	기타								

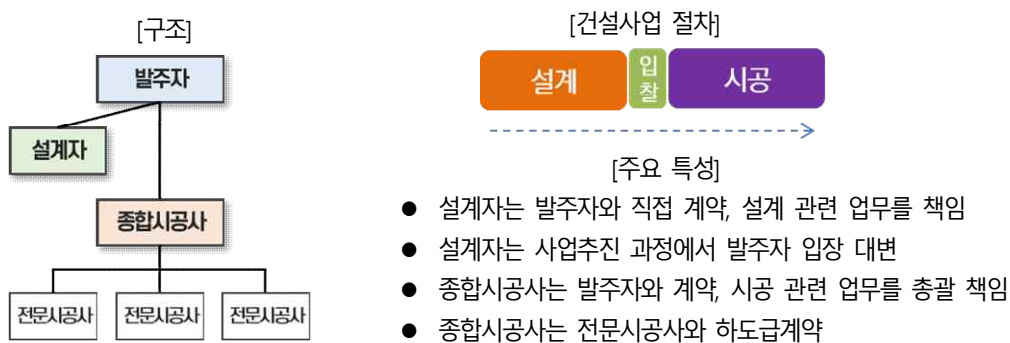
4) 여기에 대해서는 다소 이견이 있을 수 있음. 하지만, 전통적으로 국내 건설업계의 우수한 인력은 상대적으로 대우가 좋은 대형건설사에 많이 포진되어 있고, 회사 규모가 크고 내부적으로 업무 시스템이 잘 갖춰져 있어 다양한 전문가들로부터 필요한 지원을 받을 수 있으며, 도급공사나 자체사업 등을 통해 많은 노하우를 축적해 왔기 때문임.

## ■ 현행 설계-시공 분리(DBB) 발주방식(project delivery method), 정비사업에는 ‘맞지 않는 옷’

- 전통적인 설계-시공 분리발주 방식에서는 먼저 발주자가 설계자를 선정하고, 발주자의 요청에 따라 설계자가 설계 및 시공 관련 도면을 완성한 후 공사 입찰에 들어감. 입찰 시 발주자는 예정가격을 제시하며, 그 안에서 (대개) 최저가로 응찰한 종합건설사가 낙찰을 받아 공사를 책임지고 완성 후 인도하는 방식으로 사업이 진행됨.

- 전통적인 설계-시공 분리발주 방식의 절차는 설계 → 입찰 → 시공 순으로 순차적으로 진행됨.

<그림 2> 전통적인 설계-시공 분리발주 방식 계약관계 및 특성



- 이 방식은 (타 방식 대비) 아래와 같은 장점이 있어 공공공사뿐 아니라 민간공사에서도 가장 널리 적용되고 있음.<sup>5)</sup> 다만, 단점도 존재하는데 이를 정리하면 <표 1>과 같음. 이 중 정비사업과 관련한 핵심적인 장·단점은 아래와 같음.

- (정비사업 관련 핵심 장점) 입찰경쟁을 통해 가격하락을 유도할 수 있고, 설계자와 시공자 간 견제와 균형 도모가 가능함.
- (정비사업 관련 핵심 단점) 설계 종료 후 시공자가 선정되기에 설계과정에 시공자로부터 시공성 검토, 설계 개선, 예상 공사비 산출 등에 대한 지원·협조를 받을 수 없음. 게다가, 설계와 시공의 업무와 책임이 분리되어 있다 보니 설계변경 소요 발생 시 유연한 대처가 어렵고, 설계에 개선이 필요한 점이 인지되더라도 필요성과 비용부담에 대한 이견 등으로 개선이 쉽지 않을 수 있음.
- 또한, 이해관계 구조상 발주자와 시공사는 상호 적대적 관계가 형성될 가능성이 큼. 시공자는 설계 개선을 통한 공사비 절감(VE) 유인이 적을 뿐 아니라, 오히려 가능한 공사비를 높이려고 함.
- 설계에 하자가 있는 경우나 공사장 환경으로 인한 정당한 사유가 있을 시, 또는 발주자의 요청이 있는 경우 설계 변동이 발생함. 이 경우 당초 계약액에 비해 공사비가 증가하는 경우가 많음. 낙찰 당시 최저가로 낙찰되더라도, 설계변경을 여러 번 거치며 공사비가 대폭 상승하는 경우가 종종 발생함. 그 결과 타 발주방식에 비해 총공사비가 오히려 더 비싸지는 경우도 종종 발생함.

5) Messner, J. (2022), "Fundamentals of Building Construction Management, Pennstate University Open source (<https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/>)" ; 이복남 외(2004), "건설공사 발주 방식", 한국건설산업연구원 ; 이상호(2002), "설계/시공 분리발주제도의 문제점과 개선방안", 건설경제 33(3).

&lt;표 1&gt; 설계-시공 분리발주 방식의 장단점 (타 발주방식 대비 상대적 비교)

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 익숙하며 이해하기 쉬움</li> <li>• 업무 범위가 명확하게 정의되고 발주자 입장에서 관리가 용이</li> <li>• 설계와 시공에 대한 각각 단일책임 부여로 책임소재 명확</li> <li>• <b>예정가격 내 입찰 경쟁을 통해 가격하락 유도 가능</b></li> <li>• 설계자와 시공자 간 견제와 균형 도모 가능</li> <li>• 시공자는 입찰 전 공사내용과 범위와 내용에 대한 인지가 가능하기에 수익성 및 위험 검토 가능</li> <li>• (공공 발주자) 공정성, 특혜시비 발생 가능성 낮음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시공업체로부터 설계단계 협조가 불가능함</li> <li>• 다른 방식에 비해 공기 단축 어려움</li> <li>• 설계와 시공사 간 분쟁 발생 시 조정이 용이하지 못함</li> <li>• <b>설계변경에 대한 유연한 대처 미흡</b></li> <li>• <b>공사비를 둘러싸고 발주자와 적대적 관계 형성 가능성 큼</b></li> <li>• <b>설계 개선을 통한 공사비 절감(VE) 유인 적음</b></li> <li>• <b>계약 후 설계변경 등으로 공사비 증가 빈번하게 발생 → 타 발주방식에 비해 공사비가 더 비싸지는 경우 종종 발생</b></li> </ul>

● 따라서, 설계-시공 분리 발주방식을 적용하는 것이 적합/부적합한 사업은 아래와 같음.<sup>6)</sup>

&lt;표 2&gt; 설계-시공 분리발주 적용에 적합 / 부적합 공사

적합	부적합
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>설계 완성도가 매우 높은 상황에서 발주가 가능한 경우</b></li> <li>• 공사 기간에 민감하지 않은 신규공사</li> <li>• 시공자 선정 후 설계변경이 잘 이뤄지지 않을 건설공사</li> <li>• 설계가 표준화되어 있어 반복적으로 건설되는 사업 (예 : 초등학교 교사)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사의 연속성이나 공사기간에 민감한 공사</li> <li>• 복잡하고 난도가 높아 설계자와 시공자 간 긴밀한 협력이 필요한 공사</li> <li>• <b>불확실성이 높으며 잦은 설계변경이 예상되는 건설공사</b></li> </ul>

● 지난 호에서 고찰한 정비사업의 특성을 고려했을 때, DBB 방식은 정비사업에는 적합하지 않음.  
 - 정비사업에서 DBB 방식이 적합하지 않은 주요 이유는 : ▶ 건설사가 설계완성도가 매우 낮은 시점에 선정되고, ▶ 인·허가 과정과 이주·철거에 기본적으로 매우 오랜 기간이 소요될 뿐 아니라, 여기에 더해 조합원 간 분쟁으로 사업이 장기간 지연되는 경우가 매우 빈번하게 발생하기에 입찰 시점과 착공 시점간의 시간차가 매우 크며, ▶ 최초 사업시행계획 수립 후 실제 착공까지 오랜 시간이 소요되고 발주자인 조합이 다수 조합원으로 구성되어 있어(즉, B to multiple C 사업) 설계 변경 가능성이 크고 빈도가 잦은 특성이 있기 때문임.

## ■ 현재 정비사업에서 발생하는 문제는 발주방식과 밀접한 관련... “개선방안 모색 필요”

● 지난 호에서 언급했듯, 현재 정비사업은 ② 사업비(특히 공사비), ③ 품질, ④ 사업기간과 관련하여 상당한 개선이 필요한 상황임. 필자가 생각하기에 이 세 문제는 현재의 ‘맞지 않는’ 발주방식과 밀접한 관련이 있음.<sup>7)</sup>

● 먼저, 이해관계 측면에서 건설사는 설계과정에 수시로 공사비를 추정하여 발주자(조합)에게 통

6) Messner, J. (2022), “Fundamentals of Building Construction Management, Pennstate University Open source (<https://psu.pb.unizin.org/buildingconstructionmanagement/chapter/project-delivery-methods/>)”; 이복남 외(2004), “건설공사 발주 방식”, 한국건설산업연구원 ; 이상호(2002), “설계/시공 분리발주제도의 문제점과 개선방안”, 건설경제 33(3).

7) 현행 조합시행 방식은 ‘① 조합원들의 선호와 니즈 반영’에는 상대적으로 강점이 있으나, 나머지 세 기준(② 사업비, ③ 품질, ④ 사업기간)을 만족시키기에는 부족한 점이 존재함.



보하고, 협의를 거쳐 조합이 부담 가능한 공사비(Target Cost) 선에서 VE(Value Engineering) 등 각종 Lean Construction 기법을 통해 최고가치(Best Value) 산출물을 만들 수 있도록 노력할 유인이 매우 부족함.

- 오히려, 옳이 공사비를 통해 모든 이윤을 회수하는 구조 속에서 건설사는 회수 가능한 범위 내에서 과잉 시공을 유도하여 공사비를 높이는 쪽으로 행동할 가능성이 높음.

● 또한, 앞서 살펴봤듯 건설사는 시공 외에도 다양한 계약적 의무가 있으나, 여기에 대한 대가는 별도로 지급받지 못하며 공사대금에 ‘녹여져서’ 공사비로 청구되는 구조임. 하지만, 공사비 검증제도 시행 후 이렇게 ‘녹여 넣은’ 비용은 인정되지 않고 있으며, 되려 ‘부도덕한 꼼수’라는 비판을 받고 있는 상황임. 이는 공사비 관련 분쟁 중 한 가지 이유가 되고 있으며, 공사비 분쟁은 다시 사업이 지연되는 결과로 이어지고 있음.

- 한국부동산원 등이 실시하는 공사비 검증에서 계약서에 기재되지 않은 비용 청구는 반영되지 않고 있음.<sup>8)</sup> 따라서, 시공 외 업무수행 대가를 공사대금에 ‘녹여 넣은’ 사항이 발견되면 삭감되고 있음.

#### ■ 조합방식의 전문성 부족 단점 보완 위한 발주방식 변경 필요 : CM at Risk(CM@R) 제안

● ② 사업비(특히 공사비), ③ 품질, ④ 사업기간 측면에서 성공적인 건설사업이 될 수 있도록 하기 위해서는 발주방식 개선을 통해 발주자인 조합의 전문성과 사업비 부족이라는 구조적인 약점을 보완할 수 있도록 할 필요가 있을 것임.

- 이와 별도로 정비사업 절차 개선 등을 통해 사업시행계획 인가 후 추가로 소요되는 시간을 최소화하고, 조합의 거버넌스 및 도덕성과 관련한 문제를 최소화하려는 등의 노력도 병행해야 함.

● 조합방식의 단점을 보완하기 위한 발주방식으로, 필자는 CM at Risk(시공책임형 건설사업관리, 이하 CM@R) 방식을 정비사업에 맞게 일부 수정하는 방안을 제안함.<sup>9)</sup>

- CM@R 방식 외에도 협력적 발주방식으로 꼽히는 미국의 Integrated Project Delivery(IPD)와 Progressive Design-Build(PDB) 방식도 함께 검토해 볼 필요가 있음.

● CM@R은 공사 발주방식 중 하나로, 건설엔지니어링 면허를 보유한 시공사가 시공 前 단계에 조기에 참여하여 설계검토, 공사비 추정, 공법검토, VE 등 프리콘 서비스를 제공할 뿐 아니라, 시공까지 책임지고 수행하는 방식임.

- 전통적인 DBB 방식에 더해 시공자가 조기 참여(Early Contractor Involvement)하여 프리콘 서비스를 제공하는 것이 특징이며, 설계-시공 분리발주 방식과 일괄입찰(턴키)의 중간 단계 형태를 띠.

8) 일부 제도환경 변화나 전쟁 등 불가피한 상황으로 인한 사항, 시공사의 귀책사유가 아닌 사항 등 제외.

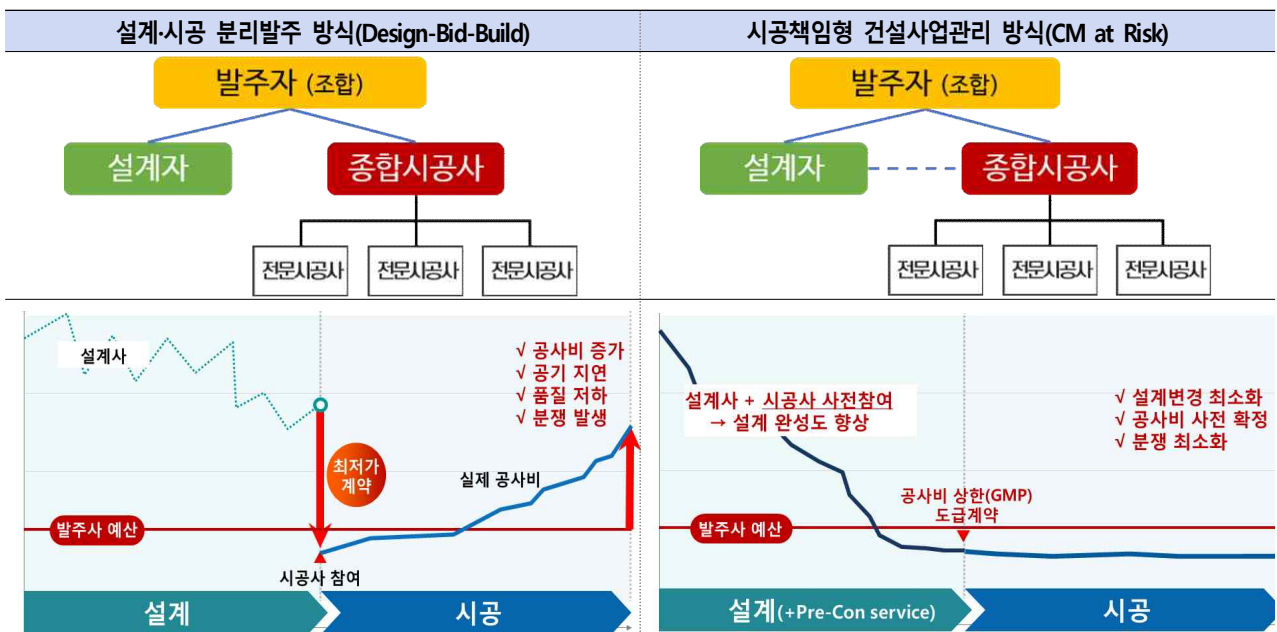
9) 해당 방식의 실질적 적용을 위해선 추가 연구가 필요함.

- 해외 건설 선진국에서는 일반화되어 있는 발주방식이나, 국내는 LH의 공공주택과 민간의 비주거영역에서 일부 적용되고 있음.
- CM@R을 수행할 사업자는 설계 기간 중 시공사 선정 공고를 내고, 시공사가 제출한 각종 서류(경험, 실적, 가격, 기술제안 등)를 종합적으로 평가하여 선정함.
- CM@R 방식에서 발주자는 통상 시공사 선정 시점에 계약적 구속력이 없는 목표금액(Target Cost) 형식의 입찰금액을 제시받음. 이후 공사비에 대한 계약적 구속력은 시공전환 단계에 상호 협의를 통해 최대공사비 보증계약(Guaranteed Maximum Price, GMP)을 확정된 시점부터 발효됨.
- 다만, 제도설계에 따라 입찰금액에 구속력을 부여할 수도 있음(예 : LH 공공주택사업).
- 통상 GMP 확정 후 절감 비용은 공유하여 공사비 절감 관련 발주자-시공사 이해를 일치시킴 (LH 공공주택사업의 경우 7:3).
- 이를 통해 통상 시공사 선정 후 공사비가 증가하는 DBB와는 달리, CM@R에서는 GMP 계약 후 공사비가 절감되는 특성이 있음.

<그림 3> CM@R 방식 절차 및 대가 지급



<그림 4> 전통적 설계-시공 분리발주 방식과 비교한 시공책임형 건설사업관리 방식의 특징



주 : (上) LH(2022), "단지분야 시공책임형 CMR 발주제도 개선 연구" ; (下) 국토교통부(2016), "시공책임형 CM 시범사업 가이드라인(안)".

## ■ 조합시행 정비사업에 CM at Risk 발주방식 적용 시 기대효과

- ① 설계변경 최소화로 비용 및 사업기간 단축
  - 시공사가 설계과정에 조기에 참여하기에 설계과정에 발주자-설계자-시공사 간 긴밀한 협의가 가능함. 따라서, 시공사 지원을 통해 시공성·상품성을 개선하여 설계 완성도를 높여 불필요한 설계변경 최소화 유도 가능.
- ② 발주자가 부담 가능한 선에서 최고품질의 산출물 조성
  - 시공사와 긴밀한 협업으로 설계과정에 수시로 공사비를 추정하여 발주자(조합원)가 부담 가능한 공사비(Target Cost) 선에서 VE(Value Engineering) 등 각종 Lean Construction 기법을 통해 최고가치(Best Value) 산출물 조성 기반 제공.
- ③ 최대공사비 보증계약(GMP)으로 공사비 상승 방지 및 사업 투명성 제고
  - 설계가 어느 정도 완성된 시점에 최대공사비 보증계약(Guaranteed Maximum Price, GMP)을 적용하여 GMP 확정 후 초과하는 금액은 시공사가, 절감되는 비용은 시공사와 발주자가 나눠 갖는 구조로 추진됨.
  - 따라서, 공사비 절감에 있어 기존방식 대비 발주자와 시공사의 이해관계를 일치시킬 수 있고, 이 과정에서 공사비 내역이 공개(Open Book)까지 이뤄진다면 사업의 투명성을 강화할 수 있음.
- ④ 투명한 비용-서비스 교환
  - 지금까지 정비사업에서는 시공자의 실질적인 역할과 보상 간 괴리가 존재했음. 설계가 완성되기 전 조기에 선정되어 장기간 다양한 금전적·비금전적 지원(시공사 설계 노하우 제공 등)이 제공되고, 여기에는 비용이 소요됨. 하지만, 지금까지는 여기에 대한 별도의 비용을 청구하지 못하고 공사비에 '적절하게 녹여' 청구해 왔음.
  - CM@R 적용 시 프리콘 서비스 비용을 별도로 책정함으로써 양자 간 투명하고 정정당당하게 비용과 서비스를 교환할 수 있는 기반 마련을 마련할 수 있음. 이로 인해 조합과 건설사 간 관계를 기존의 적대적 관계에서 상호 협력 관계로 변화시킬 수 있는 기반을 다질 수 있음.

## ■ 조합시행 정비사업에 CM at Risk 적용을 위한 추가 검토 필요사항

- 지난 호에서 살펴봤듯, 정비사업은 일반적인 부동산개발사업과는 다른 매우 독특한 특성을 지니고 있음. 또한, 지금까지 잘못된 관행이 누적되고 여러 제도적 환경이 뒷받침되지 않아 건설사에 대한 일반 조합원들의 불신이 매우 큰 상황임.
- 따라서, 일반적인 CM@R을 정비사업에 그대로 적용하는 것은 적절하지 않음. 정비사업의 의사결정 절차, 공사비 검증제도 등 현행 정비사업의 절차와 특수성을 종합적으로 고려하여 제도를



설계할 필요가 있음.

● 추가적으로 검토가 필요한 예는 아래와 같음.

- (시공사 선정 시기, 방법) 언제, 어떤 방식으로 시공사를 선정할 것인지에 대한 고민이 필요. 조합원들이 유불리를 판단할 수 있기 위한 정보를 가능한 충분하고 쉽게 이해할 수 있도록 제공해 주는 방법에 대한 고민 필요.
- (GMP 시점, 절차, 방법) 현 정비사업에서는 ‘서로가 서로를’ (조합 집행부-조합원 ; 조합-시공사 등) 불신하는 경우가 많음. 따라서, 시공사를 조기에 선정한 후 계약적 구속력을 가진 확정계약을 맺는 시기, 절차, 방법에 대한 심도 있는 고민이 필요할 것임.
- (GMP 前 계약해지) 만일 조합과 시공사가 공사비에 대한 이견이나 기타 사유로 확정계약을 맺지 않고 계약을 해지하기로 한다면, 계약 해지의 조건과 절차에 대한 고민이 필요함.
- (프리콘 용역비용) 프리콘 서비스 비용을 얼마 정도로 책정할 것인지, 이를 제도로 규제할 필요가 있는지도 고민해 볼 필요가 있음. 프리콘 서비스는 비용이 소요될 뿐 아니라, 시공사의 지적재산권(IP)인 각종 노하우를 활용한 특화설계 등을 시공 전 단계에 발주자에게 제공해 주는 행위임. 적절한 보상이 없다면 시공사 참여 유인을 낮출 수 있음. 반면, 토지주들은 ‘지금까지 무료로 해 줬던 (사실상 공사비에 포함) 서비스를 왜 돈 주고 받아야 하나’는 불만이 있을 수 있음.
- (공사비 검증제도) 공사비 검증제도와 정합성도 고민해 볼 필요가 있음. CM@R에서는 대개 최초 목표금액 대비 GMP 확정 금액이 낮아지는 경우가 많음. 또한, 시공사가 조기에 참여하기에 공사비 증액 검증을 위한 설계도 및 내역서도 존재하지 않는 경우가 많음. 만일 목표금액 대비 GMP가 낮은 경우 공사비 검증을 적용하지 않을 것인지, 공사비 검증을 한다면 어떤 조건에서 어떤 방식으로 할 것인지에 대한 고민이 필요할 것임.

● 또한, 조합시행 정비사업의 특성을 고려 시 건설사가 프리콘 과정에서 설계 및 공정개선 지원 등 전통적인 건설사업관리(CM) 역할을 넘어, 선정 후 인허가 과정과 (필요시) 사업성 및 상품성 개선을 위한 정비계획 변경 등도 지원하는 PM 역할까지 확대하는 것을 검토할 필요가 있을 것임. 즉, 일반적인 CM at Risk 방식을 넘어 (가칭)PM at Risk 방식 모델도 검토해 볼 수 있을 것임.

● 다만, 실제 과거 일부 구역에서 발생한 부당한 공사비 증액 사례 등으로 인해 건설사에 대한 불신과 경계감이 큰 상황 속에서 이 발주방식이 제대로 작동하기 힘들 수 있음. 발주방식의 장점이 잘 발휘되어 상호 win-win이 가능하기 위해서는 정비사업의 특성을 충분히 고려한 정교한 제도설계와 표준계약서 작성 등에 있어 공공이 적절한 역할을 수행할 필요가 있을 것임.

- 또한, GMP 금액에 대한 적절성 검토 등을 위하여 발주자는 별도의 CM 용역(특정 업무로 국한하여 비효율 방지 및 비용 절감 필요 있음)을 발주하는 등의 견제 방안도 검토할 필요가 있을 것임.

이태희(부연구위원 · thlee@cerik.re.kr), 전영준(미래산업정책연구실장 · yjjun@cerik.re.kr)

## 유능한 인력 확보가 주요 과제, 英 ‘Industry Skills Plan’

- 민관협력을 통한 청년 및 미래기술 분야 인력 유입 가시적 성과 보여 -

### ■ 영국 건설산업, 유능한 산업인력 확보를 위한 정책 진행

- 올해 영국 건설산업의 성장세가 감소하였음에도 불구하고, 향후 5년간(2023~2027) 영국 건설산업에 22만 5,000명의 근로자가 더 필요할 것으로 예측되었음.<sup>10)</sup>
  - 영국은 유럽연합 탈퇴의 영향으로 산업 전반에서 외국인 근로자가 줄었고, 이에 따른 노동력 감소와 구인난, 성장동력 약화가 우려되는 상황임.<sup>11)</sup> 특히, 노동집약적 산업에서는 노동력 부족 문제가 심화될 수 있으며, 건설산업의 인력 수급에도 영향을 줄 것으로 예상됨.
- 영국 건설산업은 유능한 인력의 확보를 산업의 주요 과제 중 하나로 다뤄왔음. 건설리더십위원회(Construction Leadership Council, 이하 CLC)는 현재 ‘산업 기술 계획 2021-2025 (Industry Skills Plan 2021-2025)’을 추진 중임.
  - CLC는 영국 건설산업의 장기 전략인 ‘Construction 2025’의 효과적인 추진을 위해 2013년 설립된 민관협력 기관으로, 건설산업의 발전전략에 대한 구체적인 실행계획을 작성하고 산업계와 정부의 협력을 독려하는 역할을 담당해옴.
  - ‘Construction 2025’의 5가지 비전 중 하나는 ‘사람(People)’으로, 건설산업이 재능있는 인력을 유인하고 유지하기 위해 안전하고 건강한 작업 환경을 제공하고, 청년 인력의 건설산업 유인을 위한 성장 경로를 구축할 것을 제시함.<sup>12)</sup>

### ■ ‘Industry Skills Plan 2021-2025’ 주요 내용 및 성과

- 건설산업의 미래를 준비하기 위한 인력 확충을 목표로 ‘Industry Skills Plan’이 수립되었고, CLC는 매년 계획의 추진 성과를 정리하고, 세부 계획을 업데이트하고 있음.
  - 건설산업의 발전을 위해서는 산업의 다양한 직업군마다 역량을 갖춘 숙련인력이 필요하며, 또한, 건설산업의 기술변화를 주도해나갈 첨단기술 분야의 인력도 필요함.
  - ‘Industry Skills Plan’은 청년층 인력의 유치를 위해 건설산업으로의 다양한 진입 경로를 구축하

10) CITB·experian(2023.1), “The skills construction needs, UK Five Year Outlook 2023-2027”.

11) 경향신문(2023.1.18), “브렉시트 이후 영국 노동력 33만명 감소”; Jonathan Portes and John Springford(2023.1.17), “Early impacts of the post-Brexit immigration system on the UK labour market”.

12) 그 밖에 ‘Construction 2025’는 스마트(Smart), 지속성(Sustainable), 성장(Growth), 리더십(Leadership) 분야에서 비전을 제시함. ; 손태홍·최석인(2016), “영국 건설산업 혁신운동의 주요 내용과 시사점”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

고, 높은 수준의 교육 제공을 통한 역량 향상과 경력의 발전 경로를 제공하고자 하며, 무엇보다 일하기 좋은 산업으로의 변화를 모색하고 있음.

● ‘Industry Skills Plan’은 건설 인력 확보를 위한 4가지 주요분야로 ① 건설문화, ② 건설산업 유입 경로, ③ 역량, ④ 미래기술을 제시함.

- 건설문화 : 건설산업이 새로운 인력을 확보하기 위해서는 건설산업의 문화 개선 필요
- 건설산업 유입 경로 : 여러 교육과정에서 건설산업으로 진입할 수 있는 경로를 개발하고, 인턴이나 견습 등 청년층이 건설산업에 참여할 기회 확대
- 역량 : 높은 수준의 안전과 품질을 확보하기 위해서는 근로자 역량의 지속적인 향상 추구
- 미래기술 : 생산적이고 지속가능한 산업으로 발전하기 위해 건설산업의 미래기술과 직업을 준비

<그림 1> 영국 Industry Skills Plan의 목표 및 세부 추진내용



### 세부추진내용

Culture	Routes into Industry	Competence	Future Skills
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2025년까지 3,000개의 기업을 대상으로 공정성, 포용성, 존중에 대한 교육 실시</li> <li>■ 2023년까지 건설산업의 인력 다양성 확보를 위한 리더십 방안 도출</li> <li>■ 2025년까지 직접 고용 5% 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 산업 내 견습생 확보 ▶ 2024/25년 견습생 5% 확대</li> <li>■ 신규 진입 견습생 연계 서비스 확대 ▶ 2023/24년 2,000명</li> <li>■ 대학교육, 대학진학 전 교육(Further Education), 직업교육과정(T-level)에서 건설산업으로의 진입 경로 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2024년까지 10가지 설치공사에 대한 역량 프레임워크 작성</li> <li>■ 2025년까지 25개 중요 직무에 대한 역량 프레임워크 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 넷 제로, 디지털화 및 스마트 건설을 위한 미래 기술 로드맵 개발</li> <li>■ 넷 제로 건설 커리어에 대한 인식 제고(2025년까지 넷 제로 교육을 계획하는 기업 10% 증가)</li> <li>■ 2025년까지 넷 제로, 디지털화, 스마트 건설, 유지보수에 관한 기술 경력경로 개발하고 새로운 역할과 기술 습득 방법 정의</li> <li>■ 2025년까지 4개 미래 기술 경력 경로에서 500명 학습</li> </ul>

주 : “Industry Skills Plan for the UK Construction Sector 2021-2025” 및 “Industry Skills Plan Update 2023-2024” 내용을 바탕으로 정리.

- 영국 건설산업계는 ‘Industry Skills Plan’을 바탕으로 근로문화 개선 교육을 실시하고, 견습생 채용, 직업 체험 기회 제공 등 청년층의 건설산업 유입을 위한 활동을 진행함.
  - 최근에는 청년과 건설산업 일자리를 연계하는 플랫폼인 Talentview Construction이 구축되어 구직자 및 구인 기업이 건설 일자리 정보에 쉽게 접근하게 되었음. 또한, 산업계, 정부, 교육기관과의 협력을 통해 중등학교 이후의 직업교육(Further Education) 과정에서 건설산업으로 진입할 수 있는 교육이 시작됨.
  - CLC는 ‘Industry Skills Plan’에서 계획된 교육, 캠페인 등에 건설산업계가 관심을 두고, 참여하도록 지원하고 있음.

### ■ 건설산업 미래 인력 확보를 위한 시사점

- 그동안 건설산업에서 추진되었던 여러 계획이 구호에 그치고 마는 일이 빈번했으나, 이와 달리 ‘Industry Skills Plan’은 착실히 성과를 쌓아가고 있음. 이 계획은 추진 성과의 정리와 재계획, 정량적 목표 설정, 산업계의 참여 독려 등으로 실행력이 높아졌음.
  - 해당 계획은 5개년에 걸친 중기 계획이지만 매년 추진 성과를 정리하고, 연도별로 구체적인 계획을 보고하고 있으며, 정량적인 목표를 제시함으로써 실행력을 높임. 예를 들어, ‘2023년까지 산업이니셔티브 및 프로그램에 대한 고용주의 참여 20% 증가’, ‘2025년까지 5개의 미래기술 역량 경로 제공’ 등의 마일스톤을 설정하고 있음.
  - 계획을 수립하고 추진하는 기관인 CLC는 정부 기관과 함께 민간 대표가 공동의장을 맡고 있으며, 산업계의 리더로서 기업이 인력에 투자하고 근무 문화를 개선하는 등의 활동에 산업계가 활발히 참여하도록 요구해옴.
- 현재 건설산업에서는 첨단기술을 통한 새로운 변화가 진행되고 있어서, 현재의 부족 인력을 확보하는 것뿐만 아니라 첨단기술의 접목과 활용을 주도해갈 인력이 필요함. ‘Industry Skills Plan’은 이러한 기술의 중요성을 인식하고, 건설산업의 변화를 이끌 혁신 기술에 대한 역량 개발과 교육을 준비 중임.
  - 건설산업의 미래기술 연구(Future Skills Report)가 ‘Industry Skills Plan’의 추진에 앞서 진행되었으며, 첨단기술의 접목과 인력양성이 영국 건설산업에 필수적인 요소임을 강조하였음.
  - 이에 따라 ‘Industry Skills Plan’을 통해 스마트 건설기술, 넷 제로 기술, 디지털 혁신기술, 유지보수기술, 협업기술 등의 확보에 필요한 교육 및 경력개발 방안을 마련하고 있음.
- 또한, 인력양성은 정부나 일부 산업계의 참여로 가능하지 않음을 인식하고, 산업계, 정부, 교육기관 등 이해관계자들의 전반적인 관심과 협력을 끌어내고 있는 점도 주목됨.

성유경(연구위원 · sungyk@cerik.re.kr)



# 건설산업 주요 유관 법률 입법 동향(2023년 11월)

이준범(부연구위원 · jblee@cerik.re.kr), 전영준 미래산업정책연구실장

## 이슈 1 : 재점화되는 적정임금제, 논란 재촉발

- ◎ 건설산업에 만연한 불법하도급과 임금체불, 고용불안, 안전사고 등 개선을 목적으로 적정임금제 도입을 위한 의원입법이 잇따르고 있음.
  - 이미 유사 법안이 계류 중인 상황이나, 다음과 같이 다양한 법률의 전방위적 개정안 발의가 이루어짐.
  - (건설산업기본법) △건설근로자 적정임금 지급 확인을 위한 산출내역서의 재료비, 노무비, 경비 구분 작성, △일정 규모 이상 공사의 원하도급 소속 건설근로자의 적정임금 지급 의무 부여, △국토교통부에 직종별기능별 적정임금 산장고시 의무 부여, △적정임금 산정 시 직종별기능별 임금의 평균값, 중위값, 최빈값 중 하나의 값으로 산정 등을 규율함(의안번호 제25452호).
  - (국가 및 지방계약법) 건설산업기본법 개정안과 유사하게 국가 및 지방계약 공사에서 △일정 규모 이상 공사의 원하도급 소속 건설근로자의 적정임금 지급 의무 부여, △기획재정부·행정안전부에 직종별기능별 적정임금 산장고시 의무 부여, △해당 부처에 직종별기능별 적정임금 산장고시 의무 부여, △노무비 구분관리 및 발주청에게 전월 지급 내역 확인 의무 부여, △적정임금제 위반 시 입찰참가자격 제한을 담고 있음(의안번호 제25446호, 제25439호).
  - (건설근로자법) △5천만원 이상 공사의 노무비 구분관리제 적용 대상 확대(공공 → 공공+민간), △임금 지급 의무 미이행 시 불이익 조치(과태료 부과, 건설산업기본법 개정안에 따른 적정임금 지급 대상 공사의 경우 공사비 지급 일시중지) 등을 규율함(의안번호 제25455호).
- ◎ 오랫동안 건설산업에서 이슈였던 적정임금제 시행을 위해서는 기능인등급제 정착과 등급별 적정노임단가 산정, 원하도급자의 낙찰률 적용에 따른 추가적 손실 방지 방안 마련 등이 선행되어야 할 것이나, 물가급증과 납품대금(하도급대금) 연동제 시행으로 고통받고 있는 현 상황을 고려하면, 이를 외면한 법안 발의로 평가할 수 있음.
  - 특히 적정임금 시행에 따른 임금 상승분의 낙찰률 반영과 관련하여 노무비 경쟁(+α값 범위 포함) 및 비경쟁 방식의 적절 여부에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 점과 더불어 수의계약 시 처리 방안 마련 등 고려해야 할 사항이 많음에도 이와 같은 구체적 논의가 이루어지지 않은 시점 법안을 통한 제도 추진은 사업자 일방의 피해로 수반될 수밖에 없어 우려되는 상황임.
  - 일례로 지난 2017년 서울시의 경우 시중노임단가 이상 지급을 의무화하는 서울시형 적정임금제 운영이 이루어진 이후 후속한 사회보험료 지원 확대, 주휴수당 지급 등 노무비 보존 정책이 마련되기 전까지 발주자로부터 받은 금액보다 많은 금액을 노무비로 지급해야 하는 의무만을 부여



받은 건설사업자의 피해 호소가 계속되었던 점을 고려해야 할 것임.

- 물론 오랫동안 정부는 적정임금제 도입을 발표하였고 시범사업을 장기간에 걸쳐 진행한 점을 고려할 때 기획재정부(재정 증가 우려)와 사업자 단체의 반대 논리(세금을 활용한 특정 산업의 임금 보존, 수요와 관계없이 우상향만을 고려한 평균 임금 산정의 한계 등)를 포함한 도입 타당성에 대한 검토와 세부 운영 방안에 대한 협의가 필요한 시점임은 자명함.

## 이슈 2 : 여전히 계속되는 검단 사태 후속 입법… 실제 개정은 의문

- ◎ 이달(11월)에도 인천 검단 사태 후속 입법이 계속됨. 다음과 같은 총 4건이 발의되었는데 검단 사태 관련 계류 중인 입법안은 총 18개<sup>1)</sup>에 달하는 상황임.
  - (건설기술 진흥법) LH 등 발주청과 인·허가 기관장에게 부여된 품질관리의 적절성 확인(임의규정)을 의무 사항으로 변경하여 발주청과 공공의 점검 책임을 강화하는 내용을 입법함(의안번호 제25243호).
  - (건설기술 진흥법) 민간공사에서도 공공공사와 같이 인·허가기관이 설계단계에서부터 설계 안정성을 검토하도록 하는 개정안을 입법함(의안번호 제25498호).
  - (건설산업기본법) 공공공사의 경우 국토교통부에게 발주청의 공정한 절차를 통해 유능한 건설사업자 선정 및 건설공사가 적정하게 시공될 수 있도록 노력할 책무를 의무적으로 점검·확인하도록 하고, 발주자 처벌 규정 마련을 통한 실효성 강화를 꾀하도록 하는 내용을 담고 있음(의안번호 제25242호).
  - (건설산업기본법) 건설업 불법행위(무등록 시공, 등록증 대여 등) 방지를 위해 불법행위에 대한 지도·신고 업무를 수행할 수 있는 '명예지도원'(관련 기관 또는 협회 임직원)을 두어 불법행위 사전 예방 강화의 내용을 규율함(의안번호 제25271호).
- ◎ 최근 계속된 부실시공 문제 해소를 위한 이러한 입법은 문제 해결을 위한 원포인트 개정 내용이 대부분으로, 오랜 기간 산업 내 지적된 문제의 개선을 입법을 통해 모색한다는 건 환영할 만한 사항임.
- ◎ 허나 그 내용에 있어서는 대부분 정부 및 지자체의 예산과 행정력이 수반되는 내용을 담고 있으나 부족한 예산 및 행정력을 확충할 방안은 미고려하고 있어 입법 실효성에 한계가 예상됨.
  - 일례로 안전관리계획 수립 대상 민간공사에 대해 인·허가기관이 설계 안정성을 검토하기 위해서는 상당한 행정력 소요가 예상되나, 지자체(주로 건축과) 및 지역건축안전센터의 인력 부족이 고질적인 상황에서 추가적인 업무가 수행되기는 요원한 상황임.
- ◎ 더욱이 검단 사태 이후 발의된 법안 대부분이 소관위 소위 심사도 이루어지지 않은 상황과 더불어 21대 국회 잔여 임기를 고려할 때 실제 입법까지 이어질 가능성이 적은 상황인 점 또한 고려함.

## ■ 건설산업 주요 관련 법률안 발의 및 입법예고 현황 (10.22.~11.17)

법률명	주요 내용
「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25455호 (우원식 의원 등 15인)] (23.11.15 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법에 따르면, 국가·지방자치단체·공공기관 등이 발주하는 도급금액 5천만원 이상의 공사를 도급하는 자는 그 수급인으로 하여금 건설근로자에게 지급할 임금에 해당하는 '임금 비용'을 다른 공사비와 구분해 지급하도록 하고 있음. 동 법의 한계는 공공부문 건설공사에만 적용된다는 점, '임금 비용' 지급 시 도급인에게 전월 임금 지급 상황을 확인하도록 규정하고 있으나 공사비 지급계좌에 수급인의 '임금 비용'이 함께 지급되고 있다는 점, 임금 미지급 시 불이익 조치가 부재하여 제도의 실효성이 우려된다는 점 등이 있음.</li> <li>- (제안방향) 이에, '임금 비용' 구분지급 대상 공사의 범위를 공공부문에서 민간부문까지 확대하고, 수급인이 임금 지급 의무를 이행하지 않는 경우 수급인에 대한 공사비 지급을 일시중지하는 등의 각종 불이익 조치를 통해, 건설업 분야의 임금 체불을 근절하고 건설근로자를 보호하고자 함.</li> <li>- (참고사항) 이 법률안은 조오섭 의원이 대표 발의한 「건설산업기본법 일부 개정법률안」(의안번호 : 제25452호) 의결을 전제로 하므로, 동 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우 이에 맞춰 조정이 필요함.</li> </ul> </li> </ul>
「건설기술 진흥법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25243호 (허종식 의원 등 10인)] (23.11.01 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법에 따르면, 발주청, 인·허가 기관장 등은 건설사업자 및 주택건설등록업자가 제출한 품질관리계획이 적절히 이행되었는지 확인할 수 있음. 또한, 동 법 시행규칙에 따르면, 품질관리의 적절성 확인은 해마다 한 번 이상 실시하되, 준공 2개월 전까지 확인 절차를 마쳐야 하는 의무사항임. 그러나, 최근 LH가 '법률상' 의무 사항이 아니라는 이유로 대부분의 발주 공사에서 품질관리 적절성 확인을 미 실시하는 등의 문제가 발생하였음.</li> <li>- (제안방향) 현행법상 임의규정인 품질관리의 적절성 확인을 의무 사항으로 변경하여 건설공사에 관한 LH의 책임을 강화하고, 건설공사 완료 이후에도 유관 자료를 보관할 수 있도록 함으로써, 추후 문제 발생 시 책임 소재를 명확히 하도록 함.</li> </ul> </li> <li>• [의안번호 : 제25498호 (권영세 의원 등 10인)] (23.11.16 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법에 따르면, 공공공사의 경우 발주청이 설계의 안정성을 검토하고 그 결과를 국토교통부 장관에게 제출하도록 하여 사전에 공사 안전을 확보하기 위한 절차를 마련하고 있음. 그러나, 민간공사의 경우 설계 단계에서 공사 위험을 관리할 수 있는 별도 절차가 부재함.</li> <li>- (제안방향) 이에, 인·허가기관 장이 민간공사에 대한 설계의 안정성을 검토하도록 하는 한편, 국토교통부 장관이 시정·보완 등의 필요한 조치를 요구할 수 있는 근거를 마련함으로써, 건설사고 예방에 기여하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
「건설산업기본법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25242호 (허종식 의원 등 11인)] (23.11.01 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법은 건설공사 발주자에게 공정한 절차를 통해 유능한 건설사업자를 선정하도록 하고 건설공사가 적정하게 시공될 수 있도록 노력할 책무를 부여하되, 발주자가 공공기관인 경우 국토교통부 장관이 그 책무를 점검·확인할 수 있도록 규정하고 있음. 하지만, 건설공사에 문제 발생 시 발주자의 책임을 규명하거나 처벌할 수 있는 법적 근거는 미비하여, 국토교통부 발주자에 대한 감독 기능을 강화할 필요성이 높다는 지적이 제기됨.</li> <li>- (제안방향) 이에, 발주자가 공공기관인 경우, 국토교통부 장관이 발주자의 책무를 의무적으로 점검·확인하도록 하는 한편, 발주자에 대한 자료 및 시정조치 요구권·벌칙 등을 마련함으로써, 발주자가 건설공사에 대한 책무를 성실하게 이행할 수 있도록 함.</li> </ul> </li> </ul>

1) 뉴스1(2023. 11. 21), “‘직접시공 유도하고 지자체 책임 높이고’... 부실공사 해법 다양하게 만든다”, 신문기사 참조.

법률명	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25271호 (허종식 의원 등 10인)] (23.11.03 발의) <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 연면적 200㎡ 초과 건축물 등의 공사는 현행법에 따라 건설업 등록업자가 시공해야 함에도, 건설현장의 불법행위(예 : 건설업 무등록 시공, 등록증 대여 등)가 만연하고 있음. 그러나, 기관 및 협회는 불법행위 조사 권한과 신고 권한이 없어, 건설공사의 부실시공 및 위험성 문제가 지속해서 제기되고 있음.</li> <li>- (제안방향) 국토교통부 장관 및 지방자치단체장이 건설업을 등록하지 않고 건설공사를 수행하는 행위 등을 방지할 목적으로, 건설업 불법행위에 대한 지도·신고 업무를 수행할 수 있는 '명예지도원'을 둘 수 있도록 하여, 건설업 관련 불법행위를 사전예방하는 데 기여하고자 함.</li> </ul> </li> <li>• [의안번호 : 제25452호 (조오섭 의원 등 14인)] (23.11.15 발의) <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 다단계 도급구조를 이루고 있는 건설산업 분야의 노동시장은 임시·일용직을 중심으로 고용이 이루어지는 특성이 있음. 이러한 특징으로 인해, 하도급 과정에서 노무비 삭감을 통한 가격경쟁이 만연하고, 근로자의 경력 및 전문성에 따른 보상체계가 미흡하며, 구인난이 심화 됨에 따라 숙련된 기능인력을 확보하는 데 어려움이 가중되는 실정임.</li> <li>- (제안방향) 이에, 건설근로자에 대한 적정임금 수준 이상의 임금 지급보장, 건설근로자에 대한 보호 강화, 재(再)하도급 자제로 인한 직접시공 유도 등을 통해 건설산업의 건전한 발전을 도모하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
「건축사법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25224호 (김학용 의원 등 14인)] (23.10.31 발의) <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법은 공공건축물 발주에 한해 「공공 발주 사업에 따른 건축사의 업무 범위 및 대가 기준」을 적용하여 대가를 지급하도록 규정하고, 민간건축물에 공공 발주 대가 기준을 활용 또는 참고할 수 있도록 규정하고 있음. 그러나, 이러한 규정에 대한 건축주의 인식 부족으로, 민간건축물의 설계·감리 업무에서 저가 경쟁으로 인한 설계품질 저하 및 부실 감리가 유발되어 국민 안전에 심각한 문제가 초래되고 있음. 또한, 과도한 가격경쟁과 건축 시장 양극화로 인해 중소규모 건축사사무소의 존립 기반이 무너지고, 우수 인력 이탈로 건축서비스 산업의 국가경쟁력 저하가 우려되는 상황임.</li> <li>- (제안방향) 이에, '공공 발주 건축사' 업무로 한정된 업무 대가 기준을 공공과 민간에 공히 적용할 수 있도록, '건축사'의 업무 범위 및 대가 기준으로 개정함으로써, 건축서비스 대가를 투명하고 적정하게 규정하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25446호 (박주민 의원 등 10인)] (23.11.15 발의) <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 의한 하도급 거래에서 근로자의 임금 삭감을 방지하고 근로자에게 시중노임단가 이상의 임금을 지급하도록 하는 이른바 '적정임금제'를 규정하지 않고 있음. 특히, 국가를 당사자로 하는 계약에서 계약상대자가 하도급 거래를 하는 경우 근로자의 임금이 삭감되는 사례가 빈번하여, 국가사업의 공정성이 훼손되고 근로자의 기본권이 침해된다는 지적이 있음.</li> <li>- (제안방향) 이에, 기획재정부 장관이 '적정임금'을 산정·고시하도록 하고, 하도급 거래에서 적정임금 이상의 임금이 지급되도록 하는 한편, 계약상대자가 이를 위반할 경우 계약대금의 지급 거절·계약 해지·입찰참가자격 제한 등의 제재를 할 수 있도록 함.</li> </ul> </li> </ul>
「산업안전보건법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25211호 (박정 의원 등 10인)] (23.10.30 발의) <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법은 산업재해 예방을 위해 사업주에게 안전 및 보건에 관한 규정과 함께 중대 재해 발생 시 작업중지 및 근로자 대피 등의 규정을 두고 있음. 그러나, 작업장에서 위급한 상황이 발생하더라도 적절한 조치(예 : 산업재해를 당한 근로자의 응급구조 신고 등)가 지연되어 사망에 이르는 등의 사고가 지속해서 발생하고 있음. 특히, 일부 사업장의 경우 보안 및 업무 효율 등을 이유로 근로자의 휴대전화 사용을 금지하여, 산업재해 발생 시 신속한 신고를 가로막는다는 지적이 있음.</li> </ul> </li> </ul>

법률명	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(제안방향)</b> 이에 근로자의 생명·신체상 급박한 위험이 초래될 것으로 판단되는 산업재해가 발생하는 경우 이를 목격한 근로자로 하여금 소방관서에 우선 신고하도록 하고, 휴대전화를 사용할 수 없는 사업장의 경우 비상벨을 설치하여 산업재해로부터 근로자의 생명 및 신체상 안전을 보장하고자 함.</li> </ul>
「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>[의안번호 : 제25160호 (권영세 의원 등 10인)] (23.10.24 발의)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(제안이유)</b> 현행법은 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체제 확립에 관한 사항, 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 규정하고 있으나, 재난 발생 시 인명 대피 또는 긴급구조 등에 이용되는 이른바 '방재도로'에 관해서는 별도의 규정을 두고 있지 않음.</li> <li>- <b>(제안방향)</b> 이에, 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 '방재도로'의 정의를 신설하고 행정안전부 장관이 이를 지정·운영할 수 있도록 하고자, 현행법에 '방재도로'를 제2종 시설물로 규정하고자 함.</li> <li>- <b>(참고사항)</b> 동 법률안은 권영세 의원이 대표 발의한 「재난 및 안전관리 기본법 일부 개정법률안」(의안번호 : 25158호) 의결을 전제로 하는바, 해당 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정이 필요함.</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>[의안번호 : 제25398호 (권영세 의원 등 10인)] (23.11.14 발의)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(제안이유)</b> 현행법은 시설물을 종(1종~3종)별로 구분하고, 점검·진단·보수·보강 등의 관리 수준을 차별적으로 규정하고 있음. 그러나, 시설물 관련 각종 사건·사고가 끊임없이 발생하고 노후 시설물이 증가하면서, 현행 시설물의 안전관리 체계를 고도화할 필요성이 크다는 지적이 지속해서 제기되고 있음.</li> <li>- <b>(제안방향)</b> 이에, 시설물 관리 주체의 의무를 강화하고 정밀안전진단 대상을 확대하는 한편, 일부 의무위반에 대한 처벌 수준을 상향 조정함으로써 시설물 안전에 대한 국민 불안을 해소하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>[의안번호 : 제25497호 (권영세 의원 등 10인)] (23.11.16 발의)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(제안이유)</b> 현행법에 따르면, 내진 성능 평가 이력이 없는 경우 내진설계 대상 시설물의 정밀안전진단 시 이를 포함하여 실시하고, 국토교통부 장관이 하위 법령에 규정된 대상에 한해 정밀안전진단의 적정성을 평가하여 내진보강을 권고할 수 있도록 규정하고 있음. 따라서, 하위 법령이 정하는 정밀안전진단의 적정성 평가대상에 해당하지 않으면, 내진보강 권고 범위에서도 제외되어, 권고제도를 통한 내진 성능 확보에 공백이 발생한다는 지적이 제기됨.</li> <li>- <b>(제안방향)</b> 이에, 내진 성능 평가를 포함한 정밀안전진단이 적정성 평가를 받지 않는 경우, 정밀안전진단 결과에 따라 내진보강을 권고할 수 있도록 함으로써, 내진 성능 점검 및 보완에 관한 사각지대를 해소하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
「조달사업에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>[의안번호 : 제25197호 (류성걸 의원 등 12인)] (23.10.27 발의)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>(제안이유)</b> 현행법은 불공정 조달행위에 관해 조달청장이 적절한 조사와 처분 등의 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있으나, 각종 불공정 사례(예 : 계약 조건상 직접 제조·납품해야 하는 물품을 하청주는 행위, 외국산 물품을 구매하여 재판매하는 행위 등)가 근절되지 않고 있음. 한편, 불공정행위 조사 시에는 타(他) 사업자와의 거래 관계 등을 증빙할 수 있는 전자세금계산서, 수출입 거래 확인이 필수적임. 그러나, 조사 대상 기업이 자료 제출을 거부하거나 은닉·폐기하는 경우, 이를 강제적으로 확인할 수단이 부재하여 불공정행위에 관한 효과적인 조사 및 적발에 애로가 있음.</li> <li>- <b>(제안방향)</b> 현재, 외국산 조달물자 구매사업 및 해외 조달시장 진출 지원 등의 목적에 한정되어 적용 중인 관계 행정기관에 대한 '자료 제공 요청권'을 불공정 조달행위 조사로 확대하는 한편, 자료 요청의 범위도 수출입 거래자료에서 전자세금계산서에 관한 자료로 확대하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>

법률명	주요 내용
「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25439호 (박주민 의원 등 10인)] (‘23.11.15 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에는 근로자의 임금 삭감을 방지하고 근로자에게 시중노임단가 이상의 임금을 지급하도록 하는 ‘적정임금제’에 관한 규정이 없음. 그러나, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에서, 계약상대자가 하도급 거래를 하는 경우 근로자의 임금이 삭감되는 사례가 빈번하여, 해당 사업의 공정성이 훼손되고 근로자의 기본권이 침해된다는 지적이 있음.</li> <li>- (제안방향) 행정안전부 장관이 ‘적정임금’을 산정 및 고시하도록 하고, 하도급 거래 과정에서 적정임금 이상의 임금이 지급되도록 하는 한편, 계약상대자가 이를 위반할 경우 ‘△계약대금 지급 거절, △계약 해지, △입찰참가자격 제한 등’의 제재를 통해 제도의 실효성을 확보하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>
「하도급거래 공정화에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [의안번호 : 제25476호 (김용판 의원 등 15인)] (‘23.11.16 발의)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (제안이유) 현행법은 원사업자의 비용을 수급사업자에게 전가하는 등의 부당한 특약을 설정하지 못하도록 금(禁)하고 있음. 그러나, 이러한 특약이 존재함에도, 하도급 계약의 민사상 효력은 유지되어 수급사업자의 권리가 취약해지는 측면이 있음. 또한, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「건설산업기본법」에서는 건설공사계약 시 부당한 특약이나 조건을 정하지 못하도록 하고, 이들을 무효로 하고 있음.</li> <li>- (제안방향) 수급사업자에 대한 원사업자의 불공정행위 근절을 위해, 우월적 지위에 있는 원사업자가 부당한 특약을 설정하는 경우, 이를 마땅히 무효로 명시하여 수급사업자의 신속한 권리구제를 도모하고자 함.</li> </ul> </li> </ul>