CERIK

제1083호 2026. 11. 13.

건설동향 BRIEFing

외감 건설기업(종합·전문) 재무건전성 분석 및 시사점

- (종합건설업) 체급·권역별 양극화 심화 속 중견·지방 유동성 경색
- (전문건설업) 전반적 재무 안정세 속 매출 규모·권역별 격차 확대
- (시사점 및 한계) 재무 불균형 해소와 건설 생태계 보호를 위한 정책 과제

美 연방공사 분쟁 처리 체계로 본 정비사업 공사비 검증제도 개선방향

- 공사비 검증은 늘었지만, 줄어들지 않는 분쟁
- 현행 체계의 구조적 한계는 사유(권리)를 판단하는 절차 부재
- 공사비 검증 체계 '권리·금액 분리형'으로 전환

英, 안전규제 사후평가 제도(Post Implementation Review)

- 영국, CDM 2015의 5년 주기 사후평가를 통해 규정의 효과 점검
- 안전보건 개선 효과는 긍정적이나, 설계단계 안전책임자의 역량 및 선임 문제는 여전히 과제
- 국내도 주요 제도의 주기적 점검과 산업의 이행 역량 확인 필요

외감 건설기업(종합·전문) 재무건전성 분석 및 시사점

- 체급·권역별 재무 양극화 심화 및 중견·중소 구간 유동성 경색 진단 -

김화랑(부연구위원 · hrkim@cerik.re.kr)

조사 개요 및 분석 체계

◉ 본고는 한국표준산업분류(제11차)상 건설업에 속하는 외부감사 대상 기업[1]에 타 업종으로 분류된 조달청 상위 등급 건설사업자를 추가하여, 종합·전문건설업의 체급·권역별 재무건전성을 분석함.

◉ [조사 체계] 체급·권역별 편차를 반영한 외감 건설기업 재무건전성 분석 체계를 구축함.

- 단순 업종 평균 집계에 따른 통계적 왜곡을 보완하고 체급 및 권역별 재무 취약도를 진단하기 위해, 종합건설업은 조달청 유자격자명부 기준[2]으로 세분화하고 전문건설업은 매출액 기준(상단·하단)으로 계층화함.
- 이에 따라 외감대상 총 2,408개社(종합 1,392개社, 전문 1,016개社)를 대상으로 2022년 대비 2025년 결산기준 '△부채비율, △유동비율, △이자보상배율' 등 3대 지표를 교차 분석하여 재무 건전성을 평가함.

〈표 1〉 외감 건설기업 재무 건전성 조사 및 분석 개요

구 분	주요 내용	비고
자료 출처	• 표준산업분류(제11차) 기준 건설업 재무 데이터 (Value Search DB 활용)	공시 결산 자료 기준
조사 대상	• 외감기업 총 2,408개社 - 종합건설업(총 1,392개社) : 외감기업 1,350개社 + 타 업종 분류 시공능력 평가액[3] 1~3등급 기업 42개社 - 전문건설업(총 1,016개社) : 외감기업 전수 대상	조달청 1~3등급 등록 기준 분류를 위해 추가 반영
분석 기간	• 2022년* 및 2025년 결산기준 비교 * 러시아의 우크라이나 침공에 따른 원자재·공사비 급등(연간 건설공사비지수 전년 대비 11.1% 상승), 한국은행의 급격한 기준금리 인상(1월 : 1.25% → 12월 : 3.25%), 레고랜드발 PF 유동성 경색 등 건설업 복합 위기 본격화 시점	'25년 기준 선정된 동일 기업군의 '22년 및 '25년 재무자료를 비교
기업군 분류 기준	• 종합건설업 : 조달청 등급별 유자격자명부 기준 - 1등급(68개社, 전국), 2등급(92개社, 전국), 3등급(158개社, 전국) - 4등급 이하 및 명부 미분류(1,074개社, 수도권·지방으로 구분) • 전문건설업 : 종합건설업 3등급 기업의 '25년 매출액 중앙값(661.5억 원) 기준 분류 - 매출 상단 : 244개社, 매출 하단(수도권) : 502개社, 매출 하단(지방) : 270개社	수도권 : 서울·경기·인천 지방 : 그 외 지역
분석 지표	지표명 / 계산식 / 의미 부채비율 / 총부채 / 자기자본 / 타인자본 의존도 유동비율 / 유동자산 / 유동부채 / 단기 지급능력 이자보상배율 / 영업이익 / 이자비용 / 이자 지급능력 지표	집단별 재무지표는 극단치 왜곡 방지를 위해 집단 내 기업의 계정과목 합산 기준(가중평균)으로 산출

1) 외감기업은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따라 외부감사 대상이 되는 기업을 의미함.
2) 「조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」(조달청공고 제2026-41호, 시행 2026.1.23.)
3) 대한건설협회(2026.7.30), "2026년도 종합건설사업자 시공능력평가액 공시 (정정) ; 토목건축공사업".

종합건설업 분석 결과 : 체급·권역별 양극화 심화 속 중견·지방 유동성 경색

◉ [부채비율] 등급 간 재무 양극화가 심화되고 위험선(200%)을 초과했으며, 지방 하위 그룹은 300%를 상회함.

- 2022년 대비 2025년 부채비율은 1등급을 제외한 전 그룹에서 상승하였으며, 하위 등급으로 갈수록 그 증가 폭이 확대됨. 특히, 4등급 이하·미분류 그룹은 건설업 특수성을 감안하더라도 통상 재무 위험 신호로 평가되는 200%를 상회하였으며, 이 중 지방 권역은 동기간 107.3%p 급증하여 308.3%에 달함.
- 4등급 이하·미분류 그룹 대다수는 연매출 1,200억 원 이하로 중소기업 규모[4]에 해당하며, 2022년 대비 2025년 경영 환경이 크게 악화된 것으로 분석됨. 특히 수도권 대비 지방 권역 기업의 부채비율 급증세가 두드러져 지방 중소건설사의 재무적 한계와 경영난[5]이 매우 심각한 수준에 이른 것으로 판단됨.
- 또한 4등급 이하·미분류 그룹 내 수도권과 지방의 부채비율은 2022년 당시 지방이 38.3%p 낮았으나, 2025년에는 지방이 수도권을 45.6%p 상회하며 역전됨. 이와 함께 1등급과 최하위(지방 4등급 이하) 간 격차도 204.9%p까지 벌어지는 등 지방 소재 중소건설사의 재무 부담과 업계 양극화가 구조적으로 심화됨.

〈그림 1〉 2022년 대비 2025년 종합건설업 등급별 '부채비율' 현황

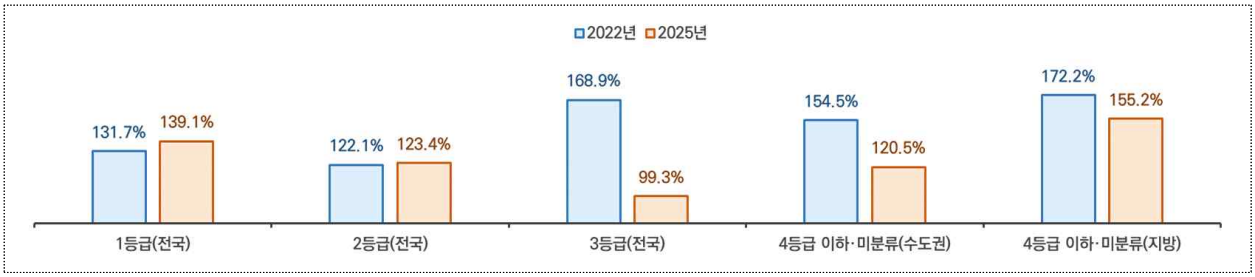


◉ **[유동비율]** 상위 등급은 안정세를 유지했으나, 3등급(중견)은 큰 폭으로 하락해 통상 기준선(100%)을 하회함.

- 단기 채무지급능력을 나타내는 유동비율은 1·2등급을 제외한 나머지 그룹 모두 2022년 대비 하락세를 나타냄. 특히 3등급 그룹의 경우 동기간 69.6%p 감소하여 전 그룹 중 감소 폭이 가장 클 뿐만 아니라, 통상 기준선인 100%를 밑도는 99.3%를 기록함에 따라 단기 유동성 대응 여력이 취약해진 것으로 분석됨.
- 4등급 이하·미분류 그룹 역시 수도권(-34.0%p)과 지방(-17.0%p) 모두 유동비율이 하락하며 자금 완충 여력이 저하됨. 이는 단기 상환 부채 대비 현금화 가능한 유동자산의 확보 여력이 축소되면서, 단기 지급능력 완충력이 전반적으로 약화된 결과로 판단됨.
- 이에 따라 1·2등급 그룹이 120~130% 수준의 안정세를 유지한 것과 달리, 3등급 이하 그룹은 전반적인 유동성 위축에 직면함. 이는 건설 경기 침체에 따른 자금 경색이 4등급 이하 하위 그룹에 그치지 않고 3등급(중견) 그룹까지 전반적으로 확산된 것으로 분석됨.

4) 「중소기업기본법 시행령」(대통령령 제35947호, 2026.1.2. 시행), [별표 1] '주된 업종별 평균매출액등의 중소기업 규모 기준'.
5) 지방 중소건설사는 공공공사 적격심사에서 높은 부채비율로 인해 경영상태 평가점수가 낮아질 경우, 공공공사 수주 경쟁력이 추가로 약화될 우려가 있음.

〈그림 2〉 2022년 대비 2025년 종합건설업 등급별 '유동비율' 현황



◉ **[이자보상배율]** 3등급 이하 전 그룹이 위험선(1.0배)을 하회했으며, 지방 하위 그룹은 0.2배로 채무상환능력이 한계 수준에 이름.

- 영업활동을 통한 채무상환능력을 나타내는 이자보상배율은 2022년 전 그룹이 1.9 이상으로 안정적 수준을 유지하였으나, 2025년 들어 3등급 0.9, 4등급 이하 수도권 0.5 및 지방 0.2를 기록하며 3등급 이하 전 그룹에서 이자비용 충당 기준선인 1.0 미만으로 하락함.
- 특히, 4등급 이하·미분류 지방 그룹의 경우 동기간 2.1에서 0.2로 급감(-1.9p)하여 가장 취약한 상태를 나타냄. 이는 연간 영업이익이 금융비용의 20% 수준에 불과함을 의미하며, 지방 중소건설사를 중심으로 잠재적 부실화[6] 및 한계기업 전락 위험이 현실화된 것으로 판단됨.
- 1·2등급 그룹은 1.0을 상회하며 금융비용 감당 여력을 확보하였으나, 3등급 이하 그룹은 채무상환능력이 전반적으로 크게 저하됨. 결과적으로 부채비율 급증 및 유동성 축소에 이어 영업이익을 통한 차입금 감당 여력마저 계층 간 격차가 심화됨에 따라 기업 간 재무 양극화가 구조적으로 고착화된 것으로 분석됨.

〈그림 3〉 2022년 대비 2025년 종합건설업 등급별 '이자보상배율' 현황



전문건설업 분석 결과 : 전반적 재무 안정세 속 매출 규모·권역별 격차 확대

◉ **[부채비율]** 전 그룹이 100% 내외의 안정적 수준을 유지했으나, 수도권 하위 그룹은 100.1%로 소폭 상승함.

- 종합건설업 하위 등급의 부채비율이 위험선(200%)을 크게 상회한 것과 달리, 전문건설업은 2025년 기준 전 그룹이 70~100% 수준에 머물며 전반적으로 안정적인 재무 상태를 유지함. 특히, 매출 상단(전국) 그

6) IBK기업은행, 「Fact Book」에 따르면 중소기업 업종별 연체율 중 건설업 연체율은 '22년 0.40%에서 '25년 1.71%로 1.31%p 급증함.

룹은 2022년 76.2%에서 2025년 73.0%로 3.2%p 감소하여 전 그룹 중 가장 낮은 부채비율을 기록함.

- 매출 하단 그룹의 경우 권역별로 상반된 변동을 나타냄. 매출 하단(지방)은 2022년 103.1%에서 2025년 97.6%로 5.5%p 감소한 반면, 매출 하단(수도권)은 94.3%에서 100.1%로 5.8%p 상승한 것으로 나타남.
- 이에 따라 2022년 당시 지방(103.1%)이 수도권(94.3%)보다 8.8%p 높았던 매출 하단 그룹 간 부채비율은, 2025년 들어 수도권(100.1%)이 지방(97.6%)을 2.5%p 상회하는 수준으로 전환됨. 이는 전반적인 부채 수준이 안정세를 유지하는 가운데, 타 그룹과 달리 매출 하단 수도권 그룹에서 상대적으로 부채 의존도가 확대된 결과로 분석됨.

〈그림 4〉 2022년 대비 2025년 전문건설업 매출 규모별 '부채비율' 현황



◉ **[유동비율]** 전 그룹이 160% 이상의 양호한 수준을 유지했으나, 지방 하위 그룹은 소폭 하락함.

- 일부 그룹이 통상 기준선(100%)을 밑돌며 급감했던 종합건설업과 달리, 전문건설업은 2025년 기준 전 그룹이 160%를 상회하며 전반적으로 양호한 단기 채무지급능력을 유지함. 특히, 매출 상단 그룹은 2022년 171.3%에서 2025년 171.8%로 0.5%p 소폭 상승하여 전 그룹 중 가장 높은 유동비율을 기록함.
- 매출 하단 그룹 역시 160% 이상의 유동비율을 유지하였으나, 권역별 변동 추이는 다소 차이를 나타냄. 매출 하단(수도권) 그룹은 2022년 160.6%에서 2025년 160.4%로 0.2%p 감소에 그쳐 큰 변동이 없으나, 매출 하단(지방) 그룹은 167.5%에서 162.5%로 5.0%p 하락하여 상대적으로 감소 폭이 크게 나타남.
- 결과적으로 전문건설업은 종합건설업 대비 단기 상환 부채에 대응할 수 있는 가용 유동자산 완충 여력이 전반적으로 안정적인 상태를 유지하고 있는 것으로 분석됨. 다만 타 그룹이 유지 또는 소폭 상승한 것과 달리 매출 하단 지방 그룹의 유동비율은 5.0%p 낮아짐에 따라, 지방 소규모 그룹을 중심으로 단기 유동성 관리 부담이 상대적으로 가중된 것으로 판단됨.

〈그림 5〉 2022년 대비 2025년 전문건설업 매출 규모별 '유동비율' 현황



- **[이자보상배율]** 전 그룹이 1.0배를 상회했으나, 상·하위 그룹 간 격차가 확대되고 지방 하위 그룹은 3.6배로 상대적으로 취약함.
  - 3등급 이하 전 그룹이 통상 기준선인 1.0배를 밑돌았던 종합건설업과 달리, 전문건설업은 2025년 기준 전 그룹이 1.0배를 크게 웃돌며 영업활동을 통한 금융비용 감당 능력을 전반적으로 유지함. 특히, 매출 상단 그룹은 2022년 13.9배에서 2025년 16.4배로 2.5배p 상승하여 가장 높은 채무상환 여력을 기록함.
  - 반면 매출 하단 그룹은 수도권과 지방 모두 2022년 대비 이자보상배율이 하락함. 매출 하단(수도권) 그룹은 5.8배에서 4.8배로 1.0배p 하락하였으며, 매출 하단(지방) 그룹은 5.5배에서 3.6배로 1.9배p 감소하여 전 그룹 중 가장 큰 하락폭과 최저치를 나타냄.
  - 이에 따라 매출 상단(전국) 그룹과 최하위인 매출 하단(지방) 그룹 간 이자보상배율 격차는 2022년 8.4배p에서 2025년 12.8배p로 4.4배p 확대됨. 이는 전문건설업 전반의 채무상환능력은 안정적인 수준을 유지하고 있으나, 매출 규모 및 권역에 따른 수익 창출 여력의 양극화는 심화된 것으로 분석됨.

〈그림 6〉 2022년 대비 2025년 전문건설업 매출 규모별 '이자보상배율' 현황



시사점 및 한계 : 재무 불균형 해소와 건설 생태계 보호를 위한 정책 과제

- **[체급·권역별 양극화]** 중소건설사 맞춤형 지원을 강화하고 공공입찰 재무평가 기준을 탄력적으로 운용할 필요가 있음.
  - 2022년 대비 2025년 종합건설업 1등급 그룹은 부채비율(103.4%)과 유동비율(139.1%)이 안정적인 수준을 유지한 반면, 4등급 이하·미분류 지방 그룹은 부채비율 308.3%, 이자보상배율 0.2배를 기록하며 채무상환능력이 한계에 직면함에 따라 체급·권역 간 재무 양극화가 구조적으로 심화된 것으로 분석됨.
  - 특히 지방 중소건설사는 공공공사 적격심사에서 높은 부채비율로 인해 경영상태 평가점수가 낮아질 경우, 공공공사 수주 경쟁력이 추가로 약화될 우려가 있음. 이는 민간 수주 위축 상황에서 공공공사 수주를 통한 최소한의 유동성 확보 여력마저 제약될 수 있음을 의미함.
  - 따라서 일시적인 유동성 경색을 겪는 기업에 대한 맞춤형 금융 지원과 함께, 재무 구조가 악화된 기업의 경영 정상화를 돕는 정책적 지원이 요구됨. 아울러 건설 경기 침체 장기화에 대응하여, 공공공사 적격심사 내 경영상태(부채비율) 평가 기준을 한시적으로 완화하거나 탄력적으로 운용하는 계약 제도상의 보완 방안을 검토할 필요가 있음.
- **[중견 구간 유동성 위험]** 부채비율 단일 평가의 한계를 보완하고 단기 유동성 안전망을 확충할 필요가 있음.

- 종합건설업 3등급(중견) 그룹은 부채비율(176.6%)이 통상 위험 기준선(200%) 미만을 유지하고 있으나, 유동비율이 2022년 대비 69.6%p 감소한 99.3%로 기준선(100%)을 하회하고 이자보상배율 또한 0.9배로 하락하여 실질적인 단기 유동성 경색에 직면한 것으로 분석됨.
- 이는 공공 발주기관 및 금융기관이 부채비율 중심으로 경영 상태를 심사할 경우, 중견건설사의 실질적인 단기 유동성 위험을 적절히 파악하기 어려울 수 있음.
- 이에 따라 중견건설사의 금융 접근성을 높이기 위해 채권담보부증권(P-CBO) 및 공적 보증의 지원 요건과 운용 방식을 개선하고, 단기 차환 부담을 완화할 수 있는 맞춤형 지원 프로그램을 확충할 필요가 있음.

◉ **[업역 간 위험 전이 차단]** 전문건설업 지표 왜곡을 경계하고 원도급 단계의 여건을 개선할 필요가 있음.

- 전문건설업과 종합건설업 간 재무건전성의 차이는 사업비 조달 및 책임준공 등에 따른 금융위험 노출 정도와 계약 구조의 차이 등이 일정 부분 영향을 미친 결과로 판단됨.
- 원도급 단계의 유동성 저하가 지속될 경우 하도급 생산 체계 전반의 경영 부담으로 이어질 가능성이 있으며, 실제로 전문건설업 매출 하단 그룹에서도 이자보상배율이 하락(수도권 -1.0배p, 지방 -1.9배p)하는 등 채무상환 여력 둔화가 나타남.
- 따라서 건설 생산 체계 전반의 안정을 위해서는 원도급 단계에서 물가 변동을 적기에 반영하는 등 적정 공사비 현실화가 선행되어야 함. 이와 함께 산업 내 원활한 자금 순환을 위해 발주자의 기성금 조기 집행 및 공사대금 지급 기한 단축 등 실효성 있는 제도적 보완이 요구됨.

◉ **[지역 건설 생태계 보호]** 지역 업체의 수주 기반을 확충하고 금융 지원을 강화할 필요가 있음.

- 부채비율 308.3%, 이자보상배율 0.2배를 기록한 종합건설업 4등급 이하·미분류 지방 그룹은 지역 부동산 및 민간 경기 침체 장기화와 맞물려, 자체적인 재무구조 개선 여력이 크게 제약된 상태로 분석됨.
- 지역 중소건설업은 지역 내 고용 및 연관 산업 생태계를 구성하는 주요 기반인 만큼, 해당 기업군의 광범위한 재무 악화가 지역 경제 전반으로 전이되는 부정적 파급효과를 완화할 필요가 있음.
- 따라서 지방자치단체 및 지방 공기업의 공공공사 발주 시 지역제한입찰 대상 금액 상향과 지역의무공동도급 비율 확대를 검토하여 지역 업체의 수주 기반을 확충할 필요가 있음. 아울러 건설공제조합 및 정책금융기관의 특별 보증과 금융 지원을 연계하여 지방 중소건설사의 단기 유동성 부담을 완화해야 함.

◉ **[조사의 한계 및 향후 과제]** 비외감 영세 기업을 반영하는 데 한계가 있으며, 취약 부문의 실태를 파악할 필요가 있음.

- 본 분석은 공시 데이터의 신뢰성 확보를 위해 외부감사 대상 기업으로 한정함에 따라, 외감 기준에 미달하는 비외감 영세 중소건설사의 경영 실태를 충분히 반영하지 못한 한계가 있음.
- 비외감 영세건설사의 재무건전성은 본 분석에서 확인되지 않은 만큼, 향후 전문건설업 전반 및 비외감 건설사를 포괄하는 별도의 실태조사를 통해 재무 취약 수준을 파악하고 실효성 있는 정책 지원 방안을 마련해야 함.

美 연방공사 분쟁 처리 체계로 본 정비사업 공사비 검증제도 개선방향

- 증액 '사유(권리)'와 '금액'의 분리 판단으로 검증의 공정성·실효성 제고 필요 -

박상헌(부연구위원 · shpark@cerik.re.kr)

공사비 검증은 늘었지만, 줄어들지 않는 분쟁

◉ 공사비 검증 제도는 2019년 4월 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법) 개정으로 도입되어, 시공자 선정 후 일정 비율 이상 공사비가 증액되면 사업시행자가 정비지원기구(한국부동산원, LH 등)에 검증을 요청하는 제도임(시장·군수등 또는 토지주택공사등의 단독·공동 시행 사업 제외).

- 검증 요청은 ① 토지 등 소유자 또는 조합원 5분의 1 이상 요청, ② 사업시행계획인가 전 시공자 선정 시 10%, 인가 후 선정 시 5% 이상 증액(생산자 물가상승률 제외), ③ 검증 완료 후 3% 이상 추가 증액의 세 가지임.
- 검증기관은 접수일로부터 60일(1,000억 원 이상 75일, 1회 10일 범위 연장 가능) 이내 결과를 통보하며, 이는 구속력 없는 권고이나 사업시행자는 검증 보고서를 총회에서 공개하고 증액 범위를 의결해야 함.[7)]

◉ 검증 건수와 감액 규모는 연도별 등락이 있으나 대체로 증가 추세이며, 최근 5년간 한국부동산원이 검증한 166곳 중 164곳(98.8%)에서 감액이 권고되었고, 감액 총액은 4조 1,600억 원에 달함.[8)]

- 연도별로는 2023년 30건(감액률 21.3%), 2024년 36건(감액률 16.7%), 2025년 52건(감액률 18.9%)으로 2025년에 최대치(검증 건수)를 기록했으나, 2026년 8월까지 29건으로 다소 줄어듦.[9)]
- 반면 국토교통부가 2026년 8~9월 전수 조사한 결과, 시공자가 선정된 568곳 중 138곳은 법정 검증 대상임에도 검증받지 않은 것으로 나타나 특별 점검에 착수함.[10)]

---

7) 「정비사업 공사비 검증 기준」 제11조, 「정비사업 계약업무 처리기준」 제36조.
8) 더팩트, "[2026 국감] 시공사 과도한 공사비 증액요구…5년 간 4.2조 원 감액", 2026.10.15, 파이낸셜뉴스, "[단독] 공사비 검증 23조인데…사후 관리도, 법적 책임도 없다", 2026.10.19, 179곳 중 177곳 감액 권고로 보도함.
9) 비즈워치, "공사비 검증 급증…", 2026.9.8. ; 파이낸셜뉴스, 2026.9.10. 2026년 8월까지 29건 접수됨. 2023~2025년 평균 감액률 약 20% 수준, 2022년 25.6%(한국건설산업연구원, 「건설동향브리핑」 정책동향, 2022)보다 낮아지는 추세임.
10) 국토교통부 전수조사(2026.8.27.~9.22.). 미검증 138곳 중 16곳은 특별점검(1차 10.19.~30., 2차 11.9.~20), 122곳은 행정지도 대상임. 연합뉴스, "전국 재개발·재건축 138곳 공사비 검증 안 받아…특별점검", 2026.10.14.; SBS Biz, 2026.10.14.

◉ 서울시가 국정감사에 제출한 자료를 분석한 언론보도에 따르면, 2023년~2026년까지 서울 정비사업의 공사비 분쟁·조정 사례는 69건이며, 증액 전후 금액이 확인된 55건의 평균 증액률은 39%, 이 중 16건(29.1%)은 50% 이상임.[11)]

- 신반포 21차는 3.3㎡당 678만 원 → 1,128만 원(66.4%)으로 증액되었고, 대조 1구역은 조합 내분으로 미지급된 공사비(약 1,800억 원)를 포함해 2024년 1월 서울시 중재로 요구액 3,771억 원에서 2,566억 원으로 조정됨.[12)]
- 둔촌주공은 2022년 공정률 약 52% 상태에서 약 185일간 공사가 중단되었고, 성남 상대원 2구역은 2026년 7월 법원이 시공자 계약 해지·신규 시공자 선정 총회 결의 효력 정지 가처분 일부 인용(출석 정족수 미달) → 10월에 조합 이의신청 기각, 분쟁이 공사 중단과 소송으로 번지는 사례가 반복되고 있음.[13)]

〈표 1〉 정비사업 공사비 분쟁의 유형과 쟁점의 성격

유형	핵심 쟁점	쟁점의 성격	관련 사례
① 물가 상승분 반영	• 계약 후 상승한 자재비·인건비의 부담 주체 • 공사비 지수 반영 기준일	사유(권리)	• 신반포 21차
② 설계변경·고급화 증액	• 공사비 증액 원인 주체 (조합 또는 시공자)	사유(권리) → 금액	• 둔촌주공, 레미안 원베일리
③ 계약·총회 절차 효력	• 전임 집행부 계약이나 총회 의결의 유효성	절차(법률)	• 둔촌주공, 상대원 2구역
④ 공사 중단·유치권 (입주 제한 포함)	• 공사비 미지급 사유로 공사 입주 저지	협상 압박	• 대조 1구역, 신월 4구역
⑤ 계약해지·시공자 교체	• 해지의 정당성, 손해배상 규모	사유(권리)·법률	• 신반포 15차
⑥ 사업비 대여·금융	• 대주단의 사업비 대출 연장 거부 • 시공단 대위변제·구상	금융	• 둔촌주공
⑦ 검증 회피·불이행	• 법정 검증 미이행, 검증 결과 불수용	제도 이행	• 전국 138곳 미검증

자료 : 언론보도 자료를 토대로 저자 정리

◉ 주목할 점은 분쟁의 핵심이 '얼마인가'보다 '증액이 왜 필요한가'인 경우가 많음. 설계변경의 귀책이 어느 쪽에 있는지와 물가 반영의 기준일이 언제인지 등 증액의 사유가 먼저 정리되지 않으면, 금액 검증 결과가 나와도 협상의 기준이 되지 못함.

- 신반포 15차 재건축에서 서울고등법원(2021.10.6. 선고, 2022.1. 대법원 심리불속행 기각으로 확정)은 조합이 제시한 해지 사유를 모두 인정하지 않고, 공사비 증액 요구가 부당하다고 보기 어렵다고 판단함.[14)]
- 이는 공사비 증액 요구의 정당성이라는 권리 문제를 다툴 절차가 부재하여 계약 해지와 수년의 소송을 거친 후에야 결론이 난 사례임.

11) 매일경제, "계약 때보다 40% '쑥'...재건축 공사비 쇼크", 2026.11.1. 신문기사.
12) 신반포 21차는 2026년 2월 포스코이앤씨와 합의(메트로신문, 2026.10.26.). 대조 1구역은 2024년 1월 1일 현대건설 공사중단 후 서울시 중재로 조정(시대일보, 2024.1.2. ; 스마트투데이, 2025.12.23.).
13) 둔촌주공 2022년 4월 15일 중단 후 10월 17일 재개(이코노미스트, 2022.4.15.; 뉴스토마토, 2022.10.18.). 상대원 2구역 수원지법 성남지원 제5민사부가 2026년 7월 31일 DL이앤씨 계약해지 효력정지 등 6개 안건을 인용함(머니투데이, 2026.7.31.).
14) 서울고등법원 2021년 10월 판결(시공자 지위 확인), 대법원 2022년 1월 심리불속행 기각으로 확정. 법원은 대우건설이 무상 특화·확정 공사비를 홍보한 후 증액을 요구한 점은 지적했으나 결론을 바꾸지 않았음(비즈한국, 2023.6.16. ; 위클리한국주택경제신문, "신반포 15차, 판결문 톺아보기").

현행 체계의 구조적 한계는 사유(권리)를 판단하는 절차 부재

◉ 현행 공사비 검증은 증액 전후의 설계도서와 내역서를 비교하여 물량·단가의 적정성을 검토하는 금액 중심의 절차이며, 증액 사유가 계약상 정당한지와 책임이 누구에게 있는지는 검증 대상이 아님.

- 공사비 검증 결과가 통보되어도 증액 자체를 인정하지 않는 대립 구도가 해소되지 않으며, 조합 집행부가 교체되면 이미 합의된 내용도 번복되는 경우가 많음.

◉ 정비사업 분쟁을 심의·조정하는 도시분쟁조정위원회는 쌍방의 조정안 수락 → 조정서 서명으로 효력을 인정하고, 건설업·건설용역업 분쟁을 조정하는 건설분쟁조정위원회도 양 당사자 모두가 수락해야 재판상 화해 효력이 생기는 구조임[15]. 즉, 분쟁 사유(권리) 판단보다 당사자 간 조정과 협의 절차로 운영됨.

- 국가기관이 발주한 계약을 대상으로 하는 국가계약분쟁조정위원회도 사유 판단보다 분쟁의 심사·조정을 통해 해결함(통지 후 15일 내 이의가 없으면 화해 효력 발생).[16]
- 국토교통부는 2023년 10월부터 분쟁 사업장에 전문가를 파견하고 있으며, 서울시도 2년간(2024~2025년) 37개 사업장을 중재했으나, 모두 당사자의 수용에 의존하는 임의적 절차임.[17]

〈표 2〉 공사비 분쟁 조정·검증 체계와 한계

기관	근거	대상	역할·효력	한계
한국부동산원·LH (SH, 서울시 대행)	「도시정비법」 제29조의2	일정 비율 이상 증액된 정비사업	• 공사비 검증·권고	• 증액 사유 책임 판단 없음
도시분쟁조정위원회	「도시정비법」 제116~117조	정비사업 관련 분쟁	• 조정 (60일 내, 30일 연장 가능) • 강제집행 승낙 조정서는 집행권원 효력	• 공사비 분쟁 명시 없음
건설분쟁조정위원회	「건설산업기본법」 제69조·제78조·제79조	건설공사 전반	• 조정안 작성·쌍방 수락 시 재판상 화해	• 감정 비용 신청인 부담
국가계약분쟁조정위원회	「국가계약법」 제28~31조	국가기관 발주·계약	• 15일 내 이의 없으면 재판상 화해	• 민간 정비사업 적용 불가
국토부 전문가 파견, 서울시 코디네이터	지침·조례	분쟁 발생 사업장	• 중재·조정 지원	• 임의적 절차 • 당사자 수용에 의존

자료 : 관련 법령과 언론보도 자료를 토대로 저자 정리.

15) 「도시 및 주거환경정비법」 제116조(도시분쟁조정위원회의 구성), 제117조(조정 절차 : 60일 이내, 30일 1회 연장) ; 「건설산업기본법」 제69조(건설분쟁조정위원회), 제78조(조정의 효력). 감정·진단·시험 비용의 신청인 부담은 국토교통부 건설분쟁조정위원회 안내(정책정보)에 따름. 법원도 건설분쟁조정위원회 조정은 쌍방이 수락하지 않으면 효력이 없고 한쪽 당사자가 소를 제기하면 절차가 중지되므로, 상대방의 소송 제기를 막을 강제력이 없는 절차로 보고 있음.

16) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제28~31조

17) 국토교통부 전문가 파견은 2023년 10월 20일부터 시행(메트로신문, 2023.10.19. ; 파이낸셜뉴스, 2023.10.25). 서울시 중재 실적은 스마트투데이, 2025.12.23.

◉ 국회에 계류 중인 「도시정비법」 개정안(2026년 2월 국토교통위원회 대안)은 ① 계약서에 공사비 변동 기준·검증 방법 명시, ② 검증 결과의 총회 공개와 증액 시 총회 의결의 법률 상향(현재 고시로 규정), ③ 시공자의 변경 사유·내역서 제출 의무와 과태료, ④ 분쟁조정위원회의 공사비 분쟁 조정 대상 포함, ⑤ 시장·군수 등과 분쟁조정위원회의 검증 직접 요청 등을 담고 있으나, 2026년 9월·10월 본회의 상정이 무산되는 등 11월 초 현재 의결이 지연되고 있음.[18)]

- 개정안은 절차의 투명성과 이행력을 높이는 데 집중되어 있으며, 분쟁조정위원회의 조정 대상에 공사비 분쟁을 포함하고 직접 검증을 요청할 수 있게 한 것은 진전이나, 조정 결과의 효력이 불분명하고 검증·조정 순서·연계 규정이 마련되지 않음.
- 개정안이 통과되더라도 '증액 사유가 계약상 정당한가'를 판단하는 절차는 여전히 공백으로 남으며, 분쟁조정위원회의 검증 요청 근거 외에 검증 결과를 조정에 어떻게 반영할 것인지도 구체화되어 있지 않음.

◉ 요약하면 현행 체계의 한계는 ① 금액만 검증하고 사유(권리)는 판단하지 않음, ② 검증과 조정이 분리되어 서로 연계되지 않음, ③ 조정의 효력이 쌍방 수락에 의존하고 일정 기간 내 이의가 없으면 수락하는 것으로 확정되는 간주 규정이 없는 점으로 정리됨.

美 연방공사 공사비 증액 검증 : 권리(Entitlement)와 금액(Quantum)의 분리

◉ 미국 연방 공공공사는 공사비 증액 분쟁을 ① 시공사가 계약상 증액(공정 조정, Equitable Adjustment)을 받을 권리가 있는가(Entitlement), ② 권리가 있다면 얼마인가(Quantum)에 대한 2가지 질문으로 판단함. 전자는 법적 효력을 갖는 판단이며, 후자는 원가·회계 검증의 영역으로 구분되고 담당 주체도 다름.

- 美 국방계약감사청(Defense Contract Audit Agency, DCAA)의 청구 감사 프로그램은 감사의 목적을 '청구의 금액 부분이 계약 조건에 부합하는지 평가하는 것'으로 한정하고, 조정받을 권리가 있는지는 계약관이 법률·기술 자문받아 판단하는 법적 문제로 인식함. 금액 감사와 권리 판단은 주체와 범위가 구분되며, 감사 과정에서 확인된 권리 관련 사항은 별도 의견으로만 전달됨.[19)]
- 계약심판위원회 지침도 청구서를 '권리 부분(상대방의 어떤 작위·부작위가 보상 사유인지)'과 '금액 부분(청구액의 계산·근거)'을 구분해 작성하며, 권리가 인정되지 않으면 금액 검증 절차를 진행할 수 없음.[20)]

18) 국토교통위원회 위원장 대안(13개 법안 통합)은 2026년 2월 10일 국토위, 이튿날 법사위를 통과했으나 민간 용적률 특례를 둘러싼 이견으로 본회의 상정이 지연되고 있음(하우징헤럴드, 2026.10.27 ; 파이낸셜뉴스, 2026.10.28.). 대안의 주요 내용은 하우징헤럴드, 2026.3.6. 및 법무법인 세종 입법동향 참고.

19) DCAA, Contract Audit Manual(CAM) Chapter 12 "Auditing Contract Termination, Delay/Disruption, and Other Price Adjustment Proposals or Claims", 12-802.1 Entitlement and Quantum ; DCAA, Audit Program 17200 "Claim Audit, Other"(2026.1.). 본문에서 감사 목적은 Audit Program 17200에 명시된 것으로, 청구의 금액(Quantum) 부분이 계약 조건에 부합하는지 평가하는 것임.

20) American Bar Association, Section of Public Contract Law, 「Practicing Before the Federal Boards of Contract Appeals」(2025 ed.).

〈표 3〉 권리(Entitlement)와 금액(Quantum)의 구분

구분	권리(Entitlement)	금액(Quantum)
검토 기준	발주자의 작위·부작위로 시공사에 비용 기간 변동이 발생하여 조정받을 권리 여부	권리가 인정될 때 청구한 비용 기간이 계약 조건과 원가 증빙에 부합 여부
성격	법적 문제	원가·회계 문제
판단 주체	계약관(법무·기술 자문), 계약심판위원회, 연방청구법원	계약관, DCAA 감사, 원가분석
근거	계약의 변경·현장조건 상이·물가조정 조항	계약의 가격결정 조항, 원가 증빙 자료

자료 : DCAA, CAM Chapter 12(2026) ; ABA, Practicing Before the Federal Boards of Contract Appeals(2025).

◉ (사전 확정) 권리 판단이 가능한 전제는 증액 사유와 통지 기한이 연방조달규정(FAR)의 표준 조항에 규정되어 있음. 계약에 없는 사유는 권리로 인정되지 않으며, 변경은 계약서 조항에서 정한 경우를 제외하고 어떠한 지시·진술·행위도 변경으로 보거나 공정조정 권리를 부여하지 않는다고 명시함.[21)]

〈표 4〉 미국 연방공사 계약의 주요 증액 사유 조항

조항	사유	핵심 요건(통지·기한)
변경 (FAR 52.243-4)	발주자의 설계변경·지시 (구성적 변경[22)] 포함)	• 비용·공기 변동 시 계약관이 공정조정 후 서면 변경 • 구성적 변경은 서면 통지 20일 이전에 발생한 비용 조정 불인정 • 시공사는 30일 이내 권리 주장
현장조건 상이 (FAR 52.236-2)	지반 등 현장 조건이 계약 도서와 불일치	• 현장을 교란하기 전 즉시 서면 통지 • 통지 없으면 조정요청 불인정(계약관이 기한 연장 가능)[23)]
물가조정 (FAR 52.216-4)	노임·자재 단가의 변동	• 변동 후 60일 이내 원인·시점·금액 근거와 조정안 제출 • FAR 16.203-4(c) 요건 충족 시 협상 확정가 계약에 반영 • 순변동 3% 미만 미조정, 누적 인상 최초 단가의 10% 한도[24)]

자료 : Federal Acquisition Regulation 각 조항을 토대로 정리. FAR 전면 개편(RFO)에 따른 기관별 Class Deviation 반영 (2026.11. 기준).

◉ (처리 절차) 시공사는 사유 발생을 서면 통지한 후 항목별 내역을 갖춘 조정 요청(REA)을 제출하고, 합의가 안 되면 계약분쟁법(CDA)에 따른 정식 청구로 전환함. 10만 달러를 초과한 청구건은 시공사가 청구 내용이 정확하다는 인증을 해야 하며, 계약관은 60일 이내 결정하거나 시점을 통지해야 함.[25)]

- 계약관 결정에 불복하면 90일 이내 계약심판위원회 또는 12개월 이내 연방청구법원에 제소할 수 있고, 기한 내 불복하지 않으면 결정이 확정됨.[26)]

21) FAR 52.243-4 Changes (c)항 및 (d)·(e)항.
22) 구성적 변경(Constructive Change)은 발주자의 정식 변경 지시서는 없지만, 발주자 행위로 시공사가 사실상 계약 범위 밖의 일을 하게 된 경우를 의미함.
23) FAR 52.236-2 Differing Site Conditions (a)·(c)항.
24) FAR 52.216-4 Economic Price Adjustment—Labor and Material (a)항. 이 조항은 모든 건설계약에 자동 포함되는 것이 아니라 FAR 16.203-4(c)에 따라 계약관이 노임·자재비 변동 요인이 식별되는 협상 고정가격 계약에 필요하다고 판단할 때 삽입하는 선택 조항임.
25) 41 U.S.C. §7103(b)(청구 인증), (f)(계약관 결정 기한), (g)(불복 없으면 확정) ; FAR 33.207(a)(10만 달러 초과 청구 인증). 인증 요건은 분쟁 해결(ADR) 절차로 가더라도 유지됨.
26) 41 U.S.C. §7104(a)·(b)(3), §7105(e).

- 미합의 시 계약관의 일방 결정 가능은 수행 중인 공사 중지·대금 지급 지연을 막기 위한 장치이며, FAR 변경 조항도 금액에 대한 다툼이 있어도 시공사는 공사를 계속해야 한다는 원칙을 제시하고 있음.
- 즉, 발주자에게 결정권을 주되 중립 심판으로 통제(계약심판위원회, 연방청구법원)하고, 시공사에게는 공사 계약 의무를 지우되 불복 경로를 보장함.

〈표 5〉 미국 연방공사 증액 분쟁 처리 절차

단계	내용	기한·요건
① 통지	• 시공사가 사유 발생을 서면으로 통지	• 즉시·20일·30일·60일 등 조항별 기한 명시 • 정해진 기한 미준 시 권리 상실 가능
② 조정요청(REA)·협상	• 직접비·간접비·이윤 등 항목별 내역 제출 • DCAA 금액 감사, 기술 담당의 권리 검토	• 미합의 시 계약관의 일방 결정 가능, 이후 제안서 작성비 불인정(GSA 조항)[27]
③ 정식 청구	• 계약분쟁법(CDA)에 따른 청구로 전환	• 10만 달러 초과 시 시공사 인증
④ 계약관 최종결정	• 법무·기술 자문을 거쳐 서면 결정	• 60일 내 결정 또는 결정 시점 통지, 불복 없으면 확정
⑤ 불복	• 계약심판위원회 또는 연방청구법원	• 위원회 90일, 법원 12개월 이내
⑥ 분리 심리	• 권리만 먼저 판단하고 금액은 당사자 협상으로 환송	• 협상 불발 시 금액만 다시 심판

자료 : 41 U.S.C. §§7103~7105, FAR Subpart 33.2, GSAM 552.243-71 등을 토대로 정리.

- (분리 심리의 효과) 계약심판위원회는 심리 기간과 비용을 줄이기 위해 권리를 먼저 판단하고 금액은 당사자 협상에 맡기는 분리 심리를 활용함. 계약심판위원회는 2008년 절차 규칙 제정 당시 권리 판단을 받으면 당사자들은 별도 심리 없이 금액을 합의해 정리한다고 설명했으며, 현행 규칙(48 CFR 6101.20(b))도 일부 청구·쟁점만 심리할 수 있도록 함.[28]

- (현장 단위 예방) 주(州) 교통부 공사에서는 착공 시점부터 기술·계약 전문가로 분쟁검토위원회(DRB)를 구성하여 분쟁 발생 즉시 권고를 내리도록 하며, 권고에 구속력이 없으나 이후 중재·소송에서 증거로 채택될 수 있음(州별 계약 조건에 따라 상이함).

- 참고로 영국은 1996년 「주택보조·건설·재생법」에 따라 건설계약 당사자가 언제든 28일 내 결정을 내리는 법정 재정에 회부할 수 있으며, 결정은 최종 해결 전까지 구속력이 유지됨.[29]

- 일본은 「건설업법」 제25조에 따른 건설공사분쟁심사회가 법률위원과 기술위원 3인 합의체로 조정·중재하고 2024년 개정을 통해 민간공사 계약에서도 변경 방법을 반드시 기재하도록 함.[30]

27) GSAM 552.243-71 Equitable Adjustments (d)~(h)항 (항목별 제안서), (o)(3)항.
28) CBCA, Rules of Procedure, 73 Fed. Reg. 26949(2008.5.12.) 설명문 : "parties are usually able to settle the quantum portion of the case without the need for a hearing", "bifurcation is a matter best left to the presiding judge's discretion". 현행 48 CFR 6101.20(b)는 "위원회는 사건의 청구 또는 쟁점의 전부 또는 일부를 심리하도록 정할 수 있다"고 규정함.
29) 영국 : Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 s.108(2)·(3), s.106(거주자 주택 제외). 영국 왕립공인측량사협회(RICS)는 2023년 5월~2024년 4월 1,340건의 재정 회부를 접수함 (RICS 홈페이지).
30) 일본 : 建設業法 第25条, 第25条の13·16 (조정·중재위원 3인) ; 2024년 개정(令和6年法律第49号)의 대금 변경 방법 계약서 기재 의무는 2024년 12월 13일.

국내 정비사업에 적용 시 쟁점

◉ 미국 방식은 연방 공공계약을 전제하므로, 민간 조합이 발주하는 정비사업에 그대로 적용하기 어려운 구조적 차이가 있음. 즉, 조합은 분쟁의 당사자여서 중립적 판단자가 될 수 없고, 증액 사유를 강제하는 표준조항과 위원회 결정의 구속력도 국내에는 없음.

〈표 6〉 미국 연방공사와 국내 정비사업의 차이 및 보완 방향

미국 연방공사	국내 정비사업	보완 방향
정부가 발주자이므로 1차 판단은 계약관	발주자인 조합이 당사자이기 때문에, 자체 판단 시 중립성 결여	1차 권리 판단을 중립 기구에서 담당 (중립기구, 예 : 도시분쟁조정위원회)
증액 사유·통지 기한이 표준 조항으로 강제	현행 표준공사계약서는 권고 수준이고, 증액 사유 포괄적으로 명시	계약서에 증액 사유·통지와 기한·물가 산식 의무 기재
위원회 결정에 구속력, 불복 시 법원	조정은 쌍방이 수락해야 효력	지연에 따른 또 다른 분쟁 차단을 위해 권리 판단에 '이의 없으면 확정' 효력 부여
금액 검증기관(DCAA)의 감사 결과가 결정의 근거	검증 결과 권고에 그치고 조정과 미연계	검증 결과를 조정·총회 의결의 기본 근거로 연계

◉ 또한, 정비사업에는 총회 의결이라는 고유 의사결정 절차가 있으므로 권리 판단과 금액 확정의 결과가 총회 절차를 거치지 않으면 집행부 교체 시 합의가 번복되는 문제가 반복될 수 있음.

공사비 검증 체계 '권리·금액 분리형'으로 전환

◉ 현행 "금액 일괄 검증" 체계를 '계약 단계 사유 확정 → 권리 판단 → 금액 검증 → 협상·총회 의결' 순으로 진행되는 "권리·금액 분리형" 체계로 전환을 고려해 볼 수 있음. 새로운 기관을 신설하지 않고 기존 검증기관과 조정 기구의 역할을 재배치하고 절차로 연결하는 것이 핵심임.

〈그림 1〉 공사비 증액 분쟁 처리 절차 비교



- (계약 단계) 계약서에 증액 사유 열거와 사유별 통지 기한·제출 서류를 함께 규정하여, 계약에 없는 사유는 원칙적으로 권리를 인정하지 않도록 하여 포괄적 증액 요구를 지양함(계류 중인 공사비 변동 기준 계약서 명시 의무를 FAR 수준으로 구체화하는 것과 같은 수준).
- (권리 판단) 검증 요청 전 시공자의 증액안을 항목별로 분류하고, 조정위원회가 각 항목이 계약상 증액 사유의 해당 여부 및 책임 비율 수준과 물가 반영 기준일을 결정함.
- (권리·금액 구분) 미국 계약심판위원회의 청구서 구성 방식을 차용하여 시공자의 증액 요청서를 '권리 부분(사유·근거 조항·책임)'과 '금액 부분(항목별 산출 내역)'으로 분리 작성하도록 서식을 표준화함.
- (금액 검증) 검증기관은 인정된 항목만 검증하도록 함으로써 범위 축소에 따른 소요 기간을 단축하고, 시공자는 항목별 원가 내역과 증빙 제출해 인증함. 이는 개정안의 의무·과태료를 '인증' 수준으로 강화하는 방향임.
- (협상·총회 의결) 검증 금액 기준으로 협상한 후 총회 의결로 확정하며, 합의가 안 되면 금액만 조정위원회에 재상정해 1단계 권리 판단이 반복되지 않도록 분쟁 범위를 좁힘. 이의가 없으면 확정되는 방식으로 효력을 부여하고, 있는 경우에는 범위를 이의 항목으로 한정함.
- (보완 장치-①) 현재 LH 등 공공이 단독·공동 시행하는 사업은 검증 의무 대상에서 제외되어 있으므로, 이들 사업도 시행자와 무관한 기관이 검증하도록 하여 검증의 공백과 이해충돌을 함께 해소함.
- (보완 장치-②) 감정 비용을 신청인이 부담하는 구조에서는 자금이 부족한 조합이 제도를 이용하지 못하게 되므로, 정액 수수료와 제도 재원으로 전환하는 방안을 검토함.

◉ 앞서 본 사례에 적용하면 기대효과는 다음과 같이 예상할 수 있으며, 다만 이는 제도 설계에 따른 정책적 기대이며 실증된 결과는 아님.

- (신반포 15차) '설계변경으로 늘어난 연면적이 무상특화 범위인가, 유상 증액 대상인가'는 전형적인 권리 문제이며, 1단계에서 사전 판단을 받았다면 계약 해지와 수년간의 소송, 대규모 손해배상 청구 예고·가압류로 번지지 않았을 가능성을 예상할 수 있음.
- (둔촌주공) 마감재 고급화·상가 변경 등 조합 요청 변경분은 권리 인정 대상이고 전임 집행부 계약의 효력은 별도의 절차 문제이므로, 이를 둘로 구분하면 '증액 자체 불인정'의 대립 대신 항목별 협상이 가능했음을 추측할 수 있음.
- (물가 상승분 분쟁 – 신반포 21차 등) 계약에 물가 반영 산식과 기준일이 포함되어 있으면 권리 다툼은 거의 해소될 수 있으며, 공사비 지수 적용의 적정성 검증만 남음.

◉ 공사비 검증 제도의 목적은 감액이 아니라 분쟁의 조기 종결이므로, '왜'를 먼저 정리하고 '얼마'를 검증하는 순서의 전환은 새로운 기관 없이도 가능한 현행 제도의 틈을 메우는 가장 현실적인 개선 방향으로 판단됨.

英, 안전규제 사후평가 제도(Post Implementation Review)

- CDM 2015의 2차 평가 결과와 시사점 -

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

영국 CDM 2015에 포함된 사후평가 조항

- CDM 2015(Construction (Design and Management) Regulations 2015)는 발주자·설계자·시공자 등 건설공사 주요 참여자의 안전보건 역할을 명시한 영국의 핵심 건설안전 제도임.
  - EU의 '건설업 개별지침(Directive 92/57/EEC)'을 영국 국내법으로 전환한 것으로, 영국 최상위 안전법령인(Health and Safety at Work etc Act 1974) 제15조에 근거한 건설업에만 적용되는 하위 법령임.
  - CDM 제도는 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성을 강조하며, 발주자를 중심으로 시공 이전단계에는 주설계자와, 시공단계에는 원도급자와 함께 협력적 안전관리 체계를 구축하기 위한 내용을 담고 있으며, 1994년 처음 제정된 이후 2007년과 2015년 두 차례 개정을 거침.[31]

- 국내에도 건설사업 발주자 책임 강화의 해외 사례로 CDM 제도는 꾸준히 소개되어 왔으나[32], 상대적으로 주목받지 못한 조항이 있음. 바로 CDM 2015의 마지막 조항(제39조 Review)에서 CDM 제도를 주기적으로 스스로 평가하도록 하는 내용임.
  - 제39조제1항에서는 국무장관이 제1조~제36조를 검토하고 그 결론을 보고서로 공표하도록 하며, 보고서에는 ① 규정이 달성하려 한 목표를 제시하고, ② 그 달성 정도를 평가하며, ③ 목표가 여전히 타당한지, 타당하다면 더 적은 규제를 부과하는 체계로 달성할 수 있는지를 평가하도록 명시하고 있음(제3항).
  - 최초 검토는 시행일로부터 5년 이내, 이후 검토는 5년을 넘지 않는 간격으로 공표해야 하며(제4항·제5항), 실제 검토는 보건안전청(Health and Safety Executive, 이하 HSE)이 수행하고 있음.
  - 이에 따라 2020년 9월 1차, 2026년 5월 2차 CDM 2015 평가보고서가 공표됨.

- 제39조와 같은 검토 조항은 CDM만의 특례가 아니라, 영국이 사업자를 규율하는 하위법령 전반에

31) 최수영(2019), 영국 건설산업의 안전보건관리제도, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스(2019-15).
32) 현재 국회 계류 중인 「건설안전특별법안」 논의에서도 참고 사례로 언급되고 있음.

적용하는 사후이행평가(Post Implementation Review, 이하 PIR) 체계의 일부임

- PIR은 Small Business, Enterprise and Employment Act 2015 제28조[33]에 근거하며 장관은 사업자를 규율하는 하위법령에 ① 검토 조항을 넣거나 ② 넣지 않는 이유를 공표해야 함.
- PIR의 방법과 절차는 사업통상부(Department for Business and Trade)가 각 부처에 적용하는 규제 운영 지침인 Better Regulation Framework가 정하며, 사전 영향평가(Impact Assessment)와 짝을 이루는 사후 단계 평가에 해당함.
- 다만, 모든 하위법령이 대상은 아니며 기업에 미치는 연환산 순영향(Net Annualised Impact)이 ±1천만 파운드를 넘는지가 가장 중요한 판단 기준임.[34]

◉ PIR 보고서는 7개 정형 질문에 답하는 공통 양식을 따르며, 규정의 존폐에 관한 권고가 결론임.

- 질문은 ① 정책 목표 ② 투입된 증거 ③ 목표 달성도 ④ 원래의 가정 ⑤ 의도치 않은 결과 ⑥ 기업부담 경감 기회 ⑦ 국제 비교로 구성되며[35], 권고는 유지(Keep)·개정(Amend)·폐지(Repeal)·대체(Replace) 중 선택함.
- 해당 하위법령은 소관 부처가 스스로 평가하는 것이 원칙이며, 독립기구인 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, 이하 RPC)에서 평가 결과를 심사하고 의견(Green/Red)을 부여함. 참고로 CDM 2015의 경우 1·2차 PIR 모두 RPC로부터 Green(적정) 의견을 받았음.

CDM 2015의 2차 사후평가(PIR) 주요 내용

◉ CDM 2015에 대한 사후평가는 2020년 1차에 이어 2026년이 두 번째이며, 1차 PIR 주요 결과는 다음과 같음.

- 1차 PIR(2020년 9월)[36]은 CDM 2015가 정책 목표를 효과적으로 진전시키고 있다고 보아 유지(Keep)를 권고했으나, CDM 2007의 안전보건 조정자(CDM-Coordinator) 폐지로 기대했던 비용 절감은 실현되지 않은 것으로 평가함.
- CDM 2015 제정 당시 영향평가에서는 기업의 연간 1,960만 파운드 절감을 추정(2009년 가격 기준)했으나, 1차 PIR의 재추정 결과는 1,780만 파운드의 비용 발생(2018년 가격 기준)으로 나타남.
- 2차 PIR은 1차 PIR에 제기된 RPC의 지적 사항(규정 숙지에 드는 비용의 산정 방식, 예상하지 못한 부작용의 재확인, 준수 기업 비율에 대한 가정의 근거, 영세 기업이 받은 영향 등) 을 조사 항목에 포함함.

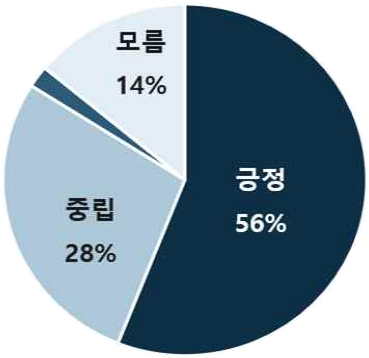
33) Duty to review regulatory provisions in secondary legislation.
34) DBT(2023), Statutory Guidance under s.31 of the SBEE Act.
35) Questions - ① What were the policy objectives of the measure?, ② What evidence has informed the PIR?, ③ To what extent have the policy objectives been achieved?, ④ What were the original assumptions?, ⑤ Were there any unintended consequences?, ⑥ Has the evidence identified any opportunities for reducing the burden on business?, ⑦ How does the UK approach compare with the implementation of similar measures internationally?
36) HSE(2020), The Construction (Design and Management) Regulations 2015 Post Implementation Review(PIR008).

◉ 2026년 5월 공표한 CDM 2015의 2차 PIR[37]도 규정 개정 없이 유지(Keep)를 권고하였으며, RPC로부터도 Green 의견을 받음.

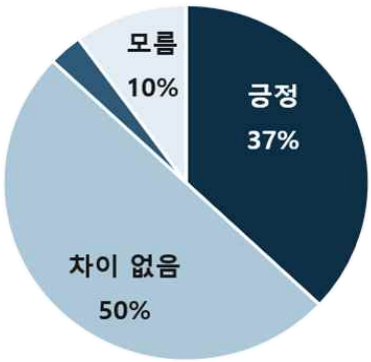
- 평가는 의무주체별 그룹인터뷰 3회와 100개사 대상 설문으로 이루어졌으며, 설문 응답자는 시공자(Contractor) 29%, 원도급자(Principal Contractor) 18%, 주설계자(Principal Designer) 10%, 설계자(Designer) 7%, 발주자(Client) 3% 등으로 구성되며, 약 80%가 10인 미만 기업임.
- 주요 설문 결과로는 ① CDM 2015가 건설업 안전보건에 미친 영향은 긍정적이었고(긍정 56%, 부정 2%), ② 주설계자·원도급자 등 주요 의무주체 역할이 건설현장의 안전보건 협업에 기여했으며(긍정 37%, 부정 3%), ③ 단순화된 지침은 규정 준수에 일정 부분 기여하였으나 여전히 보완이 필요하다는 것임(쉬워짐 23%, 차이 없음 63%).

〈그림 1〉 CDM 2015에 대한 평가

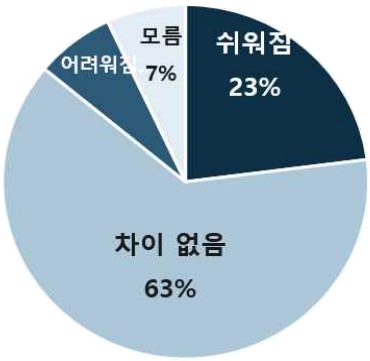
[CDM 2015의 전반적 영향]



[주체별 역할의 효과]



[지침 단순화의 효과]



자료 : HSE(2026), Second Post Implementation Review (PIR) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015.

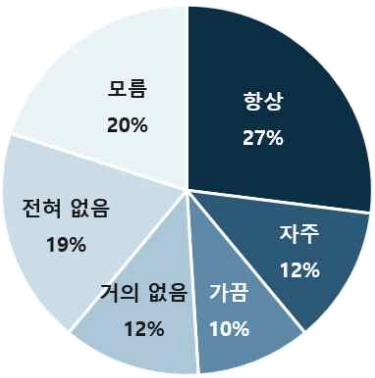
◉ CDM 2015가 건설현장 안전보건 확보에 필요하다는 응답이 77%에 달한 반면, 2차 PIR에서는 주설계자와 발주자 역할의 현장 정착에는 다음과 같은 문제점이 있다고 지적함.

- (주설계자) 역량 요건이 구체적이지 않아 저가경쟁으로 자격이 충분하지 않은 사람이 역할을 맡게 되고, 설계 초기에 참여해야 할 주설계자가 형식적 의무 이행을 위해 착공 직전에 선임되는 사례도 보고됨. 또한 CDM 2007의 외부 조정자(CDM-Coordinator)를 폐지하고 내부 주설계자(Principal Designer)로 전환한 것이 CDM 2015의 핵심이었으나, 안전보건 업무를 주로 내부에서 수행한다는 응답은 제도 변경 전 50%에서 변경 후 52%로 거의 변화가 없었음.
- (발주자) 의무는 위임할 수 없음에도 다수 발주자가 자신의 의무를 제대로 이해하지 못하고, 역할을 대리하는 제3자 자문이 이어지는 문제가 지적됨. 또한, 안전보건대장(Health and Safety File) 등이 형식적으로 변질되어 분량만 늘어나고 공통데이터 환경 부재로 정보 공유가 비효율적이라는 지적도 제기됨.

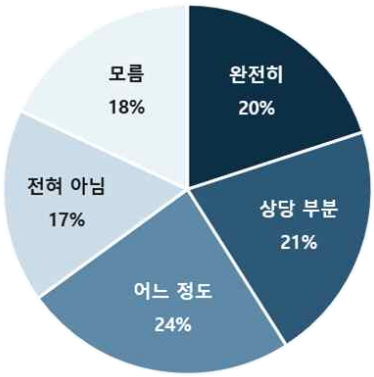
37) HSE(2026), Second Post Implementation Review (PIR) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015.

〈그림 2〉 주설계자(Principal Designer) 제도에 대한 평가

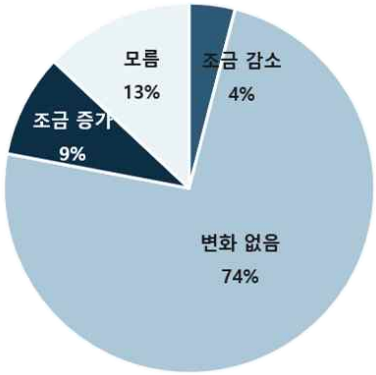
[설계 착수 전 선임 빈도]



[프로젝트 팀 정착 정도]



[조정자 폐지의 비용 영향]



자료 : HSE(2026), Second Post Implementation Review (PIR) of the Construction (Design and Management) Regulations 2015.

- HSE는 후속조치로 ① 시공 이전단계의 복잡성을 명확히 하고 유능한 주설계자의 조기 참여를 재강조, ② 발주자 의무와 주설계자 역량 요건을 모든 의무주체에게 명확히 제시, ③ 공통 디지털 시스템 활용 권장, ④ 영세기업에 비례적·맞춤형 지침 제공을 과제로 제시함.

시사점

- 국내에도 안전 규제와 같이 산업에 큰 영향을 주는 제도에 한정하여 의도한 대로 작동하는지를 주기적으로 확인하고 개선해 나가는 절차 마련을 검토할 필요가 있음.
  - 법률의 효과에 대한 판단은 입법부의 영역이나, 현장을 실제로 규율하는 하위법령의 세부 기준은 주무부처 차원의 점검 체계를 고려할 수 있음.

- 제도 점검에서 확인할 것은 법령의 준수 여부만이 아니라, 제도가 요구하는 역할을 수행할 역량이 산업에 실제로 갖추어져 있는지임.
  - 영국은 20년 넘게 CDM 제도를 운영하고도[38] 주설계자의 역량과 선임에 대한 문제를 해결하지 못했으며, 2차 평가 후속조치도 규제 강화가 아닌 의무주체에 대한 지침 보강이었음.
  - 규제를 강화하는 것과 그 역할을 수행할 역량이 산업에 갖추어지는 것은 별개의 문제이며, 후자에 대한 확인과 지원이 병행되지 않으면 제도의 취지는 현장에서 실현되기 어려움.

38) 영국은 CDM 제도에서 설계단계 총괄책임자의 역할을 산업에 맞게 현실화하기 위해 Planning Supervisor(CDM 1994) → CDM-Coordinator(CDM 2007) → Principal Designer(CDM 2015)로 변화시켜 왔음.