

# 건설산업의 당면 현안과 정책 대응 방안

2010. 8.

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea



# 발간사

최근 건설산업을 둘러싼 환경이 악화되면서 건설업계가 크게 움츠러들고 있다. 2000년대 들어 많은 건설 물량을 제공해 왔던 민간 주택부문이 미국발 금융위기로 촉발된 경기 침체로 인해 크게 위축된 데다 PF 부실에 따른 금융권의 홀대로 민자사업마저 잇따라 중단 또는 취소되면서 일감 확보에 비상이 걸렸다. 건설산업 구조조정에 따른 여파도 크다. 건설산업의 특성을 고려하지 않은 금융기관의 일률적인 기준 적용으로 효율적인 구조조정이 이루어지지 않아 다수의 우량 중견·중소 건설업체들마저 퇴출 위기로 내몰리고 있다.

대의 환경 못지않게 건설산업 내부의 문제들도 최근의 위기를 야기하는 요인이 되었다. 민간 건설 물량이 크게 줄어든 가운데 올 들어 공공 건설 물량마저 감소하면서 출혈 경쟁이 심화되고 있다. 이와 같은 출혈 경쟁은 과도한 업체 수에도 원인이 있지만 직접적으로는 품질과 기술보다는 가격을 중시하는 낙찰자 선정 관행에 기인한다. 그러다보니 수익성이 크게 떨어지면서 기업의 안정성 역시 낮아지고 있는 실정이다. 업체들이 가격 경쟁에만 몰두할 경우, 우량 건설사의 건전한 성장이 어렵고 불법 하도급과 부실 시공 등을 초래할 가능성이 크다.

정부가 재정 투자의 한계에 따른 대안으로 추진하고 있는 민간 투자 사업은 이제 건설시장의 한 축으로 성장하였다. 그러나, MRG 폐지, 건설 보조금 축소 등의 재정 부담 축소와 각종 규제의 강화로 사업 리스크가 커지면서 시장에서 외면당하고 있는 상황이다. 주택 사업 또한 정확한 수요를 예측하지 못하고 미분양을 양산한 건설업체에 1차적인 책임이 있지만, 공공 주택의 과도한 일시적 공급이나 주택 거래를 저해하는 규제를 방치함으로써 주택시장의 선순환을 유인하지 못한 정부에도 책임이 없지 않다.

이러한 국내 건설시장에서의 한계로 인해 최근에는 대형 건설업체뿐만 아니라 중견 및 중소 업체들까지 해외로 진출하는 등 해외건설이 활성화되고 있다. 수주액도 지난해 500억 달러에 이어 올 상반기에만 450억 달러의 실적을 달성하였다. 하지만 해외건설 역시 경쟁 심화로 인한 수익성 하락이 심각하다. 따라서 원천 기술 개발과 해외건설 전문 인력 양성, 공중 및 지역 다변화가 반드시 필요하다.

한마디로 최근의 건설산업 침체는 여러 시장적인 요소들과 정책·제도적 요인, 여기에 건설업체들의 사업 전략의 부재가 더해져 있는 복합적인 것이라 볼 수 있다. GDP의 16%, 고용의 7%를 차지하는 국가 기간산업인 건설산업을 위기로부터 구하기 위해서는 정부와 함께 건설업계가 적극적인 대응을 펼쳐 나가야 한다. 정책·제도, 시장, 산업 구조, 주요 건설상품 등 다양한 측면에서 위기를 야기한 근본적인 문제점을 진단한 후 해결책을 모색해야 할 것이다.

이러한 의미에서 이번에 발간하는 「건설산업의 당면 현안과 정책 대응 방안」 보고서는 큰 의의가 있다. 이 보고서에서는 발주계약, 산업 기반, SOC·민자, 주택·부동산, 녹색건설기타 등 5개 분야로 나누어 최근의 위기와 관련된 현안에서부터 중장기적인 현안까지 이슈별로 정리하였다. 이 보고서가 건설산업 내 모든 문제점들에 대한 해법을 제시하고 있지는 않지만, 이러한 현안들에 대한 적극적인 진단과 대응책 마련은 건설산업의 지속적인 발전을 도모하는 첫걸음이라고 할 수 있다.

아무쪼록 이 보고서가 건설산업 내 전문가들은 물론, 실제 정책·제도를 입안하고 실행하는 실무자들에게 널리 읽혀 건설산업이 현재의 위기 상황을 성공적으로 극복하고 국민경제를 선도하는 산업으로 재도약하는 계기가 마련되기를 바란다.

2010년 8월  
한국건설산업연구원  
원장 김홍수

## <차 례>

<b>제1장 건설산업 동향</b> .....	<b>1</b>
1. 최근 건설경기 동향 및 전망 .....	3
<b>제2장 발주계약 제도</b> .....	<b>15</b>
2. 최저가낙찰제 개선 .....	17
3. 턴키·대안 입찰제도 개선 .....	23
4. 주계약자관리방식공동도급제도 개선 방안 .....	29
5. 직할시공제 도입에 따른 이슈 및 향후 논의 방향 .....	35
6. 물량내역 수정 및 순수내역입찰제 도입 방안 .....	41
7. 건설공사 예정가격 산정 방식의 현안 및 합리적 개선 방향 .....	47
8. 공사용자재 발주자직접구매제도 개선 .....	53
<b>제3장 공공공사 효율성 제고</b> .....	<b>59</b>
9. 국내 공공공사의 장기계속계약제도 적용에 따른 현안 및 개선 방안 .....	61
10. 공공 건설사업 성과관리 실태 및 개선 방안 .....	67
11. 건설사업 사업비 관리 문제점과 개선 방향 .....	73
12. 공공공사의 다양한 사업관리방식 정착과 효율적 운용 .....	79
13. 건설 프로세스 혁신을 위한 BIM의 활성화 지원 .....	85
<b>제4장 산업기반 제도·SOC</b> .....	<b>91</b>
14. 건설공사 시공자 제한 규정의 합리적 개선 .....	93
15. 건설공사 프로젝트 파이낸싱(PF) 문제점과 개선 방안 .....	99
16. 부정당업자제재제도 개선 방안 .....	105
17. 공동주택감리제도 개선 방안 .....	111
18. 건설공사보험 개선 방안 .....	117
19. SOC 민간투자사업 활성화를 위한 관련 제도 개선 .....	123
20. IFRS 도입에 따른 건설산업 대응 방안 마련 .....	129

<b>제5장 주택·부동산</b> .....	<b>135</b>
21. 미분양 해소 및 주택 거래 활성화를 통한 시장 정상화 .....	137
22. 공동주택관리제도의 개선 .....	147
23. 주택 하자 분쟁의 개선 .....	155
<b>제6장 녹색 성장·일자리 창출</b> .....	<b>161</b>
24. 녹색 성장 정책이 건설산업에 미치는 파급 및 대응 방안 .....	163
25. 건설현장의 내국인 일자리 창출을 위한 제도적 개선 방안 .....	169
26. 건설현장의 청년층 진입 촉진을 통한 청년실업 극복 방안 .....	177
<b>제7장 해외건설</b> .....	<b>183</b>
27. 해외건설 전문인력 수급 현안 및 양성을 위한 제언 .....	185
28. 공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화를 위한 제도적 지원 방안 .....	191
29. 중소기업 해외건설 보증 확대 방안 .....	197

## <표 차례>

<표 1-1> 부문 및 공종별 국내 건설수주 추이 .....	5
<표 1-2> 공종별 건설투자의 증가율 .....	7
<표 1-3> 공종별 건설투자 추이 .....	8
<표 1-4> 입·낙찰 방법별 발주 현황(예정가격 기준) .....	12
<표 1-5> 7개사 공공공사 최저가 수주 현황 .....	12
<표 2-1> 최저가 대상공사의 발주 건수 및 낙찰률 추이 .....	18
<표 2-2> 전문건설업체 수 부족으로 만점 업체가 입찰에 참가하지 못한 사례 .....	31
<표 3-1> 총사업비관리 대상 사업비 및 대상 수 조사(2000년~09년) .....	74
<표 4-1> 주택 유형별 건설 실적 .....	95
<표 4-2> 부정당업자 입찰참가자격 제한 사유 .....	106
<표 4-3> 부정당업자 입찰참자자격제한 사유 구분(안) .....	108
<표 4-4> 건설공사보험 의무화 대상 공사 금액 추정 .....	118
<표 4-5> 「건설공사보험」 손해 상황 .....	119
<표 4-6> 「조립보험」 손해 상황 .....	120
<표 5-1> 권역별 규모별 미분양 주택 및 준공후 미분양 주택수 추이 .....	138
<표 5-2> 아파트 재고수 대비 거래량(회전율) 추이 .....	141
<표 5-3> 2010년 연간 아파트 거래량 추정 .....	142
<표 5-4> 공동주택관리 실태 현황(2007) .....	148
<표 5-5> 주택관리사 배치 현황(2007.12) .....	149
<표 6-1> 노무비가 부족한 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 양상 .....	172
<표 6-2> 2007~2009년 발주된 최저가낙찰제 공사에서의 내국인 일자리 상실 규모 요약 .....	172
<표 6-3> 적정 공사비 확보를 통한 일자리 창출 규모 추정 .....	173
<표 7-1> 민간기업과의 지분 투자 컨소시엄 구성을 통한 대표적 해외 진출 사례 .....	194
<표 7-2> 중소기업의 해외건설 진출 및 수주 실적 추이 .....	198

## <그림 차례>

<그림 1-1> 국내 건설수주액 추이 .....	4
<그림 1-2> 국내 건설투자 순환변동 주기 .....	6
<그림 1-3> 국내 건설투자 순환변동 주기 .....	9
<그림 1-4> 종합 및 전문 건설업 부도 업체 수 추이 .....	10
<그림 2-1> 정부의 물량내역서 수정 방식의 제도 개선(안) .....	42
<그림 4-1> 민간투자시장의 변화 추이 .....	124
<그림 5-1> 지역별·유형별 토지 및 건축물 거래량 추이 .....	140
<그림 5-2> 연도별 금융기관별 부동산 PF 대출 규모 .....	141
<그림 5-3> 발행 목적별 ABCP 발행 현황('10.6) .....	141
<그림 5-4> 공동주택관리 지원센터 조직 구성(안) .....	152
<그림 5-5> 아파트 하자보수 소송 흐름도 .....	156
<그림 6-1> 저탄소녹색성장기본법의 주요 내용 및 구성 .....	164
<그림 6-2> 월별 건설업 취업자 수 변동 추이 .....	170
<그림 6-3> '과도한 노무비 삭감'이 일자리 감소 및 내수 감소에 이르는 경로 .....	171
<그림 6-4> '청년 실업'과 '기능 인력 고령화'의 동일한 근원 .....	178
<그림 6-5> 청년층의 건설현장 진입 기피 원인 : '직업 전망 부재' 및 '현장성 부족' ...	179
<그림 6-6> 숙련 인력 부족에 대한 근본적 해결 방안 : 국내 청년층 육성 .....	179
<그림 6-7> 건설 기능 인력의 자격증 및 경력에 대한 인센티브 부여 방안 .....	180
<그림 6-8> 직업 전망과 현장성의 결합 : "직무 = 훈련 = 자격 = 직위 = 임금" .....	180
<그림 6-9> 업종별 수직적 패러다임의 구축 : 직업 전망과 현장성 결합의 출발점 ..	181
<그림 7-1> 해외건설 보증의 형태 .....	199

**제1장**

**건설산업 동향**



# 1. 최근 건설경기 동향 및 전망

## 요 약

- ▶ **국내 건설수주는 2008년 이후 2년 연속 감소, 올해도 1.4% 감소해 3년 연속 침체 전망, 주택수주 비롯 민간부문 침체가 원인**
  - 올해 국내 건설수주는 전년비 1.4% 감소할 것으로 전망되며, 이에 따라 국내 건설수주는 2007년 127.9조원을 기록한 이후 3년 연속 감소해 침체가 심각해질 전망이다
  - 민간 건설수주가 2008년에 전년 대비 13.9% 감소 한데 이어 2009년에도 23.0% 감소해 국내 건설수주 감소세를 주도하고 있는데 이는 민간 건설수주의 50% 이상을 차지하고 있는 민간 주택수주가 매우 침체된 것이 원인임
  
- ▶ **국내 건설투자는 2004년 이후 4년 동안 하강국면에 접어든 후 2009년 공공 토목투자 증가로 잠시 상승국면으로 전환했으나 주택투자 회복 부진으로 올해 상승국면 이어가지 못하고 횡보세 시현 전망**
  - 건설경기 동행지표인 국내 건설투자는 2004~08년 동안 5년 가까이 하강국면을 지속하였으며, 공종별 건설투자를 살펴볼 때 2004년 이후 건설투자의 부진은 주거용 건축투자(주택투자)의 부진에 기인했음
  - 2009년 경제위기 극복을 위한 공공 SOC 예산 급증의 영향으로 토목투자가 전년비 13.3% 급증함에 따라 국내 건설투자는 2009년에는 전년비 4.4% 성장하며 잠시 양호해짐.
  - 토목투자와 달리 주택투자의 경우는 2009년과 최근까지도 침체가 지속되고 있어 부진이 매우 심각한 상황이며, 주택투자 회복 부진으로 2010년 국내 건설투자는 전년비 1.4% 증가하는 데 그쳐 2009년 잠시 보였던 상승국면을 이어가지 못하고 횡보세로 전환될 전망이다.
  
- ▶ **건설업체 부도 수는 2007~08년 2년 동안 증가 후 2009년 2/4분기부터 1년 동안 공공 발주 증가 영향으로 감소. 그러나, 2010년 2/4분기 이후 전문건설업체를 시작으로 부도 업체 수 재증가**
  - 2007~08년 2년 동안 종합건설업체의 부도 수가 급증했으며, 전문건설업체도 2008년 들어 부도 업체 수가 급증했음
  - 2009년 1/4분기까지 증가세를 유지하던 부도 건설업체 수가 2009년 2/4분기 이후 2010년 1/4분기까지 공공 발주물량 급증, 선급금 지급, 저금리 유지 등에 의해 한시적으로 감소함.
  - 2010년 2/4분기 전문건설업체의 부도 수 증가로 전체 건설업체의 부도 수가 다시 증가세로 전환되었으며, 향후 아파트 미분양 물량 적체 지속, 아파트 미입주 물량 증가, 금리 인상, 공공공사 수익성 악화 등의 요인이 복합적으로 작용해 부도 건설업체 수가 다시 증가할 전망이다.

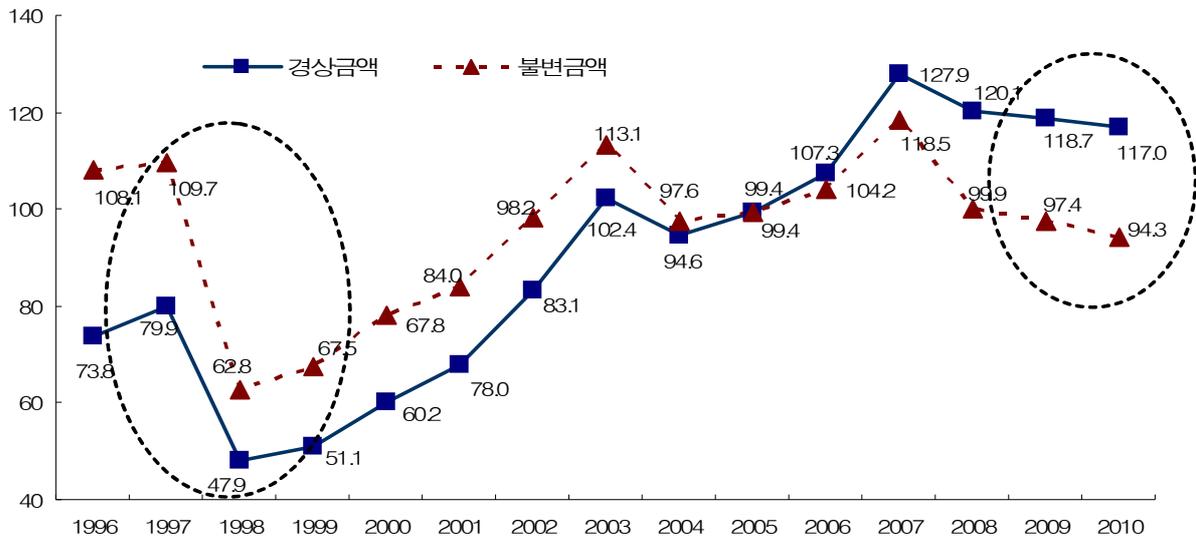
## (1) 건설수주 동향 및 전망

### □ 국내 건설수주 3년 연속 침체, 주택수주 비롯 민간부문 침체가 원인

- 국내 건설수주는 2007년 127.9조원을 기록한 이후 3년 연속 감소세를 지속하고 있어 침체가 심각한 수준임.
  - 2007년 127.9조원을 기록한 국내 건설수주는 2008년에는 120.1조원으로 전년 대비 6.1% 감소했고, 2009년에도 118.7조원을 기록해 전년 대비 1.1% 감소함.
  - 2010년에도 국내 건설수주는 전년 대비 1.4% 감소해 침체가 더욱 심화될 전망이다.
- 특히 불변금액 기준으로 2010년 국내 건설수주 규모는 외환위기 직전인 1997년, 그리고 2005년 수준에도 미치지 못해 크게 위축되었음을 알 수 있음.

<그림 1-1> 국내 건설수주액 추이

(단위 : 조원)



주 : 불변금액은 대한건설협회 자료를 2005년 기준 불변금액으로 전환, 2010년은 한국건설산업연구원 전망치.  
 자료 : 대한건설협회.

- 국내 건설수주가 부진한 흐름을 이어가고 있는 것은 주택수주를 비롯한 민간부문의 수주가 매우 부진하기 때문임.
  - 2009년 공공 건설수주는 글로벌 금융위기로 촉발된 국내 경제위기 극복을 위해 공공 SOC투자가 급증한 결과, 전년 대비 39.8% 급증한 58.5조원을 기록해 호조를 보였음.
  - 2010년 1~6월 동안 공공 건설수주는 전년 동기비 37.0% 감소했으나, 이는 작년 공공

수주가 급증한 때문이며, 수주액 자체는 2008년 이전에 비해 양호한 편임.

- 반면, 민간 건설수주는 2008년에 전년 대비 13.9% 감소 한데 이어 2009년에도 23.0% 감소해 국내 건설수주 감소세를 주도했음.

- 민간 건설수주가 2008년 이후 3년째 부진한 이유는 전통적으로 민간 건설수주의 50% 이상을 차지하고 있는 민간 주택수주가 매우 침체되었기 때문임.

- 민간 주택수주는 2008년에 전년 대비 30.2% 감소했고, 2009년에도 전년 대비 10.2% 감소해 민간 건설수주의 감소세를 견인함.
- 민간 주택수주의 침체와 더불어 글로벌 금융위기 이후 민자 SOC사업과 민간의 플랜트 설비투자가 줄어들어 따라 민자 토목수주가 2009년에 전년비 36.5% 감소하고, 민간 비주거 건축수주도 국내 경기 위축에 따라 10.2% 감소한 것이 2009년 민간 건설수주의 침체가 심해진 원인으로 작용함.

- 2010년 들어 민간 건설수주는 회복세를 보이고 있지만, 이는 작년 상반기 민간 건설수주의 침체 정도가 매우 심각했던 기저효과 때문이며, 수주액 자체는 여전히 2008년 이전에 비해 부진한 상황임.

<표 1-1> 부문 및 공종별 국내 건설수주 추이

구 분	2007	2008			2009			2010(e)
	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	연간
<b>건설수주액 (조원, 당해년 가격)</b>								
공공	37.1	17.4	24.4	41.8	31.8	26.7	58.5	44.7
민간	90.8	37.7	40.6	78.2	19.0	41.2	60.2	72.3
토목	36.2	14.9	26.3	41.3	27.8	26.4	54.1	44.1
건축	91.7	40.2	38.6	78.8	23.0	41.6	64.6	72.9
주거	58.1	23.6	21.0	44.7	12.0	27.1	39.1	42.5
비주거	33.6	16.6	17.6	34.2	11.0	14.5	25.5	30.4
계	127.9	55.1	65.0	120.1	50.8	67.9	118.7	117.0
<b>증감률 (% , 전년 동기비)</b>								
공공	25.6	22.1	7.0	12.8	82.2	9.4	39.8	-23.6
민간	16.7	-9.4	-17.6	-13.9	-49.6	1.7	-23.0	20.0
토목	27.5	-7.6	31.4	14.0	85.9	0.2	31.2	-18.6
건축	16.2	1.1	-25.7	-14.1	-42.7	7.6	-18.1	13.0
주거	9.1	-7.8	-35.3	-23.2	-49.1	28.5	-12.5	8.7
비주거	30.8	17.3	-9.5	1.8	-33.7	-17.5	-25.4	19.5
계	19.2	-1.4	-9.8	-6.1	-7.9	4.6	-1.1	-1.4

주 : 2010년은 한국건설산업연구원 전망치.

자료 : 대한건설협회.

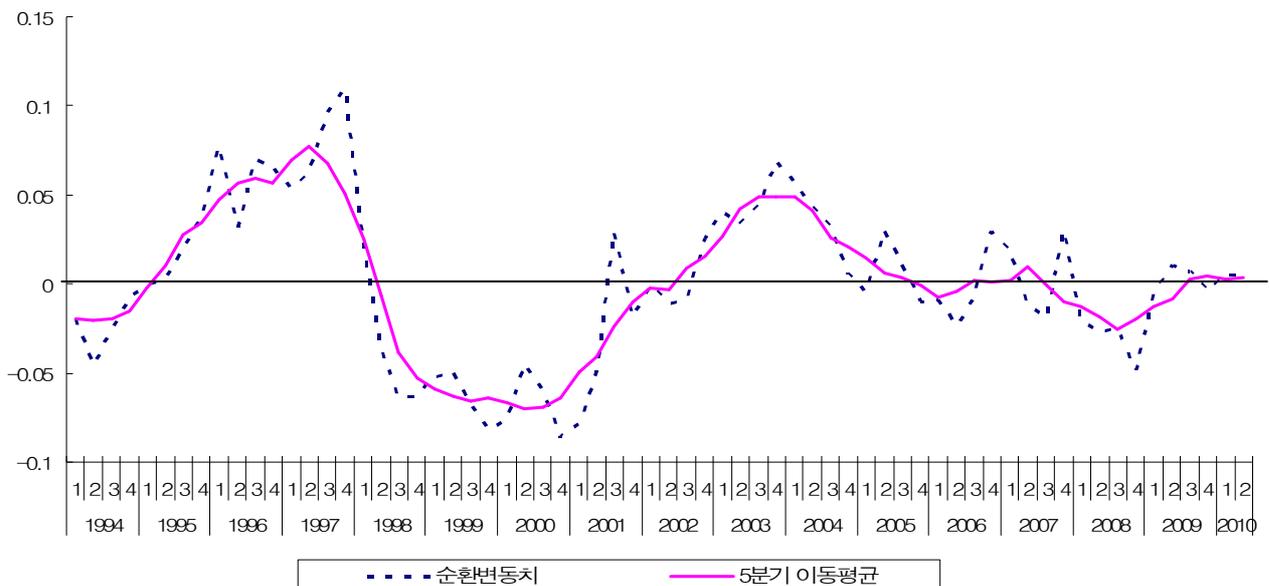
- 2010년에 민간 건설수주는 전년비 20.0% 증가할 것으로 전망되지만 작년 기저효과의 영향이 크며, 수주액 자체는 침체가 본격화된 2008년에 미치지 못해 여전히 부진할 전망이다.
- 특히 2010년 주택수주는 민간 건설수주, 비주거용 건축수주 등에 비해 회복세가 훨씬 더 저조할 전망이다,
- 주택수주가 전년비 8.7% 증가해 소폭 회복세를 보이겠지만 수주액 자체는 전년비 23.2%나 급감했던 2008년에도 미치지 못해 여전히 매우 부진할 전망이다.

## (2) 건설투자 동향 및 전망

### □ 주택투자 부진 영향으로 2004년 이후 4년 동안 하강국면 시현

- 건설경기 동행지표인 국내 건설투자는 2004~08년 동안 5년 가까이 하강국면을 지속 하였음.
- 2004~06년까지 건설투자는 3년 연속 1% 내외의 저성장을 기록함('04년 건설투자 전년비 1.3% 증가, '05년 -0.4%, '06년 0.5% 성장).
- 2007년 1/4분기 정부의 재정 조기집행으로 건설투자는 4.4% 증가했으나, 이후 다시 침체되어 2008년 들어서 2분기 연속 마이너스(-) 성장을 기록함.

<그림 1-2> 국내 건설투자 순환변동 주기



- 공종별 건설투자를 살펴볼 때 2004년 이후 건설투자의 부진은 주거용 건축투자(주택 투자)의 부진에 기인했음.
- 주거용 건설투자는 2004년 1/4분기 이후 6년 동안 침체되어 외환위기 이후 가장 긴 하강국면을 지속했음.

□ 2009년 SOC 예산 증가로 건설투자 상승국면 전환, 주택투자 부진은 지속

- 국내 건설투자는 2009년 경제위기 극복을 위한 공공 SOC 예산 급증의 영향으로 2009년에는 전년비 4.4% 성장하며 잠시 양호한 모습을 보였음.
- '09년 건설투자는 공공 SOC 예산 증가(정부 SOC 예산 26% 급증)에 따라 토목투자가 전년비 13.3% 증가하는 호조를 보인 영향으로 전년 대비 4.4% 증가해 5년 만에 상승국면으로 전환됨.

<표 1-2> 공종별 건설투자의 증가율

(단위 : 전년 동기비, %)

구분	2004	2005	2006	2007				2008				2009				2010	
	연간	연간	연간	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4
건설투자	1.3	-0.4	0.5	4.4	2.0	-0.2	0.4	-2.5	-0.5	0.4	-7.7	2.8	5.1	4.4	5.0	2.3	-2.7
토목건설	-0.3	1.4	0.1	12.4	6.8	0.2	-0.1	-5.1	-0.2	0.8	1.6	26.1	15.7	9.7	7.5	3.1	-
건물건설	2.4	-1.5	0.8	0.6	-1.0	-0.4	0.7	-1.0	-0.8	0.2	-1.8	-9.6	-2.4	1.2	2.5	1.7	-
주거용	3.6	2.4	-2.4	1.7	-4.5	-5.4	-3.3	-8.0	-4.0	1.0	-1.3	-16.9	-4.1	-3.0	-3.2	1.7	-
비주거용	1.3	-4.8	3.7	-0.5	2.1	4.0	4.0	5.9	1.8	-0.5	-11.3	-3.3	-1.1	4.7	6.5	1.8	-

주 : 2005년 불변가격 기준이며 원계열임.

자료 : 한국은행(2009년 4/4분기, 2010년 1/4분기 잠정치, 2010년 2/4분기 속보치).

- 그러나, 토목투자와 달리 주택투자의 경우는 2009년과 최근까지도 침체가 지속되고 있어 부진이 매우 심각한 상황임.
- 주거용 건설투자(주택투자)는 토목투자가 호조를 보인 2009년에도 전년비 6.5% 감소하였으며, 이로써 2006년 이후 4년 연속 마이너스(-) 성장을 지속함.
- 2010년 들어 주택투자는 기저효과의 영향으로 소폭 회복세(1/4분기에 전년 동기비 1.7% 증가)를 보였으나, 주택투자 금액 자체는 7조 8,267억원에 불과함. 2001~09년 1/4분기 주택투자 금액 평균은 8조 9,823억원으로 평년 수준에 미치지 못함.

□ 2010년 전체 건설투자 토목투자 양호 불구 주택투자 회복 지연으로 횡보세

- 2010년 국내 건설투자는 4대강 사업 조기완공 목표의 영향으로 토목투자가 여전히 양호하고, 건축투자가 소폭 회복세를 보임에 따라 전년 대비 소폭(1.4%) 증가할 전망이다.

<표 1-3> 공종별 건설투자 추이

구 분	2007	2008			2009			2010(e)
	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간	연간
<b>건설투자 (조원, '05년 불변가격)</b>								
토목	61.9	26.9	34.9	61.8	32.2	37.8	70.0	71.6
건축	96.5	44.8	47.3	92.1	42.3	48.1	90.4	91.4
주거	43.7	19.9	20.4	40.2	17.9	19.7	37.6	37.8
비주거	52.8	24.9	26.9	51.9	24.4	28.4	52.9	53.6
계	158.4	71.7	82.3	153.9	74.6	86.2	160.8	163.0
<b>증감률 (% , 전년 동기비)</b>								
토목	3.8	-2.1	1.3	-0.2	19.7	8.4	13.3	2.3
건축	0.0	-0.9	-7.8	-4.6	-5.6	1.8	-1.8	1.0
주거	-3.0	-5.9	-9.6	-7.8	-10.1	-3.1	-6.5	0.4
비주거	2.6	3.5	-6.3	-1.8	-2.0	5.6	1.9	1.4
계	1.4	-1.4	-4.0	-2.8	4.1	4.7	4.4	1.4

주 : 2010년은 한국건설산업연구원 전망치.  
 자료 : 한국은행, 「국민계정」, 각 연호.

- 세부적으로 살펴보면 작년에 13.3% 급증한 토목투자는 작년에 급증한 공공 토목수주의 기성 진척, 4대강 사업 조기완공 목표 기성 진척, 국내 경기회복에 따른 플랜트 투자 증가, 신울진원전 등 발전설비 투자 증가 등의 영향으로 전년 대비 2.3% 증가해 작년에 이어 올해도 증가세를 이어갈 전망이며, 하반기에도 증가세를 지속할 것으로 예상된다.
- 2006년 이후 4년 연속 마이너스(-) 성장을 보인 주거용 건축투자는 올해는 기저효과, 작년 4/4분기 이후 그동안 연기된 물량의 착공, 하반기 보금자리주택 착공, 기존 미분양 주택의 일부 분양(재고에서 투자로 전환), 올해 주택수주의 증가세 전환 등의 영향으로 회복세로 돌아설 가능성이 커짐.
- 그러나 올해 주택수주 증가 폭이 크지 않을 것으로 예상되고, 수주 상승을 주도한 재개발/재건축 사업의 수주와 착공간 시차가 길어지고 있으며, 2007년 4/4분기~2008년 초 급증한 주택분양 물량이 하반기 준공되어 향후 주거용 건축투자 회복에 부정적 영향을 미치는 점 등을 감안할 때 올해 주거용 건축투자는 소폭(0.4%) 증가하는

데 그칠 전망이다.

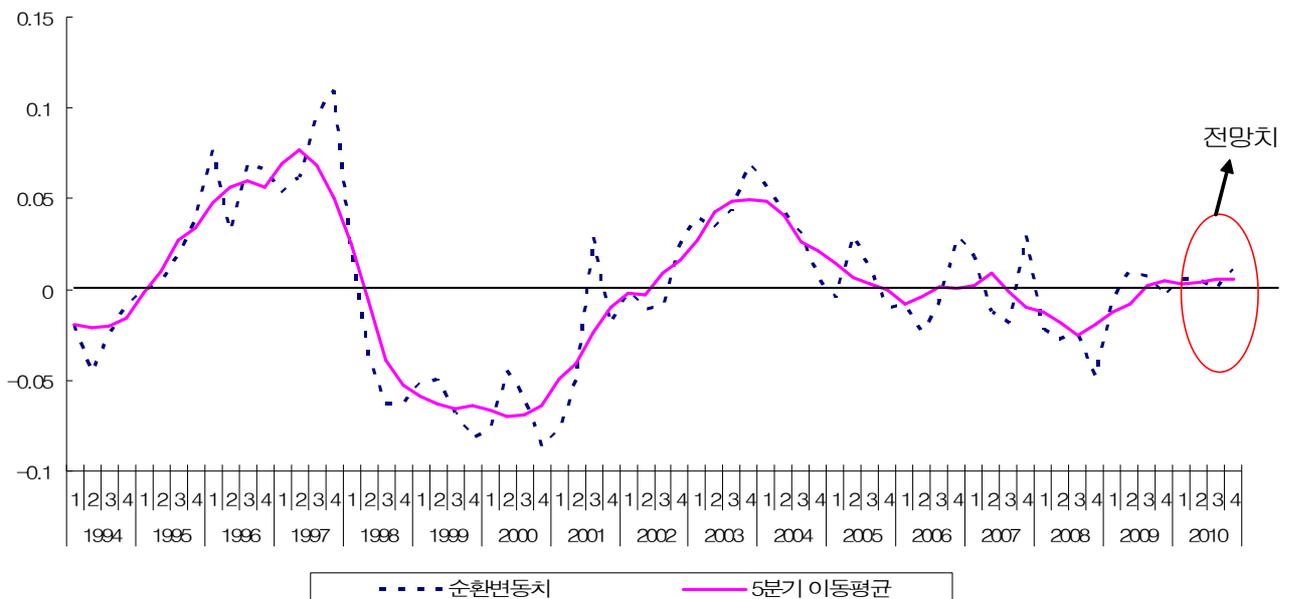
·비주거용 건축투자는 국내경기 회복세가 지속됨에 따라 작년 하반기 이후 시작된 회복세가 올해 말까지 이어질 것으로 예상되며, 전년 대비 1.4% 증가할 전망이다.

- 2010년 국내 건설투자가 전년비 1.4% 증가에 그칠 것으로 전망됨에 따라 작년 재정효과에 의해 상승국면으로 돌아선 건설투자 순환변동 주기가 올해는 횡보세를 보이는 데 그칠 전망이다.

·2009년 초 이후 재정효과에 의해 상승세를 보인 건설투자는 올해 토목투자가 작년에 이어 양호하고, 비주거 건축투자도 경기회복의 영향으로 회복세를 보이지만, 주택투자가 부진해 상승국면을 이어가지 못하고 횡보세를 보일 전망이다.

- 작년에 상승국면으로 전환된 국내 건설투자가 올해 횡보세를 보이는 이유는 주택투자의 회복세가 저조하기 때문이며, 2011년 이후 4대강 사업 완료로 토목투자가 정상화 될 것이 예상되어 주택투자 회복이 늦어질 경우 건설투자가 다시 하강국면으로 진입할 가능성도 있음.

<그림 1-3> 국내 건설투자 순환변동 주기



### (3) 건설업체 부도 동향 및 전망

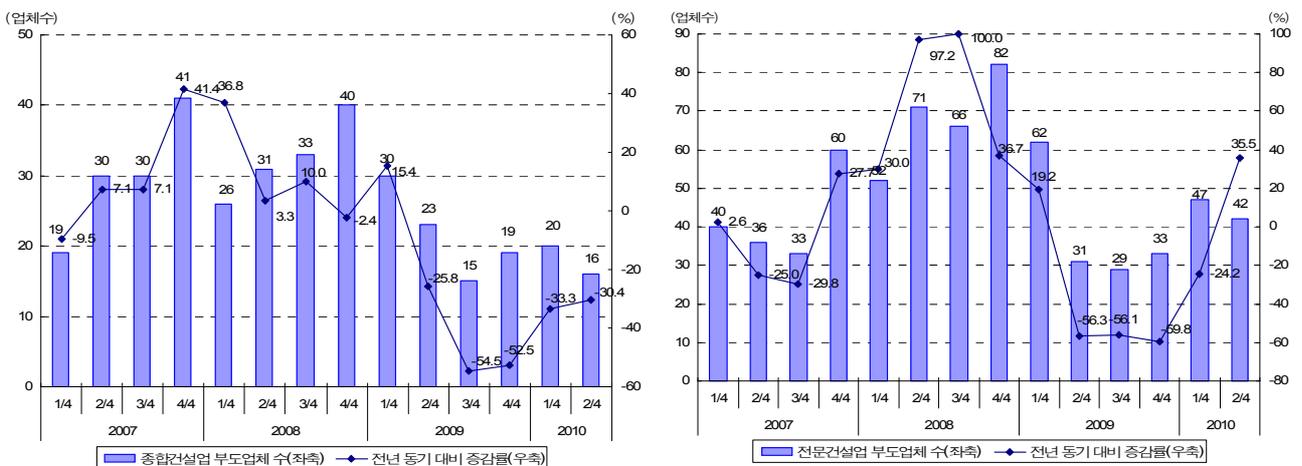
#### □ 2007~08년 2년 동안 건설업체 부도 증가

- 2007~08년 2년 동안 종합건설업체의 부도 수가 급증했으며, 전문건설업체도 2008년 들어 부도 업체 수가 급증했음.
- 2006년 106개에 불과했던 종합건설업체 부도 수가 2007년 들어 120개사로 증가했으며, 2008년에는 130개사로 급증함.
- 전문건설업체의 경우는 2008년 들어 부도 업체 수가 급증했는데, 전년 대비 59.4%나 급증한 271개사가 부도 처리됨.

#### □ 2009년 2/4분기 이후 공공 발주 증가로 1년 동안 부도 업체 수 감소

- 2009년 1/4분기까지 증가세를 유지하던 부도 건설업체 수가 2009년 2/4분기 이후 2010년 1/4분기까지 1년 동안 감소세를 지속함.
- 건설 부도 업체 수는 일반과 전문 건설업체 모두 2009년 2/4분기부터 2010년 2/4분기까지 전년 동기비 감소세를 지속하였음.
- 그러나, 이는 2009년 정부 SOC 예산 급증과 공공 발주물량 급증, 선급금 지급, 저금리 유지 등에 의해 한시적으로 부도 업체 수가 감소한 것으로 판단됨.

<그림 1-4> 종합 및 전문 건설업 부도 업체 수 추이



자료 : 대한건설협회, 대한전문건설협회.

## □ 2010년 2/4분기 이후 전문건설업체를 시작으로 부도 업체 수 재증가

- 2010년 2/4분기 전문건설업체의 부도 수 증가로 전체 건설업체의 부도 수가 다시 전년 동기비 증가세로 전환됨.
- 2/4분기 부도를 맞은 종합건설업체는 총 16개사로 전년 동기 대비 30.4% 감소한 반면, 전문건설업체는 42개사로 전년 동기 대비 35.5% 증가함.
- 전문건설업체의 부도 수는 2009년 2/4분기부터 1년 동안 지속한 감소세를 마감하고 2/4분기에 다시 증가세로 돌아섬.
- 전문건설업체의 부도 수 급증에 따라 2010년 2/4분기 전체 부도 건설업체 수는 총 58개사로 전년 동기 대비 7.4% 증가함.

## □ 향후 부도 건설업체 수 지속 증가 전망

- 전문건설업체의 부도 수 증가를 시작으로 다시 전체 건설업체의 부도 수가 증가한 것은 작년 SOC 예산 급증 및 공공 발주 증가로 개선되었던 건설업체의 자금 사정이 다시 나빠지고 있다는 것을 의미함.
- 통상 건설업체의 부도는 원도급 업체인 종합건설업체로부터 자금을 받아 직접 시공을 하는 하도급 업체인 전문건설업체로부터 시작되는 경우가 많으므로 향후 종합건설업체의 부도 수도 다시 증가할 가능성이 큼.
- 작년 부도 건설업체 수 감소에 결정적 원인이 되었던 공공 발주물량이 올해 들어 급감하고 있으며, 민간 수주의 회복세도 저조한 가운데 금리 인상, 아파트 미분양 물량 적체 지속, 하반기 아파트 미입주 물량 증가 등의 요인이 복합적으로 작용해 하반기 이후 부도 건설업체 수가 다시 증가할 것으로 예상됨.
- 작년 58.5조원을 기록해 전년비 39.8% 급증한 공공 수주는 올 들어 5월까지 전년 동기비 33.4% 감소했으며, 하반기에도 감소세가 지속될 전망이다.
- 2010년 민간 건설수주는 전년비 20.0% 증가할 전망이지만, 수주액 자체는 침체가 본격화된 2008년 수준에도 미치지 못해 여전히 부진할 전망이다.
- 아파트 미분양 물량이 여전히 10만호 이상 적체되어 있는 가운데, 2007년 말 이후 분양가상한제 회피를 위한 밀어내기 분양 여파로 하반기 입주 물량이 늘어남으로써 상당 수준 미입주 물량이 발생해 건설업체 유동성을 악화시킬 전망이다.

- 작년 공공 수주가 58.5조원으로 호조를 보였지만, 금액 기준으로 약 50% 정도가 수익성이 없는 최저가낙찰제 공사임을 감안할 때 선급금 지급의 효과가 사라지는 내년 이후 건설업체들의 자금 사정은 더욱 나빠질 것으로 예상됨.
- 2008년 기준 최저가낙찰제 공사의 수주금액 비중은 전체 공공 수주액의 45.0%를 차지했으며, 2009년에도 비슷한 수준을 유지한 것으로 추정됨.

<표 1-4> 입낙찰 방법별 발주 현황(예정가격 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	2004		2006		2008	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
수의계약	1,526	0.3	4,178	1.1	28,972	5.3
적격심사	258,243	58.0	165,669	43.5	149,082	27.5
최저가	110,256	24.8	96,249	25.3	243,845	45.0
턴키대안	74,900	16.8	114,862	30.2	120,012	22.1
계	444,925	100.0	380,959	100.0	541,911	100.0

자료 : 대한건설협회.

·최근에 워크아웃, 부도 등 경영상 위기를 겪은 7개사의 공공수주 현황을 살펴보면 공공공사 기성액 중 최저가의 비중이 '07년 21.9%에서 09년 61.4%로 39.5%p 상승한 것으로 나타나 공공공사의 수익성 악화가 경영위기의 한 요인으로 작용한 것으로 판단됨.

<표 1-5> 7개사 공공공사 최저가 수주 현황

(단위 : 억원, %)

구분	기성액			계약액		
	2007년	2008년	2009년	2007년	2008년	2009년
최저가	1,721	3,634	6,429	4,469	6,426	6,089
공공공사	7,858	9,003	10,470	8,565	10,766	10,011
비중	21.9	40.4	61.4	52.2	59.7	60.8

자료 : 대한건설협회.

·내년 이후 지난해의 공공공사 발주 급증과 선급금 지급으로 인한 유동성 확보 효과가 점차 사라지고, 최저가 낙찰제 공사 수주로 인한 자금 압박이 본격화되는 가운데 공공 수주도 지속적으로 감소해 2008년 이전 수준으로 돌아갈 전망이어서 민간 수주 회복이 본격화되지 않는 한 부도 건설업체 수가 계속 증가할 전망이다.

·주택/부동산 규제 지속, 보금자리주택 공급 확대, 미분양 적체 등을 감안할 때 내년에도 민간 주택수주가 2007년 수준으로 본격 회복되기는 어려울 전망이어서 내년 이후 건설업체의 자금 사정은 계속 좋지 않을 것으로 예상됨.

이홍일(연구위원·hilee@cerik.re.kr)



## 제2장

# 발주·계약 제도



## 2. 최저가낙찰제 개선

### 요 약

- ▶ **최저가낙찰제는 저가낙찰에 따른 적자 시공 논란 및 부실시공 우려와 협력업체의 연쇄적 기업 손실 및 저임금 구조 고착화로 건설산업 기반을 훼손**
  - 하지만, 정부는 「국가계약법」 시행령 개정을 통해 2012년부터 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사로 확대하였음.
  - 선진 외국은 최저가낙찰제의 저가낙찰로 인한 문제점과 한계를 인식하고 바람직하지 않은 것으로 평가하여 가격만을 기준으로 하는 최저가낙찰제를 폐기하고 있음.
  
- ▶ **현재 300억원 이상 공사에 적용하고 있는 최저가낙찰제를 2012년부터 100억원 이상 공사로 확대하는 것은 바람직하지 않으므로 환원 검토 필요**
  - 환원이 어렵다면 300억원 미만~100억원 이상 공사에 대하여는 발주기관이 공사 특성에 따라 적격심사낙찰제를 선택하여 적용토록 임의화 필요
  
- ▶ **현재 시행 중인 최저가낙찰제에 대하여는 저가심의 방식 개선 필요**
  - 저가낙찰 방지를 위하여 최저제한가격 범위(range)를 설정하여 저가심의 운용 필요

### (1) 배경 및 동향

- 공사의 낙찰제도는 계약이행 능력을 보유하고 있는자 가운데 발주자가 원하는 품질의 시설물을 적기에, 적정한 가격에 공급할 수 있는 건설업자를 선별하는 메커니즘이라고 할 수 있음.
  
- 가격을 기준으로 건설업자를 선별하는 최저가낙찰제는 아직 우리나라에서는 제대로 정착되지 못하고 저가낙찰에 따른 적자 수주 논란 및 공사부실 우려와 저가심의 기능 미흡에 따른 비판이 끊이지 않고 있음.
  
- 2010년 7월 21일 개정 공포된 「국가계약법」 시행령에 따라 2012년 1월 1일부터는 최저가낙찰제가 현행 300억원 이상 공사에서 100억원 이상 공사로 확대 적용됨.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 적자 수주 논란 및 부실시공 우려

- 무모한 덤핑 방지를 위한 제도적 기반이 구축되지 못해 저가수주가 지속되고 있음.
  - 최저가낙찰제가 제대로 작동하려면 참여자들이 합리적인 가격경쟁<sup>1)</sup>을 하여야 하고
  - 무모한 저가입찰을 걸러내는 기능이 발휘되어야 능력없는 건설업체가 도태되고 건설 기술 발전이 촉진되면서 최저가낙찰제도가 정착될 수 있음.
- 현재 최저가낙찰제 공사는 1건당 평균 45개사가 참여하는 과당 경쟁을 하고 있음.
  - 최저가낙찰제에서 경영이 어려운 건설업체는 저가수주로 연명하기 위해, 그리고 정상적인 업체 중에서도 반드시 공사를 수주해야 하는 사유<sup>2)</sup> 발생으로 합리적인 가격경쟁에서 이탈하는 무모한 저가 입찰자가 계속 발생할 수밖에 없음.
  - 저가심의제가 이를 걸러내는 기능을 하여야 하나 공정·투명성 한계로 미흡한 상황
- 그 결과, 저가 수주로 인한 적자시공 및 공사부실 우려에 대한 논란이 끊이지 않음.
  - 현 수준의 낙찰률로는 적자시공이 불가피<sup>3)</sup>하다는 조사 발표됨(최저가 금액은 실제공사비에 부족 - 2005년 대한토목학회 조사 결과 및 2008년 건설산업연구원 자료)
  - 저가낙찰로 적자시공이 불가피해져 이에 따른 부실시공 개연성이 커지고 시설물 안전에도 위협 요인으로 작용하고 있음(1994년 붕괴된 성수대교 낙찰률은 66.5%)

<표 2-1> 최저가 대상공사의 발주 건수 및 낙찰률 추이

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
발주 건수(건)	47	33	24	84	43	120	277	256
낙찰률(%)	65.8	63.0	60.1	59.4	60.8	67.2	68.3	72.2

주 : 정부가 2004년 이후 예정가격 산정시 실적공사비 적용을 지속적으로 확대하여 예정가격이 5%p 정도 낮아져 2006년 이후 실제 낙찰률은 상향되지 않은 것으로 분석됨.

자료 : 조달청.

1) 합리적인 가격경쟁 : 경쟁에 참여하는 입찰자들이 스스로 각자의 '공사원가+적정이윤' 금액으로 입찰하는 것을 의미함.  
 2) 건설산업의 특성 : 수주산업이기 때문에 지속적으로 수주가 되어야 하는 특성을 지님. 경영난자금난에 처하거나 정상적인 업체라도 일시적인 유동성 확보, 기술인력의 현장 재배치, 시공실적 유지 등 기업별로 반드시 수주해야만 할 사유가 발생함.  
 3) 대한토목학회 2004~05년 자료 : 최저가낙찰제로 시행된 15개 공사의 평균 실행률은 108%이고 15개의 공사모두가 실행률 100%를 상회. 한국건설산업연구원 자료(이영환외 2008.11) : 최저가낙찰제가 적용된 3개 현장의 평균 실행률은 109%임.

## □ 수주 손실의 전가 및 건설산업의 기반 훼손

- 저가낙찰에 따른 협력업체의 연쇄적인 기업 손실 초래
  - 저가낙찰에 따라 실행원가가 무리하게 낮아지고, 공사 수행 과정에서 실행원가를 초과하여 발생하는 손실은 원도급업체가 부담을 하기도 하지만, 부분적으로 하도급업체에게 전가될 수밖에 없음.
  - 하도급업체는 손실을 자재납품 업체와 장비 임대업체에게 다시 전가할 우려가 큼.
  - 이러한 과정에서 건설근로자의 노임과 복지부분도 영향을 받음.
- 저임금 구조 고착화에 따른 건설인력 기반 훼손
  - 저가낙찰의 영향으로 저임금 구조가 고착화<sup>4)</sup>되고 열악한 건설현장 작업여건 지속
  - 낙찰률이 낮은 현장일수록 비용 절감을 위해 건설현장 인력이 숙련도가 낮은 외국인 근로자로 대체되면서 국내 건설인력의 입지가 축소되고 있음.
  - 기존 국내 건설인력의 자연 감소 및 이탈을 대체할 신규 국내 건설인력 진입이 이루어지지 않음.
- 2001년 최저가낙찰제 도입 및 2006년 최저가낙찰제 확대시 전문건설업계는 물론 건설 일용 근로자들의 모임인 전국건설산업노동조합연맹도 강력 반대
  - 이는 결국, 최저가낙찰제가 수주 손실의 협력업체 전가와 저임금 고착화를 초래하여 건설산업의 기반이 약화되고 있음을 상징적으로 보여주고 있음.

## □ 사회적 비용 증대 및 대·중소 건설업체간 양극화 초래

- 저가낙찰에 따른 손실 부담 축소를 위해 공사 수행 과정에서 비용 절감을 위한 편법, 위법, 탈법행위 발생 증가
  - 1994년 성수대교 붕괴사고의 주요 원인 중 하나는 40톤 이상의 과적차량 통행이었던 것으로 밝혀졌으며 과적차량의 대부분은 공사 관련 차량으로 분석됨.
  - 공사비 절감을 위한 과적차량의 운행은 도로 파손의 주요 요인(1대의 과적차량은 승용차 수십만 대의 도로 피로도 유발)

4) 최저가낙찰제 수주경쟁에서 가장 삭감되기 쉬운 노무비에 대한 보호장치가 없는 현행 입·낙찰제도하에서는 낙찰률 하락에 따라 노무비도 함께 감소할 수밖에 없는 구조로 되어 있음.

- 현재 최저가낙찰제는 300억원 이상 공사에만 적용하고 300억원 미만 공사는 적격심사 낙찰제를 적용함으로써 그나마 중견·중소업체들에 미치는 영향을 제한하고 있음.
- 대기업은 매출액 중 공공공사 점유율이 20~30% 수준인 반면, 전체 건설업체의 98%를 차지하는 연 매출액 500억 미만의 중소 건설업체는 매출액의 40% 이상을 공공공사에 의존함.
- 현재 300억원 미만 공사는 지방 중소기업이 수주하는 비중이 85% 수준으로 동 공사에까지 최저가낙찰제를 확대 적용하는 것은 지역경제 및 중소 건설업체에 미칠 영향이 매우 클 수 있다는 점에서 우려가 큼.

#### □ 외국의 사례에서 본 시사점

- 선진 외국은 최저가낙찰제의 저가낙찰로 인한 문제점과 한계를 인식하고 바람직하지 않은 것으로 평가하여 이를 폐지하고, 1990년대 이후 가격과 품질을 함께 중시하는 최고가치낙찰제로 나아가고 있음.
- 일본 : 최저가낙찰제는 정상적인 시공이 어렵고 경영 파탄, 품질 결함, 안전 미비, 하도급대금 미지급 등 부작용을 야기하는 것으로 평가함. 2005년 4월 「공공공사 품질 확보에 관한 법률」 제정 시행으로 공사 특성에 따라 최고가치낙찰제를 적극 지향하며 투자 효율성을 추구
- 영국 : 가격에만 기초하여 낙찰자를 결정하는 전통적인 최저가 낙찰방식은 운영단계까지의 총생애비용을 고려하면 투자 효율성을 충분히 달성하지 못하였다고 평가하고 2000년대 들어 최저가낙찰제를 폐기하고 최고가치 낙찰방식으로 전환
- 미국 : 최저가낙찰제는 공사 내용이 명확하고 공사비 적산이 간단하며 적산금액과 실제 공사금액 간에 차이가 별로 없는 공사에 적용함. 최고가치낙찰제는 발주자에게 최고가치를 제공할 수 있는 낙찰자 선정방식으로 아주 다양한 방법과 형태로 운영하고 있음.

### (3) 향후 정책 방향

□ 현재 300억원 이상 공사에 적용 중인 최저가낙찰제를 2012년부터 100억원 이상 공사로 확대하는 것은 세계적인 낙찰제도의 변화 추세와 맞지 않는 것으로 바람직하지 않음.

- 따라서 최저가낙찰제는 현행과 같이 300억원 이상 공사에 적용하는 것이 타당  
·최저가낙찰제 대상 공사를 100억원 이상 공사로 확대 개정한 것은 환원 검토 필요
- 환원이 어렵다면, 300억원 미만~100억원 이상 공사에 대하여는 확일적으로 최저가낙찰제 적용을 의무화할 것이 아니라, 발주기관이 공사 특성에 따라 적격심사낙찰제를 선택 적용토록 임의화 필요  
·(예) 기술 수준이 높지 않고 자재의 비중이 높거나 인력의 소요가 많은 공사는 적격심사낙찰제를 적용

□ 현행 최저가낙찰제의 저가낙찰 방지를 위한 저가심의 방식 개선 필요

- 저가낙찰 방지를 위하여 최저제한가격 범위(range)를 설정하여 저가심의제 운용 필요  
·최저제한가격의 상한은 공종기준금액으로 발주자의 설계금액으로부터 자동적으로 산출  
(예시) 『순공사비 전액 + 일반관리비의 일정 비율(0.5~1.0)』 × 일정 비율(0.95~1.0)  
·최저제한가격의 하한은 발주자 설계서상의 순공사비 중 직접공사비와 입찰참가자의 평균 입찰금액을 각각 일정비율 반영(예시: 5 대 5~8 대 2)하여 산정  
·최저제한가격의 상한과 하한 설정을 위한 일정비율은 발주기관이 공사별로 달리 운용할 수 있도록 재량을 부여하되 사전 공표토록 함.  
·최저 입찰자가 최저제한가격의 상한과 하한 범위 내로 투찰시 저가심을 실시  
·주요 자재비와 노무비의 저가심사를 강화하고, 저가인정 사유를 신기술·신공법과 관련된 사항이나 객관적으로 검증이 가능한 내용으로 엄격히 한정하여 운용
- 그리고, 최저가 입찰자가 ① 최저제한가격 상한 이상으로 입찰시 : 낙찰자로 결정, ② 최저제한가격 하한 미만 입찰시 : 낙찰 배제토록 함.

백영권(연구위원.ykbaek@cerik.re.kr)



### 3. 턴키·대안 입찰제도 개선

#### 요 약

- ▶ 턴키 입찰은 현재 설계평가에 전적으로 의존하는 형태이나, 앞으로는 설계평가 이외에 계약이행 능력과 가격 등을 종합 평가하는 방안 검토 필요
  - 예를 들어 시공 경험이나 기술자 보유, 과거 시공능력 평가 등과 같은 기술능력 평가가 최종 낙찰자 결정 과정에 반영되어야 함.
  - 입찰 담합의 경우 「국가계약법」과 「공정거래법」에서 각각 처벌하고 있으므로 추가적으로 손해배상제도를 도입하는 것은 중복적인 규제로 판단됨.
  - 설계비 보상 비율을 높이고, 설계비 지출을 최소화하도록 기본설계 수준에서 경쟁을 유도
  
- ▶ 턴키설계 심의는 공무원이나 발주기관 소속 책임급 엔지니어를 중심으로 실시하고, 필요한 분야에 대하여 외부 전문가를 참여시키는 형태가 바람직
  - 최소 2~3일 이상 설계심의 기간을 충분히 부여하여 충실한 기술력 평가 유도
  - 설계평가 항목이나 배점을 발주자별로 다양화하고, 프로젝트 특성에 적합한 평가 필요
  - 심의위원 선정 과정에서 청렴도 평가를 강화하고, 사후평가제 운영도 필요

#### (1) 턴키제도 개선 동향

##### □ 일반 동향

- 턴키 방식은 건설기술 발전, 책임 시공, 설계변경 금지 등 장점이 많음에도 불구하고, 설계심의와 관련된 로비 등으로 공정성 시비 및 과도한 사회적 비용 지출과 평가위원 전문성 결여 등 운영상의 문제로 제도 자체에 대한 불신이 초래되고 있음.
- 턴키제도의 문제는 제도적, 문화적 요인이 복합적으로 작용한 결과로서, 낙찰제도 개선뿐만 아니라 경쟁 촉진, 담합방지 방안 등 다각적인 측면의 해결 방안 마련 필요
  
- 국토해양부는 일괄대안 설계심의 및 설계용역업자 선정제도 개선안을 마련하여 2009년 7월 발표하였음.
- 제도 개선의 목적은 그동안 과도한 사회비용을 야기한 로비문제를 해소하고, 설계심의 내실화, 발주청 책임성 제고 등의 효과를 기대하고 있음.

- 국토부는 개선방안을 바탕으로 「건설기술관리법」 시행령을 관련 법령 개정을 통하여 2010년 1월부터 시행하고 있음.

## □ 국토해양부 턴키입찰제도 개선 내용(2009년)

- 국토부는 발주청에 등록된 3,000여명의 후보 중에서 평가 대상별로 평가위원을 선정 하던 기존 방식 대신, 건설기술심의위원회(중앙, 지방, 특별) 및 설계자문위원회에 턴 키 심의를 전담하는 분과위원회를 설치했음.
- 중앙건설기술심의위원회(국토부)에는 70명 규모의 분과위원회를 설치하고, 심의 건별 로 10~15인의 소위원회를 구성하여 운영
- 지방(광역 시도), 특별(국방부), 설계자문위원회(중앙관서)에는 50명의 심의위원으로 구 성된 분과위원회를 설치
- 현행 기술위원과 평가위원으로 이원화된 평가위원 운영 형태를 심의위원으로 단일화 하고, 평가위원 선정 시기도 설계평가 당일에서 평가일 최소 20일 전으로 변경하여 충분한 검토 기간을 확보했음.
- 평가 범위도 심의위원 1명이 전 분야를 평가하던 것을 평가위원의 해당 전문 분야만 평가하는 방식으로 변경하였음.
- 심의내용 및 결과를 공개하고, 탈락자가 해명을 요구할 경우에는 심의위원이 디브리 핑(debriefing)을 실시하도록 개선하였음.

## (2) 턴키제도 개선안(기획재정부)

### □ 대형공사 입찰 방법 심의를 강화하여 턴키공사 남발 방지

- 현재, 입찰방법 심의가 심의위원의 주관적 판단에 의존하고 있어 꼭 필요치 않은 경 우에도 일괄/대안 발주 사례 발생하고 있으므로 대형공사 입찰방법 심의를 객관화할 수 있는 방안을 마련
- 공기 단축, 공사비 절감 등 턴키방식 적용 기대효과를 객관적으로 평가하는 방안
- 공사의 특성, 발주 목적, 발주기관의 성격 등 검토 항목에 대한 평가표(score card)에 따라 계량 평가(조달청 건의)

- 기술제안 입찰 등 다양한 발주 방식 활성화
- 일괄/대안 방식은 설계비 부담이 매우 높아 소수의 대기업 이외 다수 업체의 참여가 어려움.
- 일괄/대안 입찰 공사 일부를 입찰참가 비용이 적은 설계공모·기술제안 입찰 등을 우선 적용토록 운영

## □ 가격 경쟁 활성화

- 가중치방식의 가격경쟁 활성화 방안 마련
- 현재, 난이도가 낮은 공사도 대부분 설계 경쟁 위주로 집행
- 공사 유형별 설계가중치 적용기준 등을 기획재정부 회계예규 또는 국토해양부 고시로 규정하여 자의적 적용을 방지
- 설계점수 차등 축소 등 가격점수, 설계점수 차이에 균형을 회복할 수 있도록 개선
- 입찰 담합에 대한 손해배상 예정액 조항 신설
- 턴키공사 입찰 담합시 계약금액의 일정 비율을 손해배상 예정액으로 하는 조항 신설
- 설계보상비 지급 방식을 개선하여 입찰참가 부담 완화
- 현행 총액범위(공사비 2%) 내에서 설계점수에 연동하여 설계 보상비를 지급하는 방법 등 검토

## (3) 턴키제도의 개선 방향

### □ 설계심의제도 : 심의위원 사후평가제 확대하고, 충분한 심의기간 부여 필요

- 상설심의위원회제도 도입 후에도 심의위원의 부조리 문제는 크게 개선된 것으로 보기 어려운데, 이는 턴키 입찰에서 설계심의가 가지는 비중이 여전히 높고, 설계심의 방식도 유사하기 때문임.
- 조달청에서는 최근 심의위원에 대한 사후평가제를 시행한다고 하나, 심의위원 선정 과정에서 청렴도에 대한 평가가 강화되어야 하며, 부정에 연루된 심의위원을 지속적으로 퇴출시키려는 노력이 요구됨.

- 턴키설계 심의는 공무원이나 발주기관 혹은 공공기관 소속의 책임급 엔지니어를 중심으로 실시하고, 필요한 분야에 대하여 외부 전문가를 참여시키는 형태가 바람직함.
- 과거에는 보통 1일 내에 설계심의가 완료되는 사례가 많았으나, 앞으로는 2~3일 이상 설계심 의 기간을 충분히 부여하여 기술력 평가가 제대로 이루어지도록 유도
- 설계 평가 항목이나 배점을 획일화하지 말고, 발주자별로 다양화하여 프로젝트 특성에 적합한 평가 필요
- 제안된 기술의 비용 대비 편익(benefit/cost) 검토 필요
- 심의위원간 활발한 토론을 거쳐 평가항목별로 합의를 도출해 가는 방식 도입
- 심의 결과의 투명성을 높이고, 낙찰자의 불만을 최소화하기 위해서는 합리적인 선에서 평가사유서 등 심의 결과를 공개하고, 입찰자가 제기하는 심의 결과의 의문 사항에 대해서 심의위원이 직접 해명하는 방안을 검토

#### □ 턴키 경쟁 요소 : 설계와 시공 능력, 가격의 종합 평가 필요

- 턴키 입찰은 설계평가 등 주관적 심사가 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 영업 비용이 소요되는 것이 불가피하며, 영업력이 우수한 업체에서는 설계 경쟁을 강화하자는 의견이 많은 반면, 투명경영을 강조하는 기업에서는 가격 경쟁을 강화하는 것이 필요하다는 입장임.
- 가격 경쟁을 부분적으로 강화하여 설계점수가 낙찰을 좌우하는 풍토를 개선하는 것이 요구되며, 기술 경쟁에서는 영업력에 의하여 승부가 가려지기보다는 실질적인 기술 경쟁이 가능할 수 있도록 설계심의제도를 개선하는 것이 요구됨.
- 단순한 설계평가 이외에 계약이행 능력과 가격을 종합 평가하여 낙찰자를 결정하는 방안을 검토해야 함. 예를 들어 시공경험이나 관련엔지니어 및 기술 보유 현황 등과 같은 기술능력 평가가 최종 낙찰자 결정 과정에 반영되어야 함.
- 국내에서는 설계 평가가 당락을 좌우하나, 외국에서는 설계나 기술제안서 평가 이외에 가격과 과거 시공경험, 기술인력, 시공평가 결과 등을 종합 평가하여 최종 낙찰자를 결정하는 것이 일반적임.
- 턴키 발주 공사의 유형을 분류하고, 이에 맞는 심사기준이나 방식을 달리 적용하는 방안을 강구

- 입찰 단계에서 컨소시엄에 참여한 중견·중소 업체의 기술능력 평가를 강화하여 단순한 지분 참여를 배제하고, 중소기업으로의 기술 이전과 같은 본질적 효과를 달성하기 위해서는 중견·중소 업체의 시공 참여를 실질적으로 확대하는 것이 요구됨.
- 최근 기획재정부에서는 턴키공사 입찰 담합이 이루어진 것으로 판명된 경우, 입찰 담합자에게 공사 예정가격을 기준으로 손해배상을 부과하는 방안을 검토하고 있는데, 현행 법규상 입찰 담합의 경우 「국가계약법」과 「공정거래법」에서 각각 처벌하고 있으므로 추가적으로 손해배상제도를 도입하는 것은 중복적인 규제로 판단됨.
  - 현재에도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 입찰 담합시 계약금액의 10% 내에서 과징금 부과 및 손해배상 책임을 지도록 하고 있음.
  - 「건설산업기본법」에서도 입찰 담합시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.
  - 손해배상예정액제도가 도입되더라도 실무적으로 입찰담합 행위로 인해 발주기관이 입은 피해를 계량화해 금액으로 환산하는 것도 쉽지 않으며, 입증 책임의 문제가 법원의 확정 판결(대법원)에 의해 확정될 것으로 보여 많은 어려움이 예상된다.

#### □ 턴키입찰 비용 : 설계비를 낮추기 위하여 계획설계 수준에서 경쟁 필요

- 현재 턴키입찰에서는 기본설계로 경쟁을 하도록 되어 있으나, 경쟁이 심해지면서 거의 실시설계 수준으로 경쟁이 이루어지고, 이에 따라 설계비용도 수십 억원이 투입되고 있으며, 심하게는 100억원에 가까운 설계비가 투입되는 사례도 발생
  - 설계비 보상 비율을 높이거나, 설계비 지출을 최소화하여 계획설계나 혹은 기본설계 수준에서 경쟁토록 유도하는 것이 필요
  - 외국의 사례를 보면, 턴키 경쟁은 계획설계 혹은 기본설계를 중심으로 이루어지고, 심의 평가에는 1개월 가량이 소요됨.
- 설계비 보상 비율을 높이고, 설계비 보상에 있어 단순히 순위만으로 차등을 두기보다는 설계점수에 연동하여 배분함으로써, 설계점수에 큰 차이가 없었다면 보상 비율도 크게 차등을 두지 않는 방안을 검토

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)

강운산(연구위원·wskang@cerik.re.kr)



## 4. 주계약자관리방식공동도급제도 개선 방안

### 요 약

- ▶ 2010년 1월부터 지방자치단체 공사에 대해 주계약자관리방식공동도급제도가 전면 시행되고 있음.
  - 주계약자 관리방식 공동도급은 공사 현장의 시공 체계와 도급 계약 체계의 불일치로 인해 주계약자의 실제적인 현장지배권(hierarchy)을 저하시켜 효율적 공사 수행에 차질을 가져오는 치명적인 제도적 결함을 보유
  - 또한 공동도급에 참여하는 부계약자의 자격을 강화하여 유자격 부계약자를 구하지 못한 주계약자의 입찰 참여를 제한하는 결과를 초래, 경쟁 제한적 요소로 작용하고 있음.
- ▶ 주계약자 관리방식 공동도급은 폐지 또는 축소 시행이 바람직하며 현실적인 대안인 '건설공사 상생협업체' 체제로 전환하는 것이 바람직
  - 제도 유지를 위해서는 현장 시공 체계와 도급 계약 체계의 불일치를 최소화하기 위해 주계약자의 시공 참여 비율을 50% 이상으로 명문화하는 조치가 필요
  - 하자 책임 소재가 불분명한 경우, 발주자가 하자보수를 이행하고 추후 구상권을 행사하는 시스템으로 전환하고 원칙적으로 하자 책임의 소재가 불분명한 공종은 배제

### (1) 배경 및 동향

#### □ 제도의 개요

- 주계약자 관리방식 공동도급은 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동 계약임.
  - 발주자가 종합건설업자와 전문건설업자 간의 공동수급체와 계약을 체결하고 종합건설업자가 주계약자가 되어 공사를 시공하고, 전문건설업자는 부계약자가 되어 직접 시공을 담당하는 방식.
- 1999년에 「건설산업기본법」에 근거 규정이 마련된 후, 「지방계약법」과 「국가계약법」 회계예규에도 규정
  - 행정안전부는 '09년 2월부터 12월까지 16개 광역 자치단체를 대상으로 시범 사업을 실시한 후, '10년 1월부터 지자체 발주공사에 대해 전면 시행

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 제도 도입 목적의 달성 곤란

- 주계약자 관리방식 공동도급은 하도급제도와 공동도급제도의 문제점을 시정하기 위한 정책적 목적으로 도입
- 하도급제도의 문제점을 시정하겠다는 목적은 하도급 제도의 문제점과 하도급 운용의 문제점을 구분하지 못한 인식의 오류에 기초한 정책적 결정으로 보임.
  - 하도급제도는 합리적이고 효율적인 생산체계로 그 운용 과정에서 다단계 및 저가 하도급 등의 문제가 발생하고 있음.
  - 이러한 문제점의 해결을 위해 전문건설업자에게 공사대금을 직접 지급하고 있으나, 이는 건설공사의 효율적 수행에 필요한 주계약자의 현장지배권(hierarchy)을 저하시키면서 전문건설업체간에 발생하는 저가 하도급 및 다단계 하도급은 관망
- 주계약자관리방식공동도급제도는 현행 공동도급의 문제점인 PQ 및 적격점수 향상을 통한 중소 건설업체 수주 기회 확대 수단으로 전략, 실제 시공에 참여하지 않는 경우가 많아 비용·품질·공기 등에 비효율적, 공동수급 표준협정서로 인해 운영 및 감독과 관련하여 분쟁 소지 내포 등의 해결을 위해 도입되었음을 주장
  - 공동도급제도의 도입 목적이 중소 건설업체의 보호뿐만 아니라 본질적으로 건설공사의 대형화, 종합화, 전문화에 따라 요구되는 시공업체의 역량 보완 및 위험 분산 등의 정책적 목적에 의해 도입된 측면은 간과
- 따라서, 주계약자 관리방식 공동도급의 도입을 통해 하도급 운용 현행 공동도급 제도의 문제점을 전체적으로 해결하는 것은 불가

### □ 법적·제도적 문제점

- 주계약자 관리방식 공동도급은 주계약자와 부계약자의 연관성이 매우 느슨한 발주자와의 개별적인 도급 계약에 기초하고 있어 현장 시공 체계와 도급 계약 체계의 불일치가 발생하여 주계약자의 현장지배권(hierarchy)이 크게 저하됨.
  - 이는 시공 현장에서 주계약자의 시공관리에 대한 조정적 권한 저하, 유기적 협력에

기초한 공사 수행 곤란, 주계약자의 법적 근거가 미흡한 발주자 책임 부담 등으로 적정 공기 확보 및 시공의 효율성을 크게 저하시킬 수 있음.

- 법리적으로 주계약자 관리방식 공동도급은 분담이행방식의 공동도급 유형에 해당하며 공동수급체 구성원간의 결속성 및 동일성은 분담이행 방식보다도 미흡함.
- 이러함에도 하자 구분이 곤란한 경우 주계약자가 연대책임을 부담하도록 하자책임을 제도적으로 규정하는 것은 주계약자에게 과도한 책임을 부과
- 실제로 모든 하자 분쟁은 하자 구분이 곤란한 경우에 발생하고 법원의 판결도 구성원 간의 명확한 하자 책임의 부담을 구분하지 않는 점을 고려할 때, 부계약자에게 일방적으로 유리함.
- 또한 지자체 시범사업의 결과로도 건축공사와 기초공사는 하자에 대한 분쟁 발생 가능성이 높은 것으로 보고 제외할 것을 건의<sup>1)</sup>

## □ 운영상의 문제점

- 공동수급체 구성시 전문건설업자인 부계약자의 선정이 어려워 부계약자를 선정하지 못한 주계약자인 종합건설업체는 사실상 입찰 참가가 제한되어 경쟁 제한적 요인으로 작용
- 이는 시공경험 평가 기준을 충족하는 실적을 보유한 전문건설업체가 많지 않은 현실을 고려하지 않은 결과임.

<표 2-2> 전문건설업체 수 부족으로 만점 업체가 입찰에 참가하지 못한 사례

사 례	종합 업체 수	전문 업체 수	종합 만점업체	입찰 참가업체
○ 임시수도 기념거리 조성사업(부산 서구) - 추정가격 1,649,990,900원, 토목 70.46%, 포장 29.54%	231	88	186	64
○ 2010년도 금샘길 도로 개설공사(부산 금정구) - 추정가격 876,545,454원, 토목 67.46%, 보링 32.54%	231	63	217	46
○ 공지천 생태하천 조성사업(강원 춘천시) - 추정가격 6,053,181,818원, 토목 77%, 토공 23%)	672	366	132	89
○ 오천-장기간 도로4차로 확포장공사 2공구(경북) - 추정가격 8,837,272,728원, 토목 82.10%, 철콘 17.90%	845	424	111	52개 이하 예상*

※ 경상북도 소재 업체 중 50억원 이상 경영상태 만점 획득이 가능한 전문업체 수.

1) 도중선, 2010년 한국지방계약학회 학술대회 및 정기총회 - 예산절감 및 품질제고를 위한 지방계약제도 개선 방안, 토론문.

- 공동도급은 중소 건설업체에 수주 기회를 제공하는 중소 건설업체 보호제도 중의 하나이나 주계약자 관리방식 공동도급은 대형 전문건설업자만 공동수급체에 참여가 가능하여 중소 종합건설업자와 전문건설업자의 참여가 제한됨으로써 중소 종합건설업체의 수주 시장이 축소되는 결과 발생
- 공동수급체 구성에 있어 종합·전문 업체간 주계약자 공동도급만 허용하고 종합업체간 주계약자 공동도급을 불허하는 것과 종합·전문 업체간 공동수급체 구성시 특정 업종의 전문업체와 공동수급체 구성을 강제하여 제도의 도입 취지를 왜곡

### (3) 향후 정책 방향

#### □ 제도의 폐지 및 ‘상생협의체’ 체제의 확대. 적용

- 주계약자 관리방식 공동도급을 폐지하거나 축소 시행하고, 대안으로 ‘건설공사 상생협의체’ 체제의 확대 적용을 제안
- ‘건설공사 상생협의체’는 발주기관과 원·하도급 업체, 지역 관계자가 공동으로 참여하여, 공정을 관리하고 공사 과정에서 나타나는 각종 문제점을 상호 협의를 통해 해결하고 기술과 정보 및 성과를 공유하는 제도
- 발주자와 원도급자, 원도급자와 하도급자만의 수직적이고 일방적인 의사소통 체계를 발주자와 원·하도급자가 적극적인 수평적 의사소통을 통해 상호협력 체제를 구축

#### □ 현장 시공 체계와 도급 계약 체계의 불일치 최소화

- 현장 시공 체계와 도급 계약 체계의 불일치를 최소화하여 주계약자인 종합건설업자의 종합적인 계획·관리·조정 권한의 제고, 즉 우월적 현장지배권(hierarchy)을 최대한 확보하도록 함.
- 주계약자의 계획·관리·조정 원활화를 위해 최소 참여비율 명시
- 부계약자의 참여비율이 지나치게 높은 경우 주계약자가 종합적인 계획·관리·조정을 제대로 할 수 없으므로 주계약자의 시공 참여비율을 50% 이상으로 제도화

- 주계약자관리방식공동도급제도는 주계약자인 종합건설업체가 부계약자의 분담 내용까지 종합적인 계획·관리·조정을 함에 따라 사실상 CM의 역할을 수행하여야 하는 만큼 소규모 공사보다는 대형 공사에 적합
- 우선 500억원 이상 최저가낙찰제 적용 대상공사에 적용하거나 추정가격 10억원 이상 100억원 미만 공사로 한정하여 10억원 미만 공사, 장기계속공사, 조경공사는 제외

#### □ 하자책임의 합리적 조정 및 발주 대상 공종의 조정

- 하자 발생시 발주자 이행 후, 구상권 행사로 전환
- 구성원별 책임이 명백한 경우는 각자가 하자책임 부담
- 주계약자의 시공비율이 50% 미만인 경우, 책임의 소재가 명확하지 않은 하자에 대해서는 발주자가 하자보수를 시행하고 법원의 판결을 기초하여 공동수급체 구성원에게 구상권을 행사하는 체제로 전환
- 하자 책임이 불분명한 건축공사, 방파제공사, 조경공사, 복합공사 등을 주계약자 관리 방식 공동도급 대상에서 제외함을 명시적으로 규정

#### □ 중소 종합건설업체 참여 확대를 통한 경쟁 활성화

- 주계약자인 종합건설업자에 대해서만 시공경험을 평가하거나, 전문업자가 부계약자인 경우 최소한의 자격 요건으로 제한(예 : 시공능력평가액 초과 여부 확인)하여 부계약자의 입찰참가 자격 제한을 완화
- 부계약자수가 부족한 경우 주계약자 관리방식 적용을 제외하거나 해당 공종 부계약자 대상 공종에서 제외
- 대부분의 중소 건설업체가 실적 배수를 충족하지 못하는 상황에서 주계약자형 공동도급에 대해서만 더 높은 실적 배수를 적용할 합리적 이유가 없음.

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)

강운산(연구위원·wskang@cerik.re.kr)



## 5. 직할시공제 도입에 따른 이슈 및 향후 논의 방향

### 요 약

#### ▶ 직할시공제 도입 및 시범 사업 착수

- 2008년 보금자리주택 건설 방안 중 제시된 직할시공제가 논란을 거쳐 의결된 특별법을 바탕으로 최근 시범사업에 착수함.

#### ▶ 기존의 발주 체계 및 사업관리 방식과 다른 새로운 방식의 적용으로 인해 여러 가지 이슈가 제기되고 있음.

- 각 공종별로 전문업자와 계약을 하여야 하는 관계로 입·낙찰업무 및 계약관리 업무가 기하급수적으로 증가하게 됨.
- 기존의 3단계 방식에서 원도급업자의 역할을 발주자가 하게 됨으로써 발주자 조직의 인력 구성 및 조직의 변화가 예상됨.
- 직할시공제 방식하에서 발주자는 원도급업자의 역할과 감독의 역할을 동시에 수행하게 되므로 형식적인 감독이 이루어질 가능성이 많음.
- 품질과 안전에 대한 책임에 대하여 민간 사업자와 동일한 처우를 받게 되므로 공공기관의 고용 안정성을 고려할 때에 발주자 조직 내부의 갈등요인이 될 수 있음.

#### ▶ 직할시공제를 다양한 발주 방식의 하나로써 발주자가 선택할 수 있는 하나의 대안으로 인식하고, 향후 직할시공제의 위상과 전제되는 조건들을 확인함으로써 앞서 언급한 주요 이슈 및 예상되는 문제점들을 개선해 나가는 방식으로 접근해야 함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 직할시공제<sup>1)</sup> 도입 과정

- 정부는 2008년 9월 국민 주거안정을 위한 도심공급 활성화 및 보금자리주택 건설 방안을 발표함에 있어서 보금자리주택 분양가 15% 절감 방안의 하나로 시공과정 합리화(직할시공제)를 제시함.

1) 직할시공제는 '발주자-종합공사업자(원도급)-전문공사업자(하도급)'의 현행 3단계 도급구조를 2단계로 ('발주자-시공사')전환하여, 발주자가 공종별로 시공사와 직접 계약을 맺고 공사를 수행하는 것으로서 기존 원도급자가 수행해 왔던 전체 공사관리(계획, 관리 및 조정) 역할을 발주자가 수행하는 방식

- 이에 한국건설산업연구원에서는 직할시공제의 실효성 및 제도적 타당성을 검토한 연구보고서를 출간한 바 있음('08년 10월).
- 직할시공제와 관련된 내용을 한나라당 신영수 의원이 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 개정안을 통해 발의('08년 10월)
  - 직할시공제가 새 정부의 예산절감 정책에 부합하고 국민정서상 가격 인하라는 면에서 도입이 필요하다는 논리
- 직할시공제 도입의 내용을 담은 「국민임대주택건설특별조치법」 개정안을 상정·심의했으나, 야당 의원들의 반대로 공청회를 통해 의견을 수렴키로 함.
  - 야당의 논리 : “직할시공제가 시행될 경우 지방 중소 건설업체에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다.”
- 이에 국토해양부는 주공(현 LH) 직접 시공, 300억원 이하 최저가 적용의 내용을 담은 도급구조 개선 관련 조문은 2년 간만 한시적으로 운영하고, 이를 5~6개 단지 1만 가구 수준에서 시범 운영하겠다는 수정 의견을 제출
- 이후 국회 국토해양위는 청문회를 열어 의견을 수렴('08년 12월)하였고, 의결('09년 2월) 후 국회 본회의에서 의결('09년 3월)
- 이에 따라 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」 공포('09년 3월)하고 시행에 들어갔으며 ('09년 4월), LH공사에서는 시범사업(안양 관양지구)을 발주하여 사업 수행 중 ('10년 8월 현재)

## (2) 파급영향 및 이슈

### □ 분할 발주에 따른 관리 업무 증가

- 3단계 방식에서 발주자는 원도급업자와 체결한 하나의 계약만을 관리하는 것에 반하여 직할시공제하에서는 각 공종별로 전문업자와 계약을 하여야 하는 관계로 입·낙찰 업무 및 계약관리 업무가 기하급수적으로 증가하게 됨.

- 직할시공제가 시범적으로 적용되는 안양 관양지구 사업의 경우 21개 공종에 대해서 공종별로 분할되어 발주될 예정임(초기 10개 전문 공종은 기발주).
- 아울러 기존 원도급업체가 수행한 업무의 상당 부분(예 : 계획, 경비용역, 타워크레인 임대, 안전 점검 등)을 10여 개의 용역으로 발주하여 입낙찰 및 계약관리 업무는 더욱 증가하게 됨.
- 민간과는 달리 경직된 공공의 계약 업무의 비효율성을 고려할 때 분할 발주로 인한 입·낙찰 및 계약관리 업무의 증가는 발주자에게 상당한 부담으로 다가올 뿐만 아니라 개별 공종간 조정 및 관리 업무에 상당한 애로점이 발생할 것으로 판단됨.

## □ 발주자의 원도급업자 역할 수행 가능 여부

- 해당 시설물에 대한 발주자의 축적된 경험이 있다고 하더라도 위치와 역할이 다른 상황에서의 경험이므로 단순히 해당 시설물에 대한 경험이 있다고 원도급자의 역할을 제대로 수행하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 발주자는 종합건설업자가 보유하고 있는 기술적인 경험과 지식을 확보할 필요가 있으나, 이를 짧은 기간 안에 조직적으로 확보하는 것은 불가능하기 때문에, 단기적으로는 계약직 등의 고용을 통하여 이를 해결하려 할 것이며, 중장기적인 계획이 가동되지 않는다면, 조직화되지 않는 경험과 지식의 축적과 충성심 없는 계약직의 활용으로 직할시공제 자체가 단발성의 시도에 그칠 가능성이 높음.
- 일례로 직할시공제가 시범 적용되는 시범 사업에서도 현장 소장을 비롯한 많은 인력에 대해서 외부 인력의 영입이 불가피하였고, 시범사업에 투입되는 발주자 인력의 경우는 기존의 감독 역할에 치중할 것으로 나타남.

## □ 발주자 조직의 변화

- 원도급업체의 역할을 발주자가 하기 위해서는 기존 조직체계와는 달리 종합건설업자에 준하는 별도의 조직체계와 인력이 필요하게 됨.
- 외부 인력의 영입 없이 발주자의 인력으로 수행 가능한 조직체계를 갖추는 것은 공공사업의 특성상 정책 방향에 따라 그 규모가 급변하기 때문에 오히려 인력확대에 따른 공공 발주자의 조직적 부담을 가중시키고 고정비의 증가만 유발할 가능성이 높음.

- 아울러 사업관리를 지원하기 위한 시스템과 본사의 지원 조직이 확보되어야 하며, 기존 발주조직과 특성이 상이한 건설조직이 병존해야 하므로 조직을 구분할 필요성 또는 가능성이 높음.

#### □ 형식적인 감독/감리의 개연성

- 기존 3단계 방식에서는 원도급업자의 적절한 공사 수행 여부 및 시설물의 품질관리를 위해 발주자 직접 감독 혹은 감리 방식을 통하여 공사 감독 혹은 감리를 수행함.
  - 공사 감독 혹은 감리자는 시공사가 설계도서에 부적합한 공사를 하는 경우 발주자에게 통지하고 시정 또는 공사 중지를 요청할 수 있음.
- 그러나 직할시공제 방식하에서 발주자는 원도급업자의 역할과 감독의 역할을 동시에 수행하게 되므로 형식적인 감독이 이루어질 가능성이 많음.

#### □ 품질 안전 등 책임 소재

- 품질 책임 및 안전 책임에서 벗어날 수 없기 때문에 공공 발주조직의 담당 책임자가 이를 감수해야 하는데, 공공기관의 고용 안정성을 고려할 때에 민간 사업자와 동일한 처우를 받게 되므로, 발주자 조직 내부의 갈등요인이 될 수 있음.

#### □ 공사비에 대한 영향은 향후 검증 필요

- 최저가를 기반으로 한 협력업체 관리와 공공의 경직된 발주 체계, 대고객 관리(입주자의 하자 신청에 대한 대응 등)로 인한 발주 리스크의 증가가 예상되며, 결과적으로 부가적인 원가가 발생할 가능성이 높음.
- 직할시공제 적용에 따른 원가절감 효과에 대한 긍정과 부정의 논리가 있으나 시범사업 초기 단계임을 고려할 때 주장에 불과하며 검증된 결과는 없으므로, 추후 사업 종료시 평가 가능할 것으로 판단됨.

### (3) 성공적 정착을 위한 전제조건 및 향후 논의 방향

- 직할시공제에 적합한 시설물의 특성과 발주자의 특성 등에 대한 고려가 필요함.
  - 상대적으로 많은 발주자의 인력을 요구하기 때문에, 전면적으로 적용하기에는 무리가 있어, 발주자가 많이 경험한 프로젝트이거나 종합관리의 필요성이 낮은 소규모의 단순 프로젝트에 국한될 수 있음.
  - 발주자가 원도급자(종합건설업)의 역할을 수행해야 하기 때문에 그에 따르는 기술인력을 충분히 보유한 발주자에게 가능한 발주 방식임.
  - 전문건설업체의 전문 공종들을 종합 관리하기 위한 별도의 역량이 필요하며, 사업관리절차와 관련 시스템들이 뒷받침되어야 함.
  
- 기존 생산체계와 다른 새로운 생산체계를 통하여 시설물을 건설할 경우, 새로운 방식 하에서 각 참여자의 역할이 새로이 정립되어야 하며, 이에 대한 제반 여건 검토 및 효율성에 대한 점검이 필요함.
  - 국내 공공 건설사업의 발주 방식이 설계시공 일괄방식과 기타방식(설계시공 분리방식)뿐인 현실을 고려할 때 다양한 발주 방식의 도입 및 적용은 바람직한 현상이므로 직할시공제는 발주자가 선택 가능한 하나의 발주 방식으로 인정을 하고 접근을 하여야 함.
  - 단, 직할시공제는 다른 발주 방식에 비하여 상당히 많은 제약조건과 문제를 내포하고 있으며, 적절히 적용되기 위해서는 많은 전제조건들이 있음.
  - 따라서, 직할시공제를 다양한 발주 방식의 하나로서 발주자가 선택할 수 있는 하나의 대안으로 인식하고, 향후 직할시공제의 위상과 전제되는 조건들을 확인함으로써, 앞서 언급한 주요 이슈 및 예상되는 문제점들을 개선해 나가는 방식으로의 접근이 필요함.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)



## 6. 물량내역 수정 및 순수내역입찰제 도입 방안

### 요 약

- ▶ 순수내역입찰제는 건설업체의 견적능력 향상과 기술경쟁 촉진 등의 장점이 있으나, 입찰 참여자가 모두 물량내역을 뽑고 단가를 산출하는 것은 사회적인 낭비 요소로 볼 수 있음.
  - 도입 초기에는 적산이나 견적 능력이 매우 중요한 공사, 즉 처음 시도되는 공법이나 고난도 구조물 등으로 한정하여 시범 적용하는 것이 바람직함.
  - 사회적 비용을 줄이면서 기술 경쟁을 강화하기 위해서는 물량내역서는 발주자가 작성하되, 신기술·신공법 적용 등을 통하여 물량내역서를 수정, 입찰하는 방식 확대 필요
- ▶ 순수내역입찰제와 내역서 수정 방식이 허용되면, 물량내역에 대한 책임을 지금까지는 발주자가 부담했으나, 앞으로는 입찰 참가자가 부담하도록 전환됨.
  - 발주자와 입찰자 모두 대등한 계약 조건이 되기 위해서는 발주자가 제시한 물량내역서를 법적 설계도서로서 인정하고, 입찰자가 내역을 수정한 부분에 대해서만 물량 산정의 오류에 대하여 책임을 지도록 규정하는 것이 바람직함.

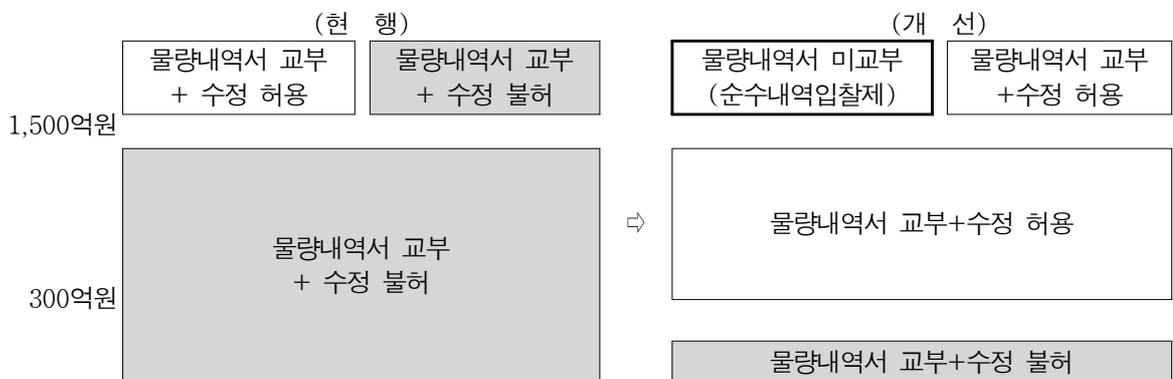
### (1) 현황 및 문제점

- 현재 시행되고 있는 내역입찰제는 공사 입찰시 발주기관에서 공사에 필요한 자재 등의 물량을 산출한 ‘물량내역서’를 작성하여 교부하고, 입찰 참가자는 발주기관에서 교부한 물량내역서에 단순히 단가만 기재하여 ‘산출내역서’를 제출하고 있음.
  - 당해 공사에 대한 이해나 효과적인 시공법 등에 대한 검토가 없는 상태에서도 입찰 참여가 가능하므로 수십·수백 개 사가 입찰에 참여하게 되는 요인이 되고 있음.
- 현행 내역입찰제 하에서는 물량 내역의 변경을 불허하고 있으며, 따라서 공법이나 자재 등이 결정된 상태에서 가격 경쟁만을 유도하는 단점이 존재함.
  - 입찰 참여자가 과다 설계 내역이나 원가절감 요소를 찾아낼 유인이 없으며, 설령 발견했다고 하더라도 이를 노출하여 설계를 변경할 유인도 부족함.
  - 결과적으로 공사 수행 과정에서 설계 착오나 약간의 물량 변동 등에 대응하여 상당한 설계변경이 불가피하게 됨.

## (2) 정부의 제도 개선안

- 순수내역입찰제 도입 및 내역서 수정 입찰을 골자로 하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령(「국가계약법」) 개정안이 정부가 입법예고한 지 9개월 만에 2010년 7월 13일 국무회의를 통과했음.
- ‘순수내역입찰제’는 현행 내역입찰 방식의 문제점을 개선하기 위한 것인 공사 입찰시 발주자가 물량내역서를 교부하지 않고, 입찰자가 직접 물량 내역을 뽑고 단가를 산출하여 입찰하는 방식임.
- 나아가 ‘순수내역입찰’과 유사한 형태로서 300억원 이상의 모든 공사에 대해 물량 내역을 참고로 교부하지만, 수정을 자유롭게 허용하는 ‘내역서 수정 방식’을 도입
- 발주처가 자율적으로 시행하되, 2010년에 1,000억원 이상 공사에 적용하고, 그 이후 단계적으로 확대하여 2011년 500억원 이상, 2012년에는 300억원 이상 모든 공사에 적용할 예정임.
- 순수내역입찰제와 내역서 수정 방식이 도입되면, 물량 내역에 대한 책임을 지금까지는 발주자가 부담했으나, 앞으로는 입찰 참가자가 부담하도록 전환됨.
- 정부에서는 물량 내역에 대해 충분히 검토하고 입찰에 참여하도록 하여 업계의 견적 능력 향상과 과도한 입찰 참여를 방지할 계획임.
- 일부에서는 대부분의 입찰자가 교부받은 물량 내역을 그대로 제출하여 효과가 없을 것이라는 지적도 있으나, 정부에서는 저가심의시 단가 인하는 가급적 인정하지 않고 물량 절감 위주로 평가할 경우, 물량 내역의 수정이 활성화될 것으로 기대

<그림 2-1> 정부의 물량내역서 수정 방식의 제도 개선(안)



자료 : 기획재정부.

### (3) 파급 효과 및 대응 방안

- 순수내역입찰제를 적용할 경우, 물량내역서 작성과 관련된 적산·견적 업무가 증가되면서, 입찰참가 비용을 증가시켜 건설업체의 부담이 크게 늘어날 전망이다.
  - 이에 따라 해당 공사와 관련된 기술력이 있는 업체를 중심으로 입찰 참가자가 크게 축소될 가능성이 높음.
  
- 순수내역입찰제에서는 현장 여건의 변동이나 설계 과실 등 발주처에 귀책사유가 있는 경우에는 설계변경이 가능하나, 그 외의 경우는 모두 입찰자의 책임이 되기 때문에 입찰자의 부담이 증가될 전망이다.
  - 입찰내역서 작성시 입찰자의 과실에 의한 물량 누락이나 부적합한 견적단가 등에 의한 추가 비용은 모두 입찰자의 부담이 됨.
  - 결과적으로 짧은 입찰 기간을 감안할 때, 건설업체의 부담이 가중될 수밖에 없음.
  
- 순수내역입찰이 적용되면, 공중 구성에서부터 투입 장비에 이르기까지 입찰자별로 다양한 내역서가 제출될 전망이다.
  - 발주자는 입찰자가 설계도면과 시방서를 잘 이해하고 이에 근거하여 물량을 정확히 산출했는지, 혹은 현장 여건에 부합하는 시공법을 적용하였는지, 제출 단가는 적정한지에 대하여 다각적인 검토가 필요한데, 최저가 입찰자부터 심의하더라도 상당한 인력과 시간이 소요될 전망이다.
  - 현재 조달청 보유 인력으로 업무 수행이 가능한지 의문이 제기되며, 발주처에서 물량내역서 등을 직접 심의하는 비율이 높아질 것으로 전망됨.
  
- 순수내역입찰제에서는 사용 자재와 시공법의 선택 권한이 입찰자에게 주어지기 때문에 동일한 조건에서 낙찰받기 위해서는 신기술·신공법 적용 등을 통하여 입찰 가격을 낮추려는 적극적인 노력이 필요함.
  - 또한, 물량 산정의 오류나 부적절한 원가 산정에 의하여 피해를 입지 않도록 회사 내 적산 및 견적 기능을 강화할 필요성이 있음.
  - 건설업계 내에서 적산·견적 관련 전문인력의 양성과 실적 자료의 축적 및 데이터베이스의 구축이 요구됨.

#### (4) 제도 개선시 고려 사항 : 내역수정 부분만 입찰자 책임 부여 필요

##### □ 순수내역입찰의 전면 시행보다는 내역수정 방식이 바람직

- 국내에서는 아직 순수내역입찰제를 적용할 여건이 성숙되지 못한 것으로 판단되며, 따라서 순수내역입찰을 최저가낙찰제와 연계하여 단순히 입찰 참여자를 제한하거나 혹은 입찰자에게 물량내역서에 대한 책임을 전가하려는 목적으로 도입해서는 곤란
- 일부에서는 물량도 뽑지 못하는 회사는 입찰 참여를 제한해야 한다는 의견도 있으나, 동일한 설계도서를 가지고, 입찰 참여자가 모두 물량 내역을 뽑고 중복적으로 단가를 산출하는 것도 사회적인 낭비 요소로 볼 수 있음.
- 따라서 사회적 비용을 줄이는 동시에 업체의 기술력을 검증하기 위해서는 물량내역서는 발주자가 작성하되, 입찰자가 신기술신공법 적용 등을 통하여 물량내역서를 수정하여 입찰하는 방식을 강화할 필요성이 있음.
- 외국의 사례를 보더라도 내역서 수정 방식이 일반적이며, 입찰 참여자가 물량내역서를 작성하는 진정한 의미의 ‘순수내역입찰제’는 미국동공병단(FED : Far East District, Corps of Engineers) 등 일부 발주기관을 제외하고는 거의 활용되지 않음.

##### □ 입찰자 책임 경감 : 내역 수정 부분만 책임 부여 검토

- 현재 정부는 순수내역입찰제 이외에 300억원 이상 공사에 대해서 ‘물량내역서 수정 방식’을 도입하였는데, 발주기관이 교부하는 물량내역서는 단순히 참고자료로 취급하고, 입찰자가 검토하여 수정 제출한 물량내역서를 계약서류로 하여 입찰자에게 모든 책임이 부여될 전망이다.
- 이는 건설업계의 적산견적 능력이 취약하다는 점을 감안할 때 피해가 확산될 우려가 있으며, 계약 당사자간 ‘공정평등의 원칙’을 천명하고 있는 「민법」이나 「건설산업기본법」의 제정 취지 등에 비추어볼 때<sup>1)</sup>, 발주기관 일방에 유리한 제도로 볼 수 있음.
- 발주자와 입찰자 모두 대등한 계약 조건이 되기 위해서는 현행과 같이 발주자가 제시

1) 현행 「건설산업기본법」 제22조에서는 “건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고, 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 한다”라고 규정하여 공정평등의 원칙과 신의성실의 원칙을 천명하고 있음.

한 물량내역서를 법적 효력이 있는 설계도서로서 인정할 필요성이 있음. 다만, 입찰자가 내역을 수정한 부분에 대해서는 입찰자가 물량 산정의 오류에 대하여 책임을 지도록 규정하는 것이 바람직함.

## □ 순수내역입찰제 적용 대상 : 발주자에 재량권 부여하고, 단계적 확대 필요

- 발주기관의 심사 능력과 공사 특성 등에 따라 순수내역입찰, 내역수정 방식 혹은 현행 내역입찰 방식 가운데 자율적으로 선택할 수 있도록 허용하는 것이 바람직함.
- 순수내역입찰 및 물량내역 수정 허용은 프로젝트별로 물량 내역에 대한 고도의 심사 능력이 필요하며 업무량이 과도할 수 있으므로 조달정보다는 수요기관에서 직접 심의 체계를 갖추는 것이 요구됨.
- ‘순수내역입찰’은 물량내역 수정 허용 대상(2010년 1,000억원) 이상으로서, 예를 들어 1,500억원 이상 공사에 적용하되, 물량내역서 수정 허용 방식과 같이 적용 대상을 단계적으로 확대하는 것이 요구됨.
- 도입 초기에는 적산이나 견적 능력이 매우 중요한 공사, 즉 처음 시도되는 공법이나 고난도 구조물 등으로 한정하여 순수내역입찰을 시범 적용하는 것이 바람직함.

## □ 가설 공종에 대한 순수내역입찰제 검토

- 순수내역입찰을 적용할 경우, 모든 공종에 순수내역입찰을 적용하기보다는 신기술·신공법 적용이 용이하고 건설공사의 공기 단축이나 공사비에 큰 영향을 줄 수 있는 가설공사(temporary works)에 국한하는 방안을 검토 필요
- 현재는 설계 단계에서 사소한 가설공법까지 미리 규정하고 있으나, 가설 공종은 기술 발전 속도가 매우 빠르므로 설계 단계에서 공법을 지정할 경우, 현장 여건이나 낙찰자의 기술능력에 따라 설계변경이 발생할 가능성이 높은 공종임.
- 가설공사를 대상으로 순수내역입찰제를 활용하기 위해서는 간접 가설공사<sup>2)</sup>를 제외하고, 본 공사성 가설공사, 즉 직접 가설공사를 대상으로 검토해야 함.

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)

### 2) 간접 가설공사의 분류

- 가설 부지 : 가설건물 부지, 다목적 작업장, 철근가공, 조립장, 철골제작, 가공장, 특수거푸집 조립장, TBM 조립해체장, 토사, 자재 야적장, 토사, 자재 폐기장, 가설도로 및 주차장 부지
- 가설건물 : 현장사무실, 가설 창고, 가설 작업실, 가설 실험실, 가설 화약고, 가설 숙소, 가설 화장실, 샤워실
- 가설 편의시설 및 부대시설 : 가설 식당, 가설 복지시설, 가설 주차장시설



## 7. 건설공사 예정가격 산정 방식의 현안 및 합리적 개선 방향

### 요 약

- ▶ **국내의 예정가격 산정 체계는 실적공사비제도가 도입되면서 과거에 비해 선진화되고 있는 것으로 평가받고 있음.**
  - 그러나, 선진국의 발주자 공사비 견적 및 관리적인 측면과 비교해볼 때 아직 많은 제약과 한계점을 가지고 있음.
  - 종전 원가계산 방식에서 지적되어 온 문제점들이 실적공사비제도 도입을 통해 극복되고 있는지 여부는 의문시되는 상황임.
  - 실적공사비 단가로의 전환이 어려운 공종의 경우는 기존의 표준품셈이 활용되고 있음.
- ▶ **실적공사비제도의 안착을 위해서는 향후 발주기관별 실적공사비 관리 체계 구축, 보정 계수의 현실화, 표준품셈 위상 재정립, 완성 상품별 공사비 추정 방식 도입, 입낙찰 제도의 선진화 등이 요구됨.**
  - 중앙 집중식 실적공사비 관리 방식에서 탈피하여, 발주기관별 관리 체계를 도입해야 함 .
  - 사업의 수행 조건과 공종별 특수성 등을 고려한 보정 계수의 세분화와 현실화가 요구됨.
  - 향후 표준품셈의 위상 재정립과 발전 모델 구축이 요구됨.
  - 표준화된 시설물의 경우 완성 상품별 공사비 추정 방식이 도입되어야 함 .
  - 장기적 관점 하에서 입낙찰 제도의 선진화가 수반 되어야 함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 예정가격 산정의 기능

- 공공 건설사업에서의 발주자가 산정하는 예정가격은 국가의 제한된 예산의 효율적 집행에 더불어, 시설물 조달 과정에서의 투명성 및 공정성의 확보 차원에서 매우 중요한 기능을 함.
- 국내 발주자의 예정가격은 공공공사 낙찰자 선정 및 계약금액의 상한 기준, 계약금액의 조정 기준, 적격심사 평가 요소, 입찰금액 공종별 적정성 평가 기준 등으로 활용됨.

- 궁극적으로 도급 계약자가 최적 품질의 시설물을 안전하게 완공할 수 있기 위해서는 적정 공사비가 확보되어야 하며, 이를 평가하기 위한 기본 전제는 적정 예정가격의 산출이라 할 수 있음.

## □ 예정가격 산정 체계

- 현행 공공 건설사업에서의 예정가격 산정은 원가계산 방식과 실적공사비 방식으로 대별할 수 있음.
- 원가계산 방식은 표준품셈에 규정되어 있는 단위 공사 작업에 소요되는 재료, 노무, 기계의 자원량과 각 자원의 거래 실례가격을 이용하여 예정가격을 산정함. 이때 표준품셈은 표준적이고 보편적인 공법을 기준으로 하기 때문에, 신기술 및 신공법 등의 신속한 반영에 한계가 있음.
- 실적공사비 방식은 이미 수행된 사업에서 실적공사 단가 자료를 추출하여 예정가격을 산정함. 실제 낙찰된 공사의 해당 공종별 복합 계약단가가 기준이 됨에 따라, 적용될 시공 공법이나 세부 자원의 투입량이 예정가격 산정시에는 고려되지 않음.

## □ 실적공사비제도 도입

- 국내 공공 부문의 예정가격 산정체계는 2004년 실적공사비제도가 도입되면서 예정가격 산정을 위한 기본 구조에 많은 변화가 있었음.
- 기존의 표준품셈 등을 활용한 원가산정 방식 체계에서 벗어나 일부 공종에 대해서는 6개월 이전에 수집된 공종별 계약금액을 기준으로 발간된 실적단가집을 이용함.
- 현재 실적공사비단가로 적용 가능한 상당수의 공종을 실적공사비 단가로 전환하였음. 2010년 상반기 기준으로 1,660개 공종의 실적단가를 확보함.
- 실적공사비 단가집은 크게 토목, 건축, 기계설비, 항만 단가집으로 구성됨.

## □ 실적공사비제도 도입 이후의 변화

- 당초 정부가 실적공사비제도 도입에 따른 기대효과로 예상한 기술 경쟁에 의한 적정 시장 가격 형성 유도, 저가입찰 방지와 건전한 입찰 풍토 조성, 예정가격 작성업무의 간소화 및 계약 관련 업무의 효율성 제고 등이 달성되고 있는지 의문이 제기되고 있

는 상황임.

- 2010년 상반기 실적단가는 2004년 단가 대비 평균 11% 상승한 것으로 알려짐. 최초 전환 214 공종 중 상승한 항목은 151개이며, 하락한 항목은 63개임.
- 하지만 업계에서는 제도 도입 이후 물가 상승률을 감안할 경우 실적단가가 지속적으로 하락하고 있는 것이라고 주장하고 있음.
- 도로 공사의 경우, 2005년 하반기 대비 2010년 상반기 실적단가의 경상가격은 약 10% 하락했으며, 물가 변동을 고려할 경우 실적단가의 불변가격은 약 27% 하락한 것임.

**<표 2-3> 도로 공사의 연도별 실적 단가 영향 비교**

구분	2005 하	2006 상	2007 상	2008 상	2009 상	2010 상
단순 평균* (원)	147,563	145,042	140,852	131,138	124,592	120,716
변동률 (%)	-	-3.26	-8.78	-8.99	-6.73	-7.52
가중 평균** (원)	9,731	9,634	9,362	9,018	9,122	8,802
변동률 (%)	-	-0.99	-3.78	-7.32	-6.26	-9.54

주 : (1) \* 단순 평균은 도로공사 내역서에서 선정된 90개 주요 항목의 실적 단가에 대한 산술 평균임.

(2) \*\* 가중 평균은 동일 90개 주요 항목에 물량을 고려한 평균임.

자료: 실적공사비 적산제도 개선방안, 대한건설협회, 2010. 3.

- 지난 8월 13일 공고된 2010년 하반기 실적공사비 단가가 그동안의 물가 상승분을 일부 반영하여 동년 상반기 대비 약 3.9% 상향된 것도 이를 반증하고 있는 것임.
- 업계는 또 낙찰률에 의한 실적단가 하락 방지 대책, 보정 계수의 현실화 및 구체화, 실적단가 적용 대상 공사 축소 등을 지속적으로 요구하고 있음.

## □ 낙찰률에 의한 실적단가 하락

- 예정가격이 낙찰가격의 상한선으로 규정되어 있는 국내 입낙찰제도와 계약단가를 기준으로 도출한 실적공사비 단가의 특성상, 실적단가가 지속적으로 하락하는 구조적인 문제를 가짐.
- 미국과 영국 등은 예정가격이 입찰 단계의 평가와 시공 단계의 계약 관리를 위한 참조 자료로만 활용되지만, 국내의 경우 낙찰가격의 상한 기준 및 근거 자료로 이용됨.
- 낙찰률이 사실상 고정되어 있어 낙찰 하한율까지 투찰하는 적격심사 대상 공사는 실적공사비 단가가 반복적으로 하락하고 있어 적정 공사비 확보가 어려운 실정임.

- 최저가 낙찰에서 기존 실적단가를 0.3% 이내로 투찰하도록 되어 있으나, 실적단가는 최저가 계약단가와 적격심사 계약단가가 합산되어 산정되기 때문에 실적단가의 지속적인 하락을 막는 대응책 마련이 필요함.

#### □ 실적단가 보정 체계의 실효성 부족

- 해당 사업 및 작업 특성에 따른 실적단가의 적절한 보정 체계가 요구되나, 현재 사업 수준 또는 실적단가 항목별 구체적인 보정 기준이 없거나 미흡한 상태임.
- 실적공사비 단가집 총칙에서는 기존의 표준품셈상의 할증 내용과 유사한 수준의 공통 보정 요인에 대한 단가 보정을 노무비 중심으로 일부 인정하고 있음.
- 실적단가집에 제시된 공종별 단순화된 단가 정의 및 적용 조건은 실제 작업의 다양성을 반영하지 못하여, 현장 여건 및 작업 조건에 따른 실효성 있는 보정이 필요함.
- 재료비가 포함된 실적단가 항목에 대해서는 자재 가격의 등락에 대한 추가적인 보정이 필요하나 이에 대한 고려가 없음.

#### □ 실적공사비 단가 및 표준품셈 병행 활용

- 실적공사비 단가로 전환이 어려운 공종의 경우에는 기존의 표준품셈을 이용한 예정가격 산정이 불가피함.
- 항목 수 기준으로 주요 공종의 77%가 실적단가로 전환되었으나, 금액 기준으로는 29%에 머물러 있는 상황임.
- 2006년 이후, 표준품셈의 일체 정비, 상시적인 품셈 관리 체계 구축, 품셈 개정 주기의 단축을 통해 표준품셈의 현실화가 상당 부분 진전되었으나, 향후 표준품셈의 지속적인 정비와 실사 체계 개선 등에 대한 전반적인 발전 방향이 모색되어야 함.

### (3) 향후 정책 방향

#### □발주기관별 실적공사비 관리 체계로의 전환

- 실적단가 자료의 정확성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 획일적인 중앙 집중식 실적공사비 관리 방식에서 탈피하여, 발주자의 경험과 전문성이 개입될 수 있는 발주기관별 실적공사비 관리 체계로의 전환이 요구됨.

- 발주 기관과 시설물 특성을 고려하지 않고 공사비 내역서의 공종 분류 체계, 수량 산출 기준, 단가 정의 방식 등을 경직되게 단순화하는 표준화 작업에는 한계가 있음.
- 발주 기관별 주요 발주 시설물에 적합한 공사 내역서 체계 개발을 유도하고, 이를 연계한 실적공사비 데이터베이스를 구축하여 발주기관 고유의 실적단가 축적과 지속적인 관리가 필요함.

## □ 실적단가 보정 계수의 현실화 필요

- 시장 및 경제 상황, 사업 조건, 작업 환경, 공종별 특수성 등을 고려한 보정 계수의 세분화 및 현실화 작업이 요구됨.
- 단기적으로는 기존 표준품셈에서 활용하고 있는 세부 공종별 할증 체계와 기준을 실적공사비 단가집에 반영하도록 해야 함.
- 이외에도 현장 위치, 공사 규모, 공사의 난이도 등 사업 수준의 추가적인 보정 요인을 발굴하여 해당 사업의 소요되는 적정 공사비를 보장하는 방안이 요구됨.

## □표준품셈의 위상 재정립 및 지속적 개선

- 중장기적인 관점에서 향후 표준품셈의 위상을 재정립하여 선진화된 표준품셈의 발전 모델을 구축하는 것이 필요함.
- 일부에서 제기되고 있는 품셈의 단계적 폐지보다는, 현장 실사 체계의 지속적인 개선과 품셈 구조의 조정 등을 통해 예정가격 산정 기준뿐만 아니라 생산성 분석의 기초 자료로 활용할 수 있는 품셈의 선진화 방안이 필요함.

## □ 완성 상품별 공사비 추정 방식 기준과 지침 마련

- 표준화된 시설물은 품셈 혹은 실적단가에 의한 원가산정 방식이 아닌 경험자료 축적에 의한 완성 상품별 공사비 산출이 가능해지도록 해야 함.
- 소규모 공사, 학교 건물, 혹은 공공청사 등과 같은 표준화된 시설물은 선진국 및 민간에서처럼 완성공사 상품별 공사비 추정 방식의 기준과 지침을 마련해야 함. 턴키공사의 경우에는 이미 적용하고 있음.
- 도입 예정인 순수내역입찰제 및 기술제안입찰 방식은 발주자가 물량내역에 의한 원가산정 방식을 적용해야 할 이유가 사라지게 됨. 따라서 기타공사 계약도 턴키공사와

같이 추정가격을 산정해야 할 필요성이 있음.

- 대표 품목에 의한 개략 공사비 추정방식도 도입 타당성 여부를 검토한 후 미국 등 선진국에서처럼 점차 확대하는 방안 마련이 필요함.

## □ 입낙찰 제도의 선진화

- 국내 실적공사비 단가는 계약단가를 근거하여 산출되기 때문에, 실적공사비 방식은 결국 현행 가격 중심의 입낙찰제도와 결부되어 작동하는 시스템임.
- 적격심사제의 낙찰 하한율과 최저가낙찰제의 저가 투찰 관행 하에서의 계약단가는 실제 투입되는 공사 원가를 왜곡할 수 있으므로, 입낙찰제도의 선진화 없이는 실적공사비제도의 당초 도입 취지를 극대화하는 데 한계가 있음.
- 궁극적으로 예산 집행의 효율성을 제고하는 차원에서 기술 경쟁 중심의 최고가치낙찰제로의 전환과 예정가격의 상한 구속성 폐지 등을 검토해야 할 시점임.

최석인(연구위원·sichoi@cerik.re.kr)

이복남(연구위원·bnlee@cerik.re.kr)

김원태(연구원·wontkim@cerik.re.kr)

## 8. 공사용자재 발주자직접구매제도 개선

### 요 약

- ▶ 최근 중소기업청은 중소기업제품 구매 촉진을 위해 공사용자재 발주자직접구매제도를 강화하였음.
  - 발주자 : 적격심사제도 적용으로 공사비 상승 및 입찰계약 관련 행정 부담이 가중됨.
  - 시공자 : 시공자가 자재를 직접 구매·사용하지 못함에 따라 건설자재의 적기 공급이 지연되거나 하자 책임 주체 등에 큰 혼선을 초래할 우려가 있음.
  - 턴키공사에 강제 적용하는 것은 제도 활용의 장점을 퇴색시키며, 민간투자사업에 적용을 확대하는 것은 민간의 창의와 자율을 훼손하는 것으로서 효율성을 크게 저하시킴.
- ▶ 발주자직접구매제도는 글로벌 스탠더드에 부합하지 않으며, 시대 흐름에 역행하는 규제임.
  - 직접구매 여부를 발주자가 판단할 수 있도록 재량권을 허용하고, 공종별 특성을 고려하여 탄력적으로 운영되어야 함.
  - 의무화 품목을 하자 책임이나 적기 공급에 문제가 없는 자재로 국한하여 1개 공사에 20여 개 품목 이내로 한정하는 것이 요구됨.
  - 대상 범위를 축소하여 최저가낙찰제 대상 공사로 한정하여 적용하여야 함.
  - 턴키공사, 민자사업, 기술제안 입찰은 적용 대상에서 제외하여야 함.

### (1) 배경 및 동향

- 최근 중소기업청은 공공 건설공사에서 중소기업 제품의 구매를 촉진한다는 목적하에 공사용 자재를 발주기관이 직접 구매하여 시공자에게 공급하도록 「중소기업제품구매 촉진 및 판로지원에 관한 법률」 관련 규제를 크게 강화하였음.
- 종합건설공사 20억원 이상(전체의 85%), 전문건설공사 3억원 이상(75%)에 소요되는 자재 중에서 중소기업청이 지정한 중소기업자간 경쟁 품목(226개) 가운데 120개 품목은 직접 구매하여 건설업체에 관급자재로 공급하여야 함.
- 공사용자재직접구매제도는 시공자가 자재를 직접 구매·사용하지 못함에 따라 건설자재의 적기 공급이 지연되거나 하자 책임 주체 등에 큰 혼선을 초래할 우려가 있음.
- 더구나 중소기업청은 턴키공사에까지 발주자가 공사용 자재를 직접 구매·공급하도

록 강제화하였고, 최근에는 민자사업인 BTL, BTO 공사까지 중소기업형 자재의 분리발주 방안이 의원입법으로 제안된 상태임.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 발주자 측면의 폐해 및 문제점

- 건설자재 예산을 공사 예산에 포함시켜 최저가낙찰제를 적용할 경우 예정가격의 75% 미만에서 낙찰되는 것이 일반적이나, 건설자재를 분리하여 입찰할 경우 적격심사낙찰제가 적용되어 예정가격의 85%선에서 낙찰되어 공사비가 큰 폭으로 상승하게 됨.
- 공공 발주자의 입찰 및 계약 관련 행정 부담이 가중되고 발주기관 내에 자재구매 관련 전문인력을 추가적으로 배치하는 것이 요구됨.
  - 관급자재로 공급받을 경우에는 수요 시점 이전에 조달 요청, 일별 납품 요청서 제출, 조달청에 대금 납부 등 복잡한 다단계의 행정 절차가 필요함.

### □ 시공사 측면의 폐해 및 문제점

- 하자 발생시 그 책임 소재를 구분하기 어려워 분쟁의 발생 소지가 커지고, 하자보수가 지연되거나 보수가 이루어지지 못하여 발주자나 소비자의 피해가 증가될 우려가 높음.
  - 현행 「건설산업기본법」에서는 발주자가 제공한 재료의 품질이나 규격 등의 기준 미달에 의한 하자나 발주자의 지시에 따라 시공한 경우에는 시공자의 하자담보책임을 면책하고 있음.
- 시공자의 자재 구매 권한을 제약하여 공정관리에 지장을 초래함으로써 공사 수행의 효율성을 저하시킬 우려가 높음.
  - 직접 자재를 생산하거나 혹은 계열사로서 자재업체를 소유하고 있는 경우에도 지정된 기업의 제품을 구매해야 함에 따라 원가 절감에 제약 요인으로 작용함.
  - 자재 구매 및 시공에 있어서 권한과 책임의 불일치로 인하여 건설현장에서의 지휘 통제 기능이 저하될 수 있음.
- 공사 완료시 공급량이 부족하거나 혹은 남는 현상이 발생할 수 있으며, 공사별 설계

에 부합하는 규격의 자재가 납품되지 않아 이를 현장에서 절단·가공하면서 상당한 자재 손실이 발생하게 됨.

·조달청을 통해 공급되는 관급자재는 일반적으로 총중량이나 총용량으로 계약하고, 단가는 품목별로 대표 규격으로 한정하여 연간 계약을 체결하여 공급되기 때문임.

- 건설현장 수요에 맞추어 적기에 적합한 품질의 제품을 조달받기 어려워질 수 있음.
- 자재의 공급이 지연되면, 기 투입된 인력·장비의 유휴화를 초래하고, 사전에 준비한 후속 공정의 차질을 유발하여 공사기간 지연 및 공사비용 증가로 연결되어, 공사 품질 확보에도 악영향을 미치게 됨.
- 해당 자재가 너무 일찍 반입되면, 현장에서 보관·유지 및 현장 내 운반 비용 등이 추가적으로 발생하고, 보관 과정에서 파손이나 망실 등의 문제가 발생할 수 있음.

## □ 턴키공사 적용의 문제점

- 턴키공사는 설계와 시공을 일괄로 발주하는 제도로서 건설업체가 설계와 자재 구매, 시공을 일괄적으로 수행하면서 계약 이행이나 하자에 대한 책임을 일원화하고 공사의 효율성을 극대화할 수 있는 장점이 있으나, 자재 직접구매를 적용할 경우 이러한 턴키제도의 장점이 상당 부분 퇴색될 수밖에 없음.
- 턴키방식은 건설 과정에서 나타나는 다양한 리스크를 민간 부문에 이전함으로써 발주자의 리스크와 책임을 줄이는 데 큰 효용이 있음.
- 하지만 자재 분리발주는 품질, 하자, 관리 등과 관련하여 발주자의 리스크를 오히려 증가시키는 등 발주자 입장에서 턴키제도의 장점을 퇴색시킴.
- 사업자 책임 하에 공사를 수행하는 턴키공사의 효율성을 저하시킴.
- 시공관리의 효율성 저하로 인한 공사비 증가는 공사비가 확정되어 있는 턴키 방식에 서는 건설업체의 수익성 저하로 직결되며, 부실 공사의 가능성을 키울 수 있음.
- 턴키 방식은 품질과 가격을 적절히 조합하여 최적안을 도출해야만 수주가 가능한 방식으로서, 자재의 품질과 가격은 건설사의 입찰 및 수주 전략과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없으며, 경쟁의 주요한 요인으로 작용하게 됨.

- 관급자재 품목을 모든 입찰자에게 보편적으로 적용하도록 하는 방식은 입찰자의 운신의 폭을 줄이며, 건설업체의 수주 전략 수립 및 차별화 등을 어렵게 만듦.

## □ SOC 민간투자사업 적용의 문제점

- 현행 법령의 공사용 자재 직접구매 대상에는 민간투자사업이 포함되어 있지 않으나 BTL 및 BTO 사업에 적용하기 위한 의원 입법안이 발의되어 있음.  
·민자사업은 정부의 부족한 재정을 보완하기 위하여 민간 자본을 활용하는 사업으로서, 정부가 건설자재를 구매하여 시공자에게 공급하는 것은 재정 부담을 민간에 이전하려는 정부 정책과 배치되는 논리적 모순을 초래
- 민자사업에서는 민간이 스스로 조달한 자본으로 자재를 구입하는 것이며, 직접구매 제도를 적용하는 것은 결국 정부가 민간의 자재 구입을 대행해 주는 것으로서 민간의 창의와 자율성을 훼손하게 됨.  
·민간이 자체적으로 구입할 때보다 더 높은 가격으로 자재를 대리 구매해 주는 효과로서 사업의 효율성을 크게 저하시킴.
- 공공기관에 자재를 직접 구매·공급토록 할 경우, 민자사업의 리스크는 더욱 커지고, 수익률은 더욱 낮아지게 되며, 결국 건설사의 유인을 줄여 민자사업 활성화에 장애 요인으로 작용할 것임.

## (3) 향후 정책 방향

### □ 글로벌 스탠더드에 부합하지 않으며 시대 흐름도 역행

- 일반적으로 공사관리의 용이성이나 하자에 대한 책임의 일원화 측면에서 볼 때, 건설 공사용 자재는 시공을 담당하는 건설사가 직접 구매하는 것이 통상적임.  
·외국의 여러 사례를 보더라도 공공공사의 발주자에게 공사용 자재의 직접 구매를 강제화하고 있는 국가는 거의 찾아보기 어려움.
- 기업의 자율성을 최대한 살려 효율적으로 책임시공케 하여야 함에도 자재를 관급하여 비효율을 감수케 하는 것은 건설산업 경쟁력 제고에 역행되며, 행정 규제를 강화하는 것으로서 부당함.

## □ 직접구매제도의 예외 사유를 폭넓게 인정하고, 발주자에게 재량권 부여

- 직접 구매 여부를 발주자가 판단할 수 있도록 재량권을 허용하고, 공종별 특성을 고려하여 탄력적으로 운영되어야 함.
- 공사 현장에 따라 공사 핵심 부분, 난이도 등을 토대로 직접 구매가 더 효율적인지를 검토하고, 발주자 의견을 충분히 반영할 수 있도록 재량권을 부여해야 함.
- 이를 위해서는 직접 구매의 예외 사유를 더욱 폭넓게 인정할 필요성이 있음.

## □ 현행 제도 존치시 개선 사항

- 공사용 자재 직접구매 의무화 품목이 너무 많으면 공공기관이 이를 이행하는 데 행정력이 못 미치고, 공사관리에 어려움이 존재할 수 있음.
- 중소기업청은 공사용 자재 직접구매 지정 품목을 140개에서 120개까지 줄였으나, 하자 책임이나 적기 공급에 문제가 없는 자재로 국한하여 1개 공사에 20여 개 품목 이내로 한정하는 것이 요구됨.
- 대상 범위를 축소하여 최저가낙찰제 대상 공사로 한정하여 적용하여야 함.
- 현재 대상 공사 범위는 종합공사 20억원 이상, 전문공사 3억원 이상의 공사로서, 발주 건수 기준으로 90% 이상의 공공공사가 해당됨.
- 공사용 자재의 저가 구매로 인하여 문제가 발생할 소지가 있는 최저가낙찰제 대상 공공공사로 국한할 필요가 있음.
- 턴키공사, 민간투자사업, 기술제안 입찰 등은 적용 대상에서 제외하여야 함.
- 입찰자가 설계와 자재 구매, 시공을 일괄로 수행하는 체계이며, 발주자의 귀책이 없는 한 설계변경이 어렵고 확정된 공사금액으로 공사를 수행해야 한다는 특성이 있으므로 공사용 자재 직접구매가 적절치 않음.

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)



## 제3장

# 공공공사 효율성 제고



## 9. 국내 공공공사의 장기계속계약제도 적용에 따른 현안 및 개선 방안

### 요 약

- ▶ **공공 건설현장의 절반 가량(47%)이 예산 배정 부족으로 공사 중단사태가 발생할 만큼 심각한 것으로 조사됨.**
  - 예산 부족 건설현장은 공사 중단으로 인한 공기 지연, 이에 따른 물가상승비 상승과 목적물 품질 저하 등의 문제가 발생함. 계약자에게는 공사 중단 기간만큼 간접비 증가로 사업에 막대한 비용 손실이 발생함.
  - 예산 부족 현장 중 38.1%가 공사의 연속성 확보와 간접비 절감을 위해 자체 예산을 투입하여 선공사를 시행하였고, 43.7%는 간접비 부담으로 현장 인원을 축소 운용함.
  
- ▶ **예산 부족으로 중단된 공사도 법에 의해 사무소와 기술인력은 유지해야 함.**
  - 이로 인해 발생하는 비용의 많은 부분은 계약자가 부담해야 하는 실정임.
  - 공사 중단 기간에도 시공 중 목적물의 유지관리 비용은 계약자가 부담해야 하는 실정임.
  
- ▶ **최저가낙찰제 적용 공사일수록 공기 지연에 따른 간접비의 손실이 커짐.**
  - 원가산정 방식을 적용하는 공공공사 계약에서 저가 입찰일수록 실제 지출과 관계없이 간접비 산정액이 감소되는 모순점이 내포되어 있음
  
- ▶ **최저가낙찰제 적용 공사에는 계속비계약 방식 적용 의무화 추진**
  - 최저가낙찰제 적용 공사에 안정적인 사업 수행을 위하여 예산 배정의 우선권을 부여.
  - 기 수행 중인 공사에 민간 선투자제도를 도입하여, 계약자가 자금을 선투입하고 공사 준공 후 금융비용이 포함된 선투입 비용을 보상해 줄 수 있는 기준과 지침을 마련 후 시행.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 제도의 개요

- 공공공사의 계약 방식은 「국계법」 제 21조(장기계속계약) 및 「국계법」 시행령 제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ②항에 의해 선택할 수 있음.
- 하지만, 실제로 선택이라기보다는 '턴키 방식' 혹은 '예외가 인정되는 공사' 이외의 공사에서 장기계속계약 방식이 채택되는 것이 일반적임.

- 「국계법」 시행규칙 제6조(원가계산에 의한 예정가격의 결정) 및 시행규칙 제8조(원가계산에 의한 일반관리비 및 이윤율)에 의하면 공공공사는 물량산정내역서에 의한 원가산정 방식이 적용됨.
  - ‘직접비용’은 원가산정 방식에 따라 시중가격을 반영함. 그리고 제경비에 해당하는 일반관리비와 이윤은 원가산정 방식에 의해 산정된 ‘직접비용’에 일정 요율을 곱한 값으로 산정함.
  - 따라서, 공공공사에서 간접비는 직접공사비가 발생하지 않을 경우 보상액을 산정할 수 없는 구조임.
  
- 「건설산업기본법」 제40조(건설기술자의 배치)에 의하면 모든 건설공사 현장에는 계약 기간 중 1인 이상의 기술자를 반드시 배치하도록 의무화하고 있음.
  - 「건설기술관리법」 제21조의 5(건설공사 현장 등의 점검)에 의하면 공사 현장은 국토해양부 혹은 발주자의 필요성에 의해 점검할 수 있음.
  - 예산 부족으로 공사가 중단됨에도 불구하고 발주자가 상주 조직과 인력을 유지할 경우 계약자는 이에 상응하는 조직과 인력을 유지해야 하기 때문에 사무실 운영비 및 인건비 등 간접비가 추가적으로 발생하게 됨.
  - 간접비가 추가적으로 발생됨에도 불구하고 보상 기준은 없음. 즉, 「국계법」 내 원가산정 방식 중 간접비 산출이 직접경비의 요율로 산정되도록 되어 있음. 따라서 직접경비가 발생하지 않는 공기 지연으로 인해 발생하는 간접비는 보상 받을 수 있는 기준이 없는 게 현실임.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 예산 부족으로 인한 공기 지연 및 공사비 증가

- 한 조사<sup>1)</sup>에 따르면, 공공 건설현장의 절반 가량(47.%)에서, 예산이 제대로 배정되지 않아 공사 차질이 심각한 것으로 나타남.
  - 사례 1 : 사업비가 1,400억원이 넘는 도로 건설공사 현장에서 예산 배정 부족으로 공사 기간이 지연되면서 물가 상승비만 100여억원에 이를 것으로 예상하고 있음. 또한, 직접비와 함께 공기 지연으로 발생한 현장관리비 등의 간접비를 보상 받지 못한 것

1) “국내 SOC 현장 걸돈다”, 대한건설협회 보도자료, 2008. 9. 5

으로 나타남.

- 사례 2 : 계약 공기가 5년인 600억원 규모의 건설공사가 예산 배정 부족으로 10년 이상 지체됨에 따라, 당초 계약 공기보다 52개월 이상 지연이 발생하여 막대한 물가 상승비와 간접비가 발생하였음.
- 사례 1과 사례 2 모두 공기 지연으로 인한 물가 상승비와 직접경비와 연동된 간접비는 보상 기준이 있으나 직접경비가 발생하지 않는 공단 중단 기간 중 발생 간접비는 보상에 줄 수 있는 근거가 없음.

## □ 최저가낙찰제는 글로벌 스탠더드, 장기계속비계약은 한국형 방식

- 국내 공공 건설공사의 낙찰 방식은 글로벌 스탠더드라는 명분으로 최저가낙찰제<sup>2)</sup>가 일반화되어 있음. 이에 반해 장기계속비계약 방식은 국내 공공공사에만 적용되는 극히 ‘한국적인 방식’임.
- 현재 국내에서 건설 중인 공공공사 중 기타공사의 대다수가 장기계속비계약 방식을 적용받고 있음.
- 장기계속비계약 방식의 경우 각 회계연도 예산범위 내에서 계약금액이 재조정되는 방식으로 공사비가 적기에 배정되지 않아 공사 관리의 효율성이 떨어짐.
- 예산의 미확보에 따른 공기 지연 등이 빈번하게 발생하고 있어 목적물의 품질 저하는 물론 물가 상승분 보전에 따른 정부의 예산 낭비, 시공업체의 현장관리비 등 간접비 증가 문제점이 나타나고 있음.
- 따라서, 일부 사업에서는 공사의 연속성을 확보하고 현장관리비의 축소 등 원가를 절감하기 위하여 계약자가 사전공사를 수행하기도 함. 하지만 사전공사 시행에 따른 전액 보상은 9.5%에 불과함.
- 한편, 「건설산업기본법」 제40조에 의하면 준공되지 않는 건설현장에는 기술 인력이 상주하여야 함.
- 예산 부족으로 중단된 공사현장에서도 법에 의해 계약자의 사무소와 기술인력을 유지해야 함. 이로 인해 발생하는 비용의 많은 부분은 계약자가 부담해야 하는 실정임.

2) 최저가낙찰제는 가격 경쟁을 촉진시키고, 경쟁력 있는 업체에게 수주 기회를 제공함으로써, 건설산업의 경쟁력을 강화하기 위한 취지로 도입된 글로벌 스탠더드 방식임.

- 시공 중인 목적물(예, 교량이나 터널 등 구조물 공사)을 상시 관리해야 하는 것이 계약자의 의무사항으로, 공사가 중단된 기간 동안 계약자는 공사 진행과 관계없이 자체 인력을 동원하여 목적물을 보호·관리해야 할 책임이 있음.
- 시공이 중단된 목적물의 품질 저하를 방지하기 위해 상시관리에 투입되는 인력과 장비 등에 대한 비용은 직접경비와 무관한 비용으로 현 계약 방식으로는 계약자에게 손실비용을 실비 보상해 줄 수 있는 근거가 미비한 상황임.

## □ 최저가낙찰제 적용 공사의 원가 부담 증가

- 2008년 대한건설협회에서 시행한 국내 공공 건설공사 현장에 대한 실태 조사 결과에 따르면, 장기계속공사로 진행 중인 321<sup>3)</sup>개 현장 가운데 57%에 해당하는 182개 현장의 예산이 적정예산이 배정되지 않아 어려움을 겪고 있는 것으로 조사됨.
- 예산 부족 현장 중 38.1%가 자체 예산을 투입하여 선공사를 시행하였고, 43.7%는 간접비 부담으로 현장 인원을 축소 운용한 것으로 나타났음.
- 특히, 최저가계약 방식이 적용된 공사의 경우 공기 지연으로 인해 발생하는 간접비의 손실은 더욱 커짐. 즉, 공사원가 산정 방식이 직접공사비에 일정 요율을 곱해서 산정하기 때문에 직접공사비가 낮은 최저가격일수록 간접비 규모도 줄어드는 것임.
- 발주자 귀책사유로 인해 발생하는 공기 지연시 물가상승에 따른 추가 공사비 등을 일부 보전받게 되지만, 공사 기간이 늘어날수록 직접공사비와 비율로 연동되어 있는 일반관리비 등 간접비의 보상 규모가 상대적으로 작아 계약자의 비용 부담을 가중시킴.
- 공사 중단시 직접경비는 발생하지 않기 때문에 직접경비와 연동되지 않은 간접비는 보상받을 수 있는 근거와 기준이 마련되어 있지 않음. 이로 인한 손실은 계약자에게 전가되어 사업 수지를 악화시킴. 특히 최저가낙찰제 공사일수록 상대적으로 피해가 더 크게 발생하고 있는 실정임.

3) 국내 SOC 현장 겹돈다, 대한건설협회조사자료, 2007.9.5일 보도자료 인용

### (3) 향후 정책 방향

- 중장기적 정책 방향으로는 많은 문제점을 가지고 있는 장기계속비계약제도를 폐지하고, 계속비계약제도로 전환하여야 함.
- 국가 예산의 제약과 함께 중요한 국가사업의 긴급한 수행 등을 위해 장기계속비계약제도가 유지될 필요성이 있는바 점차적으로 보완개선하기 위한 방안 수립이 필요함.

#### □ 최저가낙찰제 방식에 계속비계약 방식 적용 의무화

- 계약자의 부담을 줄여주기 위해서는 최저가낙찰제 적용 공사에는 계속비계약 방식 적용을 의무화시킴.
- 최저가낙찰제 적용 공사의 경우 예산을 안정적으로 확보할 수 있도록 예산 배정에 우선권을 부여하여 계획된 공사를 원활하게 진행할 수 있도록 함.
- 300억원 이상 최저가낙찰제 대상 공사부터 우선적으로 계약비계약제도 의무화

#### □ 최저가낙찰제가 적용된 장기계속비계약 방식 보완

- 입찰시 공사 기간에 따른 간접비와 이윤액을 별도 항목으로 분리
  - 공사가 발주자 귀책사유로 중단 혹은 지연시에도 기간에 따른 간접비와 이윤액이 별도 보상되도록 간접비 손실액 산정 기준과 지급 지침을 별도로 마련 및 시행
  - 예산 부족으로 공사 미수행시 현장 유지를 위한 사무소 및 기술 인력의 유지비용이 계속적으로 보상되도록 조치하여 계약자의 경영 부실화를 방지하는 방안을 마련
- 
- 기 수행 중인 공사에 민간 선투자제도 도입
  - 주요 사업의 경우 계약자가 자금을 선투입하고 공사 준공 후 금융비용이 포함된 선투입비용을 보상해 줄 수 있는 근거와 지침을 계약 일반조건 혹은 특수조건에 세부적으로 명시하도록 함.
  - 공사가 진행 중인 총 1,261건(중소기업청 통계자료 인용) 공사 중 중요도가 인정되는 공사와 최저가낙찰제 적용 공사부터 우선적으로 민간 자본을 선투입하는 제도를 도입하여 운영하도록 함.

이복남(연구위원·bnlee@cerik.re.kr)

김윤주(연구원·yjkim@cerik.re.kr)



## 10. 공공 건설사업 성과관리 실태 및 개선 방안

### 요 약

- ▶ **국내 공공 건설사업의 성과관리를 강화할 필요가 있음.**
  - 공공 건설사업의 성과관리를 위한 노력에도 불구하고 비용, 공기 측면의 사업 수행 성과는 개선의 여지가 많음.
- ▶ **공공 건설사업의 성과 부실은 여러 가지 요인에 기인함.**
  - 기획단계에서의 충분한 검토 결여, 사업목표에 대한 지속적인 관리 부족, 사업성과 목표 달성에 대한 책임 주체 불분명, 평가에 필요한 자료 및 정보의 체계적 관리 미흡, 평가 결과의 활용 미흡 등
- ▶ **국민 세금에 대한 예산 집행자의 책임 확보, 예산의 효율적 집행을 위해서는 성과관리가 강화되어야 하며, 다음과 같은 부분에서 개선이 이루어져야 함.**
  - 성과관리 목적에 대해 명확히 인식하는 것이 필요함.
  - 사업성과 계획에 따른 발주자의 책임 있는 추진이 가능한 환경을 조성하여야 함.
  - 목표 달성 가능 여부의 주기적 점검 및 필요 조치 방안 마련을 위한 단계별 사업 수행 성과 점검을 통한 사업 수행 성과의 지속적인 관리가 필요함.
  - 성과 평가를 통해 수집·분석되는 자료의 객관성과 평가 결과의 신뢰성을 높이기 위해 성과 지표의 적절성에 대한 지속적 검증과 수정·보완이 필요함.
  - 성과 평가 결과 활용도를 제고하여야 함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 관련 제도 및 동향

- 2003년 재정사업성과관리제도를 도입하는 등 성과와 책임 중심의 재정 운용의 일환으로 성과목표관리(2003년), 재정사업자율평가(2005년), 재정사업심층평가(2006년) 도입 등의 종합적인 재정 성과 관리체계를 구축함.
- 공공 건설사업의 품질을 확보하고, 예산을 절감하기 위해서는 시행 과정의 내용을 유기적·체계적으로 정하여 공공 건설공사를 경제적·능률적으로 시행할 수 있도록 하여

야 한다는 인식하에 2000년 사후평가제도를 도입(『건설기술관리법』 시행령 제38조의 18과 「건설공사 사후평가시행지침」)

- 단계별 성과 지표의 추가 설정, 관련 자료 입력 및 운영, 평가 결과 활용 등에 관하여 최근 건설공사 사후평가 지침 개정을 통하여 공공 건설사업의 성과 평가를 더욱 강화하고자 하는 정부의 의지를 표명함.

## □ 논의 배경

### 가. 공공 건설사업 성과의 현실

- 이러한 노력에도 불구하고 현재 국내 공공 건설사업의 성과는 개선의 여지가 많음.  
먼저 사업 수행성과의 주요 측정 요소 중 하나인 사업비 측면에서 보면,
  - '09년 현재 총사업비가 당초 2배 이상 증액된 사업은 총 58건(국회 예산정책처, '09)
  - '05~'08 준공된 총사업비관리대상 사업 중 44개를 대상으로 분석한 결과 사업비가 증가한 사업은 57%(건수 기준), 평균 사업비 증가율은 46%(공공사업효율화분과, '08)
- 공기 측면에서도 문제는 심각함.
  - '05~'08 준공된 총사업비관리 대상 사업 중 44개를 대상으로 분석한 결과 단 하나의 사업만을 제외한 모든 사업의 사업 기간이 증가하였으며, 평균 사업기간 증가율은 46%
  - 시공 중인 453개 도로 사업 중 고속도로는 당초 6.5년에서 6.9년이 증가한 13.4년, 국도는 6.6년에서 7.4년이 증가한 14년으로 예상(감사원, '04)
  - 2001년 이후 완공된 도로 196건 중 79%(155건)가 공기 지연(86.5%인 134건이 예산부족으로 인한 지연), 진행 중인 도로 역시 245건 중 92건이 지연(76%인 70건이 예산부족으로 인한 지연)
- 공공부문에서는 전통적으로 산출이나 결과와 같은 성과보다는 투입을 중심으로 통제가 이루어져 절차(process) 및 규칙(rule)에 치중하는 관리 형태로 지속되어 왔으며, 국토균형발전, 공공성 등의 논리로 인해 사업비, 사업 기간 등 사업 수행성과에 대한 평가는 상대적으로 관심이 낮았음.

## 나. 국내 공공 건설사업의 성과관리는 있는가?

- 성과관리란 먼저 성과 목표가 결정되면, 목표 달성 과정에서 사업 추진자는 자율성을 가지고 목표를 추구하며, 사후에 성과 목표의 달성 여부를 측정해 차기 사업 및 보상 체계에 반영하는 것임.
- 성과관리의 개념에 비추어 공공 건설사업의 현실을 생각해보면 과연 공공 건설사업에 대한 성과관리를 수행한다고 할 수 있는지 의문임.
  - 사업비, 사업 기간 측면에서 구체적인 목표가 없음. 설령 있다 하더라도 안 지켜도 어느 누구에게도 책임을 부과할 수 없는 구조임.
  - 배분되는 예산에 따른 사업 진행, 각종 감사, 자율성은 책임을 동반하여야 하나 책임 지기 싫어하는 구조하에서 자율성을 가지고 목표 달성을 위한 노력을 하기 어려움.
  - 목표가 없고, 자율성이 보장되지 않으니 목표를 추구하는 것은 없으며 감사 대비, 주어진 예산 소화 등 소극적 추진만 있을 뿐임.
  - 목표가 없으니 목표 달성 여부에 대한 측정은 당연히 있을 수 없음. 이에 따라 해당 사업의 추진 여부에 대한 판단을 할 수 있는 근거가 없음. 단지 법에 의한 형식적 평가만 있을 뿐이므로 측정된 성과의 축적 어려움
  - 환류 체계 미흡으로 인해 차기 사업 및 유사 사업에 이전 사업의 평가 결과의 활용 및 적용이 어려움.

## (2) 문제점

- 기획단계에서 필요한 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 사업이 진행되고 있음
  - 대규모 사업이 아닌 경우에는 기획 업무를 생략할 수 있고, 총사업비가 전 단계에서 정해진 수준에서 크게 변동할 경우 타당성을 재검토하는 데 중점을 두고 있음.
  - 따라서 기획단계에서 충분한 검토를 거쳐 사업 목표가 설정되지 못하고 사업 목표가 후속 추진단계에서 구현되지 못하는 문제점을 안고 있음.
- 계획단계에서 수립된 사업 목표를 사업 추진과정에서 지속적으로 관리하는 장치가 부족함.
  - 국내 공공 건설사업의 시행 절차의 특징은 계획에 의한 목표관리보다는 계획과 목표

가 분리된 구조임.

- 목표에서 벗어날 경우 앞 단계로 이동하여 재조사 혹은 재수행하는 구조임.
  - 사업관리 목표가 분명하지 않고 발주청 내에 발주자와 사업관리자의 역할이 용역을 관리하는 것 이외에는 규정되어 있지 않음으로 인해 사전적으로 수립된 사업 목표를 관리하는 것보다는 사후적인 처방에 주안점을 두게 됨.
- 발주자에게는 사업에 주어진 공기나 투자비로 계획된 범위 내에서 준공해야 할 책임이 있음에도 불구하고 이에 대해서 책임을 부과할 아무런 장치가 없음.
- 이로 인해 발주자의 사업관리 책임 부재 및 사업관리 목표 실종, 계획 수립 단계가 행정적인 일과성 업무로 끝나버리는 모순점을 가지게 됨.
  - 목표의 불명확함으로 인해 계획 대비 실적의 비교가 어려움.
- 사업추진 단계별로 사업관리의 단위에 일관성을 유지하기 어렵기 때문에 사업 평가의 대상을 명확히 하기 어려움.
- 기본구상에서부터 기본계획 수립 단계까지의 사업관리는 사업(program 혹은 project) 단위로 이루어지는 반면 공사수행 방식 결정 단계에서부터 준공까지는 사업단위보다는 개별 공사계약 단위(contract)로 세분화되어 관리된 후 준공 후 유지관리 단계에서 수행되는 사후평가는 사업단위와 개별 공사계약 단위가 공존
- 평가에 필요한 자료 및 정보의 체계적 관리 미흡 등으로 인해 평가의 기초가 되는 근거 자료 및 통계 기반의 구축이 제대로 이루어지지 못하고 있음.
- 건설 CLAS 포털 시스템상의 사후평가 관련 자료를 보면, 입력된 사업 31개 모든 사업의 사후평가 항목 중 사업수행 평가 항목에서 요구하는 평가지표 산정이 미비하며, 많은 수의 사업에서 사후평가에 필요한 예산 미배정 등의 이유로 사후평가를 실시하지 않은 것으로 나타남.
- 평가 결과의 활용 및 평가 결과와 예산과의 연계 등 성과관리의 환류 체계가 미흡함.
- 건설공사의 사후평가제도는 건설공사의 문제점 및 개선방안을 도출하여 향후 건설공사 시행의 효율성을 도모하는 것에 주목적을 갖고 있으나, 평가 결과의 활용 실적이 미흡함.
  - 사업 수행상의 문제점을 도출하는 경우에도 이러한 문제가 실제 제도개선에 활용되

는 데는 한계가 있음.

- 평가 결과와 예산과의 연계 등 평가 결과에 대한 적절한 조치가 이뤄지지 않고 있음.

### (3) 향후 정책 방향

- 성과관리의 목적에 대한 인식을 제고하여야 함.
  - 공공 건설사업의 성과 평가 및 관리 강화는 국가 재정이 투입되는 공공 건설사업에 대한 평가를 강화함으로써 해당 사업의 진척률 및 관리 상황을 점검하고, 전반적인 공공 건설사업의 사업 수행성과에 대한 수준의 객관적 파악 및 성과 향상을 목적으로 함.
  - 이로써 국민 세금에 대한 예산 집행자의 책임 확보, 예산의 효율적 집행을 통한 국민 세금에 대한 가치 증대, 사업성과에 대한 국민 신뢰 제고 가능
- 사업성과 계획에 따른 발주자의 책임 있는 추진이 가능한 환경 조성이 필요함.
  - 발주자의 책임 있는 사업 추진을 위해 사업에 주어진 목표를 달성하기 위해 사업의 전 과정을 일관되게 책임을 가지고 추진할 수 있는 사업관리책임제 도입
  - 절차 위주의 감사에서 성과 위주의 감사로 전환
- 성과관리 강화 체계 구축을 위한 수행 주체별 역할과 책임을 명확히 구분하여 운영할 필요가 있음
  - 운영은 국토해양부 혹은 별도의 기관을 두어 공공 건설사업의 사업 수행성과 지표 추가 개발 및 보완, 수집된 자료 분석, 성과관리 관련 지침의 개정 및 교육 등의 역할을 수행
  - 관련 자료 입력은 해당 사업의 관리 주체인 발주기관의 담당자가,
  - 단계별 사업수행 성과 점검은 발주기관이 입력한 단계별 자료를 바탕으로 발주기관 자체적으로 사업 수행성과 평가를 실시하고, 운영주체가 검증하는 방식으로 진행 (단, 사업효과 분석 등을 주요 골자로 하는 2차 평가는 외부 전문기관이 평가)
- 목표 달성 가능 여부의 주기적 점검 및 필요 조치 방안 마련을 위한 단계별 사업 수행성과 점검을 통한 사업 수행성과의 지속적인 관리가 필요함.
  - 사업수행 단계별 사업 성과의 정도 파악 및 추진 상황 점검을 위해 영국의 관문심사 제도 성격의 장치 개발

- \* 영국 관문심사제도 (Gateway Review Process) : 공공 건설사업의 주요 단계마다 다음 단계로 진행시킬 만큼 필요 요건과 재원이 충분히 확보되었으며, 여전히 당초 목표한 사업성을 확보할 수 있는지를 점검하여 준비가 충분한 경우에만 다음 단계로 진행시키는 영국의 공공사업 프로세스 관리제도
- 기존의 공공사업 추진 절차와 총사업비 관리 절차에 단계별 점검을 추가하도록 함.

- 성과 평가를 통해 수집·분석되는 자료의 객관성과 평가 결과의 신뢰성을 높이기 위해 성과 지표의 적절성에 대한 지속적 검증과 수정·보완이 필요함.
  - 현재 설정된 성과 지표가 달성하려는 목표와 뚜렷한 연관성을 갖는지, 원치 않는 결과나 예산 낭비를 유발하는 지표는 아닌지, 사업수행 주체의 활동이 지표 측정 대상에 영향을 미칠 수 있고 책임소재가 분명한 지표인지, 관련 자료를 일관되게 수집 가능하며 쉽게 이해·사용할 수 있는 지표인지, 진척 상황을 수시로 신속하게 측정할 수 있는 지표인지, 과거의 다른 지표나 유사사업의 지표와 비교할 수 있는 지표인지, 분명한 근거 자료를 바탕으로 검증할 수 있고 지표 측정 과정도 점검할 수 있는 지표인지 등에 대한 지속적 점검 필요
- 성과평가 결과 활용도 제고를 위한 노력이 필요함.
  - 신규사업의 사업 계획의 충실화 제고를 위해 타당성 조사의 적정성 검토(재정부 또는 발주청 검토위원회)시 유사동종 사업의 사후 평가 자료를 기준으로 비교·분석하도록 규정
  - 사업 유형별로 사업성과 및 효과를 비교·분석할 수 있도록, 유형별 특성을 고려한 KPI 지속 발굴·보완
  - 사업성과 평가에 의해 축적된 데이터를 바탕으로 공사 유형별, 시행 과정별로 표준 소요기간 및 비용을 산출·고시하여, 유사사업의 예산 편성시 활용
  - 사업단계별 기록 항목에 발주자 내 담당자를 추가하고, 평가 실시 여부 및 결과를 기관평가, 감사 등에 반영
  - 사업성과 결과를 인터넷을 통해 국민에게 공표

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

## 11. 건설사업 사업비 관리 문제점과 개선 방향

### 요 약

- ▶ 현재 국내 공공 건설사업의 사업비 관리 실태는 총사업비관리제도의 도입 취지를 무색하게 하고 있어 이에 대한 개선이 필요함.
- ▶ 많은 제도적 개선에도 불구하고 공공 건설사업의 사업비 관리에 있어서 여전히 많은 문제점이 발생하고 있음.
  - 특히 계획단계에서의 충분한 검토가 이루어지지 않은 채 사업의 추진 여부를 결정하는 경우가 많으며, 이로 인한 분산투자로 예산 배분 및 집행의 효율성이 떨어지고 있음.
  - 「총사업비관리지침」으로 인한 사업 시행 부처 또는 전문가 집단 등의 기술적·전문적인 심사평가 기능이 취약함.
  - 타당성 재조사 대상사업의 범위와 면제사유가 광범위하여 사업비 증액을 억제하기 위해 추진되고 있는 타당성 재조사는 실효성이 부족함.
  - 총사업비관리 정보관리의 체계성 및 투명성이 부족함.
  - 설계변경 등으로 인한 사업비 변경 관련하여 행정력의 낭비가 심함.
- ▶ 이러한 문제점들을 개선하기 위하여 아래와 같은 개선 방향을 제시함.
  - 투자 우선순위 결정 및 무분별한 사업 추진 방지를 위해 사업추진 초기단계부터 엄격한 관리를 할 필요가 있음.
  - 공공 건설사업 관련 각종 타당성 조사의 신뢰성을 제고
  - 원공 위주의 집중 투자가 가능한 계속비계약제도를 중심으로 운영
  - 사후처리보다 사전 계획 및 단계별 점검을 강화해야 함.
  - 목표를 설정하고 설정한 목표에 부합되게 사업비를 관리하여야 함.
  - 공사예비비제도 도입 및 이에 따른 발주처의 권한과 책임을 강화하여야 함.

### (1) 논의의 배경

- 재정투자의 효율성 및 재정의 건전성을 제고하기 위한 수단으로 1994년에 총사업비관리제도를 도입시행
  - 총사업비관리란 국가의 예산 또는 기금으로 시행되는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정하고 관리하는 것을 의미

- 총사업비관리제도는 「국가재정법」 제50조에 법적 근거를 갖고 있으며, 총사업비관리 대상의 범위, 타당성 재조사 실시 사유 등 실질적인 사항은 「국가재정법」 시행령 및 「총사업비관리지침」에 규정
- 총사업비관리 대상 사업은 사업 기간 2년 이상으로 총사업비가 300억원 이상인 토목 사업과 100억원 이상인 건축 사업으로 규정

<표 3-1> 총사업비관리 대상 사업비 및 대상 수 조사(2000년~09년)

연 도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
대상사업 건수 (단위 : 건)	483	693	602	668	698	718	766	780	1124	1261
총액 (단위 : 조원)	182	184	183	205	221	223	221	241	237	248

자료 : 국회예산정책처, 총사업비관리제도 평가, 2009. 12.

- 여러 연구 및 조사에 나타난 국내 공공 건설사업의 사업비 증가 실태는 총사업비관리 제도의 취지를 무색하게 함.
  - '09년 현재 총사업비가 당초 2배 이상 증액된 사업은 총 58건(국회 예산정책처, '09)
  - '05~'08 준공된 총사업비관리 대상 사업 중 44개를 대상으로 분석한 결과 사업비가 증가한 사업은 57%(건수기준), 평균 사업비 증가율은 46%(공공사업효율화분과, '08)
    - \*자료 미비로 조사 대상 44개 사업 중 계획 대비 준공 금액을 비교할 수 없었던 사업이 23개
  - 전국의 공공 SOC 건설현장의 47.7%가 예산 부족을 겪고 있으며, 예산이 부족한 현장 중 38.1%는 사전(외상)공사를, 43.7%는 현장관리 인원을 축소하는 등 파행적으로 현장을 운영하고 있는 등 예산 배분 및 집행의 문제점이 나타남. (대한건설협회, '08)
  - 최근 3년간 실제 배정된 예산은 당초 예상액 대비 약 70% 정도에 불과, 이로 인해 목표 공정률 대비 68.2%만 진행

## (2) 문제점

### □ 제도적 측면

- 「총사업비관리지침」은 재정사업 추진에 있어 국가기관, 공기업 등을 직접 구축, 사업 시행 부처 또는 전문가 집단 등의 기술적·전문적 심사평가 기능 취약
  - SOC 사업의 사업비관리 기준이 되는 「총사업비관리지침」은 예비타당성 조사단계에서 산정한 예산을 후속단계에 진행하면서 준수해야 할 사항만을 규정
  - 예산 산정 시점, 예산 산정에 있어 이전 단계에 대비한 변경 사항, 예비비관리 등에 관한 구체적 방안이 제시되어 있지 않음.
  
- 현재 대부분의 공공 건설사업은 수년간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고 대부분 장기계속계약제도로 예산을 편성 및 집행을 하고 있어 공기 지연이 빈번하게 발생함.
  - 장기계속계약제도는 계속비제도와 같이 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정하지 않고, 매년 예산 여건을 감안하여 당해 연도의 예산만을 편성하여 계약을 체결하기 때문에 완공 위주의 집중 투자보다는 분산 투자 초래
  
- 「국가재정법」 시행령 제22조 제2항에 규정되어 있는 타당성 재조사 대상사업의 범위와 면제사유가 광범위하여 사업비 증액을 억제하기 위해 추진되고 있는 타당성 재조사는 실효성이 부족함.
  - 타당성 재조사의 소극적 운영은 사업 주체들이 사업을 추진하면서 증액을 과도하게 요청할 수 있는 계기가 되었음.
  - 총사업비가 20% 이상 증액되는 사업에 대해 타당성 재조사를 실시하는 현재의 제도적 체계는 급격한 총사업비 증액 통제는 가능하나 점증적인 총사업비 증액을 통제하기에는 어려움.
  
- 건설사업 현장이 다양하고 복잡하여 공사수행 과정에서의 설계변경이 불가피하며, 민원 등 즉각적으로 대응하여야 할 사항이 많아, 효율적인 공사 관리를 위해서는 현행 총사업비 변경 사전 협의의 예외 항목으로는 한계가 있음.
  - 총사업비 협의를 위해 사업 집행부서, 시공사, 용역사 직원들이 기술적인 총사업비 변경 사항에 대한 설명을 위해 불필요하게 도면과 관련 자료를 작성하여 기획재정부를 방문하는 등 행정력 낭비가 심한 실정임.

## □ 관리적 측면

- 예비타당성조사제도, 총사업비관리제도 등 많은 제도적 개선에도 불구하고 사업타당성에 대한 충분한 검토 없이 사업을 추진하는 등 계획수립 단계에서 필요한 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 추진되고 있음.
  - 예비타당성 면제 및 예산 확보를 위해 최초 총사업비를 과소 추정
  - 총사업비 추정의 기초가 되는 수요예측이 불명확하거나, 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토가 이루어지 않아 최초 총사업비가 비합리적으로 산정될 수 있음.
  - 각 사업에 대한 투자 우선순위가 명확히 제시되지 않고 있으며, 일부 예산편성도 장기계속계약제도에 근거해 매 회계연도별 예산편성으로 분산투자가 이루어져 사업기간의 장기화 및 총사업비가 다시 증액되는 악순환이 발생됨.
  - 현행 총사업비관리제도는 일단 추진된 사업을 추진하는 과정에서 공사비를 억제하는데 상대적으로 주안점을 두고 있음
  
- 사업 초기에 정보가 미흡한 상황에서, 예비타당성조사를 통해 사업의 추진 여부가 결정되고 있는 실정
  - 다양한 평가기준을 엄밀하게 검토하는 것은 한계가 있으며, 평가항목간의 가중치도 사업의 특성이 제대로 반영되어 있지 않는 문제가 있음.
  - 최근 평가기준이 다양화되면서 정책적인 고려사항의 비중이 증대하였으며, 개별 사업에 대한 예비타당성조사가 이루어짐에 따라 사업간 우선순위에 따라 판단기준을 제시하는 데는 한계가 있음
  - 또한 예비타당성조사 주체에 따라 조사 결과가 다르게 산출되므로 결과의 신뢰성이 저하됨.
  
- 효과적인 총사업비관리를 수행하는 데 있어 미흡한 인프라 구축은 정보관리의 체계성 및 투명성 부족과 총사업비관리제도의 취지에 맞는 성과관리를 어렵게 함.

### (3) 개선 방향

#### □ 제도적 측면

- 투자 우선순위 결정 및 무분별한 사업 추진 방지를 위해 사업추진 초기단계부터 엄격한 관리를 할 필요가 있음.
  - 정치적 이해관계로 검증되지 않은 공공 건설사업의 추진을 제한하기 위해 각 부처별로 공공 건설사업의 추진이 필요한 사업 대상 리스트를 사전에 작성하고, 리스트 중 자체 투자 우선순위에 의해 선정된 사업에 대해 순차적으로 예비타당성 조사를 실시함.
  - 투자 우선순위에 따른 집중투자를 위해 투자 우선순위를 정립하고 이를 공시 또는 공개하여 무분별한 신규 사업 추진을 지양하고 완공사업 위주의 집중 투자를 추진함.
  - 공공건설사업이 재정계획과 합리적인 연계가 부족하여 추후 공사비 부족에 의한 공기 지연 등의 문제를 유발하므로 타당성 조사시 재정계획과 연계한 재원조달 방안을 명시하고, 사업 심사시 이에 대한 평가기준을 마련함.
  
- 공공 건설사업 관련 각종 타당성조사의 신뢰성을 제고하기 위해 평가기준의 정밀화, 투자 우선순위 선정 방식의 개선, 조사기관의 다양화 등의 조치가 필요
  
- 완공 위주의 집중 투자가 가능한 계속비계약제도를 중심으로 운영함.
  - 현재 장기계속계약으로 운영하는 사업 중에서 준공에 따른 사회·경제적 파급효과가 높은 사업 순으로 계속비계약으로의 전환 필요
  
- 사후처리보다 사전 계획 및 단계별 점검을 강화해야 함.
  - 현재 예비타당성 조사가 관문의 역할을 하고 있으나, 이후는 관문의 역할을 하는 장치가 미흡
  - 기존의 공공사업 추진 절차와 총사업비 관리 절차에 단계별 점검을 추가하는 형식으로 관문심사제도를 도입하여 다음 단계로 이행하기 이전에 관문심사 과정을 거쳐 다음 단계를 수행하기 위한 예산 확보 및 준비가 이루어졌는지를 검토하여 다음 단계로의 추진 여부를 결정토록 함.

## □ 관리적 측면

- 타당성조사시의 사업비를 해당 사업의 관리 목표로 설정하고 설정한 목표에 부합되지 않게 사업을 관리함.
  - 예산준수설계제도를 도입하여 설계 및 공사비 검토를 동시에 수행하고, 설계관리 수단과 절차로 설계품질 향상과 과다설계 방지를 통한 사업비 준수 필요
  - 계속비사업에 대해서는 물가변동에 따른 인상 요인을 사업비 목표 설정시 반영
  - 주어진 예산의 사용 여부가 아니라 설정한 목표와 실적을 비교 관리하여 해당 사업의 성과평가와 연계
  
- 공사에비비제도 도입 및 이에 따른 발주처의 권한과 책임 강화
  - 낙찰차액의 일정비율 (혹은 일정금액)을 공사에비비로 할당하고, 이를 포함한 금액을 시공단계 사업비관리 목표로 설정
  - 공사에비비를 통해 경미한 설계변경과 어차피 수용해야 할 계약금액의 증액에 신속하게 대처 가능하게 됨.
  - 현재 총사업비관리제도 하에서는 경미한 사항이라도 기획재정부와 협의해야 하기 때문에 이로 인한 과도한 행정력 낭비와 해당 사항에 대해서는 발주자가 더 전문적임에도 불구하고 발주자의 재량권이 축소되는 문제가 발생하므로 이를 방지하고 발주자의 자율과 책임에 입각한 사업비 관리가 가능하도록 해야 함.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

유위성(연구위원·wsyoo@cerik.re.kr)

## 12. 공공공사의 다양한 사업관리 방식 정착과 효율적 운용

### 요 약

- ▶ 국내 공공공사의 사업관리(공사관리)제도는 감리와 건설사업관리(CM)로 구분하며, 「건설산업기본법」과 「건설관리기술법」에서 규정됨.
  - 건설사업관리(CM)는 해당 사업이 책임감리 대상 공사이면 책임감리 업무를 포함하여 시행하도록 규정하고 있어, 이른바 ‘책임감리 + α(공정관리 등 추가 업무)’로 받아들여지기도 함.
- ▶ 정부는 공공 발주기관의 감리 방식 적정성 검토를 의무화하여 다양한 공사관리 방식을 적용하고, 무분별한 책임감리 용역의 발주를 제어하고자 함.
  - 정부는 이와 함께 책임감리 의무대상 공사 기준인 공사금액의 상향 조정과 공종의 축소 등 일련의 감리제도 개선방안을 수립하여 시행함.
- ▶ 책임감리제도는 품질 확보를 목표로 하는 감리의 기능에 공사관리 기능과 발주청의 감독 대행 기능을 포함하고 있어, 발주자 및 시공자 업무와 중복되는 현상이 있음.
  - 건설사업관리(CM)와의 업무 중복에 대하여도 지적을 받고 있음.
  - 공공공사의 사업관리(공사관리)는 정해진 금액이나 공종 기준에 따라 획일적으로 결정되고 있음.
  - 한편, 초대형 건설사업에 적용되고 있는 ‘종합사업관리(Program Management)’ 방식은 아직 까지도 법적 규정이 미비함
- ▶ 공공공사의 사업관리(공사관리)제도는 발주자의 역량에 맞는 다양한 사업관리(공사관리) 방식을 사업 기획단계에서부터 조기에 결정하도록 개선하는 것이 바람직
  - 또한 ‘종합사업관리(Program Management)’ 방식의 제도화 및 감리와 건설사업관리(CM)의 관계 정립을 통한 관련 제도의 보완이 시급함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 국내 공공공사의 사업관리(공사관리)제도의 도입 배경 및 현황

- 국내 공공공사의 사업관리(공사관리)제도는 「건설산업기본법(이하 건산법)」과 「건설기술관리법(이하 건기법)」에서 크게 ‘감리’와 ‘건설사업관리(Construction Management : CM)’로 구분하여 규정하고 있음.

- 1962년 「건축법」이 제정된 이래 일정 규모 이상의 공사에서는 공사감리를 의무화하였고, 1986년 독립기념관 화재사고가 계기가 되어 1987년 「건기법」에서 별도의 전문기술 업무로 감리가 확립됨.
  - 성수대교 및 상품백화점 붕괴 등 일련의 사고가 발생한 이후, 1994년부터 감리원에게 실질적인 권한을 부여하고 그에 따른 책임을 강화하는 책임감리제도가 「건기법」에 도입됨.
  - 100억원 이상의 22개 공종(100m 교량·담·항만·철도·터널 등)에 해당하는 공사는 의무적으로 책임감리를 시행하며, 책임감리 대상 외의 공사는 시공감리·검측감리·부분 책임감리 등의 감리를 적용함.
- 건설사업의 대형화·복잡화·전문화 추세로 인해 현장단위의 공사관리에서 벗어나 보다 체계적이고 전문적인 관리의 필요성이 제기됨에 따라, 1996년 「건설법」에 건설사업관리(CM)제도를 도입함.
  - 1996년 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 건설사업관리 계약을 규정하여 건설사업관리가 대형 공공공사 계약 방식의 하나로 정립됨.
  - 2001년 「건기법」에 건설사업관리의 정의·시행대가 다른 용역과의 관계에 대한 조항을 신설함으로써 세부적인 법적 시행 근거를 마련함.
- 1997년 「건설법」에 건설사업관리가 도입된 이래, 건설사업관리와 책임감리 간의 업무 중복성에 대한 지적이 지속적으로 제기됨.
  - 건설사업관리는 해당사업이 책임감리 대상 공사이면 책임감리 업무를 포함하여 시행하도록 규정하고 있어, 이른바 ‘책임감리 + α(공정관리 등 추가 업무)’로 받아들여지기도 함.

## □ 국내 공공공사의 사업관리(공사관리)제도의 최근 동향

- 정부는 공사관리의 다양화 및 감리 방식 선택의 자율성 강화를 위해 발주기관의 감리 방식 적정성 검토를 의무화하는 「감리 등 공사관리방식검토기준」을 최근(2009.12.31)에 도입하여 시행함.
  - 2005년 1월부터 2009년 7월 20일까지 발주된 감리용역 중 전면 책임감리 방식은 건수 기준으로는 86%, 금액 기준으로는 91%를 차지하고 있음.

- 전면 책임감리 발주 공사 중, 책임감리 의무대상 사업이 아니지만 발주기관의 판단에 따라 책임감리로 발주된 사업은 금액 기준으로 61%를 차지함.
  - 이러한 무분별한 책임감리 용역의 발주는 예산의 비효율적인 운용과 발주기관의 기술력 저하, 감독 기능 약화 등의 부작용을 초래하고 있다고 평가됨.
- 책임감리 의무대상 공사의 선정 기준인 공사금액의 상향 조정과 대상 공종의 축소 등 일련의 정부 대책에 대해 감리업계는 감리 물량을 축소하려는 정책이라고 평가하고 강력한 반대 의사를 표명하고 있음.
- 2008년 12월 「건기법」 시행령의 개정을 통해 책임감리 대상 공사금액을 기존의 100억원에서 200억원으로 상향하였음.
  - 최근 기존의 책임감리 의무대상 22개 공종 중에서 공용청사·상수도·하수관거·공동주택 등 4개 공종을 제외하는 내용이 입법 예고되었으나, 하수관거는 삭제에서 준치로 변경되고 나머지 3개 공종은 삭제에서 대상 범위를 상향 조정하는 등 입법예고 내용이 재조정됨.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 감리제도 운용의 제반 문제점

- 책임감리제도는 감리의 고유 기능인 품질확보 기능에 추가적으로 공사관리 기능(품질 향상 기능)과 발주청의 감독 대행 기능을 포함하고 있음. 이로 인해 발주자와 시공자의 고유 업무와 중복되어, 효율적인 공사관리에 적지 않은 악영향을 미치고 있음.
  - 책임감리 업무 수행 지침서의 업무분장에서는 ‘시공자의 제안에 의한 설계변경’에 대한 사항을 감리원이 ‘검토·보고·지시’하는 등 주도적으로 관련 업무를 시행하고 발주자에게는 ‘통보’만 하는 것으로 규정하고 있으나, 현실적으로는 발주자와의 사전 협의가 필요함.
  - 「건기법」 제27조에 의하면, 건설업자는 시설물에 대한 생산을 담당하고, 감리전문회사는 품질관리를 전담하여 생산과 품질에 대한 책임을 분리하도록 하고 있음.
- 동일 시설물 공사임에도 감리업무를 건축·전기·정보통신·소방 등 해당 업종별 개별 감리법에 따라 분리 발주함에 따라, 통합감리에 비해 연계공정에 대한 관리가 효

울적이지 못하고 감리비가 과도하게 투입되어야 함.

- 외국의 경우, 연계공정의 효율적인 관리를 위해 국내 현행 제도와 달리 통합 시공관리를 수행하는 것이 일반적임.

## □ 건설사업관리(CM)와 책임감리와의 관계 정립 필요성 대두

- 건설사업관리(CM)제도가 도입된 시점부터 건설사업관리 기능과 책임감리제도의 감리 기능에 중복 부분이 많음이 지적되어 왔으며, 건설사업관리제도와 책임감리를 포함한 감리제도간의 관계 정립 필요성이 대두됨.
- 경부고속철도 건설사업과 인천국제공항 건설사업 등과 같은 초대형 건설사업의 경우에는 설계감리·공사감리·CM(「건설법」 또는 「건기법」상의 ‘건설사업관리’와 상이)·PM (Program Management) 등의 다양한 사업관리 방식이 중복적으로 사용되기도 함.
- 감리제도는 제3자적 독립적인 위치에서 설계 및 시공단계의 품질관리를 수행하는 것을 주 업무기능으로 정의하고 있음. 국토해양부 산하 발주기관은 해당사업의 ‘주인의 식(ownership)의 부재’와 ‘발주인력의 기술력 배양 기회 상실’을 현행 감리제도의 문제점으로 지적하고 있음.
- 지자체 발주기관은 시공단계에서 건설 서비스를 제공받기보다는 사업기획 단계에서부터 전문적인 건설 서비스를 받기 원하고 있음. 이러한 서비스는 감리 기능이 아닌 건설사업관리 기능에 해당함.

## □ 획일적인 제도 운용 및 제도의 미비점

- 공공 건설공사의 사업관리(공사관리) 방식은 정해진 금액이나 공종 기준에 따라 결정되어 왔으나, 최근 「감리 등 공사관리방식검토기준」을 통해 발주자가 발주자 가용인력의 역량과 인원 수를 고려하여 감리방식을 결정하도록 하였음.
- 하지만, 큰 틀에서는 아직도 법에서 규정하고 있는 기준에 따라 해당사업의 사업관리(공사관리) 방식이 결정되고 있다고 할 수 있음.

- 종합사업관리(Program Management)는 경부고속철도 건설사업·인천국제공항 건설사업(1단계)·주한미군기지 이전사업과 같이 여러 개의 단위사업(Project)을 묶어 하나의 프로그램 차원에서 관리하는 사업관리 방식임.
- 종합사업관리 방식을 활용한 사례들은 포괄적인 법 해석을 통해 시행되었던 것으로, 엄밀히 말하면 법적인 근거가 불충분한 상태에서 도입되었던 것이라고 할 수 있음.

### (3) 향후 정책 방향

#### □ 발주자의 역량에 맞는 다양한 사업관리(공사관리) 방식 선정

- 발주자 조직의 전문성과 자체 역량을 고려하여 해당 사업에 가장 적합한 사업관리(공사관리) 방식을 선정할 수 있도록 관련 의무 조항을 완화함.
- 관련 법령은 기본 원칙과 최소한의 요건만을 규정하는 것이 바람직하며, 이에 따라 금액과 공종 기준에 의한 의무 조항을 완화하는 방향으로 개선함.
- 발주기관별로 해당 기관의 실정에 맞도록 세부 규정을 제도화함.
- 일부 초대형 건설사업에서 적용됐던 ‘종합사업관리(program management)’ 방식을 제도화하여 발주기관에게 다양한 사업관리 방식을 제공함.
- 종합사업관리의 명확한 법적 근거를 제공하여, 공기업을 포함한 국내 건설 서비스 역량을 제고시키는 계기를 마련함.

#### □ 사업관리(공사관리) 방식의 조기 결정

- 사업의 기본 기획단계(사업타당성 조사와 사업계획 수립의 중간 시점에서 실시)에서부터 사업관리 수행 주체 및 사업관리(공사관리) 방식에 대해 분석하고, 현행보다 빠른 사업추진 시점에서 사업관리(공사관리) 방식을 결정함.
- 사업의 규모 및 특성, 반복성 여부, 발주자의 전문인력과 조직, 사업관리 수행능력, 공사발주 방식 등을 종합적으로 고려하여 사업관리 기능의 일부 또는 전부를 어느 단계에서 외부 전문기관에 위임할 것인가에 대한 의사결정을 시행함.

## □ 감리와 건설사업관리(CM)의 관계 정립을 통한 관련 제도 보완

- 품질확보의 목적을 충실히 이행할 수 있도록 감리제도를 정립하고, 감리와 건설사업 관리와의 관계를 명확히 설정하는 등 관련 제도 보완이 시급함.
  - 품질확보의 목적 달성에 관련이 적은 업무(공정관리 등)의 배제, 각종 행정 및 보고 서류의 간소화 등을 통해 품질이나 안전과 직접적으로 관련 없는 업무에 대하여 부담을 경감하는 방안 수립이 필요함.
  - 단일 구조물 공사에서 통합 감리 발주가 가능하도록 전가통신·소방 분야 감리 규정(법령)의 개선이 필요함.
- 
- 건설사업관리(CM) 방식에 대하여도 목적에 맞는 활용을 유도하며, 특히 사업기획 단계에서부터 전문적인 건설 서비스가 필요한 발주기관이 이를 고려하도록 함.
  - 양질의 건설사업관리(CM) 서비스를 제공할 수 있도록 관련 업계의 능력을 제고하는 방안을 수립하여 실행함.

이영환(연구위원·yhlee@cerik.re.kr)

성유경(연구원·sungyk@cerik.re.kr)

## 13. 건설 프로세스 혁신을 위한 BIM의 활성화 지원

### 요 약

- ▶ BIM은 국내 건설산업을 한 단계 발전시킬 수 있는 도구로서, 국내 건설산업에 적용하기 위한 준비가 필요함.
  - BIM을 적용함으로써 건설의 각 주체간 건설정보의 유기적 연계도가 높아지며, 산업 전반의 효율은 향상되지만, 그에 따른 건설주체간 업무범위와 절차에 변화가 발생함.
  - 민간 차원의 자생적인 노력에 의한 BIM 적용에는 한계가 있으며, 정부 차원의 지원을 통하여 BIM을 적용하는 과정의 시행착오를 최소화할 필요가 있음.
  
- ▶ 제도적 차원의 지원
  - BIM 적용 로드맵 작성 : 선진국 사례로부터 성공적인 BIM 적용 방안을 마련하기 위한 과정과 단계별 추진전략을 수립함.
  - BIM 표준 및 가이드라인의 정립 : 건설사업 발주를 위한 BIM 표준과 가이드라인을 정부 차원에서 정립하고, 공공기관별 특성에 따라 이를 참조하여 표준 및 가이드라인을 정립하여 민간에 공개함으로써, 민간업체의 BIM 준비 방향을 유도함.
  - 파일럿 프로젝트 : 실제 프로젝트에서 발생 가능한 문제를 도출하기 위한 파일럿 프로젝트를 공공기관별 특성에 따라 발주하고, 그 성과를 분석하여 구체적인 BIM 적용 방안을 정립함.
  - 공감대 형성 : 건설산업의 많은 참여주체의 의견을 수렴함으로써 BIM의 적용 및 방향에 대한 공감대를 확보함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ BIM의 정의 및 필요성

- BIM은 시설물의 유의미한 특성(기둥, 슬래브, 벽 등의 속성)을 디지털화한 것으로서, 시설물의 형상뿐만 아니라 시설물과 관련된 각종 관련 정보들을 담는 정보체계임.
- 설계자에 의하여 창조되는 설계정보를 도형으로서뿐만 아니라, 시설물의 구성요소로서 컴퓨터가 해석할 수 있는 데이터 체계임.
- 작성된 도면을 이용하여 별도의 작업 없이 연관되는 작업(적산, 구조 해석, 에너지 해석 등)을 수행할 수 있도록 지원하는 건설의 기반 시스템임.

- 설계에서 시공, 유지관리에 이르는 건설의 전 단계를 관통하는 통합 데이터베이스에 대한 효율성과 필요성이 있음.
- 건설산업의 비정형성과 복잡성, 일회성의 특성과 더불어 컴퓨터 기술 및 기술자들의 전산화 능력의 한계에 따라, 쉽게 표준적인 통합 데이터베이스를 구축하지 못함.
- IT의 급속한 발전과 더불어 건설정보의 근간이 되는 CAD 데이터의 범용적 활용을 가능하게 하는 기술들이 현실화되기 시작함.
- IAI(International Alliance for Interoperability)의 IFC(Industry Foundation Classes)와 같은 건설정보의 통합을 위한 기본 프로토콜이 국제적인 노력에 의하여 성장하였고, 다양한 건설 소프트웨어에서 IFC가 프로토콜로서 활용되기 시작함.

## □ 제도의 필요성

- BIM은 건설산업 전반의 프로세스 변화를 수반하기 때문에, 산업 전체의 체계적인 준비가 필요함.
- BIM을 이용한 업무는 한 단계나 주체에 머물 경우 그 사용의 의미가 없으며, 관련되는 여러 단계와 주체들의 업무에 영향을 주며, 그에 따른 업무의 변화를 수반함.
- 디지털화된 설계정보의 공유를 통하여 건설산업 전체를 혁신적으로 발전시키지만, 전면적인 산업의 준비가 따라야 함.
- 민간 차원의 준비는 자생적이며, 많은 시행착오를 수반하는 장기간의 시간과 과도한 노력을 필요로 하므로, 정부 차원의 체계적인 준비와 지원을 통하여 보다 효율적으로 준비할 수 있음.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ BIM의 기대효과

- 설계 역량 향상(Design Capability)
  - 2D CAD를 이용할 경우 시설물을 구상하고 발전시키는 일련의 설계 행위와, 이를 가시적인 결과로서 표출시키는 도면 작성행위가 분리되는 것과는 달리, BIM 개념의 3D CAD 시스템을 이용할 경우 설계와 도면작성이 일체화됨으로써, 궁극적으로 설계 역량을 강화하고 설계품질을 높일 수 있는 결과를 기대할 수 있음.

- 연관 엔지니어링 체계 구축(Sustainability)
  - BIM의 형상정보와 시설물 구성요소별 속성정보를 이용함으로써, 설계단계의 다양한 엔지니어링 시뮬레이션(에너지해석, 구조해석, 일조해석, 법규해석 등)을 통하여 친환경적 시설물로의 설계가 가능해지고, 생애주기비용을 감축할 수 있는 기회가 제공됨.
- 데이터 공유 및 호환성 향상(Interoperability)
  - BIM은 연관되는 각종 건설 관련 엔지니어링 시스템간의 정보교환을 위한 프로토콜로서 작동함으로써, 통합된 설계, 엔지니어링, 공사관리, 유지관리 정보로 활용함.
- 프로젝트 수행역량 향상(Project Efficiency)
  - BIM을 통하여 정보교환 및 의사소통이 원활해지고, 중복 업무들을 상쇄시킴으로써 단계간의 정보전달 손실을 최소화하여 프로젝트 수행 프로세스를 단축시키고 프로젝트 관리상의 효율을 향상시킴.

## □ BIM 정착의 장애 요인

- 건설주체들의 BIM 투자를 위한 조건 문제
  - BIM을 사용하기 위해서는 시스템 구축에 비용과 노력을 투자해야 하고 직원들의 교육에 대한 투자가 필요하며, 업무 프로세스에 대한 일정한 변화가 뒤따라야 하므로, 그에 따른 리스크가 생기게 되며 조직 내의 저항과 부하가 발생할 수 있음.
  - 이와 같은 리스크를 감수하면서 BIM에 투자하기 위해서는 각 주체별로 일정한 기대 이익을 획득할 수 있다는 전제가 필요함.
  - 한편 설계사와 엔지니어링 회사는 상대적으로 영세하기 때문에 투자에 대한 리스크가 미치는 영향이 적지 않기 때문에, BIM 기반의 CAD 시스템을 도입함으로써 획득되는 설계 과정상의 효율 향상에 대한 확신이 있어야 하며, 발주기관들이 BIM으로 발주할 것이라는 예측이 가능해야 BIM으로의 전환이 가능함.
- BIM의 활용에 있어 동시성의 필요
  - BIM으로 발주할 경우 이를 실행할 수 있는 설계사, 엔지니어링회사, 건설회사의 준비가 있어야 하는데, 업계에서의 뒷받침이 확보되지 못할 경우 발주자들이 그에 따른 리스크를 부담해야 함.

- 반면, 건설업계는 BIM으로 발주되는 일정한 물량이 확보되지 않을 경우, BIM으로 전환함으로써 발생할 수 있는 리스크에 노출되므로 확실한 비전이 보이지 않을 경우 투자를 망설일 수밖에 없음.
  - 따라서 자연발생적으로 BIM의 효과를 인식해서 건설업계가 BIM으로 전환하고 발주기관이 자연스럽게 BIM으로 발주하기는 어려울 것으로 보이며, 인위적인 노력에 의하여 동시적으로 건설업계와 발주기관이 BIM으로 전환할 수 있는 체계가 마련될 필요가 있음.
- BIM 표준의 필요
    - BIM은 상이한 주체간의 정보교환을 위한 도구이기 때문에, 사회적으로 동의가 되는 데이터 체계에 대한 표준이 필요함.
    - 이를 위해서는 건설산업 전반의 참여주체들이 참여하여, 각 분야별 데이터 표준을 만들기 위한 협력체계를 구성할 필요가 있음.

### (3) 정부의 위상 및 향후 정책 방향

#### □ 정부 및 공공 발주기관의 위상

- BIM 표준 정립 및 시행의 주체
  - 민간의 의견을 수렴하여 BIM 표준을 정립할 수 있는 유일한 주체이며, 이를 관련 건설사업에 적용할 수 있는 주체임.
- 건설산업의 주요 발주처
  - 전체 건설시장의 상당 부분을 차지하는 발주자로서 건설 관련 주체들에 대한 지배력이 있으며, 건설산업을 일정한 방향으로 유도할 수 있는 힘을 가짐.
- 건설체계의 주체 및 선도자
  - 정부 및 공공 발주기관은 건설제도를 정비하는 주체이며, 건설산업의 추진 방향 및 체계를 선도하는 주체임.

## □ 정책 방향

### - BIM 도입 로드맵의 작성

- 선진국 벤치마킹을 통해 BIM 도입을 위한 시사점을 찾아야 하며, 정부 정책상 BIM을 활성화하기 위한 단계별 정책 지원 사항(발주 물량 확보 및 표준개발 지원 등)과 시행 방향을 도출함.
- 건설의 각 단계별로 BIM을 이용한 업무 프로세스 및 관리 체계, 주체별 역할 규명과 BIM 응용 프로그램 및 표준 개발 방향 및 적용 체계를 정립함.
- 일정한 시점에는 공공 발주 건설사업에 대한 BIM 적용을 의무화하도록 준비함.

### - BIM 표준 및 가이드라인 개발

- BIM을 적용하기 위해서는 국제적인 BIM 표준을 따르면서 건설주체들이 공감하는 해당 BIM 표준이 마련되어야 함.
- 공공 발주의 최상위 기관인 정부(국토해양부) 차원의 BIM 표준과 가이드라인이 작성되어야 하며, 이를 참고로 한 각 공공 발주기관별 특성에 맞는 표준과 가이드라인이 정립되어야 함.
- 표준과 가이드라인은 공공 발주기관의 사업발주 지침으로 활용되며, 이를 공개함으로써 관련 업체들이 일정한 방향성을 가지고 준비할 수 있음.

### - 파일럿 프로젝트의 추진

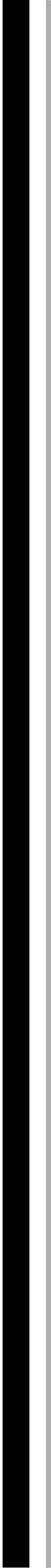
- BIM에 의한 통합적인 건설 프로세스는 파일럿 프로젝트를 통하여 그 실체에 접근할 필요가 있음.
- 공공 발주기관 및 관련 학협회, 설계사무소, 엔지니어링업체, 건설회사 등의 건설 주체들 간에 일정한 협업관계를 구축하고, 파일럿 프로젝트의 목표와 범위를 정의하고 사업을 수행하여 그 성과를 평가함으로써 BIM이 적용되는 과정에서 발생할 수 있는 현실적인 문제를 도출하여 해결방안을 마련하고, 실질적인 기대효과를 검증함.

### - 공공 발주기관의 정책적 지원사항 도출 및 BIM 적용을 위한 공감대 형성

- BIM은 관련되는 주체들에 의한 동시적인 사용을 전제로 하지만, 각 주체들이 이를 준비하기 위한 조건이 마련되지 않을 경우 활성화에 어려움이 있음.

- 궁극적으로 BIM을 이용할 경우 최대의 수혜자는 발주기관이 되며, BIM을 활성화하기 위한 추진체로서의 발주기관의 역할이 적지 않으므로, 공공 발주기관의 정책적인 지원이 준비되어야 하며, 발주 물량 확보와 표준개발에 대한 지원 등의 사항들이 도출되어야 함.
- BIM을 활용함에 따른 산업 전반의 경쟁력 강화와 프로세스 및 건설문화의 변화에 대한 인식을 확대하고, BIM을 적용하는 구체적인 체계에 대한 준비를 갖추기 위한 사회적 공감대 형성을 위한 준비 작업이 절실한 시점이라 할 수 있음.

김우영(연구위원·beladomo@cerik.re.kr)

A decorative vertical bar on the left side of the page, consisting of a thick black line and a thinner grey line to its right.

## 제4장

# 산업기반 제도 · SOC



## 14. 건설공사 시공사 제한 규정의 합리적 개선

### 요 약

- ▶ **현행 「건설산업기본법」 제41조는 주거용 건축물의 경우 주택은 연면적 661㎡(200평) 이하, 비주택은 495㎡(150평) 이하의 경우 건축주의 직접 혹은 직영 시공이 가능**
  - 건설업 등록업자가 도급 시공할 경우와 비교하여 건축주 직접(직영) 시공시 건설기술자 미배치, 공사감리의 부실, 품질 및 안전관리 부실, 하자보수 책임자 미확보 등으로 부실시공 및 소비자의 피해 가능성이 크게 높아지고 있음.
  - 또한 다수의 근로자가 생산활동을 하거나 위험시설 등이 설치될 수 있는 창고·저장고 및 조립식 공장 등도 건축주의 직접 시공이 가능하여 부실공사에 의한 피해가 우려됨.
- ▶ **‘건축허가’ 대상 건축물은 등록된 건설업자가 시공하는 것이 바람직. 공장·창고 등도 규모에 관계없이 ‘건축허가’ 대상 규모 이상의 경우 건설업 등록업자가 시공**
  - 현행 「건축법」 상 ‘건축허가’ 대상인 연면적 100㎡ 이상 건축물은 원칙적으로 건설업등록업자가 시공토록 의무화
  - 건축주의 직접 시공을 허용하는 범위는 ‘건축허가’ 대상 이외의 건축물로서 분양 목적이 아닌 실거주용으로 한정 필요

### (1) 배경 및 동향

- 일정 규모 이상의 건설공사의 경우 정부가 시공능력을 갖춘 것으로 인정한 건설업 등록업자가 시공하는 것이 원칙
- 그런데 국내에서는 건설업 등록업자가 시공하지 않아도 되는 건축물 범위를 너무 넓게 허용하고 있어 소규모 건축물의 경우 부실 시공이 만연하고, 소비자 피해가 확산되는 문제가 있음.
- 현행 「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)는 주거용 건축물의 경우 연면적 661㎡(200평) 이하로서 공동주택인 건축물이 아닌 경우에는 건축주의 직접 혹은 직영 시공이 가능토록 허용
- 또, 연면적 495㎡(150평) 이하인 주거용 외의 건축물로서 다중이용 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물이 아닌 경우에도 건축주의 직접 혹은 직영 시공이 가능

- 「건설산업기본법」 시행령 제37조에서는 시공사 제한을 받지 아니하는 건축물로서 건축주 직접 시공이 가능한 예외사항(창고, 조립식 공장 등)을 명시
- 일정 규모 이하 건축공사의 경우, 건축주의 직접 혹은 직영 시공\*이 가능하도록 법적으로 허용되어 있어 공사 과정에서 부실 시공이 우려되고 있음.
  - \* 건축주 직접 시공이란 건축주가 직접 인력을 고용하고 장비를 수배하여 공사를 수행하는 체계를 말하며, 직영 시공이란 건축주가 공사 스케줄링이나 자재 구매 등을 담당하되, 토공사나 방수공사 등 세부 공종별로 하도급을 주어 공사를 수행하는 체계를 의미
- 주거용의 경우 200평의 규모는 보편적인 3층 다가구주택의 규모를 넘어서는 것으로서, 다가구상가주택 건설시 시공경험이 없는 건축주가 위장 직영을 통하여 무면허 건설업자에게 불법 도급 시공하는 것을 방지하고 있음.
- 건설업 등록업자에게 도급 시공할 경우와 비교하여 건축주가 직접(직영) 시공할 경우에는 건설기술자 미배치, 공사감리의 부실, 품질 및 안전관리 부실, 하자보수 책임자의 미확보 등으로 부실 시공 및 소비자의 피해 가능성이 크게 높아짐.
- 최근 들어 건축규제가 완화되면서 증개축, 대수선, 건축물 용도 변경과 같은 리모델링 공사가 증가되고 있는데, 현행과 같이 시공사 제한이 완화되어 있는 상태에서는 건축주 직영 시공이 늘어나면서 부실 시공 및 안전사고에 대한 우려가 증가됨.
- 또한, 다수의 근로자가 생산 활동을 하거나 위험시설 등이 설치될 수 있어 다중이용시설의 일부라고 볼 수 있는 창고·저장고 및 조립식 공장 등도 건축주의 직접 시공이 가능하도록 허용하고 있어 부실 공사에 의한 피해가 우려됨.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 건축주 직접(직영) 시공 가능 범위

- 현재, 단독주택과 다가구주택은 법적으로 연면적 660㎡를 초과하지 않도록 규제하고 있어 건축주의 직접(직영) 시공이 가능
- 아파트와 연립주택, 다세대주택은 공동주택으로 분류되고, 3층 이상일 경우 건설업 등록업자가 시공하도록 되어 있으며, 그 이하 규모는 건축주 직영 공사가 가능

- 2009년의 경우, 전체 주택건설 물량 가운데 건축주 직영시공이 가능한 단독주택 및 다가구주택이 차지하는 비중은 실제 가구 수를 기준으로 전체의 약 30% 수준
- 연간 14만호 내외의 주택 건설공사를 건설업 등록업자가 시공하지 않고, 건축주가 직접 시공하거나 혹은 위장 직영을 통하여 무면허업자에게 불법 도급이 가능

<표 4-1> 주택 유형별 건설 실적

(단위 : 호, %)

구분	계		아파트	연립	소규모 주택				
	A	B			소계	단독주택		다세대	
						단독	다가구		
						A	B		
2008년	449,790 (100.0)	371,285	263,153 (58.5)	4,044 (0.9)	182,593 (40.6)	40,057 (8.9)	92,115 (20.5)	13,610	50,421 (11.2)
2009년	460,540 (100.0)	381,787	297,183 (64.5)	5,426 (1.2)	157,931 (34.3)	40,743 (8.8)	92,675 (20.1)	13,922	24,513 (5.3)

주 : B는 다가구를 1호로 계산한 결과이며, A는 다가구의 실제 호수를 전부 계산한 결과임.  
 자료 : 국토해양부.

## □ 부실시공에 의한 피해 우려

- 다가구, 다세대주택, 소규모 연립주택의 부실 시공은 오래된 문제이며 누수나 균열은 당연한 것으로 인식하는 경향까지 존재하고 있으나, 정부에서 관심을 갖고 있지 않아 부실 시공에 의한 생활여건의 저하가 불가피한 실정
- 한국도시연구소의 ‘지하 주거공간의 주거환경과 거주민 실태연구(2005)’에 따르면 습기(49.5%)가 가장 큰 문제이고, 부실한 채광(21.8%), 환기 미흡(10.5%), 악취(7.0%), 소음(5.1%) 등이 지적되었으며, 바닥 장판이나 벽면 모서리 등에서 결로(結露)가 발생한 가구가 73%에 달함.
- 공장이나 창고 등은 다수의 작업원이 작업하는 공간이며, 위험한 설비가 설치되기 때문에 시공 과정에서 부실 시공에 충분히 대비해야 함. 그러나 조립식이라는 이유로 시설 규모에 상관없이 건축주 직접 시공을 허용하고 있어 대형 안전사고의 우려가 상존
- 이천냉동창고 화재사고(2008. 1. 7, 40명 사망, 17명 부상)와 같이 조립식 물류창고 등이 대형화되면서 각종 사고 위험이 증가, 건축물 하자에 기인한 안전사고 방지 필요
- 건축주 직영 시공에 의한 피해 사례 : 씨랜드청소년수련원 화재사고(1999. 6. 30)

- 씨랜드 건축주는 시공능력이 부족함에도 불구하고, 1998년 4월 그린종합건설로부터 1,400만원을 주고 건설업 면허를 불법으로 대여받아 직영 시공을 함.
- 건축주가 직영 시공을 하면서, 설계도면대로 시공하지 않고, 설계변경을 통하여 내화성을 갖추지 않은 채 건축, 또한 건축 구조물의 내력이 안전기준에 미달
- 사고 당시 비상구 유도등, 자동 화재탐지기, 비상벨, 소화기 등의 소방시설이 제대로 작동하지 못하였는데 이는 부실 시공의 가능성 존재
- 건축주가 직영 시공하는 것으로 관할청에 신고하고, 실제로는 무면허업자 등에게 도급 시공하는 건축주 위작직영이 빈번히 발생
- 택지개발지구의 개인주택 및 빌라, 점포겸용 주택 등의 경우 건축주가 직접 시공하는 것으로 신고한 후 실제로는 무면허 건설업자에게 도급하여 위장 직영으로 시공
- 무면허 업체(팀장, 십장 등)는 부가세(10%) 신고를 면제 받기 때문에 건설업 등록업자에 비해 저가 수주가 가능하고 각종 건축법규에 의한 법적 제재 회피 가능

#### □ 건축주 직영 시공시 품질확보 및 하자보수상의 문제

- 현행 건설 관련 법령은 대부분 도급공사를 전제로 하고 있어 건축주가 직접 혹은 직영 시공할 경우에는 「건설산업기본법」, 「건설기술관리법」 등에 의거한 건설기술자의 배치나 품질 및 안전에 관한 규제를 적용하기 곤란함.
- 다중이용 건축물을 제외하고 건축사가 설계하여야 하는 건축물은 건축사가 공사감리를 겸하도록 규정, 건축주가 직접(직영) 시공할 경우 감리의 대상인 시공자가 감리 대가를 지급하는 건축주이므로 엄정한 감리가 곤란
- 이에 따라 건축주는 감리를 형식적인 절차로 인식하는 경향도 존재하며, 사용 승인을 위한 검사 과정에서도 엄정한 업무 수행에 어려움이 있음.
- 분양 건축물을 건축주가 직영 시공한 경우에는 건축주가 하자담보책임을 부담해야 하나, 매매나 임대차 이루어진 이후에는 건축주가 하자담보책임을 기피하는 사례가 많으며, 하자담보책임을 실질적으로 이행하기 어려움.
- 시공 과정에 직접 참여한 십장이나 팀장 등 책임주체와 일회성 관계를 갖고 있어 연락이 어렵고, 하자보수를 의뢰하기 곤란
- 건축주의 입장에서는 하자보수를 소홀히 하더라도 건설업 등록업자로서 지속적으로 활동하는 것이 아니기 때문에 특별한 불이익을 받지 않음.

### (3) 향후 정책 방향

- ‘건축허가’ 대상 건축물은 「건설산업기본법」에 의거, 등록된 건설업자가 시공하는 것이 바람직. 특히 분양대상 건축물은 하자담보 책임자를 안정적으로 확보하고, 무면허업자에 의한 부실시공을 방지하기 위하여 건설업 등록업자 시공을 의무화해야 함.<sup>1)</sup>
  - 즉, 현행 「건축법」상 ‘건축허가’ 대상인 연면적 100m<sup>2</sup> 이상 건축물은 원칙적으로 건설업 등록업자가 시공하도록 의무화하는 것이 요구됨.
  - 건축설계업의 경우 2007년 7월 이후로는 무자격자의 부실 설계에 의한 소규모 건축물의 부실 공사를 방지하기 위하여 ‘건축신고’ 대상 건축물까지 건축사가 설계하도록 규제가 강화된 바 있음.
  
- ‘건축허가’ 대상 규모 이상의 공장, 창고 등은 건설업 등록업자의 시공 참여가 바람직.
  - 현행 법에서는 건축물 가운데, 공장, 창고 등은 규모와 관계없이 건축주 직영 시공을 허용하고 있으나, 다수의 근로자가 생산 활동을 하는 다중이용시설로 볼 수 있으며 크레인 등 위험 시설을 설치하는 사례가 많음.
  
- 건축주의 직접 시공을 허용하는 범위는 ‘건축허가’ 대상 이외의 건축물로서 분양 목적이 아닌 실거주용으로 한정하되, 시공능력을 갖춘 것으로 인정되는 건축주에 한하여 제한적으로 허용 필요.
  - 캐나다는 건축주 직접 시공을 허용하되, ‘개인적 사용을 위한 주택’으로 제한하고 있으며 분양이나 매매용 주택 등 제3자를 위한 건축 행위를 할 때는 반드시 라이선스를 가진 건설업자이어야 하고, 건축주를 위해 주택보증보험을 가지도록 규제하고 있음.

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)

1) ‘건축허가’ 행위는 건축물을 신축하거나 기존 건축물에 일정한 변경을 가하기 전에 그것이 건축물의 대지·구조 및 설비 기준과 건축물의 용도 등에 관한 최저기준에 적합함을 심의하여 국민의 생명·건강·재산과 건축물의 안전을 도모하고, 기능 및 환경·미관을 향상시킴으로써 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 함. 한편, 건설업등록제도의 취지는 건설공사의 품질확보, 안전관리, 부실 공사의 방지 등을 위한 것으로서 건축허가제도의 도입 취지와 거의 유사한 목적을 가지고 있음.



## 15. 건설공사 프로젝트 파이낸싱(PF) 문제점과 개선 방안

### 요 약

- ▶ 공모형 PF사업은 최근 몇 년간 급격히 성장했으나 2008년 9월 금융위기 이후 심각한 정체 상태에 빠져 있으며, 그 핵심 원인은 다음과 같음.
  - 체계적 관리 부재로 인한 사전 대응 실패 : 주무부처의 부재 및 전체 사업을 조율하고 관리하는 시스템 부재로 현 사태의 발단 제공
  - 리스크 관리 및 노출된 리스크에 대한 적절한 대처 실패 : 공공기관이 포함된 사업구조로 인해 당사자간 리스크 분담에 대한 유연한 대응 실패
  - 분양가상한제로 인한 사업성 악화 : 분양가상한제 이전에 공모된 사업에까지 일괄 적용
  
- ▶ 공모형 PF사업의 성패는 국가적·공익적 차원에서 큰 의미를 가지며, 현재의 위기를 벗어나기 위해서는 다음과 같은 조치들이 필요함.
  - 정부 차원의 개입·관리와 함께 민관 협의체를 구성하여 실태조사를 통한 사업의 구조조정, 사업 계획 및 시기 변경, 이해 당사자간 중재 등 필요
  - 발생한 리스크에 대하여 효율적으로 대처하기 위하여 사업의 의사결정 구조를 유연화 : 실시협약 및 사업계획 변경의 융통성 부여, 컨소시엄 구성원 변경 등
  - 공모형 PF사업에 대하여 분양가상한제 적용 배제

### (1) 동향 및 실태

- 공모형 PF사업은 도시의 계획적 개발을 위해 2001년 택지개발지구에 도입된 이후, 도시 경쟁력 향상을 위한 대규모 복합개발 수요가 커지면서 양적으로 크게 증가함.  
·2009년 말 기준으로, 민간사업자 모집이 완료된 공모형 PF 시장규모가 총 100조원을 돌파한 것으로 추산되고 있음.
  
- 공모형 PF사업은 규모면에서는 최근 몇 년간 급격히 성장했으나, 2008년 9월 금융위기 이후 심각한 정체 상태에 빠져 있음.  
·기존 사업의 경우, 사업권을 획득한 사업의 금융 협상에서 CI와 FI의 이견으로 자금 조달 및 투입에 난항  
·신규 사업의 경우, 사업자 선정 유찰과 예정 사업의 무기한 지연 사태 발생

- 공모 당시에 수립한 계획과 일정대로 추진되고 있는 사업은 거의 없으며, 이에 따라 고용 확대, 지역경제 활성화, 관광수요 증대 등 당초 사업의 기대효과를 달성하는 데에도 실패하고 있음.
- 특히, 최근 개발비가 31조원으로 최대 규모이자 가장 상징적인 공모형 PF사업인 용산국제업무지구까지 사업성 악화에 따른 자금조달 실패로 좌초 위기에 처해 있음.
- 공모형 PF사업으로 조성된 복합개발사업은 대부분 지역의 랜드마크로서 도시의 종합적 기능이 집약된 핵심 시설이므로, 이들 사업의 활성화와 안정화는 공익성 측면에서도 매우 중요한 과제임.

## (2) 위기의 원인 및 문제점

- 공모형 PF사업이 위기에 처해진 원인은 일차적으로 금융위기, 부동산 경기 침체, 분양가상한제 등 외부 요인으로 인한 사업성 악화임.
- 이와 함께 사업의 리스크에 대한 사전 예측 실패와 예상치 못한 리스크에 대해 각 이해 당사자들이 적절히 협력·대응하는 데 실패한 것 등의 내부요인도 현재 위기의 핵심 요인이 될 것임.

### □ 핵심 원인 1 : 체계적 관리 부재로 인한 사전 대응 실패

- 당초 공모형 PF사업은 부동산 경기 활성화에 편승하여 발주기관, 참여 민간업체 모두 면밀한 사전검토 없이 과잉·중복 투자하였다는 비판을 피할 수 없음.
- 공모형 PF사업을 조율하고 관리하는 체계적 시스템이 부재하였기 때문임.
- 중앙정부 차원에서는 실질적으로 사업관리를 방치하였으며, 이에 따라 전국적으로 유사 PF사업의 난립, 체계적 관리 미흡, 사업 타당성 검증 문제가 상존하였음.
- 개별 발주기관 단위의 무분별한 사업 추진이 현재의 위기를 야기한 핵심 원인임.
- 관리 시스템 부재로 인해 사업환경 변화로 인한 위기의 초기에 능동적 대처가 어려웠으며, 현재도 이해 당사자간 의견 조율이 어려움.
- 공모형 PF사업에 대한 법적 근거가 없이 관련 법령을 준용하여 사업을 추진하고 있어 문제 발생시 해결을 위한 기준 및 근거가 미비함.

- 공공기관의 자의적 판단 및 기준에 따라 사업을 추진하며, 사업추진 절차 및 기준 등이 공모기관별로 상이하여 혼란이 야기됨.
- 분쟁이 발생하면 법적 다툼 외에 분쟁 해결 수단이 부재함.

## □ 핵심 원인 2 : 리스크 관리 및 노출된 리스크에 대한 적절한 대처 실패

- 발주기관 및 건설사 공히 리스크에 대한 세밀한 예측과 적절한 관리 계획을 수립하지 않았음.
- 금융위기 이전까지 사업환경이 양호한 상태에서 과열 양상을 드러냈음.
- 건설사는 철저한 사업성 분석 없이 물량 확보를 위해 입지만 보고 사업에 참여하는 경우가 많았음.
- 발주기관 역시 이에 편승하여 토지비 경쟁에 주력하고 리스크를 회피함으로써 전체적으로 리스크에 취약한 사업구조를 만드는 데 일조함.
- 사업 추진 과정에서 발생한 리스크에 대해 효과적으로 대처하는 데 실패하고 있음.
- 금융사 및 건설사는 변화된 사업여건을 반영하여 고통 분담을 통해 발생한 리스크를 최대한 줄이려는 움직임을 보이고 있으나, 건설사는 지급보증 등 건설사의 신용 보강을 통해 대부분의 리스크를 떠안는 것에 대해서는 반발하고 있음.
- 발주기관은 뚜렷한 대응을 보이지 않고 있는 가운데, 대부분 당초 협약된 사업 조건의 변동을 허용하지 않고 있음.
- 노출된 리스크에 대하여 적절히 대응하는 데 실패하고 있는 것은 공모형 PF사업 고유의 특성에서 기인함.
- 일반 PF 및 개발사업과는 달리 공모형 PF사업에서는 협약 당사자이자 지분 참여자인 발주기관이 공공 주체이므로 단순히 사업성만을 고려하여 협의를 진행하기는 어렵다는 특수한 리스크가 존재함.

## □ 핵심 원인 3 : 분양가상한제로 인한 사업성 악화

- 2007년 9월부터 20세대 이상의 모든 공동주택에 분양가상한제를 시행함에 따라 정책 발표 이전에 공모절차가 진행된 공모형 PF사업들은 사업성에 심각한 타격을 받음.

·분양가상한제 적용 이전에 선정된 사업자는 분양가상한제 적용으로 인해 사업제한 및 실시협약시 결정된 수익률에서 문제가 발생함.

·사업계획의 큰 틀이 정부의 정책 변화에 의해 변경된 것이며, 따라서 실시협약의 변경이 수반되어야 하나 현실에서는 그렇지 못함.

- 공모형 PF사업에 분양가상한제를 적용하는 것은 사업의 특성을 감안하지 않은 불합리한 정책임.

·공모형 PF사업의 토지는 경쟁입찰 방식에 따라 높은 가격으로 공급됨.

·공모형 PF사업의 특성상 공익성을 위한 시설 투자에 많은 자본이 투입됨을 감안할 때, 분양가상한제가 적용되면 공익성 확보에 소요되는 비용이 사업 손실을 초래하거나 공공시설의 질 저하로 나타날 가능성이 큼.

### (3) 향후 정책 방향

#### □ 정부 차원의 개입을 통한 리스크 대처

- 노출된 리스크를 경감하기 위한 이해 당사자간 합의가 어려운 현재의 문제점과 정부의 체계적 관리 부재가 야기한 사업의 난립 문제를 해결하기 위해서는 근본적으로 정부의 개입과 역할이 필요함.

·건설사와 금융사간 신용보강에 대한 이견이 존재하며 실시협약, 사업내용 등의 변경을 사업시행자와 발주기관에게 자율적으로 해결하도록 하는 것은 현실적으로 어려움.

- 현재 상황에서 중앙정부 차원의 역할이 필요한 부분을 정리하면 다음과 같음.

·사업 구조조정 : 각 PF사업의 객관적 실태조사 및 타당성 검토를 통한 구조조정(사업성 악화 프로젝트 취소)을 통해 공급 과잉으로 인한 동반 부실화 방지

·민관 협의체(민간/발주처/국해부) 구성 및 개선 방안 도출 : 분양가상한제 폐지 등 규제완화, 사업협약 등 변경에 따른 감사조건 완화 등 논의

·공공성 확대 : 공공의 지분을 제고(토지 현물출자 등), 공공의 개발이익 사후 회수, 시설물 대물인수 등 공공 지원 확대

·금융지원 강화 : 발주처 신용 공여, 토지반환채권 발행, 발주처 지급보증 확대, 자본 확충 펀드 지원, 정책금리 지원 등

- 공영 사업화 등 사업 재편 : 진행 곤란 사업은 공영개발로 재정 사업화하거나 조건을 변경하여 사업자 재선정, 재입찰을 추진하고 여의치 않을 경우 합의 해지 추진
- 중장기적으로는 가칭 「공모형 PF사업에 관한 법률」을 제정하여 공모형 PF사업의 추진 과정에서 나타나는 다양한 문제점을 종합적으로 조정·관리할 필요가 있음.
- 개발계획의 중복성 탈피, 지역의 적합성 등을 고려한 광역적 차원에서의 공모형 PF 사업의 계획적 관리를 위해서는 근거 법률 및 담당 조직의 설립이 필요함.

## □ 발주기관의 역할 유연화

- 대내외 경제 환경 변화 등 불가피한 경우에 한해 사업(협약서) 변경 및 조정이 가능하도록 하는 방안이 검토될 필요성이 있음.
- 주거 및 상업비율 조정, 사업기간 조정, 토지비 현실화, 납부조건 변경, 금융 지원 등
- 공공기관이 급격한 대외 여건 변화에 의한 사업지연 등에 탄력으로 대응하도록 협약서 내용을 수정할 수 있는 근거 마련이 요구됨.
- 향후에는 사전에 환경 변화에 따른 유기적 사업 내용의 변화가 가능토록 사업계획 수립 및 협약 체결을 할 필요가 있음.
- PF 컨소시엄 구성원의 변경이 가능하여야 함.
- PF사업이 장기간에 걸쳐 대규모의 자본이 투입되므로 민간 참여자의 계약 해지 등이 발생할 경우에는 SPC 구성원들의 선별적 퇴출이 용이하게 할 필요가 있음.
- 향후에는 부도, 법정관리 등 사업 참여자의 리스크로 인한 탈퇴 요건과 해지 요건에 대한 명확한 명기를 통하여 그에 따른 채권 회수방안 및 보전방안 보완 필요
- 보다 근본적으로는 공모기관이 사업의 리스크를 적정 분담함으로써 사업에 대한 안정성 제고 및 관리의 효율성을 향상시키려는 노력이 요구됨.
- 공공부문이 리스크를 분담하게 되면 사업의 안정성 및 신용도가 개선됨에 따라 자금 조달에 유리하게 됨.
- 발주처의 책임이 증가하면서 사업수행 주체인 SPC에 대한 철저한 운영과 관리의 필요성을 인식하게 되고 이는 결국 효율적인 사업추진의 결과로 이어질 것임.

## □ 분양가상한제의 적용 배제

- 기존 사업에 있어서 분양가상한제의 일률적 적용은 공모형 PF사업의 안정성을 크게 저해하고 있음.
- 분양가상한제 적용 이전에 사업자로 선정되었으나 토지 매입 완료 후 주택사업 시행 이전에 분양가상한제가 도입된 사업장은 예외 없이 분양가상한제를 적용 받음.
- 이러한 사업에 대해서는 우선적으로 분양가상한제를 배제하는 조치가 필요함.
  
- 공모형 PF사업은 사업의 특성상 분양가상한제를 적용하는 것이 논리적으로 불합리하기 때문에 신규 사업에 있어서도 분양가상한제를 배제할 필요가 있음.
- 공모형 PF사업은 단순한 주택개발사업이 아니라 상업시설 및 업무시설은 물론 해당 지구 내 공공 기반시설과 공공시설 등을 아울러 공급하는 도시개발사업임.
- 전체 사업지에서 유상으로 공급하는 시설의 판매(혹은 임대) 수익을 통해 무상 공급 토지의 사업비를 충당하여야 함.
- 결국 공모형 PF사업에서의 주택사업은 사업수익을 위한 유상 공급 시설의 하나이며, 이에 대한 수익을 제한하는 것은 사업의 추진 취지에 어긋남.

이승우(연구위원·swoolee@cerik.re.kr)

## 16. 부정당업자 제재제도 개선 방안

### 요 약

- ▶ 부정당업자 제재제도는 공공 계약 입찰 및 계약의 이행 등이 불성실한 자에 대하여 일정 기간 국가기관 등 공공기관의 입찰 참가를 제한하는 제도
  - 제재 처분이 입찰참가자격 제한으로만 한정되어 제재 대상 기업에게는 공공 수주가 근본적으로 차단되는 치명적 처벌로 작용하는 ‘징벌적’으로 운영
  - 해당 기업들은 가처분 소송을 통해 실제 처분을 대법원 확정 판결 이후로 지연시키고 있어 처벌의 실효성이 미흡
- ▶ 제재 처분의 실효성 제고를 위해 ‘징벌적’ 운영에서 ‘유도적’ 운영으로 정책 근간의 전환이 절실
  - 제한 사유를 ‘필수적’·‘임의적’ 제재 사유로 구분, ‘필수적’ 제재 사유는 공유를 강화하여 모든 공공기관의 입찰참가를 제한하고 ‘임의적’ 제재 사유는 자체 기관만 입찰참가 제한
  - 제재 처분을 입찰참가제한으로만 한정하지 말고 과징금 등의 병과가 가능하도록 개선
  - 제재처분시효제도를 도입하여 기업의 법적 안정성과 기업활동의 안정성을 도모하고 부도 등 애로기업에 대한 부정당업자 제재 처분을 면제하여 회생 가능성 제고

### (1) 배경 및 동향

#### □ 제도의 개요

- 부정당업자 제재 제도는 국가기관 등이 실시하는 입찰 및 체결한 계약의 이행 등이 불성실한 자에 대하여 당해 1월 이상 2년 이하의 범위 내에서 국가기관, 지방자치단체 및 공기업·준정부기관이 실시하는 입찰에 참가하지 못하도록 하는 제도
- 근거 법령은 국가기관의 경우는 「국가계약법」 이, 지자체의 경우는 「지방계약법」 이, 공기업 및 준정부기관은 ‘공기업·준정부기관 계약사무처리규칙’, 지방 공기업은 「지방공기업법」 이 적용

- 부정당업자에 대해 입찰자격을 제한하는 사유는 다음의 표와 같음.

**<표 4-2> 부정당업자 입찰참가지격 제한 사유**

입찰참가지격 제한 사유
제1호 : 계약의 부실·조작·부당·부정이행
제2호 : 부정하도급
제3호 : 「공정거래법」 위반
제4호 : 조사설계금액·원가계산금액 등의 부적정 산정
제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정
제5호 : 안전사고(사망사고) 발생
제6호 : 계약의 불체결·불이행
제7호 : 담합행위
제8호 : 입찰·계약 서류 위조·변조
제9호 : 고의 무효입찰
제10호 : 뇌물수수
제11호 : 입찰불참가
제12호 : 입찰참가계약이행 방해
제13호 : 감독검사의 방해
제14호 : 계약이행능력 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기
제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기
제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출
제16호 : 부적절한 감리원 교체
<b>제17호 : 제33조를 위반하여 계약을 체결한 자*</b>

참고 : \*는 「지방계약법」에서만 규정하는 사항임.

주 : 밑줄 친 사유는 부정당업자 제재 처분을 통보받은 경우, 반드시 입찰참가지격을 제한하는 경우

(2) 파급영향 및 문제점

□ 제재 처분의 실효성 미흡 및 제재 사유의 과다

- 우리나라의 부정당업자 제재 제도는 ‘징벌적’으로 운영하여 제재 사유에 해당되는 경우, 사유의 경중에 관계없이 일정 기간(1월~2년) 동안 해당 기관 및 관련 기관 등의 입찰 참가가 제한
  - 해당 기업은 공공시장의 수주가 근본적으로 차단되어 가혹한 처벌로 작용하므로 대부분 가처분 소송을 제기하여 대법원 최종 판결 때까지 부정당업자 제재 처분의 효력을 차단
- 부정당업자 제재 처분 제도는 공공계약의 질서를 유지하고 계약업무의 원활한 수행을 위해 도입됨.
  - 입찰담합, 뇌물공여 등과 같은 계약 질서 파괴행위, 계약 이행과 관련하여 이행 불능, 불완전 이행, 이행 지체 등의 제재 사유는 제도 도입 목적과 부합

- 다만 제재 사유 중에는 계약 질서의 유지 및 계약 이행의 확보와 직접적 관련성이 떨어지는 사유(하도급 관련 규정 위반, 안전보건 조치 등의 소홀로 인한 관련 사건이 발생한 경우 등)가 포함되어 제재 사유가 과다

## □ 제재 처분 사실의 공유 미흡

- 국가기관의 경우 부정당업자 제재 처분이 내려지면 처분 내용을 지정정보처리장치(조달청 G2B)에 게재토록 규정
- 이러한 제재 처분 사실의 공유가 해당 법규가 적용되는 기관을 중심으로 이루어져 다른 법률에 의거 제재 처분을 받은 후 통보·게재된 부정당업자에 대한 제재 처분이 미흡
- 특히, ‘공기업·준정부기관 계약사무처리규칙’에 의거 한국전력공사, 한국도로공사 등 13개 기관만 제재 처분 사실을 지정정보처리장치(조달청 G2B)에 게재하도록 규정하여 다른 공공기관으로부터 제재 처분을 받은 부정당업자의 입찰 참여가 가능

## □ 제재 처분 기업에 대한 중복적 처벌

- 건설 관련 법령에서 정하고 있는 의무 위반 행위에 대해 행정벌과 행정제재가 병과
- 입찰담합과 뇌물 공여의 경우, 개인과 개인이 속한 법인인 기업에 행정벌과 행정제재 처분이 부과되고, 법인에 대해서 「건설법」에 의한 영업정지와 「국가계약법」에 의한 입찰참가자격 제한 처분이 내려져 동일한 법적 효과를 지닌 처분이 중복적으로 내려짐.

## □ 시효제도의 미도입 및 부도 등 애로 업체 배려 미흡

- 부정당업자 제재 처분에 대해서 「형법」상 인정되고 있는 공소시효제도가 적용되거나 운영되고 있지 않아 법적 안정성과 기업 활동의 불안감 증대
- 부정당업자 제재 처분 사유는 발생하였으나 그 사실이 즉시 적발되지 않고 많은 시간이 경과된 경우에도 부정당업자 제재 처분이 가능
- 기업이 부도 등 경영상의 이유로 건설공사의 수행(계약의 이행)이 어려울 경우에도 “정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한 자”에 해당하여 제재 처분 가능
- 경영상의 이유로 부도가 발생한 건설기업이 희생하여 정상화하기 위해서는 새로운

공사의 수주가 필수적이거나 부정당업자 제재 처분을 받아 회생이 근본적으로 차단되는 결과로 이어져 부도 등 애로업체에 대한 배려 미흡

※ 조달청 지정정보처리장치(G2B)에 게재된 부정당업자제재 6,279건 중 계약 불이행으로 인한 제재 건수가 3,449건으로 55%를 차지('09. 12월 현재)하고 있음.

### (3) 향후 정책 방향

#### □ 제재 처분의 실효성 제고 및 제재 사유의 조정·제재 처분의 다양화

- 부정당업자 제재 제도의 근간을 '징벌적' 운영에서 처분 기업의 저항과 불순응을 저하시키고 공공계약 질서 순응을 유도하기 위한 '유도적' 운영으로 전환하는 것이 필요
- 부정당업자 입찰참가자격 제한 사유를 '필수적 입찰참가자격 제한 사유'와 '임의적 입찰참가자격 제한 사유'로 구분적용하는 방안 검토 필요
- '필수적 입찰참가자격 제한 사유'는 모든 공공기관에서 부정당업자 제재 처분 사실을 공유하여 해당 업체의 모든 공공기관에 대한 입찰참가를 제한하고 '임의적 입찰참가자격 제한 사유'는 자체 기관(해당 기관 또는 유관 기관)에서만 입찰참가를 제한

<표 4-3> 부정당업자 입찰참가자격제한 사유 구분(안)

구분	입찰참가자격 제한 사유
필수적 입찰참가자격 제한 사유 (11개)	·계약의 부실·조잡·부당·부정 이행 / ·부정 하도급 ·공정위가 요청한 자 / ·중소기업청장이 요청한 자 ·조사설계금액·원가계산금액 부적정 산정 ·타당성조사 등의 부적정 산정 / ·안전사고(사망사고) 발생 ·담합행위 / ·입찰·계약 서류 위조·변조 ·뇌물수수 / ·「지방계약법」의 제33호 위반
임의적 입찰참가자격 제한 사유 (9개)	·계약의 불체결·불이행 / ·고의 무효입찰 ·입찰불참가 / ·입찰참가계약이행 방해 ·감독검사의 방해 ·계약이행능력 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 ·입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 ·턴키입찰시 실시설계서 미제출 / ·부적절한 감리원 교체

- 제재 처분 사유 중 담합행위 등은 「공정거래법」으로, 뇌물공여는 「건산법」으로 처벌을 일원화하고, 「국가계약법」 등의 법령에 근거한 부정당업자 제재 처분은 면제
- 안전 사고 및 하도급 규정 위반 등 계약 질서, 계약 이행과 관련성이 미흡한 사유는

제재 사유에서 삭제

- 계약체결 거부(제6호), 고의 무효 입찰(제9호), 입찰 불참가(제11호), 입찰참가계약 이행 방해(제12호), 심사서류 미제출심사포기(제14·14의2호), 실시설계서 미제출(제15호), 부적절한 감리원 교체(제16호) 등의 사유는 과태료 또는 과징금으로 전환

#### □ 부정당업자 제재 처분 사실의 공유 강화

- ‘공기업·준정부기관 계약사무처리규칙’을 적용받는 모든 기관들이 부정당업자 제재 사실을 G2B에 게재하도록 개선
- 기타 공기업 및 지방 공기업의 부정당업자 제재 사실 통보 대상을 감독기관 및 산하 기관으로 한정하도록 하여 제재 현실에 맞게 개선 추진

#### □ 중복적 처벌의 개선

- 건설 관련 법령에서 영업정지 또는 등록말소 처분을 받는 자에 대해서는 「국가계약법」 등 공공 계약 관련 법령에서 정하고 있는 부정당업자 입찰참가자격 제한 사유에 해당하여도 부정당업자 제재 처분을 면제하는 것을 원칙으로 정함.
- 다만 영업정지 기간이 부정당업자 제재 처분 기간보다 짧은 경우는 부정당업자 제재 기간에서 영업정지 기간을 차감하여 부정당업자 제재 기간 결정

#### □ 제재처분시효제도 도입 및 부도 등 애로 기업에 대한 처분 면제

- 부정당업자 제재 처분 사유가 발생한 후 일정 기간 부정당업자 제재 처분이 내려지지 않을 경우, 해당 기간 경과 후에는 제재 처분을 면제
- 시효 기간은 5~7년으로 하고 10년을 넘지 못하도록 정하는 것이 바람직함.
- 부도가 발생하여 공사가 중지되는 경우, 발주자의 공사 수행 명령을 받은 후 15일 이내에 공사포기 각서를 제출하여 보증기관을 통해 새로운 시공자 선정 및 시공에 협조하는 경우에는 부정당업자 입찰참가자격 제한 처분을 면제

강운산(연구위원·wskang@cerik.re.kr)



## 17. 공동주택감리제도 개선 방안

### 요 약

- ▶ '94년 공동주택에 대한 감리가 도입된 이후, 주택 및 건설시장의 상황은 크게 변화하였으나 감리제도는 이에 부응하지 못하고 있어 제도 개선의 필요성이 제기
  - 이에 국토해양부에서 '공동주택 감리제도 개선 TFT'를 운영('10.2~4)하여 제도 개선 방안을 확정하였으나 제도 개선 결과는 미흡함.
- ▶ 현재의 공종별 다원화된 감리업무를 건축 감리자가 총괄하는 통합감리제도의 시행이 절실히 요구됨.
  - 건축 감리자가 설비 공종(전기·통신·소방)의 감리자를 지도·감독하며 공종간 협의·조정을 주도하는 등 감리업무 총괄
  - 또한 감리 대상 공종의 축소·조정을 추진하여 2005년 1월 「주택법」 개정시, 감리 대상에 재포함된 13개 경미한 공종 중 인테리어성 공사(8개)와 발코니 확장 공사를 감리 대상에서 제외
  - 감리자의 책임을 강화하여 일반적인 시공하자에 대해서는 시공자와 연대책임을 지고, 감리자의 과실로 인한 재시공 등의 경우 시공자가 감리자에게 배상 청구 가능토록 관련 규정 신설 등의 제도 개선이 필요

### (1) 배경 및 동향

#### □ 제도의 개요

- 현행 공동주택감리제도는 '94년에 도입되어 「주택법」상 사업 계획 승인 대상인 20세대 이상의 주택사업에 적용되고 있음.
- 주택사업계획승인권자가 적격심사를 통해 감리자를 지정하고, 300세대 미만은 건축사감리전문회사가, 300세대 이상은 감리전문회사가 감리를 수행
- 감리원의 배치는 상주 감리 방식을 채택하여 총괄감리원은 공사 전 기간 배치하도록 하고 토목건축기계설비 분야는 해당 공사 기간에 배치(세대수 규모로 감리원 배치 등급 결정)

- 감리는 기술력과 전문성을 바탕으로 발주자를 대신하여 설계도서대로 시공되고 있는지 여부와 공사를 종합적으로 조정·관리하는 업무임.
- 건설 환경 및 주택시장의 구조적 변화에 대응한 공동주택감리제도의 체계적 개편 필요성 대두
- 선진 외국의 공사감리는 사업 주체와 감리자간의 계약에 따라 기술적 측면과 설계도면·시방서를 중심으로 품질관리 위주의 감리업무 수행
- 최근 국토해양부에서 공동주택감리제도 개선 TFT를 운영('10. 2~4)하여 제도 개선 방안을 확정하였으나 제도 개선 결과는 미흡
- 공동주택 건설 현장을 고려한 추가적이고 실제적인 제도 개선이 필요함.

## (2) 파급영향 및 문제점

### □ 공종별 분리 감리 시행

- 단일 공동주택건설 사업장에 대하여 공종별(건축전기정보통신소방 등)로 별도의 감리제도에 기초하여 개별적으로 감리가 시행되고 있음.
- 전기(「전력기술관리법」 및 「전기사업법」), 소방(「소방시설공사업법」), 통신(「정보통신공사업법」) 등 공종별 감리자 지정, 감리업무, 감리 대가 및 감리원 배치 기준 등 세부기준 상이
- 공동주택 공사는 공종별 공사가 유기적으로 연계되어 있음에도 통합감리의 시행이 근본적으로 차단되어 공종별 감리 간의 상호간 협의·조정 곤란
- 개별적 감리의 수행으로 감리원간의 업무 중복 및 권한과 책임 소재 등 분쟁 발생, 공기 지연, 공사비 및 감리비용의 증가의 문제점 발생
- 또 부처 및 업역 간 이해관계에 따라 감리 관련 규정이 개선(신설, 변경)되어 정책의 일관성 상실 등 행정상의 혼란 야기

### □ 비효율적 감리 대상 공종의 선정

- '07년 9월 마이너스 옵션제가 시행됨에 따라 입주자가 직접 선택하여 시공·설치 가능한 기본 선택 품목이 감리대상에 포함되어 감리비가 상승함.
- 기본 선택 품목의 시공·설치는 대부분 시공사가 아닌 입주자가 별도로 계약한 인테리어 업체에서 수행

### < 기본 선택 품목 >

「분양가상한제 적용 주택의 기본형 건축비 및 가산비용」, 국토부고시 제2009-849호, '09.9.1  
문(문틀·문짝), 바닥(바닥재·걸레받이), 벽(벽지), 천장(천장지·반자돌림),  
욕실(위생기구·천장·타일·욕실 인테리어), 주방(주방가구 및 기구·벽타일·  
주방TV), 조명기구(부착형)

- 특히, 발코니 확장 공사, 인테리어성 공사가 감리 대상으로 포함  
·발코니 확장 공사와 인테리어성 공사는 공동주택 입주자가 시공사 또는 인테리어업체와 별도로 계약하여 시공하고 있음.  
·감리비는 총사업비를 기준으로 결정되고 발코니 확장 공사비는 총사업비에 포함되지 않음에도 발코니 확장 공사를 감리 대상에 포함하고 있음.  
·인테리어성 공사는 마감재 위주의 단순 공종 및 규격재 사용에 의한 경미한 공사로 감리의 필요성 미흡

### □ 감리업무 수행상의 문제점

- 현행 공동주택 감리와 관련 감리자의 감리업무 수행 결과에 대한 책임을 부담하는 규정이 미비  
·감리 수행 과정에서 감리자의 기술력·경험 부족, 판단 착오 등으로 시공 상의 문제가 발생하거나 재시공이 필요한 경우에도 감리자가 책임을 부담하지 않고 시공자가 책임을 부담  
  
- 감리자의 업무는 기본적으로 시공 결과에 대한 검측확인 업무로 시공사의 설계 변경에 대해서는 '적정성'의 확인만 할 수 있음.  
·시공사의 입주자 만족도 제고를 위해 자발적인 경미한 설계 변경(시공사가 도면과 상이하게 서비스성 추가 공사를 실시하거나 도면보다 양질의 자재를 사용할 경우)을 감리자가 인정하지 않는 경우가 발생  
·실제로 시공자가 기존 도면보다 성능이 우수한 자재를 설치하였으나 감리자가 도면대로 재시공토록 지시하여 추가비용 소요 및 공기 지연 등이 초래된 경우 발생

### (3) 향후 정책방향

#### □ 통합감리제도 도입

- 공동도급 방식 또는 종합 감리업체의 자격으로 감리 입찰에 참여하도록 하고 감리자로 선정되는 경우, 현재의 공종별 다원화된 감리업무를 건축 감리자가 총괄하는 공동 운영체계 시행
- 구체적으로 건축 감리자가 설비 공종(전기·통신·소방)의 감리자를 지도·감독하며 공종간 협조조정을 주도하는 등 감리업무 총괄
- 현행 「주택법」(제24조의2)에 명시된 설비 공종 감리자의 협조 의무 규정을 확대·강화하여 총괄관리자에게 실질적인 권한을 부여하는 방향으로 개선
- 통합감리제도의 도입을 위해 공종간 형평성과 공사 특성을 고려하여, 세부 운영 기준(감리대가 산정 방식 및 감리자 배치 기준 등)을 조정

#### □ 감리대상 공종의 축소·조정

- 인테리어성 공사와 발코니 확장 공사는 감리 대상에서 제외하고 감리비 산정 시 총공사비에서 제외
- '05년 1월 「주택법」 개정 시, 감리 대상에 재포함된 13개 경미한 공종 중 인테리어성 공사(8개)와 발코니 확장 공사를 감리 대상에서 제외
  - ※ 인테리어성 공사(8개) : 가구공사, 세대내부 타일공사, 세대내부 석공사, 내부 도장공사, 도배공사, 주방용구공사, 잡공사, 위생기구공사
- 감리 대가 산정시 인테리어성 공사비와 발코니 확장 공사비는 총공사비에서 제외
- 기본 선택품목의 공사비 비중이 기본형 건축비 대비 약 15% 수준이므로, 이를 고려한 감리 대가 인하 조정 필요

#### □ 감리자의 책임 강화 및 설계 변경 확인 절차 개선

- 감리자의 책임을 강화하여 일반적인 시공 하자에 대해서는 시공자와 연대책임을 지고, 감리자의 과실로 인한 재시공 등의 경우 시공자가 감리자에게 배상청구 가능토록

### 관련 규정 신설

·감리자의 업무상 책임 및 부당행위 제재 규정 등이 명시된 감리업무수행지침을 신설하고 감리자의 업무상 권한 준수, 감리자의 우월적 지위 표현 지양 등의 내용을 포함

- 감리자의 설계 변경 확인 절차에 대해서는 감리업무의 범위에서 설계 변경의 적정성 확인 업무를 제외하거나, 설계변경승인요청서를 감리자 경유 없이 승인권자에게 직접 제출하고, 필요시만 감리자 확인토록 조치하는 방향으로 개선 방안 검토

강운산(연구위원·wskang@cerik.re.kr)



## 18. 건설공사보험 개선 방안

### 요 약

#### ▶ 모든 공공공사로 건설공사보험 의무화 단계적 확대

- 현재 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사에 국한하여 의무화하고 있는 건설공사보험을 모든 공공공사로 확대하고 보험료를 공사 원가에 반영하여야 함.
- 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사는 현행대로 공사 목적물에 대한 손해, 제3자 인적상해와 물적 손해를 보상하는 건설공사보험을 의무화하고
- 그 이외의 위험도가 높은 공사에 대해서 공사 목적물과 제3자 인적 손해를 보상하는 손해를 우선적으로 보상하는 보험을 의무화하여야 함.

#### ▶ 보험료 인하

- 최근 5년간 「건설공사보험」의 손해율은 41.8%이고, 「조립보험」은 23.0%임.
- 만약 손해율을 70% 정도로 유지하려면 보험요율을 「건설공사보험」은 40.2%, 「조립보험」은 67.1%의 인하 여력이 있음.

#### ▶ 보험료 추가 비용 추정

- 공공공사 규모 약 40조원 중 50%인 20조원을 추가로 건설공사보험에 가입한다고 하면, 현재 평균보험료를 0.35%를 적용하면 약 700억원 규모의 추가 보험료 비용이 소요됨.
- 그런데, 현재의 보험료는 인하 여력(「건설공사보험」은 40.2%, 「조립보험」은 67.1%)이 있기 때문에 보험료를 약 50% 정도 인하하면 추가 보험료는 350억원 정도면 충분함.
- 한편, 현재 가입이 의무화되고 있는 약 20조원에 대해서도 보험료를 50% 정도 인하하면 추가적인 비용 부담 없이도 모든 공공공사에 건설공사보험을 가입하게 할 수 있음.

### (1) 배경 및 동향

- 현재 정부나 지방자치단체가 발주하는 공사에 대해서는 주로 대형 건설업체가 수주하게 되는 설계·시공 일괄 입찰 또는 대안 입찰로 집행하는 공사(이하 턴키·대안 입찰 공사)와 PQ(Pre-Qualification : 사전자격심사) 대상 공사(경간 50m 이상인 교량, 터널, 철도 등 18개 종류의 공사)에 대해서 건설공사보험을 의무화하고 예정 가격 산정 시 보험료를 공사 원가에 포함시키고 있음.

- 대형 업체가 주로 수주하는 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사만 소정의 보험료를 원가에 반영해 주고, 주로 중소 건설업체가 수주하는 중소 규모의 일반 공사에 대해서는 보험료를 반영하여 주지 않는 것은 대기업에 비하여 중소기업을 역차별한다는 등의 비판이 제기되고 있음.

## (2) 국내 건설공사보험 현황

### □ 건설공사보험 의무화 대상 공공공사 규모

- 건설공사보험 의무화 대상 공사 규모(턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사 규모의 합계)는 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사 규모의 합에서 턴키·대안 입찰 공사 중 PQ 대상 공사 규모를 차감해서 구할 수 있음.
- 턴키·대안 입찰 공사 중 60% 정도가 PQ 대상 공사라고 가정하고 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사 규모의 합계를 추정했음.
- 건설공사보험 가입이 의무화된 공공공사 규모는 2004년 15조 8,294억원, 2005년 16조 3,246억원, 2006년 15조 2,876억원, 2007년 14조 1,241억원, 2008년도 경우 20조 1,534억 원으로 추정됨. 공공공사 금액 대비 비율로는 45%에서 50%의 비율임(<표 4-4> 참조).

<표 4-4> 건설공사보험 의무화 대상 공사 금액 추정

(단위: 억원, %)

연도	공공공사 합계 (A)	PQ 대상 공사 (B)	턴키·대안 입찰 공사(C)	턴키·대안 입찰 공사 중 PQ 대상 공사 (D=C×0.6)	건설공사보험 의무화 공사 (E=B+C-D)	공사보험의무 화공사의 공공공사 비율 (F=E/A)
2004	349,346	131,596	66,744	40,046	158,294	45.3
2005	344,721	117,927	113,297	67,978	163,246	47.4
2006	307,138	111,344	103,828	62,296	152,876	49.8
2007	312,799	104,806	91,089	54,653	141,241	45.2
2008	412,678	157,974	108,898	65,339	201,534	48.8

주 : 조달청이 집행하는 PQ 대상 공사가 전체 PQ 대상 공사의 90%를 차지한다고 가정하고 전체 공공공사 PQ 대상 공사 규모를 추정했음.

자료 : 공공공사 합계와 턴키·대안 입찰 공사의 규모는 대한건설협회, 조달청.

이의섭, 건설공사보험제도에 개선방안에 관한 연구(2010. 1), 한국건설산업연구원.

## □ 건설공사보험 손해 현황

- 건설공사보험은 공사 착공에서 완성 시까지의 전 기간에 걸쳐 공사 현장에 발생할 수 있는 사고로 인해 공사 물건(본공사 목적물, 가설공사), 시공자 및 제3의 재산 및 신체에 끼친 손해를 담보하는 보험임.
- 건설공사보험은 약관상에 명기된 면책 사유(보험계약자 또는 피보험자의 고의, 전쟁 등)에 해당되지 않는 경우 공사 중 사고로 인한 전체 손해를 담보하는 All Risks 보험으로 공사의 내용에 따라 「건설공사보험」(Contractors' All Risks Insurances: CAR)과 「조립보험」(Erection All Risks Insurance: EAR)으로 구분됨.
- 「건설공사보험」은 토목 또는 건축 공사장에 있는 공사의 목적물, 공사용 재료 및 가설물 등에 우연한 사고로 인하여 생긴 물적 손해를 보상하는 보험이며
- 「조립보험」은 각종 기계, 설비, 장치, 탱크, 철탑 등 각종 강구조물의 조립공사 시 우연한 사고로 생긴 손해를 보상하는 보험으로 조립 물건이 공사장에 하역이 끝난 직후 부터 조립 공사를 완성하고 시운전을 마칠 때까지 보상하는 보험임.
- 2008년 현재 「건설공사보험」과 「조립보험」의 손해 현황을 살펴보면, 「건설공사보험」은 경과보험료 1,772억원이고 발생 손해액이 706억원이어서 손해율이 42.3%이고
- 「조립보험」은 경과보험료 723억원이고 발생손해액이 299억원이어서 손해율이 41.2%임(「건설공사보험」과 「조립보험」의 손해 현황도 <표 4-5> 및 <표 4-6> 참조).

<표 4-5> 「건설공사보험」 손해 상황

(단위: 천원)

회계연도	계약건수	경과 보험료	발생 손해액	손해율
2004	1,430	163,760,064	67,959,862	41.5%
2005	1,248	195,800,602	54,681,452	27.9%
2006	1,248	194,846,995	118,575,611	60.9%
2007	1,296	188,642,207	69,351,669	36.8%
2008	1,228	177,246,739	75,015,441	42.3%
합계	6,450	920,296,607	385,584,035	41.8%

자료 : 보험개발원, 「보험통계월보」.

<표 4-6> 「조립보험」 손해 상황

(단위: 천원)

회계연도	계약건수	경과 보험료	발생 손해액	손해율
2004	6,679	49,782,676	3,070,670	6.2%
2005	7,145	69,316,570	10,289,871	14.8%
2006	7,580	67,419,953	7,392,839	11.0%
2007	8,110	59,836,239	22,907,723	38.3%
2008	7,804	72,388,391	29,856,473	41.2%
합계	37,318	318,743,829	73,517,576	23.0%

자료 : 보험개발원, 「보험통계월보」.

### (3) 국내 건설공사보험 문제점

#### □ 대형 공사만 보험 가입 의무화

- 현재 주로 대형 공사인 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사만을 건설공사보험의 의무 가입 대상으로 하는 것은 건설공사의 위험도와 관계없이 대형 공사만 건설공사보험 가입 대상을 정하고 있는 문제점이 있음.
- 또한, 결과적으로 주로 대형 건설업체가 수주하는 공사에 대해서 보험료를 예정 가격 산정에 반영해 주고, 중소 건설업체가 수주하는 중소 규모의 일반 공사에 대해서는 보험료를 반영해주지 않는 것은 형평성 문제를 야기함.

#### □ 높은 보험 요율

- 두 번째 문제점은 건설공사보험의 보험료가 너무 과도하게 책정되고 있고, 보험회사 간에도 경쟁이 이루어지지 않고 있는 점을 들 수 있음.
- 최근 5년간(2004~2008)의 건설공사보험의 손해율을 「건설공사보험」의 경우 가장 낮은 2005년에는 27.9%이고, 가장 높은 2006년에도 60.9%이고 최근 5년간 손해율은 41.8%임.
- 이와 같은 손해율 수치는 통상적으로 70% 내지 80%를 기록하는 다른 손해보험에 비해 훨씬 낮은 수치임. 최근 3년간 자동차보험의 손해율은 2008년 70.8%이고, 2006년 78.9%를 기록하였음.

## (4) 개선 방안

### □ 대상 공사 단계적 확대

- 모든 공공공사에 건설공사보험을 의무화하고 보험료를 공사 원가에 반영하여야 함.
- 현실적으로는 턴키·대안 입찰 공사와 PQ 대상 공사는 현행대로 공사 목적물에 대한 손해, 제3자 인적 상해와 물적 손해를 보상하는 건설공사보험을 의무화하고
- 그 이외의 위험도가 높은 공사에 대해서 공사 목적물과 제3자 인적 손해를 보상하는 손해를 보상하는 보험을 우선 의무화하여야 함.

### □ 보험료 인하

- 최근 5년간 「건설공사보험」의 손해율은 41.8%이고, 「조립보험」은 23.0%임.  
·만약 손해율을 70% 정도로 유지하려면 보험요율을 「건설공사보험」은 40.2%, 「조립보험」은 67.1% 인하 여력이 있음.<sup>1)</sup>

### □ 할인·할증 제도 도입

- 과거 건설회사의 사고 실적에 따라 보험 요율을 할인 또는 할증하는 경험 요율 제도를 도입할 필요성이 있음.  
·사고 실적에 따라 보험 요율을 차등화하면 건설회사는 사고를 줄이고자 하는 위험 방지 노력을 제고하는 유인이 될 수 있음.
- 원래 보험은 보험 사고가 발생함으로써 당하는 보험 계약자의 경제적 손실을 보상해주는 것이 주목적이긴 하지만 그에 못지않게 사고 미연 방지도 필요함.  
·건설회사가 사고 방지책을 강구해서 사고가 적게 발생하면 보험 요율을 다른 건설회사보다 낮게 적용하고, 사고가 많이 발생한 건설회사는 높은 보험 요율을 적용하면 건설공사보험이 사고를 미연에 방지하는 기능을 할 수 있음.

1) 요율 조정 요인은 (실적손해율-예정손해율)/예정손해율-1) × 100로 계산할 수 있음.

## □ 건설공사보험 추가 비용 추정

- 모든 공공공사에 건설공사보험을 의무화하면 공공공사 발주 금액의 50%에서 55% 정도가 추가로 건설공사보험에 가입하게 될 것이라고 추정할 수 있음.
- 건설공사보험을 모든 공공공사에 확대 적용할 경우 추가로 소요되는 비용은 총 공공공사 규모를 40조로 가정하고 이 중 20조원(공공공사의 50%)이 추가로 건설공사보험에 가입한다고 가정하고, 현재 평균 보험료율이 0.35%라고 가정하면 약 700억원 정도의 추가로 필요함.
- 그런데, 현재의 보험료는 인하 여력(「건설공사보험」은 40.2%, 「조립보험」은 67.1%)이 있기 때문에 보험료를 약 50% 정도 인하하면 추가 보험료는 350억원 정도면 충분함.
- 한편, 현재 가입이 의무화되고 있는 약 20조원에 대해서도 보험료를 50% 정도 인하하면 추가적인 비용 부담 없이도 모든 공공공사에 건설공사보험을 가입하게 할 수 있음.

이의섭(연구위원·eslee@cerik.re.kr)

## 19. SOC 민간투자사업 활성화를 위한 관련 제도 개선

### 요 약

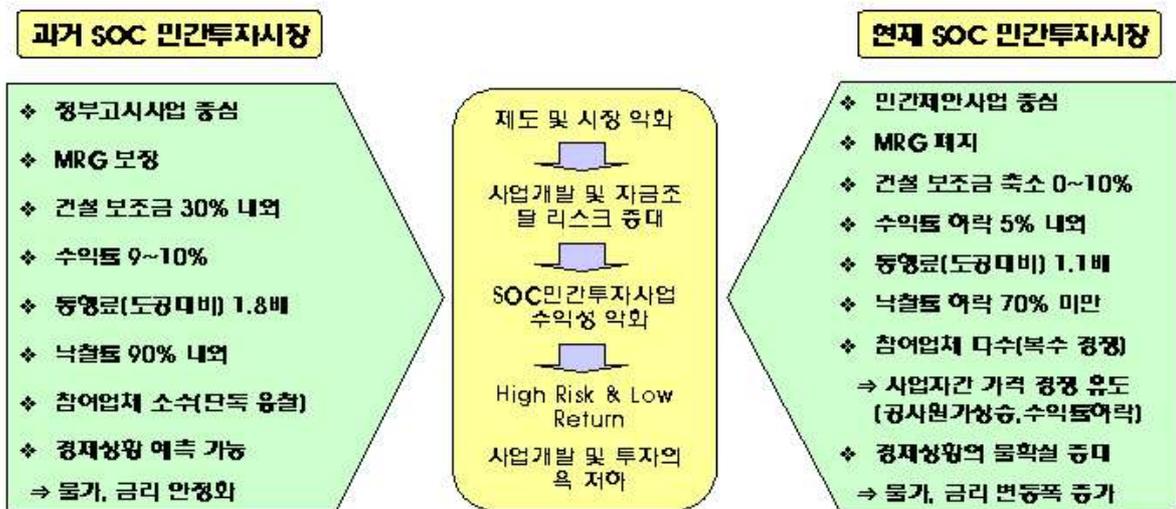
- ▶ 민자사업에 대한 MRG 폐지, 건설보조금 축소 등의 재정 부담 축소와 각종 규제 강화로 사업 리스크가 커지고 수익률 하락으로 금융기관들은 민자사업에 대한 투자(대출)을 기피
  - 많은 민자사업들이 금융 약정이 체결되지 않아 표류하는 등 민간투자시장이 원활히 작동되지 않고 있음.
  - 대부분의 민자사업들은 핵심 기간망 사업이고 각 지자체가 교통망 확충에 맞추어 연관사업을 추진하고 있는바, 이들 사업이 좌초될 경우 부정적 파장은 매우 클 것으로 보임.
- ▶ 민자사업의 정상적 추진을 위해서는 ‘투명성’, ‘시장성’, ‘경쟁성’의 3대 원칙이 모두 지켜져야 하는데, 현재 민자사업의 최대 문제는 ‘시장성’의 결여에 있음.
  - 단기적으로는 민자사업의 수익성 확대를 위해 ① 정액법에 의한 해지시지급금 개선 ② 투자위험분담방식의 적용 대상 확대 ③ 부대부속사업의 합리적 추진 필요 ④ 민자도로 통행료의 부가세 면제 및 건설 보조금 확대 등이 필요
  - 중장기적으로 사업 리스크를 정부와 민간이 적정히 분배할 수 있는 사업 모델 개발 필요

### (1) 배경 및 동향

- 민간투자제도는 '94년 도입된 이후 현재까지 도로, 철도 등 교통시설 뿐만 아니라 환경, 국방, 학교, 문화복지과학관 등 다양한 사회기반시설 확충에 큰 기여를 함.  
·'94~'09년간 총 407건 69.8조원(협약체결 기준)의 민간투자사업(이후 민자사업) 추진
- 민간투자제도는 부족한 정부 재정을 보완하여 국가 재정 절감에 기여하고 필요한 사회기반시설을 적기에 확충하고 있는 것으로 평가되고 있음.  
·SOC 투자에서 민간 투자의 비중은 '98년 3.9%에서 '09년 15%로 증가  
·'05년 이후 민간투자사업으로 인한 평균 재정 절감률은 13~16%에 이르고, 민간투자로 GDP 대비 국채 비율을 1~2.5%p 축소시키는 효과를 나타냄.  
※ 민자사업을 재정사업으로 대체 가정('08년 기준, 국가채무/GDP 대비) : 308조원(30.1%)  
→ 333조원(32.6%)

- 10여 년 전에 추진되어 현재 운영단계로 접어든 일부 민자사업의 경우 부실한 교통 수요 예측과 최소운영수입보장(MRG)으로 인한 추가 재정 지원 발생, 이용료(통행료)가 재정사업에 비해 높다는 등의 비판이 시민단체·언론·국회 등으로부터 제기됨.
- 정부도 MRG 폐지, 건설 보조금 축소, 자금 재조달시 이익 공유 등 재정 부담 축소 방향으로 민간투자제도를 운영
- 최근 MRG 폐지 이후 민자도로 통행료에 대한 도로 이용자의 불만과 민자사업에 대한 부정적 여론 형성으로 인해 적극적인 제도 개선에 한계
- 민자사업에 대한 재정 부담 축소 및 각종 규제 강화로 사업 리스크가 커지고 수익률 하락으로 금융기관들은 민자사업에 대한 투자(대출)를 기피
- 이에 따라 많은 민자사업들이 금융 약정이 체결되지 않아 표류하는 등 민간투자시장이 원활히 작동되지 않고 있음.

<그림 4-1> 민간투자시장의 변화 추이



## (2) 파급영향 및 문제점

### □ 민간투자사업의 수익률 변화

- 민간투자시장의 변화에 따라 민자사업의 수익률에도 변화가 발생함.
- 민자사업의 평균 수익률 추이를 보면, 도로의 경우 2000년 평균 9.5% 수준에서 2008

년 5.3% 수준까지 낮아졌고, 철도의 평균 수익률도 2001년 10.4%에서 2006년 7.7%,  
항만도 2001년 8.7%에서 2007년 6.3%로 축소됨.

· 개별 사업별로 보면, 인천공항고속도로 9.7%, 서울외곽 9.5% 수준에서 2010년 2월에 금  
융약정이 체결된 평택~시흥고속도로 5.2%, 우선 협상 대상자로 지정된 수원~광명고속도  
로는 4.9% 수준에 불과

- MRG 폐지, 재정 지원 축소 등 민자사업의 사업 위험이 확대된 반면 사업 수익률이  
낮아짐에 따라 현행 민자사업은 고위험 저수익(High Risk & Low Return) 구조로 금  
융기관의 투자 매력도가 급격히 저하되고 있음.

## □ 민간투자사업 추진 중단 위기

- 정부는 민자사업 활성화를 위해 '09년에 2차례에 걸친 민자사업 활성화 대책('09.2,  
'09.8)을 마련했으나 시장의 반향은 크지 않은 상태

- 이에 따라 많은 민자사업들이 사업의 포기 및 중단, 그리고 지연되고 있음.

· '06년 8월 고시된 '부산항신항 2-4단계 사업'의 우선 협상자가 된 쌍용컨소시엄은 사업  
성 악화를 이유로 '09년 3월 부산항신항 사업을 포기

· 7~8년전에 제안되어 사업 시행자가 결정된 9개의 도로 민간제안 사업 중 제2영동고  
속도로(원주~경기 광주), 상주~영천고속도로, 안양~성남고속도로의 경우 자금 조달  
에 실패할 경우 계약이 파기될 위기에 처함.

· 이 외에도 경기 광명과 서울 우이~신설 경전철 사업도 사업 추진이 지연될 가능성  
이 매우 큼.

· 전남 광양항의 3-3단계 컨테이너 부두 민자사업의 경우 5개 건설사 중 3개 건설사(금  
광기업, 벽산건설, 성원건설)가 워크아웃 또는 법정관리에 들어가 사업 추진에 애로

- 대부분의 민자사업들은 핵심 기간망 사업이고 각 지자체가 교통망 확충에 맞추어 연관  
사업을 추진하고 있으므로 사업이 좌초될 경우 그 파장은 클 것으로 보임.

· 건설사들 역시 사업이 취소될 경우 수백억원의 초기 투자비의 손실이 불가피하여 경  
영난을 더욱 심화시킬 수 있음.

### (3) 향후 정책방향

#### □ 민간투자사업 활성화의 필요성

- 정부 재정의 한계 극복, 일자리 창출, 국민편익 증진과 이용자 불만 해소(도로공사 대비 통행료 인하) 등을 위해 보다 적극적인 민자사업 활성화 대책 마련 필요
- 우리나라는 향후에도 SOC의 지속적인 공급이 필요함. 하지만 SOC 사업에 대한 재정 투자 여력의 한계가 있기 때문에 민간투자를 통한 사회기반시설의 확충은 매우 중요
- 정부는 「녹색뉴딜사업」(’09.1), 「지역발전 5개년 계획」(’09. 9)에서 각각 30.9조원, 7.2조원의 민간 자본을 유치하여 추진할 계획으로 있어 실질적인 대책 필요
- 민간 투자 활성화는 ‘SOC 시설 확충’ 뿐만 아니라 ‘일자리 창출’의 주요한 정책 수단
- ※ 사회기반시설 투자의 취업유발계수 : 16.6명(산업평균 14.7명/10억원)

#### □ 민간투자사업의 3대 원칙의 재확립 필요

- 민간투자사업의 정상적 추진을 위해서는 ‘투명성(transparency)’, ‘시장성(marketability)’, ‘경쟁성(competitability)’의 3대 원칙이 모두 지켜져야 함.
- ‘투명성’은 민간 투자 정책의 일관성을 의미. 민자사업은 장기 투자사업이기 때문에 정책에 대한 신뢰성 없이는 장기투자를 결정하기 어려움.
- ‘시장성’은 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 하는데, 수익성이 보장되어야만 금융 조달이 가능
- 정책의 투명성과 시장성이 보장된다면 시장에서는 자연스럽게 경쟁이 발생. ‘경쟁성’은 민간의 창의와 효율성을 극대화할 수 있음.
- 현재, 민간투자사업의 최대 문제점은 ‘시장성’ 및 ‘투명성’ 결여에 있음.
- 많은 민간투자사업이 표류하는 근본 이유는 사업의 ‘시장성’이 낮기 때문임.
- 또한 정부의 민자사업 관련 정책의 규제를 강화함에 따라 정부가 민자사업의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감 상실
- 민간투자사업의 적정 수익을 확보해주고 정부가 민자시장의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감이 형성될 때 비로소 민간투자사업의 활성화를 기대할 수 있음.

## □ 민자사업의 주요 정책과제

- 정액법에 의한 해지시지급금 개선
  - 해지시지급금 산정시 감가상각방식을 현행 정률법에서 정액법 적용으로 변경 필요
    - \* 해지시지급금 : 민자사업의 중도 해지시 민자사업의 기투자분에 대한 자산가치를 인정하여 주무관청이 민간사업자에게 지불하기로 한 금액
    - \* 현행 총 민간투자비의 55% 수준만 선순위 대출 가능하던 것이 70%까지 가능해짐에 따라 자본 조달 능력 강화로 수익률 제고 가능
  
- 투자위험 분담 방식의 적용 대상 확대
  - 현행 민자사업 중 정부고시사업에 한해 투자 위험 분담 방식 도입했으나 정부고시사업은 거의 없어 유명무실한 상태. 이에 따라 국민경제적 파급효과가 큰 민간제안사업에 적용 확대 필요
    - \* 투자위험분담방식 : 해당사업을 재정사업으로 추진했을 경우 발생할 정부 원가 수준을 한도로 정부가 투자 위험을 분담하는 것
  
- 부대·부속사업의 합리적 추진
  - 현행 민자사업의 부대·부속사업은 순이익을 사전에 확정하여 전부 민자사업(통행료 인하, 정부 지급금 축소 등)에 사용
    - \* 현행 부대·부속사업은 사전 이익 확정 방식 및 사업자의 실패 리스크를 전부 부담하고 있기 때문에 활성화 되지 않음.
  - 현행 사전 이익 확정 방식을 사후 이익(손실) 정산 방식으로 전환하고, 부대·부속사업에서 발생한 모든 사후 이익(손실)을 주무관청과 사업 시행자 공유 필요
  
- 이 외에도 민자도로 통행료의 부가세 면제 및 건설 보조금 확대로 통행료 인하 추진 필요
  
- 중장기적으로는 사업 리스크를 정부와 민간이 적정히 분배함으로써 사업의 안정성과 민간의 수익성을 창출할 수 있는 차원의 새로운 민자사업 모델 개발 필요
  - 영국의 무료 도로(Shadow Toll)\* 추진 검토 또는 현행 BOT과 BTL 방식을 혼합한 새로운 형태의 민자사업 모델 개발 필요
    - \* 운전자가 통행료(Real Toll)를 지급하지 않고 정부가 무상 사용 기간 동안 해당 도로를 이용하는 차량의 수/km에 기초하여 SPC에게 대가(Shadow Toll)를 지급하는 방식

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)



## 20. IFRS 도입에 따른 건설산업 대응 방안 마련

### 요 약

- ▶ 내년부터 상장업체들은 국제회계기준(IFRS)을 의무적으로 적용하여야 함.
- ▶ IFRS의 도입으로 건설업에 상대적으로 큰 영향을 미칠 요인은 3가지가 있음.
  - 예약매출의 수익 인식 기준, 총당부채의 인식 요건, 연결재무제표의 연결 대상 범위 등
- ▶ IFRS 도입으로 건설업체들은 상대적으로 불리해질 가능성이 큰 것으로 판단됨.
  - 예약매출에 대해 인도 기준으로 수익이 인식될 경우, 부채증가 및 매출이연, 변동성 확대
  - 각종 금융 보증에 대한 총당부채 인식 기준의 강화로 부채의 증가 가능성이 커짐.
  - 실질 지배력을 기준으로 연결 여부를 판단함에 따라 시행사 및 SOC 법인의 연결 가능성 커짐.
- ▶ 국제회계기준을 도입함에 있어 우리나라 건설산업의 특성과 실질적인 경제관계가 충분히 고려될 수 있도록 관계 당국의 적극적인 지원 노력이 필요
  - 적정 건설공급 규모를 유지할 수 있도록 각종 규제 완화 및 대체적인 재정투자 사업의 발굴, 해외건설에 대한 적극적 보증 지원 및 시공능력평가제도 등의 관련 제도의 보완이 요구됨.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 도입 배경 및 일정

- 자본시장의 세계화로 세계적으로 단일 기준으로 작성된 신뢰성 있는 재무 정보의 요구가 증대되는 상황에서, 우리나라는 내년부터 상장기업들에게 국제회계기준(IFRS ; International Financial Reporting Standards)을 의무적으로 적용하기로 함.
- 지난해 말까지 117개국이 수용하기로 했고, OECD 가입국의 80%가 IFRS 도입
- 우리나라가 IFRS를 도입하는 2011년에는 150개국에 이를 전망
- 비상장기업은 IFRS와는 다른 간략한 회계기준(일반기업회계기준)을 적용하기로 함.
  
- 최근 IFRS와 미국 회계기준을 통합 논의가 본격화되는 가운데, 수익인식 및 금융상품, 공정가치 평가 등에 관한 회계기준이 수정될 가능성도 있는 것으로 판단됨.

## □ 일반적 회계 변경사항

- 연결재무제표가 주된 재무제표로 기능하면서 개별 기업의 재무상태보다는 연결 실체의 중요성이 부각됨.
- 기업별로 상이한 회계처리가 가능한 원칙 중심 회계처리로 인하여 기업간 비교 가능성이 저하될 수 있고, 특히 상장기업과 비상장기업 간의 조세 형평성 등의 문제 발생
- 활성화되지 않은 시장에서 공정가치 평가가 어렵고 경우에 따라 신뢰성 문제 발생 가능

## (2) 건설산업 관련 주요 이슈

- IFRS 도입으로 건설산업에 큰 영향을 미칠 주요 이슈는 크게 3가지로 압축할 수 있음.
  - 주택분양 등 예약 매출에 대한 수익 인식
  - 충당부채 인식 요건의 강화
  - 연결재무제표의 연결 대상 범위

## □ 예약매출 수익 인식

- 현행 회계기준에서는 모든 건설공사 계약(도급 및 자체 공사)에 대해 진행률 기준으로 수익을 인식하였음.
- IFRS에서는 자체 분양사업의 경우, 매수자(분양권자)가 등기를 하거나, 실제 입주하는 시점에 수익을 인식해야 할 가능성이 높음.<sup>1)</sup>
  - 선분양 형식의 예약 매출에 대한 수익 인식은 부동산건설약정(회계기준해석서 제2115호)의 규정을 따라야 하는데, 여기서는 2가지 적용 기준을 제시함.
  - 건설계약 조건<sup>2)</sup>을 충족시키면 진행률 기준을 적용이 가능하며, 그렇지 못할 경우는 일반적인 재화판매약정으로 간주하여 인도 기준<sup>3)</sup>을 적용해야 한다는 것이 통설임.
- 이럴 경우, 자체사업의 분양 대금은 완공 전까지는 수익으로 인식되지 못하고 분양 선수금으로 머물러 있어 부채가 증가하게 될 것임.

1) 도급계약은 현행 회계기준과 같이 진행률 기준으로 수익을 인식

2) 매수자가 건설 시작 전에 부동산의 주요 설계구조 요소를 지정할 수 있는 경우 또는 건설 진행 중에 주요 구조 변경을 지정할 수 있는 경우, 건설계약의 정의를 충족하는 것으로 봄.

3) 기업이 부동산에 대한 통제와, 소유권에 따른 중요한 위험과 보상을 매수자에게 이전한 경우에 수익을 인식

· 자체 사업 비중이 상대적으로 높은 중견기업의 변동성이 커질 것으로 보임.

## □ 총당부채 인식 요건의 강화

- 현행 회계기준에서는 건설업체가 시행사 또는 SPC 등에 대한 대부분의 지급 보증에 대해서는 우발 채무로서 주석 사항으로 공시하면 되었음.
  - 단, 부채 전환 가능성이 80% 이상으로 매우 높을 경우에는 총당부채로 인식하도록 함.
- IFRS 하에서는 부채 전환 가능성이 50% 이상인 경우, 총당부채로 계상하도록 부채 인식 요건을 강화함.
  - 현행 회계기준에 비해 보수적인 총당부채 인식 요건을 제시함에 따라 재무제표에 반영되는 총당부채의 규모가 증가할 것으로 예상함.
  - 시행사 분양사업 또는 SOC 사업에서 건설업체들은 다양한 형태의 중도금 대출 보증, PF지급보증 등을 하는 사례가 많아 부채 발생 가능성이 높아짐.
  - 각종 금융 보증에 대해서는 공정가치 평가하여 '금융부채'로 계상
- 총당부채로 인식되는 금액이 증가함에 따라, 부채 비율 증가 및 수익성 악화 요인으로 작용할 것으로 예상
  - KDI는 상위 30개 업체의 부채 비율이 100%p 이상 급등할 것으로 분석하기도 했음.
  - 모 회계법인 분석 결과는 금융보증으로 부채 비율이 약 10% 증가할 것으로 전망
- 부채 비율 상승은 건설업체의 신용평가에 영향을 미치고, 금융 조건을 악화시킬 것임.
  - 건설업체의 금융부채는 금융기관들이 이미 알고 있는 사실이기에 때문에 큰 충격은 없을 것이라는 견해도 있음.
  - 해외건설 수주 및 증권시장에서 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

## □ 연결 대상의 범위

- 현행 회계기준에서는 지분율 50% 초과하거나, 지분율 30%를 초과하고 최대 주주인 경우, 연결 대상에 포함하고 있음.
  - 자산 100억원 미만 등 소규모 회사는 연결 대상에서 제외

·SOC법인 등은 지배력이 없는 것으로 판단하여 연결 및 지분법 대상에서 제외

- IFRS에서는 의결권 기준 50% 이상 또는 실질 지배력을 가진 모든 종속기업은 연결 대상에 포함하도록 함.

·모든 경제적 실체를 연결 대상에 포함시켜야 하므로 SOC법인도 대상이 될 수 있음.

·지배력의 보유 여부는 의결권, 이사회 구성, SPC의 수익 취득 등을 기준으로 판단

- 연결 대상 종속기업이 있을 경우, 지배기업의 재무제표는 연결재무제표를 주된 재무제표로 공시하고, 개별재무제표는 주식사항으로 별도로 공시

·지배기업과 종속기업은 동일한 회계정책을 적용하도록 함.

- 연결 대상에 소규모 기업까지 포함됨에 따라 연결 대상 종속기업 수가 증가할 전망이다

·연결재무제표 작성 업체 비율은 41.4%에서 68.2%로 증가( 금감원 설문조사, '09.3.)

·다수의 시행사 또는 SOC법인 등에 대해 실질 지배력을 가진 것으로 간주하여 연결 범위에 포함해야 한다는 견해가 있음.

- 연결 대상이 되는 실질적으로 지배되는 시행사가 진행되는 공사는 자체 사업으로 전환되어 인도 기준의 수익 인식해야 함.

·건설업체가 지급 보증한 SPC등의 차입금은 연결재무제표상 시공사의 차입금으로 계상

·SPC 등의 경우 특성상 부채가 많기 때문에 이를 연결시키면 부채 비율이 상승할 전망

### (3) 향후 정책방향

#### □ 주택건설 위축 가능성에 대비

- 회계기준의 변경으로 인해 건설업체의 주택분양 사업에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대책 강구가 필요함.

·분양주택의 소유권이 이전되기 이전까지는 분양 대금이 부채로 회계 처리되면, 해당 기업의 수주활동에 부정적 영향을 미칠 것임.

·자체 분양사업은 회피하거나, 소규모로 분할하는 등의 방법을 모색할 것임.

·자체 분양 아파트는 전체 아파트 공급의 약 10%에 이를 것으로 추정됨.

- 임대주택의 경우, 임대보증금 및 국민주택지원금 등이 부채로 인식되어 임대주택사업에 상당한 차질이 예상됨에 따른 대응책 강구 필요
  - 현재는 금융 리스로 회계 처리함으로써 임대보증금 등이 부채로 처리하지 않고 있음.
  - 대기업들은 임대주택사업 비중이 높지 않으나, 중소기업 중에는 임대주택사업 비중이 높은 경우도 있고, 일부 공기업에도 상당한 영향을 주어 사업에 차질을 줄 수 있음.
  
- IFRS를 도입함에 있어 우리나라 건설산업의 특성과 실질적인 경제관계가 충분히 고려될 수 있도록 관계 당국의 적극적인 지원 노력이 필요
  - 우리나라는 외국에 비해 대단위 고층 아파트가 압도적이고 선분양 방식으로 공급되며, 정부 개입으로 주택 구매자와 판매자간의 권리관계를 엄격히 규정함으로써, 외국의 일반적인 주택 선도계약과는 다른 특성이 있음.
  
- 주택 공급이 감소되는 것을 방지하기 위한 대책을 강구할 필요가 있음.
  - 주택금융 확대 지원
  - 주택공급을 위축시키는 기존의 각종 규제 완화
  - 주택관련 채권 유동화 촉진 대책

## □ SOC 사업 위축 가능성에 대비

- SOC사업의 PF 보증에 대한 부채 인식 및 SPC등의 연결 대상 범위 확대가 예상됨에 따라 건설업체들은 향후 SOC사업에 소극적일 것임.
  - SOC사업 등에 대한 총당부채의 인식 요건 강화 및 연결 대상의 확대는 건설업체의 부채증가 및 수익성 악화 요인으로 작용할 것임.
  
- SOC 적정 투자 수준을 유지하기 위해서는 위축되는 SOC 민간투자사업에 대응하여 재정투자사업 규모를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 2008년도 SOC 민간투자 규모는 3.7조원으로 파악됨.
  
- 각종 사업에서 재무적 투자자인 금융기관들이 건설업체에 대해 금융 채무 지급 보증 관행을 개선하기 위한 대책 강구가 필요함.

## □ 해외건설 수주 차질에 대응

- IFRS의 도입은 주택 선분양 및 각종 지급 보증 등 우리나라 특유의 독특한 사업관행으로 인하여 건설업체들의 재무상태를 악화시킬 가능성이 큼.  
·재무상태의 악화로 외국 기업에 비해 해외사업의 수주 경쟁에서 상대적으로 불리해질 가능성이 있음.
- 해외건설 수주 조건의 악화를 극복하기 위해 수출입은행 등을 통한 보다 적극적인 보증지원 활동의 강화가 요구됨.  
·해외건설에 대한 수출입은행의 2009년도 지급보증 규모는 4.7조원으로 전체의 6.2%이고, 대출액은 8,314억원으로 2.2%에 불과

## □ 건설 관련 제도의 정비

- 상장 여부 및 연결 대상 업체의 존재 여부 등에 따라 회계기준이 달리 적용됨에 따라 조세 부과 및 시공능력평가제도, 발주제도 등에 대해 추가적인 보완이 필요함.  
·상장업체는 IFRS가 적용되고, 비상장업체에게는 일반회계기준을 적용  
·IFRS가 적용될 경우, 수익 및 부채 인식 기준 등이 상당히 달라짐.  
·연결 대상 종속기업이 있을 경우, 연결재무제표를 기준으로 공시해야 하며, 별도 재무제표와 가치평가 방법이 달라짐.
- 건설 발주 등에 있어 중요한 역할을 하는 시공능력평가에는 실질 자본금, 유동비율 등 5개의 재무지표가 경영평가 요소로 반영되는데, 기업의 실질이 같더라도 회계처리 방식에 따라 상이한 결과가 도출될 수 있어 이에 대한 보완이 필요함.
- 관련 제도는 형평성, 일관성, 효율성 등을 고려하여 보완하는 것이 요구되지만, 다수의 이해 관계자들이 있기 때문에 민주적이고 합리적인 방법을 통해 대안을 모색해야 할 것임.

권오현(연구위원·ohkwon@cerik.re.kr)



**제5장**

**주택 · 부동산**



## 21. 미분양 해소 및 주택 거래 활성화를 통한 시장 정상화

### 요 약

- ▶ 주택경기 침체의 영향으로 신규주택시장은 미분양 적체의 구조적 취약성이 더욱 확대되고 있고, 기존 주택시장의 거래는 최근 4년 대비 절반 수준에 그칠 것으로 예상됨.
  - 2010년 6월말 현재 전국 미분양은 금융위기 이후 최고점(2009년 3월) 대비 55,621호 감소하였으나 수도권, 중대형, 준공후 미분양이 모두 증가하는 등 구조적 문제는 더욱 악화됨.
  - 2010년 상반기 거래 수준이 하반기에도 유지된다면 수도권 연간 아파트 거래량은 최근 4년 대비 약 44.2% 감소하여 절반 수준에 그칠 것으로 예상됨
- ▶ 주택경기 침체는 건설사의 자금 부담, 서민경제 위축, 가계의 주거 이동성 및 유동성 제약 가중, 지방정부의 재정 자립도 저하 등 사회 전반에 악영향을 미침.
  - 미분양과 미입주 사태로 자금 순환 어려움이 확대되고 있으며 금융기관의 대출부실 문제가 다시 불거질 가능성도 배제할 수 없음.
  - 지역경제와 밀착한 서민들의 경제 활동이 크게 위축될 것으로 예상되며 가계는 주거 이동성 및 유동성 제약에 따른 어려움 가중. 지방자치단체의 재정 자립도는 낮아질 것으로 예상됨.
- ▶ 현재 주택시장에 형성되어 있는 주택가격 급락과 주택시장의 구조 변화에 대한 불안 완화를 위해서는 공급 물량 조정과 수요 변화에 따른 정책 전환이 필요
  - 직접적으로는 취득세 감면 대상을 수도권 미분양 주택은 물론 기존주택으로까지 확대하여 주택구매를 촉진시키는 인센티브 개발이 필요함.
  - 단기적으로는 수요 위축에 비해 수요자에게 체감되는 공급물량이 과도하게 집중되어 있는 수도권의 주택 공급 물량(보금자리 주택 포함)과 시기 조정이 요구됨.
  - 장기적으로는 주택의 원활한 교체 및 이동과 다주택자에 대한 양도세 중과를 폐지하여 민간 주택시장에서 임대사업자로서의 기능을 양성화시킬 필요가 있음.

### (1) 배경 및 동향

- 주택시장 침체가 지속되면서 신규 주택시장은 미분양 적체, 기존 주택시장은 거래 감소 현상이 동시에 나타나고 있음.
  - 주택시장은 신규 주택시장과 기존 주택시장의 순환적 구조로 서로 영향을 미침.
  - 재고주택을 보유한 소유자가 신규 분양주택을 구매하기 위해서는 먼저 재고주택의

처분이 원활하게 이루어져야 함. 그러나 거래가 이루어지지 않아 신규 분양주택 구입이 어려워짐.

·또한, 재고 주택시장을 중심으로 주택시장이 침체 국면에 진입하게 되면 신규 주택시장 구매자의 의사결정에도 영향을 줄 수밖에 없음.

### □ 신규 주택시장 : 미분양 동향

- 2010년 6월말 현재 전국의 미분양 주택 수는 11만 20호로 총량적으로는 지난 금융위기 이후 최고점(2009년 3월<sup>1)</sup>)대비 55,621호 감소하였으나 내용적으로 보면 판매부진에 따른 구조적인 문제점은 더욱 악화되고 있음.
- 미분양 주택의 총량적 규모 감소에도 불구하고, 수도권 미분양, 중대형 미분양 비중, 준공후 미분양이 모두 증가함.
- 지방의 경우 2009년 연말(97,630호) 대비 미분양 주택이 감소하여 6월말 현재 8만 1,752호인 데 반해 수도권은 지난해 연말(25,667호)이후 6개월 사이에 2,600호 가량 미분양 주택이 증가하여 6월말 현재 28,268호에 이룸.

<표 5-1> 권역별 규모별 미분양 주택 및 준공후 미분양 주택 수 추이

(단위: 호)

구 분		60㎡이하	60~85㎡	85㎡초과	계
		총 미분양 주택수			
2009년 말	수도권	1,940	6,278	17,449	25,667
	비수도권	3,911	41,556	52,163	97,630
2010년 6월	수도권	1,410	6,668	20,190	28,268
	비수도권	3,714	32,232	45,804	81,750
준공후 미분양 주택수					
2009년 말	수도권	235	951	2,040	3,226
	비수도권	3,135	21,135	22,578	46,848
2010년 6월	수도권	393	1,119	4,673	6,185
	비수도권	3,097	17,107	24,805	45,009

자료: 국토해양부.

- 수도권 지역은 지난 6개월 동안 총 미분양 주택 수는 약 2,600호 가량 증가하였으나 대형 평형 비중이 지방보다 높고, 준공 후 미분양도 같은 현상을 보임.
- 수도권의 대형 미분양 주택 비중은 71%로 지방도시(56%)보다 높고 준공후 미분양의 경우에도 대형 평형 비중이 75.6%에 달함.

1) 전국적으로는 165,641호, 이 중 비수도권 비중이 83%에 육박하였음.

- 수도권은 미분양 및 준공 후 미분양 모두에서 지방보다 대형 아파트 과잉 공급의 문제가 심각함.

## □ 신규 주택시장 : 미입주와 잔금 회수 동향

- 분양 아파트의 시세가 당초 분양 시점보다 하락(마이너스 프리미엄)하거나 기존 주택의 처분이 지연되는 경우 분양 아파트의 잔금 납부를 미루는 현상이 발생하게 됨.
- 투자 목적의 매수자는 잔금 납부 후 처분시 각종 세금 부담이 뒤따르므로 잔금 납부를 남겨둔 채 처분하려고 함.
- 실제 입주의를 가진 경우에도 기존 주택 처분이 지연될 경우 잔금 납부를 미루는 것이 불가피한 상황임.
- 그러나 위와 같은 행태는 지금까지는 지방 도시에서 주로 나타났으나 최근에는 수도권에서도 나타나고 있음.
- 2010년에는 수도권의 입주 물량이 지난해보다 13.1% 증가한 17.6만호가 대기 중인데 이들 주택은 2007년말 분양가 상한제 시행을 앞두고 다양한 판촉을 시행한바 잔금 납부 비중이 높은 수준임.
- 지역별 사업장마다 차이가 있으나 경기도 일부 지역의 경우 잔금 비중이 50%를 넘는 경우도 발생, 잔금 납부 지연에 따른 건설기업들의 자금 압박이 심각할 것으로 예상됨.

## □ 기존 주택시장 : 최근 거래량 감소는 아파트 거래량 침체의 결과

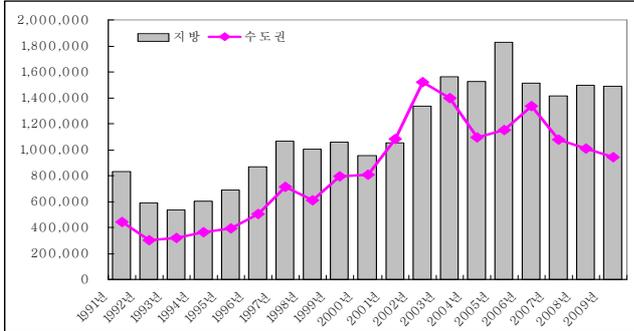
- 주거용 건축물의 거래가 절대적 다수(80% 상회)를 차지하고 있으며 주거용 중 절대 다수(70% 상회)는 아파트임.
- 건축물에서 주거용 거래가 차지하는 비중이 80%를 넘어서며 주거용 건축물 중에서는 아파트가 절대 다수로 전체 거래량에 가장 영향력이 큰 것은 아파트 거래량임.<sup>2)</sup>
- 실거래가격신고제도가 도입되어 주택의 거래량이 집계되기 시작한 2006년은 가격 상승과 함께 거래가 활발히 이루어졌으나 2000년대 최고치는 아니었음.
- 1991년부터 집계되고 있는 토지 팔기 기준으로 2000년대 들어 수도권의 토지 거래가 가장 활발했던 해는 2002년임. 2006년은 2002년 대비 87.5% 수준임.

2) 4년(2006~09년) 평균 기준 건축물 중 주거용은 85.5%이고 주거용 중 아파트 거래량 비중은 71.6%임.

### <그림 5-1> 지역별·유형별 토지 및 건축물 거래량 추이

<수도권과 지방 토지거래 추이>

(단위 : 필지)



<건축물 유형별 토지거래 추이>

(단위 : 동(호), %)

구분	주거용	상업·업무용	공업용	기타 건물	
'06년	거래수	1,580,569	181,018	15,732	11,018
	비중	88.4	10.1	0.9	0.6
'07년	거래수	1,232,123	211,029	14,226	17,060
	비중	83.6	14.3	1.0	1.2
'08년	거래수	1,259,581	180,491	15,405	37,818
	비중	84.3	12.1	1.0	2.5
'09년	거래수	1,217,460	151,423	15,022	39,447
	비중	85.5	10.6	1.1	2.8

자료 : 온나라부동산정보 통합포털.

#### □ 기존 주택시장 : 수도권 아파트 거래량 2007년 이후 3년 동안 부진한 수준

- 최근의 주택 거래량 감소는 수도권 아파트 거래량 감소의 영향이 가장 크며 감소 기간 및 폭을 감안할 때 심각한 수준임.
- 수도권의 주택거래 침체는 2007년부터 3년째 지속되고 있는데 2007년 이후 분기 평균을 넘긴 횟수는 3차례에 불과함.
  - ※ 분기 평균을 넘긴 경우는 2008년 2/4분기, 2009년 2/4분기, 3/4분기에 불과
- 2010년 2/4분기 수도권 아파트 거래량은 최근 4년 분기 평균 대비 절반 수준(-50.5%)임.
- 지방은 2009년 2/4분기 이후 거래가 활발하게 이루어짐(최근 4년 분기 평균 상회).
- 2009년 2/4분기 이후 최근 4년 분기 평균 대비 30%를 상회하는 거래가 지속됨.

#### □ 기존 주택시장 : 2010년 아파트 회전율, 분기 평균 대비 절반 수준 그쳐

- 2010년 들어 수도권의 아파트 재고수 대비 거래량(이하 회전율)<sup>3)</sup>은 분기 평균의 절반에도 미치지 못함.
- 수도권 아파트 회전율은 분기 평균(1.6%)의 절반 수준에 불과함.
- 2/4분기 들어 서울의 거래량 감소폭이 커 분기 평균(1.4%)의 1/3 수준의 거래가 이루어짐.
- 인천과 경기도 역시 분기 평균의 절반 수준에 그치고 있음.

3) 현재까지 거래량을 파악하는 방식은 거래량의 절대치를 비교하여 전월 대비 혹은 전년 동월 대비로 분석하는 방식임. 그러나 거래량은 경기변동에 따른 변화뿐만 아니라 재고량(stock)에 따라 달라질 수밖에 없어 재고량을 고려한 거래량 해석이 필요하다고 판단됨.

<표 5-2> 아파트 재고수 대비 거래량(회전율) 추이

(단위 : %)

구분	연간				평균	'10년		분기평균 ( '06 ~ '09년)
	'06년	'07년	'08년	'09년		1/4분기	2/4분기	
전국	7.9	5.6	5.2	6.3	6.2	1.4	1.3	1.6
수도권	10.4	5.4	4.4	5.1	6.3	0.9	0.7	1.6
서울	9.4	3.9	3.4	4.6	5.3	0.8	0.5	1.4
인천	9.2	7.7	5.8	4.2	6.7	0.8	0.8	1.5
경기	11.4	6.0	4.7	5.6	6.9	1.0	0.8	1.7
지방	5.6	5.7	6.0	7.4	6.2	1.9	1.8	1.7

자료 : 국토해양부, “신고분 아파트 실거래가” 보도자료, 부동산114(주), 통계청 자료 활용하여 추정된 수치임.

## (2) 파급영향 및 문제점

### □ 건설기업의 자금 경색 심화로 금융기관 연쇄 부실화 가능성

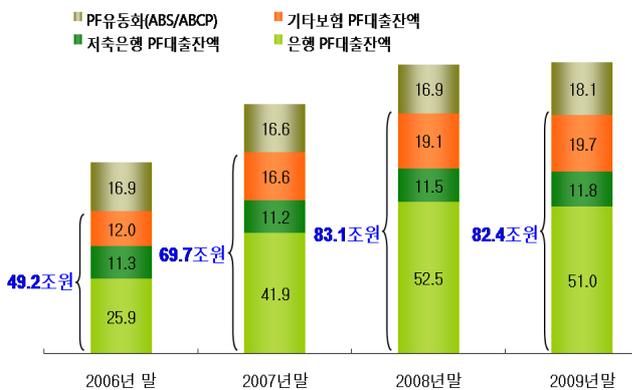
- 현재 전국 미분양 주택 수 11만호의 경제적 가치는 약 40조원<sup>4)</sup>에 이를 것으로 추산됨.
- 과거에는 지방의 미분양 적체에도 불구하고 수도권 사업장의 판매 실적이 양호하여 손실을 어느 정도 보전할 수 있었으나 최근 수도권 사업장에서의 미분양이 적체되면서 국내 주택시장에서의 자금 확보 방안이 사실상 원천 봉쇄된 상태임.
- 특히 과거에 판매한 주택에서 미입주 현상이 도래하면서 건설업체들은 예기치 못한 자금경색을 경험하고 있음.

※ 미입주에 따른 잔금의 규모는 전국적으로 약 36조원<sup>5)</sup>으로 추정되며 이 중 수도권은 약 27조원으로 예상됨.

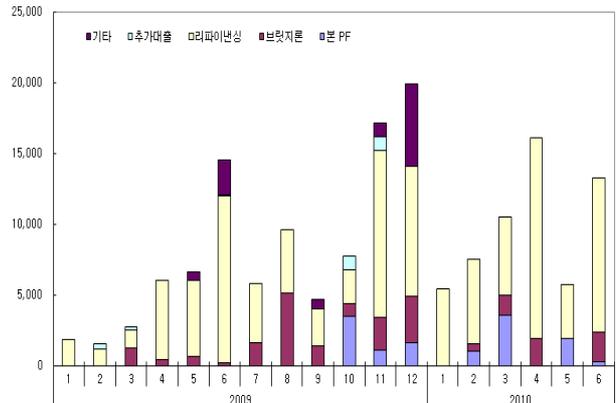
<그림 5-2> 연도별 금융기관별 부동산 PF 대출 규모 <그림 5-3> 발행 목적별 ABCP 발행 현황('10.6)

(단위 : 호)

(단위 : 호)



자료 : 금융감독원.



자료 : 메리츠증권증권 부동산금융연구소.

4) 연도별 평균 주택 분양가격을 적용하여 산정하였기에 실제 대형 미분양 아파트가 많은 현실 가치보다 적을 수 있음.

5) 올해 입주물량의 잔액 비중이 전국적으로 분양가 40%로 가중하여 추정함.

- 미분양 해소 지연과 미입주에 대한 자금 부담이 겹치면서 건설기업들은 기존의 프로젝트 파이낸싱의 만기 연장 및 차환(리파이낸싱)이 불가피한 실정이나 부동산 시장에 대한 부정적인 전망과 금융기관들의 리스크 관리 강화로 리파이낸싱마저 어려운 상황임.
- 워크아웃에 들어간 기업들의 경우 만기 연장이 가능할 것으로 예상되나 기타 기업들은 신용 등급이 높은 경우<sup>6)</sup> 등 제한적인 경우에 한해 가능할 것으로 예상됨.
- 건설기업들의 미분양 적체 및 미입주 지속, 부동산 경기의 회복 지연 등이 계속될 경우 건설기업을 물론 금융기관들의 대출 부실도 현실화될 것으로 예상됨.
- 올 상반기까지만 하더라도 부동산 PF대출의 부실 문제는 저축은행에 국한된 상황이었으나 대규모 공모형 PF 사업들이 줄줄이 파산 위기를 맞이하면서 시중 금융기관들의 부동산 관련 대출이나 투자 등이 모두 부실화될 가능성이 확대되었음.
- 특히 대형 복합개발 사업인 공모형 PF사업마저 난항을 벗어나지 못하고 있는데 공모형 PF사업은 전국적으로 약 43개가 진행되는 것으로 집계되고 있으며 사업비 규모는 약 120조원에 달할 것으로 추정됨. 그러나 이 중 절반 이상이 부동산 경기 호황시기인 2006~07년에 사업사 선정을 마쳐 경기침체에 따른 사업 조정이 불가피한 상태임.

## □ 가격과 거래량의 동시 위축으로 시장 침체 가속화

<표 5-3> 2010년 연간 아파트 거래량 추정

(단위 : 호)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	평균(A) (‘06-‘09)	2010년 <sup>6)</sup>	
						평균(A) 대비 증감률	
전국	580,740	426,224	412,234	513,113	483,078	451,834	-6.5
수도권	367,001	198,892	166,849	201,510	233,563	130,292	-44.2
5대 광역시	101,439	99,042	97,020	139,949	109,363	144,128	31.8
기타 지방	112,300	128,290	148,365	171,654	140,152	177,414	26.6

주 : 2010년 연간 거래량 추정치는 하반기 거래량이 상반기 거래량과 동일한 것으로 가정함.

자료 : 국토해양부, “신고분 아파트 실거래가” 보도자료.

- 최근과 같은 상황이 하반기에도 유지된다면 수도권 연간 아파트 거래량은 최근 4년 대비 약 44.2% 감소하여 절반 수준에 그칠 것으로 예상됨.
- 5대 광역시와 기타지방은 증가할 것으로 예상되나 수도권 감소의 폭이 절대적인 영

6) 증권사나 저축은행들은 기존 PF대출의 연체율이 이미 두 자릿수 이상을 나타내고 있어 만기연장이나 추가대출이 사실상 불가능한 상황이며 금융기관들도 대출 심사 기준을 매우 엄격하게 적용하고 있음. ABCP 발행 역시 신용등급이 A3+ 이하인 경우에는 발행되지 않고 있어 건설업체들은 리파이낸싱 용도의 자금마저 조달하기 어려운 실정임.

향을 미쳐 전국적으로도 6.5% 감소할 것으로 전망됨.

- 수도권 주택 가격 수준이 지방에 비해 높은 것을 고려할 때 관련 산업 및 가계의 부담은 더욱 심각할 것으로 추정됨<sup>7)</sup>.

## □ 부동산 중개 등 관련성 높은 산업의 생산 활동 위축

- 부동산 거래와 연관성이 높은 업종은 전력 수도, 통신 등 기간산업과 금융 서비스업 등을 제외하면 대부분 서민들의 경제활동과 연관성이 높은 서비스산업임.
- 주요 관련 업종은 인테리어를 포함한 건축보수업종, 부동산 중개 등 부동산 관련 서비스업, 청소소독 및 위생서비스업, 도소매, 일반음식 주점업 등임.
- 상반기와 같이 부동산 거래 위축이 하반기까지 지속될 경우 수도권의 지역경제와 밀착한 서민들의 경제 활동이 크게 위축될 것으로 예상됨.

## □ 가계의 소비 위축, 주거 이동성·유동성 제약

- 거래 침체와 가격 하락이 동반되고 있어 가계의 소비 위축 및 주거 이동성과 유동성이 크게 제약을 받을 것으로 전망됨.
- 주택 가격 상승은 자산효과를 발휘하여 소비를 촉진하지만 반대로 주택 가격이 하락하게 되면 소비가 위축됨<sup>8)</sup>.
- 거래 부진으로 주택 판매가 어려운 상황에서는 주택 보유자의 주거 이동성과 자금의 유동성 제약은 불가피함.
- 또한 주택 가격이 하락하면 구입 밀천(down payment)이 감소하여 현재 집보다 작은 주택으로 이주하지 않는 한 주거 이동<sup>9)</sup>을 하지 않을 것이므로 대형 주택에 대한 수요는 더욱 감소할 가능성이 큼.

## □ 거래 관련 세수 감소로 지방 재정 자립도 위협

- 거래세인 취득등록세는 지방자치단체의 기간 세목으로 지방 재정에서 높은 비중을 차지하고 있음. 주택 거래 감소는 지방 재정 자립도에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨.

7) 국민은행 6월 기준 수도권 중위 아파트 가격은 3억 4,501만원, 6개 광역시 1억 3,863만원, 기타지방 9,537만원임.

8) Labonte(2007)은 주택가격 변화가 자산가치를 변화시켜 소비 지출에 영향을 미치는 것으로 주장하였고 주택의 자산가치가 1% 증가로 소비 지출이 0.08% 증가하는 것을 증명함(Would a Housing Crash Cause a Recession, CRS Report for Congress, 2007).

9) Stein, Jeremy C, "Prices and Trading Volume in the Housing Market: A Model with Down-Payment Effects," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No.2, 1995, pp. 379-406.

- 수도권외의 경우 부동산 관련 취득등록세 과세 중 주택의 비중이 60%(금액 기준, 2008년 징수 실적)<sup>10)</sup> 수준으로 주택 거래에 대한 세수 의존도가 높음.

### (3) 향후 정책방향

#### □ 주택가격 하락 및 주택시장의 구조 변화에 대한 과도한 불안감 완화

- 주택거래 감소의 원인은 주택 가격 하락에 있으므로 주택 가격 급락과 구조적 주택시장 변화에 대한 불안을 완화시켜줄 필요성이 있음.
- 주택가격이 하락하게 되면 자신이 구매한 가격보다 낮은 가격으로 매물을 내놓지 않게 되는데 이러한 손실회피 행태로 거래가 성사되지 않는 현상이 발생함.
- 특히 주택 보급률이 100%를 넘어섰고 인구 감소, 노령화 등으로 주택가격이 하락할 것이라는 우려가 시장에 팽배해 있음.
- 단기적으로는 보금자리 주택을 포함한 수도권외의 공급 물량을 조절하고, 중장기적으로는 원활한 주택 교체 및 다주택자에 대한 임대사업 활성화 등 현재의 과잉 공급이 조정될 수 있다는 시장의 신뢰 형성이 필요함.

#### □ 주택구매 수요 촉진 정책 확대 필요

- 미분양을 해소하고 건설기업들을 정상화하기 위해서는 과도하게 위축된 주택 구매 수요를 촉진하는 정책 지원 및 인센티브 제공이 필요함.
- 현재 대기 수요자들을 중심으로 주택 구매를 지원하는 정책 개발이 필요함. 그러기 위해서는 현재 미분양 주택에 한해 이루어지는 구매 지원을 재고주택으로 확대할 필요가 있음.
- 신축 주택뿐만 아니라 기존 주택에 대해서 취득등록세를 감면하는 조치를 연장하여 구매 비용을 최소화시킬 필요가 있음(적용 지역에 수도권도 포함).
  - ※ 현재는 지방 미분양 주택에 대해서는 취득등록세 감면조치를 시행중
- 금리가 상승 국면에 있으므로 고정금리로 장기 분할 상환하는 모기지 상품(시중 은행 상품보다 유리한 조건)을 개발하여 소비자들의 구매 능력을 지원하는 것이 필요함.
- 특히 중서민층을 위해서는 생애 첫 주택 자금 대출을 부활하여 장기 저금리로 제공하여 주택 구매를 지원하는 것이 필요함.
  - ※ 국민주택기금으로는 대출 규모에 한계가 있으므로 시중은행을 통해 대출을 시행하되 정부 재정에서 이자를 보전하는 간접적인 지원정책이 요구됨.

10) 한국조세연구원(2010), 주택 거래세 감면제도 개편방안, 「지방세정연감」, 각년도.

- 다주택자에 대한 양도세 중과를 폐지하여 민간 주택시장에서 임대사업자로서의 다주택자 기능을 양성화시킬 필요가 있음.
- 12월말에 감면이 종료되는 다주택자 양도세 감면조치가 단순 연장될 경우 시장에서는 주택을 추가적으로 구매하려는 수요보다 매도하려는 수요가 늘어날 가능성이 더 크며 2년 뒤 감면조치 종료를 앞두고 매물이 집중되는 부작용이 반복될 가능성이 큼.
- 대형 주택의 재고 처분을 위한 대형 주택 임대사업 활성화 유도가 요구됨.
- 전국적으로 대형 아파트의 재고가 주택시장의 큰 문제로 부각되고 있음.
- 사회, 경제, 인구 구조상 대형 아파트에 대한 구매 및 보유 수요는 한계가 있을 수밖에 없으므로 대형 아파트를 민간 임대주택 기능으로 활성화시킬 필요가 있음.
- ※ 일반 소비자들 중 생애 주기상 대형 아파트에 대한 수요가 있을 때 직접 구매하기보다는 임대하여 거주할 수 있다면 주거의 질을 향상시키는 데 크게 기여할 것으로 예상됨.
- 수도권 임대사업자의 자격을 5호에서 2호 이상으로 완화하고 취득등록세 감면 및 종합부동산세 분리 과세 등의 세제 혜택 범위를 소형 주택에서 대형 주택으로 확대 필요

## □ 주택 관련 산업의 침체 완화

- 주택 관련 산업의 침체를 완화하기 위해서는 기존 주택에 대한 개보수 리모델링 등을 활성화시키는 유인책이 필요함.
- 주택 교체를 통한 관련 산업의 파급효과를 유발하기 어려운 실정에서 기존 주택의 개보수를 촉진함으로써 관련 서비스 산업 및 가전제품 등의 교환을 촉진할 필요가 있음.
- ※ 대형 가전제품에 대한 특소세 감면, 리모델링 비용에 대한 연말 소득공제, 리모델링 사업자금에 대한 저리의 융자 등 다양한 정책 패키지 구성이 요구됨.
- 특히 에너지 절감을 위한 주택 개보수(창호, 지붕, 에너지 설비 교체 등)에 대하여 더 큰 인센티브를 제공하여 녹색 건설시장의 확대를 지원하는 방안도 필요하다고 판단됨.

김현아(연구위원·hakim@cerik.re.kr)

허윤경(연구위원·ykhur@cerik.re.kr)



## 22. 공동주택관리제도의 개선

### 요 약

- ▶ 국민들의 주거 형태가 단독주택에서 공동주택으로 그 비중이 높아가면서 전유 부분과 공유 부분이 혼재하는 공동주택의 관리에 관한 현안들이 적지 않은 실정임.
- ▶ 입주자대표회의와 관리 주체간의 위상과 역할, 주택관리의 전문성, 공동주택관리를 위한 지원체계의 구축 등에 대해서 다양한 의견들이 개진되고 있는 가운데 「주택법」 시행령 등의 개정을 통한 일부 결실도 있지만 보완해야 할 측면도 상존하고 있음.
- ▶ 구체적으로는 공동주택관리의 대상과 관련하여 현행 의무관리와 임의관리의 구분 필요성이 있는지 여부와 다양한 주택 형태 및 트렌드 변화를 감안한 「공동주택관리 특별법」 제정 문제과 공공의 지원, 그리고 주택관리의 전문성 제고와 선진화된 공동주택 문화의 형성을 위한 기반 조성 등을 위한 정책당국의 관심이 필요함.
- ▶ 개선 방안으로는, 의무관리 대상 주택을 공동주택 전반으로 확대하고, 공동주택관리의 비중과 특성을 감안하여 「공동주택관리기본법」을 제정할 필요가 있으며, 공동주택관리의 체계적 지원을 위한 전문기관의 설립 추진과 공동주택관리에 입주자의 관심 제고와 적극적 참여 유도를 통하여 공동주택 주거문화의 선진화가 요구됨.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 공동주택관리의 필요성과 현안 과제

- 눈부신 경제 및 산업의 발전과 소득 수준의 향상, 그리고 급속한 도시화로 말미암아 우리의 주거 양식도 과거 단독주택 중심에서 공동주택으로 옮겨가는 등 큰 변화를 보이고 있음.
- 공동주택은 입주자의 전속적인 영역으로서 전유 부분과 단지 내 입주자들이 함께 사용하여 이용하는 공동 공간으로서 공유 부분이 혼재하는 특수성을 갖고 있어 단독주택과 달

리 관리의 필요성이 크기 때문에 주택법령 등에서는 명시적 규정을 두고 있음.

- 그러나 입주자대표회의의 위상과 역할 및 책임, 주택관리의 전문성 제고, 공공부문에  
서의 공동주택관리 지원체계 등과 관련한 많은 과제가 여전히 남아있는 실정임.

## □ 공동주택관리 현황

- 공동주택이 과반수를 넘고 있지만, 2007년 현재까지 분양주택 22,037단지 가운데 의무  
관리대상은 10,797단지(약 49%)로 아직 절반에 못 미치고 있으며 주택관리사가 의무  
적으로 배치되는 단지는 18%에 불과한 실정임.
- 공동주택의 관리 방식과 관련해서는 위탁관리 방식과 자치관리 방식 등이 있는데, 관  
리 대상 공동주택의 증가 추세에 따라 2000년 이후로 위탁관리 방식을 채택하고 있는  
공동주택의 증가세가 두드러지고 있음.

<표 5-4> 공동주택관리 실태 현황(2007)

(단위 : 단지)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
합계	5,331	5,516	6,132	6,403	6,677	6,920	7,206	7,470
자치관리	1,510	1,590	1,651	1,952	2,056	2,030	2,052	2,059
위탁관리	2,791	2,988	3,102	3,216	3,520	3,807	4,092	4,406
임대주택	640	712	873	923	945	938	930	896
기타	390	226	506	312	156	145	132	109

자료 : 국토해양부.

- 한편, 주택관리업체도 매년 증가하여 2007년 12말 현재 전국적으로 585개소에 이르고  
있으며, 주택관리의 전문성 제고를 위하여 1987년 이후 배출된 주택관리사는 150세대  
미만의 공동주택의 경우 715명, 150~500세대 규모의 공동주택의 경우 6,768명, 500세대  
이상의 경우 4,390명이 각각 배치되어 종사하고 있음.

<표 5-5> 주택관리사 배치 현황(2007.12)

(단위 : 명)

구분	계	150세대 미만	150 ~ 500세대	500세대 이상
계	11,873	715	6,768	4,390
주택관리사	8,122	307	3,496	4,319
주택관리사(보)	3,751	408	3,272	71

자료 : 국토해양부.

## (2) 과급영향 및 문제점

### □ 공동주택관리 대상과 관련한 문제점

- 공동주택을 의무관리와 임의관리로 구분하고 있는 실익이 명확하지 않으며, 구분 기준도 주택관리사제도가 도입되기 오래 전인 1981년(300세대 이상 공동주택, 승강기 설치 공동주택, 중앙집중식 난방방식)에 정해진 것을 바탕으로 하고 있어 주택시장의 눈부신 발전을 제대로 반영하지 못하는 등 현실과의 괴리가 큼.
- 공동주택의 규모에 따라 주택법령이 적용되거나 「집합건물법」 혹은 「민법」이 적용되는 등 공동주택관리에 관한 적용 법령도 달라지기 때문에 해당 법령을 정확하게 이해하지 못하는 경우에는 법령의 위반 또는 권리행사의 제약이나 불이익을 당할 우려가 있음.

### □ 공동주택관리에 관한 법체계와 관련한 문제점

- 현행 법체계는 새로운 주거 양식이나 다양한 주택 형태의 등장과 같은 주택시장 및 주거문화의 빠른 변화를 제대로 반영하지 못하는 등 현실과의 괴리가 큼.
  - i) 공동주택의 건설 및 공급, 주택관리 등 다양한 내용을 모두 포괄하고 있어 공동주택 관리를 특화시키지 못하고 있음.
  - ii) 공동주택을 사업계획승인 대상 여부, 의무관리대상 여부, 장기수선계획 수립 대상 여부, 주택관리사 파견 대상 여부 등으로 세분화하여 각각에 대한 관리 부분의 적용 규정을 달리하고 있어 복잡한 입법체계를 갖고 있음.
  - iii) 건축허가를 받아 분양을 목적으로 건설한 20세대 미만의 주택에 대해 「집합건물법」이나 「민법」이 적용되는 등 법령 체계도 이원화되어 있음.

## □ 공동주택관리의 전문성 제고와 관련한 문제점

- 입주자대표회의와 관리사무소장간 사실상 고용관계 형성, 주택관리업체의 영세성으로 말미암은 지원 능력의 부족 등으로 주택관리업체 및 관리사무소장(주택관리사)의 전문성 제고나 지속적 관리가 기대하기 어려워 공동주택관리의 선진화에 장애 요인으로 작용하고 있음.
- 주택관리업체의 입장에서도 공동주택을 관리한 실적이나 경험이 축적되지 못하고 DB화되지 못하여 현장의 문제점을 파악하여 개선하거나 제도 개선 등에 활용할 환경이 되지 못하고 있음.

## □ 공동주택관리의 선진화된 문화 형성 지연에 관한

- 사유재산권 행사의 영역과 공동생활에 따른 공공성 영역이 혼재되어 있는 공동주택에서의 생활은 공동체 의식이 전제되어야 하지만, 아직까지 입주자들의 공동주택관리에 관한 관심이 낮고 입주자대표회의의 정체성이나 대표 선임 및 선거 참여 등을 둘러싼 갈등이나 분쟁이 적지 않음.
- 이러한 현상이 지속되고 있는 내적 요인으로는, i)전유 공간 중심의 생활 패턴을 영위하면서 타인으로부터의 간섭을 극단적으로 싫어하는 개인주의 팽배, ii)입주자대표회의 등 입주자 모임이나 행사에의 참여를 구속으로 인식하여 기피하는 경향 증가, iii) 권리주장의 목소리는 높지만 자신의 의무나 참여 등에 대해서는 무관심 확산 등을 들 수 있음.
- 외적 요인으로는, 입주자대표회의 구성원에 대한 책임과 의무가 역할에 비해 지나칠 정도로 과중하여 심리적 부담감이 크고, 자신의 정확한 역할을 위해서 상당한 수준의 전문성을 확보해야 한다는 심리적 부담감이 크기 때문인 것으로 보임.

### (3) 향후 정책방향

- 새로운 주거문화 트렌드로까지 자리잡고 있는 공동주택이 앞으로 단순한 양적 측면에서의 비중 확대뿐만 아니라 다양한 주거 형태로서 사회 경제적 변화를 선도하거나 부응할 수 있도록 체계적인 공동주택 관리 시스템의 보완 발전이 시급함.
- 이에 따른 구체적 개선 방안을 정리해보면 다음과 같음.

#### □ 공동주택관리 적용 대상의 일원화 및 주택관리의 질적 향상 지향

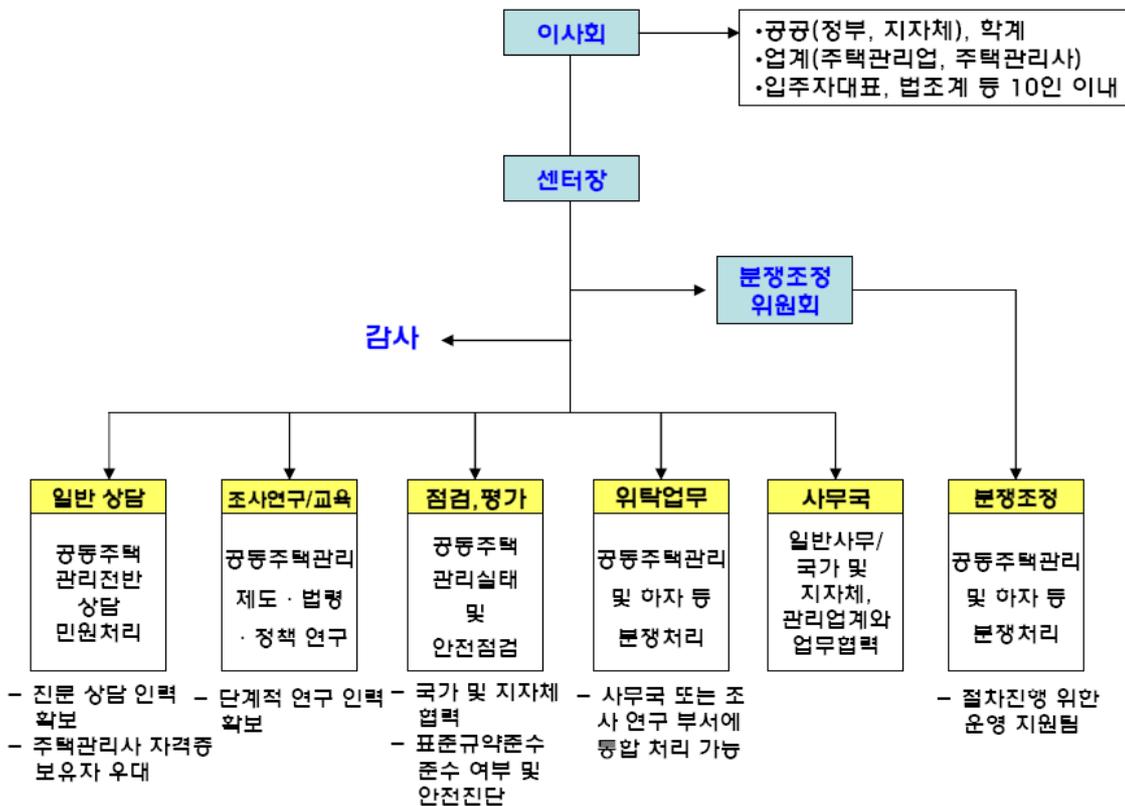
- 사업계획 승인을 얻어 건설한 모든 공동주택에 대해서 원칙적으로 주택법령상 동일한 관리 규정이 적용될 수 있도록 하고, 규모별로 전면적 시행이 어려울 경우를 감안하여 정책 당국은 선택할 수 있는 다양한 관리방식 등을 마련하여 제공할 필요가 있음.
- 공동주택관리 대상에 추가로 포함됨으로 인한 관리비 부담 증가에 대해서는 부분적으로 일정 규모 이하 저소득 계층의 단지를 우선 지원 대상으로 선정하여 지자체의 공동주택지원조례에 의거한 지원과 연계하는 방안을 통해 보완할 필요가 있을 것임.

#### □ 공동주택관리의 특성을 고려한 「공동주택관리기본법」 제정 추진

- 공동주택의 관리는 주택의 건설이나 분양 등과 그 성격을 달리하는 특성이 있고, 공동주택 보급률이 급증함에 따라 관리에 관한 중요성과 비중도 더욱 커지고 있음을 감안할 때, 법체계도 주거와 주택 개념을 새롭게 개념화하고 법령의 적용 범위나 구성 내용도 이에 맞도록 전면적인 개선이 필요함.
- 방법론으로는 공동주택관리의 체계화 및 효율화를 위하여 주택법령에 관리에 관한 내용을 계속 보완해나가는 방안과 주택관리의 중요성이 커지고 있는 현실을 반영하여 기본법 형태로 새로운 입법을 추진하는 방안이 검토할 수 있을 것임.
- 법안에 담아야 할 내용은, 관리 적용 대상의 확대(일원화), 주택관리사 선발 및 교육과정의 전문성 보강, 공동주택관리의 체계적 지원을 위한 전문 기관의 설립, 입주자대표회의의 법적 성격 명시 및 관리소장 등과의 법률 관계 재정립 등을 들 수 있음.

- 공동주택관리의 체계적 지원을 위한 전문 기관의 주요기능은 다음과 같음.
  - i) 각 주체간의 업무관계에 대한 상담·교육
  - ii) 입주자 및 관련 주체간 공동주택관리와 관련한 갈등 및 분쟁에 대한 조정
  - iii) 국가 및 지자체로부터의 위탁사업
  - iv) 공동주택관리 현황 및 실태조사·관련 연구
  - v) 공동주택관리 관련 정보제공
  - vi) 공동주택관리 문화창달 활동 지원 등

<그림 5-4> 공동주택관리 지원센터 조직 구성(안)



### □ 선진화된 공동주택 문화의 지속적 추진

- 공동주택 관리를 선진화하기 위해서는 무엇보다 공동주택관리에 대한 입주자의 관심 제고와 적극적 참여 유도가 바탕이 되어야 함.

- 입주자의 적극적 관심을 유도하기 위해서는 부녀회 등 공동주택 입주자들간의 자생적인 공동체 활동을 활성화시켜야 함.
- 입주자대표회의에의 주민 참여를 활성화하려면 봉사심만을 강조할 것이 아니라 일정 부문 활동비 또는 실비를 지급할 수 있는 근거를 주택 관련 법령에 명문화할 필요가 있음.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)



## 23. 주택하자분쟁의 개선

### 요 약

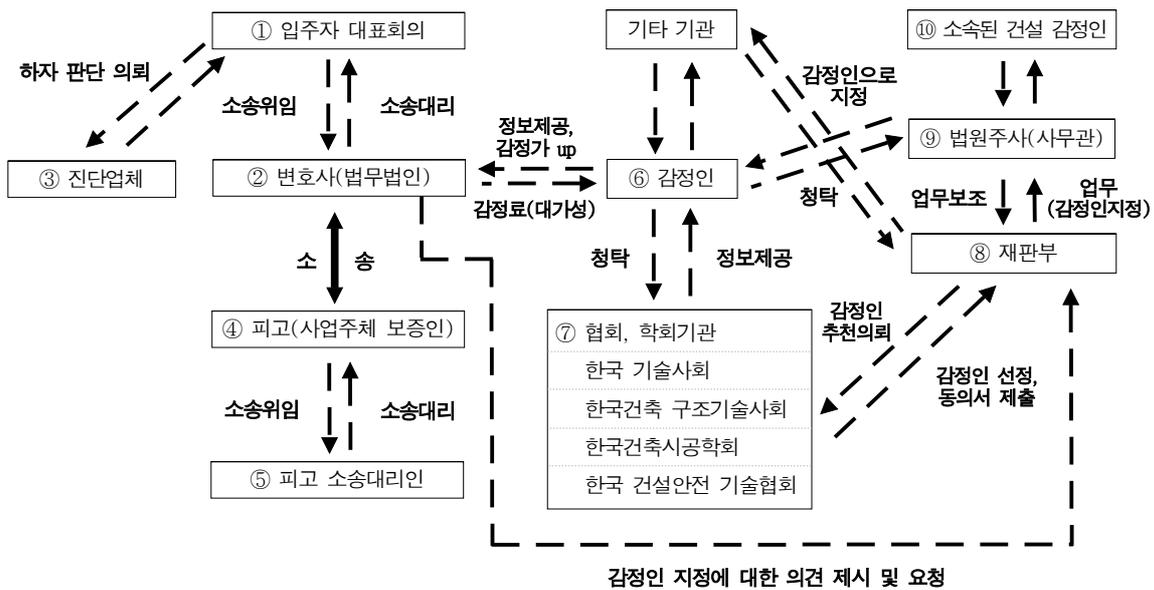
- ▶ 공동주택의 보급 확대에 따라 주택 품질에 대한 입주자들의 관심과 기대감도 높아지고 있는데, 이러한 경향은 하자 관련 분쟁의 증가로 이어지고 있음.
- ▶ 최근에는 이러한 경향에 편승하여 일부 하자진단업체나 변호사(법무법인) 등에 의하여 하자보수 자체보다 손해배상 청구를 강조한 소송권유 사례(이른바 ‘하자기획 소송’)가 전국적으로 확산되는 양상을 보이고 있음.
- ▶ 정책 당국은 「주택법」에 하자심사분쟁조정위원회 설치 근거를 마련하고, 2009년부터 위원회가 본격적인 조정을 하고 있으나 법제도적 여건이나 조정의 한계 등으로 대부분의 하자관련 분쟁은 소송을 통한 처리가 다수를 이루고 있는 실정임.
- ▶ 하자 관련 분쟁 처리와 관련한 문제점으로는, 손해배상 청구에 집중되는 경향 증가, 하자 판정 기준의 부재와 법원 판결의 감정인 의존도 심화, 하자심사분쟁조정위원회의 운영상 한계와 조정 효력의 미흡 등을 들 수 있음
- ▶ 향후 하자 판정 기준의 명문화, 확정 판결과 동일한 조정 효력 부여, 하자분쟁조정 전치주의 등의 개선이 요구됨.

### (1) 배경 및 동향

- 아파트 등 공동주택은 2007년 기준으로 903만 가구에 달하여 405만호에 불과한 단독주택과 비교할 때 두 배 이상의 보급률을 보이고 있으며, 서울지역도 239만호의 주택 가운데 55.7%를 차지하는 등 가장 보편화된 주거 형태로 자리 잡고 있음.
- 아파트 등 공동주택 보급률 제고와 함께 공동주택의 품질에 대한 관심과 기대감도 높아지고 있는데, 최근에는 이러한 경향에 편승하여 하자보수보다 손해배상을 앞세운 소송 권유 사례가 일부 하자진단업체나 변호사(법무법인) 등에 의하여 등장한 후 점차 전국적으로 확산되고 있음.

- '하자기획소송'이라 불리는 이러한 현상의 전국적 확산은 법적 분쟁 수준을 넘어 금전적 이익 추구를 주된 목적으로 하는 경향을 보이고 있어 하자보수를 통한 안전성 확보나 품질 증대 효과도 기대하기 어렵고, 건설업체와 입주자 또는 입주자들 사이의 충돌과 갈등을 조장하는 등 부작용만 양산하고 있는 실정임.

<그림 5-5> 아파트 하자보수 소송 흐름도



자료 : 주택저널(2007년 9월호).

- 현행 주택법령에도 하자보수 관련 제도가 명시되어 있지만, 분쟁이 급증하고 있는 것은 「주택법」과 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 집합건물법)」 등 관련 법령간의 부조화와 충돌, 하자 판정 기준의 부재 등에 편승하여 입주자와 사업주체(건축주 포함) 모두에게 경제적 부담을 가중시키는 하자기획 소송이 적지 않기 때문인 것으로 보임.
- 아직 하자기획 소송의 만연 현상을 정책 당국은 초기 단계로 보고 있지만, 그 폐해는 고스란히 입주자와 사업 주체에게 돌아오는 것은 물론 입주자들에게는 극단적 이기주의를 심어주고 소송을 둘러싼 주민간 갈등과 다툼을 야기하는 등 합리적 공동주택관리 차원에서도 결코 바람직하지 않은 상황이 확산되고 있는 실정임.

- 하자 관련 분쟁은 당사자 모두가 외부로 공개되는 것을 꺼리고 있어 그 규모를 파악하기가 쉽지 않지만 대략적으로 살펴보면 다음과 같음.
- 하자 관련 소송은 2009년 기준으로 600여 건 이상이 법원에 계류 중인 것으로 알려지고 있으며, 총 소송금액만도 1조원에 달하는 것으로 추산되고 있음.
- 금융감독원의 공시자료에 따르면, 대형 업체 가운데 하자과 관련하여 진행 중인 10억 이상의 소송 건만 17건이 넘는 데다 2009년도에 추가된 소송 6건까지 포함할 경우 23건의 소송이 계류 중이고, 소송가액만 약 650억 원에 달하는 경우도 있음.

## (2) 파급 영향 및 문제점

### □ 하자 분쟁의 초점이 하자보수에서 손해배상청구로 집중

- 공동주택의 하자기획소송은 발생한 하자의 보수(주택의 안전과 품질 확보)보다 하자보수를 위한 손해배상금의 청구(경제적 이익의 추구)에 치중하는 경향을 보이고 있어, 현장에 따라서는 승소 후 해당 가구별 배분이 된 뒤 하자보수가 이행되지 않는 경우도 적지 않음.
- 또한 하자기획소송은 i)입주자들의 주택 품질에 대한 높은 기대감에 상대적으로 불만이 증대하고 있다는 점, ii)매년 변호사 배출이 급증하면서 일감 확보를 위한 경쟁이 한층 격화되고 있는 가운데 한정된 법조시장의 외연을 확대하기 위한 이른바 ‘블루오션’을 찾아내야 할 필요성, iii) 「주택법」과 「집합건물법」을 비롯한 관련 법령간의 부조화나 충돌, iv)법령이나 제도상 미비점을 경제적 이익을 위하여 적극 공략하고자 하는 시장수요의 형성 등이 서로 맞물리면서 최근 급성장하고 있는 추세에 있음.

### □ 하자 판정 기준의 부재와 법원 판결의 감정인 의존도 심화

- 하자 소송 급증에 따라 하자 여부의 판단이 가장 중요한 핵심이 되고 있지만, 주택법령 등 관련 법령에서는 하자의 정의나 판정 기준에 대한 별도의 규정이 없음.
- 소송 이전의 하자 판정에 대해서도 다양한 주체의 참여를 허용하다 보니 분쟁 당사자간 하자 여부에 대한 이견이 있을 경우 법원이 위촉한 감정인의 감정 의견이 소송 결

과를 좌우하는 가장 결정적 역할과 비중을 맡고 있는 것이 현실임.

·감정인으로 선정되는 하자진단업체의 기술사 또는 건축사들이 입주자(대표회의)와 변호사(법무법인) 사이에 브로커로 개입하여 하자 규모를 과대 산정하거나 하자 원인을 형식적·획일적으로 기재함으로써 하자 판정이나 판결에 대한 불신감을 초래하는 원인을 제공하고 있는 실정임.

- 그러나 현재와 같이 하자기획소송이 난무하고 있는 상황에서 감정인의 직업적 양심과 공신력 있는 판단을 확보할 수 있는 제도적 장치는 전무한 실정임.

## □ 하자심사분쟁조정위원회의 운영상 문제점과 조정 효력 미흡

- 하자심사분쟁조정위원회는 2008년 「주택법」의 개정과 함께 신설되어 2009년 3월 22일부터 시행되고 있으며, 2009년 하반기부터 구체적인 조정업무를 담당하고 있음.

·이와 유사한 기능을 수행하고 있는 기구로는 하자를 소비자문제로 보아 피해구제 차원에서 운영되고 있는 한국소비자원 산하의 소비자분쟁조정위원회를 들 수 있으며, 1986년 「소비자보호법(현행 소비자기본법)」의 시행과 함께 발족되어 2006년에는 집단분쟁조정제도를 도입하는 등 그 업무 범위를 넓혀가고 있는 중임.

·소비자분쟁조정위원회의 조정 결정은 ‘재판상 화해와 동일한 효력’ 즉, 확정 판결과 같은 효력을 부여하여 분쟁의 최종적인 해결이 가능하다는 차별성을 갖고 있음.

- 「주택법」상의 하자심사분쟁조정위원회<sup>1)</sup>는 중앙의 국토해양부에만 설치하고 있어 전국적으로 동시다발적인 하자 분쟁의 처리에 효과적인 대응이 쉽지 않을 것으로 예상되며, 조정이 성립된 경우에도 당사자간에 조정조서와 같은 내용의 합의가 성립된 것으로 간주하는 정도의 효력만 인정되고 있어 최종적인 분쟁 해결 수단으로서는 충분치 않은 실정임.

1) 하자심사분쟁조정위원회는 2009년 3월부터 국토해양부 산하기관으로 설립되어 2009년 9월 1일 제1차 회의를 개최한 바 있으며, 분쟁조정 신청건은 현재 총 10건(7건은 피신청인 거부, 심의전 하자보수 합의로 인한 신청인 청구취하 등으로 종결처리, 나머지 3건은 진행 중)인데, 보다 효율적인 위원회 운영과 관련하여 제도 개선의 필요성이 제기되고 있음.

### (3) 향후 정책 방향

#### □ 하자 판정 기준의 명문화

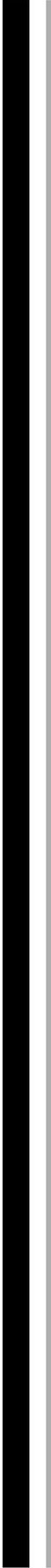
- 하자 분쟁의 가장 큰 논란거리인 하자 여부의 판단에 신뢰성을 줄 수 있도록 하자판단의 객관성과 전문성, 공신력 확보를 위한 구체적 기준 마련이 선결되어야 함.
- 하자기획 소송에서 제소 원인으로 많이 언급되는 균열의 경우 허용 범위가 정해져 있지 않아 법원마다 다른 판단이 나오게 되다보니 건설업체와 입주자(대표회의) 모두에게 혼란을 주고, 또한 그 틈새를 부정한 목적의 하자진단업체가 개입하게 되는 빌미를 제공되는 단초가 되고 있음.

#### □ 하자분쟁조정제도의 실효성 강화

- 하자 분쟁의 효율적 처리(시간, 비용, 노력 등의 경제적 부담 경감)를 위하여 조정제도가 도입되었지만, 현재의 시스템으로는 충분한 효과를 기대하기 어려운 실정이므로 하자판정 및 분쟁 해결의 공신력 보강, 전문성 확보, 이용자의 편의성을 고려한 운영체계 마련, 분쟁처리기관간의 상호 보완 및 다른 분쟁처리 절차와의 연계 체계 구축이 가능한 방향으로 제도 보완이 이루어져야 함.
- 이를 위하여 법원이 위촉하는 감정인에 대한 감정 판단의 일관성, 형평성, 객관성 논란을 제거할 수 있도록 국가 또는 국가가 인정하는 공공기관(예를 들어 한국건설기술연구원 또는 한국시설안전공단 등)에서 하자 판정을 하도록 하고, 그 의견서를 소송 등 분쟁처리기관에서 인용토록 제도화할 필요가 있음.
- 또한 분쟁의 최종적 해결이 가능하도록 조정 결정에 대해서 ‘재판상 화해와 동일한 효력’을 부여하여 실효성을 제고토록 하여야 하며, 조정이 활성화될 수 있도록 하자 분쟁이 발생한 경우 분쟁 당사자인 입주자(대표회의)와 사업 주체간에 먼저 조정을 거친 후에야 소송을 제기할 수 있도록 하는 ‘필요적 전치주의’의 도입도 필요함.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)





## 제6장

# 녹색 성장 · 일자리 창출



## 24. 녹색성장 정책이 건설산업에 미치는 파급효과 및 대응 방안

### 요 약

- ▶ 「저탄소녹색성장기본법」은 녹색사업, 기업, 기술 등에 대한 기본적인 골격을 제공하고, 후속조치를 유발하고 있음.
  - 현재 녹색인증, 녹색구매/조달/설계/시공 등과 관련된 각종 후속조치가 진행 중에 있음.
- ▶ 녹색 인프라의 확산 정책은 관련 건설시장의 활성화 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 것임.
  - 기존 건설사업에 녹색 기술의 적용을 통해 녹색 건설사업으로 재정립 될 전망
  - 구체적인 녹색 건설사업을 위한 후속조치(기준, 예산 등)가 필요한 상태
- ▶ 재활용 자재 활용 강조와 시공 과정에서의 친환경성 확보는 규제적인 측면에서 영향이 더 클 것으로 예상
- ▶ 녹색건설사업과 일반 건설사업을 규정짓는 명확한 기준이 필요
  - 녹색 건설사업은 그에 맞는 설계기준과 예산의 뒷받침이 필요
- ▶ 기업은 현재 활용 가능한 녹색 기술을 통합하는 역량 확보가 필요
  - 블록 단위(도시, 타운 등)의 패키지형 녹색 사업 공급 프로그램의 개발
  - 단위 시설별 녹색 기술 통합 적용 및 마케팅 프로그램의 개발

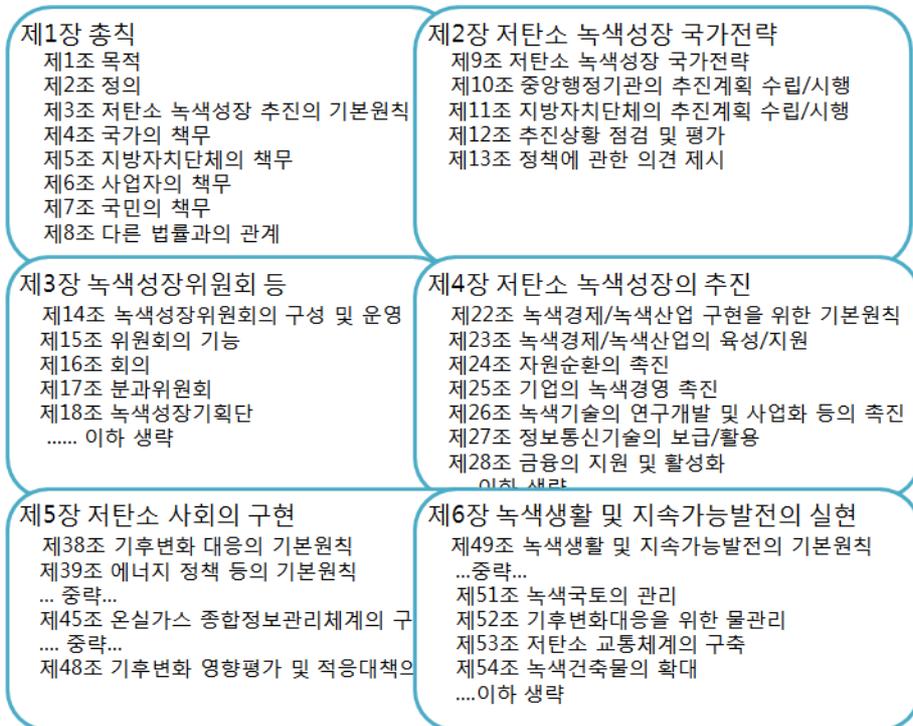
### (1) 배경 및 동향

#### □ 제도의 개요

- 전 세계적인 녹색 기조는 우리나라에서도 현 정부의 주요 국정 아젠다로 채택되어 추진되고 있음.
- 건설산업은 국가의 녹색 성장산업의 주요 산업으로 녹색 건설에 대한 기대감이 높은 실정임.

- 2010년 「저탄소녹색성장기본법(이하 녹색기본법)」이 제정(1월)되어 4월부터 발효됨으로써 저탄소 녹색 성장 목적 달성을 위한 법적인 기반은 마련된 상태임(그림 6-1 참조).
  - 동법 시행령은 4월에 제정 및 공포되었음.
  - 「녹색기본법」에서 국가의 주요 행정기관, 발주기관, 지방자치단체 등이 세부적인 계획을 수립하도록 요구하고 있어 앞으로 산업별, 기관별 제도화 작업이 이어질 전망이다.
  - 이 가운데 “녹색인증제운영요령”은 「녹색성장기본법」에 따라 2010년 4월 14일에 제정 및 고시되었음. 여기서는 녹색 기술, 녹색사업, 녹색 전문기업 등 관련한 내용을 다루고 있음.
- 기획재정부와 조달청에서도 「국가계약법」을 통해 공공 녹색 설계 및 시공을 확대하기 위한 주요 방안을 제시하였음.
  - 건설 발주를 관장하는 법에서 가장 빠른 움직임을 보이고 있음.
- 이 외에도 녹색 건설과 관련해서 법 발효 이전부터 국토해양부, 서울시 등 주요 기관에서 녹색 성장 추진 전략을 제시한 바 있음.

<그림 6-1> 저탄소녹색성장기본법의 주요 내용 및 구성



\* 이하 7장 보칙과 부칙으로 구성

## (2) 파급 영향 및 문제점

- 저탄소 「녹색성장기본법」은 규제와 성장이라는 양면성을 가지고 있음. 화석 에너지를 사용하는 측면에서 보면 규제적인 성격이 강하지만, 에너지 사용량을 저감하는 기술 측면에서 보면 새로운 시장이 열리는 것으로 해석할 수 있음.

### □ 녹색 인프라의 확산 : 시장 성장 기대

- 「녹색기본법」의 발효는 곧 녹색사업, 녹색 기술, 녹색기업이 활성화된다는 의미로 건설산업의 입장에서는 녹색 건설 프로젝트의 확산으로 기대할 수 있을 것임.  
·특히, 녹색사업이 어떤 것인가 하는 부분은 건설산업의 관련 시장 성장과 직결되는 부분이라 할 수 있겠음.
- 정부에서 발표한 녹색사업은 기본적으로 현행의 거의 모든 건설사업을 포괄하고 있는 것으로 판단됨.  
·기존 시설군에서도 접두사로 ‘녹색’, ‘에너지 절감’, ‘장수명’ 등 관련 기술 혹은 개념이 포함된다면 녹색사업이 된다는 것임.
- 신재생 에너지를 제외하고 녹색건설사업은 완전히 새로운 것이 아니라 기존 시설군의 설계와 시공, 그리고 유지관리의 개념이 달라지는 것으로 이해할 수 있음.  
·발주기관에는 관련한 녹색 기술 및 개념을 포함시킬 수 있는 설계 및 시공 기준의 구축이 필요함.  
·건설기업은 녹색 건설사업에서 요구하는 각종 기술을 즉각 조달 및 발휘할 수 있는 역량의 강화와 기술 개발이 필요함.
- 민간의 관련 시장 활성화를 유도할 수 있는 공공부문의 선도 녹색 건설사업의 발주과 활발히 이루어질 수 있는 구체적인 제도와 예산의 확보가 필요함.  
·현재까지의 접근은 잘 규정된 녹색 건설사업 발주보다는 기존 사업에 부분적으로 녹색 기술과 개념을 포함시키고자 하는 유인책 중심으로 제도화가 진행되는 한계점을 가지고 있음.  
·「국가계약법」 개정안에서도 녹색 건설사업을 규정하는 것보다는 녹색 기술을 보유

한 혹은 실적을 보유한 입찰 참가자에 인센티브를 주는 정도의 안만 제시되고 있음.

- 미국의 경우 지금까지 녹색 건축물 중심이었던 관련 기준과 인증체계가 녹색도로, 항만, 공항 등으로 확산되고 있음.
- 미국에서 녹색 건설 사업은 단순히 녹색 기술이 포함된 사업이 아니라 발주자의 녹색 설계 기준 혹은 민간/공공의 녹색 인증을 통과한 사업으로 이해한다는 것이 현재의 국내와 가장 큰 차이점이라 하겠음.

#### □ 현장의 친환경성 확보 강조

- 「녹색기본법」에서는 폐기물 발생의 억제와 재활용 자재를 강조하고 있어 건설 현장의 입장에서는 규제적인 요소가 클 것으로 예상됨.
- 사업과 기술 측면에서는 새로운 수요가 있지만, 건설생산 과정에 있어서 생산에서부터 유지관리 즉, 전 과정에 대한 친환경 규제가 강화될 것으로 예상됨.
- 특히, 전통적인 토목과 건축분야의 건설 현장은 공사 수행 과정에서의 친환경성 강화 설계 및 시공 기준이 강화될 것임.
- 미국에서 일부 적용되고 있는 녹색도로 인증 시스템의 경우 인증 항목의 과반 이상이 시공 과정의 친환경성 확보를 강조하고 있음.
- 국내의 재활용산업은 아직 초기 단계이기 때문에 친환경 자재의 현장 적용은 건설기업에 원가 부담으로 작용할 가능성이 있음.
- 미국의 녹색 빌딩 사업에서 재활용 자재 활용이 60~70%에 이를 수 있는 것은 관련 재활용산업이 성숙되어 있어 원가 상승 부담이 상대적으로 적기 때문임.

### (3) 향후 정책 및 기업의 대응 방향

#### □ 공공 발주기관(중앙/지자체 등)의 녹색건설 기준과 예산 마련 필요

- 궁극적으로 모든 건설사업이 녹색화가 되어야 하는 것은 맞지만, 반대로 녹색 건설 사업과 그렇지 않은 사업을 구분하는 명확한 기준이 필요

- 공공 발주기관과 지방자치단체는 해당 녹색 건설 시설에 대한 구체적인 설계 기준을 갖추어야 할 것임.
- 이에 따라 녹색 설계 기준이 포함된 사업은 이에 상응한 예산이 뒷받침되어야 함.
- 관련하여 현재 국내에서 논의되고 있는 녹색시설인증제도는 많은 영역에서 녹색설계 기준과 혼용되고 있음.
- 녹색시설 인증은 특정 시설의 친환경성 정도를 인증하는 것으로 설계 기준과는 다른 것임.<sup>1)</sup>
- 민간의 녹색시설 투자 유도를 위한 각종 인센티브와 혜택 정책이 계속되어야 함.
- 공공시설 발주를 통해 녹색시설이 가져다주는 혜택을 공유하여 민간의 투자를 유발하여야 함.
- 녹색시설 인증제도(예: 친환경건축물인증제도) 대상 시설 확산이 필요
  - 신규 시설만이 아닌 기존 시설에 대한 인증 확대 필요
  - 건축물만이 아닌, 도로, 항만, 공항 등 인프라 시설까지 인증체계의 구축 요망
  - 개별 시설만이 아닌 블록, 타운, 도시 단위로 묶어 패키지로 인증할 수 있는 개념으로 발전 필요

#### □ 건설기업 : 녹색기술 통합 및 마케팅에 관심과 노력 필요

- 현재 녹색 건설사업에 요구되는 기술은 거의 모두 공급 가능한 수준인 것으로 판단
  - 녹색효과는 신기술만이 제공하는 것이 아님. 현재의 여러 기술을 조정하고 통합해도 충분한 효과를 보여줄 수 있음.
- 현재 활용한 녹색 기술을 통합할 수 있는 공급자 그룹의 역량 강화가 필요
  - 분산되어 있는 기술을 통합하여 단위 시설을 녹색화할 수 있는 개념의 정립이 필요

1) 녹색 설계 기준이 당해 시설의 설계, 시공, 유지관리의 설계와 시공, 그리고 관리를 하는 기준이 되는 것이라면, 인증 기준은 이를 평가하는 체계라는 것임.

- 미국의 그린 빌딩의 사례만 보아도 신기술 중심이 아님.
- 그동안 활용되지 않고 접근되지 않은 각종 친환경 설계, 자재 활용, 공법 등이 통합적으로 적용된 것임.

- 건설기업은 단위 시설이 어떠한 녹색요소(기술, 공법, 자재 등)로 구성되어 있으며, 이를 어떻게 추진해야 하는가에 대한 기술 통합 및 마케팅 프로그램의 개발이 필요
- 녹색 도시, 타운, 블록 단위의 개발 프로그램(기획, 설계, 구매, 시공, 유지관리 등)
- 녹색 학교, 병원, 오피스 등 프로그램
- 기존 시설의 녹색 리모델링 프로그램 등

이복남(연구위원·bnlee@cerik.re.kr)

이영환(연구위원·yhlee@cerik.re.kr)

최석인(연구위원·sichoi@cerik.re.kr)

## 25. 건설현장의 내국인 일자리 창출을 위한 제도적 개선 방안

### 요 약

#### ▶ 내국인 일자리 감소의 근본 원인은 ‘과도한 노무비 삭감’

- 노무비 삭감을 만회하기 위한 대응 방안 중 작업 팀 구성원의 감축과 외국 인력에 의한 내국인력 대체가 내국인의 일자리 감소에 직접적인 영향을 주고 있음.

#### ▶ 저가 낙찰에 의한 노무비 부족으로 인해 3년간 총 166,793개의 일자리 상실 추정

- “과도한 공사비 절감에 의한 신규 투자의 일자리 창출” 보다 “적정 공사비 확보에 의한 기존 공사의 일자리 창출”이 훨씬 효과적임.

#### ▶ 적정 노무비 확보 방안 마련 시 국가적 목표의 달성에 효과적일 것으로 기대

- 내국인 일자리 창출 : 주어진 임금 하에서 최고의 숙련 인력인 내국인 고용
- 친서민 : 임금의 지급 지연 및 체불 해소, 과다 취업알선 수수료 억제, 사회보험 피보험자 관리 촉진 및 가입률 제고, 건설현장의 사망 재해 등 산재 감소 등
- 원·하수급자 상생 : 적정 공사비 확보로 적정 배분 가능
- 내수 진작 촉진 : 내국인력에게 지불된 임금의 국내 지출을 통해 내수 진작 촉진
- 지속 가능한 성장 : 숙련 인력 기반 및 우수 건설업체 육성

### (1) 배경 및 동향 : 건설현장의 일자리 창출 부진

#### □ 최근 건설 투자에 비해 내국인 일자리 증가 미흡

- 최근 3개월을 제외하고는 건설업 취업자수가 지속적으로 감소했음. 건설업 취업자수에 가장 큰 영향을 주는 요소인 건설 투자의 변화를 감안하더라도 커다란 감소임.  
·일자리는 생산물 수요에 대한 파생수요(derived demand)이므로 일자리 규모는 기본적으로 생산물 규모에 의해 규정됨.
- 일자리의 보고(寶庫) 또는 실업의 완충지대로 불리던 건설산업의 일자리 창출 능력이 소진된 것이 아닌지 의구심이 들 정도임.

#### □ 건설현장의 내국인 일자리 창출 부진 원인 분석 및 대안 제시 필요

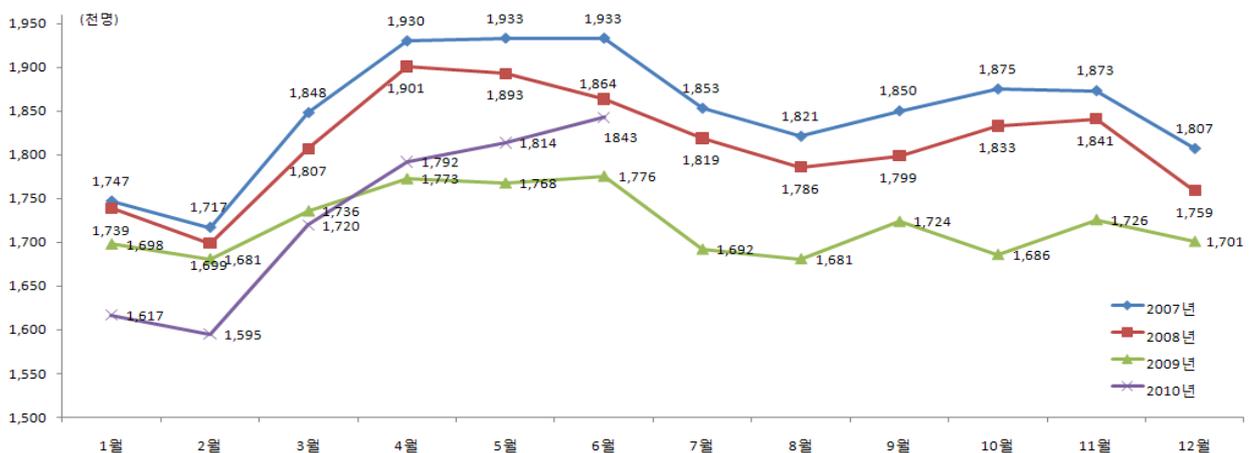
- 건설현장의 고용 관행으로부터 원인을 분석하고 근본적인 대안을 모색해야 함.

## (2) 현황 및 문제점 : 과도한 노무비 삭감에 따른 일자리 감소

### □ 건설 투자에 비해 미흡한 건설업 취업자 고용 수준

- 건설 투자는 '07년 158.4조원에 비해 '08년에는 153.9조원으로 전년 대비 2.8% 감소했고, '09년에는 160.8조원으로 전년 대비 4.4% 증가했으며, '10년 상반기에는 75.7조원으로 전년 대비 1.4% 증가할 것으로 예상됨(한국건설산업연구원 전망치).
- 전년 동기 대비 건설업 취업자 수는 '07년 8월부터 32개월째 지속되던 감소세를 멈추고 올해 4월부터 상승으로 돌아서기는 했으나 여전히 예년에 비해서는 미흡함.

<그림 6-2> 월별 건설업 취업자 수 변동 추이



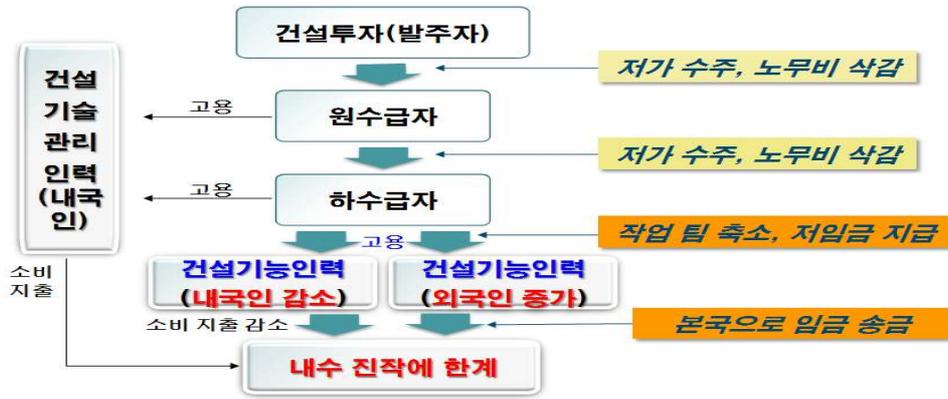
자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도 각 월.

### □ 내국인 일자리 감소의 근본 원인 : '과도한 노무비 삭감'에 따른 고용 관행

- 현장 실무자들과의 면담 결과에 의하면 일자리 감소가 극심하게 나타나는 곳은 저가로 낙찰된 최저가낙찰 공사로서 과도하게 삭감된 노무비에 근본적인 원인이 있음.
  - 최저가낙찰 공사의 낙찰률이 높아지고는 있으나 '09년에 73.1%임.
- 노무비 삭감을 만회하기 위해 세 가지로 대응함. 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업 팀 구성원의 감축과 외국 인력에 의한 내국인 대체임.
  - 첫째, 작업팀을 감축함. 예컨대, 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소함.
  - 둘째, 저임금 근로자를 투입함. 고임금의 고숙련자 대신 저임금의 저숙련자를 투입함.

셋째, 내국인력을 외국 인력으로 대체함. 즉, 고임금의 내국인력 대신 장시간 근로를 감내하고 순응적이며 저임금인 외국 인력을 투입함.

<그림 6-3> '과도한 노무비 삭감'이 일자리 감소 및 내수 감소에 이르는 경로



- 한국건설산업연구원 설문조사(2009)에 의하면 외국 인력을 활용하는 이유에 대해 '외국인 근로자의 임금이 낮고 지시하는 대로 따르기 때문'과 '적정 공사비를 확보하지 못해 노무비가 부족하기 때문'이라는 응답이 다수를 차지해 이러한 사정을 반영하고 있음.
- 또한 외국인 근로자가 내국인 일자리에 미치는 영향에 대해서는 일자리 감소와 임금 저하로 이어진다는 응답이 많음. 외국인 근로자에 의한 임금 저하 현상은 더욱 낮은 저가 수주를 부추겨 악순환에 빠지게 됨을 의미함.

#### □ 노무비 삭감에 따른 일자리 감소 규모 추계<sup>1)</sup>

- 현장 실무자와의 면담 결과를 종합하면 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는 데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 일자리 감소가 크게 나타남.

1) 일자리 추계와 관련된 자세한 내용은 심규범(2010), 건설산업의 일자리 동향 및 창출 전략, 한국건설산업의 현재와 미래, 한국건설산업연구원 참조.

<표 6-1> 노무비가 부족한 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 양상

낙찰률	건설현장의 대응		투입 인원 변화 예시			내국인 일자리 감소 효과		
	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용	작업팀 인원	내국인	외국인	계	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용
80% 이상	정상 투입	대체 없음	10명	10명	없음	없음	없음	없음
70% ~ 79%	10% 감축	대체 없음	9명	9명	없음	10%	10%	없음
60% ~ 69%	20% 감축	30% 대체	8명	5.5명	2.5명	45%	20%	25%
60% 미만	20% 감축	50% 대체	8명	4명	4명	60%	20%	40%

주 : 낙찰률 구간별 건설현장의 대응 및 투입 인원 변화는 현장 실무자와의 면담조사 결과임.

- 2007~2009년 기간의 낙찰률이 낮고 자료 확보가 용이한 최저가낙찰제 시행 공사를 대상으로 취업자 중 건설 기능 인력의 일자리 감소 규모를 추정함.  
·낙찰률 80% 이상은 작업 팀 감축이나 외국인 고용이 없다고 가정함.
- 저가 낙찰에 의한 노무비 부족으로 인해 2007년 95,040개, 2008년 35,451개, 2009년 36,302개 등 총 166,793개의 내국인 일자리가 상실된 것으로 추정됨.

<표 6-2> 2007~2009년 발주된 최저가낙찰제 공사에서의 내국인 일자리 상실 규모 요약

구분	2007년				2008년				2009년			
	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용
계	14.0	95,040	43,851	51,190	15.2	35,451	20,548	14,902	22.3	36,302	23,306	12,997
80% 이상	0.4	0	0	0	0.5	0	0	0	1.8	0	0	0
70% ~ 79%	2.8	3,208	3,208	0	10.5	8,854	8,854	0	16.9	13,558	13,558	0
60% ~ 69%	10.7	90,285	40,127	50,158	4.1	25,458	11,315	14,143	3.3	19,495	8,664	10,830
60% 미만	0.1	1,547	516	1,031	0.1	1,138	379	759	0.3	3,249	1,083	2,166

자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부자료 참조.  
건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조.

### □ 적정 노무비 확보를 통한 일자리 창출 규모 추정

- 낙찰률 80%의 공사비를 확보할 경우 2007년 최저가낙찰제 공사에서 92,841개, 2008년 공사에서 34,705개, 2009년 공사에서 35,652개 등 총 163,198개의 내국인 일자리를 추가로 창출할 수 있는 것으로 추정됨.  
·내국인 대비 약 5%에 해당하는 외국인은 보완적으로 투입되는 것으로 상정함.

**<표 6-3> 적정 공사비 확보를 통한 일자리 창출 규모 추정  
: 2007년~2009년 발주된 최저가낙찰제 공사 대상**

2007년			2008년			2009년		
추가 금액 <sup>1)</sup> (조원)	증가된 일자리수 <sup>2)</sup> (개)	1조원 당 일자리수 <sup>3)</sup> (개)	추가 금액 <sup>1)</sup> (조원)	증가된 일자리수 <sup>2)</sup> (개)	1조원 당 일자리수 <sup>3)</sup> (개)	추가 금액 <sup>1)</sup> (조원)	증가된 일자리수 <sup>2)</sup> (개)	1조원 당 일자리수 <sup>3)</sup> (개)
1.8	92,841	52,102	1.2	34,705	29,663	1.4	35,652	24,932

주 : 1) 추가 금액이란 낙찰률을 80% 이상으로 상향하는 데 소요되는 비용을 말함. 낙찰률 70%대는 5% 증액, 60%대는 15% 증액, 60%대 미만은 30% 증액이 필요한 것으로 추정함.

2) 증가된 일자리수란 노무비 확보를 통해 작업 팀을 복원하고 외국인 대신 내국인을 고용함으로써 증가되는 일자리수를 말함. 내국인 대비 약 5%에 해당하는 외국인은 보완적으로 투입되는 것으로 상정함. 약 5%의 수치는 2009년 건설기능인력 수급 분석 결과 보완적으로 활용될 수 있는 외국인력 비중임.

3) 1조원 당 일자리 수는 2007년에는 11,414개, 2008년에는 11,341개, 2009년에는 10,638개였음.

자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부자료 참조.

건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조.

- “과도한 공사비 절감에 의한 신규 투자의 일자리 창출” 보다 “적정 공사비 확보에 의한 기존 공사의 일자리 창출”이 훨씬 효과적임.

·일반적으로 1조원 당 일자리 수는 2007년에는 11,414개, 2008년에는 11,341개, 2009년에는 10,638개였음. 하지만 낙찰률을 80%로 유지하는 데 필요한 추가 금액 1조원 당 일자리 수는 2007년에는 52,102개, 2008년에는 29,663개, 2009년에는 24,932개로 추정

### (3) 향후 정책 방향 : 적정 노무비 확보를 통한 일자리 창출 여건 조성

#### □ 적정 노무비 확보 : 미국의 prevailing wage 제도 도입

- 도입 취지 및 시기 : 적정 노무비를 확보하도록 해 경영 여건 조성 및 근로조건 및 임금 보호를 위한 안전장치로서 동 제도를 도입함. 미국 공공공사의 낙찰률은 최저가낙찰제 하에서도 90% 이상임. 연방 차원에서는 1931년에 「Davis-Bacon법」이 제정되었음.

- 개념 : prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 지역별 직종별 최저 임금임. 공공 발주자는 prevailing wage를 공사 원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 함. 입찰자는 공법 개선 등을 통해 투입 인력수를 줄일 수는 있으나 개인별 임금을 삭감할 수는 없음.

- 점검 : 적용 현장에 관련 내용 게시 및 근로자 교육 실시, 근로자의 감시 및 신고, 원

- 수급자에게 임금 지급 내역 제출 의무 부과, 무작위 추출에 의한 세부 감사 등
- 위반 시 제재 : 당해 공사의 공사대금 지불을 중단하고 향후 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰을 제한함.

#### □ 적정 노무비 확보의 시급성 : 2012년에 최저가낙찰제 적용 확대 예정

- 2012년부터는 저가 수주를 부추기는 최저가낙찰제도가 현행 300억원 이상 공사에서 100억원 이상 공사로 대폭 확대될 예정임. 안전장치의 도입이 늦을 경우 저가 수주가 만연되면서 그 폐해는 견잡을 수 없이 증폭될 것으로 예상됨.
- 하지만 최저가낙찰제가 확대되더라도 미국의 prevailing wage 제도를 도입할 경우 '제살 깎기'식 수주 경쟁 과정에서 취약한 노무비 삭감을 제한함으로써 그로 인한 폐해를 막을 수 있을 것으로 기대됨.

#### □ 미국의 prevailing wage 제도 도입(적정 노무비 확보)에 따른 기대 효과

- 내국인 일자리 창출을 비롯한 국가적 목표로 제시되는 사안들의 달성에 효과적임.
- **내국인 일자리 창출** : 주어진 임금 하에서 최고의 숙련 인력을 고용하려 할 것이므로 가능하면 숙련도나 성실도가 높은 내국인을 고용할 것으로 기대됨.
- **친서민** : 취약 계층인 건설 근로자에 대한 보호 강화
  - 임금의 지급 지연 및 체불 해소 : 직종별 최저 임금이므로 삭감하지 못하고 개별 근로자에게 지급해야 함. 지급 시기가 지연될 경우 법률 위반으로 제재 가능함.
  - 과다 수수료 억제 및 무료취업지원센터 활성화 : 임금 체불 위험이 사라지면 근로자들은 수수료가 없는 무료취업지원센터를 선호하게 됨.
  - 피보험자 관리 촉진 및 가입률 제고 : 사회보험료가 확보되고 합법 근로자를 고용하게 되므로 피보험자 관리가 촉진되고 사회보험에 의한 보호가 강화됨.
  - 건설현장의 사망 재해 등 산재 감소 : 하수급자의 적정 공사비 확보를 통해 무리한 공기 단축을 억제하고 산업안전시설과 보호구를 갖추도록 엄격히 감독할 수 있음.

- 원하수급자 상생 : 적정 공사비 확보로 적정 배분 가능
  - 하수급자의 적정 노무비 확보 : 노무비에 대한 원수급자의 삭감이 불가능하므로 하수급자의 적정 공사비 확보가 가능해짐. 일각에서 우려하는 ‘배달 사고’ 역제가 가능함.
  - 건설업체의 제경비 및 적정 이윤 확보 : 제경비 및 이윤 등이 노무비와 연동되므로 적정 경영 여건이 조성됨.
  - 불법 하도급 대신 직접시공의 여건 조성 : 직접 고용할 수 있는 노무비와 제경비가 확보되므로 불법 하도급에 의존하지 않고 직접 시공할 수 있는 여건이 조성됨.
  
- 내수 진작 촉진 : 내국인력 고용이 늘 경우 지불된 임금의 외국 유출을 막아 내수 진작이 촉진됨.
  
- 지속 가능한 성장 : 숙련 인력 기반 및 우수 건설업체 육성
  - 숙련 인력 기반 강화 : 근로조건 개선 및 자격 및 경력에 따른 임금 상승 체계 마련 등으로 신규 인력 진입 및 훈련 참여가 촉진되므로 숙련 인력 기반이 강화됨.
  - 우수 건설업체 육성 : 양호한 경영 여건을 조성해 직접시공을 촉진하고 노무비 삭감에 의한 가격 경쟁보다는 공법 개발·공정관리·품질 제고 등의 노력에 의한 기술 경쟁을 촉진함으로써 페이퍼컴퍼니를 근절하고 우수 건설업체를 육성하는 데 기여할 것으로 기대됨.

심규범(연구위원.gbshim@cerik.re.kr)



## 26. 건설현장의 청년층 진입 촉진을 통한 청년 실업 극복 방안

### 요 약

- ▶ ‘건설현장의 고령화’와 ‘청년 실업 문제’의 뿌리는 하나
  - 건설관련 공고생의 현장 기피가 기능 인력 고령화 및 청년 실업 심화로 귀결됨.
- ▶ 청년층의 건설현장 진입 기피 원인 : 직업 전망 부재 및 교육훈련 현장성 부족
  - 직업 전망의 불투명은 청년층의 참여 동기를 약화시키고, 교육훈련의 현장성 부족은 사업주의 활용 동기를 약화시킴. 현재 구조적인 악순환에 빠져 있음.
- ▶ 청년층이 숙련 인력으로 육성될 여건 조성 : 직업 전망 제시 및 현장성 제고
  - 직업 전망 제시 : “직무 = 훈련 = 자격 = 직위 = 임금”을 통한 청년층 진입 촉진
  - 건설 관련 병역특례 부여 : 청년층 진입 및 사업주 참여 촉진
  - 교육훈련의 현장성 제고 : 교육훈련기관과 건설현장의 연계 프로그램 개발
  - 업종별 수직적 패러다임의 구축 : 국토해양부가 기능 인력의 체계적인 현장 배치 기준 등을 마련해 직업 전망을 제시하고 교육과학기술부와 노동부가 교육훈련 및 자격검정 과정에 현장의 실무를 반영해 현장성을 제고함.

### (1) 배경 및 동향 : ‘건설현장의 고령화’와 ‘청년실업 문제’의 뿌리는 하나

#### □ 젊은 인력에 대한 ‘부족 문제’와 ‘실업 문제’가 병존하는 모순 존재

- 청년층의 실업 문제 : 통계청의 2010년 6월 고용동향에 의하면 15~29세의 실업률은 8.3%로 평균 실업률 3.5%의 두 배를 넘고 있음.
- 청년층의 부족 문제 : 2009년 12월 현재 전체 취업자 중 40대 이상 구성비는 57.9%인데 비해 건설 기능 인력의 경우 74.2%로 매우 높음. 기능 인력이 담당하는 작업이 근력을 필요로 하는 일이므로 고령화는 곧 기능 인력 기반의 약화를 의미함.

#### □ 청년층의 건설현장 진입을 촉진한다면 고령화와 청년 실업 동시 해소 가능

- 청년층에 대한 직업 전망 제시와 교육훈련의 현장성 제고를 통한 접근 방안을 모색함.

## (2) 현황 및 문제점 : 숙련 인력 기반 약화와 청년 실업 심화의 악순환

### □ 건설관련 공고생의 현장 기피와 기능 인력 고령화 및 청년 실업 심화

- 서로 별개의 문제인 듯한 심각한 청년 실업 문제와 건설 기능 인력 고령화 문제의 근원과 해법은 같은 곳에 있다고 판단됨.
- 건설현장의 열악한 근로조건 때문에 기능 인력의 육성을 위한 공고의 졸업생마저 현장을 기피함. 실제 공업고등학교의 건설 관련 졸업생 중 진학자가 약 85%에 달함. 대학 진학 이후 눈높이가 높아져 실업자로 남더라도 육체 노동은 피하려고 해 청년 실업 문제가 심화됨.
- 건설 기능 인력의 고령화와 청년 실업의 심화를 초래하는 청년층의 건설현장 기피는 결국 열악한 근로조건과 직업 전망 부재에서 기인함.

<그림 6-4> '청년 실업과' 기능 인력 고령화의 동일한 근원



### □ 청년층의 건설현장 진입 기피 원인 : 직업 전망 부재 및 교육훈련 현장성 부족

- 직업 전망의 불투명은 청년층의 참여 동기를 약화시키고, 교육훈련의 현장성 부족은 사업주의 활용 동기를 약화시킴. 현재 구조적인 악순환에 빠져 있음.
- 직업 전망의 부재 : 자격증 취득 및 근로 경력에 대한 활용 방안 미흡
  - 일반건설업의 등록 기준 또는 시공능력평가에서 기능 인력은 보유기술자수에 포함되지 않음. 「건설산업기본법」과 「건설기술관리법」의 현장 배치 기준 역시 기술계 자격 위주로 편제되어 있어 기능계 자격증의 합리적인 활용을 촉진하는 데 미흡함.
- 교육훈련의 현장성 부족 : 교육훈련 기간 중 현장과 연계가 미흡하고 현장 경험이 전무한 교사들이 많아 교육훈련의 현장성이 부족하다는 지적이 많음.

- 이러한 악순환의 근원은 건설기능 분야의 직업교육, 훈련, 자격, 건설현장에서의 활용 등에 대해 부처 간 유기적인 연계가 없는 ‘부처별 수평적 패러다임’에 기인함.

<그림 6-5> 청년층의 건설현장 진입 기피 원인 : ‘직업 전망 부재’ 및 ‘현장성 부족

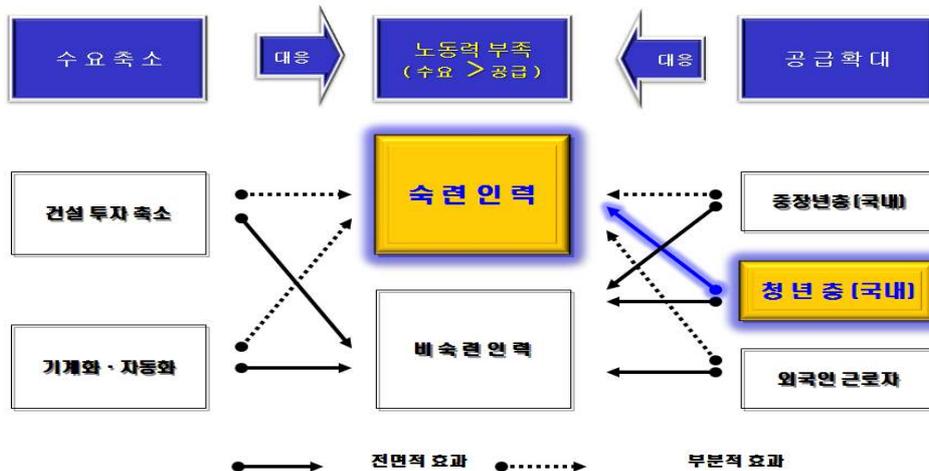


자료 : 심규범·허민선(2006), 건설인력 직종별 훈련프로그램 개발사업, 노동부.

### □ 청년층에 대한 건설현장 진입 촉진의 필요성 : 숙련 인력 기반 확충의 해법

- 건설 노동력 수요 측면 : 숙련 인력의 ‘손’으로 마무리해야 하는 건설공사의 특성상 기계화 및 자동화의 추진이 숙련 인력 대체에는 한계를 지님.
- 건설 노동력 공급 측면 : 내국인 중 중장년층은 생계 문제 때문에 훈련을 받기 어려워 숙련 인력이 될 가능성 낮음. 외국인 근로자는 언어소통의 문제와 체류 기간이 정해져 있어 숙련 인력이 되기 어려움. 국내 청년층의 경우에는 적절한 인센티브를 제공할 수 있다면 숙련 인력으로 육성될 가능성이 충분해 숙련 인력 확충에 기여할 수 있음.

<그림 6-6> 숙련 인력 부족에 대한 근본적 해결 방안 : 국내 청년층 육성

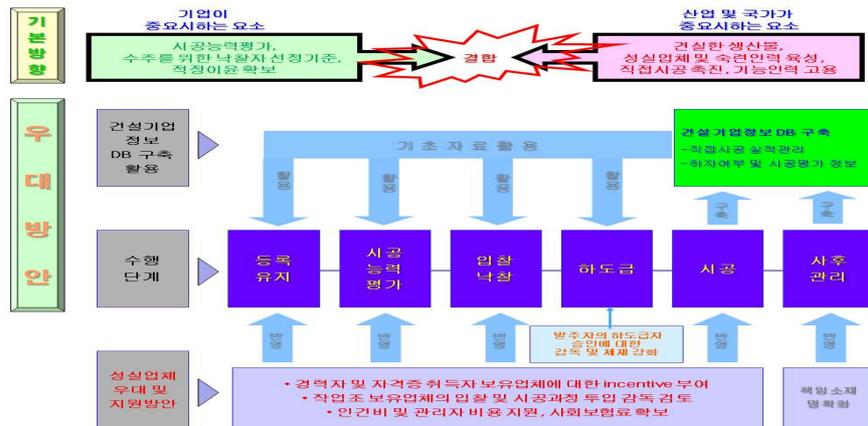


### (3) 향후 정책 방향 : 청년층이 숙련 인력으로 육성될 여건 조성

#### □ 직업 전망 제시 : “직무 = 훈련 = 자격 = 직위 = 임금”을 통한 청년층 진입 촉진

- 현장 배치 기준, 시공능력평가, 낙찰자 선정 기준 등에 건설 기능 인력을 중요 요소로 직접 반영함. ⇒ 안정적인 일자리와 임금 상승 등 직업전망 제시

<그림 6-7> 건설 기능 인력의 자격증 및 경력에 대한 인센티브 부여 방안



- 자격과 경력을 기준으로 인센티브를 부여하는 방안을 검토해야 함.
- 기능사 : 해당 직종의 필수 보유 인력으로 규정
- 산업기사 : 중소 현장 관리자, 교육훈련 실기 교사, 검측 감리원 등으로 규정
- 기능장 : 대규모 현장 관리자, 교육훈련기관 교수, 건설업체 창업 지원 등 규정

<그림 6-8> 직업 전망과 현장성의 결합 : “직무 = 훈련 = 자격 = 직위 = 임금”



자료 : 심규범 외(2006), 건설근로자 고용개선 방안 연구, 노동부.

□ **건설 관련 병역특례 부여 : 청년층 진입 및 사업주 참여 촉진**

- 기존의 병역특례 신청자는 이미 '신청 업체에 고용되어 있는 자'였으나 이러한 방식으로는 공고생들의 진입을 촉진하기 어려움. 따라서 건설 관련된 공고생 및 공식적인 직업전문학교의 훈련생 중에서 기능사 자격증을 취득한 자를 대상으로 검토함.

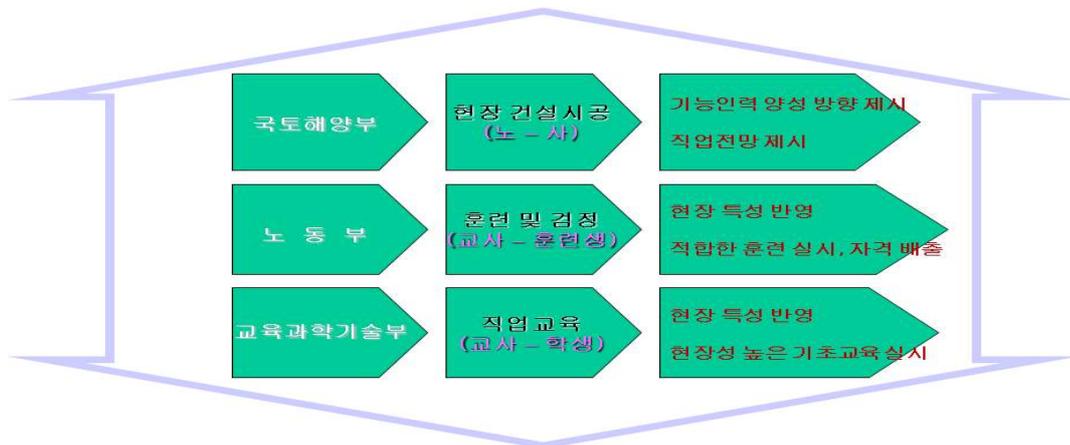
□ **교육훈련의 현장성 제고 : 사업주에 대한 참여 유인**

- 교육훈련기관과 건설현장의 연계 프로그램 개발 : 건설현장에 이론과 실기 그리고 현장 경험을 겸비한 기능장이나 산업기사를 배치하도록 해 실습생 지도 여건을 조성함.
- 일정한 요건을 갖춘 공공 발주 현장의 경우 교육훈련기관에서 실습현장으로 활용할 수 있도록 하되, 당해 현장에 대한 인센티브를 부여함.

□ **업종별 수직적 패러다임의 구축 : '건설산업교육훈련위원회' 설치**

- 직업 전망 제시 : 국토해양부가 기능 인력의 체계적인 현장 배치 기준 등을 제시
- 현장성 제고 : 교육과학기술부와 노동부가 교육훈련 및 자격 검정 과정에 반영

<그림 6-9> **업종별 수직적 패러다임의 구축 : 직업 전망과 현장성 결합의 출발점**



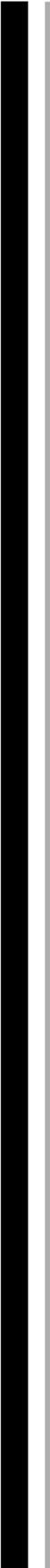
자료 : 심규범 외(2006), 건설근로자 고용개선 방안 연구, 노동부

□ **기대 효과 : 건설현장 고령화 및 청년 실업 문제 동시 해결**

- 대학을 가지 않더라도 숙련을 축적하여 전문가가 되면 사회적으로도 대접받을 수 있는 환경을 조성함으로써 기능 인력 고령화와 청년 실업 문제를 동시에 해결할 수 있음.

심규범(연구위원.gbshim@cerik.re.kr)





# 제7장

## 해외건설



## 27. 해외건설 전문 인력 수급 현안 및 양성을 위한 제언

### 요 약

- ▶ **해외 건설사업의 수주 확대에 따라 글로벌 역량을 갖춘 전문 인력의 수요 증가**
  - 또한, 개발도상국들에 인건비 경쟁력을 잠식당한 국내 건설기업들은 생산 기술을 넘어선 관리 전문 기술 역량 확보가 요구되고 있음.
- ▶ **사업 수행을 위한 양적·질적 전문 인력의 부족으로 잠재적 문제점을 내포하고 있음.**
  - 사업 수행 인력 부족으로 계약사항을 이행하지 못할 경우 공기 지연에 따른 지체상금이나 유보금 반환 등의 문제 발생이 우려됨.
  - 전문 기술력이 부족한 인력이 투입될 경우 완성품의 성능 저하로 기업 이미지에 타격 발생
- ▶ **해외 건설 전문 인력 부족으로 인한 문제점 발생을 최소화하기 위해서는 체계적 인력양성 프로그램 개발 및 기존 해외 파견 인력에 대한 처우 개선책이 필요함.**
  - 해외 경쟁 환경 변화에 따라 요구되는 인력 수준에 맞는 교육 프로그램 개발을 위해 국가 차원의 단계별 투자 계획을 수립하고 관리 방안 수립 필요
  - 기존 해외 파견자들의 현장 이탈을 막기 위해, 단기적으로는 해외수당분에 대한 전액 비과세 전환하고 중장기적으로는 각종 자격 및 인증서 취득 등 자기 계발의 기회를 제공하는 등 처우 개선책을 마련해야 함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 국내 건설기업들의 해외 건설사업 수주 확대

- 최근 내수시장의 침체와 해외 건설시장의 급성장으로 국내 건설기업들의 해외 진출이 확대되고 있음.
- 세계 건설시장 규모가 2008년 7.5조 달러에서 2020년에는 12.7조 달러로 증가하면서 성장세가 지속될 것임.
- 국내 건설기업들의 해외건설 수주액이 2000년대 중반 100억 달러 수준에서 2009년에 491억 달러로 급증하였고, 수주 증가는 당분간 지속될 것으로 전망됨.

## □ 해외건설 전문 수급 현황 및 수요 변화

- 해외 건설사업의 수주 확대로 이를 수행하기 위한 건설 전문 인력 수요 급증하고 있으나, 공급이 이에 미치지 못하고 있는 실정임.
- 현재 몇몇 건설기업들은 인력 수급 문제의 해결을 위해 해외 인력을 활용하거나 퇴직한 인력을 재고용하고, 심지어 타 기업의 인력을 스카우트하여 수요를 충당
- 즉, 생산 인력은 인도 및 파키스탄 등의 인력으로 대체하고, 기술 인력은 인도 및 필리핀 등의 고급 인력을 활용하고 있는 것으로 조사됨.
- 국내 건설기업이 요구하는 해외 건설 전문 인력은 생산 직무를 수행하는 인력보다는 프로젝트 관리 직무에 해당하는 전문 인력을 요구하고 있는 것으로 나타남<sup>1)</sup>.

## (2) 현안 및 문제점

### □ 국내 건설기업들의 해외 경쟁 환경 변화

- 과거 국내 건설기업들은 해외 건설공사에서 생산 기술력을 가진 양질의 인력을 비교적 저가에 공급함으로써 경쟁력을 확보할 수 있었음.
- 최근 들어 이러한 인건비 경쟁력이 중국, 인도, 터키 등의 국가들에 의해 잠식되면서, 시공이나 설계 등 직접 생산 활동에 투입되는 인력의 가격 대비 생산 경쟁력은 이미 회복할 수 없는 단계로 판단됨.
- 따라서, 해외 건설 시장에서 국내 건설기업들이 경쟁력을 확보하기 위해서는 생산 기술력을 넘어선 관리 전문 기술 시장으로 진입하여야 함.
- 중국, 인도 등의 인건비 경쟁력을 가진 국가들과의 경쟁에서 탈피하여 전문 기술 경쟁력 확보를 통해 관리 전문 영역으로의 이동이 필요
- 국내 리더급 기술자들의 경우 미국 등 해외 선진국 전문가들에 비해 전문 기술 역량은 다소 떨어지지만, 가격 경쟁력은 보유하고 있음.

1) 「2010년 플랜트 수주 300억불 달성을 위한 플랜트 수출산업 중장기 발전방안 연구」, 산업연구원, 2004.8.31.

## □ 해외건설 전문 인력 공급 부족

- 국내 건설 인력은 내수 시장 침체로 과잉 공급 현상이 나타나는 반면, 해외건설시장에서 필요로 하는 건설 전문 인력은 절대적으로 부족한 실정임.
  - 한 연구보고서<sup>2)</sup>에서는 2006년 2월을 기준으로 수주액 약 101억 달러에 부족 인력수를 1,000여명으로 예측하고, 이후 2010년에는 수주액 170억 달러에, 부족 인력수를 2,000여명으로 예측한 바 있음.
  - 2009년말 기준으로 수주액이 491억 달러로, 해외건설사업의 특성(상품군별 특징 및 인력역량 상승 등)상 기술 인력 1인당 소화 가능한 금액이 과거에 비해 높아진 점을 감안하더라도, 건설 전문 인력의 부족 문제가 매우 심각한 수준임을 알 수 있음.
- 사업에 투입해야 할 인력의 부족으로 계약된 업무를 제대로 소화하지 못할 경우 공기 지연으로 인한 지체상금이나 유보금 반환 등의 문제가 준공 단계에 발생하게 됨.
  - 뿐만 아니라 투입된 인력의 기술력이 부족할 경우, 완성품의 성능 저하로까지 이어져 기업의 이미지에 부정적 영향을 미칠 것으로 우려되는 상황임.

## □ 도제식 인력 양성의 문제점

- 건설 전문 인력을 양성하는 방법은 강의나 교재를 활용한 체계적인 교육을 통해 양성하는 것과, 상급자와 하급자가 함께 일을 하면서 기술을 전수하는 도제 방식이 있음.
  - 현재 국내 건설기업들이 보유하고 있는 건설 전문가들은 대부분 도제 방식을 통하여 전문 기술을 습득하였음.
  - 하지만, 이러한 도제 방식의 핵심이 되는 전문 기술력과 경험을 가진 국내 건설 전문 인력들의 고령화로 인해 맥이 끊길 위험에 직면해 있어, 이에 대한 대책 마련이 시급함.
- 국내 건설 전문 인력의 질적 역량이 유지 혹은 보장되지 않을 경우 향후 선진국과의 기술 격차가 커지면서 해외시장에서 경쟁력이 더욱 악화될 것임.
  - 해외 건설 기술 인력 역량 강화 및 양성을 위한 체계적인 방안을 수립해야 함.

2) 해외 건설인력의 원활한 공급방안, 연구보고서, 국토연구원, 2006.4, 이 보고서에서는 기술관리전문인력이 1년간 소화가능한 금액을 1인당 188만 달러로 계상하였음.

## □ 해외 파견 인력의 문제점

- 해외 전문 건설 인력의 수요에도 불구하고 기존의 해외 파견 전문 기술자들이 귀국을 희망하고 있는 것으로 나타남.
- 이유는 국내 근무에 비해 상대적인 불이익이 크기 때문으로, 해외 체재비에 해당하는 수당에 대한 누진 소득세로 실수령액이 줄어들고 지출은 오히려 증가하여 금전상 불이익이 발생하기 때문임.
- 실제, 해외 건설공사에서 가장 선호되는 경력 15년차의 경우 해외 수당 수령으로 세 전 소득은 국내의 1.5배 수준인 약 8,000만원 수준이지만, 누진과세의 적용으로 인해 실질 수령액은 3인 가족 기준으로 6,000만원 이하에 불과한 것으로 조사됨.
- 이들의 금전적 손실액을 보전해 주지 못할 경우 일반적으로 해외 근무자의 의무 근무 연한인 3년이 지나면 현장 업무와 관계없이 귀국을 희망하게 되고, 기업들은 이들 인력을 대체할 인력의 선발도 쉽지 않은 상황임.

## (3) 개선 방안

- 해외건설 전문 인력 부족으로 인한 문제점 발생을 최소화하면서 해외시장의 성장 잠재력을 확충하기 위한 방안으로 체계적 전문 인력 양성을 위한 방안, 그리고 기존 해외 파견자들의 당면 문제 해결을 위한 방안을 제안함.

## □ 건설 전문 인력 양성을 위한 교육 프로그램(안) 개발

- 해외 경쟁 환경 변화에 따라 요구되는 인력 및 기술 분야와 요구 수준에 맞는 프로그램 구성 및 개발 방법 등 기준 수립
- 해외 건설시장에서 경쟁력 제고를 위해 요구되는 인력은 리더급 기술 역량 및 관리 전문 역량을 갖춘 인재임.
- 건설시장에서 높은 경쟁력을 가진 기업의 전문 인력 양성 교육 프로그램을 벤치마킹하여 국내 실정에 맞게 조정하여, 선진국 기업 수준의 역량 확보를 위한 전략 수립
- 해외건설 전문 인력 양성을 위한 교육과정 및 프로그램(안)
- 해외건설 전문가로서 가장 요구되는 전문 지식인 프로젝트 관리 및 사업 개발과 관련된 프로그램으로 구성하고, 교육 과정은 사업책임자급, 부서책임자급, 해외 파견근

무자 등 3 그룹으로 나누어 수립

- 교육 프로그램의 기본 언어는 영어로 하고, 교육 인력의 자격 조건은 최소 10년 이상의 실무 경력을 지닌 전문가이면서 일정 수준의 영어 실력을 갖춘 인력으로 함.
- 강사진은 글로벌 기업의 리더를 양성할 수 있는 수준의 역량을 보유한 전문가들로 선정
- 프로그램 과정은 크게 공통과정(영어 및 컴퓨터 교육), 핵심역량과정(직무 및 직능과 정별 필수 교육), 지역별 과정(권역별로 문화, 정치, 사회환경 관련 교육), 오리엔테이션 과정(해외 파견자 대상) 등으로 구성하고 교육 과정별 교육 내용 및 수준 정의함.

## □ 국가 차원의 투자 및 관리 기준 마련

- 교육 프로그램(안)의 성공적인 구축 및 운영을 위해서는 국가 차원의 단계별 투자 계획 및 관리 방안 수립이 필요함.
- 투입 예상 비용은 크게 교육 프로그램 개발 비용과 운영 비용으로 나누어 볼 수 있음.
- 교육 프로그램 개발을 위한 비용으로는 글로벌 기업으로부터 교육 프로그램 구입비용, 국내 자체 프로그램 개발 비용 등이 있음.
- 교육 실행단계에서는 교육을 위한 프로그램 운영 조직, 강의시설 및 강사료 등 실제 운영에 관련된 비용이 필요함.

## □ 해외 파견자에 대한 처우 개선

- 기존 해외 파견 인력들의 현장 이탈을 막기 위한 처우 개선 방안을 단기, 중장기로 나누어 제안함.
- 단기적 대책으로 해외 파견자들에게 지급되는 해외 수당분에 대해서는 현행 150만원에서 전액 비과세로 전환함.
- 이미 미국, 영국등 선진국에서 도입된 방안으로, 수당에 대한 누진과세 폐지로 파견 인력의 금전적 손실을 만회할 수 있게 됨.
- 이 밖에 가족들과 함께 해외 파견 시 현지에서 사용한 비용을 소득세 공제 대상에 포함시켜주도록 「소득세법」을 개정함.

- 중장기적 대책으로는 자기계발 인센티브제 도입으로, 해외 파견 건설 전문 인력이 여가시간을 활용하여 자기 계발에 필요한 국제 인증 자격을 취득할 수 있도록 사이버 교육 프로그램 등을 운영하는 것임.
- 관련 국제 공인자격 혹은 인증은 미국 기술자(PE), 사업관리 전문가(PMP), 가치공학 전문가(CVS), 미국 플랜트 전문가(CPE)등이 있음.
- 이러한 국제 공인 자격 취득 사이버 교육 프로그램 개발 및 구축을 위하여 정부에서 추진하고 있는 서비스산업의 인적 인프라 구축 및 R&D 활성화 방안 중 3단계 「서비스산업 선진화 방안」에 포함시켜 추진하는 방안 검토

이복남(연구위원·bnlee@cerik.re.kr)

김윤주(연구원·yjkim@cerik.re.kr)

## 28. 공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화를 위한 제도적 지원 방안

### 요 약

- ▶ **중장기적으로 국내 건설시장이 한계를 보일 가능성이 높음에 따라 정부는 공기업의 해외 진출을 통해 해외건설을 지원코자 관련법들을 정비함.**
  - 국내 건설시장의 경우 단기적인 침체뿐 아니라 중장기적으로도 성장세가 점차 둔화될 전망이다. 이에 따라 민간 기업은 물론 공기업들 역시 새로운 시장 모색이 불가피한 상황임.
  - 정부는 공공-민간 협력을 통한 해외사업의 시너지 창출을 위해 2009년 초 「해외건설촉진법」, 「공사법」 등의 개정을 통해 정부투자기관의 해외 진출을 위한 기반을 마련함.
  
- ▶ **그러나 기대와 달리 공기업의 해외 진출은 아직 미미한 수준이며, 다양한 문제점을 노정시킴. 향후 공공-민간 협력이 시너지를 창출하기 위해서는 해외사업시 민간 기업이 공기업에게 요구하는 역할을 인식하고 이를 지원하기 위한 제도적 지원 필요**
  - 공기업의 경우 실질적인 실적 및 해외 경험 부족, 복합 사업의 경우 관련 공기업 및 민간기업과의 의견 조율 기능 부재 등으로 협력에 따른 시너지가 제대로 발휘되지 않는 상황임.
  - 공공-민간의 협력을 활성화하기 위해서는 수출입은행의 자금 지원 확대, Control Tower 기능 강화, 조세 관련 제도 지원 확대 및 공기업 내 리스크 관리 시스템 도입 등이 요구됨.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 국내 건설시장의 한계와 해외 진출의 불가피성

- 2010년 들어 우리 경제가 미국발 금융위기의 충격에서 서서히 벗어나고 있는 반면, 건설시장은 여전히 침체를 면치 못하고 있음.
  - 부동산 시장의 부진이 장기화되는 상태에서 그간 업계를 지탱해 왔던 공공공사도 재정적 한계로 큰 폭으로 감소함.
  - 기획재정부와 통계청에 따르면 금년도 상반기 토목부문의 수주액은 15조 40억원으로 작년 상반기 수주액인 24조 3,400억원보다 38.3%나 감소한 것으로 집계됨.
  - 내년도 역시 재정 건전성이 강조되면서 정부의 SOC 예산이 큰 폭으로 증액될 가능성은 보이지 않음.
  
- 단기적인 시장 상황 악화뿐 아니라 중장기적으로도 국내 건설시장의 성장은 점차 둔

화될 것으로 예상됨.

- 1991년 23.5%에 달하던 GDP 대비 건설 투자의 비중이 2005년에는 16.4%로 감소하였으며, 2010년에는 15.0%로 하락하는 등 국내 건설산업은 2015년 이후 본격적인 성숙기에 진입하여 향후 점차 규모가 축소될 전망이다.
- 이와 같은 국내 건설시장 성장의 한계가 본격적으로 노정됨에 따라 국내 건설시장에 참여했던 주체들의 새로운 시장 모색이 불가피함.
- 민간 건설업체들은 물론이거니와 그간 국내시장의 SOC 건설을 맡아 수행해 온 공사(公社)들 역시 SOC 재고의 증가로 인한 일거리 감소로 새로운 시장 모색이 요구되는 상황임.

#### □ 정부, 정부투자기관의 해외 진출을 통한 해외건설 지원 체계 마련

- 2005년 이후 정부는 토목, 인프라 건설, 해외 투자개발사업, 해외 자원개발 등을 국가의 신 성장 동력으로 인식하고 정부 투자기관의 해외 진출을 통한 해외건설을 적극 지원하고자 함.
- 특히 정부는 ‘인프라 건설과 자원 개발 획득권의 연계’를 위하여 공공투자기관들이 선도적인 역할을 수행해 줄 것을 기대함.
- 2009년 3월 정부는 정부 및 지자체 산하 공기업의 해외 투자의 길을 열어주기 위하여 「해외건설촉진법」과 「공사법(公社法)」을 개정하여 공기업의 해외투자사업이 가능하도록 함. 이에 따라 「공공기관운영법」, 「지방공기업법」상 공공기관 및 지방 공기업이 별도의 신고없이 해외건설업자로 인정됨.
- 또한, 금융지원을 위해 글로벌 인프라 펀드의 설립하는 등 지원체계를 구축함.

#### (2) 파급 영향 및 문제점

- 정부의 기대와 같이 해외 인프라 및 자원 개발에 해당 분야에서 기술력을 축적한 공공기관, 민간 기업 및 금융기관이 협력하여 진출하면 해외건설의 시너지 창출이 가능할 것으로 기대됨.
- 그러나 아직까지 공공-민간 협력을 통한 시너지 창출이라는 소기의 목적을 달성한 경

우는 극히 소수에 불과하며, 일부에서는 다음과 같은 문제점들이 나타나고 있음.

#### □ 정부 지원사업에 의존한 공기업 해외 진출로 인한 민간기업 사업 기회 침해 우려

- 공기업의 경우 특정 사업에 있어서 최대의 실적을 보유하고 있다는 장점이 있지만, 대부분의 보유 실적이 발주 실적으로 해외공사 입찰 시 실질적인 실적으로 인정받기 어려운 상황임.
- 이러한 실정에 따라 대부분의 공사들이 해외사업 초기 단계에서 실적 확보를 위해 우리 정부가 해외에 지원하고 있는 ODA 사업(EDCF 및 KOICA 지원 사업)이나 정부 지원 하에 진출하고 있음.
- 일례로 한국수자원공사와 한국토지공사(현재 LH공사)의 2009년 말까지 해외사업 추진 현황을 보면, 한국수자원공사의 경우 총 13개 사업 중 7건이 KOICA 및 EDCF 지원사업이며, 토지공사의 경우도 당시까지 검토 중인 총 15건의 사업 대부분이 PM 사업으로 KOICA 사업을 통한 정부의 협력 차원에서 출발함.
- ODA 사업 중 경제개발협력기금(EDCF)의 경우 현재까지 구속성 차관(tied-loan)으로 국내기업들에게 해외 수주 기회를 제공하는 계기가 되고 있으며, KOICA 발주사업의 경우도 국내 기업들을 대상으로 발주되는 것임. 따라서 이러한 사업을 공사가 수주함으로써 상대적으로 민간 기업의 사업 기회를 침해한다는 의견이 제시되고 있음.

#### □ 공공-민간 간의 역할 분담을 통한 민간 사업 기회 창출 기능 미흡

- 현재 한국전력공사를 제외한 대부분 공사들의 진출 실적은 여전히 미미할 뿐 아니라 민간과의 역할 분담이 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정임.
- 지금까지 이루어진 민간-공공 컨소시엄을 통한 해외 진출 사례를 보면 대부분이 자원개발 사업으로 광업진흥공사 3건, 석유공사 3건, 가스공사 1건 등 채 10건에도 미치지 못함(<표 7-1> 참조).
- 지금까지 사례에 비추어 볼 때, 그간 공기업은 국내시장에서 발주기관으로서의 역할만 담당하였으므로 일반 인프라 건설사업의 경우 사업에서 실제 수행할 수 있는 기

능은 매우 제한적이어서 해외사업 시 실질적인 역할 수행에 한계가 있음. 이에 따라 자칫 민간 기업의 입장에서 옥상옥이라는 부정적인 인식 내재될 가능성이 있음.

<표 7-1> 민간기업과의 지분 투자 컨소시엄 구성을 통한 대표적 해외 진출 사례

사업명	한국 컨소시엄 지분참여 비율	
	지분율	업체별 지분율
페루, 마르코나 동광 탐사사업	30.0%	광진공 15, LS-Nikko 15
마다가스카르, 암바토비 니켈광	27.5%	광진공 15, 경남/대우 각 2.75, STX 1
호주, 스프링베일 유연탄 개발	50.0%	광진공 25, SK 25
서캄차카, 탐사사업	40.0%	광진공 20, 가스공/대우/GS 각 4, 현대/금호 각2
미얀마, A-1 광구	70.0%	가스공 10, 대우인터내셔널 60
베트남, 15-1 광구	23.25%	석유공 14.25, SK 9
베트남, 11-2 광구	75.0%	석유공 39.75, LG 11.25, 대성 6.9, 대우/삼환/현대 각 4.9, 서울도시가스 2.4

자료 : 국토해양부(2008), 투자개발형 해외인프라 개발사업에 대한 민관 협력 활성화 방안, 226쪽.

- 공공-민간 협력을 통한 해외 진출에 있어서 공공기관의 바람직한 역할에 대한 민간 기업들의 의견을 조사<sup>1)</sup>한 바에 따르면 ‘프로젝트 발굴로 투자사업의 주체가 되어 건설업체와 동반진출’에 대한 요구가 가장 높으나 소수 공기업을 제외하고는 이러한 기능 수행에 한계 노정
- 일부 공공기관의 경우 경상수지 악화로 재무 능력이 취약하고 부채 비율이 높아 외부 차입에 한계가 있음.
- 또한, 대다수 공기업들이 해외사업을 수행한 경험이 일천하여 해외 지명도를 가지지 못하였으며, 현지 사정에 관한 정보도 취약하여 민간 업체 진출분야의 사업 개척 역할이나 현지 정부에 대응한 협상력을 발휘하지 못하고 있음.

□ 복합적인 기능을 요구하는 해외사업에 대한 공기업간 및 공기업-민간기업간의 제휴나 협력을 통한 대응 미흡

- 해외 자원 개발이나 인프라 건설 사업의 경우 해당 사업의 추진을 위한 기능 외에 다양한 기능이 복합적으로 요구되는 경우가 많음.
- 일례로 베트남, 캄보디아 등 동남아 개도국의 경우 인프라 개발의 대가로 토지(또는

1) 이에 대한 보다 구체적인 내용은 국토해양부(2008), 「투자개발형 해외인프라 개발사업에 대한 민관 협력 활성화 방안」(2008), 국토해양부의 제6장 제3절을 참조하기 바람.

토지개발권)등을 제시하는 경우가 빈번하며<sup>2)</sup>, 인프라 건설비용은 부족하나 지하자원 매장량은 풍부한 몽골이나 카자흐스탄, 아프리카나 남미 개도국들의 경우에도 인프라 건설이나 신도시 개발 등의 대가로 석유자원이나 옥수수 등과 연계하여 제안하는 경우가 많음.

- 이 경우 해당 사업을 수행하는 공기업 외에 토지 개발을 위한 공기업이나 민간기업, 원자재 활용이 가능한 공기업이나 민간기업의 개입이 요구되나 이들 기업 간의 역할 및 의견을 조율할 수 있는 기능 및 기구 미흡으로 실질적인 사업 추진에 애로 노정

### (3) 향후 정책 방향

- 공공기관의 해외 진출이 부정적인 효과를 최소화하고 민간기업의 사업 기회 창출이라는 본연의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 제도적 지원 방안 모색이 요구됨.

#### □ 공공기관 주도 공공-민간 협력 진출의 경우 국책 금융기관을 통한 자금 지원

- 공공-민간 협력을 통한 해외 진출에서 공기업이 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 수출입은행이 지원하는 공공기관의 지원자금의 한도를 확대하고, 공공이 주체가 된 공공-민간 협력 프로젝트의 경우 우대금리를 적용, 자금 조달이 원활하도록 지원 필요
- 2007년 9월부터 수출입은행은 공공기관별로 해외투자/자원개발 자금의 지원 한도(총액 또는 연간액)을 설정하는 Credit Line 방식을 도입 공공기관의 자금 확보를 지원함.
- 현재 수출입은행의 금융 지원은 수출 자금 위주로 이루어지나 향후 지속적인 해외투자·자원개발 자금의 지원규모 확충 필요
- 특히 공공-민간 협력 진출 프로젝트인 경우 공공기관의 현재 재무상태보다는 공공기관이 갖는 신뢰도와 프로젝트의 성격을 고려, 일반 대기업에 적용되는 금리에 비해 우대금리 적용 고려 필요

2) 일례로 캄보디아의 경우 고속도로 건설 사업의 대가로 신도시 개발이 가능한 토지를 제안한 바 있으며, 아제르바이잔의 경우 신도시 개발의 대가로 원유를 제안한 바 있음.

## □ 공기업간 및 민간-공공 기관의 이해 조정을 위한 Control Tower 기능 강화

- 민간과 공공뿐 아니라 공기업간의 제휴나 협력이 요구되는 복합적 사업의 경우 업체 간 상충되는 이해를 조율하는 기구 설치 필요
- 민관 해외건설협력위원회에 금융기관, 종합상사 등 관련 주체 참여 확대를 통해 관련 정보 교류, 컨소시엄 구성 지원 등에 실질적인 협의와 지원이 가능하도록 기능 강화
- 정부 조직상 공공기관의 해외 진출 관련 업무를 수행하는 기획재정부, 지식경제부, 국토해양부 등의 의견을 종합적으로 관리할 수 있도록 범 정부 부처가 참여하는 위원회 설치를 통해 각 공기업의 의견 조율 및 one-stop service가 가능하도록 조치 필요

## □ 간접외국납부세액공제제도 적용 확대

- 모회사인 우리 업체가 외국 자회사로부터 배당을 받은 경우 배당에 상응하는 외국 자회사의 법인세 상당액을 모회사인 우리 업체의 산출세액에서 공제하는 제도의 확대 적용이 요구됨.
- 외국 자회사로부터 받는 배당에 대해 공제를 허용하며, 간접외국납부세액 공제가 적용되는 외국 자회사의 범위를 조세조약<sup>3)</sup>의 반영 여부와 관계없이 의결권 주식 20% 이상으로 통일 필요

## □ 이중과세방지협약 체결 확대

- 해외투자수익의 회수 과정에서 우리 업체들의 조세 부담을 완화하기 위해서는 협정 미체결 국가와의 이중과세방지협정 체결을 지속적으로 확대할 필요가 있음.
- 현재 우리나라는 총 70여 개 국과 이중과세방지협정을 체결한 상태이나 최근 아프리카, 남미, CIS 국가 등 새로운 국가들로 진출을 확대해 가고 있음. 따라서 이들 새롭게 진출하는 국가들을 대상으로 이중과세방지협정을 신속히 체결, 해외진출에 따르는 불이익이 없도록 하여야 할 것임.

## □ 공기업 내 리스크 관리 시스템의 강화

- 공기업 해외사업의 경우 자칫 조직 내 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있음. 따라서 외부 민간 전문가가 참여하는 (가칭)‘리스크 관리 위원회’를 설치, 해외 진출에 따르는 리스크를 사업 추진 단계별 및 사업 유형별로 판단할 수 있도록 할 필요가 있음.

김민형(연구위원·mhkim@cerik.re.kr)

3) 조세조약에 반영된 경우 : 지분율 20% 이상, 법인세 상당액의 100% 공제, 조세조약에 미반영된 경우: 지분율 25% 이상, 법인세 상당액의 50%를 공제

## 29. 중소기업 해외건설 보증 확대 방안

### 요 약

▶ **중소기업의 해외건설을 지속적으로 확대하기 위해서는 보증과 관련된 애로 사항을 해결하는 것이 중요한 정책 과제임.**

- 설문조사<sup>1)</sup>에 의하면 중소 규모 건설업체의 해외 진출 애로 사항을 설문 조사한 결과 해외 시장에 이미 진출 경험이 있는 기업들은 해외공사 진출시 애로 사항으로 정부의 금융 및 세제 등 지원책이 부족한 것을 첫 번째로 들었고, 두 번째로 각종 보증 발급의 어려움을 들었음.
- 진출 경험이 없는 기업의 경우는 해외시장 진출 시 애로 사항으로 정보 수집의 어려움을 첫 번째로 들었고, 그 다음으로 보증서 발급의 어려움을 들었음.

▶ **중소기업 해외건설 보증 지원 확대 방안**

- 건설공제조합에게 외국환 업무를 취급할 수 있도록 허용하고 수출입은행이 중소기업에 대한 해외건설 보증 업무를 확대하여야 하고 신용보증기금에게도 중소기업에 대한 해외건설 보증 업무를 수행하게 하여야 함.

### (1) 배경 및 동향

#### □ 중소기업 해외건설 실적 추이

- 우리나라 기업의 해외건설 수주액은 2005년 109억 달러를 달성한 이후 2006년 165억 달러, 2007년에 398억 달러, 2008년에 476억 달러, 2009년에 491억 달러를 기록하였음.
- 이 중 중소 건설업체들이 수주한 금액은 2005년에 전체 수주액의 8.4%인 9억 달러, 2006년 전체 수주액의 8.1%인 13억 달러, 2007년에 전체 수주액의 16.8%인 67억 달러, 2008년 14.9%인 71억 달러, 2009년 11.2%인 54억를 기록하였음.
- 2006년에 228개의 중소기업이 해외건설에 참여하던 것이 2008년에는 302개사, 2009년에 349개사로 증가하였음(<표 7-2>참조).

1) 해외건설협회·연세대학교(2006. 12.), 「중소 건설업체의 해외진출 활성화 방안」, 건설교통부 연구 용역.

- 중소기업의 해외건설을 지속적으로 확대하기 위해서는 보증과 관련된 애로 사항을 해결하는 것이 중요한 정책 과제임.
- 설문조사<sup>2)</sup>에 의하면 중소 규모 건설업체의 해외 진출 애로 사항을 설문 조사한 결과 해외시장에 이미 진출 경험이 있는 기업들은 해외공사 진출시 애로 사항으로 정부의 금융 및 세제 등 지원책이 부족한 것을 첫 번째로 들었고, 두 번째로 각종 보증 발급의 어려움을 들었음.
- 진출 경험이 없는 기업의 경우는 해외시장 진출 시 애로 사항으로 정보 수집의 어려움을 첫 번째로 들었고, 그 다음으로 보증서 발급의 어려움을 들었음.

<표 7-2> 중소기업의 해외건설 진출 및 수주 실적 추이

(단위 : 개사, 천 달러)

기업구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
진출업체수 (중소기업)	-	-	132	228	302	349
수주액 (중소기업)	425,703	914,642	1,334,961	6,700,192	7,117,725	5,494,752
수주액 (전체기업)	7,498,313	10,859,276	16,468,164	39,788,324	47,639,720	49,147,869
전체수주액에 대한 중소기업 수주 비율	5.7%	8.4%	8.1%	16.8%	14.9%	11.2%

주 : 해외건설 수주 통계는 우리나라 기업이 원청을 받고 우리나라 기업이 하청을 받는 경우 전체 기업 통계에서는 우리나라 기업의 하청 금액을 합산하지 않고 원청 금액만을 합산하지만, 중소기업 통계에서는 원청 금액과 하청 금액이 모두 합산되어 전체 기업 수주 금액에 대한 중소기업 수주 금액의 비율은 실제보다 높게 나타나고, 100%를 상회하는 경우도 있음.

자료 : 해외건설협회 해외건설종합정보서비스 및 중소기업수주지원센터.

## (2) 해외건설 보증의 현황 및 문제점

### □ 해외건설 보증 형태

- 해외의 발주자는 대부분 건설 보증으로 신용도가 높은 은행의 지급보증서를 요구함.
- 일부 발주자는 국내 은행의 보증서를 받기도 하지만, 일부 발주자는 현지 은행으로 보증서 발급기관을 제한함.

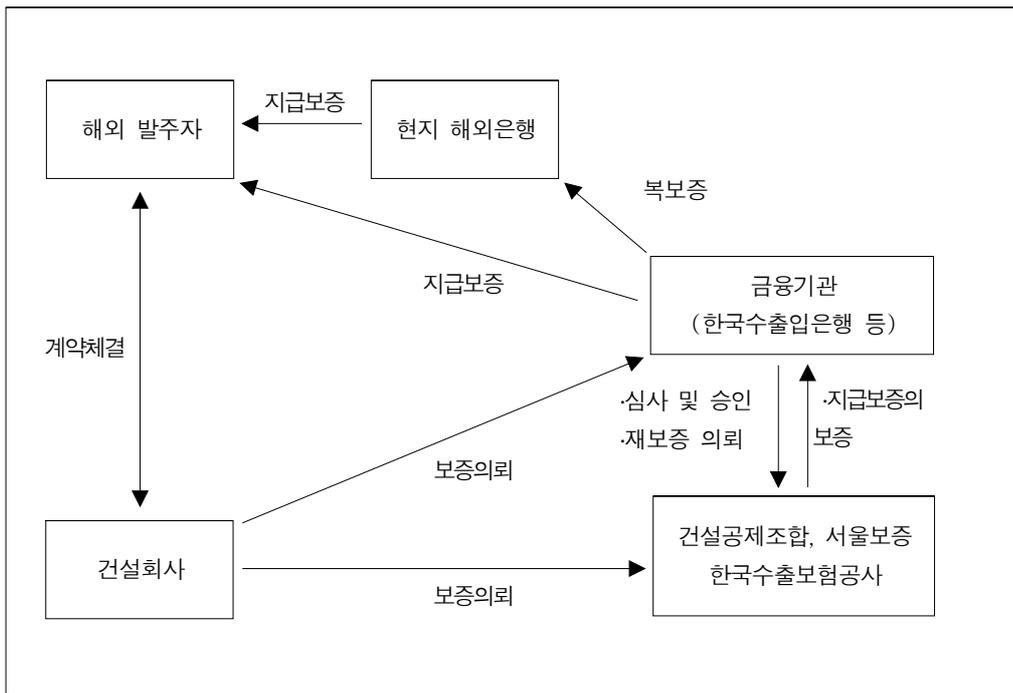
·사우디아라비아, 리비아, 이란, 시리아, 터키, 요르단, 이집트는 법률로 공공기관이 발

2) 해외건설협회·연세대학교(2006. 12.), 「중소 건설업체의 해외진출 활성화 방안」, 건설교통부 연구 용역.

주하는 공사의 보증은 현지 은행의 보증서를 요구함.

- 그러나 현실적으로 우리 중소기업이 현지 은행에서 자체 신용으로 보증서를 발급받기 어려우므로 국내 은행이 복보증서를 발행하여 백업(back-up)하는 경우가 많음.
- 또한, 복보증서를 발급하는 국내 은행은 리스크를 배분하기 위하여 건설공제조합, 한국수출보험공사 또는 서울보증보험 등의 지급보증서를 요구하여 보증 리스크를 분산시키는 경우가 많음(해외건설 보증의 형태는 <그림 7-1> 참조).
- 복보증이란 원보증서를 발행한 은행이 보증채권자로부터 보증채무 이행 청구를 받아 대지급하는 경우에 입게 되는 손실금액을 지급하기로 하는 약정임.

<그림 7-1> 해외건설 보증의 형태



### □ 해외건설 보증의 문제점

- 중소 건설업 지원 관점에서 해외건설 보증의 문제점은 첫째, 국내 건설에서 중소기업에 대한 보증에 지대한 역할을 하고 있는 건설공제조합이 외국환업무를 취급할 수 없어 해외건설 보증을 직접 취급할 수 없는 점을 들 수 있고
- 둘째, 정책 금융기관인 한국수출입은행의 해외건설 보증 취급이 대기업에 치중하고

있다는 점을 들 수 있음.

- 한국수출입은행은 기본적으로 수출 촉진을 위하여 금융 지원을 하는 수출신용기관이나, 지난 1998년 IMF 외환 위기 이후 국내 은행의 신용도가 낮아 해외 발주자가 국내 은행의 보증서를 받지 않자 「이행성보증」이란 상품으로 해외건설 보증을 취급하기 시작하였음.

### (3) 중소기업 해외건설 보증 지원 확대 방안

#### □ 건설공제조합에 외국환 업무 취급기관 자격 부여

- 「건설산업기본법」에서는 건설 관련 공제조합이 해외건설에 대한 보증 업무를 취급할 수 있도록 규정되어 있음에도 불구하고(「건설산업기본법」 제56조 제1항 제1호 및 동 시행령 제1항 제2호), 「외국환거래법」상 외국환 취급 업무가 허용되어 있지 않아 직접 해외건설 보증을 취급할 수 없음.
- 건설공제조합이 해외건설 보증을 직접 취급하기 위해서는 건설공제조합이 「외국환거래법」상의 금융기관에 해당되어야 하고, 해외건설 보증 업무가 외국환 업무에 포함되어야 함.
- 「외국환관리법」은 ‘외국환 업무는 금융기관만 할 수 있으며, 외국환 업무를 영위하는 금융기관은 대통령이 정하는 바에 따라 그 금융기관의 업무와 직접 관련되는 범위에서 외국환 업무를 할 수 있다’라고 규정하고 있음(「외국환거래법」 제8조 제2항).
- 다만, 「외국환관리법」상의 금융기관은 일반적인 개념의 금융기관보다 넓은 개념임. 일반적인 금융기관 이외에 기타 금융업 및 금융 관련 업무를 영위하는 자로서 대통령이 정하는 자를 외국환 업무를 영위할 수 있는 금융기관으로 규정하고 있음(「외국환거래법」 제3조 제1항 제17호).
- 따라서 건설공제조합이 외국환 업무를 취급하기 위해서는 「외국환거래법」시행령이 정하는 금융기관에 건설공제조합이 포함되어야 함(「외국환거래법」시행령 제7조).

## □ 정부의 해외건설 보증 확대 방안

- 한국수출입은행의 해외건설 보증 실적은 2004년 8,991억원, 2007년 1조 70억원임. 이 중 중소기업에 대한 해외건설 보증 실적은 2004년 17억원이고(전체 보증에 대한 0.2%), 2007년에도 476억원(전체 보증에 대한 4.7%) 규모에 머무르고 있음.
  - 이렇게 한국수출입은행의 중소기업에 대한 해외건설 보증 실적이 미미한 이유는 한국수출입은행이 평가한 중소기업의 신용도가 낮아 중소기업에 대해 해외건설 보증을 기피하기 때문임.
  - 한국수출입은행이 중소기업에 대한 해외건설 보증을 확대하려면 현재보다 세밀한 신용평가를 하여야 하고, 보증 대상 공사에 대해서도 현재보다 세밀한 타당성 조사가 수반되어야 함.
  - 이러한 것은 한국수출입은행 입장에서는 인력과 비용이 많이 들어 중소기업에 대한 해외건설 보증을 자발적으로 확대할 유인이 없음.
  - 따라서 한국수출입은행의 중소기업에 대한 보증을 확대하기 위해 생각할 수 있는 것은 정부가 중소기업에 대한 해외건설 보증 지원을 위한 자금을 특별히 제공하는 방안과 중소기업의 해외건설 수주 금액에 연계하여 중소기업에 대한 해외건설 보증 비율을 할당(quota)하는 방안임.
- 중소기업의 수주 금액과 연계하여 해외건설 보증 비율을 할당하면 한국수출입은행은 중소기업에 대한 보다 세밀한 자체 신용평가제도를 구축하고, 해외건설 프로젝트에 대한 보다 세밀한 타당성 조사 시스템을 구축하여 중소기업 보증에 대한 리스크를 줄이려고 노력할 것임.
- 예를 들어, 현재 해외 건설 관련 보증서 관련 중소 건설업체에 대한 기업신용평가 최저 등급을 A<sup>-</sup>에서 BBB<sup>-</sup>로 완화하는 방안도 검토되어야 함.

- 또 하나 생각할 수 있는 것이 신용보증기금이 중소 건설업체의 해외건설 보증 업무를 수행하는 방안임.
- 신용보증기금은 이미 국내의 건설 보증 업무를 수행하여 건설 보증에 대해 익히 알고 있을 뿐만 아니라 중소기업에 대한 신용 평가에 대해 노하우가 있음.
- 따라서 신용보증기금이 해외건설 보증 업무를 수행하게 하고 정부가 중소기업 해외건설에 대한 자금을 제공하면 중소기업이 해외건설 진출시 받는 어려움을 상당 부분 해소할 수 있을 것임.

이의섭(연구위원·eslee@cerik.re.kr)