

# 벌점으로 인한 선분양 제한의 합리화 방안

2022.11

김영덕·김화량

- 논의 배경 ..... 4
- 벌점제도 운영 현황 및 주요 쟁점 사항 ..... 6
- 선분양 제한의 타당성 검토 및 문제점 ..... 13
- 벌점에 의한 선분양 제한의 개선방안 ..... 23



- 2020년 9월, 「건설기술진흥법」상의 별점제도에서 별점 산정방식을 누계 평균에서 누계 합산으로 변경하는 내용을 골자로 하는 개정이 추진되어 2023년 1월 1일부로 본격 적용됨. 이에 따라 건설업계를 중심으로 불이익 중 상대적으로 영향력이 큰 선분양 제한의 과도한 확대에 대하여 큰 우려를 하는 상황임.
  - 별점 산정방식의 변경으로 「주택법」에 의한 선분양 제한을 받게 되는 건설기업이 대폭 증가하게 됨에 따라 주택사업 전반에 어려움이 커질 것으로 예상되고, 자금 여력이 없는 중견·중소 건설기업들은 사실상 시장에서 퇴출당할 것이라는 우려가 커지고 있음.
  - 근본적으로 선분양 제한은 별점제도의 운영 목적을 벗어날 뿐만 아니라 건설기업의 민간부문 영업 및 생산 활동을 제약하는 것은 과도한 제재라 할 수 있음.
- 또한, 주택 공급에 있어서 별점에 의한 선분양 제한 대상의 과도한 증가는 주택 공급량을 감소시키고, 더 나아가 주택정책상 충분한 제도적 기반 마련이 선행되어야 할 후분양제도의 시장 내 도입을 앞당기는 결과를 초래할 수 있음.
- 본 연구에서 현행의 누계 평균방식을 누계 합산방식으로 변경할 경우 선분양 제한을 받게 되는 건설기업은 현행 기준으로 할 때 158개사에서 265개사로 대폭 증가하는 것으로 나타났다. 특히, 시공능력평가액 순위 상위 100위 내 별점을 부과받은 66개사 중 40개사 (60%)가 포함되어 주택 공급이 많은 대형·중견 건설기업들이 대폭 선분양 제한에 포함됨.
  - 주택건설등록업자들만을 한정해 보더라도 선분양 제한을 받게 되는 기업의 수는 누계 평균방식 산정시 63개사인 데 비해 누계 합산방식의 경우에는 대폭 증가(127.0%)하는 것으로 나타남.
- 주택시장에 미치는 과도한 부정적인 영향과 별점제도의 운영 목적을 감안할 때, 별점에 의한 선분양 제한은 근본적으로 개선이 필요하다고 할 수 있음.
  - 첫째, 과도한 주택시장 영향 완화와 품질 및 안전관리 활동의 정착, 경감 기준에 대한 충분한 대응시간 확보를 위해 시행 시기를 1년 혹은 2년 유예하는 방안을 검토할 수 있을 것임.
  - 둘째, 별점제도의 운용 취지와 목적에 부합하도록 건설기업의 별점 축소 노력을 장려키 위해 경감 기준을 확대할 수 있을 것으로 판단되는바, 현행 경감 기준인 ‘관리우수비율’의 확대, 그리고 주택건설 실적, 안전관리 활동, 녹색 건축 관련 인증 등 경감 기준을 신설할 필요가 있음.
  - 셋째, 선분양 제한을 불이익에서 제외하기 어렵다면 별점 산정을 누계 합산방식으로 변경함으로써 선분양 제한을 받는 기업들의 증가를 완화하는 방안으로 별점 기준을 상향하는 것을 검토할 수 있음. 실제로 본 연구에서 시뮬레이션한 결과, 현행 선분양 제한을 받게 되는 최저 기준 점수를 1점에서 3점 이상으로 상향시 증가 폭은 완화되는 것으로 나타남.
  - 넷째, 별점제도 운영 목적과의 불일치, 주택 공급의 차질 및 주택건설업계 더 나아가 건설산업계에 미치는 영향을 고려하여 선분양 제한을 별점제도의 불이익에서 제외시키는 것이 우선하여 고려될 수 있음. 또한, 선분양 제한에 대해서는 기존 누계 평균방식을 유지하는 방안이 검토될 수 있음.
  - 다섯째, 선분양 제한 불이익은 주택 건설사업의 추진 과정에서 부과받은 별점만을 기준으로 적용하는 것을 검토할 필요가 있음.

## I 논의 배경

- 「건설기술진흥법」 상의 벌점제도는 1995년 1월 도입된 이래 부실 발생 우려가 있는 공사 및 용역에 대하여 해당 법인 및 관련 기술자에게 벌점을 부과하고, 벌점에 따라 공공공사 입찰참가 제한 등 불이익을 줌으로써 부실에 대한 경각심을 높임과 더불어 부실 공사를 방지하는 것을 목적으로 지속 운영되어 오고 있음.

  - 「건설기술진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정)에서는 공사감리 또는 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실 공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 및 건설공사의 타당성조사에서 건설공사에 대한 수요 예측을 고의 또는 과실로 부실하게 하여 발주청에 손해를 끼친 경우에는 부실의 정도를 측정하여 벌점을 주어야 한다고 명시하고 있음.
- 건설공사의 벌점제도가 도입된 이래 지난 25년 동안 총 22회에 걸쳐 관련 규정이 개정<sup>1)</sup>되었으며 벌점 산정방식, 벌점 경감제도, 불이익 적용 등의 규정이 강화되는 방향으로 개정이 지속 되어 왔음.
- 2020년 9월, 기존의 누계 평균방식에서 단순 합산방식으로 벌점 산정방식을 변경하는 내용을 골자로 하는 「건설기술진흥법」 개정이 추진되어 2023년 1월 1일부로 본격 적용하게 됨에 따라 건설업계를 중심으로 건설산업에 미치는 부정적 영향에 대하여 많은 우려를 표명하고 있는 상황임.
- 특히, 벌점 산정방식의 변경으로 인하여 「주택법」에 의한 선분양 제한을 받게 되는 건설기업들이 대폭 증가하게 됨에 따라 주택사업 전반에 어려움이 커질 것으로 예상되고, 자금 여력이 없는 중견·중소 건설기업들은 사실상 시장에서 퇴출될 것이라는 우려가 커지고 있음.

  - ‘건설산업 지식정보시스템(KISCON)’에 있는 벌점조회시스템상의 공개 벌점을 바탕으로 선분양 제한 대상을 추산할 경우, 벌점제도의 산정방식이 평균방식에서 합산방식으로 변경되면 누계 평균방식에 의해 제재를 받게 되는 건설기업이 158개사에서 누계 합산방식으로 변경시 265개사로 대폭 증가하는 것으로 나타남.

1) 국토교통부(2019), 벌점제도 개선방안 자문회의.

- ❖ 주택 공급에 있어서 별점에 의한 선분양 제한 대상의 과도한 증가는 주택 공급량을 축소시키고, 더 나아가 주택정책상 충분한 제도적 기반 마련이 선행되어야 할 후분양 제도의 시장 내 도입을 앞당기는 결과를 초래할 수 있게 될 것으로 예상됨.

  - 별점의 누계 합산방식은 별점에 의한 선분양제한 대상 주택건설사업자의 확대 규모로 볼 때, 사실상 후분양제의 전면 도입으로서 대형 및 중견 건설기업에 대한 선분양 제한시 주택 공급의 중단 혹은 사업 추진상 차질이 불가피하여 주택 공급에 차질이 우려됨.
  
- ❖ 더 나아가 「주택법」 및 「주택공급에 관한 규칙」 등에 의한 선분양 제한은 별점제도의 운영 목적을 벗어날 뿐만 아니라 건설기업의 민간부문 영업 및 생산 활동을 제약하는 과도한 제재라는 점에서 근본적인 개선을 모색할 필요가 있다고 판단됨.
  
- ❖ 이에 본 연구에서는 별점 산정방식의 변경에 따른 과도한 선분양 제한 확대에 대한 문제점을 살펴보고, 이를 합리적으로 개선하기 위한 방안을 모색하고자 함.

  - 2장에서는 별점제도의 운영 목적 및 그동안 변천되어 온 제도의 내용에 대해 살펴보고, 별점제도와 관련된 이슈들에 대하여 논의하고자 함.
  - 3장에서는 별점제도의 불이익으로서의 선분양 제한에 대한 타당성 검토 및 최근 별점제도 개정에 따른 선분양 제한의 영향, 즉 대상 업체 증가와 공급량에 미칠 영향 예측 등에 대한 분석, 그리고 문제점을 제기하고자 함.
  - 4장에서는 선분양 제한 영향에 대한 제도적 대응에 대하여 근본적인 개선방안과 함께 경감 요인 등 간접적인 개선방안도 모색해 보고자 함.

## II 벌점제도 운영 현황 및 주요 쟁점 사항

### 1. 벌점제도 운영 현황

#### (1) 벌점제도의 의의

- ❖ 벌점제도는 부실 발생 우려가 있는 공사 및 용역에 대하여 해당 법인 및 관련 기술자에게 벌점을 부과하고, 벌점에 따라 공공 건설공사 입찰참가 제한 등 불이익을 줌으로써 부실에 대한 경각심을 높임과 더불어 부실공사를 방지하는 것을 목적으로 함.

  - 이에 대한 법적 근거로 「건설기술진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정)에서는 공사감리 또는 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 및 건설공사의 타당성 조사에서 건설공사에 대한 수요 예측을 고의 또는 과실로 부실하게 하여 발주청에 손해를 끼친 경우에는 부실의 정도를 측정하여 벌점을 주어야 한다고 명시하고 있음.
- ❖ 건설공사 벌점제도는 1995년 1월, 「건설기술관리법(現 건설기술진흥법)」 제21조의 4에 의해 ‘건설공사 등의 부실벌점제도’로서 도입되었으며, 같은 해 10월 같은 법 시행규칙에 ‘건설공사 등의 부실벌점관리 기준’이 제정되었음.

#### (2) 벌점제도의 변천 과정

- ❖ 법 제정 이후, 벌점 산정방식 및 공동도급에 관한 부과기준, 벌점 관리와 관련된 사항들이 지속해서 개정되어 왔음.

  - 1997년 8월에는 시행규칙상 부실 벌점 산정방법을 (Σ벌점 / Σ점검현장(용역) 수)로의 개정과 공동도급에 대한 벌점 부과방법으로서 공동이행방식은 대표자, 분담이행방식의 경우 분담하는 업체별로 부과토록 하였으며 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 불이익 기준도 개정됨.
  - 1999년에는 평균벌점 산출시 점검 횟수의 합으로 나누는 방식의 도입과 이의신청 제도가 신설됨.
  - 2003년에는 공동도급방식 중 공동이행방식 공사의 경우 출자비율만큼 벌점을 부과하도록 개정하였으며, 이의신청 절차를 사후 절차에서 사전 절차로 변경하는 등 제도 운용상의 미비점을 보완함.
  - 2005년에는 벌점 산정방식을 개선하였는데, 기관별 평균벌점 산정방법에서 점검 횟수로 나누는 것과 반기별 평균벌점 산정에서 통보기관 수로 나누는 것을 폐지함. 즉, 벌점의 합을 점검 횟수가 아닌 건설공사 또는 건설공사 용역의 수로 나누도록 변경함. 이는, 벌점 부과와 실효성과 투명성을 높이기 위함이었음.

- 부실 측정 기준은 주요 부실 내용이 일부 추가된 것에 불과하고, 측정 기준의 객관화와 명확화 등의 개정은 이루어지지 않았다는 한계가 있음.
- 2012년에는 별점 기준이 현재 기준으로 개정되었는데,  $\{(Σ별점/Σ현장 수)/발주청 수\}$ 를  $(Σ별점/Σ점검현장 수)$ 로 개정함.
- 2014년에는 「건설기술관리법」이 「건설기술진흥법」으로 개정됨에 따라 감리업과 용역업을 통합하여 '건설기술용역업'으로 명시함.
- 2017년에는 감사원의 처분요구(2016.12.28) 사항을 반영하여 지방국토관리청이 타 발주청(민간 발주자 포함) 등의 현장에 부과한 별점도 별점 총괄표에 의거 관리하고 위탁기관인 '건설산업정보센터' 및 해당 발주청에 직접 통보토록 개정함.
- 2019년에는 부실 측정 대상 공사 및 용역 규모 기준 삭제를 통하여 건설공사 등의 부실 측정 대상을 확대함.

❖ 특히, 2020년 개정안에서는 별점제도의 실효성을 높인다는 취지에서 별점 산정방식을 누계 평균별점방식<sup>2)</sup>에서 누계 합산별점방식<sup>3)</sup>으로 변경함. 이에 따라 별점 경감제도 도입, 별점심의위원회 구성·운영 근거 마련 및 운영규정 제정, 기타 부실 측정기준을 보다 명확하게 수정·보완하는 등 별점 산정방식 변경 및 「별점심의위원회 운영규정」 제정 등 대폭적인 제도 개선이 단행됨.

### (3) 별점제도의 운영 및 관리 체계

- ❖ 별점제도의 운영 및 관리 체계는 「건설기술진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정), 같은 법 시행령 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 별점 부과 등) 및 [별표 8] (건설공사 등의 별점관리기준), 같은 법 시행규칙 제47조(건설공사 등의 부실 측정 결과의 관리) 등의 법령에 근거함.
- ❖ 법령별로 살펴보면, 「건설기술진흥법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정)에서는 별점 부과 대상, 별점에 따른 불이익, 별점의 관리 및 공개에 관한 근거 규정들을 제시함.
  - 별점 부과 대상을 건설사업자, 주택건설등록업자, 건설엔지니어링사업자(「건축사법」 제23조 제2항에 따른 건축사사무소 개설자를 포함) 및 이에 고용된 건설기술인 또는 건축사로 규정함.
  - 별점에 따른 불이익, 별점의 관리 및 공개에 관한 규정은 「건설기술진흥법」 시행령에 별도로 명시함.

2) 최근 2년간 반기별 별점(반기 별점의 합/점검한 건설공사 또는 건설기술용역 수)의 합계/2.

3) 최근 2년간 반기별 별점(반기 별점의 합-경감 점수).

- 「건설기술진흥법」 시행령 제87조(건설공사 등의 부실 측정에 따른 벌점 부과 등)에서는 세부적인 벌점의 측정 대상, 벌점의 관리 및 공개 등에 관한 근거 규정들을 명시하고 있음.
  - 벌점의 측정 대상으로 건설엔지니어링, 건축설계(「건축사법」 제2조 제3호에 따른 설계), 공사감리(「건축사법」 제2조 제4호에 따른 공사감리) 또는 건설공사를 공동도급하는 경우로 규정함.
  - 공동도급은 공동이행방식과 분담이행방식으로 구분하여 규정함. 공동이행방식인 경우, 공동수급체 구성원 모두에 대하여 공동수급협정서에서 정한 출자비율에 따라 부과함. 다만, 부실공사에 관한 책임 소재가 명확히 규명된 경우 해당 구성원에게만 부과함. 반면, 분담이행방식의 경우 분담 업체별로 부과토록 함.
  - 벌점의 부과 기관이 부실 정도를 측정하여 벌점을 부과하는 경우, 벌점의 종합관리를 위탁받은 기관인 (재)건설산업정보원에 매 반기 말일을 기준으로 다음 달 1일부터 15일까지(1월 1일~1월 15일, 7월 1일~7월 15일) 통보해야 함.

〈표 1〉 벌점제도 운영 현황(「건설기술진흥법」 시행령 [별표 8]의 주요 내용)

구분	내용														
벌점 적용대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌점 측정기관에서 정한 부실 내용에 해당하는 경우와 이와 관련하여 시정명령 등을 받은 경우에 벌점을 적용함. 다만, 관계 법령에 따라 건설공사의 부실과 관련하여 다음 각 목의 처분을 받은 경우는 제외함.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 법 제24조에 따른 업무정지</li> <li>나. 법 제31조에 따른 등록취소 또는 영업정지</li> <li>다. 「건설산업기본법」 제82조 및 제83조에 따른 영업정지 및 등록말소</li> <li>라. 「주택법」 제8조에 따른 등록말소 또는 영업정지</li> <li>마. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조에 따른 입찰참가자격 제한(건설엔지니어링을 부실하게 수행한 건설엔지니어링사업자만을 대상으로 함)</li> <li>바. 「국가기술자격법」 제16조에 따른 자격취소 또는 자격정지</li> <li>사. 그 밖에 관계 법령에 따라 부과하는 가목부터 바목까지의 규정에 따른 처분에 준하는 행정처분</li> </ul> </li> </ul>														
벌점 산정방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업체 또는 건설기술인 등이 해당 반기에 받은 모든 벌점의 합계에서 반기별 경감 점수를 뺀 점수를 해당 반기 벌점으로 함.</li> <li>• 합산 벌점은 해당 업체 또는 건설기술인 등의 최근 2년간의 반기 벌점의 합계를 2로 나눈 값으로 함.</li> </ul>														
벌점 적용기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발주청은 벌점을 받은 업체 및 건설기술인 등에 대한 입찰참가자격의 사전심사시 아래 표의 구분에 따른 점수를 감점하되, 이 기준을 적용하기 부적합한 경우에는 별도의 기준을 정할 수 있음.</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">합산 벌점</th> <th style="text-align: center;">1점 이상 2점 미만</th> <th style="text-align: center;">2점 이상 5점 미만</th> <th style="text-align: center;">5점 이상 10점 미만</th> <th style="text-align: center;">10점 이상 15점 미만</th> <th style="text-align: center;">15점 이상 20점 미만</th> <th style="text-align: center;">20점 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">감점되는 점수(점)</td> <td style="text-align: center;">0.2</td> <td style="text-align: center;">0.5</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 합산 벌점은 매 반기의 말일을 기준으로 2개월이 지난 날부터 적용함.</li> <li>• 벌점은 건설기술인 등이 근무하는 업종을 변경하는 경우에도 승계됨.</li> </ul>	합산 벌점	1점 이상 2점 미만	2점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상 20점 미만	20점 이상	감점되는 점수(점)	0.2	0.5	1	2	3	5
합산 벌점	1점 이상 2점 미만	2점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상 20점 미만	20점 이상									
감점되는 점수(점)	0.2	0.5	1	2	3	5									



구분	내용																
벌점 측정기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 측정기관은 부실사항에 대해 해당 업체(현장대리인 포함)와 건설기술인 등의 확인을 받아 주요 부실내용을 기준으로 벌점을 부과하고, 그 결과를 해당 벌점부과 대상자에게 통보해야 함.</li> <li>• 다만, 해당 공사와 관련하여 감사기관이 처분을 요구하는 경우나 해당 업체(현장대리인 포함) 또는 건설기술인 등이 부실 확인을 거부하는 경우에는 처분요구서 또는 사진 촬영 등의 증거자료를 근거로 벌점을 부과할 수 있음.</li> </ul>																
벌점 경감기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 반기 동안 사망사고가 없는 건설사업자 또는 주택건설등록업자에 대해서는 다음 반기에 부과된 벌점의 20%를 경감하며, 반기별 연속하여 사망사고가 없는 경우에는 다음 표에 따라 다음 반기에 부과된 벌점을 경감함.</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th>무사망사고 연속 반기 수</th> <th>2반기</th> <th>3반기</th> <th>4반기</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>경감률</td> <td>36%</td> <td>49%</td> <td>59%</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 반기 동안 10회 이상의 점검을 받은 건설사업자, 주택건설등록업자 또는 건설엔지니어링사업자에 대해서는 반기별 점검현장 수 대비 벌점 미부과 현장 비율(이하 "관리우수비율")이 80% 이상인 경우에는 다음 표에 따라 해당 반기에 부과된 벌점을 경감함. 이 경우 공동수급체를 구성한 경우에는 참여 지분율을 고려하여 점검현장 수를 산정함.</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <thead> <tr> <th>관리우수비율</th> <th>80% 이상 ~ 90% 미만</th> <th>90% 이상 ~ 95% 미만</th> <th>95% 이상</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>경감 점수</td> <td>0.2점</td> <td>0.5점</td> <td>1점</td> </tr> </tbody> </table>	무사망사고 연속 반기 수	2반기	3반기	4반기	경감률	36%	49%	59%	관리우수비율	80% 이상 ~ 90% 미만	90% 이상 ~ 95% 미만	95% 이상	경감 점수	0.2점	0.5점	1점
무사망사고 연속 반기 수	2반기	3반기	4반기														
경감률	36%	49%	59%														
관리우수비율	80% 이상 ~ 90% 미만	90% 이상 ~ 95% 미만	95% 이상														
경감 점수	0.2점	0.5점	1점														
벌점 부과기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 측정기관은 「건설산업기본법」 제28조 제1항에 따른 하자담보 책임기간 종료일까지 벌점을 부과함. 다만, 다른 법령에서 하자담보 책임기간을 별도로 규정한 경우에는 해당 하자담보 책임기간 종료일까지 부과함.</li> </ul>																
벌점 불이익 적용기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 반기 말 기준 2개월이 경과한 날로부터 2년간 적용 후 소멸</li> <li>예1) 2021 상반기 부과된 벌점은 2021년 9월 1일부터 2023년 8월 말까지 적용</li> <li>예2) 2021 하반기 부과된 벌점은 2022년 3월 1일부터 2024년 2월 말까지 적용</li> </ul>																
벌점 공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개일시 : 매 반기 말 2개월 후(매년 3월 1일, 9월 1일)</li> <li>• 공개방법 : 벌점조회 시스템(<a href="http://www.kiscon.net/pis">http://www.kiscon.net/pis</a>)에 게시</li> <li>• 공개대상 : 업체명, 법인등록번호, 업무영역, 벌점</li> </ul>																

■ 「건설기술진흥법」 시행령 [별표 8] 건설공사 등의 벌점관리기준은 벌점 적용대상, 벌점 산정방법, 벌점 적용기준, 벌점 측정기준, 벌점 경감기준, 벌점 부과기한, 그리고 벌점 공개에 관한 규정들을 제시하고 있음(〈표 1〉 참조).

■ 「건설기술진흥법」 시행규칙 제47조(건설공사 등의 부실 측정 결과의 관리)에서는 건설공사 등의 부실 측정 결과를 관리하기 위해, 국토교통부 장관, 발주청 및 인허가기관의 장은 건설공사 등의 부실 측정 결과를 벌점의 종합관리를 위탁받은 기관인 ‘(재)건설산업정보원’에 통보하도록 규정함.

- 벌점 통보기한은 매 반기 말일을 기준으로 다음 달 15일까지로 정하고 있음.

## 2. 벌점제도 관련 주요 쟁점 사항

- 최근 「건설기술진흥법」상 누적 벌점의 실효성을 높이기 위하여 산정방식을 기존 점검 현장 수로 나누는 평균벌점 산정방식에서 합산방식으로 변경함으로써, 벌점이 점검 현장 수에 따라서 무한정 커지게 됨에 따라 이에 대한 타당성을 두고 많은 논란이 지속되고 있음.

  - 현행 누계 평균벌점 과정에서 점검 현장 수로 나누던 것을 삭제하여, 부과된 벌점의 합을 누적 벌점으로 그대로 불이익제도와 연계하도록 함.
  - 이렇게 되면, 2022년 3월부터 관련 법령에 따라 2020년 상·하반기, 2021년 상·하반기에 부과된 합산 벌점을 1년간으로 적용하기 위해 2로 나눈 누적 벌점으로 인해 입찰 및 분양 등 영업 활동에 있어 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 감점, 시공능력평가액 감액, 입찰참가자격 제한 및 「주택법」상의 선분양 제한 등 불이익을 적용받게 됨.
  
- 「건설기술진흥법」의 개정에 따라 현행 사업장의 개수를 고려하는 누계 평균방식에서 건설현장이 많을수록 벌점이 그대로 누적 합산되기 때문에, 상대적으로 현장이 많은 대형 및 중견 건설기업이 불이익을 받는 구조임.

  - 대한건설단체총연합회(2020) 자료에 따르면, 정부의 입법안대로 시행시 부과 벌점이 종전 대비 평균 7.2배, 최고 30배까지 상승하게 되어 건설한 중대형 건설기업과 지역 건설기업이 퇴출 위기에 직면할 수 있는 것으로 분석됨.<sup>4)</sup>
  - 또한, 운영하는 현장 수가 많은 중대형 건설기업은 벌점이 최대 37.4배까지 늘어나 철도, 도로 등 주요 공공공사 입찰 참여가 제한됨. 예를 들어 100여 곳의 현장을 운영하는 건설기업은 한 건의 부실이라도 발생시 입찰에 불이익을 받을 수 있는 구조임.<sup>5)</sup>
  
- 누계 합산방식으로 인한 벌점의 지나친 상향 문제보다 더 큰 문제는 현재와 같은 현장 점검 방식으로는 현장을 많이 보유하고 있는 경우, 특히 대형 건설현장 등 중점 점검대상 현장을 많이 보유한 기업일수록 벌점을 부과받을 가능성이 커진다는 점임.

  - 현재 전체 건설현장 중 현장 점검이 이루어지는 곳은 전체 현장의 약 1%에 불과한 실정이며, 현장 점검에 드는 행정력 등을 감안하면 불가피한 상황임.
  - 이러한 점을 고려할 때, 현장 점검 대상은 대형 현장 또는 중점 점검대상 현장에 집중될 수밖에 없음.
  - 실제로 2019년 기준으로 시공능력평가액 순위 상위 30위 업체 중 83%에 해당하는 25개 업체가 벌점을 부과받은 상황이고, 113개 업체로 확대하면 61%의 업체들이 벌점을 부과받은 상황임.

4) 뉴시스, 건설업계 “부실벌점제 건설업 생존 위협”... 탄원서 제출, 2020.2.19.

5) 한국경제, “건설사 벌점제 수정해달라” 3차 탄원서, 2020.4.22.

❖ 뿐만 아니라, 1개 현장을 운영하는 업체의 부실과 100개 현장을 운영하는 업체의 1개 현장의 부실에 대하여 동일한 불이익을 주는 것으로서 일반적인 법 원칙인 형평의 원칙<sup>6)</sup>에도 위배된다는 문제 제기도 지속되고 있음.

- 특히, 행정에서 있어 행정 형평성은 매우 중요한 원칙으로 국민의 권익 보호를 우선시하는 행정 관련 법률의 특성을 고려할 때, 현저하게 형평의 원칙에 위배되는 법 적용이라고 볼 수 있음.
- 또 다른 측면으로 현재 점검대상 현장의 일부만을 점검하는 상황에서 점검 현장 이외의 다른 현장의 시공에 대한 고려 없이 부실 기업으로 지정하여 불이익을 부여하는 것은 불합리함.
- 이와 함께, 100여 개의 현장을 운영하며 1개 현장의 부실에 대하여 건설기업에 상당한 불이익을 주는 것은 다른 99개 현장에서의 성실한 시공에 대하여 고려하지 않는 문제점도 함께 제기될 수 있음.

❖ 이러한 점 때문에 공공조달 낙찰자 평가를 포함하여 다양한 산업재해 통계, 즉 사망만인율, 도수율, 평균강도율, 요양재해율 등을 활용한 재해 수준 산정시, 절댓값을 활용하지 않고 모수(사업장 수, 상시 근로자 수 등)와의 차를 고려하는 방식을 적용함.

- 현행 누계 합산방식은 사업장 등을 고려하지 않은 단순 절댓값을 사용하는 것으로서 법의 형평성에도 맞지 않는 것으로 판단됨.

❖ 또 다른 쟁점은 부실의 경중과 관계없이 단순 합산된 별점만으로 공공공사 입찰 제한, 주택 선분양 규제 등 기업 환경에 영향을 주는 것은 헌법상 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)에 위배되는 과도한 불이익이라는 점임.<sup>7)</sup>

- 누계 합산방식으로의 변경에 따른 선분양 제한 확산은 주택건설업계의 심각한 경영 악화를 초래할 뿐만 아니라 중견·중소 업계가 사실상 주택사업을 포기하도록 하는 중대한 불이익으로 작용할 것으로 판단됨.
- 합산방식의 별점 산정방식 개정으로 주택건설업계의 선분양이 제한되는 경우 주택건설업계는 당초 분양계획의 전면적인 수정이 불가피하고, 주택사업의 리스크 및 선투자 증가로 인하여 재무상태가 악화될 것으로 전망됨.
- 특히, 전체 주택 공급에서 상당한 비중을 차지하고 있는 중견·중소 건설업계는 자금 여력이 취약하기에 주택사업을 포기하고, 결국 시장에서 퇴출당할 것으로 예상되는 등 심각한 위기가 초래될 가능성이 높음.

❖ 사실상 이번 별점제도의 개정은 주택건설업계 특히, 중견·중소 건설업계의 경영상 심각한 위기를 초래할 수 있는 제재로서, 헌법상의 원칙인 과잉금지의 원칙(혹은 비례의 원칙이라고 함)을 심각하게 훼손할 수 있음.

6) 형평의 원칙이란, 일반적인 법 원칙으로 권리의 행사나 의무의 이행이 치우침이 없이 균형에 맞게 이루어져야 한다는 것임.

7) 머니S, “건설업계가 별점제도 규제 강화에 반대하는 이유는?”, 2020.4.6.

- ❖ 또한, 별점 측정기관(별점 부과기관)은 국토교통부 장관, 발주청, 건설공사의 인허가기관의 장이 수행하도록 위임하고 있으나, ‘건설공사 현장 수, 현장 점검 인력 규모’ 등을 종합적으로 고려시 일부 대형공사 현장을 중심으로 현장 점검이 이루어질 수밖에 없는 상황임. 이 때문에 상대적으로 대형공사를 수행하는 건설기업에 별점 부과가 집중될 수 있다는 문제점이 여전히 존재함.<sup>8)</sup>
- ❖ 기존 관련 선행연구<sup>9)</sup>에 따르면, 별점 측정기관의 부족한 행정력으로 전체 공사현장을 대상으로 한 내실 있는 현장 점검에 한계가 있을 것으로 판단됨.

  - 2012~2014년 건설현장에 대한 중앙 점검(해빙기, 우기, 동절기 등) 현황을 살펴보면, 현장 점검은 연평균 2,119개소에서 시행되었고, 현장 점검에 투입된 총인원(내·외부 합산)은 평균 2,170명, 평균 점검 기간은 56일이 소요된 것으로 나타남. 즉, 1일당 점검 현장 수는 평균 38개소이고, 현장당 점검 인원 수는 평균 1.04명인 것으로 나타남.
  - 과거와 동일한 강도로 현장 점검이 이루어진다고 가정시, 상기에 제시된 1일당 점검 현장 수 및 현장당 점검 인원 수 자료를 기반으로 분석을 수행할 경우, 38만 개소<sup>10)</sup>에 달하는 점검 현장 수에 대한 소요 점검 일수 및 점검 인원은 각각 1만 4일(27.4년)과 313만 979명으로 산정됨.
- ❖ 건설엔지니어링업계는 발주처의 횡포를 합법적으로 만들어주는 제도로의 변질에 대한 우려와 함께 별점 부과방식의 모호함으로 인하여 현장에서 사고 발생시 시공과 엔지니어링 기업 간 책임 소재 여부로 인한 갈등이 불가피할 것으로 예상함.<sup>11)</sup>

  - 별점 관리를 최적화하기 위하여 실력을 갖춘 엔지니어링기업의 고난도 기술을 요구하는 사업의 불참 등으로 건설산업 전반에 부정적 영향을 일으킬 수 있음.
- ❖ 별점 산정방식의 변경으로 별점제도의 불이익 처분을 받게 되는 건설기업들이 크게 증가함에 따라 선분양 제한, 입찰참가자격 제한 등과 같은 건설기업의 영업 활동에 직접적인 영향이 확대되면서 불이익 처분 지연 등을 위한 관련 소송도 지속해서 증가할 것으로 예측됨.

  - 건설기업, 특히 주택건설업체들의 경우 영업 활동에 미치는 직접적인 영향을 최소화하기 위해 별점 부과 확정을 늦추는 소송 진행도 확대될 것으로 예상됨.

8) 한국건설산업연구원(2020.3), “건설기술진흥법상 별점제도 개정안의 문제점 및 실효성·공정성 제고 방안” 참조.

9) 한국건설기술연구원(2014.12), “건설현장 안전점검 세부지침 연구” 참조.

10) 한국경제신문, “소규모 건설현장 ‘안전’ 더 강화해야”, 2016.6.13.

11) 엔지니어링데일리, “부실별점 개정, 발주처 갑질 합법화한다”, 2020.5.15.

### Ⅲ 선분양 제한의 타당성 검토 및 문제점

#### 1. 벌점에 의한 선분양 제한 관련 법률 및 내용

❖ 벌점제도에 의한 선분양 제한은 2018년 9월 18일 시행된 「주택공급에 관한 규칙」과 「주택법」 시행규칙 개정안에 포함되어 현재에 이르고 있음.

- 부실업체 선분양 제한 강화를 위한 「주택법」이 개정(2018.3.13)됨에 따라 세부 추진방안을 담은 「주택공급에 관한 규칙」 및 「주택법」 시행규칙 개정안이 발표됨.
- 이에 따라 기존에 「주택법」상 영업정지를 받은 시행사인 사업 주체에게만 적용하던 것에서 실제 시공을 담당하는 시공자도 포함하게 되었고, 벌점을 받은 경우도 포함되었음.
- 이에 따라서 선분양 제한 기준에는 영업정지 외에 「건설기술진흥법」상 벌점을 받은 경우가 들어갔으며, 적용 대상을 「주택법」상 영업정지에서 「건설산업기본법」상 영업정지로 확대하고, 「건설기술진흥법」상 누계 평균벌점이 1점 이상인 업체부터 선분양 제한을 적용받도록 세부 기준을 마련했음.
- 「주택법」 시행령의 선분양 제한이 적용되는 영업정지 사유는 「주택법」 시행령상 3개 사유에서 부실 시공과 관련된 23개 사유(「주택법」 시행령과 「건설산업기본법」 시행령 포함)로 확대됨.

〈표 2〉 벌점에 따른 선분양 제한 시기

벌점	선분양 제한 시기	
	아파트	연립·다세대
10.0 이상	사용검사 이후	사용검사 이후
10.0 미만 ~5.0 이상	전체 동 골조공사 완료 후 (지상 및 옥탑층 포함)	
5.0 미만 ~3.0 이상	전체 동 지상층 기준 각 층수 중 2/3 층수 골조공사 완료 후	전체 동 지상층 기준 각 층수 중 2/3 층수 골조공사 완료 후
3.0 미만 ~1.0 이상	전체 동 지상층 기준 각 층수 중 1/3 층수 골조공사 완료 후	
1.0 미만	적용 제외	

❖ 벌점제도로써 선분양 제한이 도입된 취지는 공동주택의 부실 시공을 방지하고, 품질을 확보하는 데 있다고 밝히고 있으나, 당시 한 건설기업의 부실시공 문제가 사회문제로 대두됨에 따라 국회에서 해당 법의 개정안이 발의되었음.

- 2017년 B건설기업의 부실시공 아파트 사태가 사회문제화되면서 국토교통부가 후분양제를 본격 검토

하는 단계에서, 국회에서 부실 시공으로 문제를 일으킨 건설기업에 대해 공동주택 선분양을 제한하고 주택도시시기금 이용을 제한하는 법안이 발의됨에 따라 본격 도입되었음.

- 이러한 배경으로 인하여 선분양 제한은 부실 시공을 한 건설기업에 대한 제재를 강화하는 차원에서 별점제도의 제재로서 포함되었는바, 도입 취지를 감안할 때 명확한 부실 시공을 한 건설기업에 대한 제재에 국한되어야 한다는 취지였음.

❖ 이러한 가운데 전술한 바와 같이 국토교통부가 ‘건설안전 혁신방안’을 발표하면서 별점제도의 개선안이 검토되었고, 이 과정에서 기존 평균방식에서 합산방식으로 바뀔에 따라 선분양 제한을 받게 되는 건설기업이 대폭 증가하게 되어 건설업계를 중심으로 우려의 목소리가 커지고 있음.

- 별점제도의 도입 배경이 부실 시공을 한 건설기업에 대한 제재임을 고려할 때, 별점 산정방식의 변화로 선분양 제한의 제재 대상이 대폭 증가하는 것은 제도 도입의 취지에서 벗어난 것이라 할 수 있음.

## 2. 별점제도 변경에 따른 선분양 제한에의 영향 분석

### (1) 산정방식 변경에 따른 선분양 제한 제재 대상

❖ ‘건설산업지식정보시스템(KISCON)’의 별점조회시스템상 공개 별점 추산시 별점제도의 산정방식이 평균방식에서 합산방식으로 변경됨에 따른 선분양 제한 대상 건설기업은 대폭 증가하는 것으로 나타남.

〈표 3〉 별점 산정방식 변경에 따른 선분양 제한 제재 대상 변화(시뮬레이션 결과)

구분	선분양	제한 없음	1/3 이상 완료	2/3 이상 완료	전체 동 완료	사용검사 후	전체
		(0점 초과 1점 미만)	(1점 이상 3점 미만)	(3점 이상 5점 미만)	(5점 이상 10점 미만)	(10점 이상)	
전체	누계평균	429	147	11	0	0	587
	누계합산	322	240	20	3	2	587
100대	누계평균	64	2	0	0	0	66
	누계합산	26	30	6	2	2	66
50대	누계평균	42	0	0	0	0	42
	누계합산	16	16	6	2	2	42

주 : 2020~2021년 반기별 부과된 벌점을 기준으로 산정된 벌점을 기준으로 함.  
 자료 : 건설산업지식정보시스템 별점조회시스템.

- 앞의 <표 3>에서 보는 바와 같이 공개된 별점을 기준으로 현행 누계 평균방식으로 산정된 선분양 제한 대상 건설기업은 158개사임.
- 산정방식 변경에 따른 누계 합산방식으로 산정된 선분양 제한 대상 건설기업은 265개사로 누계 평균 방식 대비 107개사가 늘어남. 이는 전체 587개사 중 45%의 비중을 차지함.
- 특히, 시공능력평가액 순위 100위 이내로 한정할 경우, 현행 누계 평균방식일 때는 제재 대상이 2개 사였으나 누계 합산방식으로 변경될 시 40개사로 급격히 증가하는 것으로 나타남.

<표 4> 별점 산정방식 변경에 따른 선분양 제한 제재 대상 변화(시뮬레이션 결과)

구분	누계 평균방식	누계 합산방식
전체(587개)	158개(27%)	265개(45%)
시공능력평가액 순위 100위 내(66개)	2개(3%)	40개(60%)

- 현재 주택공급 실적이 상대적으로 많은 시공능력평가액 순위 50위 이내 건설기업은 합산방식으로의 변경시 선분양 제한을 받는 건설기업은 총 26개사가 해당되는 것으로 나타남.

■ 주택건설사업자로 한정해 누계 평균방식으로 산정시 63개 업체가 해당하나, 누계 합산 방식으로 변경시에는 143개 업체로 대폭(127.0%) 증가하는 것으로 나타남.

<표 5> 주택건설사업자의 선분양 제한 제재 대상 변화(시뮬레이션 결과)

구분	1점 이상 1.5점 미만		1.5점 이상 2점 미만		2점 이상 5점 미만		5점 이상 10점 이상		10점 이상		적용 업체 전체		
	건설	주택	건설	주택	건설	주택	건설	주택	건설	주택	건설	주택	
전 체	누계별점	66	25	70	33	22	5	0	0	0	0	158	63
	합산별점	101	49	106	57	53	32	3	3	2	2	265	143

## (2) 별점 산정방식 변화에 따른 주택 공급에의 영향분석

- 상대적으로 주택공급 실적이 많은 시공능력평가액 순위 상위 업체는 누계 합산방식으로 변경시 상당수가 포함됨에 따라 주택 공급에 있어 차질이 불가피할 것으로 예상됨.
  - 선분양 제한 중에서도 선분양 제한 시기가 뒤로 미루어지는 별점 기준이 높아질수록 시공능력평가액 이 낮은 업체들의 감소 폭이 커지고 있는 반면에 상대적으로 주택 공급 실적이 많은 시공능력평가액 상위 업체들은 감소 폭이 작음.



〈표 6〉 시공능력평가액 순위별 누계 합산방식 변경시 별점별 주택건설사업자 변화

시공능력순위	누계 평균방식	누계 합산방식	
	1점 이상	1.5점 이상	2점 이상
1 ~ 50위	0	21	15
51 ~ 100위	2	9	6
101 ~ 500위	7	16	7
501위 이하	54	48	9
합계	63	94	37

■ 주택 공급에의 영향분석을 위하여 누계 합산방식에 의해 선분양 제한을 받는 건설기업의 최근 3년간 평균 주택 공급량을 분석한 결과는 다음과 같음.

- 전체 동 지상층 기준으로 각 층수 중 2/3 층수의 골조공사 완료 후에 분양만이 가능한 3점 이상인 건설기업 25개사 중 시공능력평가액 순위 50위 이내 10개사의 주택 공급 규모는 10만 호에 이르고 있어 전체 공급량의 30% 이상이 선분양 제한 대상이 될 것으로 예상됨.

〈표 7〉 시공능력평가액 순위 상위 50위 내 선분양 제한 대상 10개사의 공급 실적

구분	업체명	누계 평균방식	누계 합산방식	시공능력평가액 순위	최근 3년 연평균 분양(호)
1	A사	0.85	17.25	23	7,834
2	B사	0.22	11.63	2	13,301
3	C사	0.16	5.59	4	13,000
4	D사	0.19	5.51	18	2,080
5	E사	0.17	4.71	3	19,312
6	F사	0.17	4.44	22	4,770
7	G사	0.08	3.73	5	20,308
8	H사	0.08	3.50	7	10,430
9	I사	0.23	3.17	28	5,100
10	J사	0.17	3.08	43	1,690
최근 3년 연평균 분양 실적 계					97,825호

- 현행 누계 평균방식과 달리 누계 합산방식은 현장이 많으면 많을수록 별점이 누적되기 때문에, 상대적으로 현장 수가 많은 대형·중견사에 대한 불이익 부여와 같음.
- 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 해당 주택사업자들은 주택공급 실적이 상대적으로 커서 사업장이 많아 현행 누계 평균방식을 적용하였을 때에는 모두 1.0 미만으로 선분양 제한 대상에서 제외되고 있다는 점을 고려할 때, 후분양에 따른 주택 공급 위축은 불가피할 전망이다.



- 이상의 시뮬레이션 결과를 종합해보면, 현행의 누계 평균방식의 별점 산정이 누계 합산방식으로 변경될 경우 상대적으로 주택 공급 실적이 많은 시공능력평가액 상위 업체들의 주택 공급을 제약할 수밖에 없어 전체적인 주택 공급에 있어 차질이 불가피할 것으로 예측됨.

### 3. 별점제도의 선분양 제한 타당성 검토 및 문제점

#### (1) 별점제도 운영 목적의 부적합성 및 과도한 제재

- 건설공사의 부실 시공은 사회·경제적 측면에서 미치는 부정적인 영향이 크기 때문에, 공사의 품질과 안전을 확보하기 위한 시공 과정에서의 철저한 관리가 필수적임. 이에 따라 부실 시공이 발생할 우려가 있거나 발생한 경우, 건설사업과 관련된 제반 법률에서 행정제재는 물론 형사처벌까지 명시하고 있음.

- 「건설산업기본법」에서는 부실 시공이 우려되는 경우, 건설사업자에 대한 시정명령부터 불이행시 과징금, 영업정지 처분까지 행정제재에 관한 규정을 명시하고 있음. 또한, 부실 시공으로 인한 사고가 발생한 경우에는 형사처벌이 가능하도록 처벌 규정을 마련하고 있음.
- 또한, 공공 건설공사의 계약에 적용하는 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서는 부실 시공을 한 건설사업자를 부정당업자로 규정하고, 입찰참가자격 제한을 명시하고 있음.

- 이를 감안할 때, 별점제도는 제재를 목적으로 하기보다는 건설공사의 품질 및 안전 확보를 유도하기 위하여 건설공사 수행 과정에서의 부실시공 행위를 사전에 확인하고 시정조치를 유도하기 위한 제도로 볼 수 있음.

- 「건설기술진흥법」<sup>12)</sup>에서 별점제도 도입 당시, 도입 목적을 보면, ‘건설공사의 부실을 방지하기 위하여 국가 등이 발주한 건설공사나 건설기술용역사업을 성실하게 수행하지 아니하는 경우에는 그 유형에 따라 해당 업체에 벌점을 부과하여 입찰시 불이익을 줄 수 있도록 함’이라고 명시함.
- 별점제도에 대해 「건설기술진흥법」은 ‘건설기술의 연구·개발을 촉진하여 건설기술 수준을 향상시키고 이를 바탕으로 관련 산업을 진흥하여 건설공사가 적정하게 시행되도록 함과 아울러 건설공사의 품질을 높이고 안전을 확보함으로써 공공복리의 증진과 국민경제의 발전에 이바지’를 목적으로 함.
- 국토교통부의 「별점제도 운영요령」에서도 별점제도의 도입 배경을 ‘경미한 부실 공사 및 용역이 발생한 경우 해당 업체 및 관계 기술자에게 벌점을 부과하고, 그에 따른 입찰참가 제한 또는 PQ시 감점 등 불이익을 줌으로써 부실에 대한 경각심을 높이고 근원적으로 부실 공사 및 부실한 타당성 조사를

12) 1995년 도입 당시 동 법의 명칭은 「건설기술관리법」이었음.

방지한다'고 적시함.

- 이를 감안할 때, 「건설기술진흥법」상의 벌점제도는 사후 처벌 목적의 제재적 기능보다는 예방적 기능을 목적으로 한 제도라고 할 수 있음.

❖ 따라서 벌점제도에 의한 과도한 행정제재 등 불이익 확대는 제도 운용의 목적에 부합하지 않음에도 불구하고, 제도 운영상에서 그동안 벌점제도에 의한 불이익 적용 분야는 지속해서 확대되어 왔음.

- 벌점제도의 불이익 분야는 당초 입찰참가자격 사전심사(PQ)시 감점, 입찰참가자격 제한, 그리고 시공능력평가시 감액 등이었으나, 그 이후 「주택법」 및 「주택도시보증법」 등에 의하여 추가적인 불이익 규정이 신설되었음.
- 소송 등으로 벌점 부과와 관련하여 발주자와 수급자 간의 잦은 분쟁을 감안할 때, 벌점과 관련한 공정성과 객관성의 문제가 지속해서 제기되고 있어, 지나친 불이익의 확대 적용은 바람직하지 않다고 할 수 있음.

❖ 특히, 「주택법」 및 「주택공급에 관한 규칙」 등에 의한 선분양 제한은 벌점제도의 운영 목적을 벗어날 뿐만 아니라 건설기업의 민간부문 영업 및 생산 활동을 제약하는 것은 과도한 제재라 할 수 있음.

- 고유의 목적을 가진 「주택법」 및 「주택공급에 관한 규칙」 등에 벌점제도에 의한 선분양 제한이 적용되는 것은 해당 법률들이 추구하는 법의 목적을 벗어난 것으로 판단되며, 특히 후분양제가 주택시장에 미치는 영향을 감안할 때, 충분한 제도적 환경이 갖추어져야 한다는 측면에서 과도한 제재라 할 수 있음.
- 또한, 이미 부실 공사에 대해서는 행정제재나 형사처벌 조항을 명시하고 있는바, 벌점제도의 목적이 경미한 부실이나 부실이 우려되는 사항에 대하여 벌점을 부과함으로써 부실 공사를 예방하는 것이라면, 선분양 제한과 같이 건설기업의 영업 활동을 직접적으로 제약하거나, 주택 공급 등 기업의 영업 활동에 상당한 악영향을 끼치는 제재를 가하는 것이 벌점제도 본래의 목적에 부합하는지에 대한 논란이 야기될 수 있음.

## (2) 주택 공급 차질 및 국민경제 악화 우려

❖ 벌점의 누계 합산방식은 벌점에 의한 선분양 제한 대상 주택건설사업자의 확대 규모를 볼 때, 사실상 후분양제<sup>13)</sup>의 전면적 도입으로서 대형 및 중견 건설기업에 대한 선

13) 후분양제는 분양하는 주택이 건설되는 대지의 소유권을 확보하고 당해 주택의 사용검사에 대하여 시공권이 있는 등록업자로 전년도 또는 당해 연도의 주택건설 실적액이 100호 또는 100세대 이상인 자 중에서 자본금 및 주택 건설실적 등을 고려하여 시장, 군수 또는 자치구 구청장이 인정하는 자 2인 이상의 연대보증을 받아 이를 공증받은 경우는 아파트 전체 동의 지상층 기준 3분의 2에 해당하는 층수의 골조공사가 완성된 때 분양하도록 한 제도임.

**분양 제한시 주택 공급 중단 혹은 사업 추진상 차질이 불가피하여 주택 공급 차질이 우려됨.**

- 앞 장에서 살펴본 바와 같이 누계 합산방식으로 개편시 사업장이 많은 시공능력평가액 순위 상위 업체들이 선분양 제한에 대폭 포함될 것으로 예측됨에 따라 후분양 부담으로 인한 사업 추진 포기 혹은 사업 추진상에 있어 차질이 불가피할 전망이다.
- 실제로 대형 및 중견 주택건설사업자들로 구성된 '한국주택협회'의 회원사 가운데 누계 합산방식에 의하여 부과 별점이 1.0 이상이 되는 29개 회원사들의 분양 실적은 최근 3년간 평균 15.5만호에 달하여 최대치를 기록한 최근 4년간(2017~2020년) 아파트 평균 공급량인 41.1만호의 37.7%를 차지하고 있음.<sup>14)</sup>

**■ 선분양 제한을 받게 될 경우, 분양시 프로젝트 금융(이하 PF) 대출 규모 및 금융비용의 상승은 물론, 자기 자금의 추가적인 부담이 크게 상승함에 따라 분양가격의 상승은 불가피하고, 건설기업의 수익성 저하로 인한 사업 포기 혹은 지연 등이 나타날 가능성이 매우 큼.**

- 한국신용평가의 자료(2017년 12월)에 따르면, 공정률 80% 초과 시점 이후 분양대금이 유입되는 후분양을 가정할 경우, PF대출 조달 규모는 선분양 사업계획상 PF대출의 1.6~4.3배 규모로 산출되며, 후분양 가정시 금융비용(PF대출 이자, PF대출 수수료)은 선분양 사업계획 대비 1.7~2.9배 증가하는 것으로 추정하였음(단, 선분양 사업계획과 동일한 이자율 및 수수료율 반영).<sup>15)</sup>
- 또한, 후분양 관련 PF대출에 있어 금융기관이 일정 수준의 주택담보대출비율(이하 LTV)을 충족하도록 요구할 가능성이 높아, 선분양 사업계획 대비 자기자금 투입 규모를 증액해야 하며, 이때 선분양 사업계획 대비 1.9~6.3배의 자기자금 투입이 필요한 것으로 추정되었음.
- 한국주택금융공사(HUG)의 보고서에 따르면, 후분양제 도입시, 주택 공급량이 최소 22.2% 감소하여 분양가격이 3.0~7.8% 상승함에 따라 소비자의 이자 비용 부담이 최소 93만원에서 최대 1,110만원 증가할 것으로 예측하였음.<sup>16)</sup>

**■ 현행 선분양제하에서 건설기업은 사업의 재원을 자기자본과 금융기관 PF대출로 30~50%, 그리고 분양 수입으로 50% 이상을 조달하고 있는데, 선분양 제한을 받게 되면 분양 수입이 이전됨에 따라 자금 공백이 불가피할 것으로 보임.**

- 현실적으로 국내 시행사들의 자금력이 제한적이고, 국내의 전문 투자자도 부족한 상황에서 자기자본의 추가적인 투자는 현실적으로 어려움.

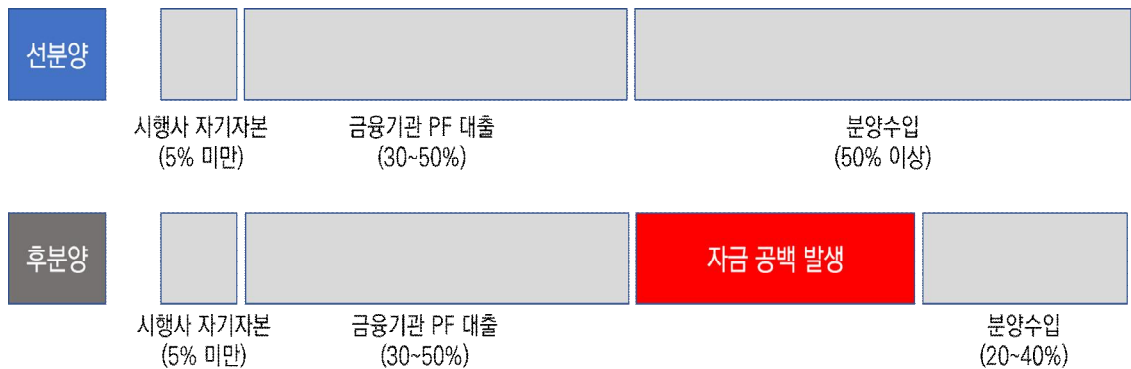
14) 한국주택협회 회원사의 연도별 공급 실적을 보면, 2019년 20.0만호, 2020년 19.6만호, 2021년 20.1만호였으며, 누계 합산방식으로 변경에 따라 별점이 1.0점 이상이 되는 29개 회원사의 공급량은 각각 16.3만호, 14.6만호, 15.6만호임.

15) 한국신용평가, '후분양이 주택사업 손익 및 자금조달 구조에 미치는 영향 분석', 2017.

16) 한국주택금융공사, '주거복지 향상을 위한 주택금융 시스템 발전방안', 2017.

- 결국, 후분양시 분양 수입 발생 시기가 이전됨에 따라 자금조달 공백이 불가피하여 사업 추진상 차질이 불가피할 것으로 보이며, 이에 따른 자금 부담으로 인하여 사업 자체를 포기하는 사례도 다수 발생할 것으로 예측됨.

〈그림 1〉 선분양제와 후분양제 간 사업재원 조달 비교



자료 : 하나금융경영연구소(2018.3), “후분양제 관련 부동산 금융시장의 이슈”.

- 또한, 선분양하에서는 주택시장의 상황, 주택정책 변화 등에 따라 분양 시기의 조절이 가능하고, 준공까지의 기간이 짧아 위험 분산이 가능하나, 선분양 제한을 받는 경우 위험 분산이 어려워짐에 따라 공급 축소 가능성이 커질 것으로 예측됨.

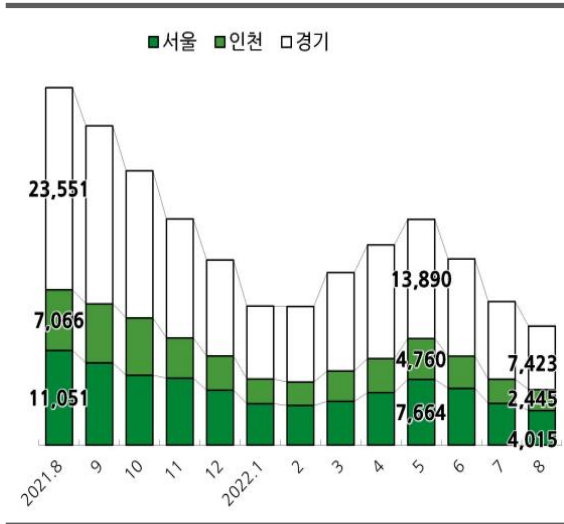
- 이러한 가능성으로 인하여 분양가격이 상승할 우려 또한 높고, 주택 수요자들의 부담을 크게 할 수 있다는 점에서 주택 공급에 차질을 초래할 가능성이 큼.

- 특히, 최근 주택 거래가 급격히 감소하는 등 주택시장의 경착륙 우려가 커지고 있는 상황으로 주택 공급에서 큰 비중을 차지하는 건설기업들의 선분양 제한은 주택시장에 심각한 위험을 초래할 가능성이 큼.

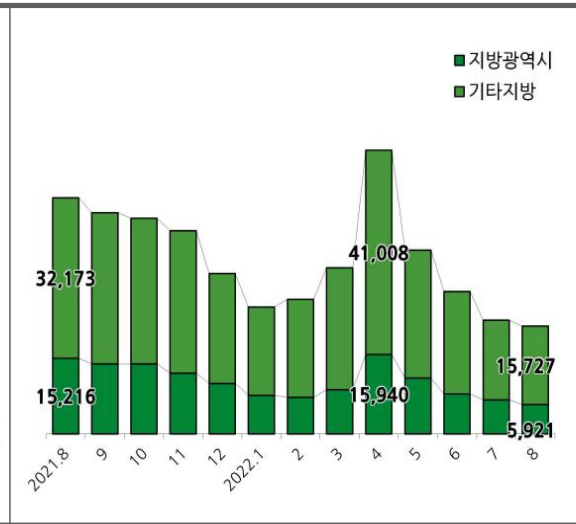
- 지난 9월 말 국토교통부에서 발표한 자료에 따르면, 8월 전국의 주택 거래량은 2021년 동기 대비 60.1% 감소한 3만 5,531건으로 기록되었고, 전월에 비해서도 10.3% 줄어든 상황임.
- 급격한 주택시장 침체는 주택시장은 물론, 가계부채의 부담 증가와 금융권 부실 등 국가 경제 전체에 여러 가지 부작용이 나타날 수밖에 없기에 대응이 필요한 상황임.
- 특히, 현 정부는 주택시장 안정화를 위해 향후 5년간 270만호의 주택 공급 정책을 추진한다고 발표<sup>17)</sup>하였는데, 이러한 주택정책이 차질을 빚을 가능성도 큼. 게다가 주택시장에 주택 공급 차질이 불가피하여 정책이 원활히 실현되지 못할 것이라는 부정적 시각을 확산시키게 될 수 있어, 정책 추진에 어려움을 겪을 것으로 예상됨.

17) 국토교통부 보도자료(2022.8.16), “「국민 주거안정 실현방안」 발표”.

<그림 2> 수도권 월간 주택 매매거래량 추이



<그림 3> 지방 월간 주택 매매거래량 추이



자료 : 국토교통부.

### (3) 선분양 제한의 구조적인 문제점

- **현행의 누계 평균방식에서 누계 합산방식으로 변경됨에 따라 별점에 의한 선분양 제한은 구조적인 문제를 안게 됨.**
- **우선, 형평성의 문제를 제기할 수 있음.** 별점의 누계 합산방식은 건설산업 내에 주택, 토목, 건축 등 다양한 사업 분야가 있음에도 불구하고 주택 외 타 업역에서의 과실로 선분양 제한을 부과하는 것은 불합리하다는 문제가 제기될 수 있음.
  - 건설기업이 주택 외의 요소(토목, 시설 등)로 받은 별점을 주택사업의 핵심 영업 활동인 분양 제한에 적용하는 것은 관계성이 부족하다는 문제가 있음.
- **또한, 현행 누계 평균방식은 점점 현장 수를 고려하여 산정되는 반면에 누계 합산방식은 단순 합산으로 별점이 산정되기 때문에 사업장 수가 많을수록 별점이 그대로 누적 합산되기 때문에 상대적으로 대형·중견 건설기업일수록 불이익이 불가피한 구조임.**
  - 예컨대 누계 합산으로 사용검사 후 분양으로의 선분양 제한을 받게 되는 2개 건설기업은 지난 2년간 4만 4,000여 호를 공급하여 상대적으로 분양 실적이 높은 건설기업으로, 누계 평균방식에서는 선분양 제한이 되지 않았지만 누계 합산방식으로 변경됨에 따라서 최종 단계인 사용검사 후 분양이 가능한 불이익을 받게 되고 있음.
  - 더욱이 현행 별점제도가 현장 점검 등을 통하여 부과되는바, 상대적으로 대형 사업장 등 중점 점검대

상 현장을 많이 보유하고 있는 건설기업일수록 벌점을 부과받을 가능성이 커진다는 점에서 형평성의 문제가 제기됨.

〈표 8〉 누계 합산방식으로 선분양 제한을 받는 분양 실적이 큰 2개사의 사례

구분	2020~21년 분양 실적	누계 평균방식		누계 합산방식	
		벌점	선분양 제한	벌점	선분양 제한
A사	15,412호	0.85	제한 없음	17.25	사용검사 후 분양
B사	29,290호	0.22	제한 없음	11.63	사용검사 후 분양

- 실제로 시공능력평가액 순위 100위 건설기업 중 상대적으로 주택 공급량이 많은 30위 이내의 건설 기업이 지난 2년(2020~2021년)간 부과받은 벌점은 총 255.00점 중에서 171.39점으로 67.2%를 차지함.
- 이는 일반적인 법 원칙인 형평의 원칙<sup>18)</sup>에도 위배된다고 할 수 있음. 특히, 행정 집행에 있어 형평성은 매우 중요한 원칙으로 국민의 권익 보호를 우선시하는 행정 관련 법률의 특성을 고려할 때, 현저하게 형평의 원칙에 위배되는 법 적용이라고 볼 수 있음.

**❖ 역으로 벌점으로 인한 선분양 제한의 영향으로 인하여 중견·중소 건설기업의 피해가 우려되는 상황임.**

- 합산방식의 벌점 산정으로의 변경에 따라 주택건설업계의 선분양이 제한되면, 주택건설업계는 당초 분양계획의 전면적인 수정이 불가피하고, 주택사업의 리스크 및 선투자 증가로 인하여 재무상태가 악화될 것으로 전망됨.
- 특히, 전체 주택 공급의 70%(약 25만 가구)를 담당하고 있는 중견·중소 건설업계는 자금 여력이 취약하기에 주택사업을 포기하면서 결국 시장에서 퇴출당할 것으로 예상되는 등 심각한 주택산업의 위기가 초래될 가능성이 큼.
- 이는 국민의 기본권을 제한할 경우 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 그리고 법익의 균형성에 근거하여 국가 작용의 한계를 명확히 해야 한다는 과잉금지원칙(비례의 원칙)에도 위배되는 것으로 볼 수 있음.

18) 형평의 원칙이란, 일반적인 법원칙으로 권리의 행사나 의무의 이행이 치우침이 없이 균형에 맞게 이루어져야 한다는 것임.

## IV 별점에 의한 선분양 제한의 개선방안

### 1. 선분양 제한이 주택시장에 미칠 부정적 영향 완화 방안

#### (1) 선분양 제한 시행 시기의 유예 검토

■ **누계 합산방식으로의 변경시 과도한 선분양 제한으로 인한 주택 공급량의 축소를 막고, 선분양 제한이 주택시장에 미치는 파급 효과를 고려할 때, 2023년 1월 1일부로 시행되는 누계 합산방식의 적용을 유예하는 방안을 검토할 필요가 있음.**

- 별점 산정을 누계 합산방식으로 변경하는 것이 건설시장과 주택시장에 미칠 혼란 및 파급 영향 등을 고려할 필요가 있음.
- 특히, 경감 기준 등에서 제시된 안전관리 활동의 강화 노력을 유도하고, 이러한 효과 극대화를 위한 건설기업의 대응 역량 확보에 소요되는 시간 등을 고려하여 누계 합산방식의 적용을 1년 유예하는 방안을 적극 검토할 필요성이 있음.
- 누계 합산방식의 유예가 여건상 어려울 경우, 선분양 제한 불이익만이라도 1년간 유예하는 방안을 검토할 필요가 있음.

■ **이와 함께 「건설기술진흥법」의 개정과 함께 도입된 경감 기준, 즉 무사망사고 연속 반기 수에 따른 경감과 관리 우수 비율에 따른 경감 등으로 인한 실질적인 누계 합산방식으로의 변경에 따른 건설기업의 자발적인 경감 노력의 적극적인 유도를 위해 제도 시행 시기를 1년 혹은 2년 유예하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.**

- 최근 시행된 「중대재해처벌법」 및 기타 안전 관련 처벌을 강화하는 법률의 강화로 건설기업은 안전관리에 대한 대응책 마련에 적극적으로 나서고 있으나, 이러한 안전관리 강화 노력이 정착되는 데는 어느 정도의 소요 기간이 필요한 상황임.
- 「중대재해처벌법」 시행령 제4조에 따르면 건설업은 매년 안전 및 보건에 관한 인력, 시설 및 장비를 갖추기에 적절한 예산을 편성해야 하고, 또 상시 근로자 수가 500명 이상인 기업 또는 시공능력 상위 200위 이내의 건설기업은 안전 및 보건에 관한 업무를 전담하는 조직을 두도록 하고 있으나, 안전관리 기술자의 수요가 급증함에 따라 현재 안전관리 기술자의 부족 문제가 크게 대두되고 있음.<sup>19)</sup>
- 이러한 안전관리 강화를 위한 인력, 자원 등 인프라의 부족 문제와 더불어 건설근로자 등 건설공사에 참여하는 다양한 참여자들의 안전의식 고취 및 안전문화 정착에 걸리는 시간 등을 고려할 때, 경감 기준의 실질적인 효과가 제한적일 수밖에 없을 것으로 판단됨.

19) 현재 2023년까지 약 1만 5,000여 명의 안전관리자가 필요할 것으로 예상되는 반면, 현재 안전관리 기술자는 1만명에 불과하고, 연 500명가량이 배출되고 있는 상황임.



## (2) 벌점제도의 경감 요인 확대 적용

- 최근 「중대재해처벌법」, 「건설산업기본법」, 「산업안전보건법」, 「건설기술진흥법」 그리고 「공동주택관리법」 등 각종 법률에서 지속적으로 처벌 규정을 강화하고 있고, 안전 및 부실 시공을 막기 위한 제도적 안전장치도 지속해서 강화되고 있음.

  - 지난 1월, 산업재해 발생 기업에 대한 처벌을 강화하는 「중대재해처벌법」이 본격 시행되어 건설기업을 비롯한 기업들이 적극적인 대응책 마련에 나서고 있음.
  - 또한, 2021년 산업 현장에서의 안전사고에 대하여 양형 기준을 강화하는 방향으로 「산업안전보건법」이 개정되었음.
  - 이와 함께 아파트 하자 분쟁의 신속한 해결 등을 위한 「공동주택관리법」 개정안이 2021년 시행되었으며, 2016년 「공동주택관리법」 시행 이후 지속해서 강화되고 있음.
  
- 또한, 건설 안전에 대한 사회적 인식 확산과 더불어 잇따른 건설현장 사고에 따른 건설기업의 안전의식 및 안전관리 강화 활동도 크게 강화되고 있음. 또한, 건설 안전사고 및 부실 시공의 원인을 건설기업만의 문제로 인식, 처벌만 강조하는 것은 근본적인 해결책이라고 볼 수 없음.

  - 최근 건설기업들은 건설 안전 전담 임원 신설 및 안전 관련 조직의 확대, 그리고 안전 관련 교육의 강화, 부실시공신고제 운용 등 자발적으로 안전 및 견실 시공을 위한 노력을 지속해서 확대해 나가고 있음. 또한, 다양한 디지털 기술을 활용한 안전관리와 시공관리 활동을 통해 선제적 예방 활동에 적극 나서고 있음.
  - 근로자 개인의 안전의식 부재, 그리고 다양한 사유로 발생하는 공기 지연 및 부실 시공 등의 문제가 여전히 크다는 점에서 일반적으로 건설기업의 문제로 인식하고 이에 대한 처벌만을 강조하는 것은 근본적인 해결과 거리가 있음.
  
- 이러한 점을 고려할 때, 벌점 산정방식의 변경에 따른 과도한 선분양 제한은 바람직하지 않으며, 적극적인 안전관리 활동과 부실시공 예방 활동을 장려하기 위한 인센티브 접근이 더욱 건설 안전 및 견실 시공을 확대하는 방안이 될 수 있음.
  
- 「하도급법」 시행령에서는 하도급법 관련 벌점 운영에 있어 다양한 벌점 경감 및 가중 기준을 마련하여 시행 중임.
  
- 전술한 선분양 제한의 문제점 및 지속적인 안전관리 및 견실 시공, 그리고 기술 개발



을 유도하기 위하여 상기의 선분양 제한의 근본적인 제도 개선 모색과 함께 경감 요인을 확대할 필요가 있음.

〈표 9〉 「하도급법」 시행령의 벌점 관련 경감 및 가중 기준

법률	경감 기준	가중 기준
「하도급법」 시행령 [별표3] 제3호 가목, 나목	<ul style="list-style-type: none"> <li>표준하도급계약서 사용 : 2점(사용비율 90% 이상), 1점(사용비율 70% 이상 90% 미만)</li> <li>현금결제 우수업체 : 1점(현금결제비율 100%), 0.5점(현금결제비율 80% 이상 100% 미만)</li> <li>공정위의 이행실적 평가 : 3점(최우수), 2점(우수), 1점(양호)</li> <li>발주자 하도급대금 직접 지급 : 1점(하도급대금비율 50% 이상), 0.5점(하도급대금비율 50% 미만)</li> <li>하도급대금 지급관리시스템 활용 : 1점(하도급대금비율 50% 이상), 0.5점(하도급대금비율 50% 미만)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직전 3년 동안 관련 법규 3회 이상 위반하고, 벌점을 2회 이상 면제받은 경우 : “(벌점 면제 횟수 - 1) × 0.5”를 벌점에 가중</li> </ul>

#### □ 현행 경감 요인 확대 적용

- 실질적인 안전사고 저감과 견실 시공 확보를 적극적으로 유도하기 위해 2021년 9월 개정된 「건설기술진흥법」 시행령의 [별표 8] 건설공사 등의 벌점관리 기준상의 경감 요인 중 ‘관리우수비율 경감 점수’는 확대 적용할 필요가 있음.

- 관리우수비율이란 전술한 바와 같이 반기별 점검 현장 수 대비 벌점 미부과 현장의 비율로서 시공관리의 실질적인 성과로서 벌점 경감을 확대하는 방안을 검토하여 적극적인 건설기업의 안전, 품질 관리 활동을 장려할 필요가 있음.

- 관리우수비율의 경감 점수를 상기의 시뮬레이션 결과를 반영하여 실질적인 효과를 발생시킬 수 있도록 1점에서 2점으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 시뮬레이션 결과를 보면, 실질적으로 선분양 제한의 완화를 위해서는 최저 벌점 기준을 최소 2~3점 상향해야 할 것으로 판단되는바, 경감 점수의 실질적 효력을 발생시키기 위해 아래의 〈표 10〉과 같이 경감 점수를 확대할 필요가 있음.

〈표 10〉 관리우수비율 경감 점수의 개선(안)

관리 우수비율	80% 이상 ~ 90% 미만		90% 이상 ~ 95% 미만		95% 이상	
	현행	건의안	현행	건의안	현행	건의안
경감 점수	0.2점	1.0점	0.5점	1.5점	1.0점	2.0점

- 최근 입법 예고된 「건설기술진흥법」 시행령에 따라 기존에는 경감 점수가 남아도 다음 반기로 이월되지 않았으나, 다음 반기까지 이를 적용할 수 있도록 변경<sup>20</sup>되었는바, 남은 경감 점수의 적용 범위를 개정(안)의 다음 반기에 제한을 두지 않고, 이후 반기에 적용될 수 있도록 개정하는 방안을 검토할 수 있음.

- 관리우수비율에 따른 경감 점수의 실효성을 높이고, 건설사업자의 더욱 적극적인 안전관리 활동을 유도할 수 있도록 확대 적용할 필요가 있음.

□ 경감 요인 신설

- 별점 산정방식의 변경에 따라 선분양 제한의 완화와 적극적인 안전 및 품질 관리 활동의 장려를 위하여 경감 요인을 확대해 나갈 필요가 있음.

- 우선 고려할 경감 요인으로서 전술한 바와 같이 현행 누계 합산방식의 별점 산정방식은 사업장이 많으면 많을수록 별점이 커져 선분양 제한 등 불이익의 형평성이 심각하게 결여되어 있는바, 이를 완화하기 위해 건설기업의 주택건설 실적을 반영한 경감제도의 신설을 검토할 수 있음.

- 주택건설 실적은 실질적인 주택사업의 추진 실적을 고려하기 위해 각 주택 관련 협회에서 확인이 가능한 사업계획승인 기준 실적으로 하되, 별점 산정 기간 내의 주택건설 실적을 반영토록 함.

〈표 11〉 주택건설 실적 경감 점수 예시(안)

주택 공급 실적	500호 이상	1,500호 이상	3,000호 이상
경감 점수	1.0점	1.5점	2.0점

- 단, 주택건설 실적은 선분양 제한에 한하여 경감 요인으로 적용토록 하여 기존 별점 산정과 분리하여 적용하는 것이 바람직함.

- 한국토지주택공사(이하 LH)가 공공택지 추첨공급 적격성평가의 참고로 활용하고 있는 산업재해예방활동, 사고사망만인율, 제로에너지 건축인증 등도 추가로 검토가 가능할 것으로 판단됨.

- LH가 공공택지 추첨공급 적격성평가에서 활용하고 있는 평가 지표 중 에너지, 건설 안전 관련 실적 등을 활용하여 경감제도를 신설할 수 있을 것임.

20) 건설공사 등의 별점관리기준(제85조 제5항 관련) 제5호 바목의 2)에 의거 “해당 반기에 부과된 별점을 경감하고, 남은 경감 점수는 다음 반기에 적용한다(부과받은 별점이 없는 경우에도 같다)”로 개정됨.

〈표 12〉 LH 공공택지 추첨공급 적격성평가 지표 중 에너지, 건설안전 부문 평가 지표

평가 부문	평가 요소	평가 기준	
		점수 기준	배점
에너지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제로에너지 및 건축물 에너지효율등급 인증(공고일 기준 2년 이내)</li> <li>※ 인증 시점(예비, 본인증) 및 건축물 용도에 관계없이 인증 실적 보유 여부 확인</li> </ul>	A : 제로에너지 3등급 이상	2.0
		B : 제로에너지 4등급	1.8
		C : 제로에너지 5등급 또는 1+++ 등급 보유	1.6
		D : 1++ 등급 보유	1.4
		E : 1+ 등급	1.2
		F : 1등급 이하(1~7등급) 보유	1.0
건설 안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업재해예방활동 실적(최근 1년)</li> <li>※ 산업재해예방활동 실적 평가 대상이 아닌 경우 D등급 점수 적용</li> <li>※ 산업재해예방활동 실적 평가 대상이나, 실적을 보유하지 않을 경우 F등급 적용</li> </ul>	A : 85점 이상	2.0
		B : 75~85점 미만	1.6
		C : 65~75점 미만	1.2
		D : 55~65점 미만	0.8
		E : 45~55점 미만	0.4
		F : 45점 미만	0.0
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사고사망만인율 가중평균(최근 3년, 평균 사고사망만인율 가중평균 대비)</li> <li>※ 종합건설업으로 등록된 업체가 아니거나 공사 실적이 없어 사고사망만인율이 산정되지 않을 경우 D등급 부여</li> </ul>	A : 0.4배 이하	2.0
		B : 0.6배 이하	1.6
		C : 0.8배 이하	1.2
		D : 1.0배 이하	0.8
		E : 1.2배 이하	0.4
		F : 1.2배 초과	0.0

- 산업재해예방활동과 사고사망만인율의 경우, 한국산업안전보건공단에서 발급되는 확인서를 통하여 확인이 가능할 것으로 판단되며, 산업재해예방활동에 대해서는 적정 점수 이상을 받는 경우 획일적(예 : 65점 이상 → 1점 경감) 혹은 차등적(예 : 65점 이상 → 0.5점, 85점 이상 → 1점 경감)으로 적용할 수 있을 것으로 판단됨. 사고사망만인율의 경우에도 마찬가지로 적용이 가능할 것으로 판단됨(예 : 0.8배 이하 → 1점 등).
- 제로에너지 건축물 인증, 건축물 에너지효율등급 및 녹색건축 인증 등 현재 「녹색건축물 조성 지원법」에 의해 녹색 건축물 관련 인증 활성화를 위하여 건축물 높이 및 용적률 등 건축기준을 완화하는 인센티브제도를 시행하고 있음.
- ‘제로에너지 건축물 로드맵’에 따르면, 1,000㎡ 이상 공공 건축물은 2020년 이미 의무화되었고, 500㎡ 이상 공공 건축물도 ‘한국판 뉴딜’에 의해 2023년 조기 의무화를 추진 중이며, 2025년에는 1,000㎡ 이상 민간 건축물과 30세대 이상 공동주택의 의무화가 시행 예정인바, 이에 대한 경감제도 신설도 제로에너지 건축물의 활성화 등 녹색 건축물 활성화 유도 및 탄소중립 전략 실행에 있어 기여할 수 있을 것으로 판단됨.

〈표 13〉 제로에너지 건축물 인증의 건축기준 완화 인센티브 현황

제로에너지 건축물인증	최대완화비율	에너지 자립률
ZEB 1	15%	100% 이상인 건축물
ZEB 2	14%	80% 이상 ~ 100% 미만 건축물
ZEB 3	13%	60% 이상 ~ 80% 미만 건축물
ZEB 4	12%	40% 이상 ~ 60% 미만 건축물
ZEB 5	11%	20% 이상 ~ 40% 미만 건축물

〈표 14〉 녹색건축 인증 및 건축물 에너지효율등급 인증의 건축기준 완화 인센티브 현황

녹색건축 인증 건축물 에너지효율등급 인증	최우수 등급	우수 등급
	1+등급	9%
1등급	6%	3%

〈표 15〉 녹색건축물 인증에 대한 별점 경감 기준(안)

제로에너지 건축물 인증	에너지 자립률	별점 경감
ZEB 1	100% 이상인 건축물	4.0
ZEB 2	80% 이상 ~ 100% 미만 건축물	3.5
ZEB 3	60% 이상 ~ 80% 미만 건축물	3.0
ZEB 4	40% 이상 ~ 60% 미만 건축물	2.5
ZEB 5	20% 이상 ~ 40% 미만 건축물	2.0

건축물 에너지효율등급 인증	녹색건축 인증등급	별점 경감
1+	최우수	1.5
1+	우수	1.0
1	최우수	1.0
1	우수	0.5

## 2. 별점에 의한 선분양 제한의 근본적 개선

### (1) 선분양 제한 별점 기준의 상향 검토

- 별점에 의한 선분양 제한에 있어 누계 합산방식으로의 변경에 따라 선분양 제한을 받는 기업이 크게 증가함에 따라 이를 완화하기 위하여 현행 선분양 제한 별점 기준을

상향하는 것을 검토할 수 있을 것으로 판단됨.

- 선분양 제한을 받게 되는 기준 별점을 상향하여 과도한 기업들의 선분양 제한을 완화하는 방안을 검토할 시, 별점 상향 기준은 실효성을 높일 수 있도록 설정할 필요가 있는바, 아래의 <표 16>과 같이 선분양 제한을 받는 기준 별점을 각각 2점, 3점, 5점, 그리고 7점 등에 대하여 시뮬레이션을 적용한 결과는 다음과 같음.

<표 16> 별점 기준 상향을 통한 선분양 제한 업체 수 변동 시뮬레이션 결과

선분양 제한		제한 없음	1/3 이상 완료	2/3 이상 완료	전체 동 완료	사용검사 후	선분양 제한 업체수	
현행	별점 기준	0점 초과 1점 미만	1점 이상 3점 미만	3점 이상 5점 미만	5점 이상 10점 미만	10점 이상		
	누계 평균	429	147	11	0	0	158	
	누계 합산	전체	322	240	20	3	2	265
		100대	26	30	6	2	2	40
		50대	16	16	6	2	2	26
2점으로 상향시	별점 기준	0점 초과 2점 미만	2점 이상 4점 미만	4점 이상 6점 미만	6점 이상 11점 미만	11점 이상	계	
	누계 평균	529	50	6	0	2	58	
	누계 합산	전체	529	50	6	0	2	58
		100대	43	17	4	0	2	23
		50대	26	10	4	0	2	16
3점으로 상향시	별점 기준	0점 초과 3점 미만	3점 이상 5점 미만	5점 이상 7점 미만	7점 이상 12점 미만	12점 이상	계	
	누계 평균	562	20	3	1	1	25	
	누계 합산	전체	562	20	3	1	1	25
		100대	56	6	2	1	1	10
		50대	32	6	2	1	1	10
5점으로 상향시	별점 기준	0점 초과 5점 미만	5점 이상 8점 미만	8점 이상 10점 미만	10점 이상 15점 미만	15점 이상	계	
	누계 평균	582	3	0	1	1	5	
	누계 합산	전체	582	3	0	1	1	5
		100대	62	2	0	1	1	4
		50대	38	2	0	1	1	4
7점으로 상향시	별점 기준	0점 초과 7점 미만	7점 이상 10점 미만	10점 이상 12점 미만	12점 이상 17점 미만	17점 이상	계	
	누계 평균	585	0	1	0	1	2	
	누계 합산	전체	585	0	1	0	1	2
		100대	64	0	1	0	1	2
		50대	40	0	1	0	1	2

주 : 1) 시뮬레이션의 별점 간격은 기준 현행 별점 기준의 간격을 유지하였을 때임.

2) 100대 업체, 50대 업체 중 제외된 34곳과 8곳은 별점 0점으로 시공능력평가액 순위에는 있으나, KISCON 별점조회 시스템에는 나타나지 않음.

자료 : 건설산업지식정보시스템(KISCON).

- **선분양 제한에 대한 별점 기준의 상향 검토는 건설시장의 변화에 따라 주택건설 현장의 지속적인 증가와 향후 주택 공급량의 증가 등의 예상을 감안할 때, 하자 분쟁 및 부실 시공 관련 별점 사례가 더욱 늘어날 수밖에 없다는 점에서 그 당위성이 높다고 판단됨.**
- **이와 함께 시뮬레이션 결과를 보면, 시뮬레이션의 최저 기준 상향시 중소 건설기업들은 선분양 제한 대상에서 큰 폭으로 감소하는 반면, 대형 건설기업들은 여전히 포함되는 비중이 높다는 점에서 적정 기준의 상향이 필요할 것으로 판단됨.**

  - 기준 상향을 검토하는 목적이 주택 공급의 지나친 축소를 막고, 건설시장에의 파급 영향을 완화하는데 있다고 할 때, 기준 상향 검토시 단순 선분양 제한 제재 대상 업체 수의 감소뿐만 아니라 주택 공급에 있어 상대적으로 많은 공급을 담당하고 있는 대형 건설기업들을 고려하여야 실질적인 선분양 제한 별점 기준 상향의 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단됨.
- **아울러 선분양 제한 최저 별점 기준의 상향에도 불구하고, 상대적으로 현장 수가 많은 대형 건설기업이 불이익의 대상이 된다는 점을 고려할 때, 선분양 제한 기준을 주택 공급량을 기준으로 대형 및 중견 건설기업과 중소 건설기업으로 이원화하여 운영하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 판단됨.**

  - 기준이 상향하더라도 대형 및 중견 건설기업이 포함되는 비중은 여전히 높고, 중소 건설기업은 제외되는 문제점이 지속된다는 점에서 선분양 제한 기준을 별도로 적용하는 안을 검토할 수 있음.
  - 주택 공급량 혹은 시공능력평가액을 기준으로 대형 및 중견, 그리고 중소로 분류하여 대형 및 중견에 대해서는 현행 기준에서 별점 적용 기준을 위의 적정 기준으로 상향 적용할 수 있을 것임. 이때 최소 5점 이상으로 상향하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

(2) 불이익에서 선분양 제한 제외 혹은 이전 방식 적용

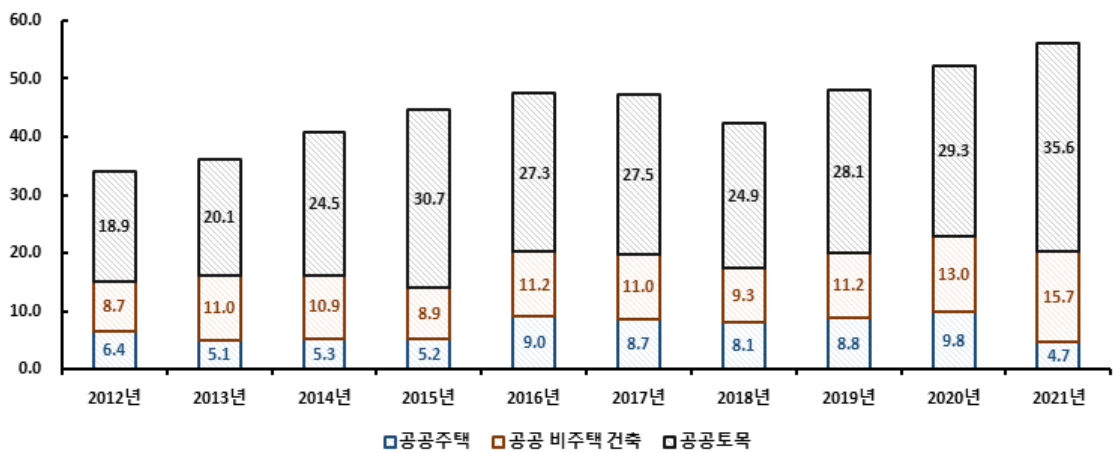
- **전술한 바와 같이 선분양 제한은 당초 별점제도의 운용 목적을 감안할 때, 불이익으로서 과다하며, 불이익의 목적성도 불명확하다는 점에서 이를 제외하는 방안을 우선하여 고려해야 할 것으로 판단됨.**

  - 별점제도는 건설기업에 대해 법적인 제재를 목적으로 하기보다는 건설공사의 품질 및 안전 확보를 유도하기 위하여 건설공사 수행 과정에서의 부실 시공 행위를 사전에 확인하고 시정 조치를 유도하기 위한 제도임.

❖ **별점제도의 실효성 제고만을 강조하고 있어 건설업 전반에 걸쳐 별점에 따른 과도한 불이익이 발생하고 있고, 특히 당초 선분양 제한 불이익이 포함된 이래 별점 산정방식 변경에 따라 그 불이익의 영향이 당초 예정된 불이익의 범위를 과도하게 벗어나는 것은 도입 취지에 부합하지 않음.**

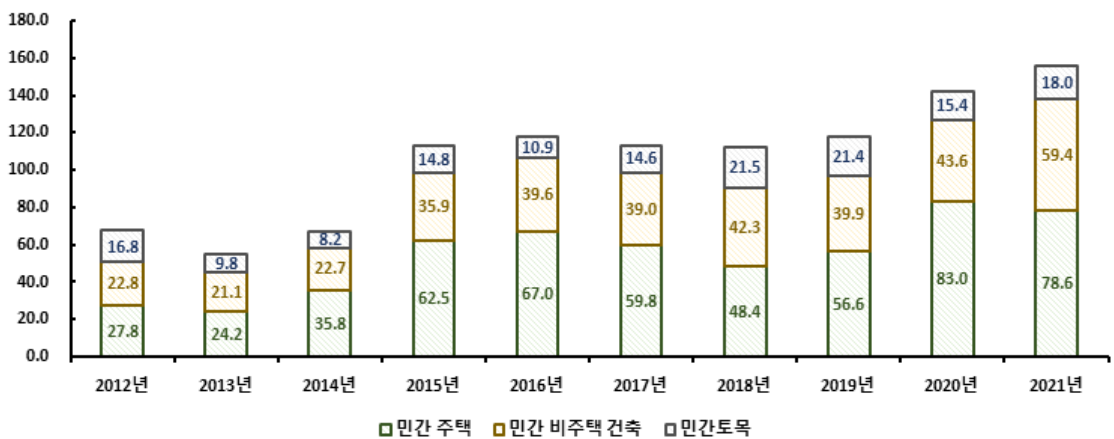
- 현재 건설시장은 별점제도의 불이익 도입 시기보다도 민간부문, 특히 주택부문이 전체 시장에서 차지하는 비중이 빠르게 성장하고 있다는 점에서 별점에 의한 선분양 제한은 전체 건설시장에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있음.

〈그림 4〉 지난 10년간 공공부문 수주 공종별 추이



자료 : KOSIS (2022.11), 국내건설수주액.

〈그림 5〉 지난 10년간 민간부문 수주 공종별 추이



자료 : KOSIS (2022.11), 국내건설수주액.



- 건설시장(2021년 기준)은 수주액 기준으로 민간부문 대 공공부문 비중은 74 : 26이며, 전체 시장에서 차지하는 주택부문 수주 규모는 39.3%를 차지하고 있음.
- 이에 따라 당초 별점에 의한 불이익의 수준이 급격히 증대하고 있는 것으로, 이는 불이익의 영향력이 과다하게 커지고 있는 것으로 볼 수 있음.

❖ 또한, 주택 공급에 있어서 별점에 의한 선분양 제한 대상의 과도한 증가는 주택 공급량을 축소시키고, 더 나아가 주택정책상 충분한 제도적 기반 마련이 선행되어야 할 후분양제도의 시장 내 접근을 앞당기는 결과를 초래할 수 있음.

- 분양가격의 상승, 그리고 PF대출 규모 및 금융 비용과 기타 비용의 상승 등을 종합적으로 고려할 때, 별점에 의한 선분양 제한의 대상이 크게 확대될 경우, 주택공급 차질이 불가피할 것으로 전망됨.
- 현행 주택사업의 금융 구조하에서 후분양제는 많은 부작용이 불가피한바, 제도적인 보완 장치가 마련되어야만 가능한 상황이라는 점을 고려할 필요가 있음.

❖ 이상의 논의를 종합해 분석해보면, 현재 시장 상황이 악화되고 있는 가운데 주택 공급량의 축소 등 부작용이 매우 커지고 있고, 선분양 제한이 별점제도의 운용 목적에 부합하지 않다는 점을 고려할 때, 현행 별점에 의한 선분양 제한은 불이익에서 제외하는 방안을 고려할 필요가 있음.

❖ 선분양 제한이 유지되더라도 별점제도의 실효성 강화 차원의 별점 산정방식 개정시 선분양 제한에 대한 고려와 선분양 제한의 부정적 영향이 충분히 검토되지 못했다는 점에서 선분양 제한에 대해서는 현행 누계 평균방식을 그대로 유지할 필요가 있음.

- 2023년 1월 1일부로 적용되는 누계 합산방식에 따른 과도한 선분양 제한을 막고 제도 개선 취지를 유지하기 위해 별점에 의한 선분양 제한에 한하여 현행 평균 누계방식을 그대로 유지토록 함.

### (3) 선분양 제한 불이익에 한정적 별점 적용

❖ 전술한 바와 같이 건설사업 영역에는 주택, 토목, 건축 등 다양한 사업 분야가 있는바, 주택 외 타 업역에서의 과실로 인하여 주택사업을 직접적으로 제약하는 선분양 제한의 불이익을 부과하는 것은 법률의 형평성에 맞지 않음.

- 전술한 바와 같이 건설기업이 주택 외의 요소(토목, 시설 등)로 받은 별점을 주택사업의 핵심 영업활동인 분양 제한에 적용하는 것은 관계성이 부족하다는 근본적인 문제를 안고 있음.



- 별점제도의 운용 목적은 건설사업의 품질과 안전 확보를 위해 적극적이고, 실질적인 공사 관리 활동을 유도하는 것이라고 할 때, 선분양 제한과 같이 특정 사업의 영업활동을 제약하는 것은 신중을 기할 필요가 있는바, 제한적으로 적용하는 것이 바람직함.

■ 따라서, 선분양 제한 불이익은 주택건설사업의 추진 과정에서 부과받은 별점만을 기준으로 적용하는 것을 검토할 필요가 있음.

- 목적상, 입찰참가자격의 사전심사시 점수의 감점 적용에는 전체 합산 별점을 적용한다 할지라도 선분양 제한은 주택건설사업 추진 과정에서의 별점으로 한정하여 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 별점 관리 체계상 일반건설사업과 주택건설사업을 분리하여 관리함으로써 선분양 제한 불이익을 위한 별점을 제한적으로 적용할 수 있을 것임.

김영덕(선임연구위원·ydkim@cerik.re.kr)

김화량(부연구위원·hrkim@cerik.re.kr)