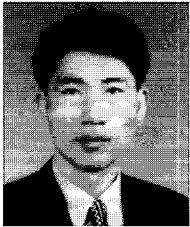


## 2005년 건설관련 법·제도 및 정책 전망

두성규, 한국건설산업연구원 부연구위원



### I. 건설시장의 주요 변화 개관

최근 국내 건설경기는 2년간 급증세를 보인 건설투자의 감소세 전환과 경제전반의 불확실성 증가 등으로 침체국면의 장기화가 우려되고 있다. 이와 함께 2003년의 10.29조치에 이어 2004년 상반기의 주택거래신고제 실시 등 일련의 강도 높은 부동산시장의 규제강화는 건설시장의 조기 회복에도 부정적 영향을 미치고 있다.

경기전망이 어둡다보니 공사물량 확보를 위한 수주경쟁도 치열해지고 있는데 공공부문에서 500억 원 이상 PQ대상공사에 적용되고 있는 '최저가낙찰제'는 건설업체간 출혈경쟁도 마다하지 않는 극한상황으로 전개되고 있을 정도이다. 지나친 저가투찰은 당초 시장경쟁원리에 의한 가격 및 품질제고는 고사하고 경영상태 악화로 인한 부도·파산 또는 부실시공의 주요 원인이 될 위험성이 크다고 할 수 있다. 이에 따라 정부에서는 저가심의회제를 도입하여 책임시공이 가능한 범위 내에서 낙찰이 이루어질 수 있도록 회계예규 등을 통해 보완하였으나 그 효과는 기대에 못 미치고 있다.

민간부문도 투기과열지구의 지정이나 분양권 전매의 금지, 재건축시장에서의 소형주택의무비율 및 용적률 강화, 투기과열지구내의 재건축 일반분양분에 대한 80% 공정 후 분양, 부동산보유세제의 강화 등으로 거래위축 상태가 심각성을 띠고 있다. 나아가 신규주택시장 외에 기존주택의 매매나 전세시장에도 거래의 경직화 현상마저 나타나고 있을 정도이다. 그 외 오피스텔 건축기준이나 리모델링 요건의 강화 등으로 일반 건축물의 공급도 그 시기를 조절하는 등 건설업체들도 리스크 관리에 나서지 않을 수 없는 상황이다. 이미 경기침체에 따른 공실률의 증가나 미분양 물량의 증가추세는 건축물시장의 전망마저도 어둡게 할 정도이기 때문이다. 한편 민간부문에서 비중이 커지고 있는 민간투자사

업은 사업방식의 한계나 수익성 확보문제 등으로 인해 일부 SOC분야에서 제한적으로 이용되고 있으나 재정사업의 어려움을 대신할 수 있는 수단으로서 점차 그 적용범위의 확대가 모색되고 있다.

전체적으로 보아 건설시장은 IMF 이후 가장 어려운 고비를 맞이하고 있다고 해도 과언이 아니다. 다만 건설시장의 어려움이 비단 건설업 분야에 국한된 문제가 아니라 국내 경기전반의 침체와 깊은 관련성을 가지고 있기 때문에 쉽게 풀어나가기 힘든 상황이라고 할 수 있다. 정부는 건설업이 국민경제 전반에서 차지하는 중요성을 감안하여 건설경기 연착륙방안이나 이른바 한국형 뉴딜정책을 통해 건설 분야의 수요 발굴 및 공급확대를 위해 노력하는 모습을 보이고 있다. 다만 아직까지는 건설 정책의 시기 및 강도, 그리고 건설 및 부동산시장의 현실을 반영한 정책의 일관성 측면에서 긍정적인 결과를 기대하기에는 아직 이른 것으로 보인다.

### II. 정부계약제도의 구조적 개선

국내 공공공사부문은 '04.4까지 집행된 13건을 보면 낙찰금액 대비 실행율이 116.7%, 일반관리비 포함시 125.2%에 달하고 있는 데서도 확연히 알 수 있듯이 수주실적이나 현장 유지운영 등을 위하여 물량 확보를 위한 출혈 수주가 빈번하게 행해지고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 정부는 현행 최저가제도의 운영과 관련하여 지금까지의 '가격' 중심에서 '기술과 품질'에 중점을 두는 방향으로(Lowest ⇒ Best Value) 전환시키고 있는 중이다. 또한 최저가제도의 실시 이후에 계속 문제가 되고 있는 일부 입찰참가자의 지나친 저가투찰을 방지하고 최저가제도의 안정적인 정착을 위하여 적정가가 건설업체의 최적 전략이 될 수 있도록 저가심의회제를 더욱 강화한 바 있다. 즉, 부적정 공종에

대한 판정기준을 각 공종 평균입찰가 대비 50%미만의 공종은 부적정 공종으로 하고, 낙찰차 배제기준도 공종별 평균입찰가 대비 10% 이상 낮은 공종은 탈락하는 것으로 하였다. 전체 평균보다 5% 이상 낮으면 부적정 공종이 전체 공종의 5% 초과 불가)을 강화하였다. 이러한 저가심의기준의 강화에도 불구하고 당초 기대하였던 10% 이상의 낙찰률 향상은 아직 실현되고 있지 않다. 최저가 등 입·낙찰제도의 성패 여부는 발주자의 발주능력 향상, 평가의 공정성 확보 등에 달려 있다는 점에서 지속적인 개선 노력이 필요할 것이다.

한편, PQ심사는 경영상태와 기술적 공사이행능력으로 분리하여 심사하되, 경영상태의 적격요건 충족 업체를 대상으로 기술적 공사이행능력을 심사하도록 회계예규 등 관련 규정이 개정되어 본격적 실시를 앞두고 있다. 이른바 Pass or Fail방식의 도입이 예정되고 있는 것이다. 여기서 경영상태는 신용평가기관의 경영상태 평가등급이 투자적격 이상인 경우에만 통과하도록 하며, 기존의 재무비율 평가에서 시장의 평가를 위주로 하는 신용평가등급 평가 위주로 전환할 예정이다. 기술적 공사이행능력은 시공평가결과를 별도의 항목으로 신설하고 평가요소별로 시공경험(45점), 기술능력(45점), 시공평가결과(10점), 신인도(±3점)로 배점하여 90점 이상인 업체에게 입찰참가자격 부여하도록 하고 있다. 개정된 PQ심사제도는 2005년 6월말까지 기존의 일괄 심사 병행하도록 하되, 그 동안에는 신청자별로 심사방법을 선택할 수 있도록 하여 시장에서의 적용과정에서 나타날 수 있는 충격을 최소화할 수 있도록 고려하였다. 그 밖에 지역경제의 활성화를 도모하기 위해 지자체 발주공사의 지역제한 한도금액을 일반은 70억까지, 전문은 6억까지, 기술용역은 3.2억까지 상향조정하여 2004년 10월부터 실시하고 있다.

### III. 주택건설시장의 규제 변화

주택시장은 투기과열지구의 지정과 분양권 전매의 금지 등을 통한 일반분양아파트에 대한 규제를 시작으로 하여 주상복합건물도 일반분양아파트와 동일하게 적용하는 등 그 강도와 적용대상을 확대시킨 상태이다. 이어서 이른바 아파트 등 주거용 오피스텔도 도심 내 대체 주거공간으로서 투기수요의 주요 표적이 되자 건축기준 강화를 통해 편법적 이용이 차단되고 있다. 최근에는 상가나 오피스텔 등 건축물 시장에서 공정하고 투명한 분양질서 구축을 통한 수분양자 보호를 위하여 '건축물분양에관한법률'이 제정되었다. 2005년 4월 22일부터 시행될 동법은 분양면적 3천㎡ 이상인 건축물을 대상으로 신탁계약·대리사무계약, 분양보증계약과 연계하여 착공 후 분양을 허용하고 분양신고제도 도입과 허위과장광고의 규제를 주된 내용으로 하고 있다.

분양가의 거품여부를 두고 논란이 많았던 분양원가의 공개여부는 2004년 12월 주택법 개정안이 국회를 통과함으로써 공공택지 내 전용면적 25.7평 이하 아파트에 대해서 원가연동제 및 분양원가 주요 항목을 공개하고 25.7평 초과 아파트에 대해서는 택지채권입찰제를 적용하는 방향으로 확정되었다. 그리고 사실상 재건축의 대안으로 관심을 끌여 온 리모델링분야는 재건축 판정을 받은 공동주택의 리모델링을 금지하되 증축범위는 당초보다 다소 완화되어 각 세대 연면적(전용면적) 30% 이내, 증축한도는 각 세대별 30㎡(9평) 이내로 확정되었다. 이러한 주택법의 국회 개정안 통과와는 달리 재건축사업에 있어서 가장 주목을 끌었던 개발이익환수제의 추진은 사업시행인가전인 경우에는 용적률 증가분의 25%를, 사업시행인가를 받았으나 분양승인신청전인 경우에는 용적률 증가분의 10%를 임대아파트로 건축토록 의무화하는 내용이 거의 확정되는 듯 하였으나

이에 대한 반발이 적지 않아 도정법개정추진이 잠시 보류되고 있다.

### IV. 법·제도 개정방향 및 향후 전망

2005년에도 건설시장은 정책전망의 불투명성과 부동산시장의 위축 지속, 국내외 경기의 침체 장기화 조짐 등으로 회복세를 기대하기 어렵다고 할 수 있다. 건설기업 경기실사지수(BSI : BSI가 100을 초과하면 체감경기가 전월보다 호전되었음을 의미하고, 100 미만이면 악화되었음을 의미함)도 지난 7월 이후 5개월 째 50선을 밑돌고 있는 상태이다. 이런 시장상황을 반영하여 공공부문에서 당초 2005년부터 100억 이상의 PQ대상공사로 확대 시행할 예정이었던 최저가낙찰제는 건설업체의 수익률만 저하시킬 뿐이고 실시시기의 조정이 필요하다는 주장이 설득력을 얻어 사실상 현재 보류되고 있다. 이와 함께 2007년에는 500억 미만, 2008년에는 500억 이상, 2010년에는 T/K공사나 대안입찰공사를 포함한 모든 공사에 대해서 지자체가 자체 발주할 수 있도록 하는 내용의 '조달사업에관한법률시행령' 개정이 추진될 예정이다. 공공공사의 발주시장에 구조적 변화를 가져올 것으로 전망된다.

민간부문에서는 분양원가 연동제와 채권입찰제의 실시를 주된 내용으로 하는 주택법 개정은 본격적으로 2005년에 실시될 예정인 데 판교택지개발지구에서 과연 어떤 결과를 가져올지 주목을 끌고 있으며, 현재는 논의의 중심에서 벗어나 있지만 재건축사업의 개발이익환수제도의 도입 여부는 여전히 뜨거운 감자로서 2005년에도 주택부동산시장을 압박할 것으로 보인다. 그 외 기존의 'SOC에대한민간투자법'이 민간투자기관의 투자허용분야를 확대하고 공모방식을 통한 인프라펀드 활성화, 사업방식에 BTR(건설-이전-임대)방식 도입 등의 내용을 담아 '사회기반시설에대한민간투자법'으로 개정이 추진되고 있다. 한

편 민간투자의 활성화를 통한 경기회복의 방안으로 가장 큰 기대를 모으고 있는 기업도시 건설은 민간사업시행자에게 토지 수용권 부여, 조성 토지의 처분가격과 방법 결정권 부여, 주택공급방식의 자율성 보장 등의 내용을 담아 현재 국회 법제사법위원회를 통과하여 조기에 입법될 예정이다.

이상과 같이 현재 건설 산업과 관련한 다양한 제도개선책들이 마련되고 있고 일부 법률개정안은 국회를 통과하면서 구체적인 내용들이 가시화되고 있다. 대부분 시행령 등의 준비를 거쳐 2005년 상반기부터 시행에 들어갈 예정이다. 다만, 전체적인 정책기조가 건설 및 부동산시장의 위축에 대한 해소방안보다는 조세형평 및 개발이익의 사회 환원을 중심으로 상당히 경직적 성격을 벗어나지 못하고 있다는 점이

우려스러운 실정이다. 건설 산업의 생명력을 되살리고 생산성을 제고시키는 노력은 사회적 형평성이나 분배의 정의 못지않게 중요할 뿐만 아니라 전제가 된다는 점을 정책당국이 잊어서는 안된다. 아직도 국내 건설시장은 해결해야 할 난제들이 적지 않게 가로 놓여 있다. 최저가낙찰제와 저가심의회제의 조화, 시장의 현실을 충분히 반영한 시공능력평가제의 정비, 실수요자 중심의 부동산시장의 활성화, 대형국책공사에 민간자본의 적극적 참여환경 조성, 건설 산업 생산체계의 개선 등이 대표적인 사안들이라 할 것이다.

정책당국도 일부분 국내 경기 및 건설시장의 위기상황을 인식하고 다양한 해법을 제시하기 위하여 노력하고 있는 것으로 보인다. 신행정수도특별법의 위헌심판에 따른 부작용을 최소화하기 위한 후속대책위

원회의 발족이나 기업도시특별법을 통한 지역발전 및 기업의 투자기회 확대, 민간투자사업의 대상영역의 확대 등 다각적인 검토가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 노력들이 결실을 거두고 경기회복이나 건설시장의 회생에 긍정적 기능을 할 것으로 기대할 수 있으려면 무엇보다 시장의 신뢰를 획득하여야 한다는 점을 잊지 말아야 한다. 신뢰의 제고는 적절한 정책을 적정한 시기에 시행하고 그로 인한 시장의 반응을 효과적으로 feedback하여 시장과 정책간의 간격을 최소화시키는 노력의 일관성에서 이루어질 수 있을 것이다. 쉽지 않은 길이지만 그렇다고 냇 놓고 있을 수만도 없는 절박한 시장 환경이 눈앞에 닥쳐 있다. 정책결정과정에서 시장의 목소리를 열린 마음으로 들어보는 시스템이 조속히 구축되어야 할 것이다.