

건설동향브리핑¹⁾ - 건설 정책 및 경영 동향

한국건설산업연구원

1. 건설 정책 동향

◆ 민간투자사업 기본계획 변경의 주요 내용 및 향후 과제

- 정부고시사업 활성화 등 제시, 향후에도 지속적인 제도 개선 필요 -

건설동향브리핑 제350호(2012.3.25) 박용석 연구위원

■ 정부고시사업 활성화, 'BTO+BTL' 혼합형 민자사업 도입, 해지시 지급금 산정 범위 확대 등 포함

지난 2월 25일에 변경 발표된 민간투자사업 기본계획에 따르면, 현재 대부분의 수익형 민간투자사업(BTO, Build-Transfer-Operate)이 민간 제안 방식으로 추진되고 있지만, 향후에는 정부고시사업을 활성화하여 추진하기로 하였다. 이에 따라, R(Rehabilitate)-사업 추진, 해지시 지급금 기준 변경, 자금 재조달 원칙, 건설 보조금 추가 등 민간투자사업 활성화를 위한 다양한 방안이 제시되었다. 또한, 민간투자사업의 사업 추진 기준을 명확히 하였으며, 정부의 재정 부담 완화를 위해 '정부 재정 부담 완화 기여도 평가 기준'을 마련하였다.

■ 민간투자사업 활성화를 위한 지속적인 제도 개선 필요 향후 민간투자 대상 사업을 확대하기 위해서는 종합적인

검토가 필요하다. 민간투자사업의 혼합 방식(BTO+BTL)은 도로 등 토목 시설뿐만 아니라 대학 기숙사, 사립 학교 등 다양한 시설에 적용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한, 수익형 민간투자사업(BTO) 대상 사업에 공공 청사를 추가하고, 임대형 민간투자사업(BTL) 대상 사업으로 문화, 복지, 환경, 교통 등에 관한 국가 계획 및 국민적 수요 등을 감안하여 추가 시설 발굴해야 한다.

부대·부속 사업의 활성화 방안도 검토되어야 한다. 현재 부대·부속 사업은 사전에 수익률을 확정하여 총사업비에 반영하는 사전 확정 방식으로 사업의 위험을 사업 시행자가 대부분을 감당해 왔다. 이에 사업 시행자는 부대·부속 사업의 추진을 기피하고 있다.

이번 기본계획에 포함된 사실상의 '부(負)의 재정지원제도'인 '정부 재정 부담 완화 기여도 평가 기준'은 민간투자사업의 수익률을 낮추는 결정적 요소로 작용할 수 있다. 이는 다시 민간투자사업의 활성화를 저해할 수 있으며, 따라서 현재 도입키로 한 '정부 재정 부담 완화 기여도 평가 기준'을 우선 협상 대상자 선정의 결정적 평가 요소로 사용해서는 안 될 것이다.

◆ 건설업 등록시 보증가능금액확인서제도 강화해

- 부실 업체나 페이퍼 컴퍼니의 진입을 억제하기 위해선 불가피 -

건설동향브리핑 제351호(2012.3.12) 최민수 연구위원

■ 공사당 거래 금액이 큰 만큼 위험도 커, 건설업 등록업자의 재정 능력 검증 필요

건설업 등록을 하려는 자는 건설공제조합 등 국토해양부

1) 한국건설산업연구원에서 주간으로 발간하는 「건설동향브리핑」은 건설 경제·정책·경영 이슈와 관련 정보 등을 제공하고 있습니다. 학회지 [CEM Info] 섹션에서는 「건설동향브리핑」 최신호 일부를 요약하며 게재하고자 합니다. 소개된 전문은 www.cerik.re.kr에서 확인하실 수 있습니다.

장관이 지정하는 금융기관이 발급하는 보증가능금액확인서를 제출하여야 한다.

과거의 사례를 통해 볼 때, 재정 능력이 없는 자가 건설업 등록시에만 일시적으로 기준을 맞추기 위해 자본금을 임시 차입하는 사례가 존재하고 있어, 특정 시점에서 단순히 자본금을 예치했다는 것을 확인하는 것만으로는 재정 능력을 보증하기 어렵다. 따라서, 발주자의 보호 측면에서 자본금의 일정 비율(예를 들어 20% 이상)을 예치하고, 신용 평가를 통하여 재정 상태를 검증할 수 있는 보증가능금액확인서제도는 매우 유용하며, 사회적 편익을 증진시킬 수 있을 것으로 판단된다.

■ 보증가능금액확인서는 페이퍼 컴퍼니나 부실 업체의 진입 방지에 가장 유용

입찰 단계의 변별력이 미흡한 상태에서는 페이퍼 컴퍼니나 부실 업체가 손쉽게 건설업 등록을 통하여 시장에 참여하려는 유인이 존재하고 있으므로, 건설업 등록 단계에서의 스크리닝은 매우 중요하다.

한편 일반적으로 진입 규제의 폐해로는 지대 추구(rent seeking)나 과점 시장 형성 등이 있으나, 건설업은 면허제에서 등록제 전환(1999년), 공제조합 가입 임의화(2000년), 겸업 제한 폐지(2008년) 등의 시장 개방 정책으로 인하여 2012년 현재 종합건설업체는 1만 1,489개사, 전문건설업체는 4만 6,983개사에 달하며, 경쟁 강도가 매우 높은 상태이다.

중장기적으로 건설 투자가 하락할 전망이 높다는 점을 감안할 때, 진입 규제를 완화하기보다는 오히려 등록 기준을 높이고 구조조정을 촉진해나가야 할 것으로 판단된다.

◆ 주택시장 규제 완화해야 장기적 관점에서 시장 정상화

- 시장 개입 효과 불명확하고 부작용이 큰 중복 규제는 시장에 맞는 개혁 급선무 -

건설동향브리핑 제353호(2012.3.26) 허윤경 연구위원

■ 2011년 부동산 대책의 성과와 문제점

2011년도에 시행된 정책의 성과를 살펴보면, 1·13 대책을 통해 소형 주택을 위한 자금 지원 정책이 시행됨에 따라 도시형 생활주택 등 소형 주택의 공급이 빠르게 확대되었다. 또한, 2011년에는 2·11, 8·18 대책 이후 매입 임대 사업자가

가 급증하며 사업자와 등록 가구 수가 전년 대비 세 자릿수 이상 증가하였다. 소형 주택 공급의 확대로 입주 물량 부족에 따른 전세 가격 상승 완화에 기여했고 민간 임대 사업 영역 활성화를 위한 단초를 마련하였다.

반면, 매입 임대 사업자 요건, 전세 자금 대출, 대학생 전세 임대 공급 등 다수의 정책이 단기간에 수정 발표되는 등 시장이 정책에 대한 반응을 나타낼 시간적 여유도 갖지 못한 상태에서 또 다시 정책이 발표되는 경우가 잦아 시장의 내성을 키우는 부작용을 초래하였다.

■ 단기적 부작용보다 장기적 효과를 고려해야

향후 정책은 단기적 효과나 부작용보다는 장기적 효과라는 관점에서 접근해야 하며, 임차시장과 매매시장이 상호 관련성이 높다는 점을 염두에 두어야 한다. 또한, 신속한 후속 조치를 전제하여야 하며, 소폭의 잦은 변화보다는 강력한 임팩트를 지닌 종합 대책의 방식으로 접근하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 정책의 시장 개입 효과는 불명확하고 부작용이 큰 중복 규제들을 변화하고 있는 시장에 맞도록 개혁해야 할 것이다.

■ 분양가상한제 폐지, 가계대출 규제 완화, 소형 평형 의무 비율 폐지 급선무

먼저, 시장 정상화의 차원에서 분양가상한제 폐지, 가계대출 규제 완화, 소형 평형 의무비율 폐지가 선행되어야 한다. 분양가상한제는 하위 법령의 개정을 통해 우회적 방식으로 완화하였으나 장기적 시장 정상화를 위해서는 폐지되어야 한다.

기존 대출의 유동성 축소는 전세가에 직접적으로 전가되는 역작용과 충격파가 적지 않으므로 고정 금리·비거치식 분할 상환 대출 비중의 확대는 중장기적인 관점에서의 연착륙 유도가 필요하다.

소형주택의무비율제도 등 주택 규모의 규제를 지속하는 것은 시장의 탄력성을 저하시키므로 단기적으로 재건축·재개발 추진시 소형 평형 비율을 폐지하여 부작용을 최소화하고 장기적으로 '저렴 주택'의 공급을 확대할 필요도 있다.

중장기적인 측면에서는 노후 주택 관리에 대한 로드맵, 수요자 및 공급자 금융 개선을 위한 근본적인 구조 개편과 대안 금융 상품의 개발이 시급하게 요구된다. 또한, 임대주택 공급을 위한 효과적인 방안도 모색해야 한다.

◆ 민간공사 대금 확보를 위한 제도 개선 추진 필요

- 미국 및 독일이 시행 중인 민간공사 대금 확보를 위한 제도적 장치 비교 -

건설동향브리핑 제356호(2012.4.16) 강운산 연구위원

■ 민간공사 대금 확보의 제도적 장치 미흡

민간공사는 공공공사와 달리 수급인이 공사 대금 수령을 확보할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다. 수급인의 건설공사 대금 확보를 위해 「민법」상의 유치권(「민법」 제320조)과 수급인의 저당권설정청구권(「민법」 제666조)만 인정하고 있다.

그러나 유치권 행사를 위해 수급인이 공사 목적물을 계속 점유하는 것이 쉽지 않고 저당권설정청구권은 단순 청구권에 불과하여 발주자의 협조가 필요하고 저당권 등기를 한다 해도 우선적 채권 보전 조치가 있으면 공사 대금 확보의 실효성이 저하된다.

따라서, 미국과 독일 등에서 시행하고 있는 제도를 참고하여 민간공사 대금 지급 확보의 제고를 위해 「건설산업기본법」 및 민간건설공사표준도급계약서 등의 제도 개선이 필요하다.

■ 미국의 수급인 우선특권 제도

미국의 '공사 수급인 우선특권(construction lien, mechanic's lien)'은 주 법률을 근거로 수급인, 노무자, 자재·장비업자 등에게 대금 채권 확보를 위한 담보권을 부여하는 것으로 1791년 메릴랜드주 법률에서 기원한다. 우선특권은 주 법률에 의해 등록 내용, 절차, 범위, 등록의 장소 등이 정해진다.

우선특권의 등록 기간은 건물 완성 후 60~180일 이내이며 기간이 경과되면 우선특권은 인정되지 않고 우선특권의 순위는 등록 순으로 인정되며 일반적으로 수급인에게 우선적인 순위가 인정된다.

■ 독일의 담보제공청구권과 보수분할지급청구권

독일의 「민법」(제648조 제1항)에서도 건설공사 대금 지급 확보를 위해 건물 부지에 보전저당권 설정을 청구할 수 있도록 정하고 있으나 우리와 마찬가지로 실효성이 저하되었다. 그러나 담보제공청구권은 수급인에게 도급의 목적물과 무관한 발주자의 일반 재산에 대한 담보 설정을 허용하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 반면, 수급인은 공사 이행을 위한 투입

비용을 스스로 조달해야 하고 「민법」의 '부합(附合)' 법리에 의해 수급인이 공사 이행시 사용한 자재 등의 소유권을 상실하게 되어 선자금조달의 위험이 증대되었다.

2. 건설 경영 동향

◆ 2012년 건설시장의 지배 인자와 대응 전략

- '미래의 불확실성과 세계 경제 불안 지속'에 대한 대응이 핵심 관건 -

건설동향브리핑 제350호(2012.3.5) 이복남 연구위원

■ 국내외 주요 이슈와 변수

세계 시장에서는 유로 존의 불안한 경제와 신흥국으로의 위기 전이 여부가 최대 관심 이슈로 등장하였다. 20세기형 자본주의는 21세기 신자본주의로 변모하여야 한다는 주장이 제기되고 있으며, 불확실한 미래 예측보다 현안 해결이 더 시급한 과제가 되고 있다. 국내 경제는 불확실성과 불안감으로 내수 소비 심리의 회복을 기대하기 어려운 상황이며, 중국의 경제 여건이 해외 의존도가 높은 국내 경제의 변수로 작용하고 있다.

■ 2012년 국내 건설시장 지배 인자와 대응 전략

현재 내수 경제에 대한 불신과 가계 부채의 증가 등으로 주택·부동산 등 민간시장의 침체는 지속될 것으로 전망되고 있다. 공공 재정의 여력도 소진되어 인위적인 공공건설 투자 주도에 의한 시장 활성화를 기대할 수 없는 상황이며, 선거철의 복지 포퓰리즘으로 건설 분야의 예산 확보도 쉽지 않을 것으로 예상된다. 2012년은 건설시장을 회복시킬 요인이 부재하며, 시장의 침체는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

이러한 상황에서는 내수 건설시장이 이미 전환기에 들어섰음을 인지하고, 새로운 대응방안을 준비하는 것이 필요하다. 기존의 물량 공급 중심은 수요자 선택 중심으로 변화되어야 하며 차별화된 상품과 시장을 창조해야 한다. 여력이 소진된 국가 재정을 대체할 수 있는 방안도 찾아야 한다. 민간 자본의 활용은 그 대안이 될 수 있다.

민간 자본의 유입을 위해서는 먼저 신시장 및 신상품 개발 전략이 수립되어야 한다.

또한 민간 자본의 유인을 위한 정책 개발과 규제 완화 등 정부차원에서의 제도기반 재정립도 필요하다. '정책 + 제도

+ 민간 자본'으로 새로운 시장을 만들어낼 수 있는 분위기가 조성되어야 한다.

◆ **글로벌 경쟁력 확보 위해선 차별화 전략 필요**

- 세계 최강 국내 조선산업이 건설산업에 주는 교훈 -
건설동향브리핑 제354호(2012.4.2) 김윤주 연구원

■ **국내 조선산업의 경쟁력 : 도전 정신, 경쟁사와의 차별화 및 고객 맞춤화, 생산성 혁신**

국내 조선산업은 2012년 발표된 세계 10대 조선소 순위에서 7개의 국내 조선소가 포함되는 등 세계 최강의 자리를 차지하고 있다. 이와 같은 국내 조선산업의 위상은 다음과 같은 4가지 경쟁력을 통해 이루어진 것이라 할 수 있다.

첫째, 국내 조선기업들의 도전 정신이다. 대형선박 건조경험, 기술력, 자본까지 부족했던 1970년대에 이미 공격적인 목표를 설정하고 과감한 투자를 감행하였다.

둘째, 경쟁 대상에 따른 차별화 전략이다. 선진 조선기업들과의 경쟁에서는 '기술은 대등하게, 가격은 낮게, 인도 기간은 짧게' 전략을, 중국 등 후발 조선기업들과의 경쟁에서는 '기술과 품질은 높게, 가격은 대등하게, 인도 기간은 짧게'로 생산 및 관리 기술에 차별성을 두었다.

셋째, 고객맞춤화 전략이다. 건조 기술은 물론 설계, 품질 등의 관리 기준을 국제 기준에 맞춰 개발·운영하는 등 발주자의 눈높이에 맞춘 기술 역량을 갖추고자 하였으며, 예상 발주자를 타깃으로 마케팅을 펼치는 등 철저한 고객 맞춤 전략을 구사하였다.

넷째, 신공법 개발을 통한 생산성 혁신이다. 육상 및 공장 제작 비중을 높이기 위하여 각종 공법을 개발하였으며, 공장 제작을 늘리기 위해 모듈화 공법을 개발하였다.

■ **건설산업에 주는 교훈**

내수시장의 침체로 어려움에 처해있는 국내 건설산업은 조선산업이 현재의 경쟁력을 갖추기까지의 과정을 벤치마킹할 필요가 있다. 해외 선진 기업과의 경쟁에서 우위를 선점하기 위한 고객 맞춤화 전략, 경쟁 대상에 따른 차별화 전략, 생산성 혁신을 통한 가격 및 공기 경쟁력 확보 등 조선산업의 성공 비결은 건설산업에도 교훈이 되고 있다. 한편 조선산업의 경쟁력은 기업의 노력만으로 달성된 것은 아니며, 그 기반에는 국가 전략 산업으로서의 정부의 지원과 적극적인 조선산업 육성정책이 있었다. 건설산업의 경쟁력 강화를 위

해서도 글로벌 기준에 맞춘 건설 제도의 구축과 산업에 대한 정부 지원이 필요하다는 점도 간과해서는 안 될 것이다.

◆ **기업의 사회적 책임을 위한 지속적인 노력 필요**

- 산업과 기업의 긍정적 이미지 형성에 도움 -
건설동향브리핑 제356호(2012.4.16) 최은정 연구원

■ **기업의 긍정적 이미지 형성 및 종업원들의 직무 태도에 영향**

기업의 사회적 책임(CSR : Corporate Social Responsibility)이란 기업이 경영 활동의 기반이 되는 사회에 대하여 부담하려는 책임이다. 즉, 경제적, 법적, 윤리적 책임뿐만 아니라, 기부나 자원봉사 등 더 나은 사회를 만들기 위해 사회가 기대하는 것들을 충족시키기 위한 자선적 책임을 적극적으로 실천하는 것을 의미한다.

이러한 기업의 사회적 책임 활동은 소비자의 제품에 대한 태도와 기업 이미지, 신뢰에 기여하는 것으로 나타나고 있다. 또한 사회적 책임을 통해 형성된 기업의 긍정적 이미지는 종업원들의 직무 태도와 행위에 영향을 미칠 수 있으며, 잠재적 종업원들이 기업을 신뢰하고, 매력적으로 평가하도록 만든다. 결국 사회적 책임을 통한 사회적 성과(Social Performance)는 일하기 좋은 기업이라는 이미지까지 형성해준다.

■ **건설산업의 이미지 개선을 위해 기업의 지속적인 사회적 책임 필요**

건설은 복지와 상충되는 것이 아니며 복지의 기반이 될 수 있음에도 최근 정부는 복지 분야의 예산을 늘리며, 건설 분야의 예산은 축소하고 있다.

또한 여전히 건설산업에 대한 일반인들의 부정적인 인식이 존재하고 있으며, 이는 결과적으로 건설기업의 지속적인 성장을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

그동안 형성된 건설산업의 이미지를 개선하기 위해서는 정부 및 산업계 차원의 노력뿐만 아니라, 사회적 책임을 다하는 기업의 노력도 필요하다.

취약 계층의 노후화된 시설 개·보수 사업, 사랑의 집짓기 등은 건설산업의 특성을 살린 사회적 책임의 좋은 예이다. 건설 기업의 사회적 책임 활동은 기업과 건설산업의 이미지 향상을 가져올 것이며, 궁극적으로는 기업의 새로운 성장 기반이 될 것이다.

◆ 올 해외건설시장 개척자금 28.4억원 지원

- 중소기업의 신시장 진출에 도움될 듯, 타 지원 사업과의 연계 활용도 높여야 -

건설동향브리핑 제358호(2012.4.30) 박철한 연구원

■ 해외건설 신규 프로젝트 76건 선정

지난 4월 7일 국토해양부는 올 한 해 동안 해외건설 신규 프로젝트 76건에 대해 해외건설시장 개척자금 28.4억원을 지원하기로 발표하였다. 해외건설시장 개척자금은 업계가 새로운 사업을 발굴하고 참여하도록 유도하기 위한 보조금 지원책으로, 금년도 해외건설시장 개척자금 지원에서는 사업 건당 1.6대1의 경쟁률을 보였다. 해외건설시장 개척자금 지원 예산은 2003년에는 4.0억원에 불과했으나, 해외건설 수주의 확대 및 해외 사업의 중요성 부각으로 점차 증액되어 왔으며, 특히 2012년 예산은 전년도 대비 38.1% 증가한

30.1억원이었다. 이 중 중소기업에 24.4억원(60건), 대기업에 4.0억원(16건), 총 28.4억원이 지원될 예정이다. 나머지 금액은 하반기에 추가 신청을 받아 집행될 계획이다.

■ 중소기업의 해외 신시장 진출에 도움될 듯, 유사 지원 사업 간의 연계 활용도 높여야

국토해양부의 해외건설 시장개척 지원사업과 비슷한 성격의 지원책으로는 한국플랜트산업협회가 전담하는 해외 플랜트 타당성 조사 지원 사업과 한국엔지니어링협회가 전담하는 해외 프로젝트 타당성 조사 및 수주 섭외 활동 지원 사업 등이 있다. 사업당 평균 지원 금액은 대략 2,000만원에서 8,000만원 수준이다. 각 협회별 지원 사업의 내용에는 차이가 있지만(표1 참고) 기본 목적은 모두 해외건설시장의 수주 확대에 있다.

표 1. 해외건설 관련 지원 사업 주요 항목 비교

구분	해외건설시장 개척 지원 사업	해외 플랜트 타당성 조사 지원 사업	해외 프로젝트 타당성 조사 및 수주 섭외 활동 지원 사업
주관 기관	국토해양부	지식경제부	지식경제부
전담 기관	해외건설협회	한국플랜트산업협회	한국엔지니어링협회
지원 대상 사업	F/S 사업, 현지 수주 교섭, 초청 사업	F/S 사업	F/S 사업, 현지 수주 교섭, 초청 사업
지원 비율	중소	70%	70%
	중견	-	60%
	대기업	40%	50%
	공동 사업	10% 가산	10% 가산(중소기업 제외)
예산 배정 비율	중소기업 70% 이상 원칙	중소기업 70% 이상 원칙	-
가점 기준	공동 사업, F/S 사업, 중소기업, 우수해외건설업자	전문 컨설팅사와의 공동 사업 수행	해외 진출 기여도 우수
2012년 예산 규모(안)*	30.1억원	33.0억원	9.0억원
사업당 평균 지원 금액	4,360만원(2009년)	8,840만원(2002~2008년)	2,000만원

주 : 「해외건설시장 개척자금 개선방안 연구」, 국토해양부(2011.1) 25p 표에 2012년 예산 규모(안) 자료를 업데이트함.