

## 건설동향브리핑<sup>1)</sup> - 건설 정책 및 경영 동향

KICEM

한국건설산업연구원, 한국건설기술연구원, 대한건설정책연구원

### I. 건설정책 동향

#### 1. 건설공사 사후평가, 쓰임과 확장

KICT INSIGHT

1999년 3월 건설기술관리법 시행령 제정을 통해 법적근거가 마련된 사후평가제도는 총공사비 300억원 이상의 건설공사를 대상으로 하고 있으며, 준공 이후 5년 이내에 평가하도록 하고 있으나, 현재까지 651건(2018년 말 기준)의 평가실적만 축적되어 있을 뿐, 체계적으로 분석·활용되지 못하고 있는 상태이다. 이에 따라 국토교통부에서는 2013년 12월에 장관 방침을 통해 건설공사 사후평가 전문관리기관(이하, 사후평가센터)의 설치를 계획하였으며, 2016년 11월에 의원입법으로 사후평가센터 설치를 위한 법안이 제출되었고, 현재에는 국회 국토교통위 의결(2019.8.20.) 등 국회 계류 중이다. 이 글에서는 외국의 건설사업 평가체계를 살펴보고 이를 벤치마킹하여 국내 건설공사 사후평가 제도의 개선사항과 축적된 정보활용 측면에서 몇 가지 제언을 하고 있다.

사후평가체제와 관련하여 해외사례로는 미국 건설산업연구소(CII)의 성과평가체제와 건설공사 수행성과 분석 활용에 관한 사례와 성과를 검토하였다. 일본의 건설공사 사후평가제도와 영국의 개통 후 평가과정(POPE, Post Opening Project Evaluation)도 소개하였다.

이를 통해 건설공사 사후평가 활용 및 확산 방안으로 평가의 신뢰

성 확보, 선순환적 결과 활용체계 구축을 제안하고 있다. 평가의 신뢰성 확보와 관련해서는 현행 발주청 중심의 사후평가의 시행 및 적정성 검증보다는 국토교통부내에 건설공사 사후평가위원회를 설치하여 통합·관리하거나, 법제화가 추진중인 전문관리기관을 통해 운영하는 방안을 제시하고 있다. 선순환적 결과 활용체계 구축을 위해서는 사후평가 실적정보를 시범 분석한 결과(공사비와 공사기간에 대한 수행성과 비교·분석 등)를 적극적으로 활용할 수 있도록 정보를 제공해야 한다는 점을 제시하고 있다. 그리고 현재 법 개정이 진행 중인 건설공사 사후평가센터와 관련하여 쓰임과 활용성 확장을 위해 다음과 같은 제언을 하였다. 먼저, 현재 국회 계류 중인 건설공사 사후평가센터 설치 관련 법안에 대한 조속한 처리가 필요하다는 점을 강조하고, 둘째, 건설공사 사후평가 실적데이터를 활용하여 차후 건설공사 수행에 도움이 될 수 있도록 의미있는 분석자료를 제공할 수 있는 체계 구축이 필요하며, 셋째, 건설공사 사후평가 제도에 대한 부정적 인식의 개선 노력이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 마지막으로, 미국 CII와 같이 민간 건설 부문에 대한 활용성 확장이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

#### 2. 주 52시간 근무제, 내년엔 중소기업도 '발등의 불'

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

##### ■ 2020년 1월부터 50인 이상~300인 미만 사업장에 주 52시간 근무제 도입

내년 1월부터 50인 이상 300인 미만 사업장의 주당 법정근로시간이 현행 68시간에서 52시간으로 단축될 예정이다. 이는 지난해 7

1) 학회지 [CEM Focus]의 건설동향브리핑은 건설정책·경제·경영 이슈와 관련된 최신 정보를 제공하고자 합니다. 이에 한국건설산업연구원의 건설동향브리핑, 한국건설기술연구원의 KICT INSIGHT, 대한건설정책연구원의 뉴스레터 최신호 일부를 요약하여 게재합니다.

월부터 300인 이상 사업장에 법정근로시간 단축이 시행된 이후 2 번째 단계적 도입이다. 대기업에 비해 상대적으로 열악한 위치에 있는 중소기업에게는 향후 법정근로시간 단축으로 인한 인건비 증가 등이 큰 문제로 작용할 수 있다. 실제 300인 이상 대기업을 대상으로 한 설문 조사 결과)에서도 법정근로시간 단축 시행 이후 가장 큰 어려움으로 '근로 조건 변경에 대한 발주기관의 무관심'과 '공사비 증가로 인한 경영 상태 악화'가 1순위로 조사된 바 있다.

■ 일본은 근로시간 단축의 정착을 위해 중소기업 및 소규모 사업자에게 지원금 제공

우리나라보다 먼저 법정근로시간 단축을 시행한 일본의 경우를 살펴보면 제도 변화로 인한 충격을 완화하기 위해 정부 차원에서 보완책 마련을 활발히 하고 있다. 일본은 '건설업 근로 방식 개혁'을 통해 공공 및 민간 건설공사의 주휴 2일 확보를 추진하고 있다. 또한, 생산성을 높이면서 일하는 시간을 단축하는 중소기업 및 소규모 사업자에게 지원금을 제공하고 있다. 구체적으로 중소기업이 ① 시간 외 노동의 상한 설정시(20억 5,000만엔), ② 근무 간 인터벌 도입 코스 도입시(11억엔), ③ 직장 의식 개선 코스 도입시(1억 3,000만엔), ④ 단체 추진 코스 도입 시(30억엔) 지원금을 제공하고 있다(〈표 1〉참조).

〈표 1〉 2019년도 시간 외 노동 개선을 위한 지원금

코스 이름	조성 개요	지급 요건	조성률	상한액	지원 대상
시간 외 노동 상한 설정 요구액 20억 5,394만 3,000엔 (19억 1,901만 5,000엔)	시간 외 노동의 상한을 정하는 중소기업 사업주에 대한 지원	월 80시간이 넘는 등 특별 조항부 36 현정을 체결하고 실제로 해당 시간을 넘는 시간 외 근무를 수개월 간 할 경우(단, 월에 여러 명이 할 경우를 포함) 시간 외 노동의 상한 설정해야 함.	비용의 3/4 조성  * 사업 규모가 30명 이하이고 노동력 증진에 필요한 설비·기기 등의 경비가 30만엔을 넘는 경우엔 비용의 4/5를 조성	① 2019년 또는 2020년에 시간 외 노동의 상한을 월 45시간, 연 360시간으로 설정했을 경우 ⇒ 상한 150만엔 등 * 월 45시간 이상 월 60시간 이하 경우 ⇒ 100만엔 등 ② 또한, 주휴 2일제로 할 경우 그 정도에서 상한액을 가산 * 4주당 4일 증가시 100만엔, 3일 증가시 75만엔, 2일 증가시 50만엔, 1일 증가시 25만엔 ③ 상한액의 합계는 200만엔	정근로시간 단축, 생산성 향상을 위한 대응  ① 취업규칙 작성·변경 ② 노무관리 담당자·노동자에게 연수(업무연수 포함) ③ 외부 전문가에게 컨설팅 ④ 노무관리용 기기 등의 도입·갱신 ⑤ 노동력 증진에 이바지하는 설비·기기의 도입·갱신 ⑥ 인재 확보를 위한 대처 등
근무 간 인터벌 도입 코스 요구액 11억 473만엔 (10억 2,797만 4,000엔)	근무시간 동안 인터벌을 도입하는 중소기업 사업주에 대한 지원	9시간 이상 근무시 인터벌 제도 도입		근무 동안 인터벌 시간 수에 따라 구분 9시간 이상 ~ 11시간 미만 : 80(40)만엔 11시간 이상 : 100(50)만엔	
직장 의식 개선 코스 요구액 1억 2,764만 7,000엔 (1억 2,809만 9,000엔)	연차유급휴가의 축진 및 시간 외 근무를 줄이는 중소기업 사업주에 지원	① 배려가 필요한 노동자에게 휴가 부여 등 규정 정비 ② 월간 평균 외 시간을 5시간 이상 감축		상한액 : 100만엔	
단체 추진 코스 요구액 30억 446만 7,000엔 (4억 2,644만엔)	3개 이상의 중소기업 단체가 시간 외 노동 상한을 실시할 경우 지원	사업주 단체의 산하 기업 중 1/2 이상이 이를 활용해야 함.	정액	상한액 : 500만엔 * 도도부현 또는 블록 단위로 구성하는 사업주 단체(산하기업 수가 10개 이상의 경우는 상한액 : 1,000만엔)	① 시장조사 ② 새로운 비즈니스모델의 개발 ③ 좋은 사례 보급 ④ 세미나 개최 ⑤ 순회지도, 상담 창구 설치 등

주 : ( )은 2018년 금액임.

■ 중소기업의 제도 변화 적응을 위한 우리 정부의 정책적 지원 필요

법정근로시간 단축이 우리나라의 중소기업에 성공적으로 정착하기 위해서는 정부의 적극적인 보완책 마련이 필요하다. 일본의 사례처럼 중소기업을 대상으로 한 정부의 지원금 마련도 고려해 볼 수 있다. 또한, 중소기업이 제도 변화에 적응할 수 있도록 법정근로시간 단축 시기의 유예를 통해 기업이 수용할 수 있는 여건을 조성해 주는 방안도 고려가 필요하다.

3. '건설산업 활력제고 방안', 선순환 동력 될 수 있다

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

■ 정부, 제21차 경제활력 대책회의 통해 '건설산업 활력제고 방안' 발표

8월 14일 정부는 관계 부처(국토교통부, 기획재정부) 합동으로 제 21차 경제활력 대책회의를

통해 '건설산업 활력제고 방안'을 발표했다. 정부는 이번 대책을 통해 건설산업의 활력을 높여 ① 작년 6월 발표한 업역규제 폐지를 핵심으로 하는 건설산업 혁신 방안의 조기 안착 지원, ② 양질의 건설 일자리 창출을 위한 추진 동력 확보, ③ 최근 건설경기 지

표의 하락세에 대응 등 3가지 목적을 이루고자 하는 것으로 보인다. 적정 공사비 및 공기 확보, 입찰제도 개선, 신규 물량, 고부가 가치 분야 지원 확대로 크게 요약할 수 있는 이번 건설산업 활력제고 방안의 주요 내용은 다음과 같다(〈표 2〉 참조).

**■ 산업의 지속 성장을 위해 철저한 이행여부 확인과 후속 과제 발굴 뒷받침되어야**

정부가 최근 대내외적 환경 변화 및 계속된 규제 강화 정책으로 인하여 위축된 건설경기의 반전 모멘텀을 마련하기 위해 이번 대

책을 발표한 점은 매우 시의적절한 것으로 판단된다. 특히, 집행 예정 SOC 사업의 신속 추진과 조기 집행 유도를 위해 개별 사업별 목표 기간을 제시하고 이를 이행하겠다고 발표한 점은 매우 환영할 만한 사항이다. 다만, 기존 대책(민주당 공공건설 상생협력 선언식, 국가계약제도 개선 방안 등)의 내용이 다수 포함되어 있고 새로운 정책이 부족하다는 점은 아쉬운 부분으로 남는다. 무엇보다도 더는 공염불에 그치지 않고 궁극적 정책 목표 달성을 위해서는 철저한 이행 여부 확인과 계속된 후속 과제 발굴의 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

〈표 2〉 건설산업 활력제고 방안 주요 내용

구분	추진 과제
현장 애로 해소형 규제 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>총 26건의 개선 과제 선정, 즉시 개정 작업 착수해 연내 완료 목표 추진                     <ul style="list-style-type: none"> <li>경미한 총사업비 변경시(도급금액 1억원 미만, 하도급금액 4,000만원 미만) 통보 면제</li> <li>해외건설 상황 보고 등 관행적 통보 내용 대폭 간소화(기존 4번 보고 → 준공보고 1번으로 같음)</li> <li>건설사업자 업종 추가시 자본금 특례제도를 기존 제도 신설(2010.2.11) 이전까지 소급하여 완화하였고, 자본금 평가시 건축물뿐만 아니라 토지도 실질자산으로 인정</li> <li>시공능력평가 실적 산정시 관급 자체비용을 포함해서 반영</li> <li>실적관리 시스템(CEMS)을 통해 건설기술인의 복수 용역 수행 여부 확인 및 관리 일원화</li> <li>건설기술인 인정 국가기술자격 범위 확대(설비보전기능사, 잠수기능장 추가) 등</li> </ul> </li> </ul>
공사 수 과정 여건 개선	<p>가격 산정 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>공사비 산정 기준이 되는 표준시장단가와 표준품셈 산정 체계 개선                     <ul style="list-style-type: none"> <li>표준시장단가: 실거래 차이가 큰 공중 우선 개정, 실제 시공가격 반영 등</li> <li>표준품셈: 사회 변화에 따라 노후시설 유지보수 품셈 및 ICT 공사 품셈 마련</li> </ul> </li> </ul>
	<p>입·낙찰 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>국가계약제도 개선 방안(2019.1) 본격 시행                     <ul style="list-style-type: none"> <li>기술경쟁을 유도하기 위해 종합심사낙찰제 확대(300억 → 100억원 이상)</li> <li>입찰자의 자유로운 제안을 허용하는 대안제시행 낙찰제 시범사업 실시</li> <li>가격평가 및 기초금액 산정 합리화 추진</li> </ul> </li> <li>불공정 입찰조건 개선                     <ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 입찰조건 전수 조사를 통하여 발주자 업무 전가, 불명확한 과업 지시 등 불공정 입찰 조건 개선</li> </ul> </li> </ul>
	<p>시공 단계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>건설 관련 보증수수료 인하                     <ul style="list-style-type: none"> <li>임금직불제 의무화(2019.6)에 따라 임금 체불이 감소하는 점 등을 고려하여 하도급대금 및 건설기계 대여금 보증수수료 인하(10% 내외) 추진</li> <li>건설한 중소 건설업체의 경쟁력 강화를 위해 보증수수료 특례 확대 추진</li> </ul> </li> <li>균형발전 및 공사 효율성 향상을 위해 종합·전문 건설사업자 간 상생협력 체계 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>원청-하청 상호협력 평가 결과의 공공 입찰 반영 및 하도급대금 적정성 심사 강화</li> </ul> </li> <li>공기 연장 간접비에 대한 지급 요건과 범위, 산정기준 개선 적극 검토</li> </ul>
	<p>적정 SOC 투자 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>단기 집행 예정 사업 신속 추진 및 대규모 사업 조기집행 유도                     <ul style="list-style-type: none"> <li>임금직불제 의무화(2019.6)에 따라 임금 체불이 감소하는 점 등을 고려하여 하도급대금 및 건설기계 대여금 보증수수료 인하(10% 내외) 추진</li> <li>건설한 중소 건설업체의 경쟁력 강화를 위해 보증수수료 특례 확대 추진</li> </ul> </li> <li>균형발전 및 공사 효율성 향상을 위해 종합·전문 건설사업자 간 상생협력 체계 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>원청-하청 상호협력 평가 결과의 공공 입찰 반영 및 하도급대금 적정성 심사 강화</li> </ul> </li> <li>공기 연장 간접비에 대한 지급 요건과 범위, 산정기준 개선 적극 검토</li> </ul>
신 부가가치 지속 창출	<p>우수인력 양성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>교육부터 채용까지 이어지는 우수 건설인력 양성 체계 마련                     <ul style="list-style-type: none"> <li>임금직불제 의무화(2019.6)에 따라 임금 체불이 감소하는 점 등을 고려하여 하도급대금 및 건설기계 대여금 보증수수료 인하(10% 내외) 추진</li> <li>건설한 중소 건설업체의 경쟁력 강화를 위해 보증수수료 특례 확대 추진</li> </ul> </li> <li>균형발전 및 공사 효율성 향상을 위해 종합·전문 건설사업자 간 상생협력 체계 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>원청-하청 상호협력 평가 결과의 공공 입찰 반영 및 하도급대금 적정성 심사 강화</li> </ul> </li> <li>공기 연장 간접비에 대한 지급 요건과 범위, 산정기준 개선 적극 검토</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>국제적 수준의 스마트 건설기술 개발                     <ul style="list-style-type: none"> <li>5년간(2020~2025년) 2,000억원 규모의 스마트 건설기술 연구개발(R&amp;D) 본격 시행을 통해 스마트 건설 핵심 기술 조기 확보</li> <li>스마트 건설기술 관련 다양한 시범사업(26건) 및 스마트 탄키사업(1~2건) 추진을 통해 스마트 건설 신기술을 건설공사 수 공정에 확산 적용 유도</li> </ul> </li> <li>고부가가치 해외 투자개발 사업 확대                     <ul style="list-style-type: none"> <li>단순 도급사업에서 벗어나 스마트시티 등 투자개발형 사업 진출을 확대할 수 있도록 펀드 조성 등 금융 지원 강화, 핵심사업 국가별 맞춤형 전략 추진</li> <li>글로벌 인프라 협력 컨퍼런스 및 한-ASEAN 고위급 인프라 회의 개최, 고위급 수주지원단 파견 확대를 통해 해외 수주에 대한 전방위적 지원 강화</li> </ul> </li> </ul>

#### 4. 스마트 건설사업 활성화를 위한 특별법 제정해야

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

##### ■ 공공 주도의 스마트건설 활성화를 위한 제도적 장치 필요

국내 건설산업은 스마트 건설기술을 활용하여 생산성 제고와 수익성 개선의 기회로 삼고자 하나, 각종 장애 요인과 동인 부족으로 경쟁국 대비 활성화 속도가 더딘 실정이다. 전통적인 생산체계의 경직성, 새로운 기술 적용에 따른 기업의 리스크, 기존 제도와의 충돌 등 건설사업에 스마트 건설기술을 적용하기 전에 극복해야 할 장애 요인이 다수 존재하는 상황이다. 새로운 기술의 도입 주체는 건설기업임에도 불구하고 건설산업의 특성, 기술의 불확실성, 제도로부터 기인하는 한계성은 기업 자체적으로 극복하기 어려운 장애물이다. 따라서 건설기업을 지원하기 위한 정부의 선제적인 정책과 제도 혁신이 필요하다. 영국, 싱가포르, 일본 등 주요 글로벌 국가의 경우 실제 사업에서 스마트건설을 적극적으로 적용하기 위한 각종 목표, 추진체계, 지원 정책을 설정하고 이를 추진하고 있다.

##### ■ 법제화 방안은 특별법 형태의 신규 법안 제정이 적절

스마트건설을 촉진하기 위한 법제화 방안으로는 ① 스마트건설 정책의 구사와 관련 법 내 부분적 수용, ② 「건설기술진흥법」의 일부 신설 및 보완, ③ 새로운 법의 신설 등이 있다. 각종 원칙 및 계획, 추진 조직, 관련 주체에 대한 책무 등 상위 거버넌스를 정립하고, 현재까지 정부 및 국토교통부, 관계부처 합동으로 제시한 산업 및 기업에 대한 각종 지원 정책을 포함하기 위해서는 (가칭) 「스마트 건설기술법」의 신설이 효과적이며, 기존 법과의 상충 사항, 유관 부처와의 협력 등을 고려하면 특별법 형태가 적절한 것으로 판단된다.

「스마트 건설기술법」 내 포함되어야 할 주요 방향성은 다음과 같다. 첫째, 사업을 통한 기술의 도입 유도과 활성화 측면을 고려해 공공 건설사업의 일정 비율을 스마트 건설사업으로 발주하기 위한 각종 기준에 대한 구상이 필요하다. 둘째, 스마트건설 및 기술의 활성화를 위한 종합적이고 다층적인 거버넌스를 확보해야 한다. 우선, 스마트건설 사업을 선정한 후 수행 성과를 확인하는 위원회가 필요하며, 「스마트 건설기술법」의 경우 건설기술 정책의 제도화란 측면에서 국토교통부 소관이지만 예산, 기존 제도 및 기준 등과의 상충 사항 등을 고려하면 범정부 차원의 협의체 구성 또는 연계 방안도 고려되어야 한다. 셋째, 스마트 건설기술의 정의와 기술 종류 등에 대한 범위를 설정함으로써 새로운 스마트 기술의 적용과 더불어 활용 가능한 기존 기술 및 기존 기술 간 융복합을 통한 적용 등도 고려해야 한다. 넷째, 스마트 건설사업의 예산, 첨단 기술에 대한 투자, 스마트 기술의 적용 과정에서 발생하는 리스크 등을 지원하는 정책이 필요하다. 이는 공공사업과 더불어 민간사업까지도 포함해야 한다. 다섯째, 스마트기술의 적용 결과와 사업수행 성과를 측정하기 위한 지표(생산성, 공사비, 공사기간, 일자리 등) 및 세부 항목을 마련하고, 이를 지속적으로 확인할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 여섯째, 스마트 건설사업의 경우 현행 건설 생산구조(설계-시공 분리, 다공종의 전문공종 등) 및 제도(국가계약법과 지방계약법, 「건설산업기본법」 등)와 상이한 생산 프로세스 및 체계가 필요하며, 이를 해결하기 위한 특례 조항을 포함해야 한다. 예를 들어, OFC(Off-Site Construction)는 통합발주 방식(Integrated Project Delivery), 시공책임형 CM(CM-GC), 설계시공일괄(턴키) 등과 결합해야 스마트 건설사업의 원활한 실행이 가능할 것으로 사료된다. 이 외에도 설계 및 엔지니어링, 종합 및 전문 건설업체만이 아니라 자재, 장비, 공장제작 등 연관 산업을 지원하여 활성화시키기 위한 내용도 포함해야 한다.

〈표 3〉 (가칭) 「스마트 건설기술법(안)」의 구성 및 포함해야 할 주요 사항

구분	제1장 총칙	제2장 스마트건설 촉진 전략	제3장 스마트건설 위원회 및 협의체 등
주요 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법의 목적</li> <li>• 스마트 건설기술 등 각종 용어에 대한 정의</li> <li>• 관련 주체의 책무</li> <li>• 타 법률과의 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트건설 추진계획의 수립 (국토교통부)</li> <li>• 스마트건설 및 기술의 유형과 수준</li> <li>• 스마트건설 점검 및 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트건설 촉진 위원회 (국토교통부)</li> <li>• 관련 정부 부처 간 협의체</li> <li>• 공공 발주기관의 제도 개선 협의체</li> </ul>
구분	제4장 스마트 건설사업의 추진 및 기술 적용		제5장 스마트 건설사업의 지원
주요 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트 건설사업의 계획 및 결정</li> <li>• 개산계약 및 공사비 산정기준 등에 관한 특례</li> <li>• 설계 및 시공 참여자의 참여 시기와 계약패키지 구성 등에 관한 특례</li> <li>• 발주 및 입찰 특례</li> <li>• 건설사업관리 등 관리 및 감독에 관한 특례</li> <li>• 사업의 성과 관리 및 보고서 작성</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구개발 성과의 체계적 관리 및 확산</li> <li>• 공공 스마트건설 참여 주체에 대한 지원</li> <li>• 민간 스마트건설 추진 지원</li> <li>• 사업 추진 및 기술 적용 장애 제도와 기준의 해소</li> <li>• 중소기업 및 연관 산업의 육성과 지원</li> <li>• 전문인력의 양성과 교육훈련</li> <li>• 시범사업의 추진</li> </ul>

「스마트 건설기술법」의 구성(안)은 「(제1장 총칙), (제2장) 스마트 건설 촉진 전략, (제3장) 스마트건설 위원회 및 협의체 등, (제4장) 스마트 건설사업의 추진 및 기술 적용, (제5장) 스마트 건설 산업의 지원에 대한 각종 내용을 포함해야 할 것이며, 각 장 내 포함되어야 할 주요 사항은 <표 3>과 같다.

**5. 행정사무에 관한 민간 업무 위탁 공개 모집...탄력적 운영 필요**

대한건설정책연구원 뉴스레터

정부는 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 근거한 행정의 효율성을 위해 관련 사무의 일부를 민간의 법인, 단체 또는 개인에 맡겨 명의를 책임 하에 업무를 수행하게 하고 있다. 그러나 민간위탁에 대한 사무 운영과 관리상 문제가 제기되어 「행정사무 민간위탁에 관한 법률」 제정을 추진하고 있다. 위탁에 대해 매년 평가 결과를 바탕으로 공개모집(입찰)으로 수탁기관을 선정하여 관리·감독의 효율성을 강화하겠다는 것이 법안의 핵심이다.

건설관련 민간위탁의 형태는 행정기관(중앙부처)의 고시에 의한 지정위탁이다. 대한(전문)건설협회(국토부장관 고시)의 지정위탁 내용은 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인, 건설업자의 시공능력평가·공시, 건설공사 실적신고, 건설업자 실태조사, 등록기준 적합여부 자료 제출 요청, 건설업 교육 등이다.

이러한 위탁업무가 공개모집을 통해 이루어질 경우 전문성, 연속성, 효율성의 관점에서 살펴볼 필요가 있다.

먼저 전문성과 특수성의 측면이다. 전문성이 검증되지 않은 기관이 위탁기관으로 선정될 경우 관련 업무는 차질이 빚어질 수밖에 없다. (전문)건설협회는 전문적인 인력과 노하우를 바탕으로 건설업체의 실적관리 업무를 수행하고 있다. 공사실적은 입찰의 중요한 변수로 발주자가 적정 업체를 선택하기 위해서는 시공능력평가액 등의 공사실적에 대한 정확한 정보 및 이해가 필요하다. 전문성이 결여된 수탁기관은 부적합 건설업체의 선정 및 부실시공 등의 위험을 초래할 수 있다.

다음은 연속성을 고려해야 한다. (전문)건설협회는 약 반세기 넘는 동안 축적된 데이터를 통해 건설산업의 발전을 위한 제도 및 정책을 제안하고 있다. 이러한 업체의 실적과 실태의 데이터는 연

속성이 중요한 변수이다. 만약 위탁기관이 변경될 경우 기관별 특성에 따라 행정업무의 관리가 달라진다면 이러한 연속성이 훼손될 우려가 있다.

마지막으로 효율성의 문제이다. 지정위탁의 공개모집시 과연 경쟁이 성립할 수 있느냐. 대부분의 지정위탁 기관들은 독점적인 형태로 수익사업이 아닌 업계의 체계적이고 건전한 발전을 위해 업무를 수행한다. 공개모집시 인위적인 경쟁구도로 인한 유찰 및 수익계약의 반복으로 당초 추구하는 행정의 효율성에 역행할 것이다.

2017년 열린 ‘공공부문 민간위탁 부정비리사례와 해결방안 토론회’에서 제시된 비리사례는 중앙부처가 아닌, 행안부 산하 지자체의 위탁기관이 대부분이었다. 위탁업무의 특수성을 고려하지 않고 일괄적인 기준으로 민간위탁을 평가 및 정비하는 것은 제대로 된 해결방안이라고 할 수 없을 것이다. 따라서 대한건설협회, 대한전문건설협회의 위탁업무는 공개모집에 의한 수탁기관 선정이 아닌 기존의 위탁업무방식을 지속해야 할 것이다.

**II. 건설경영 및 기술동향**

**1. 공사금액별 건설업 사망재해 발생 분석**

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

**■ 3억원 미만 건설사업, 전체 건설업 사망재해의 34.8% 차지**

2017년 건설산업 사고사망자 수는 506명이었으며, 이 중 3억원 미만 사업장에서 176명이 사망하여 전체의 34.8%를 차지하였다. 공사금액별 사망재해 현황을 보면 3억원 미만 사업장에서 176명(34.8%)로 사망재해가 가장 많았다. 3억~20억원, 20억~120억원, 120억원 이상 사업장에서 발생한 사망자 수는 각각 109명(21.5%), 99명(19.6%), 111명(21.9%)이다.

〈표 4〉 공사금액별 건설업 사고사망자 수

구분	계	3억원 미만	3억~20억원 미만	20억~120억원 미만	120억원 이상	분류 불능
2017년	506	176	109	99	111	11
2016년	499	159	119	101	107	13
증감	7	17	-10	-2	4	-2
증감률	1.4%	10.7%	-8.4%	-2.0%	3.7%	-15.4%

자료 : 건설 중대재해 사례와 대책(2018.5), 산업안전보건공단.

〈표 5〉 공사금액별 주업종별 원도급 사업 수

구분	계	3억원 미만		3억~20억원 미만		20억~120억원 미만		120억원 이상	
		사업 수	%	사업 수	%	사업 수	%	사업 수	%
계	668,258	584,477	100.0	56,388	100.0	20,952	100.0	6,411	100.0
종합건설업체	131,417	65,532	11.2	40,703	72.2	18,855	90.0	6,327	98.2
전문건설업체	536,841	518,945	88.8	15,685	27.8	2,097	10.0	114	1.8

자료 : 2017년 종합 및 전문 건설업체 실적 신고 건수(계약액 기준).

■ 3억원 미만 건설사업 원도급사의 약 88.8%는 전문건설업체

2017년 원도급 사업 수는 66만 8,258개로 추정되는데, 이 중 3억원 미만 사업 수가 58만 4,477개로 전체의 약 87.5%를 차지한다 (건설업 원도급 사업 수는 종합건설업체와 전문건설업체의 실적 신고 건수(계약액 기준)로 추정). 공사금액별 원도급 사업을 수행한 업종을 살펴보면 3억원 미만에서는 전문건설업체가 약 88.8%를 차지하며, 타 구간에서는 종합건설업체의 원도급 비중이 높았다. 〈표 5〉와 같이, 공사금액별 종합건설업체의 원도급 사업 비중은 3억원 미만 사업에서는 11.2%에 불과하며, 3억원 이상 공사인 경우 공사 규모가 커질수록 종합건설업체의 원도급 비중이 높아짐을 알 수 있다.

■ 소규모 공사 사망재해 저감을 위한 건설업체 산업재해 발생률 산정·평가제도 개선 필요

건설업체 산업재해 발생률<sup>2)</sup> 산정·평가제도는 발주자가 안전관리 역량이 우수한 원도급업체를 선별할 수 있도록 고용노동부에서 개별 종합건설기업의 산업재해 발생률을 산정·공표하는 제도이다. 건설업체 산업재해 발생률 산정·평가제도는 2019년 1월 1일부터 산정 기준이 기존 환산재해율에서 사고사망만인율로, 산정 대상은 1,000대 종합건설업체에서 전체 종합건설업체로 확대되었다. 고용노동부는 개별 종합건설업체의 산업재해 발생률을 매년 산정·공표하고, 이를 공공 건설공사의 PQ, 입찰 및 시공 능력평가 제도 등에 활용하고 있다.

하지만 현행 건설업체 산업재해 발생률 산정·평가제도는 전문건설업체가 산정 대상에서 제외되어 있어 소규모 공사에서 발주자가 안전 역량이 뛰어난 원도급사를 선정하고 사고를 저감함에 있어서 한계가 있다. 2017년 기준으로 건설산업 사고사망자 수의 34.8%는 3억원 미만 소규모 공사에서 발생하였으며, 3억원 미만 소규모 공사의 약 88.8%는 전문건설업체에서 원도급사 역할을 수행하였다. 이에 현행 건설업체 산업재해 발생률 산정 대상에 전

문건설업체를 포함하여, 소규모 공사 발주자도 안전관리 역량이 뛰어난 원도급사(전문건설업체)를 선별할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

2. 토론토 지역 민간 주도 스마트시티 사업모델 분석

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

■ 구글 IT 기술 접목한 스마트 시티, 토론토 포트랜드 지역에 대거 설립 예정

구글의 자매회사인 사이드워크 랩스가 투자한 것으로 널리 알려진 북미 최대 규모의 스마트 시티인 사이드워크 토론토는 최근 마스터플랜을 발표했다. 구글의 모기업인 알파벳은 버려지다시피 한 포트랜드에 구글 캠퍼스를 비롯한 막대한 투자계획을 밝히며 구글의 IT기술을 접목한 스마트시티를 건설하기로 하고 계획을 수립했다. MIDP라 명명된 마스터플랜은 △건설계획, △지속가능계획, △사업모델 등을 망라하고 있다.

■ 자금조달 구조는 부동산 개발사업과 유사, 사이드워크 랩스의 직접 투자가 특징

MIDP에서는 토론토 도시기본계획에 언급된 것과 같이 시 당국이나 주 정부에 가해지는 추가적인 부담을 최소화할 수 있는 자금조달 구조를 기획하였다. 사이트워크 토론토를 구축하는 데 필요할 것으로 추정된 비용 386억 6,000만 캐나다 달러(약 34조 8,000억 원)중 상당 부분은 기존 부동산 개발사업과 유사한 방법으로 조달할 것으로 알려졌다. 사업비는 기본적으로 프로젝트 파이낸싱과 부동산 개발수익으로 충당하고 인프라 구축비용은 기부채납, 기반시설 부담금, 조세 담보 금융, 인프라에 대한 정부 투자금 등을 활용할 예정이다. 그중 사이드워크 랩스의 투자 계획 금액은 최대 13억 1,500만 캐나다 달러(약 1조 2,000억 원)였는데, 특히 주목할 부분은 추가 투자분인 1억 6,500만 캐나다 달러이다(〈표 6〉참

2) 「산업안전보건법」 시행규칙 별표1 '건설업체 산업재해 발생률 및 산업재해 발생 보고 의무 위반 건수의 산정 기준과 방법'.

조). 사이드워크 랩스의 투자금은 Villers West 지구에 구축할 구글 토론토 캠퍼스 조성 비용에 약 77%가량이 투입될 것으로 계획되었다. 그중 주목할 점은 스마트 인프라 분야와 추가 투자 분야인데, 스마트 인프라 분야에 투자할 것으로 계획한 재원은 비록 스마트 인프라로서 기능함에도 불구하고 기존의 인프라와 동일한 요율로 이용하도록 하기 위한 지원금의 성격을 띠고 있다. 또한 추가 투자 분야에는 자족 산업 유지를 위한 제재소 건설, 도시 관련 분야 연구기관인 Urban Innovation Institute 설립, MIDP 수립 비용 등이 포함돼 여타 사업의 투자금 성격과 차별화된다.

〈표 6〉 사이드워크 랩스의 분야별 투자액

구분		투자금(백만)
부동산(퀘이사이드+빌러드웨스트)		705
경전철(LRT)		100(선택사항)
기본 인프라		300(선택사항)
스마트 인프라		45
추가 투자	수익 투자	90
	비수익 투자	75

자료 : 사이드워크 랩스 (2019).

■ **스마트시티의 핵심인 서비스 운영에 있어 수혜자 부담 원칙 제시**  
 스마트시티는 그 특성상 인프라의 조성에 그치는 것이 아니라 서비스를 지속 운영하여야 하는데, 서비스를 유지하기 위해서는 상당한 비용이 투입될 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사이드워크 랩스는 마중물 성격의 보조금은 지급하되, 서비스 운영비용을 수혜자가 부담하는 원칙을 제시하였다(〈표 7〉참조). 초기 국내 U-City 조성 후 유지·관리비용을 전액 부담해야 했던 지자체가 서비스 운영에 애로를 겪었던 점을 고려하면, 사이드워크 랩스의 사례가 우리 시장에 시사하는 바가 크다.

〈표 7〉 서비스 운영비용 부담 원칙 설정

서비스 구분	재원마련 방안
상업지역 인근 공공공간	행사 운영수익, 인근 지주 및 임차인 부담
도시 데이터베이스	DB 사용자 부담
주택	입주자(분양) 부담
스마트(지속가능) 서비스	서비스 운영자 부담
교통 서비스	사용자 부담

자료 : 사이드워크 랩스 (2019).

■ **국내 스마트시티, 지속가능성을 추구하려면 민간의 참여가 필수**  
 현재 국내에서는 스마트시티 시범 도시가 구축 단계에 있고 선도 투자사업이 진행 중이나 서비스의 운영 조직에 대한 논의는 초기

단계에 머물러 있어 토론토 사례를 충분히 검토해야 할 필요가 있다. 특히 조성-운영 전반에 걸쳐 민간의 적극적 참여가 담보되지 않으면 또다시 정부의 부담이 커질 수 있다는 점에서 민간의 창의성을 발휘할 수 있는 참여 방안의 도출이 필요하다.

### 3. R의 공포와 건설산업의 위기론에 대한 진단

대한건설정책연구원 뉴스레터

최근 들어 R의 공포라는 이름으로 경기침체(recession)에 대한 우려가 커지고 있다. 지난 몇 년간 미국을 중심으로 지속된 세계적인 경기호황과 영원한 성장은 없다는 것을 감안하면, 호황에 이어 침체가 오는 것은 굳이 경기순환주기 이론을 꺼내지 않더라도 자연스럽다. 때문에 과거를 보더라도 경기침체는 회피보다도 얼마나 잘 대응해서 넘기느냐가 관건이 된다. 경기침체에 대응하는 정책방향도 결국은 경착륙(hard landing)보다는 연착륙(soft landing)을 유도하는 쪽으로 맞춰지는 것이 일반적이다.

이와 관련해 건설업에서도 위기론이 서서히 고개를 들고 있다. 그렇지만 막상 들여다보면 주된 내용은 종전의 위기론들과 다를 바 없다. 건설위기는 대개 건설투자의 하락을 대표적인 위기로 지목하고 그 다음으로는 관련 요소들을 잠재적인 문제점으로 지목한다. 구체적으로는 부동산 규제 등에 따른 공사수주의 감소, 인허가면적 등 선행지표의 감소세, 미분양주택을 필두로 하는 공급과잉, 건설업의 일자리 감소 등이 그것이다.

하지만 그간 이런 주장이 끊임없이 제기되어 왔지만 최근 십수년간을 보더라도 위기론이 현실화되지는 않았다. 때문에 경기침체의 가능성과 연관된 이번 위기론도 과거와 다를 바 없을 가능성이 높다. 즉 지금으로서는 국내 건설산업이 처한 문제나 상황은 기존과 큰 차이가 없을 것이라고도 볼 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 널리 알려진 위기는 현실화되기 어렵다는 점이다. 특정 사안이 중점이 된 위기론이 제기되면 정부가 이에 맞서며, 경기사이클이 순환형 구조를 갖기에 대응수단도 일정수준 표준화되어 있다. 대표적인 것으로는 금리인하나 양적완화, SOC투자 등을 들 수 있다.

이 과정에서 일부 부작용이 발생하더라도 정부는 알려진 위기를 어떻게든 막거나 적어도 도래를 연장시키는데, 이는 계속기업(going concern)의 속성이 국가에도 적용되기 때문이다. 단순히

국가부채의 증가 등이 문제라면 한국은 벌써 모라토리엄을 선언했을 것이다.

다음으로는 경기침체가 예상되거나 발생하면 정부는 SOC를 중심으로 공공투자를 늘릴 가능성이 높다는 점이다. 다만 건설투자의 실행측면에서는 적지 않은 준비기간이 요구되는데, 이를 달리 말하면 건설사업은 예산을 책정했다고 바로 집행되는 것이 아니라 한계가 있다는 의미가 된다.

그런데 국내에서는 이미 상당 규모의 건설사업들이 금년 상반기부터 추진되고 있다. 국가균형발전프로젝트(약 24조원), 생활SOC3개년 계획(약 48조원), 노후 인프라 개선대책(32조원) 등이 대표적이다. 이를 위해 23개 주요 사업들에 대해 예비타당성조사를 면제한다는 획기적인 조치도 내놓을 수 없다.

또한 차년도에는 513조 원을 넘는 슈퍼예산안이 확정되면서 건설분야의 예산도 증가했다. 그간 지적된 SOC예산도 22.3원으로 커졌음은 물론 2022년까지 지속적으로 늘어날 계획이다. 그러므로 향후 몇 년 간 공공투자 중심의 건설공사 물량은 점차 늘어날 것으로 보는 것이 타당하다.

따라서 이런 상황에서 건설업의 위기나 폭락을 주장하는 것은 설득력이 다소 떨어지게 된다. 다만 앞으로도 기업간, 지역간, 건축과 토목 등 업종간 등의 양극화가 쉽게 해소되기 어렵다는 점은 유념해야 한다.