

## 건설동향브리핑 - 건설 정책 및 경영 동향

한국건설산업연구원, 한국건설기술연구원, 대한건설정책연구원

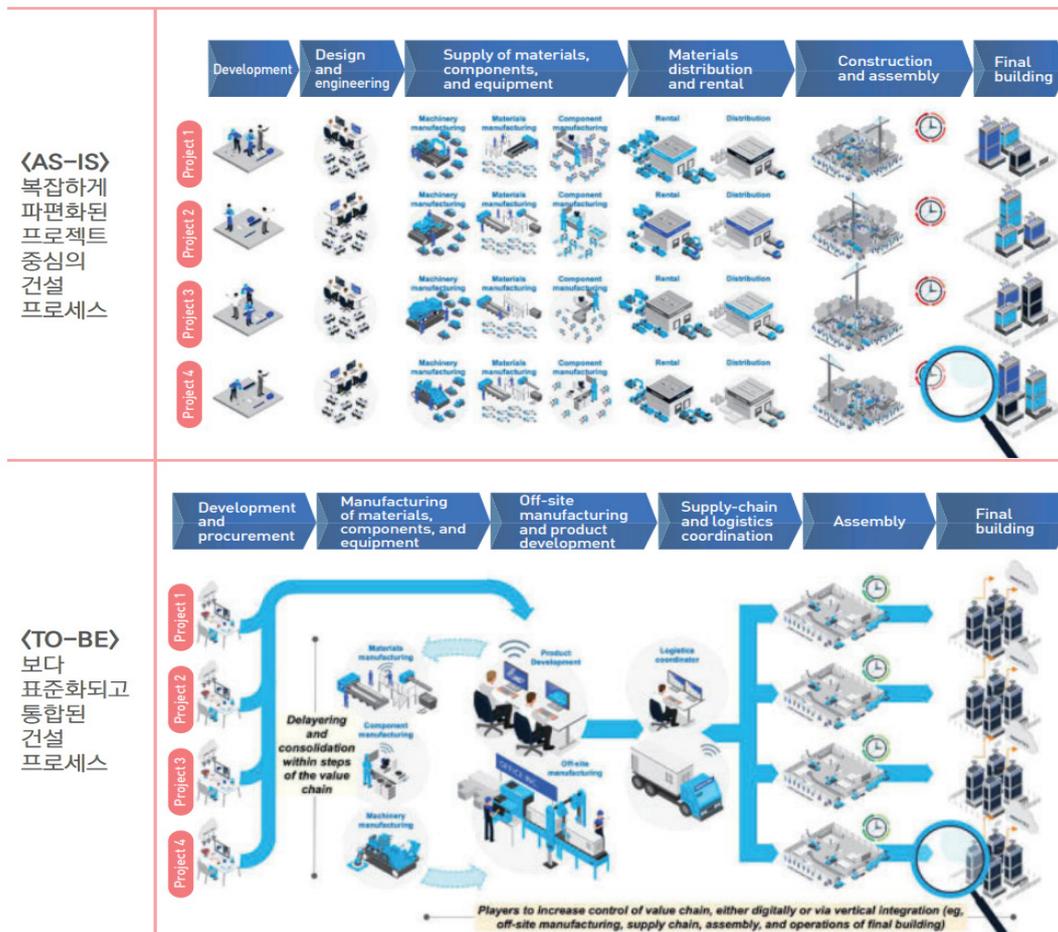
### I. 건설정책 동향

#### 1. PC(Precast Concrete) 공동주택 활성화를 위한 정책과제

한국건설기술연구원 INSIGHT

지난 6월 맥킨지(McKinsey)는 코로나 팬데믹이 복잡하고 파편화된 건설 프로세스에서 표준화되고 통합된 형태인 탈 현장 공장생산 기반(Off Site Construction)으로 전환될 것으로 전망했다.

코로나 팬데믹이 아니더라도 프로젝트에서 제품 중심으로



[출처] The Next Normal in Construction (McKinsey & Company, 2020.6)

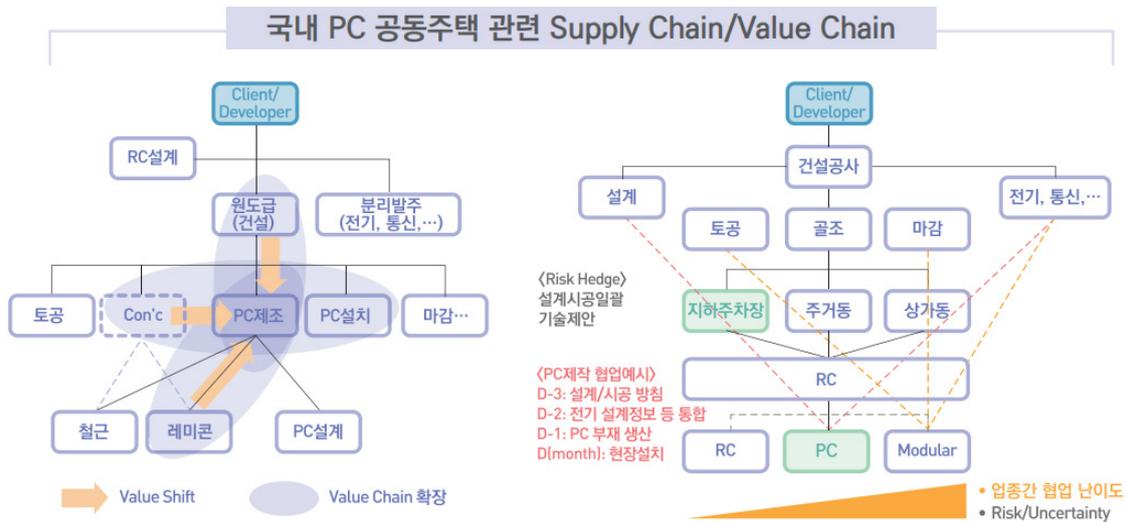
이동, 전문화, 가치사슬 및 공급망 변화, 통합화, 고객수요 대응 브랜드화, 인재확보 노력 등 탈현장 공장생산 기반 건설이 시대적 과제라는 인식은 점점 커지고 있다. 닷지(Dodge Data & Analytics)도 올해 발간한 보고서에서 지난 3년간 공장생산 기반 건설의 채택이 증가한 이유로 공기 단축, 공사비 절감, 품질 향상, 숙련공 부족문제 해소, 안전 향상 순서로 진단하여 제시한 바 있다. 이와 같이 맥킨지나 닷지 등이 제시한 글로벌 메가트렌드의 연장선으로 국내에서도 탈현장 공장생산 기반 건설 추세는 가속화될 것이다.

최근 국내에서는 종합건설사와 전문건설사, 일부 자재공급사의 부가가치가 탈현장 공장생산의 영역이라 할 수 있는 PC(Precast Concrete, 이하 PC) 제조 영역으로 확장하려는

움직임이 동시에 일어나고 있다. 이와 같은 추세는 공동주택의 지하주차장 뿐만 아니라 물류센터나 아파트형 공장 등으로 확대되어 공급망을 변화시키고 있다.

그러나 PC공동주택의 발주체계관점에서 보면 RC (Reinforced Concrete, 이하 RC) 설계로 발주한 후 지하주차장이나 일부 주거동에 대해 설계변경을 통해 PC설계로 전환하는 형태에 머무르고 있어, 공동주택에 본격적으로 PC가 채택되고 있다고 하기는 어려운 상황이다.

우리나라에서 공동주택 분야 탈현장 공장생산 기반 건설은 크게 PC공법과 모듈러 공법 두가지 유형이 시도되고 있으며, RC에 비해 공급자의 리스크와 협업 난이도가 크기 때문



[출처] OSC 기반 PC구조 공동주택 확산 인프라 구축 연구 (한국건설기술연구원, 2020)

**국내 PC 공동주택 기술수준, 건설역량 및 효과에 대한 PC제조사의 인식**

• 세계선도기업 대비 기술수준

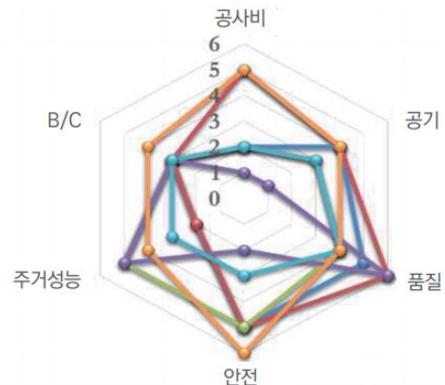
1	2	3	4	5	6
50% 이하	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90~100%

(선도국) 핀란드 (시공사) 스칸스카 (PC제조사) CTC, 노드뎀피안티,...

• PC 아파트 건설역량, 기술수준

1	2	3	4	5	6
50% 이하	50~60%	60~70%	70~80%	80~90%	90~100%

현재 아파트 주거동 생산 능력 없음: 추가 투자 필요



[출처] OSC 기반 PC구조 공동주택 확산 인프라구축 연구 (한국건설기술연구원, 2020)

에 공공부문에서는 설계시공일괄이나 기술제안 등 기술형 입찰을 통한 리스크 관리(Risk Hedge)가 중요하다고 판단 된다.

한국건설기술연구원에서 PC 제조사 임원들을 대상으로 실시한 전문가 심층 면접조사(Focused Group Interview) 결과, 국내 PC제조사들의 기술수준은 선진국 대비 60~70% 수준에 머물고 있으며, 특히 PC공동주택 부문에서의 건설역량과 기술수준은 더욱 낮은 것으로 조사되었다.

1991년 당시 건설부가 제정했던 「공업화주택 보급확대 종합대책」에 포함되었던 다방면의 콘텐츠를 토대로 한국건설기술연구원이 용적률 우대, 자금지원, 세제지원, 업역규제 개선 등 9가지 정책지원과제를 도출하고, 심층면접을 통해 필요성 및 효용성에 대한 인식을 조사하였다.

조사결과, 모든 활성화 정책이 필요성 및 효용성이 모두 높다고 응답되지 않았고, 업체별로 일부 이견이 나타났다.

예를 들어 공공 부문 PC 우선 적용을 통해 물량을 제공하는 정책에 대해 필요성과 효용성이 낮다고 평가한 소수의견이 있었는데, 이는 PC공장의 생산능력이 한정된 상황에서 당장의 수요인 물류센터나 지하주차장 이외에 공동주택 주거용 물량이 제공될 경우 감당하기 어려운 업계의 현실을 설명한다. 여기에 RC보다 PC의 리스크가 큰데도 적정공사비가 보장되지 않은 채 물량만 늘어날 경우 업계에 도움이 되지 않는다는 인식도 작용한 것으로 보인다.

그리고 품질 확보를 위한 공장인증 시스템 마련에 대해서도 부정적인 의견이 있었는데, 공장인증 시스템이 운영되는 과정에서 불필요한 규제만 양산할 우려가 있다는 이유이다. 업

PC 공동주택 활성화 정책과제별 필요성 및 효용성 인식



[출처] OSC 기반 PC구조 공동주택 확산 인프라구축 연구 (한국건설기술연구원, 2020)

역규제 개선보다는 발주 및 조달시스템 개선을 선호하는 조사결과에는 업역 자체가 아닌 주체간 협업의 문제가 중요하다는 현실적인 판단이 깔려 있다. 전문인력 양성 정도만 큰 이견 없이 반드시 추진되어야 할 정책과제로 평가되었다.

탈현장 공장생산 기반 건설의 시대적 배경과 PC공동주택 활성화화를 위한 정책과제를 점검해보며 도출된 주요 시사점은 다음과 같다.

첫째, 근로시간 단축, 노동·안전 이슈가 부각되면서 PC아파트의 수요가 커질 분위기는 형성되고 있지만, 기본적으로 아직까지 경제적 측면에서 PC선택이 어려운 여건이다. PC활성화가 가야 할 방향이라면 공공부문의 선도적인 노력이 필요하다.

둘째, 현재 오랫동안 기술적·제도적으로 검증되어 사용되고 있는 RC에 비해 PC의 불확실성이 크므로 이를 리스크 관리 차원에서 턴키나 기술제안 등 기술형 입찰로 먼저 접근해 보는 방법도 검토할 필요가 있다.

셋째, PC는 구매와 시공의 성격을 모두 가지고 있어 PC부재의 조달에 있어서 품질과 성능을 확보하기 위한 시스템의 구축은 필수적이며, 더불어 PC부재를 설계할 수 있는 전문인력의 육성이 뒷받침될 필요가 있다.

넷째, 접합부 방수나 증간소음 방지 등 기술적인 완성도에 대한 우려가 여전함을 확인할 수 있었고, 이를 해소하기 위한 산학연관 공동의 노력이 필요하다.

## 2. 주계약자 공동도급제도, 이대로는 안된다

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

### ■ 도입 이후 20년이 지난 주계약자 공동도급제도... 최근 발주기관 적용 확대

「건설산업기본법」에 따른 ‘주계약자 공동도급제’는 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리·조정을 하는 공동계약 방식의 한 유형이다. 주계약자 공동도급제는 지난 1999년 「건설산업기본법」 개정을 통한 근거 마련, 2000년 국토교통부의 운영기준 수립 이후 2005년 「지방계약법」 내 근거 마련, 2009년 행정안전부 시범사업 시행, 2010년 지자체 확대 시행의 절차를 거쳐 현재에 이르게 됐다. 주계약자 공동도급제 대상공사를 살펴보면, 「계약법」에 따라 국가계약의 경우 종합심

사찰제 대상 공사 중 추정가격 300억원 이상, 지방계약의 경우 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사에 적용 중이다.

이러한 주계약자 공동도급제의 특성을 요약하자면, 주·부계약자가 원·하도급 계약을 통해 수직적 구조로 공사를 수행했던 기존 방식과 달리 개념적으로 양자가 수평적 위치에서 공동으로 입찰·계약하고 역할을 분담하는 제도로 이해할 수 있다. 또한, 주계약자 공동도급 방식은 기본적으로 주계약자가 총괄관리 업무를 수행하나, 주·부 계약자 각자 책임이 원칙이고, 공사대금 등에 대해 발주자가 개별적으로 지급해야 하는 등 발주자의 추가적인 행정력이 소요되고 있다.

이에 따라 그동안 공공 발주자의 대다수가 이 방식의 활용을 꺼렸으나, 최근 일부 지자체와 공공 발주기관에서는 불공정 거래 관행 개선의 방안으로 주계약자 공동도급제 적용을 활발히 추진하고 있어 동 제도의 필요성과 지속성, 개선 필요성에 대한 논란이 지속되고 있는 상황이다. 2019년 기준 전국 광역 지자체에서 주계약자 공동도급 방식으로 발주한 공사는 총 409건이다. 이는 제도도입 초기보다 그 수가 큰 폭으로 증가한 것으로, 특히 서울, 부산, 인천, 전라남도, 경상남도의 경우 건설 하도급 관련 조례 및 지역 건설산업 활성화 조례에 주계약자 공동도급 방식 선정 및 운영에 대한 기준을 마련하고 주계약자 공동도급 방식으로 발주를 확대하고 있다. 특히, 서울시의 경우는 2019년 ‘주계약자 공동도급 활성화 방안 발표’를 통하여 건설 하도급 불공정 거래 관행 개선을 위해 주계약자 공동도급 방식으로 발주 가능한 공사의 경우 우선적으로 주계약자 공동도급 방식을 적용하고 있다. 또한, 최근 한국토지주택공사는 지난 10년간 소극적 주계약자 공동도급제 활용에서 벗어나(지난 10년간 14건 발주), 불공정 하도급 거래 방지를 위해 2020년 하반기에만 총 6,600억원 규모 8건의 공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주하겠다는 계획을 발표한 바 있다.

### ■ 주계약자 공동도급제의 도입 목적 상실, 구조적 한계에 따른 논란 지속

논란의 이유는 주계약자 공동도급제도가 건설생산 효율화를 목적으로 도입된 제도가 아니라, 지난 2008년 의무하도급제 폐지로 인한 반대급부(反對給付) 형태로 전문건설업의 지위 보전 및 불법 하도급 방지를 목적으로 도입된, 전 세계

에서 비슷한 유래를 찾아볼 수 없는 제도<sup>1)</sup>이기 때문이다. 즉, 주계약자 공동도급 방식은 종합공사 시공이 불가능해 원도급 시장 참여를 상당 부분 제한받는 전문건설업계를 위해 도입한 호혜적 제도로, 각 업계 및 여러 전문가는 다음과 같은 사유를 들어 제도의 확대 또는 폐지 논의를 이어 오고 있다(표 1 참조). 특히, 건설산업의 경우 지난 60여 년간 강화되어 온 건설 하도급 규제로 인하여 산업 내 불공정 행위가 획기적으로 감소한 점<sup>2)</sup>을 고려할 때 제도의 계속된 유지 또는 확대 적용이 필요한 상황인지를 되짚어 보아야 할 필요가 있다. 즉, 현재 중층적으로 보호되고 있는 건설 하도급의 규제가 미흡할 당시에 논의되고 도입된 주계약자 공동도급제는 사실상 제로도입 취지를 상실하였기 때문이다.

더구나 주계약자 공동도급제의 경우 건설 생산체계 내 참여자 모두가 협업을 근간으로 사업을 추진해야 하는 산업 특성을 고려하지 않은 채 설계된 태생적 구조 한계를 안고 있기에, 발주자의 책임을 전가한 사실상의 분리발주제도로 주계약자 일방의 피해 발생이 불가피한 제도이다. 설상가상(雪上加霜) 사업 참여자들의 바뀌지 않는 다음의 태도들로 인해 실제 주계약자 공동도급제가 적용된 현장의 경우 업역 갈등만을 심화시키고 있는 상황이다. 우선, 일반적인 도급방식과 달리 주계약자 공동도급제의 경우, 발주자가 주계약자와 부계약자 각자에게 관련 업무 지시를 내리고 기성 청구 등 각종 행정처리를 시행하여야 하나, 모든 업무를 주계약자를 통해 처리하고자 하는 발주자의 변하지 않는 태도로 인

한 갈등이 존재한다. 다음으로, 부계약자가 자신의 권리를 주장할 경우에는 공동수급체 구성원으로 자격을 강조하나, 의무이행 사안의 경우 주계약자에게 책임을 미루는 권리의 주장과 의무이행의 조화 부재 문제로 인한 갈등 역시 발생하고 있는 상황이다. 마지막으로, 주·부 계약자 간 의견충돌이나 다툼이 발생할 경우, 적극적 조정을 미시행하고 주계약자에게 이를 미뤄두는 공사감독관의 무관심·책임 회피 역시 개선이 필요하다.

또한, 주계약자 공동도급제는 다음과 같은 구조적 문제를 안고 있고, 이에 따라 현장 여건이나 사업 참여자들의 특성과 결합하여 다양한 문제점을 노출하고 있다. 이를 유형별로 살펴보면, 첫째, 시공 연계성 상실로 인한 시설물 안전 및 품질 확보가 어려운 문제를 들 수 있다. 예를 들어, 공중 간 유기적 관계를 고려하지 않은 채 분담한 개별 공종의 완성만을 추구하는 주계약자 공동도급제의 구조적 문제로 인해 원활한 공중 간 연계가 미흡하고, 타 공종에 대한 이해가 부족한 현상이 빈번히 발생하고 있다. 최근 정부 또한 이런 문제 극복을 위하여 안전·품질 사안에 대한 주계약자의 연대 책임을 강화(2020.6)하였으나, 이는 곧 분담 시공이 원칙인 주계약자 공동도급제의 구조를 훼손하는 결과를 초래하고, 부계약자의 도덕적 해이(moral hazard)를 더욱 증가시킬 가능성만 높이고 있는 상황이다.

둘째, 주계약자 공동도급제는 그 구조적 한계로 인하여 하자

표 1. 주계약자 공동도급제도에 대한 찬성 및 반대 주요 의견 요약

주계약자 공동도급제 찬성 주요 의견	주계약자 공동도급제 반대 주요 의견
“기존 하도급 생산방식이 아닌 발주자의 계약 상대방 위치에서 직접 시공하기에 하도급에서 파생될 수 있는 여러 문제점 예방 가능”	“중전의 종합-전문 간 장기적 협력 관계를 공사 수주를 위한 일회성 협력 관계로 변질”
“도급 단계 축소에 따라 각종 대가의 적기 지급, 공사대금 현금 수령 가능”	“공기 지연 및 시공의 효율성 저하 등을 야기하여 발주자에게 피해를 주고 시설물의 품질 확보 곤란”
“분담한 공사를 책임지고 시공하는 구조이고, 공사금액의 추가 확보가 가능해져 공사의 품질 향상 일조”	“하자 책임 구분이 불분명해져 시설물(시공 중·준공 후)의 하자 발생시 수요자 및 주계약자 일방 피해 전가”
“부계약자의 공사 수주 기회 확대”	“적격심사 통과가 가능한 부계약자가 부족하여 주·부 계약자 간 입찰 불균형 발생, 대형 전문건설사업자 위주로 참여함에 따라 공생 발전에도 역행”
“기존 생산방식 대비 부계약자의 채산성 확보 가능” : 추가적인 공사비 확보 66.7%(대한전문건설협회 조사 결과)	“부계약자의 책임과 권한 불일치, 역량 부족으로 공사 효율성 저하, 분쟁 발생 증가, 주계약자 일방의 추가비용 발생”

주 : 찬성 의견의 경우 박광배(2019), 대한건설정책연구원 참조, 반대 의견의 경우 대한건설협회 건의문(2014, 2020) 참조  
 자료 : 전영준(2020), 건설환경 변화 시기 경남지역 주계약자 공동도급제도의 합리적 운영방안, 경상남도 건설업 토론회.

- 1) 일각에서는 우리나라 주계약자 공동도급제가 일본의 전문공사형 종합평가낙찰제 및 이업종 JV, 영국의 지명하도급제(NSC)와 유사한 제도로 소개하고 있으나, 운영 방식, 생산체계 환경, 제도 도입 목적에 있어 상이한 우리나라만의 독특한 제도임.
- 2) 일례로 최근 5년간 국토교통부 산하기관 건설현장 명절 전 체불 점검 결과를 살펴보면, 계속 감소세를 기록하여 2018년 하반기 이후 2020년까지 체불액이 0원으로 전수 조사됨(2016년 399억원 → 2017년 202억원 → 2018년 92억원 → 2019, 2020년 0억원).

책임이나 공기 지연 소재 불분명 시 주·부 계약자 간 마찰 및 분쟁 발생이 발생할 가능성이 매우 크며, 이때 주계약자 연대책임 피해가 발생할 수 있다. 주계약자 공동도급제의 경우 부실 공사나 공기 지연 등의 상황이 발생할 때, 기본적으로 분담이행 주체별로 직접 책임이 부과되도록 규정하고 있으나, 복합 하자 발생시에는 부계약자가 책임 구분 불분명을 이유로 책임을 회피하거나, 피해배상 비용 협의에 실패할 경우 주계약자의 연대 책임이 불가피하기 때문이다.

셋째, 현행 주계약자 공동도급제의 경우, 주계약자 또는 운영위원회의 통제 권한에 대해 명확히 규정하고 있지 않아, 부계약자가 주계약자의 정당한 업무 지시 및 운영위원회의 의결 사항을 무시할 경우 사업운영 효율성 저하와 더불어 공정 지연 현상 발생이 불가피하다. 이런 한계점 극복을 위해서는 공사감독관의 상세한 관리가 필요하나, 공사감독관의 역량 미달 및 절대 수 부족으로 인한 비상주 근무 등으로 인해 이를 방지하는 경우가 대다수이기에 결국 문제 발생 시 소송·분쟁 외 해결 방안이 부재한 상황이다.

넷째, 대부분의 부계약자는 복합 공종으로 이루어진 사업을 종합 관리한 경험이 부족하기에 부계약자의 역량 부족 문제가 빈번히 발생하고 있어 주계약자의 추가비용 부담 문제가 상시 발생하고 있는 상황이다. 특히, 지방계약 대상 공사의 경우 2억원에서 100억원 미만 소형공사가 주계약자 공동도급제의 대상이기에 더욱 역량이 부족한 영세 업체가 부계약자로 참여하고 있어 이러한 문제가 두드러지게 발생하고 있다. 구체적인 부계약자 역량 부족 사례를 살펴보면, 적정 간접인력 미투입, 공사 관련 행정처리 업무 미흡 ① 문서처리 역량 부족, ② 기성 청구를 위한 서류처리 미흡, ③ 검측 작업의 준비 및 처리 미흡, ④ 설계변경이 발생하는 경우 업무처리 미원활 등), 부계약자의 책임의식 결여(민원 발생 대처 능력 결여로 주계약자에게 떠넘기기 등) 등이 지적되고 있다.

다섯째, 주계약자 공동도급제의 도입 이후 현재까지 주·부 계약자 간 상호 계약이행의 책임을 다할 수 있도록 합리적 제도 설계가 이루어지지 못해 주계약자의 피해가 빈번히 발생하고 있다. 예를 들면, 서울, 경기, 부산을 제외할 경우 적

격심사 시 만점을 받을 수 있는 우수한 부계약자 수가 제한적이기에 사업에 참여하고 싶어도 참여하지 못하는 역차별 문제가 빈번히 발생하고 있다. 이 외에도, 부계약자 계약금액의 9.7~13.7% 내외로 추산되는 주계약자의 리스크 관리 비용 및 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가지급 기준의 부재로 인하여 주·부 계약자 간에 불필요한 다툼이 계속되고 있다(현 규정에서는 주·부 계약자가 상호 협의하여 관련 비용을 지급하도록만 규정하고 있는 상황).<sup>3)</sup>

■ 생산체계 개편에 따라 주계약자 공동도급제의 존치 여부에 대한 논란도 가중

이러한 주계약자 공동도급제의 여러 문제와 더불어 최근에는 공공공사부터 시행 예정인 건설 업역 제한 폐지로 인해 주계약자 공동도급제의 존치 여부에 대한 논란 또한 가중 중이다. 수직적 원·하도급 관계의 고착화에 따른 하도급 문제를 개선하고, 건설 소비자의 건설업체 선택 자유를 확대하기 위해 종합·전문 업계 간 칸막이식 업무범위 제한제도가 폐지될 향후 건설산업 생산체계 개편 방안에서는 전문건설업도 자유롭게 원도급 종합공사 시장에 진출이 가능하며, 종합건설업 역시 원·하도급 전문공사 수급이 가능해진다. 이러한 상황에서 주계약자 공동도급제의 존치는 오히려 업역 제한 폐지의 의미를 퇴색시킬 가능성이 높은 상황이다.

■ 단기적 제도 개선 노력과 더불어 장기적으로 제도의 존치 여부 재검토 필요

이러한 배경에 따라 주계약자 공동도급제는 「건설산업기본법」 상 제도의 존치 여부와 관계없이 공공계약(계약법률)에서 제도 운용에 따른 실효성 여부를 면밀히 재검토하여 제도의 변경 또는 근본적 존치 여부를 종합 점검해볼 필요가 있다. 우선, 주계약자 공동도급 방식만으로 발주하도록 하는 현행의 배타적 규정을 전면 개편하여 입찰자의 필요에 의해 단독 입찰 또는 다른 공동도급 방식(공동 또는 분담)을 취사선택할 수 있도록 입찰 및 공동도급제도의 탄력성을 제고하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 또한, 주계약자 공동도급 방식으로 발주가 제한되어 있는 「건설산업기본법」에 따른 건설산업 범위 외 공사(전기 및 정보통신공사, 소방시설공사 등) 역시 주계약자 공동도급 방식으로 발주가 가능

3) 더욱이 주계약자 공동도급 방식의 경우 기본적으로 부계약자의 추가적인 간접 품 발생이 불가피한 구조임에도 불구하고 지난 2012년 경희대학교 조사 결과에 따르면, 주·부 계약자 응답자 100%가 기존 전통적 생산방식 대비 추가적인 간접인력 투입을 미시행하고 있어 결국 주계약자가 비용(간접비)은 적게 받고 업무는 늘어난 형국이 발생 중임.

하도록 제도를 개선하여 단일공사에서의 계약자 간 파트너링을 강화하는 방안 또한 고려 가능하다.

다만, 상기의 검토는 건설 생산체계 변화가 어느 정도 정착된 이후에 개선을 검토할 수 있는 중장기적 사안이 대부분이기에 단기적으로 주계약자 공동도급의 구조적 문제 완화를 위한 다음과 같은 사안에 대한 제도 개선을 우선적으로 시행해야 할 것이다. 첫째, 공종 간 간섭 정도, 별도 설계도서 존재 여부, 복합 하자 발생 가능성 등을 종합적으로 고려하여 주계약자 공동도급 발주 대상 공사 요건을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 예를 들어, 사실상 분리발주인 토목 선형공사의 경우 주계약자 공동도급 방식 적용은 부적합할 것이다. 둘째, 간접 노무비용 발생 수준, 공종 및 사업 규모 특성 등을 종합 고려하여 협의 실패 시 강제 준용이 가능한 주계약자 공동도급 방식에서 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가지급 기준을 마련하여 주·부 계약자 간 불필요한 다툼을 방지할 필요가 있다. 셋째, 하자담보 책임, 보증서·보증금 납부, 부계약자 탈퇴 시 처리, 공동비용 부담(가설 사무실, 현장 정리비용 등), 그리고 운영위원회 원칙 명확화 등 기존의 주계약자 공동도급 방식에서 잦은 분쟁의 대상이었던 개별 사안별 맞춤형 제도 개선을 통하여 주계약자의 불필요한 피해 부담 최소화를 꾀하여야 할 것이다. 이 외에도 발주자가 부계약자 대상 공종을 지정하여 발주하는 것이 아니라 주계약자가 부계약자 공종을 선택할 수 있도록 하는 (가칭) 공종선택형 주계약자 공동도급 방식의 도입이 필요하며, 사업관리 효율화와 안정적 유효경쟁 가능 여부 등을 종합 고려한 주계약자의 최소 공동도급 적정 지분을 마련 또한 함께 추진하여야 할 것이다. 마지막으로, 지방자치단체를 비롯한 주요 공공 발주기관의 경우 주계약자 공동도급제의 제도도입 취지 상실 현황과 건설산업 생산체계 개편에 따라 오히려 입찰참가 자격 기회만을 박탈할 가능성이 높은 제도의 한계점을 종합 고려하여 무분별한 확장 도입을 경계해야 할 것이다.

### 3. 초과 유보소득 과세, 건설업 피해 불가피

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

#### ■ 기획재정부, 개인 유사법인 초과 유보소득 과세 신설

지난 7월 22일 발표된 2020년 세법 개정안 내 개인 유사법인의 초과 유보소득에 대하여 과세하는 「조세특별제한법」 신설 법안이 포함되었다. 이번 세법 개정안은 이 외에도 금

용 세제 개선, 신탁 세제 개선, 주택 관련 세제 강화, 초과배당 증여이의 과세 강화 등 기존의 세법 체계를 변화시키는 많은 사항을 포함하고 있다. 특히, 기획재정부는 '개인사업자와 유사한 법인의 유보를 통한 소득 회피 등을 방지'하고자 신설 법안을 도입하였다고 취지를 밝히고 있는데, 여기서 개인 유사법인이란 최대주주 및 특수관계자가 법인 지분의 80% 이상을 보유한 법인을 의미한다.

초과 유보소득은 유보소득 중 적정 유보소득에 지분비율을 곱한 것으로서 기획재정부는 이를 주주에게 배당한 것으로 간주하고 배당소득세를 과세하겠다는 것이다. 유보소득이란, 법인이 경상·비경상적 활동으로 창출하는 소득 중 기업 내에 잔류해 사외로 유출되지 않고 남아 있는 소득을 말하며, 적정 유보소득이란 각 사업연도의 소득금액 중 이월결산금, 세금 등을 공제한 소득 즉, 총배당 가능 금액의 50% 혹은 자본금의 10%에 해당하는 소득 중 큰 금액을 말한다. 따라서 초과 유보소득이란 유보소득에서 적정 유보소득보다 큰 금액을 사내 유보금으로 쌓은 금액으로서 기획재정부는 이에 대해 과세하겠다는 것을 의미한다.

#### ■ 다수 종건·중소건설기업이 과세 대상, 건설산업 파장 클 듯

건설산업은 공공을 상대로 한 영업 및 주택사업 추진을 위해 사내 유보금을 일정 수준 확보하는 경우가 많아, 건설기업 다수가 과세 대상에 포함될 것으로 보인다. 100억원 미만 중소형 공사에 주로 참여하는 중소 건설기업의 경우, 공공공사의 경영상태 평가에서 좋은 점수를 얻기 위해 사내 유보금을 유지하는 경우가 다수 존재하기 때문이다. 또한, 건설공사 및 주택건설사업에서 예측하지 못하는 리스크가 많고, 자기 자본이 많이 투입되는 사업의 특성상 많은 건설 및 주택 건설기업의 대표자가 최대주주 지위를 가지고 있는 상황이다.

현재 지방자치단체 및 국가기관이 발주하는 추정가격 100억 미만 공사는 낙찰자를 시공 경험과 경영상태 등이 포함된 공사수행능력 평가와 입찰가격 등을 기준으로 결정하고 있는데, 중소 건설기업의 경우에는 기업 규모로 인해 신용평가등급을 책정하기 어려워 재무비율로 점수를 매기는 경우가 많다. 이에 따라, 중소 건설기업 다수가 더 좋은 경영상태 평가점수를 얻기 위하여 유보금을 쌓아두는 사례가 많으며, 이들이 이번 제도의 과세 대상에 포함되어 과중한 세금을 부과받게 될 것으로 보인다.

이와 함께 건설업의 경우 과세 신설의 본래 취지와는 달리 다수의 대형 건설기업과 중견 건설기업들이 유보 소득세의 과세 대상에 포함될 것으로 예상된다. 유사 개인 법인의 탈세 목적을 막는 정부의 의도와는 달리, 전자공시시스템(DART)에 공시된 많은 비상장 건설 대기업과 중견기업이 과세 대상에 포함되는 것으로 나타났다. 이처럼 다수의 주택 건설사업을 수행하는 대형 및 중견 건설기업들이 과세 대상일 것으로 보이는데, 이는 주택 건설사업의 특성상 토지매입 등 사업 추진을 위해 기업 내부에 유보금을 쌓아둘 필요가 있기 때문이다. 사업체의 형태로 보면, 건설업은 다른 업종에 비해 법인사업자 비중이 매우 높으며, 건설업의 특성상 정부에서 지속적으로 법인 전환을 유도한 측면이 있다는 점에서 유보소득세 과세는 기존 정책에 배치되고 불합리하다고 판단된다.

**■ 제도 철회 혹은 건설업종 과세 대상에서 제외해야**

사내 유보금 과세에 대한 논란은 과거에도 있었다. 그럼에도 지금까지 과세가 되지 않았던 것은 무엇보다도 사내 유보금 성격에 대한 논란이 지속되어 왔기 때문이며, 이에 따라 법인 유보소득에 대한 간주배당금 과세 도입을 철회하는 것이 바람직할 것이다. 하지만, 기획재정부는 이미 과세 신설로 철회할 수 없다는 입장인 한, 이를 고려하더라도 건설업과 같이 다수의 대형, 중견 그리고 중소기업들이 과세 대상에 포함되는 것은 법 취지에 맞지 않고, 사업 프로세스, 사업 기간 등 건설업의 특성상 사내 유보금의 확보가 불가피하다

**표 2. 공공계약제도 3대 혁신 기본방향**

혁신목표	주요 내용	주요 추진과제
혁신·신사업 조달시장 진출 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 혁신·신사업 조달시장 진입규제 완화</li> <li>■ 입찰방식 개선 등 기술경쟁 활성화</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 혁신제품 사용결과에 대한 면책 확대</li> <li>② 혁신제품 등 실적평가 제외</li> <li>③ 디지털 서비스 전문계약제도 마련</li> <li>④ 협상계약 기술력·콘텐츠 평가 강화</li> <li>⑤ 기술제안입찰제도 정비·차별화</li> </ol>
공정계약 문화 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 불공정 계약관행 개선</li> <li>■ 정당한 계약대가 지급</li> <li>■ 계약상대자 권익 보호</li> <li>■ 조달기업 간 상생·협력기반 구축</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 계약상대자에게 비용 등 전가 금지</li> <li>② 일방적인 근로자 교체요구권 완화</li> <li>③ 일방적인 하자담보책임 연장제도 개선</li> <li>④ 계약원가 산정기준 보완</li> <li>⑤ 종합심사낙찰제 동점자 처리기준 개선</li> <li>⑥ 계약분쟁조정제도 대상·금액 확대</li> </ol>
제도 유연성·효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경직적 계약절차 개선</li> <li>■ 입찰·계약절차 간소화</li> <li>■ 조달기업 부담 완화</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 다양한 수요 충족을 위한 '카탈로그 계약' 도입</li> <li>② 수의계약 허용기준 등 합리화</li> <li>③ 사업목적·특성에 적합한 맞춤형 평가 강화</li> <li>④ 협상에 의한 계약 온라인 평가 활성화</li> <li>⑤ 조달기업의 보증 부담 완화</li> <li>⑥ 보험·리스계약 등 적격심사 평가간소화</li> </ol>

자료 : 관계부처합동(2020.10.27)

는 점에서 과세 대상에서 건설업은 제외하는 것이 타당할 것이다. 이에 대한 대안으로는 적정 유보소득의 범위를 산업 특성을 고려하여 탄력적으로 적용하는 방안을 고려하거나, 적정 유보소득을 기준을 상향하는 방향을 검토해 볼 수 있을 것이다. 보다 근본적으로는 기업의 자율성과 창의성을 인정하여 정상적인 경영 활동에 대한 해석을 폭넓게 가져가는 방향으로 향후 기업 조세정책의 방향을 정할 필요가 있다.

**4. 공정경제 및 혁신성장을 위한 공공계약제도 혁신**

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

**■ 기획재정부, 혁신성장·공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신 방안 마련**

정부는 지난 10월 27일 「제4차 혁신성장전략회의 겸 2020년 제39차 경제관계장관회의」를 통해 ‘혁신성장·공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신 방안’을 발표했다(표 2 참조)<sup>4)</sup>. 그 배경을 살펴보면, 지난 2019년 기준 약 135조원 규모의 공공조달시장은 매년 성장세를 기록하고 있으며, 이에 따라 공공계약제도가 민간기업에 미치는 과급효과가 날로 커지고 있기에 조달시장 진입장벽, 불공정 계약관행, 경직·획일적인 계약절차 등 현행 공공계약제도 전반에 대한 개선의 필요성이 대두되고 있다. 해당 배경하에, 정부는 지난 5월부터 7개 부처(기재부, 공정위 등), 10개 공공기관(한전, LH 등), 7개 협회, 민간전문가가 참여하는 ‘계약제도 혁신 TF’를 약 4개월간 운영·완료하였으며, 3대 혁신목표(①

4) 관계부처 합동(2020), “혁신성장·공정경제 구현을 위한 공공계약제도 3대 혁신 방안”.

혁신·신사업 조달시장 진출 지원, ② 공정계약 문화 정착, ③ 제도 유연성·효율성 제고)를 중심으로 45건의 추진과제를 발굴하고 계약제도 개선 방안을 발표하였다.

정부는 '계약제도 혁신 TF'를 통해 도출한 45건의 추진과제 중 법령 개정 없이 추진 가능하거나 쟁점이 없는 17건의 과제에 대해서는 관련 시행령이나 계약예규, 지침 등의 개정을 통해 TF 운영기간 중 우선적으로 추진을 완료하였다. 추진 완료 과제 중 건설산업과 밀접한 사항으로는 '정당한 계약대가 지급, 계약상대자 권의 보호 강화 목적의 '계약원가 산정 기준 보완', '공사 기간 연장시 간접비 지급 회피 제한', '입찰 공고시 공사 기간 산출근거 제시'가 있으며, 불공정 계약관

행 개선을 위한 '계약상대자에게 비용 등 전가 금지', '일방적인 하자담보책임 기간 연장 개선' 등도 추진을 완료하였다. 특히, 이미 완료한 정당한 계약대가 지급을 위한 추진과제와 관련해서는 과거 일부 발주기관에서 낙찰단가를 기초로 원가를 산정하는 방식, 공기 연장 사유 발생시 발주기관이 공사를 중단하고 사유 종료 후 신규계약을 체결하여 간접비를 회피하는 방식 등을 개선함으로써 정적공사비를 지급하기 위한 기반을 확보했다는 평가를 받고 있다.

향후 정부는 수행이 완료된 17건의 과제 외에도 '정당한 계약대가 지급', '계약상대자 권익보호 강화', '조달기업 간 상생·협력기반 구축', '경직적인 계약절차 개선', '조달기업 부

표 3. 향후 추진 예정인 주요과제 및 일정

주요 내용	과제명	주요 추진과제	개정사항 등
정당한 계약대가 지급	종합심사낙찰제(중심제) 동점자 우선순위 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 중심제 가격평가는 제도 도입취지에 따라 저가입찰이 아닌 균형가격(입찰자상·하위 20%를 제외한 평균가격)에 근접한 입찰자에게 가격 점수 부여, 다만 합산 점수상 동점자 발생시 입찰가격이 낮은 자가 균형가격 근접자보다 우선하여 낙찰 → 저가입찰 관행 지속</li> <li>■ (개선) 동점자 발생시 우선 낙찰순위를 저가낙찰자에서 균형가격 근접자로 개선하여 저가투찰 관행을 개선하고 공사품질을 제고, 금년 하반기 중 시범사업을 거쳐 동점자 처리기준 개선 예정</li> </ul>	계약예규 (2021.上)
계약상대자 권익보호 강화	계약분쟁조정제도 적용대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 비용·기간이 소요되는 소송절차 없이 계약상대자의 권익을 구제할 수 있는 계약분쟁조정제도 확대 필요성 제기</li> <li>■ (개선) 금년 하반기 중 분쟁조정 대상 확대, 금액기준 완화 등 전반적인 제도 활성화 방안을 마련하여 개선 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 대상: 대가지급, 계약보증금 국고귀속, 계약해지 등</li> <li>• 최소금액 완화: (종합) 30억원 → 10억원 이상, (전문) 3억원 → 1억원 이상</li> </ul> </li> </ul>	'국가계약법' 시행령 (2021.上)
	부정당제제 리니언시제 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 자진신고·조사협조시 「공정거래법」상 과징금은 감면이 가능한 반면(리니언시제), 「국가계약법」상 부정당제제는 감면 불가</li> <li>■ (개선) 자진신고 등에 따라 공정위로부터 과징금을 감면받는 경우 「국가계약법」상 부정당제제도 감면할 수 있는 근거 마련</li> </ul>	'국가계약법' 개정안 국회 제출(2021.上)
조달기업 간 상생·협력기반 구축	종합·전문공사 평가기준 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 추정가격 3~10억원 구간의 종합공사와 전문공사 간 낙찰하한율, 경영상태 등 평가 기준 상이</li> <li>■ (개선) 계약예규에서 규정하고 있는 추정가격 3~10억원 구간의 입찰가격 평점 산식 및 그 외 평가항목·배점 일원화</li> </ul>	계약예규 (2020.下)
	주계약자 공동도급 금액 제한 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 주계약자 공동도급은 중심제 대상 공사 중 추정가격 300억원 이상 공사에 한하여 적용</li> <li>■ (개선) 공사 규모 제한 없이 모든 공사에 주계약자 공동도급 방식을 허용하고, 주계약자 등 공동도급 제도 보완 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설업역 생산체계 개편에 따른 공동도급 구성, 세부 이행방식·기준 등 보완</li> </ul> </li> </ul>	계약예규 (2020.下)
	건설업역 개편에 따른 낙찰기준 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 건설업역 개편에 따라 동일공사에서 종합·전문 업체 간 경쟁시 상호 실적 인정 범위 등 평가 기준 부재</li> <li>■ (개선) 시범사업 결과(9개 사업 진행 중)를 바탕으로 상호실적 인정 범위 등 평가기준을 마련하여 계약예규에 반영                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• (종합→전문) 종합공사 실적을 전문업종별로 분류, 해당 업종 실적의 2/3 인정</li> <li>• (전문→종합) 전문업종 실적을 단순합산하거나, 전문업종별 구성비율로 배점을 구분하여 전문업종별 평가 후 합산</li> </ul> </li> </ul>	계약예규 (2021.上)
경직적인 계약절차 개선	수의계약 기준 등 합리화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 15년 이상 동일한 수준의 대상·금액기준 등이 유지됨에 따라 제도 취지에 따른 신속·효율적인 사업추진 곤란</li> <li>■ (개선) 그 간의 경제적 여건 변화를 반영하여 수의계약 허용기준 완화 등 전반적인 수의계약제도 운영체계 개선</li> </ul>	'국가계약법'시행령 (2021.上)
조달기업 부담 완화	적격심사시 경영상태 평가기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 공사계약 적격심사시 경영상태 평가항목에서 기업신용평가등급 A- 이상인 경우 만점 부여 (전체 업체의 4.49%)</li> <li>■ (개선) 적격심사시 경영상태 평가 만점 기준을 공사의 규모에 따라 기업신용평가 등급 B+, BBO 이상 (전체 업체의 45.9%)으로 완화</li> </ul>	계약예규 (2020.下)
	입찰 가격평가 대상에서 품질관리비 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ (현행) 공사계약 체결시 건설공사의 품질관리에 필요한 품질관리비를 공사금액에 의무적으로 계상 (건설기술진흥법)</li> <li>■ (개선) 품질관리비 의무계상 제도의 취지에 따라 동 금액을 가격평가 대상에서 제외하고, 계약금액에 전액 반영 보장</li> </ul>	계약예규 (2020.下)

자료: 관계부처 합동(2020.10.27).

담 완화' 등을 위해 2021년 상반기까지 28건의 과제를 지속해서 추진할 예정이다. 특히, 우리 건설산업과 관련해서는 '종합심사낙찰제 동점자 우선순위 개선', '종합·전문공사 평가기준 일원화', '주계약자 공동도급 금액제한 폐지', '건설업역 개편에 따른 낙찰기준 정비', '수의계약 기준 등 합리화' 등의 과제 추진이 예정되어 있다.

**■ 공정경제 구축 기대되나, 계약자-계약자 등 이해관계가 존재하는 과제 추진에는 신중해야**

이번 계약제도 혁신 방안은 민·관 합동 TF의 추진 결과인 만큼 발주기관의 불공정 계약관행을 개선하고 적정공사비를 지급을 위한 기반 조성이 될 것이라는 긍정적 평가를 받고 있으며, 향후 추진 예정인 과제 역시 적기 완료를 통해 건설산업의 혁신성장과 공정경제 구축에 기여하기를 기대한다. 다만, '조달기업 간 상생·협력기반 구축'을 위한 세부과제 등 발주자-계약자 간 관계가 아닌 계약자-계약자 간 관계 등 이해관계가 발생하는 경우는 윈-윈(Win-Win)하기보다는 특정 집단에 손해를 유발할 가능성이 있기에 과제 추진에 앞서 신중한 검토가 필요하다. 예를 들어, 주계약자 공동도급제도의 경우 하자 책임 소재 불분명, 부계약자의 업무 지시 불이행 및 역량 부족 등으로 인해 주계약자의 연대책임, 추가비용 부담 문제 등이 존재하는 한편, 생산체제 개편에 따른 존치 여부 논란 등이 발생할 수 있기에 과제 추진에 앞서 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다.

**II. 건설경영 및 기술동향**

**1. 국내 건설산업 사망사고 감소율 OECD 평균 상회**

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

**■ 국가별 산재 사망사고 실태 비교의 한계<sup>5)</sup>**

국가별 산재 사망사고 통계를 제공하는 국제기구인 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)와 유럽연합 통계(Eurostat)가 대표적이며, 양 국제기구의 경우, 사고 사망십만인율<sup>6)</sup> 등의 자료를 연도별·산업별로 제공하고 있

다. 국내의 경우는 통계청에서 국가별 근로자 십만명당 치명적 산업재해 수(OECD)를 연도별로 제공하고 있다. 하지만, 국내 통계청 자료를 포함한 국외 국제기구가 제공하는 사고 사망십만인율 자료는 국가별로 산정하는 방법이 달라 비교에 한계가 존재한다. 이러한 사고사망십만인율 산정방법의 차이는 분모에 해당하는 근로자 수 산정방법 차이에서 기인한다. 구체적으로, 근로자 수에는 크게 통계청에서 제공하는 근로자 수, 보험가입 근로자 수, 근로시간 등이 국가별로 적용되며, 국내는 산재보험 가입 근로자 수를 적용하고 있다. 본고는 2017년 기준 OECD 국가의 건설산업 GDP, 근로자 수, 근로자 10만명당 사고사망자 수<sup>7)</sup>를 비교하고, 2010년 대비 2017년 증감률을 분석하였다.

**■ OECD 국가별 건설산업 주요 통계 분석 결과**

2017년 국내 건설산업의 GDP는 약 895억 달러로, 36개 OECD 회원국 중 8번째로 높았으며, 2010년 대비 GDP는 70.6% 증가하여 회원국 평균(14.9%)보다 약 4.7배 높은 증가율을 나타냈다. 다음으로, 2017년 국내 건설산업의 근로자 수는 약 196만명으로 36개 OECD 회원국 중 7번째로 많았으며, 2010년 대비 근로자 수가 12.4% 증가하여 36개국 평균(6.3%)보다 약 2배 높은 증가율을 보였다. 참고로, 건설산업 근로자 수는 미국(1,121만명), 일본(498만명), 멕시코(427만명) 순으로 조사되었다. 마지막으로, 2017년 국내 건설산업 근로자 10만명당 사고사망자 수는 25.45로, OECD 35개<sup>8)</sup> 회원국(평균 8.29) 중 가장 높았으며, 2010년 대비 감소율은 14.8%로, 35개국 건설산업 평균 감소율인 11.4%보다 3.4%p 높게 파악되었다. 구체적으로, 건설산업 근로자 10만명당 사고사망자 수는 한국(25.45), 터키(25.01, 2016년 기준), 캐나다(21.77) 순으로 나타났다.

**■ OECD 경제 10대 회원국 건설산업 주요 통계 증감률로 본 국내 건설산업**

국내 건설산업은 OECD 경제 10대 회원국 중 2010년 대비 2017년 GDP가 70.6% 증가하여 1위, 근로자 수가 12.4% 증가하여 4위, 근로자 10만명당 사고사망자 수는 14.8% 감소

5) 본고는 한국건설산업연구원에서 발간한 「OECD 국가의 건설업 산재 사망사고 실태 비교·분석」의 주요 내용을 정리함.  
 6) 사고사망십만인율 = 사고사망자 수 / 근로자 10만명  
 7) 본 고에서 비교한 근로자 10만명당 사고사망자 수는 각국의 통계청에서 제공하고 OECD에서 집계하는 연평균 근로자 수를 적용하여, 분모의 산정방법 차이에서 기인하는 문제점을 해결하고자 하였음.  
 8) 아이슬란드는 산재 사망자 수를 제공하지 않아 분석에서 제외함.

표 4. OECD 경제 10대 회원국 건설산업 주요 통계 비교

국가	GDP (백만 US 달러)		근로자 (천명)		사고사망자 수/ 근로자 10만명(A)		2010년 대비 증감률 (%)		
	2017년	순위	2017년	순위	2017년	순위	GDP	근로자	A
미국	779,727.3	1	11,214	1	9.03	3	△48.8	△16.7	△8.2
일본	277,592.7	2	4,980	2	6.49	4	△1.6	▽1.2	▽10.3
독일	155,621.5	3	2,837	3	3.14	8	△17.5	△12.1	▽6.6
영국	146,479.3	4	2,336	4	2.31	10	△17.6	△5.4	△2.5
프랑스	129,760.8	5	1,740	6	6.03	7	▽9.5	▽8.4	△1.5
이탈리아	74,655.0	9	1,416	7	6.29	6	▽30.9	▽25.0	▽35.1
캐나다	108,642.4	6	997	10	21.77	2	▽3.1	△20.3	▽22.2
한국	89,520.9	8	1,988	5	25.45	1	△70.6	△12.4	▽14.8
호주	108,577.2	7	1,138	8	2.64	9	△12.8	△13.9	▽40.1
스페인	71,381.2	10	1,128	9	6.47	5	▽38.5	▽31.7	△6.8
평균					8.96	-	△15.4	△4.7	▽14.8

주: 색이 채워진 곳은 2010년과 비교하여 2017년 전체 산업 통계가 부정적으로 변화하였음을 의미함.

표 5. 10대 관리 영역의 세부 진단 요소

핵심관리 영역	진단 요소 상세 설명
자산기획관리	목표 및 목적 정립 수준, 인프라시설 범위 및 분류체계 정립, 운영자와 사용자 요건 정립, 미래 수요 분석 및 예측, 시설자산관리 전략(현재 상태, 미래 가치 등 기준 포함), 정책 및 전략 성과 정의, 실행 결과 추적 및 피드백 체계
통합관리	시설관리 기능 간 프로세스 정립, 시설관리 업무 수행 체계 통합, 주요 의사결정을 위한 협의체 운영, 시설자산관리계획(AMP) 수립, AMP 기반 수행 결과 모니터링 기능 확보, 정보 추적 및 피드백 체계 정립
운영관리	점검/유지관리/성능평가 세부 기준, AMP 이행을 위한 관리계획 및 실행계획 수립, 운영기관의 규정/지침 정립, 구조적 안전성/내구성/사용성 성능 평가 기준 및 수준 정의, 미래 성능 예측 방법론, 실행 과정에서 생성된 데이터 추적 체계 구축
성과관리	성과관리 기준 및 계획 수립, 시설물 성능과 성과 측정 기준 수립, 내외부 요건 변화에 따른 기준 변경관리 체계 구축, 운영기관의 재무적 지속가능성 모니터링, 성과 기반 지속적인 관리 업무 수행 절차 수립
가치 및 자원관리	시설 가치 평가 및 자원관리 기준, 단·중·장기 자원 조달 계획, 시설 현황 및 상태 분석 방법론, 서비스 수준(LOS) 기준, 생애주기 비용 산출과 가치 평가 및 예측, 자원 투자 우선순위 결정 기준, 예산 계획 대비 실적 분석 및 예산확보 계획, 가치 및 자원관리 결과 추적 체계
변화관리	관리 활동 영향/변화 요소 및 관리 기준 마련, 조직 기반 변화관리 역할 수립, 변화 요소 영향 범위와 수준 분석, 업무 간 이해 상충 식별 및 관리 기준, 변화 이력과 진행 상황 추적, 시설 생애주기 관점 데이터 추적 및 의사결정 체계
리스크관리	구조물 및 설비 리스크 분류체계 등록부 작성 기준 문서화, 리스크 식별/분석/대응/모니터링 계획서, 사고/비상상황 등 대응 프로세스 정립, 리스크 정성적 및 정량적 분석 체계, 리스크 통제/대응/모니터링/성과 추적 기능
정보관리	시설 정보 생애주기관리 및 표준 분류체계 정립, 데이터/정보 수집/업데이트/저장 계획, 시스템 연계 정보관리계획, 문서자료 관리계획 수립, 정보 보안 지침, 주요 의사결정 및 계획 수립, 개선사항 도출 및 결과 추적/지식화 체계
계약관리	관계자 역할 및 계약/구매 운영 절차/지침, 공급자 평가 등 계약관리 계획, 입찰 대상자 선정/인내서 작성/평가 등 입찰 준비와 계약 체결 절차, 계약 결과 인수/대가 지불, 절차/지침에 따라 계약 변경 및 영향도와 중요도 평가/관리, 계약 목표 정기 점검, 공급자 수행 업무 평가 및 부적격 업체 관리, 계약관리 업무 수행 결과 추적 및 후속 사업 활용 지침
인적자원관리	시설관리 업무 R&R/직무 내용/역량/핵심 평가지표 등 표준 직무기술서, 인적자원관리(배치 기준, 교육/훈련 프로그램 등 포함) 계획 수립, 수행 역할 및 책임 조정 기능, 조직 효과 평가 및 교육/훈련 후 역량 재평가, 인력(조직) 성과 추적

하여 4위를 기록하였다. OECD 경제 10대 회원국 건설산업 중 3가지 지표의 증감률이 긍정적(GDP 증가, 근로자 수 증가, 근로자 10만명당 사고사망자 수 감소)으로 변화한 국가는 독일, 한국, 호주밖에 없으며, 3가지 지표의 증감률이 모두 평균 이상으로 개선된 국가는 한국이 유일한 상황이다. 다만, 국내 건설산업은 근로자 10만명당 사고사망자 수가 OECD 국가 중 가장 높긴 하나, 경제·고용·안전 측면에서 모두 OECD 평균보다 긍정적인 방향으로 개선되어 왔음을 알 수 있다.

## 2. 노후 인프라, 관리 역량진단 플랫폼 구축 필요

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

### ■ 건설연, 기반시설관리 역량진단 플랫폼 구축으로 공공·민간 운영기관 맞춤형 지원<sup>9)</sup>

2020년 5월 제1차 기반시설관리 기본계획이 고시된 이후 15종 기반시설의 관리·감독기관 및 관리 주체는 해당 시설의 특성을 반영한 관리계획을 수립하고 있지만, 구조적 안전성, 내구성, 사용성 등에 대한 종합적 관리체계 구축에는 한

9) 본고는 한국건설산업연구원이 발간한 「공공 기반시설관리 역량진단 모델 구축 방안」 연구 결과 일부를 재구성함.

계가 있는 상황이다. 구체적으로, 그간 기반시설의 선제적 대응과 관리를 위한 성능개선 중심의 제도 및 기준은 수립되었으나, 지속가능성과 관리 활동의 효율성 제고를 위한 10대 핵심관리 영역의 포괄적 체계 구축보다는 성능 점검·평가 중심으로 한정되어 왔다. 또한, 공공 운영기관의 재원 확보 기준을 제시하고는 있지만, 재원 조달 및 운용에 대한 상세 기준 수립이 필요하고, 예산 조달에 대한 모호한 관련 법적 기준을 구체화할 필요가 있는 상황이다.

이러한 상황에서, 한국건설산업연구원은 최근 「기반시설관리법», 「시설물안전법」 등 법적 요건을 충족하고, 시설의 특수성을 반영하면서 종합적 성능개선에 필요한 관리 역량을 진단할 수 있는 플랫폼을 구축하였으며, 이는 사용자인 국민의 안전성 확보와 공공 재원의 효율화를 지원할 것으로 기대된다.

**■ 노후 인프라의 디지털 경쟁력 강화, 기반시설관리 역량 제고와 체계 구축부터 시작**

30년 이상 된 노후 인프라시설이 약 36.8%(2018년 12월 기준)의 비중을 차지하고 있는 상황을 고려하면, 향후 안전성과 지속가능성 확보를 위한 정부와 산업 차원의 노력이 절실하다. 구체적으로, 이를 지원하기 위해 국내 관련 제도 및 국제 표준 요건을 충족하면서 향후 해외 시장에서 우위를 선점하기 위한 운영 주체의 관리 영역별 역량 강화에 필요한 사항을 살펴보면, 다음과 같다.

**■ 종합적 프로세스 기반의 인프라시설 관리는 재원 효율화와 안정성 확보에 효과적**

노후 인프라의 디지털 경쟁력 향상을 위해 시급한 과제는 기존의 관리체계를 포괄적이고 종합적인 프로세스 기반 체계로 구축하는 것이 우선이며, 노후 인프라시설 관리 역량진단 및 보강은 궁극적으로 국민의 안전성 확보와 공공 재원의 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 한국판 뉴딜 프로젝트의 일환인 사회기반시설의 디지털화는 지식정보 및 정보통신기술보다 시설물에 대한 근원적 기술력 확보와 핵심 데이터 및 정보 축적이 우선되어야 할 것이다.

**3. 포스트 코로나 시대의 건설업 일자리**

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

**■ 포스트 코로나 시대**

우리나라는 성공적인 방역 국가로 경제폐쇄 조치 없이 코로나에 대처하고 있으나, 10월 들어 미국, 유럽 등에서 코로나 19 확진자가 급증하며 프랑스(10·30), 독일(11·2), 영국(11·5) 등이 2차 봉쇄를 준비하고 있는 상황이다. 올해 3월, 전 세계로 확산된 코로나19 감염병은 단기간에 경제, 사회, 문화 모든 방면에 영향을 미치며 포스트 코로나 시대라는 새로운 환경을 만들고 있다. 특히, 코로나19 사태는 경제성장률 하락과 실업률 증가를 가져왔으며, 디지털 경제의 확산과 비대면·온라인 중심 산업구조로의 전환, 삶 전반의 사회적 거리두기와 같은 변화를 야기하고 있다.

**■ 코로나19 이후의 일자리 변화**

코로나19의 발발과 이에 따른 경기 침체는 실업률 증가, 고용 양극화 등 일자리의 질과 양에 부정적인 영향을 미치고 있다. 코로나19의 확산을 막는 폐쇄조치와 외출자제 조치 등으로 노동 수요와 공급이 동시에 둔화하며 유례없는 고용 위기 상황이 전개된 것이다. 다만, 우리나라 건설산업의 경우 코로나 발생 초기에는 현장 폐쇄, 인력 및 자재, 장비의 수급 어려움 등에 따라 고용이 크게 줄 것으로 예상되었으나, 다행히 9월 현재 건설업의 취업률은 전년 동월 대비 2.7% 증가한 수준으로 조사되었다.<sup>10)</sup> 전염병 위기에 대한 모범적인 국가 대응으로 현재 국내 건설산업은 다른 국가, 다른 산업에 비해 상대적으로 안정적인 사업 환경을 영위하고 있으며, 코로나에 따른 직접적인 위기보다는 앞으로의 경기 침체가 가져올 활력 저하에 대한 대책을 준비하는 상황이다.

한편, 코로나19 감염병의 확산을 낮추기 위해 우리 사회는 거리두기가 삶의 원칙으로 적용되며 있으며, 재택근무와 온라인 회의를 통한 업무가 점차 일상화되고 있다. 이처럼 코로나19 위기에 대응하는 과정에서 온라인 회의, 원격 교육 등을 경험하며, 새로운 업무 방식에 대한 장벽이 낮아졌고, 앞으로 일하는 방식에도 큰 변화가 예상된다. 한국경영자총협회의 재택근무 현황 실태조사에 따르면, 응답 기업 중 88.4%가 사무직 재택근무를 시행 중이라고 답했고, 응답 기

10) 통계청(2020.10.16), “2020년 9월 고용동향”.

업의 53.2%는 코로나19 위기 해소에도 재택근무 활용이 확산될 것으로 전망하고 있다.<sup>11)</sup>

이 외에도, 코로나19의 확산을 막기 위한 비대면 환경의 중요성이 커지고 있고, 사업장 폐쇄의 위험을 낮출 수 있는 자동화가 고려됨에 따라 일자리에서 요구하는 역량도 변화하고 있다. 제조업에서는 전염병에 따른 생산 중지 리스크 확대로 자동화 도입의 필요성이 커졌으며, 같은 이유에서 건설산업은 현장 밖에서 제작한 부재를 현장에서 조립하는 현장 밖 건설의 필요성이 커지고 있다. 이러한 일자리의 자동화는 필연적으로 기술과 차별되는 인간 고유의 역량이 무엇인지에 대한 고민으로 이어지고 있으며, 코로나19 이후 변화에 대한 민첩한 적응력과 디지털화 역량이 강조되고 있다.

#### ■ 일자리 변화 속, 건설산업의 기회

코로나19 감염병 위기는 건설산업에서 시작되고 있던 디지털화와 기술혁신, 이에 따른 산업의 구조적 변화를 더 빠르게 진행시키고 있다. 코로나19의 위기로 건설산업의 디지털 전환과 모듈화 및 공장제작 등의 생산방식 변화가 빨라질 것으로 예측되며, 새로운 시대에 적응하기 위한 준비가 필요한 상황이다. 2020년 세계 건설시장의 성장률 전망은 3.1%에서 0.5%로 하향 조정되었으나, 맥킨지, 액센추어 등 컨설팅 기관들은 코로나19의 위기를 건설산업이 디지털화를 준비하는 기회로 보고 있다.

또한, 이동제한 조치에 따라 재택근무와 온라인 회의, 다양한 애플리케이션을 활용한 원격작업 등이 수행되며, 건설산업의 일하는 방식도 큰 변화를 겪고 있다. 예를 들어, 코로나 사태 이후 BIM을 사용한 디지털 협업, 4D와 5D 시뮬레이션을 사용한 프로젝트 관리, 앱을 통한 보건·안전관리와 자재 주문, 자원관리 등 건설산업의 업무가 디지털화되고 원격으로 일하는 방식으로 전환되고 있다.<sup>12)</sup> 이처럼 현재 진행되고 있는 일자리의 변화는 코로나19의 안정화에 따라 기존 방식으로 돌아갈 수 있는 일시적인 변화가 아닐 수 있으며, 일자리의 변화를 포함한 다양한 방면에서 포스트 코로나 시대의 기회를 찾기 위한 건설산업의 대응이 시작되어야 할 시점이다.

## 4. 국내·외 동향조사

대한건설정책연구원 건설BRIEF

### ■ 주택산업연구원, 「10월 주택사업 경기실사지수」 발표(10.09)

10월 전국 HBSI 전망치는 72.2로 전월대비 6.0p(↑) 상승, 대부분 지역이 전월대비 상승 시현에도 불구하고 50~70선에 그치며 지방을 중심으로 주택사업경기에 대한 부정적 전망 지속, 재개발·재건축 10월 수주전망은 재개발 85.5(전월 대비 5.0p ↑)로 소폭 증가, 재건축은 83.5로 전월 수준

### ■ 국토연구원, 「정책평가를 통한 지속가능한 도시재생뉴딜 개선방안」 정책브리프 발간(10.26)

(내용) 도시재생뉴딜의 주요 쟁점, 도시재생뉴딜 정책평가 개요와 결과, 지속가능한 도시재생을 위한 정책제언 (정책제언) ① (사업 선정방식 개선) 효율적인 사업 관리 및 성과 달성을 위하여 당해 연도 최대 지원 금액만을 명시하고 수시공모 방식으로 전환, ② (사업 유형 보완) 현재 5개 사업 유형을 2개(근린재생형, 경제기반형) 또는 3개(근린재생형, 중심시가지형, 경제기반형) 유형으로 간소화, 사업 유형별 중점 목표에 따라 세부사업이 적절하게 구성될 수 있는 기반 마련, ③ (전략계획 폐지 및 활성화계획 개선) 전략계획을 폐지하되 활성화계획에 사업 구역 지정 내용 추가, 도시재생의 전략적인 내용은 도시·군 기본계획의 일부 항목으로 포함, ④ (지속가능성 확보) 지속가능한 사업 관리 및 운영을 위해 국비 지원 기간을 사업 기간 내·외로 나눠 사업 완료 후 정해진 사업 기간 동안의 성과에 따라 인센티브 형식으로 추가 지원, ⑤ (체계적인 사업 관리방안 마련) 지속적으로 모니터링·평가할 수 있는 평가·관리 체계 마련

### ■ 전문건설협회, 국토부/국회 “건설안전특별법 제정안” 의견서 전달(10.14)

공동이행방식 공동수급체 대표사에게 안전관리 총괄 의무를 부여하도록 하는 내용에 대해서는 ‘수정 필요’ 의견, “공동도급 운영 원칙과 정면 배치”, “도급받은 범위가 명확히 구분되면 수급인이 책임지고, 명확하지 않으면 수급인들이 연대 책임 지도록 해야”

11) 9월 7, 8일 국내 매출액 100대 기업(지난해 기준) 중에서 공기업 9곳을 제외한 민간기업 91곳을 대상으로 재택근무 현황 실태를 조사한 결과임. 한국경영자총협회 보도자료(2020.9.11), “사회적 거리두기에 따른 매출 100대 기업 재택근무 현황 조사 결과 발표”.

12) Mckinsey(2020.5.8), 「How construction can emerge stronger after coronavirus」 .

**■ 한국경영자총협회, “2050 장기 저탄소 발전전략 기업 실태 조사 결과” 발표(10. 28)**

‘2050 장기 저탄소 발전전략(LED)’란 UN기후변화협약에 따라 모든 당사국이 국가 기후변화 대응 정책 및 온실가스 감축 목표 등을 설정하여 UN에 제출하는 보고서로 우리나라는 올해 안에 제출 예정

**■ 국토교통부, “건설산업기본법 시행령” 개정안 국무회의 통과(10. 6) 시행규칙 개정안 공포(10. 8)**

종합, 전문건설업 간 업역규제 폐지 등 건설산업기본법 시행령 개정안 통과(21.1.1 시행예정)

1) 시행령 개정안

- (발주가이드라인) 발주자가 해당공사에 상응하는 건설산업자를 선정할 수 있도록 시공자격의 적용방법 등 세부사항을 정하여 고시
- ((임금직불제 적용기관 확대) 공기업, 준정부기관, 지방공사 및 지방공단에서 기타공공기관, 지방직영기업 및 지자체 출자·출연기관으로 확대
- ((하도급 제한적 허용) 도급받은 공사금액 중 기술·특허공법·실용신안권 등이 적용되는 공사에 한해 100분의 20이내로 하도급 허용
- ((불법외국인력 고용 건설업체 하도급제한) 「외국인근로자 고용 등에 관한 법률」 또는 「출입국관리법」에 따라 처분을 받은 경우 1개월 하도급제한, 재발시 2개월 하도급 제한
- ((기타) 건설산업자 이용편의 제고를 위한 온라인 건설업 교육 허용, 건설근로자 처우개선을 위한 고용평가를 위한 위탁근거 마련 등

2) 시행규칙 개정안

- ((종합↔전문 간 상대시장 진입시 자격요건 및 실적인정)진입하고자 하는 상대업종의 기술능력 및 시설·장비 등 등록기준을 갖추고 참여
  - 상대업종의 실적을 한시적(최근 5년간)으로 인정하는 특례기준 적용
  - \* (종합→전문)전체 실적의 2/3 인정, (전문→종합) 원·하도급 실적 전부 인정
- ((시공능력평가 시 실적인정) 종합·전문업체 간 업역 및 생산구조 개편에 따라 상호시장 진출, 원·하도급공사 등에 대한 실적인정
  - \* (종합→전문) 전문공사 하도급하는 경우 1/2인정,

(전문→종합) 종합공사를 하도급 또는 시공 관리 등을 하는 경우 1/2 인정

- ((종합건설업체의 전문공사 허용 범위)종합공사를 시공하는 업종의 업무내용에 해당하는 모든 전문공사
- ((기타)임금직불제 적용대상공사 확대(5천만원→3천만원), 가설기자재(비계, 동바리, 거푸집)대여대금 보호, 직접시공실적 시공능력평가 공시, 건설업등록 행정정보이용 사무 확대 등

**■ 국토교통부, “국민불편 해소·건축산업 활성화 규제개선 방안” 발표(10. 15)**

- 1) (건축허가 간소화) ① 건축 허가도서 간소화, ② 심의 대상 축소, ③ 모니터링센터를 통한 지자체 임의규제 관리 등을 통한 예측가능하고 투명한 건축허가제 운영
- 2) (국민·기업 편의제고) ④ 생활필수 시설 면적, ⑤ 가설건축물 운영 규정, ⑥ 세부용도 변경 시 건축 기준 완화 및 ⑦ 녹색건축 관련 인증 통합 관리 등 불합리한 규제 개선
- 3) (알기쉬운 건축법령 운용) ⑧ 건축 면적·높이 산정기준 및 ⑨ 건축법령을 망라한 한국건축규정(e-KBC) 마련 등을 통한 대국민 건축법령 접근성 개선
- 4) (저성장 시대 대응) ⑩ 집합건물 재건축 허가기준 완화, ⑪ 특별건축구역, ⑫ 특별가로구역, ⑬ 결합건축 특례 대상 확대 및 세부절차 마련 등을 통한 건축물 리뉴얼 촉진
- 5) (포스트코로나 기반 마련) ⑭ 건축행정 전 과정, ⑮ 안전 점검 비대면화 및 ⑯ 재난대응시설 허가 특례, ⑰ 환기설비 기준 재정비 등 포스트코로나 대비
- 6) (4차 산업혁명 대비) ⑱ 건축물 용도 개선, ⑲ 건축 BIM 활성화, ⑳ 건축도면 정보 공개 등 스마트 건축 및 새싹기업(스타트업) 지원을 위한 기반 마련

**■ 국토교통부, KIND·KOTRA와 태국, 베트남, 인도네시아, 터키에 스마트시티 협력센터 설치**

현지의 생생한 프로젝트 정보와 진출가이드 등을 우리 기업에게 공유하고, 프로젝트 발주, 입찰, 사후 지원까지 전 단계 밀착 지원을 추진할 계획