

## 건설동향브리핑 - 건설정책 및 경영 동향

한국건설산업연구원, 한국건설기술연구원, 대한건설정책연구원

### I. 건설정책 동향

#### 1. 부동산PF사업 부실화로 인한 부정적 파급효과 최소화 필요

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

##### ■ 금리 인상 등 외부적 여건 변화로 작년 중반 이후 부동산 PF 사업장의 부실 위험성 점증

지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 지속된 저금리시중 과잉유동성 흐름 속에서 다량의 시중 자금이 부동산시장으로 유입, 주택을 중심으로 부동산가격 급등이 초래되었으며, 보다 구체적으로 살펴보면 고용시장 위축과 코로나 사태 극복을 위한 정부의 재정지출 증가<sup>1)</sup> 규제 완화에 따른 민간 금융기관들의 여신 확대<sup>2)</sup>가 부동산가격 상승을 가속한 측면도 있는 것으로 보인다.

이에 부동산 PF사업들이 최근까지 다수 추진됐는데, 작년 초부터 미국 기준금리 인상, 원자재 가격 상승 등으로 개발 시장 여건이 급변, 기 추진 중이던 사업들의 수익성이 빠르게 악화하기 시작하였다. 특히, 미국의 급격한 금리 인상에

로 국내 금리 역시 동반상승, 개발사업의 금융비용은 증가했지만 부동산 구매심리는 위축되면서, 개발사업들의 수익구조에 문제가 발생하기 시작하였다.

코로나 사태로 말미암은 경제주체들의 자금조달 애로 완화를 위해 정부가 유지해 왔던 금융규제 완화 조치들이 작년 3월부터 단계적으로 종료<sup>3)</sup>됨에 따라, 금융기관들의 유동성 확보 노력이 강화된 것 또한 개발사업들의 자금조달 여건을 어렵게 만드는 추가적인 요인으로 작용하였으며 보다 구체적으로 살펴보면, 은행권에 대한 통합 LCR 규제의 단계적 정상화(85% → 100%)에 따라 은행채 발행 규모가 작년 초부터 많이 증가하기 시작했고,<sup>4)</sup> 그 외 재정적자 확대에 따른 국채와 한전채 등 공공채권의 발행규모 역시 줄어들지 않으면서, 부동산PF사업뿐만 아니라 국내 기업들의 회사채 시장을 통한 자금조달 측면에서의 어려움이 전반적으로 빠르게 커지기 시작하였다.

##### ■ 작년 9월부터 부동산 PF사업 부실화에 대한 우려가 본격적으로 제기되기 시작

지난 부동산 호황기 때 다수의 금융규제가 완화됨으로써<sup>5)</sup>다

1) 대한경제, '[2월에도 고용참사] 12개월째 '고용참사'... 비상구가 없다', 2021.3.17.; 서울경제, '재정적자 100조원 눈 앞인데... 전국민 4차 지원금 지급할까', 2021.1.13.; 관계기관 합동, '코로나19 대응을 위한 민생금융안정 패키지프로그램', 정부발표자료, 2020.3.19. 등 참조.

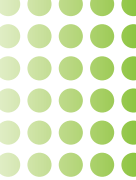
2) 금융위원회 외, '코로나19 대응을 위한 금융규제 유연화 방안', 정부발표자료, 2020.4.16.

3) 금융위원회, '금융규제 유연화 조치 단계적 정상화 추진', 정부발표자료, 2022.3.30.

4) 매일일보, '시중銀 유동성 관리 비상... 당국 건전성 규제 정상화 초읽기', 2022.6.20.

5) 조선일보, '전문학적 적자 한국전력, 한국은행 뺄을 치는 중', 2022.6.21.; 연합뉴스, '국채금리 연고점 경신... 3년물, 연 3.548%로 10년 2개월만에 최고(종합)', 2022.6.14.

6) 금융위원회, '금융투자업자의 기업금융 기능 강화 등 경쟁력 강화방안 추진' 정부 발표자료, 2015.10.13.; 금융위원회 외, '금융업 진입규제 개편 방안', 정부발표자료, 2018.5.2. 등 참조.



양한 금융기관들의 부동산PF시장 내 참여가 확대<sup>7)</sup> 되었다. 특히, 지난 수년간 여전사, 상호금융기관, 증권사, 자산운용사, 부동산신탁사 등이 금융공급과 신용보강 측면에서 부동산PF시장 내에서 역할을 강화해왔으나 이와 같은 상황에서 PF사업들의 수익성이 악화되자, 금융기관들의 재무건전성 악화 가능성에 대한 우려가 작년 9월부터 본격적으로 제기되기 시작<sup>8)</sup> 하였다.

**■ 향후 상당기간 부동산개발 및 부동산 PF시장의 침체가 예견되는 상황**

금리인상이 가파르게 진행되고 경기 침체에 대한 우려가 커지면서, 레버리지를 활용한 부동산 매입수요가 크게 위축된 상황으로 개발사업 수익성이 가격상승을 기대한 투자자의 매입수요에 의해 결정되는 만큼, 현 시장 상황에서 부동산PF시장의 침체는 상당 기간 불가피할 것으로 보인다.

정부가 부동산 규제 완화를 통해 부동산 시장의 경착륙을 막기 위해 노력하고 있으나, 금리하락 가능성은 낮은 반면, 추가적인 부동산가격 하락에 대한 기대는 팽배해 있어, 시장에서의 매수수요를 이끌어내는 데 한계를 보일 가능성이 클 것으로 판단된다.

**■ 부동산 PF사업의 부실화에 따른 부정적 파급효과를 최소화하기 위한 선제적 대응이 필요**

올해 중반 이후 금리 상승 추세가 진정될 가능성이 예상됨에 따라 개발사업의 자금조달 여건이 개선되어 기 추진 중이던 사업장들의 부실 우려가 일정 부분 완화될 것으로 보인다. 다만 이미 상당수 사업장이 한계상황에 놓여 있을 것으로 예상하기 때문에, PF사업 부실 문제가 올해 상반기부터 본격화될 가능성이 있다.

사업부실화로 인한 경제 전반으로의 부정적 파급효과를 최소화하기 위해 공적 자금 투입의 규모와 방식에 관한 의사결정이 필요한 시점으로 공적보증기관들의 보증 여력 확대를 통해 사업성 있는 대규모 개발사업이 부실화하는 것을 최소화할 필요가 있으며 한국자산관리공사의 부실채권 인수 여력 확대 등을 통해 부실채권 발생 시 신속하게 이를 인

수해 사업을 정상화 또는 매각 처리함으로써, 금융시장과 부동산시장의 불안정성을 완화해 주는 것 역시 필요할 것으로 보인다.

**2. 종합사업관리 법제화 동향과 추진 방향**

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

**■ 종합사업관리의 필요성**

미군기지이전사업과 행정중심복합도시, 새만금, 신공항 등 정부가 수행하는 대규모 국책사업들은 전문학적인 사업비 투자자가 이루어짐에도 사업을 관리할 법적 발주자 조직은 사업관리 전문성이 낮은 공무원 조직으로만 구성하게 되어 있다. 정부의 대형국책사업들은 복수의 연관된 사업들로 구성된 종합사업(Program)으로서 단위 사업(Project)을 관리하는 방식과 유사한 듯 보이지만, 구성된 사업들의 상위 전략 차원에서 계획하고 관리하는 것으로서 차별성이 있으나, 국내 건설사업관리가 감리와 통합되고 임의규정인 건설사업관리보다는 강제 규정인 감리 위주로 운영됨으로써 실질적으로는 건설사업관리의 기능을 상실하고 있다.

네옴시티와 같은 글로벌 시장의 대규모 사업들에 국내 건설회사나 CM회사들이 참여할 수 있는 공간을 확보하기 위해서는 체계적인 사업관리 역량을 보유할 필요가 있으며, 국내 건설시장 여건상 종합사업관리를 통해서만 역량 보유의 기회가 있을 것으로 보인다.

**■ 종합사업관리의 역할**

종합사업관리는 발주청과 건설공기업, 건설회사, CM회사 등의 관점에 따라 다른 역할과 기대효과가 있으며, 발주청의 관점에서 보면 대형국책사업을 성공적으로 수행하기 위해서 필수적인 사업관리전략과 체계를 효과적으로 지원받을 수 있는 유일한 방법으로 대형국책사업들은 사업의 종류와 목적, 관련된 부처, 발주청의 위상 등 사업 구도에 따라서 다른 문제와 해결과제들을 안고 있어 일률적인 방식으로 사업관리체계를 정의하기 어려우며, 사업특성분석을 통해서 사업관리전략과 체계를 구상해야 한다.

7) 김정주(2022), 「부동산PF 위기 원인 진단과 정책적 대응방안」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원 내용 참조.

8) 아주경제, '여전사, 부동산 PF 연체율 폭등... 리스크 관리 시급', 2022.9.8. 등 언론보도 참조.

건설공기업은 복수의 사업을 끊임없이 수행하는데 이는 종합사업과 유사하면서도 차이점이 있는 포트폴리오관리 (Portfolio Management)에 해당하지만, 축적된 노하우와 기술과는 별개로 사업관리기능을 체계적으로 구축하지 못한 경우가 많으며, 복수의 사업을 관리하기 위한 전략을 수립하고 일관된 사업관리기준에 따라서 계약자들을 관리하기 위한 체계를 확보함에 있어 종합사업관리 체계가 효과적이다.

건설회사 관점에서 보면 종합사업관리는 건설물량의 문제와 새로운 사업영역으로서의 전환을 가능하게 하는 촉매제의 역할이 있으며, 대형국책사업에 종합사업관리가 적절하게 작동하면 사업이 원활하게 수행되고, 결과적으로 안정적인 건설물량이 공급될 뿐만 아니라 해당 사업의 경제적인 목적이 달성되어 후속 사업을 촉발함으로써 건설물량이 확대 재생산되는 효과가 있다. 일례로 벡텔사가 건설회사에서 PMC (Project Management Company)로 전환한 사례를 보면 건설회사가 사업관리시스템을 체계적으로 구축할 경우 규모가 큰 종합사업관리 수행 경험을 축적하면서 PMC로 발전하는 기반을 만들 수 있다.

국내 CM회사들은 현행 「건설기술진흥법」 체계하에서 감리만 확장되고 사업관리기능이 약화하여 왔지만, 종합사업관리를 통해서 사업관리기능을 고도화하는 계기를 마련할 수 있을 것으로 보인다. 국내 건설시장 환경은 CM의 성과보다는 감리와 공기업의 감독기능, 건설회사의 사업관리기능이 주요하게 작동함으로써 CM이 감리 화하거나 약화하는 결과를 가져왔으나 종합사업관리는 온전하게 사업관리에 집중하고 그 기능을 강화할 필요가 있도록 하는 메커니즘이 작동함으로써 명실상부한 사업관리기업으로 전환하게 하는 기반이 될 것으로 보인다.

■ 종합사업관리의 동향과 문제점

지난 10여 년간 종합사업관리를 법제화하고자 하는 노력이 있었으며, 현재 국토교통부도 대형국책사업의 종합사업관리 필요성을 확신하고 법제화를 추진하고 있다. 의원입법으로 「건진법」 개정안이 추진된 바 있으나, 여러 가지 문제로 어려움에 봉착하였고, 여전히 종합사업관리를 건진법에 담고자 하는 노력은 수면 아래에서 추진 중이며 기존에 추진된 내용으로 보더라도 다음과 같은 몇 가지 사안은 검토가 필요할 것으로 보인다.

- 종합사업(Program)과 종합사업관리에 대한 별도의 정의가 적시되어야 하지만, 건설사업이라는 용어 정의에서 '단일 또는 복수의 건설사업'으로 포괄하려는 문제가 있음.
- 종합사업관리 용역을 발주하기 위해서 종합사업관리계획(Program Management Plan)을 「건진법」 상의 건설사업관리계획과 같은 방식으로 작성하려는 문제가 있음.
- 39조 1항의 건설사업관리가 임의규정이기 때문에 CM을 발주하기보다는 39조2항의 감독권한대행 건설사업관리, 즉 감리를 발주하는 경향에 대한 우려로 종합사업관리를 일정 조건에 해당하는 사업에 대해서 의무화하려는 문제가 있음.

■ 종합사업관리 법제화 추진 방향

건설사업의 개념을 확장함으로써 종합사업을 포괄하려는 방향은 단위 사업과 종합사업의 위계 상 문제로 적절치 않으며 보다 구체적으로 살펴보면, 종합사업 하위에 다수의 단위 사업들이 구성되는데, 단위 사업에 대한 사업관리 (Project Management)와 종합사업에 대한 종합사업관리는 일반적으로 서로 다른 주체에 의해 수행되는 업무이기 때문에 구분되어야 한다.

미군기지이전사업 등에서 PMC가 건설사업관리(감리)까지 포괄해서 수행한 것은 매우 이례적인 체계로서 종합사업관리자로서 PMC 고유의 역할과 단위 사업관리를 위한 CM의 위계가 혼동되는 상황이 될 수 있다.

각각의 종합사업은 그 고유의 특성과 문제를 안고 있어 법이나 규정에 따라서 일률적으로 종합사업관리 업무와 조직, 절차 등을 규정하기에는 어려우며, 「건진법」 39조2에서 건설사업관리계획을 국토부장관 고시 기준에 따라서 수립하도록 하고 있으나, 이는 사업관리의 다양성과 창의성보다는 감리업무와 같은 정해진 업무체계로 이해함에 따른 결과로, 종합사업은 사업을 둘러싸고 있는 물리적인 여건뿐만 아니라 사업의 목적과 참여주체 간 역학관계, 사회·경제·정치적 환경이 모두 다르기 때문에, 전략적 관점의 종합사업관리 계획을 수립하는 것은 일정한 규정으로 정의할 수 없을 것으로 판단된다.

사업관리계획을 수립하는 것은 사업관리 전문가의 지식과 경험, 통찰력을 기반으로 사업에 대한 분석을 통해서 최선의 전략 방향을 수립하는 것이므로, 법이나 규정으로 정의하는 것보다는 컨설팅을 통해서 마련하는 것이 타당할 것으로 보인다.



종합사업관리는 발주청의 사업관리역량이 뒷받침된다면 자체 역량으로도 추진이 가능한 것이기 때문에, 이를 의무화하는 것은 적절치 않으며, 종합사업관리계획 수립 시 대내외 환경분석을 통해서 요구되는 사업관리역량과 규모 등이 도출되지만, 발주청의 사업관리역량 분석을 통해서 부족한 역량을 용역의 형태로 추가하는 것으로 이해해야 한다.

일반적으로 공무원 조직인 발주청은 사업관리역량이 높지 않기 때문에, 대부분 종합사업은 사업관리전문조직의 지원을 받아야 하는 것이 사실이지만, 건설공기업은 수십 년간 축적된 사업관리노하우와 역량이 있으면 사업관리를 도입할 필요가 없을 수 있기 때문에 법규상에 이를 의무화하는 것은 적절치 않으리라고 판단된다.

### 3. 건설공사 하자담보책임제도의 주요 이슈와 개선 과제

대한건설정책연구원 건설 Brief

#### ■ 건설공사 하자담보책임의 주요 쟁점과 문제점

하자담보책임은 시기적으로 건설공사 목적물의 인도 후에 발생한다는 점과 소유자나 시공사 양자에게 추가적인 부담을 지우게 된다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 따라서 소유자와 시공사간의 합리적이고 효율적인 균형 잡힌 하자담보책임제도의 운영은 매우 중요하다. 하자담보책임제도에 관한 주요쟁점과 문제점은 ‘하자의 범위’, ‘하자의 책임 기간’, ‘하자보수의 책임 주체’ 등에서 발생되고 있다.

‘하자의 범위’에 대하여 공동주택관리법에서는 공사상의 잘못으로 발생한 흠결을 하자로 정의하고 있으나(공동주택관리법 제36조제4항), 시공자의 잘못이 없는 경우에도 대부분 시공자가 하자의 보수를 책임지고 있는 상황이다. 그리고 ‘하자의 책임기간’의 경우 건설산업기본법에서는 발생한 하자의 경중, 즉 경미한 하자과 중대한 하자의 구분 없이 시공사에게 장기간(최대 10년)의 하자보수 책임을 25년 동안 변화 없이 부과하고 있는 상태이다. 또한 하자가 발생한 경우 ‘하자보수의 책임 주체’로서 주로 하수급인이 보수 공사를 수행하며 책임을 지고 있으며 소유자가 수급인에게 보수를 요청하면 수급인은 하자 발생의 책임 주체에 대한 조사·분석 없이 하수급인에게 하자 보수를 요청하는 것이 관행화 되어 있다.

#### ■ 경미한 하자과 중대한 하자의 구분 필요

하자담보책임제도를 개선하기 위해서는 경미한 하자과 중대한 하자를 구분할 필요가 있다. 발생하는 하자는 준공 후 1~3년 사이에 약 90%가 발생하고 있으며 경미한 하자인 경우가 많기 때문이다(대한건설정책연구원, 2016). 하자담보책임기간은 건설산업기본법에서 시설물 또는 공사의 종류별로 나누어 하자담보책임기간을 규정하고 있는데, 경간장 50m 이상 또는 연장 500m 이상 교량의 주요구조부는 10년이며, 연장 500m 미만 교량의 주요구조부는 7년이다. 이는 하자의 양태가 시설물에 미치는 영향이 아닌 시설물의 규모 및 공사의 종류에 따라 하자의 담보책임기간을 다르게 규정하고 있는 것이다.

하자담보책임기간은 시설물 소유자가 준공 검사시 발견치 못하거나 준공 후 예상치 못한 하자의 발생에 대하여 소유자의 재산을 보호하기 위한 권리행사 기간에 해당한다. 소유자 권리의 중요도는 시설물의 규모나 종류에 따라 다르고 볼 수 없으므로, 하자담보책임기간을 하자의 발생 양태에 따라 규정하는 것이 필요하다. 따라서 하자담보책임기간은 소유자의 잘못된 유지관리와 시공사 책임 간의 균형성, 하자의 양태 및 발생 기간, 시설물별 소유자의 권리행사 기간의 형평성 등을 고려하여 경미한 하자과 대해서는 단기간(1~3년)으로, 시설물의 주요구조부에 발생한 중대한 하자의 경우 과실 여부의 판단이 용이하므로 장기간(7년 이내)으로 개선하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

하자는 발주자의 잘못, 설계상 잘못, 시공상 잘못, 유지관리상 잘못 등 다양한 원인에 의하여 발생하고, 이미 발생한 하자가 소유자 또는 사용자에게 의해 확대되는 경우도 있기 때문에 하자보수에 대한 책임 주체는 누구의 과실인지에 따라 달라지게 된다. 발주자 또는 수급인이 제공한 재료의 성질에 의해 발생한 하자의 경우 시공사에게 과실이 없음에도 하자보수의 책임을 부여하는 것은 불합리하다. 하자의 범위 및 책임 주체에 대한 판정기관의 운영과 법령상 하자보수책임의 면책요건에 대한 개선이 필요한 부분이다. 하자과 대한 판정과 분쟁조정은 현재 운영 중인 하자분쟁조정위원회 또는 건설분쟁조정위원회의 역할을 확대 운영하는 것이 효율적일 것이며, 하자담보책임제도의 개선은 소유자의 재산권 보호와 건설공사 시공자의 책임에 대한 균형성과 합리성을 찾는 것에서 시작된다고 할 수 있다. 그동안 건설공사 시공

자들에게 과도하게 하자담보책임이 부과되어 왔기 때문에 하자담보책임제도의 개선을 통하여 그 기능을 합리적이고 균형 있게 운영한다면 건설산업의 발전에 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다.

■ **하자담보책임제도의 주요 개선과제**

우선 하자담보책임 면책요건으로 발주자가 지급한 재료의 성질로 인한 하자를 추가함으로써 수급인이 지급한 재료의 성질로 인하여 발생한 하자는 하수급인이 책임지지 않아도 되는 근거를 마련하는 등 면책요건 확대가 필요하다. 또한, 하자담보책임기간의 구분과 단축을 통한 개선은 소유자의 재산권 보호와 건설공사 시공자의 책임에 대한 균형성과 합리성의 동시 확보가 가능해진다. 시설물의 준공 후 공용기간이 늘어나게 되면 소유자 및 관리자의 유지관리상의 과실이 개입되어 하자가 발생할 수 있는 가능성이 높아지고, 유지관리자와 시공자간의 책임 영역이 모호해지기 때문에 하자담보책임기간의 구분과 단축은 이러한 모호성에 의해 증가하고 있는 하자 분쟁의 감소를 기대할 수 있다.

**4. 일본 국토교통성이 운용하는 종합평가낙찰방식의 시사점**

대한건설정책연구원 건설 Brief

■ **가격 비중이 매우 높은 국내 종합심사낙찰제**

우리나라는 2016년 최저가낙찰제로 인한 덤핑 낙찰을 막고, 가격만이 아니라 공사 품질까지 종합적으로 고려한다는 취지에서 300억원 이상 공공공사를 대상으로 종합심사낙찰제를 적용 중이다. 큰 틀에서 종합심사낙찰제의 평가 점수는 전문성·역량을 보는 공사 수행 능력(만점 50점)과 입찰 가격(만점 50점)으로 계산된다. 여기에 건설안전·지역경제 기여도 등 사회적 책임을 심사해 최대 2점의 가점을 주는 방식이다.

대형 공공공사 입찰에 참여한 건설사 3곳 중 1곳이 공사 수

행 능력 항목에서 만점을 받고 있다는 지적이 된 바 있다(한국경제, 2022.4.24). 그 결과 시공역량평가는 유명무실화되고, 균형가격에 근접한 입찰가격이 낙찰자를 결정하는 기형적인 현상이 나타나며, 업계에서는 이를 두고 운찰제라고 부르고 있다. 중심제 시행 이후에도 대형 공공공사의 낙찰률은 여전히 낮은 수준에 머물러 있는데, 종전 최저가낙찰제에서 75% 수준이던 낙찰률이 현재도 70%대 중후반에서 움직이고 있고, ‘일단 따고 보자’는 식으로 입찰에 참여하는 건설사가 늘어 공사 진행 과정에서 수차례 공사비가 증액되는 일이 벌어지고 있다(한국경제, 2022.4.24).

■ **일본 국토교통성 발주 공사는 평균 낙찰률 90% 이상을 기록**

2020년도 국토교통성이 발주한 토목공사의 평균 낙찰률은 93.15%이며, 건축공사의 평균 낙찰률은 94.49%로 상대적으로 우리나라 공공공사보다 높은 낙찰률을 기록하고 있다(표 1).

■ **일본 국토교통성 종합평가낙찰방식**

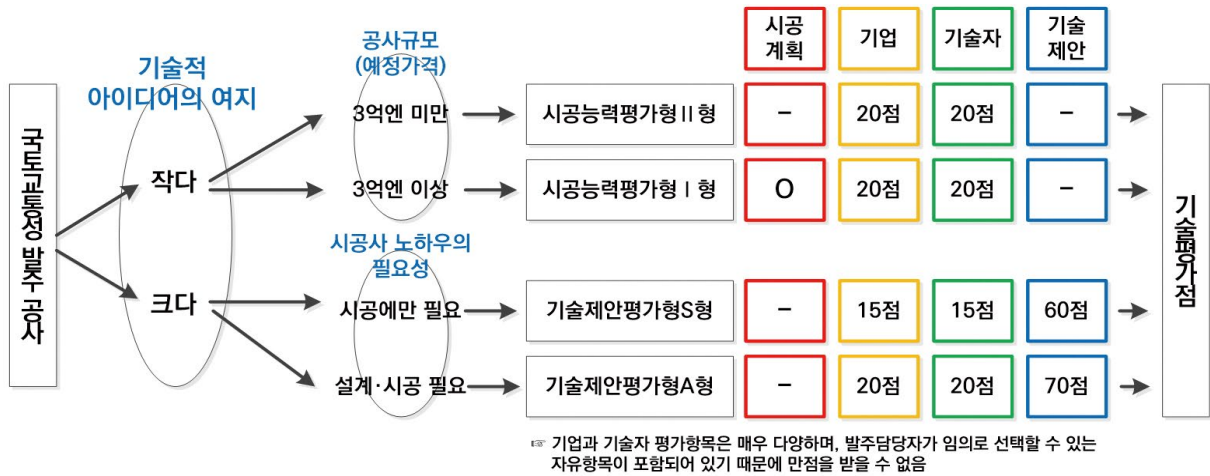
일본은 저가낙찰로 인한 문제가 증가하자, 가격과 품질 모두 고려하기 위한 종합평가낙찰제를 도입한 바 있다. 2005년 4월 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 시행과 함께 국토교통성은 가격과 품질이 종합적으로 우수한 조달을 실현하기 위한 종합평가낙찰방식을 도입하였으며, 2007년부터 국토교통성이 발주하는 모든 공사에서 종합평가낙찰방식을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

종합평가낙찰방식은 프로젝트 특성에 따른 기술평가항목의 변동성이 크고, 기술평가점과 입찰가격의 밸런스를 중시한다. 입·낙찰 제도가 해당 공공공사에서 기술적 아이디어의 여지에 따라 방식이 결정되는 구조이며, 방식에 따라 평가항목도 상이하다. 또한 기업과 기술자 평가항목은 발주담당자가 임의로 선택할 수 있는 자유항목이 포함되어 있어, 프로젝트 특성을 반영할 수 있으며, 기술평가점 만점자가 다수

표1. 2020년도 일본 국토교통성 공사 낙찰률

	일반경쟁입찰		지명경쟁입찰		합계	
	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수
국토교통성 지방정비국 (토목공사)	93.12%	7,709	93.69%	476	93.15%	8,185
국토교통성 관청영선부 (건축공사)	94.49%	13	-	-	94.49%	13

\* 자료: 일본 국토교통성 2021년 통계자료



\* 자료: 대한건설정책연구원, 2022.12

그림 1. 일본 국토교통성 종합평가낙찰방식 구조와 기술평가점 배점

등장하는 것을 방지하게 된다. 최종 낙찰자는 예정가격 내에서 기술평가점과 입찰가격의 비율이 가장 높은 자로 결정된다. 즉 단순히 기술평가점이 높거나, 입찰가격이 낮은 것이 중요한 것이 아니라 밸런스가 우수한 업체를 선정하는 것이다(그림 1).

■ 국내 낙찰제도에 주는 시사점

장기적 관점에서 공공공사 발주 패러다임 변경이 필요하며, 낙찰자 선정에서 가격 요소의 영향력을 축소해야 한다. 저렴한 가격으로 공공 시설물들을 건설했다라도, 결국 품질이 나빠서 국민들의 사용성이 나빠거나, 추후 유지관리나 성능 개선에 많은 비용이 필요하다면 장기적 차원에서는 손해인 것이다. 우리나라 공공공사 발주에서도 국민 만족도가 높고, 장기적으로 국가에 이익이 될 수 있는 고품질을 추구하는 방향성을 지향해야 하나, 그러나 국민의 세금을 투입하는 공공공사이므로 가격에 대한 평가를 배제할 수는 없다. 따라서 현재와 같이 무조건 낮은 가격을 추구하는 것을 지향점으로 두는 것이 아니라, 가격에 대한 평가와 가격 외 평가요소에 대한 평가가 밸런스를 확보할 수 있는 낙찰자 선정방법을 수립할 필요가 있을 것이다.

5. 제7차 건설기술 진흥 기본계획 추진 배경 및 수립 방향

한국건설기술연구원 KICT zine

■ 들어가며

건설기술 진흥 기본계획은 건설기술 진흥법 제3조에 따라 건설기술 정책·제도 선진화 및 연구개발 촉진 등을 통해 기술 수준을 향상하고 경쟁력을 높이기 위해 5년 단위로 수립하는 법정계획이다. 6차 기본 계획이 2022년에 종료됨에 따라 2023년부터 향후 5년간 추진해야 할 계획을 수립해야 할 시점이다.

2022년 세계건설시장은 전년 대비 7.1% 성장한 13.9조 달러 규모로 전망되며, 이중 해외 건설시장은 세계건설시장의 약 7%로 추정되어 9,711억 달러 규모가 예상된다. 해외 건설시장(ENR. 250대 기업 중 12개)에서 한국은 세계 5위(5%)이나 2015년 이후 급감하는 추세로 2013년 424억 달러에서 2021년 역대 최대인 212조 원을 수주하며 지속적으로 호황이나, 기술 및 사업관리가 중심인 건설엔지니어링 분야의 수주 규모는 수년간 6조 원대에서 정체되어 있다. 해외 설계시장(ENR.225대 기업 중 11개)에서 한국은 세계 17위이나(미국 23.2%, 캐나다 18.1%, 네덜란드 8.4% 차지) 해외 설계시장 수주 규모는 2015년의 1/3 수준인 6억 달러에 불과하다.

2021년 50대 이상 건설인력은 53%(전체산업 43.4%)이며, 30대 이하는 21.6%(전체산업 33.5%)에 불과하는 등 저출산, 고령화 등 인구구조변화로 건설인력의 고령화가 심화하고 있다. 건설사고 사망자는 연간 약 400~500명 가량으로 전체

산업의 약 50%에 이르며 이중 추락사고는 61.9%이고 50억 미만의 중소형사업장의 비중이 68%로 특정 분야에 집중되는 현상이다.

지난 20년간 전 세계 연평균 건설업 생산성 증가율은 1.0%로 제조업 3.6%, 전산업 2.7%에 비해 가장 낮다. 국내 건설 부문의 노동생산성지수는 2017년 106.4로 정점을 찍은 후 2018년부터 하락세를 면치 못하고 있다(2021년 94.5).

게다가 최근 고환율, 자재값 급등, 인건비 상승, 청년 인력의 부족, 공공 건설사업의 계속되는 유찰, 날로 악화하는 건설 경기 불황 등은 건설산업의 근간을 위협하고 있다.

■ 전차 계획의 평가

제6차 기본계획에서는 2015년 기준 노동생산성을 40% 향상시키고 2016년 기준 건설업 사망자 수를 30% 감소하는 목표를 세웠다. 생산성은 5.1% 하락했고, 사망자 수도 2021년 417명으로 줄었으나 목표에는 미치지 못했다. 부문별로는 스마트 건설기술, 엔지니어링, 기준·제도 추진 실적이 우수하였으나 업계의 생산선 향상과 해외 수주 확대 등은 미흡하였다.

총 36개 세부 계획 중 66%인 23개 과제가 완료되었고 11개 과제가 추진 중(31%)이며 2개 과제가 미추진(3%)되었다. 부문별 주요 성과와 미비점은 다음과 같다.

- 스마트 건설기술 로드맵(2018년 10월)을 통해 기술 분야별 중장기 비전을 제시하였으나, 기술의 현장 적용 미흡
- BIM은 설계 분야의 활용이 확대 중이나, 시공 등 건설 전단계 도입 및 인력 양성 등 세부 계획 미흡
- 기술형 입찰 및 중심제(종합심사낙찰제) 등 기술 중심 발주제도의 실효성 한계
- 글로벌 PM시장 확대 및 선진기업 PM시장 진출이 확대되고 있으나, 국내 기업 경쟁력 향상은 미미
- 건설기술인이 90만 명으로 증가, 교육 수요가 팽창하고 있으나, 건설기술인에 대한 교육 수준 개선 미흡
- 인구 감소 영향으로 건설인력 고령화·숙련기술자 부족 문제, 청년 인력 고용의 어려움 확대
- 2016년 대비 2021년 사고사망자 수는 감소(499명→417명)하였으나, 중대 재해법 등에도 불구하고 전 산업 내 비중은 50%로 과반 차지
- 스마트기술 기반 안전 관리체계 현장 적용 체감도 미흡
- 초고령화로 인한 노동 인력 감소, 현장 생산성·안전성 강화, 기후변화·탄소중립 및 시설물 노후화 등 미래 환경변화에 대응한 실용화·사업화 기반 R&D 준비 미비
- 건설 R&D 성과의 실용화 및 사업화를 위한 인프라 확충과 성과 활용 제도 정비 필요
- 건설산업 주체 간 빅데이터 유통 및 관리, 데이터 표준화 추진 미흡

■ 제7차 건설기술 진흥 기본계획 수립 방향

제7차 건설기술 진흥 기본계획의 비전은 '건설산업의 디지털 전환(DX)'으로 제시하였으며, 이를 통해 건설산업 생산성 제고와 안전사고 감소가 가능할 것으로 보인다. 목표로는 ①

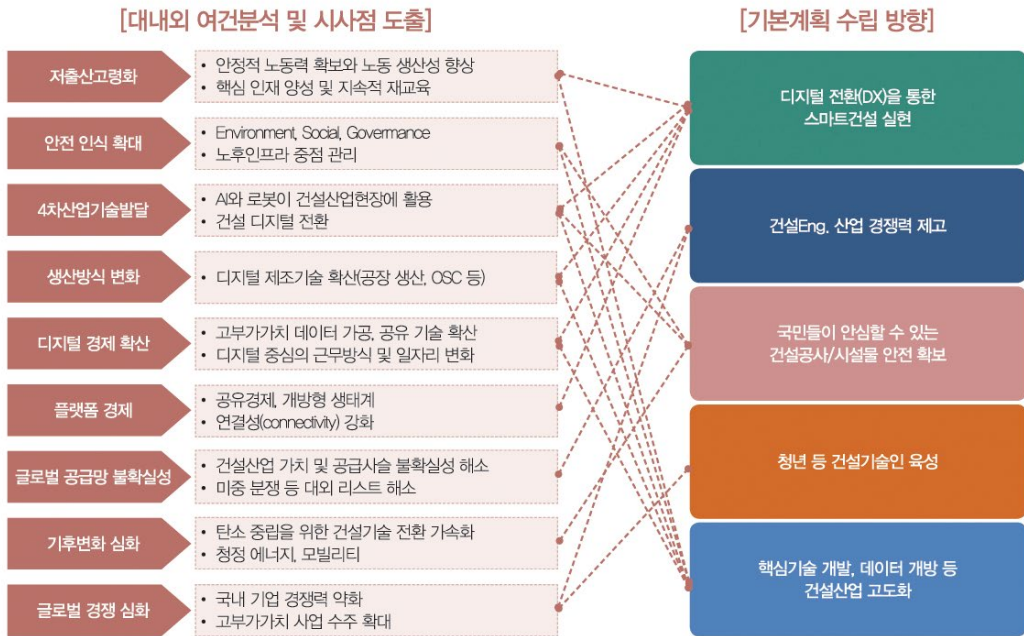


그림 2. 대내외 여건 분석을 통한 기본계획 수립 방향



표 2. 5대 추진 분야별 15개 중점 추진과제

분야	중점 추진 과제(15개)
디지털전환(DX)를 통한 스마트 건설 실현	① BIM 도입으로 건설 전 과정 디지털화 ② 생산시스템의 자동화/모듈화 ③ 스마트 건설기술 활성화를 위한 생태계 구축
건설 Eng, 산업 경쟁력 제고	④ 기술중심의 발주제도 개선·운영 ⑤ 평가 공정성 강화 ⑥ 업체가 능력을 발휘할 수 있는 환경 조성 ⑦ 고부가가치 분야(PM) 육성
국민들이 안심할 수 있는 건설공사/시설물 안전 확보	⑧ 건설공사 참여 주체별 책무 강화 및 이행력 제고 ⑨ 안전·품질 관리체계 강화 및 친환경 건설 유도 ⑩ 안전에 투자할 수 있는 환경 조성 및 정부 지원 확대 ⑪ 시설물 안전·성능 확보 및 신산업 육성
청년 등 건설기술인 육성	⑫ 전문인력 양성 및 경력 관리체계 개선 ⑬ 기술인 교육 서비스 수준 제고
핵심기술 개발, 데이터 개방 등 건설산업 고도화	⑭ 미래수요에 대응한 R&D 추진 및 상용화 지원 ⑮ 데이터 개방, 공사비 산정기준 등 고도화

건설업 생산성지수를 2021년 94.5에서 2030년 110 이상으로 성장, ② 엔지니어링 업체 해외 매출 225대 업체 중 2021년 11개에서 2027년 15개로 육성, ③ 2021년 대비 건설사고 사망자 수 417을 2027년에 절반으로 감소시키고자 한다. 이를 위해 기본계획의 수립 방향은 <그림 2>, <표 2>와 같다.

판단된다. 건설 경기 하락에 따른 투자 감소와 부동산 시장 침체에 따른 미분양 증가 등으로 건설기업 수익성 저하가 발생할 것으로 예상하며, 2023년 SOC 예산은 총 25조원으로 확정되었는데, 이는 작년 28조원보다 10.7%나 삭감된 금액임. SOC 예산 감소에 따라 공공부문 수주가 감소할 것으로 보인다.

## II. 건설 산업정보

### 1. 2023년 건설기업 3대 경영 이슈

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

#### ■ 2023년 국내 건설시장 어려운 한 해 예상

2022년 말 '3고(高)(고물가, 고금리, 고환율) 시대'와 경기 침체의 위기를 마주한 가운데 2023년 건설 경기 역시 하락할 것으로 예상된다. 지난 12월 21일 발표된 '2023년 경제정책 방향'에서 정부는 2022년 건설투자는 3% 하락, 2023년 건설투자는 0.4% 하락할 것으로 전망하였으며, 2022년에는 자재 가격 상승에 따른 공사 지연 등으로 건설투자가 전반적으로 부진했던 것으로 진단하고, 2023년에는 부동산 경기 위축, 자금조달 애로 등으로 부진이 지속할 것으로 예측하였다.

또한, 한국건설산업연구원은 '2023년 건설 경기전망'을 통해 2023년 국내 건설수주는 공공부문과 민간부문 모두 부진할 것으로 전망함에 따라 본 고에서는 2023년 어려운 한 해를 이겨내기 위해 건설기업이 반드시 주의를 기울여야 하는 3대 경영 이슈를 정리하였다.

#### ■ 이슈 ①: 자금조달 및 유동성 관리 능력이 경영 성패 판가름

2023년은 여러 가지 어려운 상황이 겹치며 어느 해보다 건설기업의 자금조달 및 유동성 관리 능력이 중요해질 것으로

최근 부동산 시장이 급격히 얼어붙으며 부동산 가격이 하락하고 미분양이 증가하였으며 당분간 높은 금리 지속과 경기 위축에 따른 투자심리 감소 등으로 부동산시장이 침체를 이어갈 것으로 전망되며, 이에 따라 건설기업의 수익성이 하락할 것으로 보인다. 부동산 프로젝트파이낸싱(PF) 시장 위축 등으로 건설기업 자금조달에도 어려움이 발생할 가능성이 커졌으며, 고금리 및 신용등급 하락 등으로 전반적인 자금조달 비용이 상승할 것으로 예측된다. 부동산 PF 부실화 가능성은 최근 국내 금융시장에서 가장 중요하게 다루어지고 있는 주제로서, PF의 위험성이 강조되어 당분간 PF 대출을 통한 자금조달은 전보다 어려워질 것으로 판단된다.

미국 중앙은행 기준금리가 2022년 12월 15일 기준 4.5%까지 상승하였고, 2022년 1월 1.25%였던 한국은행 기준금리도 11월 24일 기준 3.25%까지 올랐으며 금리는 2023년에도 지속해서 인상될 것으로 전망되며, 이에 따라 기업들의 전반적인 자금조달 비용이 크게 상승할 것으로 예상된다. 게다가 PF 우발채무가 증가할 것으로 예상함에 따라 건설기업들의 신용등급도 하향 조정될 가능성이 커졌는데, 신용등급의 하락은 곧 자금조달 비용의 상승으로 이어지게 되므로 주의가 필요할 것으로 보인다.

원자재값 폭등 및 인건비 상승 때문에 건설기업이 지급해야



하는 비용이 증가하였고, 특히 원자재값은 앞으로도 불확실성이 높아 비용 관리에 어려움이 예상된다. 건설 원자재값은 2021년 하반기부터 상승하기 시작하여 2022년 한 해 동안 꾸준히 증가하였으며 대표적인 원자재 중 시멘트는 러시아-우크라이나 사태의 장기화 탓에 핵심 연료인 유연탄 가격이 크게 오르면서 가격이 지속해서 상승하였으며 보다 구체적으로 살펴보면, 2021년 톤당 7만 5,000원이던 시멘트 값은 2021년 하반기 7만 8,800원, 2022년 상반기 약 9만 3,000원, 그리고 2022년 9월에는 약 10만 5,000원으로 상승하였다.

또한, 동기간 철근 가격도 크게 올랐는데, 2021년 1분기 톤당 약 70만원 정도였던 철근 가격은 2022년 2월에는 톤당 99만 1,000원으로 상승하였고, 현재는 톤당 약 105만원의 시세를 형성하고 있으며, 건설 현장 인건비도 최근 크게 오르고 코로나 19 이후 외국인 노동자 수급에 어려움이 지속되고 있다.

정리하자면, 건설기업 수익성은 하락하는 반면 자금조달 비용과 생산 비용은 상승할 것으로 예측되기에, 부동산 PF 위험이 커진 현 상황에서 건설기업의 유동성 위험이 어느 해보다 큰 것으로 판단되며 2023년 안정적인 사업 수행을 위해서는 무엇보다 유동성 관리에 초점을 맞춘 경영전략 수립이 필요할 것으로 보인다.

### ■ 이슈②: 2022년에 이어 건설 현장 안전관리 중요성 지속

2022년 1월부터 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 시행되면서 지난 한 해 동안 건설 현장 안전관리에 대한 국민적 관심이 높아졌으며, 2022년 11월 30일에는 정부가 ‘중대재해 감축 로드맵’을 발표함에 따라 건설안전에 관한 관심은 2023년에도 지속할 것으로 전망된다.

「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 시행되었음에도 지난 한 해 동안 건설업 중대 재해 발생이 지속함에 따라 정부는 ‘중대재해 감축 로드맵’을 통해 2026년까지 사고사망만인율을 OECD 평균 수준(0.29‰)으로 감축하겠다는 목표를 발표하였다. 안전은 산업 현장에서 무엇보다도 중요하게 지켜져야 하는 가치로서, 안전한 일터를 만들어야 한다는 국민의 관심과 목소리가 매우 큰 상황으로 사고 발생 시 기업 경영에 많은 어려움이 발생하므로 2023년에도 현장 안전관리에 전력을 기울여야 할 것으로 보인다.

끝으로, 건설 현장 안전관리와 관련한 요구가 앞으로 더욱 높아질 것으로 예상하므로 이에 대한 지속적인 관심과 노력이 필요할 것으로 판단된다.

### ■ 이슈③: 사업 포트폴리오 재정비 및 인력 재편 필요

2022년 상반기까지 최근 몇 년간 주택시장이 호황을 누리면서 많은 건설기업이 주택 부문에 초점을 맞춘 경영 활동을 이어왔으며, 이에 따라 기업의 사업 포트폴리오가 주택 부문에 편중되고 인력 또한 주택 및 건설 부문에 집중되는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 지난 몇 년간 건설기업 사업 포트폴리오 내에서 수익성이 높았던 국내 주택시장이 차지하는 비중은 지속해서 증가하였으나 해외 및 토목·플랜트 부문의 비중은 감소하였다.

건설기업 내 부문별 인력 비중도 이와 마찬가지로 주택 및 건축 분야 인력은 지속해서 채용이 이루어졌으나, 토목·플랜트 부문 인력은 감소한 것으로 나타났다. 그러나 최근 건설 경기가 하락하고 특히 주택시장이 빠르게 얼어붙으면서 2023년에는 주택 분야의 인력 재편을 토대로 효율적인 인적 자원 관리 방안 모색이 필요할 것으로 보인다.

2023년에는 주택경기가 하락할 것으로 전망되므로 주택 부문에 집중되었던 포트폴리오를 재정비해야 할 것이며, 주택 및 건축 분야에 편중된 인력을 어떻게 관리하고 재배치할 것인지에 대한 전략적 판단이 요구되며, 건설기업이 수익성 저하와 높은 인건비를 마주한 현시점에서 인력의 효율적 활용 방안 모색은 효율적인 경영 활동을 위해 필수적일 것으로 판단된다.

## 2. 경제성장 정체 현실화, 전 산업으로 확산

한국건설산업연구원 건설동향브리핑

### ■ 저출산과 고령화로 인한 급격한 인구감소, 경제성장에 대한 부정적 영향 확대 전망

2022년 12월 골드만삭스 발간자료<sup>1)</sup>에 따르면 우리나라는 전 세계적으로 유래를 찾아보기 어려운 저출산과 인구 고령화 가속화에 따른 저성장 기조 확산으로 평균 경제성장률은 2040년대부터 1%를 밑돌고 2060년부터는 마이너스 성장률로 전환할 것으로 전망하였다. 특히, 전망 시기별 전 기간 우리나라 경제성장률은 전 세계(34개국) 평균 성장률 대비 저

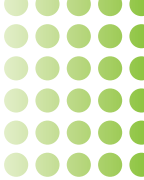


표 3. 실질 국내총생산(GDP) 평균 성장률 전망

구분	2020~2029년	2030~2039년	2040~2049년	2050~2059년	2060~2069년	2070~2079년
전 세계 (A)*	2.4%	2.5%	2.1%	2.0%	1.8%	1.7%
우리나라 (B)	2.0%	1.4%	0.8%	0.3%	(0.1%)	(0.2%)
성장률 격차(A-B)	0.4%p	1.1%p	1.3%p	1.7%p	1.9%p	1.9%p

표 4. 실질 국내총생산(GDP) 전망

(단위: 조 USD \$)

구분	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	2075년
전 세계 (A)*	86.6	121.4	171.6	227.9	291.4	363.9	402.5
우리나라 (B)	1.7	2.0	2.6	3.1	3.3	3.4	3.4
인도네시아	1.1	2.2	4.0	6.3	9.0	12.1	13.7
필리핀	0.4	0.7	1.4	2.5	3.9	5.6	6.6
말레이시아	0.4	0.6	1.2	1.8	2.5	3.2	3.5
우리나라 비중(B/A)	2.0%	1.6%	1.5%	1.4%	1.1%	0.9%	0.8%

조한 것으로 나타났으며 성장률 격차는 2020년대 0.4%p에서 지속해서 증가하여 2060년대부터는 1.9%p로 크게 확대될 뿐만 아니라 전망대상국 중 유일한 마이너스 성장률을 기록하는 것으로 나타났다.

전망 기간별 우리나라 실질 국내총생산(GDP)은 증가하나 전 세계 GDP에서 차지하는 비중은 지속해서 감소하여 2070년 이후 1%를 밑도는 것으로 예측하였으며, 2075년 기준 우리나라 경제 규모(3.4조 달러)는 인도네시아(13.7조 달러) 필리핀(6.6조 달러), 말레이시아(3.5조 달러) 등 주요 아세안 회원국보다 작을 것으로 예상하였다.

다만, 우리나라의 1인당 실질 GDP는 2075년 약 10.2만 달러를 기록하여 일본(8.8만 달러)을 추월하고 유럽 주요국(프랑스 : 10.3만 달러, 영국: 10.7만 달러)과 비슷한 수준을 기록할 것으로 예측하였다. 국제연합(United Nations, UN)의 세계 인구 전망 자료<sup>2)</sup>에 따르면 우리나라 총인구는 2023년 5,180만 명에서 2075년 3,382만 명으로 약 35% 감소하는 것

으로 전망함에 따라 실질 국내총생산(GDP) 감소에도 1인당 실질 GDP는 지속해서 증가할 것으로 보인다.

■ 경제성장을 하락에 따른 인프라 예상 투자액 감소 전망

글로벌인프라 허브(Global Infrastructure Hub)는 2016년부터 2040년까지 우리나라 총 인프라 예상투자액<sup>3)</sup>은 1조 4,090억 달러로 추정하였으며, 인프라 부문별 투자액은 도시화 현상 심화에 따른 도로와 전력시설 부문에서 가장 많이 발생할 것으로 예측하였으나, 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)과 골드만삭스에서 발표한 우리나라 경제성장률(2016~2040년)을 반영<sup>4)</sup>한 인프라 예상투자액은 1조 2,986억 달러로 글로벌인프라 허브 전망치 대비 약 5% 감소(710억 달러)하는 것으로 나타났다.

또한, 인프라 부문(7개)별 예상투자액 분석 결과 도로가 220억 달러로 가장 많이 감소하며 다음으로 '철도(160억 달러), 전력(140억 달러), 수자원(90억 달러), 통신(60억 달러)' 순으

표 5. 경제성장을 변화로 인한 인프라 부문별 예상투자액 전망(2016~2040년)

(단위: 십억 USD \$)

구분	도로	철도	공항	항만	통신	전력	수자원	총계
글로벌인프라 허브 전망(A)	337	188	13	66	227	351	185	1,368
수정 경제성장률 반영(B)	315	172	13	65	221	337	176	1,299
예상투자액 격차(A-B)	22	16	0	1	6	14	9	68

1) Goldman Sachs (2022.12.08.), 'The Path to 2075 — Slower Global Growth, But Convergence Remains Intact'

2) United Nations(2022), 'World Population Prospects 2022, Online Edition'

3) Global Infrastructure Outlook (<https://outlook.gihub.org/>), <검색일자 : 2023.1.30.>, 2016~2040년 우리나라 인프라 투자수요 산정 시 경제성장률은 2.1%, 인구는 2015년 5,032만 명에서 2040년 5,238만 명으로 약 200만 명 증가할 것으로 추정함.

4) 2016~2040년 평균 경제성장률 1.84%(2016~2019년 : 2022년 10월 IMF 제공데이터의 평균값 2.81% 적용, 2020~2030년·2031~2039년·2040년 : 골드만삭스에서 예측한 시기별 2.0%, 1.4%, 0.8% 적용)에 가장 근접한 1.89% 성장률을 적용하여 인프라 투자수요 데이터를 산출함.

로 나타났으며 향후, 추정치 대비 저조한 경제성장률과 급격한 인구감소 추세를 고려 시 글로벌인프라 허브에서 추정한 인프라 예상 투자액과의 격차는 더욱 확대<sup>5)</sup>될 것으로 보인다.

**■ 건설 산업의 경쟁력 제고와 근본적인 대 전환 방안 모색 필요...**

저출산·초고령화라는 인구학적 변화에 따른 사회경제적 영향은 중장기적인 경제성장률 둔화와 이에 따른 정부와 기업의 투자 여력 감소, 노동 시장변화 등 산업 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 것으로 보이며 이에 따른 경제성장 여력은 급격히 감소할 것으로 나타났다.

특히, 건설기업은 인프라 투자 및 주택공급 등 건설 발주 물량 축소와 생산가능인구 감소에 따른 기술인력 확보의 어려움 등 다양한 문제에 직면할 것으로 전망됨에 따라 이와 같은 사회경제적 환경 변화에 대한 인식과 더불어 중장기적인 대응 계획 수립이 필요할 것으로 보이며 이를 위해 건설기업 차원의 기술 혁신과 스마트화 추진을 통한 생산성 향상과 다양한 비즈니스 발굴을 통한 사업 운영의 고부가가치화 도모를 위한 방안 모색이 필요할 것으로 판단된다.

**3. 국내 건설현장의 외국인근로자 활용 실태**

대한건설정책연구원 건설 Brief

**■ 건설현장 노동공급 감소 이슈 심화**

인구규모 및 생산인구 감소 등의 영향으로 건설현장의 외국인근로자 수요는 지속 증가 추세이다. 1970년 통계 작성 이

후 처음으로 인구의 자연감소 현상이 나타난 바 있고(2020년 3.3만명 감소), 2021년 합계출산율은 0.81명으로 2010년의 1.23명, 1990년 1.57명에 비해서 크게 하락했다. 향후 주요 경제활동 인구인 25~49세 감소율이 크게 나타날 것으로 우려되고, 노동공급 감소가 심각하게 대두될 수 있을 것으로 예상되는 상황이다.

**■ 건설현장 외국인근로자 활용 현황 및 문제점**

외국인근로자는 골조공사에서 투입되는 직종에 다수 종사하고 있고, 습식직종에서도 비중을 확대하고 있다. 건설업은 생산물 10억원당 투입되는 근로자가 다른 산업에 비해 많은 업종이며, 생산요소로서 노동의 효율적인 활용이 개별 건설업체의 경영성과뿐만 아니라 건설업의 지속성에도 직결되는 업종이다. 이런 산업에서 노동공급의 부족과 고령화로 인하여 노동생산성이 개선되지 못하고 있고, 내국인 구인환경은 지속적으로 하락하고 있는 실정이다.

내국인근로자의 공급 감소와 생산성 저하를 보완하는 수단으로 외국인근로자의 활용도 제고가 시급한 현안이 되고 있다. 특히 외국인근로자는 건축물의 뼈대인 골조공사에 다수가 종사하고 있어 관련 공정의 원활한 진행에 긍정적인 기여를 하고 있다고 볼 수 있다. 최근 습식공정에 투입되는 직종에도 숙련 외국인근로자가 차지하는 비중이 확대되고 있고, 마무리 공정에 외국인근로자 비중이 확대되고 있다.

따라서 최근 건설업 입직자의 정체, 기존 건설근로자 고령화로 생산성이 저하되는 상황에서 현실적인 대안인 외국인근

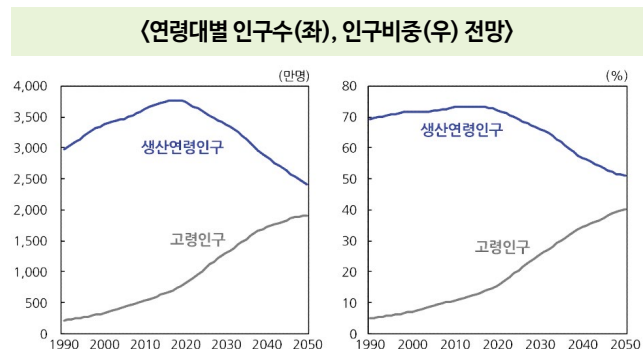
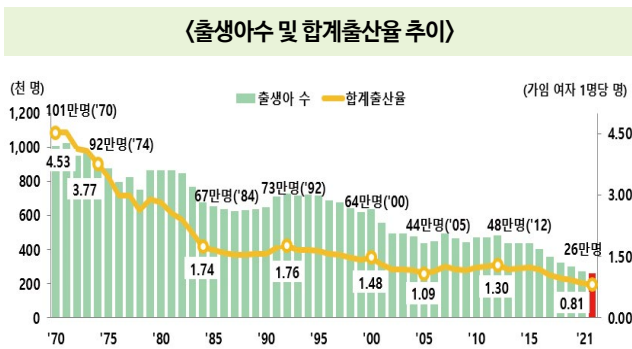


그림 3. 출생아수 및 합계출산율 추이(좌), 연령별 인구수 및 인구비중 전망(우)

5) 글로벌인프라 허브에서 제공되는 인프라 예상투자액 예측 모델에서는 추정 기간(2016~2040년) 동안 '경제성장률'만 제한적 반영이 가능(기준 경제성장률에 대한 비율 증감)하며 '총인구 규모'는 수증데이터 입력이 불가능한 한계를 갖고 있음.



로자의 활용도 제고를 위해서는 인식과 접근방식의 개편이 필요하다. 단기체류, 단순노무직 종사자 위주, 내국인근로자의 보완재로서의 역할에 기초해 외국인근로자 유입과 활용을 검토하는 것은 실효적이지 못하기 때문이다. 건설현장에 종사하며 경험을 축적한 외국인근로자는 이미 숙련도 및 사업주와 협상력에서도 열위에 있지 않은 상황이며, 이들은 같은 국가 위주의 집단을 형성하고 임금과 현장 정보를 공유하고, 영향력을 확대해가고 있다. 이런 상황은 불법체류자를 양산하는 결과가 초래될 수 있으므로 효과적인 관리 하에 외국인근로자를 활용하는 방향에서 대안이 모색되어야 하는데, 이를 위해서는 탄력적이고 유연한 접근방법이 시도되어야 할 것이다.

**■ 건설현장 외국인근로자 활용 개선과제**

첫째, 동일 사업주의 현장 간 이동을 완화해 사업주와 외국인근로자에게 도움이 되는 방향으로 제도 개편이 이루어져야 한다. 외국인근로자는 고용계약을 체결한 후 이동이 제약되고 있으며, 외국인근로자 관리 측면에서 장점이 있지만, 사업주의 생산요소 활용도를 제약하고 있을 뿐만 아니라 외국인근로자에게도 부정적이다. 건설기계의 가동률이 중요한 공정에서는 기계장비의 결함과 수리, 공사현장의 영향 등으로 조업이 중단되는 사례가 있는데, 이 경우 외국인근로자는 노동을 제공하지 못함에 따라 불이익을 당하게 된다. 또한 외국인근로자를 고용한 사업주는 이탈을 방지하기 위한 금전적·비금전적 비용이 투입되고 있는 실정이다. 결국 외국인근로자의 현장 간 이동을 제한하는 제도 운영은 사업주와 외국인근로자 모두에게 불이익을 초래하고 있다. 따라서 동일 사업주의 현장들 간 자유로운 이동이 필요하지만, 현실적인 여건을 감안하여 특정한 권역을 지정하여 이동할 수 있는 대안이 모색돼야 한다.

둘째, 고용제한 처분에 대한 사면 등 전향적인 조치를 시행해 합법 외국인근로자를 사용할 수 있는 환경이 조성돼야 한다. 불법체류자 또는 건설업 취업인정증이 없는 불법취업자를 사용하다 적발되는 경우 최초 1회는 1년, 이후 재적발 시 3년의 고용제한 처분을 당하게 되는데, 최근 고용제한 처분에 대해서는 사면조치가 시행돼 합법적으로 외국인근로

자를 사용할 수 있는 환경이 조성되고 있으나, 아직은 미흡한 실정이다. 건설현장에서 사용자들이 요구하는 수준의 외국인근로자 활용 여건이 개선되는 것이 필요하며, 이를 위해서는 개별 산업 및 업종별로 외국인근로자에 대한 수요 파악과 활용도를 구체적으로 분석하는 접근이 요구된다.

셋째, 외국인근로자 선발권을 제한적으로 사용자에게 부여하는 방안을 도입하여 시행하고, 점진적으로 개선하는 접근법이 시도되어야 한다. 산업연수생제도가 운영되었던 2004년 이전에는 사용자가 현지에서 외국인근로자를 선발할 수 있었으나, 송출비리와 외국인근로자 유입의 투명성 제고 측면에서 고용허가제로 전환 뒤 사용자의 선택권이 약화되었다. 내국인근로자도 선택적으로 채용하는 상황에서 외국인근로자만 매우 제한된 정보 하에서 배정받는 것은 단순히 인력 부족을 메꾸는 효과만 기대할 수 있다. 따라서 사업주에게 외국인근로자 선발권을 부여하는 방안이 도입되어야 하며, 이 경우 일정한 규모 이상의 사업주를 대상으로 시행 후 개선과정을 거쳐 점진적으로 확대하는 접근이 필요하다.

넷째, 건설업에 배정된 외국인근로자를 효과적으로 사용할 수 있도록 배정 소요기간이 단축돼야 하며, 성실근로자 재입국제도가 도입되어야 한다. 평균적으로 외국인근로자 신청 후 배정까지의 기간이 약 5개월이며, 하도급공사를 주로 하는 전문건설업체는 공기가 단기인 경우가 많다. 따라서 신청시기와 배정시기의 시간 격차가 커서 효율적인 활용을 가로막는 장애요인이 되고 있으므로 배정시기를 단축할 수 있는 개편이 이루어져야 한다. 숙련도와 생산성을 제공하는 외국인근로자가 출국하는 경우 재입국이 어려워 효과적이지 못하므로, 건설업도 성실근로자 재입국제도를 도입해야 하며, 이런 운영을 통해서 불법체류의 유인을 억제할 수 있는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

**4. 지역별 상호시장 진출 허용공사 낙찰현황**

대한건설정책연구원 건설 Brief

**■ 지역별, 입찰방식별 낙찰현황<sup>6)</sup>**

'21년도 상호시장 허용공사를 분석한 결과, 도(都) 단위 공사

6) 대한전문건설협회의 '상호시장 진출 허용공사 수주결과(2021년도)'에 대한 raw data를 제공받아 분석을 실시함. 공고일 기준으로 2021년 1월 6일부터 동년 12월 31일까지 발주된 상호진출이 허용된 공공공사의 총 건수는 24,467건이며, 금액은 추정가격 기준으로 14조 5,929억원임.

건수가 시(市) 단위보다 2배 이상 많은 실정이다. 2021년 12월 31일을 기준으로 낙찰자 선정이 완료(낙찰률 76%)된 18,633건(전문 10,003건, 종합 8,660건)을 대상으로 분석한 결과, 도 단위 허용공사 건수는 13,387건, 시 단위 허용공사 건수는 5,276건이며, 17개 시·도별 상호시장 허용공사는 경기도, 서울시, 전라남도, 경상남도, 경상북도의 순으로 나타나고 있다.

도 단위 전문건설공사의 종합건설업 수주, 시 단위 종합건설공사의 전문건설업 수주가 비교적 많은 편이다. 전문공사의 종합수주는 강원도(44.4%), 전라남도(43.1%), 세종시(42.9%), 충청북도(42.6%), 전라북도(41.1%)에서 40% 이상의 교차 수주율을 보이고 있으며, 종합공사의 전문수주는 세종시(14.6%), 서울시(14.1%), 경기도(11.3%), 충청북도(9.3%), 부산시(9.3%)의 순으로 높게 나타났다.

상호시장 허용공사의 입찰방식은 전문건설공사가 제한경쟁, 종합건설공사가 수의계약이 가장 많다. 전문건설공사는 제한경쟁(74.9%), 수의계약(21.6%), 일반경쟁(3.4%)의 순으로 나타났고, 종합건설공사는 수의계약(52.4%), 제한경쟁(47.5%), 일반경쟁(0.1%)의 순으로 나타난 것으로 검토되었다.

또한, 전문건설공사의 종합건설업 수주는 제한경쟁, 종합건설공사의 전문건설업 수주는 수의계약이 가장 많은 것으로 나타났다. 전문공사의 종합수주는 제한경쟁(72.3%), 수의계약(26.3%), 일반경쟁(1.3%)의 순으로 나타났지만, 종합공사의 전문수주는 수의계약(61.5%), 제한경쟁(38.5%)의 순으로 나타났다.

도 단위 지역은 수의계약방식, 시 단위 지역은 제한경쟁방식의 상호시장 허용공사가 많은 실정이다. 충북/강원/전남/경북/경남/충남은 수의계약방식이 40% 이상, 서울/대구/인천/부산/광주/울산은 제한경쟁방식이 70% 이상의 높은 비중을 차지하게 나타났기 때문이다.

그리고 도 단위 지역은 수의계약 전문공사의 종합수주, 시 단위 지역은 제한경쟁 종합공사의 전문수주가 비교적 많은 편이다. 수의계약방식의 전문공사를 종합이 수주한 경우는 충청북도(36.3%), 전라남도(33.3%), 세종시(33.3%), 충청남도(32.1%), 강원도(31.2%), 경상남도(30.8%)가 30% 이상으

로 높게 나타났는데, 수의계약방식의 상호시장 허용 전문공사를 종합이 수주한 경우는 총 811건(37.5%)으로 추정가격이 2억원 미만이나 예정금액이 2억원 이상인 공사가 대부분에 해당된다. 또한, 제한경쟁방식으로 종합공사를 전문이 수주한 경우는 서울시(65.7%), 광주시(60.0%), 경상남도(51.1%)가 50% 이상으로 높게 나타났다.

### ■ 주요 문제점 및 향후 개선과제

전문건설업계 입장에서 보면, 전문건설공사의 종합건설 수주가 많은 주요 도(都)를 중심으로 전문건설협회 시·도회를 통한 상호시장 진출 허용공사의 중점 관리전략이 마련되어야 할 것이다. 도 단위 상호시장 허용공사가 시 단위보다 2배 이상 많고, 전반적으로 도 단위 상호시장 허용공사에 종합공사가 많으며 도 단위 전문공사에 대한 종합수주 비율이 높은 것이 현실이기 때문에, 도 단위 상호시장 허용공사 중 종합공사에 대한 전문수주를 늘리고 전문공사에 대한 종합수주를 낮추는 전략이 필요하다.

또한, 추정가격 2억원 미만, 예정금액 2억원 이상인 수의계약 전문공사의 상호시장 진출 허용에 대한 대책이 마련되어야 할 필요성이 있다. 2억원 미만의 전문건설 수의계약공사가 관급자관급액 등의 추가에 따른 예정금액 증가로 종업건설업체에게 수주가 되는 상황으로, 수의계약방식의 상호시장 허용 전문공사의 37.5%를 차지하는 것이 현실이기 때문이다.

마지막으로 지역별 발주특성에 대한 비교분석을 통해 상호시장 진출 허용공사의 전문건설업 수주가 낮거나 종합건설업 수주가 높은 지역에 대한 벤치마킹 전략이 마련되어야 할 것이다. 전문공사의 종합수주 비율이 낮은 지역은 서울시, 인천시, 경기도, 부산시 등이며, 종합공사의 전문수주 비율이 높은 지역은 세종시, 서울시, 경기도, 부산시 등이므로, 이에 대한 보다 심도 있는 검토 및 고려가 필요하다.