

건설 및 주택

규제개혁 60대 과제

2020

한국건설산업연구원



# 발간사

건설산업은 지역 내 총생산의 16~33%를 차지하는 지역경제의 핵심 산업입니다. 국민 모두가 필요로 하는 교통, 생활형 SOC, 주택문제를 직접적으로 해결해 오고 있습니다. 무엇보다 서민의 일자리와 살림살이에 직접적으로 연결되는 생활밀착형 산업이기도 합니다.

그러나, 아시는 바와 같이 건설산업은 대표적인 규제 산업입니다. 건설사업의 기획 단계에서부터 발주, 입낙찰 단계는 물론이고 시공 및 준공, 사후 관리에 이르는 전 과정에 걸쳐 각종 법령 및 예규, 지침을 비롯해 발주기관의 내부 규정에 의하여 행정적, 절차적 규제를 운영하고 있기 때문입니다.

여기에 더해 최근에는 공정경제, 집값 안정 등을 달성하기 위한 정책이 많아지면서 정책 효과 검증보다는 규제가 우선적으로 도입되고 있습니다. 공공시장은 공공시장대로, 민간시장은 민간시장대로 규제가 급증하고 있습니다. 안전관리 규제, 건설인력 규제, 소비자 보호 관련 규제, 환경 규제 등 세부 분야별로 규제가 급증하는 양상입니다. 민간시장인 주택시장도 정부 개입이 증가하면서 규제가 빠르게 늘고 있습니다.

최근 강화되고 있는 각종 규제 중에서는 예방보다 사후 처벌에 무게를 둔 역주행 형태의 규제도 양산되고 있습니다. 근본적인 문제 해결보다 정책 보완을 명분으로 과거보다 깊고 광범위한 규제가 도입되고 있는 점은 우려스럽습니다. 규제의 효과성에 대한 냉정한 성찰이 필요한 때입니다.

이번에 연구원에서 발간하게 된 「건설 및 주택 규제 개혁 60대 과제」는 규제 혁신을 통해 지역경제에는 활력을 불어넣고 사회적으로는 통합을 이루는 데 기여하고자 합니다. 특히, 현장에서 느끼는 건설산업의 애로와 서민들과 맞닿아 있는 도시와 주택 문제를 중심으로 과제를 선정하였습니다. 이와 함께 지역과 사회가 앞으로

나아가기 위한 미래지향적인 정책들을 포괄하였습니다.

오는 총선을 맞아 각 정당과 후보들은 다양한 건설·주택 관련 공약을 제시할 것입니다. 이제는 과잉 규제를 지양하고 경제성장과 혁신성장의 속도를 국민들이 체감할 수 있어야 합니다. 그러자면 어느 때보다 과감한 규제 정비와 지원책이 절실한 시점입니다. 21대 총선을 맞아 발간된 「건설 및 주택 규제개혁 60대 과제」가 건설 및 주택 정책의 방향성을 확인하고 정책 의사결정을 지원하는 지침서로 널리 활용되기를 기대합니다.

2020년 3월

한국건설산업연구원장 이상호

# <차 례>

## I. 경제성장·일자리 창출 ..... 1

### 1. 인프라 투자 확충

과제 1 : SOC 예산의 지속적 확충 .....	3
과제 2 : 경제 활성화를 위한 건설산업 재투자 시스템 마련 .....	6
과제 3 : 공모형 인프라 투자펀드 활성화 .....	9
과제 4 : 노후 인프라의 민간투자사업 활성화 .....	11

### 2. 인프라 제도 개선

과제 5 : 예비타당성조사제도의 개선 .....	14
과제 6 : 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」 개선 및 보완 .....	17
과제 7 : 지방재정법 타당성조사제도의 개선 .....	19
과제 8 : 공공 노후 인프라펀드(기금) 조성 .....	22

### 3. 일자리 창출

과제 9: 건설근로자 임금 체불 예방 .....	24
과제 10 : 건설근로자 사회안전망 및 복리후생 제도 구축 .....	27
과제 11 : 건설현장 청년층 유입 방안 .....	31
과제 12 : 건설현장 고용 환경 개선 .....	35

### 4. 인력 육성

과제 13 : 미래 건설기술인 육성 지원 .....	39
과제 14 : 건설근로자 육성을 위한 종합적 지원책 마련 .....	43

### 5. 안전 현장 실현

과제 15 : 안전관리자 육성 체계 구축과 관리 방안 .....	47
과제 16 : 소규모 건설현장 안전사고 저감 방안 .....	51
과제 17 : 발주자 중심의 협력적 안전관리 체계 구축 .....	55

## II. 혁신성장 동력 ..... 61

### 1. 규제 개선

과제 18 : 공공 조달제도의 혁신과 규제 개선 .....	63
과제 19 : 불합리한 하도급 규제 정비 .....	68
과제 20 : 건설산업 생산체계 규제 혁신 .....	72
과제 21 : 과도한 현장규제 개선 .....	76
과제 22 : 건설기업 자율적 구조조정 지원 .....	85
과제 23 : 하자담보책임 법령의 일원화 .....	88
과제 24 : 하자책임보증보험제도 도입 .....	92

### 2. 시장질서 확립

과제 25 : 부적격 건설기업 근절 .....	96
과제 26 : 민간공사 지급보증제도의 실효성 확보 .....	100

### 3. 지역경제 활성화

과제 27 : 지역 건설산업 보호 강화 .....	103
과제 28 : 지역 건설산업 육성 .....	109

### 4. 스마트기술 지원

과제 29 : 스마트 건설 생태계 구축을 위한 기술 활용 확대 .....	115
과제 30 : IoT 기반의 스마트시티 및 스마트홈 시장 확대 .....	119

### 5. 해외 진출 지원

과제 31 : 해외 투자개발형 사업 진출 활성화 .....	122
과제 32 : 중견·중소 건설기업 해외진출 지원 강화 .....	126
과제 33 : 해외건설 전문인력 육성 체계 고도화 방안 .....	129

### Ⅲ. 갑질 근절·공정경제 ..... 133

#### 1. 불공정 관행 개선

과제 34 : 발주자 불공정 행위 개선 ..... 135

과제 35 : 원·하도급 상생 협력체계 구축 ..... 140

#### 2. 적정공사비

과제 36 : 공사비 산정기준의 합리적 개선 ..... 146

과제 37 : 공기연장 간접비 ..... 150

과제 38 : 발주자 책임 이행을 위한 수급자 권리구제 제도 마련 ..... 156

### Ⅳ. 주거비 부담 완화와 도심 주택공급 ... 161

#### 1. 실수요자와 지방시장 지원

과제 39 : 실수요자 주거비 부담 완화를 위한 세제 합리화 ..... 163

과제 40 : 실수요자 자가보유 지원을 위한 금융 규제 합리화 ..... 167

과제 41 : 지방 주택시장 활성화를 위한 지원 ..... 170

#### 2. 불합리한 규제 개선

과제 42 : 분양보증시장 합리화와 경쟁체계 도입 ..... 174

과제 43 : 분양가상한제 해제 요건 신설 및 지역규제 합리화 ..... 178

과제 44 : 임대주택 표준건축비 상향 조정 ..... 183

과제 45 : 주택사업 관련 부담금제도 개선 ..... 190

#### 3. 도심 주택공급 확대

과제 46 : 건축물 리모델링 활성화 ..... 194

과제 47 : 주거용 외 건물의 주거용 용도전환 지원 ..... 198

#### 4. 부동산산업 활성화 지원

과제 48 : 부동산산업 선진화를 위한 프롭테크 지원 .....	201
과제 49 : 주거형태 변화에 따른 최저기준 재점검 .....	205

### V. 도시공간 재창조 ..... 207

#### 1. 도시정비사업 활성화

과제 50 : 정비사업의 사업성 강화 및 불합리한 규제 완화 .....	209
과제 51 : 정비사업 해제 규정 개선 .....	213
과제 52 : 공동주택 건설형 주거환경개선사업 재추진 .....	218

#### 2. 도시재생 민간참여 확대

과제 53 : 도시재생 혁신지구사업 및 인정사업제도 개선 .....	222
과제 54 : 개발·정비사업 수단을 활용하는 도시재생 활성화 .....	227
과제 55 : 가로주택정비사업 및 소규모 재건축사업 활성화 .....	231

#### 3. 도시 공간의 창조적 개발

과제 56 : 용도지역지구제에 대한 전반적 재검토 .....	236
과제 57 : 민간공원조성 특례사업 활성화 .....	241
과제 58 : 개발 인허가 관련 제도 개선 및 운영 합리화 .....	246
과제 59 : 도시계획변경 사전협상제도 개선 .....	249
과제 60 : 입체개발 등 다양한 개발 형태 지원 .....	254

## 〈 표 차례 〉

〈표 1〉 SOC 예산 추이 .....	3
〈표 2〉 국가재정운용계획 SOC 예산 배분 추이 .....	3
〈표 3〉 민간투자시장의 변천 과정 .....	12
〈표 4〉 예비타당성조사의 분석 방법 및 평가 항목 변화 .....	14
〈표 5〉 SOC 사업의 예비타당성조사 가중치 범위 변경 연혁 .....	15
〈표 6〉 지방재정법 타당성조사 수행 전·후 총사업비 변화 .....	20
〈표 7〉 최근 3년간 서울시 ‘하도급 부조리 신고센터’ 운영 실적(2020.1.2. 기준) .....	25
〈표 8〉 일자리위원회의 건설 일자리 지원 대책(2019.11) 중 ‘임금 체불 근절 체계 강화’ 방안 .....	25
〈표 9〉 공병 부서관 응시자격 현황 .....	34
〈표 10〉 연령별 건설기술인 분포(2014~2018) .....	39
〈표 11〉 국내외 건설시장 및 기술 변화에 따른 시사점 .....	40
〈표 12〉 개정 전후 건설공사 안전관리자 선임 대상 사업 변화 .....	47
〈표 13〉 연도별 건설기업 안전관리자 수 변화 추이(2011~2017년) .....	47
〈표 14〉 최근 3년 공사규모별 사고사망자 수 변화 추이(2017~2019년) .....	52
〈표 15〉 2017년 공사 규모별 종합 및 전문 건설업체의 원도급 사업 수 .....	52
〈표 16〉 국가별 산업재해 관리체계 비교 .....	54
〈표 17〉 건설업과 제조업의 주요 차이점 .....	55
〈표 18〉 국내외 영국 건설사업 발주자의 안전보건에 관한 주요 역할 비교 .....	58
〈표 19〉 국내외 영국의 안전보건관리 조직 체계 비교 .....	59
〈표 20〉 개별법상 설계·시공업 현황 .....	74
〈표 21〉 국토교통부 등록 규제 현황 .....	76
〈표 22〉 주요 현장 애로 해소형 규제 개선과제 .....	77
〈표 23〉 입찰담합에 대한 제재 법률 현황 .....	79
〈표 24〉 시장 중심의 기업 구조조정 기반 강화방안 .....	85
〈표 25〉 건설물의 하자담보책임 관련 주요 법률 .....	88
〈표 26〉 건설공사 하자책임보증보험제도 도입(안) .....	94
〈표 27〉 연간 조세 및 준조세 탈세 규모 추정 .....	97
〈표 28〉 보증보험료 .....	100
〈표 29〉 공사 기간 4개월 이하의 공사계약액과 보증보험료 .....	101
〈표 30〉 공사 기간 6개월, 지급주기 2개월 이내 공사계약액과 보증보험료 .....	101
〈표 31〉 전국 광역지자체의 지역업체 하도급 권장 비율 현황 .....	103
〈표 32〉 재개발·재건축 사업의 지역 건설업체 참여시 용적률 인센티브 제공 현황(광역지자체 기준) .....	103

〈표 33〉 지난 10년간 전국 광역지자체의 역내공사 수주 비중 추이(종합 및 전문 실적 합산)	104
〈표 34〉 광역지자체별 역내공사 수주 의존도 추이(2008~2017년, 계약금액 기준)	105
〈표 35〉 광역도별 상위 5위 내 산업 생산 현황	109
〈표 36〉 광역사도별 지역내총생산(GRDP) 대비 건설투자 및 건설생산액 비중(2017(p) 기준)	110
〈표 37〉 중견·중소 건설기업의 해외 진출 지원방안	128
〈표 38〉 건설 기성액 기준의 건설업종별 하도급 비율	141
〈표 39〉 전문건설업의 하도급 계약과정에서 불공정 행위를 경험한 비율	142
〈표 40〉 체불로 인한 종합·전문 건설업체의 행정처분 현황	143
〈표 41〉 공기연장 관련 분쟁 발생 현황(2018년 43개 공공 발주기관 대상 현황조사 결과)	151
〈표 42〉 공기연장 간접비 관련 쟁점 사항 종합 요약	152
〈표 43〉 주택분 종합부동산세 세율 변화	163
〈표 44〉 미국의 주택담보대출 상품별 금융규제 현황	168
〈표 45〉 지방 8개도 미분양 및 준공후 미분양 물량(2019년 12월 기준)	171
〈표 46〉 8개 도의 광공업생산지수 추이	172
〈표 47〉 분양가상한제 적용 지역 지정 기준	179
〈표 48〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(1)	181
〈표 49〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(2)	182
〈표 50〉 5년 임대주택 표준건축비 대비 낙찰가격과 실행단가	186
〈표 51〉 「공공건설임대주택 표준건축비」 개정안 신·구 조문 대비표	188
〈표 52〉 「공공주택 특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표	188
〈표 53〉 「공공주택 특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표	189
〈표 54〉 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 시행령 신·구 조문 대비표(1)	192
〈표 55〉 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 시행령 개정안 신·구 조문 대비표(2)	193
〈표 56〉 건축 연도 및 노후 기간별 주택 유형(2018년)	194
〈표 57〉 시도별 노후주택 및 고령자 가구 규모(2018년)	195
〈표 58〉 연간 가구원 수 비중 증감률	205
〈표 59〉 정비사업 억제 관련 규제 (중앙정부, 국회, 서울시)	211
〈표 60〉 공기업 참여시 가로주택정비사업 인센티브 개편(안)	233
〈표 61〉 용도지역지구제의 토지이용 규제 요소	236
〈표 62〉 계획으로 규제 가능한 토지이용 규제 요소	237
〈표 63〉 전통적 용도지역지구제와 형태 기반 코드의 비교	239
〈표 64〉 도시자연공원과 도시자연공원구역 간 차이	243
〈표 65〉 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정안 신·구 조문 대비표	244
〈표 66〉 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침」 개정안 신·구 조문 대비표	244

## 〈그림 차례〉

〈그림 1〉 SOC 예산 실질 가격 추이 .....	5
〈그림 2〉 ‘낙찰차액 SOC 재투자’ 정책 발표 .....	6
〈그림 3〉 ‘낙찰차액’의 건설산업 재투자 방향 설정 .....	7
〈그림 4〉 1·2종 시설물 노후화 전망 .....	11
〈그림 5〉 지방재정 투자사업 심사체계 .....	19
〈그림 6〉 지방재정법 타당성조사로 인한 공사 시기 지연 사례 .....	19
〈그림 7〉 지방재정법 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과 .....	20
〈그림 8〉 근무 관련 불만족 정도(5점 척도) .....	24
〈그림 9〉 전자적 대금관리 시스템 개요 .....	26
〈그림 10〉 두루누리 사회보험료 지원사업 기준 .....	27
〈그림 11〉 일본의 건설노동자 긴급 육성 지원사업 .....	28
〈그림 12〉 건설 기능인력 고령화 추이 .....	31
〈그림 13〉 해외의 건설산업 및 노동 수요 예측(예시) .....	33
〈그림 14〉 건설업의 청년층 이탈 원인 .....	35
〈그림 15〉 청년층 유입의 효과적 추진 방안 .....	35
〈그림 16〉 건설 기능인력의 권역별 교육 및 수급관리 플랫폼(안) .....	36
〈그림 17〉 건설 기능인력 육성을 위한 교육 로드맵 .....	44
〈그림 18〉 육성 기금의 활용처(예시) .....	46
〈그림 19〉 체험형 안전관리 교육 예시 .....	50
〈그림 20〉 전체 산업 및 건설산업 사고사망자 수와 사고사망만인율 변화 추이 .....	51
〈그림 21〉 연도별 건설산업 사고사망자 수와 CDM 1994, 2007, 2015 제도의 주요 변화내용 .....	57
〈그림 22〉 국내 건설사업 협력적 안전보건관리 체계 구축(안) .....	60
〈그림 23〉 (가칭) 스마트 건설기술법의 주요 부문과 방향 .....	66
〈그림 24〉 건설공사 생산 구조의 진화 .....	73
〈그림 25〉 건설산업 관련 규제법안 분류 및 추진 현황 .....	76
〈그림 26〉 집합건물과 공동주택과의 관계 .....	89
〈그림 27〉 공동주택관리법과 집합건물법의 일원화 방안 .....	90
〈그림 28〉 건설업 등록증 불법 대여 적발 시스템 구축(안) .....	98
〈그림 29〉 건설 신기술의 지정 주체별 현황 .....	111
〈그림 30〉 건설산업의 낮은 생산성 .....	115
〈그림 31〉 국내 건설산업의 당면 과제 .....	116
〈그림 32〉 해외건설 수주 현황 .....	116
〈그림 33〉 스마트 건설기술 활용 확산 전략의 체계 .....	117

〈그림 34〉 글로벌 PPP 투자 추이 .....	122
〈그림 35〉 발주 형태별 해외건설 수주 규모 및 비중 추이 .....	123
〈그림 36〉 중소 건설기업의 해외 건설공사 수주 실적 추이 .....	126
〈그림 37〉 2000년 이후 해외건설 인력 현황 .....	129
〈그림 38〉 해외 선진기업 대비 국내 대형 건설기업의 사업관리 역량 수준 비교 .....	130
〈그림 39〉 건설공사의 하도급 구조 .....	140
〈그림 40〉 연도별 전체 산업 대비 건설업의 하도급법 시정(조정) 실적 비율 .....	141
〈그림 41〉 발주자의 책임 회피 방지를 위한 권리 보호 장치 마련 .....	158
〈그림 42〉 OECD 35대국의 부동산 세제 세입 비중(명목 GDP 대비) : 2015년 기준 .....	165
〈그림 43〉 지방도 아파트 실거래 가격 지수 및 변동률 추이 .....	170
〈그림 44〉 지방 8개 도의 미분양 추이 .....	170
〈그림 45〉 가격 규제의 이론적 원리 .....	176
〈그림 46〉 분양가상한제의 역사 .....	178
〈그림 47〉 임대주택 미착공 추이 .....	183
〈그림 48〉 분양전환 공공임대주택 공급 추이 .....	183
〈그림 49〉 기본형건축비와 표준건축비 상승 추이 .....	184
〈그림 50〉 기본형건축비와 표준건축비 비율 추이 .....	184
〈그림 51〉 건설공사비지수와 표준건축비 인상 추이 .....	185
〈그림 52〉 표준건축비 간 격차 변동 추이 .....	185
〈그림 53〉 재건축 초과이익 산정식 .....	190
〈그림 54〉 서울 상업용 부동산 상품별 공실률 추이 .....	198
〈그림 55〉 서울 상업용 부동산 소득수익률 추이 .....	198
〈그림 56〉 전국 주택 유형별 공실률 현황 .....	199
〈그림 57〉 서울시 리모델링형 사회주택 사업 구조 .....	199
〈그림 58〉 프롭테크의 상업용 부동산 영향 여부 .....	201
〈그림 59〉 프롭테크 투자 및 설립 추이 .....	201
〈그림 60〉 가구원 수별 구성비 .....	205
〈그림 61〉 왕십리 뉴타운 전후 변화 .....	210
〈그림 62〉 서울시 재개발 인센티브 및 공공기여 사례 .....	210
〈그림 63〉 정비사업 추진 절차 .....	213
〈그림 64〉 구역 해제 후 난개발에 시달리고 있는 장위13구역 .....	216
〈그림 65〉 연도별 주거환경개선사업 구역 지정 수 변화 .....	219
〈그림 66〉 주거환경개선사업 전후 변화(수원시 세류동 주거환경개선사업) .....	219
〈그림 67〉 주거환경개선사업 전후 변화(서울시 난곡동 주거환경개선사업) .....	219
〈그림 68〉 용산(좌), 천안(우) 도시재생혁신지구 시범사업 .....	222
〈그림 69〉 동인천 총괄사업관리자 사업(좌), 서울 영등포 인정사업(우) 시범사업 .....	223

〈그림 70〉 영등포 쪽방촌 정비사업(공공 주택사업) 전후 예상 변화 .....	229
〈그림 71〉 가로주택정비사업 사업절차 간소화 .....	232
〈그림 72〉 뉴욕 허드슨 야드 개발의 필지별 용적률 보너스 부여 현황 .....	237
〈그림 73〉 사이드워크 토론토 창조 캠퍼스(innovation campus)의 단면도 .....	238
〈그림 74〉 스마트코드의 구성 .....	240
〈그림 75〉 세종시 5-1 생활권 도시 구성(안) .....	240
〈그림 76〉 전국 도시공원 지정·조성 현황 및 일몰 대상 공원 해소계획 .....	242
〈그림 77〉 청주 ▲▲공원 소유자 현황 .....	242
〈그림 78〉 서초구 ○○공원 등산로 폐쇄 .....	242
〈그림 79〉 민영공원제도 구상(국토부) .....	244
〈그림 80〉 일본 하기야마공원 마스터플랜 .....	244
〈그림 81〉 사전협상제도를 통해 개발될 사업들 .....	249
〈그림 82〉 사전협상제도를 통한 개발을 시도했으나 실패했거나 지지부진한 사업들 .....	250
〈그림 83〉 서울시 내 사전협상제도 운영 거버넌스 .....	250
〈그림 84〉 연도별 택지 지정 실적 .....	254



# I

## 경제성장·일자리 창출

1. 인프라 투자 확충
2. 인프라 제도 개선
3. 일자리 창출
4. 인력 육성
5. 안전 현장 실현



## 【 현황 및 필요성 】

- 매년 국가 재정지출은 연평균 7% 수준으로 증가되었음에도 불구하고 SOC 예산은 2018년까지 축소 흐름을 이어갔음. 2019년부터 상승 반전함.
  - SOC 예산은 2015년에 24.8조원을 기록한 후 2018년까지 3년 연속 감소하다가(2016년 23.7조원, 2017년 22.1조원, 2018년 19.0조원) 2019년에 19.8조원으로 전년 대비 0.8조원 증가
- 2020년 SOC 예산은 23.2조원으로, 전년의 19.8조원에 비해 3.4조원, 17.6% 증가하였으며, 전년 대비 12개 예산 항목 중 산업·중소·에너지, 환경, R&D 다음으로 높은 증가율을 보였음.

〈표 1〉 SOC 예산 추이

(단위 : 조원)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
결정 예산	23.7	22.1	19.0	19.8	23.2
정부안	23.3	21.8	17.7	18.5	22.3
증감액(%)	-1.1(-4.3)	-1.6(-6.8)	-3.1(-14)	0.8(4.2)	3.4(17.6)

- 2019~2023년 국가재정운용계획(2019.8)에서도 전체 예산은 연평균 6.5% 증가로 계획하고 있으며, SOC 예산 또한 연평균 4.6% 증가로 제시됨.
  - 그동안 국가재정운용계획에서는 SOC 예산을 지속적으로 축소하는 정책 기조를 유지해 음.
  - 국가재정운용계획에서 SOC 예산을 연평균 증가로 계획한 것은 금융위기로 인한 경기침체 극복이 중요 과제였던 2009~2013년 국가재정운용계획(연평균 2.0% 증가) 이후 10년만임.

〈표 2〉 국가재정운용계획 SOC 예산 배분 추이

(단위 : 조원, %)

국가재정 운용계획	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
2015~2019	24.8	23.3	21.1	19.7	18.7					△6.8
2016~2020		23.7	21.8	20.3	19.3	18.5				△6.0
2017~2021			22.1	17.7	17.0	16.5	16.2			△7.5
2018~2022				19.0	18.5	18.0	17.7	17.5		△2.0
2019~2023					19.8	22.3	23.4	23.7	23.7	4.6

자료 : 기획재정부 연도별 국가재정운용계획.

## 1. 인프라 투자 확충

- 내년 예산 증가와 더불어 국가재정운용계획에서 중장기적 예산 증가로 설정된 것은 SOC 예산에 대한 정책 기조의 변화로서 큰 의미를 가짐.
  - 노후 인프라, 생활 인프라 등 새로운 인프라 수요가 인프라에 대한 논의의 중심축을 양적 충분 여부에서 질적 성능 제고로 전환시킴.
  - 이에 따라 인프라의 성능 제고를 위한 투자가 삶의 질 향상, 국민 안전 제고 등에도 중요하다는 사실이 사회적으로 공감대를 얻어 가면서 정부 정책의 흐름이 바뀌게 됨.
- 최근 노후 인프라와 생활 인프라 등에 대한 사회적 수요 확대로 2019년 다양한 인프라 투자 정책이 발표됨.
  - 2019년 1월, '2019 국가균형발전 프로젝트'를 발표하여 국가 균형발전 차원에서 24조원 규모의 23개 공공사업의 예비타당성조사 면제
  - 2019년 4월, '생활 SOC 3개년 계획'에서 2022년까지 총 48조원 투자계획 발표
  - 2019년 6월, '지속가능한 기반시설 안전관리 종합대책'에서 노후 인프라 개선을 위해 중대형 SOC 등 15종의 기반시설을 대상으로 4년간 연평균 8조원 등 32조원 투자계획을 발표
- 이러한 정책들이 효율적으로 추진되고 노후 인프라 및 생활 인프라를 4차 산업혁명 시대에 부합하는 스마트 인프라로 개선하기 위해서는 지속적이고 안정적인 SOC 예산 확충이 필요함.
- SOC에 대한 투자는 최근 우리나라 경제성장률의 하락과 경기 침체에 대비하는 가장 효과적인 정책이기도 함.
  - 국회예산정책처(2014)<sup>1)</sup>에 따르면, SOC 분야에 추가적으로 1조원이 지출되면, 실질 GDP 성장이 0.076%p 증가하는 것으로 분석됨.
  - SOC 부문의 경제성장률 증가 효과 대비 공공행정 및 국방은 80.3%, 보건 및 의료는 44.7%, 사회보장은 75.0% 수준임. 경제 성장 측면에서 인프라 투자가 가장 효율적인 것으로 분석됨.

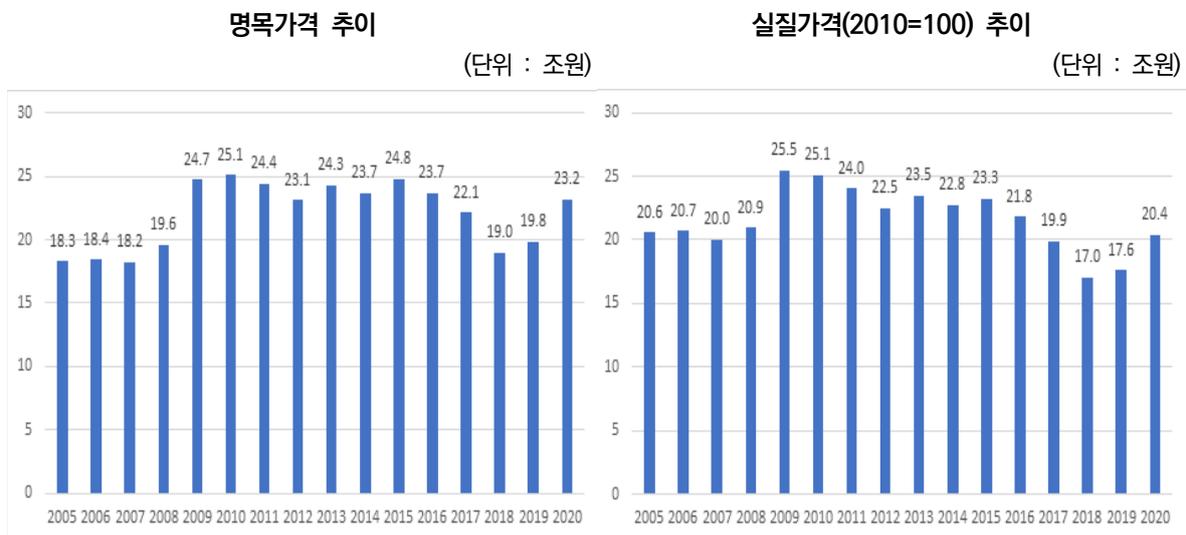
### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 2018년 이후 3년 연속으로 SOC 예산이 증가한 것은 노후, 생활, 스마트 등 새로운 인프라 수요를 감안할 때 방향성 차원에서 큰 의미가 있음.
  - 건설산업 전체로 볼 때도 2020년 건설투자는 주거용 건축투자의 감소로 전년 대비 2.5% 감소해 2018년 이후 3년 연속 감소세가 지속될 것으로 전망되고 있어 SOC 예산의 확대는 중요한 의미를 가지고 있음.

1) 국회예산정책처(2014), 「분야별 재정지출의 소득재분배 효과 분석」.

- 하지만 경제성장률이 2% 초반을 넘지 못하는 등 저성장 기조가 이어지고 재정수지 악화에 대한 우려가 커지는 등 인프라 투자 확대의 지속성에 대한 우려가 존재함.
  - 2019~2023년 국가재정운용계획상 향후 4년간 연평균 SOC 예산은 증가하나 증가 폭은 농림, 행정, 교육, 공공질서 등에 이어 하위에서 5번째에 머무르고 있음.
  - 연도별로도 2020년 12.9% 증가, 2021년에 4.9%가 증가한 후에는 정체 수준으로 계획됨.
- 예산의 절대적 수준 측면에서도 명목가격 기준으로는 3년 만에 다시 20조원대를 회복했으나<sup>2)</sup>, 2010년 실질가격으로 환산해 보면 20.4조원으로 여전히 2008년 수준에 그치고 있음.

〈그림 1〉 SOC 예산 실질가격 추이



주 : 1) 추경은 제외된 예산 추이이며, 실질가격은 한국은행 GDP 디플레이터(2010=100) 사용.  
 2) 2019년과 2020년 물가상승률을 각각 0.7%, 1.3%로 가정(2019년 하반기 경제 전망, 한국은행 전망치).

- 근래의 인프라 투자정책 변화는 단기적인 사업 수요뿐만 아니라 장기적인 인프라 성능 개선 차원에서 추동되어야 하며, 국가 인프라의 미래에 대한 전략적 접근에 기반하여 SOC 예산을 지속적으로 확충할 필요가 있음.
- 노후 인프라, 생활 인프라, 스마트 인프라 등 새로운 인프라 수요를 효과적으로 뒷받침하고 인프라의 질적 제고와 혁신을 끌어내기 위한 장기적인 방향 설정이 무엇보다 중요할 것임.

<p><b>기대 효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후 인프라 개선, 생활 인프라 확충 정책을 효과적으로 달성</li> <li>• 민간 건설투자 위축, 경기 하락 등에 대응하여 경제성장률 제고 및 일자리 확대</li> </ul>
---------------------	--

2) 2019년 추경에 6,100억원의 SOC 예산이 포함되어 2019년에도 총 SOC 예산은 20조원을 상회함.

## 2 경제 활성화를 위한 건설산업 재투자 시스템 마련

### 【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 작년 7월 정부가 경기회복을 위해 하반기 경제정책 방향에서 제시했던 ‘낙찰차액 SOC 재투자’ 정책이 구체적 방안이 마련되지 않은 채 2020년 경제정책 방향에서 삭제됨.
  - 낙찰차액이란 예정가격과 낙찰가격의 차액을 말함. 건설공사에 1,000억원의 예산을 배정했는데 공사입찰에서 예가 대비 80%인 800억원에 낙찰됐다면, 현재 200억원가량의 낙찰차액은 국고로 환수되고 있음.
  - 즉, 낙찰차액 재투자 정책은 SOC사업에서 국고로 환수되는 낙찰차액을 SOC에 재투자하겠다는 것임.
  - 그러나, 1회성·임시방편적 정책이 아닌 낙찰차액을 SOC사업에 상시적으로 재투자하기 위한 제도 마련이 필요함.

〈그림 2〉 ‘낙찰차액 SOC 재투자’ 정책 발표

#### 1. 10조원+α 수준 투자 프로젝트 추진

- ① 행정절차 간소화, 이해관계 조정 등을 통해 3단계 기업투자 프로젝트 조기착공 지원(약 8조원)
- ② 공공기관 투자 1.0조원 이상 추가확대(53→54조원)
- ③ 0.6조원 항만 민간투자사업 연내 추가 착공(민간투자사업 12.6 → 13.2조원)
- ④ SOC 낙찰차액 재투자 및 민간 先투자 사업 추진(+α)

자료 : 관계부처 합동(2019), 2019년 하반기 경제정책 방향, 기획재정부 2019 하반기 집중관리 10대 과제.

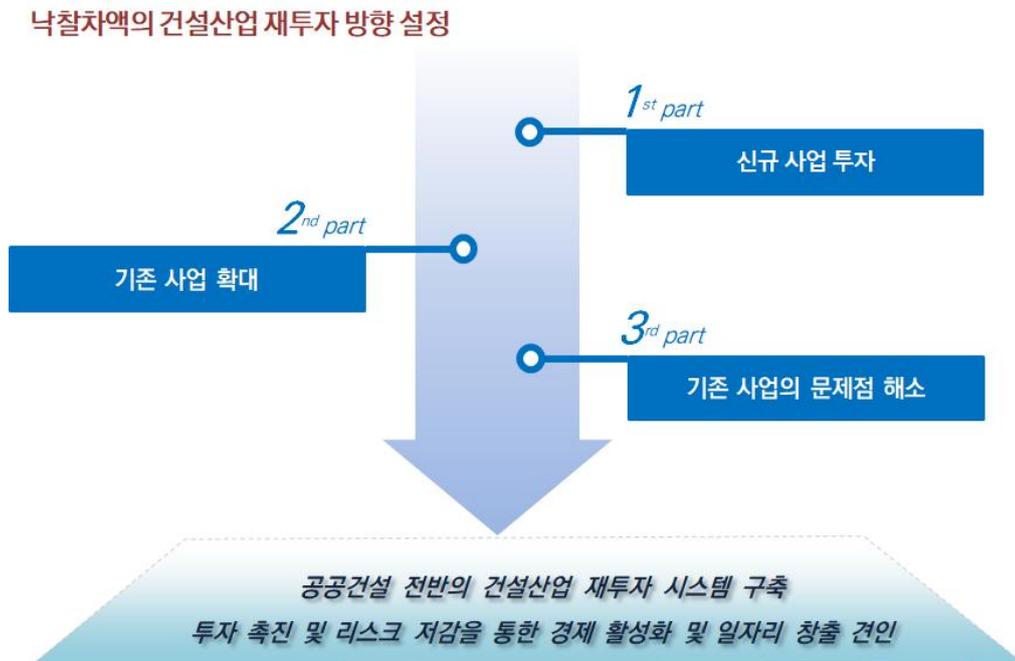
- 과거 예산 절감분에 대한 SOC 재투자 체계에 관한 논의가 존재했으나, 재정집행의 효율화 차원에서만 논의됨.
  - 2001년에도 당시 기획예산처는 재정집행 활성화 방안의 하나로 낙찰차액에 대한 관련 부처의 적극적인 활용을 유도한 바 있음.
  - 결국, 낙찰차액을 활용해 발주 예정 물량에 대한 조기 집행을 유도한다는 것과 내용적으로 별반 다르지 않음.
- 반면, SW(정보화 사업)의 기획재정부 예산편성지침에 따르면, “당해연도 계획 대비 예산 부족분을 지원하거나, 개별 SW 사업 과업 확대에 따른 추가과업 수행을 위해 사용하고자 하는 경우 등 낙찰차액을 다른 용도로 사용하고자 하는 경우에는 기획재정부 장관과 사전 협의하여야 한다”고 하여 개별 SW 사업에 대한 별도 지원 및 낙찰차액의 SW 사업에 대한 재투자의 근거가 존재함.

- 그러나 SOC의 경우, “낙찰차액 발생시 총사업비를 감액 조정하고 불용 처리한다. 다만, 다른 용도로 사용하고자 하는 경우에는 기획재정부 장관과 사전 협의하여야 한다”라고 밝히고 있어 낙찰차액은 불용 처리가 우선이며, 낙찰차액의 개별 SOC 사업에 대한 재투자의 근거가 없음.

## 【 향후 제도 개선 추진 방향과 세부방안 】

- 공공건설 낙찰차액의 건설산업 재투자 시스템 근거 마련 및 운용 방향 설정이 필요함.
  - 낙찰차액의 건설산업 재투자는 신규 사업에 대한 투자뿐만 아니라 기존 사업의 확대에 따른 투자 촉진, 불가항력적 리스크에 대한 예비비로 활용할 수 있음.
  - SOC 등 국가공사뿐만 아니라 공공건설 분야 전체적으로 낙찰차액을 모니터링하고, 신규 사업 투자, 기존 사업의 확대, 기존 사업의 문제점 해소 등에 공공 발주자가 적극적으로 활용할 수 있는 근거 마련이 필요함.
  - 또한, 지역경제 활성화의 수단으로 낙찰차액을 활용한 공공 건설투자 촉진 인센티브와 연계하는 것이 요구됨.

〈그림 3〉 ‘낙찰차액’의 건설산업 재투자 방향 설정



- 중·장기적으로, 미국 등 선진국의 건설(SOC)사업비 관리 제도 및 지침의 벤치마킹이 필요함.

## 1. 인프라 투자 확충

- 첫째, 미국 연방정부의 예산제도는 자본조달에 있어서 총체적 비용을 고려함. 총체적 비용(full costs)은 사업 서비스를 제공하는 데 있어서 요구되는 직접 및 간접 비용으로, 산출물을 생산하는 데 사용된 총자원을 의미함.
  - 구체적으로, 미국의 자본사업 지침과 같이 사전(ex-ante)에 자본사업의 비용을 사업의 전 주기를 통한 총 생애비용으로 고려하여 예산에 반영하여야 함.
  - 둘째, 사업 전 과정(Life Cycle)을 포괄하는 표준적 절차 및 세부지침 마련 등의 관리 체계를 수립하여 가치 중심의 투자를 해야 함.
  - 구체적으로 단계별로 발생 가능한 리스크의 관리가 중요함. 사업이 크고 기간이 길수록 리스크가 발생할 가능성이 높아 리스크를 단계별로 관리해야 할 뿐만 아니라 예기치 못한 상황이 발생할 경우 어떻게 해야 하는지도 지침화하여 준비하는 것이 필요함.
  - 셋째, 가치 중심의 투자를 위해선 성과 평가도 중요함. 사업의 핵심 성공 요인을 발굴해 성공 요인 측정 방법을 검토한 후 단계별 성과 평가에 반영해야 함.
  - 즉, 공사가 완료된 이후의 평가를 통해 그 결과가 반영되어 명확한 투자 우선순위가 제시되는 등 성과관리 체계가 구축된 상황에서 예산이 투자되어야 함.
  - 또한, '건설예산-추정가격-낙찰가격-준공가격'을 연계하여 예산의 집행 과정 및 낙찰차액의 건설산업 재투자에 대한 제도적 근거 및 제도를 구현하기 위한 시스템 구축이 요구됨.
- 공공 건설공사의 낙찰차액을 효율적으로 관리하고, 효과적으로 공공 건설사업에 재투자할 수 있는 제도적 근거 마련이 요구됨.

### 기대 효과

- 예산 절감 자체를 목적으로 하는 재정 기초에서 최종 소비자 만족도, 안전, 공사 품질을 확충할 수 있는 가치 지향적 재정 기초로 전환
- 투자 촉진을 통한 지역경제 활성화 및 일자리 창출 견인

## 【 현황 및 필요성 】

- 인프라펀드는 투자자로부터 자금을 모아 인프라 프로젝트에 투자한 뒤, 그 수익을 투자자에게 배분하는 것을 목적으로 하여 설치되는 펀드를 말함.
  - 국내에서는 2000년에 ‘한국인프라투자회사’가 설립되면서 인프라펀드가 처음 등장했고, 이후 민간투자사업 활성화로 인프라를 투자 대상으로 하는 펀드 수가 지속적으로 증가해 왔음.
  - 인프라 펀드는 본래 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 정하고 있는 집합투자기구임. 동 법률상 집합투자기구는 ① 신탁형, ② 회사형, ③ 조합형, ④ 사모집합투자기구로 분류되는데, 현재 국내에서 설립된 대부분의 집합투자기구는 신탁형(투자신탁)과 회사형(투자회사)임. 국내 인프라펀드 역시 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제41조에 따라 투자신탁과 투자회사 형태로 설립되고 있음.
- 국내에서 운용되는 인프라펀드의 대부분은 민간투자사업을 투자 대상으로 한 사모펀드임. 그런데 이런 방식으로 인해 사회기반시설에 대한 투자 이익이 일반 국민들의 이익으로 충분히 환원되지 못함으로써 여러 가지 사회적 부작용을 초래해 왔음.
  - 사모펀드란 소수의 기관 투자자들을 대상으로 자금을 모집하는 펀드를 말함. 반대로 공모펀드는 다수의 일반 (개인)투자자를 대상으로 자금을 모집하는 펀드임.
  - 그동안 국내에서 설립된 인프라펀드의 대부분은 사모펀드로, 소수의 건설 투자자 또는 기관 투자자들만이 투자에 참여해 옴. 그런데 이러한 구조는 민간투자사업으로부터 발생하는 수익이 소수의 대형 투자자들에게 귀속되고, 일반 개인 투자자는 아예 참여 기회를 부여받지 못하는 결과를 초래함.
  - 이러한 구조에서 MRG가 적용되는 기존의 일부 민간투자사업에서 발생한 투자 손실과 그에 따른 정부 재정 부담이 사회적인 이슈가 되면서 민간투자사업에 대한 일반 대중의 부정적 인식이 확산되었음. 결과적으로 민간투자사업이 2000년대 후반을 지나면서 급격히 위축되는 요인으로 작용하였음.
- 2008년 글로벌 금융위기 이후 이어지고 있는 저금리 기조하에서 민간부문에서의 여유자금은 지속적으로 늘어나고 있으나, 적절한 투자처가 확보되지 못함으로써 주택가격 급등과 같은 문제가 발생하고 있음.
  - 글로벌 금융위기 이후 전 세계적인 확장 재정·금융정책의 결과로 저금리, 과잉 유동성 기조가 고착화됨.<sup>3)</sup> 그런데 이러한 부동자금이 서울 및 수도권 아파트 분양시장으로 유입되면서 2015년 이후 수도권 아파트 가격이 급등하는 문제가 발생함.

3) 서울경제, “초저금리에 갈 곳 잃은 부동자금 1,000조 어디로...”, 2019. 10. 20. 등 언론기사 참조.

## 1. 인프라 투자 확충

- 참고로 시중 부동산금이 투자처를 찾지 못하고 있는 가운데 최근 리츠(REITs) 등 공모형 간접 수익형 부동산 투자상품에 투자자들의 관심이 집중되고 있는데, 이로부터 현재 투자자들의 대안적 투자 수단에 대한 니즈의 정도를 확인할 수 있음.<sup>4)</sup>

### 【 개선 방향 】

- 수익성 있는 인프라 기초자산을 확대·공급하고, 일반 투자자가 투자할 수 있는 공모형 인프라펀드를 활성화함으로써 시중 여유자금을 효과적으로 흡수할 필요가 있음.
  - 현재 공급되고 있는 리츠의 경우 기초자산이 대부분 핵심 상업지역에 소재한 상가, 호텔 등 기존에 이미 건설되어 있는 수익형 부동산이기 때문에 공급이 제약될 수밖에 없음.
  - 따라서 투자에 따른 국민경제적 장·단기 파급효과, 투자 규모에 따른 유동성 흡수력, 지역개발 효과 등을 감안했을 때, 신규 건설되거나 신규 건설에 가까운 정도의 재투자가 필요한 인프라를 기초자산으로 하는 공모형 인프라 펀드를 활성화하는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 참고로 국내에서는 공모형 인프라펀드는 맥쿼리에서 운영하는 공모형 인프라펀드가 거의 유일함.
- 이를 위해 먼저 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업을 활성화 하되 자금조달 과정에서 공모형 인프라 펀드를 적극 활용하는 방안을 모색해야 함.
  - 신규 사업 발굴과 함께, 사업 추진방식 다양화, 부대시설 관리운영 기간 확대, 최초제안자 우대 등 그동안 민간투자사업 활성화를 저해해 온 요인들을 개선해야 함.
- 또한, 국가와 지자체, 공공기관이 보유하고 있는 유휴부지, 국공유 재산에 대한 (재)투자를 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이나 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 투자신탁 또는 투자회사, 「부동산투자회사법」에 따른 리츠 등의 다양한 방식으로 수행할 수 있도록 제도 개선이 이뤄져야 함.
  - 이에 더하여 투자자들의 투자수익에 대한 세제 혜택 부여 등 투자 유인을 높일 수 있는 장치도 함께 마련해야 함.

#### 기대 효과

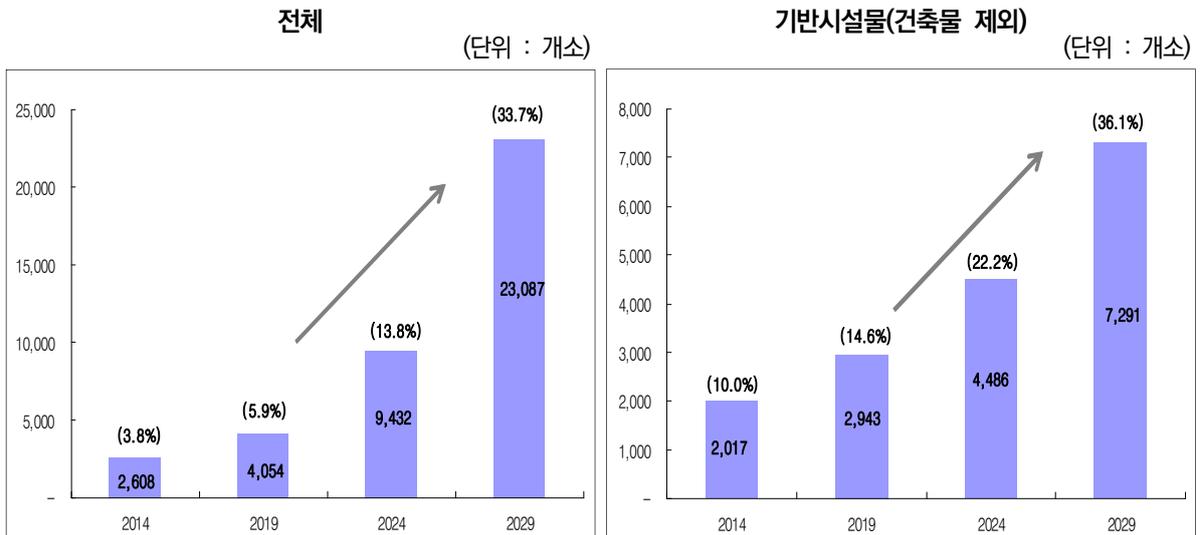
- 시중 부동산금을 효과적으로 흡수함으로써 국내 부동산 및 금융 시장의 안정성을 제고할 수 있음.
- 부족한 재정 여건 아래에서 신규 또는 노후 인프라 투자에 필요한 재원을 민간자본을 활용해 조달할 수 있음.
- 안정적이면서도 수익성이 확보되는 펀드 구조가 정착될 경우, 인프라 투자에서 발생하는 이익을 일반 국민들에게 환원시킬 수 있는 선순환 경제구조가 형성됨으로써 국민 자산 증식에 기여할 수 있을 것임.

4) 주간조선, “투자시장 돈 빨아들이는 리츠의 명과 암”, 2019. 12. 16.

## 【 현황 및 필요성 】

- 우리나라의 인프라 건설은 1970~1990년대에 걸쳐 단기간에 집중적으로 건설되었음. 이로 인해 2000년대에 들어서면서 점차 노후 인프라시설이 빠르게 누적되고 있음.
- 2010년대 중반부터 우리나라의 인프라 자산 중 내용연수가 30년을 경과한 시설물 비율이 증가하기 시작했으며, 2020년대부터 이 추세가 급등할 것으로 예상됨.
- 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」상 1, 2종 시설물 중 30년 이상 경과 자산의 비율은 2014년에는 10% 수준이었으나 2019년에는 약 15%, 2024년에는 22%, 그리고 2029년에는 약 36%로 그 비율이 점차 가속화될 것으로 예상됨.

〈그림 4〉 1·2종 시설물 노후화 전망



주 : 괄호 안의 수치는 시설물 대비 31년 이상 노후 시설물 비중임.

자료 : 시설안전공단, FMS, 2014년 12월 기준 / 한국건설산업연구원, 차기 정부의 건설 및 주택 정책과제, 2017.3, p.208, 재인용.

- 자연재해·재난을 대비하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 노후 인프라 시설의 유지보수 및 성능개선, 신규 투자가 필요함.
  - 또한, 지역 균형발전을 위한 신규 인프라 수요는 여전히 많음. 이들 모두를 만족하기 위해서는 막대한 재정의 투입이 불가피한 상황임.
- 세계 및 국내 경제 성장 둔화 등으로 경제의 각 분야에 대한 재정투자 수요가 증가하면서 노후 인프라시설의 개선에 투입되는 재원에는 한계가 있음.
  - IMF는 2019년 1월에 2020년 세계 경제성장률을 3.6%로 전망했으나, 7월에는 3.5%로 하향 조정하였으며, OECD 역시 당초 3.4%에서 3.0%로 하향 조정함.
  - 우리나라의 GDP 대비 정부 부채 비율은 지속적으로 상승하여 2019년 40.5% 수준임.

## 1. 인프라 투자 확충

- 1993년 이전에는 개별법에 의해 민간투자사업이 추진되었으며, 1994년 「사회간접 자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정되면서 본격적으로 추진됨.
  - 최근 민간투자 대상 사업에 대한 규제 방식을 열거주의에서 포괄주의 방식으로 개선하는 민간투자법 개정안이 입법 발의되어 다양한 민간투자사업을 추진할 수 있게 될 전망이다.
  - 민간투자사업기본계획은 기존 BTO, BTL뿐만 아니라 국민적 필요성은 있었으나 사업성이 부족해서 추진되지 못했던 사업도 BTO+BTL 혼합 방식으로 추진이 가능하도록 변경됨.

〈표 3〉 민간투자시장의 변천 과정

기간	주요 내용
1968~1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유료도로법, 철도법 등 개별법에 근거하여 산발적으로 민간투자사업 추진</li> <li>■ 민자사업의 추진 절차, 수익성 보장 등 구체적인 제도적 장치 미흡, 민간자본 유치에 한계</li> </ul>
1994~1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정(1994.8)</li> <li>■ 제반 여건 미성숙, 특혜 시비를 우려한 정부 역할 회피, 각종 규제로 사업 추진 실적 부진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총 45개 민자사업 고시, 이 중 5개 사업만이 실행 단계에 진입</li> </ul> </li> <li>■ 1997년 말 외환위기로 인해 대부분의 민자사업 중단 위기 봉착</li> </ul>
1999~2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 개정(1998.12)</li> <li>■ 민자사업에 대한 적극적인 정부 지원과 역할분담 규정, 민간투자 대상 사업 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- MRG 지급(금융기관들의 활발한 참여), 외국계 투자자 참여</li> </ul> </li> <li>■ 민간기업의 투자 의욕 확대 및 사업 참여 활성화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2004.12월 고시 기준, 총 157개 사업, 사업비 36.7조원 규모로 확대</li> </ul> </li> </ul>
2005~현재	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(2005.1)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자대상 범위에 9개의 생활기반시설 포함(대상 사업 35 → 44개)</li> <li>- 임대형 민간투자(BTL) 방식 도입</li> </ul> </li> <li>■ MRG 폐지(민간제안사업(2006), 정부고시사업(2009)), 가격경쟁(건설사 및 펀드), 정부의 자금재조달 이익 공유 요구 등 현재 민자사업의 리스크 상승 및 수익성 악화</li> <li>■ 다양한 민간투자방식 신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- BTL 사업에 대한 민간제안 및 혼합형(BTO+BTL) 사업 허용(2013.7)</li> <li>- 위험분담형(BTO-rs) 및 손익공유형(BTO-a) 신설(2015.4)</li> </ul> </li> <li>■ 민간투자사업기본계획(2020.2)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 혼합형 민자방식 등 신규 추진방식 도입, 대상 시설 확대 및 서비스 분야 사업 모델 개발 등 민자사업 다원화</li> <li>- 정부고시 민자사업 활성화 기반 마련 및 제안보상 합리화를 통해 창의적인 사업 제안을 촉진하는 등 신규 민자사업 활성화</li> <li>- 출자자 책임 강화, 지속적인 요금 인하 추진, 관리·감독 및 정보 공개 강화를 통한 민자사업 신뢰 제고</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 박용석 외(2019.8), 민간투자사업 활성화를 위한 정책과제.

- 신규 인프라의 공급뿐만 아니라 노후 인프라의 유지보수 및 성능 개선, 재해·재난 대비 인프라의 신규 공급과 성능 개선 등이 적기에 공급될 수 있도록 민간투자 방식을 노후 인프라의 개선에 적극적으로 활용하는 것이 필요함.

## 【 향후 제도 운용 방향 】

- 노후 인프라의 경우 대부분 정부, 지자체, 공공기관 등에서 관리·운영하고 있는 상황에서, 재원이 부족하여 성능 개선을 적기에 추진할 수 없다면 민자사업으로 진행하는 것을 검토하는 것이 필요함.
- 민자사업으로 추진할 경우 기존 시설의 관리·운영권을 민간사업자에게 이양할 수 있는지, 이양한다면 어떤 방식으로 할 것인지에 관한 논의가 필요함.

### 가) 세부방안 1 : 양허 협약을 기초로 한 민관협력

- 노후 인프라시설을 관리하는 주무관청 또는 공기업과 민간기업과의 합작 투자(J/V) 협약을 바탕으로 민관 합작회사(public-private J/V company)를 설립하도록 하여, 해당 민관 합작회사와 일정 기간의 양허 협약을 체결하여 추진함.
- 민관 합작회사가 민간부문의 투자재원을 활용해 해당 노후 인프라시설을 개선하고, 양허 기간에 해당 시설을 운영하고, 시설의 유지와 관리를 담당하도록 하여 노후 인프라를 개선함.

### 나) 세부방안 2 : 노후 인프라의 민영화

- 수자원 인프라시설 및 교통 인프라시설 등과 같이 ‘망(network)’의 운영이 요구되는 시설물의 경우, 단위 또는 일정 규모 이상으로 묶어서(bundling)<sup>5)</sup> 100% 지분 이전을 통한 민영화 추진을 통해 개선함.
  - 완전한 민영화 방안은 ‘작은 정부’를 구현할 수 있고, 민간자본의 화폐가치(VFM)를 극대화<sup>6)</sup>할 수 있음.<sup>7)</sup>

#### 기대 효과

- 합리적 재정투자를 통한 노후 인프라 성능 개선

5) 묶음의 목적은 규모의 경제(economies of scale)를 확보하기 위해서이며, 국내의 bundling이 적용된 사례로서는, BTL 사업 중에서 학교시설 및 군부대시설 등의 민자사업을 들 수 있음.

6) 화폐의 가치(VFM)는 민간부문이 설계, 건설, 자금 조달 및 운영 등 프로젝트 추진 과정의 전반에 대한 책임을 담당함으로써, ① 설계, 건설 및 서비스 운영 간의 통합과 상호 작용, ② 혁신적인 설계, 리엔지니어링, 신개념 및 신기술의 도입, 과잉 공급의 회피, 보다 효과적인 관리, ③ 최소한의 비용으로 효과적인 리스크 배분, ④ 보다 철저한 자산 활용 등의 결과로서 달성되는 것임.

7) 왕세종, 노후 인프라시설의 개선을 위한 민간자본 활용방안, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 2016. 6.

**5** **예비타당성조사제도의 개선**

**【 제도 운용 실태 및 문제점 】**

- 예비타당성조사제도는 1999년 대규모 신규 공공사업의 타당성을 정부가 객관적인 기준으로 공정하게 조사하여 재정투자의 효율성을 제고하기 위해 도입함.
  - 예비타당성조사는 총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 지원되는 신규 건설사업과 정보화 사업을 대상으로 하여, 사업추진 과정에서 500억원 이상으로 증액이 예상되는 경우 대상 사업에 포함됨.
  - 이 외에 「국가재정법」 제28조에 따라 제출된 재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업도 포함됨.
  - 예비타당성조사는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석으로 구분되며, 이들 각 분석 결과에 대하여 전문가를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 거쳐 종합적인 결론을 내림.
- 예비타당성조사제도는 지난 1999년에 도입된 이후 2002년까지 경제성 분석을 중심으로 운영되었으며, 2003년 경제성 외에 정책성 분석 항목(정책 방향과의 부합성, 사업 추진 의지 및 준비 정도, 지역 낙후도 등)이 추가되고, 경제성 및 정책성 분석 두 가지 분석 결과를 종합하기 위하여 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 도입함.
- 이어 2006년에 지역균형발전 분석 항목을 정책성 분석에서 분리하면서 현재의 분석 틀을 확립함.

〈표 4〉 예비타당성조사의 분석 방법 및 평가 항목 변화

기간	1999~2002년	2003~2005년	2006년~
분석 방법	▪ B/C 분석	▪ AHP 분석	▪ AHP 분석
평가 항목	▪ 경제성(B/C)	▪ 경제성(B/C) ▪ 정책성 (지역균형발전 항목 포함)	▪ 경제성 ▪ 정책성 ▪ 지역균형발전

자료 : 기획재정부.

- 2007년 이후부터는 대상 사업을 확대하고, 사업 유형별 특성이 반영되도록 평가 항목 및 항목별 가중치를 차별화하여 운영함.

〈표 5〉 SOC 사업의 예비타당성조사 가중치 범위 변경 연혁

구 분		경제성	정책성	지역균형발전
2003~2005년		-	-	정책성 분석에 포함
2006년		40~50%	25~35%	15~25%
2009년		상 동	상 동	15~30%
2012년		상 동	상 동	20~30%
2016년		상 동	상 동	25~30%
2017년		35~50%	25~40%	25~35%
2019년	수도권	60~70%	30~40%	-
	비수도권	30~45%	25~40%	30~40%

자료 : 기획재정부.

- 기획재정부는 2019년 4월 약 20년 만에 경제·사회의 여건 변화에 따른 예비타당성조사제도의 개편 방안을 발표함.
  - 종합평가의 평가 항목 비중을 수도권과 비수도권으로 이원화하고 수도권은 경제성과 정책성만 실시하며, 비수도권의 경우 경제성 항목 비중은 5%p 하락시킨 반면에 균형발전 항목 비중은 5%p 상향함.
  - 일자리, 주민 생활여건 영향 등의 다양한 사회적 가치를 정책성 평가 주요 항목으로 추가함.
  - 복지 및 소득이전 사업의 평가 방식을 수혜 계층 및 전달체계 개선 등 대안 제시를 중점으로 변경함.
  - B/C 분석은 조사기관(KDI, KISTEP 등)이 하고, 종합평가는 전문가위원회(재정사업평가위원회)에서 하도록 하는 등 담당 기관의 이원화로 변경함.
  - 예비타당성 조사기관을 보면 기존 SOC, 건축 등 비R&D 사업은 한국개발연구원(KDI), R&D 사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 수행하였으나, 비R&D 사업(토목, 건축, 복지 등 비정형 사업) 분야를 담당할 전문기관으로 조세재정연구원을 추가로 지정할 예정임.
  - 조사 기간의 장기화 문제 해소를 위해 철회 및 재요구 요건을 완화하고 체크리스트 항목 점검 및 점검단 운영 등을 추진할 예정임.
- 20년 만에 예비타당성조사제도의 개선 방안을 발표하였으나, 경제성을 통과하지 못한 지방의 숙원사업, 예비타당성조사 기간 장기화 등의 문제를 해소하기에는 부족함.
  - 우리나라의 경제 규모는 지난 20년 사이 3배 이상 증가하였음에도 불구하고 예비타당성조사 대상 사업의 범위는 여전히 500억원 이상, 300억원 이상 국고 지원 사업으로 묶여 있어 과거보다 예비타당성조사 대상 범위가 실질적으로 확대됨.
  - 기획재정부 보도자료(2019.4.3)에 따르면 예비타당성조사의 수행 기간이 지속적으로 증가하였음에도 불구하고, 평가기관의 수는 조세재정연구원 한 곳만을 추가함.

## 2. 인프라 제도 개선

### 【 향후 제도 운용 방향 】

#### 가) 세부방안 1 : 대상 사업 범위 기준 상향

- 예비타당성조사제도 도입 이후 20년 이상이 지났음에도 불구하고 최초의 사업 범위 기준을 유지하고 있어 실질적으로 대상 사업의 범위가 확대됨.
  - 20년 전 기준인 총사업비 500억원 이상, 300억원 이상 국고 지원사업을 불가상승률을 감안해 현재화하면, 총사업비 1,000억원 이상, 500억원 이상 국고 지원 사업으로 전환됨.
- 예비타당성조사 대상 사업 범위의 상향에 따른 예비타당성조사 기간의 장기화 등의 합리적 해소가 필요함.
  - 우리나라는 주요 선진국들과 다르게 재정사업 추진에 있어 사전평가로 예비타당성조사와 타당성 조사 등 2회를 받고 있으며, 그간 경제 규모가 2배로 커졌음에도 불구하고 20년 전과 동일한 기준이 적용되고 있어 예비타당성조사 대상 사업 범위의 상향을 통해 최소화하는 것이 필요함.
  - 또한, 예비타당성조사 대상 사업 범위를 상향시켜 조사기관의 조사량을 줄임으로써 예비타당성 조사의 질적 개선과 더불어 조사 기간의 감소를 유도하는 것이 필요함.

#### 나) 세부방안 2 : 조사기관 확대

- 2019년 4월 발표에서 조세재정연구원 1곳을 추가로 지정하였으나, 이에 따른 조사 기간의 단축은 크지 않을 전망이다. 따라서 기존에 유사한 기능을 하고 있는 전문 연구기관과 지역 연구기관 등으로 예비타당성 조사기관을 대폭 확대하는 것이 필요함.
  - 예비타당성조사 기간이 초기에는 10개월 미만이었으나, 대상 사업 범위의 실질적 확대에 인하여 2010년대 들어서는 조사 기간이 1년 이상 소요되며 지속적으로 증가하고 있음. 이러한 문제에 대처하기 위해서는 유사한 기능을 하고 있는 전문 연구기관 및 지역 연구기관 등으로 조사기관을 확대하여 예비타당성조사 기간을 단축하는 것이 필요함.

기대  
효과

- 재정사업의 추진 기간 단축 및 경기 대응력 개선
- 예비타당성조사의 질적 개선

## 【 현황 및 필요성 】

- 과거 고도 성장기에 집중적으로 건설된 인프라의 노후화가 가속화되면서 미래 사회 비용이 증가할 것으로 예상됨.
  - 국토교통부<sup>8)</sup>에 따르면 2016년 말 기준 준공 후 30년 이상의 기간이 경과한 인프라 시설물의 비중은 전체 시설물의 10.3%에 달하며, 동 비중은 이후 급속히 증가해 2026년에는 21.4%, 2036년에는 44.4%에 달할 것으로 전망됨.
  - 그런데 해외 주요 국가들의 경험에 기초해 볼 때, 노후 인프라에 대한 적기·적정 투자가 이루어지지 못하면 안전문제뿐만 아니라 사후 유지·보수 등 관리비용이 급격하게 증가하는 문제가 발생함.<sup>9)</sup>
- 국내 인프라의 노후화 심화에 대응해 최근 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」이 제정·시행됨.
  - 지난 1990년대 중반 발생한 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사고 이후 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」이 제정되면서 중대형 시설물의 구조적 결함에 대한 안전점검 체계가 갖춰짐. 그러나 시설물 노후화와 관련한 유지보수와 성능보강 체계는 제대로 갖춰지지 않고 있음.
  - 이에 동 법률은 공공 기반시설을 중심으로 전략적 투자와 관리 시스템을 구축하기 위한 목적으로 제정·시행됨.
- 동 법률의 주요 내용은 ① 기반시설 관리 주체에 대한 관리의무 부여(10조), ② 기반시설관리위원회(국무총리 산하) 설치(18조), ③ 국토부와 관리 감독기관의 기반시설 관리 (기본)계획 수립 및 시행 의무화(8조, 9조), ④ 기반시설에 대한 최소유지관리(성능 개선) 기준 마련과 성능평가 실시(11조, 13조), ⑤ 기반시설 관리 시스템 구축 및 운영(16조), ⑥ 국가와 지자체의 기반시설 유지관리 비용 지원(20, 21조) 등임.
- 그런데 동 법률에서는 기반시설 관리에 소요되는 비용과 관련해 재원조달 수단에 대한 세부적인 규정이 미흡함.
  - 법률 제21조에서는 국가와 지자체가 기반시설의 보수·보강·성능개선 등에 필요한 비용을 지자체, 공공기관, 지방 공기업에 대해서만 출자·출연·보조·융자할 수 있도록 하고 있음.
  - 또한, 법률 제22조와 제23조에서는 관리 주체로 하여금 성능개선 총당금을 의무적으로 적립토록 하고 있으며, 대신 관리 주체가 시설 이용자에게 ‘사용 부담금’을 징수할 수 있도록 하고 있음.

8) 국토교통부(2017. 12), 「제4차 시설물의 안전 및 유지관리 기본계획(2018~2022)」의 내용 참조.

9) K-Hub 연구단(2016), 「선진국의 인프라시설 관련 정책 동향」, 서울대학교 건설환경종합연구소의 내용 참조.

## 2. 인프라 제도 개선

- 결국, 현 법률 체계 아래에서 국가, 지자체, (지방)공공기관이 관리하는 공공 시설물에 대해서는 국가와 지자체의 지원이 일정 부분 이루어질 수 있으나, 민간 소유의 기반시설에 대해서는 관리 주체가 스스로 비용을 부담 또는 (사용 부담금 등을 통해) 조달해야 함.
- 따라서 이용자 기반이 약하거나, 유지·보수 등에 필요한 대규모 자본이 소요되는 대부분의 중·소 규모 (민간) 기반시설은 관리 주체가 실질적으로 비용을 감당하기 어려운 문제가 발생함.

### 【 개선 방향 】

- ① (유형 1) 국가와 지자체 차원에서 어느 정도 지원이 체계적으로 이루어지고 있는 공공 기반시설, ② (유형 2) 그렇지 않은 공공 기반시설, ③ (유형 3) 민간 기반시설로 구분해 구체적인 재원조달 시스템 구축 방안을 모색해야 함.
  - 개별 근거 법률에 따라 시설물 관리계획이 수립되고 그에 따라 국가 또는 지자체의 재정 투입이 비교적 안정적으로 이루어지고 있는 공공시설(유형 1)의 경우, 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에 따른 ‘기반시설관리계획’에 중장기 재정 투입 가능액과 예상 소요 비용에 대한 추계 정보를 포함시키고, 부족분이 존재하는 경우 국가와 지자체 차원에서 자금조달 계획을 수립해 (개별 법률에 따른) 시설물 관리계획과 연계해 운영해야 함.
  - 개별 법령을 통해 체계적 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 공공시설(유형 2)의 경우, ① 안전점검·진단 결과에 따른 유지·보수의 시급성을 고려해 국토부 차원에서 시설물의 투자 우선 순위를 결정한 뒤, ② 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에 따라 각 관리 감독 주체가 수립하는 ‘기반시설관리계획’(자금 부족분에 대한 민간자금 조달 계획 등 포함)의 내용을 반영해 최종적으로 지원대상 및 투자계획을 수립해야 함.
  - 민간 기반시설(유형 3)의 경우 타 법률에 따라 정비사업이 가능한 시설과 그렇지 못한 시설을 구분해 다시 세부적인 전략을 수립해야 함. 특히 정비사업이 곤란한 시설물에 대해서는 국가나 지자체의 재원 융·투자 등 금융 지원이 가능토록 법 규정을 보완해야 함.
- 노후 기반시설에 대한 새로운 민간투자제도를 마련·시행해야 함.
  - 다양한 기반시설에 대한 민간 재투자 사업을 제도화해야 하며, 실행 가능성 있는 사업 운용방식을 구상해 구체화해야 함. 이를 통해 부족한 재정을 민간자금으로 보완함으로써 적기에 충분한 재투자가 이루어질 수 있게 해야 함.
  - 또한, 비용 및 사업 리스크를 분담할 수 있는 공공 노후 인프라펀드를 조성함으로써 민간투자를 유도하는 방안을 모색해야 함.

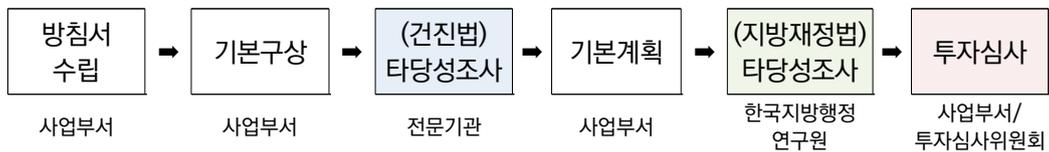
#### 기대 효과

- 아직 충분히 완비되지 않은 노후 인프라 투자 체계를 구체화함으로써 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」의 실행력을 담보할 수 있음. 특히 재정적 여력을 감안한 정부와 지자체 차원에서의 체계적인 노후 인프라 관리가 가능해질 수 있음.
- 민간자본을 유입시킬 수 있는 시스템이 완비될 경우 노후 인프라를 대상으로 한 새로운 건설투자 영역이 마련될 수 있고, 이는 궁극적으로 국내 경제 활성화에도 기여하게 될 것임.

## 【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 지방재정 투자사업 심사제도는 지방재정의 건전성 확보와 재정 투·융자사업의 효율적인 운영을 도모하기 위하여 1994년 「지방재정법」에 도입됨.
- 지방재정 투자사업의 심사 체계는 사업부서에서 방침서 수립 및 기본구상 이후 「건설기술진흥법」에 의한 타당성조사, 기본계획, 「지방재정법」 타당성조사, 자치단체 투자심사위원회에 의한 투자심사로 이루어져 사전평가가 3회에 걸쳐 이루어짐.

〈그림 5〉 지방재정 투자사업 심사체계



- 「지방재정법」 타당성조사는 재원에 상관없이 공유재산 가격이 포함된 총사업비 500억원 이상 사업에 대하여 의무적으로 수행하도록 하고 있음.
  - 타당성 조사기관은 행정안전부가 지정한 전문기관인 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 (LIMAC) 1곳에서 수행함.
- 「지방재정법」 타당성조사의 조사 내용은 기초조사, 기술적 타당성 분석, 비용 추정, 수요 및 편익 추정 등으로 「건설기술진흥법」상의 타당성조사 내용과 동일함.
- 「지방재정법」 타당성조사의 조사기관은 한국지방행정연구원 1곳으로 지정되어 있으며, 타당성조사 중복으로 인한 설계 이전 사업계획에만 최소 2년 이상 소요되고 있어 정책의 적기 집행에 부담으로 작용함.
  - 서울공공투자관리센터의 조사 결과에 의하면 「지방재정법」 타당성조사는 신청에서 결과의 통보 까지 평균 11개월가량이 소요되는 것으로 조사됨(최소 8개월~최대 19개월).

〈그림 6〉 지방재정법 타당성조사로 인한 공사 시기 지연 사례



자료 : 서울공공투자관리센터.

## 2. 인프라 제도 개선

- 「지방재정법」 타당성조사는 사업추진 여부를 결정하는 「국가재정법」 예비타당성 조사와 달리 지원하는 역할로 효과는 제한적임.
  - 「지방재정법」 타당성조사는 예비타당성조사처럼 사업의 추진 여부를 결정하는 것이 아니라, 보다 효율적인 사업의 추진 방안을 검토하는 것임. 따라서 「지방재정법」 타당성조사의 경제성 분석 결과(B/C) 등에 상관없이 투자심사를 추진하며, 서울시의 경우 타당성조사와 투자심사가 완료된 사업 16건 모두가 투자심사를 통과함.

〈그림 7〉 지방재정법 타당성조사 완료 사업의 투자심사 결과



자료 : 서울공공투자관리센터.

- 또한, 타당성조사 의뢰 당시의 추정 사업비와 수행 후 총사업비의 변화도 크지 않음.

〈표 6〉 지방재정법 타당성조사 수행 전·후 총사업비 변화

총사업비 변화율	0~10%	10~20%	20~30%	30% 이상
사업 건수	8건	6건	1건	1건

주 : 공유재산 가격은 제외하였으며, 총사업비 30% 이상 변경된 1건은 '용산유수지 역세권 2030 청년주택 건립사업'으로 사업 규모 등이 조정됨.

자료 : 서울공공투자관리센터.

- 「지방재정법」 타당성조사는 「건설기술진흥법」의 타당성조사와 동일하며, 투자심사 결과에 크게 영향을 미치지 못한 가운데 사업추진 시기만 지연시키고 있을 뿐만 아니라, 오히려 경기 대응력을 저해시키는 요인으로 작용하고 있음.
- 「지방재정법」 타당성조사는 국비가 들어가지 않고 토지가격이 포함된 총사업비 500억 이상~2,000억원 미만의 모든 사업이 받게 되어 있어, 중소 규모의 지방 재정사업뿐만 아니라 소규모 주차장과 같은 민간투자사업에도 영향을 미쳐 침체돼 있는 지역 경기에 대한 지방정부의 경기 대응력 저하를 초래함.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

#### 가) 세부방안 1 : 대상 사업 범위 기준 상향 + 타당성 조사기관의 확대

- 「지방재정법」 타당성조사 대상 사업의 범위를 현재의 공유재산 가격이 포함된 총사업비 500억원 이상 사업에서, 공유재산 가격을 제외하고 대상 사업의 범위도 상향하는 것이 필요함.

- 타당성조사 대상 사업의 범위에서 「국가재정법」처럼 공유재산 가격을 제외하여 대상 사업의 범위를 간접적으로 축소함으로써 타당성조사의 질적 개선과 더불어 중복심사의 최소화를 도모하는 것이 필요함.

## 나) 세부방안 2 : 제도의 실효성 검토

- 「지방재정법」 타당성조사는 「건설기술진흥법」의 타당성조사와 동일하여 필요성이 낮으나, 의무적으로 실시하게 되어 있음. 이로 인해 불필요한 행정비용이 발생할 뿐만 아니라 실질적으로 타당성조사의 결과와 상관없이 최종 투자심사에 의해 사업추진 여부가 결정되어 제도의 필요성이 매우 낮음.
- 「지방재정법」 타당성조사는 여러 가지로 필요성이 낮은 만큼 장기적으로는 제도 유지의 필요성 여부에 대한 검토가 필요함.

기대  
효과

- 지방자치단체의 지역 경기 대응력 향상
- 불필요한 행정비용 감소

【 현황 및 필요성 】

- 최근 전통적인 국가기반시설에서부터 시작해 민간 소유의 노후 건축물로까지 안전 관리 정책의 범위가 크게 확대되고 있음.
  - 금년 1월부터 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」이 제정·시행됐고, 다시 금년 5월부터는 「건축물관리법」이 시행될 예정임. 그런데 이들 법률 시행으로 법적 관리 대상이 되는 시설물이 대폭 증가하게 되고, 동시에 시설(건축)물의 관리 주체는 시설물의 안전점검, 유지·보수 등 재투자에 대한 법적 의무를 부담해야 하는 문제가 발생함.
- 하지만 노후 시설(건축)물의 재투자에 소요되는 비용에 대한 구체적인 조달 전략은 부재하며, 노후 인프라에 대한 민간 차원에서의 재투자 시장도 제대로 형성되어 있지 않음.
  - 공공 소유의 시설 또는 건축물의 경우 「국유재산법」이나 「공유재산법」에 따른 재산 이용 방식의 제약으로 인해 민간자본을 활용한 재투자가 원활하게 이루어지기 어려움.
  - 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 역시 신규 인프라 건설 목적으로 운영되어 왔기 때문에, 노후 인프라에 대한 민간투자사업 용도로 활용되기에는 미흡한 점들이 존재함.
  - 민간 소유 시설이나 건축물의 경우 현행 법체계 하에서는 「도시 및 주거환경 정비법」에 따른 정비사업, 재건축, 재개발, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 정비사업 등을 통해 재투자가 이루어져야 함. 그런데 이들 사업의 법적 대상과 사업 방식이 해당 법률에 따라 제한되기에 노후 시설(건축)물에 대한 포괄적인 정비 또는 재투자 제도로써 활용되기는 곤란함.
  - 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에서 기반시설 이용자에 대한 사용자 부담금 징수를 규정하고 있으나, 수익 기반이 약한 상당수 노후 시설물의 경우 사용자 부담금을 통한 자원 마련이 현실 적이지 않음.
- 결국, 현재 상황에서는 일정 부분 국가나 지자체가 노후 인프라 투자와 관련한 지원 전략 및 수단을 마련하는 것이 필요해지고 있으며, 이와 관련해 공공 기반의 노후 인프라펀드를 조성하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있음.
  - 펀드 자금을 활용한 직접적인 지원과 더불어, 민간자본을 노후 인프라 투자 시장으로 유입시키기 위한 간접적 지원 방식에 대한 구상이 필요함.

## 【 개선 방향 】

- 우선 펀드를 조성하기 위한, 국가와 지자체 차원에서의 자원 발굴이 필요함.
  - 먼저, 국가와 지자체가 보유하고 있는 (지역)기금 등에 속해 있는 유휴 자금을 발굴하고, 기존에 신규 인프라 투자 목적으로 조성되어 오던 교통특별세 등의 재원을 노후 인프라펀드 조성 용도로 전환할 수 있는 가능성을 모색해야 함.
  - 가령 각급 지자체에서 보유하고 있는 지역개발기금, 재해구호기금, 도시주거환경정비기금 등에서 본래 기금 설치 목적으로 충분히 활용되지 못하고 있는 자금을 발굴해 펀드 조성 재원으로 활용하는 방안을 모색할 수 있음. 아울러 기존에 신규 인프라 투자 목적으로 징수되어 온 교통·에너지·환경세 세수 일부를 노후 인프라펀드 기금 조성 목적으로 활용할 수 있을 것임.
- 조성된 자금을 효율적으로 운용할 수 있는 전략과 구조를 수립·설계해야 함.
  - 지자체 보유 기금을 노후 인프라 투자 재원으로 활용코자 할 경우 확보된 재원의 일부는 지자체가 직접 지역의 노후 인프라 투자 목적으로 활용하고, 나머지 유휴 자금은 공공 인프라펀드에 운용을 위탁하는 방식이 지자체와 국가 차원에서의 효율적 자원 배분 측면에서 유리할 것임.
  - 국가 차원에서 운용할 수 있는 자금과 관련해서는 범국가적 관점에서의 투자 우선순위를 마련하고, 기금 조성에 기여가 큰 지자체가 펀드 운용에 따른 편익을 더 많이 가져갈 수 있는 기여와 편익 배분의 구조를 설계하는 것이 필요할 것임.
- 민간투자를 유도하기 위한 마중물로 조성된 펀드를 활용해야 함.
  - 국내 인프라의 노후화 속도를 고려할 때 정부와 지자체의 자원만으로는 충분한 재투자가 이루어지기 어려움. 결국 노후 인프라 투자와 관련해 민간자본을 유입시키는 것이 필요한데, 투자 기초자산에서 발생하는 고위험 부분을 공공 노후 인프라펀드가 담보해 주는 방식으로 이러한 운용이 가능할 것임.
  - 또한, 공공 인프라펀드가 (상대적으로 낮은 수익 약정을 통해) 민간에서 설치되는 공모형 인프라펀드에 참여함과 동시에, 사업성을 높여주기 위한 국가와 지자체 차원에서의 행정적 지원을 병행함으로써 민간이 대상 사업으로부터 가져갈 수 있는 수익을 높여주는 방안을 모색할 수도 있을 것임.

### 기대 효과

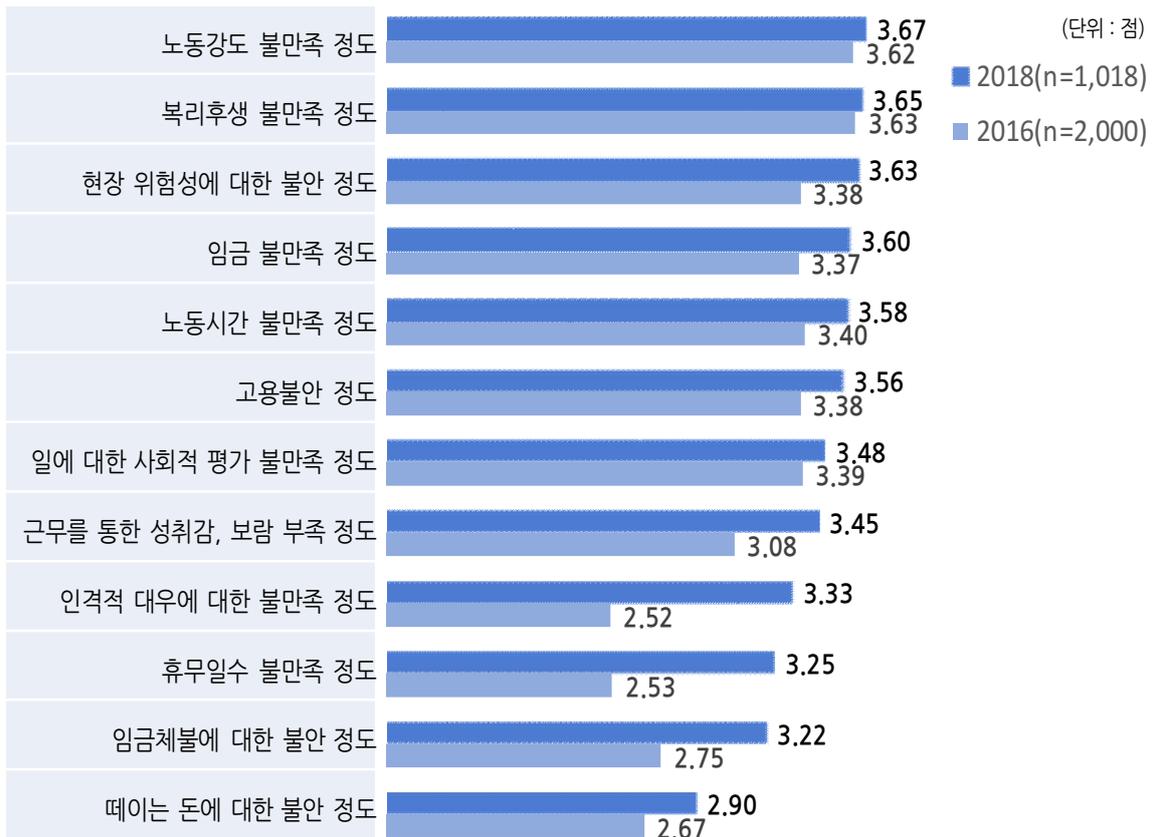
- 증가하는 노후 인프라 투자 수요에 국가와 지자체 차원에서 활용되지 못하는 공적 재원을 활용함으로써 자금 운용의 효율성을 높일 수 있을 것임.
- 공모형 인프라펀드 시장을 활성화하는 데 동 기금이 기여할 수 있을 것임.

## 9 건설근로자 임금 체불 예방

### 【 현황 및 필요성 】

- 건설현장에서 발생하는 임금 체불은 불안정한 고용 형태인 일용직과 임시직이 대부분인 건설근로자의 생활고를 야기함으로써 이들의 어려움을 더욱 가중시키게 됨. 이는 부실시공의 원인으로 작용해 시설물의 안전성을 저해할 수 있음.
- 건설근로자공제회의 2018년 「건설근로자 종합생활 실태조사」 결과를 살펴보면, 2016년과 비교해 건설근로자가 느끼는 임금 체불에 대한 불안 정도는 증가한 것으로 나타남.
  - 임금 체불에 대한 불안감이 2016년 2.75점에서 2018년에는 3.22점으로 증가함.

〈그림 8〉 근무 관련 불만족 정도(5점 척도)



- 일례로 서울시 ‘하도급 부조리 신고센터’는 최근 3년간 신고된 1,103건에 대한 체불 금액 161억원을 해결함.

〈표 7〉 최근 3년간 서울시 ‘하도급 부조리 신고센터’ 운영 실적(2020.1.2. 기준)

(단위 : 백만원)

연도	2017	2018	2019	합계
체불 해소액	9,097	4,148	2,905	16,150
신고 건수	451건	318건	334건	1,103건

## 【 세부 추진 방향 】

- 최근 정부는 건설근로자의 임금 체불 방지를 위해 ‘건설 일자리 지원 대책’ 등을 통해 임금직불제 보완을 위한 시스템 개선, 불법 재하도급 피해 예방을 위한 조사 및 처벌 내실화 등의 방안을 제시하고 있음.

〈표 8〉 일자리위원회의 건설 일자리 지원 대책(2019.11) 중 ‘임금 체불 근절 체계 강화’ 방안

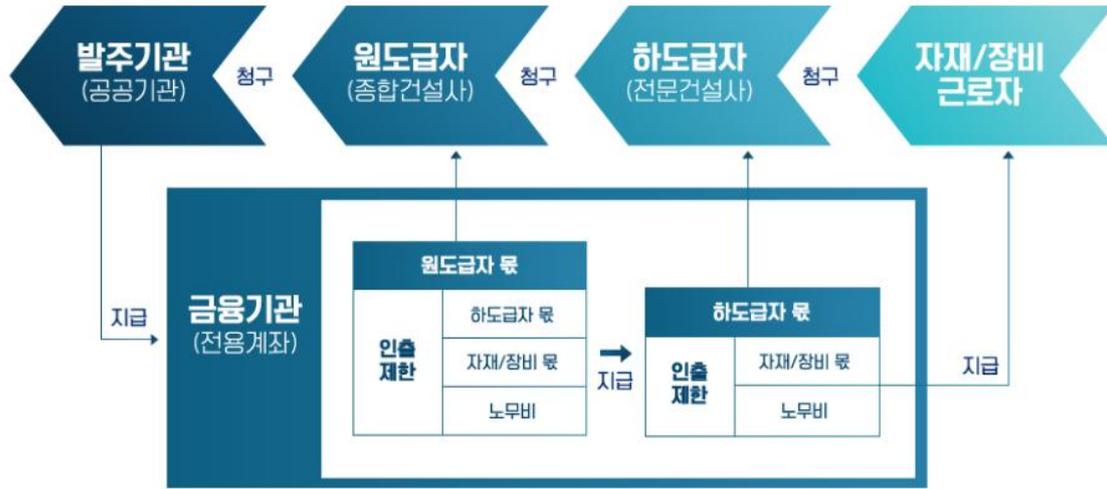
<p>□ (임금직불제 보완) 임금 직접지급제의 편법·관행적 운영을 방지하고, 보다 확실히 임금이 보장되도록 시스템 개편</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인력소개소의 임금 대리 지급 금지, 사(私)기성*도 대금지급 시스템 의무 활용 등 세부 운영기준의 법 제화 및 위반시 처벌조항 신설 추진                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* 기성실적 검사, 대금청구·지급 등의 불편함과 소요 시간에 따라 정식 기성은 2~3달에 1회 실시하고 대신 건설사에서 자체적으로 임금 등을 지급하는 관행</li> </ul> </li> <li>○ 건설사 부도·파산 등의 경우에도 임금 보장이 가능하도록 공공공사 임금직불제 대상 대금지급 시스템을 단계적으로 개편                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- (1단계) 노무비는 발주자가 건설사 고정계좌가 아닌 노무비 전용계좌로 바로 이체하도록 개선(2020.上)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 건설업자가 건설공사 근로자에게 지급할 임금은 압류 금지(건설법 제88조)</li> </ul> </li> <li>- (2단계) 노무비 외 하도급대금, 자재·장비대금 지급 방식 개선 및 근로자가 임금 수령 여부에 대해 확인할 수 있는 시스템 도입 검토                             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 하나의 전용계좌를 통해 원·하도급사, 현장근로자 등 모든 공사 참여자의 계좌로 임금 등을 직접 지급하는 방식으로 시스템 개편</li> <li>* 자체 대금지급 시스템을 운영하는 철도시설공사 대상 시범사업 실시(2019.말) → 성과평가를 통해 쏘 부처·지자체·공공기관 시스템으로 확산 검토(2020)</li> <li>② 시스템을 통해 발주자가 임금지급 내역을 근로자에게 통보하고 근로자의 수령 여부를 즉시 확인할 수 있는 알림·확인기능 추가</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
<p>□ (불법 재하도급 피해 예방) 심·반장 등 무등록 시공업자를 통한 임금체불 방지를 위해 직상 수급인의 연대책임 위반 조사·처벌 내실화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 무등록 건설업자의 체불시 직상 수급인에게 연대책임 부과(2008.1 근로기준법)</li> <li>○ 근로감독관이 근로감독 또는 신고사건 조사 과정에서 필수적으로 확인해야 할 조사항목과 조사요령에 불법 재하도급 사항 규정                     <ul style="list-style-type: none"> <li>* 하도급 여부, 직상 수급인 및 하수급인 현황, (재)하수급인 건설업 등록 여부 등</li> <li>** 불법 하도급 여부 및 현황을 확인할 수 있는 진술조서 표준 양식 마련</li> <li>- 근로감독과 신고사건 조사 결과 확인된 불법 하도급 사항을 관할 행정기관(지자체)에 통보하는 절차, 내용 등을 포함한 업무지침 마련(2019.下)</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 일자리 창출

#### 가) 세부방안 : 민간공사까지 임금 지급시스템 확대

- 조달청은 올해부터 맞춤형 서비스로 직접 관리하는 100억원 이상의 현장에 대해 근로자의 출입을 관리하는 전자카드제를 도입함. 이를 통해 현장 노무비 체불, 4대 보험 가입 누락 방지 등의 효과를 기대하고 있음.

〈그림 9〉 전자적 대금관리 시스템 개요



- 그러나 민간 건설현장에 대한 임금 체불 문제 해결 방안은 여전히 제시되지 못하고 있음.
- 전체 건설공사에서 민간 공사가 차지하는 비중은 73.9%(2019년 9월 수주액 기준)로 대부분을 차지하는 상황임. 따라서 민간 건설공사 현장에서도 건설근로자에게 임금을 직접 지급하는 시스템의 도입이 필요함.
  - 이를 위해 상호협력평가 혜택 등 인센티브를 확대할 수 있는 방안을 적극 검토해 지원해야 함.

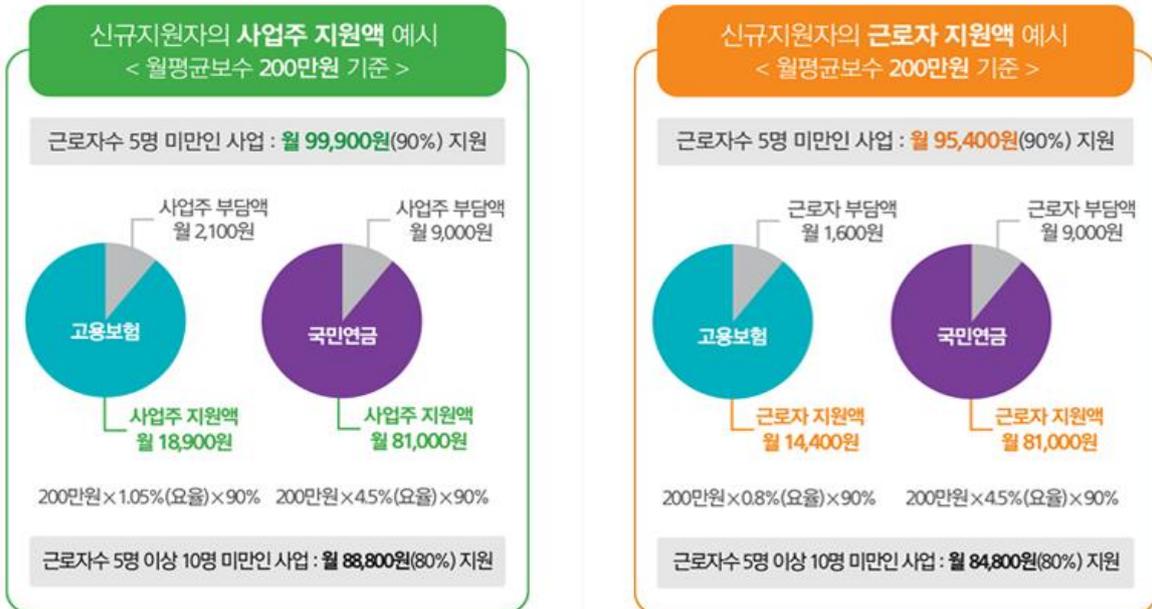
기대  
효과

- 임금 체불로 인한 건설근로자 피해 예방
- 건설근로자의 고용 환경 및 시스템 개선

## 【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 건설근로자에 대한 정부 지원사업의 경우, 수주 산업이라는 건설산업의 특징이 결여된 채 제조업 위주로 운영 중
  - 대표적으로 일-학습 병행제의 경우, 규모가 큰 기업에 정규직으로 고용되는 조건이 확약되어야만 지원받을 수 있음.
  - 또한, 고용보험 및 국민연금을 지원하는 두루누리 사회보험료 지원사업의 경우, 고용된 기업이 1개 시공팀 인원을 초과할 때에는 사실상 지원에서 배제됨.
- 구체적으로 두루누리 사회보험료 지원사업은 근로자 수가 10명 미만인 사업에 고용된 근로자 중 월평균 보수가 215만원 미만인 근로자와 그 사업주에게 사회보험료(고용보험·국민연금)를 최대 90%까지 지원
  - 근로자 수 10명 미만과 월평균 보수 215만원 모두 건설업 현실과 동떨어진 규정임.

〈그림 10〉 두루누리 사회보험료 지원사업 기준



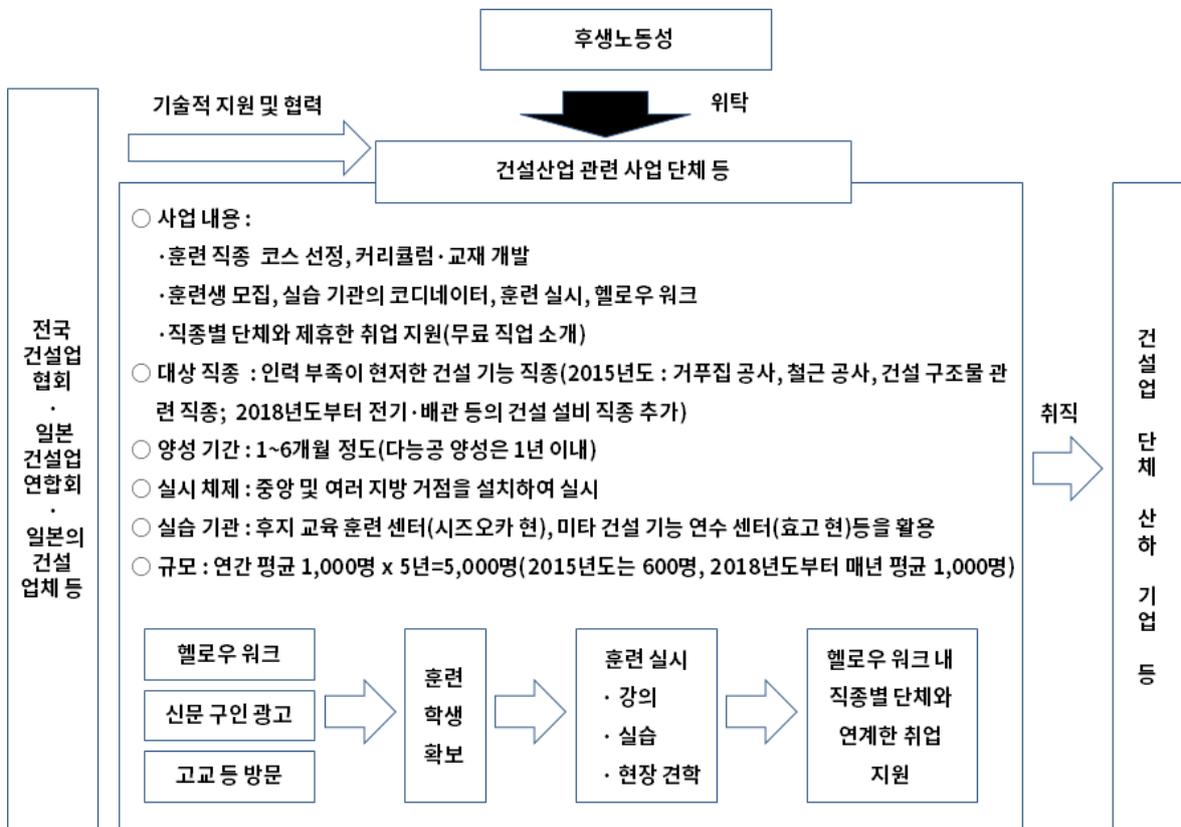
자료 : 두루누리 사회보험료 지원 홈페이지.

- 일-학습 병행제는 산업현장에서 요구하는 실무형 인재를 기르기 위해 기업이 취업을 원하는 청년 등을 학습근로자로 채용하여 학교 등 교육기관과 함께 일터에서 체계적인 훈련을 제공하고, 훈련을 마친 자의 역량을 국가(또는 해당 산업계)가 평가하여 자격(또는 연계학교 학위) 등으로 인정하는 제도임.

### 3. 일자리 창출

- 이때, 사후적으로 교육훈련을 마친 후 정규직으로 전환되는 조건이 존재하며, 이 조건은 일반적인 건설업 고용 행태와 괴리가 존재함.
- 일본의 사례처럼 인력이 현저히 부족한 건설 기능 직종이 무엇인지를 파악한 후 지원 체계를 실효적으로 구축하는 것이 필요
  - 우리나라의 경우 세부 직종별로 교육 커리큘럼, 직종별·수준별 역량 기준 등도 부재한 상황임.
  - 따라서 우선적으로 산업현장에서 통용될 수 있는 일관성 있는 기준이 제시되어야 함.
  - 이후 직종별 교육 프로그램과 심화 과정으로서 수준별 프로그램, 준기술자로서 필요한 관리 역량 프로그램 등을 개발해야 함.
  - 나아가 개발된 교육 프로그램에 대한 정부 및 산업계의 인증이나 재정적 지원이 뒷받침되어야 할 것이며, 지속적인 업데이트 및 기술 변화에 대응한 관리가 필요함.

〈그림 11〉 일본의 건설노동자 긴급육성 지원사업



자료 : 최은정(2018), 고용보험기금 활용을 통한 건설현장 청년 인력 육성 방안, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.

## 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

### 가) 세부방안 1 : 건설업 특성을 반영한 사회안전망 구축 기준 마련

- 건설근로자 사회안전망 확보를 위한 범정부적 지원 체계 구축

- 일학습병행제 등 현장 연계 교육 이수 후 채용 과정에 제조업 수준의 임금 보전 인센티브 부여. 단, 일용직이 아닌 일정 기간 이상 계약직으로 채용시 건설업체에 인센티브 제공
- 일용직/단기 계약직 등 건설기능인의 사회안전망 확보를 위한 보증 체계(또는 제도적 지원 근거) 마련 및 정부 지원 병행
- 건설기능인이 일정 기간 이상 건설업체에 지속 채용된 경우, 산업 이탈을 방지하기 위한 사회안전망 지원 체계 구축
  - 두루누리 사회보험료 지원사업(고용보험료, 국민연금보험료 지원)의 경우, 사업장 종사자 수 기준 및 평균임금 수준 현실화
  - 건강보험의 경우, 두루누리 사회보험료 지원사업과 유사한 사회안전망 구축 사업 신설
  - 정부가 도입 예정인 ‘한국형 실업부조’에서 청년층·저소득층 건설근로자에 대한 실업부조를 적극적으로 도입

## 나) 세부방안 2 : (가칭)건설인적자원공단 설립

- 건설업 특성에 맞는 건설근로자 교육훈련 체계를 국토교통부로 일원화해 교육훈련, 자격, 건설인력에 대한 사회안전망 지원 체계를 종합적으로 제공하는 (가칭) ‘건설인적자원공단’ 설립
  - 건설기능인등급제 도입과 연계하여 수준별 교육체계와 능력 수준 평가체계 마련에 따른 재정적·제도적 지원
- 건설인력 전체를 아우르는 차원에서 건설기능인의 비전 제시를 위해 기술능력으로 인정 방안을 도입하고, 건설인력 정책이 지속가능하도록 제도의 방향을 정비
  - ‘진입-성숙-마이스터(meister)-준기술자/사업자’와 같은 건설 기능인력의 life-cycle을 고려한 교육훈련 체계 마련
  - 진입 단계 : 신규 인력으로서 현장 적응 교육 및 안전 교육 등
  - 성숙 : 커리큘럼(현장 체크리스트 기반)에 따른 향상 교육 등
  - 마이스터 : 관리(management) 교육 등
  - 각 단계별 건설기능인의 직업 경로를 제공하는 교육훈련 내용 및 사회안전망 지원 DB 구축
- 범부처 간 정책 역량을 집중하고, 건설근로자와 채용한 기업에 맞춤형 지원책 마련
  - 국토교통부 : 산하 공공 발주처 또는 건설 유관단체 등과 함께 거점 중심 일자리 확대 및 현장 교육 인센티브 제공, 신규 진입 및 건설업으로 전직 교육훈련 지원, 건설업 특성을 고려한 별도의 지원 기준(중소 사업주 및 근로자 등)을 신설
  - 국토교통부 산하 기관 중심으로 지역별 현장 연계 교육과정 운영을 권장하는 건설공사 발주

### 3. 일자리 창출

- 지역 거점 중심으로 현장 중심 교육을 도입하거나 건설근로자를 채용하는 경우 건설기업에 인센티브 부여
- 범정부 : 소위 질 낮은 일자리에서 질 높은 일자리로 전환시킬 수 있는 범정부적 지원 방안 마련 (일용직이기 때문에 사회안전망이나 제도 적용시 불이익을 받는 부분에 대해 적극적으로 보완)

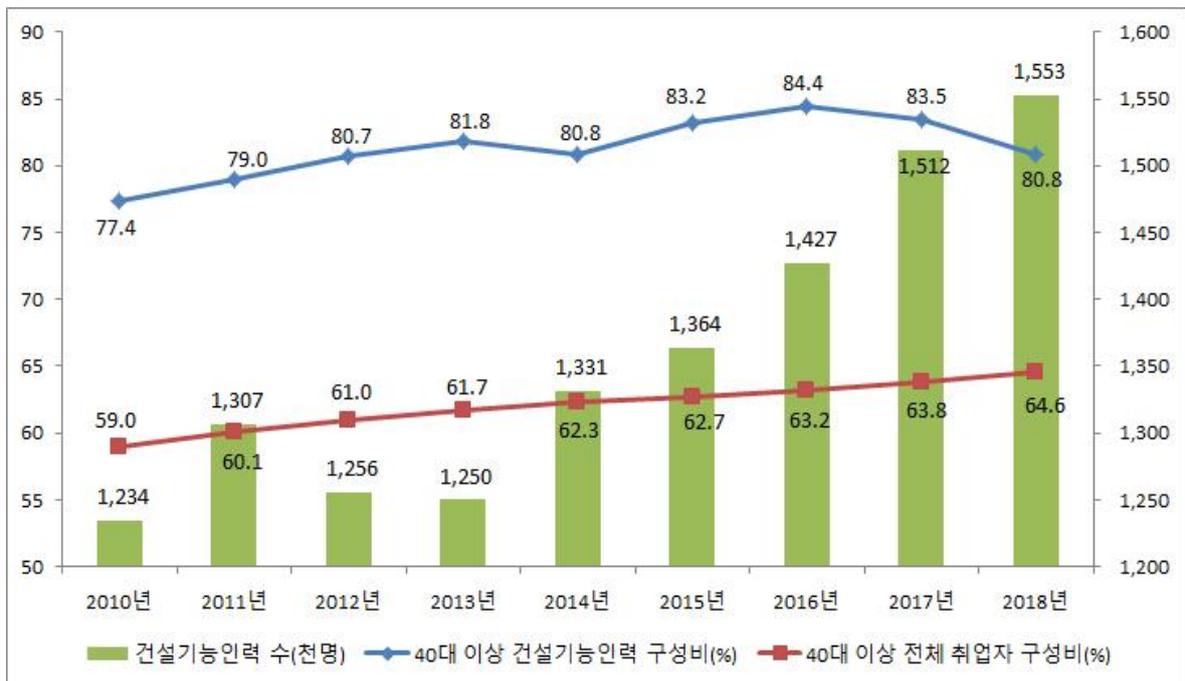
기대  
효과

- 건설근로자에 대한 사회안전망 체계 구축
- 건설인력의 비전 제시 및 현장 교육훈련 체계 마련을 위한 컨트롤타워 설립

## 【 현황 및 필요성 】

- 건설업계는 수년 전부터 젊은 층의 취업 기피로 인해 건설현장에 내국인 신규 인력의 진입이 감소되어 내국인 숙련인력의 부족이 심화되고 있는 실정임.
  - 실제 통계청 조사에 따르면, 2011년 이후 현재까지 40대 이상 건설 기능인력은 전체 기능인력의 80% 이상을 차지하고 있음.
  - 이는 전체 취업자 중 40대 이상이 차지하는 비중이 60%대인 것과 비교해 보아도 매우 높은 수치로 건설업 기능인력의 고령화가 빠른 속도로 진행되어 오고 있다는 것을 알 수 있음.
  - 건설업은 소위 '3D(Difficult, Dangerous, Dirty) 산업'이라는 인식으로 인해 청년층 유입은 날이 갈수록 어려워지고 있는 상황임.

〈그림 12〉 건설 기능인력 고령화 추이



주 : 건설 기능인력은 건설업 취업자 중 기능원 및 관련 기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순 노무종사자 등 3개 직종을 합한 개념임.

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도 12월 기준.

- 청년층 유입의 감소는 중·장기적으로 숙련인력 육성 부진을 야기해 미래 건설 산업의 발전을 저해할 수 있음. 이에 따라 숙련 기능인력 확대를 위해 건설업의 청년층 유입을 위한 방안 마련이 필요한 때임.

### 3. 일자리 창출

#### 【 세부 추진방향 】

- 따라서 건설현장의 청년층 유입을 위해 ① 선진국형 교육 시스템 도입, ② 중기 건설인력 수급계획 마련, ③ 경력개발의 기회 확대 방안 마련이 필요함.

#### 가) 세부방안 1 : 선진국형 교육 시스템 도입

- 해외 선진국에서는 국가 역량 체계가 구축되어 있을 뿐만 아니라 개선되고 있으며 (영국), 산업체 기반 네트워크를 구축하여 도제표준 개발(영국), 직업교육·훈련 정책, 자문과 자격의 개발·승인(호주), 자격의 검정 및 관리(독일) 등을 실시하며 운영되고 있음.<sup>10)</sup>
- 반면, 우리나라는 건설부문 NCS 분류에서 기능인력의 역량을 평가할 수 있는 직종의 개발이 미흡하여 여전히 개선되어야 할 부문이 많은 실정임.
- 따라서 건설업 분야 NCS를 현장 중심으로 개선하고, 건설현장의 체크리스트 등을 구축해 실제 현장 교육과 연계될 수 있도록 선제적 커리큘럼의 개발이 필요함.
- 이를 위해 NCS 기반 교원양성 체제 지원 및 교육훈련 운영에 ICT를 활용한 시스템 구축이 필요함. 궁극적으로 산업에 필요한 인력 육성을 통해 이들의 채용과 연계될 수 있는 기반 조성이 필요함.
  - NCS 기반 교육과정 운영 및 평가 가능한 'TA(Teaching & Assessment) 전문가'를 양성하기 위한 정부 지원책 마련 필요
  - 건설업 현장 중심 교육과정 운영을 위한 교수법 및 교육과정 평가 등에 관한 역량 강화 교육 프로그램 개발·운영 필요

#### 나) 세부방안 2 : 중기 건설인력 수급계획 마련

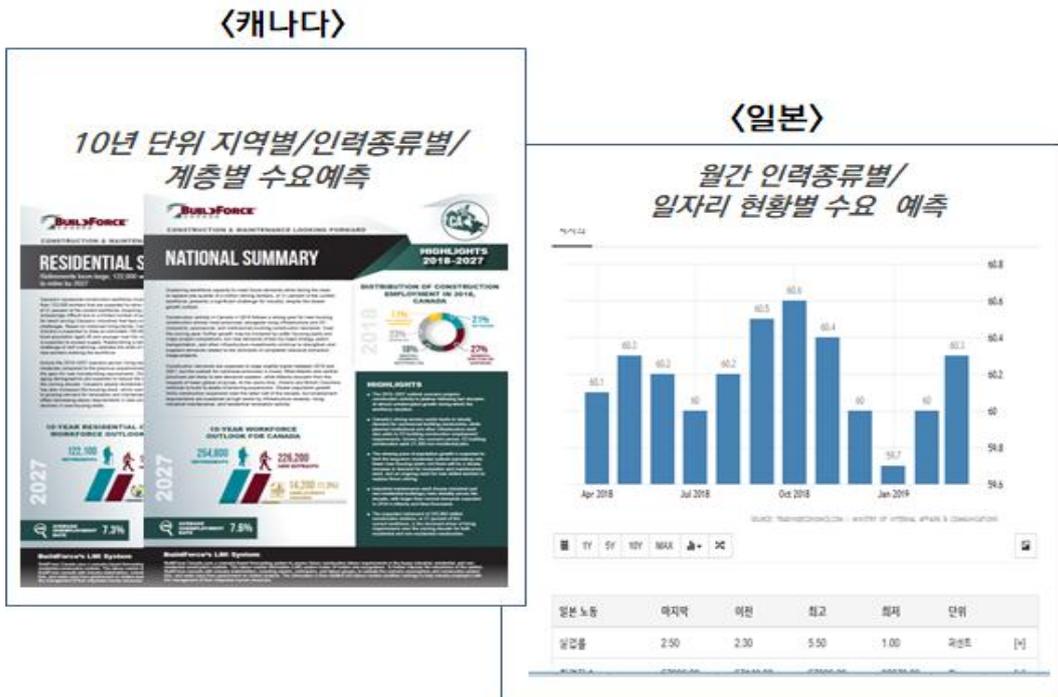
- 산업의 노동 수요를 반영한 직종별/공종별 건설 기능인력 육성 우선순위 설정이 필요함.
  - 사업자 단체 간 합동으로 공종별/직종별 부족 인원을 조사해 부족 인원의 비율에 비례하도록 건설 기능인력 양성 사업에 직종별 쿼터 할당이 필요함.
  - 특성화고, 폴리텍대학 졸업 및 제반 교육훈련 이수 후 산업에서 이탈하는 건설 기능인력 규모를 포함하여 내국인 수급 실태 및 합법 외국인의 적정 도입 규모를 반영한 '중기 건설기능인력 수

10) 산업인력공단(2017), "지속가능한 NCS 활용체계 구축 연구".

급계획'을 정부 주도로 수립해야 함.

- 일본, 캐나다 등은 건설산업의 노동 수요 예측을 중기/단기적으로 발표함. 반면, 우리나라의 경우에는 정부 차원에서 노동 수요를 반영한 중기 건설기능인력 수급계획이 부재함.
- 향후 정부 차원에서 5년 단위(중기), 분기별(단기)로 건설 기능인력에 대한 수요 예측 시스템 구축이 필요함.

〈그림 13〉 해외의 건설산업 및 노동 수요 예측(예시)



### 다) 세부방안 3 : 경력개발의 기회 확대

□ 군 복무에 따른 경력단절 해소방안 검토

- 청년층 건설 기능인력이 건설업에 진입하여 경력을 쌓아가는 과정에서 병역의무를 이행함에 따라 생기는 경력단절 문제점을 해소할 수 있는 대책을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 이를 위하여 현장 경력을 갖춘 청년층 기능인력에 대하여 공병 부서관 지원 기회를 적극적으로 부여할 수 있을 것으로 판단됨.

### 3. 일자리 창출

〈표 9〉 공병 부서관 응시자격 현황

- 기능사 자격증 취득 후 실무 3년 이상
- 동일분야 자격 기사 이상
- 2년제 또는 3년제 졸업 후 실무 2~3년 이상
- 산업기사 취득 후 실무 1년 이상
- 학점은행제 106학점 이수

- 위의 〈표 9〉와 같이 현재 공병 부서관 임용에 있어 자격증이나 대학 졸업 등을 응시자격으로 부여하고 있는바, 기능인력의 현장경력을 적극적으로 응시자격에 포함하는 방안을 검토할 수 있음.
- 해외 건설현장 진출 기회 확대
- 현재 해외 건설현장에서 건설 기능인력의 취업은 주로 숙련 기능인력 중심으로 채용됨에 따라서 청년층 기능인력이나 현장경력이 상대적으로 적은 기능인력의 해외 건설현장 근무가 매우 제한적임.
- 청년층 인력의 건설업 진입 촉진과 현 청년층 기능인력의 경력개발 기회 확대를 위하여 해외 건설현장 진출 기회를 확대하는 방안을 검토할 수 있음.
- 국토교통부 혹은 고용노동부 등 정부가 해외 진출 건설기업과 연계하여 청년층 기능인력의 해외 현장 경험을 확대하는 해외현장 훈련 지원 프로그램을 개발하여 운영하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 현행 해외건설 기술인력 양성과 같이 해외 진출 기능인력 진출을 유도하기 위한 단기적인 해외 현장교육 프로그램을 개발하여 해외 진출을 촉진하는 방안도 검토할 수 있음.

기대  
효과

- 건설현장 진입시 청년층에게 직업으로서의 비전 제시
- 건설현장 청년층 유입 촉진 기반 마련

## 【 현황 및 필요성 】

- 2019년 8월 현재 건설업의 비정규직은 52.3%로 전(全) 산업 평균인 36.4%보다 약 1.5배 높은 상황임. 즉, 고용의 질적 측면에서 부진을 면치 못하고 있음.
- 또한, 졸업/중퇴 취업자(15~29세)의 산업별 취업 분포를 살펴봐도 건설업은 2019년 5월 현재 6.8%로 전체 취업자의 10%에도 미치지 못하고 있음.
- 건설업에 청년층 유입이 저조한 이유가 무엇인지에 대해 ‘작업이 힘들어서’란 응답이 전체의 33.5%로 가장 많았으며, ‘직업으로서의 미래가 불안정해서’가 32.5%로 뒤를 이음.
- 그렇다면, 청년층 유입을 위한 방안이 무엇이냐는 질문에 전체 응답자의 44.0%가 ‘고용 안정성 및 사회안전망 확보’라고 답하였으며, 다음으로 ‘직업으로서의 비전 제시’가 21.1%로 뒤를 이음.

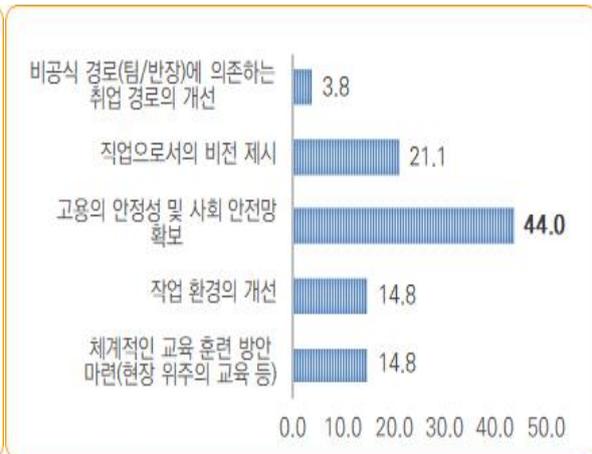
〈그림 14〉 건설업의 청년층 이탈 원인

(단위: %)



〈그림 15〉 청년층 유입의 효과적 추진 방안

(단위: %)



자료 : 한국건설산업연구원 자체 설문조사(2019) 결과.

- 향후 미래 지향적인 건설 기능인력 양성을 위해서는 건설현장의 고용 환경 개선이 조속히 이루어져야 함.
  - 위의 설문조사 결과에서도 나타났듯이 고용 안정화, 현장 작업 환경 개선, 근로시간 단축에 따른 생산성 향상 방안을 모색해야 할 것임.

### 3. 일자리 창출

#### 【 세부 추진방향 】

##### 가) 세부방안 1 : 지역 거점 중심 고용 안정화 플랫폼 기반 마련

- 현장 중심 교육훈련의 성과로서 건설업 ‘일자리’의 질’을 향상시키기 위해서는 건설 기능인력이 지역 정주민으로 자리를 잡도록 전국을 6개 권역 등(수도권, 강원권, 충청권, 영남권, 호남권, 제주권)으로 나누어 건설 기능인력의 현장교육 및 취업 매칭을 거점별로 관리할 필요가 있음.
- 다만, 지역 거점 훈련기관의 통합적 DB화 및 효율적·일관적 교육훈련 제공을 위한 제도적 근거 마련 필요
- 권역별로 책임(거점) 훈련기관을 구축해 교육을 수행함. 이때, 지역 단위 훈련기관은 지역 특성을 반영해 부분적으로 운영
- 여러 지역을 권역으로 묶어서 거점을 만들고 공사현장과 인력을 서로 소개할 수 있다면 굳이 먼 곳까지 가서 일하기보다는 주거지와 가까운 곳에서 동일한 일을 할 수 있을 것임. 일하는 현장의 이동 거리가 줄어들게 되면 건설근로자의 입장에서도 주거와 고용을 같은 지역에서 누릴 수 있기 때문에 고용의 안정화에도 기여를 할 수 있을 것임.

〈그림 16〉 건설 기능인력의 권역별 교육 및 수급관리 플랫폼(안)



자료 : 서울대학교 건설환경종합연구소(2018.4), 건설현장 기능인에게 직업인으로서의 비전을 만들어주자!

##### 나) 세부방안 2 : 건설현장 내 생활 편의시설 확충

- 건설산업은 소위 ‘3D(더럽고(dirty), 힘들고(difficult), 위험한(dangerous)) 산업’으로 불리면서 날이 갈수록 청년층의 기피가 심한 직종이 되고 있음. 따라서 현장의 생활여건 개선을 통해 건설산업에 대한 이미지 개선이 필요함.

- 건고법(건설노동자의 고용개선 등에 관한 법률)에는 편의시설 설치 의무가 규정되어 있으며, 건설노동자법 시행령 제4조에서는 공사 예정금액이 1억원 이상인 현장의 경우 기능인력을 위한 화장실·식당·탈의실 등의 설치와 이용을 의무화하고 있으며 설치 기준도 제시하고 있음.
- 그러나 공종별/공사 규모별로 편의시설 설치 현황은 매우 상이하며, 설치 기준에도 현저하게 미치지 못하고 있음.<sup>11)</sup>
- 건설업이 ‘3D 산업’이라는 이미지를 탈피하기 위해서는 기능인력의 현장 내 편의시설 확충을 위한 정책적 지원이 필요함. 특히, 과거에 비교해 늘어나는 여성 인력을 위한 기초 편의시설을 설치하고 성인지·평등교육을 강화하는 등 지나치게 남성 중심적인 현장 근무 환경과 인식을 개선해야 함.<sup>12)</sup>
  - 남녀 구분 화장실, 샤워실, 휴게실, 탈의실 등을 설치하고 위생적으로 유지될 수 있도록 관리 (건고법 시행규칙 개정)
  - 편의시설 항목·기준 정비에 따른 적정비용을 설계단계부터 반영
- 또한, 현장의 편의시설 준수 여부에 대한 단속 강화를 통해 이를 위반하는 업체에 대한 강력한 규제 마련도 고려해 보아야 할 것임.

#### 다) 세부방안 3 : 주 52시간제의 보완 및 지원 방안 마련

- 2018년 7월 1일부터 주 52시간 근무제가 기업 규모에 따라 단계적으로 시행됨. 현재 정부는 법정근로시간 단축이 업계와 노동계에 미칠 영향을 고려해 300인 미만 기업의 주 52시간 시행에 있어 9개월의 계도 기간을 부여함.
- 그러나 이와 별개로 산업 일선에서는 법정근로시간 단축 시행에 따른 애로 사항과 고민이 많아지고 있음.
  - 특히, 대기업과 비교하면 상대적으로 열악한 위치에 있는 중소기업은 향후 법정근로시간 단축으로 인한 인건비 증가 등이 더 큰 문제로 작용할 수 있음.
- 우리나라보다 먼저 법정근로시간 단축을 시행한 일본의 경우를 살펴보면 제도 변화로 인한 충격을 완화하기 위해 정부 차원에서 보완책 마련을 활발히 하고 있음.
  - 일본은 ‘건설업 근로 방식 개혁’을 통해 공공 및 민간 건설공사의 주휴 2일 확보를 추진하고 있음.

11) 임운택 외(2019), 건설노동자 편의시설 현황과 개선 방안, 한국실내디자인학회 논문집 28(1).

12) 일자리위원회·관계부처 합동(2019. 11), 양질의 일자리 창출을 위한 건설 일자리 지원 대책.

### 3. 일자리 창출

- 또한, 자금 여력이 상대적으로 열악한 중소기업이 제도 변화에 적응할 수 있도록 ‘시간 외 노동에 대한 지원금’을 제공하고 있음.
  - 한편, 건설업체의 생산성 향상을 위해 i-Construction의 활용과 인재 육성을 적극적으로 추진하고 있음.
- 우리나라도 법정근로시간 단축이 근로자와 기업 모두에게 상생할 수 있는 제도로 정착되게 하려면 제도 기간 동안 업종별 특성을 고려한 정부의 적극적인 보완책 마련이 필요함.
- 이를 위해 첫째, 정부의 적정 공사 기간 및 공사비 산정을 위한 세부지침이 마련되어야 함.
  - 둘째, 탄력적인 근로시간제가 현행보다 유연하게 사용될 수 있는 활용 방안을 모색해볼 필요가 있음.
  - 셋째, 향후 법정근로시간 단축 적용을 받게 될 중소 업체에 대한 지원 방안 마련이 필요함.
  - 마지막으로, 건설업체 차원에서 생산성 향상을 위한 방안을 지속적으로 모색해야 함.

기대  
효과

- 건설현장의 근로 환경 개선
- 건설 기능인으로서의 직업 안정성 제공

## 【 현황 및 필요성 】

- 건설산업은 타 산업과 달리 인력에 대한 의존도가 높은 노동집약적 산업으로, 건설 인력의 전문성과 숙련도는 산업의 생산성과 경쟁력에 높은 영향을 미침.
- 현재 국내 건설기술인의 양적 수급은 안정적인 상황이지만, 연령별 건설기술인 분포에서 볼 수 있듯이 청년층 유입 감소, 건설기술인의 고령화 등으로 인한 청년 인력 수급 문제에 직면해 있음.
  - 2018년 기준 전체 건설기술인 중 41~50세가 37.5%, 51~60세가 24.2%, 31~40세가 22.2%로 높은 비중을 차지하고 있으며, 30세 이하의 경우 4.1%만을 차지하고 있는 것으로 파악됨.
  - 2014년 대비 2018년 연령별 증감을 보면, 높은 연령 그룹으로 갈수록 증가율이 높아지는 경향이 있음. 하지만, 30세 이하와 31~40세 건설기술인은 동 기간 각각 2.4%, 22.1% 감소함.

〈표 10〉 연령별 건설기술인 분포(2014~2018)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	비중	증감률
합계	724,462	750,962	777,125	802,117	828,868	100.0%	14.4%
30세 이하	35,119	32,181	31,800	32,750	34,279	4.1%	-2.4%
31~40세	236,198	222,406	210,721	197,355	184,096	22.2%	-22.1%
41~50세	258,844	277,947	291,591	302,054	310,753	37.5%	20.1%
51~60세	141,400	156,300	171,021	186,043	200,726	24.2%	42.0%
61~70세	38,594	45,415	54,137	63,879	75,927	9.2%	96.7%
71~80세	11,523	12,785	14,198	15,866	18,154	2.2%	57.5%
81세 이상	1,794	2,136	2,648	3,146	3,893	0.5%	117.0%
기타	990	1,792	1,009	1,024	1,040	0.1%	5.1%

자료 : 건설기술교육원(2019), 미래 건설 기술인력 육성전략 연구 중 '3세부. 건설 기술인력의 역량 제고를 위한 재교육 체계 개선'.

- 이러한 청년층 유입 감소 및 건설기술인 고령화 문제는 건설산업의 3D 이미지에 따른 결과이며, 이미지 형성의 주요한 원인으로 낙후된 작업 환경과 작업 방식, 안전사고 발생 등이 지적된 바 있음.<sup>13)</sup>
- 한편, 최근 건설산업은 4차 산업혁명 관련 기술의 등장뿐만 아니라, 글로벌 및 국내 건설시장, 인력 수급 및 역량 등의 측면에서 다양한 변화가 있음.<sup>14)</sup>

13) 신원상 외 3인(2014), 건설산업의 3D업종 이미지 형성요인 분석 및 향상방안, 대학건축학회 추계학술대회.

14) 건설기술연구원(2019), 미래 건설 기술인력 육성전략 연구 중 '1세부. 미래 수요와 CDP 기반의 기술인력 양성 체계 구축' 참조.

#### 4. 인력 육성

- 국내 건설시장의 경우 주택 호황기의 종료와 공공투자의 감소로 내수시장의 침체가 전망되며, 해외 건설시장 또한 글로벌 기업 간 경쟁 심화로 국내 건설기업의 해외수주 회복을 위해서는 적극적인 시장 진출이 필요함.
- 기술 측면에서는 건설산업의 생산성 향상과 경쟁력 강화를 위한 방안으로, 타 산업 간 융·복합을 통해 3D 프린팅, 드론, 로봇, 빅데이터 등의 4차 산업혁명 관련 기술을 산업 내 도입하고 있음.
- 인력의 경우 단순한 양적 비교로는 2018년 기준 건설기술인의 공급이 수요를 초과하고 있으나, 수요 역량 측면에서 살펴보면, 국내외 시장과 기술 변화에 따른 필요 역량을 보유하고 있는 건설 기술인의 확보가 시급함.

〈표 11〉 국내외 건설시장 및 기술 변화에 따른 시사점

구분	건설 환경 및 미래 기술수요 분석	글로벌·내수 건설시장 분석	인력 수급 및 위상 분석
기술 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 디지털화, 자동화, 지능화 대응</li> <li>• 3D 프린팅, 드론, 로봇, 빅데이터 등 첨단 기술과의 융복합</li> <li>• 모듈화 등 건설 생산체계 혁신 기술</li> <li>• IoT 기반 건설 신상품 관련 기술</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEED, 개념설계, 개산건적, 사업관리 전략 등 선행기술과 경영, 파이낸스 등 지원 기술 확보 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미래 기술 대응 수준은 양호하나 기업가치 창출 성과와 연계한 기술 활용 미흡</li> </ul>
요구 역량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전후방 확장(시공 중심→사업 기획 및 PM, 유지운영 등) 비즈니스 수요</li> <li>• 첨단 기술의 수용 및 현장 활용 역량</li> <li>• 생산 방식 변화에 따른 IT 및 데이터 전문가 등 다양한 분야 역량 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외공사 발주 패러다임 변화로 자원조달 및 투자·운영 역량 요구</li> <li>• 해외시장 경쟁 심화, 인건비 등 비용 부담 증가로 리스크 관리 역량 강화 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설계 및 시공 경쟁력(BIM, 자동화, 신기술 도입 등) 혁신을 통한 가격 및 경쟁력 전반 제고 필요</li> <li>• 글로벌 경쟁력 확보를 위한 사업 기획관리, 통합관리, 범위관리, 리스크·클레임 관리 역량 제고 필요</li> </ul>
인력 육성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저숙련 노동자 수요 감소, 고숙련 노동자 수요 증가</li> <li>• 스마트 건설기술 활용역량 제고</li> <li>• 기술 변화, 직무 변화에 대응한 재학습 등 평생 직업교육 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEED, 개념설계, 사업관리, 파이낸스 등 고부가가치 해외공사 수행 전문가 육성 필요</li> <li>• 해외공사 발주 패러다임 변화에 따른 자원조달, 투자·운영 전문가 육성 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 숙련기술자 감소, 건설인력 고령화에 따른 계속교육 및 생산성 제고 노력 지속 필요</li> <li>• 부족한 중·고급 기술자 양성, 청년층 기술자 유입 방안 모색 필요</li> </ul>

자료 : 건설기술교육원(2019), 미래 건설 기술인력 육성전략 연구 중 '세부. 미래수요와 CDP 기반의 기술인력 양성 체계 구축'.

- 이러한 건설산업 환경 변화에 대응하기 위해서는 청년층의 산업 내 유입 방안과 더불어, 변화의 방향을 고려한 미래 건설기술인의 육성 방안에 대한 고민이 함께 필요한 시점임.

### 【 세부 추진방향 】

#### 가) 세부방안 1 : 스마트 건설 분야 교육 확대

- 정부는 4차 산업혁명 관련 기술을 건설산업에 도입하기 위한 방안 중 하나로 스마트 건설 전문가 양성 방안을 제시하고 있지만<sup>15)</sup> 아직까지 이를 지원할 수 있는 교육기관 및 관련 교육과정은 미흡한 상황임.
  - 예를 들어, 건설기술교육원은 BIM, 드론, 친환경 기술 관련 교육 프로그램을 제공하고 있으나, 스마트 건설기술 로드맵에서 제시하는 다양한 스마트 건설기술(인공지능, 빅데이터, 3D 프린팅, 로봇틱스 및 지능형 건설장비, 새로운 시공 시스템 도입에 따른 건설 적산 등)에 대한 교육 프로그램은 부족한 현실임.
- 스마트 건설 분야의 건설기술인 양성을 위해서는 정부의 정책 방향과 교육기관 간 연계가 필수적일 것이며, 이 과정에서 교육 과정 및 세부 내용, 법정 의무교육 해당 여부, 교육과정 운영 지원 등을 구체화해야 할 것임.
  - 싱가포르의 경우 건설인력을 육성하기 위한 교육기관을 운영하고 있으며, 해당 교육기관은 정부의 지원 아래 정부 정책 방향에 부합하는 교육 프로그램을 제공하고 있음.
  - 교육 과정 및 세부 내용은 스마트 건설기술 로드맵 등의 정부 정책 방향에 부합해야 할 것이며, 세부 교육과정은 기본 및 심화 과정으로 구분하여 수요자의 수준에 맞는 교육을 운영해야 할 것임.
  - 스마트 건설 분야 교육과정을 새롭게 신설할 경우 법정 의무교육과 연계함으로써 수요자의 교육비 부담을 줄이고 교육 수강을 유도할 필요가 있음.
  - 이 외에도 아직까지는 스마트 건설 분야 교육을 시행할 수 있는 전문가가 부족하다는 점 등을 고려하면, 협회 등 관련 교육을 운영하는 교육기관을 활용하고 이에 대한 지원도 필요할 것임.

## 나) 세부방안 2 : 건설산업 환경 변화에 따른 수요자 맞춤형 교육 확대

- 스마트 건설기술 등의 기술적 변화 요인 외에도 건설시장 등은 지속적으로 변화하며, 이에 따른 교육 프로그램의 수요도 변화함.
- 또한, 사내교육 운영 여부, 소속 기업의 업종이나 규모, 그리고 지식수준 등 교육 수요자의 환경에 따른 수요도 상이하다는 점을 고려하면, 향후 교육과정을 폭넓게 운영할 필요가 있음.
  - 건설산업의 시장과 기술 환경 변화가 가속화됨에 따라 교육수요는 다변화되고 있으며, 기존의 수요가 높았던 분야 외에 신규 분야를 발굴하여 교육을 시행할 필요가 있음.
  - 예를 들어, 사내 교육을 운영하고 있는 기업에서도 건설 행정 등의 업무를 수행하는 소수 직군에 대한 교육은 시행하지 않고 있으므로, 향후 교육기관에서 해당 수요를 파악하여 교육을 제공할 수 있음.

15) 국토교통부(2018), 스마트 건설기술 로드맵 참조.

#### 4. 인력 육성

- 수요자 맞춤형 교육을 확대하는 방안 중 하나로 기업과 대학을 연계한 산학 협력 및 협동 과정의 운영을 고려해볼 수 있음.
  - 기업과 대학의 상호협력을 통해 건설기술인이 교육 서비스를 받을 수 있는 기회를 확대하고, 건설 전공 청년층에게는 건설산업의 이미지를 제고할 수 있는 기회로 삼을 수 있음.

#### 다) 세부방안 3 : 미래 건설기술인 육성을 위한 재원 마련

- 스마트 건설 분야 교육, 수요자 맞춤형 교육 등의 정책을 시행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원 마련이 필요함.
  - 현행 건설기술인 법정 의무교육의 경우 교육의 시행 및 교육기관의 관리·감독 등은 국토교통부에서 시행하며, 교육과정에 대한 재정 지원은 고용노동부 소관으로 이원화되어 있는 구조임.
  - 스마트 건설 분야 교육의 경우, 법정 의무교육 과정 내에 포함된다면 고용노동부의 지원을 받을 수 있지만, 그렇지 않다면 수요자의 교육비 부담으로 교육 수요가 낮을 것으로 예상됨.
  - 또한, 수요자 맞춤형 교육을 위한 교육과정 확대는 교육기관의 입장에서 경제적 부담을 느낄 수 있음. 하지만 건설산업의 경쟁력 확보 차원에서 필요한 교육에 한해서는 국토교통부의 기금 마련을 통해 이를 지원할 필요가 있음.
- 재원을 조달하는 방안으로는 국내 건설기업이 납부하는 법인세의 일정 비율을 활용하거나, 중소기업 특별세액감면 비율 조정 등을 통한 교육 재원 마련을 고려해볼 필요가 있음.

기대  
효과

- 건설산업의 환경 변화와 건설기술인의 수요를 고려한 교육과정을 확대하여 건설기술인의 역량을 강화하고, 나아가 건설산업의 경쟁력을 확보함.
- 스마트 건설기술의 산업 내 도입을 위한 교육 서비스 제공을 통해 기존의 3D 산업이라는 이미지에서 탈피하고, 청년층의 건설산업 유입을 유도함.

## 【 현황 및 필요성 】

- 현재 건설 기능인력의 수급에 있어 중요한 문제는 고령화 급진전이며, 이로 인해 젊은 층의 유입은 적고 불법 외국인 취업자들이 지속적으로 증가하고 있다는 점을 지적할 수 있음.
  - 실제로 지난 5년간(2014~2018년) 건설 기능인력의 수는 완만하게 증가하는 추세를 보이는 바 기능인력은 불법 외국인 인력의 유입으로 인하여 전체적으로 과잉 공급 상황으로 나타남. 반면, 내국인 기능인력의 부족 문제가 심각한 상황임.
- 향후 5년간 수급 격차를 내국인 건설 기능인력 육성으로 해결하기 위해서는 8만~16만 명을 선제적으로 양성해야 함. 연평균으로는 약 1만 6,000~3만 1,000명 수준으로 추정됨.<sup>16)</sup>
  - 구체적으로 향후 5년간 평균적으로 내국인이 약 13만명 부족할 것으로 전망됨. 이를 향후 5년간 동일한 규모로 육성하는 경우, 약 2만 6,000명 규모로 도출됨.
  - 현재 진행 중인 건설 기능인력 교육 규모와 합법 외국인 규모 등을 감안한 후 내국인 건설 기능인력 육성 규모 및 중기 전략을 수립할 필요가 있음.
- 신규 내국인 기능인력의 유입이 지속가능하도록 하기 위해 건설인력 수준별로 요구되는 숙련도(competency) 기준을 가이드라인 등을 통해 공시하고, 이를 교육 체계에 반영할 수 있어야 함.
  - 교육을 통하여 학습된 결과와 교육 이전 기 습득한 내용이 현장에 실효적으로 적용될 수 있는지를 ‘인증’받는 절차를 마련하여, 궁극적으로 내국인 근로자의 처우 개선 및 건설근로자의 숙련도 향상이라는 미래 지향적 선순환 구조(positive feedback)가 정착되도록 해야 함.

## 【 세부 추진방향 】

## 가) 세부방안 1 : 수요자 중심의 현장 교육훈련 프로그램 마련

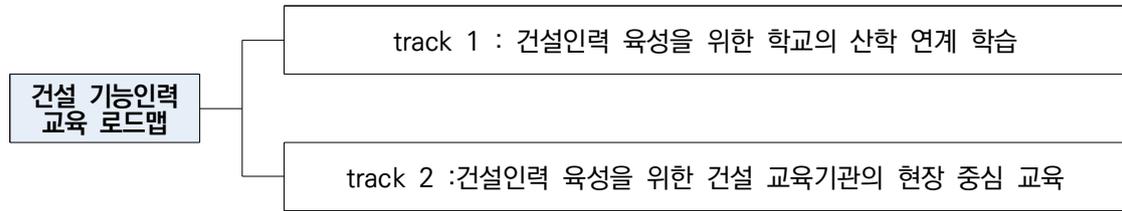
- 현재의 건설 기능인력 교육이 실효성을 가지기 위해서는 자격증 위주의 교육에서 탈피해 현장 중심의 교육을 수행하는 것이 필요함.
  - 현장 중심 교육과정에서는 ‘건설 교육기관 - 사업자 단체 - 기능장’의 ‘현장교육 - 평가 - 채용 시스템’ 구축시 제조업에 준하는 수준의 건설현장 맞춤형 유인제도 설계가 필요함.

16) 건설기술교육원(2019), 미래형 건설인력 양성 체계 개선 방안, 한국건설산업연구원.

#### 4. 인력 육성

- 현장 중심 교육을 위해 큰 틀에서 ① 학교 교육의 산학 연계 학습, ② 건설 교육 기관의 현장 중심 교육이 이루어져야 함.

〈그림 17〉 건설 기능인력 육성을 위한 교육 로드맵



- 먼저, 학교 교육의 경우 고등학교부터 대학교까지의 교육 과정 동안 현장 실습을 병행할 수 있도록 교육 커리큘럼을 구성하는 것이 필요함.
  - 우리나라의 마이스터고는 2018년 현재 총 49개로 이 중 공업계열 마이스터고는 37개임. 그러나 건설과 직간접적으로 관련된 고등학교는 해외건설플랜트 마이스터고 1개에 불과함. 또한, 기능인력 육성을 위한 이론-현장 경험이 체계적으로 연계되어 있지 않은 상황임.
  - track 1(청년 숙련공 양성)은 교육의 산학 연계 학습으로 학교 - 사업체 - 교육생에 대한 유인 제공이 요구됨.
- 다음으로, 지금과 같은 자격증 취득 위주의 교육을 탈피해 건설 교육기관의 현장 중심 교육이 이루어져야 함.
  - 예를 들어, 장비가 중요한 직종, 다양한 작업 조건에 대한 실무 지식이 부족한 직종, 자재부재가 다양한 직종 등 직종의 특성을 반영한 콘텐츠를 개발해 이론보다는 실무 역량 제고를 할 수 있도록 도모함.
  - track 2(기능공 양성)는 건설 교육기관의 현장 중심 교육으로 교육기관 - 사업체 - 교육생에 대한 유인 제공이 요구됨.
  - 구체적으로, '건설 교육기관 - 사업자 단체 - 기능장'의 '현장교육 - 평가 - 채용 시스템' 구축시 제 조업에 준하는 수준의 건설현장 맞춤형 유인제도 설계가 필요함. 나아가 정부 또는 산업계의 이러한 지원이 지속가능할 수 있어야 할 것임.

#### 나) 세부방안 2 : 건설기능인 능력(숙련도)평가 기준 마련

- 2021년 하반기부터 건설기능인 등급제가 도입될 예정임. 그러나 '경력' 중심의 건설기능인 등급제는 실제 기능인력의 업무 수행능력을 측정하기에 한계를 가짐. 이에 따라 제도의 성공적 정착을 위해서는 '숙련도' 평가가 도입되어야 함.

- 청년층 유입을 촉진하는 데 정책 주안점을 두고, 경력과 숙련도 평가의 연계를 통한 건설기능인 등급제 운영이 필요함.
  - 경력 중심의 등급제는 현장의 숙련도와 괴리가 크다는 지적이 있고, 연공서열적인 구조의 고착으로 청년층의 진입 유인이 상쇄되며, 퇴직 공제 비대상 사업장의 경우 증빙 경력의 과소평가 문제점이 존재함.
  - 다만, 진입 이후 기능공/숙련공이 되기 위해서는 일정 기간 숙련도를 축적하는 것이 필요해 보이며, 숙련도 평가는 고급 및 특급으로 한정하는 것을 생각해볼 수 있음.
- 향후 숙련도 평가체계 구축을 위한 충분조건으로서 다음과 같은 제도적 사항이 고려되어야 함.
  - 숙련도 평가기관 인증제를 위한 가이드라인 방향 설정 → 직종별 숙련도 평가 매뉴얼(평가자 요건, 평가 기준, 평가 방법 등) 마련, 평가기관 인증 가이드라인 마련
  - 법령에 숙련도 평가의 제도적 근거 확보
  - 연 2회(반기별) 내외의 숙련도 평가 시행 및 장소 제공을 위한 국토교통부 산하 발주처와 사업자 단체의 협조
  - 평가기관 및 평가자에 대한 지원 및 관리 체계 구축
- 향후 건설기능인 등급제 도입시 숙련도 평가와 연계하여 직종별·수준별 교육 커리큘럼 마련이 필요함.
  - 나아가 개발된 교육 프로그램에 대한 정부 및 산업계의 인증이나 재정적 지원이 뒷받침되어야 할 것이며, 지속적인 업데이트 및 기술 변화에 대응한 관리가 필요함.

#### 다) 세부방안 3 : 건설 기능인력 양성/육성을 위한 재원 마련

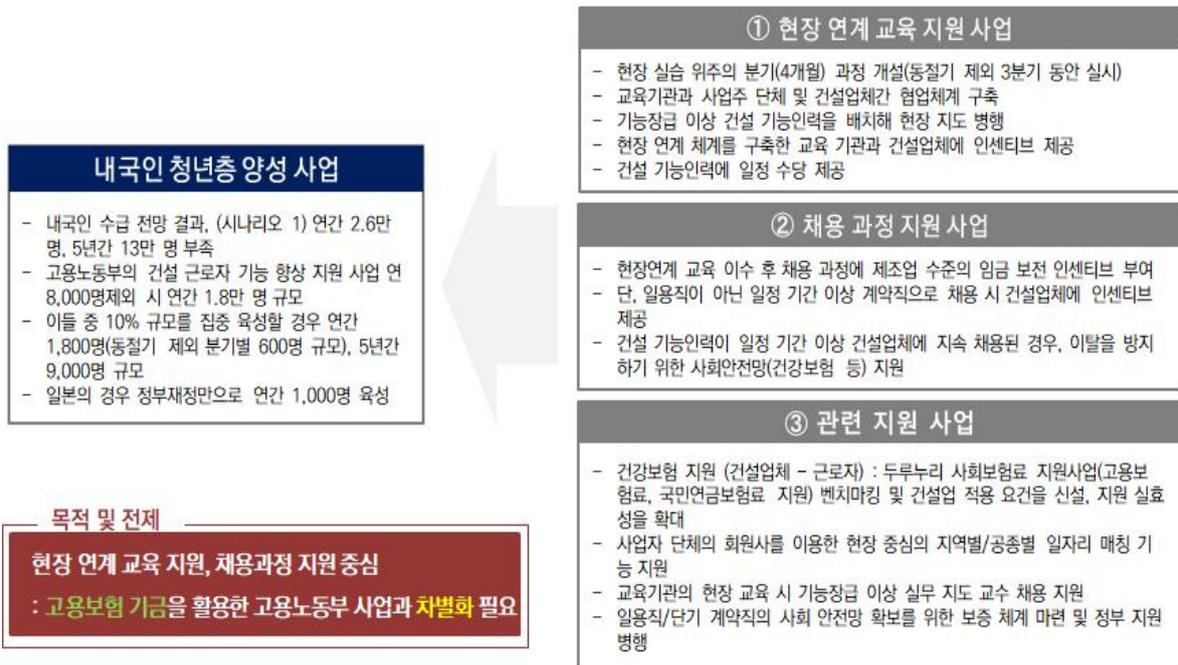
- 산업과 정부가 공동으로 (가칭) ‘건설인력육성기금’ (이하 육성기금)을 조성함. 재원 조성을 위한 방안은 다음과 같음.
  - ①안 : 퇴직공제부금 방식의 정액제(500원)
  - ②안 : 해당 공사의 노무비 기반 정률제
  - ①안, ②안 외에 추가적으로 국토교통부가 건설업체에 부과하는 과징금의 귀속 및 사용을 한정
- 조성된 기금의 활용처(예시)는 다음과 같음.
  - 고용보험기금을 활용한 고용노동부 사업과 차별화 필요 : 현장 연계 교육 지원 (교육기관 - 건설업체), 채용 과정 지원 (건설업체 - 근로자)을 중점적으로 설계
    - ✓ 현장 연계 교육 지원 (교육기관 - 건설업체) : 현장 실습 위주의 분기(4개월) 과정 개설, 동절기 제외 3분기 동안 실시, 교육기관과 사업주 단체 및 건설업체 간 협업체계 구축,

#### 4. 인력 육성

기능장급 이상 건설 기능인력을 배치해 현장 지도 병행, 현장 연계 체계를 구축한 교육 기관과 건설업체에 인센티브 제공, 건설 기능인력에 일정 수당 제공

- ✓ 채용 과정 지원 (건설업체 - 근로자) : 현장 연계 교육 이수 후 채용 과정에 제조업 수준의 임금 보전 인센티브 부여, 단, 일용직이 아닌 일정 기간 이상 계약직으로 채용시 건설업체에 인센티브 제공, 건설 기능인력이 일정 기간 이상 건설업체에 지속 채용된 경우 산업 이탈을 방지하기 위한 사회안전망(건강보험 등) 확보
- ✓ 건강보험 지원(건설업체 - 근로자) : 두루누리 사회보험료 지원사업(고용보험료, 국민연금 보험료 지원) 벤치마킹 및 건설업 특성에 맞는 적용 요건을 신설하고, 지원의 실효성 확대
- ✓ 사업자 단체의 회원사를 이용한 현장 중심의 지역별/공종별 일자리 매칭 기능 지원
- ✓ 교육기관의 현장교육시 기능장급 이상 실무 지도교수 채용 지원
- ✓ 일용직/단기 계약직 등 건설 기능인력의 사회안전망 확보를 위한 보증 체계(또는 제도적 지원 근거) 마련 및 정부 지원 병행

〈그림 18〉 육성 기금의 활용처(예시)



자료 : 건설기술교육원(2019), 미래형 건설인력 양성 체계 개선 방안, 한국건설산업연구원.

기대  
효과

- 건설 기능인력 지원 체계 구축 마련
- 교육훈련 시스템의 혁신 방안 마련

## 【 현황 및 필요성 】

- 2020년 1월 16일부터 시행된 개정 「산업안전보건법」에서는 시행령 별표3에 따라 도급인의 안전관리자 선임대상 공사 규모를 (종전) 120억원(토목 150억원) → (개정) 50억원 이상으로 2023년 7월 1일까지 단계별로 확대함.
  - 수급인의 안전관리자 선임대상 공사 규모는 (종전) 120억원(토목 150억원) → (개정) 100억원 이상으로 2020년 7월 1일부터 확대됨.

〈표 12〉 개정 전후 건설공사 안전관리자 선임대상 사업 변화

개정 전	개정 후	
	공사 규모	적용 시기
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공사금액 120억원(토목공사 150억원) 이상</li> <li>■ 공사금액 50억~120억원(토목공사 150억원) 사업 중 유해위험방지계획서 대출 대상</li> </ul>	100억원 이상	2020년 7월 1일
	80억~100억원	2021년 7월 1일
	60억~80억원	2022년 7월 1일
	50억~60억원	2023년 7월 1일

- (공급 현황) 2017년 기준으로 한국건설기술인협회에 등록된 일반건설업과 전문건설업에 종사하는 안전관리자는 1만 2,757명이며, 2011년 이후 연평균 안전관리자는 436명 증가하였음.
  - 2017년 일반건설업에 종사하는 안전관리자는 9,165명이며 연평균 311명 증가하였음. 전문건설업 안전관리자 수는 2017년 3,592명이며 연평균 125명 증가하였음.

〈표 13〉 연도별 건설기업 안전관리자 수 변화 추이(2011년~2017년)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균 증가율
건설기업 안전관리자	9.18% 10,593명 (891명▲)	1.72% 10,775명 (182명▲)	2.52% 11,046명 (271명▲)	3.54% 11,437명 (391명▲)	1.43% 11,600명 (163명▲)	4.73% 12,149명 (549명▲)	5.00% 12,757명 (608명▲)	4.02% (436명▲)
일반건설업	9.38% 7,640명 (655명▲)	1.52% 7,756명 (116명▲)	2.46% 7,947명 (191명▲)	2.03% 8,108명 (161명▲)	1.09% 8,196명 (88명▲)	5.45% 8,643명 (447명▲)	6.04% 9,165명 (522명▲)	3.99% (311명▲)
전문건설업	8.69% 2,953명 (236명▲)	2.24% 3,019명 (66명▲)	2.65% 3,099명 (80명▲)	7.42% 3,329명 (230명▲)	2.25% 3,404명 (75명▲)	3.00% 3,506명 (102명▲)	2.45% 3,592명 (86명▲)	4.10% (125명▲)

자료 : 한국건설기술인협회, 건설기술자 현황.

## 5. 안전 현장 실현

- (추가 수요) 고용노동부는 2017년 산재보험 가입장 수를 기준으로 50억~120억원 구간의 건설업 사업장을 6,674개소<sup>17)</sup>로 분석하였는데, 이는 연평균 안전관리자 증가 수의 약 15배 수준임.
  - 50억~80억원 구간 4,113개소, 80억~100억원 구간 1,555개소, 100억~120억원(토목 150억원) 구간은 1,006개소임.
- 연평균 건설기업 안전관리자 수가 436명 증가하였음을 감안하면, 추가 안전관리자 선임대상 사업 6,674개소의 안전관리자 수요를 만족하기 위해서는 약 15년이 필요함.
  - 따라서 2023년 7월 1일까지 안전관리자 선임대상 공사를 50억원으로 확대하기 위해서는 안전관리자 수가 연평균 약 1,300명 이상, 즉 2011~2017년 연평균 안전관리자 증가 수의 약 3배가 증가해야 공급이 원활히 이루어질 수 있음.
  - 50억~120억원(150억원) 구간의 사업에서는 안전관리자가 겸직이 허용되나 이것만으로는 추가로 필요한 안전관리자 공급을 확보하기에는 무리가 있음.
- 또한, 이번 안전관리자 선임대상 구간이 50억~120억원(토목 150억원) 중기업 현장임을 감안하면, 경영 여건이 상대적으로 열악한 중기업의 안전관리자 수급 문제를 가중시키는 결과로 이어질 가능성이 커 안전관리자 공급을 원활히 하기 위한 정부의 대안 마련이 필요한 상황임.
  - 2019년 중소 종합건설업체를 대상으로 한 설문 결과, 29개 중기업 중 16개사(55.2%)가 안전관리자 수급에 어려움을 경험하였다고 응답하였음.<sup>18)</sup>
  - 따라서, 안전관리자 선임대상 공사가 50억원으로 확대될 경우 중소 건설기업의 안전관리자 수급 문제는 가중될 것으로 판단됨.

### 【 세부 추진방향 】

- 안전관리자는 「산업안전보건법」 제17조에 따라 사업장의 안전에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 안전보건관리 책임자를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언하는 업무를 수행하는 건설현장 안전관리에 있어 최고 전문가임.
- 향후 안전관리자 선임대상 공사 확대에 의해 중소 건설기업을 중심으로 안전관리자 수급문제가 발생할 경우 대형 건설현장과 비교하여 사고가 빈번한 중소 건설현장 안전관리에 더 큰 애로 사항으로 작용할 수 있음.

17) 김대영 외(2017), 중소 규모 건설현장 상시 안전관리 체제 구축을 위한 안전관리자 선임 대상 조정에 관한 연구, 안전보건공단.

18) 한국건설산업연구원(2019), 중소 건설기업의 기술인력 수급실태 진단 및 정책적 지원방안, 대한건설협회 서울특별시회.

- 이에 안전관리자 선임대상 공사 확대가 연차록될 수 있도록 1) 교육 이수를 통한 안전관리자 자격 부여 제도를 운영해 안전관리자 공급 문제에 선제적으로 대응하고, 2) 체험형 교육 등을 제공해 안전관리자의 역량 제고도 도모해야 할 것임.

**가) 세부방안 1 : 교육 이수를 통한 안전관리자 자격 부여 제도의 한시적 운영**

- 중소 건설현장에서 필요한 안전관리자를 안정적으로 공급하기 위해 한시적(3~5년)으로 교육 이수를 통한 안전관리자 자격 부여를 검토할 필요가 있음.
  - 과거 1990년 7월 14일 「산업안전보건법」 전부 개정시에도 교육 이수로 자격을 획득한 안전관리자를 현장에 배치 가능토록 시행령을 규정하고 운영(1990.7.14 ~ '98.12.31)한 전례가 있음.

<p>「산업안전보건법」 시행령 별표4(안전관리자의 자격)</p> <p>〈중 략〉</p> <p>6. 「고등교육법」에 따른 이공계 전문대학 또는 이와 같은 수준 이상의 학교에서 학위를 취득하고, 해당 사업의 관리감독자로서의 업무(건설업의 경우는 시공 실무경력)를 3년(4년제 이공계 대학 학위 취득자는 1년) 이상 담당한 후 고용노동부 장관이 지정하는 기관이 실시하는 교육(1998년 12월 31일까지의 교육만 해당한다)을 받고 정해진 시험에 합격한 사람. 다만, 관리감독자로 종사한 사업과 같은 업종(한국표준산업분류에 따른 대분류를 기준으로 한다)의 사업장이면서, 건설업의 경우를 제외하고는 상시근로자 300명 미만인 사업장에서만 안전관리자가 될 수 있다.</p> <p>7. 「초·중등교육법」에 따른 공업계 고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업하고, 해당 사업의 관리감독자로서의 업무(건설업의 경우는 시공 실무경력)를 5년 이상 담당한 후 고용노동부 장관이 지정하는 기관이 실시하는 교육(1998년 12월 31일까지의 교육만 해당한다)을 받고 정해진 시험에 합격한 사람. 다만, 관리감독자로 종사한 사업과 같은 종류의 업종(한국표준산업분류에 따른 대분류를 기준으로 한다)의 사업장이면서, 건설업의 경우를 제외하고는 별표 3 제28호 또는 제33호의 사업을 하는 사업장(상시근로자 50명 이상 1,000명 미만인 경우만 해당한다)에서만 안전관리자가 될 수 있다.</p>
---

- 건설현장의 실무경험이 충분한 기술자들에게 소정의 안전 교육을 이수토록 하고, 한시적으로 안전관리자 자격증을 부여하는 특례를 신설하여 중소 건설현장의 안전관리자 수급문제를 선제적으로 대응할 필요가 있음.

**나) 세부방안 2 : 체험형 교육을 통한 안전관리자 역량 제고**

- 세부방안 1 추진시 관련 법령을 설명하는 주입식 교육보다 추락이나 화재 등을 직접 혹은 VR을 통해 간접적으로 체험하는 체험형 교육을 확대하여 실무형 안전관리자를 배출하는 것이 필요함.
- 안전보건공단은 전국 6개 지역(인천·공주·담양·제천·김해·경산)에 안전체험 교육장을 운영하고 있으며, 이를 활용한 안전관리자 교육을 통하여 건설현장에서 필요한 안전관리자를 배출할 수 있을 것으로 판단됨.

## 5. 안전 현장 실현

- GS·삼성·현대 등 6개 대형 종합건설사는 내부 직원용으로 별도의 안전체험관을 운영 중임.

〈그림 19〉 체험형 안전관리 교육 예시

VR 체험



추락재해 체험



### 기대 효과

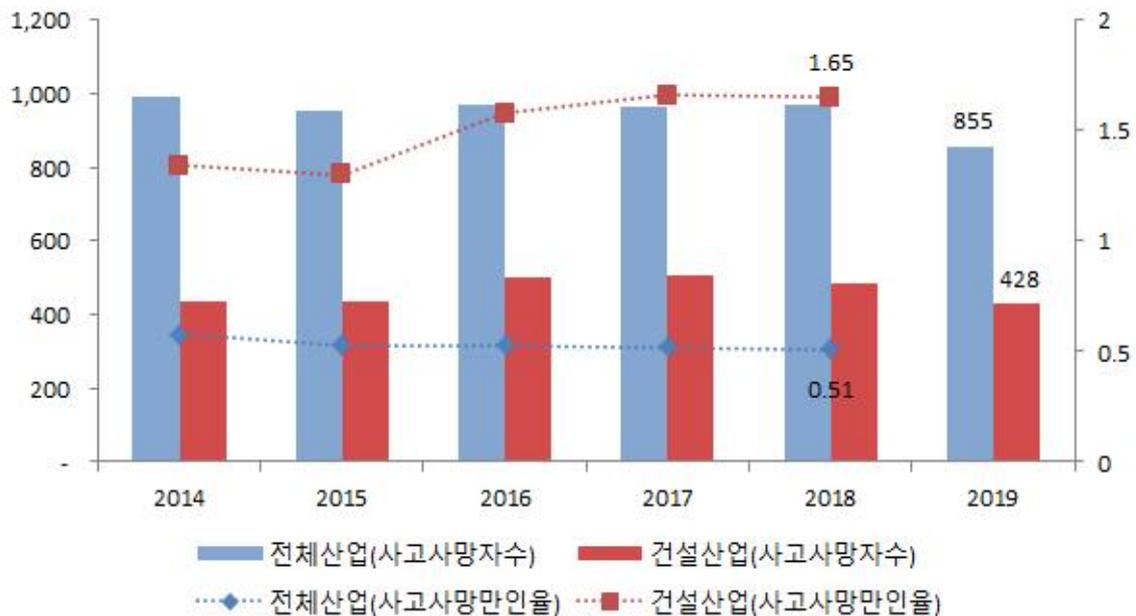
- 경영 여건이 열악한 중소 건설기업에 예상되는 안전관리자 수급문제에 선제적 대응
- 건설현장에 필요한 실무형 안전관리자를 육성하여 건설현장의 자율적 안전관리 체계 구축을 통한 사고 저감

## 【 현황 및 필요성 】

- 2019년 국내 건설산업 사고사망자 수는 428명으로 전년의 485명에 비해 57명이 감소하였으나, 전체 산업 사고사망자 수 855명의 50.1%를 차지하여 여전히 가장 많은 사망자가 발생한 산업임.
- 사고사망만인율의 경우 2018년 1.65‰로 전체 산업 0.51‰보다 약 3.24배 높은 수준임. 이는 건설업에서 근로자가 사망할 가능성이 타 산업보다 약 3.24배 높음을 의미함.
- 건설산업 사고사망자와 사고사망만인율은 2017년 이후 감소하고 있으나, 여전히 개선이 매우 시급한 현실임.

〈그림 20〉 전체 산업 및 건설산업 사고사망자 수와 사고사망만인율 변화 추이

(단위 : 명, ‰)



자료 : 산업안전보건공단 '산업재해 현황분석'(2014~2017), 고용노동부 '보도자료'(2018~2019).

- 2019년 공사금액별 사고사망자 수를 살펴보면, 건설산업 사고사망자 428명 중 20억원 미만 소규모 공사에 240명(55.4%)의 사망자가 집중되어 있음.
- 20억원 미만 소규모 공사의 사고사망자 수는 2017년 285명에서 2019년 240명으로 45명이 감소하였으나, 여전히 건설산업에서 사망자 수가 가장 많이 발생하고 있음.
- 특히, 3억원 미만 공사의 경우, 사망자 수가 152명으로 전체 건설산업의 35.5%를 차지함.

## 5. 안전 현장 실현

〈표 14〉 최근 3년간 공사규모별 사고사망자 수 변화 추이(2017~2019년)

구분	2017	2018	2019	3년 증감	3년 평균 비중
합계	506	485	428	-78	100.0%
<b>3억원 미만</b>	<b>176</b>	<b>162</b>	<b>152</b>	<b>-24</b>	<b>34.5%</b>
<b>3억~20억원 미만</b>	<b>109</b>	<b>99</b>	<b>88</b>	<b>-21</b>	<b>20.9%</b>
20억~120억원 미만	99	99	71	-28	19.0%
120억원 이상	111	114	111	0	23.7%
분류 불능	11	11	6	-5	2.0%

자료 : 산업안전보건공단 '건설 중대재해 사례와 대책'(2017), 고용노동부 '보도자료'(2018~2019).

- 2017년 기준 건설사업 수(원도급 사업 기준)는 66만 8,258개소로 집계되었는데, 20억원 미만 사업이 64만 865개소로 전체의 약 95.5%를 차지하였음. 20억원 미만 소규모 사업에서는 약 83.4%가 전문건설업체의 원도급 사업임.
  - 건설공사에서는 발주자로부터 최초로 도급을 받은 원도급사가 건설현장의 종합적인 안전관리를 역할을 하며, 원도급사로부터 도급계약을 한 하도급사는 해당 사업에 대한 안전관리 책임이 있음.
  - 따라서, 20억원 미만 소규모 건설공사에서 대부분의 원도급 사업을 수행하는 전문건설업체의 안전 관리 역량이 매우 중요함.

〈표 15〉 2017년 공사규모별 종합 및 전문 건설업체의 원도급 사업 수

구분	3억원 미만		3억~20억원		20억~120억원		120억원 이상		합계	
	사업 수	%	사업 수	%	사업 수	%	사업 수	%	사업 수	%
종합건설	65,532	9.8	40,703	6.1	18,855	2.8	6,327	1.0	131,417	19.7
전문건설	<b>518,945</b>	<b>77.7</b>	<b>15,685</b>	<b>2.3</b>	2,097	0.3	144	0.0	536,841	80.3
계	584,477	87.5	56,388	8.4	20,952	3.1	6,471	1.0	668,258	100.0

자료 : 산업안전보건공단 '건설 중대재해 사례와 대책'(2017), 고용노동부 '보도자료'(2018~2019).

- 국내 건설사고 저감을 위해서는 사고사망자의 55.4%(2019년 기준)가 발생하는 20억원 미만 소규모 공사의 안전관리 체계 개선이 필요함.
- 이를 위해서는 소규모 공사 발주자가 안전관리 역량이 뛰어난 원도급사를 선정할 수 있어야 하나, 현행 건설업 산업재해발생률 산정 대상은 종합건설업체만을 대상으로 하고 있어 소규모 공사 적용에는 한계가 있음.
  - 건설업체 산업재해발생률 제도(「산업안전보건법」 시행규칙 별표1)는 고용노동부가 개별 종합 건설업체의 산업재해발생률을 조사·발표하여 사업주의 안전의식을 고취하고, 발주자로 하여금 안전관리 역량이 우수한 종합건설업체를 선정하는 제도적 기반을 마련해 주고 있음.
  - 관련 제도는 2018년 12월 31일 개정되어, 산정기준을 기존 부상 재해자를 포함한 환산재해율에서 사고사망만인율로 개편하고 산정 대상도 기존 1,000위에서 전체 종합건설업체로 확대함.

- 건설업체 산업재해발생률은 「산업안전보건법」 시행규칙 제4조(협조 요청)에 따라 건설업체의 시공 능력평가와 입찰참가자격 사전심사 등에 활용됨.

**「산업안전보건법」 시행규칙 제4조(협조 요청)**

- ① 고용노동부 장관이 법 제8조 제1항에 따라 관계 행정기관의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장에게 협조를 요청할 수 있는 사항은 다음 각 호와 같다.

〈중 략〉

6. 「건설산업기본법」 제23조에 따른 건설업체의 시공능력평가지 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해발생률에 따른 공사 실적액의 감액(산업재해발생률의 산정기준 및 방법은 별표 1에 따른다)
7. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제13조에 따른 입찰참가업체의 입찰참가자격 사전심사시 다음 각 목의 사항
  - 가. 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해발생률 및 산업재해 발생 보고의무 위반에 따른 가감점 부여(건설업체의 산업재해발생률 및 산업재해 발생 보고의무 위반 건수의 산정 기준과 방법은 별표 1에 따른다)
  - 나. 사업주가 안전·보건 교육을 이수하는 등 별표 1 제1호에서 정한 건설업체의 산업재해 예방 활동에 대하여 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 바에 따라 그 실적을 평가한 결과에 따른 가점 부여

- 소규모 건설현장의 사고 저감을 위해서는 건설업체 산업재해발생률 산정 대상에 전문건설업체를 포함하여, 발주자가 안전관리 역량이 우수한 원도급사를 선별할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있음.

**【 세부 추진방향 】**

- 국내 20억원 미만 소규모 건설공사 사고 저감을 위해서는 20억원 미만 사업의 83.4%의 원도급 사업을 수행하는 전문건설업체를 건설업체 산업재해발생률 산정 대상에 포함할 필요가 있음.
  - 전문건설업체가 산업재해발생률 산정 대상에 포함되면 소규모 건설공사에서 발주자가 안전관리 역량이 뛰어난 원도급사를 선정할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있음.
  - 또한, 대규모 건설공사에서 원도급사(종합건설업체)가 안전관리 역량이 우수한 하도급사(전문건설업체)를 선정할 때도 적용 가능할 것으로 판단됨.
- 최근 산업재해발생률 산정 기준이 환산재해율에서 사고사망만인율로 변경(2018. 12. 31)됨에 따라 전문건설업체의 재해율 산정이 용이해졌음.
  - 그간에는 사고사망자 대비 많은 재해자\*에 대해 기업별 현황 파악 및 이의신청 과정 등을 거쳐야 함에 따라 많은 행정력이 소요되어 전문건설업체 재해율 산정은 어려웠음.
    - ※ (재해자 수) 27,686명(2018년), 25,649명(2017년), 26,570명(2016년)
  - 하지만 산업재해발생률 산정 기준이 사고사망만인율로 변경됨에 따라 전문건설업체를 산정 대상에 포함하더라도 추가적인 행정력 소요는 크지 않을 것으로 판단됨.

## 5. 안전 현장 실현

- 미국과 일본의 경우, 국내와 달리 종합건설업체 외에 전문건설업체도 산업재해 이력을 공사 수주 등의 과정에 활용하고 있음.

〈표 16〉 국가별 산업재해 관리 체계 비교

구분		한국	미국	일본
개별 기업 재해율 관리	산정 주체	정부(고용노동부)	개별 기업	산업재해 발생시, 사업주(종합+전문)가 보고하고 법규 위반 여부를 정부가 관리
	산정 기준	산업재해 발생률 (사고사망만인율)	산업재해 이력	
	산정 대상	종합건설업체	사업주(종합 + 전문)	
계약 단계 재해율 적용	대상 사업	공공공사	공공 및 민간 공사 적용 가능	공공공사
	적용 기준	산업재해 발생률	산업재해 이력 등 발주자별 상이	법규 위반 정도
	대상 업체	원수급인(종합)	원·하수급인(종합, 전문) 모두 가능	원수급인(종합, 전문)

자료 : 최수영(2019), 건설업체 산업재해발생률 산정제도 개선 방안, 한국건설산업연구원.

- (미국) 정부에서 개별 건설기업의 재해율을 관리하지 않지만, 모든 사업주로 하여금 해당 사업에서 발생한 산업재해를 기록·관리토록 규정하고, 업역 구분 없이 발주자는 원도급사에게, 원도급사는 하도급사에게 산업재해 자료를 요구하고 역량이 우수한 업체를 선정할 수 있는 권리를 보장함.
- (일본) 미국과 마찬가지로 정부에서 개별 건설기업의 재해율을 관리하지 않지만, 공공공사 입찰 과정에서 종합과 전문 건설업 구분 없이 과거 법규 준수 여부를 통해 안전관리 역량을 평가함.
- 전문건설업체의 사고사망만인률 산정을 위해서는 종합건설업체의 경우와 동일한 방법으로 대상을 지정하고, 유족급여 청구서를 일부 보완하는 것이 필요함.
  - (산정 대상) 시공능력평가에 신고한 공사실적이 있는 전문건설업체
  - (산정 방법) 유족급여 청구서에서 재해자 정보 중 고용 사업주(전문건설업체)의 정보를 추가할 경우, 사망재해를 당한 하도급 근로자의 소속 전문건설업체 파악 가능. 전문건설업체가 원도급사일 경우 해당 기업이 산업재해보험에 가입하므로 현행 유족급여 청구서에서 기업의 정보 및 사망 사고 근로자 정보 확인 가능

기대  
효과

- 소규모 현장 발주자가 안전관리 역량 우수업체를 선정할 수 있는 기반 마련
- 전문건설업체에게 안전관리 역량 제고를 위한 동기 부여

## 【 현황 및 필요성 】

- 2018년 1월 청와대는 산재사고를 포함한 3대 분야 사망자 수를 절반 수준으로 줄이기 위한 ‘국민생명 지키기 3대 프로젝트’를 발표하고, 산업재해 저감을 위한 다양한 대책을 마련함.
  - 산업재해 저감을 위한 정부의 주요 대책으로는 ‘타워크레인 중대재해 예방대책’(2017.11), ‘산업재해 사망사고 감소대책’(2018.1), ‘공공 건설공사 견실시공 및 안전강화 방안’(2018.7), ‘건설현장 굴착공사 안전대책’(2018.10), ‘건설현장 안전강화 대책’(2019.2), ‘공공기관 안전강화 종합대책’(2019.3), ‘건설현장 추락사고 방지대책’(2019.4) 등이 있음.
- 최근 정부는 타 산업과 구분되는 건설사업의 특성을 고려하여 건설사업 안전관리에 있어 발주자에게 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할을 부여하는 것이 건설사고 저감의 핵심 요소임을 인식함.
  - 건설공사의 주요 참여자는 발주자, 시공자, 설계자, 건설사업관리 기술자, 근로자 등 다양하나, 국내 건설사업 안전보건관리에 대한 의무와 책임은 시공자에게 집중되어 있었음.
  - 이에 정부는 건설사고 저감을 위한 인식의 전환으로 그동안 안전관리 주체로 인식되지 않았으나 사업에 있어 최상위 의사결정권자인 발주자에게 안전보건관리의 책임과 역할을 일정 부분 부여하는 것이 효과적이라 인식함.

〈표 17〉 건설업과 제조업의 주요 차이점

구분	건설업	제조업
공장(사업) 주인	발주자	사업주
수요자(고객)	발주자	일반인
생산 방식	주문 생산	시장 생산
노사관계	복수, 다단계	단일
작업장 속성	동적(Dynamic)	정적(Static)

자료 : 안홍섭(2007), 건설사업의 근원적 안전성 확보를 위한 안전전문가의 역할과 선임 방법, 산업안전보건 세미나.

- 이에 2020년 1월 16일 시행된 「산업안전보건법」 전문개정법률에 건설현장 안전보건관리 참여 주체에 발주자를 포함하는 내용(제67조)을 신설함.
  - 법 제67조의 주요 내용은 건설공사 발주자가 계획단계에서 기본안전보건대장을 작성하고, 설계단계에서 설계안전보건대장(설계자 작성)을 확인하며, 시공단계에서 공사안전보건대장(시공자 작성) 이행 여부를 확인하는 것임.

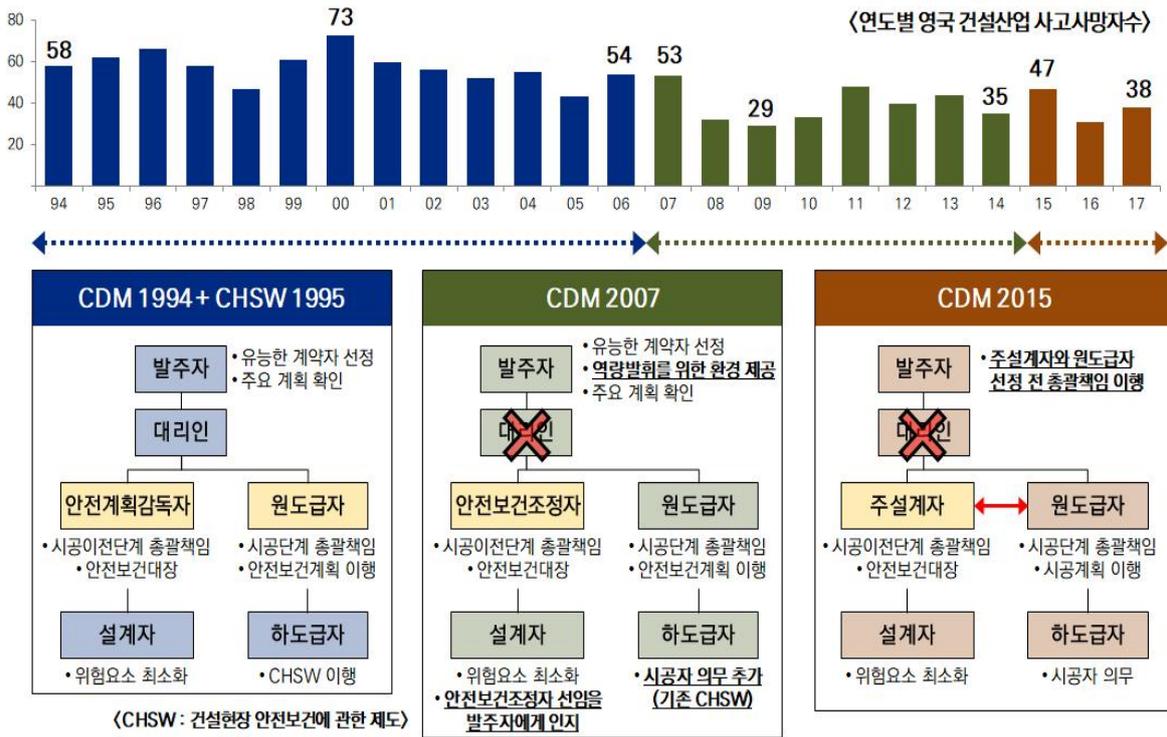
## 5. 안전 현장 실현

### 「산업안전보건법」 제67조(건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치)

- ① 대통령령으로 정하는 건설공사의 건설공사 발주자는 산업재해 예방을 위하여 건설공사의 계획, 설계 및 시공단계에서 다음 각호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다.
  1. 건설공사 계획단계 : 해당 건설공사에서 중점적으로 관리하여야 할 유해·위험요인과 이의 감소 방안을 포함한 기본안전보건대장을 작성할 것
  2. 건설공사 설계단계 : 제1호에 따른 기본안전보건대장을 설계자에게 제공하고, 설계자가 유해·위험요인의 감소 방안을 포함한 설계안전보건대장을 작성하게 하고 이를 확인할 것
  3. 건설공사 시공단계 : 건설공사 발주자로부터 건설공사를 최초로 도급받은 수급인에게 제2호에 따른 설계안전보건대장을 제공하고, 그 수급인에게 이를 반영하여 안전한 작업을 위한 공사안전보건대장을 작성하게 하고 그 이행 여부를 확인할 것
- ② 제1항 각호에 따른 대장에 포함되어야 할 구체적인 내용은 고용노동부령으로 정한다.

- 이번에 개정된 「산업안전보건법」에서는 건설공사 발주자에게 사업 단계별 안전보건대장을 작성토록 하거나 확인하는 의무가 추가되었으나, 건설사업에서 최고 의사결정권자인 발주자의 권한에 부응하는 합리적인 안전보건에 관한 책임과 역할이 부여된 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음.
- 유럽연합(이하 EU)은 건설사고의 절반 이상이 사업 준비단계의 부적절한 결정에서 기인한다는 분석에 주목하고, 1992년 건설사업 특수성을 반영한 ‘건설업 개별지침’(Directive 92/57/EEC)을 마련하였음.
  - ‘건설업 개별지침’은 건설사업에 있어 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성을 강조하며, 사업 준비단계부터 발주자를 포함한 사업의 주요 참여자에게 안전보건에 관한 역할과 책임을 분담 시키고자 함.
  - 모든 EU 회원국은 ‘건설업 개별지침’에서 제시한 원칙을 담은 국내법을 제정하였으며, 영국의 ‘건설현장 안전보건에 관한 제도’(이하 CDM 제도)는 이 지침을 실현하기 위해 마련된 영국의 국내법임.
- CDM은 발주자를 중심으로 시공 이전단계는 주설계자가, 시공단계는 원도급자가 안전보건관리를 총괄하게 하는 제도로, 이를 통해 영국은 협력적 안전관리 체계를 구축했음.
  - CDM 제도는 1994년 제정된 이후 두 차례(2007년, 2015년) 개정되었으며, 주요 변화 내용으로는 발주자의 역할 강화, 시공 이전단계 책임자의 역할 강화, 제도의 일원화 등이 있음.
  - CDM 제도에서 발주자는 경쟁력 있는 계약자를 선정하고 계약자들이 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 등 건설사업 전반에 걸쳐 안전보건관리에 대한 핵심적 역할을 수행하고 있음.

〈그림 21〉 연도별 건설산업 사고사망자 수와 CDM 1994, 2007, 2015 제도의 주요 변화 내용



자료 : 최수영(2019), 영국 건설산업의 안전보건관리제도, 한국건설산업연구원.

- 국내 건설현장의 획기적인 사고 저감을 위해서는 영국의 CDM 제도와 같이 발주자의 능동적 참여를 중심으로 시공 이전단계부터 사업의 주요 참여자들에게 안전보건관리 역할과 책임을 분담시키고 협업을 유도할 필요가 있음.

## 【 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 발주자의 권한에 맞는 안전보건관리 역할 확대

- ‘선판매 후생산’ 구조의 대표적 수주 산업인 건설산업은 ‘선생산 후판매’ 구조의 타 산업과 비교하면 사용자(발주자)가 생산 과정에 미치는 영향력이 매우 클 수밖에 없음.
  - 제조업의 경우 사업주가 생산 기간과 비용을 책정하고, 근로자를 고용하여 직접 관리하여 제작한 생산물을 사용자가 구매하는 구조로 되어 있어 사용자가 생산 과정에 미치는 영향이 미미함.
  - 하지만 건설사업은 발주자(사용자)가 필요로 하는 시설물(생산물)을 원하는 기간과 비용 내에서 사업주(시공자)가 직접 근로자를 고용하여 생산 과정을 거치는 구조로, 발주자의 결정이 생산 과정에 미치는 영향은 매우 클 수밖에 없음.
  - 건설사업 발주자는 설계자와 시공자 등 주요 계약자를 선정하며, 사업의 공사 기간과 비용을 결정하는 등 건설사업 전반에 걸쳐 최고 의사결정권자로서 매우 큰 영향력을 행사하고 있음.

## 5. 안전 현장 실현

- 하지만 국내 건설사업 발주자는 사업에 미치는 막대한 영향력에 비하여 생산 과정(시공단계)에서 근로자의 안전보건을 확보하기 위한 역할 수행에는 미흡한 실정임.
  - 건설사업 발주자는 사업의 성공과 실패를 좌우할 수 있는 사업의 주체이나, 건설사고 감소를 위한 다양한 제도의 대상에서는 제외되어 왔음.
  - 최근 「산안법」이 개정되면서 사업단계별로 안전보건대장을 작성하고 확인하는 의무가 추가되었으나, 사업에 미치는 영향력에 비해 아직 발주자의 사업 안전보건에 관한 역할은 제한적임.
  - 영국의 경우 CDM 제도를 통해 발주자를 건설사업 안전보건관리의 핵심 주체로 포함하고, 국내와 같은 계획서 확인 의무뿐만 아니라 경쟁력 있는 계약자 선정 및 계약자들이 역량을 발휘할 수 있는 환경(시간 및 비용 등)을 제공할 의무를 부여함. 이를 통해 발주자에게 능동적 안전보건관리 역할을 부여하고 있음.

〈표 18〉 국내와 영국 건설사업 발주자의 안전보건에 관한 주요 역할 비교

발주자의 의무		국내	영국
경쟁력 있는 계약자 선정		X	O
계약자가 역할을 발휘할 수 있는 환경 제공		X	O
계획서 작성 및 확인	기초안전보건대장	작성 의무	기본 정보 제공 의무
	설계안전보건대장	확인 의무	확인 의무
	공사안전보건대장	확인 의무	확인 의무

자료 : 최수영(2019), 영국 건설산업의 안전보건관리제도, 한국건설산업연구원.

- 국내 건설사고를 획기적으로 저감하려면 건설산업의 특성을 반영하여 사업의 최고 의사결정권자인 발주자에게 권한에 맞는 안전보건관리 역할을 부여할 필요가 있음.
  - 발주자가 안전한 공사 방법 선정, 적정 공기 및 공사비 산정, 현장 안전보건관리 이행 감독 등과 같은 안전보건관리 역할을 이행할 경우 건설사고의 근본적인 원인을 제거하여 획기적으로 사고를 줄일 수 있을 것임.
  - 발주자의 역할은 권한에 비례하여 부여하는 것이 핵심이며, 이를 위해 발주자의 안전보건 책무를 사업 단계별로 명확히 해야 할 것으로 판단됨.

### 나) 세부방안 2 : 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정

- 건설사업에서는 계획과 설계단계, 즉 선행 단계에서 내려진 잘못된 결정이 후행 단계인 시공단계에서 발생하는 사고의 원인이 될 수 있음.
  - 제조업의 사업주는 제품의 계획 및 설계 주체와 생산 주체가 대부분 동일하나, 건설산업은 사업의 계획 주체는 발주자, 설계 주체는 설계자, 시공 주체는 시공자로 상이함. 건설사업에서는 이로 인해 선행 단계 주체가 유발한 위험요소가 후행 단계인 시공단계에 사고로 이어질 수 있음.

- EU의 '건설업 개별지침'은 건설현장에서 발생하는 사고의 절반 이상이 사업 준비단계, 즉 시공 선행 단계에서의 잘못된 결정에서 기인한다는 분석에 주목하고, 타 산업과 구별되는 건설산업의 특수성을 반영한 안전보건에 관한 원칙을 담고 있음.
- 개정된 「산업안전보건법」에는 시공 이전단계에서 발주자와 설계자에게 기초 및 설계안전보건대장 작성 의무를 추가하였으나, 시공단계에서 원도급자와 같이 시공 이전단계의 안전보건에 관한 업무를 총괄하는 기업 혹은 전문가 선정에 관한 내용은 없음.
  - 영국 CDM 제도의 경우 시공 이전단계 안전보건관리 총괄관리는 주설계자가, 시공단계 안전보건 관리 총괄관리는 원도급자가 이행하도록 명시하고 발주자와 함께 이들의 협업을 유도하고 있음.
  - 국내의 경우 시공단계 안전보건관리 총괄은 개정 전부터 원도급자가 이행하도록 되어 있으나, 시공 이전단계 안전보건관리 총괄 업무를 이행하는 조직에 대해서는 명시되어 있지 않음.
- 건설사업 전반에 걸친 안전보건관리 조직의 체계화를 위해서는 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전단계에서 안전보건관리 책임조직을 구축하여 체계적으로 운영할 필요가 있음.
  - 영국 CDM 2015에서는 제3자가 아닌 발주자가 계약한 설계자 중 역량을 갖춘 자를 주설계자로 선정토록 하고 있음. 이는 CDM 1994부터 설계자의 안전보건에 관한 역량이 일정 수준 갖추어 졌기 때문에 가능하였음.
  - 국내의 경우 계획 및 설계단계 안전보건에 관한 역할이 도입되는 시점임. 따라서 설계자의 역량이 일정 수준 갖추어지기 전까지는 영국 CDM 2007과 같이 시공 이전단계에서 발주자를 보좌하고 설계자들을 관리할 수 있는 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)처럼 제3의 전문가나 조직을 활용한 시공 이전단계 안전보건관리에 관한 책임자 선정이 필요할 것으로 판단됨.

〈표 19〉 국내와 영국 안전보건관리 조직 체계 비교

구분	국내	영국
안전보건관리 조직 체계		
시공 이전단계 책임자	없음	주설계자
시공단계 책임자	원도급자	원도급자

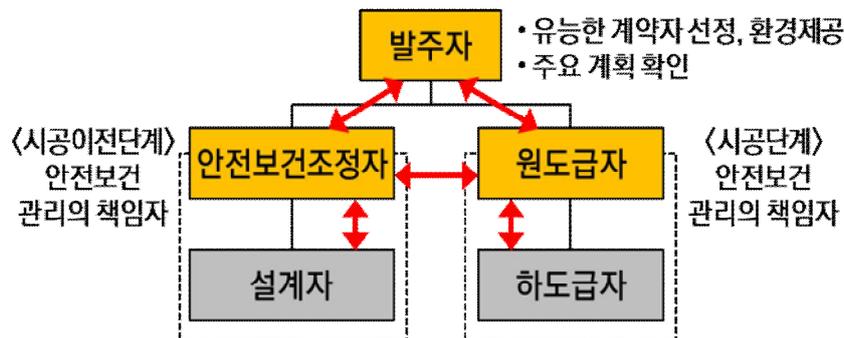
자료 : 최수영(2019), 영국 건설산업의 안전보건관리제도, 한국건설산업연구원.

## 5. 안전 현장 실현

### 다) 세부방안 3 : 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축

- 국내 건설사업 안전보건관리 의무와 책임은 시공단계의 도급자인 시공자에게 집중된 시공사 중심의 안전보건관리 체계임.
  - 이번 「산업안전보건법」 개정으로 발주자와 설계자의 안전보건관리 역할이 일부 추가되기는 하였으나, 도급인의 의무가 기존보다 더욱 강화되어 큰 틀에서는 여전히 시공사 중심의 안전 보건관리 체계를 벗어나지 못하고 있음.
  - 건설사업의 생산 프로세스는 계획-설계-시공-유지관리의 구조로, 계획 및 설계 단계에서 발주자와 설계자의 잘못된 결정이 시공 및 유지관리 단계에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없음.
- 국내 건설사고의 획기적인 감소를 위해서는 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전 단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하고, 주요 참여 주체들의 의무와 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계를 구축해야 함.
  - 국내보다 건설사고가 적은 영국의 경우 시공사 중심의 안전보건관리 체계의 한계를 인식하고, 사업의 계획단계부터 발주자와 설계자를 안전보건관리 주체로 참여시키고 협업을 유도하고 있음.
  - 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 계획 및 설계 단계부터 책임자를 선정하고 그들이 적절한 의무와 책임을 분담하도록 해야 함.
  - 또한, 주요 참여자들 간의 협업으로 시공 이전단계부터 사업 전반에 걸친 예방적이고 협력적인 안전관리 체계를 구축할 필요가 있음.

〈그림 22〉 국내 건설사업 협력적 안전보건관리 체계 구축(안)



기대  
효과

- 시공 이전단계부터 사업 주요 참여자들의 안전보건에 관한 역할 분담을 통해 협력적 안전보건관리 체계로의 패러다임 전환
- 건설사업 주요 참여자들의 안전의식 고취

## II

# 혁신성장 동력

1. 규제 개선
2. 시장 질서 확립
3. 지역경제 활성화
4. 스마트기술 지원
5. 해외 진출 지원



## 【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 4차 산업혁명의 도래는 건설산업의 생산성 등 혁신과 융합 및 통합을 강조하고 있음. 이러한 혁신의 출발은 공공 조달제도의 혁신에서 출발해야 함.
  - 건설산업의 저생산성 문제는 파편화된 단계와 조달방식, 그리고 생산구조의 문제가 크다는 지적이 전 세계적으로 이루어지고 있음.
  - 선진국의 경우 건설단계를 축소하고 계약의 시기와 방법, 그리고 주체에 대한 전향적인 방법으로 도입하고 있음.
  - 반면, 국내의 경우 이와 반대로 융합과 통합의 반대인 분리, 분할 등의 관성이 여전함.
- 공공 조달제도의 전체적인 혁신보다는 적정공사비 확보, 입·낙찰 제도의 가격 관련 논란, 타 법에 의한 공종의 분리발주 요구 등이 제도 이슈의 주종을 이루고 있음.
  - (2019년 국가계약법 개선 대책) 적정공사비 확보를 주종으로 한 대책으로 중심제 확대(100억 ~300억원)와 대안제시형 낙찰제도(2단계 평가)가 제시된 상태로 현재 시범사업 중에 있음.
  - 중심제 등 입·낙찰 제도에 있어서도 낙찰률에 영향을 미치는 가격 요소에 대한 평가 방식의 개선이 가장 많은 관심을 받고 있는 영역임.
  - 주계약자 공동도급은 전문건설업체에 대한 원도급 지위 부여와 그에 상응한 공사비 지급을 목적으로 추진된 다소 기형적인 방식이라 할 수 있음.
  - 국내 공공 건설사업은 설계시공일괄방식을 제외하면, 실제로는 통합발주에 의한 계약이 이루어지지 못한 분리발주의 형태라 할 수 있음. 이는 건설사업에서 요구되는 효율성을 제대로 발휘하기 힘든 구조로 평가됨.
  - 최근에는 이러한 경향이 더욱 가속화하여 설계시공일괄방식과 민간공사에서도 전기공사 분리발주 의무화(전기공사법 개정안 발의 중)를 추진하고 있음.
  - 소방시설공사역시 분리발주 의무화를 공정거래위원회에서 검토하는 중임.
- 공공부문에서 그동안 도입 논의가 활발했던 시공 책임형 CM(CM/GC)이 도입되어 2019년 시범사업이 도입되었음.
  - 최근 2년간 총 9건의 시범사업이 진행되었음. 발주기관별로 LH가 8건으로 대부분을 차지하고 있고, 한국수자원공사가 1건 집행했음.
  - LH의 시범사업을 살펴보면, 실시설계의 70%가 진행된 상태에서 사업관리 용역 계약자와 계약을 체결하여 나머지 30%의 실시설계를 마무리하고 공사계약을 맺는 것으로 나타남.

## 1. 규제 개선

- 지금까지 지적된 문제점은 입찰 시기가 늦다는 것임. 사업의 각종 예방적 효과로 성과를 거두기 위해서는 좀 더 이른 시기에 조기 발주가 중요한데 현재의 입찰 시기는 각종 예방적 문제 해결에 한계가 있다는 것임.
- 최근 건설시장은 신규 건설시장과 함께 기존 시설물(노후 인프라 등)의 유지보수 시장이 성장하고 있고 중요성도 커지고 있음.
  - 국내의 경우 신규 시설의 민간투자사업을 제외하고는 건설을 최종 조달 목표로 설정하였음. 하지만 재정 소요의 다변화, 기술의 변화, 시설 관리의 주체이기도 한 공공기관의 역량 등을 고려한 조달 정책의 구사가 필요한 시점이 되었음.
  - 설계와 시공뿐만 아니라 유지관리 및 보수까지 패키지로 시설을 조달하는 개념이 필요한 시기가 도래함. 특히, 관리 역량이 부족한 지자체의 경우 이러한 방식의 수요가 높을 것으로 판단됨.
  - 노후 인프라의 일관된 관리를 위해서도 유지관리를 포함한 조달 방식이 필요함.
- 4차 산업혁명 등 스마트 기술의 활용이 중요한 시점에서 BIM 등 스마트 기술과 접목하여 시설 조달의 효율성을 극대화할 수 있는 조달방식 도입을 검토해야 할 것임.
  - 이미 선진국의 경우 IPD(Integrated Project Delivery)라는 융합/통합 발주 방식을 통해 스마트 건설 기술(정보화 기술, 모듈러 기술 등) 활용을 극대화하고 있음.
  - 국내와 같이 설계와 시공이 분리되어 진행되는 방식에서는 상술한 첨단 기술의 적용이 매우 제한적으로 이루어질 수밖에 없음. 기술 기반의 건설생산 혁신을 도모하기 어려운 환경임.
- 적정 공기 및 공사비 확보 이슈와 연계하여 단순히 관련 기준의 개선만으로는 당해 건설공사에서 공기, 공사비, 품질, 안전 등의 목표를 달성하기 어려움.
  - 결국, 조달방식에서 공기, 공사비, 품질, 안전 등의 문제를 사전에 해결하고 불필요한 낭비 제거 등을 통해 계약자가 확보할 수 있는 공사비와 공기 등의 여유를 가질 수 있도록 조치하는 것도 필요
  - 시공 책임형 CM, IPD, DBOM(설계-시공-유지관리 통합 발주방식) 등을 통해 새로운 환경에 대처할 수 있는 기반을 조성할 필요가 있음.
  - 그리고 입·낙찰 방식 등도 역시 이러한 방향에 따라 개선되어야 할 것으로 판단됨.

### 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

- 미래 건설사업의 환경 변화에 맞는 새로운 조달방식의 도입 및 활성화 : 공공투자 우선순위 부족, 공기/공사비의 압박, 높은 품질 및 성능 요구, 안전사고 감소, 일관된 유지관리의 확보 등을 도모할 수 있는 방식의 도입이 요구됨.

- 건설 투자 및 운영 주체의 변화를 수용하는 조달방식
  - 공사비, 공기 등에 대한 압박 심화의 해법으로서의 조달방식
  - 품질, 안전, 민원, 환경 등의 사업 리스크에 대응 가능한 조달방식
  - 모듈러 등 첨단 기술 적용을 통한 생산성 제고를 지원하는 조달방식
- **상술한 조달방식의 중기적 혁신뿐만 아니라 현 제도 중 규제로 이해되는 계약 제도의 개선 역시 조속히 이뤄져야 함.**
- 공공공사 입·낙찰 제도의 합리적 개선 : 입찰 참여를 저해하는 규제 발굴 및 개선
  - 분리발주 심화, 주계약자 공동도급 등 통합과 융합을 저해하는 요소의 합리적 판단

### 가) 세부방안 1 : 협력적 조달방식의 도입 및 활성화

- **(공공과 민간의 협력 활성화)** 기존 민간투자제도의 정비 및 DBOM 방식의 도입, 그리고 노후 인프라의 경우 O&M-Rebuild-O&M 개념의 도입을 통해 민간의 참여 확대 유도
- 공공기관의 역량(재정, 전문성 등)이 부족한 영역에 민간의 참여를 활성화하는 방안임.
  - O&M-Rebuild-O&M은 노후 인프라 등에 대한 유지관리 및 시설 재투자 사업의 경우 민간 계약자에게 일상적 유지관리(O&M)와 여기서 발생하는 대/소 보수와 Rebuild(선택) 등을 일괄적으로 위임하는 방식임.
  - O&M-Rebuild-O&M은 전문성과 관리 인력이 부족한 지자체에서 고려할 할 수 있음. 관리 시설의 전부 혹은 일부를 민간 계약자에게 일임하여 관리함으로써 인프라 사용의 안전과 편의성도 함께 도모할 수 있음.
- **(건설사업 주체 간의 협력)** 대표적으로 설계시공일괄방식과 시공 책임형 CM 방식이 있음. 추가적으로 융합형 조달방식인 IPD를 도입하여 상기 방식과 융합하거나 별도의 조달방식으로 활용할 필요가 있음.
- 설계시공일괄방식과 시공 책임형 CM 방식의 공공사업 적용을 지금보다 확대하는 활성화 조치가 필요함. 북미지역의 경우 두 방식이 전체 발주의 과반 이상을 차지함.
  - IPD는 발주자-설계자-컨설턴트-시공계약자(원/하도급) 등 당해 건설공사에 참여하는 모든 주체가 이른 시기에 하나의 팀으로서 당해 사업의 문제를 사전에 파악 및 해결하고, 이윤도 공유함.
  - IPD를 설계시공일괄방식이나 시공 책임형 방식과 함께 적용하는 사례가 선진국에서 증가하고 있어 국내에서도 IPD의 도입을 서두를 필요가 있음. IPD는 BIM을 플랫폼으로 하기에 첨단 기술 활용과 탈현장 건설(모듈러 등)의 기반이 되기도 함.
  - 주계약자 공동도급과 분리발주 확대 움직임은 사실상 해당 전문업종의 권익을 확보하려는 데 주요 원인이 있는데 IPD라는 협력적 방식은 이러한 문제를 해결하는 데도 도움이 될 수 있음.

## 1. 규제 개선

### 나) 세부방안 2 : 첨단 기술이 수용한 조달 정책과 제도의 혁신

- (스마트건설 촉진법의 제정) 탈현장(모듈러 등) 건설 및 각종 스마트 기술의 적용을 원활히 하기 위해서는 국내 공공부문의 관련 조달 제도 등을 혁신할 필요가 있음.
  - 하지만 각각의 기존 제도를 개별적으로 정비하는 것은 장애 요인이 많기에 특별법 성격의 “(가칭) 스마트 건설기술법” 제정을 통해 관련 문제를 해소하는 전략이 필요함.
  - 본 특별법에는 계약제도, 예산규정, 입·낙찰제도 및 계약, 분리발주, 하도급 등 건설 기획~시공, 그리고 연관 분야에 대한 다양한 특례를 수록해야 함.

〈그림 23〉 (가칭) 스마트 건설기술법의 주요 부문과 방향



자료 : 전영준(2019), “최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안”, 건설산업 규제 상호협력적 개선을 위한 정책 토론회, 한국 건설산업연구원.

### 다) 세부방안 3 : 입·낙찰제도의 합리화

- 현행 국내 입·낙찰 제도상의 불합리한 부분의 해소 방안을 정리하면 다음과 같음.
  - PQ 및 중심제의 중복심사 항목 개선 : 하도급 관련 처벌, 산업안전보건법 관련 위반 등
  - 턴키 등 기술형 입찰시 설계보상비 상향 필요
  - 부정당업자의 입찰참가자격 제한제도 개선 : 입찰참가자격 제한 범위 축소, 영업정지시 신인도 감점 평가 등 건산법, 하도급법상 처분과 중복 처벌금지 조항 신설
  - 입찰참가자의 편의 제고를 위한 입찰 관련 서류 규정 개선

- 공공공사 대중소 기업 동반 참여 방안 마련 : 지역 중소 건설업체의 입찰 참여 활성화 방안 마련, 기술형 입찰에서 지역 중소기업 참여 확대 방안 마련
- 국가계약법보다 불합리한 내용의 지방계약법상 입낙찰 규제 해소: 입찰참가자격 제한 대상 축소, 부분 완료 공사의 하자담보책임 기간 기산점 변경, 계약체결 후 착공 준비 기간(30일) 신설, 입찰공고시 예정가격 산정 근거(재노경 및 제비율) 명시 등

기대  
효과

- 협력과 통합적 조달제도를 통한 생산성 향상과 기술혁신 유도
- 단기적 입·낙찰 제도의 현안 해결을 통한 제도의 합리성 확보

【 현황 및 필요성 】

- 건설산업은 제조업과 달리 주문생산에 의한 수주 산업으로서 도급 형태상 수직적 원·하도급 관계 비중이 매우 높을 수밖에 없음.
  - 건설생산 과정은 원도급자가 하도급 시장을 통해 다양한 건설 서비스를 구매하여 발주자인 고객에게 최종 서비스(공사 목적물)를 제공하는 과정으로 이루어짐.
  - 이러한 건설 생산체계에 따라 전문건설업의 경우 하도급 계약 비중이 71.2%<sup>19)</sup>에 달하는 등 원도급자에게 높은 의존성을 지닌 산업임.
- 이러한 산업 구조에 기인하여 우리나라의 경우에는 공정한 건설 하도급 거래질서를 확립하여 원도급자와 하도급자가 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전하기 위해 다양한 하도급 관련 규제를 운영 중임.
  - 건설 하도급 규제의 경우, 국토교통부 소관 「건설산업기본법」 및 공정거래위원회 소관 「하도급거래공정화에 관한 법률(이하 「하도급법」)」을 통해 규제하고 있음.
  - 이 외에도 해당 법률에 의거 지방자치단체 조례 및 국토교통부, 공정거래위원회의 위임 행정규칙을 통해서도 건설 하도급 관련 규제를 운영 중임.<sup>20)</sup>
  - 또한, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」 등에서도 건설 하도급 규제 사항을 담고 있음.
- 하지만 우리나라의 건설 하도급 규제는 공정한 경쟁 환경 조성을 목적으로 필요 최소한의 범위에서 시행해야 하는 규제 기본원칙을 벗어나 하도급자만을 보호하는 편향적 규제가 지속 양산되어 현재는 세계 최고 수준의 건설 하도급 규제 제도를 운영 중임.
  - 해외의 경우 최소한의 시장질서 유지 목적의 필수적 규제만을 선별적으로 운영하고 있어, 우리나라의 건설 하도급 규제는 사후 분쟁 해결 및 처벌 중심의 과도한 규제임을 알 수 있음.
  - 또한, 우리나라와 같이 여러 정부 부처에서 다양한 법률을 통해 하도급 거래를 중복 규제하고 있는 것과 달리, 일부 공공계약의 공정성 확보를 위한 부가적인 규제 외에는 건설 관련 정부 부처를 중심으로 일원화된 규제 체계를 운영 중임.<sup>21)</sup>

19) 최근 10년간(2009~2018년) 전문건설업의 연간 전체 계약액 중 하도급공사 계약실적 비중(통계청, 전문건설업통계 각 연도).

20) 건설산업연구원(2017), 차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제.

21) 전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 한국건설산업연구원.

- 더구나 건설 하도급은 그 특성상 타 산업과 같은 ‘대기업-중소기업’의 원·하도급 관계가 아닌 건설 생산체계에 따른 ‘종합건설업-전문건설업’ 간의 하도급 거래 관계임.
- 그럼에도 불구하고 최근 정부 들어 전 산업의 ‘갑을관계’ 개선 흐름에 편승하여 강력한 통제 및 사후제재 차원의 하도급 규제를 더욱 강화하고 있어 매우 우려스러운 상황임.
  - 을지로위원회 등 국회 내 관련 활동 증가와 이익단체 활동 확대에 따른 관련 입법청원 증가, 정부의 우회입법 등으로 인해 2008년 이후 건설 하도급 규제 관련 입법은 큰 폭으로 증가함.
- 이러한 중층적 규제로 인해 최근 건설 하도급 거래 관계에서의 불공정거래 관행은 지속적으로 감소하고 있는 추세임. 하지만 현 정부의 경우 ‘활력이 넘치는 공정경제’ 국정과제 이행을 위해 관련 하도급 규제의 종류가 갈수록 증가함과 동시에 법 위반시 제재 또한 가중되고 있는 실정임.
- 하도급 규제는 기본적으로 원·하도급자 간 상호보완을 통한 균형발전을 꾀하기 위해 사인(私人) 간의 거래에 정부가 공정 기관으로서 경쟁을 제한하는 것임.
- 그러나 현행 건설 하도급 규제는 산업 구조적 원인을 도외시한 채 사후제재 중심의 규제 강화를 통해서만 원·하도급 문제를 해결하고 있어 오히려 갈등을 양산하고 있는 실정임.
  - 이러한 규제 강화 일변도의 정책은 규제당국(국토부)과 경쟁당국(공정위) 간 경쟁적 역할 확대에 따른 상호 경쟁적인 규제 양산 현상과 더불어 사회적 약자 보호 프레임으로 인한 무분별한 의원 입법으로 인해 더욱 갈등의 골이 깊어지고 있음.
- 또한, 지속된 건설 하도급 규제 강화로 인해 다음과 같은 문제점이 가속화되고 있는 실정임.
  - 첫째, 「하도급법」과 「건설산업기본법」에서 중복 규제하고 있는 개별 규제(19개)의 내용이 서로 달라 동일한 법 위반행위에도 불구하고 법 적용별 위법행위 여부 및 제재 조치가 상이하기에 법 집행의 일관성이 결여됨.
  - 둘째, 사후제재 중심의 건설 하도급 규제 양산이 지속됨에 따라 과도한 형법적 개입 및 광범위한 처벌 대상 설정에 대한 논란이 지속되고 있음.
  - 셋째, 과도한 하위법령 위임으로 인해 손쉬운 규제 강화(규제당국의 재량권 강화 목적)가 이루어지고 있는 구조적 문제와 더불어 법 위임 사항을 벗어난 과도한 지자체 자체 규제 문제, 무분별한 발주·입찰제도와 하도급 규제와의 연계에 따른 생산체계 왜곡 문제도 시급히 개선해야 될 사항임.

## 1. 규제 개선

- 넷째, '원도급=대형 기업', '하도급=중소형 기업'의 경직적 생산구조 인식과 더불어 하도급자 보호를 위한 강력한 규제 운영이 지속됨에 따라 오히려 하도급자가 역량 개발을 등한시한 채 현실에만 안주하는 '피터팬 증후군(Peter Pan syndrome)' 현상 또한 시장 내에 만연한 실정임.<sup>22)</sup>

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 건설산업의 공정사회 실현을 위해서는 무엇보다 상호 균형적인 원·하도급 관계의 정의를 바탕으로 합리적이고 혁신적인 건설 하도급 규제 개선이 필요함.
  - 이를 위해서는 세부 불공정 행위별 사후 분쟁 해결 및 처벌 중심의 단위 규제 신설·강화가 아닌 원·하도급 간의 올바른 관계 정립을 바탕으로 불공정 행위를 사전 예방할 수 있는 방안으로의 새로운 규제 방향 설정과 개선이 필요함.
- 더구나 2020년 현 시점의 경우, 생산체계 개편이 예정되어 있어 그간 공고하던 업역이 보다 유연하게 개선되는 시점임을 종합 고려할 때 그 어느 때보다 21대 국회에서는 건설 하도급 규제의 전면적 개선 노력(편향적 사후제재 중심의 현행 건설 하도급 규제 정책의 혁신적 패러다임 변화)이 필요한 시점임.
- 우선적으로는 건설산업의 특수한 산업구조 인식을 바탕으로 건설 하도급을 「하도급법」 적용 범위에서 제외시키고, 건설산업에 관련한 일반법인 「건설산업기본법」으로 규제 일원화를 통해 타 법령과 중복 없이 규정하여야 함.
  - 제조업 등 타 산업의 하도급 거래와 건설업의 하도급 거래를 동일 규정으로 규제하는 것보다는 건설산업의 특수성을 반영한 건설 관련 법률을 통해 규제하는 것이 보다 합리적이기 때문임.
  - 현행 「건설산업기본법」 및 「하도급법」에서 규정하고 있는 건설 하도급 규제 내용을 살펴보면, 중복 규제 내용을 제외하더라도 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 규제들이 「하도급법」보다 건설산업의 생산체계를 반영한 규제들임.
  - 다만, 「건설산업기본법」으로 건설 하도급 규제 일원화시 「하도급법」 일부 규제의 「건설산업기본법」 흡수 등 종합적 조정 및 합리적 수준의 규제 재검토가 동시에 이루어져야 함.<sup>23)</sup>
- 하지만 소관 부처가 달라 즉각적인 법률 통합이 어려울 경우에는 원도급자를 비롯한 건설사업 참여자의 부담 경감과 규제 과정의 효율성을 제고하기 위해 국토교통부와 공정거래위원회의 상호 양해각서 체결을 통한 중복규제(처벌) 해소 또한 단기적 방안으로 고려 가능함.

22) 전영준(2018), 건설 하도급 규제 개선 방안, 건설생산체계 혁신 세미나, 한국건설산업연구원.

23) 건설산업연구원(2017), 차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제.

- 중복규제(처벌) 해소와 관련한 타 산업의 사례를 살펴보면, 지난 2007년 금융위원회와 공정거래위원회 간 양해각서 체결을 통해 기업결합, 불공정 거래행위, 부당한 공동행위, 약관에 대한 제재 사항에 대해 타 기관에서 조사가 이루어지고 있거나 이미 완료된 사안에 대해서는 협의를 거쳐 중복조사가 이루어지지 않도록 상호 협력하고 있는 선례가 존재함.
- 또한, 방송통신위원회와 공정거래위원회의 경우 역시 지난 2008년 양해각서 체결을 통해 통신시장 불공정 거래행위에 대한 중복규제를 방지하고 사업자의 불편을 최소화하기 위한 협의체를 구성·운영하고 있음.
- 이 외에도 공정한 시장구조 마련을 위해 ‘건설 하도급관리 시스템의 효율화’가 필요함. 그 방법으로는 ‘법률 준수 촉진 → 불공정 행위 모니터링 강화 → 제재 정비’의 선순환 구조 구축과 더불어 공정거래 여건 확립을 위한 건설 하도급 분쟁 조정 기능 개선 등의 인프라 구축이 이루어져야 함.
- 마지막으로, 최근 강화된 건설 하도급 규제 중 산업의 발전을 저해하고 원도급자에게 규제 부담만 키우고 있는 과도한 하도급 별점제도의 개선이 시급히 추진되어야 하며, 최근 불공정 행위 발생이 빈번하게 발생하고 있는 2차 이하 하도급자(2차 하도급자 및 기계·장비대여업자, 기능인력)에 대한 합리적인 규제 마련이 필요함.

기대  
효과

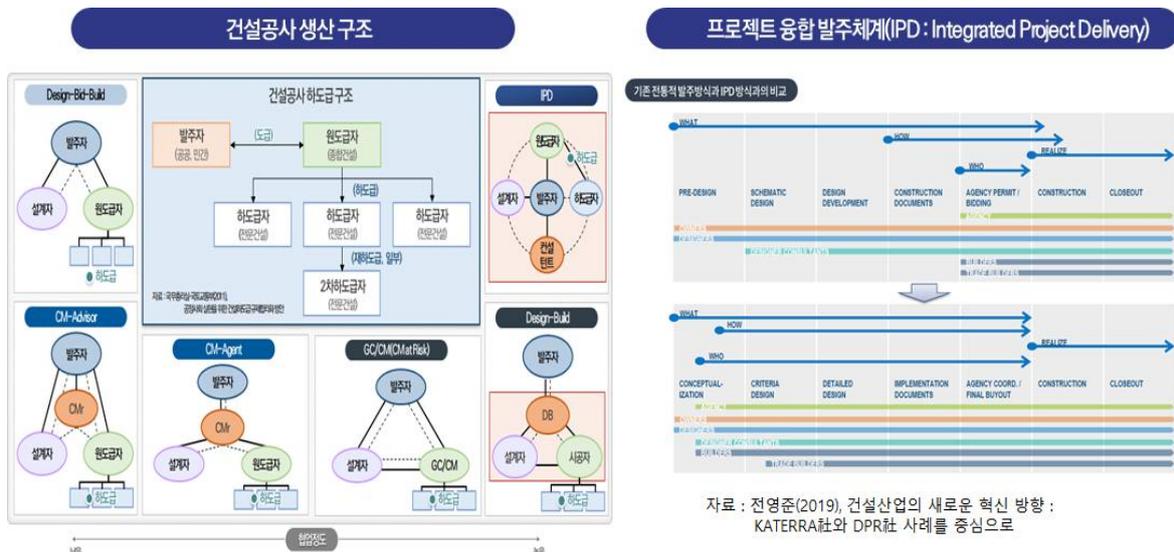
- 사후규제 및 처벌 중심의 건설 하도급 규제 지양 및 사전예방 중심의 규제 개편을 통해 원·하도급자 간 상호협력 기반의 올바른 산업구조 개선 유도
- 건설 하도급 규제 법령 일원화를 통해 중복규제 문제 해소, 건설 하도급시장의 구조 변화 및 현실을 법령에 충분히 반영할 수 있는 저변 마련

【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 제도적 성과가 입증된 글로벌 스탠더드라 하더라도 우리나라의 경직적 칸막이식 규제와 관련 법령의 소관 부처가 달라 국내 도입에 어려움이 있음.
  - 과거 수차례에 걸쳐 건설산업 선진화 방안 등에 대한 논의가 있어 왔고, 나아가야 할 방안까지 만들어졌지만 개선되지 못한 사례에 대하여 범정부적 성찰이 필요함.
- 건설산업 환경 조성에 근간이 되는 법령의 복잡·다기화 및 비효율적 규제 체계로 인해 건설산업은 타 산업과의 융·복합은 차치하고 건설산업 내 융·복합화조차 실현하기 어려운 산업구조가 고착화되고 있음.
  - 산업·기술 간 융·복합화로 건설기술과 정보통신이 결합한 스마트 도시, 무인 자동차를 위한 도로 기술, 주택 또는 사무용 건물의 원격 제어, 건설 시설물의 사물인터넷(IoT) 접목 등 산업의 구분이 없어지는 현실과 제도의 괴리가 심화되고 있음.
- 대표적으로 건축설계업 진입 규제는 건축사사무소에 건축물 설계를 독점할 수 있는 권한을 부여하는 동시에 건설기업의 진입을 제한하는 진입 규제 상존함.
  - 「건축사법」상 건축설계업을 하기 위해서는 건축사인 경우에도 건축사사무소 명칭을 사용해야 하며, 대표자가 건축사여야 함.
  - 건설기업의 설계업에 대한 진입 차단은 설계·시공의 분리에 따른 시공상 비효율을 야기하고 효율적 경쟁을 억제하여 건축설계업계의 건전한 발전을 저해하고 있음.
  - 시공과정에서 개발된 기술 노하우 등 피드백 효과가 차단되는 문제 : 공기청정 시스템, 층간소음 방지시스템 등 친환경 설계, 구조 경량화 기술, 리모델링 요소기술, 재료설계시공 통합시스템, 고성능·고효율 구조시스템 등 설계와 시공기술의 “상승효과”를 차단하고 있음.
- 설계·시공 겸업 제한은 세계적으로 설계와 시공의 융합적 관리 추세 아래에서 기업이 글로벌 경쟁력을 갖는 데 장애 요인으로 작동하고 있음.
  - 공사관리·조정 능력, 통합 실적 등 최근 해외 공사 트렌드에 역행하여 해외건설 수주에 차질을 초래하고 해외 수주 확대 정책에도 반함.
  - 해외 건설공사는 EPC(Engineering·Procurement·Construction), 턴키 방식을 활용하는 공사가 대부분으로 계획부터 시공, 나아가 유지관리까지 일괄 융합하여 발주하는 추세임.
- 또한, 건설 주체 간 협업과 타 산업과의 상호 피드백(융합)을 활용하는 방향으로 건설공사 생산구조의 발전이 가속화되고 있음.

- 특히, 관련 데이터의 축적을 통한 피드백 과정 등 설계와 시공 간 융합은 스마트 건설(시티, 인프라, 건축 등) 축진의 전제임.
- 건설기업이 타 산업과의 융합을 위한 사전 단계로 설계 역량을 확보할 수 없어 민간에 의한 산업 융합을 기대하기 어려움.

〈그림 24〉 건설공사 생산구조의 진화



자료 : 전영준(2019), 건설산업의 새로운 혁신 방향 : KATERA社와 DPR社 사례를 중심으로

자료 : 전영준(2019), 건설업 혁신을 위한 불공정 하도급 개선방안 연구, 충청남도.

- 나아가 건설 업역과 관련하여 부처 이기주의 등이 가세하면서 소관 부처별로 특정 업종·업역의 보호 및 육성을 위한 법·규제 등이 과잉적으로 나타났고, 이에 따라 건설 관련 업종이 다기화되거나 중복 규제가 심각함.
  - 「건설산업기본법」에서 건설업종을 분류하고 등록 체계를 규정하고 있음에도 불구하고, 전기공사업이나 정보통신공사업, 소방시설공사업 등이 개별 법령에 따라 별도 관리되고 있음.
  - 환경전문공사업이나 산림토목업, 석면제거공사업 등 유사 건설업종이 신설됨.
- 개별 법령마다 등록기준, 시공관리, 하도급 규정, 벌칙 등의 조항이 제각각이어서 법적 정합성도 결여되어 있음.
  - 이는 건설사업을 수행하는 데 있어 효율성 저하, 추가적인 이전비용(transaction cost)의 발생, 예산 절감 곤란, 공사 간섭현상 발생, 중복 규제 등의 문제를 야기할 수 있음.
  - 건설산업을 둘러싼 법체계는 시장이 아닌 제도에 의해 업역 구분이 경직적이고 사전적으로 정해져 있어 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 거시경제적 차원에서 제로섬(zero-sum)의 소모적인 업역 분쟁을 유발함.
  - 또한, 시공 관련 업역 전반에 걸친 진입 및 행위 규제가 작동하고 있어 경쟁의 회피를 제도적으로 보장하고 있음.

## 1. 규제 개선

〈표 20〉 개별법상 설계·시공업 현황

개별 설계·시공업종	관련 법률명	해당 부처	도입 시기	「건설산업기본법」상의 건설업종과의 중복 여부
지하수개발·이용시공업	지하수법	환경부	2005년 신설	토목공사업 또는 토공사업
도시림·생활림·가로수조성업 (산림사업법인 업무로 통합)	산림자원의 조성 및 이용에 관한 법률	산림청	2006년 신설	조경공사업 또는 토목공사업
대기오염방지시설업	대기환경보전법	환경부	2007년 신설	산업환경설비공사업
가축분뇨처리시설 등의 설계·시공업	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	환경부	2008년 신설	산업환경설비공사업
석면해체·제거공사업	산업안전기본법	노동부	2008년 신설	비계구조물해체공사업
개인하수처리시설 설계·시공업	하수도법	환경부	2008년 신설	산업환경설비공사업
환경전문공사업(구 환경오염방지시설의 설계·시공업)	환경기술 및 환경산업 지원법 (구 환경기술개발 및 지원에 관한 법률)	환경부	2009년 신설	산업환경설비공사업
하·폐수처리수재이용시설 등 설계·시공업	물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률	환경부	2010년 신설	산업환경설비공사업

자료 : 최민수 외(2014), 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안, 한국건설산업연구원.

### 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

#### 가) 세부방안 1 : 건설시공업과 건축설계업의 융복합 서비스 확대

- 건설기업이 건축사를 보유한 경우 신고 절차를 거쳐 건축설계업 허용 필요
  - 외국 기업들과의 치열한 경쟁을 통해 해외시장 진출을 필요로 하는 현재 시점에서 아직도 과거 성장기의 제도와 정책의 기초에서 벗어나고 있지 못함.
  - 건설기업에 소속된 건축사로 하여금 건축설계 업무를 할 수 있도록 하여 설계능력과 자격이 있는 자에 대한 규제를 합리적으로 완화할 필요가 있음.
  - 법인 대표자의 건축사 자격 보유 의무 및 ‘건축사사무소’ 명칭 사용 규제 또한 폐지가 필요함.
- ‘계획-설계-시공-유지관리’ 전 단계에 걸쳐 건설산업 융·복합 활성화를 위한 제도적 토대 마련이 요구됨.

#### 나) 세부방안 2 : 건설시공업 간 융복합 활성화

- (가칭) 「건설융복합발전법」을 제정해 건설산업 유관 업종 통합 관리가 필요함.
  - 「공업발전법」(현 「산업발전법」, 제조업), 「전기통신사업법」(통신업), 「자본시장통합법」(금융업)의 일원화된 규제 체계 확립에 따른 규제 개혁과 산업 혁신에 관한 시사점을 반영함.

- 전기, 정보통신, 소방 등 건설 관련 공사업에 관한 규제 체계를 통폐합한 (가칭)「건설융복합 발전법」을 제정하여 운영함으로써 사업 규제(등록, 인허가·신고 등), 도급 및 하도급 규제, 시공 관리에 관한 사항 및 처벌 등을 동(洞)법으로 일괄 수용하도록 함.
- 입찰참가 요건으로서 상호 진입 기준 마련이 필요함.
  - 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업종에서 제외된 전기공사, 정보통신공사, 소방공사, 문화재수리공사, 그리고 개별 법령에 의한 환경전문공사업 등 유사 건설업종에 대해 기술력을 갖춘 경우 상호 진입이 허용되어야 할 것임.
  - 시공 경험이 있는 기술자를 보유하고 있는 경우 진입을 허용할 필요가 있음(예 : 일본의 경우 경험 기술자 확보시 시공 가능).
- 경직적인 시장 구조를 개선하여 최적의 건설기업이 시공에 참여할 수 있도록 유도함으로써 건설산업을 육성하도록 해야 함.
  - 시공 체계, 기술력 등 새로운 시장 경쟁 환경을 조성함으로써 최종 소비자가 만족하는 성과추구형 시장을 지향할 필요가 있음.

기대  
효과

- 건설서비스에 대한 최종 소비자인 국민이 더욱 우선시되는 공정한 룰(rule)을 마련
- 건설기업의 생산성 및 발주자의 역량을 동시에 향상시킬 수 있는 환경을 조성

## 21 과도한 현장 규제 개선

### 【 현황 및 필요성 】

- 우리 건설산업은 대표적인 규제 산업으로, 사업의 기획 단계부터 발주 및 입낙찰, 시공, 준공 및 사후관리에 이르는 과정에서 각종 법령과 예규, 지침을 비롯한 발주기관의 내부 규정에 따른 행정적, 절차적 규제를 준수해야 함.<sup>24)</sup>
  - 건설 분야의 대표적인 규제 당국인 국토교통부 소관 규제 현황을 살펴보면, 총 101개의 국토교통부 소관 규제 법률의 조문 수는 1,810개에 달함.

〈표 21〉 국토교통부 등록 규제 현황

(단위 : 조문 기준 규제 수, 2019.9.14일 기준)

구분	규제 법률 수	규제 조문 수			
		법률	시행령	시행규칙	행정규칙
국토교통부 규제 법률(A)	101	1,895	1,105	1,143	2,664
직접적 건설 규제(B)	21	342	324	231	913
비율(B/A)	20.8%	18.0%	29.3%	20.2%	34.3%

주 : 규제개혁위원회 규제정보포털에 등록된 규제 조문 수 기준(동일 조문 내 복수의 규제가 존재하는 경우에도 1개 규제로 계상).  
 자료 : 전영준(2019), 최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안, 한국건설산업연구원 정책 토론회 발표자료.

- 그럼에도 불구하고 최근 건설규제의 법안 발의 현황을 살펴보면, 다양한 유형의 건설규제 신설 및 강화와 관련한 법안 발의가 증가하고 있음.

〈그림 25〉 건설산업 관련 규제법안 분류 및 추진 현황

(단위 : 법률안 수)



주 : 규제 유형의 합계는 공포, 가결(원안, 수정), 철회 및 폐기, 안전심사 중인 법률안 수를 집계함.  
 자료 : 전영준(2019), 최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안, 한국건설산업연구원 정책 토론회 발표자료.

24) 한국건설산업연구원, 건설동향브리핑 제725호, “과도한 건설규제 양산이 건설업 성장 막아”, 2019. 9. 23.

- 20대 국회에서 입법 발의한 건설산업 관련 규제 법안 건수는 총 345건으로, 19대 국회에서 발의한 법안 건수(100건)의 3.45배에 달하는 수준임.
  - 또한, 최근 신설 및 강화되고 있는 건설규제의 다수가 불공정 행위를 예방하고 안전관리를 강화하기 위한 목적으로, 대부분 원도급자의 책임과 위반시 처벌을 강화하는 방향으로 신설되고 있음.
- 한편, 정부는 이와 같은 과도한 규제가 건설산업의 경쟁력을 저해하고 생산성을 악화시키는 요인 중 하나로 인식하고 건설규제 개선을 위한 다각적 노력을 기울이고 있음.
- 2019년 3월 국무조정실 및 기획재정부가 발표한 규제입증책임제 시범실시 결과에 따르면, 외국 환거래 분야, 국가계약 분야, 조달 분야에 해당하는 272건의 검토 과제 중 83건(30.5%)의 규제를 폐지 및 개선하기로 결정함. 특히, 국가계약 및 조달 분야의 경우 총 147건의 규제 중 51건을 개정하기로 함.<sup>25)</sup>
  - 또한, 지난해 8월 국토교통부와 기획재정부는 건설산업의 지속가능한 성장과 활력 제고를 통한 건설혁신을 가속화하기 위해 ‘현장 애로 해소형 규제 개선’, ‘공사 전(全) 과정의 여건 개선’, ‘신(新) 부가가치 지속 창출’이라는 목표를 수립하고 10대 세부과제를 제시함.<sup>26)</sup>
- 특히, 건설산업 활력 제고 방안의 추진 목표인 ‘현장 애로 해소형 규제 개선’은 ‘① 불필요한 비용 감소’, ‘② 경영여건 개선’, ‘③ 사회적 여건 변화 반영’ 등의 측면에 해당하는 총 26건의 건설사업 규제 개선과제를 발표함.

〈표 22〉 주요 현장 애로 해소형 규제 개선과제

세부 추진 과제		
불필요한 비용 감소	경영여건 개선	사회적 여건 변화 반영
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사대장 통보제도 개선</li> <li>• 해외건설 상황보고 개선</li> <li>• 건설업 양도 및 양수 공고 방법 개선</li> <li>• 건설기계사업 등록요건으로 사무실 공동사용 허용 여부</li> <li>• 일시적인 등록기준 미달 허용항목 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사 관급자재비 실적 인정</li> <li>• 하도급대금 직불합의서 관련 하수급인 보호 방안 마련</li> <li>• 건설업 등록 심사기준 개선</li> <li>• 건설업 자본금 등록기준 특례적용 확대</li> <li>• 소규모 공사 건설기술자 배치기준 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가설기자재 품질시험비 산출기준 신설</li> <li>• 하도급대금 지급보증서 교부기한 설정</li> <li>• 건설기술용역업체 평가서류 간소화</li> <li>• 전문분야별 시공능력평가제도 폐지</li> <li>• 국가기술자격 종목 확대 인정</li> <li>• 콘크리트펌프 후부안전판 탈착 허용</li> <li>• 향타항발기 발전기 장착 허용</li> <li>• 콘크리트믹서트럭 수소발생장치 장착 허용</li> </ul>

자료 : 관계부처 합동(2019), 건설산업 활력 제고 방안.

25) 관계부처 합동(2019), 규제입증책임제 추진방안.

26) 관계부처 합동(2019), 건설산업 활력제고 방안.

## 1. 규제 개선

- 불필요한 비용 측면에서는 행정편의적인 통보제도를 개선하고 업무 절차 개선과 등록기준 특례 등을 통해 건설업계의 비용적 부담을 완화함.
  - 경영여건 측면에서는 건설업체에 대한 법적 의무와 시공실적 평가를 현실화하고, 자본금 심사 기준, 현장배치 기술자 요건 등을 합리적으로 조정하여 기업 경영 측면의 부담을 해소함.
  - 사회적 여건의 변화 측면에서는 증가하고 있는 안전 및 품질 비용에 대한 사회적 중요성을 고려하여, 해당 비용을 공사비에 반영하고 불명확한 규정을 구체화하여 법령 위반 소지를 해소함.
- 이와 같은 정부의 현장여건 개선 노력에도 불구하고 여전히 건설현장의 효율적인 운영을 저해하는 다수의 규제가 존재하는 상황이며, 이를 세부적으로 살펴보면 다음과 같음.
- **(공사이행보증제도)** 공사이행보증은 계약 상대자의 불이행으로 인한 경제적 손실로부터 발주자를 보호하기 위해 1997년부터 시행 중임. 다만, 사고 발생시 보증 이행업체 지정 과정에서 잔여 공사의 규모, 기술적 난이도, 특수 공정의 포함 여부 등을 고려하지 않은 채 일률적 입찰참가자격을 요구하고 있음.
- 이러한 운영 방식은 입찰참가자격을 갖춘 대형 혹은 중견 기업과 자격을 갖추지 못한 중소기업 모두에게 기회를 제공하지 못하고 있음. 대형 혹은 중견 기업의 경우 공사를 이행함으로써 얻는 이익보다 위험 부담이 높아 입찰에 참여할 명분이 낮음.
  - 이로 인해 보증이행업체 지정에 장기간의 시간과 추가 비용이 발생하게 되며, 이는 적기 준공에 따른 사회적 이익의 감소, 지역민의 생활 불편, 재발주에 따른 비용 등을 연쇄 발생시킴.
  - 공동도급 계약의 경우에는 부도업체 외 잔존 구성원이 잔여 공사를 충분히 수행할 수 있는 자격을 갖추고 있음에도 불구하고 공사 전체의 입찰참가자격을 갖추지 못하여 공사를 포기해야 하는 상황도 다수 발생하고 있음.
- **(행정제재)** 건설산업은 입찰단계에서 시공, 준공 후의 하자관리에 이르기까지 「건설산업기본법」과 더불어 「국가계약법」, 「하도급법」, 「공정거래법」 등에 영향을 받으며, 이 과정에서 과도하고 중복적인 제재를 받게 됨.
- 예를 들어, 원-하도급 간의 관계에서 발생하는 불공정 행위 등의 위반 행위에 대하여는 「건설산업기본법」은 물론, 「하도급법」, 「공정거래법」에서 시정명령 및 과징금 등을 명시하고 있음.
  - 특히, 입찰담합이나 뇌물수수 등에 대해서는 과징금은 물론, 입찰참가자격 제한이나 영업정지 등을 통해 영업활동을 제한하고, 형사적인 처벌도 동시에 적용하여 타 산업 대비 과도한 제재를 받는 것으로 이해됨.
  - 지난 1월 국토교통부는 건설공사 벌점제도의 실효성을 강화하기 위해 점검 현장 수로 나누는 현행 누계평균 방식에서 단순 누계합산 방식으로 변경하고, 공동도급의 경우 벌점 부과 대상을 공동수급체의 대표자로 규정하는 「건설기술진흥법」 시행령 개정(안)의 입법을 예고한 바 있음.

〈표 23〉 입찰담합에 대한 제재 법률 현황

구분	형법	국가계약법	건설산업기본법	공정거래법
시행자	공공기관, 기업, 개인	국가기관	공공기관, 기업, 개인	공공기관, 기업, 개인
보호법익	입찰의 공정	경쟁의 공정한 집행	건설업의 건전한 발전	경쟁의 촉진
구성 요건	위계, 위력 기타의 방법	사전 협정	사전 공모	계약, 협정, 협의, 기타 방법
대상 행위	입찰행위 (공사, 물품, 용역 입찰)	입찰행위 (공사, 물품, 용역 입찰)	입찰행위 (공사의 입찰)	부당한 공동행위 (공사, 물품, 용역 입찰)
위반시 벌칙	2년 이하 징역, 700만원 이하의 벌금	2년 이내의 입찰참가자격 제한	5년 이하 징역, 2억원 이하 벌금, 공정거래법에 따라 3년 내 3회 과징금 부과받는 경우 등록말소	3년 이하 징역, 계약금액의 10/100 이하 과징금
적용 대상 (행위자가 법인)	개인(행위자와 법인 양벌규정 적용)	법인(법인에게만 적용)	법인(행위자와 법인 양벌규정 적용)	법인(행위자와 법인 양벌규정 적용)

- (신기술 의무적용제도) 「건설기술진흥법」 제14조 제5항에 따라 발주청은 신기술이 기존 건설기술과 비교해 시공성 및 경제성 등의 측면에서 우수하다고 인정되는 경우 해당 신기술의 우선 적용을 권고하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 최근 5년간 건설 신기술의 지정 건수는 2014년 36건에서 2018년 23건으로 다소 감소세를 나타내고 있으며<sup>27)</sup> 신기술 적용과 관련한 업무 소홀 사례, 신기술의 오·남용 사례 등이 확인되고 있음.
  - 지난 2016년 정부합동 부패척결추진단<sup>28)</sup>이 2010~2015년 간 전국 지자체 발주 건설공사 중 특히·신기술 공법이 적용된 공사 총 1만 1,539건을 전수 조사한 결과, 신기술 공법의 필요성에 대한 사전 검토 누락 등 선정 절차<sup>29)</sup> 미준수 1,195건, 특히·신기술 보유자와의 사용협약 미체결 288건 등 총 1,483건을 적발함.<sup>30)</sup>
  - 이 외에도 단일공사에 여러 개의 신기술을 무분별하게 적용하거나, 신기술 보유자가 기술자문이나 신기술 자재 납품이 아닌 관련 공사의 하도급을 요구하는 사례 등이 확인됨.<sup>31)</sup>
- 또한, 최근 4차 산업혁명 관련 기술의 등장으로 인해, 건설산업 내 신기술 또는 스마트 건설기술에 대한 요구가 더욱 증가하고 있음. 향후, 건설 신기술의 활성화를 위해서는 위상 제고 및 인센티브 적용 방안 등을 고려해볼 수 있음.
- (공사용 자재 직접구매제도) 정부는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」을 통해 공공공사에서 중소기업 제품의 구매를 촉진하고 있으며, 중소기업자

27) 한국건설교통신기술 협회(2020. 2. 17), <http://www.kcna.or.kr/>.

28) 국토교통부, 행정자치부, 지방자치단체 합동.

29) 유사 공법과의 비교 등 해당 신기술의 필요성과 효율성을 검토하고 선정하는 적절한 절차를 거침으로써, 신기술 선정의 부실과 예산 낭비를 방지하고 발주자와 신기술 보유자 간의 유착을 예방.

30) 국토교통부 보도자료(2016. 4. 28), “건설관리 취약분야 점검 결과”.

31) 국토 00호선 00지구 위험도로 개선공사 : 단일공사로 3건의 신기술(특허공법) 적용, 실제 시공을 위한 하도급 요구.

## 1. 규제 개선

간 경쟁제품 및 공사용 자재 직접구매 대상 품목 지정내역을 고시하고 있음. 32)

- 중소기업 제품의 구매 촉진이라는 정부의 취지에도 불구하고, 건설산업 측면에서는 중소기업의 경쟁력과 기술력 하락의 원인으로 지적되고 있으며, 중소기업의 경우는 시장 경쟁력을 육성하기보다 정부 정책에 대한 의존도를 가속화하고 있는 것으로 분석됨. 33)
  - 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」 제22조의2에서는 턴키공사에 소요되는 자재로 공사용 자재 직접 구매시 당초 목적에 부합하는 품질 수준의 자재 구매가 어려울 것으로 예상되는 경우 등에 대해 일부 예외 규정을 두고 있지만, 40억원 이상의 종합공사나 3억원 이상의 전문공사, 전기 공사, 정보통신공사, 소방시설공사에 일률적으로 적용하고 있는 실정임.
- (산재 및 고용보험) 건설업은 타 산업과 달리 원도급자에게 산재·고용보험의 일괄 가입 의무를 부여하고 있으며<sup>34)</sup> 이로 인해 다음의 문제점이 야기되고 있음.
  - 원·하도급자는 독립된 사업 주체로서, 사업 주체별 필요에 따라 건설근로자를 고용하고 있음에도 불구하고, 본 제도로 인해 원도급자에게는 과도한 부담을 부여하고, 하도급자에게는 직접 고용 근로자의 관리 책임의식을 약화하는 부작용을 발생시킴.
  - 원도급자가 고용보험에 일괄 가입하기 때문에, 하수급자는 고용보험상 고용안정사업, 직업능력 개발사업 이용에 제약이 발생함. 또한, 업종, 공사 규모 등에 따라 건설공사의 노무 비율이 달라짐에도 불구하고 건설공사 보험산정 방식으로 일률적인 노무 비율을 적용하고 있음.
  - 이 외에도 현행 건설업 산재 및 고용 보험의 이원화되고 중복적인 적용·징수 절차는 과도한 행정 부담을 발생시키고 있어, 원·하도급자의 운영상 어려움뿐만 아니라 사회적 비용을 증가시키는 원인으로 작용하고 있음.
- 이러한 산재 및 고용보험의 문제를 해결하기 위해서는 기존에 원·하도급자 분리 가입을 시행하고 있는 국민연금 및 건강보험처럼 산재 및 고용보험도 적용·징수 절차를 일원화하는 방안을 도입·적용해야 할 것임.
- (건설공사 행정서류) 국내 건설공사 수행시 작성 및 제출해야 하는 공사 서류는 수십여 가지에 이르며, 이처럼 과도한 공사 서류의 제출 및 비치 의무로 인해 건설현장 관리자의 업무 효율이 저하되고 있음. 35)
  - 예를 들어, 원도급자는 착공 신고시 「건축법」, 「주택법」, 「건설산업기본법」, 「국가계약법」, 「산업안전보건법」 및 관련 계약조건 등에서 규정하고 있는 각종 공사 서류를 제출 및 비치해야 함.

32) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조 및 (중소벤처기업부 고시) ‘중소기업자간 경쟁제품 및 공사용 자재 직접구매 대상 품목 지정내역’ 참조.

33) 유위성 외 2인(2016), 공사용 자재 직접구매제도 개선 연구, 한국건설산업연구원.

34) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제9조에 근거함. 다만, 「고용보험법」 제15조 제2항에 따라, 하도급자가 사업주 승인신고를 한 경우 하도급자가 근로내용 확인신고 및 보험료 납부를 시행함.

35) 건설동향브리핑 제727호, “건설공사 서류 부담 간소화 방안 마련해야”, 2019. 10. 7.

- 정부는 과도한 공사 서류 준비로 인한 업무의 비효율성 문제를 인식하고, 이를 개선하기 위해 제한적으로나마 연구 및 전산시스템의 구축 등을 수행해 왔음.
  - 2016년 12월, 당시 건설교통부는 ‘건설공사 설계도서 간소화를 통한 문서관리 효율성 제고’ 연구를 통해 설계도서의 작성 비용 및 업무처리 기간 단축 방안을 제시한 바 있음.
  - 지난 2015년 서울시 교육청은 ‘학교공사 서류 원클릭 프로그램’을 개발 및 배포하여 무분별한 공사 관련 서류 제출에 따른 민원을 해결하고자 함.<sup>36)</sup>
- 정부의 이러한 노력에도 불구하고, 원도급자가 발주기관에 제출해야 하는 공사 서류의 절대적인 양은 여전히 많은 수준이고, 이로 인한 업무의 비효율성은 공사비의 증가로 이어지고 있음.

## 【 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 공사이행보증제도의 합리적 개선

- 발주자 보호라는 공사이행보증의 목적을 고려할 때 공사비, 공기 등의 손실을 최소화하기 위해서는 보증채무를 이행하기 위한 건설업체의 조기 선정이 중요하며, 이를 위해서는 보증이행업체의 입찰참가자격 기준을 완화할 필요가 있음.
  - 잔여 공사에 대한 입찰참가자격이 높다고 판단될 경우, 발주자가 잔여 공사의 규모나 공사의 기술적 난이도 등을 고려하여 보증이행업체의 입찰참가자격을 완화할 수 있는 단서조항을 신설하는 방안을 고려할 수 있음.
  - 상기 단서조항에 따라 보증이행업체를 선정할 시에는 보증기관과 발주자 간의 협의, 발주자의 승인 등의 절차를 마련하여 발주자를 보호하는 한편, 신속한 보증채무 이행을 위한 상호 간 협력이 가능하도록 해야 함.
  - 공동계약의 경우 발주자와 보증기관 간 협의를 거쳐 잔존 구성원만으로 잔여 공사를 수행할 수 있는 요건을 갖추었다고 판단되면, 발주자의 승인을 거쳐 선정하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

### 나) 세부방안 2 : 건설부문 행정제재의 개선 및 실효성 제고

- 건설부문에 대한 과도한 행정제재 개선을 위해서는 우선 건설기업의 영업활동을 직접적으로 제한하는 입찰참가자격 제한제도를 완화할 필요가 있음.
  - 예를 들어, 입찰참가자격 제한의 적용 범위를 해당 발주기관에 한정하거나 「국가계약법」, 「지방계약법」에서 의무사항으로 명시하고 있는 내용을 발주기관에 재량권을 부여하는 방식으로 개정

36) 중앙일보(2015. 4. 14), “서울교육청, 학교공사 서류 원클릭 프로그램 제공” 참조

## 1. 규제 개선

하는 것이 필요함.

- 또한, 과잉·중복 제재에서 벗어나기 위해서는 과징금 부과 등의 처분을 받은 경우, 입찰참가자격 제한을 면제 혹은 감경하는 등의 방안도 고려해볼 수 있음.
- 이 외에도 발주자에게 재량권을 부여하여 위반 행위의 파급효과를 고려한 차별적 처분이 가능하도록 하거나, 행정제재 대상 기업에 충분한 항변권을 부여하고 대응 조치에 대하여 제재의 유예 혹은 경감이 가능하도록 제도적 보완이 필요함.
  - 현행 건설 관련 제재는 획일적이며, 동일한 제재 사유라 할지라도 위반 행위의 경중이 다를 수 있음. 영국이나 미국 등 해외 주요국에서는 이를 고려하여 발주기관이 제재 기간, 내용 등을 선택할 수 있도록 재량권을 부여하고 있음.
  - 입찰참가자격 제한이나 영업정지는 기업 경영에 심각한 악영향을 미치는 강력한 제재이므로 해당 기업에 소명 기회를 부여하고, 사전·사후적인 재발 방지 노력, 사회·경제적 기여도, 윤리경영 및 공정거래 프로그램의 운용 등을 고려하여 유예 또는 감면이 가능한 제도적 보완이 필요함.

### 다) 세부방안 3 : 건설공사 신기술 의무적용제도의 합리적 운용

- 건설 신기술 및 특허 등을 선정하는 과정에서 발생하는 각종 부작용 및 오·남용 사례를 근절하기 위한 대책이 필요함. 또한, 장기적 관점에서는 공사의 품질이나 효율성 측면에서 효과가 높은 신기술을 객관적으로 선별하기 위한 방안이 요구됨.
  - 건설 신기술이나 특허를 선정하는 과정에서 발주청의 특혜 의혹이 있는 경우, 조사 결과에 따른 징계를 통해 건설 신기술 또는 특허 보유자와 발주청 간의 유착을 방지할 수 있음.
  - 건설 신기술이나 특허의 경우, 해당 기술의 적용시 공사의 전체 공사비 또는 공사 기간은 감소할 수 있으나, 기술의 도입에 따른 공사비의 증가도 발생함. 이에 건설 신기술의 실질적 효용을 파악할 수 있는 검증 방안과 더불어 지정 과정에서 실익이 높은 기술을 선별할 수 있는 절차 등이 필요할 것임.
  - 이 외에도 공공 발주기관의 건설 신기술 적용을 유도하기 위해 우수 발주기관에 대한 정부포상 등의 인센티브를 제공하는 방안도 고려해볼 수 있음.

### 라) 세부방안 4 : 공공공사 공사용자재 직접구매제도 개선

- 공사용자재 직접구매제도를 통해 공공공사 참여 주체들의 경쟁력을 강화하고 공사 수행의 효율성을 제고하기 위해서는 유연한 제도의 운영과 더불어 절차 측면에서 건전성과 공정성을 제고해야 함.
  - 공사용 자재 직접구매 대상 품목과 직접구매 대상 품목의 추정가격 조건(4,000만원 이상 등) 등을 지정하기보다는 연간 공공공사 금액 중 직접구매 대상 금액의 최소 비율을 지정하는 '총량

제 방식'의 도입을 고려해 볼 수 있음.

- 제도 운영 절차의 공정성을 확보하기 위해서는 직접구매 대상 품목을 지정 및 제외하는 '운영 위원회' 구성원에 수요기관(발주기관), 공급기관(중소 건설기업), 공급기관(중소 자재기업)이 위촉하는 다양한 공공·민간 전문가의 참여를 유도할 필요가 있음.
- 한편, 공사수행 중 공정간 간섭(Interference)으로 공사 기간의 지연을 유발하는 품목은 공사의 효율성 측면에서 발주자가 시급자재로 전환할 수 있는 재량권을 부여하는 방안을 고민해볼 필요가 있음.
- 또한, 건설공사의 경우 설계 및 일정 변경은 불특정한 시점에 발생하기 때문에, 일정 부분 시급자재를 활용할 수 있는 유연성을 확보해야 할 것임.

#### 마) 세부방안 5 : 건설업 산재 및 고용보험 분리가입 추진

- 당사자 책임주의 원칙에 부합하는 건설업 산재 및 고용 보험 분리가입을 추진하기 위하여, 산재 및 고용 보험의 적용·징수 절차, 보험료 산정방안, 공사현장 인력 관리 시스템에 대한 개선이 필요함.
- 또한, 건설업 산재 및 고용 보험료의 산정기준을 형평성 원칙에 부합하도록 개선하기 위하여 그동안 일률적으로 적용했던 노무 비율을 개선 또는 폐지하는 방안을 고려할 수 있음.
  - 일률적인 노무비율 제도에 대한 단기적 개선 방안으로서, 건설업종 및 공사 규모에 따른 노무비율 현실화가 필요함.
  - 중장기 개선 방안으로는 일부 현장에서 이용하고 있는 전자카드제를 대폭 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있음. 전자카드제를 기반으로 사업주가 실제로 근로자에게 지급하는 임금에 대한 보험료 부과가 가능할 것으로 판단됨.

#### 바) 세부방안 6 : 건설공사 행정업무 간소화 방안 마련

- 건설현장의 업무 효율성 증대를 위해서는 건설공사 관련 법·규정의 일괄적인 점검을 통해 불필요한 서류를 감소시킬 수 있는 근본적인 대책을 마련해야 함.
  - 지난 2014년과 2018년 일본의 국토교통성 관동지방정비국(関東地方整備局)과 시코쿠지방정비국(四国地方整備局)은 각각 '영선공사에서의 공사 관계도서 등 관련 서류 효율화 방안'<sup>37)</sup>, '공사 관계 서류 등의 적정화 지침(안)'을 통해 구체적인 공사 서류 간소화 방안을 제시한 바 있음.
- 또한, 기관별로 운영 중인 전산시스템의 정보 연계 확대와 전자데이터의 생성·보관·폐기가 원스톱으로 이루어질 수 있는 시스템을 조속히 구축할 필요가 있음.

37) 일본 국토교통성 관동지방정비국(2014. 8), 當繕工事における工事関係図書等に関する効率化実施要領.

## 1. 규제 개선

- 이러한 방안을 통해 현장 서류를 간소화하고 업무를 효율화할 수 있다면, 현장관리를 강화하여 간접 노무인력 부족 문제를 개선하고, 건설 생산성 향상, 품질·안전 관리 활동 등에 집중할 수 있는 환경을 조성할 수 있을 것임.

기대  
효과

- 건설공사 수행 과정에서 적용받는 각종 규제를 합리적으로 개선함으로써 현장관리 활동을 효율화하고, 나아가 건설 생산성을 높임.
- 발주자-원도급자, 원도급자-하도급자 등 공사 참여 주체 간 신뢰를 확보하여, 공사 수행의 효율성을 제고하고 건설산업의 경쟁력을 강화함.

## 【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 기획재정부는 2019년 12월, 「2020년 경제정책 방향」을 통해 시장 중심의 기업 구조조정 기반 강화방안을 발표함.
- 아래 표와 같이, 구조조정 진행 중인 기업(회생기업)과 구조조정 졸업 기업(회생종결 기업)에 대한 지원 방안을 마련함.

〈표 24〉 시장 중심의 기업 구조조정 기반 강화방안

구분	내용
구조조정 진행 중 기업 (회생기업)	자동차·조선 등 주력산업(제조업 등) 지원을 위해 기업구조 혁신펀드 규모를 확대하고, 운용방식을 개선 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 운용규모 확대 : 2020년 중 운용 규모를 1조원 추가(1.6조→2.6조원)하고, 향후 최대 5조원까지 확대</li> <li>▶ 운용방식 개선 : ①제조업에 투자하는 프로젝트펀드에 대해 모펀드 출자비중을 탄력적으로 운용(현행 : 모펀드 50%, 민간 50%), ②운용사가 주력업종 등에 투자시 관리보수 상향 조정 등</li> </ul>
	부실채권 시장을 민간 중심으로 전환하기 위해 유암코의 부실채권 투자 비중을 단계적으로 축소하고, 구조조정 분야 투자 비중 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 유암코 투자잔액(2019.6말) : 부실채권 2.4조원, 기업구조조정 1.4조원</li> <li>** 장기보유채권 매각 및 자본금 증자 등 구조조정 기능 확대 방안 마련</li> </ul>
	회생기업의 신속한 경영 정상화와 M&A 활성화 지원을 위해 산은·기은 등 정책금융기관의 회생절차 협의 지원 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 채권은행 : (현행) 회생절차 진행 중(M&amp;A 포함)이라도 담보권 실행 및 채권매각 가능  <ul style="list-style-type: none"> <li>→ (개선) ①DIP금융 공급(캠코, 중진공 등) 기업에는 담보권 실행 유예</li> <li>②M&amp;A 진행 중인 기업은 6개월간 채권매각 보류</li> </ul> </li> <li>* 산은·기은, 시중은행(KB, 농협, 수협, 신한, 우리, 하나)과 MOU 기체결(금융위, 2019.11월)</li> <li>▶ 신보 : (현행) 보증금액의 30% 이상을 회수 가능할 때만 회생계획안 동의 가능  <ul style="list-style-type: none"> <li>→ (개선) 25%로 기준 완화, M&amp;A 진행 중일 때는 15%로 완화</li> </ul> </li> </ul>
	회생법원-정부 간 협의체를 통해 P-Plan, 자율적 구조조정 지원 프로그램* 등 새로운 제도가 조기 정착되도록 기업정보 공유 등 협의 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>* ARS(자율적 구조조정 지원 프로그램) : 회생신청부터 회생절차개시까지 보류 기간을 부여해 채권자들과 채무자 사이의 자율적 구조조정 협의 기회 제공</li> </ul>
	회생기업에 대한 신규 운영자금 지원하는 DIP* 금융 확대 <ul style="list-style-type: none"> <li>* Debtor In Possession 금융 : DIP는 회생절차 기업의 기존 경영인을 유지하는 제도로, DIP 금융은 통상 회생절차 기업에게 운전자금 등 신규 자금을 지원하는 금융</li> <li>▶ 소기업 : 지원 규모가 20억원 이하인 기업은 캠코, 중진공 등이 직접 지원(연간 400억원)</li> <li>▶ 중·대기업 : 개별 지원액이 많은 기업은 DIP금융 전용펀드* 조성 후 간접지원(연 2,000억)</li> <li>* 캠코(연간 600억원 투자) + 한국성장금융 + 민간투자자(GP, LP) 참여</li> </ul>
	민간 참여자의 DIP 금융 공급에 대한 동기부여 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 회생기업에 공급된 신규 자금을 대하여 파산절차로 이행될 경우에도 회생 절차에서 인정된 최우선변제권 인정</li> <li>* 현재 채무자회생법상 DIP 금융은 회생 폐지 또는 파산으로 전환될 경우 재단채권으로 인정되나, 기업회생 과정에서 부여된 최우선변제권은 없어져 DIP 금융 공급유인 부족</li> </ul>

## 1. 규제 개선

	<p>회생절차 중 DIP 금융을 활용 중인 회생기업 부담 경감</p> <p>▶ 회생기업이 세일앤 리스백(SL&amp;B) 프로그램을 통해 캠퍼에 자산 매각 이후, 경영여건 개선으로 동일자산 재매입시 취득세를 분할 납부할 수 있도록 연부취득 계약방식* 도입 (동일자산 재매입시 취득세 감면 방안도 추가 검토**)</p> <p>* 2년 이상에 걸쳐 매입대금을 일정액씩 분할하여 지급하며 취득하는 방식</p> <p>** 캠퍼 S&amp;LB 프로그램에 대한 취득세 감면(50%) 일몰(2020년 말) 연장시 병행 검토</p>
구조조정 출업 기업 (회생종결 기업)	<p>그간 사각지대에 있었던 회생종결 기업에 대해 캠퍼·중진공의 운영자금 대출 및 서울보증보험의 이행보증 지원 실시</p>
	<p>회생종결 기업에 대한 민간 은행들의 운영자금 대출을 유도하기 위해 우수 기술력 보유 기업 등에 산·기보 보증 지원</p>
	<p>회생 가능성이 있는 기업의 경영 정상화를 효과적으로 지원할 수 있는 전반적인 기업 구조조정 제도 운영 방향 마련(2020.4월)</p> <p>* 관계부처 등과 운영 중인 전문가 TF 및 연구용역(~2019.12월)을 거쳐 마련</p>

자료 : 기획재정부.

- 우리나라는 아직 시장 중심 구조조정이 활성화되지 않은 상황으로, 기업 구조조정 시장을 육성하기 위한 정부의 시도가 이루어지고 있음.
  - 구조조정 시장의 성숙도가 초기 단계에 있으므로, 적절한 정책이 수립되어야 할 것이며, 정부와 기업 간 지속적인 피드백이 이루어져야 할 것임.
- 건설경기 하락에 대비하여 건설기업의 체질 개선과 선제적 구조조정이 이루어질 수 있도록 적절한 지원이 필요함.
  - 정부가 P-Plan, 자율적 구조조정 지원 프로그램 등을 운영하고 있지만, 이에 대한 건설기업의 활용도가 높지 않음.
  - 경기 부진으로 경영 활동에 어려움을 겪는 기업들이 늘어날 수 있으므로 이에 대한 대비가 필요함.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 시장 중심의 구조조정 활성화를 위한 정부 노력의 지속과 함께 건설업의 특수성을 고려한 구조조정 지원 방안도 마련되어야 함.
  - 건설업은 경기 변동에 매우 민감한 업종으로, 경기 하락시 기업의 경영 여건이 크게 악화됨.
  - 건설 프로젝트는 단일 기업이 수행하지 않으며, 수많은 하도급업체와 협력업체들과 함께 일하는 특성이 있으므로, 한 기업의 파산은 여러 기업에 연쇄적으로 부정적인 영향을 미침.
  - 건설업은 국가 경쟁력에 큰 영향을 미치는 기반산업으로, 생산유발효과와 부가가치유발효과, 그리고 고용유발효과가 높음.
  - 이와 같은 특성을 고려했을 때, 어려움에 처한 건설기업이 산업 및 국가 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 실질적인 지원 방안 마련이 필요함.

- 구조조정이 진행 중인 기업과 구조조정 졸업 기업뿐만 아니라, 아직 구조조정 단계에 진입하지는 않았지만 구조조정의 필요성이 높아지는 기업에 대한 지원도 의미가 있을 것으로 판단함.
  - 구조조정 전 단계에 있는 기업들이 구조조정 단계에 들어가기에 앞서 당연한 어려움과 구조조정시 발생 가능한 피해를 최소화할 수 있도록 지원책이 마련된다면, 구조조정으로 인한 사회적 손실 비용을 줄일 수 있을 것임.
- 구조조정 지원과 동시에, 건설산업 건전성 제고를 위해 부실 업체 및 부적격 업체에 대한 관리가 이루어져야 함.
  - 시장질서를 저해하는 부실 업체와 부적격 업체를 예방 및 퇴출할 수 있는 시스템 마련이 필요함. 등록제도를 비롯하여 입찰제도와 보증제도를 통해 우수한 업체들이 걸러지고, 그들 업체 간에 공정한 경쟁이 이루어질 수 있도록 해야 함.
  - 이를 위한 정기적 실태관리와 상시적 감독체계가 필요함.

기대  
효과

- 건설경기 하락에 대한 선제적 대응
- 건설산업 체질 개선을 통해 국가 경제에 긍정적 효과 파급

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 「건설산업기본법」의 제정 목적은 설계, 시공, 감리 등 건설물의 완성을 위한 기본적 사항 및 각종 재해로부터 건설물을 효율적으로 보호하기 위한 안전관리의 규정에 있음.

**「건설산업기본법」 제1조 (목적)**

이 법은 건설공사의 조사, 설계, 시공, 감리, 유지관리, 기술관리 등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록 및 건설공사의 도급 등에 필요한 사항을 정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

- 그러나, 「건설산업기본법」의 제정 목적 중 하나가 건설 목적물의 안전한 유지 관리에 있음에도 불구하고 건설물의 하자보수는 목적물의 유형에 따라 다른 법이 적용되고 있음(<표 29> 참고).

〈표 25〉 건설물의 하자담보책임 관련 주요 법률

관련법		소관부서	담보책임	하자담보책임 기간
민법	671조	법무부	수급인 담보책임	5~10년
건설산업기본법	28조	국토교통부	수급인 담보책임	1~10년
집합건물법	9조	법무부	분양 담보책임	2~10년
공동주택관리법	36조	국토교통부	분양 담보책임 수급인 담보책임	2~10년
국가계약법	17조	기획재정부, 조달청	수급인 담보책임	5~10년

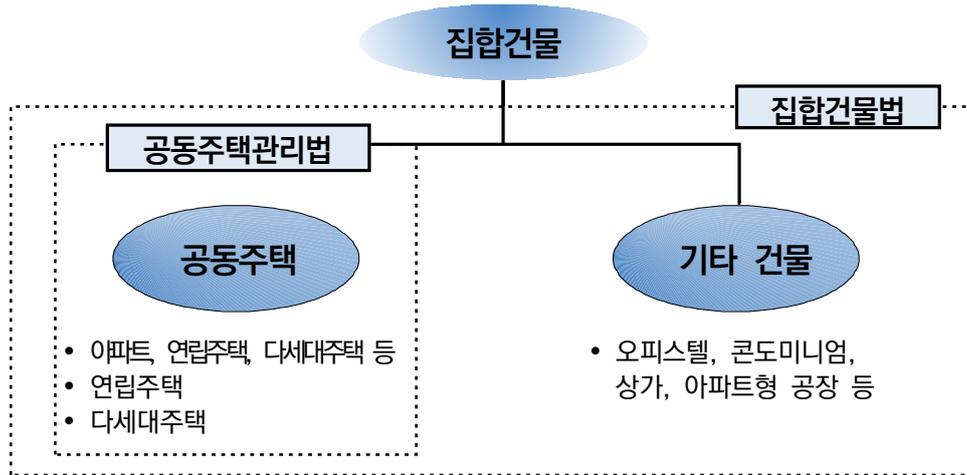
- 아파트, 연립주택, 다세대주택 등의 공동주택은 집합건물에 포함될 수 있으며, 「집합건물법」은 하자담보책임에 대하여 「주택법」 및 「공동주택관리법」에 우선함 (<그림 27> 참고).

**「집합건물법」 제2조(다른 법률과의 관계)**

집합주택의 관리방법과 기준, 하자담보책임에 관한 「주택법」 및 「공동주택관리법」의 특별한 규정은 이 법에 저촉되어 구분소유자의 기본적인 권리를 해치지 아니하는 범위에서 효력이 있다.

- 공동주택이란 아파트, 연립, 다세대 등 건축물의 벽·복도·계단 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말함.
- 집합건물이란 1동의 건물 중 구조상 구분된 여러 개의 부분이 독립적으로 사용되고, 각각 구분된 부분이 소유권의 대상이 될 수 있는 건물을 의미함.

〈그림 26〉 집합건물과 공동주택과의 관계



- 건설물의 형태에 따른 하자 관리법은 하자의 보수 요청자에게는 하자보수에 대한 편익(便益)이 고려되었다는 점에서 긍정적일 수 있음. 그러나, 하자보수 의무자에게는 법률의 혼재로 인해 적용의 어려움이 발생하고 있음(〈표 25〉 참조).
  - 아파트나 주거용 오피스텔 등 유사한 목적으로 이용되는 건축물이 법률상 유형에 따라, 다른 법의 적용을 받으므로 하자보수 의무자는 건축물의 하자관리에 대해 어려움을 느낌. 이는 하자관리를 위한 비용과 시간의 증가로 이어짐.
- 또한, 하자의 담보책임과 관련한 법률의 소관부서가 법무부, 국토교통부, 기획재정부, 조달청 등으로 나뉘어 있어, 유사 하자에 대한 대응이 달라질 수 있음.
  - ※ 주거복합건물은 주거 공간과 문화·오락·편의·상업 시설 등의 다른 용도가 한 건물 내에 들어서는 복합적인 건축물을 말함. 주거복합건물 저층부의 상가, 중층부의 오피스텔, 고층부의 아파트에 단열 불량 등 동일 하자가 발생할 경우, 상가 및 오피스텔 거주자는 집합건물법에 따라 분양자에게 하자를 요청하고 아파트 거주자는 공동주택관리법에 따라 수급인에게 하자를 요청해야 함.
- 따라서, 건설물의 하자담보책임을 규정하는 「건설산업기본법」, 「공동주택관리법」, 「집합건물법」을 정비함으로써 하자의 청구 및 하자보수 기간의 산정 등 하자의 보수 및 관리에 대한 혼선을 감소시킬 필요가 있음.
  - 하자담보책임과 관련하여 민법 등 대부분의 법이 수급인의 담보책임을 강조하고 있는 만큼 관련 법과 소관부서를 일원화시킨다면 건설물 하자관리의 혼선도 감소할 것으로 판단함.

## 【 향후 제도 운용 방향 】

- 공동주택관리법과 집합건물법은 주거가 가능한 건축물을 위한 법령이라는 공통점이 있으므로 법령의 일원화를(가칭 통합집합건물법) 통해 법 적용의 효율성을 증대할 필요가 있음.

## 1. 규제 개선

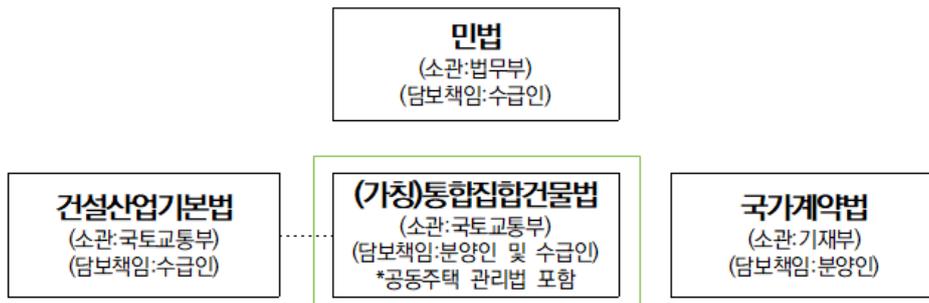
- 「건설산업기본법」이 철도, 교량, 터널, 공항, 항만 등 모든 건설공사의 시공 및 관리를 위해 제정되었다면 「공동주택관리법」과 「집합건물법」은 아파트, 오피스텔, 상가 등 공동주택과 집합건물의 관리 및 하자 처리에 관한 사항을 다루기 위해 제정되었음.
  - 더불어, 「집합건물법」과 「공동주택관리법」 모두 수급인에게 하자의 담보책임을 지우고 있는 만큼 하자의 담보책임 측면에서도 양 법률의 일원화는 큰 무리가 없을 것으로 보임.
- ① 미래 건설시장의 요구에 대비한 법률의 선제 통합
- 주거복합건물의 비중이 지속해서 증가함에 따라 향후 건축물의 하자담보책임과 관련한 법률은 비주거 건축물을 위한 법률(예, 「건설산업기본법」)과 주거(住居)를 할 수 있는 건축물을 위한 법률 [예컨대 (가칭) 「통합집합건물법」]로 양분될 것으로 보임.
- ② 효율적 관리 원칙에 따른 법률 소관 부처 지정
- 법률의 일원화를 위해서는 법률의 소관 부처에 대한 협의가 우선되어야 하나, 건설물의 시공 및 관리를 위한 기본법이라고 할 수 있는 「건설산업기본법」이 국토교통부 소관인 만큼 (가칭) 「통합집합건물법」도 동 부처에서 관리하는 것이 효율적이라 판단됨(〈그림 27〉 참조).

〈그림 27〉 공동주택관리법과 집합건물법의 일원화 방안

(변경 전 : 하자담보책임 관련법)



(변경 후 : 하자담보책임 관련법)



● ③ 「건설산업기본법」을 중심으로 한 하자담보책임 기간의 통일

- 「건설산업기본법」 제정의 취지가 건설공사 및 건축물 관리의 전반적인 사항의 관리임에도 불구하고 건축물의 하자담보책임 기간과 관련해서는 타 법률로 인한 제한을 받고 있음.

「건설산업기본법」 제28조(건설공사 수급인 등의 하자담보책임)

- ③ 건설공사의 하자담보책임 기간에 관하여 다른 법령(「민법」 제670조 및 제671조는 제외한다)에 특별하게 규정되어 있는 경우에는 그 법령에서 정한 바에 따른다. 다만, 공사 목적물의 성능, 특성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 도급계약에서 특별히 따로 정한 경우에는 도급계약에서 정한 바에 따른다.

- 이에, 건설공사 하자관리 법령의 효율적 관리 및 「건설산업기본법」의 활용도 제고를 위해 건축물의 하자담보책임 기간을 「건설산업기본법」을 중심으로 하여 통일할 것을 제안함(가칭) 「통합집합 건물법」과 「건설산업기본법」상의 하자담보책임 기간 통일 등.

기대  
효과

- 「건설산업기본법」, 「공동주택관리법」, 「집합건물법」을 정비함으로써 하자의 청구 및 하자보수 기간의 산정 등 하자의 보수 및 관리에 대한 혼선 감소
- 하자담보책임 기간 관련 법령의 통일을 통한 법령관리의 효율성 및 활용도 제고
- 미래 건설시장의 변화에 대비한 법률의 선제적 정비

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 건설공사의 하자는 시공기술의 첨단화에도 불구하고 꾸준히 발생하고 있으며, 하자에 대한 고품질(高品質) 보수 요구로 인한 비용은 꾸준히 증가하고 있음.
- 건설물의 하자는 다양한 원인에 의해 발생하고 있음. 하자가 생겼을 경우 발주자(사용자)는 하자 발생의 원인에 대한 규명 책임이 있으나, 일방적으로 수급인에게 하자의 보수를 요청하는 것이 보편화됨.
  - 건축물의 하자 원인은 목적물이 갖추어야 할 기본적 상태와 성질의 기준에 의해 달라지며 설계상 하자, 시공상 하자, 유지관리상 하자로 구분되는 것이 일반적임.
  - 설계상 하자 : 부적절한 설계도면 및 시방서와의 불일치, 현장과 부적합한 설계 등이 원인이 되어 발생하는 하자. / 시공상 하자 : 설계와 다른 잘못된 시공 및 공사관리 오류에 의한 하자를 말함. 시설의 전부 또는 일부를 시공하지 않거나 규격과 성능이 미달한 자재를 사용함으로써 목적물의 성상이 결여된 상태. / 유지관리상 하자 : 준공 이후 관리자의 유지관리 기술 부족으로 인한 하자. 하자 관리자의 관리 의식 부족, 노후화, 자연 마모 등 주변의 환경 변화로 인해 발생.
- 이에, 수급인은 하자의 원인을 직접 규명하고 시공자에 따라 직접 보수 또는 하수급인에게 하자의 보수 의무를 다하도록 요청하고 있음.
  - 「건설산업기본법」 및 동법 시행령에 따라 도급금액이 70억원 미만인 공사의 경우 수급인은 도급금액 구간별로 직접시공 의무를 지며, 수급인이 시공한 부분에 대하여는 스스로 하자보수의 책임을 지고 있음.

「건설산업기본법」 제28조 2(건설공사의 직접시공)

- ① 건설사업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접 시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접 시공하지 아니할 수 있다.

「건설산업기본법」 시행령 제30조 2 제2항(건설공사의 직접시공)

〈중 략〉

- ② 법 제28조의 2 제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 다음 각호의 구분에 따른 비율을 말한다.
1. 도급금액이 3억원 미만인 경우 : 100분의 50
  2. 도급금액이 3억원 이상 10억원 미만인 경우 : 100분의 30
  3. 도급금액이 10억원 이상 30억원 미만인 경우 : 100분의 20
  4. 도급금액이 30억원 이상 70억원 미만인 경우 : 100분의 10

- 그러나, 하수급인에게 하자보수의 귀책 사유가 있음에도 불구하고 하수급인이 부도나 폐업, 하자보수 거부 등의 사유로 목적물의 하자보수가 불가능할 때는 수급인은 하수급인을 대신하여 하자를 보수하고 있음.
  - 「건설산업기본법」(44조 3항)에서는 목적물의 하자보수에 있어 하수급인과 수급인 공동에 책임이 있음을 규정하고 있으므로 하수급인에게 하자보수의 귀책 사유가 있음에도 불구하고 수급인이 이를 대신하는 경우가 빈번히 발생하고 있음.

**「건설산업기본법」 제44조(건설사업자의 손해배상 책임)**  
 <중 략>

③ 수급인은 하수급인이 고의 또는 과실로 하도급받은 건설공사를 부실하게 시공하여 타인에게 손해를 입힌 경우에는 하수급인과 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.

- 이렇듯, 현재의 건설공사 하자보수제도는 수급인에게 하자보수의 경제적, 법적 책임의 편중을 유발하고 있음. 예상되는 주요 문제점은 아래와 같음.

가) 수급인에게 편향되는 하자보수 요청

- 하자는 설계, 시공, 유지관리 때문에 발생하는 것이 일반적이거나 하자가 발생하면 발주자(소비자)는 원인에 대한 합리적인 규명 없이 일방적으로 수급인에게 하자의 보수를 요청
- 더불어, 설계 하자는 입증의 어려움과 설계자의 영세성 등의 이유로 하자 청구 대상에서 제외되는 것이 일반적임.

나) 하수급인을 대신한 하자보수 비용으로 인한 수급인의 재정 손실 증가

- 하수급인을 대신한 수급인의 하자보수에도 불구하고 하자의 보수를 위해 지출된 실비용과 하수급인이 담보한 하자보수보증증권의 보증 한도와의 차이는 수급인에게 경제적 손실을 미침.
- 보통 2~10%로 한정된 현 하자보수보증금(일반건설공사)은 방수 및 급·배수위생 설비, 내력 구조부 등의 하자보수에 대한 수급인의 경제적 부담을 덜어주기에는 실효성이 떨어짐.

다) 하자 관련 소송으로 인한 수급인의 법적 책임 증가

- 하자 판단 기관의 법적 조정 권한의 결여 등으로 인해 하자 관련 소송은 급증하고 있으며, 이에 대한 책임 또한 수급인이 모두 감내해야 함.

라) 하수급인을 대신한 하자보수로 인해 기업 이미지 추락

- 하수급인을 대신한 건설공사의 하자보수는, 수급인에게 경제적 부담과 더불어 하자보수 기업을 바라보는 사회의 불편한 시선 또한 감내해야 함.

## 1. 규제 개선

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 수급인이 하수급인을 대신하여 목적물의 하자를 보수할 경우 보수를 위해 소요된 실제 비용이 하수급인이 제출한 보증보험증권의 보증액을 초과하는 경우가 발생함. 이는 하자보수에 대한 완성도를 낮춰 건설 목적물 이용자의 안전을 위협할 수 있음.
- 이에, 하자의 보수를 위해 수급인이 실질적으로 지출한 금액과 하자보수보증증권의 보증액 차이를 보완하는 방안으로 아래 <표 26>과 같이 건설공사 ‘하자책임보증보험제도’의 도입을 제안함.

〈표 26〉 건설공사 하자책임보증보험제도 도입(안)

구분	방안
▶ 도입 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하수급인의 폐업, 하자보수 거부시 수급인 자력에 의한 하자보수의 완성</li> <li>• 추가 재정의 부담 없이 완성도 높은 하자보수가 가능함으로써 건설공사의 하자로부터 국민 보호</li> <li>• 하자보수보증보험 대급(代給) 회사와의 분쟁 감소로 인한 사회적 비용 절약</li> <li>• 발주자는 보험을 통해 하자보수에 대한 위험 배제 가능</li> </ul>
▶ 피보험자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급인</li> </ul>
▶ 보험자(계약자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시공사(하수급인), 계약 상대자</li> </ul>
▶ 보험 기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「건설산업기본법」의 공종별 하자 기간 적용</li> </ul>
▶ 보상 금액	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하자의 보수를 위하여 실제 지출된 금액과 보증보험회사로부터 인수한 대급금의 차이</li> </ul>
▶ 하자 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세부 논의 필요(구조상 결함, 누수와 같은 중대한 하자로 한정 필요)</li> </ul>
▶ 제도 도입의 전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사의 원가산정시 반영(발주자가 곧 수혜자가 되며 예기치 못한 건설공사의 하자로부터 국민을 보호하기 위한 공적 제도의 성격을 가짐)</li> </ul>

- 하자책임보증보험제도의 도입으로 건설공사 하자에 대한 소비자의 불안감을 낮출 수 있어 결과적으로 건설산업에 대한 신뢰도 제고의 요인으로 작용할 것으로 판단됨. 하자책임보증보험제도의 도입으로 인해 예상되는 주요 효과는 다음과 같음.

가) 건설물 하자보수에 대한 발주자(소비자)의 불안감을 감소시켜 건설기업 및 건설산업에 대한 신뢰도 제고

나) 하자보수와 관련된 법적 분쟁 및 사회적 비용 감소

- 건설공사시 수급인과 하수급인 모두에게 하자보수보증증권이 요구되고 있으나 하자책임보증보험제도의 도입시 꼭 필요한 보증만 시공사에게 요구됨으로써 불필요한 비용의 지출이 억제될 것으로 판단됨.

다) 건설공사 하자에 대한 수급인의 배상자력(賠償資力, Financial responsibility) 증가

- 하수급인의 귀책에 의한 하자의 보수시 수급인은 하자의 보수를 위해 사용된 실지출액을 기존 “하자보수보증증권” 대급금과 추가되는 하자책임보증보험을 통해 환급받을 수 있으므로 보수비용 지출에 대한 부담이 없이 완성도 높게 목적물의 하자를 보수할 수 있음.

라) 건설공사의 하자 위험으로부터 국민 보호

- 건설기술의 급격한 발전에도 불구하고 건설공사의 하자는 지속해서 발생하고 있음. 하자로 인한 사고가 발생하면 하자책임보증보험제도는 사고의 신속한 복구를 위한 물적 피해 보상은 물론, 인적 피해 구제를 위한 수단으로도 활용 가능

기대  
효과

- 건설공사 하자에 대한 불안감 감소 및 건설산업 신뢰도 제고
- 하자보수와 관련된 법적 분쟁 및 사회적 비용 감소
- 건설공사 하자에 대한 수급인의 배상자력(賠償資力, Financial responsibility) 증가
- 건설공사 하자 위험으로부터 국민 보호

【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 국민의 생활과 안전에 직결된 분야인 다세대주택과 빌라, 소규모 빌딩 등 건설공사 규모가 작은 대다수 건축공사의 경우, 무자격 건설기업들로부터 큰 위험에 노출되어 있음.
  - 건설업 등록증의 불법 대여가 만연하고 있을 뿐만 아니라, 자본금 미충족 실태도 상당하여 「건설산업기본법」의 입법 취지를 훼손하고, 건설업 시장구조를 왜곡하는 사례가 시장에 팽배하여 있음.
- 건설업 등록증 대여의 문제점으로 첫째, 해당 시설물에 대한 수요자(발주자) 및 이용자(국민)의 피해 증가가 불가피함.
  - 불법 시공자의 책임감 결여에 따른 부실시공과 이로 인한 하자 발생시 보수를 이행하지 않아 국민의 생명과 재산을 위협할 수 있음.
  - 건설기술자 미배치, 공사 감리의 부실, 품질 및 안전 관리의 부실, 하자보수 책임자 미확보 등으로 부실시공 및 소비자의 피해 가능성이 큼.
  - 또한, 무등록 업자의 주된 시공 분야인 원룸, 빌라 등 소규모 건축물들은 대부분 서민들의 주거 공간으로 활용되기 때문에 사회적으로 문제가 확산될 수 있음.
  - 실제 각종 현장에서 부실시공, 산업재해 등 안전문제가 끊이지 않고 있으며, 2014년 214명의 사상자를 냈던 경주 마우나리조트 사고의 시공을 총괄했던 업체도 등록증 대여 업체로 밝혀짐.
- 둘째, 건설업 등록증 대여 행위를 하는 업자들로 인해 시공능력을 지닌 성실한 업체의 경쟁력이 시장에서 오히려 약화되는 ‘역선택(adverse selection)’이 발생해 시장 구조가 비효율적으로 왜곡되고 있음.
  - 정상적인 건설기업은 각종 세금 납부 및 기술자 보유 등 회사 운영에 따르는 비용 부담으로 인하여 위법 업체와의 수주 경쟁에서 오히려 불리해지기 때문임.
  - 법적 제재를 고려치 않는 건설업 등록증 대여 업체의 경우 건축주를 부추겨 위법을 조장할 수 있으므로 불법 건축물 양산이 우려됨.
- 또한, 각종 세금 탈루와 산재보험 등 사회보험에 미가입하여 국가의 재정에도 악영향을 미치고 있음.
  - 대한건설협회의 분석 결과에 따르면, 법인세 및 주민세, 산재·고용 보험료 등 매출액 대비 약 4.5%의 세액 탈루가 추정됨.

- 김광림 국회의원실 자료에 따르면, 건설업 등록증 불법 대여로 연간 2조~3조원대의 매출이 누락되고, 부가세 탈세 규모도 2,000억~3,000억원에 달하는 것으로 추정됨.
- 재정 수입의 관점에서 조세 및 준조세(산재·고용 보험료 포함)의 탈세 규모를 추정해보면, 부가세를 제외할 경우 연간 900억~1,350억원 규모, 그리고 부가세를 포함할 경우에는 연간 2,900억~4,350억원 규모로 도출됨.

〈표 27〉 연간 조세 및 준조세 탈세 규모 추정

(단위 : 억원)

구분	법인세 및 주민세, 산재·고용 보험료	부가가치세	합계
탈루 금액	900~1,350	2,000~3,000	2,900~4,350

자료 : 김광림 국회의원실 자료 및 대한건설협회 분석 결과를 재인용함.

- 건설업 등록증을 대여한 건설업자는 법 위반에 따른 처벌 위험(risk)에 비하여 상대적으로 더 큰 경제적 편익이 발생하고 있음.
  - 부실한 건설업체 인수 등으로 건설업을 등록하고, 다수에 걸쳐 등록증 대여시 수억 원 이상의 수수료를 통한 부당 수입의 획득이 가능함.
  - 비용-편익 관점에서 불법 행위 억제를 위한 필요조건으로 지나치게 높은 적발 확률을 요구하고 있어 관련 법·제도가 현실을 제대로 반영하지 못하고 있음.

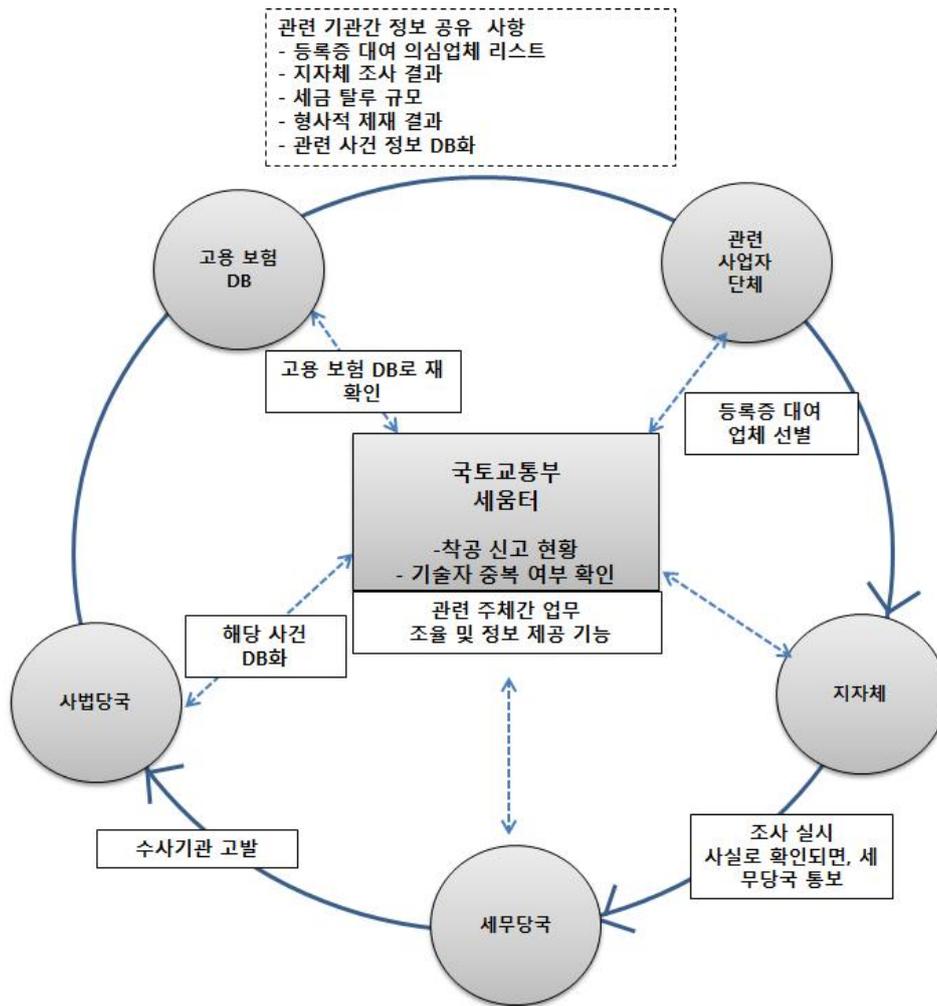
## 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

### 가) 세부방안 1 : 관련 기관 간 정보 공유를 통한 적발 시스템 구축

- 조직적으로 자행되는 건설업 등록증의 불법 대여 행위를 걸러내려면, 동일한 업체 명의로 과다 착공한 사례를 대상으로 현장배치 기술자의 중복 여부를 상시적으로 확인할 수 있는 시스템의 구축이 필요함.
  - 건설업체가 보유하고 있는 기술자가 개설할 수 있는 현장이 한정되어 있으므로, 착공 현황에 대한 정보의 관계 기관 간 공유로 스크리닝이 가능할 것임.
  - 건설업 불법 대여는 통상 빌라, 상가, 도시형 생활주택 등 소규모 건축 현장에서 일어나는데, 이들 공사는 2~3개월 정도의 공기를 기록함.
  - 이와 관련하여 국토교통부에서 세움터를 통해 6개월에 1회 기술자 중복 배치 리스트를 선별하는 것만으로는 사전 예방의 실효성이 부족할 것으로 사료됨.
  - 즉, 관계자의 공모(relational-specific commitment)라는 거래의 특징 때문에 적기에 적발할 수 있는 시스템 마련이 중요함.

## 2. 시장 질서 확립

〈그림 28〉 건설업 등록증 불법 대여 적발 시스템 구축(안)



- 따라서 국토교통부 ‘세움터’의 착공 신고 자료에서 상시적으로 기술자 중복 여부 확인이 가능한 연계 기능을 추가하고, 한국고용정보원의 고용보험 자료를 통해 재검증 후 등록증 대여 의심 업체를 선별하도록 할 필요가 있음.
- 구체적으로 매년 전국 건축물의 착공 신고 현황(시공자의 동일성 확인)을 관련 사업자 단체에 제공  
 → 관련 사업자 단체는 착공 신고 현황을 토대로 불법 대여 혐의 업체를 선별하여 지자체에 제공  
 → 지자체는 불법 대여 혐의 업체를 대상으로 조사를 실시하여 혐의 사실 확인 → 사실로 확인되면, 건설업 등록 제재, 수사기관 고발, 세무기관 통보 조치 및 국토교통부에 결과를 전달하는 등 관련 기관 간 상호 유기적인 프로세스 마련이 필요함.

### 나) 세부방안 2 : 건설업 등록제도 및 보증 제도 정비

- 무자격 업체의 시장 진입에 의한 시장질서 교란을 방지하려면, 등록제도 및 보증 제도를 정비하고, 시공 과정과 사후관리 단계까지 무자격 업체의 감시·감독 체제를 강화할 필요가 있음.

- 무자격 업체의 난립은 개별 기업만의 문제가 아니라 건설업 등록기준 결격 등 위법 행위의 고착화와 무분별한 저가 투찰로 인한 안전·품질 미확보로 산업 혼란이 야기될 수 있기 때문임.
  - 건설업 무자격 업체는 국민(소비자)의 후생을 감소시키고, 위법적으로 건설시장에 무임승차 (free-riding)하는 등 시장 실패가 필연적으로 발생됨.
  - 따라서 시장 실패를 보완하기 위한 충분조건으로서 정부 개입이 필요함.
- 매년 1회 이상 실태조사 체계 마련을 바탕으로 등록기준 미충족 업체 방지 및 법 집행력을 제고할 필요가 있음.
    - 실태조사의 실효성 제고를 위해 관련 지침 제정 등 제도적 환경 조성 필요, 정상적인 업체와 부적격 업체를 구분하는 선별적 프로세스 마련이 필요함.
    - 정부·지자체·사업자 단체 합동으로 부적격 업체 선별 및 조사가 필요함.
  - 건설업종의 특성을 반영하여 자본금 예치비율의 차등화 방안 마련이 필요함.
    - 건설업종별로 자본금 요건을 축소할 만큼 예치비율을 상향 차등화하는 방향을 검토할 필요가 있음.

기대  
효과

- 부적격 업체의 시장 진입에 의한 시장질서 교란 방지
- 국민의 안전이 보장받는 건전한 시장구조 형성

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 기존 「건설산업기본법」(이하 「건설법」)은 민간 발주 공사를 도급받았을 때 수급인이 발주자에게 계약이행을 보증하면 수급인도 발주자에게 공사대금의 지급보증 또는 담보를 요구할 수 있으나, 발주자 선택사항으로 도입되어 입법 취지에 맞게 작동되지 않는 경우가 많았음.
- 이에 2019년 11월 발주자가 수급인으로부터 계약이행의 보증을 받은 경우, 의무적으로 수급인에게 공사대금 지급보증이나 담보 제공을 하도록 하고, 이를 이행하기 곤란한 경우에는 수급인이 그에 상응하는 보험 또는 공제에 가입할 수 있도록 보험료 등을 지급하도록 하였음. 이를 위반한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 함.
- 하지만 민간공사 지급보증 및 보험 가입 의무화에 따라 이를 위반하였을 경우 부과되는 과태료 수준은 보증·보험료에 비해 낮은 수준으로 가입 유인이 낮음.
- 민간공사에 대한 주요 보증기관의 지급보증 및 보험의 보증보험료는 보증금액이 3억~4억원이면 과태료 500만원을 넘어섬.
  - SGI서울보증의 상품판매대금보증보험은 보증가입금액이 3.35억원, 지급보증보험은 2.63억원이면 보증보험료가 500만원임.
  - 신용보증기금의 매출채권보험은 보증가입금액이 4억원이면 보증보험료가 500만원임.

〈표 28〉 보증보험료

기관명	SGI서울보증		신용보증기금
	상품판매대금보증보험	지급보증보험	매출채권보험
보증 및 보험요율	0.337~2.647%	0.029~3.778%	1~1.5%
중간값	1.492%	1.9035%	1.25%
보험 가입 금액	1억원	149만원	125만원
	2억원	298만원	250만원
	3억원	448만원	375만원
	4억원	597만원	500만원
	5억원	746만원	625만원
	6억원	895만원	750만원
	7억원	1,044만원	875만원
	8억원	1,194만원	1,000만원
	9억원	1,343만원	1,125만원
	10억원	1,492만원	1,250만원

주 : 각 보증기관의 보증 및 보험요율의 중간값에 보험가입금액을 곱하여 보증보험료를 산정함.

- 「건설법」 시행규칙 일부 개정안에 따른 공사계약액과 보증보험료를 산정하면, 공사 계약액이 5억원 이상일 경우 보험료가 과태료 최대 수준인 500만원을 넘어서 5억원 이상 공사에서는 보증보험가입보다는 과태료를 선택할 가능성이 큼.
- 공사 기간이 4개월 이하, 선금금 30% 지급인 경우 공사계약액이 4억~6억원 이상이면 최대 과태료 수준을 넘어서고, 선금금이 30% 이하인 경우 최대 과태료 수준을 넘어서는 공사계약액은 4억~6억원보다 낮은 수준임.

〈표 29〉 공사 기간 4개월 이하의 공사계약액과 보증보험료

계약액	선금금(30%)	보증가입금액	보증보험료	
			최저	최고
10억원	3억원	7억원	875만원	1,332만원
9억원	2.7억원	6.3억원	788만원	1,199만원
8억원	2.4억원	5.6억원	700만원	1,066만원
7억원	2.1억원	4.9억원	613만원	933만원
6억원	1.8억원	4.2억원	525만원	799만원
5억원	1.5억원	3.5억원	438만원	666만원
4억원	1.2억원	2.8억원	350만원	533만원
3억원	0.9억원	2.1억원	263만원	400만원
2억원	0.6억원	1.4억원	175만원	266만원
1억원	0.3억원	0.7억원	88만원	133만원

- 선금금 30% 지급 가정하에 공사 기간 6개월, 지급주기 2개월 이내인 공사의 경우 10억원 이상이면 최대 과태료 500만원 수준을 넘어섬.

〈표 30〉 공사 기간 6개월, 지급주기 2개월 이내 공사계약액과 보증보험료

계약액	선금금(30%)	보증가입금액	보증보험료	
			최저	최고
50억원	15억원	23.3억원	2,917만원	4,442만원
45억원	13.5억원	21.0억원	2,625만원	3,997만원
40억원	12억원	18.7억원	2,333만원	3,553만원
35억원	10.5억원	16.3억원	2,042만원	3,109만원
30억원	9억원	14.0억원	1,750만원	2,665만원
25억원	7.5억원	11.7억원	1,458만원	2,221만원
20억원	6억원	9.3억원	1,167만원	1,777만원
15억원	4.5억원	7.0억원	875만원	1,332만원
10억원	3억원	4.7억원	583만원	888만원
5억원	1.5억원	2.3억원	292만원	444만원
4억원	1.2억원	2.4억원	300만원	457만원
3억원	0.9억원	1.8억원	225만원	343만원
2억원	0.6억원	1.2억원	150만원	228만원
1억원	0.3억원	0.6억원	75만원	114만원

## 2. 시장 질서 확립

- 민간공사의 공사대금 안정성을 위하여 민간공사 지급보증을 의무화하였으나, 실질적으로 대부분 공사에서 과태료 납부에 그칠 것으로 전망됨에 따라 제도 도입의 실효성이 현저히 저하될 것으로 예측됨.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 민간공사의 공사대금 안정성을 위하여 대금지급보증제도를 의무화하였으나, 보증보험료 대비 낮은 과태료 수준 등으로 인하여 실효성이 낮음에 따라 이를 개선할 수 있는 대안의 마련이 필요함.

#### 가) 세부방안 1 : 착공신고 부속 서류로 간접 규제

- 유사 법령인 「하도급법」에서는 하도급 대금지급보증 미발급시 벌칙 규정과 더불어 벌점 규정으로 직접 제재와 간접 제재를 가하고 있음. 또한, 표준하도급계약서를 의무화하고 있고 표준하도급계약서에 「하도급법」 제13조의2를 명시함.
  - 하도급 표준계약서에 대금지급보증 조항을 명문화하여 미인식에 의한 오류를 원천 차단하고 있음.
  - 「하도급법」은 대금지급보증에 대해서 직접 제재와 간접 제재를 가함으로 인하여 법률 의무 규정 준수에 실효성을 확보함.
- 이에 따라 민간공사 지급보증 의무화 도입에 따른 제도의 실효성 확보를 위하여 간접적으로 착공신고에 따르는 부속 서류로 첨부하도록 하는 것이 필요함.

#### 나) 세부방안 2 : 과태료 상향

- 현재의 과태료 수준은 공사계약액 5억원 이하에서 의미가 있어 5억원 초과 공사 발주자의 경우 과태료 부과에 대한 부담이 크지 않은 상황임.
- 또한, 유사한 법령인 「하도급법」과 비교할 시 과태료가 매우 낮음에 따라, 형평성의 관점에서 민간공사 지급보증 의무화의 실효성을 높이기 위하여 과태료의 상향이 필요함.

기대  
효과

- 민간공사 대금 지급의 안정성 확보 및 불필요한 건설 분쟁 해소

## 【 현황 및 필요성 】

- 지역 건설산업은 지역경제에 미치는 영향력이 큰 핵심 산업으로서, 정부 및 각 광역시도는 지역의무공동도급제, 지역제한경쟁입찰제 등을 시행하여 역내 공사 수주 비중 제고를 위한 다양한 노력을 수행해 옴.
- 지난 2월 27일 기획재정부는 국가균형발전 프로젝트(예타면제사업)를 지역의무공동도급으로 추진할 수 있도록 하는 「국가계약법」 시행령 일부 개정안을 입법 예고함.
  - 현행 「국가계약법」상 정부 78억원 미만 공사(공기업 235억원 미만 공사)에 대해서만 지역의무공동도급을 적용할 수 있었으나, 이번 개정안을 통해 이보다 공사 규모가 더욱 큰 국가균형발전 프로젝트에 대해서도 지역의무공동도급을 적용할 수 있게 됨.
  - 지역적 사업(국도, 도시철도, 산업단지, 보건·환경시설, 공항 등)의 지역의무공동도급 비율은 40% 이상으로 설정하고, 광역교통망(고속도로, 철도 등)의 지역의무공동도급 비율은 의무 비율 20%와 입찰 가점을 통한 20%를 추가로 설정하여 최대 40%까지 지역 업체가 참여할 수 있도록 유도함.
- 이와 더불어, 지역 건설산업 활성화를 위하여, 전국 광역시도는 지역업체 하도급 권장 비율 및 지역 건설업체 참여에 따른 인센티브 제도를 도입하고 있음.
  - 지역업체 하도급 권장 비율의 경우, 대부분의 광역시도(서울 제외)는 활성화 관련 조례를 통해 지역업체 하도급 권장 비율을 50~70% 수준으로 규정하고 있음.
  - 또한, 부산, 대구, 대전, 광주, 울산 등 지자체는 재개발·재건축 사업에서 지역 건설업체의 참여 확대를 유도하기 위하여, 용적률 인센티브를 최대 5~20% 범위에서 제공하고 있음.

〈표 31〉 전국 광역지자체의 지역업체 하도급 권장 비율 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	세종	울산	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
-	70%	70%	60%	70%	60%	50%	60%	50~70%	60%	70%	60%	60%	70%	60%	70%	60%

〈표 32〉 재개발·재건축 사업의 지역 건설업체 참여시 용적률 인센티브 제공 현황(광역지자체 기준)

부산	대구	대전	광주	울산
최대 20%	최대 20%	최대 17%	최대 10%	최대 5%

자료 : 전영준(2018), 지역 건설산업 활성화를 위한 지자체 역할 확대방안, 건설동향브리핑(656호), 한국건설산업연구원.

### 3. 지역경제 활성화

- 지역 건설산업 보호를 위한 정책 및 제도의 효과를 분석하기 위한 전국 17개 광역시도의 역내공사 수주 비중을 살펴보면, 서울, 부산, 대구 등 9개 광역시도는 전국 평균인 48.9%를 넘어서지만, 인천, 세종, 경기 등 8개 광역시도는 전국 평균에 미치지 못하는 것으로 분석되었음.
  - 전국 평균을 넘어섬에도 불구하고 서울, 제주 등은 지난 10년 동안 역내공사 수주 비중이 감소세 인 것을 확인할 수 있음. 이는 지역 건설업체들이 안정적인 물량을 확보하기가 점차 어려워지고 있다는 것으로 판단할 수 있음.
  - 결과적으로, 전국 평균 대비 역내공사 수주 비중이 낮은 광역지자체와 과거 대비 역내공사 수주 비중이 감소하고 있는 광역지자체의 경우, 지역 건설산업 보호 정책의 실효성 부재 및 수주 물량 감소로 인한 경쟁 심화가 복합적으로 작용하기 때문으로 판단할 수 있음.

〈표 33〉 지난 10년간 전국 광역지자체의 역내공사 수주 비중 추이(종합 및 전문 실적 합산)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
평균	48.2%	37.2%	49.5%	51.0%	46.9%	48.5%	48.8%	47.7%	47.8%	48.9%
서울	75.0%	52.1%	73.1%	78.1%	73.7%	73.9%	72.6%	70.9%	73.5%	71.9%
부산	52.6%	38.5%	53.2%	56.0%	56.0%	56.8%	56.1%	59.7%	61.2%	62.0%
대구	48.0%	43.7%	51.4%	53.8%	47.5%	48.1%	52.9%	50.2%	55.9%	55.1%
인천	30.7%	28.4%	27.7%	28.6%	32.2%	29.1%	35.8%	25.7%	28.5%	30.2%
광주	43.3%	36.2%	51.8%	49.1%	44.0%	45.5%	49.7%	51.5%	53.3%	54.0%
대전	48.0%	38.9%	49.5%	55.0%	55.1%	55.8%	53.3%	51.6%	56.8%	54.5%
울산	46.9%	28.5%	51.8%	52.3%	50.3%	51.8%	49.2%	48.3%	42.0%	50.8%
세종	-	-	-	-	4.8%	7.5%	12.8%	11.1%	11.2%	11.5%
경기	36.1%	28.4%	33.5%	38.3%	39.8%	39.8%	36.5%	36.8%	35.5%	36.6%
강원	47.0%	31.4%	44.4%	48.8%	43.3%	43.2%	42.2%	47.5%	44.2%	48.8%
충북	46.1%	34.2%	44.4%	49.2%	46.4%	52.0%	49.5%	45.0%	42.4%	42.2%
충남	28.3%	26.5%	31.8%	33.8%	32.0%	33.2%	30.9%	31.1%	32.7%	33.8%
전북	48.7%	42.7%	51.3%	54.7%	57.9%	57.5%	60.9%	65.6%	60.0%	61.7%
전남	51.7%	43.4%	54.9%	52.6%	55.3%	64.9%	62.4%	63.9%	61.6%	66.4%
경북	47.7%	36.7%	52.0%	51.0%	47.8%	50.6%	46.8%	44.6%	50.6%	48.5%
경남	47.9%	33.3%	52.1%	51.2%	46.7%	47.6%	52.0%	43.9%	43.7%	41.7%
제주	73.1%	53.0%	69.4%	63.1%	64.2%	67.7%	66.8%	64.2%	60.3%	61.3%

자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 연도 & 한국건설산업연구원(2019.10), 지역 건설산업 활성화계획 수립 연구.

- 또한, 전국 17개 광역지자체별 역내공사 수주 의존도를 살펴보면, 부산, 대구, 울산 등 10개 광역지자체의 역내공사 수주 의존도는 전국 평균인 0.50을 넘어서는 것으로 나타남.

- 역내공사 수주 의존도가 높다는 것은 지역 내 공사 수주에 건설업체의 역량을 집중한다는 것을 의미하는 만큼, 지역경제 활성화를 위해서 지역 건설산업 보호 정책·제도의 지속적인 추진 및 보완이 필요함.

〈표 34〉 광역지자체별 역내공사 수주 의존도 추이(2008~2017년, 계약금액 기준)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
평균	0.50	0.55	0.56	0.54	0.52	0.51	0.50	0.48	0.52	0.50
서울	0.21	0.21	0.22	0.22	0.18	0.21	0.25	0.18	0.19	0.18
부산	0.45	0.55	0.55	0.56	0.50	0.62	0.38	0.47	0.54	0.52
대구	0.60	0.64	0.65	0.68	0.56	0.58	0.62	0.57	0.47	0.52
인천	0.28	0.39	0.36	0.23	0.31	0.21	0.26	0.25	0.31	0.32
광주	0.36	0.33	0.52	0.31	0.36	0.38	0.31	0.13	0.27	0.42
대전	0.41	0.49	0.36	0.50	0.46	0.38	0.28	0.27	0.29	0.30
울산	0.46	0.74	0.68	0.60	0.75	0.78	0.79	0.77	0.70	0.72
세종	-	-	-	-	0.15	0.24	0.25	0.30	0.58	0.23
경기	0.50	0.48	0.45	0.40	0.47	0.50	0.48	0.49	0.51	0.52
강원	0.67	0.78	0.72	0.74	0.73	0.58	0.77	0.65	0.73	0.75
충북	0.66	0.65	0.80	0.79	0.77	0.70	0.69	0.74	0.68	0.74
충남	0.54	0.52	0.51	0.45	0.46	0.40	0.44	0.51	0.52	0.52
전북	0.66	0.72	0.77	0.72	0.76	0.65	0.73	0.67	0.62	0.66
전남	0.29	0.33	0.49	0.50	0.44	0.43	0.31	0.28	0.30	0.30
경북	0.34	0.39	0.37	0.48	0.43	0.44	0.38	0.36	0.51	0.36
경남	0.60	0.66	0.65	0.59	0.57	0.62	0.72	0.65	0.72	0.56
제주	0.89	0.88	0.88	0.87	0.90	0.87	0.88	0.85	0.84	0.89

자료 : 통계청 국가통계포털 종합건설업조사 & 한국건설산업연구원(2019.10), 지역 건설산업 활성화계획 수립 연구.

## 【 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 지역 건설업 지원제도의 내실화

- 지역 건설업 지원제도의 내실화를 통한 수주 지원을 강화하기 위하여, 지역 건설 사업자의 수주율을 제고할 수 있는 인센티브 정책 도입이 필요함.
  - 현행, 일부 광역시도(부산, 대구 등)에서 재개발·재건축 사업에서 시행하는 용적률 인센티브를 벤치마킹하여 지역 건설업체의 참여 확대를 유도하는 방안을 고려할 수 있음.
  - 또한, 시중은행과의 연계를 통해 일정 비율 이상 지역 건설업체 참여시 우대금리 제공(예 : 중도금 이주비 집단대출시 금리 인센티브 등), 도시정비사업자 선정시 평가 가점을 부여하는 인센티브 등을 고려할 수 있음.

### 3. 지역경제 활성화

- 지역 건설업체의 참여를 유도하는 방안으로, 공공 발주공사 합동 설명회 개최, 중소 건설기업 홍보 및 참여 지원 강화방안을 검토할 수 있음.
  - 첫째, 각 지자체별 공공 발주공사 합동 설명회를 개최하여, 지역 건설정책에 대한 홍보활동과 함께, 지역 건설업체 수주 확대를 유도할 기회 마련을 검토할 수 있음.
  - 둘째, 중소 건설기업 홍보 및 참여 지원 강화방안으로서 중소 건설업 홍보물 제작·배포 지원, 대형 민간 건설현장과의 MOU 체결 및 행정 지원(인허가 과정에서의 연계 방안 마련 등) 등을 고려할 수 있음.

#### 나) 세부방안 2 : 지역 건설업 생산기반 인프라 육성

- 건설산업의 직접 생산뿐만 아니라 그와 연관된 전·후방 산업을 모두 고려할 때, 지역 내 건설자재 관련 산업의 발전은 결과적으로 지역 건설산업 활성화에 긍정적으로 작용할 수 있음.
  - 지역 내에서 생산되는 건설자재의 사용을 장려하기 위한 정책으로서 충북, 강원 등 일부 지자체는 ‘건설자재 생산업체 총람’, ‘생산 자재 EXPO 개최’, ‘건축자재 DB 구축’ 등 다양한 홍보 및 판로 확대 노력을 기울이고 있음.
- 이러한 긍정적 효과를 발휘하는 정책들을 기반으로, 건설공사 역내 자재구매 비중 확대를 위한 협의체 구성·운영, 인센티브 확대, 홍보 및 판로 촉진 사업 등을 고려할 수 있음.
  - 첫째, 각 지자체가 중심이 되어 주요 건설기업 및 지역 자재업체 간의 협의체를 구성하여, 지역 자재 홍보 및 활용 활성화 기구로 운용할 수 있음.
  - 둘째, 각 지자체 차원에서 지역 자재의 구매목표 수립 및 피드백 체계를 구축하여 관리함. 더 나아가 지역 자재구매 이행 실적관리를 기반으로 각종 인센티브(입찰시 가점, 포상제도 등)를 부여하는 방안을 고려할 수 있음.
  - 셋째, 지역 내 생산 자재 정보 DB를 구축하여 건설업체에 제공함으로써, 홍보 및 판로 촉진 효과를 도모할 수 있음.
- 이와 더불어, 역내 기계장비대여업자의 역량 강화를 위한 정책적 지원제도(표준 임대계약서 활용 확대, 대화 창구 확대 등) 역시 필요함.
  - 첫째, 기계장비대여업자에 대한 불공정거래 관행을 개선하기 위하여, 표준임대계약서 활용을 의무화하고 지속적인 관리를 시행할 수 있음.
  - 둘째, 발주자, 원·하도급자, 2차 이하 건설참여자 간의 대화 창구를 다각화하고, 각 주체 간의 상호 협력을 강화할 수 있는 활동을 유도할 수 있음.

## 다) 세부방안 3 : 지역 특성을 반영한 공사비 기준의 합리화

- 우선, 건설공사비 산정의 기초 자료로 활용되고 있는 품셈은 지역별 특성(도심지 공사의 교통체증에 따른 공사비 할증 등)을 고려하여 마련할 필요가 있음. 즉, 기존 표준품셈에 없거나 각 지역별 특성이 반영되지 않은 경우에 적합한 원가 기준을 적용하여 건설공사비를 합리적으로 개선할 필요가 있음.
  - 서울시의 경우, 2011년 서울형 품셈(88개 품셈)을 만들어 이용하였고, 2018년에 민관 합동 TF를 구성하여 안전성 강화, 적정 공사원가 산정, 시공 품질 향상 등을 고려한 원가산정 기준을 재정비하였음.
  - 서울형 품셈을 벤치마크 하여 광역지자체별 공사의 특성 및 변화하는 건설공사 현장을 고려한 지역 맞춤형 품셈 마련이 필수적임.
  - 이를 위해, 건설업계 및 관련 전문가, 담당 공무원 등이 참여하는 민관 합동 TF를 구성해 운영하는 것이 필요함.
- 건설공사 간접비 증가 요인(폭염·미세먼지 대책, 주 52시간제 시행 등)이 발생하고 있음에도 불구하고, 공사 예정가격 산정시 이용되는 간접비 제비율 기준은 실제 상황을 반영하지 못하고 있음.
  - 내공사, 철도시설공단, 조달청 등 일부 기관의 경우 제비율 개선을 위한 다양한 노력을 기울이고 있음.
  - 더욱 현실적이고 신뢰성 있는 간접비 제비율 기준을 마련하기 위하여 정기적인 공사비 자료를 수집·분석하고, 수립된 간접비 제비율에 대한 담당 공무원 및 산·학·연 등이 참여하는 민관 TF의 객관적인 검토가 필요함.
- 공기 연장 간접비 지급 관련 대법원 판결<sup>38)</sup>이후, 이를 악용한 발주 사례<sup>39)</sup>가 증가하고 있어 적정공사비 및 적정공기 보장이 어려운 상황임. 이는 건설사업자의 재정적 부담으로 이어지며, 결과적으로 부실시공 및 공사현장 안전문제 발생의 한 원인으로 작용할 가능성이 있음. 이를 개선하기 위해, 건설공사 공기 연장 간접비 지급기준 마련이 필요함.
  - 구체적으로, 산·학·연이 참여하는 TF를 구성하여, 간접비 세부기준에 대한 운영 기준을 마련할 필요가 있음.
  - 이러한 기준은 건설업체와 발주처 간의 공사비 분쟁을 최소화하고, 공사 품질 및 안전문제를 보장할 수 있는 적정공사비 및 적정공기와의 연계하여 수립되어야 함.

38) 대법원 판결(2018. 10. 30.), “지하철 7호선 연장선 공기 연장 간접비 청구소송”.

39) 계속비계약 공사임에도 불구하고, 공기 연장 간접비 지급 부담을 줄이기 위해 장기계속계약으로 변경 발주하는 사례를 의미함.

### 3. 지역경제 활성화

- 최근의 건설산업 환경 변화(폭염·미세먼지 대책, 주 52시간제 시행 등) 및 지역별 건설 환경의 차이(도심지 공사에서의 교통 통제 등 작업 가능 일수 차이 등)를 고려한 지역별 적정공기 모델 개발이 필요함.
  - 국토교통부와 LH공사의 경우, 관련 기준 수립을 위한 TF 가동 및 연구용역을 수행 중임.
  - 이를 위해, 광역지자체의 담당 공무원 및 산·학·연이 참여하는 민·관 TF를 구성하고, 준공 현장에 대한 실제 공사 기간 관련 데이터 수집·분석, 근로기준법 개정 및 정부 정책 변화에 따른 작업 불가능 일수의 산정 등을 수행해야 함.

#### 기대 효과

- 현행 지역 건설산업 보호 강화 정책(지역의무공동도급제, 지역제한경쟁입찰제 등) 뿐만 아니라, 상기 세부과제 1(지역 건설업 지원제도의 내실화), 세부과제 2(지역 건설업 생산기반 인프라 육성), 세부과제 3(지역 특성을 반영한 공사비 기준의 합리화)을 통해, 지역 건설공사의 안정적 물량 확보 및 적정공사비 확보 등 지역 건설산업의 지속 가능한 성장 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대함.

## 【 현황 및 필요성 】

- 건설업은 지역에 따른 차이는 있지만, 다수 지역에서 총생산 대비 차지하는 비중이 높은 산업임.
  - 우리나라 광역도별 산업 생산 현황을 살펴보면, 강원도와 제주도의 건설업은 지역내총생산에서 2위를 차지하는 것으로 조사되었고, 경상남도, 경상북도, 충청북도, 충청남도는 3위를, 그리고 전라남도와 전라북도는 4위를 차지하고 있음.
  - 즉, 대부분의 광역도 단위에서 건설업은 지역내총생산에서 4위 안에 드는 중요한 산업임.

〈표 35〉 광역도별 상위 5위 내 산업 생산 현황

(단위 : 건, %)

지역	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
강원도	공공행정 및 국방	건설업	제조업	교육서비스업	부동산 및 임대업
전라남도	제조업	공공행정 및 국방	농림어업	건설업	전기 및 수도
전라북도	제조업	공공행정 및 국방	농림어업	건설업	보건 및 사회복지서비스
경상남도	제조업	공공행정 및 국방	건설업	부동산 및 임대업	교육서비스업
경상북도	제조업	공공행정 및 국방	건설업	농림어업	교육서비스업
충청북도	제조업	공공행정 및 국방	건설업	교육서비스업	부동산 및 임대업
충청남도	제조업	공공행정 및 국방	건설업	전기 및 수도	농림어업
제주도	공공행정 및 국방	건설업	부동산 및 임대업	도소매업	교육서비스업

자료 : 한국건설산업연구원(2017.3), 차기 정부의 건설 및 정책 과제.

- 국내 17개 광역시·도별 지역내총생산액(GRDP<sup>40</sup>) 대비 건설투자액과 건설생산액 비중을 살펴보면, 전국 평균 건설투자 비중은 16.6%, 건설생산은 5.4%를 차지하는 것으로 분석됨. 이를 통해, 건설산업이 지역경제에 미치는 영향이 상당히 크다는 것을 확인할 수 있음.
  - 국내 17개 광역시·도별 지역내총생산액(GRDP) 대비 건설투자액 비중은 서울이 10.1%로 가장 낮고, 제주특별자치도가 36.7%로 가장 높은 것으로 분석되었음.
  - 국내 17개 광역시·도별 지역내총생산액(GRDP) 대비 건설생산액 비중은 서울이 3.1%로 가장 낮고, 제주특별자치도가 11.6%로 가장 높은 것으로 분석되었음.

40) 지역내총생산을 뜻하는 GRDP는 Gross Regional Domestic Production의 줄임말임.

### 3. 지역경제 활성화

〈표 36〉 광역시·도별 GRDP 대비 건설투자 및 건설생산액 비중(2017(p) 기준)

(단위 : 십억 원, %(당해년 가격 기준))

지역	지역내총생산액 (GRDP)	건설투자		건설생산	
		금액	비중	금액	비중
전국	1,731,545	287,874	16.6%	93,871	5.4%
서울특별시	372,110	37,709	10.1%	11,418	3.1%
부산광역시	83,299	14,809	17.8%	4,766	5.7%
대구광역시	50,796	7,847	15.4%	2,513	4.9%
인천광역시	84,059	14,728	17.5%	4,755	5.7%
광주광역시	35,371	4,527	12.8%	1,454	4.1%
대전광역시	37,303	4,279	11.5%	1,415	3.8%
울산광역시	75,079	10,333	13.8%	3,799	5.1%
경기도	414,339	84,190	20.3%	26,516	6.4%
강원도	43,651	11,526	26.4%	3,930	9.0%
충청북도	61,314	10,678	17.4%	3,597	5.9%
충청남도	124,419	23,147	18.6%	7,652	6.2%
전라북도	48,613	8,666	17.8%	3,031	6.2%
전라남도	71,224	11,686	16.4%	4,287	6.0%
경상북도	102,970	17,959	17.4%	6,254	6.1%
경상남도	108,973	19,177	17.6%	6,388	5.9%
제주특별자치도	18,023	6,613	36.7%	2,095	11.6%

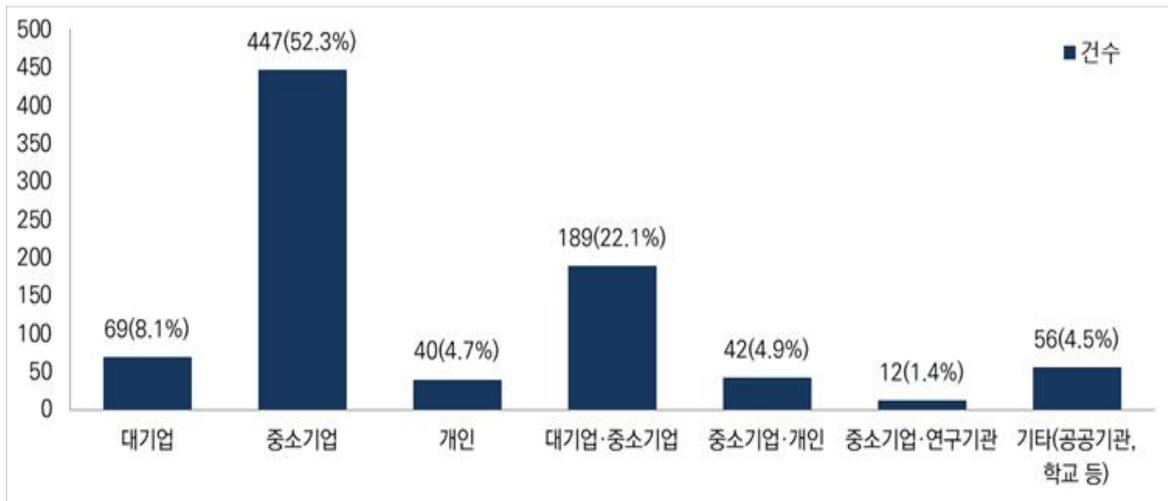
자료 : 통계청 국가통계포털 지역계정.

- 현행 지역 건설산업의 육성·지원 관련 현황은 ‘중소 건설기업 지원제도 현황’, ‘건설 신기술 현황’, ‘부실·부적격 기업 현황’으로 구분하여 살펴보고자 함.
- 첫째, 강한 중소기업의 육성은 양질의 일자리를 창출하고 지속가능한 경제 생태계를 구축한다는 점<sup>41)</sup>에서 매우 긍정적인 역할을 담당함.
  - 특히, 강소기업은 기술혁신을 통해 변화하는 산업에 능동적으로 대처하고, 대·중소기업 간의 연결고리 임무를 수행할 수 있음.
  - 장기적으로 침체하고 있는 건설산업의 현실을 극복하기 위하여, 기술 경쟁력을 갖춘 강소기업이 성장할 수 있는 토대 마련이 필요한 상황임.
- 중앙정부와 지자체 등에서는 강소기업 육성을 위한 다양한 정책을 추진하고 있으나, 건설업의 특성을 반영하지 못하고 있어, 강소 건설기업이 해당 사업의 지원을 받는 것은 매우 제한적인 상황임.

41) 카우프만재단의 연구 결과에 따르면, 최고의 경영성과를 거둔 1%의 기업이 신규 일자리의 약 40%를 창출하며, 이러한 기업 대부분은 종사자 수가 20~250명임을 고려할 때, 강소기업은 일자리 창출에 큰 역할을 담당할 수 있음.

- 대표적으로 고용노동부는 2019년 청년 친화 강소기업을 선정하였으나, 전체 1,127개 기업 중 건설업은 1.6%인 18개사에 불과함.
  - 지자체 수준에서 살펴보더라도, 2018년 서울형 강소기업 사업에서도 전체 300개 기업 중 건설 관련 기업은 2%인 6개사에 불과함.
- 둘째, 2018년 12월 31일 기준으로 한국건설교통신기술협회에는 총 855개의 건설 신기술이 등록되어 있는데, 지정 주체가 중소기업인 건설 신기술은 447건(52.3%)으로 가장 높은 비율을 차지하고 있음.
- 중소기업이 공동으로 참여한 건설 신기술까지 모두 고려했을 때, 지정 건수 비율은 80.7%(690건)에 달하는 것으로 나타남.
  - 이처럼 국내 건설 신기술 개발에서 중소기업이 차지하는 비중이 상당히 큰 것을 고려할 때, 중소기업의 기술 개발 여건 개선과 판로 개척을 위한 지원제도가 필요함.

〈그림 29〉 건설 신기술의 지정 주체별 현황



자료 : 한국건설교통신기술협회 홈페이지 신기술현황 참조.

- 셋째, 페이퍼컴퍼니 등 부실·부적격 건설기업<sup>42)</sup>은 건설시장의 질서를 교란하여 산업의 투명성을 낮추기 때문에, 건설산업 전반의 동반 부실을 초래하는 문제를 발생시킴.
- 이들 부실·부적격 건설기업은 치열한 수주 경쟁 속에서 낙찰률을 하락시켜, 적정공사비 확보를 어렵게 하고, 부실시공 및 건설안전 문제 등을 일으킴.
  - 이를 방지하기 위해 부실기업 조기경보 시스템(kISCON)을 고도화하여 건설업체의 재무능력, 기술자 보유 현황, 공사정보 등을 관리하고 있으나, 부실·부적격 건설기업이 여전히 근절되지 못하고 있음.

42) 페이퍼컴퍼니 등 부실·부적격 건설기업은 등록기준에 따라 형식에 따른 자본금 요건을 갖추고 있으나, 실질적인 시공 능력이 없는 업체를 말함.

### 3. 지역경제 활성화

#### 【 세부 추진방향 】

##### 가) 세부방안 1 : 지역 건설산업의 상생 협력 강화

- 원·하도급 간, 대·중소기업 간 실질적인 상생 협력 체계를 구축하고 점검을 강화할 필요가 있음.
  - 우선, 원·하도급자 간, 대·중소기업 간 모범적인 상생 협력 모델을 발굴하고, 상생 협력 활동에 대한 가이드라인을 마련할 필요가 있음.
  - 이와 더불어, 자발적인 상생 협력을 유도 및 강화하기 위하여, 상생 협력 우수업체에 대한 인센티브 제도를 현실화할 필요가 있음.
- 「건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준」<sup>43)</sup> 제6조에 의해 규정된 상생협력협의체의 운영 내실화를 통한 지역 건설산업 상생 협력 강화가 필요함.
  - 이를 위해, 현장 및 사업 단위로 상생협력협의체 운영을 지속적으로 권장하고 점검할 필요성이 있음.
  - 특히, 상생협력협의체 운영을 통해 원·하도급자 간, 대·중소기업자 간 상생 협력 활동에 대한 정기 평가와 보완사항을 발굴하고 지속적인 개선을 유도함.
- 또한, 현재 시점에서 실질적으로 활성화되지 못하고 있는 불법하도급신고포상금제의 실효성을 제고할 필요성이 있음.
  - 이를 위해, 불법하도급 신고 포상금의 대상 및 금액의 확대를 통해 참여를 활성화할 필요가 있음.
  - 특히, 건설산업의 특성상 불법 하도급과 관련하여 양심선언을 하는 내부고발자가 나타나지 않는 경우 불법 하도급 적발이 어려운 한계를 고려하여, 내부고발자 신고제도의 도입 또는 활성화를 위한 방안(포상 등)이 필요함.
- 불공정거래 관행 개선 대상 범위를 원·하도급자 중심에서 하도급자와 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등)로 확대할 필요성이 있음.
  - 건설근로자와 자재·장비업자에 대한 임금 및 대금 체불과 기타 불공정거래 행위에 대한 근본적인 개선 활동 강화가 필요하며, 이를 위한 실효성 있는 프로그램 개발이 필요함.
  - 이와 더불어, 기존에 원·하도급 중심의 간담회 등 의견수렴 창구를 확대하여, 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등)를 위한 정기적 간담회 등과 같은 의견수렴 창구 마련이 필요함.

43) 국토교통부고시 제2019-375호(2019. 7. 15. 시행). 본 규정에서 종합건설업자는 효율적인 공사수행을 위해 공사현장별 발주자, 협력업자 등이 공동으로 참여하는 상생협의체를 구성·운영할 수 있도록 규정하고, 건설업자간 상호협력의 평가 기준을 정하고 있음.

## 나) 세부방안 2 : 지역 중소 건설기업 육성·지원책 마련

- 지역 중소 건설기업의 기술경쟁력 제고 및 경영 합리화를 유도할 수 있는 지역 내 강소 건설기업의 육성·지원책 마련이 필요함.
  - 현재 운용되고 있는 강소기업 육성·지원제도가 건설산업의 특성을 반영하지 못하고 단순히 청년 일자리 창출에 초점이 맞춰져 있다는 문제를 해결하기 위하여, 건설기업에 특화된 선정기준, 지원사항, 인증제도의 마련이 필요함.
  - 선정된 강소 건설기업에 대한 경영·기술 컨설팅 지원 프로그램이 필요하며, 인증 강소 건설기업의 시장 진입·확대를 위하여 판로 촉진 등 홍보방안 마련이 필요함.
- 지역 내 중소 건설기업의 건설시장 참여 확대를 위한 제도, 경영 및 기술 등 간접적인 지원방식 확대가 필요함.
  - 기존 건설산업은 신규 건설시장 위주였지만, 앞으로는 노후 인프라에 대한 유지보수 시장이 점차 확대될 것으로 전망되고 있음. 이에 따라, 지역 내 경쟁력 있는 중소 건설기업이 신규 건설시장 및 유지보수 시장 참여를 쉽게 할 수 있도록 하는 발주 시스템 및 제도 정비가 필요함.
  - 중소 건설기업의 기술경쟁력 제고 방안으로, 공동 기술개발 금융지원 프로그램 및 사업화 지원, 혁신적인 건설기술 개발을 위한 공공 건설기술 개발 프로그램 운용이 필요함.
- 한정된 건설물량으로 인한 수주 경쟁이 이루어지는 지역 건설시장에서, 부실·부적격 건설기업은 수주 환경을 어지럽혀 지역 건설산업을 악화시키는 원인으로 작용하고 있음. 이러한 부실·부적격 건설기업의 퇴출을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
  - 신규 등록업체 또는 다른 지역에서 전입해 온 업체에 대한 체계적인 지도 및 점검 활동을 강화하여, 불법 행위가 발생하는 것을 예방할 필요가 있음.
  - 국토교통부, 조달청, 공공 발주기관, 지자체 등 간의 부실·부적격 건설기업에 대한 정보 공유 방안이 필요함.

## 다) 세부방안 3 : 지역 건설산업 관리 행정의 효율화

- 지역 건설산업 활성화 지원 조례의 내실화를 추진할 필요가 있음.
  - 국내 17개 광역시·도는 지역 건설산업 활성화 조례를 제정·운영하고 있음. 현행 지역 건설산업 활성화 지원 방향을 제시하는 수준에서 실질적인 지역 건설산업 육성 목표를 제시하는 방향으로 확대할 필요가 있음.
  - 이를 통해, 지역 건설산업 활성화 목표의 지속적인 모니터링 및 평가 방안을 체계적으로 수립할 필요가 있음.

### 3. 지역경제 활성화

- 불필요한 건설행정을 간소화할 필요가 있음.
  - 건설현장은 행정상 목적에 의해 생산되는 중복적인 행정서류가 끊임없이 문제점으로 지적되어 오고 있음. 이러한 불필요한 건설 행정서류를 간소화함으로써 창출되는 인력을 현장관리 강화에 투입할 수 있음.

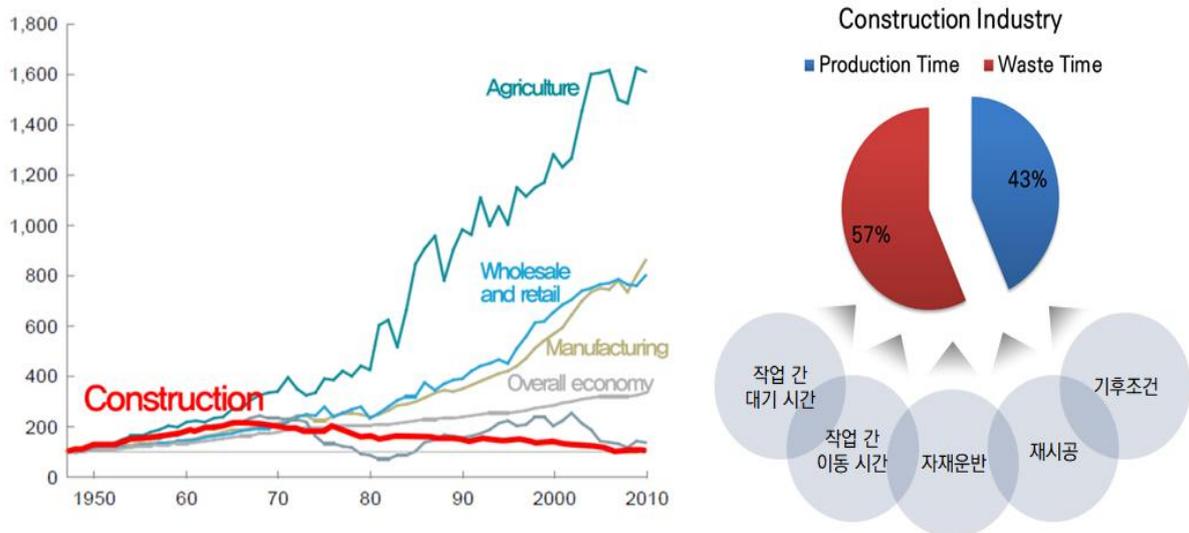
기대  
효과

- 지역 건설산업의 건전하고 지속 가능한 성장
- 지역 중소 건설기업의 육성을 통해 지역경제 성장에 기여

## 【 현황 및 필요성 】

- 건설산업은 대표적인 고비용(high cost)·저효율(low productivity) 산업으로 평가 받고 있음. 일부에서는 생산 프로세스상에서 다수의 주체가 참여하고 일회성이면서 옥외현장 중심이라는 특성 때문이라고 하지만 이는 사실이 아님.
- 기술의 비약적 발전에도 불구하고 건설산업의 생산성은 지난 70년간 개선되지 않았음. 이는 시설물 생산에 직접적으로 걸리는 시간보다 생산 준비 과정과 재시공 등에 걸리는 시간이 오히려 길기 때문임.
  - 작업 간 대기 시간, 작업 간 이동 시간, 자재 운반, 재시공 등으로 인한 낭비 시간이 전체 공기의 57%를 차지하고 있음.
  - 직접적인 생산 과정에 필요한 시간을 늘리고 작업 간 이동 등과 같은 비생산 시간을 줄이지 않고서는 생산성 제고는 매우 어려울 것임.

〈그림 30〉 건설산업의 낮은 생산성



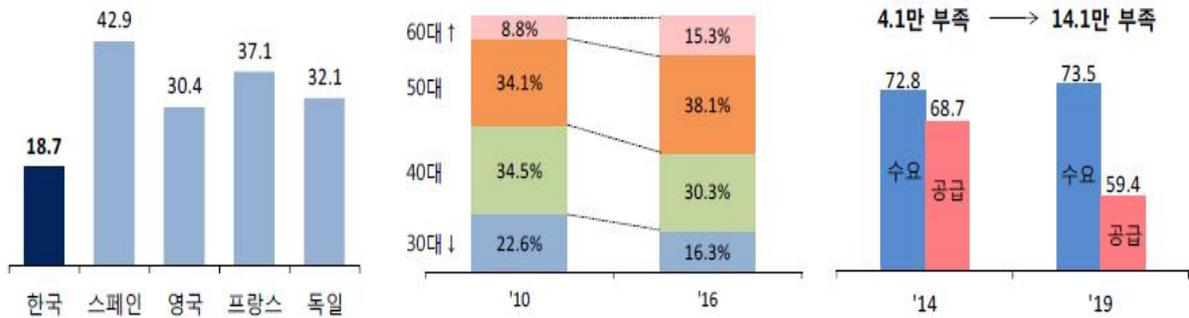
자료 : 한국건설산업연구원 재인용.

- 국내 건설산업도 낮은 생산성 이슈에서 예외가 아님. 낮은 생산성 상황에서 최근에는 근로시간 단축과 고령화에 따른 숙련된 기술인력 부족이 예상되는 상황임.
  - 국내 건설산업의 노동생산성은 2015년 기준으로 스페인, 프랑스 등 선진국들에 비교해 절반 수준에 머물고 있음. 연령별 근로자 비율도 40대 이하 젊은 층의 인력 비중은 감소하는 반면에 50대 이상의 고령층은 증가하고 있음.

#### 4. 스마트기술 지원

- 인구구조 변화에 따른 고령화는 건설근로자의 비율 변화뿐만 아니라 숙련된 기술인력의 공급에도 영향을 미치게 됨.

〈그림 31〉 국내 건설산업의 당면 과제

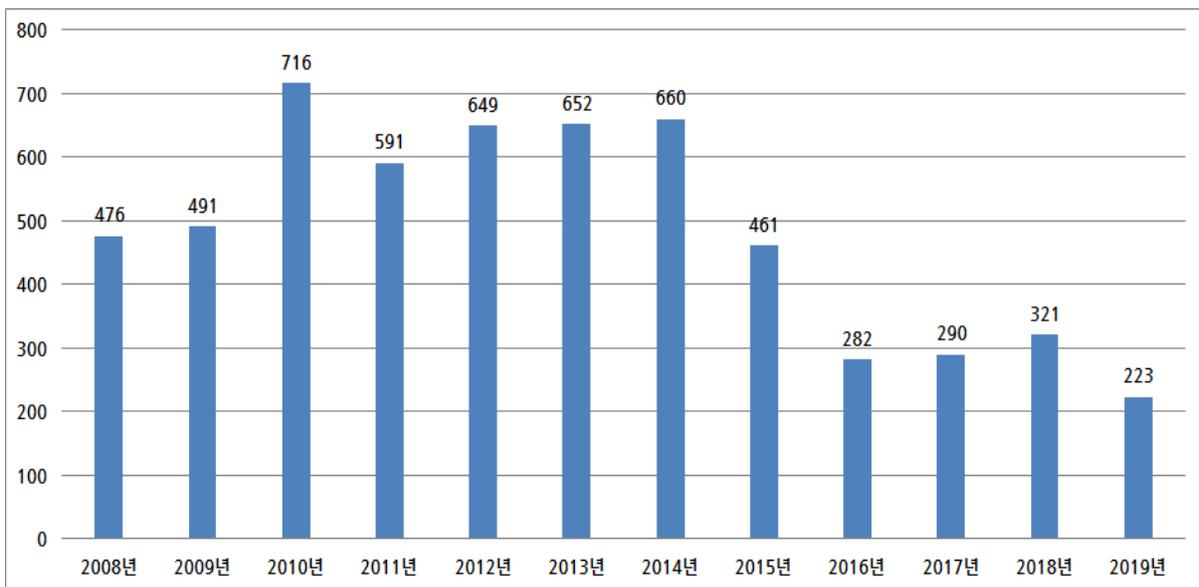


자료 : 스마트 건설기술 로드맵, 국토교통부.

- 국내 건설기업의 해외건설 수주 규모는 2016년 282억 달러를 시작으로 2019년까지 연평균 300억 달러에도 미치지 못하고 있음. 저유가로 인해 중동 및 플랜트 수주가 급감하면서 시작된 수주 경쟁력 약화는 최근까지도 지속되고 있음.
  - 2019년 수주액 223억 달러는 2010년 1월 월간 실적(220억 달러)과 유사한 수준이며 165억 달러를 기록한 2006년 이래 가장 낮은 실적임.
  - 일부 시장과 상품에만 매몰된 수주 구조로는 치열해지는 해외건설시장에서 생존 가능성을 확보하기 어려움. ENR 250대 건설기업의 해외 매출은 4,873억 달러로 각 기업의 국내 매출을 합한 글로벌 매출의 29.8%에 그침. 즉, 해외건설시장의 성장세가 담보 상태인 상황에서 기술 경쟁력 제고 없이는 수주 탄력성을 회복하기 어려운 상황임.

〈그림 32〉 해외건설 수주 현황

(단위 : 억 달러)

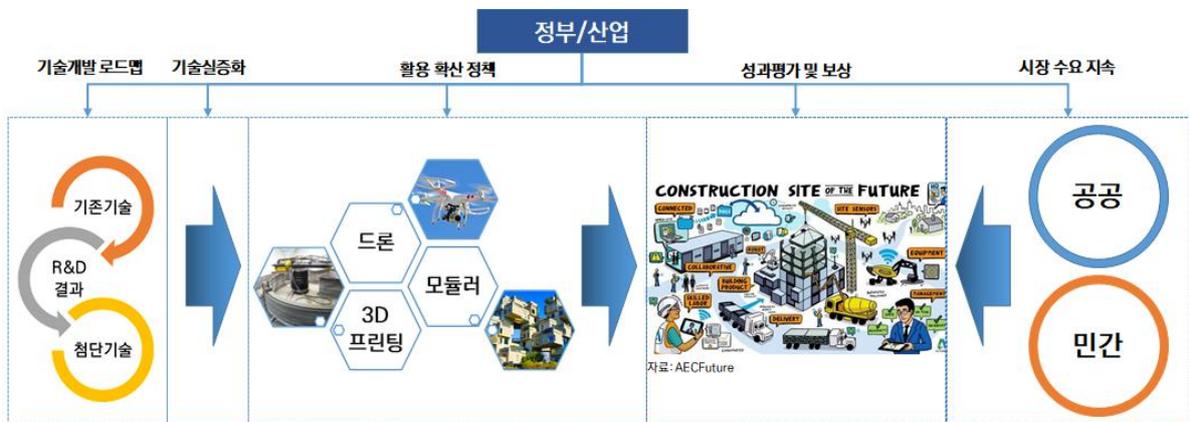


자료 : 해외건설종합정보서비스.

## 【 세부 추진방향 】

- 건설기업의 기술경쟁력 제고는 결국 건설산업의 체질 전환이 동반될 때 시장에서 강점으로 작동하게 됨. 따라서, 국내 건설산업의 체질 전환은 단순히 생산성 제고에만 그치는 것이 아니라 건설산업의 넥스트 노멀, 즉 스마트 건설이 가능한 생태계 구축이 궁극적인 지향점이 되어야 함.
- 정부의 건설산업 스마트 건설기술 활용 확산을 위한 지원 체계는 1) 중장기 기술개발 로드맵의 수립, 2) 기술 실증화, 3) 활용 확산 정책, 4) 성과평가 및 보상 체계 마련, 5) 공공 및 민간 영역의 기술 수요 지속으로 구분할 수 있음.

〈그림 33〉 스마트 건설기술 활용 확산 전략의 체계



### 가) 세부방안 1 : 중장기 기술개발 로드맵의 수립

- 정부 주도 건설기술 개발 로드맵은 기존 기술의 성능 개선, R&D 기반의 새로운 건설 기술 개발, 비건설 분야의 첨단기술을 활용한 융복합 기술개발로 구분할 수 있음.
- R&D 기반의 새로운 건설기술 개발은 정부 예산을 통한 실행이 필요하지만, 기존 기술의 성능 개선이나 타 산업의 기술을 활용한 건설기술 개발은 '기술개발기금'과 같은 펀딩을 통해 지원의 연속성을 확보할 필요가 있음.
- 특히, 비건설 분야의 기술을 활용하기 위해서는 건설산업이 아닌 다른 영역에서의 스타트업 기업 지원에 집중할 필요가 있음. 스타트업 기업 지원으로는 기술개발자금 지원, 세제 혜택 등이 유효한 지원 방식이 될 수 있음.

### 나) 세부방안 2 : 기술 실증화 지원

- 새롭게 개발된 기술이 건설사업에 실질적으로 활용될 수 있는지를 확인할 수 있는 신기술 실증화 지원사업의 확대가 필요함. 이를 위해서는 시범사업의 적용뿐만 아니라 실증 시설의 설치 등에 필요한 재정지원이 동반되어야 함.

#### 4. 스마트기술 지원

##### 다) 세부방안 3 : 스마트 건설기술 활용 확산 정책

- 드론, 모듈러, 3D 프린팅 등 스마트 건설기술의 사업 활용 확산을 위해서는 시범 적용이 가능한 공공사업 계획이 수립 및 시행되어야 함. 또한, 스마트 건설 기술을 활용하는 기업에 대해 정책 또는 재정적인 인센티브를 제공하는 방안을 강구할 필요가 있음.
  - 스마트 건설기술 활용 기반의 공공사업 발주 계획의 수립 및 시행
  - 입찰참가자격 평가시 스마트 건설기술 활용 기업에 대한 가점 등 정책 지원
  - 기술 활용에 소요되는 비용 일부를 보조하는 재정지원

##### 라) 세부방안 4 : 성과평가 및 보상체계 마련

- 스마트 건설기술을 활용한 사업에 대한 성과평가 체계를 마련해 우수 기술 현장으로 선정된 경우에는 인센티브를 제공하는 지원 정책을 강구할 필요가 있음.
  - 스마트 건설기술 활용 현장 성과평가 체계 수립 및 시행 : 기존 시공능력평가 산정시 가점 등 고려

##### 마) 세부방안 5 : 스마트 건설기술의 활용을 요구하는 시장 수요 창출

- 공공사업의 경우 연차별 스마트 건설기술 활용 사업의 발주계획 수립과 수행이 필요함. 민간 영역에서는 신기술이 활용된 사업에 대한 정부의 기술평가를 통해 기술대상 등과 같은 포상 시행을 고려할 필요가 있음.
  - 스마트 건설기술 활용 기반의 5개년 공공사업 발주계획 수립
  - 스마트 건설기술 활용 우수 사업 및 기업 평가

#### 기대 효과

- 스마트 건설기술의 실제 사업 적용 확산을 통한 건설기업의 기술경쟁력 제고 및 수익성 제고가 가능하며, 건설현장에서 안전사고 저감 등의 효과를 기대할 수 있음.
- Site built 방식의 건설 생산 방식을 Off-Site 방식으로 전환하기 위한 산업의 생태계 구축에 기여할 수 있음.

## 【 현황 및 필요성 】

- ICT 분야의 급속한 발전에 따라 국내에서도 건설산업에 이를 응용한 건설상품으로서 인텔리전트 홈이나 u-City 등의 개발이 유행처럼 번진 경험이 있음.
  - 신기술을 접목한 새로운 건설상품들은 기대와는 달리 성공하지 못하였고, 많은 투자가 있었지만 지속성을 확보하지 못하고 사라졌음.
- 인텔리전트 홈이나 u-City 등의 경험을 통해서 볼 때 그 실패 원인은 다양하게 해석할 수 있겠지만, 궁극적으로는 추진동력을 확보하는 데 실패했기 때문으로 볼 수 있음.
  - 기존의 도시나 건물보다 스마트시티나 스마트홈은 더 많은 비용이 투입되므로 그 추가적인 비용을 충당할 방법이 있어야 하는데, 일반적으로 그 방법을 찾기보다는 첨단 기술적인 문제에 집중함으로써 고비용 구조를 해결하지 못해 지속가능성을 확보하지 못함.
  - 스마트시티의 추진동력은 도시에 구현되는 각종 스마트 서비스와 관련된 인프라와 유지관리에 투입되는 비용을 충당할 수 있는 사업모델 발굴과 그 구현을 위한 사회·경제적 주체들 간의 합의에 있음.
- 국내의 정보통신 기술은 IoT를 구현할 수 있을 정도의 수준까지 발전한 것으로 보이지만, 이를 주택이나 도시에 적용하는 것은 단순한 기술만의 문제는 아님.
  - 적절한 스마트 서비스의 발굴이 우선되어야 하며, 해당 서비스를 구동할 수 있는 경제적 순환 체계를 확보하는 것이 우선임.
- 스마트홈이나 스마트시티와 같은 융합적 산물은 기존의 산업적 칸막이로는 해결하기 어려우며, 수익 구조도 전통적인 체계와 상이함.
  - 건설과 ICT 등 다양한 산업 분야가 공동으로 관련 서비스를 발굴하고 수익을 공유하는 방식으로 전개되어야 함.
  - 건설산업의 관점에서 건설을 통한 수익 창출뿐만 아니라 운영·유지관리 및 스마트 서비스 공급을 통한 수익 창출도 고려해야 하며, 기존의 전통적인 수익 창출 방식과는 상이함.

## 【 세부 추진방향 】

- ① 민간의 산업별 융합협의체 구성 지원
  - 건설과 ICT를 포함해서 도시에 구현되는 각종 스마트 서비스 등과 관련되는 산업주체들로 구성되는 민간의 협의체를 구성하고 가능한 스마트 서비스와 사업모델을 발굴하고 축적할 수 있도록 지원함.

#### 4. 스마트기술 지원

- 민간의 창의성을 극대화하고 급속히 발전하는 기술과 사회구조에 대응하기 위해서 유연성이 있는 민간협약체로 구성하는 것이 적절함.
  - 융합협약체에서 추진하는 스마트 서비스 개발을 위한 연구개발을 지원함.
- ② 스마트시티 로드맵 개발
    - 도시 유형(기성 도시, 신도시 등)과 특성에 따라서 스마트 인프라를 구축하고 그에 따른 스마트 서비스를 도입하는 수준에 차이가 있다는 점을 고려해서 각 도시별 스마트 서비스 도입 로드맵 개발을 지원함.
    - 스마트 서비스들을 구현 특성별로 분류하여 단기적으로 구현 가능한 것과 스마트 인프라 등의 구축이 필요하거나 전제 사항들이 필요한 장기적 구현 서비스들을 구분함.
- ③ 테스트 베드 지원
    - 실효성 있는 스마트시티 개발을 위한 도시설계와 사회·경제적 인프라 구축, IoT 설계 및 개발 등의 스마트시티 구축 프로세스를 검증하기 위한 테스트 베드를 지원함.
- ④ 스마트 서비스 요소기술 개발 지원
    - 스마트 서비스와 관련한 각종 요소 기술들과 인프라를 개발하기 위한 연구개발 지원 체계를 마련할 필요가 있음.
- ⑤ 스마트 인프라 개발 및 스마트 서비스 관련 정보 제공 체계 구축
    - 대부분 스마트 서비스가 필요로 하는 각종 실시간 및 이력 정보들을 유통할 수 있는 체계를 마련해야 함.
    - 공통적인 스마트 인프라는 일반적으로 정부 지원에 의한 체계 개발 가능성이 높으며, 민간에서 개발된 스마트 인프라와 함께 각종 스마트 서비스에서 활용될 수 있는 지원 체계가 필요함.
- ⑥ 스마트 서비스의 표준체계 개발 지원
    - 스마트 서비스와 인프라, 정보 등은 다양한 주체들에 의해서 개발될 수 있기 때문에 정보 공유 체계를 마련하기 위해서는 표준의 정립이 필요함.
    - 민간의 융합협약체를 중심으로 각종 표준에 대한 공감대를 만들어 갈 수 있도록 지원하고, 필요에 따라서는 정부가 일정한 부분을 담당할 필요가 있음.
- ⑦ 스마트 서비스 참여 주체들 간의 수익 관계 정규화
    - 일반적으로 스마트 서비스는 하나의 주체에 의해서 만들어지기보다는 복수의 주체들이 융합적인 서비스를 만들기 마련임.
    - 각 주체들 간의 상호 이해관계가 정립되고 협약이 이루어지지 않으면 서비스 공급이 불가능하므로, 표준적인 협약체계와 협력방식을 마련할 필요가 있음.

● ⑧ 플랫폼사업에 대한 규제 완화

- 스마트홈과 스마트시티에 공급되는 민간의 스마트 서비스는 플랫폼사업의 형태로 진행되는 경우가 많으나, 유사한 분야의 기존 사업체들과의 충돌 가능성이 높음(카카오 카풀, 타다, 우버 등).
- 기존 사업을 보호할 필요성과 함께 신규 플랫폼사업의 발전성을 고려하여 적극적인 규제 완화 정책이 필요함.

기대  
효과

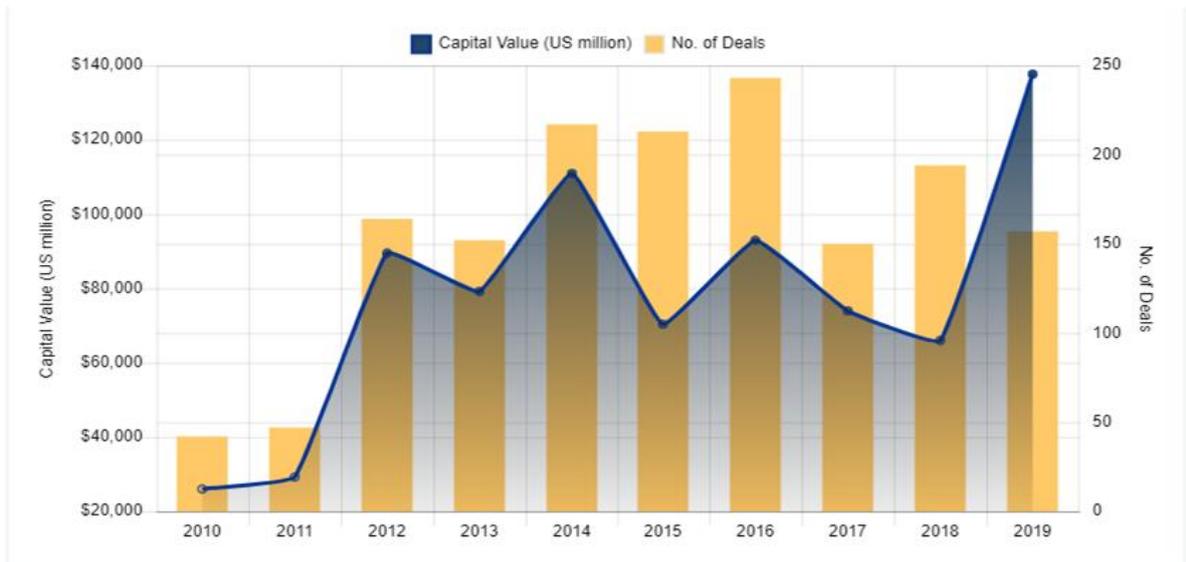
- 다양한 스마트서비스의 발굴로 각 참여주체간 수익모델을 검증함으로써 스마트홈과 스마트시티의 추진동력을 확보함.
- IoT와 같은 기술적 요소 뿐만 아니라 사회경제적 매커니즘 검증을 통한 스마트서비스의 지속가능성을 확보함.
- 건설산업의 전통적인 시장 뿐만 아니라 플랫폼시장으로의 영역 확장이 가능함.

**31**      **해외 투자개발형 사업 진출 활성화**

**【 현황 및 필요성 】**

- 투자개발형 사업이란 대규모의 인프라 사업, 부동산 개발 및 제조업 사업을 대상으로 디벨로퍼가 필요한 자금 조달과 관련된 인허가 및 계약 등 사업 추진에 필요한 제반 요소의 수행을 포함한 사업을 의미함.
  - 투자개발사업은 장기간 대규모 형태로 사업 초기에 비즈니스 모델 결정, 자금 및 법률 등과 관련된 전문성을 필요로 하며, 외부 환경 변수의 영향에 민감한 특성을 가짐.
- 세계 PPP 시장의 규모는 WB(World Bank) 및 Infra PPP에 따르면 확대되고 있는 것으로 추정됨.
  - WB의 PPI(Private Participation in Infrastructure)에 따르면, 2019년 상반기에는 175개 프로젝트에 498억 달러가 투자 약정됨.
  - Infra PPP에 따르면, 2019년 낙찰 및 계약된 사업 규모는 약 1,377억 달러(157건)로 2010년 이후 최고치 기록을 달성함(2014년 1,109억 달러 이후 4년간 1,000억 달러 하회).

〈그림 34〉 글로벌 PPP 투자 추이



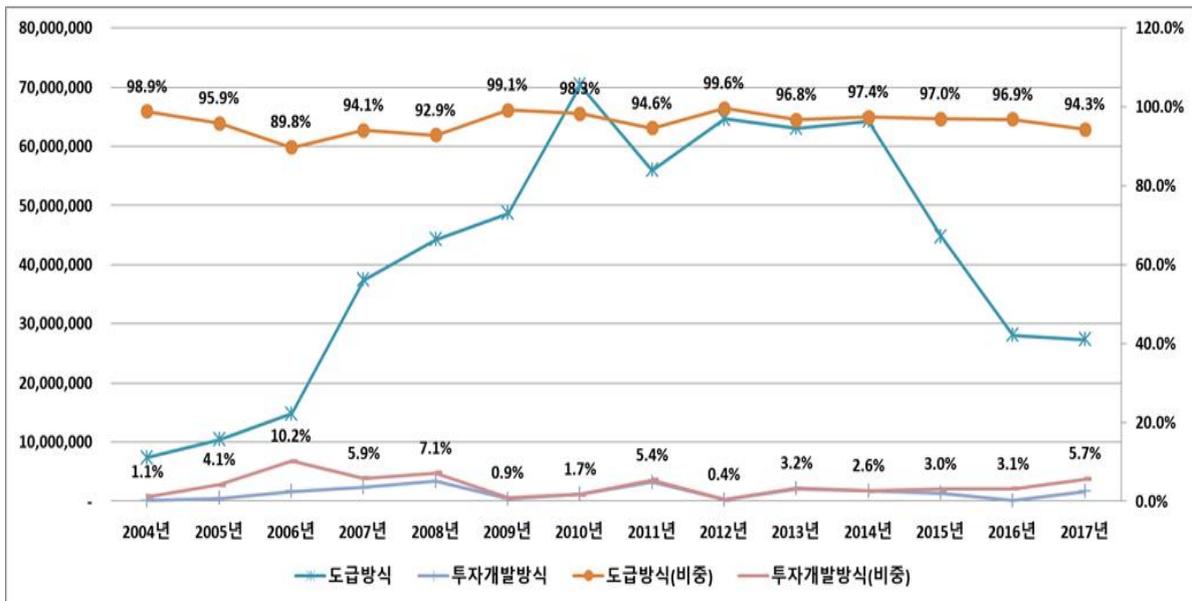
자료 : Infra PPP(2020.2.5일 기준), Infra PPP 데이터베이스는 2010년부터 데이터 제공.

- World Bank에 따르면 금융투자가 필요한 신흥국 PPP 시장의 규모는 연간 900억 달러로 우리 기업이 수주하기 위해서는 현재 정부가 지원 중인 소규모 펀드로는 실질적 효과를 거두기 어려운 상황임.

- 국내 건설기업의 해외 수주 구조는 철저하게 도급사업 중심임. 투자개발형 사업 수주 비중은 2006년 10.2%에서 2016년 3.1%까지 하락하였음. 반면에 도급사업 수주 비중은 최소 95% 이상임.
- 해외 수주 실적이 감소하기 시작했던 2015년 이후에도 투자개발형 사업 수주가 차지하는 비중은 낮은 수준을 유지하고 있음.

〈그림 35〉 발주 형태별 해외건설 수주 규모 및 비중 추이

(단위 : 천 달러)



자료 : 해외건설종합정보서비스.

## 【 세부 추진방향 】

- 국내 건설기업의 해외 투자개발형 사업 수주 경쟁력 강화를 위해서는 근본적으로 기업의 사업 경험 축적이 선행되어야 함. 이와 같은 측면에서 국내 건설시장에서 민간투자사업 실적을 보유한 건설기업의 역량 제고에 집중할 필요가 있음.
- 개발사업을 추진하기 위해서는 글로벌 수준의 네트워킹과 마켓 인텔리전스(Market Intelligence) 역량을 보유해야 함. 또한, 차별화된 사업 제안을 위한 지식과 경험, 개발사업 과정을 주도할 수 있는 관리 역량, 글로벌 리소스 및 경쟁력 확보와 기존 EPC 역량과의 통합 등 다양한 분야에서의 역량 제고가 요구됨.
- 해외 투자개발형 사업은 사업 기획과 개발 및 제안, 견적 및 입찰, 낙찰 및 계약, 시공, 시운전 및 인도, 운영 단계로 구분할 수 있음.
- 국내 건설기업의 해외 투자개발형 사업 수주 확대를 위해서는 상술한 단계별 지원 정책의 수립과 시행이 필요함.

## 5. 해외 진출 지원

- 또한, 정부 간 협력 사업의 확대가 요구됨. 정부 간 협력사업은 해외 발주기관 등과 사업을 직접 제안 및 협의하고 우리 기업으로 하여금 사업권을 확보하게 하는 데 효과적일 수 있음.
- 해외 투자개발형 사업을 발굴하는 단계에서는 정부 부처와 관련 기관의 지원이 요구됨.
  - 사업 발주국과 우리 정부 간의 MOU 등과 같은 지원 및 선제적인 사업 소재국 정부와의 접촉 및 사업 추진 권리 확보를 위한 정부 부처와 관련 기관의 지원
  - 해외건설시장 개척지원사업 등이 운용되고 있으나 연간 지원 규모의 한계로 실질적 결과를 유인하는 데 한계가 있음. 예산의 확대 등을 포함해 지원 사업 전반에 대한 개선이 필요함.
- 사업의 타당성 검토 단계에서는 경쟁력 있는 사업주의 구성과 사업타당성 조사 용역업체의 선정과 비용 부담 등과 같은 이슈가 존재함.
  - 6~12개월 정도 소요되는 타당성 검토 단계에서는 면밀한 사업타당성 조사가 무엇보다 중요한 이슈임. 관련 업체 선정과 비용은 기업으로서는 부담이 될 수 있음. 사업타당성 조사를 지원(우수 업체 추천 및 비용 지원)하는 정책의 확대가 필요함.

대외경제협력자금(Economic Development Cooperation Fund)

- 지원 방식 : 국내 기업의 수주 및 수행 사업에 대한 차관 제공
- 사업타당성 지원 등 차관 지원비 운영, 기타 민자사업, 프로그램 차관, 섹터개발 차관 등

- 사업권 계약 및 인허가부터 금융 조달(Financial Close)까지는 지속가능한 정책적 금융 지원이 필요한 단계임.
  - 양허계약의 법률적 bankability, SPC의 경영 및 지배구조, 프로젝트 위험의 분석 및 배분, 금융기관의 참여 조건 등 다양한 이슈가 존재하는 단계로 전문성을 보유한 국내 공공기관(KIND)의 지원이 필요함.
  - 금융 지원과 관련하여 글로벌 인프라 펀드, 코리아 해외인프라 펀드, 글로벌 플랜트건설 스마트 시티 펀드 등의 운용이 확대될 필요가 있음.

글로벌 인프라 펀드 : 국내 기업의 해외 인프라사업 관련 투자를 지원하기 위한 민관 공동투자 펀드

- 투자방법 : 프로젝트 회사의 지분 및 대출
- 투자대상 : 해외 인프라사업 관련 투자개발사업(도로, 항만, 발전소, 공항 등), 해외 인프라사업과 연계된 부대사업 개발 공사(도시개발)

글로벌 플랜트건설 스마트시티 펀드 : 정부재정과 공공기관 투자 기반의 6,000억원 규모의 모펀드를 조성하여 민간과 매칭으로 자펀드(1.5조원) 조성(Capital Call 방식)

- 투자대상 : 프로젝트 SPC 지분 및 채권 등에 투자

- 해외 투자개발형 사업과 관련된 정부 부처마다 운영되는 지원제도의 통합을 고려해볼 필요가 있음.

- 해외사업과 관련하여 정부 부처의 지원 형태, 단계별 및 내용별로 상이한 방식으로 지원제도를 운영하고 있음. 해외건설시장에 진출하고자 하는 기업들의 접근성 차원에서는 기존 제도의 통합 등을 통해 효율성을 극대화할 필요가 있음.
- 해외사업의 타당성조사 지원사업의 경우, 국토교통부를 비롯해 환경부 등 타 부처에서 별도의 지원 예산을 바탕으로 추진 중임.

기대  
효과

- 향후 해외 투자개발형 사업 수주를 위한 지원 체계의 기반을 마련하고 이를 활용해 연평균 10% 수준의 투자개발형 사업 수주 비중 확대를 기대할 수 있음.
- 국내 건설기업의 해외 투자개발형 사업 수행 경험 확대를 위한 지원 체계 일원화는 G2G 방식의 사업 수주에서도 국가 단위 경쟁력 제고 효과를 거둘 수 있음.

【 현황 및 필요성 】

- 중소기업의 해외건설 수주 실적은 2008년 72.1억 달러로 역대 최고치를 기록한 이후 감소세를 이어와 지난 2019년에는 2008년 대비 23% 수준인 16.8억 달러를 기록하였음. 2007년과 2008년에 각각 14.9%와 13.3%를 차지했던 전체 해외 건설 수주에서 차지하는 중소기업의 비중도 2012년 이후 5% 내외로 하락함.
- 수주액의 감소에도 불구하고, 중소기업의 해외공사 수주 건수는 2015년까지 증가세를 지속하였으며 이후에도 2008~2010년과 유사한 수준을 보임. 또한, 진출 국가 및 업체의 규모 또한 급격한 등락 없이 일정 규모를 유지하고 있음. 이는 단위 사업당 수주 금액의 감소와 업체 간 수주 경쟁이 심화되었기 때문으로 분석됨.

〈그림 36〉 중소기업의 해외건설 수주 실적 추이

(단위: 건, 천USD)



주 : 막대그래프상 표기된 값은 연도별 중소기업의 해외건설 수주액을 나타냄.  
 자료 : 해외건설 중소기업수주지원센터.

- 중소기업의 진출 방식은 국내 대형 건설기업의 하도급 형태가 차지하는 비중이 전체 수주의 약 70%로, 중소기업의 자체 보유 경쟁력을 통한 수주에는 어려움을 겪고 있는 것으로 판단됨.

- 국내 건설시장에서는 지역의무공동도급, 지역제한 등 중소기업을 지원하기 위한 물량 배분 측면에서의 다양한 형태의 지원 정책이 있으나 해외 건설시장에서는 기대하기 어려움.
- 현재 중견·중소 건설기업을 위한 해외 진출 지원제도는 시장개척 지원사업, 현장훈련 지원사업, 보증발급 및 기자재 반·출입 지원사업, 글로벌 기술자 양성사업 등임.
  - 시장개척지원 : 해외시장 진출을 위한 수주 활동 비용 지원, 프로젝트 조사 및 분석 지원, 대외 경제협력기금 연계 목적의 조사 및 분석 비용 지원, 현상공모 및 국가 간 경쟁입찰 참여 준비 비용 지원
  - 현장훈련지원 : 중견·중소 기업이 채용하여 해외공사 현장에 파견한 인력의 파견비용 및 훈련 비용 지원
  - 보증발급지원 : 해외건설과 관련한 금융기관의 각종 보증(입찰보증, 계약이행보증, 선수금환급보증, 유보금보증 등) 발급 지원
  - 기자재 반·출입 : 해외건설 공사용 기자재 및 장비, 근로자용 생활 필수품 반출, 수출 절차의 간소화 지원
  - 글로벌 기술자양성 : 중견·중소 기업 재직 중인 경력 3년 이상의 건설기술인의 선진기업 및 교육·유관 기관 파견시 체재비 및 파견비 지원
- 국내 건설시장의 위축에 따른 물량 확보와 해외건설 수주 회복을 위해서는 중견·중소 기업들의 진출이 지금보다 확대될 필요가 있음. 치열한 수주 경쟁에서 생존하기 위해서는 기업 스스로의 노력과 함께 정부의 체계적인 지원 정책이 뒷받침되어야 함.

## 【 세부 추진방향 】

- 국내 중견·중소 건설기업의 해외 진출 확대를 위한 지원 정책은 국내 대형 건설기업의 하도급, 해외 발주 원도급, 국외 기업의 하도급 형태로 구분되는 진출 방식을 고려해야 함.
  - 해외 진출 확대는 수주 실적의 성장을 의미함. 따라서 중소기업들이 선택할 수 있는 진출 방식별로 정부 차원의 지원 정책이 수립되고 시행되어야 할 것임.
  - 하지만 건설기업으로서 시장에서 평가받을 수 있는 기술 경쟁력의 보유는 진출 방식에 따른 지원 정책의 차별화 이전에 근원적인 전제가 되어야 할 것임.

## 5. 해외 진출 지원

〈표 37〉 중견·중소 건설기업의 해외 진출 지원 방안

구분	지원 방안
대형기업과 협력 진출	- 협력 확대 유인 세제 혜택 - 중소기업 기술지원 및 대·중·소 기업 매칭 프로그램
해외 업체 하도급 진출	- 기술개발 및 기술 사업화 지원 프로그램 - 중소기업 해외 홍보 강화
해외 발주 원도급 진출	- 정보 네트워크, 보증 발급 지원 확대 - 시장개척 지원사업 규모 확대 및 내실화

- 중견·중소 기업과 국내 대형 건설기업의 협력은 중소기업으로 하여금 해외 건설 시장에서 수행 역량의 제고 등과 같은 목적을 달성할 수 있으므로 지속적으로 확대될 필요가 있음.
  - 국내의 대형기업과 우수 중소기업의 협력 진출을 위해 세제 혜택과 더불어 사업수행 기간 동안 중소기업의 역량 확보에 필요한 기술지원 프로그램을 시행할 필요가 있음.
  - 국내의 우수 중소기업을 체계적으로 관리하고 홍보할 수 있는 체계를 마련해 해외사업 입찰에 참여하려는 대형기업과 매칭시켜 주는 프로그램 시행을 고려할 필요가 있음.
- 해외건설 주요 진출국의 현지 하도급 기업정보를 수집·공유하여 대기업에게는 현지 하도급 정보를 제공하고, 현지보다 상대적 우위의 국내 강소 중견·중소 기업이 참여할 수 있도록 매칭하는 방안을 검토해보는 것도 바람직함.
- 해외건설시장에서 발주되는 사업의 원도급 수주와 해외 기업의 하도급 수주를 위해서는 진출 사업 영역에서 차별화된 기술력을 확보하는 것이 중요함.
  - 중소기업의 기술개발 투자를 위한 재정지원 확대와 기술 사업화 및 기술 이전에 필요한 지원 플랫폼 구축과 운영이 필요함.
  - 특화 기술을 보유한 중소기업을 위한 해외 홍보 로드쇼 등 관련 프로그램의 지원 및 해외건설 수주지원단 파견시 중소기업 동행 지원 등을 고려해야 함.
- 시장개척 지원, 현장훈련 지원, 정보 네트워크 지원, 보증발급 지원 사업 등 현재 운영되고 있는 지원 정책들의 규모를 확대하고 내실화할 필요가 있음.

기대  
효과

- 대형기업 중심의 해외건설 수주 구조 개선 기대
- 기술력 기반 강소 중견·중소 건설기업의 국내 공공시장에 대한 의존 완화
- 중견·중소 건설기업의 수익구조 다변화

## 【 현황 및 필요성 】

- 해외건설 인력의 규모는 해외건설 수주의 확대와 궤를 같이하여 2008년 이후 급격히 증가하여 2012년에는 23.2만명 규모까지 성장했음. 이후 해외건설 수주가 하락세를 보임에 따라 해외건설 인력 규모도 점차 감소하여 2016년 기준 해외건설 인력은 15.4만명을 기록하였음.
- 해외 진출 인력의 구성비를 보면 2016년 기준 국내 인력이 전체의 12.0%인 약 1.8만명을 차지하고 있음. 2013년 이후 해외건설 수주가 점차 감소하면서 해외건설 인력이 감소세에 있으나, 자국 인력의 비중은 11~12%대를 유지 중임.
  - 1970~80년대 토목·건축 도급공사 수주 시기에는 다수의 국내 기능인력 투입으로 국내 인력의 비중이 80%에 달했으나, 수주 양상의 변화로 최근 국내 투입인력 비중은 크게 감소했음.
  - 2012년 전체 해외건설 인력 23.2만명 중 11.2%를 차지했던 국내 인력의 비중은 2016년 전체 15.4만명의 12.0%인 1.8만명 규모로 전체 인력에서 차지하는 비중은 대동소이함.
- 유가 급락 이전에는 낙관적인 해외수주 성장 전망에 기초한 해외건설 인력의 양적 부족 전망이 우세하였으나, 2015년 이후에는 해외건설 어닝쇼크 발생, 유가 급락에 따른 산유국 건설투자 부진 등의 여건 변화로 해외 수주가 줄어들면서 해외건설 전문인력의 육성 방향도 변화될 필요가 있음.

〈그림 37〉 2000년 이후 해외건설 인력 현황

(단위 : 명, %)

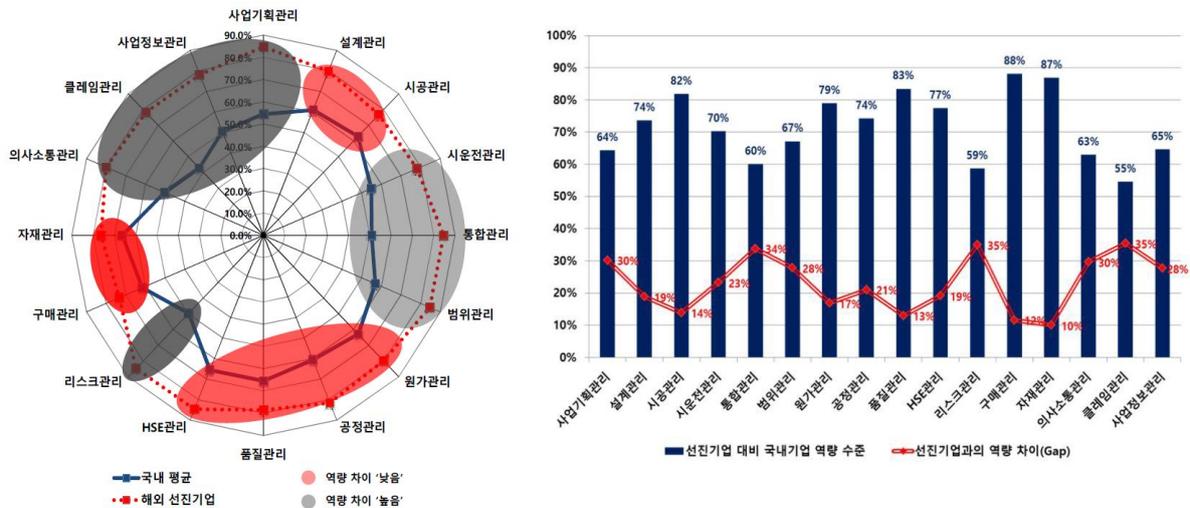


주 : 막대그래프상 표기된 값은 각 연도별 국내 인력 인원수를 나타냄.  
 자료 : 해외건설협회.

## 5. 해외 진출 지원

- 2000년대 중반부터 해외건설 경쟁력 제고를 위한 프로젝트관리 역량의 중요성이 강조됐음에도 불구하고, 국내 기업의 역량 수준은 선진기업 대비 71% 수준에 머물러 있어 관련 분야 전문인력 양성을 통한 글로벌 경쟁력의 질적 개선을 도모할 필요가 있음.
- 설계·시공·원가·공정·품질관리, HSE관리, 구매관리, 자재관리 등 역량은 선진기업 대비 71% 수준을 상회하나, 사업기획관리, 통합관리, 범위관리, 리스크·클레임관리 등의 역량은 55~70% 수준임.

〈그림 38〉 해외 선진기업 대비 국내 대형 건설기업의 사업관리 역량 수준 비교



자료 : 이광표, 유위성(2018), 국내 건설기업의 해외 프로젝트관리 역량 진단, 건설이슈포커스 2018-10, 한국건설산업연구원.

- 또한, 기존 국내 기업들의 주력 분야인 플랜트 EPC 중심의 사업모델에서 글로벌 수요가 증가하고 있는 인프라 및 투자개발형(PPP), FEED 등 고부가가치 사업으로의 영역 확대를 위한 전문인력의 양성이 필요한 상황임.
- 고부가가치 사업영역 확보에 기여할 수 있는 전문인력 양성으로 해외 건설시장에서 지속가능한 수주 경쟁력을 확보할 필요가 있음.
- 해외건설 인력 양성은 국내 인력만을 대상으로 해서는 안 됨. 제3국 및 현지 인력의 활용 비중이 증가함에 따라 글로벌 아웃소싱 등을 통한 인력 조달과 해외 인력에 대한 체계적인 교육 및 관리 시스템의 구축이 필요함.

### 【 세부 추진방향 】

- 체계적인 인력 양성을 위해서는 해외 건설시장의 환경 변화에 대응할 수 있는 중장기 인력양성 계획의 수립과 시행이 필요함.

- 기업이 필요로 하는 인력의 기술 수준에 따라 양성 체계 프로그램을 구분하고, 이에 따른 산학연이 통합된 교육 체계를 마련하는 것이 필요함.
- 해외 투자개발형 사업의 수주 확대를 위한 전문인력 양성 체계의 수립과 시행이 필요함.
  - 사업의 기획 및 타당성 분석, 리스크 분석부터 시공 및 운영/유지보수에 이르기까지 사업의 전 주기에 걸쳐 영역별 전문인력을 양성할 수 있는 교육 프로그램이 마련되어야 함.
  - 금융과 공학 분야의 지식을 습득할 수 있도록 학부에서는 분야별 기초지식 중심으로 교육하고, 해외건설 전문대학원에서는 실제 사업 수행에 필요한 지식 배양이 가능하도록 하는 체계를 마련해야 함.
- 중견·중소 건설기업에 특화된 인력양성 프로그램 운영이 필요함.
  - 중소기업에는 인력양성을 위한 투자가 경영상의 부담으로 이어질 수 있으므로 교육훈련에 드는 비용을 정부가 보전해주고, 동시에 양성 인력에 대한 고용 지원이 필요함.
  - 해외건설 사업 경험이 있는 퇴직 전문인력을 통한 중소기업 인력 교육훈련 서비스 제공을 확대할 필요가 있음. 1~2회성 컨설팅 중심이 아닌 교육 프로그램을 수립해 시행하는 것이 필요함.
- 현지 및 제3국 인력의 양성과 관리를 위해 기업 간 협력 체계를 구축하고 이에 필요한 지원 정책을 마련하는 것이 요구됨.
  - 외국 인력에 관한 정보를 관리할 수 있는 DB를 구축해 현지에 진출하는 기업들이 활용할 수 있도록 해야 함.
  - 기업 간 협력을 통하여 해외건설 사업에 필요한 외국인력 양성 체계를 마련하는 것이 필요함. 진출 권역별로 외국인력 양성을 집중화해야 하며, 이에 필요한 정책적 지원이 요구됨.

기대  
효과

- 해외건설 사업 방식의 다양화와 기술 및 사업관리의 전문성 요구 증대에 대응한 안정적 인력 공급에 기여
- 해외건설시장에서 지속 가능한 수주 경쟁력 확보에 기여



# III

## 갑질근절·공정경제

1. 불공정 관행 개선
2. 적정공사비



## 【 현황 및 필요성 】

- 건설산업은 그 특성상 발주자와 수주자 간의 수직적 계약관계와 다단계 생산체계(원도급→하도급→(일부)재하도급→건설근로자 및 자재·장비업자)로 인해 우월적 지위 남용, 소위 갑을(甲乙)관계에 대한 문제가 끊임없이 제기되어 온 산업임.
  - 건설산업은 수행 과정이 복잡하고 다단계로 구성되어 있으며, 수주 산업으로서 일화성인 특성으로 인해 기업이 모든 역량을 보유할 수 없어 복수의 참여자와의 원활한 협력이 매우 중요함.
  - 그럼에도 불구하고 우리 건설산업은 오랜 기간 발주자↔시공사 간, 원↔하도급자 간, 시공사↔근로자 간 갑을관계가 형성되어 고착화된 실정이고, 이에 따라 부당 업무지시 등이 일상화되고 계약 상대자는 불성실한 계약이행을 하는 등 악순환이 반복되고 있음.<sup>44)</sup>
  - 그 결과 국토교통부의 최근 설문조사(2017.10)에 따르면, 국민의 80.2%가 건설산업을 대표적 불공정 산업으로 인식하고 있는 상황임.
- 이 중 대표적 갑을관계라 할 수 있는 원도급자와 하도급자 간 불공정거래에 대해서는 지속적인 제도 개선 및 처벌 강화에 따라 불공정거래 행위는 감소하고 있음.
  - 「하도급법」 및 「건설산업기본법」상의 하도급 관련 법·제도의 지속적인 강화로 인해 현재 우리나라의 하도급 규제는 전 세계 최고 수준이며, 이에 따라 원도급자와 하도급자 간의 불공정거래 행위는 계속적으로 감소하고 있는 상황임.
  - 이를 보다 구체적으로 파악하기 위해 공정거래위원회의 ‘2019년 하도급거래 서면 실태조사 결과’를 살펴보면, 하도급거래 관행이 ‘보통’ 이상으로 개선되었다고 응답한 건설 분야 하도급업체 비율은 96.3%<sup>45)</sup>에 달하고 있으며, 이는 모든 업종 중 가장 높은 수준임.
- 반면, 1차 하도급자와 2차 협력자(하도급자와 자재·장비업자, 건설근로자) 간의 관계에서의 불공정거래 관행은 지속적으로 발생하고 있어 사회문제화되고 있는 상황<sup>46)</sup>이며, 이에 따라 규제·경쟁 당국을 비롯한 실질적 관리·감독 기관인 지자체에서는 이를 개선하기 위한 제도 개선과 감시 강화가 최근 활발히 전개 중임.
- 하지만 더 큰 문제는 발주자와 원도급자의 계약거래 관계에서 만연한 발주자의 우월적 지위 남용에 따른 불공정 행위라 할 수 있음. 발주자의 우월적 지위 남용은 수직적인 생산체계상 원·하도급자 간, 하도급자·2차 협력자 간의 불공정거래를 발생시키는 근본적 원인이기 때문임.

44) 감사원(2018), 공공 발주 건설공사 불공정 관행 점검 결과.

45) 공정거래위원회, 2019년 하도급거래 서면 실태조사 결과, 2019. 11. 28.

46) 건설산업연구원(2017), 차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제.

## 1. 불공정 관행 개선

- 발주자의 불공정거래 행위는 건설기업의 공사수행에 어려움을 주는 것은 물론, 막대한 손해를 감수하게 하는 원인이 됨.
  - 사실상 공사 수주를 지속해야 하는 건설기업 입장에서는 발주기관의 불공정 행위에 대해 적극적인 대응이 쉽지 않으며<sup>47)</sup> 감사원 등 규제기관 신고시 상당한 불이익 발생이 불가피함.
- 보다 구체적으로 발주자와 원도급자 간의 거래 관계에 있어 발주자의 우월적 지위 남용을 통한 불공정 행위는 다음과 같은 유형들에서 빈번히 발생하고 있음.
- 첫째, 예산 부족, 추가 예산 확보 곤란 등을 이유로 계약 상대방에게 비용을 부당하게 전가하는 유형이 가장 대표적임. 이와 관련한 불공정 행위로는 예정가격 과소 산정, 설계변경 및 계약 상대자의 책임 없는 공기 연장 간접비 등 법률 및 관련 규정에서 정하고 있는 정당한 계약금액 조정 거부 또는 과소 인정, 예측하지 못한 추가 발생비용 전가 등을 꼽을 수 있음.
  - 둘째, 우월적 지위를 이용한 부당업무 지시 및 발주자 업무 일방 전가 또한 현업에서 빈번히 발생하고 있는 발주자의 불공정 행위임. 예를 들어 용지보상 업무 대행, 민원처리 등 발주자가 수행하여야 할 업무를 계약 상대방에게 전가하거나 발주자가 수행할 기념식, 귀빈 방문 등에 수반되는 업무 전가 등은 비일비재하게 발생하고 있음.
  - 셋째, 발주기관에 유리한 부당특약과 자의적 기준 운용 또한 그간 지속적인 개선 노력에도 불구하고 여전히 만연한 실정임. 구체적으로는 하자담보책임 기간 부당 운용, 각종 페널티 규정을 악용한 보복성 벌점 부과, 정당한 이의신청을 사전에 봉쇄하는 각서 요구 및 각종 정부 지원 제공 등을 꼽을 수 있음.
- 또한, 발주자의 불공정을 유발하는 시스템과 제도 또한 개선해야 할 사항임. 이 중 특히 개선해야 할 사항은 구체적 기준 부재에 따른 단기적 예산 절감 중시 관행이 계속되고 있다는 점과 더불어 현실과의 괴리가 큰 발주자 중심의 제도 운용에 대한 개선이 시급함.
- 예를 들어 공공공사의 경우 예산증액 및 추가예산 확보 등에 대한 대내외적 감사를 과도하게 의식하거나, 기관장 치적 홍보를 목적으로 예산 절감을 중시한 공사비 집행 관행을 꼽을 수 있음.
  - 또한, 현실과의 괴리가 큰 발주자 중심의 제도 운용 역시 발주자의 불공정을 유발하는 주요 요인임.
- 물론 지금까지 이러한 발주자의 불공정 행위를 개선하기 위한 정부의 노력<sup>48)</sup>이 부재했던 것은 아님. 그럼에도 불구하고 큰 진전이 부재하였던 것은 그간 건설산업의 뿌리 깊은 불공정 행위 개선을 위해 다양한 정책을 발표하였음에도 문제 인식 부족과 소관 부처 상이 등의 사유로 인해 소폭의 제도 개선에만 그친 경우가 많아 그 실효성에 한계를 내포한 단기적 대책에 그쳤기 때문임.

47) 건설산업연구원(2017), 전거서.

48) 공정위(2001, '05, '09, '14, '15)와 국토부(2013, '15)의 관련 정책 발표가 그간 계속되어 왔으며, 이 외에도 최근 규제입증책임제를 통한 기획재정부와 국토교통부, 조달청 등의 제도개선 노력 또한 지속적으로 전개되어 있음. 이 중 발주기관의 우월적 지위 남용 방지를 위한 대표적 정책으로 2015년의 '건설공사 발주자 불공정거래 관행 개선방안'을 꼽을 수 있음.

- 무엇보다 건설 생산체계 상류에 위치한 발주자부터 선순환적 상생의 물꼬를 터주어야 하위 협력 관계까지 상생 물줄기가 선순환적으로 전달될 수 있으나, 그간 해당 개선 노력은 상대적으로 미흡하였음.
- 다행인 점은 최근 감사원, 국토교통부, 국민권익위원회 등 각 관계부처에서는 공공 발주기관의 불공정 관행 개선을 적극 추진하고 있다는 점임.
  - 우선 국조실(권익위)의 경우 ‘공공부문 갑질 근절대책(2018.7)’, ‘공공분야 갑질근절을 위한 가이드라인(2019.2)’을 발표하는 등 큰 틀의 가이드라인을 제시함.
  - 감사원의 경우 2019년 감사운영 방향으로 기업불편부담 신고센터 운영 등을 통한 ‘공공기관의 불공정 관행 개선’을 발표(2019.2)하고, 그 결과 ‘공공기관 불공정 관행 및 규제 점검(2019.12)’ 및 ‘조달분야 불공정 행위 및 규제점검(2020.1)’ 결과를 잇달아 발표함.
- 이와 발맞추어 주요 공공 발주기관들이 발주기관 위주의 계약문화 개선을 적극 추진하고 있는 상황은 매우 긍정적임.
  - 국토교통부의 경우 공공 발주기관이 수익성 우선 풍토가 만연하여 불공정한 관행(공사비 부담 감액, 거래상 지위 남용 등)을 양산하였다며 개혁에 나설 것을 주문함(공공기관의 사회적 책임성 강화를 위한 워크숍, 2017.7).
  - 한국토지주택공사의 경우 2017년 이후 건설업계 불공정 관행, 과도한 규제 등 건설 전 분야의 One-Stop 의견제안 창구인 ‘건설문화 혁신센터’를 운영하여 현재(2020.3)까지 백여 개의 과제 발굴 및 개선을 추진함.
  - 이 외에도 한국도로공사의 경우 적정한 예정가격 및 공기 산정 등 84건의 계약제도 개선방안 추진을 발표(2018.7)하였으며, 한국철도시설공단의 경우도 ‘불공정 근절 계약제도 개선방안’ 발표를 통해 건축분야 표준공사비 현실화 등 적정공사비 지급 추진을 발표함(2018.7).
- 입법부 역시 2019년 7월 여당(더불어민주당)과 정부(기획재정부, 국토교통부), 3대 발주기관(한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단), 3개 건설 협·단체(대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한기계설비건설협회)와 공동으로 공공건설 상생협력 방안을 발표하고 이에 대한 이행을 천명(10개 세부과제)함.
- 하지만 오랜 기간 굳어진 산업 내 불공정 관행은 특정 부처 및 발주기관의 일회성 개선 노력만으로는 근본적 해결이 불가능한 상황임.
  - 일례로, 전술한 여러 노력에도 불구하고 2019.12월 감사원이 발표한 ‘공공기관 불공정 관행 및 규제 점검’ 결과 발주자의 불공정 행위가 여전히 만연한 것으로 조사됨(165건 지적).
- 결국, 입법부를 통한 입법불비 해소 및 중장기적 시각을 바탕으로 제도개선 필요 사항에 대한 종합적 점검·정비를 통해 지속적인 개선 노력이 필요한 상황임.

## 1. 불공정 관행 개선

### 【 세부 추진방향 】

- 발주자와 계약 상대자 간의 불공정거래 관행 개선을 위한 제도적 장치 강화와 실질적인 불공정거래 관행 개선 대책의 마련이 필요함.
  - 전술한 정부 및 공공 발주기관의 대책과 제도개선 노력에도 불구하고 실질적으로 현업에서 피부로 느끼는 그동안의 불공정거래 관행 개선 성과는 미흡한 상황임.
  - 따라서 정부 주도 아래 주기적인 실태 점검과 신고 활동을 유도할 수 있는 건설공사 불공정거래 관행을 모니터링하는 기구 혹은 조직을 상설하는 방안을 모색할 필요가 있음.<sup>49)</sup> 단, 해당 조직(또는 기구)은 정부 및 발주기관, 건설 관련 협·단체가 함께 참여하는 방식의 운영을 고려할 수 있음.
  - 이를 위해서는 지난 2019년에 여당(더불어민주당)을 중심으로 구성한 비상설 조직인 ‘상생협력 TF’의 상설화를 통해 우선 출범하는 것을 고려할 수 있음.
  - 또한, 참여 정부 범위의 경우 그동안의 불공정거래 관행 대책들이 국토교통부 소속 발주기관 중심이었다는 점을 반면교사 삼아 그 범위를 확대할 필요가 있음.
  - 지자체 발주공사를 관리하는 ‘행정안전부’, 산업설비 및 전기·정보통신공사를 관리하는 ‘산업자원부’, 자체 발주공사가 많은 ‘국방부’ 등의 경우에는 여전히 공공 발주자들의 불공정거래 관행이 개선되고 있지 못함에 따라 해당 정부 부처들의 적극적인 발주자 불공정거래 관행 개선 노력을 유도해야 할 것임.
  - 이 외에도 건설시장에서 그 비중이 지속적으로 커지고 있는 민간 건설공사 부문의 불공정거래 관행을 개선하는 노력도 필수적임. 예를 들어 사적 영역으로 법률이나 제도에 의해 규율하는 범위 외의 계약관계에 대해 직접적으로 제약을 가할 수는 없다 할지라도 ‘민간건설공사 표준도급계약서’의 법률적 지위 향상과 그 내용을 공공공사에서 활용하는 ‘공사계약일반조건’ 수준으로 구체화하는 방안(불공정 행위 최소화 목적), 계약서상의 불합리한 조항과 불공정 특별약관 등에 대한 개선 등을 적극적으로 추진할 필요가 있음.
- 이 외에도 발주자 불공정 행위 예방을 위하여, 특히 다음과 같이 빈번한 불공정 행위에 대한 예방을 강화하기 위한 개별 제도개선이 필요함.
  - 첫째, 적절한 공사비 산정 및 계약 상대자의 권리 구제장치 마련이 필요함. 특히 안전한 건설현장 마련을 위해 공사비 산정시 안전·보건시설의 적정한 비용 계상을 우선 검토 가능할 것임.
  - 둘째, 계약 상대자의 권리보장 및 불합리한 부담 전가 관행을 개선하여야 할 것임.
  - 셋째, 불공정한 계약조건 개선을 통한 공정계약 확보를 위한 방안 모색이 필요함. 대표적인 사례로 하자담보책임 기간의 적정 운용 등을 꼽을 수 있음.

49) 건설산업연구원(2017), 차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제.

- 또한, 발주기관 내부 임직원에 대한 주기적인 교육 및 가이드라인 마련 등을 통하여 우월적 지위에 의해 오랜 기간 관행적으로 굳어진 경직된 갑을관계 건설 문화 개선을 위한 자구적 노력 또한 경주하여야 할 것임.

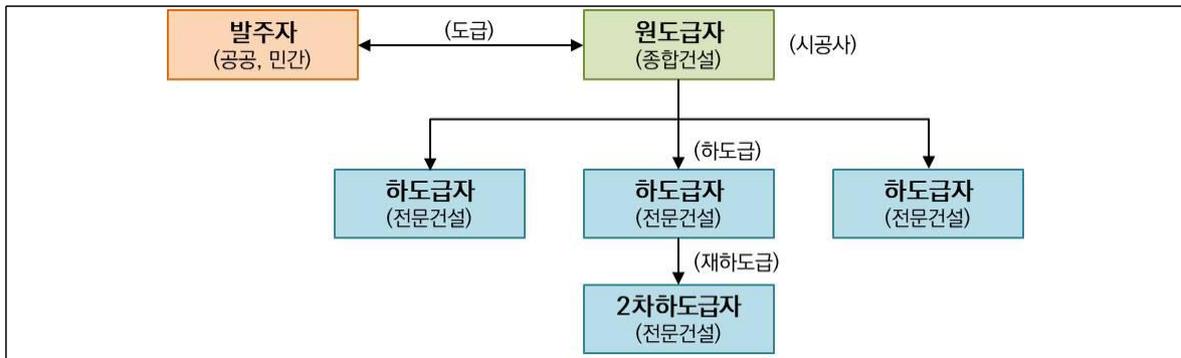
기대  
효과

- 발주자 불공정 행위 개선을 통해 산업경쟁력 강화 및 균형발전, 일자리 질 개선 및 고품질 건설 시설물 이용에 따른 시민의 편익 증가, 유지관리 비용 감소에 따른 예산 절약, 공정경제 실현 등 경제·사회적으로 선순환 효과 기대

【 현황 및 필요성 】

- 대표적 수주 산업인 건설산업은 도급 형태상 수직적인 원·하도급 관계로 구성되어 있음. 즉, 건설 하도급은 공공 및 민간 발주자로부터 건설공사를 도급받은 원도급자(건설사)가 공중에 따라 하도급을 주어 공사를 수행하는 형태를 의미함.<sup>50)</sup>
  - 일반적인 건설공사의 하도급 구조에서 원도급자는 주로 종합건설업체에 해당하고, 건설공사에 대한 종합적인 사업관리 및 계획·조정 업무를 담당함.
  - 반면, 하도급자의 대부분은 전문건설업체로 분류할 수 있고, 이들은 원도급자로부터 하도급을 받아 건설공사를 수행함.
  - 이러한 건설 생산 과정은 다른 한편으로, 하도급자가 제공하는 건설 서비스를 원도급자가 구매하여 발주자에게 최종 서비스를 제공하는 형태로 볼 수도 있음.<sup>51)</sup>

〈그림 39〉 건설공사의 하도급 구조



자료 : 국무총리실·국토교통부(2011), 공정사회 실현을 위한 건설 하도급 규제 합리화 방안.

- 이처럼 수직적인 원·하도급 관계로 대변되는 건설 생산 과정의 특징을 반영하듯, 전문건설업은 전체 기성액의 상당 부분을 건설 하도급에 의존하고 있는 것으로 나타남.
  - 건설 기성액 기준 건설업종별 하도급 비율을 살펴보면, 종합건설업의 최근 5년간 평균 하도급 비율은 2.3%에 불과하지만, 전문건설업의 경우 72.4%에 달함.
  - 이러한 전문건설업의 하도급 비중은 전기공사업(25.4%), 정보통신공사업(27.0%), 소방시설업(44.0%)과 비교해서도, 매우 높은 수치임.

50) 국무총리실·국토교통부(2011), 공정사회 실현을 위한 건설 하도급 규제 합리화 방안.

51) 이의섭(2014), 건설공사 하도급 거래에서의 우월적 지위에 관한 고찰, 한국건설산업연구원.

〈표 38〉 건설 기성액 기준의 건설업종별 하도급 비율

(단위 : %)

연도	종합건설업	전문건설업	전기공사업	정보통신공사업	소방시설업
2013	2.4	72.3	25.0	23.8	40.5
2014	2.5	72.4	26.4	26.1	42.3
2015	2.6	71.7	24.7	25.2	41.4
2016	2.0	72.4	25.2	28.8	45.1
2017	2.1	73.0	25.6	30.6	48.2
합계	2.3	72.4	25.4	27.0	44.0

자료 : 통계청, 국가통계포털, 건설업 조사 재가공 & 한국건설산업연구원(2019.12), 서울시 하도급 현황 진단 및 공정성 평가모델 개발 용역.

- 한편, 정부는 원·하도급자 간의 불공정거래를 방지하고 공정한 건설 환경을 구축하기 위하여, 건설 하도급 관련 다양한 정책·제도 개선 및 도입, 처벌 기준을 강화해 왔음. 이에 대한 긍정적인 효과로서, 원·하도급자 간 불공정 행위가 전반적으로 낮은 수준이거나, 상당 부분 감소하는 것으로 평가되고 있음. 52)

〈그림 40〉 연도별 전체 산업 대비 건설업의 하도급법 시정(조정) 실적 비율



주 : 1) 하도급법 시정(조정)은 동법에 따라 규정된 원·하도급 거래의 위반 행위(대금 미지급, 대금 지연지급, 어음 할인료 미지급, 서면 미 교부, 부당 감액, 선금금 미지급, 수령 거부, 지연이자 미지급 등)에 대해 시정명령·권고 및 조정을 의미함.  
 2) 분쟁조정위원회(대한건설협회 및 한국공정거래조정원 등)의 조정 성립 및 조정 불성립 실적 포함.  
 3) 2018년도는 하도급분쟁조정협의회의 조정 실적을 기반으로 조정 건수를 반영함.  
 자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 동향 및 실태분석(각 분기) & 정광복, 전영준(2019.12.2), 건설 하도급 불공정 거래행위 현황 및 시사점, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원.

52) 정광복·전영준(2019. 12. 2), 건설 하도급 불공정 거래행위 현황 및 시사점, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원.

## 1. 불공정 관행 개선

- 공정거래위원회와 분쟁조정위원회에 의한 전체 산업 대비 건설 하도급법 시정(조정) 조치 비율은 1998년에 각각 84.2%와 82.5%에 달하였지만, 2018년에는 24.1%와 44.4%로 감소한 상황임. 즉, 현재까지도 건설산업 불공정거래가 발생하고 있지만 과거와 비교하여 상당히 발생 비율이 감소한 상황임.
- 또한, 2019년에 한국건설산업연구원에서 시행한 설문조사<sup>53)</sup>에 따르면, 서울시와 충청남도 전체 응답자의 82%와 93%는 '원·하도급자 간의 불공정 행위를 요구하거나 요구받은 경험'이 전혀 없거나, 없는 편이라고 응답함.
- 대한전문건설협회의 전문건설업 동향 및 실태분석 결과에 따르면, 5가지 주요 불공정거래 행위 유형 중에서 일부 유형('이중계약서 작성 경험' 및 '부당감액 피해 경험')은 조금 더 개선이 필요한 것으로 조사되었지만, '불공정 특약조항 요구' 및 '특정 하도급 계약이행보증 증권 발급 강요', '하도급 대금지급보증서 미발급' 유형은 지속해서 개선된 것으로 조사됨.

〈표 39〉 전문건설업의 하도급 계약 과정에서 불공정 행위를 경험한 비율

(단위 : %)

연도	2015년	2016년	2017년	2018년
불공정 특약조항	6.5	7.3	9.0	4.0
특정(서울보증보험) 하도급 계약이행보증 증권 발급 강요	11.8	5.8	4.5	3.7
하도급 대금지급보증서 수령 여부	55.5	45.3	44.5	43.7
이중계약서 작성 경험	4.3	9.3	7.0	9.3
부당감액 피해 경험	10.3	12.0	11.5	12.0

주 : 연도별 불공정 행위 경험 수치는 각 연도 1~4분기 조사 결과의 평균이고, 2018년도는 1~3분기 조사 결과의 평균임.  
 자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 동향 및 실태분석(각 분기) & 정광복, 전영준(2019.12.2), 건설 하도급 불공정 거래행위 현황 및 시사점, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원.

- 반면, 최근 건설 하도급 관계에서의 불공정거래 행위는 원·하도급자 간의 관계에서 보다, 하도급자와 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 간의 관계에서 지속해서 발생하고 있어 이에 대한 대책이 필요한 상황임.
  - 하도급자와 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 간에 발생하는 불공정거래 행위 관련 문제는 대금 및 임금 미지급과 관련된 사항임.
  - 국토교통부 보도자료에 따르면, 하도급자와 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 간에 발생하는 체불 문제는 전체 건설현장에서 발생하는 체불의 약 80%를 차지함.
  - 이러한 문제의 근본적인 원인으로, 전문건설업체 급증에 따른 수주 경쟁 악화를 지적할 수 있음.
  - 특히, 공사관리 책임이 있는 원도급자(건설기업)는 사실상 하도급자와 2차 협력자 간의 관계에 대한 근본적인 관리가 불가능하기에, 이를 적발하고 대응하기에 한계가 있는 상황임.
  - 물론, 제도적으로 자재·장비대금의 직접지급제도, 체불 임금에 대한 청구권 등이 마련되어 있으나, 이러한 제도들은 선제적 대응책이 아니라는 한계가 있음.

53) 서울시와 충청남도의 불공정거래 관행 개선 연구용역의 일부로 시행되었으며, 이에 대한 분석 결과임.

〈표 40〉 체불로 인한 종합·전문 건설업체의 행정처분 현황

(단위 : 건, %)

구분		합계	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 4월
소계		1,376	247	333	279	249	209	59
종합 건설업체	건수	277	35	51	48	65	66	12
	비율	20	14	15	17	26	32	20
전문 건설업체	건수	1,099	212	282	231	184	143	47
	비율	80	86	85	83	74	68	80

주 : 하도급 대금 미지급에는 자재대금 미지급 포함.

자료 : 국토교통부 보도자료(2016.6.28), 건설현장 체불 방지 대책.

- 한편, 우리나라에서 건설 하도급과 관련한 주요 법률 규정은 「건설산업기본법」과 「하도급법」에 명시되어 있으며, 하도급 관련 규제는 사후제재를 강화하는 방향으로 개정되어 있음.<sup>54)</sup>
  - 「건설산업기본법」에서의 사후제재 강화 규정으로는 ‘하도급대금 체불 업체에 대한 처분기준 강화(시행령 별표 6)’, ‘하도급자 불법 재하도급에 대한 원도급 처벌 강화(제82조 등)’, ‘하도급자 위법사항 적발시 원도급자 벌점 부가(제25조 제5항)’, ‘건설근로자 고용평가 결과 시공능력평가 반영(제48조의2)’ 등이 있음.
  - 「하도급법」에서의 사후제재 강화 규정으로는 ‘보복조치 금지규정 위반시 벌점 가산(시행령 별표3)’, ‘징벌적 손해배상제 적용 범위 확대(제35조)’, ‘과징금 기본 산정금액 상한 조정(시행령 별표2)’, ‘하도급대금 부당 결정, 감액, 기술유출·유용, 보복행위에 대한 벌점 상향(시행령 별표3)’ 등이 있음.
- 물론, 건설 하도급 관계에서의 불공정 거래행위에 대한 사후제재 강화의 효과를 부인할 수는 없지만, 더욱 근본적인 문제 해결을 위해서 불공정 하도급 거래행위에 대한 감시 강화 및 공정거래 여건 확립 방안이 필요함.
  - 2019년도에 한국건설산업연구원이 서울시와 충청남도 지역에서 실시한 설문조사에 따르면, 건설 산업 불공정 행위 방지를 위한 정책의 우선순위로 ‘불공정 행위를 직접적으로 예방하는 제도’가 가장 높은 순위로 조사됨.<sup>55)</sup>

## 【 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 원·하도급자, 하도급자·자재장비업자 간 불공정거래 관행 개선 및 상생협력 촉진

54) 전영준(2019), 최근 건설규제 강화 현황과 합리적 개선방안, 한국건설산업연구원 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책 토론회 발제 자료.

55) 서울시와 충청남도의 불공정거래 관행 개선 연구용역의 일부로 시행되었으며, 이의 분석 결과임.

## 1. 불공정 관행 개선

- 현재 운영 중인 원·하도급자 간 불공정거래 관행 개선 제도·정책의 실질적 운용, 모니터링 및 피드백 장치의 마련이 필요함.
  - 상기 현황에서 언급한 바와 같이, 우리나라는 원·하도급자 간의 불공정거래 관행을 개선하기 위한 다양한 제도·정책을 시행하고 있음. 이러한 다양한 제도·정책들이 실질적으로 운용될 수 있도록 모니터링 및 피드백 장치 마련이 필요함.
- 이와 더불어, 기존 제도 및 정책이 원·하도급자 간의 불공정거래에 주로 초점을 맞추고 있었다면, 불공정 행위 감시·감독 대상을 확대하여 하도급자와 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 간의 불공정거래 관행 개선을 위한 제도·정책 마련이 시급한 상황임.
  - 우선, 2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 체불 문제에 대한 감시·감독을 강화할 필요가 있음. 이를 위해, 표준근로계약서, 표준기계장비임대계약서 사용 여부 등 계약 행위에 대한 불공정 점검을 강화할 필요가 있음.
  - 공공 건설공사뿐만 아니라, 민간 건설공사에서의 임금·대금 지연 및 체불 행위에 대한 수시 점검 활동을 강화하고, 불공정거래 행위에 대한 신고 활성화를 유도하기 위해 홍보를 강화할 필요가 있음.
- 자발적인 건설 하도급 불공정거래 정착을 위해, 우수한 하도급 거래에 관한 사례 발굴이 필요함.
  - 건설사업 참여자 간의 공정거래 및 상호 협력을 향상시키기 위하여, 중앙정부 및 민간단체 차원에서 평가제도를 시행 중임. 예를 들어, 공정거래위원회의 '공정거래협약 이행 모범사례', 국토교통부의 '건설업자 간의 상호협력 평가', 건설경제신문과 외주관리자협의회 공동 주관의 '건설협력 증진대상' 등이 있음.
  - 다만, 실질적으로 원·하도급자 간, 하도급자와 2차 이하 협력자 간의 공정하고 대등한 협력 관계를 구축하기 위하여, 광역시·도 차원의 하도급 거래 우수업체 선정에 따른 인센티브를 검토할 필요가 있음.

### 나) 세부방안 2 : 불법·불공정 하도급을 근절하기 위한 감시 강화 및 공정거래 여건 확립

- 불법·불공정 하도급을 근절하기 위하여, 하도급 부조리신고센터의 내실화 및 현장 실태 점검 등 감시·감독 기능 강화가 필요함.
  - 하도급 부조리신고센터의 운영 내실화를 위하여 적극적인 신고를 유도해야 할 필요가 있음. 이를 위해, 단순히 '신고서'를 작성하여 제출하는 기존의 방식에서 벗어나, 다양한 신고방식(SNS 등)과 간소화된 신고 절차 도입이 필요함.

- 이와 더불어, 현장실태 점검의 내실화를 위하여 우선적으로 종합적인 하도급 실태 점검 계획의 수립이 필요함. 하도급 실태 점검 형태의 다양화, 점검 현장의 확대, 건설 하도급 관련 전문가(기술사, 노무사, 변호사 등) 참여 등을 모색해야 하며, 지속적인 모니터링을 통한 피드백 절차 등이 마련되어야 함.
- 한편, 건설현장의 불법·불공정 하도급에 대한 관리 의무가 있는 건설사업관리자의 하도급 감시기능 강화가 필요함.
  - 현재, 건설사업관리자가 불법 하도급을 적발시 인센티브가 없고, 관리 소홀에 따라 불법 하도급이 발생시에도 이를 제재할 수 있는 방법이 미흡한 상황이므로 실효성 있는 개선방안이 필요함.
  - 이를 위해, 하도급 및 노무관리 전담 건설사업관리자의 추가 배치, 하도급자 선정을 위한 현장 설명회에 책임 건설사업관리자 입회 의무화, 건설사업관리자의 정기적 하도급 관리 실태 점검 의무화 방안을 고려해볼 수 있음.
- 발주기관 담당자(공사감독관)의 건설 하도급 거래 관련 전문성을 강화하여, 불법·불공정 하도급 거래 관계에 대한 감시·감독 기능을 향상할 필요가 있음.
  - 현행 발주기관 담당자(공사감독관)는 개인의 경험을 중심으로 건설사업 및 하도급 관리 역량이 갖춰지는 상황이기에, 체계적인 건설사업관리 및 하도급 거래 관련 전문지식을 갖출 수 있는 교육훈련 프로그램 마련이 필요함.
  - 특히, 공사감독관으로서의 경험이 부족한 신입 공사감독관을 대상으로 한 교육 프로그램의 운영이 필수적임.
- 이와 더불어 불법·불공정 하도급 거래를 근본적으로 예방하는 방안으로, 신규 건설사업자에 대한 광역시·도 차원의 ‘불법 하도급 근절 교육 프로그램’의 마련 및 시행이 필요함.
  - 현재 국토부에서 시행하는 신규 건설사업자에 대한 법정교육과 함께, 각 지자체 차원에서 신규 건설공사 참여 업체의 현장관리자를 대상으로 한 교육 프로그램을 마련할 필요성이 있음.
  - 이를 통해, 중앙정부 차원의 하도급 관련 법규뿐만 아니라, 지자체 차원의 주요 건설행정 절차 및 하도급 관련 정책을 교육하는 기회가 될 수 있음.

<p><b>기대 효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원·하도급자 관계뿐만 아니라, 하도급자·2차 이하 협력자(자재·장비업자, 건설근로자 등) 간의 불공정거래 관행 개선을 통해, 더욱 실질적인 건설참여자 간의 상생 협력체계 구축을 마련할 수 있을 것으로 판단됨.</li> <li>• 상기 세부방안을 통해 현행 규제 강화 일변도의 건설 하도급 관련 정책에서, 불법·불공정 하도급 거래를 근본적으로 예방할 수 있는 패러다임 변화를 기대할 수 있을 것으로 판단됨.</li> </ul>
---------------------	--

【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 건설업계는 지난 수년간 공공공사 적자 문제를 제기하고 적정공사비 지급 요구 확대를 지속적으로 요구해 왔음.
  - 공사비 부족에 따른 수익성 악화 및 건설현장 안전·고용 여건 악화 등으로 산업 기반 붕괴 위기감이 팽배함.
  - 2017년 공공공사만 수행하는 업체(1,000개사)의 영업이익률은 평균 -6.98%이며, 적자 업체 비중이 38%가 됨.
- 정부 또한 1995년 이후 적정공사비 확보를 위한 다양한 시도를 하였으나 근본적 개선에는 한계를 보였음.
  - 최근 3년간(2014~2017) 준공된 공공공사의 실행률 조사 결과, 37.2%(129건 중 48건)의 준공실행이 적자(순공사원가 기준), 추정 총공사원가(일반관리비와 이윤 합계액)를 총공사원가액의 10%로 가정시 기준 68.5%(129건 중 89건)의 공사가 적자인 상황임.
- 현재 공공공사비의 문제는 다수의 부처가 관련된 여러 원인이 복합적으로 작용함. 결국, 예산 절감의 실제적 폐해는 발주기관, 계약자, 사용자임.
  - 비과학적이고 예산 삭감 중심의 사업비 관리 프로세스
  - 공사비 산정 체계의 불합리성
  - 가격평가 중심의 입·낙찰제도
  - 공공 발주자의 불공정 관행
- 이러한 문제를 해소하기 위해 2018~2019년 기재부와 국토부, 그리고 국회 의원 입법 등을 통해 다음과 같은 제도적 개선이 이루어짐.
  - (국가계약법 개정) 100억원 미만 공사의 순공사비 98% 미만 입찰자 낙찰 배제, 예정가격 작성 시 적정공사비 반영 의무화 등(2019.11.26)
  - (국가계약법 시행령 개정) 공사비 부족 등으로 낙찰자 선정 심사 포기시 부정당 제재 사유에서 제외 등(2019.9.17)
  - (국가계약예규 개정) 균형가격 산정방식(상위 40%, 하위 20% 제외 후 평균 → 상·하위 20% 제외 후 평균) 등 중심제 가격평가 개선, 적격심사 가격평가지 사회보험료 제외 등(2019.8.1)
  - (지방계약예규 개정) 예정가격 산정시 자재단가는 소요 물량 등을 고려해 계상 등(2019.10.8)
  - (표준품셈 개정 영향 최소화) 도로 포장공사, 터널 공사 등 주요 공정 전년 대비 100.2~104.2% 수준 상향

- (표준시장단가 상향 및 산정기준 개선) 1) 247개 공종 개정을 통한 공사비 1.648% 증가 예상, 2) 공사비지수 반영 방식 개선, 3) 보정 시기 조정
- (건설업 임금 현실화) 건설업 임금실태조사를 통해 직접 노무비 현실화
- (조달청 제비율 개선) 전년 대비 간접노무 비율 최대 0.3%p, 기타 경비율 최대 1.8%p 상승
- 그리고 중심제 확대(100억~300억원)를 통해 기술경쟁력 강화 및 적정공사비 확보를 도모함.
  - 2019년 시범사업을 거쳐 각종 문제 보완 후 적용 추진 중
- 예정가격 산정 및 관리, 그리고 입찰철폐도 이외에 불공정 관행 해소 측면에서도 제도 개선과 감사가 지속되고 있음.
  - (국가계약법 개정) 1) 부당특약(조건) 설정 금지 및 효력 의무화, 2) 천재지변 등 불가항력적 사유로 인한 계약금액 조정 근거 마련 등(2019.11.26)
  - (국가계약예규 개정) 1) 법정부담금의 예정가격 계상 의무화, 2) 공사용지 확보 및 민원 대응 등의 업무 전가 금지 명문화(2019.12.18)
  - (감사원 적발 및 조치) 공공기관의 부채 감축, 이익 증대 등을 위해 저가 계약, 비용 부담 전가 등의 유인 사례 등을 적발하고 주요 사례를 발표

### [ 주요 사례 ]

- **한국도로공사**는 고속도로 휴게소 화장실 개선공사를 하면서 예산 부족 등의 사유로 공사비용 415억원 중 310억원을 휴게소 임대 운영업체에 전가
- **한국수력원자력주식회사 등 10개 공공기관**은 입찰을 위한 예산가격 산정시 원가계산 등으로 산정한 금액을 일률적으로 감액(2~5.5%)하여 기초금액을 산정, 낙찰률 하향
- **한국토지주택공사**는 용역 발주 후 기관의 귀책 사유로 용역을 정지시키고도 관련 규정에 따라 업체에 지급해야 하는 지연보상금을 관행적으로 지급하지 않음.

- 상술한 일련의 제도 개선 등이 이루어지고 있음에도 불구하고 건설업계의 적정공사비 미확보 혹은 부족 문제 제기는 계속될 전망이다.
  - 공사비 개별 요소의 등락 측면에서 성과가 있지만, 전체 공사비에서의 영향 혹은 체감은 높지 않다고 평가됨.
  - 그 이유는 적정공사비 확보를 위해 논의된 국가계약제도 개선의 결과가 아직 본격 시행되지 않음으로 인해 그 영향을 구체적으로 판단하기가 이르기 때문임.
  - 결국, 금번 적정공사비 확보를 위한 각종 제도 개선은 많은 사항을 담고 있지만, 실제적인 적정공사비 확보를 위한 근본적인 제도 개선 사항이 여전히 많다는 것이 산업계의 중론임.

## 2. 적정공사비

### 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

- ‘제값 주고 제값 받기’를 실현하기 위한 향후 제도 개선 방향은 다음과 같음.
  - 저가 입찰을 근본적으로 막을 수 있는 제도 마련 및 확대
  - 현재 마련된 국가계약법 개선대책 등 각종 대책의 조속한 실현과 모니터링
  - 특정 공종 혹은 단가가 아닌 전체 공사비의 적절성을 확보할 수 있는 대책 필요
  - 공공기관의 예산 절감 기조의 변화가 필요함. 입찰 단계에서의 성과를 위한 단기적 예산 절감이 아니라 최종 준공 공사비가 당초 예산 내에서 집행되어야 한다는 기조의 변경이 필요

#### 가) 세부방안 1 : 저가 입찰의 배제 확대 및 기존 대책의 조속한 실현

- 적정한 전체 공사비가 확보되기 위해서는 저가 낙찰의 폐해를 벗어날 수 있는 국가계약법 개정안의 국회 통과가 필요함.
  - 현재 100억원 미만 공사의 경우, 재료비·노무비·경비 등 합계액의 98% 미만 입찰자는 낙찰자에서 제외하도록 국가계약법이 공포된 상태임.
  - 이러한 범위가 추후 100억원 이상 공사에까지 확대되는 조치가 필요함. 100억원 이상 중심제와 기술형 입찰 구간의 경우 기술 경쟁이 필요한 구간임에도 여전히 가격 경쟁을 유도하고 있어, 적정공사비 확보가 필요한 영역이라 할 수 있음
  - 국가계약법뿐만 아니라 지방계약법 개정도 필요
- (적정공사비 반영 및 규제 개선 실현) 기재부 및 행안부의 공사비 정상화 관련 규정 조속 개정 필요
  - (중심제 동점자 처리기준 개선) 가격이 낮은 자 → 균형가격 근접자
  - (중심제 단가심사 범위 개선)  $\pm 18\%$  →  $\pm 15\%$
  - (입찰참가자격 제한범위 축소) 적격심사서류 미제출 등을 부정당제재 대상에서 제외(지방계약법)
  - (제비율 현실화) 일반관리비율 상한 상향( $6\% \rightarrow 9\%$ )
  - (기술형입찰 설계보상비 상향) 턴키기술제안입찰의 설계보상비 총액 및 1인 지급 상한 상향
  - 세부 내역별 단가를 분류하여 작성이 어려운 경우에만 ‘1식 단가’ 활용

#### 나) 세부방안 2 : 표준품셈과 표준시장단가의 다양성과 실효성 확보

- (보정체계의 도입) 현재 물가변동에 따른 보정 개선은 완료됨. 더 나아가 공사 상황(위치, 난이도 등)에 따른 보정체계 도입이 필요함.
  - 과거부터 다양한 보정방식의 도입 계획은 존재하였으나 실제로 도입되지는 못함. 국내의 표준시장 단가 체계가 선진국형으로 발전하기 위해서는 다양한 보정방식의 도입이 반드시 필요함.

- 특히, 소규모 공사와 물량이 증가하고 있는 유지관리사업을 위한 표준품셈의 별도 발간 혹은 보정 체계의 개발과 적용이 요구됨.

- (소규모 공사 단가 신설 등 다양성 확보) 표준시장단가는 100억 이상 전체 공공공사비 산정에 활용됨. 만약 이의 확대를 원한다면 별도의 소규모 공사용 표준시장단가집이 필요
  - 해외의 경우 중대형과 소형 공사를 구분하여 단가를 적용함. 중소기업 보호를 위해서도 소규모 공사를 위한 표준시장단가의 발간이 필요함.
  - 최근 경기도의 경우 금지되어 있는 100억원 미만 대상 공사에 표준시장단가를 적용하는 대책을 발표하여 건설업계와 갈등을 보였음. 상기 소규모 공사 단가집의 마련은 이러한 문제를 해결할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있음.
  - 이 외에도 최근 증가하고 있는 유지관리사업을 위한 표준품셈과 표준시장단가의 별도 수집 및 발간도 검토되어야 함.

#### 다) 세부방안 3 : 타당한 전체 공사비를 위한 체계와 관리 강화

- 전체 공사비 적절성에 대한 종합적인 검토 체계 도입 필요
  - 건설사업 각 단계별(기획~준공)로 복수의 관련 기관이 공사비 조정 혹은 예산 절감의 논리로 비전문적 예산 조정 절차를 다수 운영하여 공사비가 계속 삭감되고 있는 경우가 다수
  - 기획재정부의 예비타당성 검토의 전문성 강화, 조달청 총사업비 검토 프로세스의 개선, 발주기관의 자의적 삭감과 계약심사제도의 운영 기초의 변화 등이 요구됨.
  - (설계가격 적정성 검토 제도 도입) 당해 공사의 설계에 따른 전체 공사비가 적정한 것인지를 검토하고 조정하는 프로세스의 마련이 필요함.

#### 라) 세부방안 4 : 불공정 관행 해소를 통해 단계별로 전가 혹은 누수되는 공사비의 회복이 필요

- 1) 공사비 부당 삭감 해소, 2) 추가비용 미지급, 3) 불공정 규정 등의 해소를 위한 지속적인 공공기관의 자정적 노력과 감사 필요
  - 국토부, 기재부, 행안부 등의 지침이 하달되더라도 조달청, 지자체, 대형 발주기관의 불공정 관행은 계속해서 발생하고 있음. 상위 기관의 강력한 지침 혹은 가이드라인의 마련이 필요
  - 해당 발주기관의 자정 노력과 함께 감사원의 2019년 감사와 같은 지속적인 감사와 적발 필요

기대  
효과

- ‘제값 주고 제값 받기’의 실질적인 실현과 소모적 논쟁의 종식
- 적정공사비 확보의 해결을 통한 경제 활성화 및 일자리 창출 기반 조성

## 【 현황 및 필요성 】

- 건설공사는 그 특성상 준공까지 장기간이 소요되기에 예기치 못한 요인으로 공사 기간이 연장될 경우, 현장 유지를 위해 막대한 공기연장 비용<sup>56)</sup> 발생이 불가피함.
  - 이에 현행 「국가계약법」 및 「지방계약법」과 관련 예규 등에서는 공평의 원칙에 따라 계약 상대방의 책임 없는 사유로 인하여 공사 기간이 연장된 경우, 발주자는 계약 상대방이 추가적으로 지출한 공기연장 비용을 실비의 범위 내에서 지급하도록 규정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 최근 공기연장 간접비 관련 대법원 판결에서는 발주기관의 지급 요건을 제한적으로만 인정한 판결이 이루어져 이에 대한 논란이 확대되고 이후 일부 규정의 정비가 이루어지고 있는 상황임.
  - 장기계속공사 간접비 소송으로는 첫 번째 대법원 판결 사건인 ‘서울지하철 7호선 연장선의 공기 연장 간접비 소송’ 결과 장기계속공사의 차수별 계약에 대한 총괄계약 구속력을 불인정하는 내용으로 원고 일부 패소 취지로 원심을 파기 환송함(대법원 2018.10.30., 선고 2014다 235189 공사대금).
  - 판결의 핵심 요지는 총괄계약은 잠정적 활용 기준일 뿐 차수별 계약을 통해 이행할 급부의 구체적인 내용, 계약 상대방에게 지급할 공사대금의 범위, 계약의 이행 기간 등이 구체적으로 확정된다고 제시함.
  - 물론 이번 판결은 공기 연장시 간접비 지급 자체를 불인정한 것이 아닌 법적 구속력이 없는 총괄계약 대신 차수별 계약 때 간접비를 청구해서 받아야 한다는 취지이나, 차수별 공기 연장을 요청하더라도 쉽게 수용하지 않는 발주기관 관행에 반하는 판결인 점에서 그 후폭풍이 계속될 것으로 전망됨.<sup>57)</sup>
- 참고로 공기연장 관련 분쟁 발생 현황을 살펴보면, 2018년 9월 기준 43개 공공 발주기관 대상 공기연장 관련 분쟁 발생 현황 조사 결과 총 260건의 분쟁이 발생하였으며, 1심 청구액 기준 약 1.2조원 규모의 분쟁이 발생한 것으로 조사되어 공기연장 간접비 관련 분쟁이 빈번한 상황임.

56) 공기연장에 따른 실비 지급범위는 간접비뿐만 아니라 직접비도 일부 해당하나 주요 쟁점 사항이 간접비이기에 본고에서는 공기연장에 따른 간접비만을 고려·제시함.

57) 일례로 이번 대법원 판결에 따라 향후 발주기관에서는 예산 절감을 목적으로 기존 장기계속공사의 계속비 계약 전환을 거부하거나, 차수별 공기 연장을 인정하지 않은 채 신규 차수를 신설하는 방법 등을 통해 공기연장 간접비 지급을 회피할 가능성이 높음. 또한, 민원 발생 등에 따라 공기 연장이 우려되거나, 단년도 예산 확보 가능성이 상대적으로 낮은 공사인 경우에도 추가적 비용 발생에서 보다 자유로워져 당장의 재정지출 최소화가 가능함. 이에 장기계속공사 계약방식 활용을 통한 발주가 확대될 가능성 또한 높은 상황임.

- 설상가상으로 2018년 말 기준 총사업비 관리대상 사업 중 무려 23년이나 연기되거나 사업비가 50회에 걸쳐 변경되는 등 과도한 지연이나 변경 사업이 속출하고 있는 현실<sup>58)</sup>을 고려할 때, 공기연장 비용과 관련된 분쟁은 앞으로도 계속 확대될 것으로 전망됨.

〈표 41〉 공기연장 관련 분쟁 발생 현황(2018년 43개 공공 발주기관 대상 현황조사 결과)

구분	발주기관	분쟁 발생 건수 (제출자료 기준)	청구 금액 (억원)	1건당 평균 청구 금액
국가	국토부(4개 지방청)	37	1,780.8	48.1
	조달청(본청 및 7개 지방청)	35	902.1	25.8
지자체	광역시(서울 외 5개 시)	46	1,993.4	43.3
	광역시(경기 외 5개 도)	22	435.5	19.8
공공기관	한국도로공사	29	1,664.9	57.4
	한국전력공사	7	212.8	30.4
	한국가스공사	2	65.3	32.6
	한국토지주택공사	4	637.7	159.4
	한국철도시설공단	63	3,973.0	63.1
지방 공공 기관	서울시립미술관	1	0.5	0.5
	서울교통공사	9	38.9	4.3
	서울주택도시공사	5	223.9	44.8
<b>합계</b>	<b>32개 기관</b>	<b>260건</b>	<b>11,929억원</b>	<b>45.9억원</b>

주 : 1) 2018.9.30일 기준 분쟁이 진행 중이거나, 2015년 1월 이후 완결된 분쟁 발생 현황, 청구금액의 경우 1심 청구액 기준.  
 2) 다음 11개 기관은 조사 결과 분쟁 발생 사실이 없어 제외(법무부, 소방청, 경찰청, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 대구광역시, 전라남도, 강원도, 인천국제공항공사, 조달청(부산청, 광주청, 충북청, 제주청).  
 자료 : 추경호 의원실(2018.9).

- 이러한 공공공사에서의 공기연장 간접비 논란은 비단 장기계속공사에서의 총괄 계약의 구속력 인정 여부뿐만 아니라 다양한 쟁점이 오랜 기간 지속되어 왔음.
  - 최근 10년 내 공기 연장과 관련된 분쟁 및 소송 결과, 관련 선행연구, 최근 쟁점 내용을 종합해보면, 〈표 42〉와 같이 5가지 카테고리(category) 내 26개 문제점(쟁점)으로 도출 가능함.
  - 다만, 최근 계속된 업계의 공기연장 비용 관련 제도개선 요구를 받아들인 정부가 일부 내용에 대해서는 2019년 잇따른 정책을 발표<sup>59)</sup>함으로써 일부 개선 완료한 상황이 존재하는 상황이나, 이 역시 완전 개선 및 일부 개선에도 불구하고 추가적 개선이 필요한 상황임.
- 하지만 남아 있는 공기연장 간접비 논란은 모두 제도 개선을 통해 해결 가능한 문제로서, 그간 재정 당국이 예산 절감을 목적으로 해결 방안 마련에 소극적으로 대응했다고밖에 볼 수 없음.<sup>60)</sup>

58) 건설경제 신문기사(2019.9.20), ‘늘어난 간접비는… 건설사 몫?’.  
 59) 「국가계약법」 일부개정(2019.11.26, 시행 2020.5.27), 기획재정부 계약예규 일부개정(2019.12.18) 등.  
 60) 전영준(2018), 공공공사 공기연장 간접비의 최근 쟁점과 개선방안, 건설동향브리핑 제683호, 한국건설산업연구원.

## 2. 적정공사비

〈표 42〉 공기연장 간접비 관련 쟁점 사항 종합 요약

구 분		쟁점 사항	비 고
예산 운영방식 에 따른 쟁점 (5개)	총괄계약 구속력 인정 여부	① 계약금액 조정 신청 증기(청구시점) 관련 쟁점	미해결
		② 채권의 소멸시효	미해결
	대법원 판결 이후 발주기관의 행태	③ 차수별 계약 사이 공백기 인정 여부 및 사전공사 시행 요구	미해결
		④ 차수별 계약기간 조정을 통한 간접비 지급 회피 (과도한 휴지기, 적정공기를 초과한 공사 기간 설정 등)	일부 개선
		⑤ 차수 내 공기연장 미인정에 따른 차기 차수 물량이월 및 신규 차수 추가 신설	미해결
지연 공기, 실비 인정기준에 대한 쟁점 (7개)	① 실비산정 대상 기간에 대한 명시적 기준 부재	미해결	
	② 간접노무인력의 인정급여 적정 여부(상여금 인정방식 등)	미해결	
	③ 하도급자 공기연장 추가비용 지급	일부 개선	
	④ 발주기관별 상이한 간접비 산정기준	일부 개선	
	⑤ 간접노무인력의 적정성(발주자와 대등한 조정 불가능)	일부 개선	
	⑥ 경비 세부항목 미인정 및 과소계상	일부 개선	
	⑦ 연장비용 인정 여부 (생산성 저하, 공기축진 비용, 공정변경 비용 등)	미해결	
관련 법·제도 미비로 인한 쟁점 (7개)	① 불가항력 관련 쟁점(인정 범위와 연장비용 부담 주체)	개선	
	② 일반관리비 및 이윤 과소 계상시 공기연장 비용 정산 기준 부재	미개선	
	③ 계약금액 조정기한 부재(물가변동 및 설계변경과 기준 상이)	미개선	
	④ 조기 분쟁방지 장치(국가계약분쟁조정위원회 등) 무력화	미개선	
	⑤ 계약금액 조정 신청 상대방에 대한 실무상의 혼란 (조달청 or 수요기관)	미개선	
	⑥ 실비산정 원칙과 다른 공기연장 비용 산정 협의 절차 (지방계약법)	미개선	
	⑦ 총사업비관리지침상의 문제 (협의 실패시 균분 조정, 일반관리비 및 이윤 부담 배제, 자율조정 항목 배제 등)	미개선	
발주자 우월적 지위 남용으로 인한 쟁점 (5개)	① 합의서 문구 효력 인정 여부에 대한 쟁점	미개선	
	② 설계변경, 물가변동을 이유로 공기연장 비용 미인정	미개선	
	③ 공문 접수 거부 등 계약금액 조정 자체 거부	미개선	
	④ 분쟁 중인 공사 관련 일방적 미지급(공기연장 비용 미인정) 종결처리	미개선	
	⑤ 과도한 공사기간 설정을 통한 공기연장 미인정	일부 개선	
실무자 제도 인식 부족에 따른 쟁점(2개)	① 계약금액 조정 절차 미준수(절차적 정당성 인식 부족)	미개선	
	② 실비산정기준 인식 부족에 따른 청구 누락	미개선	

자료 : 전영준(2019), 공기연장비용 관련 최근 쟁점 분석 및 합리적 개선방안, 국회 토론회 발제자료.

## 【 향후 제도 운용 방향 】<sup>61)</sup>

- 공기연장 간접비 문제를 개선하기 위해서는 개별적 제도개선 사항이 다수 존재하나, 시급성을 고려할 때 다음과 같이 크게 3가지 개선방안을 중점으로 우선 추진해야 하며, 이는 대부분 입법부와 행정부가 함께 개선해야 할 사안임.

### 가) 세부방안 1 : 장기계속공사의 공기연장 간접비 인정 근거 마련

- 더 이상 우리나라만의 독특한 장기계속계약으로 인한 총괄계약과 차수계약 구분에 따른 발주자와 계약 상대자 간의 불필요한 다툼 방지를 위해 장기계속공사의 공기연장 간접비 인정 근거 마련이 이제는 이루어져야 할 것임.
  - 그 방안으로는 지난 2019년 6월 ‘공공공사 상생협력 선언’에서 합의한 바와 같이 현장에서 빈번하게 발생하는 장기계속공사 총공사 기간 연장비용을 계약법령 개정을 통해 법적으로 지급을 보장하는 방안(총괄계약 구속력 인정 등) 마련이 조속히 이루어져야 함.<sup>62)</sup>
  - 또는 현재 공공공사 발주자와 계약 상대자 간의 계약의 범주가 사인 간의 거래(사법계약)로 규정되어 있는 것을 공법계약으로 전환하는 입법방안 또한 고려 가능함.
  - 물론 2가지 방안 모두 계약법령의 개정이 이루어져야 하는 사안이기에 단기 개선이 어렵다면, 장기계속계약으로 체결한 공사임에도 불구하고 계속비계약으로 전환이 쉽게 이루어질 수 있도록 계속비계약 전환 심사기준 마련 또한 행정부 차원에서는 우선 고려 가능할 것임.

### 나) 세부방안 2 : 공기연장 비용 실비 인정기준 개선

- 모호한 공기연장 비용 산정기준으로 인한 더 이상의 불필요한 계약 상대자 피해 방지 및 공정한 시장경쟁 환경 구축을 위해 명확한 공기연장 비용 실비 세부 인정기준 마련이 시급함.
- 이에 따라 첫째, 공기 연장시 계약 당사자 간 신의칙과 공기연장 비용 산정시 실비산정 원칙 준수를 위해 다음과 같은 사안을 중심으로 합리적 수준으로의 공기연장시 간접노무비 지급기준 개선이 필요함.
  - (방안 1) 공종 및 규모, 입찰 방법을 고려한 발주기관별 표준 현장운영 적정 인원기준 수립(공사 일시정지시)
  - (방안 2) 공기연장 기간이 60일 이내인 경우 기존 투입인력 미변경 인정 기준 마련
  - (방안 3) 공기연장 기간 중 발생한 실지급 급여가 아닌 연평균 기준으로 개정(상여금 400% 이내)

61) 나경연·전영준(2019), 경쟁제한적 규제 개선방안 마련(건설산업), 공정거래위원회 참조.

62) 이미 해당 비용 지급을 명문화하는 「국가계약법」 및 「지방계약법」 개정안이 지난 20대 국회에서 의원입법 발의됨(의안 번호 18331호 및 18336호).

## 2. 적정공사비

- (방안 4) 공사 일시정지로 인하여 현장 채용 근로자의 퇴직이 불가피한 경우 퇴직금 및 휴직 보상 급여 균분 배분
- 둘째, 각종 경비 및 일반관리비·이윤의 경우 불필요한 분쟁 방지 유도를 위해 다음과 같은 내용을 중심으로 한 모호한 기준 정비가 필요하며, 중장기적으로는 실비산정의 원칙에 따라 현재 미지급하고 있는 각종 비목에 대한 추가 정비 또한 고려하여야 할 것임.
  - (단기방안 1) 승률계상 경비 중 실비산정이 가능한 비목의 경우 직접계상 비목으로 전환
  - (단기방안 2) 규정에 명시되어 있지 않은 비목의 경우 미인정하는 경우가 많음을 고려하여 추가적인 비목 발굴 및 관련 규정 명시 필요(예컨대 부가가치세 등)
  - (단기방안 3) 계약 문서상 일반관리비율 및 이윤율이 예정가격의 요율보다 적은 경우, 이를 합리적으로 지급하는 방안 마련 → 다음 중 하나의 방안 선택(① 법정 상한율과 당초 비율을 합한 금액의 100분의 50, ② 발주자가 계상하여 입찰 공고한 예정가격 요율 적용, ③ 가장 최근의 완성공사 원가 해당 요율 적용)
  - (중장기 방안 1) 현재 보상 항목에서 제외돼 있는 생산성 저하, 공정 변경 비용, 이자 등 지급 방안 마련
  - (중장기 방안 2) 실비 산정에 대한 불필요한 분쟁 방지를 위하여 원가계산 전문기관 등 제3자 산정 결과의 인정 절차 신설 검토
- 셋째, 하도급자의 합리적 공기연장 비용 지급을 위해 현재 모호한 산정기준의 시급한 정비가 필요함(정부입찰·계약집행기준 및 공사계약일반조건, 표준하도급 계약서 개정 등).
  - 단, 사인 간의 직접적인 계약관계를 고려하여 원도급자의 공기연장 비용 청구시 하도급자의 공기연장 비용을 합산하여 청구하는 원칙의 준수가 필요함.

### 다) 세부방안 3 : 합리적 수준으로 총사업비관리지침 개정

- 공기 연장시 관련 법률 위배 개선 및 타 규정(계약예규)과의 형평성 제고를 위해 총사업비 관리 대상인 대규모 재정사업에 대한 공기연장 비용 지급 요건과 범위, 산정기준 개정이 필요함.
- 이를 위해서는 첫째, 총사업비 조정 사유를 기존 ‘발주기관의 귀책사유’에서 ‘계약 상대방의 책임 없는 사유’로 변경하여야 할 것임.
  - 천재지변 등 불가항력적 상황에 대한 보상 기능을 위해 총사업비 조정 사유 변경이 필요함(공사 계약일반조건과 일치).

- 둘째, 국가계약법 및 지방계약법과 공사계약일반조건, 정부입찰·계약집행기준과 상이하게 규정되어 있는 총사업비 조정 대상을 일반관리비와 이윤까지 지급할 수 있도록 개정하여야 함.
- 셋째, 국가계약법 및 지방계약법과 공사계약일반조건, 총사업비관리지침 내 타 조항과 상충되는 규정인 총사업비 신청 시기를 '연중 수시'로 개정하여야 함.
- 넷째, 현재 사전협의를 사항이나, 발주기관에서 이를 기피하는 문제 개선을 위해 공기연장에 따른 계약금액 조정(기타 계약 내용의 변경)을 자율조정 항목에 포함해야 함.

기대  
효과

- 모호한 공기연장 비용 산정기준에 따라 인정받지 못하던 공기연장 비용의 합리적 보상에 따라 불필요한 소송비용 절감 및 그간 만연히 이루어진 공기연장 감소
- 발주기관과 계약 상대자 간 상호 신뢰 기반의 합리적 계약문화 정착

【 제도 운용 실태 및 필요성 】

- 2016년 대법원은 건설공사비의 임의적 조정으로 예산을 삭감한 공공 발주자에게 이로 인해 발생한 건설기업의 손해를 배상하도록 판결함.
  - 공공 발주자가 자의적으로 정상 규모보다 공사 예산을 축소하거나 삭감해 발주하더라도, 이에 대한 이의신청 장치가 전무
  - 국가 또는 지방자치단체와의 계약에서 불이익을 받을 경우 이의신청을 할 수 있는 ‘이의신청 제도’가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(「국가계약법」)과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(「지방계약법」)에 마련돼 있으나, 공사비 산정과 관련한 사항은 이의신청 대상이 아님.
  - 고의적인 물량 삭감 등 비정상적인 방법으로 인한 예정가격 삭감은 공공 발주자가 공사를 낙찰 받은 기업에 손실을 전가하는 행태임.
  - 결국, 불합리한 예정가격에 의해 발생한 피해에 대해 입찰 기업에게 모든 책임을 돌리는 것은 공공 발주자와 입찰자 사이에 존재하는 정보 비대칭(asymmetry information) 문제를 악용하는 대표적 사례 중 하나임.
- 미국의 경우 입찰 과정에서 발주기관과 입찰 참여기업이 설계도서, 물량 내역의 타당성을 상호 검증하는 체계를 구축함.
- 일본은 2005년 법령 개정을 통해 발주기관의 예정가격 부당삭감 행위를 금지함.
  - 지나친 공사비의 삭감은 건설공사 품질 하락과 안전 취약의 원인이 되며, 공사 수주 기업의 부실화로도 이어질 수 있다고 밝힘.
- 반면, 우리나라는 공사수행 과정에서의 공사비 증액 사유에 유동적으로 대처하기 위한 선제적 장치가 미흡함.
  - 주 52시간제의 확대, 재해·재난시 대응, 이상 기후(폭염, 미세먼지) 대응, 건설인력 수급 격차 대응, 건설자재 수급 격차 대응, 관련 제반 규제의 확대 등에 신속히 대응하고 이에 따른 리스크를 경감하기 위한 예산 운용 장치가 전무한 상황임.
  - 모든 건설공사는 현장 접근성 및 조달 환경 등의 현장 여건, 생산성 및 기상 여건 등에 따른 다양한 불확실성 요소와 리스크를 수반하며, 이에 따른 공기 지연 및 설계변경, 공사비 변동의 가능성이 존재함.
  - 따라서 공사 예산을 편성할 때 사전에 예측한 혹은 예측하지 못한 사유로 인한 공사비 증액에

대비하여 예비비(contingency)를 설정하는 것이 글로벌 스탠더드에 부합하는 예산 및 계약 제도의 관행임.

- 미국과 영국은 리스크 관리 차원에서 공사 예비비(10% 내외)를 명시적으로 포함시키고 있음.
  - 리스크의 존재뿐만 아니라 하위 생산 단계로의 비용 전가를 방지하기 위해서도 전체 건설산업의 거래에서 공정거래와 장기적 협력관계 구축을 위한 보완책 마련이 필요함.
- 나아가 공사수행 과정과 수행 이후 신속히 분쟁을 조정하는 보완 장치로 분쟁위원회(국가(지방)계약분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회 등)가 있으나, 활용이 미흡한 실정임.
- 분쟁의 해결은 전통적으로 법원의 재판에 의하여 처리되어 왔으나 재판제도가 갖고 있는 고액의 소송비용, 분쟁 처리의 지연, 법원에의 접근성 제약 등의 문제를 해소하고 당사자의 자치도 보장하는 차원에서 대체적 분쟁해결제도(ADR : Alternative Dispute Resolution)가 도입됨.
  - 이처럼 ADR은 소송에 대한 대안으로 제시된 분쟁해결제도라는 측면에서 소송 외적 분쟁 해결 절차라 할 수 있음.
  - 우리나라의 경우, 여전히 건설 분쟁의 대부분은 소송을 통하여 해결하고 있음. 결국, 분쟁 해결의 장기화로 인한 과도한 소송비용 등으로 소송 당사자들에게 부담을 주고 있으며, 사회적 비용을 발생시키는 요인이 됨.
  - 미국에서 소송은 상당한 비용과 소송 기간을 고려하여야 하고, 증거개시(discovery) 절차나 배심 절차 등 복잡한 절차 등으로 인해 ADR을 분쟁 해결수단으로 계약서에 반영하는 경우가 많음.

## 【 향후 제도 개선 추진방향과 세부방안 】

- ‘신의성실 원칙’에 입각하여 발주자의 책임 회피를 방지하고, 발주자의 우월적 지위 남용을 예방하는 차원에서 건설기업(건설공사 수급인)의 권리 보호 장치에 대한 제도개선 추진 방향을 제안
- 공사비 이의신청 제도 도입
  - 건설공사 예비비 도입
  - 분쟁위원회(국가(지방)계약분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회 등)의 ‘분쟁 조정’ 실효성 확대

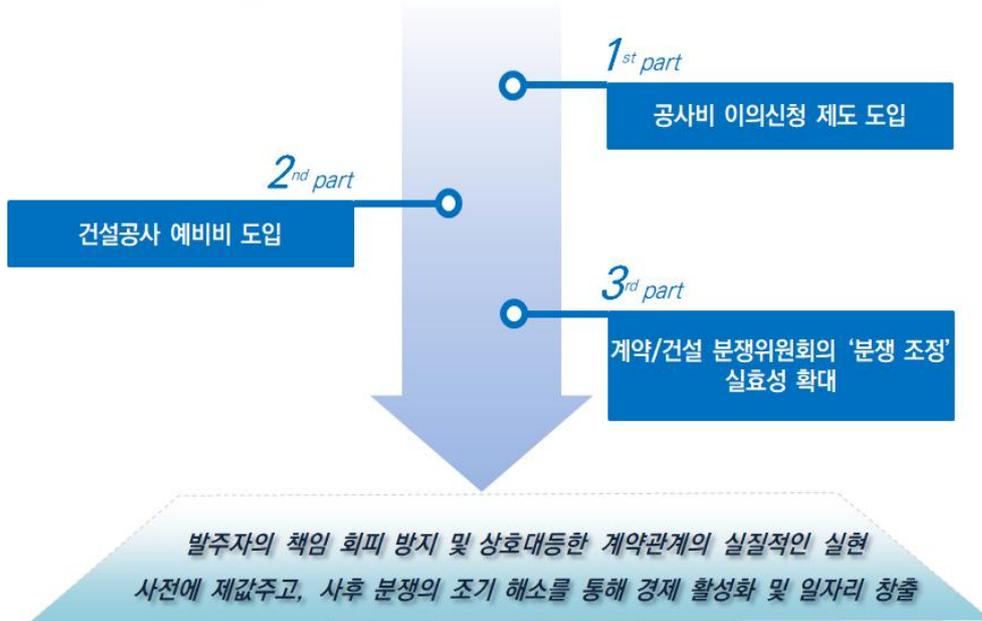
### 가) 세부방안 1 : ‘공사비 이의신청제도’ 도입

- 발주기관이 제시한 기초가격이 시장가격과 현저히 괴리되는 경우, 입찰자들이 이의 신청을 할 수 있도록 기초가격에 대한 이의신청제도를 도입

## 2. 적정공사비

〈그림 41〉 발주자의 책임 회피 방지를 위한 권리보호 장치 마련

### 발주자의 책임 회피 방지를 위한 권리보호 장치 마련



- 입찰자가 이의신청을 제기한 사항에 대해서는 외부 전문기관이 참여하는 계약심의위원회에서 심의 하도록 하고, 공사비 산정의 오류가 인정되는 경우에는 공사비를 조정하여 재입찰 또는 재공고 하도록 함.
- 기초가격 산정 과정에서 명백한 오류에 대해 신속히 수정하는 공공 발주자의 경우, 인센티브 장치도 요구됨.

### 나) 세부방안 2 : '건설공사 예비비' 도입

- 건설공사 프로젝트별로 공사비와 분리된 별도의 예비비 계정을 신설하여 투명하게 관리할 필요가 있음.
- 단기적으로 총사업비 대비 일정 비율을 예비비로 책정하여 발주기관 또는 중앙 관서가 사업관리의 효율성 제고 차원에서 운영하는 것이 필요함. 단, 그 용도를 엄격하게 규제하고 사후 정산하는 방안 도입이 요구됨.
- 중·장기적으로 건설공사에 수반되는 리스크 분석(risk analysis)을 통해 그 결과를 예비비 책정에 반영함.
  - 현재의 총사업비관리제도는 건설사업의 효율적 추진보다는 총사업비의 증액을 억제하는 데 역점을 두고 있는데, 공사예비비제도를 도입할 경우 경미한 설계변경이나 예측하지 못한 총사업비의 증액에 신속하게 대처가 가능함.

- 예측하지 못한 설계변경 사유가 발생할 경우 새로 예산을 편성하고, 발주처, 중앙관서, 기획재정부와의 협의 과정을 거쳐야 한다면 공기 지연은 불가피함.
- 특히, 절차의 복잡성은 발주자 우위의 계약 관행과 맞물려 발주자가 수용해야 할 계약금액의 증액분도 시공사 부담으로 전가될 개연성이 존재함.

#### 다) 세부방안 3 : 분쟁조정위원회의 분쟁 조정 실효성 확대

- 건설분쟁조정위원회가 적극적으로 중재 활동을 할 수 있는 역할 마련이 필요함.
  - 건설분쟁조정위 상설사무국 설치
  - 분쟁 조정 절차를 직접 진행하기 어려운 이들을 위해 건설분쟁 조정 대리인 선임 허용
  - 절차 진행의 효율성과 조정 성립률 제고를 위한 절차적 간소화(수락 간주 제도) 방안 마련
- 국가(지방)계약분쟁조정위원회의 중립성·활용성 강화
  - 국가·지방 계약분쟁조정위원회를 일원화
  - 계약분쟁조정위 상설사무국 설치
  - 분쟁 조정을 위한 재심청구 의무화 요건의 완화
  - 공익을 대표하는 민간위원 수 확대

기대  
효과

- 발주자의 책임 회피 방지 및 상호 대등한 계약관계의 조속한 실현
- 사전에 제값을 책정하고, 분쟁의 조기 해소를 통해 공정경제 정착 기반 조성



# IV

## 주거비 부담 완화와 도심 주택공급

1. 실수요자와 지방시장 지원
2. 불합리한 규제 개선
3. 도심 주택공급 확대
4. 부동산산업 활성화 지원



## 【 부동산 관련 조세 현황 】

- 세제를 경기조절 수단으로 적극 활용하면서 보유세 상승이 다각적인 측면에서 이루어지고 있음.
  - 공시가격 현실화율 상승 조정, 공정시장가액비율 인상, 종합부동산세 세율 인상, 세부담 상한선 인상 등
- 공시가격의 현실화율 상승은 전반적인 과세표준 상승으로 이어져 재산세, 종합부동산세 등 보유세 상승으로 이어지고 있으며, 다수의 부담금 등의 상승으로 이어질 것으로 판단됨.
  - 2019년 12월 정부는 적정가격을 공시토록 한 공시법 취지, 사회통념과 거래 실례 등에 부합되는 제도 운영 측면에서 공시가격 현실화율을 지속 제고하는 방향성을 발표함.
  - 현실화율 목표치와 목표 도달 기간을 제시하여 2020년 중으로 발표할 계획임.
  - 가격대별 차등 제고를 제시하고, 고가의 부동산에 대해서는 상대적 조기 현실화를 유도할 것으로 알려짐.
  - 공시가격은 건강보험료 등 법령 120여 개, 행정규칙 30여 개에서 활용되고 있음. 공시가격의 지속적인 상승은 세제뿐만 아니라 관련 분야에서도 커다란 변화가 예상되나 이에 대한 대응은 미흡한 실정임.
- 공정시장가액비율 상승에 따른 보유세 인상도 빠르게 이루어지고 있음.
  - 재산세의 공정시장가액비율은 주택과 건물은 60%, 토지는 70%가 적용됨.
  - 종합부동산세 공정시장가액비율은 2018년까지는 80%였으나 2019년부터 2020년까지 연간 5%p씩 인상되어서 90%에 이룸. 로드맵에 따르면 2021년 95%, 2020년에는 100%를 적용할 계획임.

〈표 43〉 주택분 종합부동산세 세율 변화

구분	2018년 이전	2019년		12·16대책	
		일반	조정 2주택, 3주택 이상	일반	조정 2주택, 3주택 이상
3억원 이하	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.8%
6억원 이하		0.7%	0.9%	0.8%	1.2%
12억원 이하	0.75%	1.0%	1.3%	1.2%	1.6%
50억원 이하	1.0%	1.4%	1.8%	1.6%	2.0%
94억원 이하	1.5%	2.0%	2.5%	2.2%	3.0%
94억원 초과	2.0%	2.7%	3.2%	3.0%	4.0%

## 1. 실수요자와 지방시장 지원

- 종합부동산세 세율은 당초 최고세율 2.0%에서 2019년에는 3주택 이상인 경우에는 3.2%까지 인상됨. 이후 12·16대책을 통해 4.0%까지 인상 계획을 발표함.
  - 2019년 이후 종합부동산세의 세율 체계는 3억원 이하 구간이 신설되었고 서울도 전반적으로 상향 조정됨. 특히 조정지역의 2주택자와 3주택 이상 소유자에 대해서는 0.1~1.2%p까지 인상됨.
  - 12·16대책에 따라 내년부터는 종합부동산세의 일반 세율이나, 다주택자 종과 세율 모두 상승이 예고되어 있음. 더욱이 최고 세율은 4.0%까지 상승하여 종합부동산세 세부담의 급격한 상승은 불가피할 것으로 판단됨.
- 세부담 상한의 경우에도 조정지역의 다주택에 한해서는 지속적으로 상향 조정됨.
  - 기본 세부담 상한은 전년 대비 150%이지만, 2019년부터 조정대상지역 내 2주택은 200%, 3주택 이상인 경우에는 300%로 상향 조정됨.
- 최근 들어 보유세 상승으로 자가 보유자의 거주비 부담이 빠르게 증가하고 있음.
  - 공시가격 현실화율 제고 정책은 대부분의 주택에 영향을 미칠 수밖에 없어 재산세 상승으로 이어지고 있음. 1주택자의 보유세 인상 속도도 가파를 것으로 예상됨.
  - 노인 등 소득이 없는 계층의 주거비 부담이 빠르게 증가할 가능성이 높아짐.

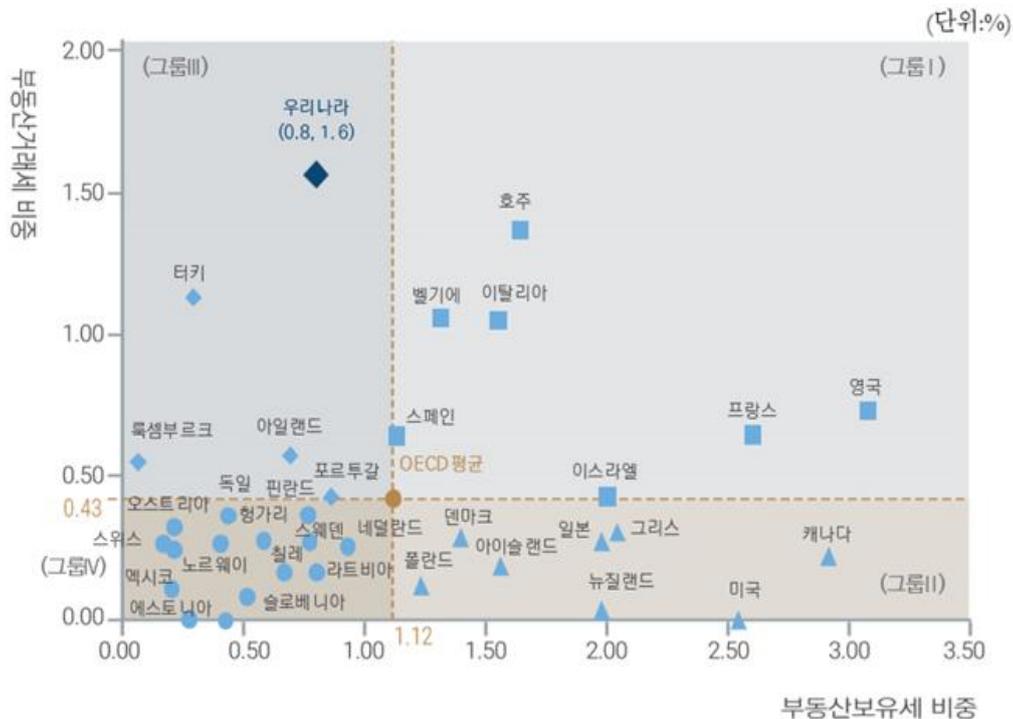
### 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 신혼부부 생애최초주택 구입시의 취득세 50% 감면이 2020년까지 한시 연장되었으나, 저출산 및 주거비 지원 차원에서 한시적 운영이 아니라 감면을 정상화하는 방안 모색이 필요함.
  - 신혼부부 취득세 면제는 2013년 한시적으로 도입되었다가 2019년 1년 기한으로 재도입됨.
  - 혼인한 날부터 5년 이내인 신혼부부가 대상이나, 주택 취득일부터 3개월 이내에 혼인 예정인 부부도 가능함.
  - 부부합산 소득 7,000만원 이하, 외벌이 5,000만원 이하, 취득가액 수도권 4억원, 3억원 이하 가격 기준과 전용면적 60㎡ 이하 면적 기준 모두 충족시 가능함.
  - 작년 연말 일몰 도래하였으나, 지난 1월 15일 지방세특례제한법 개정으로 신혼부부 취득세 감면이 1년 연장되어 2020년까지는 한시적으로 연장됨.
  - 신혼부부 취득세 감면은 주거비 지원을 통한 저출산 지원 정책이라는 점에서 중장기적 운영 방안에 대한 고민이 필요함.
- 서민 주거비 부담 완화를 위해서는 재산세에 대한 소득공제제도 도입이 필요함.

- 선진국의 경우 주거비 부담에 대한 소득 공제 정책을 다수 사용하고 있음. 미국은 2017년까지는 지방정부에 납부하는 재산세 전액에 대해 소득 공제 혜택을 부여해 옴. 다만, 2018년부터 부부 합산으로 1만 달러까지만 공제하는 것으로 축소하여 고가주택 보유자에 대한 부담은 확대함.
- 그럼에도 불구하고 주거비가 필수 비용 항목이라는 점을 인정하고 있다는 점에서는 동일하며, 현재 우리나라 소득 공제 체계에서 월세가 공제 대상이라는 점을 고려하면, 재산세의 소득 공제 도입의 타당성은 존재함.

- 국내 부동산 관련 조세 부담은 보유세는 낮으나 거래세는 OECD 최고 수준임.
  - 우리나라의 부동산 세제는 명목 GDP 대비 보유세는 OECD 국가 중 19위이나, 거래세는 가장 높은 수준임. 합산하면 9위 수준임.
  - 세제는 국가의 특수성이 반영됨에 따라 인구 규모가 작은 유럽 국가를 제외하면 대부분 국가에서 보유세와 거래세를 양자택일하여 상대적으로 세부담이 높은 경향이 존재함.
  - 최근 들어 보유세가 빠르게 상승하고 있으나, 보유세뿐 아니라 거래세 등 부동산 세제 전반의 상황을 재검토하여 종합적인 부동산 관련 세제 운영 방안에 대한 고민이 필요함.

〈그림 42〉 OECD 35대국의 부동산 세제 세입 비중(명목 GDP 대비) : 2015년 기준



주: OECD 평균(보유세 1.12%, 거래세 0.43%)을 기준으로 4개 그룹으로 구분

그룹 I (■, 7개국): 높은 보유세 1.91%, 높은 거래세 0.86%

그룹 II (▲, 8개국): 높은 보유세 1.96%, 낮은 거래세 0.18%

그룹 III (●, 15개국): 낮은 보유세 0.50%, 낮은 거래세 0.21%

그룹 IV (◆, 5개국): 낮은 보유세 0.55%, 높은 거래세 0.86%

자료: OECD, Tax Revenue 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

자료 : 국회예산정책처(2018), 부동산세제 현황 및 최근 논의 동향, p.51.

## 1. 실수요자와 지방시장 지원

- 지속적인 보유세 인상에 따른 부동산 관련 세입 구조 변화를 고려하여 거래세 인하 방안에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨.
  - OECD 국가 중 부동산세의 비중이 가장 높은 국가는 영국임. 그럼에도 불구하고 글로벌 금융 위기 이후 런던의 주택가격이 글로벌 시장에서 가장 높게 상승함. 세제 강화의 경기조절 효과에 대해서는 이견이 존재함.
  - 또한, 보유세 인상에 따른 세부담 상승을 고려하면, 거래세 인하를 통한 종합적인 세제 운영 체계 속에서 장기적 운영 방안이 모색되어야 할 것임.

기대  
효과

- 부동산 조세의 안정적 운영
- 실수요자 주거비 부담 완화를 통한 주거안정 지원
- 신혼부부 지원을 통한 안정적 저출산 완화 정책

## 【 금융 규제 관련 현황 】

- 주택은 개인에게 가장 고가의 상품으로 장기 계획 아래 구매하나, 잦은 금융규제의 변화는 오히려 실수요자들의 혼란을 가중시킴.
  - 2017년 6·19대책, 8·2대책, 가계부채종합대책, 2018년 9·13대책, 2019년 10·1대책, 12·16대책 등 지속적으로 금융규제 내용이 변경되었고 강화됨.
  - 전방위적 금융규제, 국지적 규제, 주택담보대출, 집단대출, 전세대출, 사업자대출 등 다양한 부문의 부동산 관련 대출에 대한 금융규제가 강화됨.
- 규제지역에 대한 주택담보대출 규제는 지속적으로 강화됨.
  - 12·16대책에서 시가 15억원을 초과하는 아파트의 주택 구입용 주택담보대출을 금지함.
  - 투기지역·투기과열지구 주택담보대출은 기존 LTV 40%에서 9억원을 기준으로 주택가격 구간별 LTV 규제비율을 차등 적용하여 규제를 강화함. 9억원 이하분은 LTV 40%, 9억원 초과분에 대해서는 LTV 20%로 대출 규모를 축소함.
  - 고가주택 기준을 공시가격 9억원에서 시가 9억원으로 변경하고, 투기지역·투기과열지구에서는 1주택 세대의 주택 구입, 무주택 세대의 고가주택 구입에 대해 1년 내 전입 및 처분 의무 부여함.
  - 2·20대책에서 조정대상지역의 주택담보대출 LTV를 기존 60%에서 9억원 이하분 LTV 50%, 9억원 초과분 LTV 30%로 강화함.
  - 조정대상지역 내 1주택 세대의 주택담보대출시 실수요 요건도 투기지역 및 투기과열지구와 동일하게 '2년 내 기존 주택 처분 및 신규 주택 전입 의무'로 강화됨.
  - 12·16대책 이전에 평균 DSR은 업권별 평균 목표 이내에서 각 금융회사별로 관리하였으나, 투기지역·투기과열지구의 시가 9억원 초과 주택에 대한 담보대출 차주에 대해서는 차주 단위로 DSR 규제를 적용함.
- 12·16대책에서는 주택 구입 자금으로의 사용을 막고자 전세대출 규제도 강화됨.
  - 전세대출 차주가 시가 9억원 초과 주택 구입·보유시 전세대출에 대한 공적보증(주택금융공사·HUG 보증)뿐만 아니라 서울보증보험의 사적 보증도 제한함.
  - 차주가 전세대출을 받은 후 시가 9억원 초과 주택을 매입하거나 2주택 이상 보유할 경우 전세대출 회수 방침을 밝힘.
- LTV 중심의 금융규제 강화는 자산을 형성하지 못한 젊은 계층의 주택시장 진입을 어렵게 함.

## 1. 실수요자와 지방시장 지원

- LTV 중심의 금융규제 강화는 담보 중심의 건전성을 관리해 온 우리나라 금융권 관행의 연장선으로 이해됨.
- LTV 중심의 금융규제는 자산은 형성하였으나 장기 소득의 안정성이 낮은 장년층 이상에게 적합한 방식임. 우리나라의 전국 평균 LTV는 53.2%, DTI는 33.6%(2015년 9월 기준, 금융위원회)로 미국에 비해 낮은 수준임.
- 우리나라의 금융규제 방식은 장기 소득의 안정성은 높으나 자산을 형성하지 못한 젊은 계층에게 불리한 구조임.
- 일정 자산을 형성하지 못한 실수요자들의 서울·고용중심지 인근 지역의 자가주택 마련이 어려워지고 있음.
  - 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역 대부분이 서울 및 도심의 고용중심지 인근 지역임. 결국, 고용중심지로의 주거 이동을 어렵게 하는 장애물로 작동하고 있음.

### 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 금융규제의 목표는 금융 건전성 유지이나, 경기조절 수단으로 활용함에 따른 다수의 문제점을 나타내고 있음. 장기적인 금융안정성과 주거안정의 균형을 고려한 운영방안 모색이 필요함.
  - 금융 건전성 관리지표를 경기 안정 수단으로 활용함에 따라 오히려 시장 참여자의 예측 가능성을 낮추는 등 다수의 문제점이 존재함.
  - 미국에서 전 금융기관에 적용되는 적격대출의 LTV는 95%, DTI는 45%임. 한국은 미국에 비해 강력한 금융규제를 실시하고 있음.

〈표 44〉 미국의 주택담보대출 상품별 금융규제 현황

관련 기관	All	FHA	Freddie Mac		Fannie Mae
상품명	Conforming Loan	FHA Loan	Home Possible	Home Possible Advantage	Home Ready
대출한도	\$417,000	\$271,000	\$417,000	\$417,000	\$417,000
LTV 제한	95%	96.5%	95%	97%	97%
DTI 제한	45%	43%	45%	43%	50%

자료 : 해외 장기고정금리 모기지의 특징 및 시사점, 주택금융연구원, 2016-11-10.

- 실수요자와 젊은 계층의 자가보유 지원을 위해 LTV 완화 및 소득요건 재검토가 필요하며, 공적 지원을 통한 추가적인 자금지원 방안이 모색되어야 할 것임.
  - 서민 실수요자를 위한 내 집 마련 지원 상품인 디딤돌대출, 보금자리론의 경우 LTV 규제 비율을 최대 70% 유지하고 있으나, 실수요자의 소득 요건 재검토가 필요함.

- 자산을 형성하지 못했지만, 소득이 확보되는 맞벌이 부부의 경우 대부분 소득 요건 제한으로 대출을 받지 못하고 있음. 소득 여건과 자산 여건을 함께 고려하여 소득 요건 기준을 재설정하는 것이 필요함.
- 미국의 경우 공공의 모기지 보험을 통해 추가적인 LTV를 지원하고 있음. 우리도 모기지 보험 활성화를 통해 실수요자와 젊은 계층에 대한 LTV 추가 지원 방안을 검토해야 함.

기대  
효과

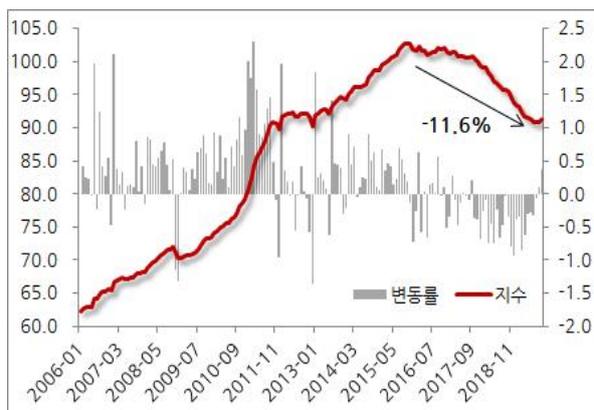
- 중장기적 금융규제 정책 방향성 정립
- 실수요자와 젊은 계층의 자가거주 지원을 통한 주거 사다리 강화

**41** 지방 주택시장 활성화를 위한 지원

**【 지방 주택시장 현황 】**

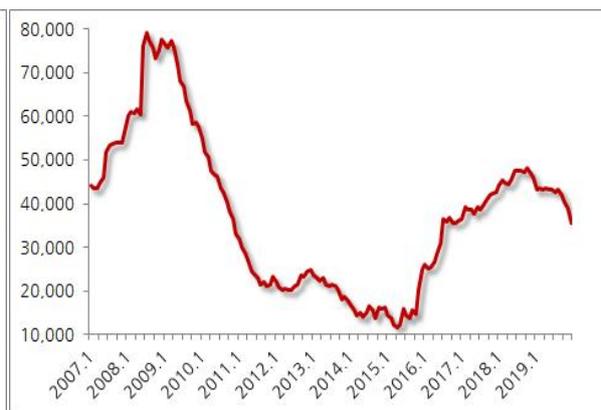
- 지방 도지역의 주택가격은 4년 연속 장기 하락세를 이어가며 지역경제 침체에 주요한 요인이 되고 있음.
  - 2015년 11월부터 2019년 8월까지 하락세가 이어지면서 약 4년간 지방 도지역의 주택시장은 하락세를 보임.
  - 2019년 9월부터 하락세가 상승세로 전환되었으나 어려운 거시경제 여건 등을 고려하면 견조한 회복세를 이어가기는 어려울 것으로 예상됨.
- 유사한 기간 동안 수도권과 광역시 주택시장이 호조세를 보이고 있는 것과는 대조적으로 지방 도지역의 아파트는 전 고점 대비 11.6% 하락함.
  - 2015년 11월부터 2019년 8월까지 하락세가 이어지면서 약 4년간 지방 도지역의 주택시장은 하락세를 보임.
  - 경북 22.1%, 경남 20.6%, 충북 19.2%, 충남 14.5% 하락하여 지방 도지역의 평균을 넘어서는 하락률을 나타냄.
  - 특히, 지방 중소도시 주택시장은 지역 경제 악화 여파를 직접적으로 받아서 재고 주택가격 하락 폭이 큼.

〈그림 43〉 지방도 아파트 실거래 가격지수 및 변동률 추이 (2017.11=100)



주 : 실거래 가격지수는 신고 기간에 따른 시차가 존재함.  
 자료 : 한국감정원, 공동주택 실거래 가격지수.

〈그림 44〉 지방 8개 도 미분양 추이 (단위 : 호)



자료 : 국토교통부.

- 절대적 미분양 주택 수는 글로벌 금융위기에 비해 적지만, 특정 지역에 있어서는 준공 후 미분양 적체로 악성 미분양 문제가 지속되고 있음.

- 2019년 12월 기준 지방 8개 도의 미분양 주택은 3만 5,549호로 2018년 전 고점에 비해서는 1만호 이상 감소하였고 감소 추이가 이어지고 있음. 이는 신규 공급 물량 감소에 따른 효과가 존재하는 것으로 판단됨.
- 그러나 준공 후 미분양은 1만 2,931호로 감소세가 더딘 편이며, 전체 미분양에서 차지하는 비율은 36.4%에 이룸. 전체 미분양에서 악성 미분양인 준공 후 미분양이 차지하는 비율은 지속적으로 상승하고 있음.
- 준공 후 미분양은 경남(3,438호), 경북(3,334호), 충남(2,796호) 등이 적체되어 있어 어려운 지역경제의 부담으로 작용하고 있음.
  - 경북과 충남은 절대적으로 미분양이 많을 뿐만 아니라 전체 미분양에서 해소가 어려운 악성 미분양의 비율이 50%를 넘어서고 있어 미분양 해소에 어려움을 겪고 있음.

〈표 45〉 지방 8개 도의 미분양 및 준공 후 미분양 물량(2019년 12월 기준)

(단위 : 호, %)

구분	강원도	경상남도	경상북도	전라남도	전라북도	충청남도	충청북도	제주도
미분양(A)	5,945	12,269	6,122	1,857	1,043	5,569	1,672	1,072
준공 후 미분양(B)	911	3,438	3,334	867	326	2,796	459	800
비율(B/A)	15.3	28.0	54.5	46.7	31.3	50.2	27.5	74.6

- 어려운 지역 경기 상황과 주택 경기의 악화가 연체율 상승, PF 부실 등 금융 리스크로 전이될 가능성도 존재함.
  - 수도권 주택담보대출의 평균 LTV(2019년 2/4분기, 49.4%)는 하향 안정세지만, 지방은 주택가격 하락 등의 영향으로 오히려 평균 LTV가 상승(56.2%)하면서 리스크는 확대됨.
  - 2019년 들어 대부분의 지방 시도의 연체율이 올라갔으며 특히, 울산과 경남은 1.75%(2019년 7월 기준)까지 상승함.
  - 신규 시장의 금융상품은 사업 기간에 기반한 단기 만기구조로 기업의 재무능력이 낮을 때는 리스크 현실화가 빠르게 진행될 가능성이 존재함. 특히, 2019년 4월 말 기준 경남의 HUG 분양보증사고는 2,022억원으로 전국에서 가장 많음.
  - 주택담보대출은 비교적 하향 안정세이나 최근 2~3년간 비교적 고금리인 기타 대출이 증가하면서 지방 가계대출의 질적 구조가 악화되었고, 신규 시장의 공급자 금융 리스크도 확대되고 있음.

## 1. 실수요자와 지방시장 지원

〈표 46〉 8개 도의 광공업생산지수 추이

(2015년 = 100)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년p
강원	103.5	109.9	106.5	105.8
충북	110.6	116.6	119.6	118.5
충남	106.2	121.5	124.3	117.3
전북	97.5	99.4	96.8	90.7
전남	102.1	100.2	97.5	98.3
경북	95.3	90.9	88.2	86.0
경남	99.0	95.8	91.5	90.9
제주	101.9	111.5	112.6	109.3

- 지역의 경기 상황은 ‘제조업 악화→인구 유출→부동산시장 침체→서비스업 악화’의 악순환이 이어지고 있음.
  - 광공업생산지수를 확인하면 대부분의 시도가 2017년이나 2018년 전고점을 형성한 이후 2019년 들어 하락하는 추이가 확인되고 있어 지역의 악화되고 있는 제조업 상황을 확인할 수 있음.
  - 충남·북, 제주를 제외하고 인구 감소세가 이어지고 있음. 강원은 올림픽 등의 영향으로 2016년 전고점을 형성하였으나 이후 감소세가 이어지고 있음. 경남은 지방도에서는 인구 증가세가 나타나는 지역이었으나 2018년 이후부터 감소세로 돌아섬. 전남과 전북은 인구 감소세가 장기화되는 양상을 보이고 있음.
  - 제조업 악화, 인구 감소 등 지역 경기의 구조적 문제가 내재되어 있는 것으로 이해됨. 이러한 상황에서 주택 경기 악화는 지역 경기 악화에 미치는 영향이 큰 것으로 판단됨.

### 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 미분양관리지역으로 선정되면 오히려 낙인효과에 따라 시장 침체가 더욱 가속화된다는 측면에서 미분양관리지역 선정 및 관리와 관련한 규제 완화가 필요함.
  - 미분양관리지역 지정시 사업성 심사를 위해 택지매입 전 예비심사, 분양 전 사업심사를 거쳐 분양보증을 실시하고 있으며 예비심사를 거치지 않을 경우 분양보증을 거절하고 있음. 그러나 택지매입 단계에서 사업성을 심사하여 분양보증과 연계하는 것은 과도한 규제에 해당됨. 더욱이 택지매입 시점과 분양 시점 간 상당한 시간 차가 있어 택지매입 시점에서 사업성을 검토하는 것은 부적절한 측면도 존재함.
  - PF보증을 위한 심사는 당연하나 HUG 보증 없이 택지를 구입하는 경우까지 예비심사를 의무화하는 것은 불합리하며, 분양보증 사전심사를 통해 충분히 관리 가능함에 따라 규제 완화가 필요함.

- 무엇보다 낙인효과에 따라 미분양관리지역 내 미분양 해소를 오히려 어렵게 하는 결과를 초래하고 있음. 미분양관리지역 선정 요건 완화가 필요하며 선정 전에 일정 기간 모니터링을 실시하는 등 신중한 접근이 필요함.
- 금융 리스크 현실화 가능성이 높은 미분양관리지역에 대한 대출 규제 완화, 환매조건부 미분양 매입 등의 지원책이 필요함.
  - 리스크가 큰 지방 시장에 대해서는 리스크 분담 차원에서 규제 완화가 필요함. 특히, 미분양관리지역에 대해서는 선별적 지원이 선제적으로 이루어져야 함.
  - 신규 분양시장 리스크 확대는 금융 리스크로의 전이 가능성 및 지역 경제에 미치는 영향이 큼에 따라 미분양관리지역에 대해서 환매조건부 미분양주택 매입제도를 부활해 시장 리스크를 감소시켜야 할 것임.
  - 환매조건부 미분양주택 매입제도는 글로벌 금융위기 이후 대한주택보증(현 주택도시보증공사)이 분양가격의 50% 수준으로 매입해 일정 기간 내 사업자가 환매해 가는 방식으로 운영함. 공공에서 선매입해 일정 기간 경과 후 가격 상승시 건설업체에 되팔아 자금 회수가 가능한 제도이며, 매입한 미분양 물량이 정상적인 매매 거래로 소진되지 않아 환매되지 않더라도 전세매출을 통해 현금 확보가 가능하여 공공의 부담도 제한적인 제도임.
  - 또한, 다주택자가 리스크를 분담해야 한다는 측면에서, 주택도시보증공사의 보증 건수 제한 완화, 주택도시기금의 민간 임대주택 매입자금대출 재개 등도 필요함.

기대  
효과

- 주택시장 지원을 통한 지방 경기 활성화 지원
- 주택시장 리스크가 금융시장으로 전이되는 것을 방지하기 위한 선제적 조치

【 분양보증시장 현황 】

- 우리나라의 주택분양보증제도는 선분양제도 하에서 분양계약자를 보호하기 위한 방향으로 발전해 옴.
  - 주택분양보증은 우리나라의 고유한 주택공급 시스템인 선분양제도 하에서 분양계약자를 보호하기 위한 목적으로 설계되고 발전되어 옴.
  - 주택분양보증제도는 「주택법」에 따라 사업계획승인을 받은 주택사업이 정상적으로 추진되지 못할 경우 사업 주체를 대신해 이를 이행하는 제도임.
- 사업자의 분양보증 가입이 의무임에도 불구하고 단일 보증회사만 상품을 취급하는 독점적 구조를 형성하면서 정부의 주요한 주택정책 수단으로 활용되고 있음.
  - 사업주체로 하여금 입주자를 모집하는 시점에서 주택분양보증을 의무적으로 받도록 규정하고 있음.
  - 주택공급에 관한 규칙에 따라 선분양 하에서 분양보증 상품은 주택도시보증공사 또는 국토교통부장관이 지정한 회사로 규정하고 있으나, 추가 지정 없이 공공기관의 독점적 시장을 형성하고 있음.
- 분양보증 발급 과정에서 고분양가 사업장 분양보증 처리기준을 시행하면서 분양가 규제 수단으로 적극적으로 활용되고 있음.
  - 주택도시보증공사는 2016년 7월, “개포3단지 분양보증 거절”이라는 보도자료를 배포하면서 분양가 규제를 공식화함.
  - 2017년 3월 고분양가 사업장 분양보증 처리기준을 시행하면서 분양가 규제 정책을 명문화함. 고분양가 관리지역으로는 서울 강남구·서초구·송파구·강동구, 경기 과천시를 지정하였고 고분양가 우려지역으로는 서울 전 지역과 부산 해운대구·남구·수영구·연제구·동래구를 선정함.
  - 2018년 4월, 2018년 8월, 2019년 7월 고분양가 관리지역을 추가 지정하면 규제 범위를 확대시킴.
  - 서울 전체, 경기 과천시·광명시·성남 분당구·하남시, 부산 동래구·수영구·해운대구, 대구 수성구·중구, 광주 광산구·남구·서구, 대전 서구·유성구, 세종시가 고분양가 관리 대상임.
- 2019년 11월 민간택지 분양가상한제가 적용되며 법적으로 27개 동에 대한 분양가 규제 정책이 시행되고 있음. 분양가상한제를 적용받지 않는 지역에 대해서도 분양보증을 통한 분양가 규제 정책을 활용하고 있는 상황으로 이해됨.
- 분양가 규제 정책은 효과가 제한적인 반면, 초과 수요 발생 및 공급시장 변동성 확대 등 부작용은 큼.

- 재고 시장 대비 2~3%에 불과한 연간 신규 공급시장 규모를 고려할 때 신규 주택가격 통제 정책의 중장기적 주택가격 안정 효과는 기대하기 어려움.
  - 분양가 규제 정책은 신규 주택의 가격 통제를 통해 전반적인 주택가격 안정을 기대하는 정책임. 100개의 상품이 있는 시장에서 1~2개 낮은 가격의 상품이 공급된다고 가정하면, 물량 규모가 적은 가격 통제 상품이 기존 상품 가격에 영향을 미치기보다는 오히려 물량이 많은 기존 상품 가격과 유사해질 가능성이 높음.
  - 일정 수준 이상의 공급 규모가 확보될 때 가격 통제 정책의 효과가 전체 시장에 나타날 가능성이 있음. 그러나, 비교적 준공이 많았던 2017년 기준 전국의 신축 주택공급 물량은 재고 주택의 3.3%였고 서울은 2.5%에 불과함.
  - 부동산114(주) 아파트 자료를 기준으로 2015년에서 2018년까지 서울 아파트 재고 대비 아파트 준공 물량은 1.4~2.2%에 불과하여 전국에서 가장 낮은 수준임. 분양가 규제를 통한 정책 효과를 담보하기 어려움.
  - 200만호 주택 공급이 이루어진 1990년대는 총 주택 수 대비 연평균 8.1%의 공급(인허가)이 10년 동안 지속됨. 원가연동제에 기반한 공급 방식과 물량 확대가 복합적으로 주택시장 안정에 기여했던 것으로 판단됨.
  - 그러나, 총 주택 수 대비 공급 비율의 감소는 불가피하며, 현재 주택시장 규모를 고려할 때 분양가 규제의 시장 안정 효과를 기대하기는 어려운 상황임.
  - 특히, 물량이 많지 않은 상황에서 시기적·지역적 분포가 큰 민간 택지에서의 분양가 규제 정책의 가격 안정효과는 극히 제한적일 수밖에 없음.
- 단기적 가격 안정세가 나타난다고 하더라도, 중장기적으로는 강남 보금자리주택 사례와 같이 기존 주택가격 수준으로 집값이 올라 지역 주택시장의 가격 상승을 주도할 가능성을 내포함.
    - 강남 보금자리주택지구의 자곡동, 수서동의 민간 분양아파트 가격 추이를 확인함. 초기에 반값 아파트라 불리며 신축 아파트 가격 통제를 실시한 강남 보금자리주택지구의 민간 아파트 가격 추이를 확인하면, 2019년 7월 현재의 아파트 가격은 분양가(2012년, 2014년) 대비 1.7~1.8배에 이름. 연간 수익률로 환산하면 8~13%에 달함.
    - 단위 면적당 분양가격은 강남구 평균 대비 70% 내외였으나, 현재는 80% 내외 수준으로 상승함.
    - 세곡동 등의 특정 단지·특정 규모에서는 분양가 대비 3~4배에 달하는 수준까지 아파트 가격이 상승함.
  - 분양가상한제는 주택 경기와 상관없이 주택공급 물량이 집중되거나 감소하는 기형적 현상을 초래함. 장기적 관점에서는 공급 물량 변동성 확대라는 더욱 큰 리스크로 이어질 가능성을 내포함.
    - 경기가 나뉘어도 규제를 회피하기 위해 공급을 늘리고 경기가 좋아도 규제 때문에 공급을 줄일 가능성이 존재함. 주택 공급에 걸리는 2~5년을 고려하면 경기 상황과 역행할 가능성이 있음.

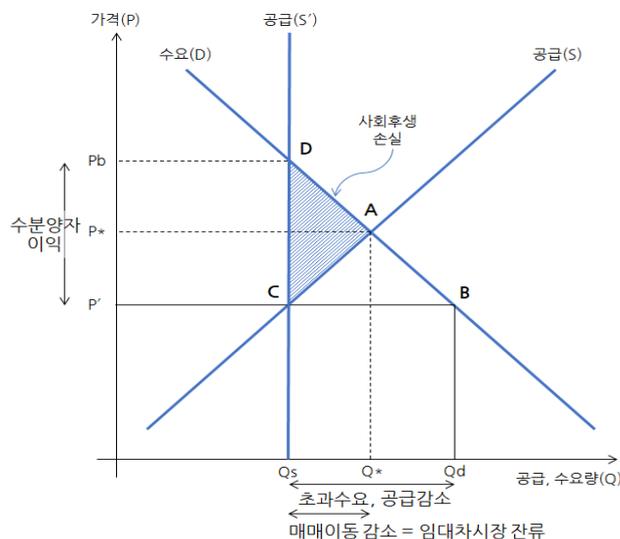
## 2. 불합리한 규제 개선

- 2007년에는 분양가상한제 회피를 위한 인허가(55.6만호)가 급증함. 2009년 하반기에는 글로벌 금융위기로 주택경기 하락이 시작되었음에도 2007년 인허가 물량의 분양 시점 도래로 분양이 급증하는 기현상이 발생함.
- 서울 민간 택지의 다수는 재개발·재건축 사업장임. 분양가상한제 시행은 사업성 악화, 조합원 간 갈등 확대로 사업 장기화 및 표류 가능성이 커질 것이며, 시차를 두고 서울의 주택 공급 감소로 이어질 가능성도 존재함.

### 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 2017년 공정거래위원회는 2020년까지 주택분양 보증시장의 경쟁체제 도입을 권고 하였으나, 지금까지 추가 지정 관련 논의는 없는 상황임.
  - 2005년 3월 규제개혁위원회에서 주택보증시장 개방을 최초로 제기함. 2008년 12월 국토교통부는 분양보증업체 확대 규칙을 개정함.
  - 공정거래위원회는 공공이 분양보증을 독점함에 따라 보증료가 상승하고 분양가격이 상승하는 등의 부작용을 지적하면서, 경쟁체제 도입은 보증료 및 분양가격 인하로 이어질 것으로 판단함.
  - 2020년까지 국토교통부가 주택분양보증 업무를 수행할 보험회사 1~2곳을 추가 지정하도록 권고함.
- 주택분양보증은 독점시장을 탈피하여 시장 개방을 통해 경쟁을 통한 효율성을 확보 할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것임.
  - 원칙적으로는 분양보증은 분양가 규제 정책의 수단이 아니며, 선분양제도 하에서 수분양자의 자금을 보호하는 금융정책이라는 근본 취지에 맞게 운영되어야 할 것임. 분양보증시장 선진화를 위해서는 시장 개방을 통한 경쟁체제의 도입으로 상품의 선진화 및 효율성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것임.

〈그림 45〉 가격 규제의 이론적 원리



- 단기적으로, 과도한 분양가 규제는 초과 수요 및 공급 위축의 크기를 키울 수 있으므로, 연착륙 차원에서 가격 규제를 적정 수준에서 유지하기 위한 노력이 필요함.
  - 이론적으로 시장가격( $P^*$ )과 규제가 이루어진 가격( $P'$ )의 격차가 클수록 초과 수요와 공급 감소분이 더욱 확대되어 부작용이 커질 수밖에 없음.
  - 고분양가 관리지역에서 1년 이내 분양한 아파트가 없을 때 분양가 기준을 110%에서 105%로 하향 조정함. 이는 부작용이 커질 수 있어 기존의 110%로 조정이 필요함.

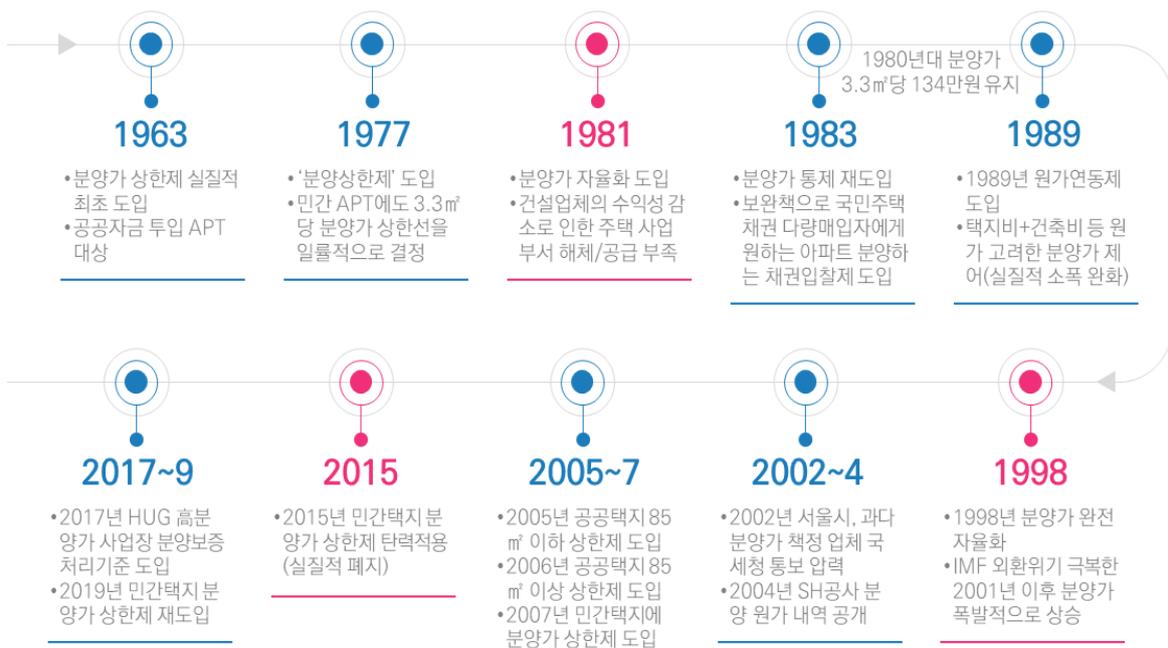
기대  
효과

- 분양보증시장 개방을 통한 효율성 확보 및 선진화
- 단기적 연착륙을 위한 가격 규제 적정화로 부작용 최소화

【 제도 운용 실태 및 문제점 】

- 분양가상한제란 주택 분양가를 일정 수준 이하로 설정하는 제도임.
  - 분양가상한제 도입의 목적은 투기 수요를 억제하고 실수요자를 보호하는 데 있음.
  - ‘분양가’는 택지비와 건축비로 구분할 수 있으며 ‘일정 수준 이하’란 비목에 따라 기준이 다름.
  - 택지비는 공급가격(공공택지)이나 감정평가(민간택지)액을 기준으로 가산비를 추가할 수 있음.
  - 건축비는 기본형 건축비에 신기술 도입을 장려하기 위한 건축 가산비를 더한 수준으로 제한함.
- 분양가상한제는 시기별 주택 경기에 반응하며 발전해 옴.
  - 주택 경기가 지나치게 달아올랐을 경우 이를 제어하기 위해 분양가상한제를 실시한 반면, 주택 경기 하락이나 공급 부족 문제가 발생하면 제도를 폐지하는 방식으로 시행됨.
  - 실질적으로 분양가상한제는 1963년 처음 도입됨. 당시에 민간 아파트에 먼저 도입하기보다는 공공자금이 투입된 아파트에 먼저 최고가격제도를 도입해 규제를 실시함.
  - 이후 법적으로 분양가상한제가 처음 도입된 것은 1977년 ‘분양상한제’임. 당시 분양상한제는 지금과는 달리 단어 의미 그대로 3.3㎡당 분양가의 상한선을 일정 수준으로 결정<sup>63)</sup>함.

〈그림 46〉 분양가상한제의 역사



자료 : 국정브리핑(2007.3.13), “치솟는 분양가, 어찌 하오리까”에 최신 자료를 추가해 저자 재구성.

63) 1977년 8월 분양상한제가 도입될 당시에는 규모를 가리지 않고 3.3㎡당 55만원으로 규정했으며 이후 점점 완화해 1980년에는 3.3㎡당 90만원 수준으로 인상함(1978년 68만원 → 1979년 78만원 → 1980년 90만원 → 1981년 105만원).

- 분양상한제가 도입된 이후 각 건설업체들은 수익성 감소로 인해 주택 관련 사업부를 해체하기 시작했고, 이 때문에 공급 부족 현상이 나타나자 1981년 분양가 자율화를 전격 단행함.
- 분양가 자율화 이후 가격 급상승 등 부작용이 일어나자 1983년 분양가 통제를 재도입하고<sup>64)</sup> 이를 보완코자 국민주택채권 다량 매입자에게 원하는 아파트를 분양하는 채권입찰제를 도입함.
- 1983년의 3.3㎡당 134만원의 통제는 1980년대 말까지 지속되었고, 이에 따라 연간 10만호 이상 공급 부족<sup>65)</sup>이 발생하자 다시 1989년 원가연동제를 도입함. 원가연동제는 지금 시행 중인 분양가상한제와 유사한 방식으로 택지비와 건축비 등 원가에 연동해 분양가를 제어함.
- 1990년대 중반, 삼익·우성·한보 등 건설사들이 부도를 겪고 IMF 외환위기가 겹치면서 건설부문 실업자가 100만명에 육박하자 정부는 주택 경기를 살릴 목적으로 분양가 규제를 완화함.
- 현재 시행되고 있는 분양가상한제는 1999년 분양가 자율화 이후 고분양가 논란<sup>66)</sup>과 주택가격 급등에 따른 시장 불안이 커지면서 지난 2005년 3월부터 순차적으로 도입됨.
- 이후 2014년 다시금 주택경기 부양을 목적으로 분양가상한제를 폐지한 이후 2017년 3월부터 주택도시보증공사에서 내부적으로 「고분양가 사업장 분양보증 처리기준」을 도입해 활용
- 시기별 분양가상한제 규제로 인해 지난 40년 동안 민간 아파트 분양가 자율화 기간은 그 절반에 못 미치는 약 15년가량임(1981.6~1982.12 / 1999.1~2007.9 / 2015.4~2019.11).

● 2019년 재도입한 민간택지 분양가상한제의 문제점

- 2019년 11월부터 시행된 민간택지 분양가상한제의 문제는 기존과 동일한 양상을 띠.
- 즉, ① 최근 제기되고 있는 글로벌 경기 침체로 인한 국내 주택경기 하락에 대한 우려 및 ② 가격 통제로 인한 주택공급 부족 우려 문제가 상존함.
- 특히, 향후 공급 부족 문제에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같이 제도의 제정과 폐지로 대응해온 바, 제도의 안정적인 운영이 담보되지 못할 뿐만 아니라 시장 불안을 야기하는 요인이 됨.

〈표 47〉 분양가상한제 적용 지역 지정 기준

구분		종 전	현 행
필수 요건	㉠주택가격	최근 3개월 주택가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과	주택가격 상승률이 물가상승률보다 현저히 높아 투기과열지구로 지정된 지역
선택 요건	㉡분양가격	최근 1년 분양가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과	최근 1년 평균 분양가격 상승률이 물가상승률의 2배 초과*
	㉢청약경쟁률	최근 2개월 월평균 모두 5:1 초과(국민주택규모 10:1 유지)	
	㉣거래	최근 3개월 주택거래량이 전년 동기 대비 20% 이상 증가	
정량 요건 판단기준		㉠ AND (㉡ OR ㉢ OR ㉣)	

주 : 분양실적 부재 등으로 분양가격 상승률 통계가 없는 경우 주택건설 지역(특별·광역시 등)의 통계 사용.  
 자료 : 국토교통부 보도자료(2019.8.12), 「주택법」 시행령.

64) 1983년 국민주택규모(전용면적 85㎡, 25.7평) 초과 민영아파트의 분양가 상한선은 1982년 수준인 전용면적 3.3㎡당 134만원이었음. 당시 상한 분양가는 PIR을 5 내지 7 정도 수준에서 결정한 것임.  
 65) 당시 필요했던 물량은 최소 연간 35만호로 추정되었으나 1984년에서 1987년까지 매년 지어진 집은 평균 22만호였음.  
 66) 1998년 512만원이었던 서울 아파트 평균 분양가는 2006년 1,546만원으로 3.02배 상승함.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 하지만 현재 제도에서는 <표 47>에서 정리한 바와 같이 분양가상한제 적용 지역 지정 기준은 명시적으로 지정하고 있지만 해제 요건은 정확히 지정해두지 않고 기한이 없는 '재검토 규정'만 두고 있어 형평성에 어긋남.

### 「주택법」 제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)

〈중 략〉

⑥ 분양가상한제 적용 지역으로 지정된 지역의 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장은 분양가상한제 적용 지역의 지정 후 해당 지역의 주택가격이 안정되는 등 분양가상한제 적용 지역으로 계속 지정할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 국토교통부 장관에게 그 지정의 해제를 요청할 수 있다.

### 「주택법」 시행령 제61조(분양가상한제 적용 지역의 지정기준 등)

〈중 략〉

④ 법 제58조 제6항에 따라 국토교통부 장관은 분양가상한제 적용 지역 지정의 해제를 요청받은 경우에는 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 요청받은 날부터 40일 이내에 해제 여부를 결정하고, 그 결과를 시·도지사, 시장, 군수 또는 구청장에게 통보하여야 한다.

- 다른 한편으로 분양가상한제 적용 지역 지정의 필수 요건인 투기과열지구의 해제 요건도 명확하지 않아 문제시됨.
- 특히, 투기과열지구의 해제에 있어 국토교통부 장관 또는 시도지사의 재량을 인정하고 있기 때문에 시장 상승세가 지구 지정 기준 이하로 떨어지더라도 투기과열지구 및 이를 기반으로 하는 분양가상한제 적용 지역 해제는 요원한 실정임.
- 하지만 분양가상한제 적용 지역과 달리 투기과열지구는 매년 주거정책심의위원회를 열어 적부 여부를 재검토해야 한다고 규정해 이를 적극적으로 도입할 필요가 있음.

### 「주택법」 제63조(투기과열지구의 지정 및 해제)

〈중 략〉

⑥ 국토해양부 장관은 1년마다 주택정책심의위원회의 회의를 소집하여 투기과열지구로 지정된 지역별로 해당 지역의 주택가격 안정 여건의 변화 등을 고려하여 투기과열지구 지정의 유지 여부를 재검토하여야 한다. 재검토 결과 투기과열지구 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 지체없이 투기과열지구 지정을 해제하고 이를 공고하여야 한다.

## 【 제도 개선 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 분양가상한제 적용 지역 해제 요건 신설

- 주요 개정 내용은 분양가상한제 적용 지역으로 지정할 당시의 요건이 사라지는 경우 해제 요건을 신설하는 것임.
- 해제 요건 신설과 관련 법안은 「주택법」 제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)임.
- 제1항과 제3항에서는 국토교통부 장관이 지역 지정뿐만 아니라 해제할 수 있다는 점을 명확히 하고 해제하였을 경우 공고하도록 변경함.

- 제4항은 신규 조항으로서, 지정 사유가 사라졌다고 인정하는 경우 지정 해제하여야 한다는 점을 언급함.

〈표 48〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(1)

현 행	개 정 안
제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)	제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제)
① 국토교통부 장관은 제57조 제1항 제2호에 따라 주택가격상승률이 물가상승률보다 현저히 높은 지역으로서 그 지역의 주택가격·주택거래 등과 지역 주택시장 여건 등을 고려하였을 때 주택가격이 급등하거나 급등할 우려가 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 지역은 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 분양가상한제 적용 지역으로 지정할 수 있다.	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- 지정하거나 이를 해제할 수 있다.
② (생략)	② (현행과 같음)
③ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 분양가상한제 적용 지역을 지정하였을 때에는 지체없이 이를 공고하고, 그 지정 지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 공고 내용을 통보하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 사업 주체로 하여금 입주자 모집공고시 해당 지역에서 공급하는 주택이 분양가상한제 적용 주택이라는 사실을 공고하게 하여야 한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 분양가상한제 적용지역을 해제하는 경우에도 또한 같다.
〈신설〉	④ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 지정 사유가 없어졌다고 인정하는 경우에는 지체없이 분양가상한제 적용 지역 지정을 해제하여야 한다.
④ (생략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
⑥ (생략)	⑦ (현행 제6항과 같음)
⑦ (생략)	⑧ (현행 제7항과 같음)

## 나) 세부방안 2 : 해제시 모니터링 기간 추가

- 지정 해제시 원래의 정책 목표를 달성하고 시장의 변동성과 충격을 완화하기 위한 모니터링 기간을 추가함.
  - 유사 정책 중 주택도시보증공사가 관리하고 있는 미분양관리지역은 ① 미분양 증가, ② 미분양 해소 저조, ③ 미분양 우려의 3개 지정 요건과는 별도로 ‘모니터링 필요’ 조건을 추가 운영함.
  - 모니터링 필요지역이란 미분양 세대수가 일정 수준 이하로 유지되어 미분양관리지역으로 지정할 필요가 없음에도 불구하고 앞서 언급한 ①~③항 조건 중 어느 하나에 해당된 후 6개월이 경과하지 않아 상시 모니터링이 필요한 지역임.
  - 이를 반대로 말하면 ①~③항 조건이 모두 해소된 후 6개월이 지나면 미분양 관련 모니터링이 필요치 않으므로 미분양관리지역에서 해제됨.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 따라서 분양가상한제 지정의 효과를 지속하고 변동성이 높은 시장의 충격을 완화하는 방안으로서 모니터링 기간을 추가하는 것을 제안함.
- 그 기간은 투기과열지구의 해제 요건(「주택법」 제41조)을 감안하여 최장 1년으로 두는 것이 적절할 것으로 판단됨.

〈표 49〉 「주택법」 개정안 신·구 조문 대비표(2)

현 행	개 정 안
제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제) ① ~ ③ (생략)  ④ 국토교통부 장관은 제1항에 따른 분양가상한제 적용 지역으로 계속 지정할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 주거정책심의위원회 심의를 거쳐 분양가상한제 적용 지역의 지정을 해제하여야 한다.	제58조(분양가상한제 적용 지역의 지정 및 해제) ① ~ ③ (현행과 같음)  ④ ----- 1년마다 주거정책심의위원회를 소집하여 분양가상한제 적용 지역별로 해당 지역의 분양가격 안정 여건의 변화 등을 고려하여 분양가상한제 적용 지역의 유지 여부를 재검토해야 한다. 이 경우 재검토 결과 분양가상한제 적용 지역 지정의 해제가 필요하다고 인정되는 경우에는 지체없이 ----- -----.
⑤ ~ ⑦ (생략)	⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)

기대  
효과

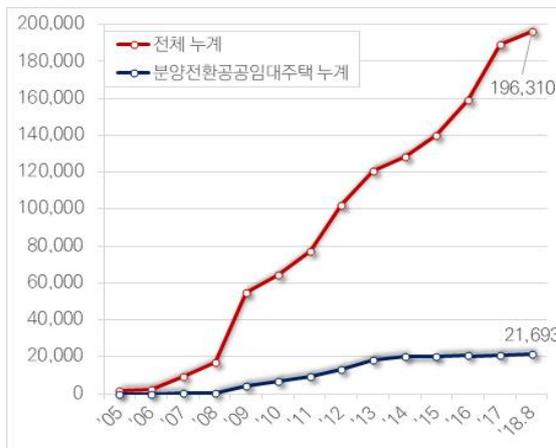
- 시장 변화에 맞도록 탄력적인 주택정책 수립 가능
- 분양가상한제 시행시 우려되는 주택공급의 부족 완화

## 【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 저축을 통해 임차인들의 재산 형성 기회를 부여하자는 의도로 도입된 분양전환 공공임대주택은 2018년 이후 공급이 없으며, LH의 공급 계획도 없는 상태임.
  - 임대차 기한을 10년으로 신고한 분양전환 공공임대주택(10년 임대주택)은 판교 10년 임대주택 분양전환 관련 사태 이후 정부가 공급 계획을 축소<sup>67)</sup>하면서 자연스럽게 도태될 것으로 예상됨.
  - 한편, 임대차 만료를 5년으로 정한 분양전환 공공임대주택(5년 임대주택)은 2017년 334호를 마지막으로 2018년 이후 공급 계획이 따로 발표되지 않음.
- 특히, 5년 임대주택은 정부와 민간 모두에게 비선호 사업 방식으로 전략함.
  - 정부는 5년이라는 기간이 지나치게 짧아 임대 만료 후 본래 임차인들이 분양을 받지 못하고 퇴거 하자 주거안정에 도움이 되지 않는다고 판단해 5년 임대주택을 선호하지 않음.
  - 민간은 분양가격이 낮아 수익성이 떨어지고 재무제표상 5년 동안 매출수익이 나지 않는 데다, 국민주택기금과 임대보증금이 부채로 잡힐 수밖에 없는 사업을 시행하는 것에 난색을 표함.
- 다만, 분양전환 임대주택의 공급 여력은 남아 있는 상태임.
  - LH가 보유한 미착공 분양전환 임대주택 물량은 2018년 9월 기준 2만 1,693호에 달함.<sup>68)</sup>
  - 수익 저감을 우려해 미착공 상태인 민간 보유 5년 임대주택 용지도 여전히 남아 있음.

〈그림 47〉 임대주택 미착공 추이

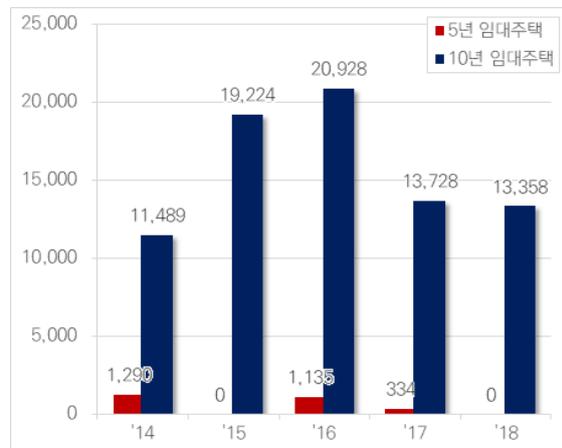
(단위 : 호)



자료 : 이현재 의원실(2018.11.2).

〈그림 48〉 분양전환 공공임대주택 공급 추이

(단위 : 호)



자료 : LH ; 조선비즈(2019.3.30).

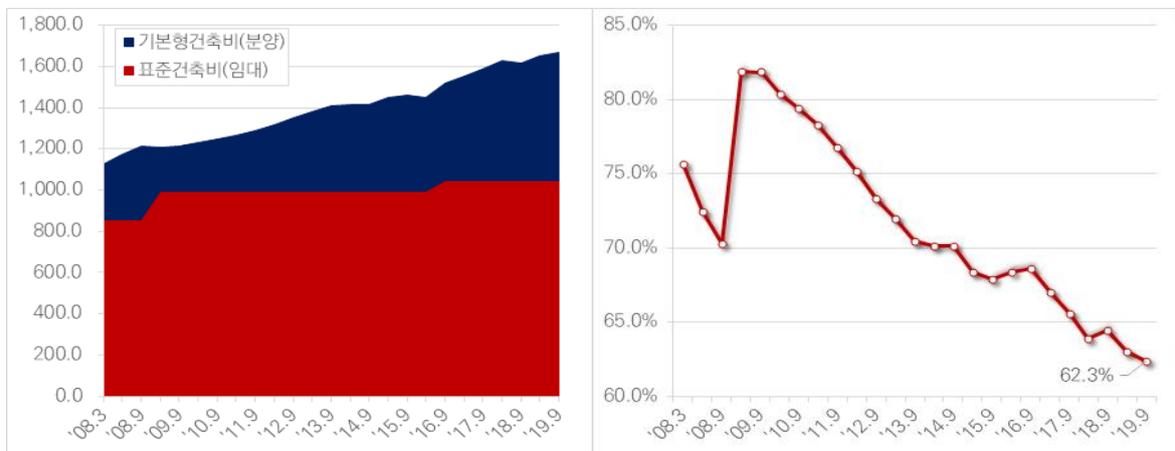
67) 국토교통부 보도참고자료(2019. 3. 30), “서민 주거안정을 위한 공공 임대주택 공급을 차질없이 추진할 계획입니다”.

68) 이현재 의원실(2018. 11. 2), “헛다리 주택공급으로 경기도 미착공, 미매각, 미분양 심각”.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 한편, 분양주택에 적용되는 기본형 건축비와 임대주택의 표준건축비 간 격차는 점점 확대되는 추세여서 민간에서 분양전환 임대주택사업을 할 유인이 사라짐.
  - 법령에 규정된 주택 건축비의 상한은 공급 방식에 따라 분양주택에 적용되는 '기본형 건축비'와 임대주택에 적용되는 '표준건축비'로 대별할 수 있음.
  - 주택도시기금을 지원받아 민간이 건설하는 공공건설 임대주택은 표준건축비로 공급가를 결정함.
  - 기본형 건축비는 행정규칙인 「분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비 및 가산비용」에 규정되며 표준건축비는 「공공건설 임대주택 표준건축비」에 규정된 바를 따름.
  - 두 가지 기준 모두 주택 품질과 직접적인 관계를 맺고 있고 임대주택의 경우 원활한 사업 추진을 통한 자금 확보에 도움이 될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐.
  - 하지만 기본형 건축비와 표준건축비의 현실화 수준이 적절한지에 대해서는 이익 집단별 견해차가 커 심도 있는 논의가 필요한 상황임.
  - 기본형 건축비는 지난 2008년 도입된 이래, 6개월마다 비용 인상 요인을 감안해 현실화하고 있으나 표준건축비는 지난 2008년과 2016년에 인상된 이후 3년 6개월 동안 인상되지 못함.
  - 이에 따라 기본형 건축비와 표준건축비 간 격차는 점점 확대되고 있으며, 기본형 건축비가 마지막으로 인상된 2019년 9월을 기준으로 할 때 표준건축비는 기본형 건축비의 62.3% 수준에 불과한 것으로 분석되었음(〈그림 49〉 참조).

〈그림 49〉 기본형 건축비와 표준건축비 상승 추이 (단위 : 천원)      〈그림 50〉 기본형 건축비와 표준건축비 비율 추이 (단위 : %)



주 : 1) 각 건축비는 공급면적을 기준으로 했으며, 임대주택 기준으로 분석하기 위해 전체 임대주택 중 가장 공급량이 많은 40㎡ 미만 주택을 중심으로 작성하였음.

2) 2016년 3월 기본형 건축비가 6개월 전보다 하락한 것은 기존 11~20층 아파트가 동일한 건축비 기준을 적용받았던 반면 당월부터 11~15층과 15~20층의 기준이 분리되었기 때문임.

자료 : 「분양가상한제 적용주택의 기본형 건축비 및 가산비용」, 「공공건설 임대주택 표준건축비」.

- 현재 적용되고 있는 표준건축비는 관련 기관에서 조사·발표하는 실질적인 건설 공사비 인상률에 못 미치는 수준임.
  - 서두에 언급했던 것과 같이 표준건축비는 지난 2008년 1월 이래 2019년 12월까지 11년 6개월 동안 두 차례, 총 22.4%<sup>69)</sup> 인상됨.

- 한국건설기술연구원 공사비원가관리센터(2020)에서 발표한 건설공사비지수를 기반으로 산출한 결과, 같은 기간 건설공사비는 56.7% 상승한 것으로 나타나 상승률에 격차를 보임.<sup>70)</sup>
- 적용 대상은 다르지만, 국토부에서 매년 공시하는 ‘과밀부담금 부과를 위한 표준건축비’의 인상률 역시 ‘공공건설 임대주택 표준건축비’ 대비 높음.
  - 과밀부담금 부과를 위한 표준건축비는 과밀화의 우려가 있는 지역(수도권)에 인구 집중시설을 신축하는 경우 부과되는 과밀부담금을 산정하는 데 활용되는 표준건축비임.
  - 이 경우는 표준건축비 책정 사유 및 성격이 상이하고, ‘과밀부담금 부과를 위한 표준건축비’는 오피스 및 상업시설 등 인구집중 유발시설의 건설에 투입되는 표준건축비를 정하였으므로 적용 대상도 달라 직접적인 비교가 어려움.
  - 다만, 동 기간 인상률이 38.8%에 달하는 것으로 분석돼 공공건설 임대주택 표준건축비의 인상률에 비해 13.7%p가 높다<sup>71)</sup>는 점을 문제로 지적할 수 있음.

〈그림 51〉 건설공사비지수와 표준건축비 인상 추이  
(2008.1=100)



주 : 1) 인상률의 격차를 나타내기 위하여 2008년 1월을 100으로 두고 이후의 비율을 산출한 수치로, 건설공사비 지수나 표준건축비의 높고 낮음을 직접적으로 비교할 수 있는 자료는 아님.  
2) 건설공사비지수는 자료의 한계로 ‘건물건설 및 건축보수’ 항목의 ‘주거용건물’을 모두 포함하였음.  
자료 : 한국건설기술연구원(2020), 「공공건설임대주택 표준건축비」.

〈그림 52〉 표준건축비 간 격차 변동 추이  
(단위 : 원/㎡)



주 : 1) 표준건축비 간 성격과 적용 대상이 상이해 직접적인 금액 비교는 어렵지만, 인상 추이 분석 측면에서 의미가 있음.  
2) ‘공공건설 임대주택 표준건축비’ 가운데 ㎡당 건축비가 가장 높은 6~10층, 주거전용면적 40㎡ 초과~50㎡ 이하의 건축비 상한 가격을 활용하여 도식화했음.  
3) 2016년 6월 초 인상분은 2016년으로 반영했음.  
자료 : 「공공건설 임대주택 표준건축비」, 「과밀부담금 부과를 위한 표준 건축비」.

69) 전체 임대주택 중 가장 공급량이 많은 40㎡ 미만 주택 기준임.  
70) 건설공사비지수란 건설공사에 투입되는 직접공사비를 대상으로 한국은행의 산업연관표, 생산자물가지수, 대한건설협회의 공사부문 시중노임 자료 등을 이용하여 작성한 가공통계로, 엄밀한 의미에서 표준공사비 상승률과 대비하기 어려울 수 있으나 구득할 수 있는 가장 유사한 통계를 통해 비교 분석하였다는 점에서 의미가 있음.  
71) 공공건설 임대주택 표준건축비 중 가장 높은 6~10층, 주거면적 40㎡ 초과~50㎡ 이하의 건축비 상한가격 기준이며, 가장 공급량이 많은 11~15층, 40㎡ 미만 주택을 기준으로 하면 16.4%p가량의 차이가 발생함.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 공공건설 임대주택사업자에게 표준건축비의 수준이 중요한 이유는 5년 임대주택의 분양전환가격 수준에 영향을 미치기 때문임.
  - 「공공주택특별법」 시행규칙 [별표 기]에 따르면 5년 임대주택의 분양전환가격 상한은 (표준건축비 + 택지비 + 택지비 이자 - 감가상각비)를 초과할 수 없음.
  - 여기서 택지비와 택지비 이자는 외생변수로 통제하기가 어려우며, 감가상각비 역시 2.5%로 결정<sup>72)</sup>되어 있어 분양전환가격을 결정하는 중요한 요인은 표준건축비임.

**「공공주택특별법」 시행규칙 [별표 기](공공건설 임대주택 분양전환가격의 산정기준)**  
(중 략)

분양전환가격의 산정

나. 임대무기기간이 5년인 경우 분양전환가격은 건설원가와 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 하되, 공공 임대주택의 건축비 및 택지비를 기준으로 분양전환 당시에 산정한 해당 주택의 가격(이하 “산정가격”이라 한다)에서 임대기간 중의 감가상각비(최초 입주자 모집공고 당시의 주택가격을 기준으로 산정한다)를 뺀 금액을 초과할 수 없다.

**「공공주택특별법」 시행규칙 [별표 기](공공건설 임대주택 분양전환가격의 산정기준)**  
(중 략)

항목별 산출방법

다. 산정가격 = 분양전환 당시의 표준건축비(국토교통부장관이 고시하는 가격을 말한다) + 최초 입주자 모집 공고 당시의 택지비 + 택지비 이자

- 하지만 김태섭(2018)이 조사한 바에 따르면 2017년 12월 현재 기준 5년 임대주택의 낙찰가격과 실행단가의 비율은 98.6%로 낙찰가격보다 실행단가가 더 낮은 것으로 분석됨.
- 반면, 실행단가 대비 표준건축비는 99.2%에 그치는 것으로 파악되었음. 즉, 표준건축비보다 실질적으로 시공에 투입된 비용이 더 많은 것으로 파악됨.
- 즉, 낙찰된 가격보다 더 높은 시공비용이 들어가고 있음에도 불구하고 분양전환가격의 기준이 되는 표준건축비는 시공비용보다 낮아 여기에 감가상각비를 제할 경우 분양 전환시 적자를 볼 가능성이 짙은 상황임.

**<표 50> 5년 임대주택 표준건축비 대비 낙찰가격과 실행단가**

(단위 : 천원, %)

구분	발주시 단가	낙찰가격 (a)	실행단가 (b)	표준건축비 (c)	비율 (%)
5년 임대주택	1,710	1,254	1,282	1,272	a/b : 98.6 c/b : 99.2

주 : 1) 2009~2017년에 공급된 10개 임대단지 평균을 사용했고, 표준건축비는 최초 입주자 모집공고 당시의 것을 활용하였음.  
 2) 발주시 건축비는 설계비, 감리비, 설계변경, 물가연동, 공과금 등이 미포함된 금액이므로 건설원가는 상승할 수 있음.  
 3) 입주자 모집 당시 공급가격은 국토교통부 고시 표준건축비를 기준으로 했고 낙찰가격은 최저가 입찰에 의한 최종 낙찰가격임.  
 자료 : 김태섭(2018), “민간 임대주택, 서민주거 안정을 위해 어떻게 해야 하나?”, 주택산업연구원 발표자료를 저자가 재가공함.

72) 「법인세법」 시행규칙 [별표 5] ‘건축물, 차량, 공구, 기구, 비품, 선박, 항공기의 내용연수표’에 따라 철근콘크리트 등의 건물 및 구축물의 내용연수가 40년으로 결정되어 있으므로 비례 선형 감가상각을 적용해 2.5%로 결정함.

## 【 제도 개선 세부 추진방향 】

### 가) 세부방안 1 : 표준건축비 재산정 기간 축소 및 인상률 반영 사항 적시

- 기본건축비는 6개월마다 재산정 및 고시의 의무가 있고, 재산정시에는 공동주택 건설공사비지수의 등락을 반영하여야 함을 적시함.
  - 재산정 및 고시의 의무 : 「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 의해 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 공동주택 건설공사비지수를 재산정하고 고시하도록 규정됨.
  - 등락 요인 : 같은 조항에 규정된 바에 따르면 기본형 건축비 재산정시 국토교통부 장관이 산정한 주택건축비 등락지수를 반영해야 함.

「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조(분양가상한제 적용주택의 분양가격 산정방식 등)  
(중 략)

③ 국토교통부 장관은 공동주택 건설공사비지수(주택건설에 투입되는 건설자재 등의 가격변동을 고려하여 산정한 지수로서 주택건축비의 등락을 나타내는 지수를 말한다. 이하 같다)와 이를 반영한 기본형 건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 고시하여야 한다.

④ 국토교통부 장관은 제3항에도 불구하고 별표 1의 주택건설에 투입되는 주요 건설자재의 가격이 제3항에 따라 공동주택 건설공사비지수와 이를 반영한 기본형 건축비를 고시한 후 3개월이 지난 시점에 15퍼센트 이상 변동한 경우에는 해당 자재의 가격변동을 고려하여 공동주택 건설공사비지수와 이를 반영한 기본형 건축비를 조정하여 고시하여야 한다.

- 반면, 표준건축비의 재검토 기한은 최대 3년으로 규정되어 있고, 등락 요인을 명시하지 않아 공사비 현실화가 어려움.
  - 표준건축비는 기본건축비와 달리 따로 기간을 정하지 않고 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조에 의해 기본적으로 결정된 3년을 재산정 기한으로 제시함.

「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」 제7조(훈령·예규 등의 존속기한 등의 설정)

① 중앙행정기관의 장은 훈령·예규 등을 제정하는 경우 3년의 범위에서 존속기한을 설정하여 해당 훈령·예규 등에 명시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 훈령·예규 등의 경우에는 3년의 범위에서 재검토 기한을 설정할 수 있다.

(후 략)

「공공건설 임대주택 표준건축비」

(중 략)

3. 국토교통부 장관은 「행정규제기본법」 제8조 및 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2016년 7월 1일을 기준으로 3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 따라서 표준건축비의 재산정 기한을 기본건축비와 유사한 수준인 6개월 내지 1년으로 변경하고 가격인상 요인을 적시해야 비용 상승 요인을 반영할 수 있음.
  - 본 제안사항을 적시하는 방법은 현재 「공공건설 임대주택 표준건축비」에 규정된 문구를 변경할 수 있고, 상위 시행규칙인 「공공주택특별법」 시행규칙에 반영하는 두 가지 방안이 있음.

〈표 51〉 「공공건설 임대주택 표준건축비」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
1. ~ 2. (생 략)	1. ~ 2. (현행과 같음)
3. 국토교통부 장관은 「행정규제기본법」 제8조 및 「훈령예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2016년 7월 1일을 기준으로 3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.	3. ----- 공동주택 건설공사비지수(「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 따른 지수를 말한다)를 반영한 표준건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 재산정하여야 한다.

〈표 52〉 「공공주택특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제27조(공공건설임대주택의 건설원가 산정) 영 제44조 제2항 후단에서 “국토교통부령으로 정하는 산정기준”이란 별표7 제2호 가목에 따른 산정기준을 말한다. (신 설)	제27조(공공건설임대주택의 건설원가 산정) ① (현행과 같음)  ② 국토교통부 장관은 별표 7 제2호 라목에 따른 표준건축비를 매년 3월 1일과 9월 15일을 기준으로 재산정하여야 한다. 이때 표준건축비는 공동주택 건설공사비지수(「공동주택 분양가격의 산정 등에 관한 규칙」 제7조 제3항에 따른 지수를 말한다)를 반영하여야 한다.

### 나) 세부방안 2 : 최소이윤 개념 도입 고려

- 5년 임대주택의 분양 전환시 시공사가 손실을 감수해야 하는 사례가 발생하고 있으므로 민간 참여 유인을 위해 최소이윤 개념의 도입을 고려할 필요가 있음.
  - 서두에 언급한 것과 같이 5년 임대주택이 기업에게 외면받은 채 착공되지 못하고 있는 이유 중 하나는 전환시 원가보다 더 낮은 가격으로 분양해 손해를 볼 가능성도 있기 때문임.

“5년 지난 임대아파트 8만 가구 '분양대란' 오나”(조선일보, 2016.2.15)

〈전 략〉

A사는 현행법에 따라 분양전환을 하게 되면 가구당 1억 594만원만 받아야 한다. 가구당 1000만원 정도 손해를 보는 것이다. 장 대표는 “현재 보유한 분양전환 임대아파트가 3000가구 정도 되는데 이대로 가면 300억 원 넘는 손실이 불가피해 회사 문을 닫아야 할 수도 있다”고 털어냈다.

〈후 략〉

- 해당 보도 이후 2019년 12월까지 표준건축비는 5% 인상된 반면, 공사비지수는 16.6%가 상승해 임대아파트 보유 기업의 사정은 더욱 어려워진 상황임.
  - 특히, 임대주택의 특성상 지역 중소 업체들의 참여가 많았는데, 이들의 경우 토지를 보유하고 있는 것보다 운전자금을 마련하는 것이 더욱 중요함에도 사업에 쉽게 나서지 못하고 있음.
  - 따라서 공공주택 100만호 공급에 민간사업자가 적극 참여하기 위해서는 적정이율을 보장해주지는 못하더라도 최소이윤 개념을 도입할 필요가 있음.
- 법적으로 최소이윤 개념을 도입한 대표적인 사례로는 화물차 안전운임제가 있으며, 이러한 선례를 참고해 법적 도입 방안을 강구해야 함.
- 화물자동차 안전운임은 화물운송시장의 저운임 구조를 현실화하기 위해 2020년 처음 도입된 제도이며, 이를 통해 운송사의 최소이윤을 보장함.
  - 이로써 컨테이너 화물차주의 운임은 평균 12.5% 인상되고 시멘트 화물차주의 운임은 12.2% 인상되어 1%대에 불과했던 이윤율을 3%대로 끌어올릴 수 있을 것으로 기대됨.
  - 분양전환 공공임대주택 역시 특정 비율을 결정해 최소이윤을 산정해 분양가격을 정할 수 있도록 법 개정이 필요함.

〈표 53〉 「공공주택특별법」 시행규칙 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제40조(공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준) 영 제54조 제4항 및 제56조 제7항에 따른 공공건설 임대주택의 분양전환가격 산정기준은 별표 7과 같다. 다만, 분납 임대주택의 경우에는 별표 8과 같다. <신 설>	제40조(공공건설임대주택의 분양전환가격 산정기준) ① (현행과 같음)  ② 다만, 전항에 따른 분양전환가격이 공사비(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 및 「계약예규」예정가격작성기준」 등에 따라 직접공사비, 간접공사비, 일반관리비, 공사손해보험료 및 부가가치세의 합계액으로 한다. 이하 같다)보다 낮은 경우 공사비에 최소이윤을 합한 금액으로 분양가격을 정할 수 있다. 이 경우 최소이윤은 조성원가에 100분의 ○○의 범위에서 이윤율을 곱하여 산정한다.

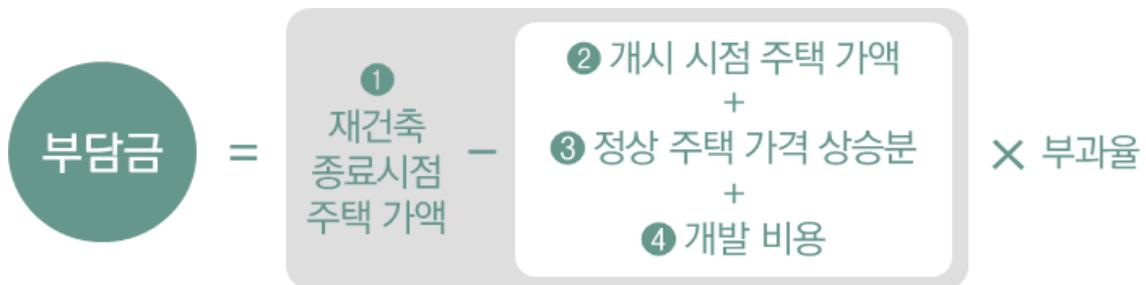
기대  
효과

- 공사비 현실화를 통한 임대주택 품질 강화
- 민간사업자의 적극적 참여를 통한 공공주택 100만호 공급 목표 달성

【 제도 운용 현황 및 필요성 】

- 최근 주택사업 관련 부담금제도의 주요 이슈는 ① 도시정비사업에서의 개발부담금 (이하 재건축 초과이익)과 ② 소규모 주택정비사업의 교통부담금 과다 부담임.
  - 주택사업에서는 24종에 달하는 건설부담금<sup>73)</sup>을 납부해야 하며 기부채납의 의무도 부여됨.
  - 그중에서도 부담금과 관련해 현재 제도 개선이 필요한 부분은 재건축 초과이익환수제도에서 정하고 있는 도시정비사업에서의 개발부담금과 소규모 주택정비사업의 과다한 교통부담금 징수임.
- 재건축 초과이익환수제에서의 의견 격차는 초과이익 산정식에서 기인함.
  - 그동안 재건축 초과이익 산정식에서 주로 이견이 발생한 부분은 ① 개시 시점의 산정, ② 개발 비용, ③ 부과율 등으로 대별할 수 있음(그림 53) 참조).

〈그림 53〉 재건축 초과이익 산정식



- 먼저, 개시 시점의 산정에 대하여는 현재 재건축조합추진위원회 구성 단계, 혹은 종료 시점으로 부터 10년으로 규정된 재건축사업 개시 시점이 적절한지에 대한 논란임.
- 다음으로, 개발 비용에 대한 논의는 부담금을 줄이려는 목적으로 개발 비용을 최대한 늘리는 방법을 사용하는 재건축 사업장에 대한 의견 차이에서 비롯됨.
- 마지막으로, 부과율의 경우 현재 적용되고 있는 부과율이 적정한지에 대한 논의가 지속됨.
- 특히, 재건축 초과이익 산정에서의 최근 논란은 종료 시점 및 개시 시점의 주택 공동주택 공시가격 현실화율 격차에 초점이 맞춰짐.
  - ‘공시가격 현실화율’이란 공시가격 대비 실거래가격 비율을 나타낸 것이며 2018년 국토교통분야 관행혁신위원회 2차 권고안을 통해 제안된 후 2019년 공시가격을 인상하며 현실화됨.

73) 본 문서를 작성하는 현재 시점에서 가장 최신 자료인 기획재정부(2019)를 기준으로 산출한 것이며, 전체 부담금의 종류는 2018년 말 현재 90여 개에 달함.

- 국토교통부는 지난해 12·16 대책의 후속 조치를 발표하고 2020년 목표 현실화율을 현재 60~70% 수준에서 시세에 따라 75~80%로 제고하기로 함.<sup>74)75)</sup>
- 재건축 사업에 초점을 맞추어 보면, 부담금 산정의 기준이 되는 공시가격에 적용되는 현실화율에 차이가 발생해 사업 초기 예상치 못했던 추가 부담금이 발생할 개연성이 있어 문제시됨.
- 즉, 지난 2018년 초 재건축 초과이익환수제가 부활한 이후 4~5월경 재건축 초과이익 산정 결과를 통보받은 단지가 사업을 진행해 2020년 이후 준공인가를 받는다고 가정하였을 경우, 당시 현실화율인 60% 대비 최소 15%p에서부터 최대 20%p까지 차이가 발생할 수 있음.

● 소규모 주택정비사업은 정부 지원에 힘입어 사업지가 늘어나는 추세임.

- 소규모 주택정비사업이란 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 의해 시행되는 자율주택 정비사업, 가로주택정비사업, 소규모재건축사업을 의미함.
- 최근 정부는 소규모 주택정비사업의 활성화를 위해 2018년부터 사업성 분석, 도시주택기금 지원 등 공공 지원에 나섬.
- 특히, 가로주택정비사업의 경우 2019년 발표된 12·16 부동산 대책에 의해 사업 시행면적을 1만㎡에서 2만㎡로 늘리며 일단의 소규모 사업지 규모를 확대 적용하며 제도를 개선해 옴.
- 사업자 입장에서는 재건축 사업이 아니라는 점 때문에 앞서 언급했던 재건축 초과이익 환수를 회피할 수 있고 공공 요건을 충족하는 경우 분양가상한제 적용에서 제외하는 방안을 추진 중이라는 점이 매력적으로 꼽힘.

● 하지만 소규모 주택정비사업 진행시 교통부담금이 과다 징수될 우려가 있어 최근 논란이 되고 있음.

- 광역교통부담금은 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」에 따라 광역교통시설의 건설을 위한 재원 확충을 위해 대도시권에서 시행되는 개발사업 시행자에게 원인자 부담원칙에 따라 경제적 부담을 부과하는 제도임.
- 소규모 주택정비사업은 사업 특성상 광역교통부담금을 납부하여야 할 개연성이 떨어짐에도 불구하고 감면이 어려워 도시환경정비사업(도시지역의 경우 75% 감면)보다 높은 요율을 적용받음.

「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11조의2(부담금의 감면)

〈중 략〉

② 다음 각 호의 사업에 대하여는 부담금의 100분의 50을 경감한다. 다만, 제4호의 사업 중 제1호부터 제3호까지에 해당하는 사업은 100분의 75를 경감한다.

1. 국가나 지방자치단체가 시행하는 사업
2. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재개발사업
3. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재건축사업
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역에서 시행되는 제11조제1항 각 호의 사업

74) 국토교통부 보도자료(2019. 12. 17), “2020년 부동산 가격공시 및 공시가격 신뢰성 제고 방안” 참조.

75) 시세 15억원 이상 주택의 경우 75%, 그중 시세 30억원이 넘는 주택의 경우 80%로 목표치를 설정함.

## 2. 불합리한 규제 개선

- 당초 소규모 주택정비사업은 부담금의 산정 면적에서도 도시환경정비사업 대비 불리한 조건을 적용받았으나 2020년 1월 10일자 “「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 일부개정령(안) 입법예고<sup>76)</sup>”를 통해 개선의 여지를 보임.
- 하지만 부담금 경감 비율을 따로 결정하지 않아 충분한 개선이 이루어지지 못한 것으로 판단됨.

〈표 54〉 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 신·구 조문 대비표(1)

현 행	개 정 안
제16조의2(부담금의 산정기준) ① ~ ⑤ (생략)	제16조의2(부담금의 산정기준) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 법 제11조의3 제1항 제2호에 따른 건축연면적은 전체 연면적의 합계에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연면적의 합계를 제외한 면적으로 한다.	⑥ ----- ----- -----
1. ~ 4. (생략) <신설>	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. (생략)	5. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 따른 소규모 주택정비사업의 경우 해당 사업이 시행되는 구역 내 종전 건축물의 연면적
⑦ 삭제	6. (현행 제5호와 같음)
⑧ (생략)	⑧ (현행과 같음)

자료 : 국토교통부 공고 제2020-17호, “「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 일부개정령(안) 입법예고”.

### 【 제도 개선 세부 추진방향 】

- 주택사업 관련 부담금제도 개선의 세부 방안은 ① 재건축 초과이익의 산정 방법 개선 및 ② 부담금제도 개선으로 대별할 수 있음.

#### 가) 세부방안 1 : 재건축 초과이익 산정시 공시가격 현실화율 적용 시점 지정

- 현재 방식으로 계속 재건축 초과이익을 산정한다면 순수 토지 가치상승분 외에도 정책적인 요인으로 인한 가격 상승이 반영될 우려가 있음.
- 다만, 공시가격 현실화율은 법률에 규정된 내용이 아니므로 법적으로 개시 시점의 공시가격 현실화율을 특정할 수 없다는 것이 문제임.
  - 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 의하면 부동산 공시가격이란 “토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격”을 의미함.

76) 국토교통부 공고 제2020-17호.

- 즉, 현재 진행되고 있는 공시가격 현실화율 제고 정책은 관계 법령에 규정된 바가 없으며, 개별 감정평가사의 판단과 시세 차이의 평균을 나타내는 당해 개념을 관련 법이나 훈령 등에 명시한다는 것은 더욱 어려운 상황임.
- 다만, 국토교통부의 「재건축부담금 업무매뉴얼」 중 ‘재건축부담금 산정’ 항목에서 개시 시점 공시가격 총액을 산정하는 경우 공시가격 현실화율을 반영할 수 있도록 개정이 필요함.
- 혹은 각 연도별 「표준주택가격 조사·산정 업무요령」에 따라 지정된 ‘공시비율’에 따라 표준주택 가격이 산정되고 있다는 점을 고려한다면, 해당 비율을 사업장마다 비례 조정해 초과이익 산정 방식을 조정할 수 있음.
- 유사한 개념으로 「지방세법」 제110조 제1항과 동법 시행령 제109조 각 호에 따른 공장시장가액 비율을 들 수 있으나, 이는 주택가격의 산정보다는 세금 징수를 목적으로 조정하는 비율이므로 연관성이 떨어짐.

## 나) 세부방안 2 : 소규모 주택정비사업 진행시 교통부담금 경감 비율 적시

- 현재 대도시권 교통부담금의 감면 요건에 누락되어 있는 소규모 주택정비사업을 추가함.
  - 이로써 현재 도시지역에서 사업을 진행할 경우 50% 감면받던 광역교통시설부담금을 75%까지 감면받을 수 있을 것으로 기대됨.

〈표 55〉 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 시행령 개정안 신·구 조문 대비표(2)

현 행	개 정 안
제11조의2(부담금의 감면) ① (생략)	제11조의2(부담금의 감면) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 사업에 대하여는 부담금의 100분의 50을 경감한다. 다만, 제4호의 사업 중 제1호부터 제3호까지에 해당하는 사업은 100분의 75를 경감한다.	② ----- 제5호의 ----- --- 제1호부터 제4호까지에 ----- -----.
1. ~ 3. (생략) (신설)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. (생략)	4. 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 소규모 주택정비사업
③ (생략)	5. (현행 제4호와 같음)
	③ (현행과 같음)

기대  
효과

- 도시정비사업을 활성화해 양질의 주택을 지속 공급
- 소규모 주택정비사업의 활성화를 통한 도시재생사업 촉진

**46**      **건축물 리모델링 활성화**

**【 건축물 리모델링의 현황과 문제점 】**

- 2018년 기준으로 전체 주택 17,633천호 중 20년 이상된 주택은 8,404천호로 전체의 47.7%, 30년 이상된 주택은 3,084천호로 17.5% 차지
  - 20년 이상된 노후주택 중 단독주택은 전체의 73.4%(2,899천호), 아파트 39.6%(4,287천호), 다세대·연립주택은 40.9%(1,083천호)를 차지함.
  - 20년 이상된 노후주택을 지역별로 보면 전남 62.5%, 전북 59.0%, 경북 56.9%이며, 전남의 경우 30년 이상된 주택 비율이 33.7%로 전국에서 가장 높음.
- 주택의 노후화는 주택에 대한 만족도를 저감시켜 삶의 만족도가 낮아지고, 노후 주택 밀집 지역의 경우 대체적으로 주거환경이 열악한 실정임.
  - 주택 경과 연수와 주거 불만족은 상호 정(正)의 관계임. 주택 경과 연수가 20년을 상회하면 주거 불만족 수준이 10%가 넘고 26년 이상이면 20% 육박(국토부, 주거실태조사 데이터, 2016)
  - 자가 거주자 중 20년 이상된 주택 거주 비율은 43.5%이며, 지방 노후주택의 경우 자가거주 비중이 높고, 특히 고령자 가구 비중이 높을 것으로 추론됨.

〈표 56〉 건축 연도 및 노후 기간별 주택 유형(2018년)

(단위 : 천 호, %)

구 분		계	단독주택	아파트	다세대·연립주택	비거주용 건물 내 주택
건축 연도	계	17,633 (100.0)	3,949 (100.0)	10,826 (100.0)	2,649 (100.0)	210 (100.0)
	2018년	482 (2.7)	48 (1.2)	358 (3.3)	73 (2.7)	3 (1.5)
	2015~2017년	1,589 (9.0)	189 (4.8)	1,039 (9.6)	347 (13.1)	13 (6.3)
	2010~2014년	1,994 (11.3)	259 (6.6)	1,291 (11.9)	429 (16.2)	16 (7.4)
	2000~2009년	4,618 (26.2)	498 (12.6)	3,390 (31.3)	692 (26.1)	39 (18.4)
	1990~1999년	5,471 (31.0)	912 (23.1)	3,741 (34.6)	749 (28.3)	69 (33.0)
	1989년 이전	3,479 (19.7)	2,043 (51.7)	1,007 (9.3)	359 (13.6)	70 (33.4)
노후 기간	20년 이상	8,404 (47.7)	2,899 (73.4)	4,287 (39.6)	1,083 (40.9)	136 (64.7)
	20~30년 미만	5,320 (30.2)	952 (24.1)	3,508 (32.4)	786 (29.7)	74 (35.4)
	30년 이상	3,084 (17.5)	1,947 (49.3)	779 (7.2)	297 (11.2)	61 (29.2)

자료 : 통계청(2019.8), 2018 인구주택총조사.

〈표 57〉 시도별 노후주택 및 고령자 가구 규모(2018년)

시도	주택	20년 이상된 주택		30년 이상된 주택		일반 가구	고령자가 있는 가구	
		비율	비율	비율	비율			
전국	17,633	8,404	47.7	3,084	17.5	19,979	5,378	26.9
서울	2,894	1,304	45.1	509	17.6	3,840	975	25.4
부산	1,221	648	53.0	279	22.8	1,364	416	30.5
대구	793	409	51.6	135	17.0	958	259	27.0
인천	998	495	49.6	135	13.5	1,095	260	23.7
광주	515	264	51.3	81	15.8	579	135	23.3
대전	487	264	54.3	74	15.2	602	134	22.2
울산	380	186	48.9	46	12.2	431	89	20.7
세종	119	17	14.4	8	6.7	119	20	17.1
경기	4,169	1,540	36.9	352	8.5	4,751	1,092	23.0
강원	604	328	54.3	141	23.4	628	204	32.5
충북	608	318	52.4	124	20.5	641	184	28.8
충남	836	394	47.1	166	19.9	851	259	30.4
전북	713	421	59.0	184	25.8	733	250	34.2
전남	778	486	62.5	262	33.7	737	287	38.9
경북	1,061	603	56.9	285	26.9	1,095	371	33.9
경남	1,227	627	51.1	254	20.7	1,306	375	28.7
제주	233	100	43.0	48	20.5	249	66	26.7

자료 : 통계청(2019.8), 2018 인구주택총조사.

- 노후 아파트가 빠르게 늘어나 재건축뿐 아니라, 내진 보강 등 안전성 제고, 에너지 효율성 증대, 쾌적성 및 편의성 제고 등 공동주택 리모델링 활성화가 필요함.
  - 20년 이상된 아파트가 428만호에 달함. 분당, 일산 등 수도권 1기 신도시의 경우 1992년 입주한 단지는 경과 연수 25년을 넘었고 15년을 넘은 아파트가 28만호 규모에 이룸.
  - 서울·수도권에서만 35개 아파트(2만 2,200여 가구)가 리모델링 사업 진행 중(한국리모델링협회). 분당·평촌·산본 등 수도권 1기 신도시가 리모델링에 적극적임. 준공 후 25년이 지나 노후화되고 있지만 재건축시에는 용적률이 기존보다 더 낮아지므로 리모델링을 선호
- 공동주택 리모델링 활성화를 위해 그동안 수직 증축 허용, 각종 건축 규제 완화, 지자체별 공동주택 리모델링 지원조례 제정 등이 시행됨.
  - 공동주택 리모델링 추진시 기존 총가구 수 대비 15% 범위에서 최대 3개 층 증축 가능
  - 사용승인 후 15년 경과된 건축물의 경우 건축 관련 규제 완화 : 대지 안의 조경, 공개공지 확보, 건축선의 지정, 건폐율 및 용적률, 대지 안의 공지, 건축물의 높이 제한, 조합원 75% 동의하면 잔여 가구에 대한 매도청구권 행사 가능 등
  - 성남시, 안양시, 서울시 등 “공동주택 리모델링 지원조례” 제정
- 공동주택 리모델링 활성화 대책에도 불구하고 재건축 대비 수익성 부족, 각종 규제 등으로 공동주택 리모델링 추진이 지지부진한 실정임.

### 3. 도심 주택공급 확대

- 공동주택 리모델링을 노후시설 교체 및 주거환경 개선보다는 재개발·재건축의 대안이자 재산 증식의 수단으로 인식함. 이에 따라 리모델링보다는 재개발·재건축을 선호
- 수직 증축 리모델링의 경우 신공법 적용, 국토교통부는 신기술·신공법을 적용할 경우 2차 안전성 검토 이전에 공인기관의 검증 결과 제출을 의무화, 공인기관들이 검증 업무를 회피하고 있어 2차 안전성 검토에서 묶여 있는 단지 급증(건설경제신문, 수직 증축 리모델링 첫 승인에도... '기술 문턱'에 주저했으나, 2020.2.11)
- 공동주택 리모델링시 내력벽 철거 금지에 관한 규제로 평면 설계에 제약 발생, 주택 소비자들은 채광·통풍을 극대화한 4베이(bay) 평면을 선호하지만 내력벽을 철거하지 않고는 베이 수를 늘리기 쉽지 않음(중앙일보, '수직 증축' 리모델링, 막힌 재건축 탈출구 되기엔 역부족, 2020.2.15).
- 수직 증축 리모델링시 일반 분양물량이 30가구가 넘으면 분양가상한제 적용 등 재건축·재개발시 부동산 투기 억제 규제를 동일하게 적용받음.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 도시 내 주거환경이 열악한 지역을 대상으로 노후주택 리모델링과 생활 인프라 개선사업을 복합적으로 시행하고 이를 활성화해야 함.
  - 주거복지 차원에서 사회 취약계층(기초생활 수급가구, 고령층, 장애인 등)이 거주하는 노후주택 리모델링사업에 대한 재정 지원 대폭 확대

#### 새뜰마을사업 개요 및 사례

- ◇ 국토교통부와 국가균형발전위원회가 달동네 등 도시 내 주거환경이 극히 열악한 지역에 대해 대형 재개발 방식이 아닌 주거환경을 개선하여 기존 주민들의 지속적인 정착을 지원하는 사업
- ◇ 집수리, 생활 인프라, 돌봄, 일자리 등을 지원
- ◇ 정부 예산, 민간기업의 현물 및 공공기관 기부금 후원, 비영리기관 참여로 추진
- ◇ 부산 동구 안창 새뜰마을사업
  - 위치 : 부산광역시 동구 범일 1동 안창마을 일원
  - 면적/사업비 : 69,780㎡ (총주택 수 355호) / 5,300백만원
  - 물리적 현황 : 노후주택 71.1%, 도시가스 미설치 100%, 미접도 91%
  - 사회경제적 현황 : 기초수급가구 12.6%, 고령자 30.6%, 장애인 9.5%

- 공동주택 리모델링은 환경적, 사회적 비용의 절감과 높은 원주민 정착률 등 장점이 큰바, 공동주택 리모델링 관련 규제의 합리화 적극 검토 필요
  - 공동주택 리모델링시 안전에 영향을 주지 않는 전제 아래 구조안전을 전제로 한 내력벽 철거 허용, 신기술 및 신공법의 활용을 통한 건축기술 발전을 위해 관련 인증사업과 기술개발에 정부가 적극적으로 개입하는 것이 필요
  - 수직 증축 등 가구 수 증가가 수반되는 공동주택 리모델링 사업 추진시 재건축·재개발 규제에 적용되는 각종 부동산 투기 억제 관련 규제 완화 검토 필요

- 공동주택뿐만 아니라 오피스 건설물 등 일반건축물의 리모델링 활성화를 위해 리모델링 사업 주체들에 대한 세제 및 용적률 등의 추가적인 인센티브 제공 방안이 검토되어야 함.
  - 공동주택 리모델링으로 기존보다 에너지 효율성이 제고될 경우 해당 리모델링 사업에 따른 취득세 및 등록세에 대한 인센티브 검토

**건축물 에너지효율등급 인증제도**

◇ 개요 : 건물의 에너지 소요량 및 이산화탄소 발생량을 포함한 건물의 에너지 성능을 평가하여 인증함으로써 에너지 이용효율 향상을 도모(관계 법률 : 녹색건축 조성지원법)

◇ 인센티브

- 인증 등급에 따라 재산세를 5년간 최대 15%(최소 3%)까지 매년 감면, 녹색건축인증이 '우수등급', 에너지 효율등급 '2등급' 이상인 경우 취득세도 최대 15%(최소 5%)까지 추가 감면
- 지자체 조례에 의해 건축물의 용적률 및 높이 제한 최대 15%까지 완화 적용 가능

- 공동주택 리모델링을 효과적으로 수행하기 위해서는 관련 자금을 사전에 많이 적립하는 것이 후일 입주자의 부담을 덜어줄 수 있음. 장기수선충당금을 보다 효과적으로 많이 적립할 수 있는 방안 모색이 필요함.
  - 장기수선충당금을 원활히 적립하기 위해서는 제도적 지원, 세제 혜택, 적립 효과 홍보 등 공동주택 소유자들이 거부감 없이 참여할 수 있는 유인 방안 모색이 필요함.
  - 공동주택 리모델링의 안정적 수행을 위해 입주자가 부담하는 '장기수선분담금'에 대해 연말정산시 소득공제 혜택을 주는 방안 검토

**장기수선충당금**

◇ 장기수선충당금은 장기수선계획에 따라 아파트의 주요 시설의 교체 및 보수에 필요한 금액

- 배관, 승강기 등 아파트 주요 시설을 수리·교체하거나 건물의 안전화 등 장애에 수선하기 위해 사용

◇ 장기수선충당금의 요율은 해당 아파트의 공용부분의 내구연한 등을 감안하여 관리규약으로 정하고, 적립금액은 장기수선계획에서 정함

<p><b>기대 효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동주택 리모델링 활성화를 통한 주거복지 증대와 환경적·사회적 비용 절감</li> <li>• 건설물량 확대에 따른 지역 경기 활성화 및 일자리 창출</li> </ul>
---------------------	--

**47** 주거용 외 건물의 주거용 용도전환 지원

**【 제도 운용 현황 및 필요성 】**

- 최근 5년간 주택가격, 특히 서울 주택가격은 가파른 상승세를 보여왔음.
  - 한국감정원에서 발표하는 전국주택가격동향조사에 따르면 최근 5년(2015년 1월~2020년 1월) 서울의 종합주택가격 상승률은 19.4%, 아파트가격 상승률은 26.4%에 달함.
- 이러한 가격 상승 움직임은 최근 서울지역 임차시장에까지 전이된 상태임.
  - 같은 기간 전국주택가격동향조사 기준 아파트 전세가격은 16.2% 상승했고, 그중 2019년 12월 상승률은 0.6%로 나타났는데 이는 2016년 1월 이후 월간 최고 상승률임.
  - 임차시장이 호황을 띤 것은 매매가 힘든 탓으로, 부동산정책이 발표되며 매매시장 진입이 어려워졌고 평균 매매가 역시 높은 수준에서 형성되어 있다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있음.<sup>77)</sup>
- 반면, 상업용 부동산시장<sup>78)</sup>은 주택시장과 상이한 움직임을 보임.
  - 공실률은 2014년 이후 높은 수준을 유지하고 있고, 소득수익률<sup>79)</sup>은 감소 추세를 나타냄.

〈그림 54〉 서울 상업용 부동산 상품별 공실률 추이 (단위 : %)



〈그림 55〉 서울 상업용 부동산 소득수익률 추이 (단위 : %)



주 : 1) 한국감정원은 조사표본을 확대·정교화하는 과정에서 3차례 변경한 이력이 있어 조사대상 표본이 변경되지 않은 단기 시계열을 활용하는 것이 적절함. 장기 시계열로 활용하고자 한다면 시계열의 직접 비교보다 추이 확인 용도로 활용해야 함.  
 2) 소득수익률이란 당해 분기간 발생한 순영업소득을 기초 자산가치(당해 분기 초)로 나눈 것으로 지역별 소득수익률은 지역 내 빌딩의 소득수익률을 구한 후 연면적을 기중치로 사용해 산출함(NOI/ V<sub>0</sub>). 연간 변동성을 줄이기 위하여 4분기 이동평균을 활용함.

자료 : 한국감정원(2020).

77) 지방 시장에서는 주택가격 하락 우려로 인해 매매보다 임치를 선호하는 경향이 발생하였다고 판단할 수 있겠으나 본 고에서 논하고자 하는 주요 지역을 벗어나므로 논외로 함.  
 78) 주거용 외 건물은 상업용, 공업용, 문교·사회용, 기타로 구분할 수 있는데(국토교통부, 2020), 서울 지역은 주거용과 상업용 건물의 동수를 합하면 전체 건물 동수의 96.2%를 차지하기에 상업용 부동산시장을 중심으로 분석함.  
 79) 본 고에서 소득수익률을 활용한 것은 자산 활용 효율화에 초점을 맞추고, 자본수익률 진작을 배제하기 위함임.



### 3. 도심 주택공급 확대

#### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 주거용 건물로의 용도 전환시 사업 성패에 영향을 미치는 요소 중 가장 중요한 것은 주차장 추가 확보 가능 여부임.
  - 법적 기준에 따라 주차장을 추가 확보하여야 하는 경우 사업성에 악영향을 미치기 때문임.
- 현재 법적 기준에 따르면, 주거용 건물이 그 외 용도의 건축물보다 더 많은 부설 주차장을 설치하여야 함.
  - 가령 서울특별시에서 일반 업무시설에서 전용면적 85㎡ 이하의 주택(오피스텔 포함)으로 용도를 변경한다고 가정하면, 종전 용도의 설치 기준은 시설면적 100㎡당 1대였지만 종후 용도의 설치 기준은 75㎡당 1대로 25%가량 더 많은 주차장을 확보해야 함.
  - 그러나 건물을 신축할 때 부설 주차장을 25% 이상 더 확보하는 경우는 흔치 않기 때문에 지하 주차장을 추가로 설치하거나 기계식 주차장을 설치해야 주거 용도로의 전환이 가능한 상황임.
  - 특히, 서울의 주차장 설치 제한구역에 위치한 빌딩은 원래 주차장 확보율보다 더 낮은 기준을 적용받았기 때문에 주차장 확보에 대한 부담이 큰 상황이며, 최근 확장형 주차장을 일정 비율 이상 확보하도록 규정하고 있는 것 역시 부담이 됨.
- 따라서 주차장 확보율을 경감해 사업성을 강화함으로써 유휴공간을 효율적으로 재창출하기 위한 법적 개선이 필요함.
  - 만약 사업자가 주차장 추가 확보량을 줄이려는 목적으로 주택과 유사한 형태인 도시형 생활주택<sup>83)</sup>이나 기숙사<sup>84)</sup>로 용도를 변경한다면 추가 주차장을 최소한으로 줄이면서 사업이 가능함.
  - 다만, 주차장 규제를 대폭 완화한 도시형 생활주택 도입 이후 주택가의 주차난 등이 가중되었다는 비판에 직면해 있으므로 이를 방관하는 것은 지속 가능한 주거공간 확보라 볼 수 없음.
  - 따라서 관련 법령을 개정해 제도 운용시 공유 자동차 서비스를 의무 입점시켜 주차장 활용률을 제고하고 차고지를 증명한 세입자에 한해 입주할 수 있도록 하는 등의 수단을 먼저 강구해야 함.
  - 이러한 선조치 이후 관계 법령의 개정을 통해 주차장 확보율을 낮춰 사업성을 강화할 수 있는 방안을 추가함으로써 원활한 용도전환 사업이 가능하도록 배려하여야 함.

기대

• 도심 유휴공간의 효율적 재활용

효과

• 도시 내 정주인구 확보를 통한 도시 활력 증진

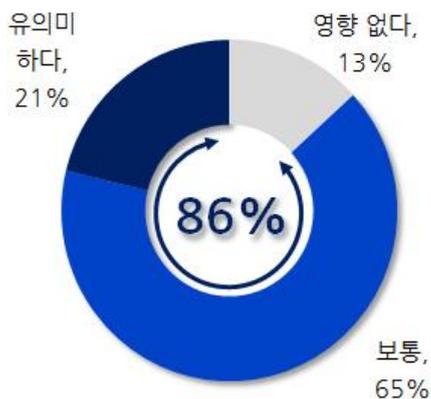
83) 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제27조 제2항에 원룸형 주택에 대한 주차장 확보율을 정하고 있음. 규정에 따르면 세대당 필수 확보 주차대수는 0.6대, 세대당 전용면적이 30제곱미터 미만인 경우는 0.5대임.

84) 각 지자체의 주차장 설치 및 관리 조례에서 주차장 확보율을 정하고 있는데, 서울의 경우 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」에 따라 대학생 기숙사는 시설면적 400㎡당 1대, 그 외의 건축물은 시설면적 200㎡당 1대임.

## 【 부동산산업의 현황 】

- 우리나라 부동산산업은 GDP의 7%에 달하고 단일 업종으로는 가장 많은 사업체가 있지만, 영세성을 벗어나지 못하고 있음.
  - 2017년 통계청의 「서비스업 조사보고서」에 따르면 전국 부동산산업의 사업체 수는 15만 개, 종사자 수는 50.5만명, 매출액은 128.7조원에 이룸. 2017년 기준 GDP의 7% 수준에 달함.
  - 부동산산업 종사자의 절반이 부동산관리업에 속해 있으며 사업체당 종사자 수가 1.7명 수준에 불과하여 영세성을 벗어나지 못하고 있음.
- 프롭테크(Proptech)는 부동산업과 기술업을 결합한 새로운 형태의 산업, 서비스, 기업 등을 포괄한 개념으로, 부동산산업의 새로운 성장 동력으로 인식되고 있음.
  - 프롭테크는 부동산(Property)과 기술(Technology)의 합성어이며 글로벌 시장에서 다양한 형태의 프롭테크 상품과 서비스를 제공하는 스타트업이 설립되고 있고, 대기업군에서도 기술 개발이 이루어지고 있음.
  - 자산 형태(건설, 상업용, 주거용, 공유경제 등), 서비스 형태(시공관리, 검색, 중개, 자산관리, 금융 등), 기술(AI, 블록체인 등)이 결합하여 프롭테크의 다양한 서비스와 분야를 형성하고 있음.

〈그림 58〉 프롭테크의 상업용 부동산 영향 여부



〈그림 59〉 프롭테크 투자 및 설립 추이

(단위 : 10억 달러, 개)



자료 : Deloitte(2018), 「2019 Commercial Real Estate Outlook」, p.24.

- 글로벌 프롭테크 시장의 성장은 타 분야에 비해 부동산 분야에서의 기술 활용도가 낮아 기술 혁신에 따른 파급력이 컸고, 다수 유니콘 기업의 등장으로 시장 창출 및 효율성이 증명된 것에서 찾을 수 있음.

#### 4. 부동산산업 활성화 지원

- 글로벌 프롭테크 시장은 2013년 이후 성장하기 시작하여 2017년은 투자 규모가 130억 달러를 넘어섬. 미국, 중국, 유럽 등 전 세계적으로 빠르게 성장하고 있으며 투자자들의 투자가 이어지고 있음.
  - 부동산은 시장 규모가 크고, GDP 등 실물 경제에 미치는 영향이 적지 않으나, 그동안 기술 혁신에 따른 변화가 적었던 분야 중 하나임.
  - 에어비앤비, 질로, 프로코어 등 다수의 유니콘 및 데카콘 기업이 등장하면서 새로운 시장을 창출하고, 생산성은 향상되고 비용이 절감되는 것을 현실로 증명했기 때문에 판단됨.
  - 기관투자자, 벤처캐피털 등 다양한 투자금이 유입되면서, 이것이 지속 성장을 위한 동력으로 작용하고 있음.
- 우리나라에서도 프롭테크 관련 기업이 설립되고 있으나, 글로벌 시장에 비해 성장 속도가 더디고 매물·중개, 공유경제 부문에 치우쳐 있음. 이마저도 산업의 구조적 변화를 이끌기에는 아직 동력이 부족한 상황임.
- 2018년 11월 스타트업과 건설 및 개발사 등을 회원으로 하는 프롭테크포럼이 발족함. 또한, 2019년 1월에는 이시스자산운용이 프롭테크 육성을 위한 투자 및 창업 지원 계획을 밝힘.
  - 현재까지 현실화된 우리나라의 프롭테크 사례는 중개 매물 리스팅 서비스에 머물러 있음. 즉, 개인을 고객으로 하는 서비스 중심 산업에서 벗어나지 못하고 있음. 서비스의 본질적 변화와 개선을 통한 신시장 창출보다는 채널 다양화에 따른 경쟁 심화 양상도 나타나고 있음.
  - 공유 오피스 역시 대기업들의 진출이 예정되어 있으나, 지금까지는 소규모·단기간 오피스 임대 초점이 맞추어져 있어 근본적 목적인 플랫폼 비즈니스 확대에 이르지 못하는 한계도 지님.
- 업태 간 시너지가 어려운 칸막이식 규제, 부동산의 벤처 지원 배제, 지분형 투자가 적은 투자 환경 등이 국내 프롭테크 성장의 한계로 지적되고 있음.
- 부동산산업은 과점을 막기 위한 방책으로 주택임대관리업, 중개업, 감정평가업의 겸업을 허용하지 않고 있어 이것이 다양한 결합 서비스 개발을 가로막는 걸림돌로 작용하고 있음. 건설의 경우에도 강력한 업역 칸막이가 존재하여, Value-Chain 간 시너지 창출이 녹록지 않음.
  - 그동안 「중소기업창업 지원법」에 따라 정부자금을 출자받은 벤처펀드는 부동산에 투자할 수 없었으나, 2018년 11월 부동산과 금융업이 포함되는 개정안이 통과됨.
  - 프롭테크 투자에 대한 대규모 투자자가 부재하고 지분형보다는 대출형이 다수를 차지하는 점도 시장 성장에 한계로 지적되고 있음. 기관투자자의 관심이 낮고, 벤처캐피털의 활성화 수준도 미미함. 이에 더해 크라우드 펀딩 투자는 대출형과 지분형이 있는데, 대출형이 부동산산업에 허용되고 있고 지분형의 경우는 공익적 성격인 경우를 제외하고 제한되어 있음.

## 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 프롭테크 시장 형성은 부동산산업 선진화라는 관점에서 적극적인 정책적 지원, 투자자 발굴 등이 필요한 것으로 판단됨.
  - 부동산산업의 기술 혁신 속도가 더딘 것은 오히려 우리나라 부동산산업의 생산성이 낮은 것으로도 이해할 수 있으며, 이를 극복하기 위한 다양한 정책적 지원이 필요함.
  - 기존 업역의 보호도 중요하지만, 새로운 시장을 창출할 수 있는 공공의 적극적 제도 변화 의지도 필요한 것으로 판단됨. 특히, 해외 사례에서 보듯이 다양한 투자자와 자금 유입이 시장의 성장을 이끌었다는 점을 고려하면 투자자 지원 및 발굴을 위한 지원책이 이루어져야 할 것임.
  - 성공적 시장 정착을 위한 공공의 선도적 노력이 필요하며, 민간 시장에서 활용 방안에 대한 고민도 필요함.
- 프롭테크 산업의 기초는 다양한 정보의 활용임에 따라 공공 정보의 민간 개방이 전제되어야 하며, 개방된 자료는 기업 활용을 위한 데이터의 정비 및 가공이 이루어져야 할 것임.
  - 글로벌 시장에서 프롭테크가 성장한 계기도 다양한 공공 정보가 민간에게 공개된 것에 있음. 공공 정보가 민간에 개방된다는 것은 데이터 형태로 활용 가능하게 제공됨을 의미함. 숫자, 이미지, 지도 등 다양한 형태의 자료가 정비되어 민간에 제공되어야 전환비용을 줄이고 시너지를 낼 수 있을 것임.
  - 2012년 미 연방통신위원회는 스타트업 회사들이 정부 데이터를 기업의 데이터 자산에 통합할 수 있도록 허용함. 영국도 2010년 공공 데이터 개방원칙을 발표하고, 기업투자법 공표를 통해 런던에 테크시티(Tech-City) 조성 및 기술 기반 클러스터를 지원하는 제도를 마련함.
  - ‘빅데이터 개인정보보호 가이드라인’의 식별·비식별 개인정보의 구분이 모호하기 때문에 이에 대한 명확한 구분이 필요함. 부동산 분야에서 「개인정보보호법」을 적용하면 사실상 부동산데이터 수집이 어려움. 정부는 공공 부동산 정보의 공개와 활용이 가능하도록 정보 제공의 범위, 방식을 프롭테크업이 활용 가능한 형태로 제공해야 할 것임.
- 프롭테크 산업을 지원하기 위한 조직과 제도적 정비가 이루어져야 할 것임. 특히, 투자 지원과 관련한 규제 개선이 시급한 실정임.
  - 2012년 미국에서는 「잡스법」(JOBS ACT, Jump-start Our Business Startups, 신생벤처육성 지원법)이 통과되면서 일반인도 온라인 소액 부동산투자가 가능해짐. 이 법에 따라 중소기업과 신생 벤처기업들의 투자자금 유치에 대한 규제가 완화되었고, IPO가 용이해지는 계기가 됨.
  - 현재 크라우드펀딩 투자에서 증권형의 경우 공익적 성격인 경우를 제외하고는 진출이 제한되어 있고 금융위원회 금융투자업 규정에서 부동산산업의 경우는 공익형에 한정하여 허용하고 있음. 이는 다양한 프롭테크 투자를 저해한다는 측면에서 증권형의 경우 부동산산업에 대해 투자가 가능하도록 허용해야 할 것임.

#### 4. 부동산산업 활성화 지원

- 프롭테크업에서 종사할 수 있는 인력의 양성도 시급한데, 프롭테크업의 내용을 이해하고 이를 활용할 수 있는 운영 및 기술 인력을 대학과 연구소, 그리고 직업훈련을 통해 양성해야 할 것임.

기대  
효과

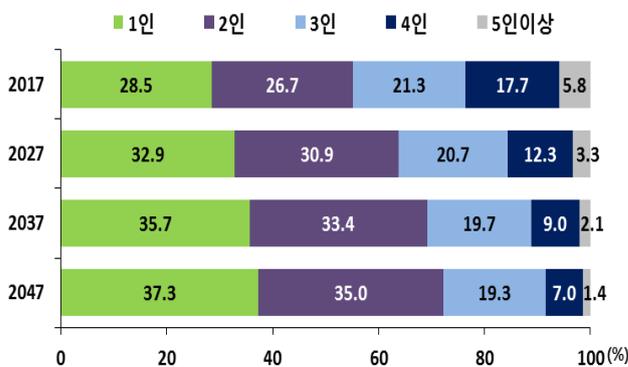
- 부동산산업 선진화 및 신성장 동력 발굴
- 신시장 창출을 통한 고용 촉진과 부동산시장 투명성 제고

## 【 주거형태의 다양화 현황 】

- 현행 최저주거기준은 가구원 수별 면적 기준이 제시되어 있는 등 가족일 경우를 기준으로 설정되어 있음.
  - 현행 최저주거기준은 「주택법」에 근거하여 최소주거면적, 필수적 설비, 구조·성능 및 환경 기준을 정하고 있음.
  - 일반 주택의 면적은 2011년 기준 1인 가구는 14㎡, 2인 가구는 26㎡임.
  - 설비는 상수도 등이 완비된 전용 입식부엌, 전용 수세식 화장실 및 목욕시설을 포함해야 함. 구조 등의 기준은 구조 강도 확보, 양질의 재질, 적절한 방음 및 난방설비, 법정 기준에 적합한 환경 요소 등을 규정하고 있음.
- 최근 1~2인 가구가 지속적으로 증가하여 2047년에는 72.3%에 이를 전망이다.
  - 2015년 1인 가구 비중은 27.2%였으나, 2017년은 28.5%로 2년 사이 1.3%p나 증가하였고, 2인 가구 비중도 0.6%p 증가함. 1~2인 가구 비중은 증가하지만 3인 이상 가구 비중은 감소하는 현상이 심화되고 있음.
  - 2047년에는 평균 가구원 수가 2.03명까지 감소할 것으로 예상됨. 2047년에는 1인 가구가 37.3%, 2인 가구는 35.0%에 달하여 전체 가구 중 72.3%가 1~2인 가구로 구성될 전망이다.
  - 향후 10년간(2017~2027년) 1~2인 가구 비중 증가 폭이 가팔라져 1인 가구 비중 변화는 연간 0.44%p에 이를 것으로 전망됨.

〈그림 60〉 가구원 수별 구성비

(단위 : %)



자료 : 통계청, 2019(2017~2047년), 장래가구특별추계.

〈표 58〉 연간 가구원 수 비중 증감률

(단위 : %p)

구분	1인 가구	2인 가구	1+2인 가구
2017~2027년	0.44	0.42	0.90
2027~2037년	0.28	0.25	0.51
2037~2047년	0.16	0.16	0.31

자료 : 통계청, 2019(2017~2047년), 장래가구특별추계.

- 공유주택, 셰어하우스, 협동주택 등 다양한 주거형태가 나타나고 있음.

#### 4. 부동산산업 활성화 지원

- 공유경제 활성화, 주거비 절감, 공동체 거주 필요성 확대 등 다양한 필요에 의해 새로운 주거 형태가 나타나고 있음.
  - 공간을 공유한다는 뜻에서 공유주택, 코하우징(Co-housing), 공동체주택(Collective House), 협동주택(Cooperative house), 그룹홈 등 다양한 주거시설이 등장하고 있음.
  - 공유주택 기반의 프롭테크 기업, 사회적 기업 등이 새로운 형태의 주택을 시장에 보급코자 하고 있음.
- 현행 최저기준에서는 전용 부엌 및 화장실을 포괄하고 있고 전체 면적을 기준으로 최저주거기준을 적용하고 있어 공유주택에는 적합하지 않음.
- 공유주택에서는 전용공간인 침실 면적이 중요하며, 부엌 등은 공유를 통해 주거비를 절감하는 경우가 많아 전용 부엌과 같은 기준은 공급에 장애 요인으로 작동하고 있음.

#### 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 현행 최저주거기준이 새로운 주거형태와 맞지 않아 공급에 걸림돌로 작동하고 있음. 공유주택에 대한 최저주거기준을 새롭게 정립하여 다양한 주거형태가 공급될 수 있도록 해야 할 것임.
- 새로운 주거형태인 공유주택을 정의하고 이에 맞는 최저주거기준을 설명해야 할 것임.
  - 총주택 면적 기준은 사용자 수에 대한 규제를 하기 어려워 선진국의 경우 공유주택에 대한 침실 면적 기준을 명시하고 있음. 총주택이 아니라 침실 기준의 면적 기준을 제시해야 할 것임.
  - 공용 부엌으로 활용하는 공유주택이 많음에 따라 전용 부엌은 공유주택의 최저주거기준 필수요건에서 제외가 필요함.
  - 현재 구체적 기준이 모호한 구조, 성능, 환경 요인에 대해서는 구체적 기준이 마련되어야 할 것임.

기대  
효과

- 인구 구조 및 생활 패턴 변화에 맞춘 주거유형 지원
- 최저주거기준 정립을 통한 새로운 주거유형 공급 활성화

# V

## 도시공간 재창조

1. 도시정비사업 활성화
2. 도시재생 민간 참여 확대
3. 도시 공간의 창조적 개발



## 【 현황 및 필요성 】

- 재개발·재건축으로 대변되는 정비사업<sup>85)</sup>은 주로 민간의 재원을 활용해서 노후·불량하고 저효율적으로 활용되는 도시 환경을 개선하고, 도심 내 주택 공급량을 확대하는 데 기여해 왔음.
  - 도시환경정비사업(현 도시정비형 재개발사업)은 노후, 불량, 저이용되고 있는 상업·공업 지역을 개선해 도심 또는 부도심 등의 도시 기능 회복 및 상권 활성화 수단으로 활용돼 옴.
- 정비사업은 특히 공공 재원의 투입은 거의 없이 주로 민간 자원(주로 일반분양에서 발생하는 수익)을 활용한 개발사업 공공기여를 통해 도로, 학교, 공원 등 도시 기반시설과 임대주택을 확충하는 데 크게 기여해 왔음. 이 모델은 부동산 시장이 양호한 시기에 (공공 입장에서) 손쉽고 저렴하게 도시 환경을 개선하는 수단으로 활용되어 옴.
  - 기반시설 설치에 소요되는 비용은 공공이 충분히 보조하지 않았는데, 이러한 현상은 특히 대다수의 뉴타운사업(재정비촉진사업)에서 두드러졌음.
- 거의 모든 사업 비용을 일반분양으로써 조달하는 정비사업 모델은 종종 민간 사업시행자에게 지나치게 큰 부담으로 작용했음. 특히, 종종 발생하는 인허가권을 대가로 한 지나친 공공기여 요구는 사업성 저하로 이어졌으며, 특히 부동산 시장이 좋지 않은 때나 사업성이 낮은 사업장에서는 사업이 무산되거나 장기간 지연되는 결과로 나타났음.
- 여기에 더해, 2000년대 후반부터는 재개발사업의 부작용이 사회적 문제로 부각되며 대안적 방식의 ‘도시재생사업’이 주목을 받게 되었고, 기존 방식은 억제하는 기조로 정책이 전개되었음. 여기에 더해 글로벌 금융위기로 부동산 경기가 침체되면서 많은 지역에서 사업이 중단되고, 상당수 구역은 해제되었음.
  - 정비사업이 가장 활발하게 진행되어 왔고, 사업성이 가장 좋다고 평가받는 서울시의 경우에도 박원순 시장 당선 후 상당수 정비사업 구역이 직권해제되었으며(2018년 2월 기준 393개소), 신규 정비사업 구역으로 지정되는 수도 급감하였음.

85) 주거환경개선사업 제외(주거환경개선사업은 [52]에서 별도로 논의).

# 1. 도시정비사업 활성화

〈그림 61〉 왕십리 뉴타운 전후 변화



출처 : 카카오 지도.

〈그림 62〉 서울시 재개발 인센티브 및 공공기여 사례

개발 인센티브	용도지역 상향	2층 일반(7층 이하, 전체 면적의 85%) → 3층 일반주거지역
	법적 최고용적률 적용	190%(최초 기준용적률) → 299%
공공 기여	기반시설 확충	전체 면적의 40%(중 순부담면적 39%) 기부채납(도로, 공원, 어린이집, 주차장 등)
	임대주택 공급	190세대(총 공급 세대수의 20%)
주택 공급	세대수 증가 효과	기존 604세대 → 949세대 (345세대 증가)

출처 : 서울시 00구역 정비계획.

- 최근에는 부동산 경기가 회복되고, 수도권 일부 지역에서는 주택가격이 급등하자 정비사업이 부동산가격 상승을 부르는 주요 원인 중 하나로 지목되면서 부동산 정책의 일환으로 정비사업 추진 억제 기조가 이어지거나 강화되고 있음.
  - 현 정부 등장 이후 재건축초과이익환수제 부활, 투기과열지구 내 조합원 지위 양도제한 강화, 민간택지 분양가상한제 도입 등 정비사업을 억제하는 방향의 부동산 정책을 연이어 발표해 왔음.
- 이러한 규제는 정비사업의 사업성 저하와 불확실성 증대로 사업 추진의 지연 및 중단으로 이어지고 있음. 이는 앞에서 살펴본 기반시설 확충, 임대주택 공급, 주거 및 도시공간의 개선 등 정비사업의 공익적 기여 효과의 감소를 의미함.
  - 즉, 정비사업의 지연, 중단, 신규 정비사업 추진 억제 등은 비단 민간 사업시행자만의 손실이 아닌, 공공적 손실로 귀결되고 있음.
  - 노후 불량 지역의 계획적 정비가 중단되고, 해제 지역에서는 난개발이 진행되고 있으며, 정비구역 해제로 인한 주택공급 축소, 건설경기 악화로 인한 경제 악영향 등의 문제가 나타나고 있음.

〈표 59〉 정비사업 억제 관련 규제(중앙정부, 국회, 서울시)

주체	제도 시행 연도	주요 내용
국가 (중앙 정부, 국회)	2012	도시 및 주거환경정비법 개정, 정비구역 해제 및 일몰제 도입
	2017	투기과열지구 지정, 투기과열지구 내 재건축 조합원 지위 양도제한 강화(8·2대책)
	2017	재건축초과이익환수제 부활(2006년 최초 도입)
	2018	재건축 안전진단 기준 강화
	2019	재개발 임대주택 의무비율 최대 30%로 상향
	2019	민간택지 분양가상한제 도입
	2019	재개발초과이익환수제(검토 중)
서울시	2013	서울시 용도변경 기준 강화(종상향 제한)
	2013	서울시 높이관리기준 도입(주거용 건물 최고 층수 35층 제한)
	2019	연면적 10만㎡ 이상 환경영향평가 의무화
	2020	정비사업 일몰제(예정) : 2012년 1월 31일 이전 추진위원회 승인을 받은 구역 중 2020년 3월 2일까지 조합설립인가 신청하지 않은 곳 (토지 등 소유자 연장신청, 구청장 요청시 2년 연장 가능)
	2011- 현재	정비사업 직권해제 : 2018년 2월 기준 683개 정비(예정)구역 중 393개소 해제
		각종 사유가 불명확한 심의 지연, 부결(서울시 도시계획위원회 등)
		계획 미수립(압구정, 여의도 등 아파트지구)
신규 정비구역 지정 매우 소극적(재개발 : 전무, 재건축 : 소수)		

## 【 세부 추진 방향 】

- 정비사업 활성화를 통해 노후, 불량, 저이용 도시공간을 계획적으로 정비하고, 이 과정에서 기반시설을 확충하고 주택을 공급하며 지속 가능한 도시를 만드는 데 기여하기 위해서 다음과 같은 규제 개선방안을 제시함.

### 가) 세부방안 1 : 기반시설과 임대주택 건설비용의 공공부담 확대를 통한 사업성 개선 및 ‘포용적 정비사업’ 추진

- 도로, 학교, 공원 등 도시 기반시설이나 임대주택 등은 공공재 또는 가치재로서, 기본적으로 공공에서 공급해야 할 의무가 있음. 민간에게 과도한 공공기여 부담을 요구하게 되면 사업이 지연되거나 무산됨으로 인해 결국 민관 모두에게 해가 될 가능성이 높음.
  - 특히, 성장을 지나 성숙기로 접어드는 한국의 상황 속에서, 과거와 같이 일반분양 수익에 의존하는 정비사업 방식은 사업성이 좋은 일부 지역을 제외하고는 작동하지 않을 가능성이 높음.

## 1. 도시정비사업 활성화

- 따라서, 민관이 win-win을 할 수 있는 합리적 수준의 공공기여를 요구할 필요가 있음. 이를 위해서는 무엇보다도 공공이 기반시설 및 임대주택 설치비용 부담을 확대할 필요가 있고, 이를 통해 ‘포용적 정비사업’을 추진할 필요가 있음.
  - 기반시설 설치나 임대주택 건설에 있어 지나친 공공기여 요구를 지양하고, 공공부담을 확대하여 민관이 상호 이익이 될 수 있는 정비사업을 지향할 필요가 있음.
  - 또한, 이로 인해 생길 수 있는 민간 사업시행자의 재무적 이익 중 일부를 ‘포용적 재개발’이 될 수 있도록 함으로써 지금까지 정비사업에 제기된 불합리한 비난을 줄이는 데 기여하고, 장기적으로 정비사업이 낙후 지역에서 확대 추진될 수 있도록 함.
- 이를 위해서는 정비사업 공공기여 산식 개정을 통해 용적률 등의 인센티브의 반대급부로 요구되는 공공기여 부담을 축소할 필요가 있음. 또한, 앞서 논의한 임대주택 표준건축비를 상향함으로써 민간사업자의 부담을 경감시킬 필요가 있음.

### 나) 세부방안 2 : 정비사업 관련 과도하고 불합리한 규제 완화

- 현재 정비사업에 부과되고 있는 재건축 안전진단 기준 강화, 조합원 지위 양도제한 강화, 민간택지 분양가상한제 등은 개인의 재산권과 선택권을 지나치게 제한하는 규제라고 할 수 있음. 과도하고 불합리한 규제를 완화할 필요가 있음.
  - 특히, 공익 사업이 아닌 민간의 사익 사업으로 규정되어 있는 재건축사업에서 안전진단 기준의 강화, 분양가상한제 등은 개인의 재산권과 선택권을 지나치게 제한한다고 할 수 있음.
- 또한, 정비구역 해제 요건으로 제시된 시간이 정비사업을 추진하기에 충분하지 않아 다수 주민이 계속 추진을 원함에도 불구하고 정비구역에서 해제되고 있음. 해제 규정에 대한 개선도 필요함(이는 [51]에서 자세히 다룸).

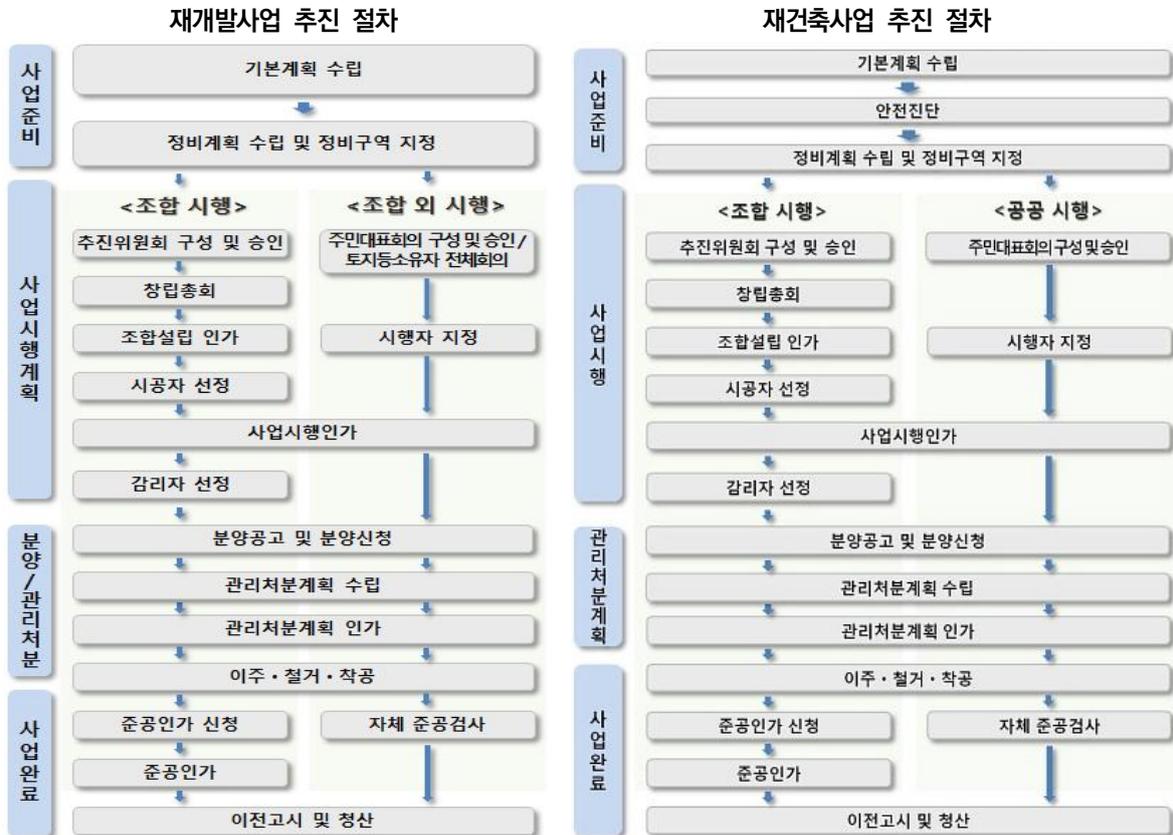
#### 기대 효과

- 정비사업 활성화를 통한 기반시설 확충, 노후·낙후 도시환경 개선
- 도심 내 주택공급 확충
- 기성 시가지의 경쟁력 강화

【 현황 및 필요성 】

- 2011년 개정된 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도시정비법)에 따라, 정비사업 추진이 원활하지 않은 지역의 경우 정비사업이 해제되고 있음.
  - 20조 1항에서는 일정 기간 내 다음 단계로 추진이 되지 않는 지역은 해제하도록 하고 있음.
  - 여기에 더해, 21조에서는 단계별 진행과 관계없이 과도한 부담이 발생하거나, 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 지역 등의 경우 정비구역 지정권자가 직권으로 사업구역을 해제할 수 있도록 하고 있음.
- 이러한 해제 규정에 근거하여 전국적으로 많은 정비구역이 해제되었음. 특히, 2008년 글로벌 금융위기 후 주택 및 부동산 경기가 악화되어 주민들의 해제 요구나 설문 조사 등의 과정을 거쳐 상당수 구역이 정비구역에서 해제되었음.
  - 상대적으로 사업성이 양호하다고 여겨지는 서울과 수도권에서도 사업성 부족으로 다수의 구역이 해제되었음.

〈그림 63〉 정비사업 추진 절차



출처 : 찾기 쉬운 생활법령정보 서비스 (<http://easylaw.go.kr/>).

## 1. 도시정비사업 활성화

### 「도시정비법」 제20조(정비구역 등의 해제)

- ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정비구역 등을 해제하여야 한다.
1. 정비예정구역에 대하여 기본계획에서 정한 정비구역 지정 예정일부터 3년이 되는 날까지 (중략) 정비구역의 지정을 신청하지 아니하는 경우
  2. 재개발사업·재건축사업이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
    - 가. 정비구역으로 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 추진위원회의 승인을 신청하지 아니하는 경우
    - 나. 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우
    - 다. 추진위원회가 추진위원회 승인일부터 2년이 되는 날까지 조합설립인가를 신청하지 아니하는 경우
    - 라. 조합이 조합설립인가를 받은 날부터 3년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우
  3. 토지 등 소유자가 시행하는 재개발사업으로서 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행계획인가를 신청하지 아니하는 경우

### 「도시정비법」 제21조(정비구역 등의 직권해제)

- ① 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 등을 해제할 수 있다. (제1호 및 제2호에 관한 구체적인 기준은 시·도 조례로 정함)
1. 정비사업의 시행으로 토지 등 소유자에게 과도한 부담이 발생할 것으로 예상되는 경우
  2. 정비구역 등의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우
  3. 토지 등 소유자의 100분의 30 이상이 정비구역 등의 해제를 요청하는 경우(추진위원회 미구성 구역 限)
- 〈중 략〉
4. 추진위원회 구성 또는 조합 설립에 동의한 토지 등 소유자의 1/2 이상 2/3 이하의 범위에서 시·도 조례로 정하는 비율 이상의 동의로 정비구역의 해제를 요청하는 경우(사업시행계획인가 미신청 구역 限)
  5. 추진위원회가 구성되거나 조합이 설립된 정비구역에서 토지 등 소유자 과반수의 동의로 정비구역의 해제를 요청하는 경우(사업시행계획인가 미신청 구역 限)

- 사업성이 낮고, 토지 등 소유자 숫자가 많거나 소유자들 간 갈등이 있는 지역의 경우 법률 20조에서 정하고 있는 기간을 맞추기 어렵다는 비판을 받고 있음. 이로 인해 법률에서 정한 기간을 맞추지 못한 지역은 다수 주민이 사업 추진을 희망하고 있음에도 불구하고 해제되고 있음.
  - 심지어 사업성이 높은 것으로 평가되는 성수동 전략정비구역조차 조합설립인가 조건을 만족하는 동의율을 확보하는 데 상당한 시간이 걸렸음.
  - 중산4구역의 경우 70%가 넘는 동의율을 확보하고도 조합설립 요건인 75%에 미치지 못해 구역이 해제됨.
- 또한, 서울시 등 일부 지역에서는 직권해제 권한을 지나치게 자의적으로 운영했거나, 해제 가능 요건이 지나치게 낮다는 비판을 받아왔음. 이는 사업을 계속 추진하고자 하는 조합원들의 강한 저항을 불러왔음. 최근 해당 조항은 개정되었으나, 일부 지역에서는 소송이 이어지고 있는 등 후유증이 남아 있음.
  - 사직2구역 사례에서 보듯, 법률 21조 1항 2호에서 위임한 범위를 넘어 “역사·문화적 가치 보전”을 위한다는 이유로 구역을 해제함(서울시 최종 패소 판결 ; 조례 개정으로 2019년 해당 조항 삭제).

- 정비구역 주민 3분의 1이 해제를 요청하고 찬반투표를 통해 찬성표가 전체의 50% 미치지 못하면 서울시장 직권해제로 정비구역을 해제할 수 있게 했음(조례 개정으로 2018년 해당 조항 삭제).
- 최근 세운재정비촉진지구에 위치해 있는 을지면옥 사건 등을 통해 볼 수 있듯, 당초 계속 추진으로 결정된 지역조차 유·무형의 규제를 통해 사업 추진을 지연 또는 억제해 왔음. 이로 인해 사업 추진이 지연되고 있으며, 일부 지역의 경우 반강제적으로 해제 위기에 놓인 지역도 있음.
  - 정비사업 추진을 위한 공적 지원 축소, 추진위 단계에서 정비사업 전문관리업체 등으로부터 사업 추진비용 대여 금지, 각종 심의지연 및 계획변경 불허 등을 통해 사업을 유·무형으로 억제해 옴.
  - 압구정, 여의도, 신반포 등에 있는 일부 사업구역의 경우 서울시의 지구단위계획 확정 고시가 늦어져 토지 등 소유자의 추진 의사가 높은데도 불구하고 일몰제 기한 도래로 해제당할 위기에 있음.
  - 세운상가 주변 재정비촉진지구의 경우, 을지면옥 같은 생활문화유산 보호라는 이유로 정비사업이 지속적으로 지연되고 있음. 현재 서울시는 정비계획 변경을 진행하고 있음.
- 최근 서울시는 법률에 규정된 절차대로 정비구역 해제 연장을 요청한 지역에 대해서도 연장 신청을 불허하였음.
  - 중산4구역의 경우 토지 등 소유자 32%의 동의를 받아 연장을 신청했음에도 서울시에서 받아들이지 않고 구역을 해제하였음.
- 법률 개정 전 정비구역으로 지정된 지역의 경우 2020년 1월 31일 전까지 조합설립 인가를 신청해야 함. 이에 따라 다수의 지역에서 조합설립 조건을 충족하기 위해 노력하고 있으나, 분쟁 등의 이유로 이를 만족하기 힘든 지역이 있음.

**「도시정비법」 제20조(정비구역 등의 해제)**  
 〈상 략〉

⑥ 제1항에도 불구하고 정비구역의 지정권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 해당 기간을 2년의 범위에서 연장해 정비구역 등을 해제하지 아니할 수 있다.

1. 정비구역 등의 토지 등 소유자가 100분의 30 이상의 동의로 연장을 요청하는 경우
2. 정비사업의 추진 상황으로 보아 주거환경의 계획적 정비 등을 위하여 정비구역 등의 존치가 필요하다고 인정하는 경우

- 이 중 많은 지역에서 연장 요청을 하였으나, 전술한 것과 같이 지자체 판단에 따라 요청이 받아들여지지 않을 가능성이 있음.
- 정비구역이 해제되면 건축행위 제한이 풀려 서울시나 수도권 등 개발 수요가 높은 곳은 다세대가 우후죽순 들어서는 등 난개발이 발생할 가능성이 높음. 또한, 한번 해제된 구역의 경우 재추진이 더욱 어려운 경우가 많음. 충분한 준비와 계획 없는 정비구역 해제는 도시의 지속 가능성에 심대한 악영향을 주게 됨.

## 1. 도시정비사업 활성화

- 해제된 지역이 재추진을 원하면 정비예정구역 지정부터 시작하는 모든 절차를 처음부터 다시 시작해야 하고, 신축된 건물로 인해 노후도가 떨어지고 사업성이 낮아져 재추진이 어렵게 됨.

〈그림 64〉 구역해제 후 난개발에 시달리고 있는 장위13구역



출처 : 신상호(2015). 「[르포] 성북구 장위동, 뉴타운 떠난 자리 개발업자들만 '득실」, EBN(9월 3일 기사).

### 【 세부 추진 방향 】

- 정비사업 추진의 예측 가능성을 높이고, 이를 통해 사유재산 보호 및 주택공급 확대, 지속 가능한 도시 환경을 조성하기 위해 다음과 같은 세부방안을 제시함.

#### 가) 세부방안 1 : 정비구역 해제 요건 완화 및 정비사업 초기 단계 지원 강화

- 현재 법률 20조 1항에 제시된 조건은 정비구역 규모가 크거나, 사업성이 높지 않거나, 추진 방식, 조합장 선출 등과 관련한 갈등이 있는 지역에서는 충족하기 어려움. 또한, 일부 지역에서는 지자체의 의도적인 행정절차 지연으로 인해 사업이 지연되고 있음.
- 따라서, 각 단계별 진행에 추가적인 시간을 부여하고, 토지 등 소유자의 추진 의지가 충분함에도 불구하고 지자체의 계획 고시 등 행정절차 지연으로 발생하는 기간은 단계별 소요기간 산정에서 제외할 필요가 있음.
  - 기간 연장 예 1(1년씩 적용시) : 정비구역 지정 → 추진위원회 승인 신청 (2→3년), 추진위원회 승인 → 조합설립 인가 신청(3→4년), 조합설립 인가 → 사업시행계획인가 신청(3→4년)
  - 기간 연장 예 2 : 서울시 아파트지구에서 지구단위계획 확정 고시 지연 같은 행정절차 지연으로 발생하는 기간은 단계별 소요기간 산정에서 제외

#### 나) 세부방안 2 : 정비사업 초기 단계 지원 강화

- 일부 지자체에서 사업 초기 단계의 지원이 충분하지 않아 다음 단계로 넘어가는데 많은 어려움이 있음.

- 특히, 조합설립 이전에는 법인격과 대표성이 부여되지 않아 추진위원장 등 개인이 사업비용을 마련해야 하므로 사업 추진에 많은 어려움이 있음.
  - 하지만 최근 정비사업 추진 과정에 공적 지원을 축소하고, 사업비 대여 등을 금지하고 있어 사업비 조달에 많은 어려움이 있음.
- 조합설립 인가 과정까지의 정비사업 초기 단계 지원을 강화함으로써 조합이 설립되고 법인격이 부여되어 사업이 본격적으로 추진할 수 있는 단계까지 원활하게 진행될 수 있도록 함.
    - 초기 단계 지원 강화 : 지자체 도시환경정비기금(또는 이와 유사한 목적으로 설립된 기금)을 활용한 정비사업 초기 단계 지원 강화(안전진단, 추정분담금 산출, 정비사업 전문관리업체 지출 비용 등에 활용)

#### 다) 세부방안 3 : 법률 개정을 통한 일몰제 연장을 기속행위로 변경

- 현행 법률에서 일몰제 적용은 기속행위이지만, 일몰제 적용 연장 여부가 시·도지사의 재량행위로 규정되고 있음. 이로 인해 연장 조건을 충족해서 연장 신청을 해도 지자체장의 성향에 따라 해제 여부가 결정되고 있음.
- 정비사업은 해당 구역 주민들의 재산권에 심대한 영향을 미칠 뿐 아니라, 도시의 지속 가능성에도 매우 큰 영향을 미치기에, 일몰제 연장 조건을 법률에 명시하고 지자체장은 이를 따르도록 할 필요가 있음.
  - 이를 통해 사업의 예측 가능성을 높이고, 사유재산을 엄격하게 보호할 필요가 있음.

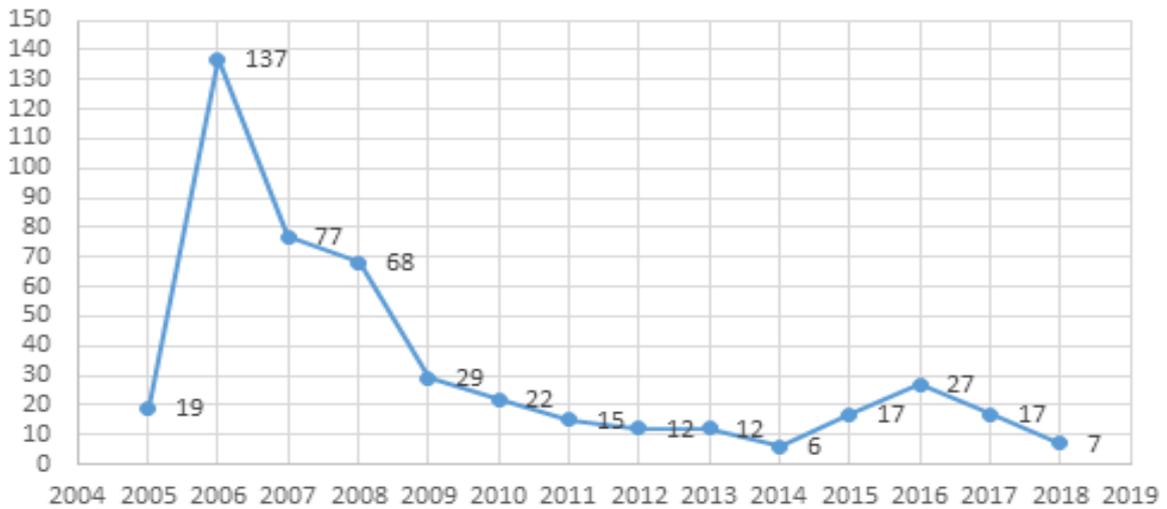
기대  
효과

- 정비사업의 안정적이고 예측 가능한 추진
- 지속가능한 도시 물리적 환경 조성 및 주택공급 증대에 기여

【 현황 및 필요성 】

- 시장 메커니즘으로 진행되는 재개발·재건축 사업은 도시계획 관련 규제나 낮은 사업성, 지역 주민들의 과도한 부담금으로 인한 반대가 높은 지역의 경우 사업 추진이 힘들.
  - 용도지역에 따른 용적률이나 층수·고도 제한 등과 관련된 규제, 해당 지역의 주택시장 상황 등으로 인한 낮은 사업성, 추가부담금 부담으로 인한 일정 비율 이상의 토지 등 소유자의 반대 등이 있음.
  - 이러한 지역은 지속적으로 쇠퇴하고 슬럼화되는 경우가 상당수 발생하고 있음.
- 재개발사업 방식으로는 사업 추진이 힘들지만 주거 환경이 매우 열악하고 건물의 안전이나 슬럼화 등의 문제가 있어 주거복지 및 공익적 측면에서 사업 추진의 필요성이 인정되는 곳은 ‘주거환경개선사업’ 방식을 활용하여 공공부문 주도로 사업을 추진할 수 있음.
  - 주거환경개선사업 : 도시 저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비 기반시설이 극히 열악하고 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거 환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비 기반시설과 공동 이용시설 확충을 통해 주거 환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업(「도시 및 주거환경정비법」 2조 2호 가목)
  - 주거환경개선사업은 현지개량방식(구 주거환경관리사업 포함), 공동주택건설방식과 환지공급 방식으로 나눌 수 있으며, 여기서는 공동주택건설방식을 주로 논의함.
- 주거환경개선사업은 2006~2008년 신규 사업구역 지정이 활발하게 진행되다 사업을 시행하는 LH공사 등의 공기업 부채문제와 부동산 경기 침체, 그리고 전면철거형 사업에 대한 부정적 여론 등의 영향으로 2009년 이후 사업구역 지정이 눈에 띄게 줄어들었음.
  - 기존 추진 중인 사업을 마무리해 나가는 과정에 있으며, 신규 사업구역 지정은 전국적으로 한 자릿수에 그치고 있는 등 매우 적음.
  - 2017년 「도시 및 주거환경정비법」 전면 개정 전의 ‘주거환경관리사업’(근린재생형 도시재생사업과 유사)만이 서울시 자체 예산으로써 ‘관리형 주거환경개선사업’이라는 이름으로 지속적으로 추진되고 있으며, 이 밖에는 신규 구역 지정이 거의 되지 않고 있음.

〈그림 65〉 연도별 주거환경개선사업 구역 지정 수 변화



출처 : 국토교통부, 정비사업통계.

〈그림 66〉 주거환경개선사업 전후 변화(수원시 세류동 주거환경개선사업)



출처 : 카카오 지도를 기반으로 저자 수정.

〈그림 67〉 주거환경개선사업 전후 변화(서울시 난곡동 주거환경개선사업)



출처 : <http://data.si.re.kr/>, 카카오 지도.

- 최근 주거환경의 실질적 개선 여부에 대한 논란이 제기되고 있는 도시재생사업과 달리, 주거환경개선사업은 지역의 주거환경을 획기적으로 개선시킨다는 점에서 강점이 있음. 또한, 공공부문이 사업을 시행하기에 재개발사업에 흔히 제기되는 비판인 젠트리피케이션 문제도 상당 부분 완화할 수 있음.

## 1. 도시정비사업 활성화

- 주거환경개선사업은 주거복지 정책의 일환으로 추진되는 것이며, 따라서 수익성보다는 공공성 중심으로 사업을 끌고 갈 수 있어 젠트리피케이션 등의 문제를 상당 부분 줄일 수 있음.
- 주거 환경이 열악하고 슬럼화 등의 문제가 우려되나 사업성이 부족해서 시장경제 원리에 의한 정비사업이 추진되기 힘들고, 분담금을 부담하기 힘든 저소득층들이 집단 거주하는 지역의 경우, 주거복지 차원에서 주거환경개선사업을 다시 본격적으로 추진할 필요가 있음.

### 【 세부 추진 방향 】

- 주거복지 차원에서 주거환경개선사업을 본격적으로 재추진하나, 공공기관의 부채 증가에 대한 우려를 덜어주기 위해 다음과 같은 추진 방향을 제시함.

#### 가) 세부방안 1 : 도시관리계획 변경을 적극 활용하는 주거환경개선사업 추진

- 종상향, 도시계획시설 해제 등을 포함하는 도시관리계획 변경은 특혜 시비로 이어지는 경우가 빈번하여 국지적이고 제한적으로 허용되어 왔음.
- 이로 인해 일부 지역은 과거 도시관리계획이 수립된 이후 확충된 도시 기반시설이나 도시공간 위상 변화 등을 충분히 반영하지 못하고 있는 경우가 존재함.
  - 예를 들면, 수원역 동측처럼 대도시의 CBD에 위치함에도 불구하고 1종 일반주거지역으로 묶여 있어 적절한 밀도의 개발에 제약이 발생하고 있는 경우가 있음.
- 공공부문 시행을 담보로 개발 잠재력에 미치지 못하는 용도지역이 설정된 지역(즉, 종상향을 해도 큰 무리가 없는 지역) 중 주거환경 개선이 시급한 지역을 우선적으로 선정하여, 종상향을 동반한 주거환경개선사업을 추진할 필요가 있음.
  - 이를 통해 시행기관의 부담을 덜어줘 사업의 활성화를 도모할 수 있음.

#### 나) 세부방안 2 : (가칭) ‘주거환경개선리츠’ 를 조성하여 사업 재원 마련

- 주거환경개선사업은 토지 매입, 공동주택 건설 등에 큰 규모의 사업비가 필요한 사업으로, LH나 지방 도시공사의 재무적 부담을 덜어줄 수 있는 금융구조를 마련할 필요가 있음.
- 공사의 자체 재원, 국토부의 예산과 더불어 주택도시기금 등의 재원을 함께 활용해 (가칭) ‘주거환경개선리츠’ (母리츠)를 결성하고, 사업구역별로 자리츠를 만들어 사업을 추진하는 것을 제안함(「도시 및 주거환경정비법」, 「주택도시기금법」 등 법률 개정 필요).

- 이로써 세부방안 1을 활용해 소수 수익을 낼 수 있는 지역과 대다수 수익이 나지 않는 지역 간의 교차 보전을 실현하고,
- 향후 임대주택 중 일부를 매각하여 그 수익을 출자자(주택도시기금)에게 배당함으로써 리츠를 운영할 수 있을 것으로 판단함.

#### 다) 세부방안 3 : Sale & Leaseback 방식의 주거환경개선사업 모델 신설

- 사업 과정에서 부담할 수 있는 금액 이상의 추가분담금 납부가 필요한 경우나, 생활비의 대부분을 다가구주택에서 나오는 임대수입으로 생활하는 저소득 토지 등 소유자의 경우 사업 후 경제적 어려움을 겪을 가능성이 큼. 일부는 재입주가 힘든 경우도 생길 수 있음.
- 세일 앤 리스백(Sale & Leaseback) 방식의 주거환경개선사업 모델을 신설하여 분양권 대신 임대주택에 거주할 수 있는 권한을 제공하고, 더불어 일정 금액의 주택연금을 제공하는 모델을 개발할 필요가 있음.
  - 이를 통해 주거환경 개선과 더불어 해당 소유자의 재입주와 경제적 안정을 도모할 수 있음.
- 이 경우 토지 보상을 할 필요가 없어, 공공 시행자의 초기 사업비 부담도 상당 부분 낮출 수 있음.

#### 기대 효과

- 실질적 주거환경 개선 효과가 있는 주거복지 실현
- 공공 시행자의 재무적 부담을 감소시켜 지속 가능하고, 다수 사업장에서 사업 추진 가능



〈그림 69〉 동인천 총괄사업관리자사업(좌), 서울 영등포 인정사업(우) 시범사업



출처 : 국토교통부.

- 세 가지 사업수단을 활용해 국토부는 2020년부터 기존의 도시재생 뉴딜과는 다른, 사업 실행력을 대폭 강화한 ‘도시재생 뉴딜사업 Season 2’를 추진할 계획임.
  - 기존 사업 선정에서는 중·대규모(중심시가지형, 경제기반형)와 소규모 사업(일반근린형, 주거지 지원형, 우리동네살리기)을 혼합하여 연 100개 내외 지역을 선정해 왔음.
  - 반면, 2020년 사업 선정부터는 기존의 사업 방식은 소규모사업 위주로 50개소로 대폭 축소 선정할 예정임.
  - 대신에 신규 사업수단을 활용한 도시재생 대상 지역을 70개소 내외로 선정할 계획임. 특히 기존의 중·대규모 사업은 (원칙적으로) 총괄사업관리자 방식으로 선정할 예정임.
  - 새롭게 도입된 사업수단 중 혁신지구사업과 인정사업은 지구단위 또는 점단위 사업에 대한 것으로, 도시재생을 위한 개발사업 활성화에 대한 정부의 의지를 확인할 수 있음.
- 기존의 도시재생사업에 대해 제기되어 왔던 문제점과 마찬가지로, 혁신지구사업과 인정사업 역시 지나친 공공성 추구 및 공공주도 사업 추진으로 인해 민간 참여가 제약되고 민간투자 유치에 어려움이 예상된다.
  - 현재 도시재생사업과 같이 ‘공공성’을 우선적으로 추구한다는 말은 수익성을 바탕으로 투자되는 민간투자를 유치하기 힘들거나 제한적일 것을 의미함. 즉, 공공 재원을 중심으로 사업을 추진한다는 의미라고 할 수 있음.
  - 실제로 2019년 12월 선정된 혁신지구사업의 경우, 이를 추진하기 위한 리츠가 전액 공공부문 출자로 구성되어 있으며, 민간부문 출자액은 전무한 상황임.
  - 같은 시기에 선정된 인정사업 역시 개별 필지에 공공 발주사업으로 추진될 예정임.
- 공공주도 상가 조성사업인 가든파이프, 안심상가, 청년몰 사례에서 볼 수 있듯이 ‘공공성’ 위주의 사업 추진이라도 공익적 측면에서 도움이 되지 않고 오히려 ‘공익’에 해를 끼칠 수 있음을 명심할 필요가 있음.

## 2. 도시재생 민간참여 확대

- 해당 사례는 모두 공공성을 우선으로 추구하다 상권 활성화에 실패한 사례임.
  - 이는 시장경제 원리로 작동하는 시설을 공공부문 주도로 조성하고 운영하는 것이 적절한지 등에 대한 의문을 던져 주고 있음.
- 또한, 두 사업 모두 토지사용 권원을 확보한 지역을 대상으로 사업을 선정할 예정으로 있으며, 별도의 수용권은 부여되지 않음. 이는 도시 활성화를 위한 전략적 요충지 등 필요성이 높은 곳에서 사업을 추진하기보다는 토지 소유 또는 사용권 확보가 용이한 지역을 중심으로 사업이 추진된 한계를 지님. 따라서 정책의 효과성이 제한적일 가능성이 큼.
- 토지사용 권원을 확보한 지역을 대상으로 선정할 경우, 전략적 요충지보다는 현실적으로 국공유지를 중심으로만 사업이 추진될 가능성이 높음.
  - 또한, 민간공원조성 특례사업 같이 인정사업과 연계 시행시 상당한 시너지효과가 기대되고, 향후 도시계획시설사업을 통한 수용권을 활용해 토지 확보에 지장이 없는 지역에서도 현재 제시된 공모조건으로 인해 해당 사업수단을 활용할 수 없음.
- 마지막으로, 인정사업은 공모 신청 가능 지역이 제한적이고 보조금 지원 기간이 3년으로 제한돼 민자 유치에 상당한 제약이 있을 것으로 예상됨. 신청 가능 지역을 대폭 확대하고 사업 성격과 추진방식에 따라 지원 기간을 유연화할 필요가 있음.
- 2019년 인정사업 공모에서는 신청자격을 '활성화 지역 밖 또는 활성화 계획이 미수립된 활성화 지역' 중에서 부지를 확보하거나, 사업시행자 지위를 확보한 사업지 등으로 제한하고 있음.
  - 이로 인해 활성화 계획은 수립하였으나 예산 확보에 실패하여 사업이 추진되지 못하는 지역, 사업을 기 추진하였던 지역, 토지사용 권원 등을 확보하지 못한 지역의 경우 신청이 불가능함.
  - 또한, 지원 기간이 3년으로 제한되어 현실적으로 리츠, 공모형 PF, 수익형 민간투자사업 등의 방식으로 민간투자를 유치해서 사업을 시행하기는 상당한 어려움이 있을 것으로 예상됨.

### 【 세부 추진 방향 】

- 일반적으로 도시재생에는 긴 시간 동안 엄청난 규모의 재원 투입이 요구되고 있음. 하지만 이를 위해서는 공공 재원만으로 충분하지 않으며, 민간 재원의 투자가 요구되고 있음.
- 또한, 공공 재원의 투입이 종료된 이후에도 자생력을 갖추기 위해서는 민간의 적극적인 참여를 통해 민간 중심의 경제 생태계가 구축될 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 공공성과 수익성의 적절한 균형을 통해 결과적으로 공익을 극대화시킬 수 있는 접근이 요구됨.

- 하지만 현재의 혁신지구사업과 인정사업 관련 제도와 규정은 민간투자와 참여를 끌어들이기 적합하지 않음. 따라서, 아래와 같은 제도 개선이 요구되고 있음.

#### 가) 세부방안 1 : 혁신지구사업 중 수익시설은 민간주도 민관협력 개발방식으로 추진

- 문화·공연, 상업시설 등 민간부문이 더 잘할 수 있는 시설이나 용지에 대해서는 민간부문이 주도해서 개발할 수 있도록 해야 함.
- 이를 위해서는 혁신지구리츠를 모자리츠로 재편<sup>86)</sup>하고, 수익시설을 위한 토지는 공공 주도로 수립한 큰 틀의 지구계획(혁신지구계획) 속에서 민간이 주도하는 리츠를 만들어 개발·운영하거나,
- 혁신지구사업 구역 내 일부 토지는 혁신지구리츠가 토지를 현물 출자하여 설립한 민관 합동 SPC를 통해 민간이 주도하는 민관합동형 PF사업 방식이나 「민간투자법」에 근거한 민간투자사업 방식으로 추진하는 방안을 고민해 볼 수 있음.

#### 나) 세부방안 2 : 혁신지구사업에 수용권 부여

- 현행 법률에서 혁신지구사업은 지자체나 LH공사 등의 공공기관, 또는 공공부문이 50% 초과 출자한 법인이 시행하도록 하고 있음.
  - 또한, 개발이익을 쇠퇴 지역의 재생에 재투자하도록 하고 있어 개발이익의 지나친 사유화 등의 문제는 구조적으로 나타날 수 없음.
- 따라서, 토지 확보의 용이성이 아닌, 전략적으로 사업 추진이 필요한 곳을 중심으로 사업이 추진될 수 있도록 사업에 수용권을 부여할 필요가 있음.

#### 다) 세부방안 3 : 인정사업 선정 요건 완화 및 지원 기간 유연화

- 인정사업 대상지 공모에서 사업 신청 가능 지역을 지나치게 축소하여 제도가 가진 잠재력을 지나치게 제한하고 있음.
  - 재생사업이 종료된 지역 중에서 지역 활성화 동력을 급격하게 상실하고 지속적인 시설 운영에 어려움을 겪고 있는 곳이 대다수임. 또한, 사업 추진을 성공적으로 완료하였으나, 효과 확산을 위해서는 추가적인 지원이 요구되는 지역도 있음.

86) 이 경우, 현재 주택도시보증기금이 모자리츠로 설립한 도시재생엔지니어링-개별 혁신지구리츠 구조에서 손자 리츠를 추가로 만드는 것을 의미함(법률적으로 손자 리츠 설립 가능 여부는, 현행법상 불가능하지는 않으나 손자 리츠에 관한 명확한 규정 또한 부재한 상황임).

## 2. 도시재생 민간참여 확대

- 하지만 인정사업의 공모조건에 부여된 제약으로 인해 이 경우 인정사업 수단을 활용하는 것이 불가능함.
- 따라서, 아래와 같이 인정사업 선정 요건 완화 및 지원 기간 유연화를 통해 향후 도시재생사업의 지속성이나 사업효과 확산, 지역 현안 해결, 정주 환경 개선 등 다양한 목적으로 유용하게 활용할 수 있을 것으로 기대됨.
- 신청 가능 대상지 기준을 완화하여 도시재생과 관련된 사업이 필요한 다양한 대상지에 적용할 수 있게 할 필요가 있음.
- 민간자본 유치계획이 포함된 사업의 경우, 카운트파트너인 민간기관이 사업성을 검토하고, 이후 공모 절차 진행, 기관 간 협의 과정을 진행하는 데 상당한 시간이 필요함. 따라서 지원 기간을 유연하게 연장할 수 있도록 하여 민간투자 활성화를 도모할 필요가 있음.

### 기대 효과

- 도시재생사업에 필요한 민간투자 확대
- 시민과 주민, 상인들이 체감할 수 있는 지역 환경 개선 및 지역경제 활성화 정책 추진

## 【 현황 및 필요성 】

- 도시재생사업이 체감할 수 있는 성과가 낮은 한 가지 중요한 원인은, 지금의 도시 재생사업은 국공유지를 활용해서 공공 주도로 추진되고 있으나 기성 시가지 내 도시재생사업을 추진할 수 있는 가용 국공유지가 부족하다는 것임.
  - 이 문제를 해결하기 위해서는 개발 가용 국공유지를 확보하거나, 국공유지가 아닌 토지에서 사업을 시행하는 방안을 생각해 볼 필요가 있음.
- 재정 여건 등을 고려했을 시 실현 가능한 방안으로는, 먼저 개발 가용지가 부족한 도심 공간에서 도로, 철도 등의 국공유지를 복합적으로 활용하는 방안을 고민해 볼 수 있음. 이 경우 토지 취득을 위한 비용지출을 최소화하면서 개발 가용지를 확보하는 효과를 낼 수 있음.
  - 특히, 철도역은 구도심의 중심부에 위치하고 있는 곳이 많고, 도로는 전체 시가지 면적의 10~20%를 차지할 정도로 넓은 면적을 차지하고 있다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있음.
  - 여기에 대해서는 [60]에서 자세히 살펴봄.
- 다음으로, 일반적인 구도심에서는 건축행위가 가능한 토지 대부분은 민간이 소유하고 있음. 따라서, 개발사업과 정비사업 수단을 통해 민간 토지를 활용하는 도시재생 활성화 방안을 고민해 보는 것이 필요함.
- 도시재생사업의 수단으로 재개발·재건축 등 정비사업, 도시개발사업 등 개발사업이 포함되어 있음. 하지만 ‘도시재생은 개발이 아니다’라는 일각의 잘못된 이해 속에서 도시재생사업에 개발이나 정비사업 방식이 실질적으로 활용되는 경우는 매우 드뭄.
- 따라서, 도시재생 제도의 취지에 맞는 정책 효과를 달성하기 위해서는 ‘도시재생을 위해서는 포용적 개발이 필요하다’로의 프레임 전환과 함께, 민간 토지를 활용해 도시재생사업을 추진할 수 있는 구체적인 사업모델 개발이 필요함.

## 2. 도시재생 민간참여 확대

### 「도시재생법」 제2조 1항 7호

7. "도시재생사업"이란 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 다음 어느 하나의 사업

- 1) 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 2) 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업
- 3) 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업
- 4) 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업
- 5) 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업
- 6) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업
- 7) 「항만법」에 따른 항만재개발사업
- 8) 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업
- 9) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지)를 포함한다) 지정에 따른 사업
- 10) 「경관법」에 따른 경관사업
- 11) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법」에 따른 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업
- 12) 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택사업
- 13) 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급에 관한 사업
- 14) 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

나. 혁신지구에서 혁신지구계획 및 시행계획에 따라 시행하는 사업(이하 "혁신지구재생사업"이라 한다)

다. 도시재생전략계획이 수립된 지역에서 제26조의2에 따라 도시재생활성화지역과 연계하여 시행할 필요가 있다고 인정하는 사업(이하 "도시재생 인정사업"이라 한다)

### 「도시재생법」 시행령

제2조(도시재생사업) 「도시재생법」에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상업기반시설 현대화사업
2. 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 복합환승센터 개발사업
3. 「관광진흥법」에 따른 관광지 및 관광단지 조성사업
4. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제2조 제10호에 따른 도시첨단물류단지개발사업
5. 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제2조 제2호 마목 및 바목에 따른 정비사업

## 【 세부 추진 방향 】

- 개발사업과 정비사업을 시행 주체에 따라 공공시행, 민관 공동시행, 민간시행 방식으로 나눠 살펴볼 수 있음. 여기서는 사업의 리스크가 크고 기대수익이 낮은 도시재생 사업에서 특히 유용하게 활용될 수 있는 공공시행, 민관 공동시행 방식을 중심으로 살펴봄.

### 가) 세부방안 1 : 공공시행 개발·정비사업 활성화

- 공공시행 개발·정비사업 수단으로는 수용이나 환지 방식을 사용할 수 있는 공공주택사업이나 역세권개발사업 (또는 역세권 주변 도시개발사업) 등의 수단을 활용하여 도시재생을 추진하는 모델을 생각해 볼 수 있음.
  - 공공개발사업의 경우, 2019년 12월 발표한 영등포 쪽방촌 정비사업처럼 쇠퇴·낙후한 주거지를 수용, 환지 등의 방식으로 토지를 확보하여 개발할 수 있는 공공주택사업을 활용해서 사업을 추진할 수 있음.
  - 이 밖에도 역세권개발사업(또는 역세권 주변을 대상으로 하는 도시개발사업)을 통해 역세권 주변 토지를 수용 (도시개발사업 적용시 환지방식 또는 혼합방식 활용 가능) 방식으로 취득 후 고밀 개발을 시행하고, 여기서 발생하는 개발이익을 주변 지역 활성화에 활용하는 방식으로 사업을 추진할 수 있음.
- 공공이 시행하는 개발사업은 특히 사업성이 낮은 지역이나 민간주도 개발이 지지부진한 지역, 도시관리계획 변경이 요구되나 특혜 시비가 발생할 수 있는 지역, 빠른 사업 추진이 필요한 지역, 공공주택이나 공공시설의 비중이 높은 사업 등에 적용하기에 적합할 것으로 판단됨.
  - 앞서 주거환경개선사업의 경우, 사업성이 낮아 민간주도 정비사업 추진이 힘든 지역에서 공공주도로 사업을 추진하는 한 가지 방식이라고 할 수 있음.

〈그림 70〉 영등포 쪽방촌 정비사업(공공주택사업) 전후 예상 변화



출처 : 국토교통부.

#### 나) 세부방안 2 : 민관 공동시행 개발·정비사업 활성화(제도 개선 필요)

- 민관이 각각 가지고 있는 장점을 활용하고 단점을 보완하기 위해서나, 특례 제공 등에 따른 특혜 시비를 방지하기 위하여 민관이 개발이나 정비사업을 공동으로 시행할 수 있음.
  - 공공이 파트너로 참여시 공공이 보유한 인허가권, 계획수립권 등 행정적 권한과 토지(공공 토지일 경우)나 예산, 기금 등의 재원을 활용할 수 있음. 특히 LH 등 공공시행 능력을 갖춘 기관이 참여할 시 사업 시행 역량이 부족한 지자체나 조합을 지원해 줄 수 있음.

## 2. 도시재생 민간참여 확대

- 동시에 민간이 사업 파트너로 참여시 창의와 효율로 대변되는 민간부문의 장점과 민간투자 재원을 함께 활용하여 사업을 추진할 수 있음. 또한, 민관 공동시행 정비사업의 경우 토지 등 소유자가 조합으로 공동시행자로 참여하게 되면 별도의 토지 매입비용이 들지 않아 초기 사업비를 줄이는 효과를 줄 수 있음.
- 「도시정비법」에 근거해서 추진되는 정비사업의 경우, 현재 주거환경개선사업을 제외하고는 토지 등 소유자가 조합을 결성해서 추진하는 것이 기본적인 사업추진 방식이며, 민관 공동시행시 별도의 특례나 인센티브가 부여되고 있지 않음.
- 민관 공동시행시 용적률, 금융 지원, 계획수립 절차 등에 특례를 부여하는 사업은 「소규모주택정비법」에 따른 가로주택정비사업 등으로 제한적인 상황이나, 이는 주택을 대상으로 하는 사업이며, 주로 상업 용도로 활용되는 곳을 정비하기에는 적합하지 않음.
- 주거지 정비수단인 소규모 주택정비사업과 유사하게 (가칭) ‘소규모 도심정비사업’ 방식을 도입하고, 이를 도시재생사업과 연계 추진하여 구도심 내 소규모 블록 단위 재개발사업을 촉진하는 것을 검토해 볼 수 있음.
  - (의제조항, 특례) 이 경우 도시재생 활성화계획에 구역지정, 정비계획 수립에 관한 의제조항을 두고 사업추진 절차를 간소화함으로써 도시재생사업과의 연계성을 강화하고 사업추진 속도를 높일 수 있음. 이 밖에도 건축, 도시계획, 세제, 분양 관련 인센티브(분양가상한제 제외 등), 생활 SOC사업 연계 등 종합적 특례를 제공하는 것을 검토해 볼 수 있음.
  - (기반시설 확충 연계) 민간 사업시행자가 기부채납하는 기반시설에 더해, 필요시 재정을 추가 투입하여 도시계획시설사업을 연계 시행함으로써 기반시설을 충분히 확충함. 이를 통해 구도심의 경쟁력을 제고함.
  - (공공기여, 개발이익 공유) 특례 제공 및 공적 지원에 대한 반대급부로 공공부문과의 공동시행을 의무화하고, 개발이익을 지역과 공유할 수 있는 제도적 장치 등을 고려해 볼 필요가 있음.
- 공공 토지를 활용한 민관협력사업의 경우 최근 활성화되어 있는 도시재생리츠나 민관협력형 PF사업을 통해 시행할 수 있음.

### 기대 효과

- 도시재생사업에 필요한 민간투자 확대
- 시민과 주민, 상인들이 체감할 수 있는 지역 환경 개선 및 지역경제 활성화 정책 추진

## 【 현황 및 필요성 】

- 2017년 정부는 재개발·재건축 같은 대단위 전면철거형 정비방식이 아닌, 일단의 ‘가로구역’ 내에서 추진되는 소규모 정비사업을 촉진하기 위하여 「빈집 및 소규모 주택정비에 관한 특례법」(이하 소규모주택정비법)을 제정함.
  - 「소규모주택정비법」에서는 빈집정비사업, 자율주택정비사업, 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업 등 4가지 사업수단을 제시하고 있음.
  - 이 중 비교적 규모가 큰 사업이자 어느 정도 해당 동네의 주거환경 개선 효과 및 주택공급 효과를 볼 수 있을 것으로 기대되는 사업은 가로주택정비사업과 소규모 재건축사업을 꼽을 수 있음.
  - 가로주택정비사업은 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거 환경을 개선하기 위한 사업을 의미함.
  - 소규모 재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 소규모로 공동주택을 재건축하기 위한 사업을 의미함.
- 여기서 가로구역이란 6m 이상 또는 공원 등의 도시계획시설(사도 포함)로 둘러싸인 구역 중 일정 면적 이하의 구역을 의미함. 소규모 정비사업을 추진할 수 있는 사업추진 가능 구역의 면적과 이 중 실질적으로 사업을 시행할 수 있는 ‘사업시행가능구역’ 면적은 다음과 같음.
  - 사업추진 가능 구역은 1만㎡ 미만이며, 이 중 투기과열지구로 지정되지 않는 경우 조례를 통해 최대 1만 3,000㎡까지 확대가 가능하고 지방도시계획위원회의 심의를 거친 경우 2만㎡까지 확대 가능함.
  - 현 시점에서 사업 추진에 있어 실질적으로 중요한 사업시행구역 면적은 1만㎡ 미만임.
- 정부는 특례법 제정을 통해 사업추진 절차 간소화와 용적률, 주차장 설치 등과 관련한 다양한 특례를 제공하고 있음. 또한, 주택도시기금의 융자 지원을 통해 조합원의 금융 부담을 경감해 주고 있음.
  - 먼저, 정비(기본)계획수립, 조합설립추진위원회 단계가 생략되고, 건축 심의시 도시계획 등 관련 심의를 통합적으로 진행하며, 사업시행계획서에 관리처분계획을 함께 포함하여 사업시행인가를 신청하도록 하는 등 절차를 대폭 간소화하였음.
  - 소규모 재건축사업의 경우 안전진단 과정을 생략하여, 최근 기준이 강화되어 통과하기 어려운 안전진단을 받지 않고도 사업을 추진할 수 있음.

## 2. 도시재생 민간참여 확대

- 이를 통해 사업에 소요되는 시간이 기존 정비사업에서 평균적으로 8년 6개월 소요되던 것이 소규모 주택정비사업에서는 평균 2~3년 정도로 단축 가능할 것으로 예상하고 있음.
- 이 밖에도 조경, 건폐율, 부대 및 복리시설 설치, 주차장 설치 등과 관련해서도 특례를 제공하고 있음. 또한, 지자체 도시계획위원회 심의를 거쳐 높이 기준도 완화해 주고 있음.
- 주택도시기금의 저리 융자도 제공하여 사업 추진을 독려하고 있음.

〈그림 71〉 가로주택정비사업 사업절차 간소화



자료 : 서울시 집수리닷컴.

- 여기에 더해 사업시행자가 일정 수준의 공익적 기준을 만족할 경우, 추가 용자 및 용적률 혜택 제공이나 미분양주택 매입 협약 등의 지원도 제공하고 있음.
  - 공적 임대주택을 일정 비율 이상 공급시 주택도시기금 융자를 추가로 제공받을 수 있고(총사업비의 최대 70%), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하는 용적률 상한까지 건축할 수 있도록 하고 있음.
  - 특히, LH 등 공공기관과 공동 시행시 주택도시기금 융자를 총사업비의 최대 90%까지 제공받을 수 있음.
  - LH와 공동시행하고, 임대주택을 일정 비율 이상 공급하는 등 공익적 기준을 만족할 시 미분양주택 매입 협약을 제공받고 있음.
- 이러한 특례에도 불구하고 사업성이 높은 서울 등 일부 지역을 제외하고는 전반적으로 사업추진 실적이 저조한 상황임. 사업추진 실적이 저조한 주요한 이유는 아래와 같이 요약해 볼 수 있음.
  1. '가로구역'으로 인정되는 구역의 면적이 적어 이 법률을 적용해서 사업 추진이 가능한 지역이 제한적임.

2. 사업시행가능구역 면적이 작아 사업성이 낮고 사업 규모도 작아 (특히 대형) 건설사들의 관심이 적음.
  3. 사업 결과 시장에서 선호도가 상대적으로 낮은 소규모 나홀로 아파트가 건축되고, 사업을 통한 기반시설 확충이 제한적인 상황 속에서 주거환경 개선 효과도 낮음. 이로 인해 공급되는 주택의 시장가치가 일반적인 대규모 정비사업에 비해 낮음. 서울 등 일부 분양성이 양호한 곳이 아닌 경우 미분양에 대한 리스크도 있음. 이로 인해 (조합원 자격을 갖춘) 소유자의 기대도 낮음.
  4. 공급되는 일반분양 주택의 수가 적은 경우가 많아 조합원들이 부담해야 하는 자기 부담금이 상대적으로 큼.
- 정부는 2019년 12월 16일 부동산시장 안정화 대책의 일부로 가로주택정비사업 활성화를 통한 공급 확대 방안을 제시하였음. 이를 위해 다음과 같은 추가적인 규제 완화 및 지원 방안을 제시하고 있음(시행령 개정 후 적용 예정).
- 주요 내용으로는 LH, SH 등 공기업이 공동시행자로 참여(확정지분제)하고, 일정 수준의 공공성 확보시 ① 가로구역 및 사업시행 면적 확대, ② 분양가상한제 적용 제외 등이 있음.

〈표 60〉 공기업 참여시 가로주택정비사업 인센티브 개편(안)

조건		가로구역 확대 (1만→2만㎡)	사업면적 확대 (1만→2만㎡)	용적률 완화 (법적 상한)	층수 제한 완화 (7층→15층)	분양가 상한제 적용 제외
확정지분제 & 저렴 분양	임대주택					
	X	X	X	X	X	X
X	공적 임대 20%	X	X	O	O	X
O	공공임대 10%	O	O	X	X	O
O	공적 임대 20% (공공임대 10%)	O	O	O	O	O

주 : 공적 임대주택 = 공공 임대주택 + 공공지원 민간임대주택.  
 자료 : 국토교통부.

- 하지만 12월 16일 발표한 지원 방안은 가로주택정비사업에 한정되고, 사업성이 양호한 지역의 경우 LH, SH 등과 같은 공공기관과의 공동시행을 꺼리고 있어 ‘주택공급이 필요한 지역에 주택공급 확대 효과’는 의문임.
- LH나 SH공사와의 공동시행은 공공이 정비사업으로부터 나오는 일반분양 가격의 결정권을 확보 한다는 조건이 함께 동반되어 분양가상한제 적용 제외의 실효성이 적음.
  - 자산가치 극대화를 추구하는 조합과의 의견 충돌이 발생할 가능성이 있어, 사업시행구역 면적 확대의 필요성 등 특별한 이유가 있지 않은 한 사업성이 양호한 지역의 조합이 공동시행방식을 택할 가능성은 낮을 것으로 예상됨.

## 2. 도시재생 민간참여 확대

### 【 세부 추진 방향 】

- 정비사업을 억제하는 정부의 정책 기조 속에서, 낙후 주거지의 주거환경 개선 및 도심 내 주택공급에 상당한 제약이 있음. 이러한 상황 속에서 소규모 주택정비 사업을 활용한 노후 불량주택 개선과 주택 공급은 중요한 의미를 가지고 있음.
- 가로주택정비사업, 소규모 재건축사업을 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 요구되고 있음.

#### 가) 세부방안 1 : 도로 지하공간 점용 및 연접구역 번들링 허가

- 가로주택정비사업은 소규모 사업이다 보니 사업성이 낮은 경우가 많음. 따라서, 제도의 취지를 만족시키면서 사업성을 높이기 위한 방법으로 ‘가로구역’을 유지한 채 ‘규모의 경제’를 실현시키는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음.
- 연접해 있는 2개 이상의 가로구역을 하나로 결합해 통합적으로 개발할 수 있도록 하고, 여기에 더해 가로구역 사이의 도시계획도로 지하공간 점용을 허가하여 지하 주차장을 통합적으로 개발할 수 있도록 하는 방안을 고민해 볼 수 있음.
  - 이 경우, 종전의 가로 맥락을 유지할 수 있어 소규모 주택재정비사업의 도입 취지를 만족할 수 있으면서도 사업시행구역 면적을 확대하고 지하 주차장의 공간 효율과 비용을 크게 절감할 수 있어 사업성 향상에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 예상됨.
- 도로 지하공간 점용의 경우 일반적으로 공공기여나 비용 지급이 요구됨. 지하 주차장 내 일부 주차면적을 기부채납하여 거주자 우선 주차공간으로 조성하여 지역 주민들과 공유함으로써 지역의 부족한 기반시설을 확충하면서 사업성을 개선하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
  - 이를 통해 ‘공공-사업시행자(조합)-지역 주민 간 win-win’을 실현할 수 있을 것으로 기대됨.
- 이를 위해서는 「도로법」 등 관련 법률을 개정할 필요가 있음.

#### 나) 세부방안 2 : 생활 SOC사업, 도시재생사업 연계 소규모 주택정비사업 추진

- 서울시는 ‘10분 동네 생활 SOC 확충사업’을 추진하고 있고, 최근 주거지를 대상으로 하는 도시재생사업에서도 생활 SOC를 공급하는 데 역점을 두고 있음.
- 따라서, 소규모 주택정비사업에서 주거공간으로 선호도가 떨어지는 1층에 어린이집,

작은 도서관, 생활체육시설 등 생활 SOC사업을 연계 추진하여 지역의 거주 환경을 개선시킴과 동시에 사업성도 올리는 방향을 고민해 볼 수 있음.

- 소규모 주택정비사업에서는 생활 SOC 공급시 해당 면적을 건축 용적률 산정에서 제외해 주고 있음.
  - 생활 SOC를 주택단지 내에 조성함으로써 조합은 비선호 공간을 매각하고(매각비용 산정에 대한 논의는 추가적으로 필요), 동시에 선호시설인 생활 SOC를 주택단지 내에 조성함으로써 사업성을 개선할 수 있음.
  - 여기에 더해 생활 SOC 조성에 해당하는 면적의 주택을 선호 층에 건축함으로써 사업성을 개선할 수 있음.
  - 지역 주민들 역시 생활 SOC가 공급되어 주거 환경이 개선되는 편익을 누릴 수 있음.
- 최근 「도시재생법」 개정과 함께 추진되고 있는 도시재생 인정사업(개소당 최대 50억 원 지원)과 생활 SOC 공모사업 등을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

#### 다) 세부방안 3 : 민간택지 분양가상한제 적용 제외

- 지난 12월 16일 발표된 부동산 정책에서 가로주택정비사업에 대해 공기업과의 공동시행 및 임대주택 공급시 분양가상한제 적용을 제외해 주는 것은 사업성이 양호한 지역에서 채택할 가능성이 낮음. 따라서 ‘주택공급이 필요한 지역에 주택공급을 확대하는 효과’가 상당히 낮을 것으로 예상됨.
- 주택 공급 확대 정책이 실효성을 갖기 위해서는, 주택시장에 미치는 과급효과가 크지 않은 소규모 정비사업은 일정 수준의 공공성을 만족할 시 민간택지 분양가상한제 적용에서 제외해 주는 방안을 고민해 볼 필요가 있음.

기대  
효과

- 기존 가로 패턴을 보존하면서 노후 주거환경 개선
- 도심 주택공급 확대를 통한 주택가격 안정
- 도시 외곽에 대한 신규 개발 압력 축소 및  
원거리 통근 감소로 인한 환경 친화 도시계획 실현

【 제도 운용 현황 및 제도 개선 필요성 】

- 용도지역지구제는 1934년 최초 도입된 이후 큰 기초 변화 없이 유지됨.
  - 용도지역지구제는 일제강점기 「조선시가지계획령<sup>87)</sup>」에서 시가지계획구역 내 주거·상업·공업지역 및 풍차·미관·방화·풍기지구를 지정하며 1934년 최초 도입됨.
  - 이후 2002년 「국토이용관리법」과 「도시계획법」이 통합된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 새로 공포되면서부터 도시 외 지역이 용도지역제로 통섭되며 공간적 범위를 넓힘.
  - 이후에도 결합건축제도 도입, 지역·지구의 통·폐합, 복합용도지구 도입, 용적률 완화 등 시대적 요구에 따라 완화되었지만, 제도 도입 당시의 기틀을 크게 벗어나지 않는 선을 유지함.
- 국내 용도지역지구제는 이용 규제 목적을 달성하기 위해 지구별 용도와 밀도를 번들링한 것이 핵심이며, 이 때문에 지역 상황에 걸맞은 공간 공급이 어려움.
  - 용도지역지구제는 대지면적, 용도, 밀도, 건물 높이, 건축선 후퇴 등의 토지이용 규제 요소가 있고, 이를 상위계획부터 하위계획에까지 분산해 규제하고 있음(〈표 61〉, 〈표 62〉 참조).
  - 특히, 국내 용도지역제는 지을 수 있는 건축물의 용도는 다양하지만(용도의 과다 완화), 건물의 밀도(건폐율·용적률)는 지역별 상황에 상관없이 일괄 규제하는 문제가 있음.
  - 이러한 문제를 해결하기 위해 2017년 ‘복합용도지구<sup>88)</sup>’를 지정하기도 했으나 밀도에 대한 완화는 따로 규정되어 있지 않고 용도에 대한 완화만 규정하였음.<sup>89)</sup>

〈표 61〉 용도지역지구제의 토지이용 규제 요소

구 분	내 용
대지면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지역에서 건축하는 대지가 충족시켜야 하는 대지면적의 최소한도를 규제</li> <li>• 각 지역의 성격, 개발 패턴, 건축물의 입도 등 지역의 물리적 성격에 큰 영향을 미칠 수 있음.</li> </ul>
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지역에서 허용되는 건축물의 용도를 규제</li> <li>• 허용되는 용도만 열거(positive)/허용되지 않는 용도를 제시(negative)/훈용</li> <li>• 이는 각 지역의 기능과 활동에 직접적인 영향을 미침.</li> </ul>
밀도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지역별 개별 대지에서 허용되는 건폐율과 용적률의 최고한도를 규제</li> <li>• 대상 지역의 오픈 스페이스, 건물 부피, 활동의 강도 등에 영향을 미침.</li> </ul>
건물 높이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 지역의 개별 대지에서 허용되는 건축물의 최고한도를 규제</li> <li>• 지역별 스카이라인을 결정함.</li> </ul>
건축선 후퇴	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대지의 전면 경계선 또는 이웃 대지와의 경계선으로부터 건축물까지의 간격을 규제</li> <li>• 가로공간의 개방감, 건물과 건물 사이의 공간 형성에 영향을 미침.</li> </ul>

자료 : 전진부(2015), 국토연구원(2016)을 재인용.

87) 「조선시가지계획령」(조선총독부제령 제18호, 1934. 6. 20) 제15조 및 제21조 내지 제24조.

88) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(법률 제14795호, 2017. 4. 18, 일부개정) 제37조 제9항.

89) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제81조(복합용도지구에서의 건축 제한).

- 특히, 역세권 내 용적률 완화 및 12·16 대책을 통해 발표된 준공업지역 규제 완화 등 예외 규정의 증가가 현재 체계 내에서 지역 맞춤형 공간 공급이 쉽지 않다는 점을 반증해 주고 있음.

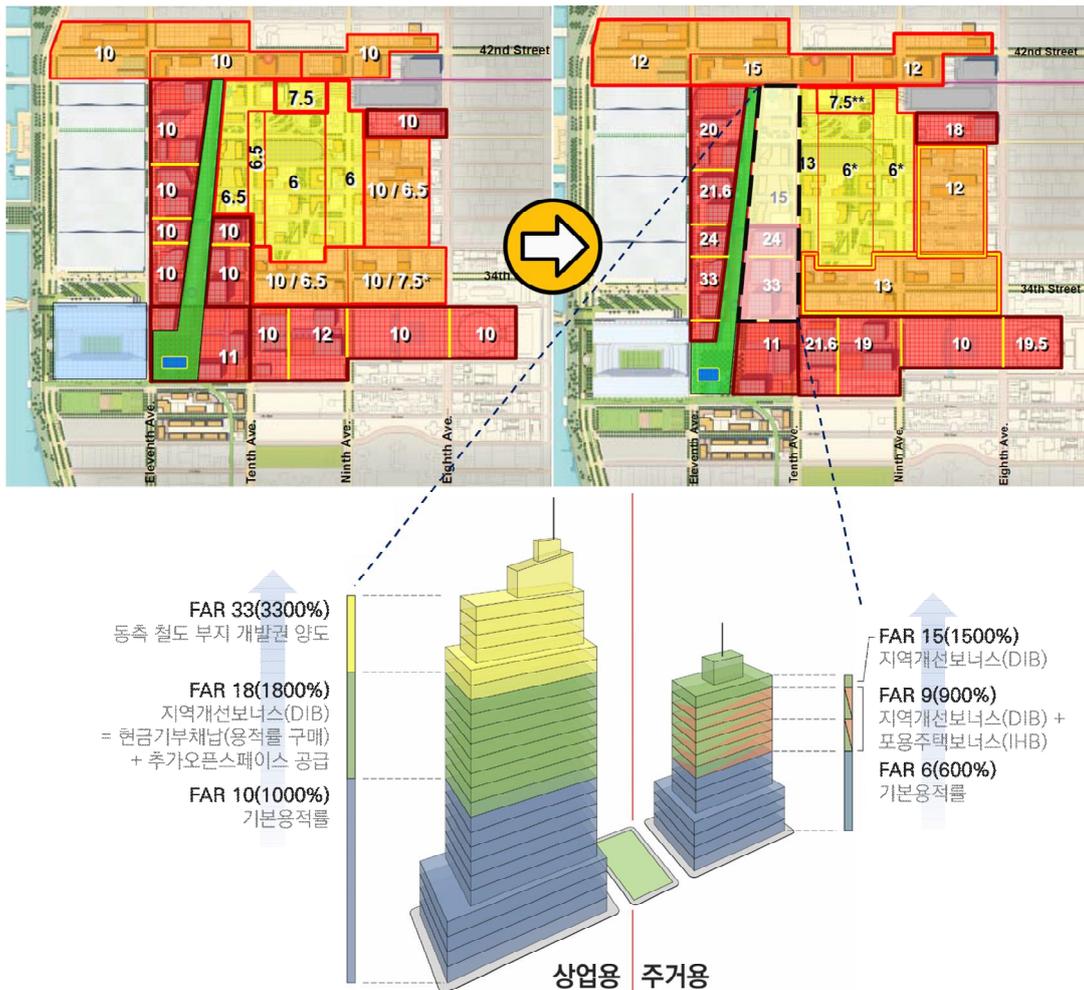
〈표 62〉 계획으로 규제 가능한 토지이용 규제 요소

대분류	소분류	규제 요소					
		토지 이용	인구	밀도	용도	층수	경관
광역도시계획		△(간접)	○	△(간접)	○	×	○
도시·군기본계획		△(간접)	○	△(간접)	○	×	○
도시·군 관리계획	용도지역	○	△	○	○	○	×
	용도지구	○	△	○	○	○	○
	지구단위계획	○	○	○	○	○	○

자료 : 국토연구원(2017).

- 반면, 해외에서는 더욱 유연한 제도를 운영하고 있어 국내 사정과 대비됨.
- 뉴욕 허드슨 야드는 용적률을 3.3배 향상해 3,300%까지 부여하는 등 파격적인 혜택을 부여함.

〈그림 72〉 뉴욕 허드슨 야드 개발의 필지별 용적률 보너스 부여 현황



주 : IHB는 DIB가 전제되어야 하며 전체 건물의 10~30%를 부담가능주택(affordable housing)으로 공급할 경우 추가 용적률 지급.  
 자료 : New York City Department of City Planning(2020), "Hudson Yards - Development Information".

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

- 이러한 파격적인 용적률 강화는 보상지역제<sup>90)</sup>의 일종으로서 지역개선보너스(DIB)와 포용주택 보너스(IHB) 및 철도 부지의 개발권을 양도함으로써 가능한 것임.
  - 그 외에도 맥락지역제<sup>91)</sup>, 부동지역제<sup>92)</sup>, 계획단위개발<sup>93)</sup> 등 조닝(zoning) 제도를 보완하기 위한 다양한 제도들이 도입되어 활용되고 있음.
- 근미래의 도시 모델이 될 스마트시티에서는 기존 제도보다 더욱 유연한 제도가 적용될 것으로 예상되어 이에 대한 대책이 필요한 상황임.
- 캐나다 토론토에서 구글이 구축하고 있는 ‘사이드워크 토론토’는 한 건물 안에서 공장에서부터 주거까지 다양한 용도가 공존할 수 있도록 용도지역제를 도입하지 않음.
  - 이는 수직적이고 혼합된 토지 이용을 현재 수준보다 더욱 강화함으로써 스마트도시 서비스와 융합할 수 있는 도시 공간구조를 기획한 결과라고 해석할 수 있음.
  - 국내에서도 용도지역 간 이동이 가능하고 지구단위계획을 수립하거나 복합용도지역을 지정해 복합 용도 개발이 가능하지만, 미래 공간구조의 패러다임 변화에 대응하기 위해서는 보다 유연한 개념의 토지이용계획제도를 도입해야 함.

〈그림 73〉 사이드워크 토론토 창조 캠퍼스(innovation campus)의 단면도



자료 : Sidewalk Labs(2019), 「Master Innovation and Development Plan」.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

- 조닝에 기반한 토지이용 규제는 점진적으로 지양
  - 전술한 바와 같이 최근 미국에서는 조닝제도에 대한 반성으로 다양한 대체 제도들이 시행됨.

90) Incentive zoning. 개발이익 환수 방법의 일종으로 민간 건축물 내에 공개공지, 임대주택 등 공공을 위한 시설물을 설치할 경우 용적률 제한 등의 규제를 완화해 주는 수법임.

91) Contextual zoning. 가로보행 증가를 통한 지역 활력 복원을 강조하면서 등장한 지역지구제임. 신축 건물도 기존 건물과 조화롭게 건축하도록 신축 건물의 높이·규모·건축선 후퇴·건물의 최대폭 등을 규정하는 제도임.

92) Floating zoning. 토지이용의 변화 양상에 능동적으로 대처하기 위해 채택한 제도임. 조례에서 특정 용도지역을 설정하지만 위치에 대해서는 규정하지 않고 추후 특정 필지에 개발심사가 접수되면 해당 지자체 도시개발위원회의 협의를 통해 지역·지구를 배치함.

93) Planned unit development. 국내 지구단위계획구역 혹은 지구단위계획구역 내 특별계획구역과 유사한 성격으로, 공공이 상호 협의를 통해 지구의 특성에 맞는 설계기준을 정하여 일단의 지구를 하나의 계획단위로 개발하는 방식임.

- 국내에서도 용도지역지구제의 시대적 변화 요구를 받아들이기 위해 복합용도지구와 입지규제 최소구역은 신규 도입하였으나 복합용도지구는 2018년 현재 지정 실적이 전무한 상태<sup>94)</sup>이며, 입지규제최소구역은 전체 용도구역 6,957.3km<sup>2</sup> 중 0.12km<sup>2</sup>에 불과함.
- 입지규제최소구역 지정이 거의 없다면 한 것은 규제를 완화했음에도 불구하고, 유동인구를 확보할 수 있는 도심지의 토지대가 비싸 사업성 확보가 어려운 것으로 나타났기 때문임.
- 즉, 현재 용도지역지구제에 규제된 밀도관리제도만으로는 노후화된 구도심 재생이 어려우며, 문제를 해결하기 위해서는 현재 밀도관리 수준을 크게 완화하거나 대체 수단을 강구해야 하는 상황에 직면함.

● 형태기반 코드(Form-based Code)에 의한 도시관리 확산

- 최근 미국에서 zoning제도의 대안으로서 도시계획가와 건축가들에게 각광을 받고 있는 개념은 형태기반 코드임.
- 형태기반 코드는 ‘특정한 도시형태를 달성하기 위한 규제수단’으로서 용도를 분리하는 것이 아니라 건조(建造) 환경의 형태를 규제함으로써 도시공간의 형태와 공공장소의 특성을 결정함.<sup>95)</sup>
- 형태기반 코드의 체계는 크게 도시계획 파트인 규제계획과 도시설계 파트인 관련 기준(공공공간 지침, 건축물형태지침, 시행, 용어 정의 등)들로 구성됨.
- 규제계획의 구역은 건물의 용도가 아니라 밀도 및 형태에 중점을 둔 트랜잭트(transact)에 기반을 둠(〈그림 74〉 참조). 트랜잭트란 도시 형태를 연속적인 물리적 개발 강도선상에 두고 체계화한 것으로, 도시 형태가 점진적으로 전이될 수 있도록 T1에서부터 T6까지 구분함.

〈표 63〉 전통적 용도지역지구제와 형태기반 코드의 비교

구 분	형태기반 코드	전통적인 용도지역지구제 코드
기본개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물리적 형태와 특성 중심, 용도는 부차적</li> <li>• 용도의 혼합적 이용</li> <li>• 대중교통 중심의 보행편의 개발, 압축개발(compact development) 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지의 용도(기능) 중심</li> <li>• 용도의 분리와 기능적 효율성</li> <li>• 자동차 중심적</li> </ul>
구성적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌-도시 트랜잭트와 같은 도시계층을 확인하고 강화하는 공간적 조직원리에 기반</li> <li>• 건축물 사이의 관계와 용도에 어울리는 건축 배치에 집중</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일이용구역 중심으로 조직화</li> <li>• 융통성 없는 토지이용 및 크기와 건축 배치</li> </ul>
성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장소를 만들기 위한 규제</li> <li>• 권위적 규제 방식 : 반드시 해야 하는 것을 규정(건축선, 최소/최대 건축물 높이 조합 등)</li> <li>• 건축물과 장소의 형태 등 구체적 도시공간 형태에 초점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물들을 조성하기 위한 규제</li> <li>• 금지적인 규제 방식 : 허용되지 않는 것을 금지 / 밀도와 용적률 등 예측이 어려운 수치로 개발 한도를 결정</li> <li>• 변화에 제한된 디자인</li> </ul>

자료 : Daniel Paroltek 외(2018), 김소라 외(2010) 재인용, 정우성·민보경(2014) 수정 재인용.

94) 다만, 이 수치는 도입 후 1년 만에 조사한 것으로, 제도 정착에 다소간의 시간이 소요된다는 점을 감안할 때 향후 지속적인 모니터링이 필요함.

95) 이승지 외(2016). 「도시설계지침으로서 형태기반 코드(Form-Based Code)의 계획적 특성 및 적용 가능성 연구」.

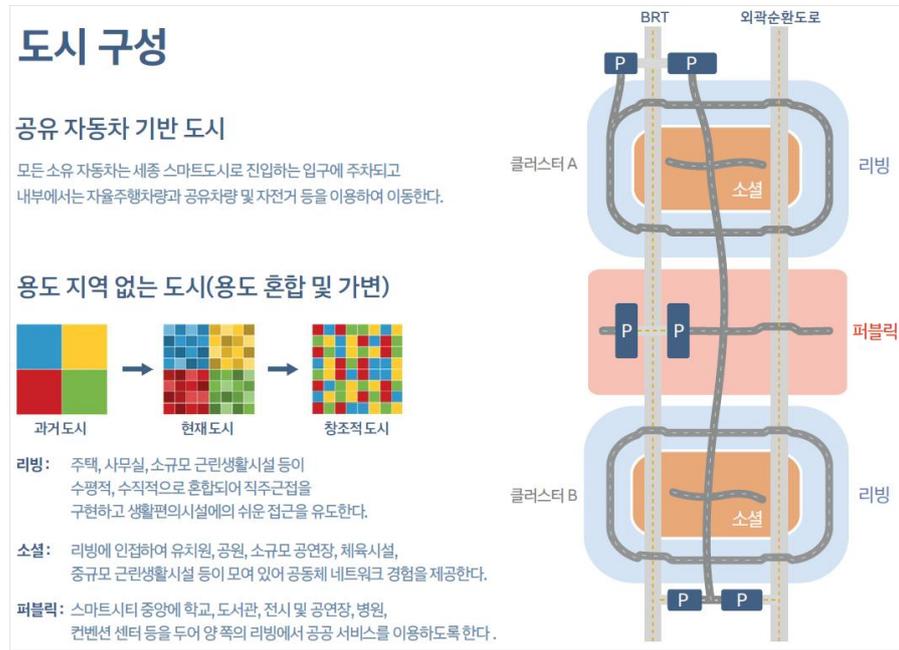
### 3. 도시 공간의 창조적 개발

- 최근 국내에서도 본격적으로 국가 시범 스마트시티에 규제 샌드박스를 운영하자 용도지역지구제를 활용하지 않고 형태기반 코드에 기반한 도시 구성 도입을 시도함(그림 75) 참조).
- 세종시 국가 시범 스마트시티에서는 도시 공간을 용도지역에 기반해 구획하지 않고 실제 이용 용도에 따라 리빙, 소셜, 퍼블릭의 3대 기능 지역으로 구분함.
- 즉, 용도를 혼합하고 가변적으로 만들어 기존 용도지역을 철폐하되 생활 편의를 위해 유사한 기능을 하는 용도를 자연스럽게 모이도록 해 창조적 도시를 구성하는 대신 세종시 스마트시티만의 특성을 드러내기 위해 건축 코드 및 도시공간의 코드를 제정·적용하는 수법을 사용함.

〈그림 74〉 스마트코드의 구성



〈그림 75〉 세종시 5-1 생활권 도시 구성(안)



자료 : CATS(2013).

자료 : 정재승(2018), 「세종 스마트시티 기본구상안」.

- 즉, 향후 스마트시티의 점진적인 도입과 함께 네트워크 기반의 초연결 사회가 현실화될 것을 감안한다면 현재 용도지역지구제의 틀을 타파하고 최근 국내·외 시범 도입 사례들을 면밀히 분석해 형태기반 코드에 의한 도시 관리를 확산하여야 할 것임.

<p><b>기대 효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일 토지의 기능을 다양화함으로써 도시 공간의 효율적 운영 가능</li> <li>• 미래 스마트시티 시대에 능동적으로 대응</li> </ul>
---------------------	--

## 【 제도 운용 현황 및 문제점 】

- 정부는 도심 녹지 확보를 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(‘국토계획법’)」에 따라 사유지를 공원용지로 지정하고, 임의 사용을 금지할 수 있음.
  - 최근 ‘숲세권’이 갖는 영향력이 커지면서(주산연, 2016) 도시공원에 대한 수요가 증가함.
  - 도시공원 확보를 위해 시·도지사는 특정 토지를 도시·군계획시설용지로 지정<sup>96)</sup>할 수 있음.
  - 시설용지로 결정되면, 목적에 부합한 활용을 도모하기 위해 해당 토지는 행위 제한 규제를 받음.
- 민간공원조성 특례사업(‘특례사업’)은 행위 제한으로 인한 재산권 침해를 방지하고, 예산 부족 등 이유로 방치된 공원용지의 개발을 진작하기 위해 도입됨.
  - ① 시설용지 지정 과다, ② 시설조성 주체인 지자체의 예산 부족 등의 이유로 장기간(10년 이상) 개발이 지연되자 도시·군계획시설용지를 보유한 토지주들은 위헌소원을 제기함.
  - 이를 검토한 헌법재판소는 1999년 장기미집행 도시계획시설용지에 대한 헌법불합치 판결<sup>97)</sup>을 내렸고, 이에 따라 10년 이상 조성계획을 수립하지 않은 공원용지에 실효제를 도입함(2005년).
  - 이후 공원용지 중 최대 30%에 공원 용도 외 민간 개발을 허용하되, 나머지 최소 70% 이상의 토지에 공원을 조성해 기부채납 받는 특례사업을 새로운 사업 방식으로 추가함(2009년).
- 실효제와 특례사업이 도입되었음에도 당초 기대보다 공원 조성 실적이 더뎠던 반면, 일몰 시기는 2020년 7월로 빠르게 다가와 문제시됨.
  - 도시계획시설 실효제가 최초 도입된 2000년 이후 2017년까지 조성된 공원면적의 연평균 증가는 4.5%였고, 2017년 당시 공원 결정 면적 대비 미조성 면적의 비율이 50.8%에 달하였음.
  - 대안인 특례사업은 성공 사례를 배출했지만, 면적이 비교적 작고 이해가 상충돼 활성화에 난항
- 이에 정부는 2018년 이후 두 차례에 걸쳐 ‘장기미집행공원 해소방안’을 발표하고 각 지자체는 ‘공원조성 5개년 계획’을 수립하며 공원 조성을 적극 추진함.
  - 정부와 지자체의 노력에 의해 조성 계획이 수립된 공원은 2019년 12월 기준 134.9km<sup>2</sup>로 5월보다 1.4배 증가하였고 도시계획적 관리가 가능한 부지는 같은 기간 동안 2.2배 증가함.
  - 이에 따라 2020년 해제 예상 공원용지는 2019년 5월 대비 57.6% 감소함(12월 기준).
  - 국토교통부(2019)에 따르면 일몰제에 의해 공원용지에서 해제된 토지는 주민 이용이 적거나 개별 개발하기에 법적·물리적 제약이 커 공원으로서의 기능이 유지될 것으로 전망됨.<sup>98)</sup>

96) 「국토계획법」 제43조 제2항과 동법 시행규칙(「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」) 참조.

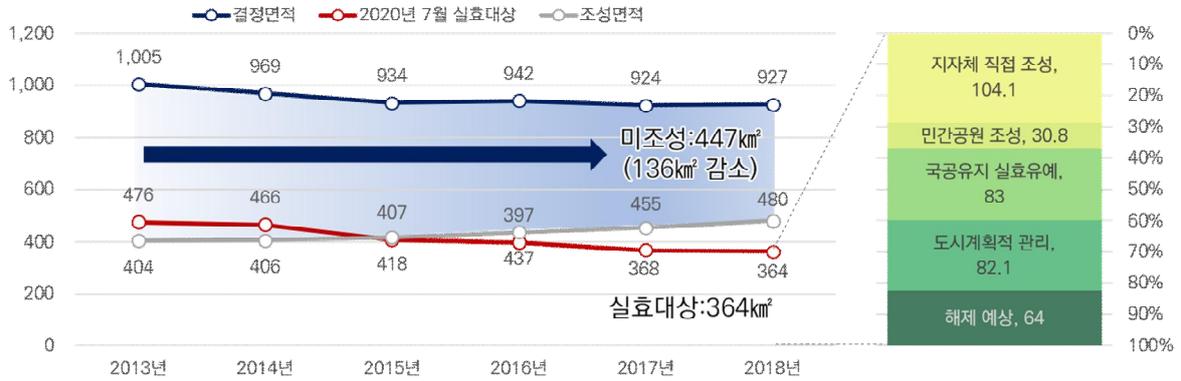
97) 헌재 1999. 10. 21. 선고 97헌바26 전원재판부 판결 참조.

98) 국토교통부 보도자료(2019. 12. 12) “장기미집행공원 조성계획 5월 대비 1.4배 증가”.

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

〈그림 76〉 전국 도시공원 지정·조성 현황 및 일몰 대상 공원 해소계획

(2018년 도시통계 및 2019년 국토부 자체 집계 기준, km<sup>2</sup>)

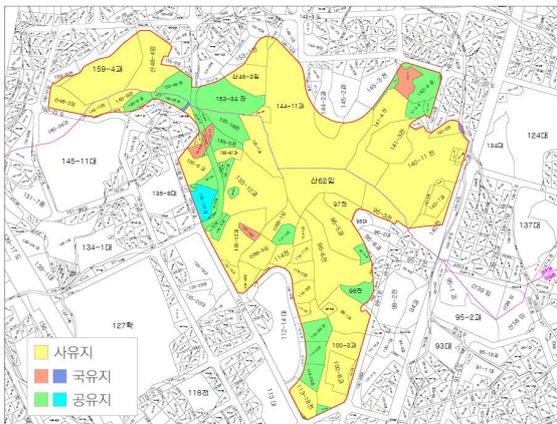


자료 : 국토교통부 보도자료(2019.12.12), “장기미집행공원 조성계획 5월 대비 1.4배 증가”.

● 다만, 일몰로 해제될 국공유지 중 일부 지역과, 소관청인 지방자치단체에 의해 도시자연공원구역으로 재지정될 토지에 대한 우려는 여전히 남아 있음.

- 당초 2020년 7월 실효 대상 공원의 25%에 달하는 국공유지(94km<sup>2</sup>)는 10년간 실효가 유예<sup>99)</sup>되어 공원 기능을 유지할 수 있지만, 대부분이 해제 예정인 사유지 가운데 일부 국공유지가 있는 경우(10.3km<sup>2</sup>) 유예 없이 실효할 방침이어서 해당 토지는 개발 압력에 시달릴 우려가 있음.
- 특히, 현재 공원으로 이용되고 있는 지역은 최악의 경우 출입이 금지돼 이용이 어려울 수 있음.
- 다음으로, 지방자치단체의 장 등에 의해 용도지역·지구·구역 변경·지정 등을 통해 공원 기능을 유지할 82.1km<sup>2</sup>는 소유자들의 재산권 침해 상황을 해결해주지 못한다는 점에서 헌법재판소의 헌법불합치 판단과 상충되는 면이 있어 논란이 예상됨.
- 그중에서도 도시자연공원구역<sup>100)</sup>으로 지정되면 더욱 강력한 행위 제한을 받으면서도 실효 기한이 없고, 재산세 감면 혜택이 중단되는 등 지금보다 불리한 조건에 놓이게 됨.

〈그림 77〉 청주 ▲▲공원 소유자 현황



자료 : 청주시 공고 제2018-2321호(2018.9.7).

〈그림 78〉 서초구 ○○공원 등산로 폐쇄



자료 : 중앙일보(2019.9.25), 2020.2.18일 검색.

99) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」(법률 제16949호, 2020. 2. 4. 일부 개정) 참조.

100) 2005년 도시공원 실효제와 함께 신설된 용도구역으로서 서울시는 도시공원 일몰과 동시에 도시자연공원구역으로 재지정할 예정이다.

〈표 64〉 도시자연공원과 도시자연공원구역 간 차이

구 분	도시자연공원	도시자연공원구역 <sup>주)</sup>
법적 지위	도시계획시설 별도 시설 설치계획 有	용도구역 별도 시설 설치 필수조건 아님.
매수청구제도	매수청구제도 有 (매수시 가격은 행위 제한을 받지 않는 상태로 정상 평가)	매수청구제도 有 (행위 제한을 받는 상태로 평가, 개별공시지가 평균의 70% 미만일 것, 조례에서 70% 이상 적용 가능)
실효제도	실효 제도 有(20년)	실효 제도 無
행위 제한	(비교적) 행위 제한 약함	개발제한구역 수준 + 생활 SOC 可
출입 제한	출입 제한 규정 無	출입 제한 규정 有
세제 혜택	재산세 50% 감면	재산세 감면 혜택 無

주 : 국토교통부공고 제2020-29호 및 제2020-30호를 참조해 보고서 작성 시점(2020.2) 이후 법적 변동을 예상해 작성했음.  
 자료 : 국토교통부공고(2020.1.15), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」.

- 따라서, 정부 예산 절감과 도심 녹지 보존, 민간 건설산업의 활력 증진, 재산권 보전 등 다양한 장점을 누릴 수 있도록 민간공원특례사업을 계획적으로 추진할 필요가 있음.

### 【 향후 제도 운용 방향 】

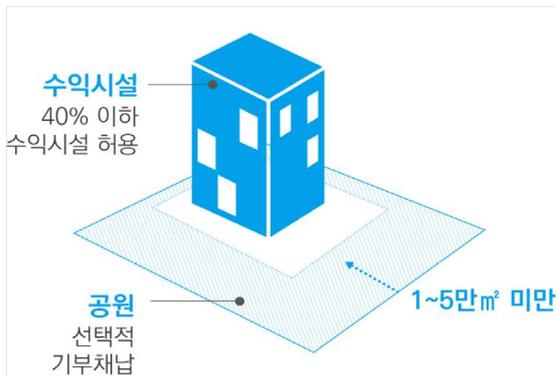
- 민간공원조성 특례사업은 일몰제까지 남은 시간이 4개월 남짓으로, 현재 시점에서 진행이 어려움.
  - 민간공원조성 특례사업은 사업 개시에서부터 완료까지 일반적으로 24개월이 소요됨.
  - 따라서 일몰 후에도 특례사업이 공원 조성 전략으로서 기능할 수 있도록 하는 데 초점을 두고 특례사업의 개선방안을 제안함.

#### 가) 세부방안 1 : 민간공원조성 특례사업 대상 확대 / 인근 공원용지와 번들링 허용

- 특례사업의 대상이 되는 공원용지의 최소 규모는 5만㎡로 규정되어 있으나 여전히 중소 규모 근린공원은 사업 대상에서 제외되어 있음.
  - 국토교통부(2016)는 최소 규모를 1만㎡로 완화한 제도를 검토하였고(〈그림 79〉 참조), 일본 사례에서도 최소단위를 1만 4,200여㎡로 지정(〈그림 80〉 참조)하는 등 특례사업의 대상 확대를 통한 중소 규모 공원 조성 촉진이 필요함.
  - 뿐만 아니라 현재 「공원녹지법」 규정에 의하면 공원용지의 분할 개발은 가능하지만 통합 개발은 어려워 도시 내 산재해 있는 중소 규모의 공원을 특례사업으로 개발하지 못하였다는 문제점을 노정한 바 있음.

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

〈그림 79〉 민영공원제도 구상(국토부)



자료 : 국토교통부(2016).

〈그림 80〉 일본 하기야마공원 마스터플랜



자료 : 東京建設(2009).

- 따라서 1만~5만㎡의 장기미집행공원도 특례사업의 대상으로 편입하고, 분산된 공원용지의 통합 개발이 가능하도록 제도 개선이 필요함.

〈표 65〉 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
제21조의2(도시공원부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) ① 민간공원 추진자가 제21조 제1항에 따라 설치하는 도시공원을 공원관리청에 기부채납(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다)하는 경우로서 다음 각 호의 기준을 모두 충족하는 경우에는 기부채납하고 남은 부지 또는 지하에 공원시설이 아닌 시설(녹지지역·주거지역·상업지역에서 설치가 허용되는 시설을 말하며, 이하 "비공원시설"이라 한다)을 설치할 수 있다.	제21조의2(도시공원부지에서의 개발행위 등에 관한 특례) ① ----- ----- --(공원면적의 70퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다. 다만 제1호의 사업 중 도시공원 전체면적이 1만제곱미터 이상 5만제곱미터 미만인 경우 60퍼센트 이상 기부채납하는 경우를 말한다.)----- -----
1. ~ 4. (생략) ③ ~ ⑬ (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑬ (현행과 같음)

〈표 66〉 「도시공원부지에서 개발행위 특례에 관한 지침」 개정안 신·구 조문 대비표

현 행	개 정 안
2-2-1. 행위특례를 적용할 수 있는 도시공원의 면적은 5만제곱미터 이상으로 한다.	2-2-1. ----- ----- 1만제곱미터 -----
2-2-2. 행위특례는 도시공원 전체를 조성할 때 적용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 시장·군수는 필요한 경우에는 도시공원을 5만제곱미터(국공유지 제외) 이상으로 분할하여 행위특례를 적용하여 조성할 수 있다. 이 경우 분할 후 미집행 잔여면적이 5만제곱미터 미만인 때에는 행위특례를 적용할 수 없다.	2-2-2. 행위특례는 도시공원 전체를 조성할 때 적용하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 시장·군수는 필요한 경우에는 도시공원을 1만제곱미터(국공유지 제외) 이상으로 분할하거나 1만제곱미터 미만인 둘 이상의 도시공원 면적을 합산해 ----- ----- 분할 혹은 합산 ----- -- 1만제곱미터 ----- -----
2-2-3. (생략)	2-2-3. (현행과 같음)

나) 세부방안 2 : 현금예치금제도 개선 및 소관청의 예치금 반환 의미 규정 제정

- 높은 수준의 예치금 의무 납부 비율과 일률적인 납부 방식은 금융비용 상승의 요인이 됨.
  - 예치금의 순기능을 고려하더라도 현재 현금예치금은 토지비의 80% 수준으로 매우 높으며, 납부 방법 역시 현금 납부로 일원화되어 있어 반드시 자금조달을 해야 하는 사업자의 부담이 큼.
- 또한, 소관청의 예치금 반환 의무가 없고 반환 일정이 명확하지 않아 브릿지 금융을 통한 사업자금 마련시 이율이 상승할 수 있음.
  - 일부 지역은 실제 반환 채권의 발급을 거부해 사업자의 금융비용 상승에 영향을 줄 우려가 있음.
- 이러한 문제를 개선하기 위해 현금예치금 납부 비율을 일부 하향 조정하거나 납부 방법을 다양화함으로써 사업자의 부담을 완화해야 할 필요가 있고, 예치금의 반환 절차 및 반환 방법을 명시하여야 함.

다) 세부방안 3 : 공원 실효 시점 이후 계획시설이나 용도구역으로 재지정할 경우 사업자 동반 / 민간제안 공급촉진지구를 확대 시행하여 임대형 사업모델 확산 필요

- 최근 LH의 특례사업 투입은 공공성 확보 차원에서 긍정적이나 민간사업 역시 임대 주택 의무비율 등 다양한 규제가 작동하고 있어 근본적 차이는 크지 않으므로 민간제안 공급촉진지구를 확대 시행해 발빠르게 대응해야 함.
- 공원 실효 후 공원용지로 재지정하는 경우 신속한 공원 조성을 위해 사업자를 동반하도록 하는 방안 역시 고려할 필요가 있음.

기대  
효과

- 공공 예산을 직접 투입하는 것보다 적은 예산으로 더 많은 녹지 확보 가능
- 토지 소유자들의 재산권 보호
- 침체기에 빠져 있는 민간 건설산업의 활력 증진

【 현황 및 필요성 】

- 정비사업을 포함한 각종 개발사업 추진에 있어 불합리한 계획수립 및 인허가 과정에 대한 문제는 지속적으로 제기되고 있음.
- 먼저, 개발사업 추진 과정에는 계획 수립, 심의, 인허가 사항이 다수 존재하는데, 심의위원회 구성 및 개최, 계획 수립, 인허가권은 일반적으로 지자체장(기초 또는 광역)이 가지고 있어 ‘갑을관계’가 형성되는 경우가 대부분임.
  - 가장 단순한 인허가 절차가 요구되는 「건축법」에 의한 소규모 개별 건축물 건설사업만 하더라도 시행자는 개발행위허가와 건축허가를 받아야 하며, 이 과정 속에는 다양한 세부적인 인허가 및 승인 사항이 존재함.
  - 규모가 큰 개발사업의 경우 도시계획사업의 대상이 되어 인허가 관련 사항이 대폭 늘어남. 민간이 시행하는 도시개발사업이나 정비사업의 경우 지구지정, 계획 수립, 건축·도시·경관·교통 등의 심의, 사업시행자가 작성한 각종 계획에 대한 인허가, 행위에 대한 승인 사항이 존재함.
  - 따라서, 지자체장의 숙원사업이거나 정부의 의지가 있지 않은 이상, 일반적으로 인허가 및 승인권자가 ‘갑’이 되고, 이를 신청하는 주체가 ‘을’이 되는 상황이 발생하고 있음.
- 문제는 계획수립 및 인허가 과정에 계획 수립권자 또는 인허가 승인권자의 재량 사항이 다수 존재하는데, 여기서 합리적 사유가 없는 지연이나 반려가 종종 발생하고 있음. 이는 사업자가 사전에 예측하기 힘든 리스크로 작용하고 있음.
  - 대표적인 사례가 지구단위계획 수립이 되지 않아 사업 추진이 안 되고 있는 여의도, 압구정 재건축사업, 불명확한 이유로 정비계획안 심의가 지연·부결되고 있는 은마아파트 재건축사업, 지나친 기부채납 요구와 행정절차 지연으로 인해 사업이 중단된 잠실5단지 재건축사업 등이 있고,
  - ‘을지면옥’ 사건에서 볼 수 있듯 자의적이고 일관되지 않은 기준으로 여론의 향방에 정비사업 추진이 지연·중단되고 있는 세운상가 주변 도시환경정비사업 등이 있음.
  - 이 밖에도, 양재 화물터미널 개발사업처럼 서울시와 국토교통부의 개발계획 방향이 달라 표류하고 있는 경우도 있음.
- 또한, 일부 지자체에서는 사업시행자에게 지나치게 많은 공공기여를 요구하여 사업 추진이 무산되거나 지연되는 경우도 빈번하게 발생하고 있음. 또한, 일부 정비사업에서는 지자체가 사업시행자에게 지나친 공공기여를 요구하고, 여기에 대한 반대급부로 제공한 특례로 인해 사회적 문제가 발생하고 있는 경우도 있음.

- 예를 들면, 서울시 뉴타운사업(재정비촉진사업)에서는 공공의 지원은 거의 없이 기반시설 확충 비용 대부분을 사업시행자에게 부과하였고, 여기에 대한 반대급부로 정비구역 지정 기준, 소규모 주택 의무공급 비율 등과 관련한 일부 특례를 제공하였음. 이로 인해 발생한 젠트리피케이션 같은 사회적 문제의 책임은 대부분 사업시행자가 덮어쓰고 있는 불합리함도 존재하고 있음.

## 【 세부 추진 방향 】

- 개발사업 인허가 과정에서 나타나는 문제를 개선하기 위해서 아래와 같은 제도 개선사항을 제시함.

### 가) 세부방안 1 : 인허가 과정 및 결과에 대해 이의를 제기하고 재심을 요청할 수 있는 제도 신설

- 개발사업의 예측 가능성을 높이고 인허가 관청의 권한 남용을 막기 위해서, 인허가 과정에서 발생하고 있는 불합리한 심의 지연, 반력, 과도한 요구 등에 대해 이의를 제기하고 재심을 요청할 수 있는 제도 신설이 필요함.
  - 이를 통해 불필요한 리스크를 감소시켜 개발사업의 예측 가능성과 추진 속도를 높이고, 불필요한 사회적 갈등을 줄일 수 있음.
- 이의 제기예 대한 심리와 재심을 담당할 기관 설립 방식에 관해서는 추가 연구가 필요함.
  - 개략적인 안으로는, ① 영국의 Planning Inspectorate 제도와 유사하게 국토교통부 산하에 전문가들로 구성되고 상당한 독립성을 가진 집행조직을 구성하여 지자체의 인허가권 남용에 대한 심리를 진행하고, 행정권 남용이 인정될 시 행정처분 및 인허가 승인을 내릴 수 있도록 하는 것을 고민해 볼 필요가 있음.
  - ② 삼권분립의 취지를 고려하여 국회나 대법원 산하에 (가칭)‘개발사업 심의위원회’를 구성하고, 정부, 시장, 시민사회의 추천을 받은 전문가들이 심의를 진행하고, 다수결로 결정하는 기구를 만드는 것도 검토해 볼 수 있음. 이 경우 행정 결정에 대해 시정을 권고할 수 있고, 권고사항이 행정심판 및 행정소송에 영향을 미칠 수 있도록 설계하는 것을 검토해 볼 수 있음.

### 나) 세부방안 2 : 심의제도 개선

- 지자체장의 재량사항 축소 및 개발사업의 예측 가능성 제고의 일환으로 인허가 관련 위원회 심의제도를 개선하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

- 먼저, 도시계획위원회, 건축위원회, 도시정비위원회, 경관위원회 등 개발사업과 관련된 위원회 구성에 있어 지자체장이 위원 전원에 대한 임명 또는 위촉할 수 있는 현재의 규정을 개선할 필요가 있음.
  - 이 경우 지자체장의 ‘코드’에 맞는 사람 위주로 위원회가 구성될 가능성이 커 심의 과정에서 다양한 시각에 대한 토의가 어렵고, 심의 결과 역시 한쪽으로 지나치게 치우치거나 지자체장이 원하는 방향으로 나올 가능성이 큼.
  - 이는 토의를 통해 다양한 안을 논의해 보고, 합의를 통해 의사결정을 내리고자 도입된 위원회 제도의 도입 취지에 반할뿐더러, 제도의 장점을 충분히 살리지 못하는 것이라고 할 수 있음.
  - 따라서, 심의위원 구성에 있어 다양한 시각이 반영될 수 있도록 구성할 필요가 있음. 이를 위해서는 위원회 위원 중 일부의 임명 또는 위촉 권한을 또 다른 대의기관이라고 할 수 있는 지방 의회에 부여할 필요가 있음. 또한, 시민사회와 민간 영리부문도 일부 위원의 추천 권한을 갖는 방식으로 개편하는 것도 검토해볼 필요가 있음.
- 또한, 각종 위원회의 역할과 심의 범위가 명확하지 않아 심의 내용이 중복되고 위원회 간 심의 결과가 상충되는 경우도 발생하고 있음. 위원회의 심의는 사실상 최종적 의사결정 권한을 가지고 있기에, 예측 가능한 개발사업을 위해서는 심의 내용 및 결과가 일관성이 있을 필요가 있음.
  - 따라서, 심의 내용을 조정하고, 가능한 한 통합 심의를 하여 중복 심의로 인한 불필요한 비효율이 생기는 것을 지양하고, 심의 결과의 일관성을 도모할 필요가 있음.
- 마지막으로, 심의위원들의 자질 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 가능한 한 각 분야의 이론과 실무를 겸비한 우수한 심의위원들을 위촉하여 현실에 맞지 않거나 규정을 벗어나는 것을 요구하여 나타날 수 있는 불필요한 비효율을 방지할 필요가 있음.

#### 다) 세부방안 3 : 합리적 수준의 공공기여 요구 및 기반시설 확충에 대한 공공 지원 강화

- 마지막으로, 인허가권을 무기로 사업시행자에게 지나친 수준의 공공기여를 요구하는 것을 지양하고, 기반시설 확충에 대한 공공 지원을 강화할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 지구단위계획 수립 지침이나 ‘도시 및 주거환경정비 기본계획’의 인센티브 규정을 개선하고, 도시정비기금 등 관련 기금이나 예산을 확충할 필요가 있음.

기대  
효과

- 개발사업의 예측 가능성 향상
- 공공, 사업시행자, 시민사회 또는 지역 주민이 win-win 할 수 있는 개발사업 추진

## 【 현황 및 필요성 】

- 사전협상제도는 도시 내 불합리한 규제가 존재하는 개발가능지에 대해, 협상을 통한 도시계획 변경을 통해 합리적, 효율적, 상생적 도시개발을 실현하기 위해 2009년 서울시에서 처음 도입되었음. 이후 부산, 부천시로 도입이 확대되었음.
  - 도시 내 개발가능지(서울시, 부산시의 경우 중·대규모 한정)에 부과되어 있는 불합리한 규제를 변화된 환경에 맞게 변경하여 공간의 합리적 활용을 유도하고, 공식적이고 공개적 과정을 통한 도시계획 변경으로 특혜 시비를 방지하며, 개발이익 중 일부를 공공에 환원하여 상생적 도시 개발을 실현하고자 도입됨.
  - 이 과정은 공공과 도시계획 변경을 원하는 사업자가 상호 협상을 통해 진행되며, 지구단위계획의 수립 또는 변경을 통해 진행됨.

〈그림 81〉 사전협상제도를 통해 개발될 사업들

삼성동 현대 GBC 개발사업



광운대역 주변 도시개발사업



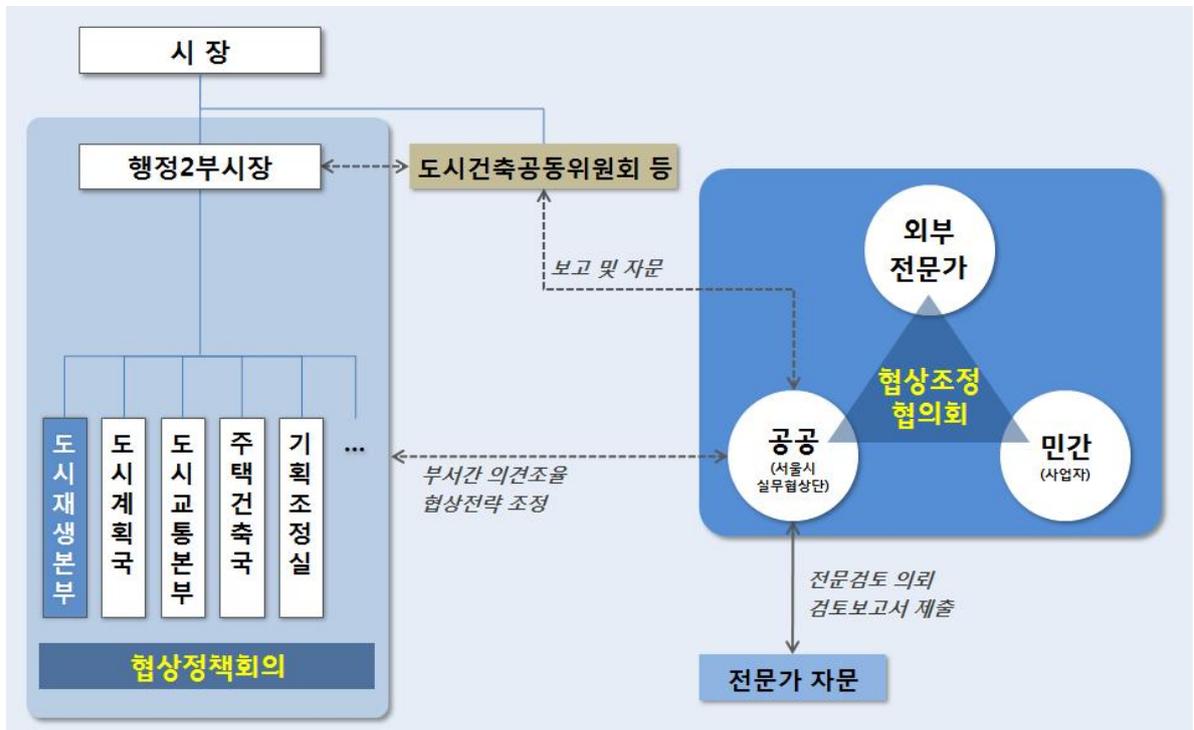
- 하지만 도입된 지 10년이 지났으나 실제로 협상이 마무리된 곳은 전국적으로 5곳에 지나지 않는 등 추진 실적이 매우 저조한 상황임.
  - 이로 인해 독섬 삼표레미콘부지나 서초동 롯데칠성부지 개발사업처럼 사전협상제도가 도입된 초기부터 논의가 시작되었으나 10년이 지난 지금까지도 개발이 지지부진한 사업들이 존재함.
  - 이 밖에도 용산철도병원 개발사업처럼 기초지자체(용산구)와 광역지자체(서울시) 간의 사전협상 대상 여부와 공공기여 요구 수준에 엇박자가 발생하여 개발사업에 차질이 벌어지는 경우도 발생하고 있음.

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

〈그림 82〉 사전협상제도를 통한 개발을 시도했으나 실패했거나 지지부진한 사업들



〈그림 83〉 서울시 내 사전협상제도 운영 거버넌스



출처 : 서울특별시 도시계획변경 사전협상 운영지침(4차 개정).

- 제도의 추진 실적이 저조한 원인으로는 과도하고 불합리한 공공기여 요구, 예측 가능성이 떨어지는 제도 운용, 특혜 시비 우려에 따른 지자체의 소극적 태도 등이 꼽히고 있음.
  - 공공기여 가이드라인 범위를 넘어서는 과도한 공공기여 요구로 인해 사업성이 지나치게 낮아지고, 사업에 대한 예측 가능성 저하로 인해 제도에 대한 관심이 낮아지는 문제가 발생하고 있음.
  - 또한, 특혜 시비 우려로 과감한 협상이나 인센티브 제공에 어려움을 겪고 있는 등 제도가 소극적으로 운용되고 있는 경우가 많음.
  - 여기에 더해 여론지형 변화, 선거, 공무원 순환보직 등에 따라 협상 과정에서 지자체의 입장이 지나치게 자주 변화하고 있고, 이는 개발사업자 입장에서 커다란 리스크로 인식되고 있음.

- 민간부문에서는 이 중 특히 ‘협상’이라는 용어에 어울리지 않게 사전협상 과정에서 공공부문의 지나치고 일방적인 공공기여 요구가 제도의 잠재적 활용 가능성을 제약하는 가장 큰 문제로 꼽히고 있음.
  - 예를 들면, 공공기여 인정 범위와 과도한 요구 수준(금액, 토지 등)에 대한 문제 등이 있음.
- 이러한 문제에도 불구하고, 변화하는 환경에 유연하게 대응하여 합리적이고 공공과 민간이 win-win 할 수 있는 개발을 하기 위해서는 도시계획변경 사전협상제도는 개선되어 활발하게 활용될 필요가 있음.

## 【 세부 추진 방향 】

- 사전협상제도 과정에서 나타나는 문제를 해결하기 위해서 다음과 같은 제도개선 사항을 제시함.

### 가) 세부방안 1 : 최소 토지면적 기준 완화 또는 삭제

- 사전협상제도를 운영하고 있는 서울시, 부산시의 경우 적용 대상지로 5,000㎡ 이상의 중·대규모 유희부지로 한정하고 있음. 하지만 기성 시가지 내 해당 조건을 만족하는 대규모 유희부지는 상당히 제한적으로 존재하고 있는 상황임.
  - 따라서, 주로 기성 시가지를 대상으로 진행되는 도시재생사업에 활용하기 어려운 등 제도의 잠재적 활용 범위를 제약하고 있음.
- 따라서, 사전협상제도에 따른 사전협상을 실시할 수 있는 최소 토지면적 기준을 완화하거나 부천시처럼 최소면적 기준을 별도로 명시하지 않는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음.
  - 기본적으로 전략적 필요성이 있고 충분한 파급효과가 기대되는 모든 토지에 대해 사전협상제도를 적용할 수 있도록 할 필요가 있음.
  - 이를 통해 기존의 불합리한 도시계획 규제가 존재하는 경우 이를 특혜 시비가 발생할 수 있게 공공과 민간이 win-win 할 수 있는 방향으로 유연하게 변경할 수 있도록 할 필요가 있음.

### 나) 세부방안 2 : (특·광역시) 10,000㎡ 이하의 중규모 용지에 대해서는 구청에 협상 권한 위임

- 현재 서울시, 부산시에서 사전협상은 기본적으로 광역지자체에서 담당하고 있음.
  - 이는 시 전체적인 계획과의 정합성을 높인다는 측면에서 장점이 있으나,

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

- 개발계획에 지역의 특성, 상황, 지역 주민들의 의견 등을 반영하는 측면에서는 단점이 있음. 이는 최근 지역화(localisation), 분권화(decentralisation)를 중시하는 국가 정책 방향에 반하고 있는 것임.

- 따라서, 단점을 개선하면서도 시 전체적인 계획과의 정합성을 높일 수 있는 개발 계획 수립을 위하여, 1만㎡ 이하의 중규모 용지에 대해서는 광역지자체와의 협의를 조건으로 자치구청에 협상 및 지구단위계획 결정 권한을 위임할 필요가 있음.

#### 다) 세부방안 3 : 합리적 수준의 공공기여 요구

- 전술했듯이 인허가권을 무기로 지나친 수준의 공공기여를 요구하는 것이 사전협상제도가 충분히 활용되지 못하는 가장 큰 원인으로 지목되고 있음.
- 이 문제를 해결하기 위해서는 먼저, 불필요하고 소모적인 비용 부담을 최소화하고 예측 가능한 사업환경 조성을 위해 도시계획 변경에 따라 부담해야 하는 공공기여금을 사전에 충분히 예측할 수 있게 할 필요가 있음.
  - 개발계획안을 제출하기 전에 개략적인 공공기여 수준을 예측할 수 있어야 개발사업자들의 리스크와 불필요한 비용 소모를 줄일 수 있음.
- 공공기여 수준과 범위를 합리적이고 상생적 개발이 가능할 수 있도록 조정할 필요가 있음.
  - 기본적으로 현재 지구단위계획 수립권자가 용도지역 상향이나 도시계획시설 폐지 또는 복합화 등에 '책정'해 놓은 공공기여가 적정한 수준인지에 대해 논의해 볼 필요가 있음.
  - 특히, 현재 책정된 공공기여 수준이 교통 결절지나 업무·상업 중심지 등 개발 수요가 높은 지역이 아닌, 개발 수요가 낮은 지역에 적용하기에도 적합한지에 대한 논의가 필요함.
  - 또한, 공공기여로 '인정'되는 범위와 절차에 대한 합의가 필요함. 현재 사전협상제도에서는 협상을 통한 공공기여분 조정이라기보다는 인정 여부가 일방적으로 '통보'되는 경우가 많음
- 또한, 향후 법률 개정을 통해 공공기여의 범위를 보다 유연하게 확대하는 것이 필요함. 이를 통해 특히 쇠퇴 지역 등을 대상으로 하는 도시재생사업 대상지 등 사업성이 낮은 지역에서 사전협상제도를 적용할 수 있도록 할 필요가 있음.
  - 현재 개발사업시 제공하는 공공기여 방식은 도시기반시설이나 임대주택 공급, 공개공지 확보, 공공시설 설치 등으로 제한적인 경우가 많음.
  - 이 경우 특히 사업성이 낮은 지역에서 추진하는 개발사업의 경우 사업자에게 지나친 부담으로 다가오고 있음. 따라서, 사업성이 낮은 지역에서 시행되는 개발사업의 경우, 공공기여 방식을 유연하게 다변화해서 사업자의 부담을 완화할 필요가 있음.

- 대안적 공공기여 방식의 예로는 청년 일자리 창출, 지역상권 활성화 및 공동체 활동 지원(공간 지원, 상권 활성화 활동 참여 등), 임대료 인상을 제한, 집객 효과 등이 있음.

#### 라) 세부방안 4 : 공정하고 효율적이며 예측 가능한 협상을 위한 공공협상단 운영

- 사전협상제도는 ‘협상’을 통한 도시계획이라고 하는 취지와 다르게 인허가권을 가지고 있는 공공부문이 주도하는 일방적인 운영이라는 비판을 받고 있음.
  - 예를 들면, 협상조정협의회에서 외부 전문가 구성에 있어 지나치게 공공의 영향이 큰 상황임.
- 따라서, 민간과 공공 부문의 입장과 운영원리를 잘 이해하고 있는 전문가들이 사전협상 과정에 골고루 참여함으로써 민간과 공공의 이해를 균형 있게 반영할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 또한, 협상 후 도시건축공동위원회 심의를 받게 하여 협상 내용이 담보되지 않을 수 있는 비효율이 발생하고 있음. 이를 해결하기 위해서는 협상조정협의회 내에 도시건축공동위원 중 일부가 대표로 함께 참여하여 사전협상에서 결정된 내용이 위원회 심의를 통과한 것으로 간주할 필요가 있음.
- 마지막으로, 협상 과정에서 여론 변화에 지나치게 휩쓸리지 않고, 일관된 태도를 유지함으로써 정책적·정치적 리스크를 최소화시킬 필요가 있음.
  - 이를 위해서는 지자체장 및 담당 공무원들의 일관성 있는 행정과 동시에, 지속적으로 문제가 되고 있는 공무원 순환보직제에 대한 개선도 요구되고 있음.

#### 기대 효과

- 유연한 도시계획제도 운영을 통해 공공과 민간이 win-win 할 수 있는 도시계획 실현
- 민간 주도 도시재생 활성화 및 도시 경쟁력 제고

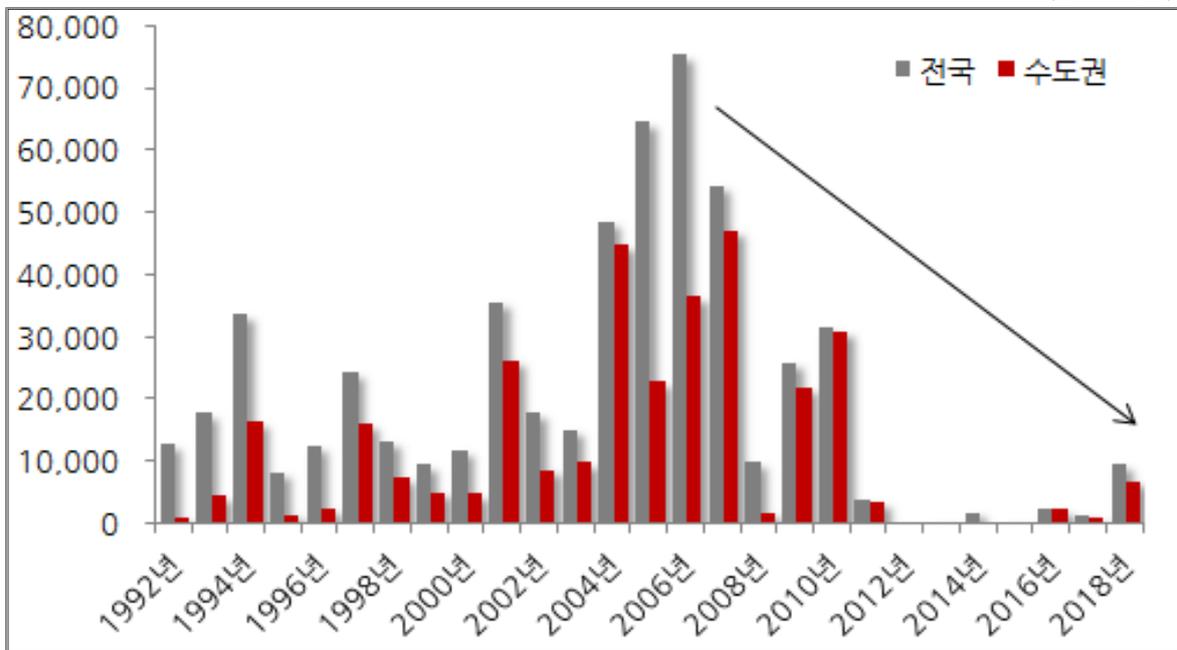
**60** **입체개발 등 다양한 개발 형태 지원**

**【 도심 수요 및 공급 현황 】**

- 2010년 이후 택지 공급은 지속적으로 감소하는 추이며, 대도시권의 추가적인 나대지 개발이 어려워 가용 택지가 사실상 고갈되고 있음.
- 2005~2010년 동안 전국의 택지 지정 실적은 연평균 4,380만㎡에 달했으나, 2010년 이후 급격하게 감소함. 비교적 지정 실적이 많았던 2018년도 975만㎡에 불과한 수준으로 감소함.
- 수도권의 경우에도 2010년에는 3,000만㎡를 상회하였으나, 2014년에는 실적이 전무한 상황으로 변화함. 비교적 택지 지정을 많이 한 2018년에도 710만㎡에 그침.
- 2010년대 초반까지 이루어진 개발제한구역 해제를 통한 주택개발은 사실상 마감되고 있음.
- 서울의 경우 2011년 고덕강일지구 이후 그린벨트를 대상으로 한 공공주택지구 지정은 전무함. 그린벨트가 아닌 자연녹지지역 중 대규모 나대지를 대상으로 한 주택지구 지정도 개포지구(2016년), 방배지구(2017년)가 마지막이었음.

〈그림 84〉 연도별 택지 지정 실적

(단위 : 천㎡)



자료 : 국토교통부.

- 도심 수요 집중 등 토지이용 패턴의 변화 등으로 도심 토지에 대한 수요는 증가하면서 도심 토지 필요성은 오히려 확대됨. 그러한 반증으로 도심 주택가격 급등 현상이 심화되고 있음.

- 1인 가구를 중심으로 가구 수가 증가하면서 외곽보다는 고용지와 가까운 도심 주거지에 대한 선호가 보다 확대되고 있음.
  - 도심지의 주택가격 상승세가 가파르게 나타나면서 도심지와 외곽지의 가격 격차가 지속적으로 확대됨. 2015년에는 서울 아파트 대비 경기·인천 아파트의 3.3㎡당 가격이 54.6%에 이르렀으나, 2019년 12월 현재는 39.7%까지 낮아짐. 도심지 선호 현상이 지속적으로 강해지고 있는 것으로 판단됨.
- 재개발·재건축 규제 강화로 이를 활용한 주택공급이 용이하지 않은 상황에서 도심 내 저렴주택 재고 급감 대응, 공공 임대주택 재고 확보 등 다양한 원인으로 도심 내의 가용토지 확보가 시급한 상황임.
- 도심 주택공급의 가장 많은 물량을 담당해 온 재개발·재건축 사업은 초과이익 환수, 분양가 상한제 등 다양한 원인으로 과거와 같은 공급이 여의치 않은 상황임.
  - 반면, 도심 주택가격 급등으로 중위주택 가격은 상승하고 저렴주택 재고는 급속하게 감소하고 있음. 2020년 2월 기준 서울의 중위주택 가격은 6억 9,610만원까지 상승하였고 아파트는 9억 4,798만원에 이룸. 지난 2년 동안 중위가격은 주택 8.5%, 아파트는 32.3% 상승함.
  - 이는 서울 시내 저렴주택 재고의 급격한 감소로 이어지고 있으며, 아파트의 경우 서민들이 지불 가능한 수준의 아파트 재고는 극히 미미한 상황으로 이어짐.
- 도심 안 저이용 토지의 입체적 활용을 통한 효율성 제고가 향후 도시개발 및 주택공급의 주요한 과제임.
- 도로, 차고지, 우수지, 물재생센터, 주차장, 주민센터 등 기반시설 부지를 입체 및 복합 개발하면 새로운 토지 공급원이 될 수 있을 것임.

## 【 향후 제도 운용 및 추진방향 】

- 현재의 법률도 공공주택 공급 등을 위해서는 입체도시계획이 가능한 상황임.
  - 「공공주택 특별법」상 철도, 우수지, 도로 등 공공시설의 부지와 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」의 공용재산의 토지 등 공공 시설부지 등에서 공공 주택사업에 대한 특례 부여(법 제40조의2, 제40조의3)
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「도시계획시설의 결정, 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 등에 따르면 합리적인 토지 이용을 촉진하기 위해 필요한 경우 입체도시 계획이 가능(법 제64조, 영 제61조, 규칙 제4조)
  - 「도로법」상 도로관리청과 도로 소유자 등이 협의하여 지상 또는 지하 공간의 일정한 범위를 입체적 도로구역으로 정하는 입체도로 가능(법 제28조)
  - 「건축법」상 “건축물의 출입에 지장이 없다고 인정되는 경우 도로에 접하지 않더라도 건축 가능” 토록 규정되어 입체 도시계획시설 및 입체도로 건설 가능(법 제44조)

### 3. 도시 공간의 창조적 개발

- 그러나, 사권 설정을 제한하여 공공만이 개발이 가능토록 함으로써 창의적 도시 공간 개발에 걸림돌로 작동하고 있어 규제 완화가 필요함.
  - 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법」에 따른 공익사업의 시행을 위해서만 해당 재산의 목적과 용도의 장애가 되지 않는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권 설정이 가능토록 규정함. 즉, 공공사업자만 도로의 활용이 가능한 것으로 제한하고 있음.
- 복합 용도의 입체개발은 공간에 대한 창의적 사업 계획이 필수적임. 다양한 사업 기획과 사업이 활발히 진행될 수 있도록 민간의 권리 보장이 이루어져야 할 것임.
  - 사적 재산권 설정이 가능해야 민간 계획가, 투자자, 건설사 등 다양한 민간 주체들이 사업에 참여할 수 있을 것으로 기대됨.
  - 또한, 재산권 설정이 가능해야 토지임대부 건축물 분양, 건축물의 매매 등이 가능하여 다양한 사업 형태가 시장에 등장할 것으로 기대됨.
  - 민간의 참여가 가능할 때 재원적 지속 가능성을 담보할 수 있게 되어 기반시설 등의 입체개발이 활발히 이루어질 수 있을 것임.
- 시설물의 관리 및 유지관리 방식 등 다양한 후속 제도들이 뒤따라야 할 것임.
  - 기반시설, 서비스시설, 민간시설 등이 복합적으로 개발됨에 따라 시설물의 종합적인 유지관리 비용 부담 주체, 관리 주체 등에 대한 규정이 뒤따라야 할 것임.
  - 건축물의 감가상각 기간이 다른 기반시설과 기타 시설과의 유지관리 및 재축 등과 관련된 사항도 고려되어야 할 것임.

#### 기대 효과

- 도심 내 저이용 토지 활용을 통한 도시공간 효율성 제고
- 기반시설에 대한 지상권 및 구분지상권 민간 허용으로 시장 활성화

## ■ 규제개혁 TFT

주택도시연구실	허윤경	실장
법제혁신실	나경연	연구위원
법제혁신실	전영준	연구위원
미래기술전략연구실	최수영	연구위원
인프라금융연구실	이지혜	부연구위원
주택도시연구실	이태희	부연구위원

## ■ 참여 연구진

법제혁신실	최석인	실장
법제혁신실	나경연	연구위원
법제혁신실	전영준	연구위원
법제혁신실	최은정	연구위원
법제혁신실	이광표	부연구위원
법제혁신실	정광복	부연구위원
미래기술전략연구실	손태홍	실장
미래기술전략연구실	김우영	연구위원
미래기술전략연구실	최수영	연구위원
미래기술전략연구실	박희대	부연구위원
인프라금융연구실	이승우	실장
인프라금융연구실	임기수	연구위원
인프라금융연구실	김정주	연구위원
인프라금융연구실	엄근용	부연구위원
인프라금융연구실	이지혜	부연구위원
주택도시연구실	허윤경	실장
주택도시연구실	박용석	연구위원
주택도시연구실	김성환	부연구위원
주택도시연구실	이태희	부연구위원