

건설동향브리핑

제420호 (2013. 7. 15)

■ 경제 동향

- 전국 주택 준공 실적 전년 동기 대비 3.6% 증가

■ 정책 · 경영

- 서울시 인프라 투자의 현황과 과제
- 정부, 민간 투자 사업 활성화 방안 발표

■ 정보 마당

- 제1차 경제자유구역 기본 계획 : 글로벌 성장 거점 목표

■ 연구원 소식

■ 건설 논란 : 발주자의 불공정 행위 개선해야

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

전국 주택 준공 실적 전년 동기 대비 3.6% 증가

- 수도권 실적 감소로 수도권 임차시장 불안 가능성 커 -

■ 수도권은 11.2% 감소, 지방은 22.0% 증가

- 2013년 1~5월까지의 전국 주택 준공 실적은 13만 3,444호로, 전년 동기 대비 3.6% 증가
 - 연립과 아파트가 전년 동기 대비 각각 47.8%, 9.5% 증가하면서 전체적인 증가세를 견인
- 수도권은 연립(13.7%)을 제외한 주택의 모든 유형에서 감소하였으며, 전체적으로 전년 동기 대비 11.2% 감소함.
 - 특히, 아파트 및 다세대에서 전년 동기 대비 1,000호 이상의 많은 물량이 감소하였고, 그 외 단독, 다가구도 감소함.
- 지방은 다세대(1.1%), 아파트(42.7%), 연립(72.1%)에서 증가세를 보이며, 전체적으로 전년 동기 대비 22.0% 증가함.
 - 단독은 전년 동기 대비 0.1%, 다가구는 전년 동기 대비 24.5% 감소함.

<전국 주택 준공 실적>

(단위 : 호, %)

구분		전국	수도권	지방
전체	2012년 (1~5월)	128,863	71,613	57,250
	2013년 (1~5월)	133,444	63,574	69,870
	증감률	3.6	-11.2	22.0
단독	2012년 (1~5월)	11,576	2,440	9,136
	2013년 (1~5월)	11,232	2,106	9,126
	증감률	-3.0	-13.7	-0.1
다가구	2012년 (1~5월)	7,091	1,459	5,632
	2013년 (1~5월)	5,602	1,350	4,252
	증감률	-21.0	-7.5	-24.5
다세대	2012년 (1~5월)	37,488	26,085	11,403
	2013년 (1~5월)	35,617	24,090	11,527
	증감률	-5.0	-7.6	1.1
연립	2012년 (1~5월)	3,543	1,471	2,072
	2013년 (1~5월)	5,238	1,673	3,565
	증감률	47.8	13.7	72.1
아파트	2012년 (1~5월)	69,165	40,158	29,007
	2013년 (1~5월)	75,755	34,355	41,400
	증감률	9.5	-14.5	42.7

자료 : 국토교통부, 주택공급동향 보도자료

■ 전국 입주 물량, 작년 아파트 준공 실적과 비슷한 19만 호 수준

- 부동산114(주)의 자료에 따르면, 2013년 전국 입주 물량(입주 예정 물량 포함)은 19만 호 수준으로, 2012년 아파트 준공 실적(19만 3,561호)과 비슷한 수준을 보임.
 - 상반기 동안 8만 4,515호가 공급되었으며, 하반기에는 10만 2,660호가 추가 공급될 예정으로, 상반기보다 하반기에 입주 물량이 더 많을 전망이다.
- 수도권은 2012년 아파트 준공 실적 11만 59호보다 큰 폭으로 감소한 8만 7,884호가 공급될 것으로 전망됨.
 - 하반기에는 상반기(4만 487호)보다 소폭 증가한 4만 4,477호의 물량이 공급될 예정임.
- 지방은 2012년 아파트 준공 실적 8만 3,502호보다 큰 폭으로 증가한 10만 2,211호의 물량이 공급될 것으로 전망됨.
 - 상반기에는 4만 4,028호가 공급되었으며, 하반기에는 5만 8,183호가 공급될 예정으로 하반기에 공급 물량이 더 늘어날 전망이다.

<전국 아파트 입주 물량>

(단위 : 호)

지역	2013. 3	2013. 6	2013. 9 ^{e)}	2013. 12 ^{e)}	연간 ^{e)}	연간 ^{e)} (규모 미정 포함)
전국	30,642	53,873	31,213	71,447	187,175	190,095
수도권	16,079	24,408	10,003	34,474	84,964	87,884
지방	14,563	29,465	21,210	36,973	102,211	102,211

주 : 3분기, 4분기, 연간은 추정 물량임.
 자료 : 부동산114(주)

■ 준공 실적 : 상반기보다 하반기, 수도권보다 지방이 더 많을 전망

- 준공 실적이 상반기보다 하반기에 더 많아질 전망으로, 작년과 유사한 공급 흐름을 보임에 따라 2013년 하반기 임차시장은 작년 수준의 변동을 보일 것으로 전망됨.
- 지역별로는 수도권 준공 실적은 지난해보다 감소한 반면, 지방에서는 증가함에 따라 수도권 임차시장의 불안 요인이 존재하고 있는 상황임.

엄근용(책임연구원 · kyeom@cerik.re.kr)

서울시 인프라 투자의 현황과 과제

- 서울시 국제 도시 경쟁력 열위, 인프라의 양적·질적 개선을 위한 투자 절실 -

■ 서울시 인프라 예산의 급격한 축소와 이로 인한 부작용

- 인프라 투자에 대한 서울시의 관심은 도로, 도시철도, 문화 등 전반적인 부분에서 축소되고 있음.
 - 서울시 예산에서 인프라 관련 비중은 2007년 49%에서 2013년 29%로 급격히 축소됨.
 - 인프라 투자 예산이라 하더라도 다수의 지원 사업 및 소프트웨어 운영 예산을 포괄하고 있어 실질적인 인프라 예산의 비중은 더욱 축소되었을 것으로 예상됨.
 - 이러한 예산 축소는 실적 미비로 나타나고 있으며, 사업 계획상 투자 계획 대비 실적은 도로 약 50% 수준, 도시철도 56% 수준에 불과함.
- 인프라 예산의 축소로 중기지방재정계획상 인프라 관련 목표 달성 불가능, 공기 연장, 간접비 상승 등 다수의 부작용이 발생하고 있음.
 - 현재 공사 중인 23개 도로 사업의 경우, 2013~16년 간 기 배정된 중기지방재정계획상의 도로망 확충 예산을 모두 투입해도 약 5,000억원이 부족한 실정
 - 23개 도로 사업 중 83%에 해당되는 19개 사업장에서 공기 지연이 발생하고 있으며, 공기 지연에 따른 간접비 손실 비용은 4,481억원에 이르는 것으로 추정됨.

■ 서울시 인프라의 현실

- 서울시의 인프라 부문 도시 경쟁력은 국제적으로 비교적 열위 부문이 많으며, 지역 내 스톡 불균형 등의 내부적 문제점도 가지고 있음.
 - 1인당 도로 연장은 14개 도시 중 14위로 꼴찌 수준이며, 100만 명당 지하철 연장도 8위에 불과함. 도로 인프라의 부족은 시내 차량 평균 속도의 저하로 나타나고 있음.
 - 2012년 런던에서 발표한 World Culture Report에 따르면 서울의 문화 인프라는 파리, 런던, 뉴욕, 도쿄, 베를린, 상하이보다 나쁜 것으로 조사됨.
- 서울시 내부의 지역 간 불균형 현상도 심각하여 1인당 공원 면적, 주택 보급률 등 다수의 지표에서 지역 격차가 극심한 것으로 나타남.

- 또한, 인프라 낙후 지역의 경우 강력 범죄의 발생 비율이 높고 소방차 진입 불가 구간이 많은 것으로 나타나고 있어 안전 및 재난 대비에 어려움이 예상된다.

■ 서울시 인프라 투자의 향후 과제

- 현재의 인프라 투자 경향을 유지할 경우 단기적으로는 만성적 공기 지연 및 추가 비용 증가에 따른 시민 부담의 증가로 이어질 것이며, 장기적으로는 도시 경쟁력을 확보하기 어려워질 것으로 예상된다.
 - 인프라의 양적 확대뿐 아니라 질적 개선을 위한 노력이 필요함. 특히, 단기적 문제와 장기적 문제가 겹쳐 있어 타임 스케줄에 따른 인프라 확보의 노력이 필요함.
- 단기적으로는 현재 서울시가 추진하는 사업의 적기 준공이 필요함.
 - 이를 위해서는 도로 부문 4,891억원, 철도 부문 1,320억원, 환경 부문 407억원 등 2014년 예산에 약 6,000억원의 증액이 필요함.
 - 추가 예산 편성이 안 될 경우에는 공기 지연, 추가 간접비 발생, 시민 부담 가중, 중장기 도시 경쟁력 약화라는 악순환이 지속될 것임.
- 중장기적으로는 생활 밀착형 인프라의 확충, 기존 인프라의 업그레이드, 미래 변화를 준비하는 투자를 통해 서울시민의 삶의 질 개선과 도시 경쟁력 강화를 도모해야 함.
 - 1, 2호선 전철, 경부선 지하화, 신분당선 연장 및 7개 경전철 추진, 상습 정체 도로 구간의 교통난 해소 등 교통 인프라의 양적 충족과 질적 개선을 병행해야 함.
 - 노후 주택의 정비, 학교 시설의 복합화, 공공 노인복지시설의 확충 및 복합화, 공원 리모델링을 통해 시민의 삶의 질과 행복 제고에 기여해야 할 것임.
 - 유희 부지의 복합 개발, 문화 예술 복합 타운, 공공 임대 비즈니스 지원 단지 등을 통해 미래 변화를 준비하고 미래 성장에 기여해야 할 것임.
- 더불어 ‘(가칭)서울대도시권 발전 특별법’을 제정하여 서울대도시권이 국제 경쟁력을 갖출 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 세종시 출범 및 공공기관 이전이 본격화됨에 따라 서울시의 기능 재정비에 대한 논의가 필요

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)

정부, 민간 투자 사업 활성화 방안 발표

- 정부 · 민간 간 투자 위험 분담 등 보다 근본적인 보완 대책 시급 -

■ 국정 과제 및 지역 공약 사업 이행 등을 고려해 민자 사업 활성화 방안 발표

- 정부는 지난 7월 5일, 민자 사업의 위축과 국정 과제 및 지역 공약 사업의 이행 등을 고려하여 민자 사업 활성화 방안을 발표
 - 민자 사업의 추진 원칙으로 신규 사업의 경우 재정으로 추진 예정인 사업의 민간 투자 추진 가능성을 우선 검토기로 함.
 - 지역 공약 사업의 경우 사업 내용 검토 및 부처 협의 등을 거쳐 민자 추진 가능성이 높은 사업에 대한 타당성 분석 등 우선 추진
 - 대도시권 혼잡 도로, 보육 · 요양 시설, 수목원 · 휴양림 등 추가 검토가 필요한 사업은 주무 관청과 지속적인 협의 추진

■ BTL 민간 제안 허용, 혼합형(BTO+BTL) 사업, 부대 · 부속사업 활성화 등 제도 개선 방안 마련

- BTL 사업(Build Transfer Lease, 임대형 민자 사업)에 대한 민간 제안 허용
 - BTL 사업에 대한 민간 제안을 원칙적으로 허용하되, 적격성 확보 및 국회 승인 사업에 대하여 추진 여부 검토
 - 이 달 중으로 공청회 등을 거쳐 방안을 마련하고 국회 협의 후 필요시 법 개정 추진
- 혼합형 사업[BTO(Build Transfer Operate, 수익형 민자 사업)+BTL]의 활성화 추진
 - 혼합형 사업(BTO+BTL)의 세부 요령을 마련하여 정부 고시 사업은 우선 추진하고, 민간 제안 사업은 BTL 사업의 민간 제안 허용과 연계 추진
 - 8월 중으로 혼합형 방식의 타당성 분석(B/C, AHP)과 적격성 판단을 위한 세부 요령의 제정 및 공표 추진
- 부대 · 부속 사업의 활성화
 - 향후 민자 사업의 실시 협약 체결시 사업의 특성을 고려하여 부대 사업별 이익 공유 수준의 차등화 유도
 - 운영 중인 사업 관련 광고 유치, 숙박 시설 개발 등 다양한 부대 · 부속 사업 지속 발굴

■ 정부 지원 확대 및 기존 민자 사업의 사업 재구조화 추진

- 사업 시행자의 토지 선보상 지원
 - 토지 보상비 대출을 위한 보증 상품의 개발 등 토지 보상 지원 및 보상비 증가 최소화
 - 9월까지 보증 상품 개발 등 제도 개선 추진, 10월부터 시행
- 해외 민간 투자 시장 진출 기반 확대
 - 현재 일본, 인도네시아, 브라질 등 6개국과 민자 협력 MOU 체결 등 해외 진출 추진 중
 - MOU의 체결 및 해외 설명회 확대, 주무 관청 · 금융 · 건설 등의 공동 참여를 통한 국제 협력 실효성 강화
- 건설 관련 부담금 통합 징수 추진
 - 2014년 말까지 인 · 허가시 부과하는 8개 부담금을 통합 고지서로 부과할 수 있는 법적 · 시스템적 기반을 마련하여 2014년 중 시범 사업 추진 검토
- 기존 민자 사업에 대한 사업 재구조화로 MRG 부담 축소 추진
 - 사업 재구조화시 기존 주주가 신규 주주에게 관리 운영권을 매각하면서 기존의 수입 보장 방식(MRG, Minimum Revenue Guarantee)을 비용 보전 방식으로 변경
 - 최소 운영 수입(MRG)이 있는 사업을 고위험 · 고수익(기존 주주)에서 저위험 · 저수익(신규 주주)으로 변경하여 사업 수익률의 하향 조정 추진

■ 실질적인 활성화 위해선 민간 투자 대상 시설 확대 등 적극적인 보완 대책 마련해야

- 민자 대상 사업을 정하고 있는 현행 열거주의 방식(Positive System)을 포괄주의 방식(Negative System)으로의 전환 검토 필요
- 민자 사업에 대한 투자 위험 분담 방식을 적극적으로 검토하여 민자 사업의 투자 위험을 민간과 정부가 보다 합리적으로 분담할 수 있는 방안의 모색 필요
- 민간 사업자의 재원 조달 부담 완화를 위한 자기 자본 비율의 완화, 민자 도로에 대한 부가세 면제 등 보다 적극적인 민자 사업 활성화 방안 마련 필요

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)

제1차 경제자유구역 기본 계획 : 글로벌 성장 거점 목표

- '선택과 집중', '차별화·특성화' 통한 개발 촉진 계획 -

■ 산업통산자원부, '제1차 경제자유구역 기본 계획(2013~22)' 발표

- 산업통산자원부는 지난 7월 3일, 개발 활성화, 외국인 투자 유치 확대, 경제자유구역 특성화 등을 주요 내용으로 하는 '제1차 경제자유구역 기본 계획(2013~22)'을 확정함.
 - 기본 계획의 목적은 선택과 집중을 통해 개발이 부진한 지구는 정리하고, 경쟁력이 있는 지구는 지원을 확대하여 개발을 촉진하는 데 있음.
 - 2022년까지 총 82조원을 투입하여 경제자유구역의 개발을 완료하고, 투자 기업 지원 확대를 통해 200억 달러 규모의 외국인 투자 유치를 목표로 함.

■ 101개 지구 중 53개 진행, 완료는 10개에 불과해 성과 미진

- 현재 경제자유구역은 2013년 4월 말 기준으로 총 8개 구역 448km²가 지정. 전체 면적의 55.6%인 249.2km²는 아직 개발에 착수되지 않아 계획보다 성과가 미흡한 실정임.
 - 전체 101개 지구 중 46.4km²의 20개 지구만이 완료된 상태이며, 152.4km²의 32개 지구는 개발 중임.
 - 2012년 말까지 총 67.8억 달러 규모의 외국인 투자를 유치하였으며, 입주 기업은 총 2,079개 사로 외국인 투자 기업이 164개 사, 국내 1,915개 사이며, 외국 대학 및 연구소는 총 11개 사가 입주함.

<경제자유구역 지정 현황 및 핵심 프로젝트>

구분	추진 기간	면적(km ²)	사업비(조원)	핵심 프로젝트	
1차 (2003)	인천	2003~20	169.5	89.1	송도 바이오 프론트, MICE 복합지구
	부산·진해	2003~20	83.1	11.6	글로벌 조선&해양 R&D, 복합관광휴양단지
	광양만권	2003~20	83.7	18.9	해양플랜트 RDE&P 클러스터, 정밀화학기술연구원
2차 (2008)	황해	2008~20	14.9	4.7	철강연관복합단지, 미래형 자동차 부품 클러스터
	대구·경북	2008~20	30.1	8.0	의료 클러스터, 항공전자산업 특화단지
	새만금·군산	2008~20	49.3	4.2	자동차기계부품 연관 외국인 임대단지, 복합해양휴양단지
3차 (2013)	동해안	2013~24	8.3	1.3	비철금속 소재 부품 클러스터, 해양관광레저 지구
	충북	2013~20	9.1	2.0	항공복합단지, 바이오신약 및 의료기기 클러스터
합계		448	139.8	-	

자료 : 산업통산자원부, 2013. 7. 3

■ ‘선택과 집중’, ‘차별화·특성화’로 글로벌 경쟁력 갖춘 성장 거점 목표

- 경제자유구역의 발전 비전을 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 성장 거점’으로 정립, 개발 활성화, 투자 환경 개선, 전략적 투자 유치, 차별화·특성화 등 4개 전략 부문에 걸쳐 총 12개의 세부 정책 과제를 정하였는데, 핵심은 ‘선택과 집중’, ‘차별화·특성화’에 있음.
- 정부, 자자체, 개발자 등이 2003년부터 2012년까지 58조원을 기 투입하였는데, 선택과 집중을 통해서 2022년까지 82조원을 추가로 투입할 예정임.
 - 현재 지정된 8개 경제자유구역의 개발 완료 전까지 신규 지정을 제한할 계획이며, 개발이 부진한 지구는 면적 축소 등을 통해 적정 규모의 개발을 도모하기로 함.
 - 개발 사업자가 지정되지 않은 지구는 2014년 8월까지 지정 해제를 의제해 구조조정 추진
 - 개발이 원활하게 진행되는 구역은 규제 완화 및 인·허가 절차의 간소화, 개발 자원 다변화 등을 통해 지원을 강화함.
- 외국인 투자 유치를 촉진하기 위해 구역별로 3개씩 중점 유치 업종을 선정, 차별화 수행. 각 구역별 중점 유치 업종에 대해서 관련 기업, 대학, 연구소 집적화를 위한 핵심 프로젝트를 발굴 및 지원함으로써 산업별로 특화된 클러스터를 조성할 계획임.
 - 2013~22년 간 전체 투자의 15%인 200억 달러 규모의 외국인 투자 유치를 목표로 함.

■ 국내 기업에 대한 지원 방안 확대해 성공 모델 도출 필요

- 외국 투자 기업에 대한 세제지원제도의 개편, 현금 지원, 입지, 비용 규제 완화 등 패키지 지원 인센티브 지원 방안은 있으나, 정작 국내 기업에 대한 지원 방안은 미흡한 것으로 평가됨.
 - 프로젝트가 성공하기 위해서는 외국인 투자를 유치할 수 있는 국내 앵커 기업을 먼저 유치하는 것이 필요한데, 국내 기업에도 인센티브를 부여할 계획이지만, 기획재정부 등 각 부처 간 조정이 필요해 실효성이 다소 미흡한 것으로 평가됨.
 - 최근 중국이나 동남아로 갔다가 되돌아오는 ‘U턴 기업’을 적극 유치할 필요가 있음.
 - 또한, 현재의 부진한 상황을 극복하기 위해 정부가 파일럿 프로젝트를 선정해 적극적으로 성공 모델을 마련할 필요가 있음.

박철한(책임연구원 · igata99@cerik.re.kr)

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
7. 5	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> • 하자심사분쟁조정위원회 주최, ‘하자심사분쟁조정위원회 1차 본회의’에 건설정책연구실 최민수 연구위원 참여 - 하자심사분쟁조정위원 임명(위촉)장 수여 및 향후 활동 방향 워크숍
7. 9	대한건설협회	<ul style="list-style-type: none"> • ‘중소기업 옴부즈만 간담회’에 건설산업연구실 권오현 연구위원 주제 발표자로 참여 - 주제 : 중소 건설업체 경영 실태 및 지원 방향
	새누리당 나성린·강성호 의원실	<ul style="list-style-type: none"> • ‘최저가낙찰제 폐지 및 분리 발주 관련 정책 간담회’에 건설정책연구실 최민수 연구위원 참여 - 최저가낙찰제 폐지 및 분리 발주에 관한 논의
	공무원연금공단	<ul style="list-style-type: none"> • ‘실물자산위원회’에 건설경제연구실 김현아 실장 참여 - 동탄 신규 분양 아파트 분양 시기 및 김포 지구 입주 조건 변경 관련 회의
7. 10	해외건설협회	<ul style="list-style-type: none"> • ‘2013년 해외건설 현장 훈련 지원 사업 제3차 심의위원회’에 건설관리연구실 최석인 연구위원 참여 - 신청 사업 심의
	대한주택건설협회	<ul style="list-style-type: none"> • ‘주택규제개혁협의회’에 건설경제연구실 두성규 연구위원 참여 - 취득세 감면 연장 및 세율 조정, 하자 분쟁 조정 전치주의 도입 검토 등

■ 최근 발간물

유형	제목	주요 내용
건설이슈포커스	건설 기능인력에 대한 고용 관리 효율화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 본 연구는 건설 기능인력에 대한 고용 관리를 어렵게 만드는 요인 중 하나인 행정 업무량 과중의 원인 및 개선 방안을 모색하고자 수행되었음. <ul style="list-style-type: none"> - 고용 관리 정보는 근로자에 대한 제반 제도로부터의 보호, 사업주의 노무 관리와 노동력 투입량 및 투입 비용 측정, 정부의 관련 제도 운영 및 노동 시장 정보 파악 등에 활용되는 중요한 기초 자료임. 하지만, 고용 관리가 미흡할 경우 고용 관리 정보는 축적되기 어렵고 기능인력에 대한 고용 관리가 어려워 각종 제도의 정착이 지연되고, 근로자에 대한 보호도 미흡하며, 사업주는 법 위반으로 처벌되는 문제점이 발생하고 있음. • 건설 기능인력에 대한 ‘과중한 고용 관리 업무’는 ‘적용받는 다수의 관련 제도’와 ‘근로자의 높은 이동 빈도’에서 비롯됨. <ul style="list-style-type: none"> - 특히, 소규모 현장의 경우 이러한 특성이 극단적으로 나타나 고용 관리가 어렵고 산재가 많으며, 사회보험의 적용에서 배제되는 등 문제점이 매우 심각하게 표출되고 있음. • 기능인력에 대한 고용 관리 행정 업무량을 저감할 수 있는 효율화 방안으로서 ‘다수의 제도에 대한 신고 행위 일원화’와 ‘고용 관리 수단의 효율화’ 방안을 제안함. <ul style="list-style-type: none"> - 고용 관리 신고 행위 일원화 : 사회보험 외에 건설근로자퇴직공제제도, 소득세, 방문취업제 등의 제도에 대해서도 ‘공통 정보를 공유’한다면 입력해야 할 고용 관리 정보의 수가 줄어 정보량으로 환산한 업무량이 기존의 업무량 대비 41.2% 수준으로 경감됨. - 고용 관리 수단의 효율화 : 소규모 현장의 고용 관리 가능성을 높이기 위해서는 정보의 자동 입력이 가능하고 사업주의 비용 부담이 없는 건설고용보험카드의 활용이 적절함.

발주자의 불공정 행위 개선해야

최근 ‘경제 민주화’가 화두가 되고 있다. 경제 민주화란 협의적으로 해석하면 갑(甲)을(乙) 관계의 개선을 의미한다. 그동안 원·하도급 간 불공정 행위에 대해서는 수많은 논의가 있었으며, 과도할 정도의 대응책이 나온 바 있다. 그러나, 발주자의 불공정 행위에 대해서는 제도적 대응책이 미흡했다. 그러나 정부가 주력하고 있는 원·하도급 간 상생 협력을 위해서도 발주자의 불공정 행위 개선은 매우 중요하다. 그 이유는 발주자의 불공정 행위가 곧바로 하도급 과정의 불공정으로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

우선 입찰 과정을 보면, 적자 수주가 예견됨에도 불구하고 발주자 예산에 맞추어 예정가격을 인위적으로 삭감하는 사례가 많다. 이 경우 일단 공사 계약이 이루어지면 적자 시공이 되더라도 계약을 파기할 수 없는 상황이 된다. 계약 파기시 부정당업자로 제재를 받아 대부분의 공공공사 입찰이 금지될 수 있기 때문이다. 또, 예정가격 산정시 단가 등이 과다 계상된 항목은 낙찰 후에도 이를 강제로 감액하는 특약이 많다. 반면, 과소 계상된 설계 단가는 일단 낙찰이 되면 증액이 불가능하다. 이는 불공정한 것이다.

공사 계약 과정에서는 발주자의 우월적 지위를 활용한 책임 전가나 부당 특약이 많다. 일례로 특정 하도급사와 계약을 강요하거나 해당 지역의 기능인력을 50% 이상 고용하도록 강제하는 사례가 있다. 착공 후 건설 현장 부지에 불법 매립되어 있는 폐기물이 발견될 경우, 시공자에게 처리 책임을 부과하는 사례도 많다. 현행 법상 발주자가 부담해야 하는 신기술 사용료나 민원 처리 비용 등을 시공자에게 전가하는 사례도 있다. 토지 보상도 본래 발주자의 임무이나 시공사를 동원하는 사례도 빈번하다.

시공 과정에서는 계약 변경이 요구되는 추가 공사와 계약 사항이 아닌 가외 작업의 구분이 불명확한 채 부가적인 시공을 강요하는 사례가 비일비재하다. 또, 발주자의 귀책 사유나 불가항력에 기인한 공기 연장에 대해 간접비가 지급되지 않는 사례도 많다. 시공 완료 후 하자 담보 책임 기간이 불공정하다는 점도 지적되고 있다. 예로 터널, 지하철, 교량 구조부의 하자담보책임기간이 과도하게 연장돼 현재 10년으로 규정돼 있다. 이는 시공 부실뿐 아니라 통과 차량의 진동이나 유지 관리 부실에 의한 균열까지 시공자에게 책임을 부과하는 모순이 존재한다.

앞으로 정부는 발주자와 시공자 간의 수직적 관계를 개선하고, 발주자의 불공정 행위에 대하여 세부적인 규제 기준을 마련해야 한다. 우선, 적자 수주를 유도하는 공공입찰 제도를 혁신하고, 시공자에게 불리하게 규정되어 있는 회계예규나 ‘공사계약일반조건’ 등을 전면 보완하는 것이 시급하다. <건설경제, 2013. 6. 14>

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)