

# ‘대못 박힌’ 건설 제도의 위기 - 시장 회복과 제값 주기로 극복해야

김민형 | 한국건설산업연구원 연구위원  
mhkim@cerik.re.kr

**새** 정부 출범과 더불어 ‘손톱 밑 가시 뽑기’라는 말이 유행처럼 번지고 있다. 누가 가장 먼저 사용했는지 모르지만, 눈에 잘 띄지 않는 부분의 불합리한 규제까지 세밀히 살피겠다는 현 정부의 의지가 보여 반가운 마음이다. 그런데 건설산업에는 아직 손톱 밑 가시보다 더 큰 대못이 남아 있으니 손톱 밑 가시 이전에 이 대못 뽑는 작업이 먼저가 아닐까 하는 생각이 든다.

## 시장 옥죄는 부동산 규제

뭐니 뭐니 해도 현재 건설산업의 활성화를 저해하는 가장 큰 대못은 부동산 거래에 대한 규제인 것 같다. 새 정부 출범 이후 인수위는 서민 주거 안정과 부동산 경기 부양을 위해 대책들을 내놓았다. 하우스푸어 지원을 위해 지분매각제도를 도입하고, 주택연금 가입 연령을 현행 60세에서 50세로 확대하며, 렌트푸어 지원을 위해 목돈 안 드는 전세제도를 도입

한다고 한다. 또한, 철도 용지나 공공주택 용지에 임대주택 20만호를 건설하여 서민들의 주거 안정을 지원하고자 한다.

이와 더불어 거래 활성화를 위해 부동산 취득세 감면 6개월 연장, 양도세 중과 폐지, 분양가상한제 폐지 등이 제시되었다. 그러나, 부동산 거래 활성화를 위한 규제 중 현재 시행이 확정된 것은 부동산 취득세 감면 시한의 연장뿐 양도세 중과 폐지 문제와 분양가상한제 폐지 등은 여전히 국회에 계류 중이다. 또한, 부동산 관련 금융 규제인 총부채상환비율(DTI : Debt to Income)과 주택담보인정비율(LTV : Loan to value)의 완화는 본격적으로 논의되지도 못하고 있는 실정이다.

이미 많은 언론에서 지적한 바와 같이 현재의 부동산 규제들은 과거 2004년 이후 부동산 투기가 만연하던 시기에 도입된 것들이 대부분이다. 그런데 이후 연이은 금융위기를 겪으면서 부동산시장은 지속적으

로 침체되었으며, 이러한 경험은 부동산에 대한 국민들의 생각을 크게 변화시킨 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재의 부동산 규제들은 여전히 과거의 논리에서 벗어나지 못하고 시장을 옥죄고 있는 것이다.

물론, 가계부채 문제는 여전히 우려할 만하다. 이러한 시각에서 금융 관련 규제를 전면 완화할 수 없다는 당국의 입장도 이해하지 못하는 것은 아니다. 그러나, 금융위기 이후 지난 수년간에 걸쳐 부동산 가격의 지속적인 하락과 더불어 제2금융권의 구조조정을 지켜 본 소비자들은 이미 부동산 가격 하락과 그에 따르는 부작용을 경험한 바 있다.

현재 우리나라 경제 상황에 비추어볼 때 부동산 거래 촉진을 통한 시장의 연착륙 유도가 불가피한 상태이다. 이 시기를 놓친다면 웬만한 정책으로는 시장을 회복할 수 없을 지경에 이를지도 모른다. 이제 부동산 투기 시대에 만들어진 세제 및 분양가 관련 규제를 완화하여 시장 기능을 회복하고, 금융 규제 중 시세에 영향을 받는 LTV는 현행을 유지하더라도 DTI는 금융기관의 자율 규제에 맡기는 방안에 대한 적극적인 검토가 필요하다.

### 제값 주기의 제도화 시급

건설과 관련해서도 손톱 밑 가시 이전에 뽑아야 할 대목이 몇 개 있다.

가장 시급한 것이 '제값 주기' 문화의 정착이다. 우선적으로는 최저가낙찰제도의 폐지를 들 수 있다. 이와 관련하여 일부에서는 손해를 보지 않으려면 무리하게 공사를 수주하지 않으면 되지 않느냐고 하는 목소리도 있다. 그러나 이것은 기업을 경영하는 입장을 모르고 하는 소리다. 실제 기업을 하다보면 하루라도 더 버틸 수 있다면 비록 손해를 보지만 그런 선

택을 할 수밖에 없는 것이 현실이기 때문이다. 더욱이 이는 공사의 품질과도 직접적으로 연계될 수밖에 없다. 공사비 절감 수준을 넘어서 적정 이익을 보장할 수 없을 정도의 가격 수준에서 우수한 시공 품질을 보장하라는 것은 적정 이윤 확보를 통해 성장하고 발전해야 하는 기업으로서의 거의 불가능한 일이기 때문이다.

이 외에도 손톱 밑 가시와 같이 '제값 주기'를 저해하는 요인들이 있다.

첫 번째로는 공사비 예정가격 문제이다. 이와 관련하여 발주자가 작성한 예정가격의 적정성에 대하여 제3자가 검토할 수 있는 체계를 구축하는 한편, 입찰자가 삭감된 가격에 대해 이의 신청을 제기할 수 있도록 허용하는 것이 필요하다. 나아가 발주자의 인위적인 공사비 삭감으로 인하여 적자 시공이 우려됨에 따라 낙찰자가 계약을 포기할 경우에는 부·정당업자 제재를 면제하고, 표준품셈에 존재하는 원가 항목에 대해서는 견적 가격 등을 적용하여 예정가격을 삭감할 수 없도록 제한함으로써 적정 공사비 확보가 가능하도록 해야 할 것이다.

두 번째로는 공기 연장에 따른 간접비 보상 문제이다. 현재 총사업비 관리 대상 사업(500억원 이상 토목사업 및 200억원 이상 건축사업)에서는 설계 변경과 물가 변동으로 인한 계약금액 조정은 인정하되, 공기 연장 등에 따른 계약금액 조정은 불가한 것으로 규정하고 있다. 그러나 발주자 귀책사유나 불가항력 등에 기인하여 공기 연장이 이루어질 경우에는 공사 지연 기간 동안 발생한 간접비에 대해서는 실비를 산정하여 계약금액을 조정해 줌으로써 건설업체가 불합리하게 부담해야 하는 공사비 부담을 경감시켜 주어야 할 것이다.

세 번째는 장기계속공사를 계속비공사로 전환시킬 필요가 있다. 장기계속공사의 경우 예산 부족 등의 이유로 공기가 지연되거나 총사업비가 증가할 소지가 많고, 정치적으로 남용될 소지도 크므로 계속비공사로 전환함으로써 공사비를 확보하여 공사가 지속적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

### 분리 발주의 부작용 직시해야

나아가 현재 인수위에서 추진하는 '손톱 밑 가시 뽑기'가 'Zero Sum Game'이 되어서는 곤란하다. 현재 인수위에서 내어놓은 중소기업을 위한 손톱 밑 가시 뽑기 과제인 경우 한정된 건설 물량을 가지고 어떻게 배분하느냐에 초점을 맞추고 있다. 더욱이 대부분의 과제가 '시공의 효율성 및 공사의 품질 제고'라는 건설 공사의 기본 원칙을 간과한 상태에서 단순히 물량 나누기가 될 소지가 높다.

일례로 분리 발주 의무화의 경우 거래 비용(transaction cost) 증가에 따른 공사비 증가, 건설 공사의 분리 발주에 따른 코디네이션 문제 발생과 효율성 저하, 하자 담보 책임의 불명확, 권한과 책임의 이원화 등의 문제가 발생할 소지가 높다는 현실적인 문제를 내재하고 있다. 더욱이 분리 발주가 의무화될 경우 종합건설업체들의 무차별적인 전문면허 취득 등을 통해 불필요한 업계 부담이 가중될 뿐만 아니라 현 건설 생산 체계 및 영업 체계에 혼란이 야기될 가능성도 높다.

이 같이 볼 때, 중소기업들을 위한 근본적인 처방은 파이를 키워 적정 물량을 제공해 주는 것이 우선되어야 할 것이며, 현재 원·하도급 간에 야기되는 문제들은 「하도급법」 및 「공정거래법」 등 관련 법을 통하여 해소되어야 할 것이다.

나아가 궁극적으로는 발주자의 역량을 제고하여 발주자가 재량권을 갖고 가장 효율적인 입·낙찰 방식을 선정할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 해외건설, 전방위적·실질적 지원 체계를

마지막으로 빼놓을 수 없는 것이 해외건설 정책이다. 대다수 연구원들의 지적과 같이 국내 건설시장의 경우 중장기적으로 성장률이 하락할 것으로 전망되고 있다. 그러다 보니 업체들의 해외 진출이 불가피한 상황이다.

특히, 중소 건설업체들의 경우 리스크를 줄이면서 진출할 수 있도록 하는 지원책들에 대한 모색이 필요하다. 즉, 해외 수주 확대를 위한 금융/정책 지원으로, ① KOICA 개발 조사비 및 중소기업 보증 등 수주와 연계할 수 있는 정책 금융 지원 확대, ② FEED(Front-End Engineering and Design) 및 원천 기술, 기자재 R&D 등 해외건설 고부가가치화를 위한 정책 강화, ③ 컨트롤 타워 등 글로벌 마케팅 지원 체계 구축, ④ 해외건설 관리 체계의 일원화 등과 같은 전방위적인 지원 정책이 요망된다.

특히, 금융·보증 측면에서 정책적 지원이 필요한데, 중소 건설업체의 해외 진출을 지원하기 위해서는 중소 건설업체에 대한 한국수출보험공사의 '해외사업 금융보험'의 인수 확대 등이 검토될 수 있을 것이다.

또한, 공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화를 위해 일본의 해외철도기술협력협회(JARTS)나 파리기공항관리공사(ADP)와 같이 해외 시장 진출을 체계적이고 지속적으로 수행할 공공-민간 협력 추진 기구를 발족시키는 방안이나 공공-민간 협력 프로젝트에 대해서 우대 금리를 적용해주는 방안 등이 강구될 필요가 있다. CERIK