

3

March 2019  
No.80



# 대한건설정책연구원 뉴스레터



## 리더칼럼

· 대한전문건설협회 경상남도회 회장 김종주

## 이슈진단

- 예비타당성조사 면제의 의미와 향후 사업 추진 방향
- 건설업 지표 하향세 지속, 중소건설업체 위한 발주 늘려야



## 연구원소식

· 「2019 대한민국 건설기술산업대전」 '공정경제 구현을 위한 건설공사 간접비 확보방안' 세미나 개최 결과



**RICON**

대한건설정책연구원



## 변화의 대상이 아닌 주체가 되어 주도적으로 대응하자!

대한전문건설협회 경상남도회 회장 김종주



겨우내 동면하던 동물이 깨어나고 마른 나무에서는 잎이 돌아나는 봄의 기운이 반갑기 그지없습니다. 우리 민족은 옛부터 이 시기에 본격적인 농사를 시작하였는데, 우리 전문건설 가족 여러분께서도 힘찬 출발을 통해 올해 풍성한 수확을 거둘 수 있기를 기원합니다.

4차산업혁명 시대를 맞이하여 우리 전문건설업도 과거 개발도상국형 개발산업 위주의 건설산업 구조에서 탈피하여 저탄소 위주의 친환경적 스마트 건설 산업으로 패러다임 전환이 필요한 시기입니다. 이는 기존 일차적인 산업구조에서 다양한 산업의 융복합을 통해 건설업의 경쟁력을 확보하기 위한 것으로 우리 전문건설업계는 새로운 기술 개발과 성장 동력 발굴에 매진하여야 할 것입니다.

세계적인 투자가 워런 버핏은 “위험은 자신이 무엇을 하는지 모르는데서 온다”고 했습니다. 이러한 변화와 위기를 두려워만 할 것이 아니라 꾸준한 기술개발과 투자를 통해 새로운 환경에 주도적으로 대응할 수 있는 힘을 기른다면 우리가 한단계 더 성장하는 새로운 도약의 기회가 될 것입니다.

대한건설정책연구원은 지난 10여년간 우리 전문건설업계가 직면하고 있는 여러 현안문제의 해결 방안을 모색하고, 나아갈 방향을 제시하는 역할을 훌륭하게 수행하여 왔습니다. 이와 같은 경험을 바탕으로 다가오는 4차산업 혁명의 큰 파고 앞에서 다양한 회원사의 요구를 반영한 창조적 대안을 제시하고, 전문건설업이 새로운 성장 동력을 창출할 수 있도록 연구와 정책개발에 힘써주시길 당부 드립니다.

존경하는 전문건설 가족 여러분!

올해는 우리 전문건설업체에 많은 어려움이 있을 것으로 예상되지만 지금 당면한 위기는 다가올 밝은 미래를 위한 준비라 생각하시고, 신뢰와 믿음을 바탕으로 협회 집행부와 회원 여러분들이 머리를 맞대고 단결된 힘으로 대비한다면 위기를 희망으로 바꾸는 좋은 결실을 맺을 수 있다고 믿으며, 회원사 여러분의 앞날에 성공과 행운이 함께하시길 기원합니다.

감사합니다.

## 예비타당성조사 면제의 의미와 향후 사업 추진 방향

홍성진 책임연구원 (hongsj@ricon.re.kr)

2019. 1. 19. 정부는 예비타당성 조사를 면제받는 '국가균형발전 프로젝트' 대상 사업을 발표하였다. 전체 투자규모는 총 23개 사업, 24조 1천억원 규모이다.

주지하다시피, 예비타당성조사제도는 「국가재정법」 제38조 제1항에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산 편성 및 기금운용 계획을 수립하기 위하여 기획재정부 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가제도이다. 동 제도는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목적으로 1999년부터 도입되었다. 예비타당성조사는 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업에 대하여 사업 유형별로 경제성, 정책적 타당성, 지역균형 발전 분석 등을 수행하고, 이를 종합적으로 고려한 계층화분석법(AHP, Analytic Hierarchy Process) 분석을 시행한다.

다만, 「국가재정법」 제38조 제2항에 따라 청사·교정·교육시설의 신·증축사업, 시설의 단순개량 및 유지보수사업, 지역 균형발전 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업의 경우에는 예비타당성 조사 대상에서 제외한다. 특히, 지역 균형 발전 등을 위하여

국가 정책적으로 추진이 필요한 사업은 ① 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업, ② 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업의 요건을 모두 충족하여야 한다.

예비타당성조사 면제 사업인 '국가균형발전 프로젝트 사업'에 대하여 건설업계는 '건설경기 활성화'에 대한 환영의 입장을, 야당 및 일부 시민단체는 '예산 낭비'에 대한 우려의 입장을 나타내고 있다. 예비타당성조사 면제사업에 대한 반대의 입장은 일면 타당한 면은 있으나, 이번 사업 발표는 지역경제 활력 저하와 지역발전에 필요한 대규모 프로젝트 추진의 어려움 속에서 발표한 국가의 전략적 투자임을 고려할 필요가 있다. 또한, '국가균형발전 프로젝트'는 예비타당성조사 면제를 위한 관련 요건을 충족하는 것 외에도 중앙정부 주도의 Top-down 방식이 아닌, 지역이 주도하여 제안한 사업을 중앙이 지원하는 Bottom-up 방식이며, 지역주민의 삶의 질 향상과 직결되는 사업도 포함하고 있다는 특징이 있다. 무엇보다 노무현 정부(2005~2007: 10건, 1조9075억원), 이명박 정부(2008~2012: 88건, 60조3109억원), 박근혜 정부(2013~2016: 85건, 23조6169억원) 모두 예비타당성조사 면제사업을 발표·추진하였다.<sup>1)</sup>

1) 뉴시스, 文정부 예타면제 MB정부 이어 2위...올해 SOC만 20.6조([http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190129\\_0000544258&clD=10401&plD=10400](http://www.newsis.com/view/?id=NISX20190129_0000544258&clD=10401&plD=10400)).

이제는 건설업계의 '국가균형발전 프로젝트 사업' 추진에 대한 대응 방안을 고민할 때이다. SOC 투자는 일자리, 경제성장률 등에 많은 영향을 미치지만, 최근 SOC 예산은 지속적으로 축소되고 있고(2019년 예산: 19.8조원), 민간 건축부문의 부진으로 국내 건설수주 감소세가 심화될 것으로 전망되고 있다. 이러한 측면에서 공공공사인 '국가균형발전 프로젝트 사업'은 건설경기 활성화에 일정 부분 기여할 것으로 보인다. 다만, 건설 수주 비중 가운데 공공공사는 약 30%에 불과하고 실제 발주까지 시차가 있어 본격적인 체감 효과는 2020년 이후가 될 것이기 때문에 선부른 기대는 금물(禁物)이다.

무엇보다 향후 '국가균형발전 프로젝트 사업'의 발주 방식을 눈여겨 볼 필요가 있다. 다년도 사업을 수행하는 계약 방식에는 계속비공사와 장기계속공사가 있다. 그런데 장기계속공사는 다년도 사업을 수행하기 위한 제도이지만 재정제도가 아닌 계약제도이고 단년도 사업과 같이 예산일년주의의 원칙에 따라 사업에 소요되는 예산에 대하여 매년 새롭게 국회의 의결을 받아야 한다는 점에서 계속비계약과 구별된다. 총사업비가 500억원 이상인 대규모 사업(건축사업은 총사업비가 200억원 이상)은 계속비로 예산안을 편성하고, 계속비공사로 추진하는 것이 원칙이지만 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 폭 넓은 예외를 인정하고 있다. 이 경우 장기계속공사계약으로 활용될 여지가 크다고 할 것이다.

그런데 2018. 10. 30 대법원은 전원합의체 판결(대법원 2018. 10. 30 선고 2014다235189)에서 장기계속공사계약에서 총공사기간이 최초로 부기한 공사기간보다 연장된 경우 계약금액의 조정을 부정하였다. 장기계속공사는 예산을 탄력적으로 운용하는 것이 가능하고, 사업착수가 용이하다는 장점이 있으나 안정적 사업수행이 어렵고 사업의 장기화/지연되는 단점이 있다.

구체적으로 살펴보면, 장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결한다. 그런데 2차년도 이후는 예산확보가 이루어지지 않은 상태로 당해 연도의 가용한 수준 내에서 예산의 확보 및 집행이 이루어지기 때문에 대부분의 공사에서는 공백기(또는 휴지기)가 존재한다. 이 경우에도 건설업자는 간접공사비가 소요되는데, 계약금액의 조정이 이루어지지 않는 경우 공사기간은 증가하지만 공사비용은 보전받지 못하는 리스크가 발생하는 것이다.

'국가균형발전 프로젝트 사업'은 지역이 주도한 Bottom-up 방식이라는 차별성이 있고, 건설경기 활성화에 일정 부분 기여할 수 있는 기회가 될 수 있다. 이에 따라 건설업계는 '국가균형발전 프로젝트 사업'이 계속비 공사로 추진될 수 있도록 제안할 필요가 있고, 정부는 건설업계의 의견을 수렴하여 사업을 추진하여야 할 것이다.

## 건설업 지표 하향세 지속, 중소건설업체 위한 발주 늘려야

박선구 연구위원 (parksungu@ricon.re.kr)

건설경기 침체가 지속되고 있다. 지난 1월 22일 발표된 국내총생산 속보치에 따르면 2018년 4분기 건설투자는 전년 동기대비 6% 감소한 것으로 나타났다. 4분기 건설기성은 전년 동기대비 7.8% 줄었고, 건설수주 역시 4분기 5.6% 감소한 것으로 나타났다. 특히, 2018년 건설투자는 연간 기준으로 2017년에 비해 4% 감소한 것으로 나타났으며, 이는 외환위기 이후 최대 낙폭이다.

한국은행을 비롯한 연구기관들은 2019년 건설투자가 올해와 비슷하거나, 더욱 악화될 가능성이 크다고 전망하고 있다. 무엇보다 경기변동상 건설업 확장국면이 마무리되었고, 건설업 선행지표 역시 하향세를 보이고 있기 때문이다. 그렇다고 건설경기 침체를 손 놓고 바라만 볼 수는 없다. 건설업이 우리 경제에서 차지하는 비중은 차치하더라도, 건설업에 고용된 근로자가 역대 최고수준으로 많아졌기 때문이다.

다행히, 정부의 건설업 정책기조는 이전에 비해 다소 부드러워진 것으로 보인다. 2019년 SOC예산이 증액됐으며, 생활SOC 예산 역시 크게 증가했다. 지난달에는 국가 균형발전 프로젝트로 24조원 규모의 건설프로젝트에 예비타당성 조사를 면제하여 기대감이 커지고 있다. 여기에 남북경협 등도 향후 본격적으로 논의될 가능성이 큰 상황이다.

그러나, 실제 이들 대부분의 사업은 실행하려면 상당히 오랜 시간이 필요하다. 최소 몇 년의 시간이 걸리는

사업도 있고, 실체 없이 기대감만 주고 사라지는 사업역시 있을 것이다.

건설투자, 수주, 기성 등 건설업 주요 지표는 지난 2017년 4분기 이후 줄곧 하향세를 보이고 있다. 그사이 지역 건설업체와 전문건설업체 등의 어려움이 커져가고 있는 실정이다. 따라서 정부의 건설경기 진작은 지역 건설업체와 중소건설업체가 체감할 수 있도록 분명하고 구체적으로 진행될 필요가 있다. 지방자치단체의 소규모 공사 발주 확대 등 발주가 바로 투자로 이어질 수 있는 프로젝트가 많아져야 한다.

실제로 전문건설업체 등 중소건설업체의 경우 대기업 등에 비해 고용탄력성과 임금탄력성이 매우 높은 것으로 알려져 있다. 특히, 전문건설업의 경우 건설투자가 1% 증가했을 때, 고용이 1.12% 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 전문건설업체에 대한 발주 확대는 고용창출에도 크게 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

2019년은 주택시장의 침체로 인해 전반적으로 민간 건설시장과 건축시장의 어려움이 예상된다. 정부의 재정투자 증가 등으로 건설업 수축국면의 진폭이 상대적으로 줄어들 가능성이 있으나, 전체 건설시장을 반전시키기는 어려울 것으로 판단된다. 경기가 악화되면 실제 현장의 시공주체인 중소건설업체가 가장 먼저 어려움을 느낀다. 최근 정부의 건설업 활성화 정책의 최대 수혜자가 중소건설업체, 전문건설업체 등이 되기를 기대해본다.

“공정경제 구현을 위한 건설공사 간접비 확보방안” 세미나 개최



우리 연구원은 2월 20일(목) 오후 2시, 킨텍스 제1전시장에서 개최된 2019 대한민국 코리아빌드 WEEK에서 ‘공정경제 구현을 위한 건설공사 간접비 확보방안 세미나’를 개최하였습니다.

본 세미나에서 이보라 대한건설정책연구원 연구위원이 ‘건설공사 간접비 제도개선 방안(하도급공사를 중심으로)’, 정기창 한국건설관리연구원 원장이 ‘건설공사 간접비 산정 방법의 문제점 및 개선 방향’을 발표하였습니다.

주제발표에 이어 조영준 중부대학교 교수를 좌장으로 △신은영 한국건설기술연구원 연구위원, △정유철 법무법인 율촌 변호사, △안용한 한양대학교 교수, △이건영 대한전문건설협회 경영정책본부장, △김응일 서천건설 대표이사가 패널로 참석해 건설공사 간접공사비 확보방안에 대한 열띤 토론이 진행되었습니다.

서명교 원장은 “건설산업에서 공정경제를 구현하기 위해서는 건설공사 간접비의 적정 지급은 필수적이며, 이번 세미나의 발표와 토론이 그 출발점이 되기를 기대한다”고 밝혔습니다.



대한건설정책연구원과 사전 협의 없는 무단 인용, 도용, 재가공, 전재 및 복제, 배포 행위를 일절 금합니다.