



# RICON

## 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 공정거래위원회의 지급명령 관련 적극행정의 의미
  - 사법부와 입법부의 전향적 판단이 필요한 시점

### 정책동향

- 2022년 SOC예산 27.5조원 그 의미와 평가
  - 물가상승률 고려 시 감소한 규모로 건설업 체감경기 개선에 한계

### 시장동향

- 노후공동주택 리모델링 시장 및 지자체 · 건설사 동향
  - 특별법 제정을 통한 리모델링 사업 활성화 기대

## 산업동향

### 공정거래위원회의 지급명령 관련 적극행정의 의미 - 사법부와 입법부의 전향적 판단이 필요한 시점 -

홍성진 연구위원  
(hongsj@ricon.re.kr)

#### 1. 공정거래위원회의 지급명령 위반 원사업자 검찰 고발 개요

◆ 최근 공정거래위원회는 지급명령을 부과받고도 이행하지 않은 △△건설 및 회사 대표이사, □□건설의 대표이사를 검찰에 고발

- △△건설은 4,619만원의 하도급대금 및 39만원 지연이자, □□건설은 11억 6,352만원의 하도급대금 및 8,800만원 지연이자 미지급
- 공정거래위원회가 수급사업자에게 하도급대금 및 지연이자를 지급하라는 지급명령 이행촉구를 하였으나, △△건설 및 □□건설은 미이행

◆ 공정거래위원회의 지급명령 미이행 행위는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따른 벌칙 부과 대상으로 검찰 고발이 가능

「하도급거래 공정화에 관한 법률」

제30조(벌칙) ① (생략)

② 다음 각 호 중 제1호에 해당하는 자는 3억원 이하, 제2호 및 제3호에 해당하는 자는 1억 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1.~ 2 (생략)

3. 제25조에 따른 명령에 따르지 아니한 자

③ (생략)

제31조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제30조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

#### 2. 공정거래위원회의 지급명령 관련 적극행정의 의미

◆ 지급명령 제도는 수급사업자의 피해를 신속하게 구제하기 위해 공정거래위원회가 위반사업자에 대해 직접 하도급대금의 지급을 명령하는 제도(「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제25조)

- 오늘날 부당한 하도급대금의 결정 금지, 부당감액, 부당특약 등의 위반행위까지 확대
- ◆ 그러나 최근 대법원은 하도급대금 미지급행위에 대해서는 “하도급법” 위반으로 판단하면서도, 지급명령액 산정 기준의 불명확성으로 지급명령제도의 적용범위를 제한적으로 해석
  - 하도급거래에 따른 개별적 사정으로 위반행위 전의 단가가 지급명령액 산정의 기준액이 된다고 단정할 수 없고, 위반행위에 따른 하도급대금의 차액을 산정하기 어렵다는 법리로 지급명령이 허용되지 않는다고 판단(대법원 2018. 3. 13 선고 2016두59423 판결)
- ◆ 대법원의 판단 이후 지급명령이 적극적으로 활용되고 있지 못하는 실정이었으나, 공정거래위원회는 이번 고발을 통하여 시정조치의 실효성을 확보하고 유사한 사례의 발생을 억제하는 적극 행정 실현
  - 적극행정은 공무원이 불합리한 규제의 개선 등 공공의 이익을 위하여 창의성과 전문성을 바탕으로 적극적으로 업무를 처리하는 행위
- ◆ 다만, 공정거래위원회의 적극 행정만으로는 지급명령 제도를 통한 공정한 하도급거래 질서를 확립하기에는 한계
  - △△건설과 □□건설은 이미 회사 재정 악화로 사실상 영업을 중단 또는 폐업한 상황으로 수급사업자 보호에는 한계

### 3. 공정거래위원회의 지급명령 제도 활성화를 위한 사법부·입법부의 전향적 판단 필요

- ◆ 사법부는 과거 판례를 통하여 지급명령제도의 취지 및 공정거래위원회의 판단 존중 필요
  - 지급명령제도는 하도급사(수급사업자) 보호를 위하여 “하도급법”상 특별히 마련된 제도로서, 입증 주체인 공정거래위원회의 판단을 존중할 필요
    - 대법원은 ‘부당한 하도급대금의 결정 여부에 대한 증명책임은 시정명령 등 처분의 적법성을 주장하는 공정거래위원회에 있으나, 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 하려는 하도급법의 입법 취지와 집행의 실효성 확보가 요구되는 점 등을 고려하여 증명의 정도를 너무 엄격하게 요구할 것은 아니다’라고 판시(대법원 2017. 12. 7 선고 2016두35540 판결)
    - 대법원은 하도급법 제4조(부당한 하도급대금의 결정금지) 위반행위의 시정에 필요한 조치를 위하여 지급명령을 할 수 있다고 판시(대법원 2010. 4. 29 선고 2008두14296 판결)
- ◆ 입법부는 지급명령제도의 활성화를 위한 입법 개선방안 마련 필요
  - 하도급대금 결정·감액이나 대금지급 지연·미지급 관련 사건 등의 전문가의 감정을 통한 대금 지급의 기준을 설정하도록 입법 개선 필요

## 정책동향

2022년 SOC예산 27.5조원, 그 의미와 평가  
 - 물가상승률 고려 시 감소한 규모로 건설업 체감경기 개선에 한계 -

박선구 연구위원  
 (parksungu@ricon.re.kr)

### 1. 확장적 재정기조 유지

- ◆ 2022년 정부 예산안은 604.4조원으로 '21년 대비 46.4조원(+8.3%) 증가
  - 코로나 위기의 완전한 회복과 중장기 성장 여건 조성을 위해 확장적 재정기조를 유지하는 것으로 평가
  - '22년 예산안 가운데 경제회복·양극화 대응(115조원), 뉴딜 등 미래대비 투자(54조원), 지역균형발전 및 삶의 질 개선(86조원) 등이 중점 추진되는 분야로 많은 예산이 배정
- ◆ 한국판 뉴딜 역시 핵심 추진과제로 33.7조원(디지털뉴딜 9.3조+그린뉴딜 13.3조+휴먼뉴딜 11.1조)의 예산을 편성하였으며, '25년까지 국비만 160조원을 투자할 계획



자료: 연합뉴스(2021. 8. 31), 2022년도 예산안 분야별 자원 배분

## 2. SOC 예산은 물가상승률 감안시 오히려 감소

- ◆ SOC 예산은 27.5조원으로 '21년 대비 1조원(+3.8%) 증액되어 금액적으로는 역대 최고치이나, 분야별 예산 배분으로 보면 총지출 증가율 평균(+8.3%)에 비해 증가폭은 낮은 수준
  - SOC 예산 증가율은 3.8%로 공공질서·안전(+0.3%), 농림·수산·식품(+3.4%)에 이어 최하위권
  - 국회 심의과정을 거쳐 일부 증액이 기대되기는 하나, 예상보다 증가폭이 크지 않은 수준
- ◆ 특히, 최근 생산자물가지수(건설용 중간재)와 건설 공사비지수 상승률을 감안하면, 실제 SOC 예산은 오히려 감소한 것으로 평가할 수 있음
  - SOC 예산은 명목기준으로 물가변동을 감안한 실질가격으로 따져보면 오히려 줄어든 수준
  - '21년 들어 원자재가격 상승에 따라 철근, 금속재, 비철금속, 석유류 등의 가격이 전방위적으로 올라 건설원가가 크게 상승
  - '20년 말 대비 건설용 중간재는 '21년 7월에 이미 18.3%가 올랐으며, 건설공사비 역시 9% 상승



## 3. 건설업 체감경기 개선에 한계

- ◆ 건설부문 물가상승률에 비해 낮은 수준의 SOC예산과 더불어 전통 SOC(도로·철도 등) 예산 역시 미래혁신 프로젝트 및 주거안정 기금 등과 비교하면 증가폭이 낮아 건설업계가 느끼는 체감경기 개선에는 한계가 있을 것으로 판단
  - 향후 국회 예산심의 과정에서 SOC 예산 증액이 필요
- ◆ 경기회복, 일자리 창출 등을 위해서는 민간부문 투자 활성화 대책 역시 중요
  - 건설투자의 75% 이상이 민간, 건축분야임을 감안하면 규제 개선 등을 통해 활성화 방안 마련이 긴요
  - 또한, 중소 및 전문건설업 체감경기 개선을 위해 지역경제 활성화 예산 역시 증액이 필요

## 시장동향

### 노후공동주택 리모델링 시장 및 지자체·건설사 동향

- 특별법 제정을 통한 리모델링 사업 활성화 기대 -

유일한 선임연구위원

(ihyu71@ricon.re.kr)

#### 1. 수도권 기준 78개 단지 58,688세대 리모델링 사업 추진 중

◆ 2년 전(2019년) 33개 단지가 리모델링 사업을 추진하던 것에 비해 2021년 6월말 기준 서울 등 수도권에서 78개 단지(58,688세대)가 조합을 설립하여 리모델링 사업을 추진하고 있는 상황

- 개포우성9차, 오금아남, 이촌현대아파트 등은 수평증축 방식의 리모델링을 추진 중이고 대치현대1차, 대치2단지, 삼전현대아파트 등은 수직증축 리모델링을 추진
- 그 밖의 대부분의 단지들은 수평증축과 별동건립을 결합한 방식으로 리모델링 사업을 추진하는 상황
- 2년 전에 비해 사업추진 단지가 78개로 크게 늘어났으나, 전체 58,688세대가 2025년까지 모두 리모델링을 마무리한다고 해도 현재 20년 이상이 경과한 아파트 497만 세대의 1.18%에 불과

전국 주택 현황 및 노후도(단위: 천호, %)

구 분		계	단독주택	아파트	다세대·연립주택	비거주용 건물내주택
총 주택		18,526 (100.0)	3,898 (21.0)	11,662 (62.9)	2,752 (14.8)	214 (1.2)
노후 기간	20년 이상	9,101 (49.1)	2,870 (73.6)	4,974 (42.7)	1,116 (40.6)	140 (65.7)
	20년~30년	5,504 (29.7)	864 (22.2)	3,854 (33.0)	720 (26.2)	66 (30.9)
	미만	3,597 (19.4)	2,007 (51.5)	1,120 (9.6)	396 (14.4)	74 (34.7)
	30년 이상					

\* 자료: 통계청, 2020년 인구주택총조사, 2021.7.29.

◆ 90년대 초에 건립된 1기 신도시를 중심으로 수도권 아파트 리모델링 수요 급증 예상

- 공동주택 기준으로 분당 9.5만, 일산 6.3만, 평촌·산본·중동이 각 4.1만호로 총 28.1만호의 1기 신도시 공동주택 대부분이 일시적으로 리모델링 또는 재건축 사업 검토가 필요한 시점 도래
- 90년대에 건립된 공동주택은 현 용도지역 용적률 초과로 재건축이 어려운 단지들이 대부분이어서 1기 신도시의 아파트들은 특별법 제정 등을 통한 리모델링 사업 활성화에 기대가 많은 상황

## 2. 리모델링 관련 특별법 발의 및 지자체, 건설사 주요 동향

### ◆ 「공동주택 리모델링 및 지원에 관한 특별법안」 발의(이학영 의원, 더불어민주당)

- 2021년 7월 22일 이학영 의원이 공동주택 리모델링을 위한 특별법안을 발의하여 리모델링을 추진 또는 검토하고 있는 단지들과 관련 업계의 법안 통과에 대한 관심 고조
- 이번 법안은 서울, 부산 등 대도시와 1·2기 신도시 노후공동주택의 리모델링을 지원하고 독려하기 위한 것으로서 주택법에 포함된 리모델링 관련 규정을 재정비해 독자적 법안을 마련한 것임
- 수직증축 리모델링 사업의 가장 큰 애로사항이었던 안전성 검토를 2회에서 1회로 줄이고, 안전진단 전문기관도 한국건설기술연구원과 국토안전관리원 2곳에서 대학 부설연구기관 등 민간으로 확대
- 다만, 리모델링이 사업계획승인 대상에서 제외되지 못한 점 등 일부 추가적인 규제 완화 및 지원 확대의 필요성에 대한 업계와 관련 전문가들의 의견도 제기되고 있는 상황

### ◆ 1기 신도시를 비롯한 도심지의 노후아파트 리모델링 사업 지원을 위한 지자체 동향

- 경기도는 지난 3월 공공주택 리모델링 컨설팅 지원사업 2곳을 선정한 뒤 시장 반응이 높아 5월에 추가로 6곳을 선정하였으며, 하반기에는 리모델링연구단과 공공컨설팅 시범사업도 추진할 예정
- 광명시도 경기도와 함께 5개 단지를 선정하여 리모델링연구단과 공공컨설팅 시범사업 추진 중
- 성남시는 하반기 중에 7번째 리모델링 공공지원단지를 선정하고, 현재 500억원인 리모델링 기금을 2023년까지 1,000억원으로 늘리고 올 하반기 '리모델링 지원센터' 설치해 지원을 확대할 예정
- 이 밖에 부천시·용인시 등 수도권 지자체와 부산시 등 지방 대도시도 관련 대책을 검토 중이며, 지난 5월에는 안양 평촌의 전체 58개 단지 중 21개의 리모델링 추진 단지가 연합회를 결성

### ◆ 아파트 리모델링 사업 확산에 대비한 주요(10대) 건설사들의 조직 확대 등 대응 동향

- 수년간 리모델링 사업 수주가 가장 많은 포스코건설을 비롯해 리모델링 준공실적 1위의 쌍용건설 등 주요 건설사 대부분이 2020년 말부터 리모델링 사업조직 확충 및 강화
- 현대건설, GS건설, 대우건설, HDC현대산업개발, 롯데건설 등 10대 건설사 대부분이 최근 리모델링 전담조직을 신설하고 전문인력 지속 보강
- KCC건설은 지난 3월 용인수지 한국아파트 리모델링사업(1,333억원 규모) 시공권 확보로 시장 진출에 성공하는 등 주요 건설사의 리모델링 사업 진출에 대한 시장 관심 고조

### ◆ 특별법 제정, 2022년 대통령선거와 지방선거 등 리모델링 사업 활성화 요인 풍부

- 일시적으로 도래한 1기 신도시 리모델링과 장애요인이 많은 수직증축 리모델링에 대한 추가 대책 논의 및 시장 활성화에 대비한 분야별 전문건설사의 리모델링 역량 강화를 위한 지원 대책 필요