



# RICON

## 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 정부의 건설산업 불법하도급 단속 현황과 대책 방안
  - 원도급사의 불법하도급 근절을 위한 강력한 대책 시행 필요

### 정책동향

- 최근 주거니즈 변화에 따른 주택정책의 변화 방향
  - 주택사업자 외 전문건설업 등 다양한 주체의 참여 확대 정책 필요

### 시장동향

- 2030 부산엑스포 개최와 연계한 빈집정비사업의 필요성
  - 전문건설업 중심 빈집정비사업과 공간 재창출로 성공적 엑스포 준비

## 산업동향

### 정부의 건설산업 불법하도급 단속 현황과 대책 방안 - 원도급사의 불법하도급 근절을 위한 강력한 대책 시행 필요 -

이종광 선임연구위원  
(jglee@ricon.re.kr)

#### 1. 최근 정부의 불법하도급 단속 배경과 점검 실태

◆ 정부는 건설현장 불법·부당행위 근절대책(2.21) 및 당정협약(5.11) 후속조치로서 건설현장 100일 불법하도급 집중단속(5.23~8.30)을 실시 중임

- 불법하도급이 통상 공사비 누수를 야기하고 그로 인해 현장 근로자의 임금 수준이 낮아진다는 점을 감안해 전자대금지급시스템, 퇴직공제부금 납부율, 전자카드 발급률 등을 활용하여 임금지급이 부실한 것으로 보이는 508개 현장을 점검대상으로 지정하였음
- 국토교통부, 지방국토관리청, 산하기관(토지주택공사, 도로공사, 철도시설공단)이 합동으로 계획을 수립하고 현장 단속을 실시
- 6월 8일 기준으로 단속대상 508개 현장 중 77개 현장에 대한 단속을 실시하였으며, 이 중 33개(42.8%) 현장에서 불법하도급을 적발하였음

◆ 단속대상의 42.8%에 해당하는 현장에서 불법하도급이 적발되는 등 건설현장 불법하도급 실태 심각

- 불법하도급으로 적발된 42개 업체 중 원도급사가 28개로 66.6%이며, 하도급사는 14개로 33.3%를 차지함. 적발된 불법하도급 업체 수 자체도 원도급사가 많은 것으로 나타났지만, 건설공사에 참여하는 업체 수는 원도급사에 비하여 하도급사가 월등히 많다는 점을 고려한다면 불법하도급은 주로 원도급사에서 심각하게 나타나는 것으로 진단해 볼 수 있음

〈 지방국토관리청별 적발업체 현황(23.06.08) 〉

| 구분        | 합계 | 서울 | 원주 | 대전 | 익산 | 부산 |
|-----------|----|----|----|----|----|----|
| 전체 적발업체 수 | 42 | 7  | 6  | 12 | 8  | 9  |
| 원도급사      | 28 | 2  | 6  | 9  | 3  | 8  |
| 하도급사      | 14 | 5  | 0  | 3  | 5  | 1  |

- 불법하도급 적발 유형은 무자격자에게 하도급 한 경우가 42건(72.4%), 재하도급 위반이 16건(27.6%)으로 주로 나타났음. 무자격자는 건설업등록을 하지 않은 무등록업자가 32건, 건설업등록은 하였으나 해당 공종의 자격이 없는 무자격시공업체가 11건이었음. 재하도급은 16건 모두 발주자의 승인 없이 이루어졌음
- 불법하도급으로 적발된 42개 업체 중 22개 업체는 지방자치단체에 처분 요청을 하였으며, 20개 업체에 대하여는 조사를 진행 중임. 불법하도급을 통보한 업체에 대하여는 지방자치단체에서 처분 절차를 진행하는지 정부가 모니터링 할 계획임

◆ **서울시에서도 정부와 보조를 맞추어 건설하도급 부조리 근절을 위하여 건설현장 불법하도급을 불시 점검하고 위법사항 적발 시에는 행정처분을 하고 있음**

- 45개 공사현장에서 138건의 불법하도급 점검하여 행정처분 및 자체시정 조치를 하였음

## 2. 불법하도급 근절을 위한 대책 방안

◆ **불법하도급 적발을 위한 현장 점검 및 모니터링을 지속적으로 실시**

- 불법하도급 개선을 위한 현장 점검을 일회성으로 끝내지 말고 지속적으로 불시 점검을 실시하여 불법하도급은 적발된다는 경각심을 고취할 필요가 있음. 특히 중앙정부와 지방자치단체가 합동으로 점검하여 불이익을 주는 방법이 효과가 클 것임

◆ **신규 건설업체에 대한 불법하도급 예방교육을 강화하여 사전에 불법하도급에 대한 인식 확대**

- 신규 건설사업자 법정 의무교육을 실시할 때 불법하도급 예방교육을 의무화하여 불법하도급에 대한 인식을 개선할 필요성이 있음
- 서울시에서는 건설관련 협·단체에서 실시하고 있는 교육 프로그램에 불법하도급 사례교육 시간을 추가하는 방안을 건설관련 협·단체와 협의할 예정

◆ **하도급대금 직접지급 확대를 위하여 하도급대금지급관리시스템 도입 확산**

- 시공자격이 없는 무자격업체에게 하도급을 주는 것을 방지하고 대금지급의 투명성을 높이기 위해 하도급대금 직접지급의 효과가 있는 ‘하도급지킴이’와 같은 하도급대금지급관리시스템의 도입과 적용을 확대

◆ **건설공사를 하도급 받는 전문건설사 보호를 위한 불공정하도급거래에 대한 관심 제고**

- 무자격자에 대한 불법하도급도 문제이지만 불공정하도급 역시 현장에서 발생하는 불법하도급의 중요한 유형임. 무자격자에 대한 하도급 예방 노력과 함께 불공정하도급에 대한 관심 제고가 필요함

## 정책동향

### 최근 주거니즈 변화에 따른 주택정책의 변화 방향 - 주택사업자 외 전문건설업 등 다양한 주체의 참여 확대 정책 필요 -

권주안 연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

#### 1. 주거니즈 변화와 공급 여건 개선 필요

##### ◆ 주거니즈 변화가 주택정책에 미치는 영향

- 주택정책은 국민의 주거안정에 초점을 맞추고 있음. 주택과 주거공간이 만들어내는 편익이 개선되어야 함은 물론이거니와 주거안정을 위해 주택시장과 주택가격도 안정되어야 함. 그러나 주택시장 변동성은 주택시장의 공급 여건 뿐 아니라 주거니즈 변화 그리고 거시여건 등 많은 변수들에 의해 영향을 받음
- 그간 경제성장을 통해 많은 양의 주택이 공급되었으며, 이제는 주거공간의 질적 수준이 중요해지고 있음. 더욱이 코로나 위기 이후 주거공간의 다양한 활용도가 이슈가 되면서 주거공간과 4차 산업혁명의 트렌드가 접목되는 모습이 나타나고 있으며, VR, AR 등 주택에 실제로 활용되는 기술적 수단이 증가하고 있음
- 아울러, 기존 공간의 재생을 통한 도시환경 증진과 편익 창출의 필요성이 대두되면서 다양한 도시재생사업과 소규모 정비사업 활성화 등 거주여건 개선을 위한 정책의 톨도 다양해지고 있음. 이는 주거니즈의 다변화에 대응하고자 하는 정책적 선택이라는 점에서 향후 주택정책 추진시 다양한 정책 수단에 대한 고려가 매우 중요할 것임

##### ◆ 최근 주거니즈 변화: ‘공간 재정비와 비용 절감’

- 국민의 주거안을 위해 택지개발을 통한 대량공급에서 다양한 규모의 정비사업으로 주택공급 방식의 다변화가 요구되고 있음. 기존 재건축초과이익환수 등 개발 혹은 정비사업을 통한 투자 확대는 가격 상승으로 이어질 수밖에 없다는 점을 감안한다면 적절한 규제와 가이드라인을 통한 안정적이고 지속가능한 공급 확대에 초점을 맞추어야 할 것임
- 단독주택, 연립 및 다가구, 다세대 주택 등 소규모 주택에 적합한 정비 수단이 접목되어야 하며 원활한 정비사업을 유도하기 위해선 사업의 유형 및 규모에 맞게 다양한 공급자 풀이 형성되어야 할 것임. 즉, 수요의 특성에 따라 적절한 공급 대응이 가능하도록 원활한 공급 기반을 조성하는 것이 주거니즈 변화에 따른 정책 설계의 중요한 출발점이 될 것임

- 최근 1기 신도시로 이슈가 되고 있는 재건축은 단지 규모와 사정에 따른 리모델링과 결합되는 성격을 가지고 있음. 재건축 적용이 어려운 단지를 대상으로 리모델링 수요가 확대될 것으로 예상되며 이에 대응한 공급 여건도 개선되어야 함
- 여기에 모듈러주택 등 새로운 형태의 건축방식도 도입되고 있어 주거공간 건설에 참여할 수 있는 주체도 다양해지고 있기 때문에 기존의 주택사업자 프레임에 한정된 공급 방식은 적절하지 않음. 모듈러주택은 공기 단축 및 생산성 향상 등 다양한 이점을 가지고 있으며 경우에 따라서 개축 등이 용이할 수 있다는 장점을 가지고 있어 새로운 주택 생산방식으로 활성화시켜야 할 것으로 판단됨

## 2. 전문건설업의 주택사업 영역 참여 여건 점검

### ◆ 주거공간 선호 변화에 따른 전문건설의 역할 확대

- ESG 등 최근 사회적 흐름 변화를 반영한 주거공간의 선호 변화가 예상되며 소비와 관련한 비용과 에너지 절약 등 사회적 덕목에 대한 요구가 높아질 것으로 판단됨. 이에 따라 기존 공간의 리모델링 수요 확대가 예상됨
- 기존 공간의 활용도가 주거 외에도 교육, 일자리 등으로 연계되고 있어 다양한 기능을 수행할 수 있는 공간 재배치 등 개축 수요도 증가할 것으로 예상됨
- 하자보수 등을 통해 공간의 편익을 유지할 수 있도록 하는 제도 개선을 포함하여 공간을 포함한 소비 패턴의 다운사이징과 연계한 선호 변화도 예상됨
- 이상의 선호 변화는 전체 주거공간을 재건축하는 선택 보다는 부분적 개축 등의 리모델링, 낙후된 非0파트 주거공간의 정비사업 등이 확대될 것이므로, 여기에서 전문건설의 역할 확대를 모색할 필요가 있음

### ◆ 모듈러주택 참여 측면

- 정부는 22년 11월 모듈러주택 활성화와 민간 참여 기반 구축을 위해 '모듈러주택 정책협의체'를 출범함
  - 21년 기준 모듈러주택 시장 규모는 310억원으로 전체 주택건설시장의 0.66% 불과
  - 패널화 시공 위주의 연관 전문공사는 금속판지봉공사, 지붕판금공사, 건축물조립공사 등 8개 공종
- 모듈러는 유닛 생산과 현장 조립으로 구분되는 사업특성을 가지고 있어 전문건설과 제조업의 연계성 강화 혹은 사업영역 확대 등 다양한 사업모형 적용이 가능함. 제조와 시공을 하나로 융합할 수 있으며 나아가 보수 등 파생되는 사업기회 확보 가능

### ◆ 주택 리모델링사업 참여 측면

- 개별세대 대상의 리모델링은 인테리어 등 부분 개축을 포함하고 있으며, 상당수가 미등록사업자를 통해 시공됨. 최근 인테리어업체 외에도 건설자재기업 등이 참여하여 경쟁구도를 구축하고 있음
  - 소비자 편익 제고를 위해 하자, 보증 등의 문제를 해결할 수 있는 제도기반을 마련할 필요가 있음
- 공동주택 대상 리모델링은 사용승인 후 15년이 경과된 경우 허용되며, 종합건설사가 수주하여 사업을 수행하고 있음

- 공동주택 규모에 따라 일정 규모 이하의 연관 시공능력을 보유한 중소건설사(종합 또는 전문)가 적극 참여할 수 있도록 제도화가 필요함

◆ **정비사업(빈집정비, 자율주택정비 등 소규모 정비사업) 참여 측면**

- 개별사업에 따라 시행주체가 다르므로 전문성 보안을 위해 시공 중심과 지역 중심의 전문건설사 참여를 통해 전문성을 보완하고 소비자의 편익을 증대시켜 지역경제 활성화에 기여할 수 있음
- 전문건설업종과 연관된 업종을 융합하는 구조와 2개 이상 전문건설업종의 신디케이트 등 다양한 구조를 유도하여 시공 추진이 가능함. 일부 시행의 전문성은 지자체 및 한국부동산원 지원을 통해 보완한다면 원활한 전문건설 참여형 소규모 주택정비사업 활성화 기대 가능

◆ **(정책 제언) 주택정책 추진방식 개선: 경쟁구도 개선과 수요 맞춤형 공급 대응 여건 조성**

- 다양한 수요에 대응한 공급 대응 여건 조성 필요: 기존 주택사업자 중심의 공급 여건만으로는 다양하게 증가하고 있는 주거공간 수요 대응 불가능
- 건설생산체계 개편 등 건설업 생산성 제고에 대한 정책적 선택의 틀에서 전문건설업을 포함한 건설업 전체 영역에 대한 경쟁구도의 개선과 다양한 주체의 참여 확대 정책 필요

□ **경제성장과 건설업의 관계**

[ GDP, 건설업 부가가치 실질 성장 ]

- 2013~2022년 동안 실질 GDP는 연평균 2.3% 성장했으며 동 기간 건설업은 1.5% 성장하였음. 우리나라가 생산하는 전체 부가가치 성장 폭 보다 건설업 부가가치 성장 실적은 작은 것으로 분석되었음. 이는 대부분의 선진국에서도 관찰되는 결과로, 경제성장이 지속되면서 경제 자체가 성숙되는 국면에 진입한 후에는 건설업이 생성하는 부가가치는 그 성장은 둔화되는 추세임
- 건설업의 1.5% 성장은 건물건설과 토목건설 그리고 전문건설로 나뉘어 집계되는데 순서대로 보면 각각 연평균 3.8%, -2.5%, -2.2% 성장세를 보였음. 건물건설업 외의 모든 건설업 성장세는 후퇴하고 있는 것으로 분석되었음. 이는 소프트웨어 중심의 사회경제적 생산함수 변화를 그대로 반영하고 있는 것으로 판단됨
- 하드웨어 중심의 토목과 전문의 부가가치 성장이 마이너스임은 K-컬처로 요약되는 최근 우리나라 문화의 약진이 가능한 배경인 소프트웨어가 가지는 가치 중요성을 그대로 반영하고 있음
- 주거용 건물건설업은 5.9%의 높은 성장세를 보였으며 이는 전체 실질 GDP 성장률의 2배를 상회하는 높은 성장 실적으로 주거공간이 만들어내는 사회적 가치가 커지고 있는 경제적 가치를 반영하고 있음. 가치를 만들어내는 대부분의 생산과 소비활동은 일정한 공간이 주어져야 가능한 경우가 많으며 특히 최근 주거공간에 대한 사회적 니즈가 다양화되면서 축적되는 주거공간 가치 상승 추세가 반영되었음

[ 전문건설 명목 수주금액 ]

- 동기간 전문건설 명목 수주액은 연평균 10.8% 증가했으며 동기간 민간부문 주거용건축 수주금액은 14.3% 증가하여 전문건설 수주를 견인하고 있음

## 시장동향

### 2030 부산엑스포 개최와 연계한 빈집정비사업의 필요성

- 전문건설업 중심 빈집정비사업과 지역 공간 재창출로 성공적 엑스포 준비 -

홍성진 연구위원 (hongsj@ricon.re.kr)

#### 1. 2030 부산엑스포 개최 개요

- ◆ 2030 부산세계박람회(World Expo: Registered Expo)는 관람객 5천만 명, 경제 유발효과 61조 원, 일자리 50만 개 창출을 기대하고 있음
  - 최종 개최국은 오는 11월 제173차 총회에서 5차 경쟁 발표(PT) 이후 투표를 통해 결정될 예정
- ◆ 윤석열 정부는 ‘연대의 가치로 전환한 엑스포’를 주창하며 부산광역시 남구 북항 일원(343만㎡: 육지 282만㎡, 수역 61만㎡)에서 부산이니셔티브를 계획하고 있음
  - 부산이니셔티브는 기후 위기, 디지털전환, 식량·보건, 교육 등 분야의 국제 협력사업과 한국의 글로벌 파트너십에 기반한 우리나라의 국제협력 모델

#### 2. 2030 부산엑스포 개최를 위한 빈집정비사업의 필요성

- ◆ 부산엑스포 개최를 위해서는 부산 지역을 도시재생 선도지역으로 지정하여 공용주차장, 소규모 생활편의시설, 창업공간 등 공간 재창출이 필요함
  - 도시재생 선도지역은 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역(“도시재생법” 제2조 제8호)
- ◆ 공간 재창출은 빈집정비사업을 시작으로 “도시재생법”상 항만재개발사업, 상권활성화사업 및 시장정비사업, 관광지 및 관광단지 조성사업 등을 통하여 집중적으로 수행할 필요가 있음
  - 과거 도시재생사업은 보존형 정비사업 중심으로만 추진하여 도시재생의 효과 미흡



### 3. 빈집 실태와 전문건설업 중심의 빈집정비사업 기대효과

- ◆ 최근 정부는 빈집 현황을 체계적으로 파악하고 나아가 빈집의 효율적인 관리가 이뤄질 수 있도록 「전국 빈집실태조사 통합 가이드라인」을 마련하여 전국 지자체에 배포한다고 밝혔음
  - 빈집은 도시지역의 경우 “소규모주택정비법”, 농·어촌지역의 경우 「농어촌정비법」에서 상이하게 규율
  - 빈집은 범죄·붕괴·지역경제 위축 등 사회경제적 측면에서 부정적 영향
    - 관계부처 합동 “전국 빈집 현황 정확하게 파악 가능해진다” 보도자료(2023.6.8)를 통해 구체적인 실태를 밝힘
- ◆ 정부에서 발표한 2022년 기준 전국의 빈집은 약 132,052호로서, 2030 부산세계박람회의 개최 후보지인 부산의 경우 약 4,933호에 해당함(도시 4,897호, 농촌 21호, 어촌 15호)
  - 2022년 기준 전국의 빈집정비사업 약 70건(추정가격 약 78억 원) 가운데 부산은 2건에 불과

〈 2022년 기준 전국 빈집 현황 〉

| 구 분 | 도시지역   | 농촌지역   | 어촌지역   |
|-----|--------|--------|--------|
| 계   | 42,356 | 66,024 | 23,672 |
| 서울  | 2,859  | -      | -      |
| 인천  | 2,985  | 470    | 540    |
| 대전  | 3,247  | 17     | -      |
| 대구  | 1,990  | 528    | -      |
| 부산  | 4,897  | 21     | 15     |
| 광주  | 1,492  | -      | -      |
| 울산  | 946    | 743    | 2      |
| 경기  | 1,650  | 2,481  | 23     |
| 강원  | 2,567  | 3,886  | 1,891  |
| 충북  | 146    | 3,446  | 3,460  |
| 충남  | 622    | 3,901  | 1,115  |
| 전북  | 8,056  | 9,904  | 1,144  |
| 전남  | 3,711  | 16,310 | 7,998  |
| 경북  | 4,248  | 13,886 | 3,829  |
| 경남  | 2,219  | 9,106  | 3,130  |
| 제주  | 74     | 658    | 525    |
| 세종  | 647    | -      | -      |

- ◆ 지역·주민밀착형의 공사를 수행하는 전문건설업계(협회 중앙회 및 부산시회)와 협력하여 2030 엑스포 관련 기반시설 조성 및 지역사회에 대한 플랫폼 역할을 기대할 수 있음
  - 전문건설업계는 오랜 기간 빈집정비사업 등 도시재생사업의 실질시공을 담당해 온 전문분야별 건설사업자로서, 부산엑스포 선정 및 성공적인 개최를 위하여 정부와 전문건설업계의 협력을 통한 사전적 준비 필요