



RICON

건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

- 공사용자재 직접구매제도의 한계와 개선방향
 - 공정 하도급 환경, 공공조달 정보 제공, 혜택 부여 방식의 대체제도 필요

정책동향

- 연간 3,000호 공업화주택 공공발주 정책 발표의 시사점과 향후 과제
 - 글로벌 모듈러 경쟁력을 갖추기 위한 정부와 업계의 보완과제 제안

시장동향

- 2023년 상반기 주택·건축시장 공급현황 점검
 - 주택인허가, 건축허가의 동반 감소로 건설공급시장 단기 침체 우려

산업동향

공사용자재 직접구매제도의 한계와 개선방향

- 공정 하도급 환경, 공공조달 정보 제공, 혜택 부여 방식의 대체제도 필요 -

홍성호 선임연구위원

(hsh3824@ricon.re.kr)

1. 제도 개요

◆ 공공공사 소요 자재 중 중소벤처기업부장관이 지정한 주요 자재는 공공기관이 중소기업으로부터 직접 구매하여 공사 시행자(시공사)에게 지급자재로 제공하는 제도

- (도입배경) 중소기업 경쟁력 확보와 판로지원을 위해 제정된 「중소기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 근거한 중소기업 경쟁제품 지정제도 중의 하나로 '05년 12월 도입('06년 1월부터 시행)
- (적용대상) 공공기관이 발주하는 40억 이상 종합공사, 3억 원 이상 전문공사에 사용되는 자재 중 중소벤처기업부장관이 고시한 품목이고 추정가격 4천만 원(제품명 기준) 이상인 자재
- (품목현황) 3년마다 중소벤처기업부장관이 고시하는 공사용자재 직접구매 품목은 '22년 기준 106개로서 '06년(87개) 대비 크게 증가하였으며, 중소기업 경쟁제품 전체 품목(213개)의 다수(49.8%)를 차지

2. 해외 유사제도 현황

◆ 해외는 시장경제 원칙과 공공기관 자율성 및 재량하에 중소기업을 간접 지원하고 있어 우리의 공사용자재 직접구매 제도와 같은 직접 지원제도는 글로벌 스탠다드에 부합된 제도라 보기 힘들

- 국내는 공공기관별 특성을 고려하지 않고 공사용자재 품목을 중소벤처기업부장관이 지정하고, 그 자재를 생산하는 중소기업의 제품만을 의무적으로 직접 구매하는 직접지원방식
- 해외의 공공 조달을 통한 중소기업 지원은 ①공정 하도급 환경 조성, ②공공조달 참여를 돕기 위한 정보 제공, ③중소기업이 하도급자로 참여하는 낙찰차(원도급자) 우선 선정 ④금융지원 등 간접지원방식 원칙
 - (미국) 55만 달러(건설 100만 달러) 이상 계약을 체결하는 원도급자는 중소기업의 하도급 계획 제출을 의무화하고 있음. 품목 지정제도(Class Set-Asides)가 있으나, 공공기관별로 적용대상 자체 결정
 - (일본) 공공조달 의존도가 높아서 중소기업 수주기회를 확대하는 것이 필요하다고 인정되는 품목(특정 품목)의 조달정보를 중소기업 단체 중앙회가 제공
 - (EU) 사회적 약자 기업과 고용 증대 등 사회적 책임을 이행하는 기업의 낙찰과정에서 가점을 부여

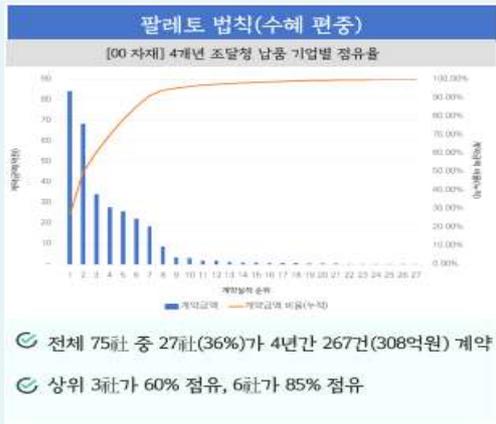
구 분	미국	일본	EU
목 적	소기업 보호	중소기업 수주기회 확대	중소기업 시장 참여 장벽 제거
지원방식	주로 간접 지원하되, 일부 직접 지원	간접 지원	간접 지원
지원대상	소기업 사회적 약자 기업	중소기업	사회적 약자 기업
구매목표비율	있음(23%)	있음(54.7%)	없음
품목 지정여부	품목 할당제도(적용실적 미비)	특정품목 지정(조달정보만 제공)	없음
자재직접구매	품목할당 중 일부가 건설 분야 적용	없음	없음
중점 지원방향	공정 하도급 거래 중시	공공조달 정보제공 중시	공공조달 낙찰자 혜택 부여

3. 효과 및 문제점

◆ 공사용자재 직접구매 제도는 중소기업 “경쟁력 제고 기능”이 매우 미흡하여 도입 취지 미달성

- 혜택을 받은 중소기업은 경쟁력 확보가 아닌 공공조달 시장에 안주하려는 피터팬 증후군에 빠져 있는 상태
 - 중소기업 경쟁제품 수주업체(1,172개사)의 공공 조달실적(조달금액)과 매출성장율 및 고용증가율간 상호 관련성은 낮은 것으로 파악(중소기업 경쟁제품의 50%는 공사용자재 직접구매 대상품목)
- 일부 중소기업이 공공조달의 상당 부분을 과점하고 있어 다수의 중소기업이 혜택을 받지 못하고 있으며, 중소기업간의 “부익부 빈익부” 현상 등 여러 부작용이 초래
 - 일부 자재의 경우 상위 3개사가 전체 계약액의 60% 이상을 점유하고 있으며, 공공조달에서 얻은 수익을 경쟁력 향상을 위한 연구개발에 투자하는 경우도 드문 상태

〈공사용자재 직접구매제도가 중소기업 성장에 미친 영향〉



- ◆ 공사용자재 직접구매제도는 산업간 불균형을 초래하는 과도한 적용대상 및 범위, 수요자를 고려하지 않은 공급자 위주의 직접구매 대상품목 선정, 발주자의 자율성 및 재량권을 침해하는 예외처리 등의 문제점을 노출

- (공급자 위주의 직접구매 대상품목 선정) 공공기관과 건설관련 단체 등 수요자 및 이해당사자의 의견을 제대로 반영하지 않고, 공급자 위주로 직접구매 대상품목을 선정하고 있음. 더욱이 중소기업 관련 조합 및 단체의 부실한 품목 지정 신청서 제출과 중소기업중앙회의 형식적인 검토는 직접구매 대상품목의 타당성 및 신뢰성을 저해하고 있음
- (과도한 직접구매 적용대상 및 범위) 직접구매 적용대상 및 범위가 넓어 공공기관(발주기관)의 입찰계약업무 및 현장 시공관리업무 과중, 중소 건설회사의 피해 기중, 직접구매가 용이하지 않는 공사 적용 등 시행상의 많은 불편과 문제점을 초래하고 있음
- (공공기관의 자율성 및 재량권을 침해하는 예외처리) 획일적이고 구체적이지 못한 예외사유 판단기준과 공공기관의 자율성 및 재량권을 인정하지 않는 절차로 인해 공사의 특성과 여건상 직접구매가 효율적이지 못한 공사용 자재도 예외가 인정되지 않고 있음

4. 개선방안

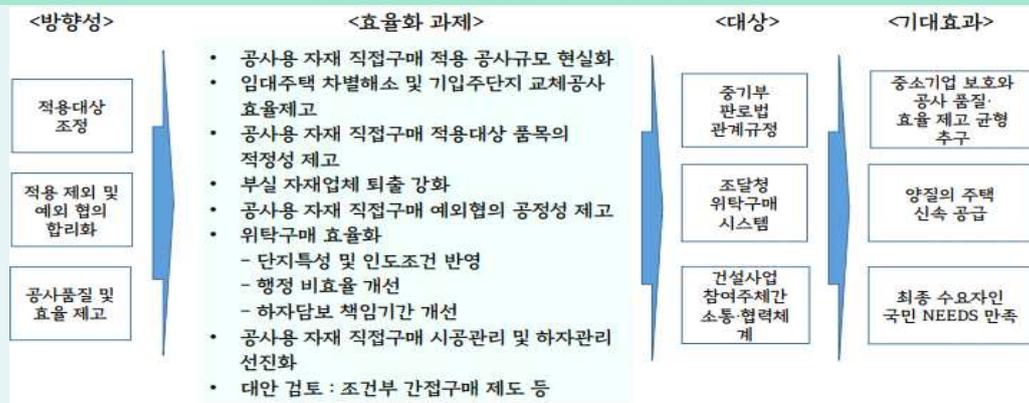
◆ 중소기업의 건전한 육성을 위해 공정 하도급 환경 조성, 공공조달 정보 제공, 중소기업 혜택 부여 등 간접지원방식의 대체제도 도입이 바람직

- 공공기관의 중소기업 구매비율 준수 원칙하에서 수요자인 공공기관이 필요로 하는 자재 품목을 제안
- 해당 품목에 대해 원도급자는 중소기업에게 하도급 하도록 의무화하고, 하도급 계획서를 제출하도록 함. 아울러 공공기관은 원도급자의 하도급 계획서 적정성을 검토하고, 그 이행 여부를 감독

◆ 간접지원방식의 대체제도 도입이 어렵다면, 적용대상 조정, 예외인정 합리화, 공사품질 및 효율 제고 등의 개선방안 추진 필요

- (적용대상 조정) 정책 형평성 차원에서 중소 건설사 수주영역인 100억 원 미만 종합공사와 전문공사 제외
- (예외인정 합리화) 임대주택 등 공공기관이 직접구매 예외로 지방중소기업청장에게 통보한 경우에는 제외
- (공사품질 제고) 하자, 납품 지연 등으로 인한 건설현장 피해 발생 시 납품업체 퇴출 및 사급자재 전환 가능

〈공사용자재 직접구매제도의 일시적 개선방안〉



정책동향

연간 3,000호 공업화주택 공공발주 정책 발표의 시사점과 향후 과제 - 글로벌 모듈러 경쟁력을 갖추기 위한 정부와 업계의 보완과제 제안 -

유일한 선임연구위원 (ihyu71@ricon.re.kr)

1. 국토부 공업화주택 공공발주 정책 발표 개요

◆ **최근(2023.7.31) 국토부는 모듈러건축 활성화 정책 기조에 맞춰 2030년까지 연간 3,000호 공업화주택 공공발주 목표 및 관련 활성화 정책 추진계획을 발표함**

- 스마트건설기술 중 하나인 OSC(Off-Site Construction, 탈현장 건설) 공법으로 건설하는 공업화주택은 공사기간 단축, 시공품질 향상, 안전사고 저감 등 장점이 많아 영국, 미국, 일본, 싱가포르, 중국 등 많은 해외국가에서 주택건설산업의 혁신 아이콘으로 부상
 - OSC 공법은 현장 이외의 장소에서 제조된 부재(또는 모듈)를 현장에 운반하여 조립하는 건설방식
- 공업화주택 공공발주 사례로는 서울가양(30세대, '17.12), 천안두정(40세대, '19.8), 용인영덕 행복주택(106세대, '23.6) 등이 있으나 아직까지 시범/실증사업 수준에 불과
 - 상기 공공발주 사례를 통해 공업화주택이 물량 부족 등으로 규모의 경제 효과가 나타나지 못함에 따라 기존 철근콘크리트(RC) 공법 대비 실행공사비가 높다는 업계 애로사항 대두
- 이에, 국토부는 글로벌 경쟁력 향상과 주택품질 제고 등을 위해 공공발주기관은 2030년까지 연간 3,000호 발주를 목표로 매년 발주계획을 수립하여 공업화주택 시장의 지속가능성을 보장하고, 이와 관련해 민간의 자발적인 투자 및 기술개발을 유도한다는 정책을 발표

〈공업화주택 공공발주 확대 목표(사업계획승인 기준)〉

2023년	2024년	2025년	2030년
658호(예정)	1,000호	1,500호	3,000호

* 자료: 국토교통부 보도자료(2023.7.31)

◆ **국토부는 연간 3,000호의 공업화주택 공공발주 확대 목표 외에 모듈러 및 OSC 활성화를 위한 규제개선, 인센티브 제공 등 정책 로드맵을 마련하여 시행할 예정임**

- **(맞춤형 제도정비)** 주택의 설계, 감리 및 공업화주택 인정 등 전반적인 건설절차에 대해 모듈러주택의 특징을 반영할 수 있도록 종합적 규제개선을 포함한 맞춤형 제도정비를 추진
- **(인센티브)** 성능설계 기반의 내화기준, 탄소중립을 위한 친환경건축 인증제도 등 건축물 관련 인센티브 규정이 모듈러주택에도 합리적으로 적용될 수 있도록 개선
- **(공사비 산정기준)** 모듈러주택이 지속적인 투자와 기술향상, 그리고 충분한 물량 확보를 통해 규모의 경제를 실현할 때까지 모듈러주택 건설에 추가되는 공정별 투입자원 등을 분석(연구용역 수행)하여 별도의 표준품셈 등 공사비 산정기준 마련
- **(산업 자원체계)** 현장시공과 차별되는 모듈 제작 및 현장조립 관련업의 업종 분류를 명확히 하고, 모듈러주택 실적관리 및 통계처리 체계를 마련
- **(전문가 Pool 운영)** 모듈러주택 관련 학계·업계 전문가 Pool을 구성하여 발주청 및 지자체 인허가 담당자 등을 대상으로 교육 및 컨설팅 실시

2. 정책 발표의 시사점과 향후 보완과제

- ◆ **국토부의 이번 정책 발표는 대한건설정책연구원의 연구결과 및 제안을 비롯한 업계 의견이 상당수 반영된 것으로서 정부와 업계가 협력적으로 노력해간다는 측면에서 매우 의미가 큼**
- ◆ **다만, 모듈러 및 OSC 기술이 실질적으로 건축·주택산업에 널리 확산되고, 이를 통해 건설업계가 스마트건설시대의 글로벌 경쟁력을 갖춰나가기 위해서는 몇 가지 보완을 필요로 함**
 - **(범정부 차원 추진)** 이번 대책은 국토부 “주택건설공급과” 주도로 발표되었으나 모듈러는 주택 외 건축정책, 건설기술정책, 건설산업정책, 교통·물류정책, 해외건설정책을 비롯한 기재부의 공공계약제도, 산업부의 제조업 정책과도 밀접하게 연관됨. 따라서 국토부 내 건설산업 생산방식 고도화를 위한 통합 컨트롤 타워를 설치하여 관련부처와의 협의를 포함한 종합적인 중장기 로드맵(기본계획) 수립 필요
 - **(보증상품 개발)** 기존 생산방식과 다르게 모듈러건축은 많은 사전제작, 화물차량 운송, 현장의 양중·조립, 이동·재사용, 제조업 생산설비 등 시공 프로세스 및 건축물 생애주기(Life Cycle) 상의 차별화된 요소가 많음. 이러한 요소들은 고객(발주자, 구매자, 사용자)에 대해 새로운 보증·보험의 니즈를 발생하게 하므로 모듈러건축 특성에 적합한 건설관련 공제조합의 신규 보증상품 개발이 필요한 상황
 - **(공유형 생산플랜트)** 모듈러건축은 표준화된 단위 부재와 유닛 모듈을 활용하여 현장조립 중심으로 품질, 안전을 비롯한 생산성을 높이기 위한 방식이므로 우선, 설계와 시공의 생산성 향상을 위한 표준화 정책 방향 수립이 필요함. 또한, 표준화된 부재와 모듈을 지역 주요 거점별로 쉽게 공급받을 수 있는 공유형 생산플랜트가 마련되어야 하므로 공유형 모듈러 생산플랜트 시범구축·운영 사업 추진
 - **(건설업의 제조융합)** 건식화 및 패널화시공(Panelizing)이 확산되면서 건설업 내 자재시장 비중이 매우 커지는 상황임. 우리나라 건설업체 수가 8만5천 개사 이상이고, 이들이 지역경제에서 차지하는 역할을 고려한다면 기존의 건설업체가 모듈러로 전환해가기 위한 제조융합 유도 정책이 필요

시장동향

2023년 상반기 주택·건축시장 공급현황 점검

- 주택인허가, 건축허가의 동반 감소로 건설공급시장 단기 침체 우려 -

권주안 연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

1. '23년 6월 주택인허가 및 건축허가 현황

◆ 주택인허가 실적 : 전년 대비 감소 추세 지속

- '23년 상반기 기준 주택인허가 실적은 전년동기대비 27% 감소하였으며, 인천을 제외한 전 지역에서 감소세가 나타나고 있는 실정임
- 지역별로는 서울이 가장 큰 감소세를 보였으며 경기가 다음을 잇고 있음. 서울은 전년 동월 대비 80% 가까이, 경기도는 60% 넘게 감소하여 수도권에서의 감소세가 확대되고 있음
- 최근 가격회복, 미분양 감소 등 주택시장 회복 가능성이 커지는 상황에서 인허가 실적의 감소는 향후 가격 급등 등의 새로운 뇌관으로 작용할 가능성이 상당함
 - 미분양 적체가 상대적으로 큰 지방의 인허가 실적은 30% 가까이 감소하여 공급 기반 약화가 우려
- 2023년 인허가 물량 전망 값은 전국이 49만호, 수도권 20만호였으며, 2023년 6월 누적 인허가 물량은 전국이 19만호, 수도권이 7.2만호로 전망치 대비 전국은 78%, 수도권은 72% 수준에 그쳤음. 올 주택 인허가 물량 감소는 불가피해 보이며 공급기반 확충 필요성도 커지고 있음

〈 최근 주택인허가 실적 비교〉

(단위: 호)

구분	2023		2022		전년 대비		5년 평균 대비	
	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월	6월	1~6월
전국	31,679	189,213	50,701	259,759	△37.5%	△27.2%	△24.0%	△18.1%
수도권	11,716	72,297	22,886	96,157	△48.8%	△24.8%	△36.9%	△35.4%
(서울)	1,228	17,589	5,885	25,057	△79.1%	△29.8%	△72.1%	△42.8%
(인천)	4,250	10,445	473	7,018	798.5%	48.8%	212.0%	△7.1%
(경기)	6,238	44,263	16,528	64,082	△62.3%	△30.9%	△51.3%	△36.7%
지방	19,963	116,916	27,815	163,602	△28.2%	△28.5%	△13.7%	△1.9%

* 자료: 국토교통부

◆ **건축허가 실적 : 코로나 위기 기간 위축된 실적은 '22년 상반기 소폭 반등 후 감소로 전환**

- 2023년 상반기 건축허가는 전년동기대비 동수 기준으로 27%, 면적기준으로 23% 감소하여 주택 인허가와 같이 부동산 공급시장도 위축되고 있음
- 착공면적은 상반기 허가면적의 지속적 감소가 반영되어 동반 감소하고 있으며, 부동산PF 위축과 금리 상승에 따른 자금 부담 등이 악재로 작용하고 있음. 준공도 동반 감소했으나 소폭 감소에 그쳤음

〈최근 건축허가 및 착공 동향 비교〉

(단위: 동, 천㎡ / 증감률(%))

구분		'22년		'23년 상반기	전년 동기 대비	5년 평균 동기 대비
		상반기	하반기			
허가	동수	105,626	95,689	77,501	(△26.6)	(△34.2)
	연면적	93,038	88,435	72,029	(△22.6)	(△8.8)
착공	동수	82,036	71,169	58,475	(△28.7)	(△38.7)
	연면적	58,453	52,386	35,920	(△38.5)	(△41.1)
준공	동수	76,116	85,156	66,130	(△13.1)	(△24.6)
	연면적	68,212	78,668	70,471	(3.3)	(△7.0)

*자료 : 국토교통부

2. 시사점 : 건설공급시장 단기 침체 불가피

◆ **미분양 감소의 그늘 : 부족한 수요와 공급 침체**

- 미분양 물량은 6월 현재 감소세가 지속되고 있어, 주택시장이 회복조짐을 보이고 있으나 인허가 물량도 동반하여 감소하고 있어 공급시장 위축도 연속하여 진행되고 있음
 - 미분양 감소로 주택시장은 위기국면을 벗어났으나, 인허가 감소는 공급시장 위축으로 이어져 건설시장 침체 상황은 지속되고 있음. 주택시장 회복분 아니라 고금리 등 자금조달 측면에서도 다양한 해법이 제공되지 않는다면 공급시장 침체는 더 악화될 수 있으며 공급 기반 위축으로 이어질 수 있음
- 부동산 공간의 경우, 허가면적 뿐 아니라 착공면적도 감소하고 있어 부동산 공급시장은 악화되고 있음. 건축수요는 경제성장에서 파생되므로 성장 안정세가 회복되지 않으면 공급시장은 단기 침체 상황이 유지될 것으로 예상됨

◆ **정부의 하반기 정책 방향: 민간부문 위축 불가피**

- 정부는 지난 7월 초 '하반기 경제정책 방향'을 발표하였음. 주택공급 기반 위축을 보완하는 정책을 발표하였는데 민간부문의 위축이 수요 위축, 원가 및 금리 상승 등 요인이 복합적으로 작용한 결과이므로 정부의 공급기반 위축 보완책은 일시적으로 수급 상황을 안정시킬 수 있으나 공급시장의 전반적인 위축을 완화하는 효과는 크지 않을 것으로 판단됨. 따라서 건설경기 체감은 당분간 침체 상태가 유지될 것으로 예상됨