VOL
57
Dec.

RICON
건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

• 서울시 원도급자 직접시공의무제도 확대의 문제점과 개선 방향
 - 전문건설 직접시공 중심으로 서울형 건설혁신 대책의 보완 필요

• 전문건설업 내 ESG 평가 도입을 위한 지원 방안
 - 전문건설업을 위한 자체 기준 수립과 협업 환경 조성 필요

정책동향

• 지자체 직접시공 확대 정책에 대한 법률적 측면의 검토
 - 적극행정과 위법행정은 다르다는 점을 인식해야

시장동향

• 2023년 한 해 동안의 주택시장 주요 변수 동향 · 이슈 종합 진단
 - 2024년에는 주택시장 수요 회복을 위한 정책적 고려가 필요한 상황

RICON
대한건설정책연구원

산업동향

서울시 원도급자 직접시공의무 확대의 문제점과 개선 방향

– 전문건설 직접시공 중심으로 서울형 건설혁신 대책의 보완 필요 –

유일한 선임연구위원
(ihyu71@ricon.re.kr)

1. 「서울형 건설혁신 대책('23.11.07)」 추진경과

◆ **이번 서울형 건설혁신 대책 발표에 앞서 서울시는 2022년 4월 원도급자 직접시공을 대폭 확대하는 「직접시공 확대 및 관리방안」을 발표·추진**

- 중대재해처벌법 시행에도 불구하고 건설현장 사고(광주 화정동 아이파크 사고 등)가 잇따르자 서울시는 이와 같은 사고가 하도급 관행에 의한 것이라고 규정하고 재발 방지·개선을 위해 원도급자 직접시공을 대폭 확대하는 정책을 발표함('22.04.04)
- 서울시의 원도급자 직접시공 확대 정책은 1) 직접시공 공종 지정, 2) 대형공사 입찰에 도입, 3) 직접시공 이행 여부 점검, 4) 하도급계약 적정성 심사 적용, 5) 관련 법령 개정 건의로 요약됨

〈 서울시 원도급자 직접시공 확대 정책 발표내용('22.4월) 〉

구 분	주요 추진 내용	세부 적용 방안
직접시공 공종 지정	서울시 및 투자·출연기관 공사 발주시 안전과 품질에 영향을 미치는 직접시공 대상 공종을 발주자가 직접 지정	설계단계부터 직접시공 대상 공종(토공사, 철근·콘크리트공사 등 주요 공종)을 검토하여 입찰공고문에 지정·명시
대형공사 입찰에 적용	300억원 이상 대형공사 입찰시 '직접시공계획 비율' 평가항목을 신설하여 원도급자의 자발적 직접시공 유도	설계·시공일괄입찰 등 입찰 평가시 직접시공계획 비율이 50% 이상일 경우 3점, 40% 이상일 경우 2점 부여
직접시공 이행 여부 점검	외부전문가 등이 참여하는 '공정건설지침이'를 신설해 원도급자의 직접시공계획 이행 여부를 상시 점검	전자인력관리시스템, 근로자 노임지급현황, 안전교육일자, 4대 보험가입 여부 등을 확인하여 직접시공계획 이행 점검
하도급계약 적정성 심사 적용	현재 도급금액의 82% 이하 등 하수급인의 계약내용이 적정하지 않는 경우에 실시하는 하도급계약 적정성 심사를 직접시공에 적용	원도급자의 직접시공계획 비율이 50% 미만일 경우 '하도급계약심사위원회'를 개최하여 하도급계약 적정성을 심사
관련 법령 개정 건의	현재 70억원 미만으로 규정하고 있는 건산법 시행령 개정을 건의하여 원도급자 직접시공의무 적용 대상공사를 확대	70억원 미만에서 100억원 미만까지 확대하고 현재 차등적용(50%, 30%, 20%, 10%) 중인 직접시공 비율을 50% 이상으로 일괄 확대

◆ **직접시공 확대 정책 발표에 따라 서울시는 건설산업기본법령에서 정한 70억원을 초과하는 대형공사 입찰에 원도급자 직접시공을 적용하여 시행**

- 서울시가 법령의 원도급자 직접시공의무제도 시행 범위를 초과해 '건설공사 직접시공제 확대 시행' 대상 공사로 지공하고 발주한 사례는 다음과 같음(※전체 사례가 아닌 일부 사례만 선별하여 제시한 것임)

〈서울시 '건설공사 직접시공제 확대 시행' 적용 발주 사례〉

발주자	공사명/공고일	공사 기초금액(원)	직접시공 공종(지정)	직접노무비 비율
SH공사	고덕강일 공공주택지구 3단지 아파트 건설공사 ('23.03.14. 공고)	303,127,873,000	(건축)철근콘크리트공사 (토목)흙막이공사 (기계)전열교환기설치공사	26.71% 2.30% 1.09%
SH공사	마곡 도시개발서업지구 10-2단지 아파트 건설공사 ('23.06.19. 공고)	145,667,521,000	(건축)철근콘크리트공사 (토목)흙막이공사 (기계)공기순환기설치공사	25.75% 3.01% 1.45%
SH공사	망월천 및 신원천 하천공사 ('23.10.18. 공고)	16,444,780,000	(토목)축제공 (토목)호안공 (조경)시설물공+포장공	2.90% 16.52% 16.06%

* 자료: 나라장터(https://www.g2b.go.kr/) 입찰공고, 서울주택도시공사

◆ **상기와 같은 서울시의 직접시공제 확대 시행과 더불어 2023년 11월 "주요 공종 하도급 전면 금지 및 원도급사 100% 직접시공"을 포함한 「서울형 건설혁신 대책」을 발표하여 건설업계의 반발 등 크게 논란이 되고 있는 상황**

- 11월 7일에 발표한 서울형 건설혁신 대책에는 앞으로 서울시의 모든 공공건설 공사시 철근·콘크리트공사 등 품질과 안전에 직결되는 시공은 하도급이 아닌 원도급사가 100% 직접시공해야 한다는 내용을 포함
  - 건설현장에 만연한 저가 불법 하도급 문제를 뿌리 뽑기 위해 서울시가 발주한 공사 및 산하 투자·출연기관 발주공사의 주요 공종은 하도급 금지 및 100% 원도급자 직접시공을 의무화함
  - 여기에서 '주요 공종'이란 철근·콘크리트·교량공 등 시설의 구조안전에 영향을 미치면서 공사비의 큰 부분을 차지하는 '핵심 공종'을 의미함
- 또한, 서울시는 행정안전부와 함께 협의하여 원도급자의 직접시공 여부가 공사 수주에 실질적인 영향을 줄 수 있도록 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규)」의 평가항목에 '직접시공 비율'을 추가하는 개정안을 협의 중임
  - 시설공사 적격심사 세부기준의 "하도급관리계획 등의 적정성 평가"를 "직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가"로 개정하고, 현행 "최근 1년간 하도급대금 직불실적" 및 "하도급대금 직불계획 제출" 평가를 삭제하는 대신 "계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율" 평가를 신설함
  - 직접시공할 비율은 10% 미만일 경우 0점, 10% 이상~20% 미만일 경우 2점, 20% 이상~30% 미만일 경우 4점, 30% 이상일 경우 6점으로 상당히 큰 배점 부여를 검토 중에 있음

2. 주요 문제점 및 개선 방향

◆ 원도급자 직접시공의무제도 도입의 취지와 제도의 본질에 대한 이해 필요

- 건설산업기본법 상의 원도급자 직접시공의무제도는 소규모 페이퍼 컴퍼니 난립 방지 등을 위하여 의무하도급제 폐지를 대체하여 2006년 1월부터 시행된 제도임
  - 종전 의무하도급제도는 전문건설사업자 보호·육성 차원에서 도입된 제도였으나 원도급자의 자율성을 침해하는 규제라는 차원에서 폐지된 반면, 대체 도입된 직접시공의무제도는 직접시공 능력이 없는 원도급자의 위장 직영 등으로 많은 하도급자의 피해가 예상돼 시작부터 종합과 전문 강의 상당한 이견과 논란을 야기한 제도임
  - 당초 직접시공의무제도는 소규모(30억원 미만) 공사에서 원도급자가 30% 이상을 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 시공하는 제도로 운영되어 오다가 2019년 70억원 미만으로 적용 대상이 확대되었고, 이후 노무비(직접시공 노무비/총 노무비)만을 직접시공 비율로 산정하는 방식으로 변경하여 운영 중임
  - 또한, 건설생산구조 개편에 따른 종합-전문 간의 직접시공을 전제로 한 상호시장 진출 허용 이후에 종합건설사업자의 전문공사 수주시 직접시공 능력이 있는 것인지에 대한 논란과 종합의 편법(위장) 직접시공에 대한 우려가 심화되고 있는 상황임
- 따라서 직접시공의무제도는 다음과 같은 제도의 도입 취지와 본질적 특성을 잘 활용할 필요성이 있음
  - 페이퍼 컴퍼니가 난립하는 소규모 공사 수행 환경에 한정된 제도임
  - 공사를 수주한 원도급사에게 부여한 법령이 정한 제한적 범위(70억원) 내에서의 최소한의 의무 규정임
  - 전문건설업의 전통적 영역인 노무비 중심의 실질적 직접시공을 요구함

◆ 하도급을 담당하는 전문건설사가 직접시공의 주체가 되도록 제도 정립 필요

- 원도급사인 종합건설사는 현재에도 자율적 의사에 따라 100% 직접시공을 할 수 있으나, 생산의 효율화 및 현장운용의 합리화를 위해 전문 공종별로 분업화되어 있는 하도급사를 활용하여 시공하고 있음
- 특히, 품질과 안전에 직결된 토공사, 철근·콘크리트공사, 비계공사 등의 주요 공종은 전문건설업의 오랜 노하우와 특화된 기술의 활용이 매우 중요함
- 최근 3년간('20~'22) 대한전문건설협회 실적신고(서울시 공사 참여 업체의 하도급금액 비중 현황) 자료를 보더라도 철근·콘크리트공사는 원도급 1.2% 및 하도급 98.8%, 지반조성·포장공사(주력분야: 토공사)는 원도급 2.2% 및 하도급 97.8%의 실적을 나타내고 있어, 건설공사 주요 공종이 실제 원도급이 아닌 하도급으로 대부분의 시공을 하고 있다는 사실이 드러남
- 이러한 상황에서 서울시의 갑작스러운 주요 공종에서의 하도급 전면 금지 및 원도급사 100% 직접시공 정책은 공사의 품질과 안전에 매우 위험한 결과를 초래할 수 있는 성급한 정책 발표로 볼 수 있음
- 따라서 성급한 정책 발표의 전면 철회와 함께 전문건설사를 직접시공의 주체로 양성해 공사의 품질과 안전을 높일 수 있도록 하는 새로운 대안을 강구할 필요가 있음. 원도급과 하도급의 본연의 역할에 충실한 건설산업제도를 만들어가기 위한 노력이 그 어느 때보다 필요한 시점임

산업동향

전문건설업 내 ESG 평가 도입을 위한 지원 방안

– 전문건설업을 위한 자체 기준 수립과 협업 환경 조성 필요 –

이경태 선임연구원
(ktlee422@ricon.re.kr)

1. 건설사에 대한 2023 ESG 경영 평가 현황

◆ **2023 상장기업 기준 ESG 경영 평가 결과, 건설업 50% 이상이 B등급 이상을 받은 만큼 지속가능경영 체계를 갖추기 위한 다각적 노력이 진행 중임**

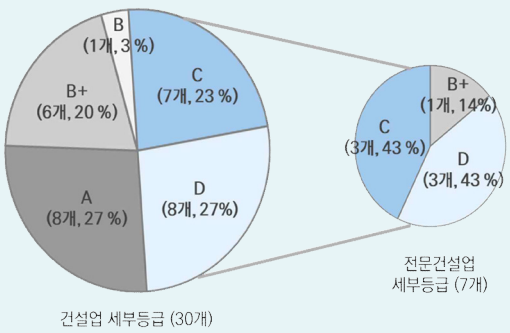
– 한국ESG기준원이 총 987개의 상장사 중 건설업종 기업의 환경, 사회, 지배구조를 각각의 기준으로 분석하였음. 57개 사 중 30개 기업만이 데이터가 공시·공개되고 피드백에 참여함으로 ESG 평가가 가능했음(각 산업별 평균 51%)

- 이번 2023년 등급 평가에서 B 이상의 등급(보통)을 확보한 기업은 48.2%(381개)이며, 건설업종의 경우 약 50%(15개)의 기업이 B 등급 이상을 받았음
- 세부 분야별로, 환경(E)과 사회(S) 분야에서는 56.6%(17개), 지배구조(G)는 63.3 % (19개)가 B등급 이상을 받아, 건설업에서 ESG 경영에 대한 인식과 관심이 높아졌음을 확인

◆ **노동환경 개선과 대체에너지 활용 관련 투자가 늘어난 만큼, 환경과 안전 분야에 대한 관심이 높아져 지속 가능한 성장이 기대됨**

– 온실가스 배출량 감소, 재생 에너지 사용량 증가로 인해 환경 분야 성과는 타 업종 대비 높음

〈건설업의 2023 ESG 세부 등급 분포표〉



ESG 평가 등급	건설업 (30개)			전문건설 (7개)		
	E	S	G	E	S	G
S (탁월)	–	–	–	–	–	–
A+ (매우 우수)	1	3	–	–	–	–
A (우수)	7	6	6	–	1	–
B+ (양호)	4	7	7	–	–	2
B (보통)	5	1	6	1	–	1
C (취약)	8	5	4	5	2	1
D (매우 취약)	5	8	7	1	4	3

*자료: 2023년 ESG 등급 부여 내역, 한국ESG기준원

◆ **그러나 ESG 평가가 가능한 전문건설업 기업 수 자체가 미미한 것으로 나타났으며, 평가가 진행되었더라도 C. D 등급의 평가를 받았음**

- 전문건설업에서는 ESG 경영을 수익 창출로 기대하기보다는 이미지 브랜딩 및 시대 흐름에 부응하는 정도로 인식하고 있어 소극적으로 도입 중임
- 이는 결과적으로 비재무적 리스크로 인한 주주가치 훼손이 우려된다고 볼 수 있으며, 장기적으로 사업 투자에 대한 의사결정 및 가치 창출에 영향을 끼쳐 재무적 가치가 손상될 가능성이 있음

◆ **국내 상장기업의 ESG 공시 의무화가 2025년부터 단계적으로 실시됨에도 불구하고 전문기관마다 평가 기준이 상이하다는 점은 국제적 표준화에 효과적으로 대응하기 어려움**

- 미국의 지속가능성회계기준위원회 (The Sustainability Accounting Standards Board, SASB)의 경우, 11개 산업군, 77개 산업별 ESG 기준을 제시하였으며, 각 산업에서의 ESG를 환경, 사회적 자본, 인적 자본, 사업모델 및 혁신 그리고 리더쉽 및 지배구조로 나누어 세부적으로 평가함
  - SASB는 먼저 산업군을 분류하고 이에따라 각 산업에 해당하는 지표들을 활용하여 분석하는 반면, 국내의 경우 평가 영역에 따라 지표와 산업 분류 체계를 구축함
- 국내 기준은 ESG 각 분야 별 산업분류체계의 통일성이 부족하여 평가지표 이해에 어려움이 있음
  - 추가적으로 비재무적 정보를 기준으로 평가도 진행되는 만큼, 평가사들의 평가 항목에 대한 자세한 공개 및 평가 철학 등을 명확하게 밝힐 필요가 있음

〈SASB의 ESG 평가 기준 예시〉

산업군	산업별	대표 지표
금융	보험	투명한 정보 및 고객들을 위한 자문. 환경위험 노출 등
	상업은행	데이터 보안. 금융 포용 및 역량 구축 등
	증권 및 상품거래소	투명하고 효율적인 자본시장 촉진, 이해충돌 관리 등
인프라	엔지니어링 및 건축	전 종업원 보건 및 안전. 건물 및 인프라 전 과정에 걸친 영향 등
	주택건설	토지 이용 및 생태학적 영향, 신규 개발의 지역사회 영향 등
	가스 유틸리티 및 유통	에너지 가격 적정성. 최종 사용 효율 등

*자료: 한국회계기준원

〈한국 ESG기준원의 ESG 평가 기준 예시〉

평가영역	평가지표		분류체계
	대분류	중분류	
환경	리더십과 거버넌스	거버넌스. 전략 및 목표 등	철강/비철, 건설 등 (21개)
	위험관리	위험관리	
사회	직장내 안전보건	거버넌스. 위험관리 등	에너지, 소재, 부동산, 은행 등 (28개)
	지속가능한 소비	소비자와의 소통. 피해보상 등	
거버넌스	이사회 리더십	이사회 독립성. 이사회 운영. 이사 보수 등	기업유형, 자산규모, 지배주주, 감사위원회 유무로 분류 (9개)
	주주권 보호	주주의 권리. 주주환원 등	

*자료: 한국ESG기준원

◆ **중·소규모의 전문건설업체의 특성을 반영한 가이드라인 부재 및 높은 초기 비용이라는 한계가 명확함**

- 기업의 재무나 산업의 특성 평가가 대기업 정보 중심으로 진행되는 만큼 중·소 기업을 위한 현실적인 ESG 지표 제안이 요구됨
- 지속가능한 경영을 위해 전문건설사 자체적인 ESG 경영 능력 배양 및 전략 수립을 위한 지원 정책 요구

2. 중·소 건설업의 ESG 경영 개선을 위한 지원 정책 수요 증가

◆ **예산과 정보력의 한계로 인한 참여 부족 극복을 위한 우수 사례 공유 필요**

- 거버넌스, 사회 분야에 대한 인식이 높아지고 있음에도 불구하고, 실제 경영에는 가시적인 기준이 있는 환경 관련 부분이 집중적으로 도입됨
- 분야별 모범 사례 발굴 및 공유를 통해 ESG 개념 및 적용 방안에 대한 접근성 제고 및 참여 확대 유도

◆ **ESG에 대한 프레임 및 기준 지표에 대한 모호성 그리고 가이드라인의 불명확성으로 인해 일시적이고 제한적인 강조만 이루어지고 있음**

- 모호한 지표의 지속적인 개정 및 평가 기관마다 상이한 지표에 대한 통일성 확보 요구 필요
- 원도급 기준을 하도급 업체가 따라가기에는 한계가 있는 만큼, 전문건설업 환경에 맞는 지표 제안 필요

◆ **장기적으로는 동종규모·업종과 비교하고 분석하여 개선할 방법을 찾는 역량을 스스로 갖추도록 하기 위한 정부, 협회 차원의 지원 방안 필요**

- 정부, 협회 차원의 교육과 컨설팅을 통해 자체적인 전문인력 확보 및 구체적 경영 방안 수립
- 우대금리, 대출 지원 등과 같은 재정적 인센티브 장려책을 정부와 협회, 조합 차원에서 도입하여 ESG 경영 자발적 참여 및 지속 가능한 비즈니스 모델 정립 유도

3. 시사점 및 결론

◆ **전문건설업을 위한 ESG 경영 기준 수립 필요**

- 단기 전략으로 대기업과 중·소기업으로 구분된 ESG 경영 평가모형 및 가이드라인 수립 필요
  - 산업재해 지표, 친환경 자재 구매, 임직원 현황 등의 단순 정량적 수치만이 아닌 본질적인 ESG 경영을 이루기 위한 질적 평가 지표도 보완하여 평가 필요
- ESG 경영 평가에 데이터 기반 보고서 발간이 필수적인 만큼 전문건설업 자체적으로도 표준화된 경영 리포트를 작성하고 전문적인 피드백을 받는 등 시행착오를 통한 자체역량 배양 필요

◆ **수평, 수직적 협업시스템 구축을 통한 리스크 관리 및 사회적 공헌 강화 전략 수립 필요**

- 상대적으로 유연하고, 빠른 의사결정이 가능하다는 중·소 규모 기업 장점을 살린 경영전략 수립 필요
- 중·소기업 간 컨소시움/협력으로 대응 가능한 ESG 경영 항목은 협업 및 지역 사회와 연계 진행
- 대기업과 수직적 협업을 통해 ESG 관련 리스크 관리 방안 학습 장려 및 대기업의 지원에 대한 혜택 제공을 통해 긍정적인 상호작용 기대

◆ **ESG 도입의 추진력 향상과 실행 가능한 이니셔티브 설정 및 구현을 위해 협회, 조합의 협력 지원을 위한 TF 구성을 통해 지속적인 모니터링을 지원하는 시스템 구축 필요**

정책동향

지지체 직접시공 확대 정책에 대한 법률적 측면의 검토

- 적극행정과 위법행정은 다르다는 점을 인식해야 -

홍성진 연구위원 (hongsj@ricon.re.kr)

1. 서울시 직접시공 확대 정책의 주요 내용

◆ **2023. 11. 7. 서울시는 직접시공을 확대하는 내용으로 다음과 같이 '서울형 건설혁신 대책'을 발표하였음**

부문	핵심과제
공공공사	‣ 부실공사 업체 초강력 제재 ‣ 주요 공종 하도급 전면 금지 ‣ 감리 현장감독 시간 확보
민간공사	‣ 민간공사 관리 사각지대 해소 ‣ 민간공사 감리 독립성 확보
산업체질	‣ 현장 근로자 시공능력 향상 ‣ 가격 중심 입찰제도 철폐 ‣ (가칭)서울 건설산업 발주자협회 설립

◆ **특히, 서울시는 주요 공종은 100% 직접시공을 원칙으로 하고, '직접시공' 여부가 공사 수주에 실질적인 영향을 줄 수 있도록 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」에 따른 평가 항목에 '직접시공 비율'을 추가하기 위해 행정안전부와 협의 중에 있음**

- 주요 공종은 철근콘크리트·교량공 등 시설의 구조안전에 영향을 미치면서 공사비의 큰 부분을 차지하는 핵심 공종임
- 기술 보완 등으로 불가피하게 하도급이 시행되는 경우에는 '하도급 계약 적정성심사' 대상 금액기준을 현재 원도급액 대비 82% 미만 → 90% 미만으로 강화함

◆ **이는 2022. 4. 4. 서울시가 발표한 「직접시공 확대 및 관리방안」의 확대 정책으로 평가할 수 있음**

- 「직접시공 확대 및 관리방안」은 공공발주 시 '직접시공' 공종 지정, 대형공사 입찰 평가시 '직접시공' 계획 비율 반영, '직접시공' 준수여부 점검, 하도급계약 적정성 심사 대상 확대, 법령 개정이 주요 내용임

2. 서울시 직접시공 확대 정책의 법적 검토

◆ **서울시가 발표한 「직접시공 확대 및 관리방안」, '서울형 건설혁신 대책' 모두 직접시공 확대를 주요 내용으로 하는 정책이나, 법적 근거 없이 서울시 내부 지침에 따라 시행되는 상황임**

- 「서울주택도시공사 공사계약특수조건」, 「서울주택도시공사 하도급 관리지침」 등에 따라 시행

◆ **현행 「건설산업기본법」에서는 건설사업자가 70억원 미만의 건설공사를 도급받은 경우 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 다음의 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하도록 규정하고 있음(법 제28조의2)**

- 도급금액 3억원 미만: 50% 이상 직접시공
- 도급금액 3억원 이상~10억원 미만: 30% 이상 직접시공
- 도급금액 10억원 이상~30억원 미만: 20% 이상 직접시공
- 도급금액 30억원 이상~70억원 미만: 10% 이상 직접시공

◆ **과거 경기도의 경우 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」에서 「건설산업기본법」에 따른 건설공사의 직접시공 의무 위반 행위를 단속할 수 있도록 조례에 규정하였으나, 2022. 5. 3. 법제처는 해당 조례에 대해서 「지방자치법」 제28조에 위반된다고 판단하였음**

- 법제처는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사의 직접 시공의무 위반에 따른 행정제재는 국토교통부 장관의 권한으로서, 기관위임사무의 근거가 없거나 범위를 넘어서 조례로 규정하는 것은 위법하다고 판단함

「법제처 자치입법 의견제시 사례」(안건번호: 의견 22-0130)

▸질의

도지사가 「건설산업기본법」 제10조에 따른 건설업의 등록기준 미달, 같은 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반, 같은 법 제25조에 따른 수급인 등의 자격 제한 위반 및 같은 법 제28조의2에 따른 **건설공사의 직접 시공의무 위반 행위(이하 "이 사안 법령 위반행위"라 한다)를 단속할 수 있도록 조례에 규정할 수 있는지?**

▸의견

경기도조례 제7조의3 제1항 제1호부터 제3호까지에서는 도지사가 이 사안 법령 위반행위를 단속할 수 있다는 규정을 두고 있습니다. 앞서 살펴본 "단속"의 의미에 비추어 보면 이 사안 법령 위반행위 단속규정은 도지사가 이 사안 법령 위반행위에 대해 조사·적발하고 적발된 위반행위자에게 「건설산업기본법」(이하 "법"이라 한다)에 따른 통제나 제재를 할 수 있다는 점을 규정한 것으로 보입니다.

「지방자치법」 제28조 제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 대해 조례를 제정할 수 있습니다.(각주: 대법원 2009. 12. 24. 선고 2007추141 판결 등 참조) 따라서 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하기 위해서는 해당 사무가 지방자치단체의 소관 사무에 해당해야 할 것인바, 소관 사무 해당 여부를 판단하기 위하여 법의 관련 규정을 살펴볼 필요가 있습니다.

다음으로 법 제25조 제2항에서는 수급인에게 법 제16조의 시공자격(해당 건설공사를 시공하는 업종 등록 등)을 갖춘 건설사업자에게만 하도급을 할 의무를 부과하고, 법 제28조의2 제1항에서는 건설업자의 건설공사 직접 시공의무를 부과하며, 법 제82조 제2항 제2호 및 제3호에서는 법 제28조의2 제1항에 따른 직접 시공의무를 위반한 경우 및 법 제25조 제2항에 따른 하도급 제한을 위반한 경우 건설사업자에게 국토교통부장관이 1년 이내의 기간을 정하여 그 건설사업자의 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 그 위반한 공사의 하도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다고 규정하고 있습니다. 그리고 법 제91조 제1항 및 같은 법 시행령 제86조 제1항 제9호에서는 법 제82조에 따른 영업 정지 또는 과징금 부과 권한을 시·도지사에게 위임하고 있습니다.

위와 같은 법령 규정에 비추어 보면 이 사안 법령 위반행위를 한 자에 관한 등록말소 및 영업정지 등 제재처분은 국토교통부장관의 권한으로 법 제91조 제1항 및 같은 법 시행령 제86조에 따라 시·도지사에게 위임되어 있고, 법 제49조에 따른 시·도지사의 실태조사 등은 법 제91조 제1항에 따라 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우로만 한정됩니다. 이러한 점에 비추어 보면 이 사안 법령 위반행위를 한 자에 관한 법 상 제재처분 및 이를 위한 실태조사는 자치사무가 아니라 **기관위임사무로 판단되고, 법 및 같은 법 시행령 상 해당 사무와 관련된 사항을 조례로 위임하고 있지도 않은 것으로 보입니다.**

따라서 이 사안 법령 위반행위 단속규정은 법령의 위임 없이 기관위임사무에 해당하는 내용을 규정하고 있어 「지방자치법」 제28조 제1항 본문에 위반될 소지가 있어 보입니다.

◆ **따라서 서울시의 「직접시공 확대 및 관리방안」, '서울형 건설혁신 대책'에서 직접시공 원칙'에 따라 이루어지는 행정은 '위법한 행정'에 해당할 수 있음**

◆ **또한, 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」에 따른 평가 항목에 '직접시공 비율'을 추가하는 부분도 「지방계약법 시행령」의 위임입법의 한계 문제를 검토할 필요가 있음**

- 현행 "지방계약법 시행령"에서 규정한 적격심사 대상 항목(이행실적, 기술능력, 하도급관리계획 등)의 범위를 벗어나 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」에서 직접시공 항목을 신설할 수 있는지에 대한 검토가 필요함

「지방계약법 시행령」
제42조(재정지출의 부담이 되는 입찰에서의 낙찰자 결정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정한다.
1. ~ 3. (생 략)
② 제1항에 따른 계약이행능력의 심사는 해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 하도급관리계획 및 외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거 실적의 품질 정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정안전부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다.

◆ **서울시는 정책을 집행하기에 앞서 관련 업계와의 충분한 협의를 거치고, 「건설산업기본법」, 「지방계약법」등 제 법규를 준수하는 범위 내에서 '적극 행정'을 펼칠 필요가 있음**

- 주요 공종에 대한 직접시공 의무화가 가능한지 여부 및 직접시공 공종에 대한 근로자 편법 고용 등 발생할 수 있는 제반 문제 등에 대하여 건설업계의 의견 청취 및 정책에 반영할 필요가 있음

시장동향

2023년 한 해 동안의 주택시장 주요 변수 동향 · 이슈 종합 진단

– 2024년에는 주택시장 수요 회복을 위한 정책적 고려가 필요한 상황 –

권주안 연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

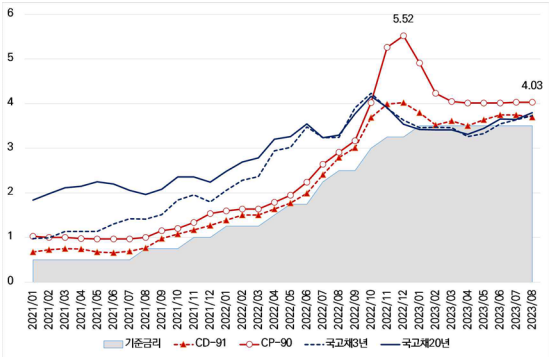
◆ **2023년 주택시장은 2022년의 자금시장 경직과 경착륙 위험이 지속되면서 가격, 거래, 공급 등 주요 변수들의 변동 방향성이 바뀌는 변곡점이 관찰되었음**

- 2023년 주택시장에 영향을 주는 주요 변수로 코로나 위기 발발 이후 주택가격에 영향을 주었던 시장금리를 빼놓을 수 없으며, 수요 위축으로 인해 촉발된 미분양과 거래 급감을 나타내는 공급 변수와 거래량도 중요한 변수임. 이 변수들의 변동이 집약되어 나타나는 주택가격을 마지막 주요 변수로 선정하였음

◆ **(시장 금리) 2022년 레고랜드 사태 직후 급상승 → 이후 하향 안정화. 최근 장단기 금리 격차 감소로 단기 위험 증대. 주담대 변동-고정 금리 격차는 커져 단기 위험 역시 증대됨**

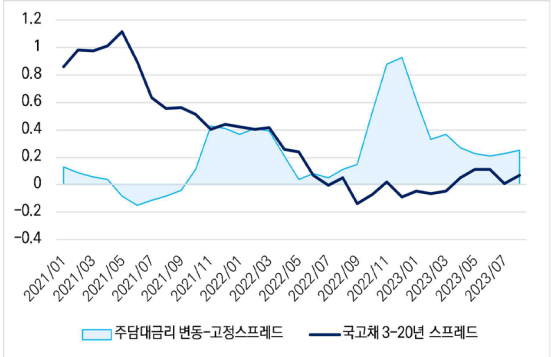
- 레고랜드 사태 직후 CP 금리는 5%를 상회하는 등 급상승하였고 이후 안정화되었음. 국고채 장단기 금리 격차가 작아지고 있어 **단기 위험이 확대**되고 있음. 주담대 변동-고정금리 격차가 소폭 커지고 있어 단기 위험 확대가 금리 상승에 반영되고 있음
- 기준금리 동결에도 불구하고 경제 불확실성 증대로 단기 금리는 상승세를 지속하고 있음

〈 기준금리와 주요 시장금리 변동 〉



* 자료: 한국은행

〈 장단기(10-3년) 국채 금리와 주담대 변동-고정 스프레드 〉

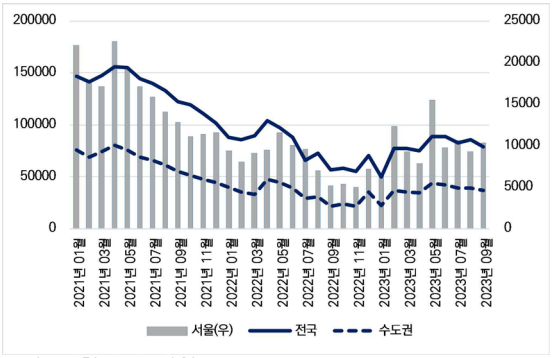


* 자료: 한국은행

◆ **(주택거래와 미분양) 주택거래는 2022년 말 저점 → 수요 회복으로 소폭 증가세이나, 정상수준에는 못미침. 미분양은 2023년 2월 7.5만호 정점 → 이후 인허가 물량 감소로 지속 감소**

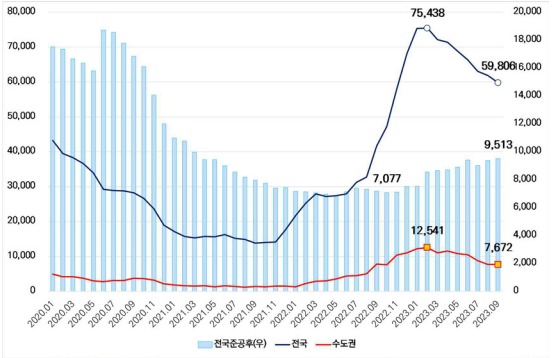
- 수요 위축으로 지속하여 감소했던 주택거래량은 누적된 가격 하향 조정과 DSR 규제가 없는 특례보금자리론 확대에 힘입어 소폭 증가하였음. 2023년 하반기 들어 거래량은 다시 소폭 감소하고 있어 수요 회복 여력은 약화되고 있어 거래량 보합세는 당분간 유지될 것으로 판단됨
- 가격 하락과 분양가격 상승, 높아진 금리로 위축된 분양수요는 미분양을 증가시켰으며 2023년 초 정점에 도달하였음. 이후 인허가 물량이 급감하면서 미분양 물량도 감소하고 있어 공급 여건 악화는 심화

〈주택거래 동향〉



* 자료: 한국부동산원

〈미분양 동향〉



* 자료: 국토교통부

◆ (주택가격) 2023년 하반기 기점 상승세 전환 → 최근 상승률 및 상승률 증가 폭 둔화. 최근 수급지수 감소로 수요 약세 상황 지속, 주택가격 상승 전망도 위축

- 수도권 아파트시장의 매매와 전세가격은 모두 10월 기준 상승세가 약화되고 있으며 최근 상승률도 감소하고 있어 수요 회복 속도와 폭의 둔화 영향이 지속되고 있음
- **수요 약세로 수급지수와 거래량 개선은 더디게 진행되고 있으며 가격 상승 전망도 약화되고 있음**

〈수도권 아파트 매매가격 동향〉

* 자료: 한국부동산원

〈수도권 아파트 전세가격 동향〉

* 자료: 한국부동산원

◆ (결론과 이슈) 2023년 주택시장은 저점에 도달 후 소폭 반등. 수요 회복력 지원 절실

- 주택시장 불황은 가격 조정 후에도 지속되는 수요 위축 심화에 기인하고 있어 수요 진작책 필요
- 공공의 특례보금자리론을 민간으로 확대하는 방안 : (i) 주신보 보증 (ii) 대상, 주택수 기준 설정

RICON 대한건설정책연구원
발행처 I (재)대한건설정책연구원 발행인 I 김희수
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620 www.ricon.re.kr