

# 건설정책저널

# 47

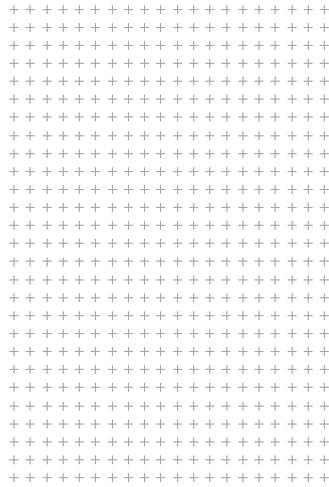
통권 제47호  
RICON Magazine

## 특집 : 2022 국정운영 지원 특집 - 건설분야

### 논단

- 건설생산체계 개편으로 인한 종합건설업과 전문건설업의 수주 불균형 문제
- 실태조사 기반 건설업종 표준하도급계약서 및 부당특약의 입법 개선 방안
- 건설업의 외국인근로자 활용 개선방안
- 안전관리계획서의 현실화
- 고유가·신냉전 시대의 해외건설 활성화 전략
- 건설산업 환경변화의 선제적 대응을 위한 모듈러 건축 분야 개선과제
- 비법정도로(사실상의 도로)의 정비와 관리 강화에 대해서





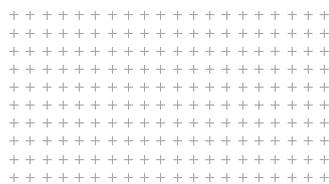
---

# CONTENTS

2022.10 | Vol.47

## 특집 : 2022 국정운영 지원 특집 - 건설분야

- 02**    **건설생산체계 개편으로 인한 종합건설업과 전문건설업의  
수주 불균형 문제**  
이종광 대한건설정책연구원 선임연구위원
  
- 08**    **실태조사 기반 건설업종 표준하도급계약서 및  
부당특약의 입법 개선 방안**  
홍성진 대한건설정책연구원 연구위원
  
- 19**    **건설업의 외국인근로자 활용 개선방안**  
박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
  
- 27**    **안전관리계획서의 현실화**  
조재용 대한건설정책연구원 책임연구원
  
- 36**    **고유가·신냉전 시대의 해외건설 활성화 전략**  
김태준 대한건설정책연구원 연구위원
  
- 44**    **건설산업 환경변화의 선제적 대응을 위한 모듈러 건축 분야  
개선과제**  
유일한 대한건설정책연구원 선임연구위원
  
- 55**    **비법정도로(사실상의 도로)의 정비와 관리 강화에 대해서**  
이은형 대한건설정책연구원 연구위원





논단

Korea  
Research  
Institute for  
Construction  
Policy



# 건설생산체계 개편으로 인한 종합건설업과 전문건설업의 수주 불균형 문제

이종광 대한건설정책연구원 선임연구위원  
(jglee@ricon.re.kr)

- I. 국정감사의 필요성
- II. 종합과 전문건설업 간 수주불균형의 심각성
- III. 국정감사에서 검토해야 할 수주균형 확보방안



## I. 국정감사의 필요성

국정감사에서 논의할 주제로 건설생산체계 개편으로 나타나고 있는 종합건설업과 전문건설업 간의 건설공사 수주 불균형 문제를 제기한다. 2018년 6월, 건설산업 혁신방안 발표를 계기로 시작된 건설생산체계 개편 작업이 계속되고 있다. 전문건설업체 간의 공동도급 등 당초 계획된 내용이 모두 시행되려면 2024년이 되어야 한다. 40여년만의 변화가 되다 보니 개편과정에서 시행착오도 발생하고 있다. 올해만 해도 6월 10일자로 건설공사 발주 세부기준을 개정하여 공사예정금액 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문건설공사에 대하여는 전문건설업을 등록하지 않은 건설업자의 원도급을 제한할 수 있도록 수정하였다. 건설생산체계 개편은 아직도 현재진행형이라고 할 수 있다.

40여 년 동안 변화가 없었던 건설산업 생산체계를 개편하는 과정에서 부작용이 나타날 수밖에 없다. 크고 작은 문제를 제대로 고치는 노력이 수반되어야 건설생산체계 개편의 완성도는 높아진다. 국정감사에서 건설생산체계 개편과 관련하여 주목할 점은 업역폐지로 인해 종합건설업체와 전문건설업체의 상호 시장에 대한 진출이 이루어지는 가운데 나타나고 있는 종합건설업체 우위의 수주 불균형이다. 2021년에 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율은 건수 기준으로 30.8%인데 비해, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율은 불과 7.5%에 그치고 있다.

국회는 정부에게 전문건설업체가 종합건설업체에 비하여 불리한 입장에서 수주경쟁을 하고 있는 상황이 지속된다면 건설생산체제 개편은 성공적으로 마무리되기 어렵다는 점을 지적하여야 한다. 국회와 정부 모두 전문건설업의 경쟁 열세는 전문건설업만의 붕괴로 끝나지 않고 건설산업의 전반적인 경쟁력 저하로 귀결될 수밖에 없다는 것을 인식해야 한다. 종합건설업과 전문건설업의 이원적 시스템을 갖추고 있으면서 전문건설업이 제 역할을 못하게 된다면 건설산업의 정상적인 성장은 불가능하기 때문이다. 건설현장 일선에서 시공을 담당하는 전문건설업이 유명무실하게 된다면 손발은 없이 머리만 있는 기형적인 형태가 될 것이다. 전문건설업체에 불리한 상황이 전개되자 전문건설업계에서는 건설생산체제 개편에 대한 불만이 높아지고 있다. 국회와 정부는 건설생산체제 개편의 성공적인 마무리를 위해서 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 균형을 이루는 방안에 대해 관심을 가져야 할 것이다.

## II. 종합과 전문건설업 간 수주불균형의 심각성

문제의 현황을 파악하기 위하여 사전에 알고 있어야 할 건설생산체제 개편의 내용은 종합건설업과 전문건설업 간의 업역규제를 폐지하고, 29개의 전문건설업종을 14개 업종으로 조정하면서 공급방식을 다양화 한 것이다. 이와 관련한 상세한 사항은 「건설생산체제 개편에 따른 전문건설업 대응방안(2021, 대한건설정책연구원)」 제2장(pp.9-30)을 참고할 수 있을 것이다.

건설생산체제 개편 이후 전문건설업체의 종합공사 수주, 종합건설업체의 전문공사 수주 현황을 살펴본다. 2021년 한 해 동안 전문건설업체에게 개방된 종합공사는 6조 1,871억 원에 상당하는 8,660건이다. 그 중에서 전문건설업체가 수주한 종합공사는 7.5%에 해당하는 646건이다. 토목분야는 5,021건 중에서 8.5%에 해당하는 425건을 수주하였고, 건축분야는 2,685건 중에서 2.2%에 해당하는 60건을 수주하였다. 조경분야는 954건 중에서 16.9%에 해당하는 161건이다.

종합건설업체에게 개방된 전문공사는 10조 89억 원에 상당하는 10,003건이다. 그 중에서 종합건설업체가 수주한 전문공사는 30.8%에 해당하는 3,081건이다. 토목분야는 5,477건 중에서 25.6%에 해당하는 1,401건을 수주하였고, 건축분야는 3,582건 중에서 41.2%에 해당하는 1,477건을 수주하였다. 조경분야는 944건 중에서 21.5%에 해당하는 203건이다.

국회와 정부가 주목해야 할 지점은 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건

수 비율(30.8%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(7.5%)보다 높다는 것이다. 세부적으로 토목분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(25.6%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(8.5%)보다 3.0배 더 높고, 건축분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(41.2%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(2.2%)보다 18.7배 더 높으며, 조경분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(21.5%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(16.9%)보다 1.3배 더 높다. 종합건설업체의 전문건설업체에 대한 수주 우위가 건축분야에서는 기형적일 정도로 격차가 크고 토목분야도 심각하다.

종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대방 시장에 진출할 수 있도록 한 것은 종합건설업체와 전문건설업체 간에 대등한 경쟁이 이루어 질 것으로 보았기 때문인데, 현실은 그렇지 않았다. 종합건설업체는 전문건설업체보다 등록기준이 높고 업무범위가 넓기 때문에 종합건설업종의 시공범위에 속하는 모든 전문공사 입찰에 참여할 수 있는 반면, 전문건설업체가 종합공사에 참여하기 위해서는 종합건설업에 준하는 등록요건과 종합공사를 구성하는 여러 전문건설업종을 보유할 것을 요구받고 있다. 그렇지만 대부분의 전문건설업체는 <표 1>과 같이 1개 또는 2개 정도의 전문건설업종을 보유하는데 그치고 있어, 종합건설업체는 전문공사 입찰에 제한이 없는 반면 전문건설업체는 종합공사 입찰 참여가 어렵게 되는 불공정 경쟁이 발생하고 있다.

**표 1** 전문건설업체의 업종 보유 현황

(단위: 개, %)

업종 수	2021.12월		2022.02월	
	업체	구성비	업체	구성비
1개	31,993	63.86	35,260	69.81
2개	13,031	26.01	10,611	21.01
3개	3,320	6.63	3,353	6.64
4개	1,141	2.28	958	1.90
5개	358	0.72	229	0.46
6개	147	0.30	66	0.13
7개	53	0.11	21	0.05
8개	34	0.07	5	0.01
9개	12	0.03	5	0.01
10개	2	0.01	0	
11개 이상	8	0.02	0	
합계	50,099	100.00	50,508	100.0

자료: 대한전문건설협회

### Ⅲ. 국정감사에서 검토해야 할 수주균형 확보방안

건설생산체계 개편의 성공, 종합건설업 및 전문건설업 간의 균형적 발전을 통한 건설산업의 도약을 위해서 종합건설업체 우위의 수주 불균형이 시정되어야 할 필요성이 있다는 점을 확인하였다. 국회가 국정감사에서 정부 측과 논의할 수 있는 종합건설업과 전문건설업 간의 수주 불균형 해소방안을 살펴본다.

#### 1. 종합공사를 구성하는 대표 전문건설업종 수 적정화

전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 종합공사를 구성하는 것으로 인정하는 대표 전문건설업종의 수를 적정하게 해야 한다. <표 2>에서 보는 바와 같이 종합공사에서 3개 이상의 전문업종을 요구하는 경우가 많다. 종합공사를 구성하는 전문업종의 수를 과도하게 산정하여 사실상 전문건설업체가 입찰에 참여하기 어려운 경우가 많다. 10개 이상의 전문건설업종을 필요로 한다고 보았던 사례도 있었다.

**표 2** 상호시장 진출허용 종합공사 요구 전문업종 수

(단위: 개, %)

종합공사 유형	합계	전문업종 수						
		1	2	3	4	5	6 이상	
토목	업체	5,018	39	2,192	1,924	649	152	62
	비율	100.0	0.8	43.7	38.3	12.9	3.0	1.2
건축	업체	2,659	39	360	688	523	387	662
	비율	100.0	1.5	13.5	25.9	19.7	14.6	24.9

자료: 대한전문건설협회

그런데 <표 3>의 미국 캘리포니아의 사례를 보면 우리나라와 달리 최소한의 전문건설업종만 요구하고 있다. 종합건설업과 전문건설업 간의 수주 균형을 위해서는 종합공사에서 요구하는 전문업종을 대표적인 1개 또는 2개 이내로 요구하는 것이 바람직하다.

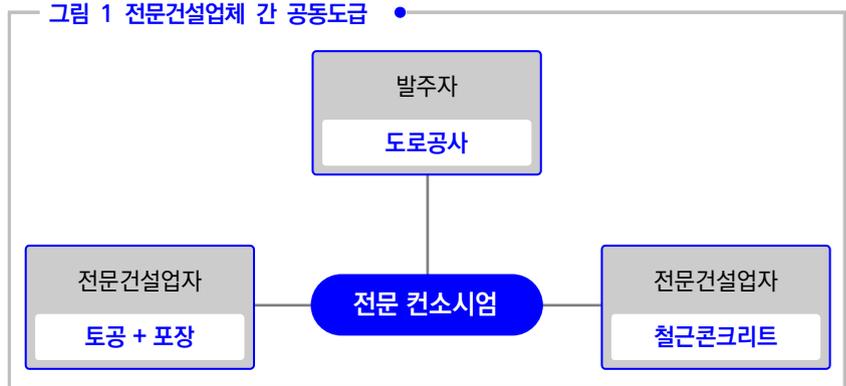
**표 3** 미국 캘리포니아 주의 건설공사 입찰 사례

항목	내용
공사명	Widen and Realign Roadway(도로확장 및 선형개량 공사)
공사금액	\$120,000,000
면허업종	Class A(토목공사업) 또는 Class C-12(토공 및 포장공사업)

자료: 건설산업 혁신을 위한 중소건설업 발전 정책토론회 자료(2021)

## 2. 전문건설업체 간의 공동도급 활성화

종합건설업과 전문건설업 간 수주 균형을 맞추기 위해서는 전문건설업체 간의 공동도급을 적극 활용해야 한다. 전문건설업체 간의 공동도급(컨소시엄)은 [그림 1]과 같이 둘 이상의 전문건설업체가 각자 보유한 전문건설업종을 활용하여 공동으로 종합공사를 구성하는 업종 요건을 충족함으로써 종합공사 입찰에 참여하는 방식이다. 건설생산체계 개편으로 전문건설업체도 종합공사를 도급받을 수 있게 되면서 새롭게 제시된 유형이다.



전문건설업체가 보유한 전문건설업종의 수가 2022년 기준으로 1개인 경우(69.81%) 또는 2개인 경우(21.01%)인 경우가 많으며 3개 이상인 경우(9.18%)는 흔치 않은 업계의 현실을 감안할 때 전문건설업체들에게 유용한 종합공사 수주방식이 될 수 있을 것이다. 전문건설업체 간의 공동도급 방식은 2024년부터 시행되는 것으로 예정되어 있는데, 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 불균형을 고려하면 조기에 시행하는 것을 적극 검토해야 한다.

## 3. 전문건설업체도 종합공사를 하도급 할 수 있도록 허용

전문건설업체가 도급받은 종합공사를 하도급방식으로 시공할 수 있도록 해야 한다. 현재 전문건설업체가 종합공사를 도급받을 경우 다른 업체에게 하도급을 줄 수 없고 직접 시공해야 한다. 반면 종합건설업체가 종합공사를 도급받았을 경우에는 다른 업체에게 하도급을 주는 것을 허용하고 있다. 종합공사의 유형과 내용에 따라 하도급이 불가피한 경우가 있는데도 전문건설업체만 하도급 줄 수 없도록 한 것은 생산방식 선택권을 제한하는 것으로 전문건설업체에게 큰 부담으로 작용한다. 종합건설업체도 모든 공사를 직접 시

공할 수 없거나 또는 직접 시공하는 것이 비효율적이기 때문에 하도급 방식을 선택할 수 있는데, 동일한 종합공사에 대하여 전문건설업체는 직접 시공하는 것만 가능하도록 하는 것은 형평성을 잃은 규제라고 밖에 볼 수 없다.

40여 년 동안 고착되어 있던 건설산업 생산체계를 변화시키는 과정에서 예상치 못한 부작용이 나타나는 것은 불가피하다. 부작용을 타하기보다 잘 대처하여 당초 예정한 정책목표를 달성하는 것이 중요하다. 종합건설업체의 전문공사 수주와 전문건설업체의 종합공사 수주에서 나타나는 격차는 예상하지 못한 것이다. 그렇지만 이러한 문제를 계속 방치한다면 멀지 않아서 전문건설업의 경쟁력이 약화되어 전체 건설산업의 기반이 붕괴되는 상황에 봉착할 수도 있다. 국회는 국정감사에서 정부가 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 불균형을 해소할 수 있도록 적극 대응해야 할 것이다.

참고문헌

1. 건설산업 혁신을 위한 중소건설업 발전방안 토론회 자료(2021)

# 실태조사 기반 건설업종 표준하도급계약서 및 부당특약의 입법 개선 방안<sup>1)</sup>

홍성진 대한건설정책연구원 연구위원  
(hongsj@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 표준하도급계약서 및 부당특약 개요
- III. 건설업종 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 실태조사
- IV. 건설업종 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 개선을 위한 입법 방안
- V. 결론

# 2

## I. 서론

1995년 “하도급법” 위반을 예방하고, 업종 특성을 고려한 계약서 작성의 편의를 제공하기 위하여 공정거래위원회에서 보급하는 표준하도급계약서의 사용 권장 제도를 도입하였다. 그러나 표준하도급계약서는 의무사항이 아니기 때문에 변형된 표준하도급계약서, 원사업자의 자체 계약서를 사용하는 경우가 많다. 그럼에도 공정거래위원회는 ‘2021년 하도급거래 실태조사’ 결과를 기반으로 건설업종의 표준하도급계약서 사용 비율을 약 98.1%로 발표하였는데, 이는 실제 수급사업자가 체감하는 표준하도급계약서의 사용비율과 괴리가 있다.

한편, 2013년 “하도급법”상 부당특약 금지 규정을 신설하였으나, 실무에서는 설계도면, 시방서, 유의서, 현장설명서, 각서 등을 통하여 부당특약 설정이 지속되고 있다. 무엇보다 “하도급법”상 부당특약 금지 규정은 단속규정에 불과하여 그 효력은 유효하기 때문에 부당특약을 통한 수급사업자의 피해가 큰 상황이다.

1) 본 연구는 홍성진·박선구(2022), “건설업종 표준하도급계약서 사용 실태조사를 통한 입법 개선 방안”, RICON FOCUS 제9호, 대한건설정책연구원의 보고서를 수정·보완한 것이다.

## II. 표준하도급계약서 및 부당특약 개요

따라서 건설업종을 중심으로 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 관련 개선방안을 도출할 필요가 있다.

본 연구는 수급사업자 보호 및 공정한 하도급거래질서 확립을 위하여 표준하도급계약서와 부당특약의 관계를 살펴보고, 수급사업자를 대상으로 실시한 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 실태조사 결과를 기반으로 입법 개선 방안을 마련하고자 한다.

### 1. 표준하도급계약서 주요 내용

#### (1) 표준하도급계약서 의의

표준하도급계약서는 “하도급법” 및 업종 특성등을 고려하여 법 위반을 최소화하고 계약서 작성시의 편의를 제공 할 목적으로 공정거래위원회에서 보급하는 표준계약서를 말한다.

1995. 1. 5. “하도급법”상 표준하도급계약서는 2022년 현재 건설업종·조선업종·자동차업종 등 약 50개의 업종별 표준하도급계약서를 제정하여 사업자 또는 사업자단체에게 사용·권장하고 있다.

표준하도급계약서는 “하도급법”을 기반으로 계약의 기본적 공통사항만을 제시하고 있기 때문에 표준하도급계약서의 기본 틀과 내용을 유지하는 범위에서 상세한 사항을 계약서에서 규정할 수 있다.

#### (2) 표준하도급계약서 법적 효력

2022년 현재 다수의 법제에서는 계약당사자의 공정한 계약 조건을 설정하고 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 표준계약서의 사용을 강제하거나 권장하는 규정을 두고 있다.

표준계약서의 사용을 강제하는 법제로는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」의 표준계약서, 「민간임대주택에 관한 특별법」의 표준임대차계약서, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」의 표준근로계약서 등이 있다.

반면, 표준계약서의 사용을 권장하는 법제로는 “하도급법”상 표준하도급계약서, 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」의 표준가맹계약서, 「상가건물임대차보호법」의 표준계약서 등이 있다.

**표 1** 표준계약서 관련 법제 및 효력

	법 제	내 용	위반시 제재
강제	국가계약법 시행규칙	표준계약서	• 없음
	민간임대주택법	표준임대차계약서	• 1,000만원 과태료
	외국인고용법	표준근로계약서	• 500만원 과태료
권장	하도급법	표준하도급계약서	• 없음
	가맹사업법	표준가맹계약서	• 없음
	상가임대차법	표준계약서	• 없음

## 2. 부당특약 주요 내용

### (1) 부당특약 의의

부당특약은 계약 상대자의 이익을 부당하게 침해·제한하거나 계약 당사자에게 부과된 의무를 계약 상대자에게 전가하는 계약조건을 말한다.

2013. 8. 13. “하도급법”상 부당특약 금지 규정을 신설한 이후 2022년 현재 법률과 시행령 외 “부당특약 고시”, “부당특약 심사지침”의 중층적 법규를 통하여 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 부당특약을 방지하고 있다. “하도급법”상 부당특약의 유형은 다음과 같다.

- 원사업자가 기본계약 및 개별약정 등의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
- 원사업자가 부담하여야 할 민원처리, 산업재해 등과 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
- 원사업자가 입찰내역에 없는 사항을 요구함에 따라 발생된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정
- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 비용이나 책임을 수급사업자에게 부담시키는 약정
- 천재지변, 매장문화재의 발견, 해킹·컴퓨터바이러스 발생 등으로 인한 공사기간 연장 등 계약체결시점에 원사업자와 수급사업자가 예측할 수 없는 사항과 관련하여 수급사업자에게 불합리하게 책임을 부담시키는 약정
- 해당 공사의 특성을 고려하지 아니한 채 간접비(하도급대금 중 재료비, 직접노무비 및 경비를 제외한 금액을 말한다)의 인정범위를 일률적으로 제한하는 약정
- 계약기간 중 수급사업자가 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제16조의2에 따라 하도급대금 조정을 신청할 수 있는 권리를 제한하는 약정
- 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우
- 계약체결 이후 공사내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우
- 하도급계약의 형태, 공사의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 떠넘기는 경우
- 계약내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 일방의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우
- 계약불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우

- 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우
- 그 밖에 법에 따라 인정되거나 법에서 보호하는 수급사업자의 권리·이익을 부당하게 제한하거나 박탈한다고 공정거래위원회가 정하여 고시하는 약정

## (2) 부당특약 법적 효력

오늘날 “국가계약법”, “건설산업기본법”, “지방계약법”, “하도급법” 등 다수의 법률에서는 부당특약을 금지하도록 규정하고 있으나, 그 효력과 제재 정도가 상이하다.

부당특약의 효력을 무효화하는 법제로는 “국가계약법”, “건설산업기본법”이 있다. 반면, 부당특약의 효력을 유효화하고 있는 법제로는 “하도급법”, “지방계약법”이 있다.

**표 2** 부당특약 관련 법제 및 효력

구분	법제	내용	위반시 제재
무효	국가계약법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니된다(제5조 제3항)</li> <li>• 부당한 특약 등은 무효로 한다(법 제5조 제4항)</li> </ul>	• 없음
	건설산업기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다(제22조 제5항)</li> </ul>	• 없음
유효	하도급법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정하여서는 아니 된다(제3조의4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시정조치</li> <li>• 과징금</li> <li>• 하도급대금의 2배 이하의 벌금 등</li> </ul>
	지방계약법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다(제6조 제1항)</li> </ul>	• 없음

## 3. 표준하도급계약서와 부당특약 관계

표준하도급계약서는 권장사항에 불과하고, 상세한 사항은 특수조건 등에서 규정할 수 있다. 이 경우 부당특약은 변형된 표준하도급계약서, 원사업자의 자체 계약서, 설계도면, 시방서, 유의서, 현장설명서, 계약 및 견적 일반조건·특수조건, 합의서, 각서 등을 통하여 설정된다.<sup>2)</sup>

2) 홍성진(2020), “하도급 부당특약 피해구제를 위한 입법 개선방안 연구”, 건설정책리뷰 2020-07, 대한건설정책연구원, 2면.

### III. 건설업종 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 실태조사

따라서 표준하도급계약서와 부당특약은 표리(表裏)관계에 있다고 할 것이다. 실제 표준하도급계약서에서는 부당특약을 무효로 하고, 수급사업자가 부담한 비용을 원사업자에게 청구할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 표준하도급계약서를 사용하지 않거나 변형된 계약서를 사용하는 경우는 보호받지 못하는 실정이다

공정거래위원회는 매년 ‘하도급거래 실태조사’를 발표하고 있다. 공정거래위원회의 실태조사는 제조·용역·건설업을 영위하는 원사업자가 제출한 수급사업자를 대상으로 발표한다. 2021년 하도급거래 실태조사는 약 10,000개의 원사업자가 제출한 수급사업자 83,792개를 대상으로 조사하였으며, 그 결과 표준하도급계약서의 사용 비율은 건설업종이 약 98.1%로 나타나고 있다. 부당특약 설정 비율은 조사되지 않고 있다.<sup>4)</sup>

다만, 공정거래위원회의 하도급거래 실태조사는 원사업자가 제출한 수급사업자를 대상으로 한 결과로서 실제 수급사업자가 체감하는 표준하도급계약서의 사용비율과 괴리가 있다는 주장이 제기되었다. 또한, 부당특약 설정 비율은 조사되지 않은 한계가 있었다.

이에 따라 건설업종에서 수급사업자의 절대적 비중을 차지하고 있는 전문건설업체를 대상으로 대한전문건설협회 및 대한건설정책연구원이 설문조사를 통하여 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 설정 실태를 조사하였다.

#### 1. 실태조사 개요

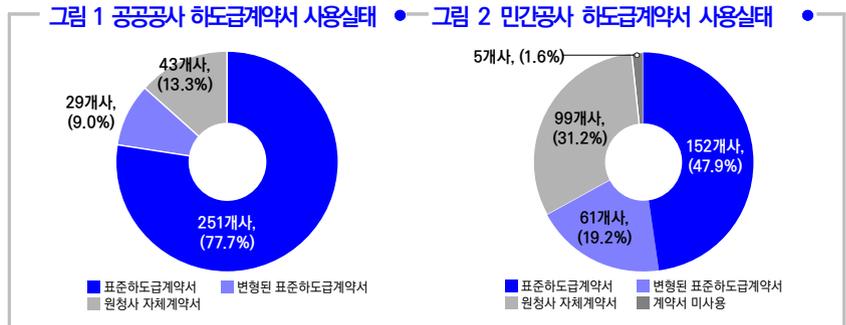
’22년 9월 5일~16일(약 2주간)까지 대한전문건설협회 시·도회 협조를 통해 설문조사를 실시하였다. 조사대상은 대한전문건설협회 소속 회사 가운데 총 328개 전문건설업체가 설문에 참여하였다. 구체적으로는 전문건설업종별의 경우 철근콘크리트(52개사), 금속창호온실(45개사), 실내건축(36개사), 상하수도(36개사), 토공(26개사), 도장(26개사), 습식방수(25개사)등이며, 지역의 경우 수도권 102개사, 지방 226개사가 참여하였다.

3) 표준하도급계약서에서는 부당특약이라는 표현을 사용하지 않고 ‘기본계약 및 개별약정’으로 규정하고 있다. 그러나 표준하도급계약서 제25조에서 규정하고 있는 유형은 “하도급법”상 부당특약의 유형과 동일하기 때문에 부당특약으로 표현하고자 한다.

4) 공정거래위원회 보도자료(2021. 12. 16), “2021년 하도급거래 실태조사 결과 발표”.

## 2. 조사 결과

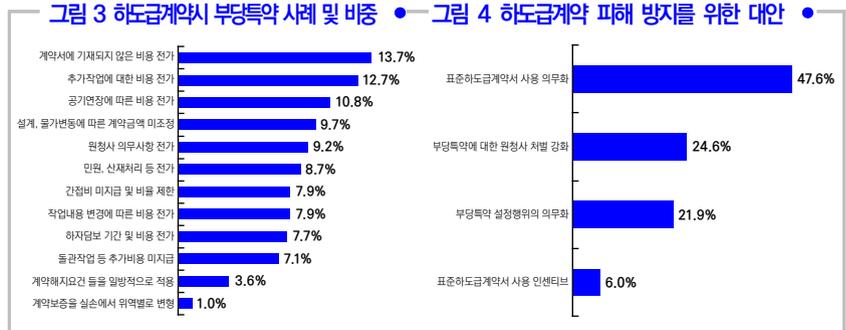
설문조사 결과 하도급계약에 있어 표준하도급계약서 사용비율은 공공공사는 77.7%, 민간공사는 47.9%로 조사되어 공정거래위원회의 보도자료(2021.12.16) 98.1%에 비해 크게 낮은 것으로 나타났다. 특히, 민간공사의 표준하도급계약서 사용비율이 50% 미만으로 원청사의 자체계약서 사용이 31.2%에 이르고 있으며, 표준하도급계약서를 변형하는 경우도 19.2%에 달하는 것으로 조사되었다.



부당특약은 하도급계약서 사용 형태에 따라 설정여부가 크게 달라지는 것으로 나타났다. 공공공사에서의 부당특약 설정비율은 표준하도급계약서를 사용하는 경우 44.8%이나, 변형된 계약서 또는 원청사 자체 계약서를 사용하는 경우에는 73.6%로 급증하는 것으로 조사되었다. 민간공사 역시 부당특약 비율은 표준하도급계약서를 사용하는 경우 52.6%인데 비해, 타 계약서는 66.1%로 높은 상황이다.

부당특약의 유형으로는 공공공사의 경우 “계약서에 기재되지 않은 비용 전가”가 가장 많이 비중을 차지하고 있고, “추가작업에 대한 비용 전가”, “공기 연장에 따른 비용 미지급” 등의 순으로 조사되었다. 민간공사의 경우 공공공사와는 조금 다르게 “설계 및 물가변동에 따른 계약금액 미조정”, “민원 및 산재처리 전가”가 상대적으로 비중이 높았다.

하도급계약에서 수급사업자의 피해를 방지하기 위한 대안으로는 “표준하도급계약서 사용 의무화(47.6%)”가 가장 선호되는 것으로 조사되었으며, 다음으로 “부당특약에 대한 처벌강화(24.6%)”, “부당특약 설정행위의 무효화(21.9%)”, “표준하도급계약서 사용에 따른 인센티브 부여(6.0%)” 등의 순으로 조사되었다.



### 3. 시사점

건설업종 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 실태조사 결과 표준하도급 계약서를 사용을 통하여 부당특약을 예방할 수 있음을 알 수 있다. 그러나 표준하도급계약서의 경우 강제력이 없기 때문에 변형된 표준하도급계약서, 원사업자의 자체 계약서를 사용하고 있으며, 이 경우 부당특약 설정을 통해 수급사업자의 피해가 큰 상황이다.

부당특약이 설정되는 경우 공정거래위원회의 행정제재 등을 통해 조력을 받을 수는 있으나, 이는 수급사업자의 직접적인 피해구제와는 무관하다. 그리고 공정거래위원회 의결서 조사 결과 부당특약 규정 도입 이후 건설업종의 부당특약에 따른 행정제재는 약 49건에 불과하다.

또한, 부당특약 설정에 따른 법적 분쟁으로 이어진다고 하더라도, 법원은 부당특약의 법적 효력을 일관되게 인정하고 있기 때문에 수급사업자의 피해는 구제되기가 어려운 것이 현실이다.

공정거래위원회가 이 사건 계약 제9조 및 제10조가 하도급법 제3조의4를 위반한 부당한 특약에 해당함을 이유로 이 사건 처분을 하였고, 피고가 위 제9조에 근거하여 반소 청구 인용판결을 받기는 하였다. 그러나 위 제9조 및 제10조가 부당한 특약에 해당한다 하더라도, 하도급법은 제3조의4에 위반된 부당한 특약의 효력에 관하여는 아무런 규정을 두지 않는 반면, 위 조항을 위반한 원사업자를 벌금형에 처하도록 하면서 그 조항 위반행위에 대하여 공정거래위원회에서 조사하게 하여 그 위원회로 하여금 그 결과에 따라 원사업자에게 시정조치를 명하거나 과징금을 부과하도록 규정하고 있을 뿐이어서 위 조항은 그에 위배한 원사업자와 수급사업자간의 계약의 사법상의 효력을 부인하는 조항이라고 볼 수 없으므로...(서울중앙지방법원 2020. 7. 23 선고 2019가합544869 판결)

따라서 수급사업자의 피해 구제 및 공정한 하도급거래 도모를 위해서는 표준 하도급계약서 사용 의무화와 부당특약 무효화를 동시에 규율할 필요가 있다.

IV.  
건설업종  
표준하도급계약서  
사용 및 부당특약  
개선을 위한  
입법 방안

1. 건설업종 표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화의 법적 쟁점

표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화에 대하여 중소기업계와 대기업계는 서로 다른 논리로 찬반 입장을 펼치고 있는데, 핵심은 사적 자치의 원칙 위배 여부이다.

표 3 표준하도급계약서 의무화 및 부당특약 무효화 관련 찬반 논리

구분	표준하도급계약서 사용 의무화	부당특약 무효화
찬성	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정한 계약을 위한 경제적 규제가 가능하고 정당한 특수조건을 통하여 현장의 특성 반영 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“국가계약법” 등 유사 입법례가 존재하고 민사소송 등 별도의 조치 없이 이미 침해 상태를 벗어날 수 있음</li> </ul>
반대	<ul style="list-style-type: none"> <li>사적 자치의 원칙 침해와 현장의 특성에 따른 탄력적 대응이 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사적 자치의 원칙 침해와 공정거래위원회에 따른 민사상 효력의 존부를 좌우하는 문제 발생</li> </ul>

그러나 근대 민법의 기본 원리인 사적자치의 원칙은 공공복리를 위하여 현대 민법상 신의성실 및 권리남용 금지로 수정되었으며, 대한민국 헌법은 시장경제 원리와 기업의 경제적 자유를 선언하면서도 공정거래를 위한 경제적 규제를 천명하고 있기 때문에 경제 정책적 입법을 통하여 규제가 가능하다고 할 것이다. 이렇게 볼 때, “하도급법”은 사적자치의 원칙에 대하여 원사업자와 수급사업자의 공정한 하도급계약을 도모하기 위한 공법(公法)이라고 할 것이다.

하도급거래는 사법상의 법률관계이기 때문에 일반사법의 원리에 따라 해결되는 것이 원칙이다. 그러나 위에서 본 바와 같이 하도급거래 당사자간에는 힘의 불균형으로 인하여 대등관계가 아닌 종속관계가 형성되고 원사업자의 거래상의 우월적 지위에 따른 불공정 행위는...이에 공정한 하도급거래질서를 확립하여 대기업과 중소기업이 대등한 지위에서 상호보완적으로 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 시장실패현상을 치유하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지하고자 1984년 12월 31일 법률 제3779호로 하도급법이 제정되어 1985년 4월 1일부터 시행되고 있다(헌법재판소 2003. 5. 15 자 2001헌바98 결정).

특히, 공공계약은 공공의 필요에 따른 수요를 충족시키기 위하여 사인(私人)과 체결하는 계약을 의미하는데 이때의 재원은 세금으로 충당되고, 공사비용은 결국 지방자치단체의 재정건전성과 국민의 안전에 직결되기 때문에 단

순히 사적 자치의 원칙이 아닌 합리적 규제가 필요하다. 이러한 점을 감안하여 2019. 11. 26. “국가계약법”은 부당특약을 무효로 하도록 개정된 것이다.

공공 하도급계약의 경우에도 마찬가지라고 할 것이다. 하도급대금 역시 세금으로 지급되기 때문에 공정한 하도급거래가 이루어질 수 있도록 규율할 필요가 있다. 이와 궤를 같이 하여 제21대 국회에서도 ‘공공계약 가운데 건설위탁에 대해서는 표준하도급계약서 사용을 의무화하고 위반시 과태료를 부과’하는 “하도급법 개정안”(김주영 의원 대표발의)이 발의된 상태이다.<sup>5)</sup>

## 2. 건설업종 표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화 입법안

공공계약은 하도급 분야라고 하더라도 재원 구조가 세금이고, 공사비용은 결국 지방자치단체의 재정건전성과 국민의 안전에 직결된다. 따라서 우선적으로 공공계약에 있어 원사업자와 수급사업자간 공정한 하도급거래를 도모하고 상생발전을 이루기 위해서는 표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화가 필요하다.

이 경우 법안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공계약은 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업, 준정부기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공사, 지방공단과의 원도급계약과 그에 따른 하도급계약을 포함하는 개념이다.

둘째, 표준하도급계약서 사용 의무화는 표준하도급계약서 미사용시 과태료를 부과하나, 표준하도급계약서는 하도급계약에 있어 표준이 될 계약의 기본적 공통사항이기 때문에 계약의 내용을 보완하는 정당한 특수조건은 설정이 가능하다.

셋째, 부당특약 무효화는 특수조건 등에서 설정된 부당특약을 무효화 시키는 법적 근거이다.

이를 토대로 공공 하도급계약에 있어 표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화 관련 “하도급법”입법안은 다음과 같다.

5) 제21대 국회에서는 표준하도급계약서 및 부당특약 관련 “하도급법 개정안”이 다수 발의되었다. 이 가운데 김주영 의원 대표발의안은 공공분야 건설위탁의 경우 표준하도급계약서 사용을 의무화하는 법안이고, 송재호 의원과 민형배 의원 대표발의안은 부당특약이 설정된 경우 그 부분에 한하여 무효로 하는 법안이다.

표 4 「하도급거래 공정화에 관한 법률」

현행	개정안
제3조의2(표준하도급계약서의 제정·개정 및 사용) ① (생략) (신설)	제3조의2(표준하도급계약서의 제정·개정 및 사용) ① (현행과 같음) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 발주자가 제조 등의 위탁을 하는 경우 이 법의 적용 대상이 되는 사업자 또는 사업자단체는 표준하도급계약서를 작성하여 사용하여야 한다. 1. 국가, 지방자치단체 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업, 준정부기관 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공사, 지방공단 ③ ~ ⑧ (현행 제2항부터 제7항까지 같음)
② ~ ⑦ (생략)	
제3조의4(부당한 특약의 금지) ① 원사업자는 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건(이하 "부당한 특약"이라 한다)을 설정하여서는 아니 된다. (후단 신설)	제3조의4(부당한 특약의 금지) ①----- ----- ----- ----- . 이 경우 제3조의2 제2항의 적용을 받는 제조 등의 위탁에서의 부당한 특약은 그 부분에 한정하여 효력이 없는 것으로 본다.
제30조의2(과태료) ① ~ ③ (생략) (신설)	제30조의2(과태료) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제3조의2제2항을 위반하여 표준하도급계약서를 작성하지 아니하거나 사용하지 아니한 사업자 또는 사업자단체에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

## V. 결론

표준하도급계약서는 권장사항에 불과하고, 상세한 사항은 특수조건 등에서 규정할 수 있다. 이 경우 부당특약은 변형된 표준하도급계약서, 원사업자의 자체 계약서, 현장설명서·합의서·각서 등의 특수조건을 통하여 설정된다. 즉, 표준하도급계약서와 부당특약은 표리(表裏)관계에 있다고 할 것이다.

건설업종 표준하도급계약서 사용 및 부당특약 실태조사 결과 표준하도급계약서를 사용을 통하여 부당특약을 예방할 수 있음을 알 수 있다. 이에 따라 수급사업자의 피해 구제 및 공정한 하도급거래 도모를 위해서는 표준하도급계약서 사용 의무화와 부당특약 무효화를 동시에 규율할 필요가 있다.

표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화에 대해서는 중소기업계와 대기업계는 ‘사적 자치의 원칙 위배 여부’ 등의 논리로 대립하고 있다. 그러나 근대 민법의 기본 원리인 사적자치의 원칙은 공공복리를 위하여 현대 민법상 신의성실 및 권리남용 금지로 수정되었으며, 대한민국 헌법은 시장경제 원리와 기업의 경제적 자유를 선언하면서도 공정거래를 위한 경제적 규제를 천명하고 있기 때문에 경제 정책적 입법을 통하여 규제가 가능하다고 할 것이다.

특히, 공공계약은 국가 또는 지방자치단체의 재정건전성과 국민의 안전에 직결되고 하도급대금 역시 세금으로 지급되기 때문에 공정한 하도급거래가 이루어질 수 있도록 규율할 필요가 있다.

따라서 우선 “하도급법”상 공공계약에 대하여 표준하도급계약서 사용 의무화 및 부당특약 무효화를 적용할 필요가 있다. 이와 관련한 “하도급법” 개정안을 제시하였다. 본 연구가 공공 하도급계약에 있어서도 원사업자와 수급사업자 간 공정한 하도급거래를 도모하고 상생발전을 이룰 수 있기를 기대해본다.

참고문헌

1. 홍성진·박선구(2022), “건설업종 표준하도급계약서 사용 실태조사를 통한 입법 개선 방안”, RICO N FOCUS 제9호, 대한건설정책연구원
2. 홍성진(2020), “하도급 부당특약 피해구제를 위한 입법 개선방안 연구”, 건설정책리뷰 2020-07, 대한건설정책연구원
3. 공정거래위원회 보도자료(2021. 12. 16), “2021년 하도급거래 실태조사 결과 발표”

# 건설업의 외국인근로자 활용 개선방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장  
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서 론
- II. 건설근로자 수급불균형
- III. 외국인근로자 활용 필요성 및 기대효과
- IV. 외국인근로자 활용 개선방안
- V. 결 론

# 3

## I. 서 론

건설업은 공사를 하는 업이며, 시공을 위해서는 자재와 기계장비 등의 자본과 노동을 효과적으로 활용할 수 있는 기반이 중요하다. 과거에 비해 노동을 자본으로 대체하는 현상이 지속적으로 확대되고 있지만, 건설업은 여전히 노동력의 중요성이 큰 업종이다.

노동의존적인 생산방식이 활용되고 있다는 측면에서 노동의 안정적인 공급은 효율적인 생산을 위한 필요조건이라고 할 수 있다.

그러나 최근 인구가 감소하기 시작했다. 인구구조의 변화에 따라 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 이런 영향으로 생산가능인구도 지속적으로 감소하는 양상이 나타나고 있다.

생산가능인구의 감소는 노동의존적인 생산방식을 활용하는 산업이나 업종에 직접적으로 부정적 영향이 나타나고 있다. 노동력 수급불균형이 심화되고 있으며, 생산기반의 위축을 걱정해야 하는 상황에 직면하고 있다.

건설업 입직자 확대를 위한 다양한 정책적인 노력에도 불구하고 노동 공급은 증가되지 못하고 있다. 이런 문제를 해소하기 위해 노동의 비중을 줄이는 공법이나 기술의 개발돼 사용되고 있지만 한계를 보이고 있다.

자동화를 위해 필요한 표준화가 어려운 구조물의 특성을 고려할 때 노동에

## II. 건설근로자 수급불균형

대한 수요는 체감적 증가가 지속될 수밖에 없을 것으로 판단된다.

이런 상황에서 내국인근로자로 충당하기 어려운 노동 공급을 보완할 수 있는 대안으로 외국인근로자가 활용되고 있다. 외국인근로자는 고용허가제에 의해 국내에 입국해 최장 4년 10개월 동안 취업활동을 할 수 있다. 외국인근로자는 노동력을 구하기 어려운 산업 및 업종에서 산업활동이 유지될 수 있도록 보완재로서의 역할을 하고 있다.

고용허가제의 취지는 내국인근로자 부족을 보완하기 위한 수단으로 외국인근로자를 제한적으로 유입하는 것이라고 할 수 있다. 이로 인하여 다양한 규제가 적용되고 있고, 복잡한 절차를 거쳐 외국인근로자를 구인한 이후에도 효과적으로 활용하는데 많은 제약이 있는 상황이다. 특히 건설업은 현장의 개설과 종료가 반복되는 생산환경이라는 점에서 외국인근로자를 효과적으로 활용하는데 더 많은 어려움을 겪고 있다.

이하에서는 건설업에서 외국인근로자의 활용도를 제고를 위해 개선이 필요한 과제를 검토하고 대안을 제시한다. 이를 통해 건설업의 경쟁력 제고와 지속가능성을 담보하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

### 1. 건설업 생산의 특성

건설업을 통해 공급되는 시설물은 부동산성을 특징으로 한다. 특정한 장소 또는 공간에서 시공되며, 시공된 곳에서 시설물의 활용이 이루어지게 된다. 고정된 생산시설에서 기계화를 통한 양산시스템 활용이 불가능하다. 뿐만 아니라 시설물은 개별성도 강하다. 개별 시설물의 용도는 동일해도 시공과정은 각각 독립적이라고 할 수 있다.

이런 특성들로 인하여 생산과정에서 노동력에 대한 의존도가 높다. 건설업의 노동의존성은 한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인할 수 있다. 건설업은 전산업 평균에 비해 10억원 산출물을 위해 투입되는 취업자가 0.9명 더 필요하다.

따라서 원활하고 효율적인 생산활동을 위해서는 사용자가 선택할 수 있는 근로자의 유형이 다양해야 한다. 즉 근력을 통해 생산성을 제공할 수 있는 근로자도 있어야 하고 기능의 숙련도를 통해 생산활동에 기여할 수 있는 근로자의 풀(pool)이 충분해야 한다.

건설업에 입직하는 내국인근로자는 정체현상을 보이고 있다. 이런 현상은 과거부터 누적돼 왔고, 다양한 정책적인 노력에도 불구하고 현재도 노동력 수급불균형은 해소될 여지를 찾기 어려운 상황이다.

건설업에 입직하는 근로자는 평균 연령이 높다. 2018년 서울노동권익센터가 서울에 개설돼 있는 현장을 대상으로 설문조사 한 결과 입직 시 평균 연령이 46.8세였다. 그리고 이들의 입직동기로 가장 높은 비중을 차지한 것은 생계유지였다. 또한 건설업 입직 이전 자영업을 경영했거나 다른 산업에서 근로자로 종사한 경력자들이다. 4명 중 3명은 입직 시 또는 건설근로자로 일하는 동안 훈련을 받지 않은 것으로 조사되었다. 생산성을 기대하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

## 2. 건설근로자 수급불균형

통계청의 건설업 조사보고서에 의하면 2020년 임시직 건설근로자는 893,595명이었다. 2019년에 비해 32,120명이 감소한 규모이다. 2010년 92.3만명 수준이었던 임시직 기능공은 2011년 85.7만명으로 감소한 이후 2016년까지 증가와 감소를 반복했다. 2017년 90만명 수준으로 회복되었고 2019년에는 92.6만명 수준으로 가장 많았다. 2017년 이후 임시직 기능공의 증가는 건설경기, 특히 민간의 주거용 건축공사가 확대된 것에 원인이 있다.

**표 1** 건설업 임시직 기능공 변화 추이

(단위: 명)

구분	계	상용직 기능공		임시직(임시종사자)	
		종사자(명)	비중(%)	종사자(명)	비중(%)
2010	1,071,852	149,124	13.9	922,728	86.1
2011	1,001,667	144,431	14.4	857,236	85.6
2012	945,451	136,535	14.4	808,916	85.6
2013	978,190	134,146	13.7	844,044	86.3
2014	955,433	130,553	13.7	824,880	86.3
2015	958,043	132,889	13.9	825,154	86.1
2016	979,298	134,508	13.7	844,790	86.3
2017	1,042,683	138,442	13.3	904,241	86.7
2018	1,063,606	141,193	13.3	922,413	86.7
2019	1,068,017	142,302	13.3	925,715	86.7
2020	1,035,500	141,905	13.7	893,595	86.3

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

건설근로자의 증감은 건설경기에 직접적인 영향을 받고 있지만, 호황기에도 증가규모가 크지 않다. 특히 상대적으로 노동력 수요가 많은 건축공사에 의한 건설경기 호황이었음에도 공급의 증가가 나타나지 않았다. 이로 인하여 사용자인 건설사업주, 특히 현장에서 시공을 담당하는 전문건설업자들은 필요로 하는 근로자를 구인하지 못해 어려움을 겪고 있다. 대한전문건설협회의 의뢰로 대한건설정책연구원이 수행한 실태조사 결과에 의하면 전문건설업자들은 건설근로자 구인 시 애로사항으로 숙련도 부족의 문제와 조달의 어려움을 들었다. 이런 상황은 통계청이 조사하는 직종별 사업체노동력조사를 통해서도 확인된다.

**표 2** 건설업 부족인원과 부족률

(단위: 명, %)

구분		구인인원	채용인원	미충원인원	부족인원	부족률
2020년 하반기	전체	621,350	556,807	64,543	238,002	1.9
	건설업	85,225	81,936	3,289	12,710	1.2
	종합건설업	25,518	25,070	448	3,832	1.0
	전문직별공사업	59,707	56,866	2,841	8,877	1.3
2021년 상반기	전체	820,467	735,636	84,831	281,902	2.2
	건설업	84,375	81,066	3,309	14,359	1.4
	종합건설업	28,245	27,066	1,179	5,141	1.4
	전문직별공사업	56,131	54,000	2,131	9,218	1.4

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>), 직종별사업체노동력조사를 활용하여 작성.

### III. 외국인근로자 활용 필요성 및 기대효과

#### 1. 외국인근로자 활용 필요성

노동의존도가 높은 업종에서 내국인근로자의 입직 정체로 수급불균형이 개선되지 못하고 있어 보완할 수 있는 수단이 필요하다. 외국인근로자가 현실적인 대안이 될 수밖에 없는 상황이다.

향후 5년 동안 270만호의 주택이 공급될 것으로 예정돼 있다. 주택 공급은 공동주택을 중심으로 이루어질 것으로 판단되며, 건축공사는 노동의 수요가 많은 공종에 해당된다. 노동 공급이 확대되어야만 270만호 주택 공급 계획이 현실화 될 수 있다.

내국인근로자의 고령화도 외국인근로자의 필요성을 증대시키는 요인이 되고 있다. 통계청의 경제활동인구조사에 의하면 2021년 기준으로 건설업의

55세 이상 고령자 비중은 37.8%로 전체 산업에 비해 높다. 또한 65세 이상 79세 연령자 비율도 제조업보다 6.7% 높다.

내국인근로자의 고령화는 입직자 정체와 함께 입직 시 높은 연령도 직접적인 요인이 되고 있다. 이로 인하여 근력의 필요성이 많은 공정에 투입되는 직종에서는 수급불균형이 더욱 심하게 나타나고 있다. 대표적으로 골조공정을 들 수 있다.

골조공정의 내국인근로자 부족은 해당 공정에만 영향이 국한되는 것은 아니다. 골조공정은 건축공사 공사기간의 절반가량을 차지하므로 후속공정에도 영향이 파급된다. 즉 골조공사의 차질은 전체 공사의 지연을 의미한다.

골조공정에서 가장 심각하게 나타나고 있는 내국인근로자의 부족을 외국인근로자로 보완하지 못하면 해당 공사의 차질은 물론 파생되는 여러 문제가 발생할 수밖에 없다.

## 2. 외국인근로자 활용의 기대효과

2018년 대한건설협회의 의뢰로 한국이민학회가 수행한 연구에 의하면 외국인근로자의 부족은 공사에 막대한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 매우 심각과 심각을 합계한 응답 비중은 68.1%였다. 특히 1,000억원을 넘는 대규모 공사는 해당 응답 비중이 83.3%였다. 공사의 규모가 클수록 외국인근로자 부족으로 인한 부정적인 영향이 크다고 할 수 있다.

1,000억원 이상 공사는 대부분 사회간접자본(SOC)을 공급하는 것이며, 이런 공사에서 외국인근로자의 부족으로 야기되는 공사의 지연은 사회적 비용을 유발할 수밖에 없다. 즉 외국인근로자의 효과적인 활용은 사회적 비용을 절감할 수 있고, 해당 시설의 공급을 통해 사회적 편익을 제고할 수 있는 효과가 기대된다.

외국인근로자의 유입은 내국인근로자를 보완하는 수단으로 활용되고 있다. 따라서 합법 외국인근로자는 내국인의 일자리와 임금 등에 부정적인 영향이 나타나지 않는다고 할 수 있다. 반면 불법 외국인근로자는 불리한 상황에서 노동을 공급해야 하는 상황이다. 이로 인하여 내국인근로자의 일자리와 임금에 부정적인 영향이 나타날 여지가 있다.

합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있는 제도개편은 불법을 방지할 수 있고, 이를 통해 내국인근로자에게도 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다. 이런 기대는 2018년 서울노동권익센터의 연구결과를 통해서도 확인할 수 있

#### IV. 외국인근로자 활용 개선방안

다. 내국인근로자를 대상으로 한 면담조사에 의하면 외국인과 내국인근로자는 직무가 달라 상충의 문제가 없고, 고령의 내국인근로자가 수행하기 힘든 일을 외국인근로자가 담당하고 있어 내국인근로자가 자신의 직종에서 노동을 공급하는 데 도움이 된다는 결과를 제시하고 있다.

##### 1. 배정인원 확대

외국인근로자 활용을 통해서 기대할 수 있는 긍정적인 효과를 확대하기 위해서는 배정인원의 규모를 증가시키는 것이 필요하다. 최근 5년 동안 건설업에 배정된 고용허가제(E-9) 인원은 2,300명 수준이다.

이런 규모로는 내국인근로자의 부족을 보완하는 수단으로 활용도를 기대하기 어렵다. 특히 고용허가제로 국내에 입국하는 외국인은 40세 미만을 원칙으로 하고 있다. 골조공정 등 특정한 공정에서 젊은 근로자의 부족을 보완할 수 있는 실질적인 효과가 현실화 될 수 있도록 대폭 확대가 필요하다. 이와 함께 현행 건설업 사업장 고용허용 인원 산정방식도 개편해야 할 것으로 판단된다.

외국국적 동포(H-2)는 기본적인 의사소통이 가능해 사용자들이 선호하는 외국인근로자이다. 과거 5.5만명으로 유지하던 규모를 6만명 규모로 확대하는 개편이 있었다. 이들의 규모도 점진적으로 확대되어야 한다.

**표 3** 최근 5년 고용허가제 건설업 배정인원 추이

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
일반	2,390+α	2,280+α	2,280+α	1,780+α	2,390
재입국 취업자	10	20	20	20	10

자료: EPS(Employment Permit System).

**표 4** 현행 건설업 사업장 고용허용 인원

(단위: 명, %)

연평균 공사금액	고용상한인원	신규 고용허가서 발급한도
15억원 이상	공사금액 1억원당 0.4명	공사금액 1억원당 0.3명
15억원 미만	5명(계수 미적용)	3명(계수 미적용)

자료: 외국인력정책위원회.

## 2. 고용제한 완화

건설업에 배정되는 외국인근로자의 규모를 확대하는 것은 반드시 필요한 과제이다. 그런데 현실에서는 배정된 인원도 활용하지 못하고 있는 실정이다. 외국인근로자를 사용해야 하는 사용자들이 고용제한 처분의 상태에 있기 때문이다.

고용제한은 불법을 방지하기 위한 목적에서 운영되고 있다. 1회 적발 시 1년, 2회 적발 시에는 3년 동안 합법적으로도 외국인근로자를 사용할 수 없게 된다.

그런데 고용제한을 포함한 현행 고용허가제는 제조업을 기반으로 제도가 설계돼 있다. 제조업은 1개 업체가 1개의 사업장을 보유하고 있는 경우가 대부분이다. 사용자를 대상으로 하는 고용제한이 과도한 규제로 작용할 여지가 크지 않다.

그러나 건설사업주는 대부분 여러 현장을 동시에 운영하고 있다. 다수의 사업장이 존재하게 되는데, 이런 상황에서 사업주를 대상으로 고용제한을 적용하면 특정한 현장에서의 처분이 모든 현장에 적용되는 문제가 발생된다. 지나치게 과도한 규제라고 할 수 있다. 이에 대한 개선이 시급하다.

과도한 규제에 의해 외국인근로자 활용이 제한되고, 이로 인하여 야기되는 사회적 비용을 절감하기 위해서라도 건설업을 대상으로 하는 고용제한 처분은 규제의 비용과 편익을 재검토하는 것이 반드시 필요하다.

**표 5** 최근 3년 업종별 고용제한 처분 현황

(단위: 명, %)

구분	전체	건설업(비중)	제조업	농축산업	서비스업	어업
2018	748	657(67.8%)	52	15	18	6
2019	1,135	1,050(92.9%)	51	10	17	7
2020	852	783(91.9%)	34	6	27	2

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

## V. 결론

건설근로자의 수급불균형이 건설현장의 원활한 운영을 저해하는 요인이 될 것으로 예상되는 상황이다. 특히 정부가 추진하는 주택공급의 규모를 고려할 때 노동력 수급의 안정화는 매우 중요한 과제가 되고 있다.

내국인근로자의 입직 정체와 급속한 고령화가 야기하고 있는 노동 공급의

부족의 대안으로 외국인근로자의 활용도 제고가 현안이 되고 있다. 합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있는 대안을 모색하는 것은 내국인근로자에게도 도움이 될 수 있다는 측면이 고려되어야 한다.

건설사업주들은 외국인근로자의 현장에서의 역할이 많고, 현장을 운영하는 데 필수적이라는 인식을 갖고 있다.

사용자는 물론 내국인근로자에게 도움이 될 수 있는 방향으로 외국인근로자 활용도 제고에 필요한 제도개편이 시급하며, 건설업에 미치는 영향이 크다는 점이 고려되어야 한다.



참고문헌

1. 대한전문건설협회 내부자료
2. 서울노동권익센터, 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안.
3. 외국인정책위원회, 2022년 외국인배정규모.
4. 통계청 국가통계포털, 직종별 사업체노동력조사.
5. 통계청, 건설업 조사보고서.

# 안전관리계획서의 현실화

조재용 대한건설정책연구원 책임연구원  
(adelid83@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 안전관리 현황
- III. 논의사항 및 문제점
- IV. 개선방안
- V. 결론

# 4

## I. 서론

건설산업의 산업재해에 관한 관심이 높아지던 가운데 2016년 구의역 사망 사고와 2018년 태안 화력 발전소 사망사고를 계기로 사업장 내 비정규직 근로자 사망사고에 대한 사회적 관심이 높아지게 되었다. 이러한 사회적 배경에서 2021년 1월 중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)이 국회에서 의결되었다. 중대재해처벌법은 안전 및 보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 유발한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하려는 목적을 가지고 있다. 중대재해처벌법에 의해 사업주 또는 경영책임자 등은 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 및 도급, 용역, 위탁관계 등에 대한 안전 및 보건 확보 의무를 부담한다. 법을 위반하여 중대재해가 발생한 경우 사업주 또는 경영책임자 등은 형사 처벌의 대상이 된다. 처벌수위는 사망자 발생 시 '1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금', 기타 중대재해 발생 시 '7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금'으로 규정되어 있다.

강력한 중대재해처벌법이 시행되었음에도 불구하고, 건설현장의 안전사고는 여전히 발생하고 있다. 국토교통부의 보도자료에 따르면 2022년 2분기 건설사고 사망자는 총 44명이며, 100대 건설사가 실시하는 현장에서 9명의 사망자가 발생하였다.

## II. 안전관리 현황

### 1. 산업재해 발생 현황

우리나라 고용노동부의 통계자료에 따르면 2021년 건설업 근로자 수는 약 238만 명이며, 1년 간 사고재해자 수는 26,888명, 사고 사망자 수는 417명이다. 건설업의 사고 사망자 수는 전체 산업 별 사망자 수 가운데 가장 높은 수치이다. 건설업의 사고 재해율(사고 재해자 수/근로자수)은 1.13%로 어업(1.35%)과 광업(1.30%) 다음을 기록하고 있다. 건설업의 사고 사망 만인율(사고사망자수/근로자수)은 1.75%로 광업(8.77%)과 어업(4.04%) 다음을 기록하고 있다. 그러나 광업과 어업은 근로자 수가 약 1만 명과 약 5천 명 정도로 건설업에 비해 매우 적기 때문에 만인율 자체는 높더라도 재해자 수와 사망자 수의 절대적 숫자는 많지 않다.

표 1 2021년도 산업별 재해 현황

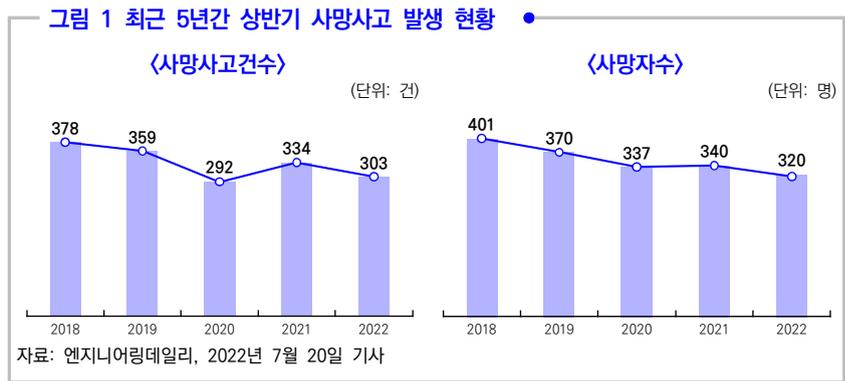
구분	2021. 1~12월			전년 대비 증감율	
	근로자수	사고 재해자수	사고 재해율	사고 재해자수	사고 재해율
		사고 사망자수	사고사망 만인율	사고 사망자수	사고사망 만인율
총 계	19,378,565명	102,278명	0.53%	+10.7%	+8.2%
광 업	10,257명	828명	0.43%	-6.1%	-6.5%
		133명	1.30%	-5.7%	-1.5%
제 조 업	3,959,780명	9명	8.77%	+12.5%	+16.9%
		24,265명	0.61%	+4.9%	+5.2%
건 설 업	2,378,751명	184명	0.46%	-8.5%	-8.0%
		26,888명	1.13%	+9.2%	+4.6%
전기·가스·증기 및수도사업	79,791명	417명	1.75%	-9.0%	-12.5%
		102명	0.13%	+17.2%	+18.2%
운수창고 통신업	993,678명	0	0.00%	-100.0%	-100.0%
		9,148명	0.92%	+40.7%	+33.3%
임 업	110,395명	72명	0.72%	+7.5%	0.0
		915명	0.83%	-8.9%	-16.2%
기타 사업	10,980,274명	12명	1.09%	-25.0%	-31.0%
		39,833명	0.36%	+10.6%	+5.9%
어 업	4,955명	123명	0.11%	+0.8%	0.0
		67명	1.35%	+52.3%	+53.4%
농 업	78,999명	2명	4.04%	+100.0%	+101.0%
		630명	0.80%	+6.2%	+6.7%
금융 및 보험업	781,685명	9명	1.14%	+28.6%	+28.1%
		297명	0.04%	+15.1%	+33.3%
		0	0.00%	0.0	0.0

자료: 고용노동부, 「2021.12월말 산업재해 발생현황」

## 2. 중대재해처벌법의 영향

2022년 7월 20일 고용노동부 발표 자료에 따르면 상반기 사망사고는 303건(320명)으로 전년 동기 대비 각각 31건(-9.3%), 20명(-5.9%)감소했다. 지난해 상반기와 비교하면 건설업은 32건(-17.9%), 24명(-13.4%)이 감소하였으나, 제조업은 7건(+8.2%), 10명(+11.2%)이 증가하였다.

중대재해처벌법 이후 건설업 사망자 수가 감소하였다고 평가할 수 있지만, 실질적으로 현장에서 안전관리 체계가 바뀌지는 않았으며, COVID-19과 부동산 시장의 위축 등으로 인해 건설 산업 자체가 감소한 탓에 사망자가 감소했다는 지적도 있다(테일리임팩트 2022).



기존의 안전관리 체계는 그대로 두면서 처벌을 강화한 것만으로는 본질적인 안전관리 개선은 어렵다. 건설현장의 안전관리의 근간이 되는 안전관리계획서의 체계와 문제점을 살펴보고, 일본의 유사제도 사례를 살펴본다.

### III. 논의사항 및 문제점

#### 1. 우리나라의 안전관리계획서 운용

우리나라에서는 건설기술진흥법에 따라 제1종 시설물, 제2종 시설물의 건설공사, 지하 10미터 이상을 굴착하는 건설공사, 10층 이상 16층 미만의 건축물 건설공사, 천공기, 향타 및 향발기, 타워크레인이 사용되는 건설공사 등 매우 넓은 범위의 공사에 대하여 안전관리계획서를 작성하게 되어 있다. 발주청과 인허가기관은 국토안전관리원의 검토의견을 참고하여 안전관리계획 승인 여부를 결정한다.

안전하게 시공하기 위한 계획을 담고 있는 안전관리계획서는 그 본연의 취지와는 다르게 운영되고 있다. 안전관리계획서는 안전관리비를 집행하여 시공사가 작성한다. 안전관리계획서는 발주처에 제출되고, 발주처는 국토안전관리원에 의뢰하여 검토를 받고 승인하는 프로세스가 이어지지만, 쉽게 승인되지 않고, 여러 차례 수정이 요구되는 것이 일반적이다. 그러나 안전관리계획서를 작성하는 업무 이외에도 많은 업무를 담당해야 하는 시공사는 엄청난 분량의 안전관리계획서를 작성할 여력이 없으며, 결국 대행업체를 활용한다.

이 부분에서 제도상의 큰 구멍이 발생한다. 착공 전에 건설사업자 등이 시공과정의 위험요소를 발굴하고, 건설현장에 적합한 안전관리계획을 수립·유도함으로써 건설공사 중의 안전사고를 예방하기 위한 이는 본연의 목적과는 달리, 시공자들은 이를 외주하여 작성하고, 제출함으로써 안전관리계획서의 내용은 알지 못한다. 또한 대행업체는 실제 현장을 알지 못하니 교과서적인 안전관리계획만으로 내용이 구성된다. 발주처와 국토안전관리원은 아무도 읽지 않고, 아무도 적용하지 않을 수백 페이지의 안전관리계획서를 평가하고, 심사하여 보완을 요청한다. 즉 실질적인 안전관리를 위해 만들어져야 하는 안전관리계획서가 안전과 관련된 무엇인가를 했다는 것을 남기기 위한 요식행위용 서류가 된 것이다.

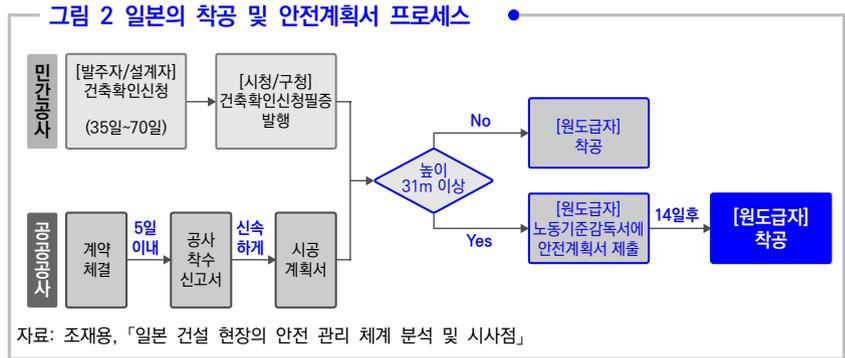
## 2. 일본의 안전관리계획서

### (1) 착공 서류와 시공계획서

일본에서 착공 신고와 안전과 관련된 계획 서류의 작성은 우리나라와 다소 다른 프로세스를 가지고 있다. 먼저 민간공사(건축)를 살펴보면 발주자가 시청 또는 구청에 건축 확인·신청을 내고, 시청 또는 구청에서 건축확인신청필증이 발행되면 즉시 착공할 수 있다. 만약 공사목적물이 높이 31m 이상인 경우 원도급자는 공사 개시 14일 전까지 안전계획서(88계획)를 작성하여 노동기준감독서에 제출해야 한다. 이후 노동기준감독서로부터 별도의 지시가 없다면 제출일로부터 14일 이후 자동적으로 공사를 개시할 수 있다.

공공공사(토목)의 경우에는 낙찰 받은 원도급자는 계약 체결로부터 5일 이내에 공사착수신고서를 제출해야 한다. 원도급자는 공사착수신고서를 제출하고, 원도급자로서 추진하고자 하는 안전관리에 관한 기본적인 개념을 담고 있는 시공계획서를 신속하게 작성한다. 원도급자가 시공계획서를 제출하고,

발주담당과에서 승인이 내려진 이후에는 민간공사와 동일하게 즉시 착공할 수 있다. 만약 공사목적물이 높이 31m 이상인 경우에는 민간공사와 동일하게 안전계획서(88계획)를 작성한다.



(2) 노동안전위생법 상 안전계획서(일명 88계획)

노동안전위생법 제88조에서 원도급자는 일정 건설물, 기기 등의 설치, 이전 또는 주요구조부분의 변경을 하고자 하는 경우나 일정 규모, 종류의 건설 공사를 개시하는 경우는 사전에 그 계획 내용(88계획)을 관할 노동기준감독서장에 제출하도록 의무화하고 있다. 88계획을 수립해야 하는 조건은 노동안전위생법 제88조 제2항에 따라 제출이 필요한 기기를 사용하는 경우, 크레인 등 안전규칙에 따라 제출이 필요한 특정기기를 사용하는 경우, 그리고 노동안전위생법 제88조 제4항에 따라 제출이 필요한 건설공사(높이 31m 이상의 구조물 등)로 크게 3가지로 분류할 수 있다. 88계획을 제출할 때 첨부해야 하는 서류와 도면은 다음 <표 2>와 같다.

원도급자는 공사 개시 14일 전까지 노동기준감독서에 안전계획서(88계획)를 제출하고, 14일이 경과하면 자동적으로 공사를 개시할 수 있다. 노동기준감독서에서는 원도급자가 제출한 서류를 검토하고, 서류에 중요한 문제가 있는 경우 14일 이내에 반려하며, 이 경우에는 서류를 수정하여 재차 접수해야 한다. 서류에 경미한 문제가 발견된 경우 노동기준감독서는 언제라도 원도급자에게 연락하여 수정을 요구할 수 있다.

**표 2** 노동안전위생법 상 계획의 제출 서류 및 도면

분류		첨부서류 등	도면 등
기기 등의 설치신고	형틀 지보공	1. 타설하고자 하는 콘크리트 구조물의 개요 2. 구조, 재질 및 주요치수 3. 설치기간	조립도 배치도
	가설통로	1. 설치장소 2. 구조, 재료 및 주요치수 3. 설치기간	평면도 측면도 단면도
	비계	1. 가설개소 2. 종류 및 용도 3. 구조, 재질 및 주요치수	조립도 배치도
건설공사계획제출		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작업을 실시하는 장소 주변의 상황 및 4방향 인접지와의 관계를 보여주는 도면</li> <li>• 건축 등을 하고자하는 건설물 등의 개요를 보여주는 도면</li> <li>• 공사용의 기기, 설비, 건설물 등의 배치를 보여주는 도면</li> <li>• 공법 개요를 보여주는 서면 또는 도면</li> <li>• 노동재해를 방지하기 위한 방법 및 설비의 개요를 제시하는 서면 또는 도면</li> <li>• 공정표</li> </ul>	

자료: 조재용, 「일본 건설 현장의 안전 관리 체계 분석 및 시사점」

### (3) 전국건설업협회 - 안전서류 전국통일양식

건설현장에서는 공종별로 작업이 진행되는 것이 일반적이며, 각 공종은 다시 복수의 하도급자에 의해 수행되는 중층구조를 가지고 있다. 이에 일본에서는 각 1차 하도급자들은 자신들이 계약한 2차, 3차 하도급자들의 내용을 포함하는 안전서류를 작성하여 착공되기 전에 원도급자에게 제출한다. 과거에는 원도급자에게 제출하는 안전서류가 사업자나 지역 별로 양식에 차이가 있어, 작업효율성을 떨어트리는 원인으로 지적받았다. 이에 전국 47 도도부현의 약 2만 사의 건설기업으로 구성된 일반사단법인 전국건설업협회는 하도급자의 부담경감과 충실한 노무안전관리를 위하여 안전서류 민간 표준 양식인 「안전서류 전국통일양식」을 작성하였다.

기본적으로는 1차 하도급자가 자신이 계약하고 있는 2차 이하의 하도급자의 내용까지 작성하는 것이 일반적이다. 「안전서류 전국통일양식」의 가장 핵심적인 부분인 공사안전위생계획서는 크게 ①작업 개요와 ②리스크 평가로 구성된다. 작업개요에는 공사개요와 함께 시공하는 공사에서 예상되는 위험에 대한 구체적인 대응 방법과 목표를 기입한다. 리스크 평가에서는 작업과 관련하여 발생할 수 있는 리스크에 대해 특정하고, 평가, 대응책을 수립한다. 리스크 평가에서는 먼저 작업 과정에서 발생할 수 있는 위험에 대해 기입한



## IV. 개선방안

### (4) 소결

일본 건설산업의 안전관리계획서는 기본적으로 시공계획서의 일부로 착공 신고 시에 제출된다. 특정기기를 사용하거나, 공사 목적물의 높이가 31m 이상인 경우에는 노동안전위생법 상의 88계획을 작성하여 제출하지만, 이는 현장의 안전 대응에 대한 내용이며, 특별한 문제가 없는 한 승인된다. 이와 별도로 전국건설업협회를 중심으로 법적 기준과 관계없이 건설업체들이 자구적으로 안전관리계획서를 작성한다. 이는 1차 하도급자들이 자신들이 맡은 공종에 대해 안전관리 포인트를 기술하고, 리스크에 대해 평가를 함으로써, 건설현장의 장황한 서류 절차를 위한 서류가 아니라, 자신들의 실제 시공에서 주의해야 하는 사항을 정리할 수 있으며, 분량이 많지 않기 때문에 외주하지도 않는다. 원도급자는 1차 하도급자들이 제출한 서류를 총괄하여 원도급자 입장에서 안전 리스크 평가를 진행하고, 이에 따라 관리한다.

이러한 서류는 비록 법적 요구사항은 아니지만, 추후 안전사고가 발생했을 때 노동기준감독서가 현장에서 충분한 안전관리가 이루어졌는지를 판단하는 중요한 기준이 된다.

### 1. 안전관리계획서의 현실화

서두에서 언급한 바와 같이 안전관리계획서는 착공 전에 건설사업자 등이 시공과정의 위험요소를 발굴하고, 건설현장에 적합한 안전관리계획을 수립·유도함으로써 건설공사 중의 안전사고를 예방하기 위해 작성하는 것으로 건설 현장의 안전관리를 위한 청사진이 되는 것이다. 이러한 안전관리계획서는 절차를 위해 존재해야 하는 것이 아니라, 안전 관리를 위해 존재해야 하는 것이다. 따라서 안전관리에 관한 일반적인 내용이나 어디에나 적용될 수 있는 범용적인 안전관리계획을 요구하는 것이 아니라, 각기 다른 실제 현장 상황을 반영하여 해당 현장에서 안전관리를 위해 필요한 사항을 중심으로 안전관리계획서 내용을 작성하는 체계로 재정립할 필요가 있다.

### 2. 시공자가 직접 작성하는 안전관리계획서

안전관리계획서는 안전하게 시공하기 위해 작성되어야 하는 계획서이다.

그러나 자신이 시공할 내용의 안전관리를 시공에 참가하지 않을 다른 자가 작성하는 것은 안전관리계획서의 의미를 유명무실하게 하는 것이다. 물론 일정 규모 이상의 대규모 공사나 복수의 원도급자가 참가하는 공사에서는 시공자가 직접 작성하는 것에 한계가 있을 수 있기 때문에 이러한 경우에는 별도의 안전전문가가 현장에서 작업하는 모든 시공자와 협의하여 작성하는 것을 인정할 수 있을 것이다. 안전관리계획서가 실질적인 의미를 가지기 위해서는 각 공종에서 책임자 적인 위치에 있는 기업이 직접 작성하도록 유도해야 한다. 이를 위해서는 교과서적인 많은 내용을 포함하도록 하는 것이 아니라, 현장에서 실시하는 자신의 작업에서 안전과 관련하여 지켜야 하는 내용에 대해 1~2페이지 분량으로 작성하도록 해야 한다.

## V. 결론

안전은 다른 사람이 지켜주는 것이 아니며, 스스로가 지켜야 한다. 이는 건설현장에서도 마찬가지일 것이다. 내가 안전하게 시공하기 위한 안전관리계획을 타인이 작성한다면, 이 안전관리계획서에 어떠한 의미가 있는 것인가.

절차를 위하거나, 책임회피를 위한 프로세스가 아니라, 건설 현장의 안전을 제대로 지키기 위해서는 실무에 입각하여 진지하게 나 자신(기업 자신)을 위한 계획을 수립하는 체계로 변화할 필요가 있다. 실제 개별 공종의 시공을 이끌어가는 전문건설업체는 매 현장마다 자신들이 수행할 작업에 안전에 영향을 줄 수 있는 요인을 도출하는 것이 중요하며, 종합건설업체들은 현장 전체에서 안전관리의 방향성 정립과 이를 배려한 계획을 수립하는 것이 중요한 역할일 것이다.

### 참고문헌

1. 국토교통부, 「'22년 2분기 사망사고 발생 상위 100대 건설사 명단 공개」, 보도자료, 2022.7.21
2. 고용노동부, 「2021.12월말 산업재해 발생현황」,
3. 조재용, 「일본 건설 현장의 안전 관리 체계 분석 및 시사점」, 대한건설정책연구원 보고서, 2019.12
4. 데일리임팩트, 「허수 도사린 중대재해법..불만만 쌓이는 건설현장」, 2022년 8월 18일 기사
5. 기계설비신문, 「중대재해처벌법 시행 효과 놓고 엇갈린 시선」, 2022년 7월 25일 기사

# 고유가·신냉전 시대의 해외건설 활성화 전략

김태준 대한건설정책연구원 연구위원  
(tjkim@ricon.re.kr)

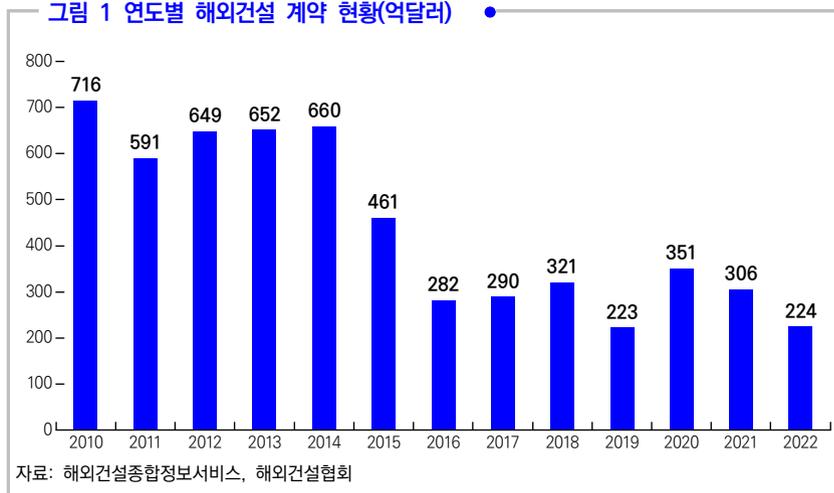
- I. 서론
- II. 신냉전·고유가 시대의 도래
- III. 신냉전·고유가 시대의 해외건설 활성화 전략
- IV. 결론

# 5

## I. 서론

최근 해외건설 계약 현황을 살펴보면, 2010년을 정점으로 하락세를 유지하고 있으며, 2021년에는 306억 달러로 고점대비 절반도 안되는 수준으로 하락세를 유지하고 있는 상황이다.

그림 1 연도별 해외건설 계약 현황(억달러)



이렇게 해외건설 수주 실적이 저조한 이유를 살펴보면, 두 가지 외부요인을 들 수 있는데 하나는 2015년 이후 저유가 기조가 지속되었다는 것과 최근

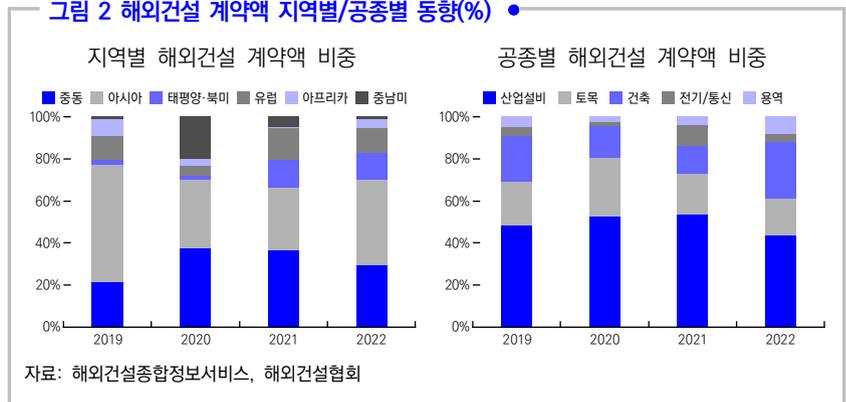
2년간 지속된 코로나 팬데믹으로 인해 각국 정부들이 보건과 복지의 지출이 늘어난 것을 그 원인으로 들 수 있다.

그리고 이러한 외부환경요인에 대응하지 못한 국내 건설산업의 전략과 역량의 부재를 들 수 있다. 지역별로 살펴보면 중동과 아시아 지역에서 차지하는 비중이 최근 4년간 70%를 상회하고 있으며, 공종별로는 산업설비가 50% 수준을 차지하고 있다.

즉 지역별 편중화와 공공발주 중심인 플랜트 위주로 수주를 집중하고 있는 상황에서 저유가와 코로나 팬데믹이 우리나라 해외건설 주력시장에 커다란 타격을 준 상황으로 볼 수 있다.

그러나 올해 2월에 발발된 우크라이나 전쟁은 이러한 외부환경 요인을 극단적으로 변화시키고 있으며, 이는 건설산업의 위기이자 기회요인으로 작용되고 있다.

그림 2 해외건설 계약액 지역별/공종별 동향(%)



## II. 신냉전·고유가 시대의 도래

### 1. 신냉전 도래

러시아의 우크라이나 침공이 단기간에 결착할 것이라는 예견과 달리 전쟁 발발 7개월이 넘는 지금도 공방이 계속되고 있다. 초기의 러시아의 급속한 직격과 달리 러시아는 우크라이나의 수도인 키이우 공략을 포기하고 우크라이나 동부와 남부에 집중하고 있는 양상을 띄우고 있다. 이는 러시아의 제1 우선 전략목표가 크림반도의 육로 연결망 확보를 통한 흑해에 대한 영향력을 확보하는 것이기 때문이다.

우크라이나와 러시아 전쟁의 가장 큰 피해는 물론 전쟁에 의해 잃게 될 인명피해다. 이러한 비극적인 결과는 지금의 국제사회에서는 용인되지 않을 것이 분명하다. 그러나 반대로 러시아와의 적극적인 군사개입은 전역의 확대라는 결과를 가져 올 수 있기 때문에 미국 및 NATO는 직접적인 군사개입 보다는 무기지원과 경제 제재로 맞서고 있는 상황이다.

그림 3 우크라이나 전쟁 전선 동향



경제 제재는 크게 수입 제한, 수출 제한 그리고 금융시장의 제한으로 구분할 수 있다. 수입제한은 러시아산의 국내 수입을 제한하는 것으로 이번 경제 제재의 핵심 중 하나이다. 러시아는 원유, 가스, 광물 등 천연자원 주요 수출국이며 수출의 2/3, 러시아 예산의 50%가 천연자원 수출로 이루어진다. 그러나 이러한 1차 상품에 대한 대규모 규제는 과거 냉전시대에도 찾기 어려운데 그 이유는 러시아가 대표적인 산유국이기 때문에 러시아산 수입규제는 전세계에 대규모 에너지 부족 현상을 도래시키기 때문이다. 반대로 수출 제한은 러시아로 수출을 규제하는 것으로 미국을 비롯한 국가를 중심으로 전자(반도체 등) 및 정보관련 첨단 제품 7개 분야 57개 품목의 수출을 규제하였다. 마지막으로 금융시장 제한은 은행에 대한 규제와 외환시장에서의 규제를 들 수 있다. 은행에 대한 규제로는 우선 미국과 유럽 은행에서 러시아 은행의 자산을 동결하는 것으로 계좌에서 입출금을 실시하지 못하게 하는 방안과 SWIFT<sup>1)</sup> 규제로 인해 은행의 결제 기능을 제한하는 방법이다. 또한 외환시장

1) SWIFT(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications) 국제 은행간 금융 통신 협회: 신속하고 정확한 해외 송금을 위해 만든 국제기구로 SWIFT 결제 망에서 퇴출되면 수출

의 규제를 통해 러시아가 달러나 유로화, 파운드화 등을 조달할 수 없게 되어 국제 거래에 제한을 받게 된다.

러시아의 우크라이나 침공은 전세계에 냉전(Cold War)이라는 오래된 단어를 다시 불러왔다. 2차대전 이후 미국 중심의 북대서양 조약기구(NATO)와 바르샤바 조약기구를 설립은 냉전의 시작을 알렸다. 냉전체제는 40여년 후인 1991년에 종식되었다.

다시 30년이 지나 냉전은 신냉전이라는 이름으로 다시 돌아왔다. 러시아의 적극적인 팽창정책과 중국·미국의 분쟁은 냉전이라는 단어를 다시 불러왔고 이는 이념으로 대립하였던 지난 냉전체제와 구분하기 위해 '신(新)냉전'이라는 단어를 사용하고 있다. 이념으로 분리되었던 지난 1차 냉전과 달리 신냉전은 민족 중심으로 이루어지고 있으며, 세계화로 인해 경제적인 대립도 이루어진다는 점에서 차이가 있다.

이러한 관점에서 살펴볼 때 세계 교역 및 물류망은 크게 두 가지 분야에서의 변화를 예상할 수 있는데, 첫 번째는 1차 상품의 무기화와 2차·3차 제품의 독자공급망 구축이 활성화를 들 수 있다. 신냉전 이전의 체제 하에서는 에너지와 식량, 기타 자원 등이 세계화 추세에 맞게 공급되었으나 진영 간의 교역규제는 이러한 1차 상품의 가격 상승은 물론 원활한 공급 자체를 위협하게 된다. 또한 반도체 등 산업성장에 필수적인 2차 상품은 국가내 또는 최소한 우호진영내의 공급망을 구축하려는 움직임 보일 것으로 예상된다.

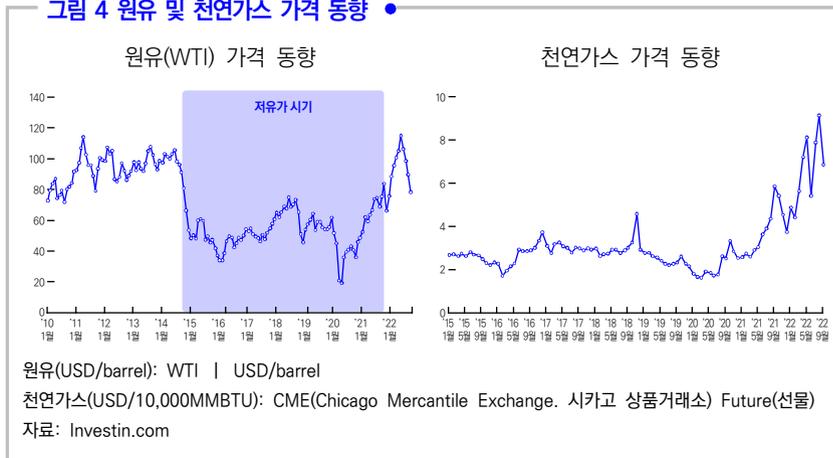
## 2. 고유가 시대의 도래

러시아의 우크라이나의 침공과 이에 대한 러시아 경제제재는 결국 세계 에너지 및 원자재 시장의 혼란을 야기하고 있다. 러시아에 대한 제재로 인해 가장 크게 영향을 받는 에너지 관련 원자재인 원유와 천연가스 가격을 살펴보면, 원유는 러시아의 군사 배치 이전에 70달러 수준에서 2022년 5월 말 114달러로 50% 가량 상승하였고 천연가스는 '21년 12월 3.7달러에서 8월 9.1달러로 2.4배 상승하였다. 원유가격은 최근 안정세를 나타내고 있으나, 천연가스 가격은 겨울이 오기 시작하며 하락세가 커질 가능성은 적다고 볼 수 있다.

---

대금의 결제가 늦어지게 되어 국제 거래에 상당한 제약을 받아 경제적 타격을 받음. 과거 북한과 이란이 제재의 일환으로 SWIFT 결제망에서 퇴출시킨 사례가 있음

그림 4 원유 및 천연가스 가격 동향



우크라이나-러시아 전쟁으로 인해 상승한 원자재 가격 상승과 수급 불안정은 건설산업에서도 동일하게 적용될 전망이다. 직접적으로는 건설공사원가 상승 및 공기지연을 도래할 가능성이 높다. 우리나라의 건축물은 철근 콘크리트 구조 및 철골조 구조가 대부분(20년 기준 95%)을 차지하고 있다. 따라서 건설공사 단가에서 가장 큰 영향을 주는 원자재는 철강으로 볼 수 있는데 철광석 가격의 인상은 건설공사비 상승에 직접적으로 영향을 주게 된다. 지금과 같이 철강재 가격 인상이 50% 이상 높아지게 되면 전체 건설공사비의 약 5%가량이 상승하는 효과가 있게 된다. 또한 철근 콘크리트 구조에서 활용되는 시멘트 가격 역시 지속적으로 인상될 가능성이 높다. 이미 시멘트 생산 원가에서 연료비가 차지하는 비중은 20% 이상이며, 우리나라의 시멘트 업체의 연료는 유연탄 수입에 의존하고 있다. 이미 국제 유연탄 가격은 우크라이나 전쟁발발 이전대비 2배 가까이 상승하였다가 최근 등락을 하고 있는 추세이다.

여기에 러시아 제재가 장기화 될수록 이러한 가격 상승이 일시적이 아니라 장기적인 현상이 될 가능성이 높으며, 가격이 문제가 아니라 수급의 문제가 발생할 수도 있다는 점이다. 수급이 문제가 될 경우 공공 및 민간 모든 분야에서 원하는 수준의 공급량을 맞추기 어려울 수 있으며, 공사원가의 추가적인 상승은 물론 공기지연 등이 발생할 수 있다. 또한 건설산업 이외에도 발전 단가 상승, 건설기계 가격 상승과 식량가격 상승으로 인한 전반적인 인플레이션 등으로 인해 건설공사 원가 상승 요인이 많아 공사 관련 직접비는 물론 간접비의 상승 또한 우려되는 상황이다.

### Ⅲ. 신냉전·고유가 시대의 해외건설 활성화 전략

#### 1. 신냉전과 고유가가 지닌 기회요인

서두에 밝힌 바와 같이 우리나라의 건설산업 해외진출 주요 국가는 중동과 아시아 지역이다. 2015년 이후의 저유가 시대는 산유국을 중심으로 해외건설시장의 위축을 가져왔으나 이번 신냉전과 고유가가 불러온 외부요인 변화는 기존의 주력시장에서의 회복세는 물론 해외 건설시장의 다변화를 꾀할 수 있는 기회요인으로 작용할 수 있다.

먼저 기존의 전통적인 강세를 지니고 있던 중동 지역 및 산유국 산유국의 관점에서 봤을 때는 원유 가격 상승으로 인한 자원 확보 분을 그동안 코로나 팬데믹 때문에 발주하지 못했던 인프라시설과 산업설비 투자 확대가 예상된다. 산유국들은 높아진 유가로 인프라 투자를 위한 동력을 확보할 것이며, 유럽의 에너지 위기는 산유국들에게 러시아를 대체할 수 있는 시장의 확대로 작용될 것이다.

또한 신냉전 체제로 인해 상대진영 국가 간에 전략적 2차 상품 공급망 구축을 위한 오프쇼어링 기조가 확산되면서 선진국에서도 산업설비 발주 등대가 예상된다. 그리고 에너지 수급 위기를 맞이하고 있는 유럽에서도 천연가스 중심으로 산업설비 발주가 증가할 것으로 예상된다. 실제로 미국은 반도체 및 여러 제조업들은 미국 내에 직접 투자할 것을 우리나라 기업들에게 독려하고 있는 상황이며, 중국에 대한 제조업 의존도를 중장기적으로 낮추도록 산업전략을 수정하고 있다.

이외에 그동안 지정학적 중요성이 상대적으로 낮았던 중앙아시아 국가들과 러시아 주변의 국가들의 위상에 변화가 있을 것으로 판단된다. 신북방 국가들은 러시아 침공 이후 전략적 완충지대이자 회색지대로 역할이 전환될 가능성이 높다. 막대한 러시아의 자원과 시장에 대한 우회지대가 필요하며, 막혀진 서방루트가 아닌 동방루트를 개척할 가능성이 존재한다. 특히 중국은 이러한 중앙아시아 국가들과 중국을 연계하는 철도계획을 수립하고 있어 기존의 내륙국가의 한계를 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 예상된다.

#### 2. 세분화된 해외건설 활성화 전략 수립 필요

신냉전 이전의 글로벌 시대에서는 국가간 자원과 재화의 이동이 자유롭기 때문에 세계시장을 구분할 경우, 선진국/개도국 또는 지역별 시장으로 구분

하는 것으로 충분히 효과가 있었으나, 신냉전이라는 정치적 요인이 추가된 이후에는 좀 더 세분화된 접근이 필요하다.

먼저 선진국 시장은 북미 시장과 유럽대륙 시장으로 세분화할 필요가 있다. 특히 미국을 중심으로 제조업의 리쇼어링 기조가 확대될 것으로 예상되며, 국내의 제조업체와 연계하여 국내기업의 해외공장 진출에 최대한 연계하여 진출할 필요가 있다. 유럽 대륙은 현재 가장 시급한 문제는 에너지 이슈로 천연가스의 공급망 확대를 위한 투자가 중장기적으로 이루어질 것으로 예상된다. 수입터미널과 연관된 프로젝트를 중심으로 진행될 것이며, 수익성은 크지 않으나 기술과 원가 경쟁력은 확보하고 있다고 볼 수 있다.

산유국은 우리의 주력시장으로 고유가 기조 및 유럽발 에너지 이슈로 천연가스 중심의 플랜트가 확대될 것으로 예상되고 있으며, 에너지 수출에 대한 수익이 발생하며, 미루어졌던 인프라 사업이 진행될 것으로 예상된다. 특히 인도네시아는 신수도 이전 등의 대규모 프로젝트가 추진되고 있으며, 스마트시티 등 타 산업과 연계된 다기능 인프라 진출 전략을 추진하는 것이 적합하다.

개도국 시장을 세분화 하면, 중양아시아 국가들은 러시아와의 통상 우회를 위한 회색지대 역할을 할 가능성이 높다. 따라서 높아질 지정학적 중요성을 고려하여 선제적인 투자전략으로 중장기적인 이익 창출이 가능할 것으로 예상된다. 이외의 동남아시아 및 기타 대륙은 ODA 사업을 통해 단기적인 이익 보다는 인프라 표준의 선점, 향후 시장 가능성을 보고 전략적인 관점에서 접근하는 것이 합리적이다.

**표 1** 해외건설 활성화 전략

시장 구분	세부시장	활성화 전략
선진국	북미대륙	리쇼어링 시장 확보
	유럽대륙	천연가스 설비 시장 개척
산유국	중동 및 인도네시아	에너지 설비 및 다기능 인프라 진출
개도국	중양아시아	회색지대 투자전략
	동남아시아 및 기타대륙	ODA 투자전략

## IV. 결론

코로나팬데믹이라는 글로벌한 재앙이 사그러드는 시점에서 이제는 인간이 스스로 만들어낸 전쟁이라는 재앙이 시작되었다. 세계는 안도감을 느낄새도

없이 많은 희생들을 다시 강요하고 있다. 우리나라의 해외건설 진출은 단순히 국가와 산업 이해관계자의 부를 창출하는 방식으로 접근하면 성공을 장담하기 어렵다.

비극 위에 다시 세계의 안정화를 기여한다는 점에서 해외건설시장을 접근해야 한다. 우리나라도 전쟁이후 많은 것을 이룩해 내었으며, 이러한 성공은 건설산업의 기여가 없으면 불가능했다. 다시금 우리나라의 건설산업이 이번에는 세계의 상처를 치유하는데 기여하기를 바란다.

참고문헌

1. 미국 전쟁연구소
2. 한국자원정보서비스
3. 해외건설종합정보서비스, 해외건설협회
4. Investin.com

# 건설산업 환경변화의 선제적 대응을 위한 모듈러 건축 분야 개선과제

유일한 대한건설정책연구원 선임연구위원  
(ihyu71@ricon.re.kr)

- I. 모듈러 건축 분야 국정과제 검토 배경
- II. 국내 모듈러 건축 시장 동향 및 전망
- III. 환경변화에 따른 제도 및 정책개선 필요성
- IV. 제도 및 정책개선 추진과제 제안
- V. 요약 및 결론

# 6

## I. 모듈러 건축 분야 국정과제 검토 배경<sup>1)</sup>

최근 국회입법조사처는 국토교통 분야의 2022년 국정감사 이슈를 진단한 보고서를 발간하였다. 그 중 하나로 모듈러 주택(중전 법률적 명칭은 공업화 주택)에 관한 내용을 담고 있다. 공업화 주택은 ‘주택의 주요 구조부의 전부 또는 일부’ 또는 ‘세대별 주공의 전부 또는 일부’를 국토교통부령으로 정하는 성능기준 및 생산기준에 따라 맞춤형 등 공업화 공법으로 건설하는 주택으로 정의되고 있다. 이러한 공업화 주택의 성능 및 생산기준 등에 관해서는 주택법 제51조에서 53조에 규정하고 있다.

이와 같은 공업화 주택은 모듈러(modular) 주택이라는 이름으로 통용되고 있으며, 유닛 모듈(unit module)이라는 다수의 입방체로 구성되는 구조체 내부에 각종 내장재, 기계설비, 전기배선 등이 공장에서 미리 제작되고 이를 현장에 운반하여 적층 또는 인필 방식으로 조립·완성하여, 일정한 사용기간 후에 해체 및 이동할 수 있고 수시로 관련 부품이 호환될 수 있는 건축 생산 방식이다. 기존 현장 생산방식과 달리 건축 공정의 약 70%가 제조업 공장과 유사한 방식으로 사전 제작되어 시공되고 있다.

1) 국회입법조사처(2022), 2022 국정감사 이슈 분석Ⅵ, 국토교통위원회(2022.8)

건축물 전부 또는 일부를 공장에서 제작하여 조립하는 모듈러 공법은 건설 기능인력 부족 문제의 해소, 공사기간 단축, 건설안전 문제의 대응 등 유용한 건축 신기술로 인식되고 있다. 따라서 공동주택, 학교 등 유형에 대한 실증을 통해 건축물의 빠른 공급 수단으로 활용될 가능성이 있다. 대표적인 국내의 모듈러 주택 건설 사례로는 서울 가양 행복주택(2017), 천안 두정 행복주택(2019), 용인 영덕 행복주택(2022) 등이 있고, 최근(2022.9) 국토교통부는 세종시 6-3 생활권에 모듈러 통합공공임대주택 단지를 대규모(416세대)로 건립하는 계획을 발표한 바 있다.

또한, 교육부는 2021년 1월부터 ‘임대형 이동식 학교 건물(모듈러 교사)’ 공급사업을 진행하고 있으며, 이러한 모듈러 건축의 활성화를 위해 국토교통부는 2022년 6월에는 모듈러 주택에 최대 15%의 용적률·건폐율 인센티브를 부여하는 방안을 발표한 바 있다.

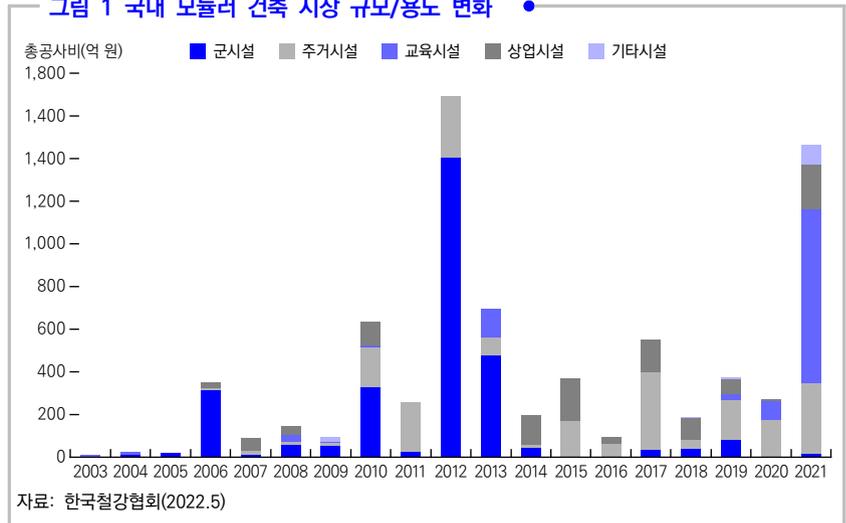
이와 같은 상황에서 국회입법조사처는 아직 국내 모듈러 기술수준이 모든 유형의 건축물을 건설하는데 필요한 기술력을 모두 확보하지는 못한 것으로 진단하였으며, 모듈러 건축의 공급에 대한 지원은 우선적으로 건축물을 사용하는 국민안전을 보장할 수 있는 기술수준의 확보에 초점을 두어야 한다고 제시한 바 있다. 일례로 최근 정책적으로 추진한 모듈러 교사의 공급을 일부 학부모들이 안전과 성능에 대한 불신으로 반대한 바 있다는 것을 지적하고 있다. 이러한 지적뿐만 아니라 모듈러 건축에 대한 개선사항은 다양한 과제들이 논의되고 있다. 따라서 본고는 건설산업 환경변화에 선제적인 대응과 함께 모듈러 건축 활성화를 지원하기 위한 모듈러 건축 분야 국정과제 검토 차원에서 1)국내 모듈러 건축 시장 동향, 2)환경변화에 따른 제도 및 정책개선 필요성, 3)제도 및 정책개선 추진과제 제안에 관해 간략하게 기술하고 이에 관한 결론을 제시하고자 한다.

## II. 국내 모듈러 건축 시장 동향 및 전망

### 1. 국내 모듈러 건축 시장 현황(2003~2021)

한국철강협회와 함께 대한건설정책연구원·아주대학교가 공동으로 진행한 모듈러 건축 시장조사(2022.5)가 가장 최근의 국내 모듈러 건축 시장 현황에 대한 조사이다. 이 조사에서 제시하고 있는 2003년부터 2021년까지의 국내 모듈러 건축 시장 현황은 다음과 같다.

그림 1 국내 모듈러 건축 시장 규모/용도 변화



- 한국철강협회 산하 모듈러건축위원회 회원사의 실적자료 및 일부 추정 자료를 기반으로 2003년~2021년 사이에 시공된 총 201건(총 누적 공사비 규모 7,461억원 규모)의 국내 모듈러 건축 시장을 분석함
- 우리나라의 모듈러 건축은 2003년 서울 신기초등학교 프로젝트에서 처음 도입된 이후, 시장의 니즈를 만족시키는 방식으로 성장함
- 이후 2000년대 중후반부터 2010년대 초반까지 독신자 숙소, 군막사 등 군시설에 다수 적용하였으며, 2010년대 초반 턴키 등의 방식으로 군시설이 대량으로 발주됨
- 2012년 일시적으로 다수 국방시설이 턴키 방식으로 발주되어 공사비 규모가 1,687억원에 이룸
- 2010년대 이후 괌, 호주 및 러시아 등 해외 수출용 모듈러 시스템의 대량 생산이 시작됨
- 2010년대 중반부터 국토교통부 R&D연구과제 지원과 포스코의 자체 연구개발 수행, 대형 건설사의 모듈러 건축 시장 참여 등으로 주거용 건축물과 이동형 모듈러 건축 등으로 시장이 확대됨
- 2020년대 들어 12층 규모 광양 생활관과 13층 규모 용인 영덕 공동주택 등 중고층 모듈러 건축의 적용이 시작됨
- 정부의 스마트 그린스쿨 정책에 따라 학교시설의 그린리모델링 시장이 커지면서 이동식 학교의 대량 발주가 이루어짐

- 모듈러 교사를 중심으로 하는 학교시설의 시장 확대에 따라 신규 모듈 제작사의 시장 진출이 이루어지고 있음
- 2021년 기준으로 국내 모듈러 건축 시장은 약 1,457억원 규모이며, 스마트스쿨을 위한 학교시설 등의 지속적 발주와 대형 건설사 및 신규 모듈 제작사들의 모듈러 건축 시장 진출이 이루어지고 있어, 앞으로 지속적인 시장의 확대가 예상된다고 판단할 수 있음

## 2. 국내 모듈러 건축 시장 중장기 전망(2030)

앞서 기술한 한국철강협회 모듈러건축위원회를 통해 조사한 2003년에서 2021년까지의 국내 모듈러 건축 시장 현황 데이터를 기반으로 대한건설정책 연구원이 추정한 2030년 국내 모듈러 건축 시장 전망은 다음과 같이 요약이 되고 있다.

**표 1** 국내 모듈러 건축 시장 중장기 전망 결과(종합)

방법론		2030년 전망치	비고
Bass 모형		5,076억원	• 모듈러 공법의 시장 확산을 전제로 분석
시나리오 분석	모듈러 시장점유율 0.5%	1조 1,000억원	• 북미지역 모듈러 건축의 시장점유율 3.68% • 건축투자 2% 성장 가정 • 시나리오에 따라 전망치 값이 상이
	모듈러 시장점유율 1.0%	2조 2,000억원	
	모듈러 시장점유율 1.5%	3조 3,000억원	
	모듈러 시장점유율 2.0%	4조 4,000억원	

자료: 한국철강협회(2022.5)

- 앞서 기술한 국내 모듈러 건축 시장은 실적 데이터가 제대로 구축되지 않았으며, 이에 따라 연도별 변동성이 매우 크게 나타나고 있음
- 따라서 모듈러 건축 시장의 중장기 전망을 위해 일반적인 시계열 모형 외에 확산(Bass) 모형과 시나리오 분석을 함께 수행함
- Bass 모형을 활용한 분석에서의 2030년 모듈러 건축 시장 규모는 약 5,000억원으로 나타났음. 전망에서 사용된 확산속도의 모수값이 실측치와 예측치 기반으로 적용되었다는 측면에서 전망치는 합리적인 수준으로 판단함
- 시나리오 분석의 경우 국내 건축 시장 내 모듈러 사용 비중을 가정하여 중장기 모듈러 시장 규모를 전망함. 2030년 건축 시장에서의 모듈러 공법 시장점유율이 0.5%일 경우 시장 규모는 1조 1,000억원, 2.0%로 확

### III. 환경변화에 따른 제도 및 정책 개선 필요성

대된다면 4조 4,000억원까지 시장규모가 커지는 것으로 분석됨

- 시장을 바라보는 관점과 가정 등에 따라 시장 규모의 해석을 적절하게 활용하고 재해석할 필요가 있음
- 중장기적으로 모듈러를 활용한 건설공사 규모는 현재 수준보다 확산될 것은 분명한 사실임
- 대기업을 중심으로 모듈러 공법과 시공에 대한 관심이 증가하고 있고, 실제로 일부 기업은 이미 사업화를 추진 중에 있음
- 정부 역시 시범사업과 인센티브 정책 등을 통해 모듈러 주택·건축의 활성화를 준비하고 있음
- 건설산업 환경변화 역시 노동력을 투입한 현장 중심의 시공에서 공장제 작을 통한 자동화, 디지털화가 가속화되고 있음
- 다만 모듈러에 관한 인식 변화, 혁신 공법의 적용, 소비자의 선택권 등에 따라 확산 속도를 정확하게 예측하기는 어려운 실정임

#### 1. 환경변화의 고려와 모듈러 건축의 장점 활용

건설산업 환경변화에 따라 모듈러 건축의 장점이 부각될 수 있는 측면이 존재하며, 이러한 장점을 반영한 제도 및 정책개선이 추진될 필요성이 있다. 건설업체의 인식조사 결과를 바탕으로 정리해보면 우선 가장 큰 장점은 대량 생산 및 인건비 절감에 따른 전체 공사비 절감을 꼽을 수 있다. 다만 대량의 생산에 의해 규모의 경제를 실현해야 한다는 전제는 존재한다. 결국 모듈러 건축의 성능이 아무리 좋다고 하더라도 기존 공법 대비 경제적 시공을 실현하지 못할 경우 확산이 어렵다는 것이기도 하다. 그 다음은 공기의 단축이다. 공기단축은 모두가 동감하는 장점이지만, 실제로 공기단축에 의해 공사비가 얼마나 절감될 수 있는지는 보다 구체적인 분석과 검증을 요구한다. 획기적 공기단축이 꼭 필요한 분야가 어디이고, 공기단축 효과가 경제성 등의 사업 성과에 어떤 영향을 미치는지를 보다 정량화하여 제시할 필요가 있다고 할 수 있다. 모듈러 건축의 또 다른 장점 중 하나는 규격화된 공장생산에 따른 균일한 품질확보일 것이다. 현장 시공보다 기후의 영향을 덜 받고, 작업자의 숙련도에 따른 영향도 덜 받는 것으로 보인다. 이렇게 확보되는 품질이 건축물의 성능 및 수명에 어떤 긍정적 영향을 미치는지도 보다 구체적으로 제시

되어야 할 것이다. 이 밖에도 모듈러 건축은 건축물의 사용 중에 평면이나 구조부 변경을 쉽게 하고, 부품 교체 등의 유지관리에도 용이하다는 장점이 있고 온실가스 감축과 폐기물 저감 등 친환경적 시공에도 적합하다는 주요 장점이 존재한다. 이러한 장점들은 최근 건설산업 환경변화로 더욱 가속화 되는 추세이므로, 모듈러 건축 활성화는 이러한 추세를 적극 반영한 제도 및 정책개선을 필요로 한다.

## 2. 환경변화의 고려와 모듈러 건축의 단점 극복

앞서 기술한 바와 같이 여러 가지 장점에도 불구하고 모듈러 건축은 극복해야 할 단점이 뚜렷이 있고, 모듈러 건축을 바라보는 산업 및 시장의 우려도 존재한다. 건설의 주된 역할을 맡고 있는 것은 관련 법에서 정하고 있는 건설업체(건설사업자)이다. 여기에는 원도급자(종합건설사업자)도 있고 하도급자(전문건설사업자)도 존재한다. 이들 건설업체는 지금까지 현장 시공 위주로 수많은 건축물들을 지어왔으나, 모듈러는 현장 시공 대신 공장생산을 통한 사전제작이 많은 비중을 차지하게 됨에 따라 시공자보다 제작사, 소재사 등 제조업의 역할이 더 커지게 된다. 따라서 모듈러 건축이 급속히 확산된다면 시공자의 산업적인 역할이 크게 축소될 것이라는 우려가 높을 수 있다. 우리나라에 현재 활동 중인 건설업체가 8만개 정도에 이른다. 이들 건설업체들이 불안정한 현장 시공 부분을 줄이고 장점을 살릴 수 있는 모듈러와 같은 공장 생산으로 기존 생산방식을 전화해 나가도록 유도해줄 필요가 있다. 즉, 건설업의 영역이 제조업으로 바뀌는 것이 아니라 건설업이 제조업 개념을 도입해 변화해 가는 것으로 방향을 설정해야 하는 것이다. 모듈러로 지은 건축물에 하자가 발생한다면 누구의 책임일지도 중요한 문제이다. 하자에 따라 제조 또는 운송에 따른 하자인지, 현장의 설치 및 조립에 따른 하자인지의 구분이 명확하지 않은 경우가 발생할 것이다. 더욱이 준공 후 일정 기간 동안 사용한 후에는 하자 구분이 더욱 명확하지 않을 수 있다. 하자 발생시에 자재 생산자 및 모듈러 제작사와 시공자 간의 책임 논란이 나타날 수 있다는 것도 대표적인 단점으로 작용할 수 있다.

소비자나 사용자가 모듈러 건축물에 만족할 수 있을지도 의문점 중 하나이다. 우리나라 아파트는 전 세계의 주택 성능 중 최고 수준에 달한다. 이러한 아파트의 매우 두꺼운 콘크리트 구조물이 만들어내던 주거성능에 익숙해져

있는 소비자가 경량의 철골 구조로 이루어진 모듈러 건축 성능에 만족하기는 쉽지 않다. 모듈러 건축의 모든 성능을 아파트 수준까지 올리는 데는 기술적 한계도 일부 있지만, 높은 비용이 들 수 있다는 문제점이 있다. 디자인 역시 규격화된 공장생산의 한계로 인해 자유로운 디자인, 예술적인 디자인을 만들어나가기에는 어려움이 많다. 큰 형태의 모듈러 유닛을 쌓는 방식으로는 컨테이너 박스의 형상을 벗어나기 어려울 수가 있으므로 작은 유닛을 다양하게 조립하는 방식을 개발해야 하고, 디자인 업체와의 많은 창의적 협력이 필요하다. 모듈러 건축 확산에 따른 또 다른 우려는 수많은 건설기업들의 지나친 가격경쟁으로 안 그래도 적정공사비 확보가 어려운 건설업계의 이윤이 더욱 감소할 것이라는 점이다. 공장제작이 많아질수록 현장 시공이 일부 줄어들고, 제조업의 역할이 커질수록 시공자의 역할이 축소되어 매출 감소 등에 따른 공사이윤이 감소한다는 우려인데, 이는 기존의 시공자가 모듈러 분야에 진출하지 않는다는 가정 하에 나타나는 우려에 해당한다. 생산방식 변화는 기존 시장 참여자인 시공자의 기업활동 여건 변화를 가져올 수밖에 없을 것이다. 따라서 모듈러가 주된 시공방식 중 하나로 자리를 잡는다면 기존의 시공자도 당연히 모듈러 건축 시장에 적극적으로 참여할 수 있도록 기술적으로 변신해 가야 하는 것이다.

산업 전체 측면에서는 모듈러 건축 확산이 현장 기능인력 육성체계의 부실화를 초래하는데 일조할 수 있다는 우려도 존재한다. 현재 건설현장의 가장 큰 문제점 중 하나는 기능인력이 부족하고, 기능인력의 숙련도가 낮아진다는 것이다. 이로 인해 모듈러 건축이 활성화되어야 한다는 주장이지만, 모듈러 건축 활성화의 분위기가 현재의 기능인력 육성을 더 부실하게 만들 것이라는 우려도 동시에 나타나고 있다. 우리나라보다 모듈러가 먼저 발달한 나라들도 전체 건설산업에서 모듈러가 차지하는 비중이 아직은 매우 미미한 수준이기 때문에 기존 현장 중심의 생산방식을 유지하고 발전시키기 위한 노력은 앞으로도 계속되어야 할 것이다. 특히 상기와 같은 문제점들을 해소하고 장점을 극대화하기 위해서 우선 우리 모듈러 건축 시장이 어떤 위치에 있으며, 그 시장이 어떻게 변화해 갈 것인지에 대한 모니터링이 매우 중요하다. 따라서 모듈러 실적신고 및 조사체계 구축은 매우 우선시되어야 할 제도개선 추진 과제라 할 수 있다.

## IV. 제도 및 정책 개선 추진과제 제안

### 1. 우선순위 추진과제 검토 및 선별

모듈러 건축 관련 제도 및 정책 제안 검토를 위해 건설산업과 건설현장의 변화 등 환경변화를 진단하고, 시장 활성화를 위한 추진과제 검토를 수행한 바 있다. 관련 전문가조사에 의한 추진과제 검토 결과, 모듈러 생산방식 활성화는 시장 확대 및 활성화 지원(전체 의견)이 가장 중요하였고, 다음으로는 제도 개선(학계·연구계 의견) 및 기술 개발 및 활성화 여건 조성(기업 의견)이 중요한 것으로 검토되었다.

그 내용을 요약하자면 첫째, 시장 확대 및 활성화 측면에서 공공부문 10년 단위 발주물량 확보 및 계획 제시가 가장 중요하다고 제시하고 있으나, 이를 위해서는 모듈러 건축 시장에 대한 모니터링이 우선 가능해야 한다. 따라서 모듈러 실적신고·조사체계 구축은 모듈러 생산방식의 시장 확대 및 활성화 지원의 측면에서 매우 중요한 선행과제가 될 것이다. 둘째, 학계·연구계에서 중요한 것으로 평가한 제도 개선은 모듈러에 관한 발주 및 계약제도 마련이 중요하게 평가되었다. 따라서 발주제도는 모듈러 특성에 적합한 기술형입찰(기술제안입찰)에서의 개선이 가장 우선시되는 해결과제가 된다. 셋째, 기업에서는 상대적으로 기술 개발 및 활성화 여건 조성이 중요하다고 평가하고 있다. 모듈러에 특화된 기술기준 마련과 지역/거점별 모듈러 공동생산플랫폼 구축이 중요하다고 평가를 하였는데, 이는 모두 모듈러 기술에 관한 생산성 향상에 관한 문제일 것이다.

**표 2** 대한건설정책연구원 선별한 우선순위 추진과제

분야	추진과제 개요
모듈러 관련 시장 모니터링 체계 구축	[목적] 건설산업 분야에서 모듈러에 관한 시장 진단체계 도입 [내용] 건설공사 실적신고·조사체계에 모듈러 실적 등을 포함 [법령] 건설산업기본법 시행규칙 제22조(건설공사실적 등의 제출)
모듈러 관련 발주 및 계약제도 개선	[목적] 계약제도 개선을 통한 모듈러 사업발주 활성화 유도 [내용] 모듈러 관련 평가항목을 기술제안입찰 평가기준에 추가 [법령] 조달청지침(기술제안입찰 기술제안서 평가기준)
생산성 향상을 위한 모듈화 정책 방향 제시	[목적] 건설기술 생산성 향상을 위해 모듈러 활성화 정책 채택 [내용] 모듈화에 의한 설계·시공 생산성 향상의 정책 근거 수립 [법령] 건설기술진흥법 제43조(설계 등의 표준화)

따라서 모듈러 생산성 확보 및 향상 등을 위한 기술 여건 조성의 조치로서 건설기술정책을 수립할 필요성이 있을 것이다. 모듈러 건축 시장 활성화를 위한 우선순위 추진과제는 <표 2>와 같이 3개 과제로 선별된다.

## 2. 우선순위 추진과제별 주요 내용

첫째, “모듈러 관련 시장 모니터링 체계 구축”의 내용이다. 모듈러공사의 실적신고 등 조사체계 구축을 위한 건설산업기본법 시행규칙 및 관련 서식(별지) 개정(안) 내용과 추진배경은 다음과 같이 요약이 된다.

- 건설산업기본법 시행규칙 제22조(건설공사실적 등의 제출) 제2항 개정 등을 통해 모듈러, PC 등 공장제작실적을 구분해 신고하는 제도적인 근거를 마련하고, 대한전문건설협회에 적용
- 모듈러공사 등 공장제작실적의 별도 집계를 위하여 별지 제18호 서식(건설공사 기성실적신고서)의 (3)공사유형 부호코드에 기존 1)신설, 2)유지보수 외에 3)공장제작 유형을 추가
- 모듈러공사 등 공장제작실적 세부사항 집계를 위해 별지 제18호 서식(건설공사 기성실적신고서)의 (20)비고(공사규모 등) 기재방법에 공장제작 실적과 물량을 명기하는 방법 제시
- 전체 공사비(기성실적)에서 공장제작분 기성실적을 별도 산정해 증명(신청)하기 위한 별지 제32호 서식(건설공사 공장제작분 기성실적 증명(신청)서) 신설

둘째, “모듈러 관련 발주 및 계약제도 개선” 관련 내용이다. 계약제도 상에 모듈러공사 도입 및 활성화를 위한 조치로서 기술제안입찰의 평가기준 내에 모듈러 관련 평가항목을 도입하는 개정안을 마련하는 것이다.

- 조달청지침(기술제안입찰 등에 의한 낙찰자 결정 세부기준) [별표 3], [별표 4]의 기술제안서 평가기준 일부(2개 항목) 개정을 아래와 같이 추진
- 공사비 절감방안의 ‘④환경친화성(건설폐기물의 재활용 등)’ 항목(5점)을 ‘④순환경제 생산시스템 도입’ 항목(5점)으로 개정
- 공기단축 방안의 ‘①공정계획의 수립 및 적정성’ 항목(6점)을 ‘①공정혁신에 의한 생산성 향상’ 항목(6점)으로 개정
- 이러한 개정은 1)순환경제 생산시스템 도입 평가를 통해 그린 뉴딜 등 기후위기 대응을 위한 정책방향에 부응, 2)기술제안입찰이 단순한 공정

계획 중심에서 공정혁신 및 생산성 향상을 추구하는 쪽으로 방향 전환, 3)순환경제 생산시스템 도입의 일환으로 모듈러 건축과 같은 공장제작에 의한 조립식 공법 부각, 4)건설공사 공정혁신 수단으로 프리패브 부재 및 모듈러 공법 채택 가능성 증대, 5)프리패브 또는 모듈러 관련 분야가 건설산업 생산성 향상 기술로 인정되어 관련 기술개발의 확산 등 효과가 기대됨

셋째, “생산성 향상을 위한 모듈러 정책방향 제시” 관련 내용이다. 홍콩과 싱가포르 사례 등을 기반으로 건설공사의 생산성과 기술경쟁력 향상을 위해 모듈러공사 활성화 정책 방향을 건설기술진흥법 제43조(설계 등의 표준화)에 반영하는 법률 개정안을 다음과 같이 마련할 필요가 있다.

- 기존 ‘설계 등의 표준화’를 통한 건설공사 표준화 목적을 건설공사에 드는 비용을 줄이고 시설물의 품질을 향상시키는 것 외에, 모듈화에 의해 공기와 안전과 환경을 함께 추구하는 것으로 확대
- 건설자재·부재의 치수 및 시공방법을 표준화하는 노력에서 모듈화에 의해 ‘종합적인 설계·시공 생산성 향상’을 추구하는 것으로 확대
- 즉, 건설기술진흥법 상에 설계·시공 표준화에 의한 건설공사의 생산성 향상과 비용·품질·공기·안전·환경에 대한 종합적인 기술경쟁력을 확보하는 수단으로 모듈화를 채택하는 기술표준화 정책방향 제시
- 이와 같은 건설기술진흥법 제43조(설계 등의 표준화)의 개정에 의한 모듈러 등 활성화 정책 근거 수립은 1)단순한 건설자재·부재의 표준화를 넘어 건설공사 시스템의 모듈화 추구, 2)비용 절감·품질 향상을 넘어 공기 단축의 중요성을 부여하고, 최근 이슈가 되는 안전과 환경 문제의 중요성 강조, 3)종합적인 생산성 혁신의 관점에서 설계·시공 표준화의 중요성을 더욱 강조, 4)모듈화 정책 방향을 제시함에 따라 후속적인 설계 및 시공기준, 표준시방서 마련 등 효과가 기대됨

## V. 요약 및 결론

모듈러 건축 시장은 산업 내부뿐만 아니라 사회적 관심이 많은 미래 건축 생산방식으로 간주되고 있다. 인구 감소와 기능인력 부족 문제 등으로 향후 활성화에 대한 필연성도 존재한다. 다만, 완전한 모듈러 건축기술의 완성과 시장 형성까지는 아직도 많은 과정과 시간을 필요로 한다. 시장 분석을 통해

향후 성장 규모를 파악해보고자 하였으나, 특정 년도의 군시설과 학교시설 물량 증가로 시계열적인 트렌드를 명확히 찾지는 못하였지만 시바리오 기반으로 향후 성장 가능성을 예측하였다. 이러한 상황 때문에 모듈러 건축 분야 시장 통계를 가늠하게 하는 실적신고 체계를 대한전문건설협회를 통해 구축하고 운영할 필요가 있다. 또한 설계 및 시공 표준화의 증장기 정책방향을 제도적으로 설정하여, 모듈러를 활용한 생산성 향상을 통해 건설산업과 전문건설업의 국제 경쟁력을 키워나가야 한다. 그 방법의 하나로 기술제안입찰을 통해 공정혁신에 의한 생산성 향상과 순환경제 생산시스템 도입을 유도하는 입찰평가 방안을 제안하였다. 모듈러 생산방식은 앞으로 선택이 아닌 필수가 되어가고 있고, 실질적인 모듈러 기술 확보와 사업 확산을 위해서는 현장의 생산을 담당하는 전문건설업의 변화와 참여가 중요하다. 이제 정부와 국회가 움직여 미래 경쟁력이 달린 모듈러 생산방식 도입에 관해 업계와 적극적으로 논의해야 하는 시점이 되었다고 본다.

참고문헌

1. 국회입법조사처(2022), “2022 국정감사 이슈 분석Ⅵ”, 국토교통위원회(2022.8)
2. 대한건설정책연구원(2020), “전문공사 모듈러 생산방식 도입 및 활성화 연구”(2020.2)
3. 유일한(2021), “건축 생산방식의 진화, 모듈러 건축”, 대한건설정책연구원(2021.10)
4. 한국철강협회(2022), “모듈러 건축시장 조사 및 전망”(2022.5)

# 비법정도로(사실상의 도로)의 정비와 관리 강화에 대해서

이은형 대한건설정책연구원 연구위원  
(eunhyung@ricon.re.kr)

- I. 들어가기
- II. 비법정도로의 현황
- III. 비법정도로의 문제점
- IV. 사회적 대응방안
- V. 마무리

# 7

## I. 들어가기

도로(道路)의 사전적 의미는 사람이나 차 등이 다닐 수 있도록 만들어진 비교적 넓은 길을 뜻한다. 사회통념은 이때의 도로를 당연히 국가가 소유하고 관리하는 것으로 인식한다. 그도 그럴 것이, 특히 도시에 사는 사람이라면 흔히 접하는 것이 1개 건축물의 필지정도이고, 대단지 아파트를 보더라도 사유 지상의 도로라는 것을 별도로 인식하는 일은 흔치 않기 때문이다

그런데 우리가 사는 현실에서는 법적으로는 도로가 아니지만, 지금길이든 어떤 이유로든 통행하다보니 길이 된 사례들이 적지 않다. 농촌 등지에서는 마을사람들의 생활이 편하도록 누군가가 자신의 땅을 통행로로 허락한 이후로 모두가 자연스레 도로로 인지하고 사용하게 된 것이 드물지 않다.

도로의 종류는 다양하다<표 1>. 크기도 작은 골목길부터 차량통행이 가능한 규모까지 다양하다. 실제로 존재하는 도로도 있고 만들어질 예정인 도로도 있다. 지적도상에서 엄연한 도로로 되어 있을 수도, 전혀 다른 지목으로 등재되었을 수도 있다. 특히 건축물을 짓기 위해서는 대상지가 도로에 접해야하는데 때론 이를 둘러싸고 분쟁이 벌어지기도 한다.

본 고에서 살펴볼 것은 금년 국정감사에서 이슈로 다뤄진 ‘비법정도로(사실상의 도로)’인데, 이는 법률 규정에는 없으나 현실에서는 도로로 사용되는

사도(私道), 현황도로, 농로 등을 뜻한다. 일반적으로는 도로를 구성하는 토지의 일부 또는 전부가 민간의 소유이며, 지목상의 대지가 아닌 경우도 많다. 비법정도로가 문제가 되는 것은 대개 소유자가 재산권을 행사하려는 과정에서 발생한다. 서울시의 경우에는 장기미집행시설인 도로가 한 예시이다(표 2).

**표 1** 도로의 종류

종류	내 용
건축법상 도로	대지의 2m 이상이 4m도로에 접하는 도로(연면적 2,000㎡시 너비 4m 이상 4m 건축허가시 필수요건)
관습법상 도로	법정도로와 비법정도로를 모두 포함 (관습법상의 도로는 폐쇄불가 원칙, 수용시 보상액은 인근 토지평가보다 통상 낮게 적용)
소유권에 따른 도로	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사도: 소유자만이 사용 및 관리, 폐쇄 가능, 타인사용시에는 소유자 승낙이 필요</li> <li>• 공도: 국도 등 누구나 사용할 수 있는 도로</li> </ul>
도시계획도로	도시계획구역 내의 주요 도로(기존 지방도로와 국도 등과는 별개 사안)
지적도상 도로	지적도상에서 지목이 도로로 표기된 토지
도로법에 의한 도로	차도, 보도, 자전거도로, 터널, 교량, 육교 등
규모에 따른 도로	도로의 폭에 따른 구분(광로, 대로, 중로, 소로)

**표 2** 서울시 장기미집행시설 중 도로 현황

개소			규모(㎢)			보상비(사유지, 공시지가, 억원)		
계	서울시	자치구	계	서울시	자치구	계	서울시	자치구
1,280	29	1,251	11.66	1.98	9.68	22,515	4,517	17,998

자료: 서울연구원(2021)

## II. 비법정도로의 현황

### 1. 전국적으로 산재한 비법정도로

국토연구원이 국내 주요 도시를 대상으로 추정한 비법정도로의 면적은 도시별로 전체 도로면적의 5.0%~27.1% 수준에 달하는 것으로 집계되었다(표 3). 이 때 설정된 사실상 도로의 범위가 실제로 이용되고 있는 도로 중 사유지 내에 위치한 비법정도로(협의로는 지목상 도로가 아닌 곳)라는 점을 감안한다면 이는 사회적으로도 무시할 수 없을 정도의 규모이다.

이같은 현황은 비법정도로가 법률상의 도로와 달리 실생활에서의 필요에 의해 등장했다는 점을 감안하면 이해가 용이하다. 대부분의 비법정도로는 도시가 형성되는 과정에서 신도시처럼 구획이 형성되지 않고 개별 필지별로 건축물이 들어서면서 만들어진 것으로 봐도 무리가 없을 것이다.

**표 3** 비법정도로(사실상 도로) 면적 추정치

(단위: 1,000㎡)

지역	전체 도로면적 (a)	국·공유지 도로 면적 (b)	사유지 도로 면적				
			계 (c)	사유지 법정도로 추정치(d)		사유지 비법정 도로 추정치(e)	
				지자체 자료(d1)	일정비율 (d2)	지자체 자료(e1)	일정비율 (e2)
서울	91,248 (100.0%)	82,756 (90.7%)	8,492 (9.3%)	407 (0.4%)	3,599 (3.9%)	8,085 (8.9%)	4,893 (5.4%)
인천	92,984 (100.0%)	82,144 (83.3%)	10,840 (11.7%)	1,133 (1.2%)	3,667 (3.9%)	9,707 (10.4%)	7,173 (7.7%)
대전	11,467 (100.0%)	9,646 (84.1%)	1,821 (15.9%)	64 (0.6%)	447 (3.9%)	1,757 (15.3%)	1,374 (12.0%)
대구	2,625 (100.0%)	1,907 (72.3%)	718 (27.4%)	6 (0.2%)	102 (3.9%)	712 (27.1%)	615 (23.5%)
광주	42,129 (100.0%)	38,029 (90.3%)	4,101 (9.7%)	227 (0.5%)	1,662 (3.9%)	3,874 (9.2%)	2,439 (5.8%)
울산	38,697 (100.0%)	33,960 (87.8%)	4,737 (12.2%)	70 (0.2%)	1,509 (3.9%)	4,667 (12.1%)	3,228 (8.3%)
부산	65,702 (100.0%)	59,812 (91.0%)	5,890 (9.0%)	2,591 (3.9%)	2,591 (3.9%)	3,299 (5.0%)	3,299 (5.0%)

자료: 국토연구원(2022)

## 2. 서울의 비법정도로 현황

서울연구원의 자료는 더욱 세부적인 현황을 보여준다. 약 1천만 명의 인구를 보유하고 25개 자치구로 구성된 서울에서도 비법정도로의 면적은 상당한데, 각 자치구의 인구가 수도권의 어지간한 시 단위에 뒤지지 않는다는 것을 감안하면 체감정도는 더욱 크다.

[그림 1]은 서울의 각 자치구별로 전체 면적 대비 도로의 비율을 보여준다. 이들 도로면적 중에서 지목상의 분류가 ‘도로’가 아닌 면적의 비율은 자치구에 따라 11.4%~39.7%에 달한다[그림 2]. 그리고 도로의 소유주체가 민간, 즉 사유지인 면적의 비율은 자치구에 따라 2.7%~20.8%로 편차가 큰데[그림 3], 그 내용을 들여다보면 중심상업지구나 도시계획에 따른 구획이 형성된 곳일수록 사유지 비율이 낮은 것으로 판단할 수 있다.

이와 관련해서는 사유지 비율이 높을수록 소유자가 해당 토지를 개발한다거나 도로로 사용되는 토지의 사용료를 받으려는 등 재산권을 행사하려는 상황과 함께 분쟁발생의 여지가 높을 것으로 추정해도 무리가 없을 것이다.

그림 1 서울시 자치구별 도로율

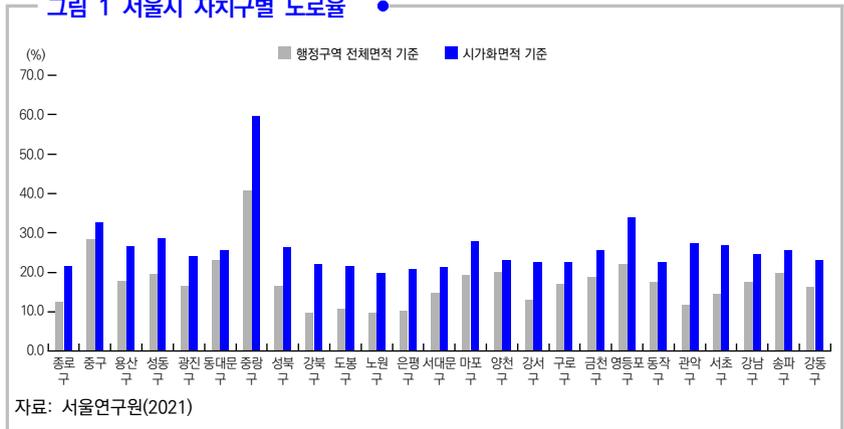


그림 2 서울시 자치구별 도로면적 중 지목이 '도로가 아닌 도로면적의 비율

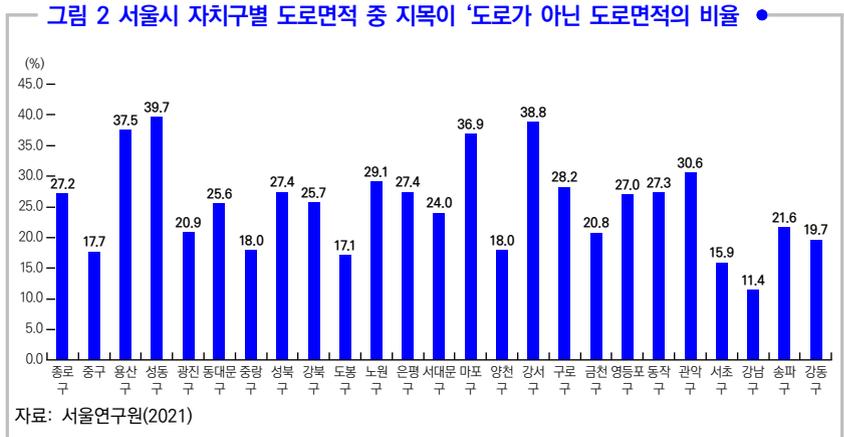
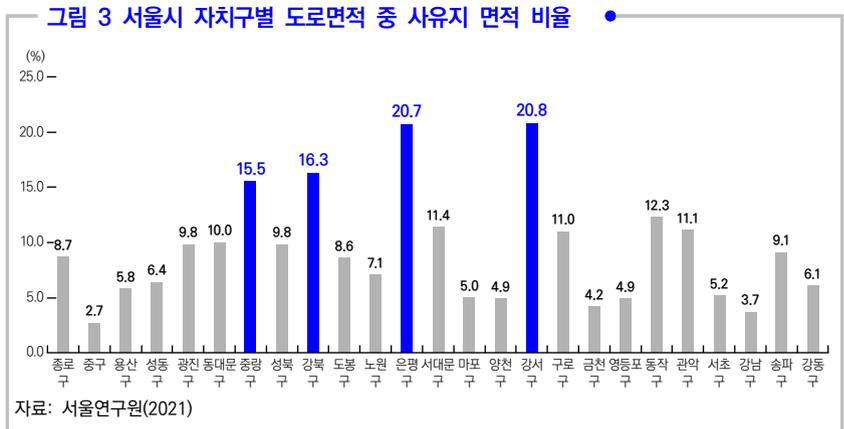


그림 3 서울시 자치구별 도로면적 중 사유지 면적 비율



### III. 비법정도로의 문제점

#### 1. 끊임없는 비법정도로와 관련된 민원과 소송

일반적으로 비법정도로는 공공이 도로로서의 기능을 유지하고 향상하는 대상이 아니다. 때문에 시간경과에 따른 노후도는 물론 천재지변, 또는 안전사고가 발생하더라도 관련 처리가 원활하게 이루어진다고 보기는 어렵다.

비법정도로는 주거지역의 생활도로로 기능하는 경우가 많기에, 도로의 정비나 관리가 적절하게 시행되지 못한다면 사고로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 가령 장마철에 폭우로 인해서 도로 일부가 물에 잠겨 파손되었는데도 제때 복구되지 못한다면 이용자 입장에서는 생활의 불편함과 더불어 잠재적인 안전사고의 가능성이 공존하게 된다. 만약 공공이 비법정도로에 우수관 등의 시설물을 설치한다면 그것은 그것대로 토지소유자가 동의하지 않는 사안일 수 있어, 소유자가 토지사용료를 청구하거나 더 나아가 토지매수를 요구할 수도 있다. 비법정도로와 관련된 통상적인 민원의 대부분은 여기서 발생하며, 일부 악의적인 소유주체가 통행을 방해하는 등의 민원비율은 상대적으로 미미하다[표 4].

비법정도로와 관련한 소송은 민원의 연장선으로 판단하면 무리가 없을 것이다. 완료된 소송건수를 살펴보면 지방에서는 화해권고로 종결되는 비율이 적지 않으며 판결까지 가더라도 승소를 장담하기는 어려워 보인다. 반면 서울에서는 완료된 소송건수도 많고 절반에 가까운 승소율을 보이며, 진행중인 소송건수도 역시 서울이 압도적으로 많다.

표 4 주요 지역의 비법정도로(사실상 도로) 관련 민원 수(2019~2022년)

(단위: 건)

지역	서울	지역주민			토지소유자	
		통행방해 신고	안전사고 배상·예방	관리·정비 요청	시설설치 이익제기	토지비·매수요구등
서울	685(100.0%)	8(1.2%)	2(0.3%)	598(87.3%)	11(1.6%)	66(9.6%)
인천	44(100.0%)	2(4.5%)	2(4.5%)	26(59.1%)	2(4.5%)	12(27.3%)
대전	13(100.0%)	2(15.4%)	1(7.7%)	6(46.2%)	2(15.46%)	2(15.4%)
대구	145(100.0%)	2(1.4%)	0(0.0%)	139(85.9%)	1(0.7%)	3(12.0%)
광주	9(100.0%)	2(22.2%)	0(0.0%)	3(33.3%)	1(11.1%)	3(33.4%)

자료: 국토연구원(2022)

**표 5** 주요 대도시의 비법정도로(사실상 도로) 관련 소송 수

(단위: 건)

지역	완료된 소송(2019~2020년)					진행중 소송 (2021년)
	계	승소	패소	화해권고	기타	
서울	205(100.0%)	99(48.3%)	54(26.3%)	33(16.1%)	19(9.3%)	175
인천	8(100.0%)	0(0.0%)	6(75.0%)	2(25.0%)	0(0.0%)	7
대전	3(100.0%)	0(0.0%)	2(66.7%)	1(33.3%)	0(0.0%)	0
대구	13(100.0%)	4(30.8.0%)	1(7.7%)	3(23.1%)	5(38.5%)	13
광주	48(100.0%)	3(6.3%)	2(4.2%)	22(45.8%)	21(43.8%)	20
부산	88(100.0%)	36(40.9%)	22(25.0%)	17(19.3%)	13(14.8%)	35

자료: 국토연구원(2022)

## 2. 소유주의 재산권 행사에 따른 분쟁사례 예시

비법정도로는 넓은 면적(공터 등)일 수도 있고 작은 토지(골목 등)일 수도 있다. 때문에 기존에 도로로 사용되던 토지의 소유자가 해당 토지에 새로이 건물을 짓거나, 인근 주택의 거주자 등 이용자에게 토지사용료 또는 토지매수를 청구하는 경우를 우리 주변의 예시로 들 수 있다.

일반인이라면 오랫동안 주민들이 도로로 사용한 토지는 지자체 등이 법정 도로로 바꾸는 것이 타당하다고 생각할 것이다. 그렇지만 건축법상의 도로지정은 원칙적으로 소유자의 동의가 필수적이기에, 토지소유자가 비법정도로의 면적을 포함해 건축물을 짓는 식으로 활용하고자 한다면 어떤 식으로든 분쟁이 발생할 수 있다.

도로 이외의 용도활용이 어려운 자투리토지라고 해도 분쟁의 여지가 없는 것은 아니다. 간혹 뉴스기사로 등장하는 것처럼 경매를 통해 악의적으로 비법정도로를 토지로 매수한 사람이 도로의 통행을 제한하면서, 비법정도로를 이용할 수 밖에 없는 주민들에게 높은 가격으로 토지매수를 요구하는 것이 한 사례이다. 이는 주위토지통행권(민법 219조)과 관련된 사안이기도 하다.

## IV. 사회적 대응방안

### 1. 비법정도로의 현황자료를 체계적으로 구축하고 관리

원론적으로 비법정도로의 문제를 해결하는 궁극적인 방법은 모든 비법정도로를 국가가 매입하는 것이지만, 현실에서는 예산 등의 문제가 난관으로 작용한다. 때문에 현실적으로 가능한 방안은 비법정도로의 현황자료를 체계

적으로 구축하고, 이를 기반으로 삼아 비법정도로의 매입을 꾸준히 실행하는 것이 적절할 것이다. 이는 미래시점에서 개별 비법정도로가 법령상의 도로로 지정되어 공공의 정식 관리나 보상 등이 이루어질 때까지는 현황과악에 중점을 두어야 한다는 의미로도 받아들일 수 있다.

## 2. 비법정도로 관련 제도의 보완

### (1) 조례와 건축법 등 기존 법령을 보완·적용(예시)

도시계획법 등에 따른 법률상의 도로는 도로예정지인 토지에 대한 강제수용과 보상근거가 마련되어 있다. 반면 비법정도로에 공공이 개입하기 위해서는 별도의 도로지정이 필요하며, 이때 원칙적으로는 해당 토지의 이해관계자가 동의해야 한다. 그렇다면 법률상의 도로와 유사하게, 비법정도로의 토지소유자가 동의하지 않더라도 도로지정이 가능토록 하는 방안을 고려할 수 있다.

가령 현행 건축법(제45조)에 따르면 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 당해 자치단체의 조례로 정하는 것은 이해관계인의 동의가 없더라도 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다. 적용범위의 편차가 있긴 하지만 이미 일부 지자체가 유사한 내용의 조례를 제정한 것으로 알려져 있으므로, 이를 일종의 규격화된 조례처럼 확산시키는 것도 고려해 볼 만 하다. 이때는 분쟁의 여지가 없도록 토지소유자에 대한 보상과 적용기준을 명문화할 필요가 있는데, 이는 타 법령의 것을 준용해도 무리가 없을 것이다.

### (2) 특별법 형태의 신규 법령 도입

관련 연구에 따르면, 도로법 등 기존의 법령으로는 비법정토지의 특수한 성격에 맞춰 적절하게 다루는 데는 한계가 있어, 별도의 법령이 필요하다는 방안을 제시하는 사례가 적지 않다. 이는 비법정토지가 특히 구도심의 성장 과정에서 건축물들의 틈새나 사이사이에 자연스레 만들어졌고, 필지분할이나 지목 등도 도로에 맞춰 이루어지지 않았다는 점 등에 기인한다.

때문에 비법정도로가 가진 여러 사안을 용이하게 극복할 수 있도록, 도로의 지정과 정비, 토지매수와 보상 등을 모두 포함하는 내용의 신규 법령을 검토하는 것도 충분한 설득력을 갖게 된다.

V.  
마무리

### 3. 건설과 개발 등 지역경제로의 연결가능성 인식

비법정도로가 문제시되는 주된 상황의 하나는 건축물을 짓는 등 해당 토지를 개발하려고 할 때이다. 소유주는 재산을 행사하려는 목적이므로 건축허가를 신청하면서 이를 기속행위로 해석하지만, 해당 비법정도로의 토지가 사실상의 현황도로로 쓰이는 상황에서는 관할 관공서가 공익상 필요를 이유로 건축허가를 거부하는 등의 분쟁이 발생한다. 이런 경우는 통상 국토계획법상의 개발행위가 아니므로 재량행위로 판단되기도 어렵다. 따라서 건축 등 원활한 개발행위를 저해하지 않는다는 측면에서도 비법정도로의 관리는 필요한 사안으로 판단할 수 있다.

개발행위가 아니더라도 비법정도로가 제도권으로 유입되면 그때부터 도로의 유지보수 등은 공공의 책임으로 넘어오고, 이는 규모와 무관하게 지역업체들의 일거리창출로 자연스레 이어진다. 그렇다면 지역경제에도 긍정적으로 작용할 여지가 있다.

지금까지 살펴본 비법정도로에 관한 사항들은, 궁극적으로는 시민들이 이용하는 사실상의 도로를 가급적 공공의 적절한 관리하에 두고 이용상의 불편이 초래되지 않도록 하려는 목적을 갖는다. 그리고 이를 위해서 필요한 것이 현황자료의 체계적인 구축·관리와 관련 제도의 보완이었다.

구도심을 포함한 도시의 역사가 길어질수록 전면적인 정비사업 이외에는 이용자들의 불편없이 비법정도로를 감소시킬 방안을 찾기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 필지 단위의 재건축도 주거환경 등의 개선을 위해서는 꼭 필요한 사안이고 이때도 비법정도로가 문제시될 수 있어 공공측면에서의 선제적 대응은 필수적이라고 할 수 있다. 비법정도로를 둘러싸고 발생하는 분쟁으로 인해 소요되는 불필요한 사회적 비용도 가능하다면 줄이는 것이 바람직하기 때문이다.

뿐만 아니라 우리 사회가 유도한 방향대로 비법정도로가 점점 공공이 정비하고 관리하는 제도권으로 유입되면, 그만큼 자연스럽게 도로의 유지·보수같은 관련 업무도 증가하게 된다. 그렇다면 이는 지역 업체들의 일감이 늘어나고 지역경제에 긍정적으로 작용할 여지가 적지 않다.

때문에 주위토지통행권, 도로의 원활한 정비, 도로점용에 따른 공공의 부당이득과 반환, 토지매수와 보상 등 여러 문제들이 얽힌 비법정도로라는 사안을, 설령 적지 않은 시간이 걸리더라도 우리는 차근차근 풀어갈 필요가 있다.



참고문헌

1. 국토연구원(2022), '사실상 도로'의 기초관리를 위한 기초 현황 분석 연구
2. 서울연구원\*(2020), 비법정 사실상 도로 실태와 제도개선방안
3. 국회입법조사처(2022), 2022 국정감사 이슈 분석Ⅳ
4. 법제처 국가법령정보센터



*Focus* 2022 국정운영 지원 특집 : 건설분야

2022년 10월 발행 | 통권 제47호 |

편집인 유일한

발행처 (재)대한건설정책연구원

[www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999



# Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은  
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문  
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.  
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.



Vol. 47

# 건설정책저널

특집 : 2022 국정운영 지원 특집 - 건설분야