

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		전문업종 수						
		합계	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.

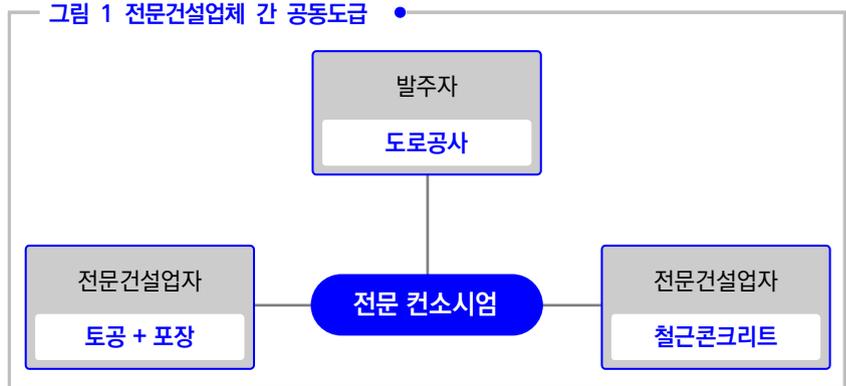
표 3 미국 캘리포니아 주의 건설공사 입찰 사례

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)