VOL
08
Aug

RICON

건설 BRIEF

건 설 브 리 프

산업동향

• 국토교통부 불법하도급 차단방안의 주요내용
  - 처벌범위 넓어지고 수위도 높아져 엄격한 하도급 관리 필요

정책동향

• 도로공간의 입체개발 움직임과 의미
  - 교통정체 및 환경문제 개선, 도시공간의 효율적 사용을 위해 필수적

시장동향

• '21년 상반기 건설공사 상호시장 진출 결과
  - 상호시장 진출 불균형, 전문건설사의 종합공사 진출 시 요구 업종수 줄여야

RICON
대한건설정책연구원

산업동향

국토교통부 불법하도급 차단방안의 주요내용
- 처벌범위 넓어지고 수위도 높아져 엄격한 하도급 관리 필요 -

이종광 선임연구위원
(jglee@ricon.re.kr)

1. 국토부, 광주 건물붕괴 참사 계기로 불법하도급 차단방안 발표

◆ **9명의 사망자, 8명의 부상자가 발생한 광주 건물 붕괴사고는 불법하도급에 따른 저가공사, 안전관리 미흡, 무리한 해체공사 등의 원인이 복합적으로 작용하여 발생**

- 3.3평방미터 당 28만원에 상당하는 철거공사가 불법적인 재하도급 과정에서 4만원의 저가공사로 둔갑
- 부적절한 감리업무로 인한 현장 안전점검 미흡
- 높이 성토된 토사 무게에 의한 바닥판 파괴와 상부토사 이동으로 인한 충격 등

◆ **국토부는 광주 붕괴사고 재발방지 대책의 일환으로 광범위하고 처벌수위가 강한 불법 하도급 차단방안 발표('21.8.9)**

- 「건설산업기본법」은 공사비 누수, 부실시공, 사고위험 증가 등을 초래할 수 있는 일괄하도급, 다단계 하도급 등 불법하도급을 엄격히 금지
- 불법하도급 차단으로 건설공사의 품질과 안전을 확보한다는 목표를 설정하고, 불법하도급을 통한 이익이 비용보다 큰 구조를 비용이 불법하도급에 따른 이익보다 더 큰 구조로 변화시킨다는 전략에 따라 대책 마련

2. 주요 내용

◆ **발주자의 사전 차단장치 강화**

- 감리의 하도급관리 의무화: 민간 주택 및 건축공사도 감리가 하수급자의 자격 적정성 등 하도급의 적법 여부를 검토하여 발주자에게 보고할 의무를 부과
- 건설기술인 투입계획 제출 확대: 1억 원 이상의 모든 공사는 계약서에 현장 대리인 투입계획을 포함하여

공사대장 신고에 반영

- 건설기술인 중복배치 허용범위 축소: 5억 미만 공사는 기술인 중복배치를 2개 현장으로 축소
- 건설기능인 전자적 노무관리 강화: 전자카드제를 조기에 확산하고 키스콘과 연계하여 현황파악 강화

◆ 인허가청의 사후 처벌 강화

- 특별사법경찰 도입: 국토관리청과 지자체에 특별사법경찰권을 부여하여 수사기능 강화
- 공공공사 입찰참가 제한 강화: 입찰참가제한 대상을 하도급 받은 업체로 확대하고, 제한기간도 2년까지 확대
- 처벌대상 확대 및 처벌수준 강화: 처벌대상을 하수급업체, 발주자로 확대하고 처벌수준을 인명피해 발생 시 최대 무기징역으로 강화
- 등록말소 강화: 사망사고 발생 시 원스트라이크 아웃제 도입하여 즉시 등록말소
- 징벌적 손해배상제도 도입: 불법하도급 현장에서 부실시공으로 사망사고 발생 시 10배 이내 손해배상

◆ 경제적 이해관계 감소를 위한 시공사 간 상호 감시 및 견제 유도

- 불법하도급 시 위약금 부과: 발주자, 원도급업체가 불법하도급 업체에 위약금 청구할 권한을 부여
- 자신신고 시 처벌감면 및 신고포상금 도입: 불법하도급 가담한 시공 관계사 임직원이 자신신고할 경우 처벌을 감경하거나 면제
- 불법하도급 시 하자보증 무효화: 원도급사 관리의무 미이행으로 불법재하도급 시 하도급사로부터 제출받은 보증 무효화

3. 시사점

◆ 광주 건물 붕괴사고를 계기로 건설업계의 불법하도급 자성, 엄격한 하도급 관리, 안전사고 예방을 통한 건설산업 이미지 제고 필요

- 불법하도급에 대한 자성과 함께 엄격한 하도급 관리가 요구되며, 부실시공과 안전사고 예방을 통해 '안전하고 건강한' 이미지로의 건설산업 인식 전환 필요

◆ 입법과정에서 불법하도급 차단방안에 담긴 대책의 신중한 논의와 함께 현실을 고려한 방안 모색도 필요

- 처벌 대상이 넓고 처벌 수준이 높아 입법과정에서 충분한 논의가 필요함을 유의해야 하며, 전문건설업 대업종화가 추진되는 상황에서 재하도급 근절이 힘든 현실을 고려한 대책 강구도 필요

정책동향

도로공간 입체개발 움직임과 의미

- 교통정체 및 환경문제 개선, 도시공간의 효율적 사용을 위해 필수적 -

이지아 선임연구원
(ljastar@ricon.re.kr)

1. 도로공간 입체개발에 관한 그동안 논의

◆ **교통정체 및 환경문제 개선, 도시공간의 효율적 활용을 위한 도로의 입체개발 논의가 진행되었으나, 소유권, 보상문제 등 구체화 과정에서 지지부진한 상황**

- '17년 국토부는 신산업 규제혁신을 위해 '도로공간 입체적 활용을 통한 미래형 도시건설 활성화 방안' 발표
  - 도로+도시, 도로+주택, 도로+건축, 도로+문화, 도로+교통 등 도로의 입체적 공간 활용과 입체도로 제도 도입, 개발이익 환수 및 활용 등 규제혁신 방안 제시

융·복합을 통한 도로 입체 이용 적용방안

- '21년 서울시장 재보궐 선거에서 박영선 후보는 5년간 공공분양 30만 가구 공급을 위한 토지확보 차원에서 경부고속도로를 지하화하고, 상부를 공원과 주택용지로 활용하겠다는 공약 제시

- 경부고속도로 지하화를 통해 9만~10만평의 용지가 새로 생겨날 수 있으며, 고속도로뿐만 아니라 도로 양옆에 있는 '완충녹지'까지 활용 가능
- 한남IC 남측~잠원IC 북측 구간은 평일 평균 시속이 상행 기준 11㎞(오전 8~10시)에 불과한 '교통지옥' 구간이며, 퇴근 시간대(오후 5~8시)에는 더 막혀서 평균 통행 속도가 7㎞대까지 떨어짐
- 사업비는 약 3조 5000억 원으로 추정되며, 반포IC(1만1371㎡)·서초IC(6만2900㎡)·양재IC(5만400㎡)의 용지 매각으로만 재원을 확보할 수 있을 것으로 전망

– 국회는 종합적 관점에서 도로공간과 주변지역을 입체적으로 개발할 수 있도록 하는 「도로공간의 입체개발에 관한 법률」 제정안 발의(대표발의 국토교통위 김회재 의원, '21.3.31)

- 국토교통부장관과 시·도지사가 도로공간과 그 주변 지역을 통합적으로 개발하는 입체개발사업 추진
- 개발이익의 환수와 도시재생사업에의 재투자를 위해 사업시행자에게 입체개발부과금을 부과·징수
- 건축제한의 완화나 광역교통 개선대책 수립에 대한 특례 적용 등

2. 도로공간 입체개발의 효과와 쟁점

◆ **경부고속도로의 지하도로 신설이나 경부간선도로의 지하화와 지상부 활용과 같은 도로의 입체적 활용은 다양한 효과를 기대할 수 있으나, 여러 법적 쟁점과 개선과제의 검토 필요**

– 대규모 토지의 확보 없이 신규 도로의 건설이 가능하게 됨에 따라, 상습 정체 구간의 용량을 늘려 교통소통의 원활화가 기대되고, 주택이나 공원 등 다른 용도로 활용하여 인구의 신규 유입과 일자리 창출 가능

– 반면, 교통량 증가로 탄소중립과 같은 정책 목표 실현에 부담으로 작용할 수 있고, 주변 토지나 주택의 가격을 상승시키는 요인으로도 작용

– 지하화된 경부고속도로나 대심도 고속도로의 설계·건설 등을 위한 법적 근거나 지침이 부족한 상황

– 도로 지하화가 개인의 사유지 지하를 통과하는 경우, 토지 소유자의 권리를 보호하면서 원활한 인프라 건설이 진행될 수 있는 법·제도적 정비 필요

3. 도로공간 입체개발의 의미와 향후 추진방향

◆ **도로공간 입체개발은 국토의 입체적·효율적 활용을 위한 사회적 논의의 기회로 삼아야 할 것임**

– 도로 입체화는 도로망뿐만 아니라 국토의 토지이용체계의 변화를 가져오고, 주변 토지나 주택가격 상승요인으로 작용할 수 있으므로 사회적 합의 필요

◆ **거시적 관점의 정책 방향 수립과 공공성 및 재원확보 방안 마련 필요**

– 이익편중 및 젠트리피케이션 등 부작용 완화와 공공성이 강조된 사업방식 및 재원 확보 방안 마련 필요

시장동향

’21년 상반기 건설공사 상호시장 진출 결과

- 상호시장 진출 불균형, 전문건설사의 종합공사 진출 시 요구 업종수 줄여야 -

박승국 연구위원
(skpark@ricon.re.kr)

1. 건설공사 상호시장 진출 결과

◆ 21년 1월부터 5월까지 상호시장 진출 허용 공사 수주 결과

- 건설공사 상호시장 개방에 따라 상호진출이 허용되어 낙찰자가 결정된 8,879건을 대상으로 분석
- 전문업체의 종합공사 진출 점유율은 건수 기준 7.7%, 금액 기준 5.1%로 저조한 상황
- 종합업체의 전문시장 진출 점유율은 건수 기준 26.5%, 금액 기준 20.8%로 종합업체의 전문시장 점유율이 상대적으로 높음
- 종합의 토목·건축(토건) 업종 보유 업체의 전문공사 수주 비중이 619건(45%), 1,410억으로 토건 업종의 전문시장 진출이 두드러진 상황

〈상호시장 진출 현황〉(건, 억원), 21. 1. 1 ~ 5. 31

발주(낙찰자 선정 완료)					수주 결과			
공사	분야	건수(건)	금액(억)	평균금액(억)	업체	건수(건)	금액(억)	평균금액(억)
전문공사 (5,186건)	토목	3,380	12,734	3.8	종합업체 (1,375건)	827(24.5%)	2,127(16.7%)	2.6
	건축	1,207	4,741	3.9		430(35.6%)	1,494(31.5%)	3.5
	조경	599	2,103	3.5		118(19.7%)	459(21.8%)	3.9
	계	5,186	19,578	3.8	계	1,375(26.5%)	4,080(20.8%)	3.0
종합공사 (3,693건)	토목	2,425	15,382	6.3	전문업체 (286건)	205(8.5%)	944(6.1%)	4.6
	건축	924	7,162	7.8		22(2.4%)	91(1.3%)	4.1
	조경	344	1,516	4.4		59(17.2%)	198(13.0%)	3.4
	계	3,693	24,060	6.5	계	286(7.7%)	1,233(5.1%)	4.3

※ 출처: 입찰정보사이트 자료로 분석함, 대한전문건설협회, ’21. 8

2. 상호시장 진출의 불균형 원인

◆ 종합공사의 입찰참가자격으로 과도한 수의 전문 업종 보유 요구

- '21.4.30까지 전문건설업체 진출이 허용된 종합공사 3,529건 중 2개의 전문 업종으로 구성된 공사는 1,367건이며, 3개 이상의 전문업종으로 구성된 공사는 2,162건임
- 2개 전문 업종으로 구성된 공사인 1,367건 중 1개의 대업종으로만 구성될 수 있는 공사는 314건(23%)에 불과하며, 나머지 1,053건(77%)은 2개 이상의 대업종 보유가 필요
- 1개 업종으로 참여 가능한 조경 및 토목 분야의 일부 공사 이외의 종합공사 수주를 위해서는 다수의 전문업종 보유가 필요

◆ 종합업종 등록기준(기술인력, 자본금) 수준으로 입찰참가자격 요구

- 입찰참가자격으로 2개 이하 전문업종을 요구하는 종합공사에 전문업체는 입찰자격을 취득하더라도 종합업종의 높은 등록기준을 맞추기 어려워 입찰 포기(자본금: 전문 1.5억, 토목 5억, 건축 3.5억)
  - 최근 강원도 ○○학교 관사 신축공사 경우 토공사업, 철근콘트리트공사업, 도장공사업, 비계구조물해체공사업, 습식·방수 공사업, 금속구조물창호업 등 6개 전문업종 보유를 입찰참가자격으로 요구하였으며, 이와 같은 경우 전문건설사는 대업종화 이후 기준으로도 기술인력과 자본금은 11명과 7.5억원으로, 종합 건축 업종(기술인력 5명, 자본금 3.5억)의 2배 이상에 해당되는 모순이 발생

3. 전문건설사의 종합시장 진출을 위한 개선사항

◆ 종합공사의 입찰참가자격 중 하나인 업종 보유기준을 전문 대업종 1~3개 이내로 구성

- 전문업체의 종합공사 진출 활성화를 위해서는 대업종화된 전문업종 면허 1~3개 이내로 종합공사에 진출할 수 있도록 발주 유연성을 부여하는 것이 필요함
- 미국 캘리포니아주의 입찰 사례를 살펴보면, 도로선형개량공사의 입찰참가자격을 Class A(토목면허)와 Class C(전문면허) 중 토공-포장업종(c-12)에 동시 부여하고 있어 1개 전문업종으로도 종합공사 참여

◆ 전문건설사의 종합공사 입찰 시 종합업종 등록기준 충족 면제 필요

- 10억원 이하의 종합공사 입찰 시 전문건설사의 등록기준 면제에 대해 입법 발의된 상태(김윤덕 의원)
- 종합업종 등록기준 충족 요건으로 인해 전문건설사간 컨소시엄 구성에 의한 종합공사 진출이 대안으로 거론되고 있으나, 10억원 미만 공사의 공동도급 발주비율이 낮아 큰 도움이 되지 않을 전망
  - 2020년도에 발주된 종합공사 총 25,153건 중 공동도급 형태로 발주된 것은 3,080건으로 12.2%이며, 10억원 미만 공사의 공동도급은 낮은 상태