



Apr

# RICON 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 불법하도급 근절 관련 최근 입법동향 및 시사점
  - ‘자진신고시 처벌 감면 제도’의 도입방안 논의 필요

### 정책동향

- 2040 서울도시기본계획 발표에 따른 건설·주택시장 전망
  - 다양한 개발·정비사업은 전문건설업에도 긍정적

### 시장동향

- 최근 주계약자공동도급 공사발주 현황 및 시사점
  - 주계약자공동도급을 통해 상호시장 진출의 문제점 보완

# 산업동향

**불법하도급 근절 관련 최근 입법동향 및 시사점**  
 - '자진신고서 처벌 감면 제도'의 도입방안 논의 필요 -

홍성진 연구위원  
 (hongsj@ricon.re.kr)

## 1. 하도급 허용 범위 및 불법하도급 개념

- ◆ 「건설산업기본법」은 분업을 통한 시공 효율화를 위해 하도급을 허용하고 있음
  - 건설공사는 다수의 세부 공사가 결합되어 있기 때문에, 1개 업체(수급인)가 모든 공사를 수행하는 것은 현실적으로 불가능
- ◆ 다만, 불법 다단계하도급으로 인한 건설공사 안전 확보 및 부실시공 방지 등을 위해 다음과 같이 하도급의 허용 범위를 규제하고 있으며, 위반시 불법하도급으로 처리

주 체	허 용	금 지
건설사업자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (원 칙)</li> <li>- 도급 받은 공사 일부 하도급</li> </ul>	일괄하도급, 무자격자에 대한 하도급
수급인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (예 외)</li> <li>- 발주자의 서면 승낙을 받아 신기술특허를 가진 업체에 공사금액의 20%이내의 범위에서 하도급</li> </ul>	도급 받은 전문공사
하수급인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (예 외)</li> <li>- 발주자의 서면 승낙을 받아 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급 받은 경우로서 그가 하도급 받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급 하는 경우</li> <li>- 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급 받은 경우로서 발주자의 서면 승낙을 받아 신기술특허를 가진 업체에 공사금액의 20%이내의 범위에서 하도급 받은 전문공사의 일부를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 재 하도급 하는 경우</li> </ul>	하도급 받은 건설공사 재하도급

## 2. 불법하도급 근절 관련 최근 입법동향

- ◆ 최근 17명의 사상자를 낸 광주광역시 학동 철거건물 붕괴 사고의 주요 원인이 불법하도급으로 밝혀지면서, 정부 및 국회는 불법하도급 근절을 위한 추가 대책을 강구하고 있음
- ◆ 최근 정부는 ‘건설공사 불법하도급 차단방안’을 발표하였음
  - 감리자가 수급인 및 하수급인의 자격 적정성 등 하도급의 적법여부를 검토하여 발주자에게 보고하도록 「주택법 시행령」 개정
  - 불법하도급 등 불공정행위 신고 및 신고자에게 포상금을 지급하는 내용의 「건설산업기본법」 개정 및 시행령 개정안의 입법예고
- ◆ 최근 국회는 다음과 같은 ‘불법하도급 근절을 위한 입법안’을 발의하였음

송갑석 의원 대표발의 (의안번호: 2114574)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불법하도급에 대한 처벌 강화</li> </ul>
허영 의원 대표발의 (의안번호: 2112877)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약해지권 및 위약금 청구권 부여</li> <li>• 민간발주 공사 하도급계약 적정성 심사 의무화</li> <li>• 자진신고시 처벌 감면</li> </ul>
장경태 의원 대표발의 (의안번호: 2112643)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록말소 업체 시장진입규제 강화</li> <li>• 수급인의 관리의무 강화</li> <li>• 공공발주 공사 하도급 참여 제한대상 확대</li> <li>• 징벌적 손해배상제도 도입</li> <li>• 영업정지 또는 과징금 기준 강화</li> <li>• 등록말소 기준 강화</li> <li>• 자진신고시 행정처분·처벌 감면</li> </ul>
민형배 의원 대표발의 (의안번호: 2112556)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하수급인에게 하도급 요건 확인의무 부여</li> <li>• 하도급관리 의무 구체화</li> <li>• 하수급인·수급인을 영업정지 대상에 추가</li> <li>• 등록말소 기준 강화</li> </ul>
김희재 의원 대표발의 (의안번호: 2111983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불법하도급에 대한 처벌 강화</li> <li>• 불법하도급으로 인한 부당 이익에 대한 몰수·추징</li> <li>• 하수급인이 불법하도급을 자진신고 할 경우 처벌 면책</li> </ul>

## 3. 불법하도급 근절 관련 입법적 시사점

- ◆ 불법하도급 근절을 위해서는 리니언시(Leniency) 제도를 중심으로 실효성을 확보할 필요가 있음
  - 미국과 EU 뿐만 아니라 우리나라의 경우 1996년 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 2017년 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 등에서 리니언시 제도(자진신고를 할 경우 처벌을 경감하거나 면제하는 제도)를 도입
  - 건설업 내부의 자정노력과 함께 불법하도급 행위의 적발 가능성을 제고하기 위하여 허영 의원, 장경태 의원이 발의한 “자진신고시 처벌 감면 제도”의 도입방안에 대한 논의 필요

## 정책동향

### 2040 서울도시기본계획 발표에 따른 건설·주택시장 전망 - 다양한 개발·정비사업은 전문건설업에도 긍정적 -

이지아 선임연구원  
(ljastar@ricon.re.kr)  
권주안 연구위원  
(jooankwon@ricon.re.kr)

#### 1. 2040 서울도시기본계획(2040 서울플랜) 지향점 및 6대 공간계획

- ◆ 사회여건분석, 공간정책과제, 시민의견을 기반으로 일상적인 생활공간 단위에 주목한 ‘시민 삶의 질 향상’과 경제·산업적 지속가능성 제고를 위한 ‘글로벌 경쟁력 향상’을 기본 방향으로 제시
  - “글로벌 스탠다드, 세계도시의 리더로 나아가는 서울”을 지향점으로 설정하고, ‘도시공간 재구조화’와 ‘미래 도시 인프라 구축’으로 구분된 6대 공간계획을 구상하여 제시

〈 2040 서울도시기본계획 6대 공간계획 〉

구분	내용 요약
도시공간 재구조화	① 보행 일상권 조성 - 배경: 팬데믹 등에 따른 시민의 미래 생활양식 변화를 수용하는 도시 공간의 새로운 개념 요구 - 보행일상권 개념: 일상생활을 보행권 내에서 누릴 수 있는 도시 - 조성방향: 지역현황을 고려한 복합적기능 배치, 유연한 용도지역계획 - 조성효과: 서울시 전역에 ‘보행일상권’ 조성으로 균형발전 실현
	② 수변중심 공간 재편 - 배경: 다양한 도시기능을 담아내는 공간으로서 수변잠재력 발굴 필요 - 실현전략: 수변의 규모 및 입지에 따른 단계별 전략추진으로 수변활성화 도모 - 활성화방안: 소하천·지류, 4대 지천, 한강으로 구분하여 수변친화 생활공간, 수변특화거점개발, 업무·상업·관광중심지로의 활성화 유도
	③ 미래성장거점, 중심지 혁신 - 배경: 기존 규제 등에 의해 도심의 성장둔화, 중심기능 고도화를 통한 도시경쟁력 강화 필요 - 혁신방안: 서울도심, 여의도, 강남, 권역별 중심지를 구분하여 활성화 촉 조성, 용적률 등 규제 완화, 글로벌 혁신코어 조성, 가용지 창출 등의 전략을 도입
	④ 다양한 도시 모습, 도시계획 대전환 - 용도지역제 대전환: 기능 구분이 사라진 융복합 시대임을 고려하여 서울형 새로운도지역체계 ‘Beyond Zoning’ 단계적 적용 - 스카이라인 관리기준 개편: ‘35층 높이기준’ 삭제를 통한 정성적·유연적 경관관리 가이드라인 도입

미래도시 인프라 구축	⑤ 기반시설 입체화 (지상철도 지하화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배경: 도시공간 단절, 주변지역 환경 악화를 유발하고 있는 지상철도를 新 도심활력공간으로 전환 필요</li> <li>- 핵심전략: 단계적 지하화를 통한 공간창출과 가용지 부족해소, 데크화 등 입체복합개발을 통한 지역연계 및 활성화, 주요거점기능 고도화</li> </ul>
	⑥ 미래교통 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배경: 미래교통수단 정착을 위한 도시인프라 확충지원 필요</li> <li>- 미래교통수단: 자율주행, UAM(Urban Air Mobility)</li> <li>- 지원내용: 자율주행자동차 기반 구축, 서울형 도심항공 교통체계 구축, 모빌리티 허브 구축, 3차원 물류체계 구축</li> </ul>

## 2. 2040 서울플랜이 건설·주택 시장에 미치는 영향

### ◆ 2040 서울플랜은 도심 내 개발 활성화를 유도할 것으로 예상되며, 이는 곧 건설·주택시장의 활력 상승으로 이어질 것으로 기대

- 제시된 6대 공간계획의 핵심적인 전략들이 新 개발지 조성 및 개발사업 활성화를 위한 규제 완화 등의 내용을 포함하고 있음
- 우선 도심 경쟁력 향상을 위해 용적률 규제 완화, 혁신코어 조성 등을 통해 도심 내 개발사업의 사업성이 개선될 것으로 보임
- 또한 기존의 경직된 용도지역제에 의한 한계를 탈피하고자 용도도입에 자율성을 부여하고 복합적인 기능배치를 가능하게 하여, 지역별로 요구되는 시설이 적극 건설될 것으로 보임
- 특히 주택건설 측면에서 한강변 아파트 35층 높이제한 기준이 삭제되어 유연하고 창의적이며 사업성 높은 주택건설 시장이 활성화될 것으로 기대하고 있음. 그 외에도 한강 등 수변공간 재편 등으로 한강 및 4대 지천을 중심으로 한 중규모와 대규모 정비사업이 본격화될 것으로 보임
- 종합하자면, 2040 서울플랜의 계획은 정부정책인 주택공급확대와 함께 재개발·재건축 시장의 확대의 연장선상에 있으며, 이는 건설·주택시장의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 보임

### ◆ 다양한 개발 및 정비사업이 본격 확대될 것으로 예상됨에 따라, 전문건설업계 입장에서도 긍정적 흐름이 전망됨

- 특히 용도지역제와 스카이라인 관리기준 개편, 중심지 활성화를 통해 개발사업이 확대될 것이라 전망에 따라 하도급과 소규모 원도급을 주로 수행하는 전문건설업계에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 또한 건축중심 사업 외에도 기반시설 입체화(지상철도 지하화) 등의 토목관련 대규모 사업도 예정되어 있어 전문건설업이 참여 가능한 기회와 장이 확대될 것으로 보임
- 그러나 2040 서울플랜의 구체적 실현 시점과 실제 수주로 연결되는데 발생할 수 있는 시차를 고려해야하며, 특히 최근의 국제 원자재 가격상승, 금리 인상 등의 부정적 대외환경과의 상관성을 지속적으로 모니터링하여 향후 전망을 상세히 살필 필요가 있음

## 시장동향

### 최근 주계약자공동도급 공사발주 현황 및 시사점

- 주계약자공동도급을 통해 상호시장 진출의 문제점 보완 -

박광배 연구위원

(jwjbpark@hanmail.net)

#### 1. '21년 총 340건의 주계약자공동도급 공사발주로 발주건수 다소 감소

◆ 지방계약법 적용을 받는 발주자의 주계약자공동도급 발주건수는 340건으로 최근 3년 중 가장 적었음

- '21년 주계약자공동도급으로 발주된 공사의 총액은 7,441억원, 이 중 부계약자 지분은 1,237억원임
- '20년은 총 478건이 발주되었으며, 발주금액은 8,981억원, 부계약자 지분은 1,590억원임
- '19년은 총 409건이 발주되었으며, 발주금액은 6,473억원, 부계약자 지분은 1,246억원이었음
- 최근 3년의 부계약자 평균 분담비율은 17.8%이며, '21년은 16.6%로 나타남
- '19년 부계약자 분담비율 19.3%와 '20년의 17.7%를 감안하면 지속적인 감소추세를 보이고 있음

〈표〉 최근 3년 지방계약 공사의 주계약자공동도급 발주 현황

구 분	2019년	2020년	2021년	[합 계]
발주건수(건)	409	478	340	1,227
총 발주금액(억원)	6,473	8,981	7,441	22,895
부계약자 지분금액(억원)	1,246	1,590	1,237	4,073
부계약자 분담비율(%)	19.3%	17.7%	16.6%	17.8%

\* 자료: 대한전문건설협회

◆ 최근 3년 지방계약에서 주계약자공동도급도급 공사발주는 대부분 지역에서의 감소 추세를 보임

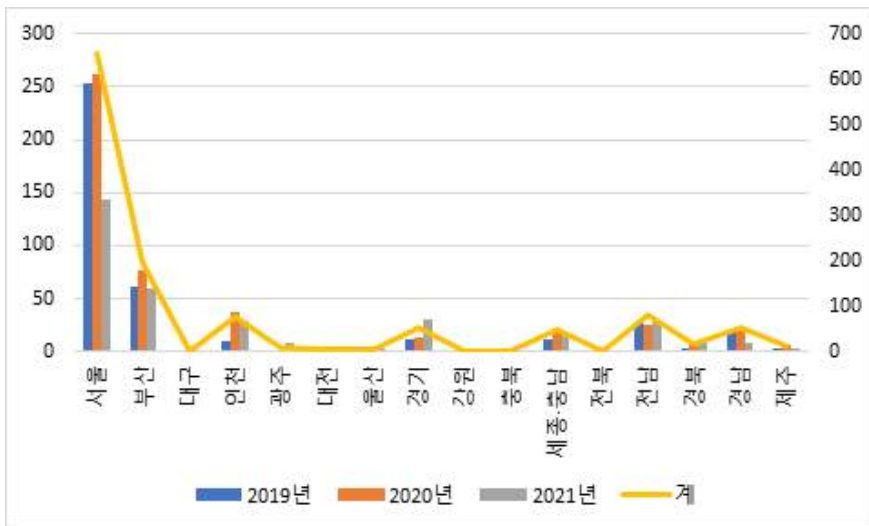
- 서울이 가장 많은 발주건수를 보이고 있고, 다음으로 부산, 경기, 인천, 전남의 순으로 나타남
- '21년 서울시 발주건수는 144건으로 총 340건의 발주건수 대비 42.4%를 차지했으나, '20년 서울시 지방계약 전체 주계약자공동도급 발주건수에서 차지하는 비중 54.6%에 비해 12.2%p가 하락한 것임
- '21년 59건의 발주건수를 보인 부산시도 전년 대비 18건이 감소했으며, 총 340건이 발주된 지방계약의 주계약자공동도급에서 차지하는 비중은 17.4%에 해당함
- '21년 29건의 발주건수를 보인 인천시도 전년 대비 8건이 감소해 총 발주건수 340건 대비 8.5%의 비중을 보이는 등 지역별 발주건수의 감소 추세를 나타내고 있음

- 서울, 부산, 인천 등 특별·광역시의 발주비중이 비교적 높은 편이었으나 대구(1건), 대전(1건), 울산(3건) 등 일부 지역은 발주 활성화가 거의 이루어지지 못 하고 있는 실정임
- 다만 '21년에 9건의 발주를 기록한 광주광역시는 비록 건수가 많지는 않지만 '19년 1건, '20년 1건의 발주건수와 비교하면 크게 확대된 수준인 것을 확인할 수 있음
- 경남의 경우는 '21년 주계약자공동도급 발주건수가 8건으로 이전 연도에 비해 변화가 가장 큰 지자체이며 '19년 21건, '20년 23건의 발주와 비교해 크게 축소된 것으로 나타남

◆ 일부 시·도에서는 전반적인 주계약자공동도급 공사발주 추세와 달리 그 활용도를 높여가고 있음

- 광주광역시는 '21년 9건에 불과한 발주건수를 보였으나, '19년과 '20년에 비해 크게 확대된 수준이며, 주계약자공동도급의 제도적 장점을 활용하려는 의도인 것으로 판단됨
- 수도권 지자체로서 가장 규모가 큰 경기도는 '21년 30건의 발주건수를 보였으며, 이런 규모는 '19년의 11건, '20년의 14건을 합친 것보다 많음
- 전남은 '21년 29건의 발주건수를 기록했고, 최근 3년 중 가장 많은 발주건수를 보였음
- 경북도 '21년 발주건수는 8건에 불과했으나 '19년 3건과 '20년 6건을 합친 것과 유사하게 나타났음

〈그림〉 최근 3년 지방계약 공사 주계약자공동도급 시·도별 발주 현황



\* 자료: 대한전문건설협회 자료를 활용하여 작성

## 2. 최근 지방계약 공사의 주계약자공동도급 발주 시사점

- ◆ 지방계약에서 주계약자공동도급 활용도가 감소하는 추세를 보이고 있으나, 지자체별 상이한 양상이 나타나고 있음

- 전체적인 발주건수는 감소하고 있고, 과거 발주실적이 많았던 서울, 부산 등 도심지를 중심으로 발주건수 감소추세가 확인되고 있음
  - 반면 경기, 광주, 전남 등의 지자체는 발주건수가 증가하는 양상을 보이고 있음
  - 지자체의 업무범위가 상대적으로 넓은 특별·광역시 발주건수 감소에 비해 광역지자체 도(道)의 관할구역에서 발주건수 확대의 양상이 확인되고 있음
- ◆ **건설산업 생산구조 혁신로드맵('18년)에 따른 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출 허용으로 주계약자공동도급에도 일부 영향을 미침**
- '21년부터 공공공사 대상으로 허용, '22년부터는 민간시장까지 허용되었으며, 업역규제 폐지에 따라 종합건설업자도 부계약자로 참여할 수 있는 제도 개편이 이루어졌음
  - 이런 영향은 주계약자공동도급 발주과정에도 영향을 미치고 있는 것으로 판단되며, 발주건수 감소의 주요한 요인이 되고 있는 것으로 파악됨
  - 총 340건 중 상호시장 진출을 허용한 발주건수는 181건으로 전체의 53.2%임
  - 상호시장 진출을 허용한 181건 중 6건이 상호시장 진출에 의해 계약되었으며, 종합이 부계약자로 계약한 공사는 2건, 전문이 주계약자로 계약한 공사는 4건임
- ◆ **따라서 상호시장 진출의 대안으로 주계약자공동도급 활용도 제고를 모색되어야 할 것으로 판단됨**
- '21년 181건에 대해 상호시장 진출이 허용되었으며, 6건의 공사가 상호시장 진출에 의해 계약이 이루어졌음
  - 전문이 주계약자로 계약한 공사는 4건으로 종합이 부계약자로 참여한 공사 2건에 비해 많았음
  - 전문의 주계약자 참여 공사는 4건으로 미미한 수준이며, 대부분 조경공사를 대상으로 하고 있지만 의미가 있는 것으로 판단됨
  - 기존 전문공사의 규모보다 큰 공사에 공동수급체를 대표하는 주계약자로 참여하는 것은 하도급자 참여로 인하여 발생하는 문제를 해소하고, 수익에도 긍정적인 영향을 기대할 수 있음
- ◆ **'24년 예정된 전문건설업체간 컨소시엄 확대에 필요한 역량 제고의 수단으로도 활용 필요**
- '24년 전문건설업체간 컨소시엄을 구성해 종합공사 입찰 및 공사수행이 가능하도록 예정되어 있고, 이의 실현과 대비를 위해서는 발주자와 계약당사자로서 역량, 그리고 현장관리 역량 제고가 필요함
  - 전문의 주계약자공동도급 참여 확대를 통해서 추후 컨소시엄 방식의 공사수행에 필요한 관리역량 제고 등 전반적인 상호시장 진출에서 경쟁력 향상이 이루어질 수 있을 것으로 기대됨