



June



# RICON

# 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례에 대한 법제처의 판단과 시사점
  - 지자체 공공입찰 사전단속제도에 대한 판단과 향후 전개 방향

### 정책동향

- 서울시 직접시공 확대 정책 추진 동향 및 개선 고려사항
  - 실질시공 주체인 전문건설업계 의견을 반영한 정책보완 필요

### 시장동향

- 새정부 출범에 따른 주택시장 동향과 전문건설업 영향 진단
  - 110대 국정과제와 신임 국토부장관의 최근 정책방향 발표내용 점검

## 산업동향

경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례에 대한 법제처의 판단과 시사점  
- 지자체 공공입찰 사전단속제도에 대한 판단과 향후 전개 방향 -

홍성진 연구위원  
(hongsj@ricon.re.kr)

### 1. 경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례: 공공입찰 사전단속제도

#### ◆ 2019. 10. 1. 경기도는 공정하고 건실한 건설산업 환경 구축을 위하여 공공공사의 입찰단계부터 건설업 등록기준 충족여부를 확인하는 ‘공공입찰 사전단속제도’를 도입하였음

- 불공정 거래업체(페이퍼컴퍼니)를 「건설산업기본법」에 따른 등록기준을 충족하지 못하거나 건설기술인의 배치가 이루어지지 않는 업체로 규정
- 불공정 거래업체(페이퍼컴퍼니)로 적발된 경우 소명절차 등을 거쳐 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있고 이 밖에 등록말소, 영업정지, 과태로·과징금의 행정처분을 병행

#### ◆ ‘공공입찰 사전단속제도’의 목적의 정당성에도 불구하고 상위법의 근거 부재, 국토교통부의 실태조사와의 중복, 불공정 거래업체와 페이퍼컴퍼니의 관계 모호성 등 문제점이 제기되었음

- 업체 단속 과정에서 단속공무원의 개인적 주관 개입, 과도한 서류 제출 등으로 많은 민원 제기
- 공공입찰 사전단속제도에 대한 법적·현실적 문제 제기가 된 상황에서 서울시 등으로 확대

#### ◆ 2022. 3. 14. 경기도 의회는 문제점을 인식하여 ‘공공입찰 사전단속제도’의 기준을 완화하는 내용으로 조례 개정안을 입법예고하였음

- 공공입찰 사전단속의 경우 기술능력과 시설·장비·사무실의 등록 기준미달 여부로 한정하고 건설기술인 배치위반 여부를 단속할 경우 과도한 개인정보 요구를 제한
- 불공정 거래업체(페이퍼컴퍼니) 단속을 위한 실태조사 유예기간을 1년으로 확대

### 2. 법제처의 판단

#### ◆ 2022. 5. 3. 법제처는 조례 및 조례 개정안의 ‘공공입찰 사전단속제도’는 법령의 위임 없이 기관위임사무에 해당하는 내용을 규정하고 있어 「지방자치법」을 위반할 소지가 큰 것으로 판단하였음

- 「건설산업기본법」에 따른 건설업 등록, 건설기술인 배치 등 건설사업자 의무 위반에 따른 행정제재는 국토교통부 장관의 권한이며, 관련 행정제재를 시·도지사에게 위임하는 것은 기관위임사무에 해당
- 기관위임사무를 조례로 규정하는 것은 「지방자치법」 제28조에 위반될 소지가 큰 것으로 판단

◆ 법제처는 ‘공공입찰 사전단속제도’에서 적격심사 배제 또는 낙찰자 결정을 취소하는 것은 “지방계약법령”을 위반하는 것으로 판단하였음

- “지방계약법령”에서는 이미 낙찰자 결정 취소 또는 계약이행능력 심사 배제를 규정하고 있기 때문에 조례에서 규정하는 것은 실익이 없다고 판단
- “지방계약법령”에서 계약이행능력 심사기준을 수행능력(시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도), 입찰가격 등에 따라 심사하도록 규정하고 있는데, 조례에서 임의로 기준을 변경하는 것은 “지방계약법령”을 위반하는 것으로 판단
- \* 조례에서는 기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액으로 규정

◆ 법제처는 불공정 거래업체와 페이퍼컴퍼니의 관계 모호성을 지적하였음

- 법원은 페이퍼컴퍼니를 형식상 서류의 회사형태만 존재하고, 회사로서의 기능이 존재하지 않는 회사로 판단(서울중앙지방법원 2016. 7. 1. 선고 2015구합50108 판결 등)
- 법제처는 조례에서 페이퍼컴퍼니를 「건설산업기본법」에 따른 등록기준을 충족하지 못한 건설사업자로 규정한 것은 사회통념상 확립된 의미와 동떨어진 용어사용으로 부적절하다고 지적

### 3. 법제처 판단에 따른 시사점

◆ 법제처 판단은 법치주의 확립을 위한 ‘공공입찰 사전단속제도’의 개선 방향으로 해석되며, 「건설산업기본법」, 「지방자치법」, “지방계약법” 등과 정합성을 확보할 수 있도록 조례의 개정이 필요함

- 「건설산업기본법」에 따라 국토교통부장관의 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에만 실태조사를 하고, 위반 업체에 대해서는 등록관청에 시정명령 등을 요구하는 것으로 진행
- “지방계약법령”을 위반하고 있는 낙찰자 결정 취소 또는 계약이행능력 심사 배제 규정은 삭제가 타당

◆ 법제처 판단에 따라 「경기도 공공건설사업 총사업비 관리 지침」에서 규정하고 있는 표준시장단가 관련 규정 역시 “지방계약법령”을 위반하는 것으로 보여짐

- 2021. 10. 18. 경기도는 「경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침」을 제정하여 100억원 미만 공사의 경우 표준품셈과 표준시장단가를 적용한 설계내역을 각각 산출 후 차액을 표준품셈 설계내역에서 이윤율 및 일반관리비율을 조정하여 감액하도록 규정
- “지방계약법령”에서는 추정가격 100억원 미만인 공사에는 표준시장단가를 적용하지 아니한다고 규정

◆ 법제처 판단으로 향후 ‘공공입찰 사전단속제도’ 및 100억 미만 표준시장단가 적용, 나아가 전반적인 지방자치단체의 규제 관련 조례의 제·개정에 대하여 영향을 줄 것으로 예상됨

- 현행 조례의 경우 상위법령을 위배하는 다수의 규제가 존재하기 때문에, 전반적인 조례 정비가 요구
- 민간의 자율과 창의를 확보할 수 있는 제도는 적극적으로 도입하고, 규제는 법치주의에 따라 규정
- 지자체는 전문건설업 등 건설업계와 협의를 통하여 지역건설산업 활성화를 위한 조례 개선 필요

## 정책동향

### 서울시 직접시공 확대 정책 추진 동향 및 개선 고려사항 - 실질시공 주체인 전문건설업계 의견을 반영한 정책보완 필요 -

유일한 선임연구위원(ihyu@ricon.re.kr)

#### 1. 직접시공의 제도적 개념과 서울시의 확대 정책

##### ◆ 원도급자 직접시공의무제도는 소규모 페이퍼 컴퍼니 난립 방지 등을 위해 의무하도급제 폐지를 대체하여 2006년 1월부터 시행된 제도

- 종전 의무하도급제도는 전문건설업자 보호·육성 차원에서 도입된 제도였으나 원도급자의 자율성을 침해하는 규제라는 차원에서 폐지된 반면, 직접시공의무제도는 직접시공 능력이 없는 원도급자의 위장직영 등으로 많은 하도급자의 피해가 예상돼 시작부터 종합과 전문 간의 상당한 이견과 논란을 야기한 제도
- 소규모(30억원 미만) 공사에서 원도급자가 30% 이상을 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 시공하는 제도로 운영되어 오다가 2019년 70억원 미만으로 확대되었으며, 노무비(직접시공 노무비/총 노무비)만을 직접시공 비율로 산정하는 방식으로 변경
- 또한, 최근 건설생산구조 개편에 따른 상호시장 진출 허용으로 종합건설사업자의 전문공사 수주시 직접시공 능력이 있는 것인지에 대한 논란과 종합의 편법(위장) 운영에 대한 우려가 가중되고 있는 상황
- 따라서 직접시공의무제도는 1) 소규모 공사에 한정된 제도, 2) 제한적 범위 내에서의 최소한의 의무 규정, 3) 노무비 중심의 실질적 직접시공 요구, 4) 상호시장 진출의 기존 전제조건이라는 특성을 지님

##### ◆ 2022년 4월 서울시는 광주 화정동 아이파크 같은 사고가 '하도급' 관행에 의한 것이라고 규정하고 재발 방지·개선을 위해 원도급자 직접시공을 대폭 확대하는 정책을 발표

- 중대재해처벌법 시행에도 불구하고 건설현장 사고가 잇따름에 따라 “공사현장의 안전문제 대부분이 하도급에서 생기고 있어 직영 비중을 늘려야 한다”는 취지에서 「직접시공 확대 및 관리방안」 발표
  - 서울시는 건설협회, 시공사, 외부전문가 등의 의견 수렴을 거쳐 건설현장에서 시공책임과 위험부담을 하도급사에 전가하는 것이 부실시공의 대표적 원인이며, 잘못된 하도급 관행이라고 진단함
- 이에 대한 대책으로 1) 직접시공 공종 지정, 2) 대형공사(300억원 이상)에 도입, 3) 직접시공 준수 여부 점검, 4) 하도급계약 적정성 심사 포함, 5) 법령 개정 추진의 5대 정책 방안을 발표함

- 첫째, 서울시 및 투자·출연기관 공사 발주시 안전과 품질에 영향을 미치는 직접시공 대상 공종을 발주자가 직접 지정하여 입찰공고문에 명시
  - 설계단계부터 직접시공 대상 공종(토공사, 철근·콘크리트공사 등)을 검토하여 지정
- 둘째, 설계·시공일괄입찰 등 300억원 이상 대형공사 입찰시 '직접시공계획 비율'에 대한 평가항목을 신설하여 공사 참여업체(종합건설사업자)들의 자발적인 직접시공 유도
  - 직접시공 50% 이상 3점, 직접시공 40% 이상 2점 부여
  - SH공사를 통해 2022년 중 300억원에 가까운 공사를 대상으로 시범사업 시행 예정
- 셋째, 외부전문가 등이 참여하는 '공정건설자침이'를 신설해 직접시공계획 이행 여부를 상시 점검
  - 전자인력관리시스템, 근로자 노임지급현황, 안전교육일자, 4대 보험 가입 여부 등을 활용하여 확인
- 넷째, 현재 도급금액의 82% 이하 등 하수급인의 계약내용이 적정하지 않는 경우에 실시하는 하도급계약 적정성 심사 대상에 직접시공 비율 50% 미만 공사를 포함시켜 적정성 평가 및 심사
  - 원도급자의 직접시공계획 비율이 50% 미만일 경우에는 '하도급계약심사위원회' 개최
- 다섯째, 직접시공의무제도 적용 대상공사를 현행 70억원 미만에서 100억원 미만까지 확대하도록 건산법 시행령 개정을 건의
  - 또한, 현재 차등 적용(3억원 미만 50%, 3억~10억원 미만 30%, 10억~30억원 미만 20%, 30억~70억원 미만 10%) 중인 직접시공 비율을 50% 이상으로 일괄 확대 적용

## 2. 전문건설업계 입장의 문제점 및 개선 고려사항

### ◆ 서울시 직접시공 확대 정책의 주요 이슈 및 문제점

- 법의 취지인 소규모 공사에서 최소한의 직접시공의무 비율을 두는 것에 부합되지 못함에 따라 서울시가 이를 조례로 시행하려 할 경우, 지방자치법 등 법률의 위법 소지가 존재함
  - 30억원 미만에만 적용하던 원도급자 직접시공의무제도가 현재 70억원까지 확대되어 있다고 하더라도 그 비율이 10%에 불과해 여전히 소규모 공사에 최소 비율로만 요구되는 제도로 운영 중임
  - 따라서 이와 상반되는 방향(300억원 이상 공사에도 적용, 직접시공 비율 50% 이상으로 일괄 확대)으로 조례에서 정할 경우, 지방자치법에 의한 지자체 위임업무로 보기 어려움
- 대한건설정책연구원 보고서(2020.10)에 따르면 주요 안전사고는 최저가낙찰 등 적정공사비 미확보에 따른 문제이며, 직접시공-하도급 비율과는 영향 관계가 없는 것으로 추정됨

### ◆ 전문건설협회와 하도급사를 포함하는 재논의 과정 필요

- 재논의를 통해 원도급자 직접시공 확대 정책과 더불어 '의무하도급제' 시행을 병행하는 균형정책 검토
- 대형공사(300억원 전·후) 시범사업은 원도급방식과 전문건설 컨소시엄방식(주계약자 등) 비교시행 필요
- 직접시공 확대는 상호시장 진출 허용의 경우로 한정하고, 철저한 이행 단속과 강력한 처벌조치 필요

## 시장동향

### 새정부 출범에 따른 주택시장 동향과 전문건설업 영향 진단

- 110대 국정과제와 신임 국토부장관의 최근 정책방향 발표내용 점검 -

권주안 연구위원(jooankwon@ricon.re.kr)

#### 1. 주요 주택정책 동향

##### ◆ 윤석열 정부의 110대 국정과제: 주택공급 확대 유지와 정비사업 규제 개선

- 임기 중 총 250만호 공급하기 위한 로드맵을 마련하고 추진 : 총간소음 기준 및 인센티브 강화를 통한 민간 참여 확대. 장수명 주택 인센티브 확대를 통한 고품질화 유도
- 분양가상한제, 재건축 부담금, 안전진단 등 정비사업 관련 제도 합리적 조정 : 도심 공급 확대, 내집마련 조기화 유도, 「1기 신도시 특별법」 제정 등 실효적 활성화 방안 추진
- 임대차시장 정상화 유도 : 임대차 관련 법 개선. 단 시장 혼선을 최소화하고 임차인 주거안정을 고려하여 개선방안 마련
- 공정한 주택시장 조성 : 공시가격 변동으로 가중되는 국민 부담 완화를 위해 공시가격 현실화 점검
- (평가) 공급 확대를 유지하면서 민간 참여를 확대라는 추진 기준을 설정하여 공급 정책 추진하므로 전문건설 포함한 민간 영역의 영업 여건 호전 가능. 단, 물가와 금리 상승 등의 거시경제 여건도 불안정하게 변하고 있어 다각도의 전략 수립 필요. 특히 생산체계 개편으로 야기될 종합건설과의 경쟁 심화와 영업 여건 악화 등 업역별, 지역별 차등 전략 필요

##### ◆ 신임 국토부 장관 기자 간담회: 공급 확대 틀 속에서 분양가상한제와 임대차 법 조정 우선

- 지난 5월 24일 기자 간담회를 통해 국토부 우선 정책 전달 : 분양가상한제와 임대차법 보완 등은 6월 중 대책을 마련하여 발표할 예정
- 분양가상한제 개선
  - 건축비와 가산비 등 주요 항목의 기준을 시장가격이 반영되도록 개선
  - 분양가 상승을 통한 민간 수익성이 호전되어 민간 참여를 유도하여 공급 확대
- 임대차법 개선 : 실거주의무 완화를 통한 임대주택 단기 위축 제거 및 전세대출 확대 등

- 5월 29일 주택공급 혁신위원회 구성 : 민간 전문가를 통한 주택공급 확대 시도. 공공택지, 도심공급, 민간정비사업 3개 분과로 나누어 추진하며 월 1회 회의를 통해 공급 유효성 개선을 위한 의견 수렴
- **(평가)** 최근 원자재가격 및 원유가 상승으로 인한 건설사업의 채산성 악화 및 관련 계약 변경 등 요구가 거세지고 있어 원활한 건설사업 추진이 어려워지고 있는 상황임. 원가 반영의 틀인 분양가상한제 개선을 통한 주택 관련 건설사업의 원가 상승 반영이 가능하게 됨으로서 채산성 악화 요인이 제거됨으로서 원활한 건설활동이 기대됨. 민간부문의 의견 공유를 통해 협업 기반을 구축하므로 시장 활동 정상화에 기여할 것으로 예상

## 2. 주택시장 동향 및 전문건설 시사점

### ◆ 주택시장 동향 : 심리 안정화에 따른 연착륙 가시화

- **(주택가격)** 매매가격과 전세가격 모두 하락세 유지. 그러나 하락 폭은 작아지고 있어 보합세 근접하는 것으로 판단. 규제 완화 등의 정책 변화 영향으로 시장 심리적 상승세가 지속되거나 증폭될 경우 상승세 전환도 가능함. 다만 대폭 상승 등의 불안정성으로 확대되지 않을 것으로 예상
- **(수급상황)** 지수는 2022년 100 이하의 안정적 상황을 유지하고 있음. 단, 월세의 경우 100을 소폭이지만 상회하고 있어 일정 소득 계층의 주거안정 불안정성 가중 우려
- **(소비심리)** 수급 안정에도 불구하고 소비심리는 100 수준을 지속적으로 초과하는 상태를 유지하고 있음. 최근 수급지수와 달리 심리지수는 매매와 전세 모두 상승하고 있음. 규제 완화 등의 상승 심리와 공급 확대 유지에 따른 수급 안정 기대감이 복합적으로 나타나고 있음
- **(거래량)** 과거 상황에 대비 거래 절벽 상황은 지속되고 있음. 최근 거래량이 소폭 증가하고 있으나 가격이나 수급 상황에 영향을 줄 정도의 증가는 아닌 것으로 판단. 다만 공급 확대 유지 정책을 감안한다면 거래량 증가가 지속되더라도 시장 안정성은 지속될 것으로 판단
- **(종합의견)** 시장 안정화 방향이 유지되는 가운데, 대선을 통해 전달되는 규제 완화 등에 대한 긍정적 시장심리 여건이 조성되고 있음. 이에 따라 주택시장 연착륙이 가능하게 되어 충격은 크게 완화되고 있음. 새 정부에서도 공급 확대 기조가 유지되고 있어 수급 상황이나 시밀적 여건이 안정화되어 매매와 전세가격이 모두 하락세를 유지하고 있는 상황임

### ◆ 전문건설업 영향 및 시사점 : 영업 여건의 혼조로 전략적 접근 필요

- **(주택정책의 전문건설 영향)**
  - 주택시장 안정적 연착륙 가시화 : 가격 안정화와 시장 연착륙은 영업 여건을 안정적으로 유지시킬 것으로 예상되며 정책 방향에 따른 영향에 주목해야 할 것임

- 공급 확대 기초 유지로 전문건설업 업황 호전 예상. 특히 건축업 관련 업종의 업황은 지속적으로 좋은 상황을 유지할 것으로 판단되며 정비사업이 많은 수도권을 중심으로 긍정적 업황이 기대됨. 다만 규제 완화 내용과 범위에 따라 긍정적 효과도 변동할 수 있으므로 지속적인 모니터링이 필요함
- 분양가상한제 건축비와 가산비 기준 개선은 최근 원자재가격과 원유가격의 급등으로 확산되고 있는 건설계약 부담 확대와 사업 불확실성을 약화시킬 것으로 기대되며, 원가 상승이 반영될 수 있는 여건이 정책적으로 만들어지게 되므로 향후 위축된 사업의 활성화 및 여건 안정화가 기대됨

#### - (전문건설업의 전략적 대응 필요)

- 정책 영향은 긍정적 : 공급 확대 기초가 유지되므로 건축 관련 업종의 경우 여건은 호전될 것으로 예상되며 분양가상한제 개선 내용에 따라 최근 급등하는 원자재 가격 부담도 완화할 수 있는 우호적인 여건 조성이 가능할 것으로 판단됨. 더욱이 정비사업 활성화를 위한 다각적 노력을 제안하고 있어 도시지역에서의 건축 관련 업종의 사업 여건도 호전될 것으로 예상됨
- 생산체계 개편으로 인한 위험 확대 : 생산체계 개편에 따른 영향이 업종별, 지역별 그리고 업체 규모별로 차별적으로 작용하고 있을 뿐 아니라 대업종화의 영향에 대한 우려도 있어 전체 전문건설 업황 불투명성이 강해지고 있음. 단기적으로 주택공급 확대 등의 여건 호전과 생산체계 개편으로 인한 악화가 동시에 시장에 작용할 것으로 보이며 전문건설 업종별 상황은 업체의 규모와 지역 등의 특성에 따라 악화 정도가 차별적으로 발생할 수 있음 ⇒ 정부 정책 영향이 단기에 혼조세를 보이므로 탄력적 대응이 필수이며 민간시장으로 생산체계 개편이 확대되므로 여건 악화에 대한 준비 절실
- 개별 업체의 여건과 시장 상황에 따라 사업 추진 과정에서의 탄력적 선택과 집중이 요구됨. 특히 원자재가격 상승으로 인한 채산성 악화 문제를 피하기 위해선, 원가 반영 상황과 조정 가능성에 기초한 사업 참여가 필요함. 도시지역의 정비사업의 경우 정책 내용이 확정되지 않고 있어 긍정적 방향이 예상되나 실효 측면에서 객관적 접근이 요구됨. 조합에 의한 사업추진의 어려움과 복잡성 등의 위험 요인에 대한 사전 인식과 평가도 필요함. 신도시 사업과 이와 관련된 사업에 대해서는 적극적 참여를 통해 매출 여건을 확보하는 것이 필요함