

건설정책리뷰 2022-10

지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 및 시사점

정 대 운 · 유 일 한

2022.12

요 약

■ 본 연구는 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황을 분석하여 시사점을 도출하기 위하여 다음과 같은 연구를 수행함

- 제2장 ‘주요 현황 및 이슈’에서는 먼저, 생산체계 개편과 관련하여 종합 및 전문건설업 간의 업역규제 폐지에 대한 현황과 전문건설업종의 대업종화 현황을 검토함
- 다음으로 지역 상호시장 개방과 관련된 주요 이슈를 파악하고 이와 더불어 지역 보호제도에 대한 선행연구와 관련 입·낙찰제도를 검토함
- 제3장 ‘지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 분석’에서는 전문건설협회를 통해 제공받은 2021년도 상호시장 진출 허용공사 수주결과를 이용하여 지역별 상호시장 허용공사 및 교차수주 현황을 분석함
- 분석내용은 1단계로 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황과 입찰방식 현황 그리고 교차수주에 대한 입찰방식 현황을 살펴봄
- 2단계로 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황과 교차수주에 대한 현황 그리고 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식에 대한 현황과 지역별 입찰방식별 교차수주 현황을 분석함
- 마지막으로 제4장 ‘시사점 및 결론’에서는 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황 분석에 대한 시사점을 도출하고 향후 과제를 제시함

■ 본 연구의 결과를 통해 다음과 같은 향후 과제를 제시함

- 첫째, 전문공사의 종합수주가 많은 주요 도(都)를 중심으로 전문건설협회 사도회를 통한 상호시장 허용 전문공사의 중점 관리전략이 마련되어야 함
- 둘째, 추정가격이 2억 원 미만, 예정금액이 2억 원 이상인 수의계약 전문공사의 상호시장 개방에 대한 대책이 마련되어야 함
- 셋째, 전문공사의 종합수주 비율이 낮은 지역 또는 종합공사의 전문수주 비율이 높은 지역에 대한 발주특성을 분석하여 전문수주가 낮거나 종합수주가 높은 지역에 대한 대응전략이 마련되어야 함

목 차

I. 서론	1
II. 주요 현황 및 이슈	3
1. 생산체계 개편 현황	3
2. 지역 건설시장 주요 이슈	7
3. 관련 입·낙찰제도 검토	14
III. 지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 분석	20
1. 분석 개요	20
2. 분석 결과	22
3. 소결	32
IV. 시사점 및 결론	35
1. 시사점	35
2. 결론	38
참고문헌	39

I. 서론

- 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편 작업은 현재 진행 중이며 2024년까지 주요사항이 모두 시행될 계획임
 - 2018년 6월 28일 발표된 건설산업 혁신방안에서 건설산업의 체질을 근본적으로 개선할 필요성이 있다는 점을 밝힘
 - 2018년 7월 25일 건설산업혁신 노사정 협의에서는 건설산업 혁신에 합의하고 생산구조 규제 합리화를 추진하기로 함
 - 이를 바탕으로 2018년 11월 17일 마련된 건설산업 생산구조 혁신 로드맵에 따라 건설산업 생산체계 개편이 시작됨
- 건설생산체계 개편의 핵심 내용은 경직된 생산구조 규제를 합리화하기 위하여 종합건설업과 전문건설업의 독점적 영역을 폐지하고 전문건설업종을 개편하는 것임
 - 종합건설업 및 전문건설업 간 업역폐지는 2021년부터 시행됨
 - 전문건설업종 개편은 2022년 공공부문부터 시행되어 2023년 민간부문에 시행될 예정임
- 그러나 2021년부터 시행된 종합건설업 및 전문건설업 간의 업역폐지로 종합건설업과 전문건설업 간의 수주 불균형 문제가 발생함
 - 2021년을 기준으로 상호 개방된 건설공사에 대하여 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수가 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수보다 4배 이상 높음
- 수주 불균형의 원인은 종합공사의 높은 등록기준, 전문건설업체의 역량 부족, 종합건설사업자의 무분별한 전문공사 입찰참여, 경미한 모든 공종에 대한 업종보유 요구 등 다양함
 - 특히, 일부 지자체에서는 관내업체 보호를 위한 명분으로 전문공사임에도 불구하고, 해당 관내 수의계약방식의 종합공사로 발주하는 문제가 제기되고 있음

- 이에 따라 본 연구에서는 종합건설업체와 전문건설업체의 수주 불균형에 대한 지역별 차이를 살펴보고 시사점을 도출해보고자 함
 - 이를 위해 지역별 상호시장 허용공사에 대한 발주 및 교차수주 현황과 입찰방식별 차이를 분석하여 시사점을 도출하고 정책적 제언을 제시하고자 함

- 본 연구는 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황을 분석하여 시사점을 도출하기 위하여 다음과 같은 연구를 수행하였음
 - 먼저, 생산체계 개편과 관련하여 종합 및 전문건설업 간의 업역규제 폐지에 대한 현황을 검토함
 - 또한 지역 상호시장 개방과 관련된 주요 이슈를 파악하고 이와 더불어 지역 보호제도에 대한 선행연구와 관련 입·낙찰제도를 검토함
 - 다음으로 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황을 분석함
 - 분석자료는 전문건설협회를 통해 제공받은 2021년도 상호시장 진출 허용공사 수주결과를 이용함
 - 분석내용은 1단계로 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황과 입찰방식 현황 그리고 교차수주에 대한 입찰방식 현황임
 - 2단계로 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황과 교차수주에 대한 현황 그리고 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식에 대한 현황과 지역별입찰방식별 교차수주 현황을 분석함
 - 마지막으로 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황 분석에 대한 시사점을 도출하고, 이를 통해 지역 전문건설업체의 상호시장 허용공사 수주 확대를 위한 향후 과제를 지시함

II. 주요 현황 및 이슈

1. 생산체계 개편 현황¹⁾

1) 종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지

- 건설생산체계 개편의 핵심 내용은 종합 및 전문건설업 간 업역규제를 폐지한 것과 업종을 개편하면서 도급방식을 다양화하는 것임
 - 종합 및 전문건설업체 간 업역규제 폐지는 전문건설업체에게 종합공사 도급을 허용하는 한편 종합건설업체에게도 전문공사 도급을 허용하는 것임

〈표 2-1〉 생산체계 개편 전의 업종별 건설공사 시공영역

업종유형	공사유형	도급유형	
		원도급공사	하도급공사
종합건설업	종합공사	○	×
	전문공사	×	×
전문건설업	종합공사	×	○
	전문공사	○	○

자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.33

〈표 2-2〉 생산체계 개편 후의 업종별 건설공사 시공영역

업종유형	공사유형	도급단계	
		원도급공사	하도급공사
종합업종	종합공사	○	○**
	전문공사	○*	○**
전문업종	종합공사	○	○
	전문공사	○	○

* 종합업종은 2억 미만 전문공사 원도급 수주 제한(2023년까지)

** 종합업종은 10억 미만 공사에서 발생하는 하도급 수주 제한

자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.35.

1) 이종광 외(2022), 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주 확대 방안

- 건설생산체제 개편에 따라 업역규제에 대한 변화가 발생함
 - 전문건설업체는 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문건설업종을 등록하게 되면 종합건설업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사를 원도급 받을 수 있음
 - 종합건설업체도 전문건설업종을 등록하지 않아도 전문공사를 도급받는 것이 허용됨
 - 종합건설업체는 건축공사업종이나 토목공사업종과 같은 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 도급받을 수 있음
 - 또한 종합건설업체는 종합공사 하도급을 받는 것은 물론 전문공사에 있어서도 원도급 및 하도급을 받을 수 있게 됨
 - 종합건설업체가 단일 전문업종으로 구성된 전문공사까지 도급받을 수 있도록 한 것은 건설생산체제 개편의 문제점 중 하나로 제기되고 있음

- 건설생산체제 개편과정에서 전문건설업체를 보호하기 위한 일부 조치가 시행됨
 - 종합건설업체는 2023년까지 2억 원 미만 전문공사 원도급을 받을 수 없음
 - 또한 종합건설업체는 10억 원 미만 건설공사에서 발생하는 하도급공사의 수주가 제한됨
 - 단, 2억 원 미만 전문공사에 대한 원도급 제한은 한시적이며, 10억 원 미만 공사에서 발생하는 하도급공사 수주제한은 영구적이라는 점에서 차이가 있음

- 건설생산체제 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 도급 형태는 세 가지로 구분됨
 - ① 전문건설업자 단독도급 방식, ② 전문건설업자 간 공동도급 방식, ③ 종합건설업자와 전문건설업자 간 공동도급 방식임
 - ① 전문건설업체 단독도급 방식은 하나의 전문건설업체가 종합공사를 구성하는 전문업종을 모두 보유하여 단독으로 종합공사를 도급받는 유형임
 - ② 전문건설업자 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 2개 이상의 전문건설업체가 보유하고 있는 업종으로 구성된 종합공사를 공동으로 도급받는 유형임
 - ③ 종합건설업자와 전문건설업자 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 건설업체가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로, 종합업종을 등록한 건설업체가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 유형임. 이는 주계약자공동도급 방식으로 생산체제 개편 이전에도 사용되던 방식임

- 현재 가장 활발하게 활용되는 방식은 ① 전문건설업체의 단독도급 방식임
 - 그러나 업종의 범위를 1개 내지 3개로 단순하게 정하지 않고 4개 이상의 여러 업종을 요구하는 경우가 적지 않음
 - 전문건설업체에게 요구하는 과도한 전문업종 보유 부담은 전문건설업체가 종합공사를 도급받는 데 큰 장애로 작용하고 있음
 - ② 전문건설업자 간 공동도급 방식은 2024년부터 시행될 계획으로 현재는 활용하지 못하고 있음
 - 현재 상황에서 한두 개의 전문건설업종을 보유하고 있는 보통의 전문건설업체에게는 기회의 손실이 크게 발생되고 있는 것임

- 종합건설업체는 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사 입찰에 참여하는 것이 가능함
 - 이는 건설산업기본법령에서 정해놓은 종합건설업종의 업무영역이 넓고 등록기준이 전문건설업종에 비해 더 높기 때문임
 - 종합건설업종은 기술인력 5명~6명(건축 5명, 토목조경 6명), 법인 기준 자본금 3.5억 원~5억 원(건축 3.5억 원, 토목조경 5억 원)의 등록요건을 갖추어야 함
 - 이는 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 원 이상에 불과한 대부분의 전문건설업종 등록요건보다 우위에 있는 것임
 - 즉, 종합건설업체는 전문공사 입찰에 별다른 추가적 노력 없이 참여가 가능한 것임

- 그러나 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참가하기 위해서는 종합공사를 구성한다고 인정되는 여러 가지 전문건설업종을 보유할 것을 요구받고 있음
 - 1개 또는 2개 정도의 전문건설업종을 보유한 대부분의 전문건설업체는 입찰참여를 위해 요구되는 전문건설업종을 추가로 등록하기 어려운 상황임
 - 이는 낙찰 여부가 불확실한 종합공사를 위해서 큰 비용을 들여 자본금과 기술자를 늘리기 어렵기 때문임
 - 결과적으로 종합건설업체는 전문공사 입찰에 사실상 제한이 없고, 전문건설업체는 종합공사 입찰에 참여하기 어려운 불공정 경쟁이 발생하게 된 것임

2) 전문건설업종의 대업종화

○ 업종개편은 전문건설업종 일부를 조정하여 다음과 같이 개편됨

- 종전 29개의 전문건설업종을 14개로 조정하여 2022년 공공부문부터 시행하고 있으며, 민간부문에는 2023년부터 적용함
- 시설물유지관리업종은 2024년부터 폐지할 예정임

〈표 2-3〉 전문건설업 대업종화 방안

종전 업종·주력분야 명칭	등록기준		현재 업종 명칭	등록기준	
	기술자	자본금		기술자	자본금
1. 토공사	2인	1.5억	1. 지반조성·포장공사업	2인	1.5억
2. 포장공사	3인	2억			
3. 보링·그라우팅·파일공사	2인	1.5억			
4. 실내건축공사	2인	1.5억	2. 실내건축공사업	2인	1.5억
5. 금속구조물·창호·온실공사	2인	1.5억	3. 금속창호·지붕건축물 조립공사업	2인	1.5억
6. 지붕판금·건축물조립공사	2인	1.5억			
7. 도장공사	2인	1.5억	4. 도장습식방수석공사업	2인	1.5억
8. 습식·방수공사	2인	1.5억			
9. 석공사	2인	1.5억			
10. 조경식재공사	2인	1.5억	5. 조경식재·시설물공사업	2인	1.5억
11. 조경시설물설치공사	2인	1.5억			
12. 철근·콘크리트공사	2인	1.5억	6. 철근·콘크리트공사업	2인	1.5억
13. 구조물해체·비계공사	2인	1.5억	7. 구조물해체·비계 공사업	2인	1.5억
14. 상·하수도설비공사	2인	1.5억	8. 상·하수도설비공사업	2인	1.5억
15. 철도·궤도공사	5인	2억	9. 철도·궤도공사업	5인	1.5억
16. 강구조물공사	4인	2억	10. 철강구조물공사업	4인	1.5억
17. 철강재설치공사	5인	7억			
18. 수중공사	2인	1.5억	11. 수중준설공사업	2인	1.5억
19. 준설공사	5인	7억			
20. 승강기설치공사	2인	1.5억	12. 승강기·삭도공사업	2인	1.5억
21. 삭도설치공사	5인	2억			
22. 기계설비공사	2인	1.5억	13. 기계가스설비공사업	2인	1.5억
23. 가스시설공사(1종)	3인	1.5억			
24. 가스시설공사(2종)	1인	-	14. 가스난방공사업	1인	-
25. 가스시설공사(3종)	1인	-			
26. 난방공사(1종)	2인	-			
27. 난방공사(2종)	1인	-			
28. 난방공사(3종)	1인	-			
29. 시설물유지관리공사	4인	3억	폐지		

자료: 국토교통부 보도자료(칸막이와 다단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신, 2020.9.15)

2. 지역 건설시장 주요 이슈

1) 상호시장 개방에 따른 수의계약 발주금액 관련 개선 건의

- 지자체 발주 담당자가 관내업체 보호를 위한 명분으로 전문공사임에도 불구하고, 해당 관내 종합공사로 발주하여 지역 내 전문업체 하도급으로 이어지는 발주 관행이 고착화됨
 - 공사 업무내용(건산법)이 아닌 단순히 금액(지방계약법 수의계약 대상)으로 계약 방법 및 시행 업종을 결정하는 관행에 따라, 단순한 소규모 복합공사로서 전문공사임에도 불구하고 추정가격 2~4억 원 구간의 전문공사를 수의계약으로 발주하기 위해 무분별하게 관내(시군) 종합공사로 발주
 - 건산법 및 건설공사 발주 세부기준에 의거 공사에정금액 3억 원 미만의 공사에서 주된 공사가 1/2 이상 인 경우는 주된 전문건설 업종으로 발주토록 명시하고 있음에도 불구하고, 관내 종합으로 발주하는 사례가 빈번하게 발생
- 전문건설사업자는 입찰공고에 명시된 전문업종을 모두 보유한 소수업체만이 입찰참가가 가능하므로 다수인 종합과의 경쟁 심화로 상대적 낙찰 기회가 박탈됨
 - 특히, 종합의 등록기준 총족 등 높은 진입장벽에 의해 현실적으로 종합공사 진출이 제한되고 있는 실정
- 즉, 공사금액 2~4억 원 구간의 전문공사가 업역을 무시한 종합공사로 발주되어 생산체계 개편에 따른 영세한 전문건설사업자의 보호 취지 훼손과 심각한 업역 침해 초래가 우려되는 상황임
- 이에 따라 업역규제 폐지에 따른 상호 시장 진출 제도의 취지에 부합될 수 있도록 수의계약 대상금액을 전문·종합의 구분을 없애거나 3억 원 미만으로 일률 적용하자는 의견을 일부 대한전문건설협회 시도회에서 건의함
 - 전문공사로 발주하면 상호시장 개방으로 종합업체도 모두 참여 가능(건산법 개정 취지에도 부합)하므로, 관내 업체 보호 명분으로 금액에 따라 무분별하게 종합으로 발주하는 관행이 개선
 - 건산법 및 건설공사 발주 세부기준에 따라, 종합을 구분 발주하는 선순환의 제도 체계 확립

〈표 2-4〉 경남 도내 지자체 전체 발주 현황

[2021. 1 ~ 3월 중 추정가격 기준]

[단위 : 건, 백만 원]

종합 발주		전문 발주		시설물 발주		합계	
건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
292	256,130	1,854	174,020	92	13,952	2,238	444,103

〈표 2-5〉 경남 도내 지자체 종합 수의계약 발주 현황

[2021. 1 ~ 3월 중 추정가격 기준]

[단위 : 건, 백만 원]

1억 원 미만		1 ~ 2억 원 미만		2 ~ 3억 원 미만		3 ~ 4억 원 미만		합계	
건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
25	1,642	56	8,292	51	12,801	39	13,527	171	36,263

- 1~3월 중 2억 미만 전문공사 발주(1,719건 / 116,523백만 원) 대비 약 23% 비율의 전문공사를 종합으로 발주함으로써 심각한 업역 손실이 발생

〈표 2-6〉 기타 종합 수의계약 발주 사례

[단위 : 천원]

발주처	공사명	추정가격	전문업체 입찰참가자격	관내 전 업종 보유 업체수
거제시	신전항 여항시설 연장공사	306,963	철콘, 수중	4개사
거제시	두모항 여항시설 정비공사	285,454	철콘, 수중	4개사
거제시	고당항 여항시설 확장공사	331,018	철콘, 수중	4개사
창녕군	우포늪 주차장 정비공사	210,000	철콘, 조경식재	1개사
함양군	2021년 도로시설물(군도) 유지보수사업	201,000	철콘, 석공, 포장, 토공	없음
거창군	가북면 우혜마을 후급수관로 정비공사	292,915	상하수	16개사
양산시	덕계도시계획도로(소2-200호선) 개설공사	177,636	철콘, 상하수, 포장	1개사
통영시	산양 명지마을 물양장 설치공사	293,272	수정, 철콘	15개사
통영시	용남 내포마을 물양장 설치공사	267,054	수정, 철콘	15개사
창원시	창원시 아동보호기관 조성 리모델링 공사	234,000	금속창호, 실내건축	39개사
밀양시	동천(가인제) 재해복구공사	208,972	토공, 석공	8개사
양산시 웅산출장소	회야강 수해복구공사	215,181	석공, 토공, 철콘, 상하수도, 포장	1개사
산청군	단성 소리당도로 확포장공사	216,900	토공, 철콘	13개사
거제시 농업기술센터	학동저수지 준설공사	217,518	토공, 철콘	7개사
사천시	정동면행정복지센터 창고 재건축공사	207,252	금속창호, 철콘	2개사
김해시	진례 평지마을 구거 정비공사	211,000	석공, 철콘	11개사
통영시	육지 덕동소류지 개보수공사	214,545	철콘, 보링	없음
산청군	내리 마당멀리 도로 확포장공사	220,400	석공, 토공, 포장	2개사
창녕 교육지원청	창녕중 운동장 개선사업	241,272	토공, 철콘, 포장	없음

〈표 2-7〉 수의계약 부당 발주 사례

《확포장공사 발주 사례》 - 소액수의계약 [함양군 관내업체 제한을 위한 종합 발주]
<p>【 〇〇 농어촌도로 확포장 공사, 발주자 : 함양군/ 2021. 3. 4일 발주 】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공사예정금액 486백만원(추정가격 339백만원, 부가세 33백만원, 관급자재 112백만원) - 해당공사의 경우 철근콘크리트공사업, 포장공사업, 석공사업, 토공사업, 상하수도설비공사업으로 발주된 공사로써, 공사내역서에 있는 경미한 소액의 모든 공종이 종된 부대공사임에도 불구하고 주된 공사로 입찰공고에 명시하고, 불과 0.6%의 비율만 기타 부대공으로 명시하여 100%로 구성함 - 철근콘크리트공사업(42.7%), 포장공사업(26.6%), 석공사업(13.4%), 토공사업(9.2%), 상하수도설비공사업(7.5%), 기타 부대공(0.6%)로 결정하여 입찰공고에 명시함 <p>⇒ 입찰참가자격 : 토목공사업 또는 철근콘크리트/포장/석공/토공/상하수도설비공사업을 모두 보유한 업체 (경남도내 3,745개 전문업체 중 7개 업체지만, 함양군 관내는 없음)</p>
《숲조성 발주 사례》 - 소액수의계약 [김해시 관내업체 제한을 위한 종합 발주]
<p>【 〇〇 미래숲 조성사업, 발주자 : 김해시/ 2021. 3. 11일 발주 】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공사예정금액 289백만원(추정가격 164백만원, 부가세 16백만원, 관급자재 108백만원) - 해당공사의 경우 공사예정금액 3억 원 미만 공사로서 나무 등을 식재하는 것이 주된 공사이고, 주된 공사가 1/2 초과함에도 불구하고, 일부 조경시설물을 주된 공사로 결정하여 종합으로 발주한 건임 - 조경식재공사업(66.4%), 조경시설물설치공사업(33.6%) <p>⇒ 입찰참가자격 : 조경공사업 또는 조경식재/조경시설물설치공사업을 모두 보유한 업체 (김해시 관내 31개 업체지만, 종합 등록기준 충족업체는 일부 소수 불가)</p>
《공원조성 발주 사례》 - 소액수의계약 [양산시 관내업체 제한을 위한 종합 발주]
<p>【 〇〇어린이공원 조성사업, 발주자 : 양산시 웅상출장소/ 2021. 3. 16일 발주 】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공사예정금액 330백만원(추정가격 179백만원, 부가세 17백만원, 관급자재 132백만원) - 해당공사의 경우 조경시설물설치공사업의 업무내용인 “인조잔디 포설, 인조암 설치”를 발주자 재량으로 포장공사업으로 분류하여 입찰공고에 명시한 후 종합으로 발주한 건임 - 조경식재공사업(40%), 조경시설물설치공사업(41%), 포장공사업(19%) <p>⇒ 입찰참가자격 : 조경공사업 또는 조경식재/조경시설물설치/포장공사업을 모두 보유한 업체 (양산시 관내 뿐만 아니라 경남도내 3,745개 전문업체 중 전무함)</p>
《노후관 교체공사 발주 사례》 - 소액수의계약 [거창군 관내업체 제한을 위한 종합 발주]
<p>【 〇〇〇 대성일고 주변 배수관로 설치공사, 발주자 : 거창군 수도사업소/ 2021. 4. 23일 발주 】</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공사예정금액 371백만원(추정가격 226백만원, 부가세 22백만원, 관급자재 119백만원) - 주된 공사가 상하수도설비공사업임을 인정하였음에도 불구하고, 관내 종합 수의계약으로 발주를 강행한 건임 - 상하수도설비공사업(100%) <p>⇒ 입찰참가자격 : 토목공사업 또는 상하수도설비공사업을 모두 보유한 업체</p>

2) 수의계약 발주금액 개선 건의에 대한 검토

○ 건의내용을 요약하면 다음과 같음

- 도단위 시군발주처가 지역업체 보호를 위해 전문공사를 종합공사로 발주하는 문제의 시정을 위해 국가 및 지방계약법령상 전문공사의 수의계약 금액을 종합과 일치하도록 건의하는 사항임

- 수의계약금액의 전문과 종합공사 일치(4억 원)시 장점은 다음과 같음
 - 도단위 시군발주처의 전문공사를 종합공사로 발주하는 문제의 시정이 가능함
 - 특별시, 광역시, 특별자치시도(8개 시회)의 경우 해당사항 없음

- 수의계약금액의 전문과 종합공사 일치(4억 원)시 단점은 다음과 같음
 - 상호시장 개방 전문공사(2~4억 원)에 종합업체의 무실적 참여에 따른 참여업체 과도로 수주경쟁과열 및 전문공사의 종합업체 수주율 급증이 우려됨
 - 종합업체의 전문공사 의제실적 인정기간(3~5년) 종료 시 종합업체의 전문공사실적 부족으로 전문공사 참여가 불가한 점을 활용하기 곤란
 - 대업종 외에 주력분야 제한 시에는 전문업체에 더 불리
 - 도단위(8개 도회) 외에 특별시, 광역시, 특별자치시도(8개 시회)의 경우 전체 지역제한으로 발주처에서 전문공사의 종합공사 발주문제는 발생하지 않은 상황임
 - 전문공사와 종합공사의 금액일치는 오히려 전문공사에 불리하게 작용하여 부적절
 - 전문공사의 수의계약 대상건수 비중이 극도로 과다하게 수의계약으로만 이루어진다는 오명 및 경쟁입찰 비중 미미로 전문공사의 위상이 흔들림
 - '20년 기준 2억 원 미만의 전문공사는 전체 중 98%, 4억 원 미만으로 상향 시 99.3%
 - 전문공사의 수의계약 비중 과도로 정부계약의 일반원칙인 일반경쟁입찰에 어긋나고, 신규와 무실적업체에게 유리하여 기존 실적업체에게 불리함
 - 도단위 시군업체간 타시군 수의계약의 참여불가로 이해관계가 상이

- 의견수렴 결과, 일부 도회를 제외하고는 반대의견을 제출하지 않고 한시 특례적용기간동안 별도 반대의견이 없는 상황임
 - 건설공사 발주세부기준상 2~3.5억 원 구간 종합공사 참여제한기준 운영실태 등을 고려해, 향후 시도회 의견수렴과 종합적 검토 후 추진이 필요함

〈표 2-8〉 전문 및 종합공사의 공공공사 발주건수 현황

구 분	전문공사		종합공사		
	1억 원 미만	2억 원 미만	2억 원 미만	3억 원 미만	4억 원 미만
지방공사	271,772건 (95.2%)	279,851건 (98.0%)	10,588건 (48.8%)	12,929건 (59.5%)	14,329건 (66.0%)

출처 : 2020년도 기준 건설업 통계청 자료

〈표 2-9〉 1억 원~2억 원 미만 전문 및 종합공사의 공공공사 발주건수 현황

구 분	전문공사	종합공사	합 계
지방공사	8,079건	3,872건	11,951건

출처 : 2020년도 기준 건설업 통계청 자료

〈표 2-10〉 2억 원~4억 원 미만 전문 및 종합공사의 공공공사 발주건수 현황

구 분	전문공사	종합공사	합 계
지방공사	3,616건	3,741건	7,357건

출처 : 2020년도 기준 건설업 통계청 자료

〈표 2-11〉 수의계약금액 변천 추이

변경 일자	전문공사	종합공사	전기공사 등	물품용역 등
1998.2.2	5천만원	1억 원	5천만원	3천만원
1999.9.9	7천만원	1억 원	5천만원	3천만원
2006.12.29	1억 원	2억 원	8천만원	5천만원
2020~22.12 (코로나한시특례)	2억 원	4억 원	1.6억 원	1억 원
2023.1.1 (시행)	2억 원	4억 원	1.6억 원	1억 원

3) 지역건설산업 보호제도 관련 주요 이슈

- 김성연·양광식(2013)은 지역건설산업 보호제도의 거시경제적 효과를 분석함
 - 2005년 이후 7년간 우리나라 종합건설업체의 공공부문 공사실적을 전수 조사하고 각 연도 지니계수를 토대로 건설산업의 불균형 정도를 파악함
 - 건설산업의 불평등이 2005년부터 지속적으로 심화되었으며, 정부의 중소건설업체 보호 및 육성정책의 성과가 미흡하다고 설명함
- 김명수·윤영선(2002)은 지역건설산업을 위한 정책들이 실제 효과가 있는지 분석함
 - 서울, 경남, 그 외 기타지역으로 나누어 지역 MRIO(multi-regional input-output) 모형을 구축하고 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도를 유지 또는 폐지할 경우에 따른 파급효과를 비교·분석함

- 지역보호제도를 폐지하는 경우에 경남지역의 경제는 전체산업 대비 약 15% 생산유발 효과가 감소함
 - 지역제한입찰제도가 지역의무공동도급제도 보다 더 큰 감소효과를 보여 지역제한입찰제도의 효과가 더 큼
 - 지역경제의 활성화 차원에서 최소한의 지역건설산업 보호정책의 유지는 필요 결론
- 양준석 외(2020)는 특정 지역에서 발주하는 공사를 지역 건설업체가 수주하는 역내수주 여부에 건설산업 보호제도 등 다양한 요인들이 미치는 영향을 분석함
- 일반경쟁과 비교하여 제한경쟁일 때 지역업체가 수주할 확률이 약 3.7% 증가함
 - 발주자가 공공부문일 경우 역내 수주 확률이 높고, 공공부문 중에서도 발주자가 지방자치단체일 경우에 역내 수주 확률이 가장 높음
 - 공사 발주처 소재 지역의 건설 사업체수와 해당 사업체들의 노동생산성도 역내 수주 확률에 긍정적인 영향을 미침
 - 계약금액은 역내 수주확률과 유의한 부(-)의 관계로, 공사규모가 커질수록 역내와 역외업체간 경쟁이 강하고 지역제한경쟁입찰제도와 지역공동의무도급의 대상에서 제외될 가능성이 크기 때문임
 - 지역제한 및 지역의무공동도급 등의 지역보호제도는 지역 건설업체 수주 물량 확보에 실효성을 가짐
 - 지역제한입찰제도 대상 공사의 경우 역내수주 확률이 28.3% 증가
 - 지역의무공동도급의 경우에는 역내수주 확률에 미치는 효과가 31.1% 증가
 - 이는 지역의무공동도급의 대상 범위가 지역제한입찰제도를 포괄하고 특히 지자체 공사의 경우 제도 적용 대상공사의 범위가 235억 원 미만의 공사로 중앙정부의 78억 원 미만 공사보다 현저히 높기 때문
 - 즉, 78억 원 이상 235억 원 미만 구간에서 발주되는 공사의 경우에 지역의무공동도급제는 적용되나 지역제한입찰제도의 영역 밖에 있기 때문에 타 지역 건설업체의 참여 가능
 - 수주건수로 보면 발주공사의 74.9%를 해당 지역 내 업체가 수행한 반면, 계약금액 기준으로는 역내업체의 공사 비중은 36.5%에 불과함
 - 이는 지역제한 및 지역의무공동도급제도가 적용되지 않는 대형공사의 대부분을 수도권외 대형 건설사가 수주하고 있다는 점을 시사
 - 지역보호제도는 지역 중소건설업체의 수주 물량을 일정부분 확보해주지만 대부분 소규모 공사라는 점에서 지역경제 활성화로 이어지기에는 한계임

- 2019년 12월 ‘지역건설 경제활력대책’ 당정협의를 통해 23개 SOC 사업인 국가균형발전 프로젝트에 지역 의무공동도급제를 적용한 것은 의미가 있는 대책임
- 향후 물가상승률 등을 고려하여 국제협정의 양허하한선이 허용하는 범위에서 지역제한입찰 대상 공사의 범위를 지속적으로 확대하는 것이 필요함
- 이와 함께 지역건설업체의 생산성을 향상시킬 수 있는 정책적 지원이 필요함

○ 지역건설산업 보호제도 관련 이슈를 정리하면 아래와 같음

- 전반적으로 정부의 중소건설업체 보호 및 육성정책의 성과는 미흡한 현실임
- 지역건설산업 보호제도 중 지역제한입찰제도가 지역의무공동도급제도 보다 지역건설산업 보호의 효과가 큰 것으로 나타남
- 세부적으로 살펴보면, 계약금액은 역내 수주확률과 부(-)의 관계로 공사규모가 커질수록 역내와 역외업체간의 경쟁이 강하고 지역제한경쟁입찰제도와 지역공동의무도급의 대상에서 제외될 가능성이 큼
- 지역별 수주건수의 74.9%를 지역 내 업체가 수행하는 반면, 계약금 기준으로는 역내업체의 공사비중이 36.5%에 불과함
- 즉, 지역보호제도는 지역 중소건설업체의 수주 물량을 일정부분 확보해주지만 대부분 소규모 공사라는 점에서 지역경제 활성화로 이어지기에는 한계가 존재함
- 따라서 물가상승률 등을 고려하여 국제협정의 양허하한선이 허용하는 범위에서 지역제한입찰 대상 공사의 범위를 지속적으로 확대하는 것이 필요하다는 것임

3. 관련 입찰제도 검토

1) 경쟁 형태별 입찰제도

○ 입찰제도는 경쟁 형태별로 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 수의계약입찰, 기타(물품·용역)로 분류됨

- 일반경쟁입찰 : 자격을 갖춘 자에게 참여기회 부여
- 지명경쟁입찰 : 특정 지명된 자간의 경쟁을 통해 계약상대자를 결정
 - 입찰대상 : 종합공사 3억 원 이하, 전문공사 1억 원 이하
- 제한경쟁입찰 : 지역, 실적, 시평액, 기술보유상황 등으로 참가자격 제한
 - 입찰대상 : 추정가격 30억 원(전문 3억 원) 이상 공사, 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사
- 수의계약입찰 : 2명 이상 견적서 제출 대상(G2B-나라장터 이용)
 - 입찰대상 : 추정가격 2천만 원 초과 2억 원(전문 1억 원)이하 공사
(코로나한시특례로 2022년 12월까지 종합 4억 원, 전문 2억 원으로 상향 적용된 상황)
(추정가격 2천만 원 초과 4억 원(전문 2억 원)이하 공사로 개정, '23년 1월 1일 시행)
 - 재공고 입찰은 입찰자가 1인 또는 없는 경우(최초가격 등 변경불가)
 - 1인 견적서 제출이 가능한 경우 : ① 추정가격 2천만원 이하 공사, ② 하자구분 곤란·마감 공사·특허공법 등에 대한 수의계약, ③ 수해 등 재해복구공사
- 기타(물품·용역)
 - 희망수량 경쟁입찰, 2단계 경쟁입찰, 협상에 의한 계약

○ 제한경쟁입찰제도의 제한기준은 다음과 같음

- 동일 실적으로 제한 (최근 10년 이내 준공된 실적)
 - 실적 규모·양 : 1/3배 이내, 단, 안전성 및 난이도를 고려 필요 시 1배 이내로 제한 가능
 - 실적 금액 : 1배 이내
- 기술보유 상황으로 제한 (신기술이나 특허공법이 요구되는 공사)
- 시공능력평가액으로 제한 (추정가격 2배 이내)
 - 공동도급의 경우 구성원 각각의 시평액에 시공비율을 곱하여 합산한 시평액 적용
- 지역제한 (추정가격 기준)
 - 지자체 : 종합공사(100억 원 미만), 전문공사(10억 원 미만)
 - 국 가 : 종합공사(고시금액 81억 원 미만), 전문공사(10억 원 미만)

- 지역업체 기준일 : 입찰공고일 전일부터 입찰일(적격심사는 서류 제출일)까지, 낙찰자는 계약체결일까지 공사현장관할 사도 안에 법인등기부상 본점을 둔 업체
- 중복제한 금지 (아래의 2개 항목이상 중복제한 불가)
 - ① 동일실적, ② 기술의 보유상황, ③ 시공능력평가액 제한, ④ 지역제한, ⑤ 설비제한, ⑥ 유자격자 명부에 따른 제한, ⑦ 물품의 납품능력, ⑧ 중소기업자
 - 예외) 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사²⁾의 경우에 ④와 ①, ④와 ② 또는 ⑧과 각 호의 어느 하나와는 중복하여 제한 가능(예시 : 중소기업자+동일실적, 중기업자+기술의 보유상황, 중소기업자+지역제한, 중소기업자+설비제한 등)
- 수의계약 결격사유는 다음과 같음
 - 입찰참가자격 제한 기간 중에 있는 자
 - 견적서제출 마감일 기준 부정당업자 제재처분(부실이행, 담합행위, 입찰·계약 서류의 허위·위조 제출, 입찰·낙찰·계약이행 관련 뇌물 제공의 경우에 한함)을 받고 종료일로부터 6개월이 지나지 아니한 자
 - 견적서 제출 마감일 기준 최근 3개월 이내에 해당 지방자치단체의 입찰·계약 및 그 이행과 관련하여 10일 이상 지연배상금 부과, 정당한 이행명령 거부, 불법하도급, 5회 이상 하자보수 또는 물의를 일으키는 등 신용이 떨어져 계약 체결이 곤란하다고 판단되는 자
 - 견적서 제출마감일 기준 최근 3개월 이내에 해당 지방자치단체와의 계약에 응하지 않거나 포기서 제출 사실이 있는 자
 - 정당한 이유 없이 수의계약 미 체결시 부정당업자 제재대상에 포함되지 아니하나, 수의계약 결격사유에 해당(단, 계약체결 이후는 부정당업자 제재 처분 가능)

2) 기술형 입찰제도

- 기술형 입찰제도의 종류와 낙찰자 결정은 다음과 같음
 - 기술형 입찰제도는 전통적 입찰방식인 설계·시공 분리입찰과 구분되어, 설계·시공 일괄입찰(턴키공사), 대안입찰, 기술제안입찰(기본설계 기술제안입찰, 실시설계 기술제안입찰)로 구분됨
-
- 2) 터널공사, 활주로공사, 지하철공사, 저수유조하천공사, 수중작업을 수반하는 공사, 댐축조공사, 취수장·정수장·유수지·오수처리장공사로서 수중작업을 수반하는 공사, 송배수관공사, 수중관사이폰·저수지 또는 제방공사 등 특수한 기술이 필요한 공사로서 해당 지방자치단체 계약심의위원회에서 필요하다고 인정하는 공사(입찰공고에 명시)

- 기술제안입찰은 발주자가 제시한 설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 공사비 절감 방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 포함하는 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 방식임
- 낙찰자 결정은 다음의 4가지 방식 중 선택됨
 - ① 최저가격으로 입찰한 자
 - ② 입찰가격을 기술제안점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자, 또는 기술제안점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자
 - ③ 기술제안점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자

〈표 2-12〉 기술형 입찰제도 개요

구분		입찰방식 개요			
설계·시공 분리입찰 (기타공사)		전통적인 입찰방식으로, 설계와 시공을 분리하여 실시설계까지 수행한 후 정해진 설계도서 등에 의해 시공자를 선정하는 가격 중심의 입찰방식			
기술형 입찰	설계·시공 일괄입찰 (턴키공사)	정부가 제시하는 공사일괄입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰시 그 공사의 설계서 및 기타 시공에 필요한 도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 턴키공사의 방식			
	대안입찰	원안입찰과 함께 따라 입찰자의 의사에 따라 정부가 작성한 실시설계서상의 공종 중에서 대체가 가능한 공종(대안이 허용된 공종)에 대하여 대한설계를 입찰서와 함께 제출하는 방식			
	기술제안 입찰	<table border="1"> <tr> <td>기본설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)</td> <td>발주기관이 설계공모로 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰※ “기술제안서”란 입찰자가 발주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 공사비 절감방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 제안하는 문서)</td> </tr> <tr> <td>실시설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)</td> <td>발주기관이 교부한 실시설계서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰</td> </tr> </table>	기본설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)	발주기관이 설계공모로 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰※ “기술제안서”란 입찰자가 발주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 공사비 절감방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 제안하는 문서)	실시설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)
기본설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)	발주기관이 설계공모로 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰※ “기술제안서”란 입찰자가 발주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 공사비 절감방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 제안하는 문서)				
실시설계 기술제안입찰 (‘07.10 도입)	발주기관이 교부한 실시설계서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰				

○ 기술형제안입찰의 적용대상 및 심의기준³⁾은 다음과 같음

- 기본설계 기술제안입찰은 아래와 같음
 - 발주기관이 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰
 - 심의기준(내용) : ① 심의대상에 해당하는 공종이 계약단위 공구를 기준으로 해당 총공사비의 40%이상을 차지하거나 200억 원(추정가격) 이상인 경우, ② 공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 공사
- 실시설계 기술제안입찰은 아래와 같음
 - 발주기관이 교부한 실시설계서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰

3) 국토교통부(2014), 기본·실시설계 기술제안입찰 기술제안서 심의 및 평가 매뉴얼

- 심의기준(내용) : ① 심의대상에 해당하는 공종이 계약단위 공구를 기준으로 해당 공사비의 30%이상을 차지하거나 200억 원(추정가격) 이상인 경우
- 기술제안입찰은 「대형공사 등 입찰방법 심의기준(국토부 고시)」에 따라 중앙건설기술 심의위원회 등의 심의를 받음

〈표 2-13〉 공기단축공사의 선정기준 및 검토항목

발주공사유형	대상공사 선정기준	검토항목
공사기간이 촉박하여 공기 단축이 필요한 경우	1)국제적 대형행사, 대형국책사업, 수해복구 등 일반적인 공법으로는 준공기한을 맞추기 어려울 때 2)군사적 목적 등 국가안보상 공기단축이 요구되는 때	1)공기단축의 필요성 및 공기단축의 정도 (준공시점 설정사유, 발주청 사유로 늦어진 공기만회를 위해 추진하는지 여부 등) 2)예산확보여부 및 연차별 투자계획 3)Fast-Track 실시 및 가능성 여부 4)기타공사로 시행시 공기내 준공 불가능 여부(세부적인 공기산출내역 제출, 실적 공정 자료 포함)

- 기술제안입찰 평가기준(조달청)은 다음과 같음
 - 기본설계 기술제안입찰의 평가항목은 설계계획(15점), 실시설계 기술제안입찰의 평가항목은 산출내역(12점)이 추가되며, 다른 항목과 배점은 유사

〈표 2-14〉 기술제안입찰 평가기준(조달청)

「기본설계 기술제안입찰」 평가항목			「실시설계 기술제안입찰」 평가항목		
기술 점수	설계계획	15	기술 점수	공사비 절감방안	32
	공사비 절감방안	32		생애주기비용 개선방안	20
	생애주기비용 개선방안	20		공기단축방안	12
	공기단축방안	12		공사관리방안	24
	공사관리방안	21		산출내역	12
	기타	()		기타	()

※ 공사의 규모, 특성 등에 따라 평가 항목 및 요소별로 ±20% 범위에서 배점기준을 조정할 수 있으며 당해공사 입찰안내서에 별도로 정함

3) 주요 낙찰제도

- 적격심사 낙찰제는 다음과 같음
 - 최저가 입찰자 순으로 수행능력을 평가하여 합격점수 통과자를 낙찰자로 결정함
 - 이행능력 심사결과 점수가 가장 높은 자를 낙찰, 동점일 경우는 추첨
 - 공사규모별 적격심사 배점기준은 아래의 표와 같음

〈표 2-15〉 공사규모별 적격심사 배점기준

구 분		2억미만 (전문1억미만)	2억~3억	3억~10억 (전문1억~3억)	10억~30억 (전문3억~30억)	30억~50억
계		100	100	100	100	100
수행능력	시공경험	4.8	5	10	15	15
	경영상태	5 (부채유동)	5 (부채유동)	10 (부채유동)	15 (부채유동)	15 (부채유동영업기간)
	접근성	0.2	0.5	0.5	-	-
	특별신인도	1	1	1	-	-
입찰가격		90	90	80	70	70
적격통과점수 (낙찰하한율)		95 (87.745)	95 (87.745)	95 (87.745)	95 (86.745)	95 (86.745)

○ 종합심사 낙찰제는 다음과 같음

- 300억 원 이상 국가공사에 대한 종합심사제도('16. 1. 1.)가 도입됨
- 평가항목은 다음과 같음
 - 공사수행능력(40~50점) : 시공실적, 기술자 경력, 시공평가 등
 - 입찰가격(50~60점) : 가격
 - 공종별단가, 하도급계획, 물량·시공계획의 적정성을 평가해 부적정시 감점
 - 사회적 책임(1점, 가점) : 인력고용, 공정거래, 건설안전 등
- 낙찰자 선정기준은 아래와 같음
 - 평가항목을 합산해 점수가 높은 자를 선정
 - 동일점수시 다음과 같은 순으로 낙찰자 결정 : ① 공사수행능력과 사회적책임 점수의 합산 점수가 높은자, ② 입찰금액이 낮은 자, ③ 최근 1년간 중심제로 낙찰받은 계약금액이 적은 자(전체 실적이 아닌 지분율), ④추첨

○ 종합평가 낙찰제는 다음과 같음

- 300억 원 이상 지방공사에 대한 종합평가제도('16. 1. 15.)가 도입됨
- 평가항목은 아래와 같음
 - 적정성심사(90점 이상 통과) : 시공실적 평가(70), 신용평가 등급(30)
 - 종합평가(100점) : 입찰가격, 기술이행능력, 수행능력상 결격여부
 - 동일실적 경과 평가, 기술능력, 시공평가, 하도급계획 적정성, 사회적 신인도, 시공능력상 결격여부 감점

- 낙찰자 선정기준은 아래와 같음
 - 평가항목을 합산해 점수가 높은 자를 선정
 - 동일점수시 다음과 같은 순으로 낙찰자 결정 : ① 기술이행능력 점수가 높은 자, ② 입찰금액이 낮은 자, ③ 추첨

4) 신인도 평가

- 신인도 평가는 공사업체에 대해 얼마나 믿고 맡길 수 있는지를 평가하는 항목임
 - 신인도 평가가 중요한 이유는 적격심사 등에서 추가로 점수를 받을 수 있기 때문
 - 적격심사 점수에 감점이 있는 업체라면 신인도 평가점수처럼 가산점 영역을 찾아 활용하는 것이 필요
- 신인도 항목은 ① 계약 이행 성실도와 ② 사회적 책임 등의 신뢰 정도로 구분됨
 - ① 계약 이행 성실도
 - 품질하자는 최근 1년 이내 계약 이행과정에서 하자 발생 또는 감액사실이 있다면 종결계약금액 대비 하자금액 비율에 따라 평점 계산
 - 납품지연은 지체상금 부과 대상자로서 자체 상금이 발생한 계약의 종결 계약 금액 대비 지체 성금 부과율에 따라 평점 계산
 - 부정당업자제재는 최근 2년 이내 부정당업자 제재를 받은 자로서 부정당업자 제재 기간 종료일이 입찰일로부터 2년 이내 포함된 전체 부정당업자 제재 건의 전체 기간에 따라 평점 계산
 - ② 사회적 책임 등 신뢰정도
 - 고용창출은 전년 6개월 대비 해당연도 6개월간 고용인원 증가율이 일정 비율 이상인 기업
 - 서비스 우수는 KS 서비스 인증과 산업통상자원부 장관이 지정한 서비스 품질 우수업체
 - 혁신형 중소기업은 중소벤처기업부 장관으로부터 혁신형 중소기업으로 지정받은 업체
 - 장애인 기업은 장애인 고용 촉진 및 직업재활법에 따른 장애인 고용 우수사업주 또는 장애인 표준 사업장, 장애인 기업 활동 촉진법에서 정한 기업, 중기부 장관이 확인한 장애인 기업, 장애인 고용 우수기업
 - 여성기업은 여성기업지원에 관한 법률에서 정한 기업으로서 중기부 장관에 의해 확인서를 받은 여성기업으로서 그 존속기간에 따라 평점 계산

Ⅲ. 지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 분석

1. 분석 개요

- 지역별 상호시장 허용공사에 대한 낙찰현황 분석은 생산체계 개편에 따라 2021년도부터 시행된 전문건설업과 종합건설업의 상호시장 개방에 따른 지역 전문건설업체의 수주 영향을 알아보기 위해 실시함
- 전문건설협회의 '상호시장 진출 허용공사 수주결과(2021년도)'에 대한 raw data를 제공받아 분석을 실시함
 - 공고일 기준으로 2021년 1월 6일부터 동년 12월 31일까지 발주된 상호진출이 허용된 공공공사로 총 건수는 24,467건이며 금액은 추정가격 기준 14조5,929억 원임
 - 이 중 2021년 12월 31일 기준으로 낙찰자 선정이 완료된 18,663건(낙찰률 76%)을 대상으로 분석을 실시함
 - 이후 협회에서 낙찰률을 100% 기준의 상호진출 허용공사 20,906건에 대한 조사자료가 발표되었으나 본 연구에서는 해당 자료가 수집된 시점을 기준으로 분석에 활용함
 - 이에 따라 총 허용공사의 건수 및 교차수주의 건수에 차이가 있으나 전반적인 교차수주 등의 비율차이는 유사함
- 낙찰자 선정이 완료된 18,663건 중 종합공사는 8,660건, 전문공사는 10,003건을 차지
 - 종합공사와 전문공사 모두 공공공사의 특성상 토목분야의 건수가 많음
 - 공사 1건당 평균 금액은 종합공사의 경우 토목분야가 7.5억 원으로 가장 높고, 전문공사의 경우에 건축공사가 4.1억 원으로 가장 높음

〈표 3-1〉 2021년 상호시장 허용공사 낙찰자 선정완료 공사현황

(추정가격 기준 / 단위 : 건, 억 원)

공사	부문	건수	금액	평균 금액
종합 8,660건	토목	5,021	37,461	7.5
	건축	2,685	19,565	7.3
	조경	954	4,845	5.1
	소계	8,660	61,871	7.1
전문 10,003건	토목	5,477	20,155	3.7
	건축	3,582	14,676	4.1
	조경	944	3,387	3.6
	소계	10,003	38,218	3.8
합계		18,663	100,089	5.4

주 : 본 자료는 입찰정보사이트(아이건설넷)를 통해 수집된 자료로 조달청 자료와 일부 차이가 있음

자료 : 대한전문건설협회

○ 분석내용은 다음과 같음

- 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황을 분석함
 - 종합건설공사의 전문건설업체 수주와 전문건설공사의 종합건설업체 수주 건수/금액, 건당 평균 금액 비교
 - 부문별로는 토목/건축/조경으로 구분
- 상호시장 허용공사에 대한 입찰방식 현황을 분석함
 - 입찰방식은 수의계약, 일반경쟁, 제한경쟁으로 구분
- 상호시장 교차수주에 대한 입찰방식 현황 분석
 - '전문공사 전문수주'와 '전문공사 종합수주', '종합공사 전문수주'와 '종합공사 종합수주'에 대한 입찰방식 비교
- 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황을 분석함
 - 지역은 전국 17개 사도로 구분
- 지역별 상호시장 교차수주에 대한 현황을 분석함
 - 17개 사도의 전문공사 전문수주/종합수주, 종합공사 종합수주/전문수주 비교
- 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식에 대한 현황을 분석함
 - 17개 사도의 수의계약, 일반경쟁, 제한경쟁 입찰방식 비교
- 마지막으로 지역별·입찰방식별 교차수주에 대한 현황을 분석함
 - 17개 사도의 입찰방식별 전문공사 전문수주/종합수주, 종합공사 종합수주/전문수주 비교

2. 분석 결과

○ 먼저, 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황을 분석함

- 종합공사를 전문건설업체가 수주한 경우는 총 646건으로 상호시장 허용 종합공사 8,660건의 7.5%를 차지함
- 전문공사를 종합건설업체가 수주한 경우는 3,081건으로 상호시장 허용 전문공사 10,003건의 30.8%를 차지함
- 종합공사의 전문수주는 토목부문이 65.8%로 가장 많고, 건축부문이 9.3%로 부문별 차이가 크게 발생함
- 전문공사의 종합수주는 건축부문이 47.9%, 토목부문이 45.5%로 건축부문이 2.4%p 높으나 금액에서는 건축부문이 15.8%p로 높아져 더 큰 차이를 보임
- 평균 금액에서는 종합공사의 전문수주가 평균 4.3억 원, 전문공사 종합수주가 3.3억 원으로 약 1억 원의 차이를 나타냄
- 즉, 2021년 상호시장 허용공사에 대한 교차수주는 전문공사에 대한 종합수주가 종합공사의 전문수주보다 약 5배 가까이 많으며, 특히 건축부문의 전문공사에 대한 종합수주가 큰 것으로 분석됨
- 종합공사에 대한 전문수주는 토목분야에서 주로 이루어지고 있으며, 평균 금액은 약 1억 원 차이로 큰 차이를 보이지 않음

〈표 3-2〉 2021년 상호시장 교차수주 현황

(추정가격 기준 / 단위 : 건, 억 원)

공사	부문	건수		금액		평균 금액
종합공사 전문수주 (646건, 7.5%)	토목	425	65.8%	1,945.7	69.9%	4.6
	건축	60	9.3%	193.9	7.0%	3.2
	조경	161	24.9%	645.3	23.2%	4.0
	소계	646	100.0%	2,784.8	100.0%	4.3
전문공사 종합수주 (3,081건, 30.8%)	토목	1,401	45.5%	3,691.4	38.1%	2.6
	건축	1,477	47.9%	5,223.7	53.9%	3.5
	조경	203	6.6%	773.5	8.0%	3.8
	소계	3,081	100.0%	9,688.6	100.0%	3.1
합계		3,727		12,473.4		3.3

주 : 본 자료는 입찰정보사이트(아이건설넷)를 통해 수집된 자료로 조달청 자료와 일부 차이가 있음

자료 : 대한전문건설협회

○ 다음으로 상호시장 허용공사에 대한 입찰방식 현황을 분석함

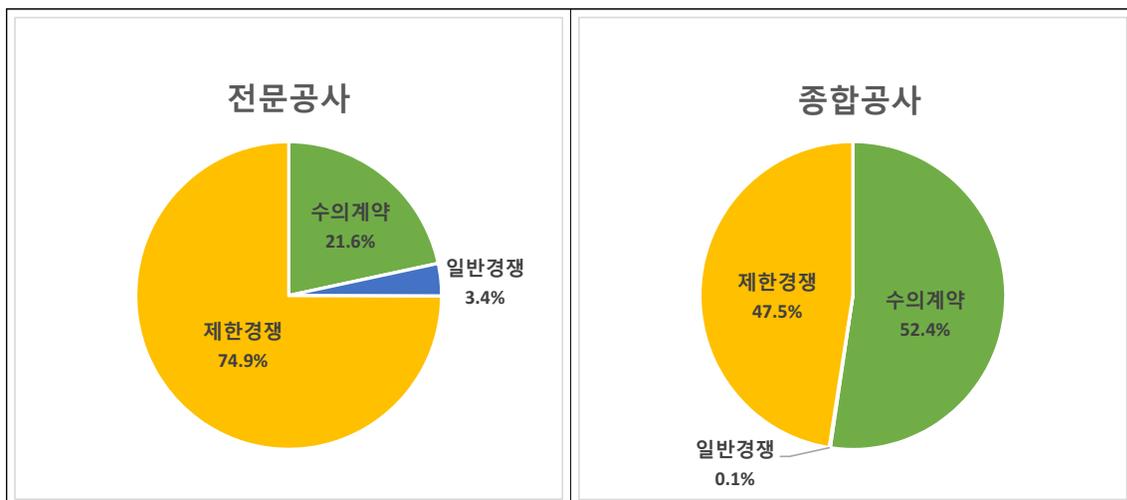
- raw data에서 분류되어 있는 세부 입찰방식을 통합하여 수의계약, 일반경쟁, 제한경쟁의 총 3개의 입찰방식으로 구분함
 - 수의계약 : 수의(소액), 수의(소액)(단가)-견적입찰(2인 이상 견적 제출), 수의(소액)-견적입찰(2인 이상 견적 제출), 수의(소액)-견적입찰(단일응찰 허용), 수의계약(기타)
 - 제한경쟁 : 실적제한, 제한경쟁(단가), 지명입찰(1건), 지역제한, 지역제한(단가)
- 제한경쟁방식 11,612건 중 지역제한을 포함하고 있는 공사는 총 11,472건으로 약 98.8%를 차지함(전문공사 7,375건, 종합공사 4,097건)
- 지역제한을 포함하지 않는 제한경쟁공사 140건 중에서도 공동이행방식으로 지역업체의 입찰참여를 규정하는 경우가 84건에 해당됨
- 상호시장 허용 전문공사는 제한경쟁이 74.9%로 가장 많고, 수의계약이 21.6%임
- 상호시장 허용 종합공사는 수의계약방식이 52.4%로 가장 많고, 제한경쟁이 47.5%임

〈표 3-3〉 2021년 상호시장 허용공사 입찰방식 현황

(추정가격 기준 / 단위 : 건, 억 원)

입찰방식	전문공사		종합공사	
	건수	비율	건수	비율
수의계약	2,165	21.6%	4,535	52.4%
일반경쟁	341	3.4%	10	0.1%
제한경쟁	7,497	74.9%	4,115	47.5%
합계	10,003	100.0%	8,660	100.0%

자료 : 대한전문건설협회



〈그림 3-1〉 2021년 상호시장 허용공사의 전문/종합별 입찰방식 비율

자료: 대한전문건설협회

○ 상호시장 교차수주에 대한 입찰방식 현황을 분석함

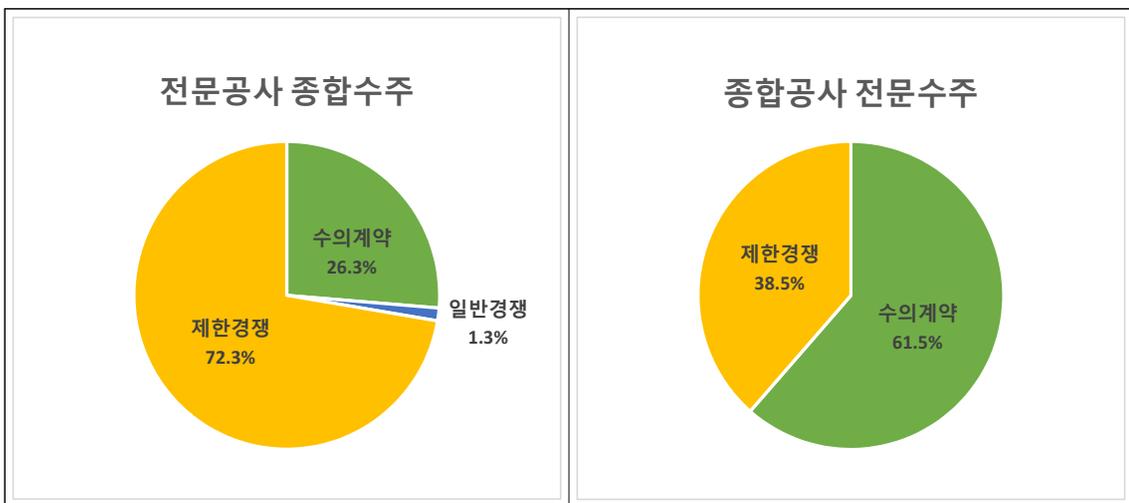
- 입찰방식은 수의계약과 일반경쟁, 제한경쟁으로 구분함
- 전문공사를 종합건설업체가 수주한 경우는 제한경쟁방식이 72.3%, 수의계약이 26.3%, 일반경쟁이 1.3%를 차지함
- 종합공사를 전문건설업체가 수주한 경우는 수의계약방식이 61.5%, 제한경쟁이 38.5%를 차지함
- 전체적인 입찰방식의 비율과 유사한 결과가 나타났으나, 전문공사의 종합수주나 종합공사의 전문수주 모두 수의계약방식이 높은 것으로 나타남
- 반면에 제한경쟁방식은 전문공사의 종합수주와 종합공사의 전문수주 모두 2.6%p, 9.0%p가 각각 감소함

〈표 3-4〉 2021년 상호시장 교차수주 입찰방식 현황

(추정가격 기준 / 단위 : 건, 억 원)

입찰방식	전문공사				종합공사			
	전문수주		종합수주		전문수주		종합수주	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
수의계약	1,354	19.6%	811	26.3%	397	61.5%	4,138	51.6%
일반경쟁	300	4.3%	41	1.3%	0	0.0%	10	0.1%
제한경쟁	5,268	76.1%	2,229	72.3%	249	38.5%	3,866	48.2%
합계	6,922	100.0%	3,081	100.0%	646	100.0%	8,014	100.0%

자료 : 대한전문건설협회

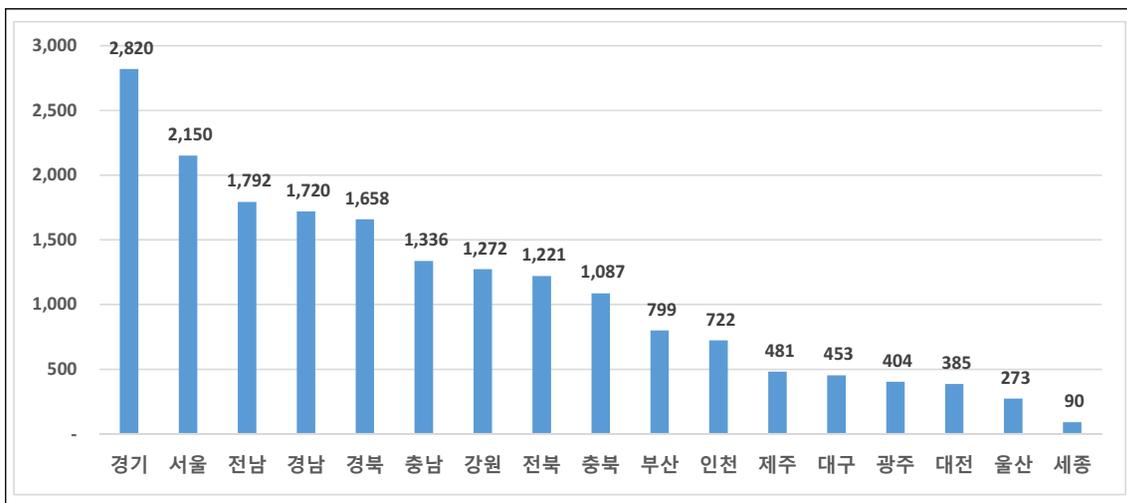


〈그림 3-2〉 2021년 상호시장 교차수주 전문/종합공사의 입찰방식 비율

자료: 대한전문건설협회

○ 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황을 분석함

- 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황은 17개 시·도로 구분하여 검토함
- 입찰제한 지역을 기본으로 발주기관과 공사명, 본사 소재지를 기준으로 추가 분류함
- 경기도가 2,820건으로 가장 많고, 서울시 2,150건, 전라남도 1,792건, 경상남도 1,720건, 경상북도 1,658건의 순으로 차지함
- 지역규모 상 서울시와 제주도를 제외한 도의 공사건수가 많고, 시의 공사건수가 적음
- 지역별 전문/종합공사의 발주건수를 비교해보면, 전라남도과 경상남도, 충청남도, 강원도, 전라북도의 총 5지역에서 종합공사 발주건수가 전문공사 발주건수 보다 많음
- 반면에, 경기도나 서울시, 경상북도, 부산시, 인천시, 대구시, 광주시, 대전시, 울산시 등 9개 지역의 경우 전문공사의 발주건수가 종합공사보다 10%p 이상 높음



〈그림 3-3〉 2021년 17개 시도별 상호시장 허용공사 발주건수

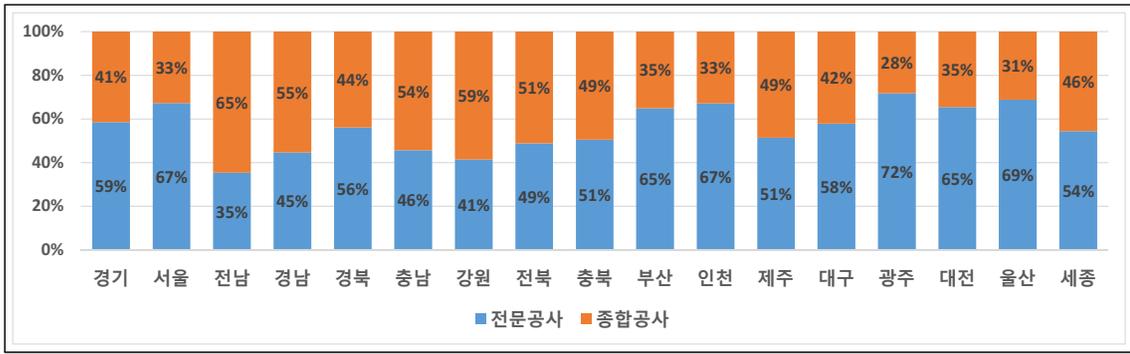
자료: 대한전문건설협회

〈표 3-5〉 2021년 17개 시도별 상호시장 허용공사의 전문/종합별 발주현황

(단위 : 건, %)

구분	경기	서울	전남	경남	경북	충남	강원	전북	충북									
전문	1,650	58.5	1,447	67.3	633	35.3	768	44.7	930	56.1	610	45.7	527	41.4	597	48.9	549	50.5
종합	1,170	41.5	703	32.7	1,159	64.7	952	55.3	728	43.9	726	54.3	745	58.6	624	51.1	538	49.5
구분	부산	인천	제주	대구	광주	대전	울산	세종	합계									
전문	519	65.0	485	67.2	247	51.4	262	57.8	290	71.8	252	65.5	188	68.9	49	54.4	10,003	
종합	280	35.0	237	32.8	234	48.6	191	42.2	114	28.2	133	34.5	85	31.1	41	45.6	8,660	

자료: 대한전문건설협회



자료: 대한전문건설협회

〈그림 3-4〉 2021년 17개 시도별 상호시장 허용공사의 전문/종합별 발주비율

○ 지역별 상호시장 교차수주에 대한 현황을 분석함

- 상호시장이 허용된 전문건설공사에 대한 종합건설업체의 수주는 강원도(44.4%), 전라남도(43.1), 세종시(42.9), 충청북도(42.6%), 전라북도(41.4%)로 40% 이상의 수주율을 나타냄
- 반면에 서울시(11.5%), 인천시(20.8%), 경기도(24.2%), 부산시(29.7%) 등 수도권 지역 및 시 지역의 전문공사 종합수주 비율이 낮게 나타남
- 상호시장이 허용된 종합건설공사에 대한 전문건설업체의 수주는 세종시(14.6%), 서울시(14.1%), 경기도(11.3%), 충청북도(9.3%), 부산시(8.9%)의 순으로 나타남
- 종합공사의 전문수주는 규모별로나 시·도별 특징을 보이지는 않으나 세종시나 서울시 부산시가 다소 높게 나타나고 있는 상황임
- 특히, 서울시만이 상호시장 교차수주 중 전문수주가 높게 나타나는 지역임

〈표 3-6〉 2021년 17개 시도별 상호시장 교차수주 현황

(단위 : 건, %)

구분	경기		서울		전남		경남		경북		충남		강원		전북		충북		
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
전문공사	전문수주	1,251	75.8	1,280	88.5	360	56.9	479	62.4	598	64.3	401	65.7	293	55.6	350	58.6	315	57.4
	종합수주	399	24.2	167	11.5	273	43.1	289	37.6	332	35.7	209	34.3	234	44.4	247	41.4	234	42.6
종합공사	전문수주	132	11.3	99	14.1	54	4.7	45	4.7	54	7.4	60	8.3	42	5.6	23	3.7	50	9.3
	종합수주	1,038	88.7	604	85.9	1,105	95.3	907	95.3	674	92.6	666	91.7	703	94.4	601	96.3	488	90.7

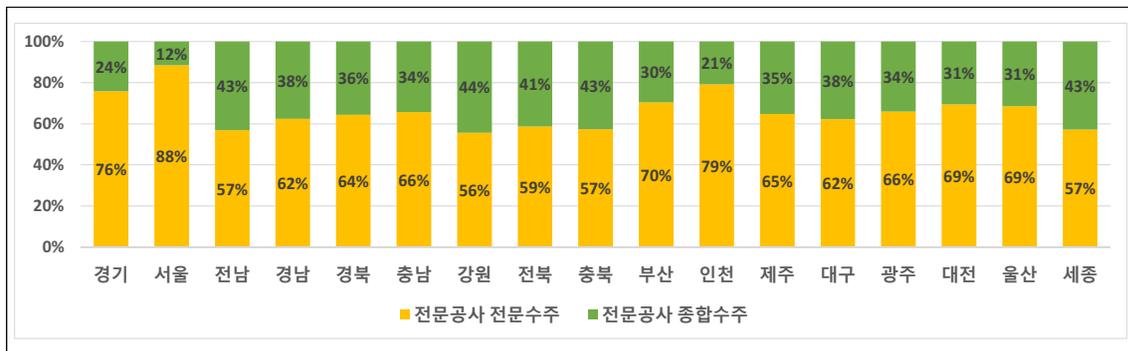
자료: 대한전문건설협회

〈표 3-7〉 2021년 17개 시도별 상호시장 교차수주 현황(계속)

(단위 : 건, %)

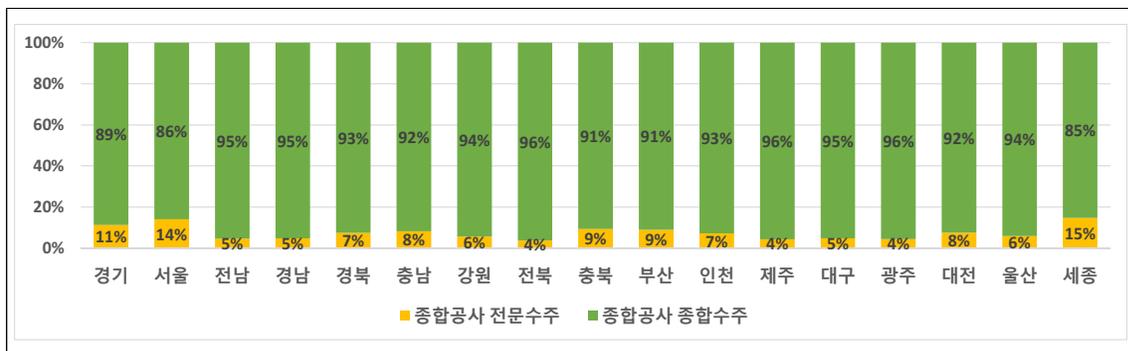
구분	부산		인천		제주		대구		광주		대전		울산		세종		
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
전문 공사	전문 수주	365	70.3	384	79.2	160	64.8	163	62.2	191	65.9	175	69.4	129	68.6	28	57.1
	종합 수주	154	29.7	101	20.8	87	35.2	99	37.8	99	34.1	77	30.6	59	31.4	21	42.9
종합 공사	전문 수주	25	8.9	17	7.2	10	4.3	9	4.7	5	4.4	10	7.5	5	5.9	6	14.6
	종합 수주	255	91.1	220	92.8	224	95.7	182	95.3	109	95.6	123	92.5	80	94.1	35	85.4

자료: 대한전문건설협회



〈그림 3-5〉 2021년 17개 시도별 상호시장 허용 전문공사의 전문/종합 수주비율

자료: 대한전문건설협회



〈그림 3-6〉 2021년 17개 시도별 상호시장 허용 종합공사의 전문/종합 수주비율

자료: 대한전문건설협회

○ 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식에 대한 현황을 분석함

- 수의계약방식의 경우에 충청북도(48.9%), 강원도(48.55), 전라남도(46.4%), 경상북도(44.1%), 경상남도(43.7%), 충청남도(43.3%)의 순으로 40% 이상의 높은 발주비율을 나타냄

- 일반경쟁방식의 경우에는 서울시(7.7%), 세종시(4.4%), 대전시(4.4%), 울산시(3.7%), 부산시(2.8%)의 순으로 시 단위의 지역에서 비교적 높은 발주비율을 보임
- 제한경쟁방식의 경우에 서울시(82.4%), 대구시(76.6%), 인천시(73.1%), 부산시(72.1%), 광주시(72.0%), 울산시(71.8%)의 순으로 시 단위 지역에서 높은 발주비율을 나타냄
- 서울은 일반경쟁방식과 제한경쟁방식이 7.7%와 82.4%를 차지하고 있어 수의계약이 다른 지역보다 매우 적은 특징을 보이고 있음

〈표 3-8〉 2021년 시도별 상호시장 허용공사 입찰방식 현황

(단위 : 건, %)

구분	경기		서울		전남		경남		경북		충남		강원		전북		충북	
	건수	비율																
수의계약	1,058	37.5	213	9.9	832	46.4	751	43.7	731	44.1	552	41.3	617	48.5	453	37.1	532	48.9
일반경쟁	39	1.4	166	7.7	15	0.8	18	1.0	15	0.9	9	0.7	6	0.5	7	0.6	10	0.9
제한경쟁	1,725	61.1	1,771	82.4	945	52.7	951	55.3	912	55.0	775	58.0	649	51.0	761	62.3	545	50.1
합계	2,822	100.0	2,150	100.0	1,792	100.0	1,720	100.0	1,658	100.0	1,336	100.0	1,272	100.0	1,221	100.0	1,087	100.0

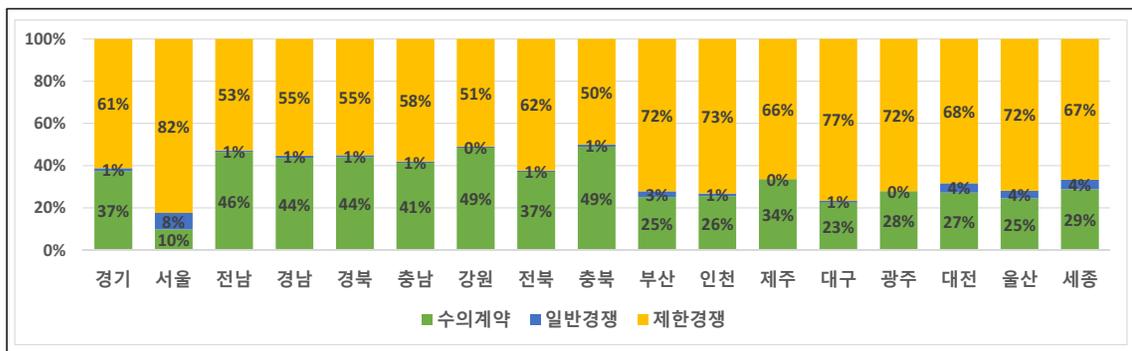
자료: 대한전문건설협회

〈표 3-9〉 2021년 시도별 상호시장 허용공사 입찰방식 현황(계속)

(단위 : 건, %)

구분	부산		인천		제주		대구		광주		대전		울산		세종	
	건수	비율	건수	비율												
수의계약	201	25.2	185	25.6	162	33.7	102	22.5	113	28.0	105	27.3	67	24.5	26	28.9
일반경쟁	22	2.8	9	1.2	0	0.0	4	0.9	0	0.0	17	4.4	10	3.7	4	4.4
제한경쟁	576	72.1	528	73.1	319	66.3	347	76.6	291	72.0	263	68.3	196	71.8	60	66.7
합계	799	100.0	722	100.0	481	100.0	453	100.0	404	100.0	385	100.0	273	100.0	90	100.0

자료: 대한전문건설협회



〈그림 3-7〉 2021년 시도별 상호시장 허용공사 입찰방식 비율

자료: 대한전문건설협회

○ 마지막으로 지역별·입찰방식별 교차수주에 대한 현황을 분석함

〈표 3-10〉 2021년 시도별 상호시장 교차수주의 입찰방식 현황

(단위 : 건, %)

구분	경기		서울		전남		경남		경북		충남		강원		전북		충북			
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율		
전문공사	수의계약	360	28.8	23	1.8	85	23.6	121	25.3	176	29.4	101	25.2	66	22.5	92	26.3	119	37.8	
		일반경쟁	32	2.6	154	12.0	11	3.1	12	2.5	13	2.2	7	1.7	4	1.4	5	1.4	8	2.5
			제한경쟁	858	68.6	1,103	86.2	264	73.3	346	72.2	409	68.4	293	73.1	223	76.1	253	72.3	188
	종합공사	수의계약	115	28.8	6	3.6	91	33.3	89	30.8	93	28.0	67	32.1	73	31.2	73	29.6	85	36.3
		일반경쟁	3	0.8	9	5.4	4	1.5	5	1.7	1	0.3	2	1.0	2	0.9	1	0.4	2	0.9
		제한경쟁	281	70.4	152	91.0	178	65.2	195	67.5	238	71.7	140	67.0	159	67.9	173	70.0	147	62.8
종합공사	수의계약	89	67.4	34	34.3	31	57.4	22	48.9	39	72.2	37	61.7	33	78.6	16	69.6	38	76.0	
		일반경쟁	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
			제한경쟁	43	32.6	65	65.7	23	42.6	23	51.1	15	27.8	23	38.3	9	21.4	7	30.4	12
	종합공사	수의계약	494	47.6	150	24.8	625	56.6	519	57.2	423	62.8	347	52.1	445	63.3	272	45.3	290	59.4
		일반경쟁	4	0.4	3	0.5	-	-	1	0.1	1	0.1	-	-	-	-	1	0.2	-	-
		제한경쟁	540	52.0	451	74.7	480	43.4	387	42.7	250	37.1	159	23.9	258	36.7	328	54.6	198	40.6
구분	부산		인천		제주		대구		광주		대전		울산		세종					
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율				
전문공사	수의계약	27	7.4	67	17.4	39	24.4	12	7.4	29	15.2	16	9.1	18	14.0	3	10.7			
		일반경쟁	16	4.4	7	1.8	-	-	4	2.5	-	-	16	9.1	7	5.4	4	14.3		
			제한경쟁	322	88.2	310	80.7	121	75.6	-	-	162	84.8	143	81.7	104	80.6	21	75.0	
	종합공사	수의계약	14	9.1	18	17.8	16	18.4	12	12.1	24	24.2	13	16.9	15	25.4	7	33.3		
		일반경쟁	6	3.9	2	2.0	-	-	-	-	-	-	1	1.3	3	5.1	-	-		
		제한경쟁	134	87.0	81	80.2	71	81.6	87	87.9	75	75.8	63	81.8	41	69.5	14	66.7		
종합공사	수의계약	16	64.0	12	70.6	6	60.0	7	77.8	2	40.0	7	70.0	3	60.0	5	83.3			
		일반경쟁	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
			제한경쟁	9	36.0	5	29.4	4	40.0	2	22.2	3	60.0	3	30.0	2	40.0	1	16.7	
	종합공사	수의계약	144	56.5	88	40.0	101	45.1	71	39.0	58	53.2	69	56.1	31	38.8	11	31.4		
		일반경쟁	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
		제한경쟁	111	43.5	132	60.0	123	54.9	111	61.0	51	46.8	54	43.9	49	61.3	24	68.6		

자료: 대한전문건설협회





〈그림 3-8〉 2021년 시도별 상호시장 교체수주의 입찰방식 비율

자료: 대한전문건설협회

3. 소결

- 2021년 12월 31일 기준으로 상호시장 진출이 허용되어 낙찰자 선정이 완료된 18,663건의 건설공사에 대한 수주결과를 분석함
 - 전문건설공사 10,003건, 종합건설공사 8,600건으로 공공공사의 특성상 전문종합공사 모두 토목분야의 공사건수가 많음

- 상호시장 허용공사에 대한 교차수주의 경우에 종합건설업이 전문건설업 보다 4배 이상 많고, 건축부문의 전문공사에 대한 종합건설업의 수주가 많은 것으로 나타남
 - 종합공사를 전문건설업체가 수주한 경우는 총 646건(상호시장 허용 종합공사의 7.5%)
 - 전문공사를 종합건설업체가 수주한 경우는 3,081건(상호시장 허용 종합공사의 30.8%)
 - 종합공사의 전문수주는 토목부문(65.8%)이 많고, 건축부문(9.3%)이 매우 적음
 - 전문공사의 종합수주는 건축부문(건수 47.9%, 금액 53.9%)이 더 많은 것으로 나타남

- 상호시장 진출 허용공사의 입찰방식은 전문건설공사가 제한경쟁(74.9%), 종합건설공사가 수의계약(52.4%)이 가장 많은 것으로 나타남
 - 전문공사는 제한경쟁, 수의계약(21.6%), 일반경쟁(3.4%)
 - 종합공사는 수의계약, 제한경쟁(47.5%), 일반경쟁(0.1%)

- 상호시장 허용공사에 대한 교차수주의 경우에 전문공사의 종합수주는 제한경쟁(72.3%), 종합공사의 전문수주는 수의계약(61.5%)이 가장 많게 나타남
 - 전문공사 종합수주는 제한경쟁, 수의계약(26.3%), 일반경쟁(1.3%)
 - 종합공사 전문수주는 수의계약, 제한경쟁(38.5%)
 - 전문-종합 상호시장 허용공사의 전체와 교차수주의 입찰방식별 비중이 큰 차이를 보이지 않으나, 전문공사 종합수주의 수의계약방식이 약 5%p 높게 나타남
 - 그리고 종합공사 전문수주에서도 수의계약방식이 종합공사 수의계약방식보다 약 9%p의 비중이 높게 나타남

- 즉, 상호시장 허용공사에 있어 수의계약 입찰방식의 교차수주가 비교적 많이 이루어지는 것으로 나타남
- 지역별 상호시장 허용공사는 17개 시·도로 구분하여 발주건수 현황을 비교함
- 상호시장 허용공사는 경기도(2,820건)가 가장 많고, 서울시(2,150건), 전라남도(1,792건), 경상남도(1,720건), 경상북도(1,658건), 충청남도(1,336건), 강원도(1,272건), 전라북도(1,221건), 충청북도(1,087건), 부산시(799건), 인천시(722건), 제주도(481건), 대구시(453건), 광주시(404건), 대전시(385건), 울산시(273건), 세종시(90건)의 순으로 나타남
 - 서울시와 제주도를 제외하고 도단위의 상호시장 허용공사 건수가 시단위의 공사건수보다 많음
 - 시도별 상호시장 허용공사의 전문/종합공사 발주건수 비율은 전라남도와 경상남도, 충청남도, 강원도, 전라북도의 총 5개 지역의 종합공사가 전문공사보다 높게 나타남
 - 경기도, 서울시, 경상북도, 부산시, 인천시, 대구시, 광주시, 대전시, 울산시 등 9개 지역에서는 전문공사의 발주건수가 종합공사보다 약 10% 이상 높게 차지함
 - 전반적으로 도단위의 상호시장 허용공사에서 종합공사가 많고, 시단위의 상호시장 허용공사에서 전문공사가 많은 것으로 나타남
- 17개 시도별 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황을 비교함
- 전문공사의 종합수주는 강원도(44.4%), 전라남도(43.1%), 세종시(42.9%), 충청북도(42.6%), 전라북도(41.1%)에서 40% 이상의 교차수주율을 나타냄
 - 반면에 서울시(11.5%), 인천시(20.8%), 경기도(24.2%), 부산시(29.7%) 등 수도권 지역 및 시단위 지역의 전문공사 종합수주 비율이 낮게 나타남
 - 종합공사의 전문수주는 세종시(14.6%), 서울시(14.1%), 경기도(11.3%), 충청북도(9.3%), 부산시(9.3%)의 순으로 높게 나타남
 - 서울시, 경기도, 부산시는 전문공사의 종합수주 비율이 비교적 낮고, 종합공사의 전문수주 비율이 비교적 높은 지역으로 나타남
 - 반면에 세종시나 충청북도의 경우에는 전문공사의 종합수주와 종합공사의 전문수주 모두 높은 지역으로 나타남

- 전반적으로 도단위의 상호시장 허용공사에서 전문공사의 종합수주가 많고, 시단위의 상호시장 허용공사에서 종합공사의 전문수주가 비교적 많은 것으로 나타남

○ 마지막으로 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식과 교차수주된 입찰방식을 검토함

- 충북/강원/전남/경북/경남/충남은 수의계약방식이 40% 이상, 서울/대구/인천/부산/광주/울산은 제한경쟁방식이 70% 이상의 높은 비중으로 입찰방식을 차지하고 있음
- 전반적으로 도단위 지역은 수의계약방식의 상호시장 허용공사가 많으며, 시단위 지역은 제한경쟁방식의 상호시장 허용공사가 많은 것으로 나타남
- 제한경쟁방식의 전문공사를 종합이 수주한 경우는 서울시(91.0%), 대구시(87.9%), 부산시(87.0%), 대전시(81.8%), 제주도(81.6%), 인천시(80.2%)가 80% 이상으로 높게 나타남
- 수의계약방식의 전문공사를 종합이 수주한 경우는 충청북도(36.3%), 전라남도(33.3%), 세종시(33.3%), 충청남도(32.1%), 강원도(31.2%), 경상남도(30.8%)가 30% 이상으로 높게 나타남
 - 수의계약방식의 상호시장 허용 전문공사를 종합이 수주한 경우는 총 811건(37.5%)으로 대부분 추정가격이 2억 원 미만이나, 예정금액이 2억 원 이상인 공사에 해당됨
- 수의계약방식으로 종합공사를 전문이 수주한 경우는 세종시(83.3%), 강원도(78.6%), 대구시(77.8%), 충청북도(76.0%), 경상북도(72.2%), 인천시(70.6%), 대전시(70.0%)가 70% 이상으로 매우 높게 나타남
- 제한경쟁방식으로 종합공사를 전문이 수주한 경우는 서울시(65.7%), 광주시(60.0%), 경상남도(51.1%)가 50% 이상으로 높게 나타남
- 전반적으로 시단위 지역은 제한경쟁방식의 전문공사에 대한 종합수주가 많았고, 도단위 지역은 수의계약방식의 전문공사에 대한 종합수주가 많게 나타남
- 수의계약방식의 종합공사에 대한 전문수주는 지역별 특징을 보이지 않고 대부분 가장 높은 비중을 차지함
- 그러나 제한경쟁방식의 종합공사에 대한 전문수주는 시단위 지역, 특히 서울시나 광주시의 경우에는 수의계약방식보다 더 많은 수주건수를 나타내고 있음

IV. 시사점 및 결론

1. 시사점

1) 지역 상호시장 개방 관련 이슈

- 상호시장 개방에 따른 수의계약 발주금액 관련 개선 건의
 - 지자체 발주 담당자의 관내업체 보호를 위한 명분으로 2억 원 이상 4억 원 미만의 전문공사를 수의계약 종합공사로 발주함
 - 이에 따라 상호시장 진출제도의 취지에 부합되도록 전문·종합 간 수의계약 대상금액을 동일하게 개정될 필요가 있다는 의견임
- 수의계약 발주금액 개선 건의에 대한 검토
 - 상호시장 개방 전문공사에 종합업체의 무실적 참여에 따른 참여업체 과도로 수주경쟁 과열 및 전문공사의 종합업체 수주율 급증이 우려됨
 - 도단위 외에 시단위의 경우 전체 지역제한으로 발주처에서 전문공사의 종합공사 발주 문제는 발생하지 않은 상황임
 - 건설공사 발주세부기준상 2~3.5억 원 구간 종합공사 참여제한기준 운영실태 등을 고려해, 향후 사·도회 의견수렴과 종합적 검토 후 추진이 필요함

2) 지역별 시사점

- 도단위의 상호시장 허용공사의 건수가 시단위보다 2배 이상 많다는 점을 고려하여 전문공사의 종합공사 발주문제에 대한 해결방안이 모색되어야 함
 - 도단위의 허용공사 건수(13,387건)가 시단위의 허용공사 건수(5,276건)보다 많음
 - 상호시장 허용공사는 경기도(2,820건), 서울시(2,150건), 전라남도(1,792건), 경상남도(1,720건), 경상북도(1,658건)의 순으로 상위를 차지하고 있음

- 2020년도 원도급공사의 시공지역별 기성실적과 비교해보면, 상위 5개 시도는 동일하
나 순서의 차이가 있는 정도로, 전반적으로 도단위의 기성실적이 많음
 - 2020년도 원도급공사의 시공지역별 기성실적 : 경기도 111,603건, 경상북도 73,444건,
서울시 67,977건, 전라남도 58,895건, 경상남도 57,345건
- 전반적으로 도단위의 상호시장 허용공사에서 종합공사가 많고, 시단위 상호시장 허용
공사에서 전문공사가 많음
 - 전라남도와 경상남도, 충청남도, 강원도, 전라북도의 총 5개 지역의 상호시장 허용 종합공
사가 전문공사보다 많음

- 도단위 상호시장 허용 전문공사의 종합건설업 수주를 낮추는 방안이 마련되어야 함
 - 전반적으로 도단위의 상호시장 허용공사에서 전문공사의 종합수주가 많고, 시단위의
상호시장 허용공사에서 종합공사의 전문수주가 비교적 많음
 - 전문공사의 종합수주는 강원도, 전라남도, 세종시, 충청북도, 전라북도에서 40% 이상의
교차수주율을 나타냄
 - 따라서 전문공사의 종합수주가 많은 주요 도(都)를 중심으로 전문건설협회 시·도회를
통한 상호시장 허용 전문공사의 중점 관리가 필요함

3) 입찰방식별 시사점

- 수의계약방식의 종합공사는 전문건설업의 업무영역이 많은 부분을 차지할 것으로 판단
됨으로 공사내역에 대한 정확한 분석을 통해 시공자격이 결정되어야 함
 - 상호시장 허용공사에 있어 수의계약 입찰방식의 교차수주가 비교적 많이 이루어지고
있음
 - 상호시장 허용공사 대비 교차수주의 수의계약 건수는 전문공사 종합수주가 약 5%p, 종합
공사 전문수주가 약 9%p 증가하는 것으로 나타남
 - 수의계약 종합공사의 전문수주 건수 : 397건(종합공사 전문수주 건수의 61.5%)
- 수의계약 전문공사의 종합수주에 대한 대책마련이 필요함
 - 수의계약방식의 전문공사를 종합이 수주하는 경우는 추정가격이 2억 원 미만으로 전
문공사의 수의계약으로 발주되었으나, 예정금액이 2억 원 이상인 공사에 해당되어 상
호시장 개방이 이루어진 것임
 - 이는 수의계약방식의 상호시장 개방 전문공사 2,165건 중 811건(37.5%)을 차지하고

있는 상황임

- 수의계약 전문공사의 종합수주 건수 : 811건(전문공사 종합수주 건수의 26.3%)
 - 즉, 2억 원 미만 공사에 대하여 종합건설업체가 참여하지 못하고 있으나, 오히려 2억 원 미만의 전문건설 수의계약공사가 관급자관급액 등의 추가에 따른 예정금액 증가로 종합건설업체에게 수주가 되는 것임
 - 따라서 소액 수의계약 전문공사의 종합수주에 대한 대책 마련이 시급한 상황임
- 지역별로는 서울시나 인천시, 경기도, 부산시 등 전문공사의 종합수주 비율이 낮은 지역에 대한 입찰방식의 특성을 고려하여 지역별 대응방안이 마련되어야 함
- 전반적으로 도단위 지역은 수의계약방식의 상호시장 허용공사가 많으며, 시단위 지역은 제한경쟁방식의 상호시장 허용공사가 많음
 - 충청북도, 강원도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 충청남도 : 수의계약방식 40% 이상
 - 서울시, 대구시, 인천시, 부산시, 광주시, 울산시 : 제한경쟁방식 70% 이상
- 시단위 지역의 전문건설업체는 일반경쟁방식과 제한경쟁방식의 상호시장 허용공사에 더욱 적극적으로 참여하는 것이 필요함
- 상호시장 교차수주의 입찰방식 차이는 상호시장 허용공사의 입찰방식 차이와 동일한 결과를 나타내고 있음
 - 전반적으로 시단위 지역은 제한경쟁방식의 전문공사에 대한 종합수주가 많고, 도단위 지역은 수의계약방식의 전문공사에 대한 종합수주가 비교적 많음
 - 제한경쟁방식 전문공사의 종합수주 : 서울시(91.0%), 대구시(87.9%), 부산시(87.0%), 대전시(81.8%), 제주도(81.6%), 인천시(80.2%)가 80% 이상을 차지
 - 수의계약방식 전문공사의 종합수주 : 충청북도(36.3%), 전라남도(33.3%), 세종시(33.3%), 충청남도(32.1%), 강원도(31.2%), 경상남도(30.8%)가 30% 이상을 차지
 - 대부분의 지역에서 종합공사의 전문수주는 수의계약방식이 가장 많이 차지하고 있었으나 서울시와 광주시의 경우에 제한경쟁방식이 가장 높은 비중을 차지함
 - 수의계약방식 종합공사의 전문수주 : 세종시(83.3%), 강원도(78.6%), 대구시(77.8%), 충청북도(76.0%), 경상북도(72.2%), 인천시(70.6%), 대전시(70.0%)가 70% 이상
 - 제한경쟁방식 종합공사의 전문수주 : 서울시(65.7%), 광주시(60.0%), 경상남도(51.1%)가 50% 이상을 차지

2. 결론

- 본 연구는 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황을 분석하여 시사점을 도출하기 위하여 다음과 같은 연구를 수행하였음
 - 제1장 ‘서론’에서는 연구의 필요성과 목적, 방법을 기술함
 - 제2장 ‘주요 현황 및 이슈’에서는 먼저, 생산체계 개편과 관련하여 종합 및 전문건설업 간의 업역규제 폐지에 대한 현황과 전문건설업종의 대업종화 현황을 검토함
 - 다음으로 지역 상호시장 개방과 관련된 주요 이슈를 파악하고 이와 더불어 지역 보호제도에 대한 선행연구와 관련 입·낙찰제도를 검토함
 - 제3장 ‘지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 분석’에서는 전문건설협회를 통해 제공받은 2021년도 상호시장 진출 허용공사 수주결과를 이용하여 지역별 상호시장 허용공사 및 교차수주 현황을 분석함
 - 분석내용은 1단계로 상호시장 허용공사에 대한 교차수주 현황과 입찰방식 현황, 교차수주에 대한 입찰방식 현황을 살펴봄
 - 2단계로 지역별 상호시장 허용공사에 대한 현황과 교차수주에 대한 현황, 지역별 상호시장 허용공사의 입찰방식에 대한 현황과 지역별입찰방식별 교차수주 현황을 분석함
 - 마지막으로 제4장 ‘시사점 및 결론’에서는 지역 상호시장 허용공사에 대한 주요 이슈를 정리하고 지역별 상호시장 허용공사의 낙찰현황 분석에 대한 시사점을 도출함

- 본 연구의 결과를 통해 다음과 같은 향후 과제를 제시할 수 있음
 - 전문공사의 종합수주가 많은 주요 도(都)를 중심으로 전문건설협회 사·도회를 통한 상호시장 허용 전문공사의 중점 관리전략이 마련되어야 함
 - 추정가격이 2억 원 미만, 예정금액이 2억 원 이상인 수의계약 전문공사의 상호시장 개방에 대한 대책이 마련되어야 함
 - 전문공사의 종합수주 비율이 낮은 지역 또는 종합공사의 전문수주 비율이 높은 지역에 대한 발주특성을 분석하여 전문수주가 낮거나 종합수주가 높은 지역에 대한 대응 전략이 마련되어야 함
 - 전문공사의 종합수주 비율이 낮은 지역 : 서울시, 인천시, 경기도, 부산시 등
 - 종합공사의 전문수주 비율이 높은 지역 : 세종시, 서울시, 경기도, 부산시 등

- 정대운, 선임연구원(bigluck1@ricon.re.kr)
- 유일한, 선임연구위원(ihyu71@ricon.re.kr)

참고문헌

- 국토교통부(2014), 기본·실시설계 기술제안입찰 기술제안서 심의 및 평가 매뉴얼
- 국토교통부 보도자료(2020.9.15.), 칸막이와 다단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신
- 국토교통부(2021), 건설산업 생산체계 개편
- 국토교통부(2022), 건설공사 발주 세부기준
- 국토교통부(2022), 종합전문업종간 상호시장 진출을 위한 건설공사실적 인정기준
- 김명수·윤영선(2022), 지방산업 보호정책의 경제적 효과 분석, 경제학연구, 제50권 제2호, pp.127-147
- 김선영·양광식(2013), 지니계수를 활용한 중소건설업체 보호육성 정책의 성과분석, 도시행정학보, 제26권 제2호, pp.119-131
- 대한전문건설협회(2021), 지자체공사(행정안전부) 계약예규 개정 안내
- 대한전문건설협회(2022), 2022 전문건설업 대업종화 시행 설명자료
- 아이건설넷(2021), 2021년도 건설공사 입찰자료
- 양준석·장윤섭·최태훈(2020), 지역건설산업의 역내수주 결정요인 분석, 한국지역개발학회지, 제32권 제2호, pp.163-180
- 유일한(2020), 공사 계약의 낙찰자 선정 문제점과 개선방안, KBIZ중소기업연구소 정책연구보고서
- 이광수(2010), 지역제한 입찰의 대상금액 상향조정에 따른 지역별 건설업체 영향 분석, 부경대학교 산업대학원 석사학위논문
- 이종광·박승국·홍성진(2021), 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안
- 이종광·박승국·홍성진(2022), 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주 확대 방안, 대한건설정책연구원
- 통계청(2020), 2020년도 기준 건설업 통계자료
- 행정안전부(2021), (시설공사) 자치단체 적격심사 개정 및 입찰참여 기준
- 행정안전부(2021), 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준

지역별 상호시장 허용공사 낙찰현황 및 시사점

2022년 12월 인쇄

2022년 12월 발행

발행인 유 일 한

발행처 **대한건설정책연구원**

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-145-3

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

· © · 대한건설정책연구원 2022