

건설산업 상호시장 진출 허용에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안

박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구실장
(skpark@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 상호시장 진출 현황
- III. 상호시장 진출 불균형의 원인
- IV. 전문건설업 대응 방안

1

I. 서론

건설생산구조 개편에 따라 현실적으로 종합건설업체에 비하여 전문건설업체들이 제도변화에 매우 큰 영향을 많이 받고 있다. 소규모 중소기업이 많은 업계 특성상 대형 건설업체에 비하여 제도 변화에 대한 혼란과 영향을 많이 받을 수밖에 없다.

2018년부터 진행되고 있는 건설생산구조 혁신은 1976년에 건설업의 종류가 종합건설업과 전문건설업으로 구분된 지 42년 만에 시행되었다. 건설산업 기나긴 역사에서 획기적인 생산구조의 변화라고 평가할 수 있으나 현재 상호시장진출 허용에 따른 종합과 전문의 상대방 시장 진출 현황은 매우 불균형 상태에 있다.

따라서 현 단계에서는 전문건설업체의 측면에서 업체들의 생산구조 개편에 대한 영향 및 문제점을 파악하여 이에 따르는 대응 방안이 필요하다.

본 연구를 통해 업역폐지에 따른 건설공사 상호시장진출, 업종개편 등 건설산업 생산구조 개편에 따른 그 내용과 영향 현황을 고찰하고 문제점을 분석하여 전문건설업의 대응방안을 제시하고자 한다.

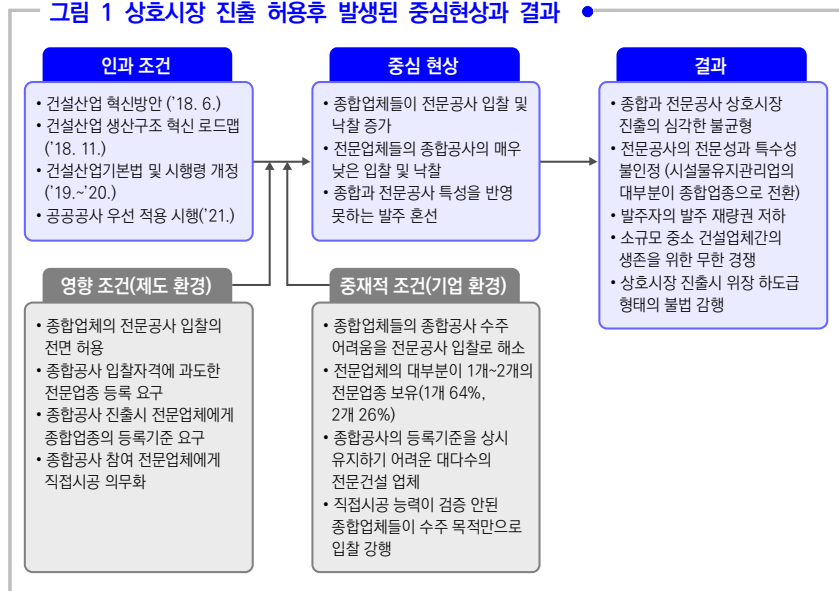
본 연구는 정부의 정책 측면에서 생산구조 개편의 연착륙과 효과를 제고할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다.

II. 상호시장 진출 현황

1. 상호시장 진출 허용에 따른 중심 현상 및 결과

2021년부터 건설공사 상호시장진출 허용에 따라 종합업체들이 전문공사 입찰 및 낙찰 증가, 전문업체들의 종합공사의 매우 낮은 입찰 및 낙찰, 종합과 전문공사 특성을 반영 못하는 발주 혼선 등이 중심현상으로 발생하고 있다. 이러한 중심현상의 영향 조건(제도환경)으로는 종합업체의 전문공사 입찰의 전면 허용, 종합공사 입찰자격에 과도한 전문업종 등록 요구, 종합공사 진출시 전문업체에게 종합업종의 등록기준 요구, 종합공사 참여 전문업체에게 직접시공 의무화 등을 꼽을 수 있으며, 중재적 조건(기업환경)으로는 종합업체들의 종합공사 수주 어려움을 전문공사 입찰로 해소, 전문업체의 대부분이 1개~2개의 전문업종 보유(1개: 64%, 2개: 26%), 종합공사의 등록기준을 상시 유지하기 어려운 대다수의 전문건설 업체, 직접시공 능력이 검증 안된 종합업체들이 수주 목적만으로 입찰 강행 등으로 분석되고 있다. 이러한 영향 조건과 중재적 조건에 의해 나타나는 중심현상의 발생은 종합과 전문공사 상호시장 진출의 심각한 불균형, 전문공사의 전문성과 특수성 불인정, 발주자의 발주 재량권 저하, 소규모 중소 건설업체간의 생존을 위한 무한경쟁, 상호시장 진출시 위장 하도급 형태의 불법 감행 등의 결과로 이어지고 있다.

그림 1 상호시장 진출 허용후 발생된 중심현상과 결과



2. 공공공사에서 종합과 전문 업체간의 상호시장 진출 현황

2021년 1월부터 10월까지의 상호시장 진출 현황을 살펴보면, 종합업체의 전문공사 시장에 진출하는 비중이 매우 크게 나타나고 있다. 종합과 전문의 상호시장 진출이 매우 불균형한 상태이다.

- 전문공사를 종합업체가 수주한 비율:
30.8%(건수기준), 건축공사 41.2%(건수기준)
- 종합공사를 전문업체가수주한 비율:
7.5%(건수기준), 건축공사는 2.2%(건수기준)
- 토목·건축공사사업업체의 전문공사 수주 비중은 종합업체 전문공사 수주 건수의 42.0%(1,293건)

2022년부터는 민간공사에도 상호시장 진출이 확대 시행되고 있는데 종합 건설업체를 선호하는 민간공사 발주자의 특성상 전문건설업체의 민간시장에서의 상호시장 진출 비중은 공공부문 진출 비중 이상으로 볼 수 없을 것이며, 전문간 컨소시엄으로 종합공사 참여 허용시에도 수주 활성화는 어려울 것으로 예상할 수 있다.

표 1 상호시장 진출 허용공사 현황(21년 1월 ~ 10월)

(단위: 건, 억원)

발주 (낙찰자 선정 완료 건)					교차 수주 (종합↔전문)			
공사	분야	건수 (건)	금액 (억)	평균 금액(억)	업체	건수 (건)	금액 (억)	평균 금액(억)
전문 공사 (8,716)	토목	5,009	18,513	3.7	종합 업체 (2,615)	1,278(25.5%)	3,369(18.2%)	2.6
	건축	2,840	11,781	4.1		1,152(40.6%)	4,039(34.3%)	3.5
	조경	867	3,068	3.5		185(21.3%)	712(23.2%)	3.8
	소계	8,716	33,363	3.8	소계	2,615(30.0%)	8,120(24.3%)	3.1
종합 공사 (7,621)	토목	4,465	31,824	7.1	전문 업체 (573)	382(8.6%)	1,814(5.7%)	4.7
	건축	2,337	16,671	7.1		55(2.4%)	199(1.2%)	3.6
	조경	819	3,643	4.4		136(16.6%)	542(14.9%)	4.0
	소계	7,621	52,138	6.8	소계	573(7.5%)	2,555(4.9%)	4.5
합 계		16,337	85,501	5.2	합계	3,188(19.5%)	10,675(12.5%)	3.3

III. 상호시장 진출 불균형의 원인

1. 종합공사 입찰에 과도한 전문업종수 요구

21년 조달청의 종합공사 발주시 전문건설업체의 입찰 참가자격으로 과도하게 많은 전문업종 등록을 요구하고 있어 건축공사에 실제 입찰참여 가능한 전문업체가 소수에 불과한 상황이다. 전문업체는 참여하지 못한 종합공사가 존재하는 상황으로 전문업체의 입찰 참가비율이 종합참여업체의 최대 1/183 수준이다. 상호시장 진출 평균 응찰(회/업체당)회수는 전문업체가 2.4회, 종합업체 10.6회로 전문업체의 종합공사 응찰 회수가 매우 저조한 상황이다. ('21.1~5월 공공발주 935개 사례)

표 2 조달청 발주 종합공사의 입찰시 요구되는 전문건설업종수

(단위: 개)

NO	공 사 명	건 수(건)	참여업체수	
			전문	종합
1	장애인복지시설 건립사업 (리모델링)(건축)	기계설비, 시설물, 습식·방수, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축, 비계구조 (7개)	25	414
2	(가칭)다문화세계시민교육 센터 설립공사 입찰 공고	철근, 습식·방수, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축, 비계구조 (6개)	0	243
3	항동복합행정센터 신축공사(긴급)	철근, 포장, 토공, 도장, 습식·방수, 조경식재, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축, 비계구조, 승강기, 강구조, 보링·그라우팅, 지붕판금·건축물조립 (14개)	4	176
4	시설공사 전자입찰 공고 [이월다목적체육관 건립사업 (건축·토목·전기)]	철근, 기계설비, 토공, 도장, 습식·방수, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축, 비계구조, 철강재, 지붕판금·건축물조립 (11개)	5	238
5	종암2리 마을만들기사업 토목건축공사 (긴급공고)	철근, 기계설비, 포장, 토공, 도장, 습식·방수, 상·하수도, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축, 비계구조, 지붕판금·건축물조립, 가스 (13개)	1	183
6	의료취약지 민관협력의원 약국동 건축공사	철근, 기계설비, 도장, 습식·방수, 금속구조물·창호·온실, 석공, 실내건축 (7개)	0	146

2. 종합공사 등록기준 충족의 어려움

종합업종은 전문업종에 비해 등록기준(자본금, 기능인력)이 높기 때문에 해당 종합업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사의 입찰에 참여가 가능하다. 반면에 전문업체는 종합공사 참여를 위해 여러 가지 전문업종을 보유할 것을 요구하고 있으며, 종합공사 낙찰전에 종합공사에 참여하기 위해 인력과 자본금을 상시 확충하는 것은 현실적으로 매우 어렵다(종합업종(기술인

력 5~6인, 자본금 3.5~5억), 전문업종(기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상). 21년도에 발주된 관사 신축공사(건축) 사례의 경우 대업종을 기준으로 전문업체는 기술인력 11명, 자본금 7.5억으로 종합에 비해 2배의 등록기준 충족을 요구받고 있다(건축공사업은 기술인력 5명, 자본금 3.5억). 이는 오히려 종합공사에 참여하는 전문업체들이 종합업체보다 등록기준이 높아지는 문제점이 발생한다.

그림 2 종합건설업종의 등록기준을 초과하는 전문건설업 입찰 사례

□□□ 교육지원청 공고															
○○○과고 연립관사 신축공사(건축) - 공사구분: 종합공사 / -연립관사 신축 495.48㎡(철근콘크리트 구조, 지상3층) - 종합건설: 건축공사업 100%(909,947,143원) - 전문건설: <table border="1"> <tr> <td>토공사업(14%)</td><td>127,395,400원</td><td>비계구조물해체공사업(7%)</td><td>63,697,700원</td></tr> <tr> <td>철근·콘크리트공사업(32%)</td><td>291,189,486원</td><td>습식·방수공사업(27%)</td><td>245,691,129원</td></tr> <tr> <td>도장공사업(6%)</td><td>54,598,029원</td><td>금속구조물창호업(14%)</td><td>127,395,400원</td></tr> </table>				토공사업(14%)	127,395,400원	비계구조물해체공사업(7%)	63,697,700원	철근·콘크리트공사업(32%)	291,189,486원	습식·방수공사업(27%)	245,691,129원	도장공사업(6%)	54,598,029원	금속구조물창호업(14%)	127,395,400원
토공사업(14%)	127,395,400원	비계구조물해체공사업(7%)	63,697,700원												
철근·콘크리트공사업(32%)	291,189,486원	습식·방수공사업(27%)	245,691,129원												
도장공사업(6%)	54,598,029원	금속구조물창호업(14%)	127,395,400원												

3. 종합업종의 제한 없는 전문공사 진출 허용

실내건축, 포장, 금속구조물·창호·온실 공사업 등에서 종합업체의 입찰 참여가 전문보다 많은 경우가 빈번히 발생하고 있어 소규모 전문공사에 종합업체 참여가 많아지며 영세업체 간의 과당경쟁이 발생하고 있다. 특히 종합업체 참여가 제한된 2억 미만 전문공사에 관급자재비가 포함되어 2억 이상으로 평가된 전문공사에 종합업체가 참여가 높은 상황이다. 조달청 발주 전문공사 입찰사례를 살펴보면 ‘국도15호선 포장 보수공사’의 경우 입찰에 참여한 전문업체는 227개사 종합업체는 전문업체보다 더 많은 334개사가 입찰에 참여한 대표적인 소규모 공사의 과당경쟁 사례라고 할 수 있다.

영세업체간의 과당경쟁은 건설업체의 수익성을 악화시켜 소규모 건설업체들의 영세성이 심화되고 이로 인한 품질저하등 건설산업 발전의 장애요인으로 작용할 수 있다(전문건설업 영업이익률 4.1%(2019년)).

표 3 조달청 발주 전문공사 입찰 사례

(단위: 개사, %)

NO	공사명	전문공사	순공사비	전문	종합	낙찰결과
1	수장고 실내건축공사	실내건축	5억	85(20%)	345(80%)	건축
2	국도15호선 포장 보수	포장	1.8억	227(40%)	334(60%)	토건
3	술역항 선착장 확장	수중	3.2억	66(34%)	126(66%)	토목

IV. 전문건설업 대응 방안

NO	공사명	전문공사	순공사비	전문	종합	낙찰결과
4	춘양 농어촌 생활용수 개발사업	포장	14억	12(3%)	433(97%)	토건
5	정남배수지 외24개소 해충방지용시설 개선공사	금속· 창호·온실	7억	38(10%)	357(90%)	건축
6	가북초등학교 본관동 및 별관동 내진보강공사	강구조	2억	2(1%)	225(99%)	건축

1. 전문업종 시스템의 본질적 기능 회복

종합건설업 하나의 건설면허로 종합공사와 29개 전문건설업종에 해당하는 모든 전문공사에 도급과 시공자격을 허용하는 것은 종합과 전문건설업의 이원적 시스템을 운영하는 국내 건설산업 상황과는 맞지 않는다.

건설공사는 다수의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있고, 단일의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있다. 다수의 전문업종으로 이루어진 복합공사는 종합건설업체나 해당 전문건설업종을 보유한 전문건설업체가 시공하고, 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합한다. 미국 캘리포니아주에서도 단일 공종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 보유를 원칙으로 하고 있다.

2. 전문 대업종 조합으로 전문업체에게 종합공사 입찰자격 부여

전문업체들이 종합공사에 활발히 진출하려면 종합공사의 발주 시 대업종화된 1~3개의 전문면허 조합으로 전문업체에게 입찰자격을 부여하는 것이 필요하다. 즉 종합공사 주요 공종에 해당하는 전문 대업종 면허의 조합으로 입찰 참가 자격을 부여하는 것이다. 미국 캘리포니아의 경우 건설공사 주요 공종에 해당하는 하나 또는 복수의 전문면허 조합으로 원도급공사 입찰 가능하다.

3. 전문업체에 대한 직접시공 규제 완화

동일한 종합공사인데 종합건설업체는 하도급 가능하고 전문건설업체는 하도급 할 수 없도록 한 것은 규제의 균형에 어긋난다. 다수의 공사가 결합된 종합공사의 속성상 하나의 건설업체가 모든 공사를 직접 수행하는 것은 하도급을 통한 분업의 효율성을 살리지 못하는 것이며, 전문건설업체에 대한 직접시공 규제를 종합건설업체에 적용하는 수준으로 완화하는 것이 균형된 생산구조를 형성하는 것으로 판단된다.

4. 상호시장 진출 제한 범위 운용

상호시장 진출은 주로 소규모 전문공사에서 대부분 발생하고 있다. 종합업체가 주로 소규모 전문공사에 활발히 진출하여 과당경쟁이 발생하고 있는 것이다. 소규모 종합 및 전문업체에게 각자의 업역에서 경쟁력을 확보할 수 있는 기회를 부여하고, 종합·전문 상호경쟁에서 오는 갈등과 혼란을 방지하기 위해서는 상호시장 진출 제한 범위를 운용하는 것이 가장 효과적인 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.
2. 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행.
3. 국토연구원(2018.9.5), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 공청회 자료.
4. 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원
5. 대한전문건설협회(2020), 2019년 기준 전문건설업 통계연보.
6. 대한전문건설협회(2020), 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서.