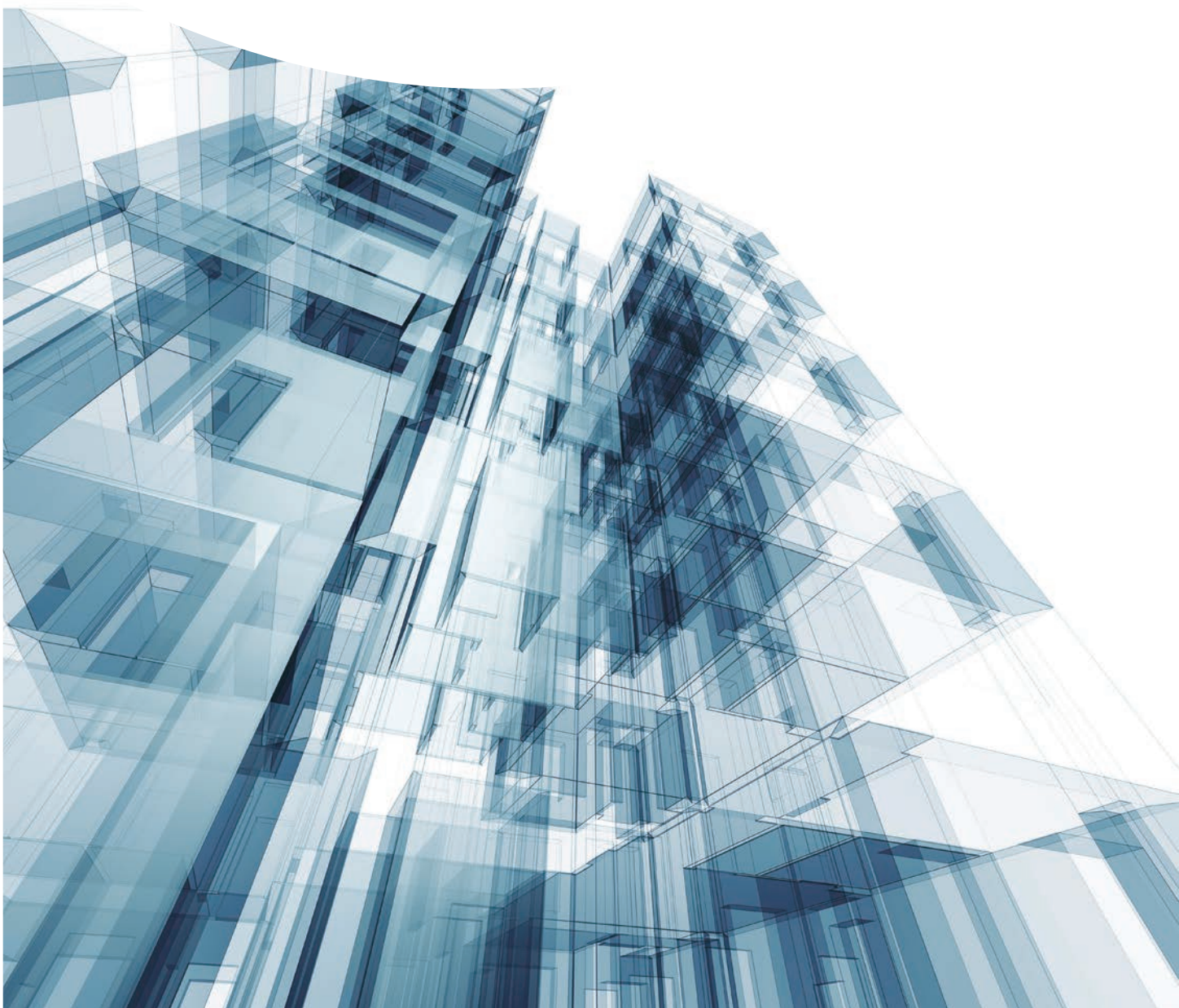
ISSN 2233-8071

RICON
대한건설정책연구원

건설정책저널

통권 제31호
RICON Magazine

건설산업 혁신 방안 특집



Contents

Focus 건설산업 혁신 방안 특집

2018년 10월 발행
(통권 제31호)
발행인 김영윤
편집인 서명교
발행처 (재)대한건설정책연구원
www.ricon.re.kr
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)
Tel. (02)3284-2600
Fax. (02)3284-2620
기획 / 홍성진 책임연구원, 김정주 연구원
편집·인쇄 / 경성문화사
Tel. (02)786-2999

건설정책저널

•

"건설산업 혁신 방안 특집"

통권 제31호

Intro

"건설산업 혁신 방안 특집" 2

특집 논단

- 건설생산체계 개편(안)에 대한 평가와 보완방안 4
  (대한건설정책연구원 산업혁신연구실 이종광 연구기획위원)
- 건설산업 규제혁신 방안 15
  (국토연구원 주택토지연구본부 김성일 선임연구위원)

일반 논단

- 공공공사 하자보수보증금의 법적 성질에 대한 검토 24
  (㈜대현프리몰 황교영 법무이사/변호사)
- 건설업 정보화역량 현황분석과 경쟁력 강화방안 29
  (대한건설정책연구원 경제금융연구실 김태준 책임연구원)
- 건설기계대여대금지급보증의 현장별 보증 도입 38
  (대한건설정책연구원 산업혁신연구실 이보라 연구위원)

건설동향

- 「건설산업 혁신방안」 발표(국토교통부 건설정책과) 46
- 혁신성장을 위한 건설업종 기업 간담회 개최(국토교통부 기획재정부) 52
- 건설산업 혁신 노사정 선언(국토교통부 건설정책과) 53

건설정보체크

- 건설정보체크 55

연구원 소식

- 대한건설정책연구원 박광배 연구위원, '근로시간 단축 대응방안 대토론회' 발표자 참석 64

INTRO

"건설산업 혁신 방안 특집"

INTRO

"건설산업 혁신 방안 특집"

건설산업은 2017년 기준 GDP 성장기여도가 39%에 이르는 등 그간 우리 경제를 지탱해온 주력산업으로 서민 일자리 창출과 경상수지 개선에 기여해 왔습니다. 그러나 최근 인프라 수요 감소로 양적 팽창이 한계에 이르고, 기술경쟁력 부족, 부실업체 난립 등 누적된 문제점들이 해소되지 못하면서 성장 잠재력이 약화되고 있다는 지적을 받아왔습니다. 이에 따라 정부는 ① 부족한 건설 기술력, ② 경직적인 생산구조, ③ 투명하지 못한 시장질서, ④ 고령화되는 건설 일자리 문제를 해결하기 위하여 '건설 산업 혁신방안'을 수립하였습니다.

일반적으로 산업의 혁신은 기존의 제도 및 관행에서 벗어나 새로운 패러다임을 형성하는 보다 근본적인 변화를 말한다고 할 수 있습니다. 이러한 산업의 혁신은 정부의 하향식 구조 개선만으로는 한계가 있으며, 이해관계 당사자의 충분한 의견수렴과 산업 관계자의 혁신 의지 등이 반영될 때, 지속가능한 산업 혁신을 이룰 수 있습니다.

그만큼 많은 인고(忍苦)의 노력이 필요하다고 할 것입니다.

정부의 '건설 산업 혁신방안' 수립의 후속조치로 2018. 9. 5 국토연구원이 주관한 '건설산업 생산체계 개선방안' 연구용역 중간결과에 대한 공청회가 개최되기도 하였습니다. 2022년까지 세계5대 건설강국으로의 도약을 목표로 고부가가치 시장을 확대하는 기술혁신, 건설업 업역·업종·등록기준 개편을 통한 생산구조 혁신, 발주제도 개편 및 적정 공공공사비 책정을 통한 시장혁신, 강소기업 육성 및 창업을 촉진하는 일자리 혁신 등이 논의됐습니다. 그렇지만 현실과 괴리가 있는 정책, 재정 당국의 의지, 이해관계자의 반발 등으로 인하여 진척이 더딘 상황입니다.

그럼에도 아직 실망하기엔 이르다고 생각합니다. '첫술에 배부르랴'라는 선인들의 속담처럼 이번 기회를 통하여 「건설산업 혁신」을 위하여 부족했거나 누락된 담론에 대하여 심사숙고(深思熟考)하는 자리를 만들 필요가 있습니다.

이러한 건설산업 혁신 방안을 논의하고자 건설정책저널 통권 제31호에서는 "건설산업 혁신"에 관한 전문가의 논단, 건설산업 혁신 관련 동향 등을 수록하였습니다. 특히, 이번 정부의 '건설 산업 혁신방안' 관련 건설산업 생산체계에 관한 내용을 상세히 다루었습니다.

건설정책저널이 정부의 건설산업 혁신방안과 관련하여 지속적으로 검토하고 논의하여야 하는 정책적 제언이 될 수 있기를 기대하며, 건설정책저널 제31호(건설산업 혁신 방안)에 도움을 주신 많은 전문가분께 감사를 드립니다.

특집 논단

"건설산업 혁신 방안 특집"

- 건설생산체계 개편(안)에 대한 평가와 보완방안
  (대한건설정책연구원 산업혁신연구실 이종광 연구기획위원)
- 건설산업 규제혁신 방안
  (국토연구원 주택토지연구본부 김성일 선임연구위원)

건설생산체계 개편(안)에 대한 평가와 보완방안

이종광
대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구기획위원
jglee@ricon.re.kr

1. 배경 및 목적

최근 정부는 건설생산체계 개편을 추진하고 있으며, 지난 9월 생산체계 개편방안 공청회를 계기로 앞으로 정부가 최종적으로 제시할 개편방안에 대한 건설업계와 여러 관련자들의 관심이 높아지고 있다.

건설생산체계(construction procurement system)란 건설산업에서 생산물(시설물)이 만들어지는 일련의 과정으로 정의할 수 있다. 현재의 건설생산체계는 기획, 설계, 시공, 유지관리 등 생산과정의 역할에 따라 업무내용과 시공자격을 엄격히 제한된다. 그 중 시공분야는 업종과 시공자격이 연계되어 있는 칸막이 규제로 지적받고 있다. 건설생산체계의 내용에 따라 건설시장과 산업구조가 영향을 받는다는 점에서 건설생산체계의 중요성을 파악할 수 있다.

건설생산체계를 개편해야 한다고 할 때, 핵심적인 사항은 건설업종에 따라 할 수 있는 일, 즉 업종별 업무내용과 시공자격을 제한하는 업역(work scope) 규제를 완화해야 한다는 것으로 이해되고 있다. 여기에 업종시스템을 어떻게 구성할 것인가 하는 점이 포함된다.

생산체계 개선방안 공청회(안)에서는 업역규제와 업종체계 외에 등록기준까지 포함하여 세 분야에 대한 개선방안을 제시하였다. 공청회(안)은 대체로 생산체계 개편의 기본방향을 제시하는 것이었으며, 세부적인 사항까지 완결성을 갖추고 있지는 않다. 앞으로 채워야 할 여백이 남아 있다. 공청회 과정에서 정부와 함께 생산체계 개편에 중요한 영향력을 가지고 있는 종합건설업계와 전문건설업계 간에 공청회(안)에 대한 이견의 폭이 상당히 크다는 점이 확인되었다. 공청회에서 제시된 개선방안은 정부의 확정안은 아니고 연구의 중간단계에서 제시된 내용이므로, 최종방안을 마련하는데 시간이 필요하고 그 과정에서 정부의 조정능력이 발휘되어야 할 것으로 본다.

이해관계자들의 욕구를 절충하고 조정하는 것이 쉽지 않은 일이겠지만, 모처럼 맞은 생산체계 개편 기회를 통해 건설생산의 효율성 제고와 건설산업 경쟁력 강화라는 목표를 달성하기 위해서는 개편방안이 합리적이고 바람직한 내용으로 구성하는 것이 중요하다. 남은 여백을 어떻게 채울 것인지에 대한 고민이 필요하다.

이 글에서는 먼저 공청회에서 발표된 자료에 근거하여 공청회에서 발표된 개선방안을 체계적으로 정리하여 소개한다. 생산체계 개편에 관심은 있지만 내용에 대한 이해가 부족한 경우 도움이 될 것으로 기대한다. 그리고 생산체계 개편(안)을 전반적으로 평가하고 합리적인 방향으로 생산체계 개편이 완결될 수 있도록 보완되어야 할 사항을 제시한다.

이종광 | 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구기획위원 jglee@ricon.re.kr

2. 건설생산체계 개편 방향의 주요 내용

국토연구원이 지난 9월 5일 연구용역 중간보고 형식을 취한 공청회에서 제시한 건설생산체계 개선방향의 주요내용은 업역규제 개선, 업종체계 개선, 등록기준 개선 3가지 분야에 관한 것이다. 아래에서는 공청회에서 제시된 3가지 분야 개선방향에 관한 발표자료(국토연구원, 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 연구용역) 내용을 상세 기술한다.

2.1 업역규제 개선 분야

1) 기본방향

생산자의 공정경쟁을 유도하여 소비자 편익을 제고할 수 있도록 종합 및 전문업종이 상호 시장에 진출하는 것을 허용한다. 즉 발주자의 선택에 따라 종합업체의 전문공사, 전문업체의 종합공사 수급 및 시공을 가능하게 하는 것이다.

① 전문업체의 종합공사 원도급 허용

전문업체가 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유한 경우 해당 종합공사에 대한 원도급을 허용한다. 현재는 전문업체는 종합공사(복합공사) 원도급이 불가능하다. 다만 하도급에 있어서는 종합공사를 도급받아 시공하는 것이 가능하다.

도로공사를 예를 들면, 도로공사는 일반적으로 토공·철근콘크리트·포장공사업종으로 구성되는데, 현재는 종합업종 중 토목공사업종만 도급받을 수 있으나, 앞으로는 토목공사업종은 물론 토공·철근콘크리트·포장공사업종을 함께 보유한 전문업체도 도급받을 수 있다는 것이다.

② 종합업체의 전문공사 원도급 및 하도급 허용

종합업체가 등록한 종합업종에 해당하는 구조물을 설치하는 경우 종합업체가 전문공사의 원도급 및 하도급을 받을 수 있도록 허용한다. 현재는 종합업체는 전문공사를 원도급 받거나 하도급 받아 시공하는 것이 금지되어 있다.

전문공사 중 하수도공사를 예로 들면, 현재는 하수도공사를 전문업종의 상하수도설비공사업종만 원도급 받을 수 있으나, 앞으로는 종합업종 중 토목공사업종도 원도급 또는 하도급 받아 시공할 수 있도록 허용한다는 것이다.

③ 직접시공

종합업체가 전문공사를 도급받는 경우, 전문업체가 종합공사를 도급받은 경우 모두 직접시공 해야 한다. 건설업체는 입찰에 참여하는 시점에서 건설공사를 수행하는 업종에 요구되는 기술자, 장비 등 요건을 구비하여야 한다.

2) 추진대안

생산체계 개편에 따른 시장의 혼란을 최소화하기 위하여 최소 1년의 적응기간을 부여하고, 단계적으로 확대하는 대안을 제시하였다.

① 규모별 시장개방

금액구간을 설정하여 개편된 생산체계를 시행하고 점차 적용구간을 확대하는 방안이다. 예를 들면, 2020년에는 4억-100억 구간, 2021년에는

300억까지 확대하고, 2022년부터 모든 금액구간에 변화된 제도를 시행한다.

공사규모별로 종합-전문 시장개방을 확대하는 방안은 소규모 업체에 대한 보호가 가능하다는 점이 장점이다. 그러나 금액구간 설정에 대한 논란이 예상되고 공사규모를 임의로 조정하는 등의 편법발주에 대한 우려가 있다.

② 공종별 시장개방

공종의 복잡성을 고려하여 토목, 건축, 산업설비, 조경 공종 중 일부에 대하여 변화되는 생산체계를 우선적으로 적용하고 점차 변화된 생산체계 적용을 확대하는 방안이다. 2020년에 토목 및 조경 공종에 우선 적용하고, 2021년에 산업설비까지, 2022년에 건축을 포함하여 모든 공종에 확대한다는 계획이다.

공종별 시장개방 방안은 직관적으로 적용하기에 용이하지만, 우선 적용할 공종의 선정과정에서 논란이 발생할 가능성이 있다.

③ 주체별 시장개방

발주자의 성격에 따라 적용시기를 달리하는 방안이다. 공공부문에 우선 변화되는 생산체계를 적용하고, 민간부문에 확대한다. 2020년에는 공공공사, 2022년에는 민간공사를 포함한 모든 공사에 적용한다는 계획이다.

공공공사를 먼저 개방할 경우 공공 발주기관을 통한 시범사업의 운영효과를 기대할 수 있는 것은 장점이나, 건축 등 복잡한 공종에서는 다소 혼란이 예상된다.

국토연구원이 제시한 공청회(안)에서는 공종별 시장개방 방안과 주체별 시장개방 방안을 혼합하여 공공부문의 토목공종에 우선 적용하는 방안을 합리적인 것으로 평가하였다. 이 경우 공공부문 우선 적용의 장점을 살리는 한편 비교적 구성이 단순한 토목공종에 있어서는 발주자의 혼란도 상대적으로 적어 변화되는 생산체계 적용이 용이할 것으로 본다는 것이다.

3) 보완장치

① 종합업종 및 전문업종 간 시장개방 활성화 방안

종합-전문업종 간 상호 시장의 개방을 촉진하기 위하여 첫째, 종합업종과 전문업종 간 등록기준의 균형을 맞추기 위하여 상대방 시장 진입에 필요한 기술자, 장비 조건을 설정한다.

둘째, 전문업체는 종합공사를 수행에 필요한 여러 가지 전문업종을 한꺼번에 등록하는 것이 현실적으로 어려우므로, 종합공사 수급 조건을 마련한다. 전문업체로 구성된 컨소시엄을 허용하는 방안, 그리고 종합공사를 구성하는 세부 전문업종 중 대부분을 차지하는 주력업종을 보유한(전체 공사의 50-90% 사이) 전문업체의 종합공사 원도급을 허용하는 방안을 제안하였다.

셋째, 종합업체의 하도급공사 도급을 위한 하도급규제를 개선한다. 동일업종 하도급 제한 등 하도급규제를 완화하는 한편, 4억 미만의 소규모 하도급공사에 대하여는 종합업체 진입을 제한하여 영세업체를 보호한다는 것이다.

이종광 | 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구기획위원 jglee@ricon.re.kr

② **상호실적 인정 기준 마련**

종합-전문업종 간 상호시장 진출을 활성화하기 위하여 종합공사와 전문공사의 상호 실적 인정기준을 마련한다는 것이다. 예를 들면, 종합업체가 직접 시공한 부분 등 종합공사 실적 일부를 전문공사 실적으로 인정한다. 또한 전문업체가 종합공사 입찰에 참여할 경우 전문업종별 실적을 각각 평가하여 합산하는 방안이 있다. 이를 위해서, 본격적인 생산체계 개편방안 실시에 앞서, 공공발주 가이드라인 및 실적관리체계 개선방안을 마련한다는 계획이다.

2.2 업종체계 개선 분야

현재 건설공사에 대한 계획·관리·조정 여부에 따라 종합업종과 전문업종을 구분하고 있다. 종합업종은 토목, 건축 등 구조물 기준에 따라 5종, 전문업종은 실내건축공사, 토공사 등 공종에 따라 29종으로 분류하고 있다.

미국과 일본은 우리나라와 유사하게 30-40여 개의 업종체계를 운영하고 있으며, 싱가포르는 8개, 독일과 영국은 단일 업종체계를 운영하고 있다. 어느 특정한 유형이 최선이라고 보기는 어렵지만, 우리나라의 현행 건설업종은 시공환경의 변화를 반영하지 못해 업종 간에 업무범위를 두고 분쟁이 자주 발생하고, 분류의 체계성도 떨어진다는 지적이다.

업종에 따라 도급 및 시공자격을 엄격하게 규제하고 있어 건설공사의 성격을 두고 영업범위에 대한 갈등이 발생한다. 또한 일부 업종의 경우 업무범위가 지나치게 넓어 다른 업종과의 형평성 측면에서 문제점이 있다. 예를 들면, 시설물유지관리업종은 업무범위가 너무 넓게 인식되어 다른 업종과 업역갈등이 나타나고 있다. 업종체계 개선방안은 단기와 중장기방안으로 나누어져 있다.

1) 단기 개편안

단기개편안은 업종 간 갈등을 완화하는 차원에서 소규모로 정비하는 방안을 담고 있다. 타 업종과 갈등 소지가 크거나 부적절한 업무범위로 인해 실용성이 낮은 업종을 대상으로 한다.

① **토목건축업종 분할**

업역개편이 이루어질 경우 모든 복합공사와 단일공사의 시공이 가능한 토목건축공사업종을 폐지하고, 해당 업종을 보유한 건설업체는 토목업종 및 건축업종으로 의제 등록하게 한다.

② **유사업종을 통합**

업무내용이 유사한 업종을 통합한다. 예를 들면, 전문업종 중 강구조물업종과 철강재업종은 교량이나 건축물 등 철구조물을 조립·설치하는 업종으로 구분의 실익이 낮아 통합하는 방안을 검토한다.

③ **시설물유지관리업 관련 갈등 완화**

시설물업종은 2개 이상 공종의 개량·보수·보강이 가능한 업종으로 인식되면서 다르 업종과 갈등을 유발하고 있으므로, 시설물업종의 직접시공을 강조하는 한편 업무범위 조정 등을 통해 갈등 완화방안에 대한 논의가 필요하다.

2) 중·장기 개편안

중·장기적으로 경직적인 업종주의 방식의 규제를 실적·역량주의 방식으로 개편하여 발주자의 선택권을 넓히고 건설업자의 기술경쟁을 유도한다. 실적주의는 칸막이는 최소화하되 세부 실적공사를 통해 발주자의 의사결정을 지원하는 것을 말한다.

먼저, 불필요한 업종 간 분쟁을 줄이고, 실적·기술력 등 전문성을 바탕으로 경쟁을 유도한다. 전문업체가 종합공사를 도급받을 때 발주자의 혼란과 업계 갈등을 줄일 수 있도록 29개의 전문업종을 통합하는 방안을 마련한다.

둘째, 전문업종 중 유사업종을 통합하여 대분류한다. 현재 전문업종의 상세한 분류로 인해 공사별 복잡성과 갈등을 완화할 것으로 기대한다.

셋째, 발주자의 건설업체 선택을 위한 의사결정을 지원한다. 전문업종 통합에 따른 업종별 전문성 구분의 어려움 해소를 위하여 주력분야 공시제도를 도입한다.

2.3 등록기준 개선 분야

현재 건설업 등록을 위해서는 기술능력, 자본금, 시설·장비를 갖추어야 한다. 업종에 따라 건설기술자는 1-11명, 자본금은 2-12억 원, 사무실 등의 시설과 장비가 필요하다. 또한 자본금의 20-50%에 해당하는 금액을 보증기관에 예치하여 보증가능금액확인서를 제출해야 한다.

선진국과 비교하면 우리나라의 건설업 등록기준은 대체로 높은 수준이다. 영국과 독일은 별도의 건설업 등록기준을 요구하지 않는다. 시장규모 대비 건설업체의 수도 상대적으로 적은 편이다. 일본은 49만개, 미국은 67만개, 영국은 30만 개 수준이다.

등록기준의 실효성도 높지 않다. 시공역량과 관련성이 낮은 자본금 기준이 엄격하여 가장납입 등을 통한 편법 사례가 많다. 기술자 기준도 많은 편이지만 현장경험을 요구하지 않아 자격증만 보유하면 되어 시공역량 검증에 한계가 있다. 미국과 일본의 경우 기술자의 자격요건에 별도의 경력기준을 요구하고 있다.

1) 자본금 기준 완화

선진국 대비 지나치게 높은 자본금 기준을 완화한다. 업체 선별기능은 보증 등의 수단을 통하여 강화한다. 자본금은 가장납입 등 부조리에 취약하고 창업의 걸림돌로 작용하고 있어 단계적으로 하향한다. 예를 들면, 2019년에는 현재 기준의 70% 수준으로 낮추고 2020년에는 50% 수준으로 낮춘다.

자본금 기준 하향에 따른 부실업체 증가와 임금체불 등 부작용을 방지하기 위하여 보증가능금액을 상향시킨다. 예를 들면, 현재 자본금 기준의 20-50% 수준에서 2019년에는 30-60%, 2020년에는 50-80% 수준으로 상향 조정한다.

2) 기술능력 기준 강화

실제 시공과 직결되는 기술자 요건을 강화한다. 주요 선진국 사례와 같이 경력요건을 강화하여 시공역량 제고한다. 건설업계의 부담을 감안하여 기술자 수는 현재와 같이 유지하되, 경력요건 등 기술자의 질적 수준과 관련되는 조건을 추가한다.

그리고 기능인등급제 시행에 따라 일부 업종에 기능인력 요건을 추가하는 것을 검토한다.

3) 건설업체 성장경로 제시(종합-전문 연계 등록)

전문업종을 등록하고 1-2년 이상 건설업을 영위한 자에 대하여 종합업종 등록을 허용하는 방안이다. 전문에서 종합으로 자연스럽게 건설업체의 성장을 유도할 수 있다. 또한 종합업체도 핵심공종에 대하여 전문공사 실적을 가지는 직접시공 문화를 조성한다.

3. 건설생산체계 개편(안)에 대한 평가

1) 생산체계 개편의 당위성 확보

현재 시공분야의 건설생산체계는 건설업체가 종합건설업종과 전문건설업종을 필요에 따라 등록하여 겸업할 수 있도록 함으로써 업종 중심의 건설생태계를 형성하려는 것으로 이해할 수 있다. 즉 프로젝트의 성격에 따라 어떤 경우에는 종합공사업종을 활용하여 종합공사를 도급받고 또 다른 경우에는 전문공사업종을 활용하여 전문공사를 도급받거나 하도급 받을 수 있도록 한 것이다. 그러나 종합업종과 전문업종 간 겸업이 잘 활성화되지 않으면서 당초 의도했던 정책효과는 잘 나타나지 않고 있다.

최근 추진되는 건설생산체계 개편은 건설산업 수익성과 생산성 하락, 성장정체 등 건설산업의 미래에 대한 위기감이 커지면서 생산구조 차원의 대응이 필요하다는 인식이 중요한 배경이 되고 있다. 우선 국내 건설시장 성장은 정체되고, 복지예산 등 다른 분야 정부지출 증가하면서 SOC 예산 감축 기조도 분명하다. 해외시장도 실적이 부진하다. 선진국 대비 기획·설계 기술력, 매니지먼트 역량, 금융조달 능력 부족. 개발도상국 대비 가격경쟁력 부족으로 해외시장 진출에 한계가 드러난 것이다.

4차 산업혁명으로 기술 융·복합이 강화되고 산업 간 경계의 붕괴가 가속화하는 건설산업 환경의 변화도 건설생산체계 개편 필요성 인식을 확대하는 방향으로 작용하고 있다. 새로운 융·복합 서비스 통해 건설산업 영역을 확대하는 적극적 노력이 필요하고, 종래의 전문화 중시 정책에서, 전문성을 바탕으로 융·복합 능력을 가미하는 방향으로 전환해야 할 시점이다.

그러나 경직적인 건설생산체계는 건설기업이 융·복합 서비스를 제공하는 기회를 원천적으로 가로막아 건설산업의 혁신과 융합을 어렵게 하고 건설산업 경쟁력을 저하시키는 주요한 원인으로 작용하는 것으로 보는 인식이 확대되고 있다. 칸막이 구조로 인해 건설기업의 사업 포트폴리오가 단순하고, 창의적인 아이디어가 있더라도 업역규제로 인해 건설업체가 융·복합 서비스를 개발하고 제공하는데 한계가 있다. 건설소비자 입장에서도 서비스를 선택하고 구성하는데 제약요인이 된다. 건설생산의 특성상 수평적 또는 수직적 분업은 필수불가결한 측면이 있으나 엄격한 칸막이 분업 제도는 국내외 건설산업 환경변화와 맞물려 부작용이 나타날 수 있다. 장래에도 건설업체가 건설공급자로서 전통적 지위를 유지할 수 있을지 의문 제기되는 상황이다. 이러한 점에서 최근 정부가 추진하는 건설생산체계 개편은 건설산업의 창의성과 생산성을 높이고 전반적 경쟁력 강화를 위해 필요한 과업이라고 긍정적으로 평가할 수 있다.

2) 업역규제 외에 업종체계, 등록기준을 포함한 개편범위는 적합

통상 생산체계 개편이라고 하면 업역규제만 떠올리는 경우가 일반적이다. 업역갈등이 주로 이슈가 되기 때문이다. 생산체계 개선방안 공청회(안)에는 업역규제 뿐 아니라, 업종체계와 등록기준까지 포함하여 생산조직과 산업구조에 영향을 미치는 요인을 전반적으로 아우르고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

3) 칸막이 업역규제를 완화하는 기본방향은 바람직

건설업종과 업무내용을 엄격히 규정하는 현재의 칸막이 업역규제를 완화하려는 개편방향은 바람직하다. 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 전문업종을 보유하면 전문업체도 종합공사를 시공할 수 있도록 하였다. 도로공사의 경우 통상 토공, 포장업종으로 구성된다. 공청회(안)에 따르면, 생산체계 개편이 이루어질 경우, 도로공사 발주자는 토목공사업종을 보유한 건설업체나 전문업종의 토공 및 포장업종을 보유한 건설업체에게 도급을 줄 수 있게 된다. 반대급부로 종합업종도 하도급공사를 시공할 수 있도록 하였다.

4) 업종체계의 합리적 대안 마련 위한 시간 필요, 중장기 개선방안은 현실 감안한 선택

업종체계 개편은 이해관계 당사자 그룹이 많다는 점이 부담으로 작용할 수 있다. 업역규제 부분의 이해당사자는 종합업계와 전문업계로 양분할 수 있는데, 업종체계 부분은 양 업계에 속하는 34개 업종이 모두 이해당사자가 되기 때문이다.

종합업종에서 토목건축업종을 폐지하는 방안은 바람직하다. 토목건축업종이 남아 있으면, 업역규제가 개선으로 하나의 업종으로 모든 유형의 공사를 시공할 수 있는 만능업종이 될 수 있다.

전문업종 개편은 업종 수가 많아서 다수가 만족하는 방안을 제시하기 쉽지 않을 것이다. 업계 의견을 반영한 중장기적 개선이 불가피하다. 시설물업종에 대해서는 종합 및 전문업계가 지속적으로 문제를 제기해 왔기 때문에 전선은 명확하다. 시설물의 라이프 사이클의 일부분에 해당하는 유지관리를 하나의 업종으로 유지하는 것은 전체 업종시스템의 관점에서 바람직하지 않다. 언젠가는 업무범위 조정이 필요한 숙제이다.

5) 종합-전문업종 이원적 시스템 혼란 가능성

공청회(안)에서 종합업종으로 전문공사까지 시공하도록 허용하고 있다. 이 방안은 종합-전문 이원적 업종시스템을 가진 우리나라의 상황에는 맞지 않다고 본다. 종합업종은 복합공사(종합공사)를 수행하는 것을 기본업무로 하고 있기 때문이다. 일본이나 미국 캘리포니아주 등 우리나라와 유사한 건설업 면허제를 시행하는 국가에서도 기본적으로 종합업종은 복합공사, 전문업종은 전문공사를 시공한다. 따라서 생산체계 개편으로 종합업종에 기존의 전문업종에서 수행하던 시장을 개방하게 될 경우, 현재는 원칙적으로 금지되어 있는 하도급 복합공사를 개방하는 것에 그치는 것이 타당하다고 본다.

만약 단일공종으로 구성된 전문공사까지 종합업종으로 수행할 수 있도록 한다면, 전문업종의

존재의미가 약화되고, 장기적으로 업종시스템 유지가 어렵게 될 것으로 우려된다.

6) 기획·설계 분야와 시공분야 간 규제완화 포함되지 않은 점은 한계

업역규제를 완화하는 방향으로 건설생산체계를 개편할 경우 기획·설계·시공·유지관리 등 건설 프로젝트 전 영역을 포괄하는 바람직한데, 이번 생산체계 개편은 시공분야에 국한되어 아쉬움이 있다. 건설산업 모든 부문의 수평적·수직적 업역규제 완화를 동시에 추진하는 것이 용이하지 않은 현실을 감안한 선택으로 이해한다. 건설산업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 시공부문의 업역규제를 먼저 완화하고 순차적으로 시공부문과 설계부문 간의 업역규제 완화를 시도하는 것도 하나의 전략적 방안이 될 수 있을 것이다. 향후 시공분야에 대한 규제를 완화한 이후에는 설계와 시공 분야를 연계하는 제2의 생산체계 개편이 필요하다.

7) 중소건설업자 보호위한 제도적 장치 보강 필요

건설생산체계 개편 이후의 건설생태계 조성을 위해 전문기술 공급자에 대한 배려가 제도에 반영될 필요성이 있다. 종합업체와 전문업체는 업무내용과 주력시장에 차이가 있으며, 그에 따라 기업규모와 경쟁력에 명백한 차이가 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

대체로 종합공사를 수행하는 종합업체의 규모가 크고 사업관리능력이 상대적으로 더 나은 것으로 보는 것이 일반적이다. 생산체계 개편의 최종 방안이 종합업체와 전문업체가 서로 상대방의 시장에 제한 없이 진입할 수 있도록 결정된다면, 일부 예외적인 경우를 제외하면, 종합업체가 전문업체에 비해 유리한 입장에 서게 될 가능성이 크다. 이 경우 종합업종과 전문업종의 이원적 업종체계를 유지하기 어렵게 될 것이고 설사 유지된다고 하더라도 형식에 그치게 될 수 있다.

종합업종으로 종합공사와 전문공사, 원도급공사와 하도급공사 모든 건설공사를 도급·시공할 수 있다면 전문업종의 존재의미는 상실될 것이다. 대부분의 건설업체가 종합업체가 되는 상황은 바람직하지 않다. 자동차산업에 비유하자면 크고 작은 모든 자동차관련 기업이 모두 완성차업체라면 산업생태계는 엉망이 될 것이다. 따라서 건설산업의 생태계를 유지할 수 있는 보완장치를 고려할 필요가 있다.

4. 생산체계 개편(안)에 대한 보완방안

1) 업종시스템의 본질적 기능 확보

생산체계 개선방안 공청회(안)에서는 전문업종에게 종합공사(복합공사) 원도급을 허용하고, 종합업종에게 '복합공사 하도급', '전문공사 원도급·하도급'을 허용하는 방안을 제시하였다. 현재는 종합업종으로 단일공종(업종)으로 이루어진 전문공사를 도급받을 수 없으며, 복합공사인 경우에도 하도급 받는 것은 원칙적으로 불가능하다.

결론적으로 종합업종에 하나의 공종(업종)으로 이루어진 단일공사(전문공사)를 원도급 또는 하도급 받을 수 있도록 허용하는 것은 좋은 방안이 아니다. 건설업의 종류를 종합업종과 전문업종으로

구분하는 시스템에서는 종합업종은 종합공사(복합공사), 전문업종은 전문공사(단일공사)를 도급받아 시공하는 것이 원칙이다.

건설공사를 분해하면 전문공종(업종)으로 나누어진다. 여러 개의 전문공종으로 이루어진 건설공사도 있고, 단일공종으로 이루어진 건설공사도 있다. 여러 개의 전문공종으로 이루어진 복합공사는 종합업종에서, 하나의 전문공종으로 이루어진 단일공사는 전문업종에서 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합한다.

건설업종에 따른 영업범위를 설정하는 것과 발주자가 건설업체를 선정하는 것은 별개의 영역이므로 건설업종에 따른 업무영역과 건설업체가 할 수 있는 일의 범위는 구분하는 것이 타당하다. 발주자가 자신의 프로젝트를 수행할 건설업체를 선정하는 경우, 해당 건설공사를 구성하는 공종에 해당하는 건설업종을 보유한 건설업체를 선택하는 절차를 밟는다. 생산체계 개편이 이루어질 경우, 여러 개의 전문업종으로 구성된 복합공사라면 발주자는 종합업종을 보유한 건설업자를 선정할 수도 있고, 복합공사를 구성하는 여러 개의 전문업종을 보유한 건설업체를 선정할 수도 있다. 따라서 하나의 공종(업종)으로 구성된 단일공사(전문공사)의 경우에는, 원도급이든 하도급이든 해당 전문업종을 보유한 건설업체를 선정하도록 하는 것이 타당하다. 종합업종은 종합공사(복합공사)를 시공하는 것을 전제로 하는 업종이기 때문이다.

우리나라와 유사한 건설업 등록제를 운영하는 일본과 미국 캘리포니아洲에서도 단일공종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 보유를 원칙으로 하고 있다. 예외적으로 캘리포니아洲에서 우리나라의 종합업종 중 토목공사업종과 유사한 General Engineering(A)의 경우 단일공사도 할 수 있도록 허용하고 있는 바, 이는 공종구성이 비교적 단순한 토목공사의 성격을 고려한 것으로 이해된다.

종합업종에 단일공종으로 이루어진 전문공사 도급을 허용한다면 전문업종의 존재 의미 사라지게 될 것이다. 건설업체들은 중장기적으로 종합업종만 등록해도 종합공사·전문공사, 원도급공사·하도급공사 모두 도급 받을 수 있으므로, 전문업종 등록할 이유가 없다. 종합업종 등록이 유리하다고 판단하게 될 것이다.

따라서 생산체계 개편이 이루어지더라도 단일공종 전문공사는 전문업종을 등록한 건설업자의 영역으로 제한하는 것이 이원적 업종 분류 체계의 원리에 부합한다. 현재도 복합공사 원도급은 가능하므로, 생산체계 개편을 통해 종합업종을 등록한 건설업체가 2개 이상 전문공사로 구성된 복합공사 하도급을 도급받을 수 있게 된다면, 종합업종의 업무범위는 확대되면서 종합-전문 이원적 업종시스템의 기능도 유지할 수 있을 것이다.

2) 종합공사업종에 대한 하도급공사 허용의 합리적 기준 마련

종합업종과 전문업종 간 업역규제가 완화되면, 종합업종을 등록한 건설업자가 종합공사 하도급을 받거나, 전문업종을 등록한 건설업자가 종합공사 원도급을 받는 경우를 예상할 수 있다. 현재는 종합업종은 복합공사에 대해서도 하도급을 받을 수 없고 전문업종은 복합공사 원도급을 받을 수 없다.

변화된 생산체계 하에서는 전문업종을 등록한 건설업자의 경우 프로젝트가 그 건설업자가 보유한 전문업종으로 구성되어 있다면 도급자격을 인정하는데 문제가 없을 것이다. 그른데 종합업종을 등록한 건설업자의 경우에 토목업종 또는 건축업종이 종합건설업에 해당한다는 이유로 서로 다른 분야의 건설공사를 도급받을 수 있도록 허용하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 업역규제가 완화되어 종합업종으로 복합공사 하도급이 가능하게 될 경우를 가정하여, 토목공사이나 건축업종 등 종합업종을 등록한 건설업체에게 어떤 기준에 따라 하도급 공사를 허용할 것인지에 관한 검토가 필요하다.

우선 건설산업기본법령에서 정한 업무내용을 기준으로 종합업종과 전문업종 간의 연관성을 검토하여 토목업종이나 건축업종 등 종합업종으로 도급받을 수 있는 전문공사에 해당하는 업종을 사전에 정해 놓는 방식을 검토할 수 있다.

종합업종의 업무내용은 토목이나 건축 등의 분야에 해당하는 시설물의 유형을 전제로 하고 있다. 즉 토목공사업종은 '토목공작물 설치 및 토지조성·개량', 그리고 건축공사업은 '지붕과 기둥(또는 벽)이 있는 시설물'을 대상으로 한다. 반면 전문공사업종은 작업대상, 작업공간, 재료·자재, 작업방식 등 다양한 기준으로 업무내용을 기술하고 있어 종합업종의 업무내용 정의와는 상이하다.

전문공사 실적신고 자료를 분석해 보면 전문업종은 토목공사, 건축공사 등 여러 유형의 시설물 공사에 참여하고 있다. 전문업종에서 참여하는 건설공사 중 토목이나 건축 등 하나의 시설물 유형에 전속되는 경우는 거의 없다. 종합업종과 전문업종의 업무범위 기술 방식이 상이하여 업무내용을 중심으로 종합업종과 전문업종 간의 전속적 연관성을 규정하기는 어렵다.

종합업종에 속하는 토목업종, 건축업종 등을 등록한 건설업체에게 하도급공사 도급을 허용하는 방향으로 업역규제가 완화된다고 하더라도, 토목업종이나 건축업종 등 개별 업종의 업무범위에 해당하는 시설물 분야와 연관되는 경우로 한정하는 것이 타당하다. 토목업종은 토목 관련 복합공사 하도급, 건축업종은 건축 관련 복합공사 하도급에 한하여 허용하자는 것이다. 이 경우 토목공사업종으로 건축 관련 복합공사 하도급 받는 것은 불가능하게 된다.

종합업종이라고 하여 제한 없이 모든 시설물 분야의 하도급을 허용하는 것은 건설생산체계 개편의 취지에 부합하지 않는다. 건설생산체계 개편은 현행과 같은 경직적인 업역규제를 합리적으로 완화하는 것을 목적으로 하는 것이지, 업종시스템 자체를 무력화하려는 것은 아니라는 점에 유의하여야 한다.

3) 소규모공사를 시공하는 영세업체 보호 강화

생산체계 개편(안)에는 영세한 전문업체에 대한 보호방안이 있지만 더 강화할 필요성이 있다. 특히 원도급시장에서 경쟁할 경우 전문업체는 종합업체에 비하여 여러 측면에서 역량이 부족한 것으로 평가받고 있으므로, 원도급공사에 대한 최소한의 보호가 필요하다.

생산체계 개편으로 종합-전문 간에 상호 시장이 무제한 개방될 경우, 복합공사에 대하여는 전문업체의 수주경쟁력이 약하여 발주자가 전문업

체를 선택할 가능성이 낮다고 보는 견해가 있다. 단일공사에 대해서도 전문업체의 경쟁력이 반드시 높다고 단언하기는 어렵다. 발주자가 관리의 편의성 때문에 전문공사에서도 종합업체를 선택할 수도 있는 것이다. 종합업종에서 소규모 단일공종 전문공사까지 잠식할 수 있다는 우려가 적지 않다. 따라서 영세 전문업체를 보호하기 위하여 일정금액 미만의 단일공종으로 이루어진 원도급 전문공사에 대해서는 종합업종의 시공자격을 제한하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

종합업종의 시공자격을 제한하는 기준으로, 현재 소규모 복합공사 범위에 해당하는 4억 미만 구간을 고려할 수 있다. 즉 4억 미만의 단일공종으로 이루어진 전문공사에 대해서는 전문업종에 한하여 도급·시공을 허용할 필요가 있다는 것이다.

4억 미만 원도급 전문공사 계약현황을 살펴보면, 2016년 기준으로, 계약금액(10조9013억)은 전체 원도급 전문공사 계약금액(17조684억)의 60.7%, 계약건수(392,889건)는 전체 원도급 전문공사 계약건수(398,989건)의 98.5%에 해당하여, 대부분의 원도급 전문공사가 4억 미만구간에 있다. 4억 미만 원도급 전문공사에 대하여 종합업종의 도급·시공을 제한할 경우 원도급 공사에 있어서는 영세 전문업체에 대한 보호가 가능할 것으로 본다.

4. 결어

건설생산체계 개편을 통해 업역규제 완화를 추진하는 데 있어서 다양한 환경적 요소와 변수 고려해야 한다. 그 동안에도 생산체계를 변화시켜야 한다는 필요성에 대해서는 대다수의 건설산업 주체들이 동의하였다. 그러나 각론에서는 입장과 처지에 따라 의견이 다양하여 생산체계 개편이 추진되기 어려웠다. 이러한 어려움은 이번 생산체계 개편에도 마찬가지이다. 그렇다고 해서 정부가 내어 놓을 최종적인 생산체계 개편방안이 이해관계자들의 타협의 산물에 그쳐서는 안 될 것이다.

생산체계 개편은 변화 폭은 클 수도 있고 적을 수도 있다. 큰 변화가 있어야 한다는 기대를 충족하기 위하여 변화의 방향을 잘 못 잡거나 바람직하지 못한 내용으로 구성되어서는 안 될 것이다. 제도변화의 폭이 크다고 해서 반드시 큰 정책효과가 발생하지는 않는다. 작은 변화로 실질적인 효과 낼 수 있는 방안이 있다면 진지하게 검토해야 할 것이다. 작은 변화라도 방향이 올바르다면 오히려 다음 기회에 더 많이 변화할 수 있는 토대가 될 수도 있다.

현재 시점에서도 건설생산체계 개편방안 용역 중간보고 단계의 방안만 제시되었을 뿐 정부의 최종안은 제시되지 않은 상황이다. 앞으로 남은 기간 동안 정부와 건설업계가 중지를 모아 이 번 생산체계 개편을 통해 건설산업의 수준을 한층 높아지기를 기대한다.

건설산업 규제혁신 방안

김성일
국토연구원 주택토지연구본부 선임연구위원
sikim@krihs.re.kr

1. 서론

규제란 공공의 정책목표를 달성하기 위한 정부의 사적영역 및 시장에의 개입을 의미한다. 정부의 사적시장개입은 시장실패의 해소와 산업정책 목표에 의해 이루어지지만, 정부의 시장개입이 오히려 시장실패를 더욱 악화시키는 정부실패를 결과하기도 한다. 건설산업은 주문생산의 선수주, 후시공의 특성을 가지므로 여기에는 적격업체가 입찰에 참여하고, 이들 업체 간의 경쟁을 통해 발주자에게 가장 유리한 업체가 선정되는 것으로 여기에는 중소건설업체의 보호 등 산업정책적 배려가 개입한다. 따라서 건설산업은 규제 산업적 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 규제산업의 특성을 가지는 건설산업이지만, 우리나라의 건설산업은 그간 건설업 생산주체간의 단절적, 폐쇄적 업역구조하의 경쟁과 가격중심적이고 물량배분적 입찰계약제도의 틀 속에서 건설산업질서가 형성되어왔다. 이에 따라 공사의 특성이나 주 공종여하에 따라 자유롭게 분리발주 및 통합발주가 이루어지지 못하며, 일부 공사의 경우에는 해당공사를 관장하는 법규에 의해 분리발주가 의무화되어 종합적 관리를 통한 생산의 효율성이 저해되기도 한다. 건설산업의 업역 및 발주계약상의 규제는 업역간의 경쟁을 저해하고, 기업자체가 스스로 생산조직을 자유롭게 구성하여 관련업무를 내부적으로 수행할지, 외주에 의해 수행할지를 봉쇄함으로써, 거래비용을 증가하는 요인으로 작용하기도 한다. 이 경우도 일괄하도급은 방지함으로써 건설시공 업체는 기본적인 직접 시공능력을 보유하는 것은 필수적이다.

나아가 건설생산과정에서 설계업과 시공업의 단절도 폐쇄적 업역주의의 중요한 한 축이다. 설계와 시공의 통합발주는 허용이 되고 있지만, 이를 위해 설계업자와 시공업자의 컨소시엄에 의해 입찰참여가 가능하지, 단일의 설계-시공업자는 업역규제에 의해 허용되지 않고 있다.

최근 발표된 정부의 '건설산업 혁신방안'은 시공업을 의미하는 건설산업기본법상의 종합, 전문의 건설업역개편에 초점을 맞추고 있어 타 법에 의한 시공업의 통합일원화와 설계시공업간의 다양한 참여 자격 논의까지는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 향후 스마트 시티 등 건설과 IT간의 융복합 등 분야의 대두와 활성화에 대응하여, 이들 분야간의 업역적 규제도 '규제샌드박스'의 틀 속에서 기존의 법적 장벽을 넘어서는 특별법 제정을 통해 보다 효율적인 생산체계가 작동되도록 할 필요가 있다.

본고는 4차 산업혁명에 따른 건설산업과 제조업간의 융복합, IT산업과의 접목 등 건설산업의 기술 업무 영역의 확대에 대응하면서 경직적이고, 폐쇄적이며 획일적인 현행 생산체계(업역 및 발주계약)의 혁신방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 건설산업 규제 실태

1) 업역 규제 실태와 문제

(1) 설계용역과 시공업간의 업역 규제

건설산업의 '업역'은 건설산업 활동을 몇 개의 업무영역으로 나누어 이에 필요한 영업활동의 범위를 설정하는 것으로 원래 분업화, 전문화의 필요에 따라 이루어졌다. 건설산업기본법(이하 건산법) 제2조에는 '건설산업'을 '건설업'과 '건설용역업'으로 구분하여 정의하고 있다. 좁은 의미의 건설산업은 바로 '건설업'(시공업)을 말한다고 할 수 있다. 건설용역업은 건설공사에 대한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업을 의미한다. 이처럼 건설산업은 기획단계부터 유지관리에 이르는 건설공사의 전 단계에 걸친 시공, 용역, 관리활동을 포함하는 종합적 기능을 수행하는 산업으로 보고 있다. 하지만, 건산법에서 건설업과 건설용역업을 구분하여 규정하고 주로 건설업(시공업)에 거의 한정된 내용의 법 규정을 두고 있으며, 건설용역업과 타 법에서 업역, 자격요건 등 규제를 두고 있다. 구체적으로 건설용역업으로는 설계업무는 토목의 경우 엔지니어링진흥법의 엔지니어링활동주체, 건축의 경우에는 건축사법에 의한 건축사 사무소가 수행하도록 하고 있으며, 건설감리, 건설사업관리는 건설기술진흥법에 감리전문회사, 건설사업관리자와 건축사 사무소가 수행하도록 규정하고 있다.

아울러, 건설공사의 범위는 점점 더 확대 혹은 융합되어 있는 상황에서, 건설공사는 종전의 토목, 건축, 환경시설공사, 기계설비 기타 구조물 설치, 유지보수 공사에 한정되고, 전기공사업법에 의한 전기공사, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사, 소방법에 의한 소방공사 등은 별도의 법령에서 시공자격 등을 규정하고, 이들 공사는 건설공사와 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 분리발주하도록 하고 있다. 이처럼 시공업의 경우에도 공사의 세부 공종에 따라 분리되어 하나의 업역을 형성하고 있다. 이상과 같이 시공업 및 용역업의 업역 분할구조와 개별 법령에 의한 시공자격의 분할적 다기화가 우리나라 건설산업의 업역규제의 현실이다. 이러한 업역규제의 혁신은 그간 여러 차례 시도되어 왔지만, 업역적 이해관계에 막혀 번번히 무산되어 왔음은 주지의 사실이다.

(2) 건설업 내 종합과 전문간 업역 규제

건산법은 건설업(시공업)을 중심으로 종합건설업과 전문건설업으로 업역을 구분하고, 이들 업역에 따라 등록업종별 영업활동을 규정하고 있다. 그동안 종합과 전문간의 겸업이 제한되었지만, 2008년부터 업역 규제 완화차원에서 종합과 문간의 겸업제한이 허용되고 있다. 종합건설업은 건설시공영역의 원도급자로서의 지위를 가지고 시공과정의 종합적인 관리업무를 주로 수행하고, 전문건설업은 단종공사 및 4억 미만의 소규모복합공사의 경우 원도급자로서의 지위를 가지지만, 그 외의 공사에는 전문분야별로 하도급자로서의 지위를 가진다. 현행의 경우, 전문공사업자가 종합건설업 등록이 가능하므로 종합건설업자로서의 지위가 허용되고, 종합건설업자도 전문건설업 등록을 통해 전문분야의 시공이 가능하다.

김성일 | 국토연구원 주택토지연구본부 선임연구위원 sikim@krihs.re.kr

이러한 업역적 규제로 인해, 종합건설업자는 원도급자, 전문건설업자는 하도급자의 수직적 관계가 형성되고, 이러한 관계에 의해 불공정 하도급이 만연하게 되었다. 이에 하도급자의 보호와 공사의 적정한 시공을 위한 규제를 설정하고 있다. 하도급자의 물량확보를 통한 보호를 위한 의무하도급제는 규제개혁의 일환으로 이미 폐지되었으며, 공사규모별 직접시공비율을 규정함으로써, 일괄하도급을 금지하고 원도급자인 시공업자로서의 최소한 공사수행을 위한 기본요건이 설정되었다. 아울러, 그간 건설현장의 중층하도급 구조의 하나였던, 시공참여자 제도는 폐지되고, 하도급 받은 전문건설업자의 재하도급은 법적으로 금지되고 있다. 이는 중층하도급으로 인한 직접공사비의 누수현상을 방지하는 데 목적이 있다. 이외에도 하도급에 대한 가격규제 제도로서 저사하도급심사제도, 하도급대금 지급보증제도 등은 '을'의 지위에 있는 하도급자가 원도급자의 불공정행위에 대응하기 위한 공정거래차원의 규제다. 공정거래차원 차원의 규제는 더욱 강화하되, 이러한 규제가 건설생산활동을 위축시키거나 거래비용이 과도하지 않도록 적정한 운용의 묘를 살리는 것이 중요하다.

(3) 업역 규제의 문제

업역 규제의 문제로 첫째, 건설생애주기 상 설계-시공 업역간의 분리, 고착화로 기술혁신을 통한 건설생산성의 저해를 들 수 있을 것 같다. 건설산업 발전을 위해서 설계, 시공, 사업관리 등 업역간의 정보교환과 소통을 통해 상호 시너지 효과를 누릴 수 있으나, 이들 영역간의 소통부족, 정보공유 부족은 건설공사의 효율적 수행에 역효과를 나타낼 수 있다. 특히 CM at Risk방식의 발주방식 도입에 있어서 이들 영역간의 상호협력과 소통이 매우 중요하며, 설계와 시공을 동시에 수행하는 업체의 등장을 가로막을 이유는 없을 것이다. 우리의 경우에는 설계와 시공업체간의 컨소시엄을 구성하는 방법으로 턴-키 공사에 참여함으로써, 설계는 설계업체에 시공은 시공업체가 맡음으로써 설계와 시공간의 유기적인 연계가 부족하여 건설기술혁신에 저해요인으로 작용한다. 특히 건축설계의 경우, 시공업체가 건축사의 고용을 통해 건축설계업무를 수행하하지 못하고 건축사사무소를 가져야 공식적인 건축설계업무가 가능하도록 되어 있다.

둘째, 시공자격의 다기화로 인한 분리발주로 사업의 비효율성이 증가한다. 전기, 정보통신, 소방 등 개별법에 의한 시공자격의 다기화는 단일의 시설물 공사에서 분리발주가 의무화됨으로써, 전문공종별 하도급 등 원도급자의 종합적 기획, 조정하에 분리 혹은 통합발주가 가능할 수 있는 여지를 원천적으로 봉쇄함으로써, 효율적 사업관리 및 운용을 저해한다.

셋째, 건설업 시공업역내 종합-전문간 업역 규제로 수요자의 선택권을 제한하고, 종합=원도급자, 전문=하도급자의 도식에서 발생하는 불공정거래로 건설공사의 품질을 저해한다. 정부의 건설업역규제 혁신방안에 따르면, 건설업(시공업)의 종합 및 전문의 시공능력을 중시하여 직접시공 원칙을 강화하고, 종합=원도급자, 전문=하도급자의 도식에서 벗어나 중장기적으로 시공업의 통합을

계획하고 있기도 하다. 이를 통해 건설업자간 종합, 전문에 따른 원-하도급의 수직적 구조에서 벗어나 공사수행방식에 따라 원,하도급 지위가 바뀌는 수평적 관계형성으로 건설업의 불공정 구조를 보다 공정화하는 데 기여할 것으로 보인다.

이상에서와 같이 건설산업은 다기화된 법규에 의해, 설계 및 시공자격이 설정되고, 시공자격내에서도 원도급자, 하도급자의 지위를 가지는 종합과 전문으로 구분되는 등 업역규제는 다른 산업에 비해 복잡하고 다기화되어 있다. 시공 및 설계자격을 가진 자를 일정 수준 보유하는 경우에는 단일의 업체가 설계 및 시공, 감리, 사업관리 등 업무를 수행하도록 업역간의 장벽을 허무는 노력이 중요해 보인다. '규제샌드박스'는 바로 특정사업을 대상으로 규제의 예외를 인정하는 것으로 이러한 제도가 조속히 도입되길 기대한다.

2) 발주·계약 규제 실태와 문제

(1) 발주·계약 규제 실태

우리나라의 공공공사 발주·계약제도는 매우 복잡하다. 발주·계약제도는 입찰참여자의 행태를 규정한다는 점에서 입찰업체 및 발주자의 입장에서 어느 정도 규제로 작용한다. 국가계약법상 발주방식(계약방식)으로는 설계시공일괄 방식, 대안입찰, 설계시공분리(기타공사), 사업관리방식 등으로 규정된다. 주로 설계시공분리발주가 대부분이고 사업관리방식의 적용은 미미하나, CM at Risk 방식의 도입에 대해서는 현재 시범사업 등을 통한 적용확대를 모색하고 있는 중이다. 이러한 발주방식의 선정에 있어서는 국가계약법상 대형공사 계약 편에 규정되어 있는데, 중앙건설기술심의위원회의 심의를 통해 발주방식을 선정하도록 하고 있다.

국가계약법이 규정하는 입찰, 계약제도는 계약의 관점에서 계약목적물별, 계약체결형태별, 계약체결방법별로 다양하게 분류되고 있다. 계약체결방법별 경쟁방식에 따라 일반, 제한, 지명, 수의계약으로 구분되며, 제한경쟁입찰 중 지역제한제도, 실적제한, 시공능력에 의한 제한, 재무상태에 의한 제한 등 다양한 제한요건을 설정하고 있다. 아울러, 입찰자격사전심사제도(PQ)가 있다. 국가계약법은 물품·서비스·용역·시설공사를 포괄하는 계약법으로 일견 다양한 계약방식을 적용하는 것처럼 보이지만, 시설공사 계약에 적용되는 계약유형은 매우 한정되어 있으며 공사규모에 따라 발주계약제도의 적용이 획일적으로 규정되어 있다.

낙찰방식에 있어서 국가계약법상 포괄적 근거규정은 동법 제10조 제2항의 경쟁입찰에 있어서 낙찰자 결정에 대한 조항이며, 300억 이상의 공사에는 종합심사낙찰제, 300억 미만의 경우에는 적격심사낙찰제가 적용된다. 한편, 국가기관의 경우 30억원 이상의 공사는 조달청 계약위임의무대상공사로 되어 있으나, 지자체 등 공사의 경우에도 조달청에 위임 발주하는 경우가 많으며 예가산정 및 낙찰자 결정에 있어 조달청을 이용하는 경우가 대부분이다.

공공공사 발주계약에 있어 국가계약법은 각종 '회계예규'등을 통해 공공발주·계약의 세부내용에 대해 비교적 세세하게 규제하고 있다. 30종에 가까운 회계예규 규정은 모든 공공기관이 발주·계약지침으로 활용하고, 부분적으로 발주자의 재량을 인정하고 있기도 하다.

(2) 발주·계약 규제의 문제

현행 발주·계약제도의 문제로는 첫째, 발주기관의 특성과 요구사항 등을 고려하지 않고 공사규모에 따라 획일적으로 제도를 운영함으로써, 발주자의 재량여지를 고려하지 않은 규제로 작용한다. 둘째, 공공공사 발주계약방식을 지배하는 30개에 가까운 국가계약법규가 규제의 피라미드(pyramid of regulation)형성하여 개별 발주자의 발주·계약제도의 운영상 자율성과 재량을 제약하고 있다. 특히 낙찰방식의 경우 통제의 정도가 심하다. 셋째, 이러한 발주·계약방식을 규정하는 법규적 규제들은 경직적이고 합규성(合規性)중심의 감사제도를 더욱 강화, 고착하여 발주자가 창의적이고 자율적으로 계약업무를 수행하는 데 심각한 장애요인으로 작용한다. 이러한 합규성 중심의 감사는 발주자로 하여금 성과(결과)중심의 업무수행보다는 투입중심의 절차에 몰두하도록 함으로써 수단적 가치가 목표를 대체(displacement)하는 현상을 초래한다. 넷째, 이 결과로 발주자의 발주 및 계약업무에 있어서 역할과 기능이 미약하고 역할과 기능이 정립되어 있지 못하다. 마지막으로 건설업역 규제가 발주·계약제도를 규정하고 있으므로 건설업역규제가 보다 다양한 발주·계약방식의 적용을 제약한다.

3. 건설산업 규제혁신 방안

1) 규제혁신 방향

규제혁신은 단순히 점진적으로 규제를 완화와 강화하는 차원에서 벗어나, 규제를 근본적인 시각에서 그간의 잘못된 관행, 제도를 제로베이스에서 검토하여 추진하는 것으로 의미한다고 볼 수 있다. 혁신은 다분히 급격하게 의도적으로 근본적 변화를 유도하는 것으로 볼 수 있다. 규제혁신은 나아가 제도혁신으로 승화, 발전되어야 한다.

경제적 규제는 완화하여 건전한 경쟁을 바탕으로 시장원리가 작동하도록 '시장기능'을 회복하도록 하는데 있다. 공정거래 규제는 강화하되, 이러한 강화가 기업의 자유로운 영업활동을 과도하게 제약하지 않도록 합리적으로 규제혁신이 이루어져야 할 것이다.

건설산업 분야의 업역 및 발주·계약 규제혁신은 시장원리에 따라 업역 형성이 자유롭게 형성되고, 이에 따라 발주자의 요구사항, 공사의 특성에 따라 신축적이고 다양하게 발주·계약방식이 적용되도록 하는 데 있다. 이를 위해 발주자가 주도권을 가지고 발주 및 계약방식을 선택할 수 있는 권한과 이에 대한 책임을 지도록 하는 데 있다.

구체적으로 업역규제의 혁신은 다양한 발주·계약 제도를 위한 전제 조건이 되므로 업역규제 혁신이 우선적으로 추진되어야 할 것이다. 업역규제 혁신은 업역간의 장벽을 해소하고, 발주자의 선택에 따라 다양한 유형의 업역간 조합이 단일업체이든 컨소시움이든 관계없이 가능하도록 하는 데 있다. 특히 원·하도급자의 지위에서 발생하는 불공정거래 규제는 강화하되, 이것이 자유로운 원·하도급 관계를 제약하는 과도한 규제는 지양되어야 할 것이다. 업역규제의 혁신은 업역에 따른 칸막이를 해소하여 기업의 자율적 선택에 의해 생산조직이 구성되도록 하는 데 있으며, 4차 산업혁명에 의한 건설분야의 타 산업과의 융복합 추세의 심화에 신축성 있게 대응하기 위해서도 종전의 업역규

제 혁신은 더욱 강도높게, 광범위하게 추진되어야 할 것이다. 나아가 향후 기술융복합 추세에 제도적으로 업역을 규제하기에는 기술변화의 속도와 폭을 커버하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 제도가 기술변화에 발목을 잡는 것이 아니라, 기술변화에 제도(규제)가 얼마나 신축성있고 즉각적으로 반응하는 가에 초점을 두고 규제혁신이 이루어져야 할 것이다.

2) 업역규제 혁신 방안

(1) 설계, 시공 업역 규제혁신

이미 논의한 바와 같이 건설용역업, 건설시공업, 사업관리업으로 분할된 업역구조는 건설산업의 EC화를 통한 종합적 관리에 많은 지장을 초래한다. 이를 위해 우선 건설업 및 건설용역업의 장벽을 허물어 기술집약형 건설생산체계로 전환하고 종합적인 관리능력을 배양하기 위해서 건설산업의 종합화를 포함하는 업역구조의 근본적인 혁신이 이루어져야 할 것이다. 시공업체의 건설설계업 참여제한으로 턴키공사에서의 불합리성을 유발시키고, 시공과정의 기술이 설계에 원활하게 반영되지 못하는 문제가 발생한다. 법으로 금지된 시공업의 건축설계업 겸업규제는 폐지되어야 하고, 건축설계시공업자, 엔지니어링시공업자 등 다양한 등록업자가 등장하도록 하여야 할 것이다.

(2) 종합, 전문간 업역 규제혁신

건설업 업역규제 혁신은 인위적인 종합과 전문건설업간의 장벽을 철폐하여 시장원리에 따라 시공업에 자유롭게 진출입이 가능하도록 하는 데 있다. 정부는 건설산업 혁신방안에 업역혁신방향으로 종합과 전문으로 구분된 건설업 등록을 단일 등록업으로 통합하는 것을 중장기적 목표로 두고, 단기적으로 전문업종 간의 컨소시엄을 통해 원도급자 시장에 진출하도록 허용하고 종합건설업자도 전문건설업 시장에 해당 전문공종의 실적을 토대로 진출을 허용하는 방안을 제시하고 있다.

아울러, 종합 및 전문의 통합적 운용을 위해 건설업자의 직접시공을 강화하고, 자본금은 완화하는 대신 기술 및 기능 능력을 강화하도록 등록기준의 방향을 설정하고 있다. 규제혁신을 위해 보다 과감하게 종합 및 전문 간의 업역을 통합하여 단일 등록업 체계로 전환하도록 하는 것이 바람직하지만, 과감한 제도혁신으로 인한 시장혼란을 완화한다는 측면에서 예측가능한 추진로드맵을 제시하여 규제혁신의 실행력을 확보하도록 하는 것도 중요하다.

등록업종도 기술변화에 따라 신축적, 탄력적으로 전문영역이 자연스럽게 생성될 여지를 최대한으로 반영되도록 하여야 한다. 시장 기술변화와 환경에 부합하도록 다양하고 새로운 업무영역의 생성이 촉진되도록 하는 여지를 제도적, 법률적으로 터 줄 필요가 있다. 4차산업 혁명으로 인한 IT 기술과 건설의 융복합은 다양한 업종의 생성을 촉진하므로 기존의 개별법에 의해 분절된 시공자격은 이러한 추세에 맞추어 합리적으로 조정되어야 할 것이다. 특히 스마트 시티 건설과 관련하여, 이러한 흐름을 반영하기 위해서는 일본의 스마트 건설생산체계(smart construction production system)에 대한 논의가 시사점을 제시한다 하겠다.

3) 발주·계약 규제 혁신

발주·계약 제도의 운용상 문제와 규제혁신의 방향에 따른 발주·계약분야의 규제혁신 방안은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 공사규모만이 아니라 공사의 특성, 발주자의 요구사항 등을 반영하는 다양한 제도의 운용으로 발주자의 재량여지를 충분히 제공하도록 제도혁신이 이루어져야 한다. 이를 위해 국가계약법규는 계약의 일반 원칙 및 가이드라인만을 규정하고, 실질적으로 발주기관이 자체적으로 세부 발주·계약 제도의 운영을 책임지도록 하여야 한다. 조달청의 경우에는 발주기관의 계약담당자 교육 및 발주계약 관련 매뉴얼 보급 등 지원업무와 투명성 제고를 위한 제도운영의 역할을 담당하도록 할 필요가 있다. 둘째, 합규성(合規性) 중심의 감사에서 성과중시의 계약업무 수행이 가능하도록 감사방향 전환은 발주자의 발주능력 향상을 위해 매우 중요하다. 감사방식의 혁신이야말로 발주자의 재량과 성과에 따른 보상과 책임이 가능하도록 한다. 셋째, 발주자의 재량 확대와 더불어, 발주 및 계약업무에 있어서 발주자의 역할과 기능의 명확한 정립이 요구된다. 마지막으로 건설 업역 규제혁신을 통하여, 상황에 맞는 다양한 발주·계약제도가 적용될 수 있는 제도적 기반을 정비하여 하여야 한다.

4. 결론

이상에서 업역 및 발주·계약 분야의 규제혁신에 대해 논의하였다. 규제혁신은 기존 규제의 철폐에서 나아가 제도혁신으로 나아가야 한다. 규제 및 제도에 의해 고착된 관행, 운영 행태의 혁신이 제도혁신이다. 본고에서 제시된 방안은 전혀 새로운 것이 아니다. 그간 무수히 논의되고 주장되어 온 것들이다. 이들 규제혁신 방안이 지향하는 명확한 목표가 제시되어야 할 것이다. 규제혁신은 거래비용의 절감을 통한 생산성 혁신이 우선적 목표가 되어야 한다. 아울러, 건설공사의 품질향상과 공기단축, 공사비 절감, 발주자의 요구사항과 공사의 특성이 반영되도록 업역 규제 혁신을 통해 맞춤형의 다양한 발주계약 방식의 적용이 가능하도록 제도설계 및 제도 운용 환경을 조성하는 것이 건설산업 업역 및 발주계약 규제혁신의 목표가 될 수 있다. 이러한 목표 하에 실행력을 담보할 수 있도록 전면적 규제 및 제도혁신 보다는 시범적용을 통해 규제혁신이 확산될 수 있도록 제도 운영의 묘를 잘 살려야 할 것이다.

일반 논단

"건설산업 혁신 방안 특집"

- 공공공사 하자보수보증금의 법적 성질에 대한 검토
  (㈜대현프리몰 황교영 법무이사/변호사)
- 건설업 정보화역량 현황분석과 경쟁력 강화방안
  (대한건설정책연구원 경제금융연구실 김태준 책임연구원)
- 건설기계대여대금지급보증의 현장별 보증 도입
  (대한건설정책연구원 산업혁신연구실 이보라 연구위원)

공공공사 하자보수보증금의 법적 성질에 대한 검토

황교영
㈜대현프리몰 법무이사/변호사
stellarhwang@naver.com

1. 들어가며

건설공사도급계약에서는 통상 수급인의 하자담보책임의 이행을 담보하기 위하여 수급인에게 하자보수보증금을 예치하도록 요구하고 있다. 일반적으로는 하자보수보증금을 예치하는 대신 건설공제조합이나 보증보험사로부터 하자이행보증증권을 발급받아 제출하는 경우가 많다.

국가가 건설공사계약의 상대방일 경우에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '**국가계약법**'이라 함) 제18조에서 하자보수보증금을 규정하고 동 법 제12조 3항을 준용함으로써 하자보수의무를 이행하지 않을 경우 하자보수보증금을 국고에 귀속시키고 있고, 민간공사의 경우에도 민간건설공사 표준도급계약서 제31조에서는 수급인에게 하자보수보증금납부의무를 부과하고 도급인의 하자보수요구 불응시 하자보수보증금을 도급인에게 귀속시키도록 규정하고 있다.

다만, 공공공사 중 **지방자치단체**가 계약상대방일 경우에는 지방자치단체를 당사자로 하는 법률(이하 '**지방계약법**'이라 함)이 제21조가 2009. 2. 6. 개정되어 수급인이 지방자치단체의 하자보수요구 불응시 하자보수보증금 전액 몰취가 아닌 **하자보수에 필요한 금액만을 몰취하는 것으로 변경**되었고, 이러한 개정에 따라 행정안전부는 "지방자치단체 하자보수 실손보상 업무처리지침"을 마련해 놓고 있다.

하자보수보증금은 공사계약을 체결할 때에 계약이행이 완료된 후 일정기간 그 계약목적물의 시공상의 하자 발생에 대비하여 담보적 성격으로 납부하게 하는 일정 금액을 말하고, 공사계약의 상대방이 누구인가에 따라 그 성격을 다르게 볼 수는 없는데, 지방계약법의 개정으로 인하여 하자보수보증금의 법적 성질을 무엇으로 보아야 할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

2. 공공공사 하자보수보증금의 법적성질

일반적으로 채무자의 채무불이행이 있을 경우 채무자가 채권자에게 지급할 것으로 약속한 금전은 민법상 손해배상액의 예정이거나 위약벌 둘 중의 하나로 볼 수 있으며, 하자보수보증금의 경우에도 결국 하자보수보증금 몰취 규정이 민법상 법원의 직권 감액이 허용되는 **손해배상액의 예정(민법 제398조 제4항)**으로 보아야 하는가 아니면 법원의 직권 감액이 허용되지 않고 다만 그 의무의 강제에 의하여 얻어지는 채권자의 이익에 비하여 벌이 과도하게 무거울 때에만 그 일부 또는 전부가 공서양속에 반하여 무효가 되는 위약벌로 보아야 하는가의 문제로 귀결된다.

가. 손해배상액의 예정과 위약벌의 차이점

1) 손해배상액의 예정(민법 제398조)

당사자는 채무불이행에 관한 손해배상액을 예정할 수 있으며, 손해배상의 예정액이 부당히 과

다한 경우에는 법원은 적당히 감액할 수 있으며, 위약금의 약정은 손해배상액의 예정으로 추정한다(민법 제398조).

2) 위약벌

위약벌은 당사자 사이에 의무이행을 확보하기 위하여 의무부담자에게 압력을 가하기 위한 수단으로 약정되는 사적 제제(私的 制裁)로서 채무불이행이 있으면 손해의 유무를 묻지 않으며, 또한 실제 손해에 대하여는 위약벌 외에 별도로 이러한 실제 손해에 대하여도 배상하여야 한다는 점에서 손해배상액의 예정과 구별된다. 따라서 이러한 위약벌의 경우에는 손해배상액의 예정에 관한 규정이 적용되지 않으므로 법원이 감액할 수 없다**(대판 2002. 4. 23, 2000다56973)**. 다만, 그 의무의 강제에 의하여 얻어지는 채권자의 이익에 비해 약정된 벌이 과도하게 무거울 때에는 그 일부 또는 전부가 공서양속에 반하여 무효가 된다**(대판 1993. 3. 23, 92다46905)**.

나. 공공공사 하자보수보증금에 대한 대법원 판례

1) **위약벌**로 판단한 사안(1998. 1. 23. 선고 97다38329 판결)

대법원은 건설회사가 지방자치단체와 공사도급계약을 체결하면서 약정한 하자보수보증금의 법적성질에 대하여 **1998년** "건설회사가 지방자치단체와 체결한 공사도급계약에서 약정한 하자보수보증금은 위 도급계약상의 수급인의 하자보수책임의 이행을 간접적으로 강제하고 수급인이 동 책임을 이행하지 아니하는 경우에는 그에 대한 제재로서 동 금원을 지방자치단체의 소유로 귀속시키기로 하는 이른바 위약벌 내지 제재금에 해당하므로, 수급인의 하자보증금 반환채권은 하자담보책임기간 내에 하자가 발생하지 아니하거나 혹은 그 기간 내에 하자가 발생한 경우에도 수급인이 위 계약에 따른 하자보수의무를 이행하는 조건으로 하여 발생한다"라고 판시하여 위약벌로 판단한 바 있다.

2) **손해배상액의 예정으로 판단한 사안(2001. 9. 28. 선고 2001다14689 판결, 2002. 7. 12. 선고 2000다17810 판결)**

대법원은 **2001년** "도급계약서 및 그 계약내용에 편입된 약관에 수급인이 하자담보책임 기간 중 도급인으로부터 하자보수 요구를 받고 이에 불응한 경우 하자보수보증금은 도급인에게 귀속한다는 조항이 있을 때 이 하자보수보증금이 손해배상액의 예정인지 위약벌인지는 **도급계약서 및 위약관 등을 종합하여 구체적 사건에서 개별적으로 결정할 의사해석의 문제**이고, 위약금은 민법 제398조 제4항에 의하여 손해배상액의 예정으로 추정되므로, 위약금이 **위약벌로 해석되기 위하여는 특별한 사정이 주장·입증되어야** 한다. 도급계약의 내용으로 되어 있는 공사계약 일반조건에 수급인이 하자보수의무를 이행하지 아니하는 경우 하자보수보증금이 도급인에게 귀속한다고만 규정되어 있을 뿐 이와 별도로 도급인이 입은 손해에 대하여는 따로이 배상하여야 한다는 취지의 규정이 있지도 아니하고, 오히려 도급계약상 도급인이 하자보수를 위하여 실제로 지출한 비용이 수급인

이 예치한 하자보수보증금을 초과하더라도 그 이상의 책임을 수급인에게 물을 수 없다면, 위 하자보수보증금의 귀속규정은 수급인이 하자보수의무를 이행하지 아니하는 경우 그 보증금의 몰취로써 손해의 배상에 갈음한다는 취지로서, 하자보수보증금은 손해배상액의 예정으로서의 성질을 가진다"라고 판시(2001다14689)하였으며,

2002년에는 "공사도급계약서 또는 그 계약내용에 편입된 약관에 수급인이 하자담보책임 기간 중 도급인으로부터 하자보수요구를 받고 불응한 경우 하자보수보증금은 도급인에게 귀속한다는 조항이 있을 때 이 하자보수보증금은 **특별한 사정이 없는 한 손해배상액의 예정**으로 볼 것이고, 다만 하자보수보증금의 특성상 실손해가 하자보수보증금을 초과하는 경우에는 그 초과액의 손해배상을 구할 수 있다는 명시 규정이 없다고 하더라도 도급인은 수급인의 하자보수의무 불이행을 이유로 하자보수보증금의 몰취 외에 그 실손해액을 입증하여 수급인으로부터 그 초과액 상당의 손해배상을 받을 수도 있는 특수한 손해배상액의 예정으로 봄이 상당하다"라고 판시(2000다17810)하였다.

다. 소결

이와 같이 공공공사 하자보수보증금의 법적성질에 대하여 대법원은 1998년 위약벌로 판시한 바 있으나, 그 이후에는 손해배상액의 예정으로 판시한 사안이 더 많아 특별한 사정이 있는 등의 사유가 없는 한 위약벌은 제한적으로 인정하려는 것으로 보인다.

3. 지방계약법에 따른 하자보수보증제도

가. 2009. 2. 6. 일부 개정 이전의 하자보수보증제도

지방계약법이 2009. 2. 6. 일부 개정되기 전까지 지방계약법상 하자보수보증금은 현행 국가계약법상의 하자보수보증금과 동일하게 수급인이 하자보수의무를 이행하지 않을 경우 하자보수보증금 전액을 몰취하도록 규정하고 있었다.

나. 2009. 2. 6. 일부 개정 이후의 하자보수보증제도

지방계약법은, 수급인의 하자보수불이행시 하자보수에 필요한 금액의 액수와 관계없이 하자보수보증금 전액을 지방자치단체로 귀속시키는 당시의 하자보수보증제도는 **보증금을 하자에 대한 보수비용이 아닌 징벌의 성격으로 보는 불합리한 측면**이 있으므로, 계약상대방이 하자보수의무를 이행하지 아니한 경우 그 하자보수보증금 중 **하자보수에 필요한 금액만을 해당 지방자치단체에 귀속시키도록 개정**하였다.

지방계약법 제21조 제3항
지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 하자보수의무를 이행하지 아니한 경우에는 그 하자보수보증금 중 **하자보수에 필요한 금액**을 해당 지방자치단체에 귀속시켜야 한다. 다만, 제1항 단서에 따라 하자보수보증금의 납부를 면제한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 면제받은 자로 하여금 하자보수에 필요한 금액을 해당 지방자치단체에 내도록 하여야 한다.

4. 국가계약법에 따른 하자보수보증제도

위와 같이 지방계약법에 따른 하자보수보증제도는 계약 상대방에 대한 과도한 징벌을 방지하고 구체적 타당성을 모색하는 것으로 2009. 2. 6. 개정되었으나, 국가계약법은 기존의 전액 몰취 규정을 유지하고 있다.

국가계약법
제18조(하자보수보증금)
① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약의 경우 계약상대자로 하여금 그 공사의 하자보수(瑕疵補修) 보증을 위하여 하자보수보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 하자보수보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다.
② 제1항에 따른 하자보수보증금의 금액, 납부시기, 납부방법, 예치기간, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
③ 하자보수보증금의 국고 귀속에 관하여는 제12조 제3항을 준용한다. 다만, 그 하자의 보수를 위한 예산이 없거나 부족한 경우에는 그 하자보수보증금을 그 하자의 보수를 위하여 직접 사용할 수 있다.
④ 제3항 단서의 경우에 사용하고 남은 금액은 국고에 납입하여야 한다.

제12조(계약보증금)
③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약상의 의무를 이행하지 아니하였을 때에는 **해당 계약보증금을** 국고에 귀속시켜야 한다. 이 경우 제1항 단서에 따라 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계약보증금에 해당하는 금액을 국고에 귀속시켜야 한다.

5. 결론

하자보수보증금의 법적 성질을 손해배상액의 예정으로 볼 것인가 아니면 위약벌로 볼 것인지의 여부는 계약당사자간의 약정 내용 및 법령의 규정 등을 종합적·구체적으로 살펴서 판단하여야 할 것이지, 계약의 주체가 누구이냐에 따라서 달라진다고 볼 수는 없을 것이다.

지방계약법은 기존의 하자보수보증금이 과도한 징벌적 성격이 있다고 보고 하자보수보증금 중 하자보수에 필요한 금액만을 해당 지방자치단체에 귀속시키도록 함으로써 **상대적으로 약자인 계약상대방을 보호하면서 해당 지방자치단체 역시 손해를 전부 보전받을 수 있도로 구체적 타당성을 꾀하고 있다.**

그러나 현행 국가계약법상의 하자보수보증금은 여전히 전액 몰취 규정을 유지하고 있어 **법률정합성 측면에서의 문제**와 **헌법상 평등의 원칙에도 반할 소지**가 있다.

국가계약법이 현행 하자보수보증금 규정을 유지하더라도 구체적인 분쟁 발생시 법원으로부터 손해배상액의 예정액으로 판단되어 민법 제398조의 규율을 받을 수 있으며, 설사 이와 달리 위약벌로 판단된다고 하더라도 법원에서는 위약벌이 지나치게 과도할 경우 그 일부 또는 전부가 공서양속에 반하여 무효로 판단할 수 있기 때문에 국가계약법에서 기존의 전액 몰취 규정을 유지할 실익이 있는지 매우 의문이다.

위와 같은 사정들을 살펴보면 공공공사 계약시 계약상대방으로서 국가와 지방자치단체에 어떠한 본질적 차이가 존재하는 것이 아니므로 현행 국가계약법 제18조 하자보수보증금 제도 역시 2009. 2. 6. 개정된 지방계약법 제21조와 같이 상대적 약자인 **계약상대방을 보호**하고 **불필요한 분쟁발생을 방지**하며 **손해배상의 공평** 및 **구체적 타당성**을 기할 수 있도록 개정하는 것이 타당하다고 생각된다.

건설업 정보화역량 현황분석과 경쟁력 강화방안

김태준
대한건설정책연구원 경제금융연구실 책임연구원
tjkim@ricon.re.kr

Ⅰ. 서론

정보통신기술의 발달은 기존의 어떠한 기술보다 세상을 크게 그리고 빠르게 변화시키고 있다. 엘빈 토플러는 농업혁명, 산업혁명에 이어 정보혁명을 제3의 물결로 들고 있다. 정보혁명은 기존의 정보가 한정된 수단과 대상에게 전달되던 것을 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 만들었다. 이러한 급격한 정보접근성의 증가는 지식의 공유를 통한 정보의 범람으로 연계되었고 기술·학문적인 발달의 가속은 물론이고 사회·문화적으로도 세상을 변화시키고 있다. 또한 기존의 라디오와 TV가 6,000만명의 사용자를 확보하기 위해 각각 35년, 15년이 걸린 반면, 인터넷은 3년만에 9,000만명이 이용하였다. 이러한 정보화 기술의 빠른 보급속도는 네트워크 기술이 지니고 있는 급격히 효용이 증대하는 특성[1]에 귀인한 것으로 볼 수 있다.

정보통신기술의 발달은 사업환경에도 많은 변화를 가지고 왔다. 운영적인 수준(Operational Level)에서는 비즈니스 프로세스의 효율을 급격히 증가시켰고, 온라인이라는 새로운 유통 채널에서 공간과 시간의 제약이 사라졌다. 전략적인 수준(Strategic Level)에서는 새로운 시장의 진출이 원활해졌고 동시에 다수의 새로운 경쟁자도 출현하게 되었다. 중소기업의 입장에서도 이전에는 대기업에서만 가능했던 경영지원 기능을 손쉽게 이용할 수 있게 되었다. 사업프로세스의 효율화, 영업관리 및 재무관리, 인력관리, 고객관리 등 다수의 인원이 필요하던 것을 이제는 소수의 인력과 다양한 경영정보시스템(Management Information System)으로 구현가능하게 되었다.

그러나 아직 건설업분야에서는 이러한 정보혁명 및 경영정보시스템을 활용한 정보화 역량은 미흡하다고 볼 수 있다. 정보통신진흥원에 따른면 대표적인 기업의 경영정보시스템인 ERP(Enterprise Resource Plan: 전사적자원관리)시스템의 건설업 도입율은 2017년을 기준으로 32.0%로 전체평균인 47.5%에 비해 크게 낮은 수준이다. 산업의 특성을 고려한다 하더라도 이는 타 산업에 비해 낮은 수준이며, 다수의 기업들이 정보화 역량을 지니고 있다고 보기 어렵다. 이에 본고에서는 건설분야의 정보화 역량 현황을 파악하고 이를 바탕으로 정보화역량 강화방안을 제시하여 건설산업 경쟁력을 제고시키고자 한다.

Ⅱ. 건설업의 정보화 역량 현황

정보화 역량은 IT인프라의 구축을 기본으로 창출된 데이터를 정보화하고 이를 지식수준으로 활용하여 궁극적으로는 현장 및 경영방침에 긍정적인 영향을 미치는 역량이라고 볼 수 있다.

대표적인 기업 정보화 인프라로 볼 수 있는 소프트웨어는 ERP(Enterprise Resource Planning, 전사적자원관리):, CRM(Customer Relationship

1) 메트칼로프의 법칙(Metcalfe's Law): 네트워크의 비용은 직선적으로 증가하지만 네트워크의 효용은 네트워크 내 사용자(node)의 제곱에 비례하여 증가한다.

Management: 고객관계관리), SCM(Supply Chain Management: 가치사슬관리), KMS(Knowledge Management System: 지식관리시스템) 등을 들 수 있으며, 이에 대한 내용은 다음의 표와 같다

표 1 | 기업의 주요 정보시스템

IT 시스템	내용
ERP (전사적자원관리)	기업의 제품 생산을 위한 구매, 생산, 영업, 설비, 자재 등의 본원적 활동뿐만 아니라 인사, 회계, 원가 등의 지원활동을 통합하여 기업이 보유한 유무형의 경영자원을 전사적으로 통합 관리할 수 있도록 해주는 정보시스템
CRM (고객관계관리)	소비자들을 자신의 고객으로 만들고, 이를 장기간 유지하고자 하는 경영방식이며 기업들이 고객과의 관계를 관리, 고객 확보, 그리고 고객, 판매인, 협력자와 내부 정보를 분석하고 저장하는데 사용하는 시스템
SCM (가치사슬관리)	사내 자원뿐만 아니라 자사와 연결된 공급자, 외주 업체, 판매망, 제3자 물류 업체, 운송 업체, 창고 업체 등을 하나의 연결된 체인으로 간주하여 이들 간의 협력과 정보교환에 기초 하여 자원조달, 재고관리, 납품 등 통합적인 물류를 효율적으로 관리할 수 있는 시스템
KMS (지식관리시스템)	조직내 구성원들이 지니고 있는 지식자원을 효율적으로 개발하고 이를 저장, 공유, 활용, 학습함으로써 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 가치를 창출하는 시스템

기업의 정보화 역량은 이러한 정보시스템을 기반으로 하는 IT 인프라를 구축하고 각각의 소프트웨어의 기능들을 충분히 활용하여 경영전반에 개선과 혁신을 도모하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 정부의 주요 부처들은 기업의 정보화 역량을 강화하기 위해 다양한 지원 사업과 연구조사를 수행하고 있다. 이러한 선행연구들을 바탕으로 건설업의 정보화 역량의 현황을 분석하였다. 이를 위해 정보통신산업진흥원에서 수행한 「국내기업 IT·SW 활용조사」보고서와 중소기업기술정보진흥원에서 수생한 「중소기업 정보화 수준조사」를 활용하였다.

먼저 「국내기업 IT·SW활용조사」는 10인 이상의 기업을 18개 업종 및 종사자 규모로 5개 구간으로 구분하여 계통추출법으로 선정된 3,000여개의 기업을 대상으로 진행되었다. 이 조사에서 건설업체는 141개의 업체가 표본으로 선정되었으며, 10인이상 49인 이하가 64개업체, 249인 이하 업체가 26.2%, 499인 이하 업체가 12.1%, 999인 이하 업체가 9.9%, 1,000인 이하 업체가 6.4%에 달하였다.

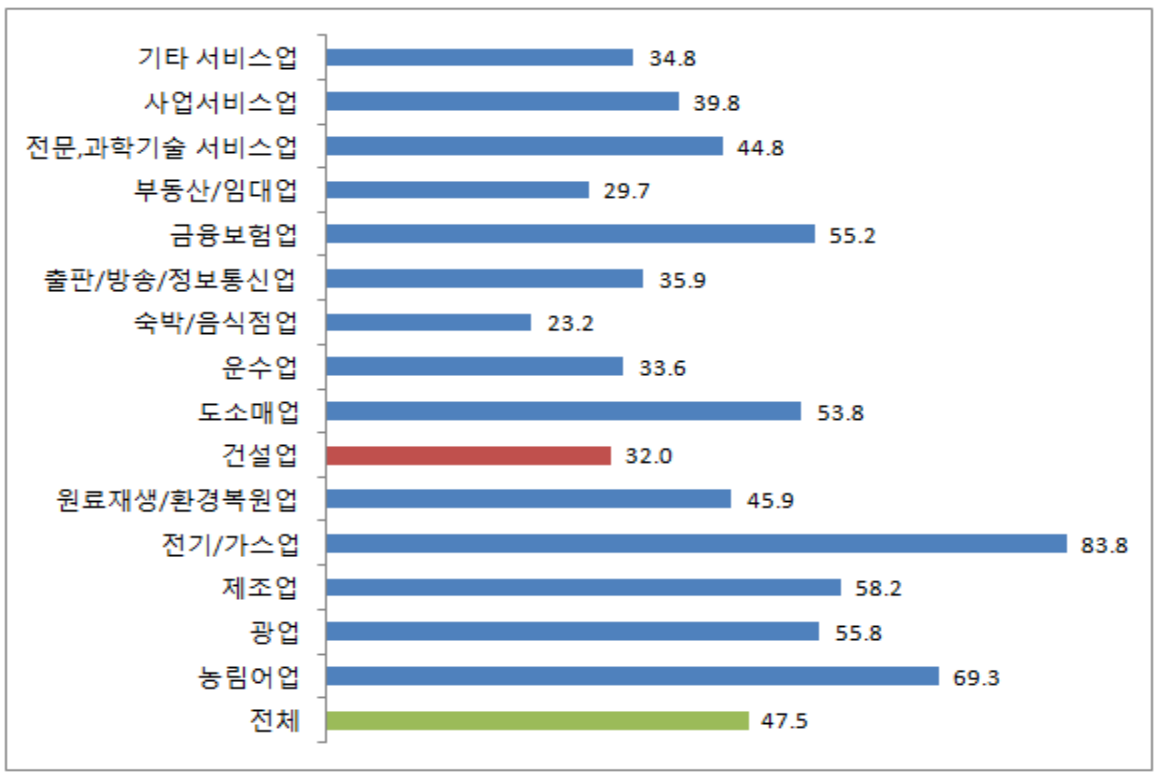
건설업의 ERP 도입 현황은 32.0%로 전체 47.5%에 비해 15.5% 낮은 것으로 나타났으며, 이는 대분류의 타 산업과 비교 시 3번째로 낮은 수치이다. CRM시스템의 도입은 전체 응답업체중 6.0%만 도입한 가운데 건설업은 1.8%로 나타났으

김태준 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실 책임연구원 tjkim@ricon.re.kr

며, SCM 역시 전체 4.7% 도입 중 건설업은 1.8%로 나타났다. 「국내기업 IT·SW활용조사」의 조사결과 건설업의 정보시스템 도입 비중은 모든 시스템에서 전체 평균보다 낮았으며, 산업들 중에서 낮은 순위에 위치해 있었다.

그림 1 | 산업별 ERP시스템 도입현황

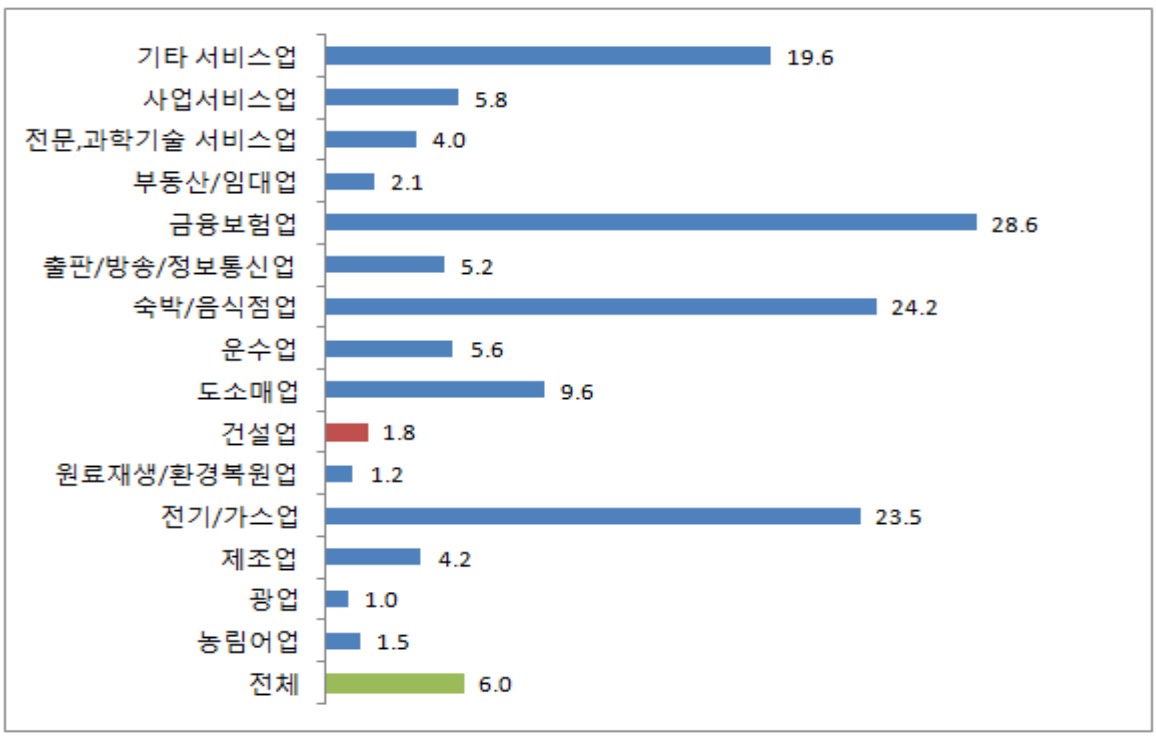
(단위:%)



주 : 2015년 지정된 무봉경제특구는 경제개발구법 적용

그림 2 | 산업별 CRM시스템 도입현황

(단위:%)

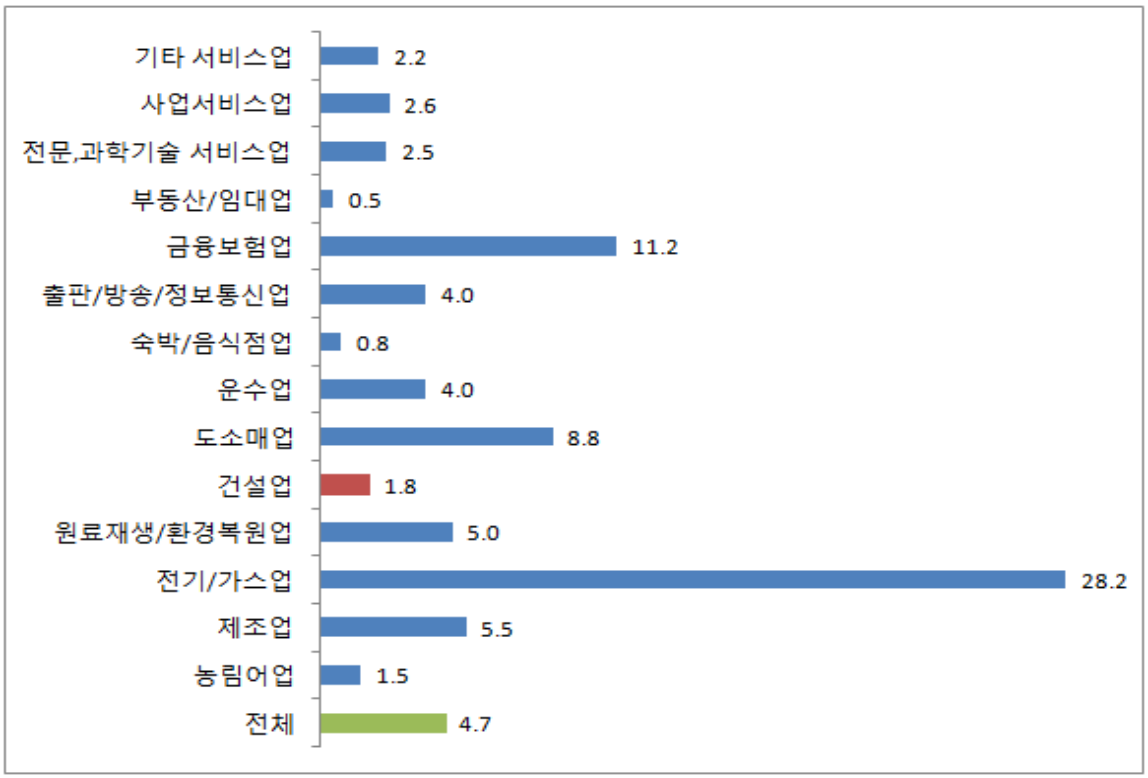


자료: 「국내기업 IT·SW활용조사」, 정보통신산업진흥원, 2018년 2월

김태준 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실 책임연구원 tjkim@ricon.re.kr

그림 3 | 산업별 SCM시스템 도입현황

(단위:%)



자료: 「국내기업 IT·SW활용조사」, 정보통신산업진흥원, 2018년 2월

더욱이 실제 건설업의 규모별 분포를 살펴보면, 9명 이하의 근로자를 보유한 업체의 비중이 전체의 약 60%에 달하는 것을 고려하면, 표본은 전체 건설업체의 모집단을 대표하기 보다는 규모가 큰 건설업체를 대표하고 있다고 할 수 있다. 따라서 다수의 영세업체를 포함하여 건설업 전체의 IT시스템 구축 현황을 조사하면, 이 비중은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

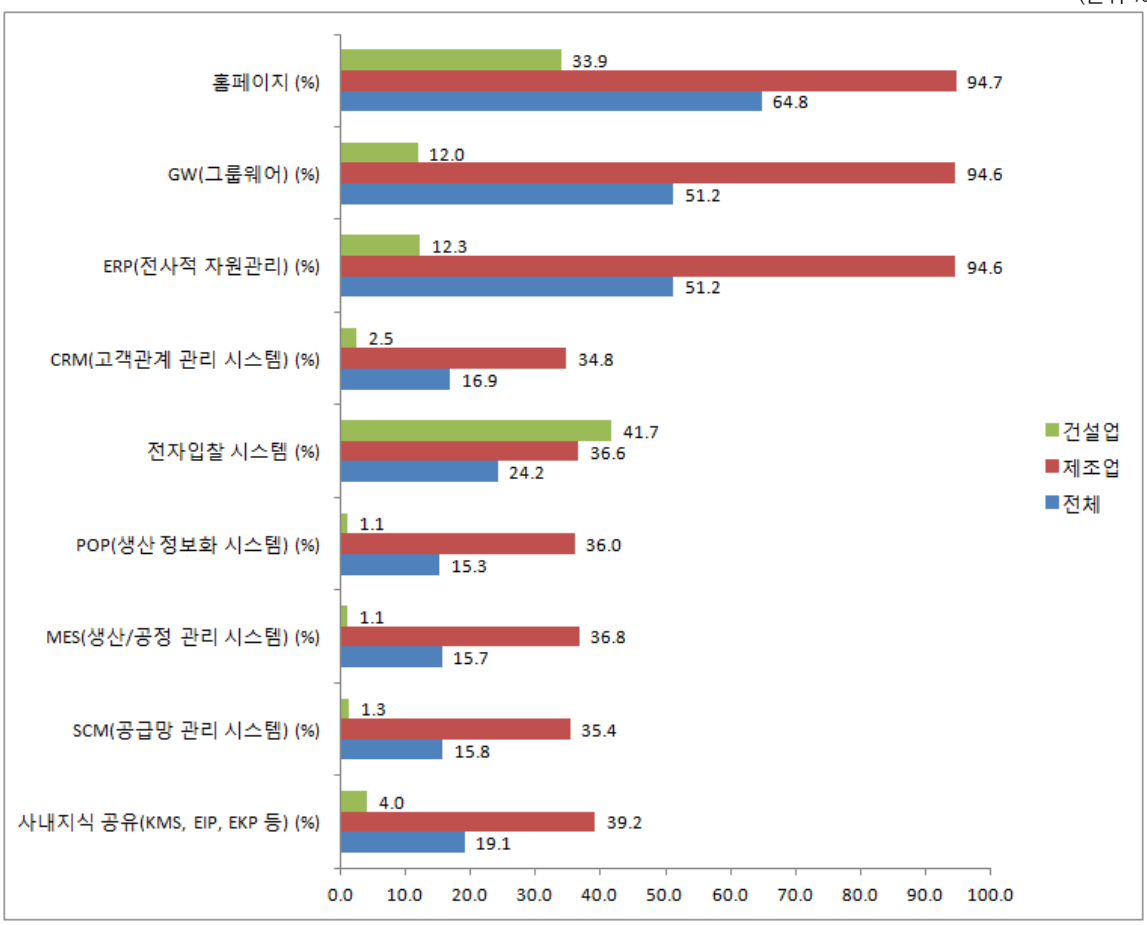
실제로 5인 이상 300인 미만의 기업들로만 조사를 실시한 「중소기업 정보화 수준조사」에서 건설업의 정보시스템 도입시스템은 ERP기준으로 보았을 때 12.3%로 나타났으며, 유일하게 높은 수준으로 나타난 전자입찰시스템을 제외하면 전체 평균에 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

또한 실제로 ERP시스템 중 활용하는 기능은 지원분야인 회계관리 및 인사급여 분야가 70% 이상으로 높게 나타났고 사업의 본원적인 기능인 구매

관리, 공정관리 등은 30% 미만인 것으로 나타나 시스템을 구축했더라도 유용하게 활용하고 있다고 보기 어려운 상황이다.

그림 4 | 중소기업 정보시스템 도입현황

(단위:%)

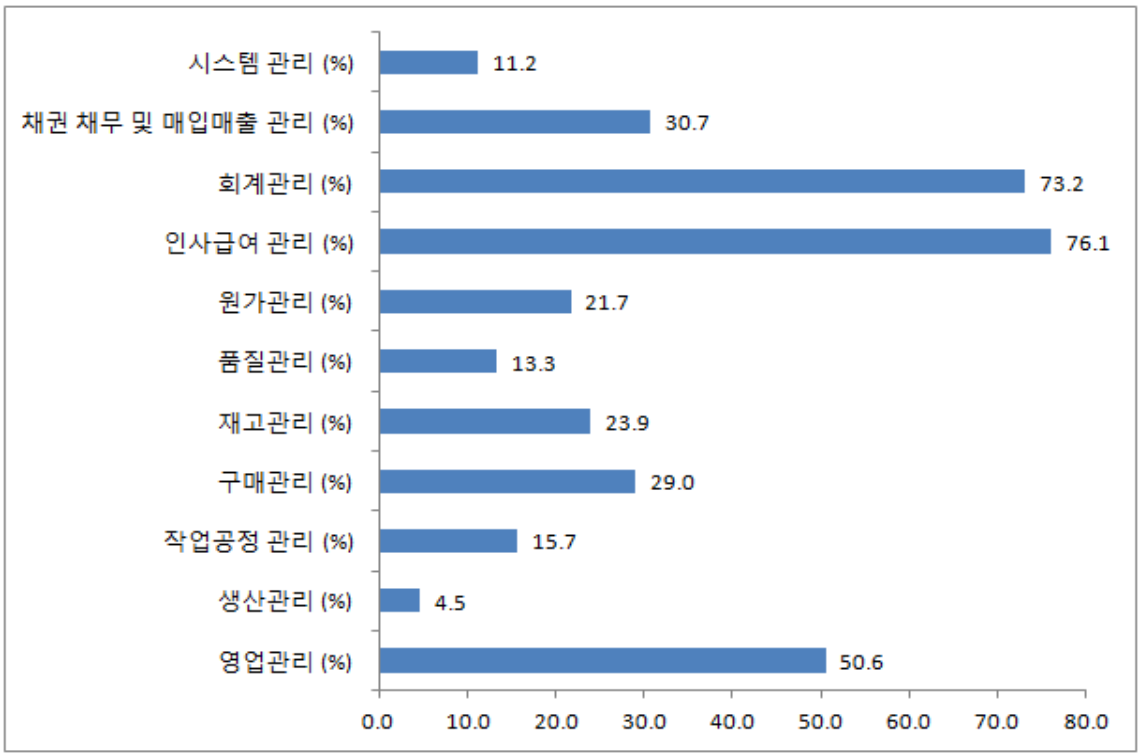


자료: 「중소기업 정보화수준 조사」, 중소기업기술정보진흥원, 2016년 12월

김태준 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실 책임연구원 tjkim@ricon.re.kr

그림 5 | 중소 건설업 ERP시스템 기능별 활용현황

(단위:%)



자료: 「중소기업 정보화수준 조사」, 중소기업기술정보진흥원, 2016년 12월

결과적으로 건설업의 정보화 역량은 중소기업을 중심으로 기본적인 시스템의 구축 자체가 미비한 상황이며, 도입한 기업들도 이러한 것을 올바르게 사용하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 건설업의 정보화 역량은 '중소 건설업체의 시스템 도입 미흡'과 '도입 이후 원활한 활용 저조'라는 문제점을 안고 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 건설업의 정보화 역량 강화 방안

최근 정부는 건설업 혁신방안으로 건설업을 4차산업을 선도하는 글로벌 산업으로의 육성을 목표로 하며 기술혁신방안을 제시하였다. 그리고 이를 위해 건설기술 R&D 확대, 스마트 인프라 활성화등을 주요 사업으로 추진중에 있다. 그러나 건설업의 현실은 일부 대기업을 제외하고는 기본적인 정보화 인프라조차 확보되지 않은 상황이다.

따라서 건설업의 정보화 역량을 강화 기본방향은 오히려 기초적인 단계를 추진하는 것부터 필요하다. 가장 먼저 시급히 추진해야 하는 것은 정보시스템의 OS(Operation Software)의 역할을 하고 있는 ERP 시스템의 보급 및 활용도 제고를 목표로 할 필요가 있다. 새로운 기술의 도입 확대를 위해서는 먼저 사용자의 입장에서 기술이 사용하기 용이해야 하며, 동시에 기술이 유용성을 인식해야 한다. 건설업체들이 사용이 용이하기 위해서는 먼저 건설업에 특화된 시스템의 개발이 필요하고 이것이 유용하게 사용될 수 있도록 교육과 홍보, 그리고 기업에 활용도를 높이기 위한 정보화 전략계획(ISP: Information Strategy Planning)과 최적화 과정이 필요하다.

1) 건설업종에 따라 적합한 시스템 개발

특히 중소기업용으로 보급되는 ERP 시스템은 주로 ASP[2](Application Service Provider)를 통해 제공되는 경우가 많다. 이러한 ASP의 상품들은 주로 제조업에 최적화가 되어 있고, 다양한 업체들이 사용할 수 있도록 지원하는 범용적인 시스템이 대부분이다. 따라서 건설업체 적용하기 위해서는 많은 최적화 과정이 필요하며, 일부의 사업기능을 적용하기에 적합하지 못한 부분이 존재한다.

이를 개선하기 위해서는 건설업체 특화된 전문시스템을 개발할 필요가 있다. 또한 다양한 업종을 지니고 있는 전문건설업계는 사업의 기능과 핵심성공요인이 상이할 수 있기 가능하다면, 업종 유형에 따라 커스터마이징된 시스템을 개발하여 중소업체에 보급해야 한다.

2) 정보시스템 홍보 및 교육 강화

「국내기업 IT·SW활용조사」에 따르면 IT시스템의 도입을 저해하는 가장 큰 요인으로 비용적인 측면과 관련 인식 및 정보의 부족함을 들고 있다. 이러한 요인은 업체의 규모가 작을수록 심화되는 경향이 있다. 최근 제공되고 있는 ASP기반의 시스템들은 일반적으로 월 5만원 ~ 20만원 수준에서 이용이 가능하다. 따라서 비용적인 측면의 부담이 없다면 중소 건설업체들은 관련 시스템의 인식과 정보 부족이 가장 큰 영향을 주고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이를 해결하기 위해서는 관련 부처와 협단체들을 통한 홍보와 교육이 필요하다.

3) 관련 부처 및 단체의 지원을 통한 커스터마이징 사업 실시

중소기업들이 정보시스템 도입하고 운영할 때 가장 문제가 되는 부분은 정보화전략계획의 실시 없이 시스템을 도입하여 중소기업들에게 적합하

2) ASP((Application Service Provider): 어플리케이션 서비스 제공자, 고객의 하드웨어 및 소프트웨어를 도입하지 않고도 네트워크 인프라를 통해 다양한 정보화 솔루션을 제공하는 서비스 및 업자

고 유용한 정보를 도출하지 못하는 것과 도입 이후 지속적인 고객최적화(Customizing)가 이루어지지 않기 때문이다. 정보시스템 도입에 있어 필수적인 이 작업들은 ASP 업체가 지원하기에는 한계가 있으며, 중소업체들은 그 필요성에 대한 인식이 낮고 비용부담에 부정적인 견해를 지니고 있다. 따라서 정부나 관련 단체의 지원을 통해 건설업 유형별로 정보전략계획 수립과 핵심 커스터마이징 사안들을 공유한다면 정보시스템의 활용도가 크게 증가할 것이다.

Ⅵ. 결론

서두에 언급한 바와 같이 디지털화를 통한 정보화 혁명은 다양한 분야에서 변화를 일구어내고 있다. 건설업은 전통적으로 보수적인 산업이며 이러한 변화에 적극적으로 대응하지 못하는 구조적인 문제를 지니고 있다. 그러나 향후 건설업 또한 정보화 시대에 맞추어 변화할 것이라는 것은 이미 기정사실로 볼 수 있다. 따라서 이러한 다가올 변화에 맞추어 건설업 역시 적극적으로 정보화 역량을 강화할 필요가 있으며, 이를 위해서는 현재 일부 대기업에서만 활용되고 있는 정보시스템을 중소기업 대상으로 적극적으로 확대하는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 정부부처 및 관련 협단체의 적극적인 지원과 많은 업체들의 참여 속에 중장기적인 실행계획 수립과 실천이 필요하다. 이렇게 범건설업계의 노력이 있어야 보수적인 건설업의 정보화 역량은 혁신적으로 증대될 것이며, 나아가 글로벌 수준의 경쟁우위 확보로 이어질 것이다.

건설기계대여대금지급보증의 현장별 보증 도입

이보라
대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원
bora@ricon.re.kr

1. 머리말

건설기계 대여업자는 다단계 도급구조의 말단에 위치하며, 사실상 건설근로자와 유사한 1인 사업자(건설기계 1대 소유, 본인 운전)는 전체의 약 30%인 약 13만 명에 이르고 있다.[1)]

건설기계대여 계약 체결 시 보증가입이 의무화되어 있으나, 현장에서는 단기임대 등을 이유로 구두계약으로 체결하여 보증서 발급을 회피하는 사례가 발생하고 있다. 정부자료에 의하면 전문건설업체의 건설기계대여대금 보증가입률은 10%내외로 가입률이 현저하게 저조한 실정이다.

이에 정부는 건설기계 대여업 종사자 보호 및 보증 간소화를 위하여 현행 건설기계별 개별보증에서 공사현장별로 사용되는 건설기계 전체를 일괄 보증하는 방식으로 건설기계대여대금 지급보증제도를 개편하고자 한다.(정당한 사유가 있는 경우에는 현행과 같이 건설기계별 개별보증으로 할 수 있도록 예외 규정을 두고 있다.)

2. 건설기계대여대금 지급보증제도 고찰

건설기계 대여계약 체결 시 원 · 하도급 건설업자는 건설기계 대여업자에게 건설기계 대여대금의 지급을 보증하고, 보증사고(체불) 발생시 보증기관(건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비건설공제조합, 서울보증)이 대신 보증금을 지급하는 제도(건설산업기본법 제68조의3)이다.

현행 건설기계대여대금 지급보증제도는 공사현장에서 사용되는 건설기계별로 전문건설업체와 건설기계 대여업자 간 개별 보증이 이루어지고 있다.

건설산업기본법 제68조의3 제1항에 따라 수급인 또는 하수급인은 건설기계 대여업자와 건설기계 대여계약을 체결한 경우 그 대금의 지급을 보증하는 보증서를 건설기계 대여업자에게 주어야 한다.

제3항에 따라 건설공사의 도급계약(하도급계약을 포함) 당사자는 제1항에 따른 건설기계 대여대금 지급보증서 발급에 드는 금액을 해당 건설공사의 도급금액산출내역서(하도급금액산출내역서 포함)에 분명하게 적어야 한다. 단, 발주자가 건설기계 대여대금을 건설기계 대여업자에게 직접 지급한다는 뜻과 그 지급의 방법·절차에 관하여 발주자·건설업자 및 건설기계 대여업자가 합의한 경우와 1건의 건설기계 대여계약 금액(같은 건설기계 대여업자와 2건 이상의 계약으로 분할하여 계약하는 경우에는 각각의 계약금액을 합산한 금액을 말한다)이 200만 원 이하인 경우에는 보증대상에서 제외된다.

3. 건설기계대여대금 지급보증 실태

1) 건설기계대여대금 지급보증 현황

건설기계별 건설기계대여대금 지급보증현황을 살펴보면 기계간 편차가 큰 것으로 나타나며, 굴

1) 건설산업기본법 일부개정법률안 검토보고서(제365회 국회 제2차 국토교통위원회) 참고

이보라 | 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원 bora@ricon.re.kr

삭기, 덤프트럭이 전체 건설기계의 75%를 차지하고 있어 일부 건설기계에 편중되어 있다.

표 1 | 건설기계별 보증현황

구분	건수		보증금액	
	건수(건)	비율	보증금액(백만원)	비율
골재살포기	5	0%	113	0%
기압축기	422	0%	5,146	0%
굴삭기	**72,355**	**52%**	**1,127,532**	**47%**
기중기	5,388	4%	137,052	6%
노면파쇄기	1,392	1%	17,590	1%
덤프트럭	**32,693**	**23%**	**467,191**	**19%**
도로보수트럭	11	0%	157	0%
로더	2,890	2%	67,028	3%
롤러	5,753	4%	50,891	2%
모터그레이더	820	1%	12,942	1%
불도저	3,228	2%	51,044	2%
쇄석기	28	0%	799	0%
스크레이퍼	7	0%	520	0%
아스팔트살포기	54	0%	258	0%
아스팔트피니셔	2,727	2%	20,690	1%
준설선	20	0%	10,125	0%
지게차	1,314	1%	18,642	1%
천공기	2,947	2%	130,472	5%
콘크리트믹서트럭	1,655	1%	33,766	1%
콘크리트믹서트레일러	10	0%	361	0%
콘크리트뱃칭플랜트	151	0%	4,802	0%
콘크리트살포기	28	0%	1,158	0%
콘크리트펌프	4,311	3%	150,489	6%
콘크리트피니셔	119	0%	3,825	0%
타워크레인	188	0%	11,377	0%
터널용고소작업차	849	1%	20,970	1%
트럭지게차	35	0%	705	0%
특수건설기계	219	0%	3,236	0%
항타및항발기	764	1%	48,265	2%
총합계	140,383	100%	2,397,145	100%

자료: 전문건설공제조합 재구성(2005~2018년)

업종별 건설기계대여대금 지급보증현황 역시 업종간 편차가 크며, 토공사업종과 철근콘크리트 공사업종이 전체공사업종의 68%를 차지하고 있어 기계별 보증현황과 동일하게 편중되어 있다.

표 2 | 업종별 보증현황

구분	건수		보증금액	
	건수(건)	비율	보증금액(백만원)	비율
강구조공사업종	743	1%	3,478	1%
금속구조물창호공사업종	569	0%	8,339	0%
도장공사업종	66	0%	746	0%
보링공사업종	1,679	1%	46,682	2%
비계공사업종	3,649	3%	77,918	3%
삭도공사업종	4	0%	138	0%
상하수도업종	13,418	10%	188,893	8%
석공공사업종	2,843	2%	20,785	1%
설비공사업종	113	0%	3,271	0%
수중공사업종	1,115	1%	50,715	2%
습식방수공사업종	198	0%	1,417	0%
승강기공사업종	18	0%	116	0%
시설물공사업종	1,272	1%	14,679	1%
실내공사업종	59	0%	918	0%
조경시설물공사업종	1,960	1%	32,404	1%
조경식재공사업종	3,127	2%	42,316	2%
종합공사업종	2,896	2%	35,637	1%
준설공사업종	116	0%	9,285	0%
지붕판금공사업종	212	0%	5,557	0%
철강재공사업종	232	0%	3,150	0%
철도공사업종	233	0%	6,300	0%
철콘공사업종	**17,807**	**13%**	**304,764**	**13%**
토공사업종	**77,556**	**55%**	**1,423,887**	**59%**
포장공사업종	10,219	7%	90,668	4%
기타	279	0%	5,081	0%
총합계	140,383	100%	2,397,145	100%

자료: 전문건설공제조합 자료 재구성(2005~2018년)

2) 전문건설업체의 지급보증 실태

전문건설업체는 건설기계 대여기간이 짧고, 대여 견수가 많아 건설기계를 대여할 때마다 건설기계 지급보증서 발급을 꺼리고 있다. 또한 공사당 지급보증 건수가 증가함에 따른 보증업무도 늘어나 건설기계대여대금 지급보증이 제대로 이뤄지기 어려운 것으로 나타났다. 게다가 지급보증서 발급에 소요되는 비용이 하도급내역서에 제대로 반영되지 않아 전문건설업체가 비용 부담을 떠안고 있는 것으로 조사되었다.

전문건설업체는 이러한 복합적인 요인으로 인해 건설기계대여대금 지급보증을 제대로 발급하지 못하고 있는 실정이다.

이보라 | 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원 bora@ricon.re.kr

표 3 | 건설기계대여대금 지급보증이 활성화 되지 않은 이유

(단위: 업체수, %)

구 분	업체수 (%)	
(1) 단기 대여로 인한 표준계약서 및 지급보증서 교부 어려움	388	53.9%
(2) 행정업무의 증대	170	23.6%
(3) 보증서 발급에 따른 건설기계 투입지연으로 인한 공기 지연	95	13.2%
(4) 지급보증서 발급 비용이 하도급내역서에 명시되지 않음	67	9.3%
합 계	720	100.0%

출처: 전문건설업실태조사 분석보고서(2017)

전문건설업체의 건설기계대여대금 지급보증서를 발급하지 않는 이유로 번거롭다는 의견이 47.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있어 개별 보증에 따른 문제점을 보여주고 있다.

표 4 | 건설기계대여대금 지급보증서 발급하지 않는 이유

(단위: 업체수, %)

구 분	업체수 (%)	
번거로움	113	47.3%
제도를 잘 몰라서	66	27.6%
비용 부담	52	21.8%
기 타	8	3.3%
합 계	239	100.0%

출처: 전문건설업실태조사 분석보고서(2017)

3) 건설기계대여대금 체납현황

건설기계대여대금의 지급보증이 제도적으로 의무화된 2013년 6월 이후에도 건설기계대여대금 체납은 여전한 것으로 2014년 이후 대여대금 체납 건수가 오히려 증가하는 등 제도의 실효성에 의구심을 가질 수밖에 없다.

건설기계 대여대금의 체납건수는 2012년 289건에 비해 2013년의 188건으로 감소하였으나 2014년 285건, 2015년 469건, 2016년 415건, 2017년 551건으로 계속적인 증가세를 나타내고 있어 지급보증제도 시행 전후 아무런 차이점을 나타내고 있지 않다.

표 5 | 연도별 건설기계대여대금 체납현황

(단위: 년, 건)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
체납신고건	55	527	364	289	188	285	469	415	551

출처: 대한건설기계협회 자료 제공

전문건설업체는 근본적으로 건설기계대여대금 지급보증서 발급에 취약한 구조적인 문제 즉, 건설기계 투입비중 및 계약형식이 업종별·기계별로 매우 상이하고, 공사일정 및 기계장비 단가의 변동이 많아 이에 따른 보증 관련 과도한 행정업무를 안고 있어 기존 개별보증방식에서 현장별 보증의 전환은 시의적절한 것으로 판단된다.

4. 건설기계대여대금 지급보증 제도 개정안

현장별 보증의 세부내용은 〈표6〉과 같다. 단, 현장별 보증방식의 예외범위를 두어 제도의 효율적인 운영을 꾀하고 있다.

표 6 | 건설기계대여대금 지급보증 현장별 보증도입 개정안

현 행	개 정 안
제68조의3(건설기계 대여대금 지급보증)	제68조의3(건설기계 대여대금 지급보증)
① 수급인 또는 하수급인은 건설기계 대여업자와 건설기계 대여계약을 체결한 경우 그 대금의 지급을 보증하는 보증서를 건설기계 대여업자에게 주어야 함.	①---------- **자신이 시공하는 1개의 공사현장에서 사용하는 모든 건설기계 대여대금을 보증(이하 "현장별 보증"이라 한다)하는 보증서를 그 공사의 도급계약을 체결할 때 발주자에게 제출하여야 하며, 건설기계 대여업자에게는 건설기계 대여계약을 체결할 때 그 보증서 사본을 교부하여야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 불가피한 경우에는 건설기계 대여계약 체결건별로 보증서를 발급하여 건설기계대여업자에게 교부할 수 있음**
- 다만, 발주자가 건설기계 대여대금을 직접 건설기계 대여업자에게 지불하기로 발주자·건설업자·건설기계 대여업자 간에 합의한 경우 등 국토교통부령으로 정하는 경우에는 건설기계 대여대금 지급보증서를 주지 아니할 수 있음	② (현행 제1항 단서와 같음)

이보라 | 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원 bora@ricon.re.kr

개정안은 수급인 또는 하수급인이 자신이 시공하는 1개의 공사현장에서 사용하는 모든 건설기계 대여대금을 보증(이하 “현장별 보증”이라 한다)하는 보증서를 그 공사의 도급계약을 체결할 때 발주자에게 제출하여야 하고, 건설기계 대여업자에게는 건설기계 대여계약을 체결할 때 그 보증서 사본을 교부하도록 의무화하였다.

예외적으로 국토교통부령으로 정하는 정당한 사유가 있는 경우에는 현행과 같이 건설기계 대여계약 체결 건별로 보증서를 발급하여 건설기계대여업자에게 교부할 수 있도록 한다.

그러나 개별보증의 위임범위가 명확하지 않아 법률에서 직접 규정하거나 법률에서 대강을 정하고 세부적인 사항을 하위 법규에 위임하는 등의 명확한 범위 규정이 필요하다.

본 개정안과 같이 현장별 보증을 도입할 경우 현행 개별보증에 비해 높아질 보증 수수료를 발주자가 반영할 수 있는 여건 조성 등의 대책 논의 필요하다.

표 7 | 개별보증과 현장별 보증 비교

구 분	개별 보증	현장별 보증
개념	공사현장에 사용되는 건설기계별로 개별 보증	공사현장별로 사용되는 건설기계 전체를 현장하여 보증
보증대상	원·하수급인이 건설기계대여업자와 체결한 건설기계 임대계약	
보증 발급 의무	건설업자(원·하수급인)	
보증금액	건설기계별 보증금액	공사계약금액×국토부장관이 고시한 업종별 건설기계투입비율
보증서 형태	건설기계별로 개별보증서 발급	공사현장별로 하나의 보증서
보증기간	건설기계 대여일부터 계약 이행일까지 보증	공사 계약일로부터 ~ 준공일까지
보증수수료	건별 보증금액 × 보증수수료율(%)	현장별 보증금액 × 보증수수료율(%)× 보증기간(일자)/365일
보증 수수료 사후 정산	-	당초 보장된 보증금액에서 실제 투입량에 따라 정산제도 도입 계획보다 투입량이 적을 경우 보증금액 반환 계획보다 투입량이 많을 경우 보증금액 추가
실제 건설기계 투입 확인방안	-	• 자계약 시스템 개발 • 투입된 건설기계 일한내역 확인을 위한 GPS 설치 • 시행규칙 개정(현장별 보증금액 및 통보 사항 추가 등)

5. 맺음말

전문건설공사의 기간이 주로 1년을 넘지 않은 것을 고려할 때, 건설 현장당 건설기계대여대금 지급보증건수가 많게는 평균 18건이며, 최대보증 건수로는 공사기간 6년 동안 806건의 지급보증이 이뤄지고 있다. 더욱이 건설기계 투입비중 및 계약형식이 업종별·기계별로 매우 상이하며, 공사일정 및 기계장비 단가의 변동이 많아 이에 따른 보증 관련 행정업무가 과도한 상황이다. 따라서 기존의 개별 보증방식으로 인한 전문건설업체의 행정처리 부담이 적지 않은 것을 고려할 때 금 번 건설기계대여대금지급보증의 현장별 도입으로 관련업체의 부담을 줄여 당초 목적을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 현장별 보증을 도입할 경우 향후 현행 개별보증에 비해 높아질 수수료를 반영할 수 있는 방안과 현장별 보증에서 보증수수료를 사후 정산할 경우 정산업무에 대한 행정업무가 가중되는 격으로 행정업무 간소화의 당초 취지와 부합하지 않는 점 등 여건 조성을 위한 대책 마련과 예외규정으로 두고 있는 개별보증의 명확한 범위의 규정에 대한 심도 있는 논의가 필요할 것으로 판단된다.

건설동향

- 「건설산업 혁신방안」 발표
  (국토교통부 건설정책과)
- 혁신성장을 위한 건설업종 기업 간담회 개최
  (국토교통부 기획재정부)
- 건설산업 혁신 노사정 선언
  (국토교통부 건설정책과)

「건설산업 혁신방안」 발표
- 기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신 추진 -

2018.06.28, 국토교통부 건설정책과

【 건설산업 혁신을 위한 「4대 부문 핵심전략」 】

① (기술 혁신) 공공 주도 R&D, 스마트 인프라 규제특례, 해외 투자개발사업 지원 등을 통해 제4차 산업혁명을 선도하는 글로벌 산업화

② (생산구조 혁신) 건설업 업역 개편, 원청의 직접시공 활성화, 무등록 시공팀 관리·퇴출 등을 통해 칸막이와 다단계가 없는 고효율 산업화

③ (시장질서 혁신) 부실기업 퇴출, 원-하도급 불공정 근절, 공공공사 발주제도 개편, 적정 공사비 책정 등을 통해 부실, 불법, 부조리가 없는 공정 산업화

④ (일자리 혁신) 취업연계형 지원 강화, 강소기업 육성 및 '창업허브' 구축, 전문인력 육성 등을 통해 청년 인재가 역량을 펼치는 젊은 산업화

□ 정부는 건설산업의 근본적인 체질 개선과 지속가능한 성장을 위해 6월 28일 (목) '제9차 경제관계장관회의'에서 관계부처 합동으로 '건설산업 혁신방안'을 발표하였다.

□ 이번 대책은 국내외 여건 변화와 구조적 모순으로 건설산업의 위기상황이 심화되고 있다는 점에 정부와 업계가 인식을 같이 하고, 업계 주도의 전문기관 컨설팅*과 노동계·전문가 등이 참여하는 광범위한 의견수렴**을 거쳐 마련되었다.

* 건설단체총연합회 주관 산업 발전전략 용역(보스턴컨설팅그룹, '17.6~12)

** 업계 10회, 노동계 4회, 노사정 협의체 6회, 전문가 토론회 4회('17.6∽'18.5)

□ 건설산업은 2017년 기준 GDP 성장기여도가 39%에 이르는 등 그간 우리 경제를 지탱해온 주력산업으로 서민 일자리 창출과 경상수지 개선에 기여해 온 것이 사실이다. 그러나 최근 인프라 수요 감소로 양적 팽창이 한계에 이르고, 기술경쟁력 부족, 부실업체 난립 등 누적된 문제점들이 해소되지 못하면서 성장 잠재력이 약화되고 있다는 지적을 받아왔다.

□ 정부는 부족한 건설 기술력1), 경직적인 생산구조2), 투명하지 못한 시장질서3), 고령화되는 건설 일자리4) 문제를 해결하기 위해서는, 물량 지원 위주의 단기 처방이 아니라 산업 체질의 근본적 개선이 필요하다는 판단 아래, 산업 혁신방안을 수립하였다고 밝혔다.

1) 선진국 대비 70~80% 수준, R&D 투자비중 0.2%(전 산업 1.3%) 2) 10% 미만인 직접시공 비율, 칸막이식 업역규제로 인한 공정경쟁 부족 등 3) 일반 국민의 80.2%가 건설을 불공정 산업으로 인식(국토부 설문조사, `17) 4) 40대 이상 취업비중('17): 건설업 84% vs 전 산업 65%

□ 혁신방안의 주요 내용은 다음과 같다.

【 기술 혁신 】

(1) 스마트 건설기술 활성화

□ 1조원 규모의 공공주도의 R&D 투자(~'27)를 통해 4차 산업혁명에 대비한 핵심 건설기술*의 확보와 보급을 추진한다.

* BIM(Building Information Modeling, 3차원 설계·시공관리·유지보수 플랫폼), 공장형 시공, IoT 기반 유지관리 등(투자규모는 재원여건에 따라 변동가능)

□ 민간의 건설기술 개발촉진을 위해 공공발주기관에서 신기술 시험시공 장소를 제공하여 기술개발 비용을 경감하며, BIM 등 핵심적 기술은 공공공사에 적용을 의무화할 계획이다.

(2) 고부가가치 건설시장 확대

□ 건설·통신·소프트웨어 산업간의 융복합이 중요한 스마트시티 등 첨단 인프라에 대해서는 규제 샌드박스* 적용을 추진한다.

* 건설 + IT + SW업체 간 컨소시엄·SPC에게도 건설사업 자격을 부여하는 등 각종 법령상 규제의 적용배제(스마트인프라법 제정, '19)

□ 설계·시공 간 융복합 성장 촉진을 위해 시공사가 설계 단계부터 참여하는 시공책임형 사업관리(CM)를 제도화하고, 설계·시공을 통합 발주하는 턴키 적용대상도 확대(특수교량 등 14개 공종으로 제한→ BIM 등 첨단공법 적용시 턴키발주 허용)할 예정이다.

(3) 해외 건설시장 진출 지원

□ 설계 엔지니어링 분야에도 종합심사낙찰제를 도입('18.9)하고, 해외현장의 설계인력에 대한 비과세 혜택도 확대(月 100→300만원)한다.

□ 지난 6월 8일 설립된 '해외인프라·도시개발지원공사'를 중심으로 해외 투자개발사업에 대한 중장기 진출 전략을 11월중 수립하고, 해외건설 통합 정보시스템을 구축(~'20)하여 우리 기업에게 체계적인 수주정보도 제공할 예정이다.

【 생산구조 혁신 】

(1) 원청의 직접시공 활성화

□ 원청이 일정 비율 이상을 직접시공 해야 하는 직접시공의무제 대상공사를 현행 50억원에서 100억원 미만으로 단계적으로 확대*하고,

* ('18) 70억원 미만→ ('20) 100억원 미만(전문의 원도급시장 진출과 연계 추진)

□ 1종 시설물에 대해서는 공공기관이 원청의 직접시공을 지시할 수 있도록 하고, 직접 시공한 공사실적은 가산 인정할 계획이다.

(2) 하청의 다단계 하도급 구조개선

□ 일부 전문업체가 십장·반장·시공팀장 등 다양한 형태의 무등록 시공팀을 통해 다단계 하도급하는 관행을 근절하기 위해,

① 공공공사에서 전문업체에 고용된 시공팀장 명단을 발주처에 제출토록 하여 건설업체가 시공조직을 직접 고용토록 유도하고,

② 현장근로 경력이 있는 기능·기술 인력이 건설업체를 설립할 경우 시공능력평가 등 인센티브를 제공하여 건설업체 등록도 촉진한다.

(3) 건설업 업역·업종·등록기준 개편

□ `76년 전문건설업 도입 후 40년 이상 유지되어 온 칸막이식 업역 규제*를 개선하고, 업종·등록기준도 이에 맞도록 개편한다.

* 복합공사 원도급은 종합업체, 전문공사 하도급은 전문건설업체만 가능하도록 시공자격을 제한하여 종합·전문건설업간 공정경쟁을 저해(건설산업기본법)

① 업역규제가 개선되면 종합·전문건설업계간 상호 시장진입이 가능해져 시공역량 중심으로 건설시장이 재편될 것으로 예상된다. 다만, 업역규제는 오랜 기간 건설 생산구조의 근간으로 자리잡아온 제도로 건설산업에 미치는 영향이 큰 만큼, 전면폐지, 부분폐지(일부 공사금액 구간에 우선적용) 등 다양한 대안에 대해 충분한 의견수렴을 거쳐 개선방안을 확정할 예정이다.

② 또한, 종합-전문 간 구분을 전제로 나누어진 현행 업종 체계(종합 5종, 전문 29종)도 업역규제 개선방안과 연계하여 재검토하고,

③ 건설업 등록기준도 선진국의 사례*를 감안, 자본금 요건을 단계적으로 하향하는 방안을 검토하되, 기술인력 요건은 전문성 강화를 위해 경력기준을 추가할 계획이다.
* (일본) 5천만원, (미국 캘리포니아) 8백만원 수준 vs (한국) 10~2억원

□ 업역·업종·등록기준 개편은 건설업계의 이해관계가 대립되고, 건설근로자의 고용여건 등에도 상당한 변화를 가져올 수 있는 만큼, 전문기관 용역, 건설산업 혁신위원회* 등을 통한 의견 수렴과 공론화를 거쳐 9월경 로드맵 발표를 통해 구체화될 전망이다.
* 국토부 1차관, 종합·전문협회·업체, 노동계, 시민단체 등 참여 중('18.4~)

【 시장질서 혁신 】

(1) 부실업체 퇴출 강화

□ 기술자 자격증 대여로 등록기준을 허위로 맞추는 부실업체를 퇴출하기 위해 기술자의 실제 고용여부에 대한 점검을 강화*한다.
* 기술인협회 DB를 통해 점검(기술자 자율신고) → 고용보험 가입정보 확인

□ 부실 건설기업 점검시스템(KISCON)과 건축 착공신고 간의 연계를 강화하여 보유 기술자에 비해 공사수주가 과다하여 건설업 등록증 불법대여가 의심되는 업체에 대한 정밀점검도 추진한다.

□ 소액 공사(3~5억 원 미만)에 대한 현장배치 기술자의 중복배치 허용요건도 강화(3개 현장당 1명→2개 현장당 1명 이상)하여 건설 안전을 확보하면서 건설업체의 적정 기술인력 보유도 유도해 나갈 계획이다.

(2) 불공정 관행 근절

□ 공공발주자의 부당행위 개선을 위해 국가계약분쟁조정위원회를 통한 부당특약 심사제도를 도입(국가계약법 개정)한다.

□ 원-하도급자 간 상생협력을 강화하기 위한 방안도 추진된다.

① 원청의 하도급 입찰시, 공사물량·공기·공종별 가격 등 필수적 정보를 의무공개토록 하여 '깜깜이 입찰' 관행을 개선하고,

② 저가하도급 방지를 위한 다각도의 대책*을 강구한다.

* 저가하도급 판정기준 상향(예가대비 60→ 64%), 간접비 포함여부 심사, 경쟁입찰 등 하도급 적정성 심사 면제사유 축소('18.11)

③ 하도급대금 지급보증 면제범위를 축소*하는 등 건설공사 하도급대금에 대한 보호도 강화한다.

* 신용등급 A0 이상 원청은 면제→ 신용등급에 따른 보증면제 폐지

(3) 공공공사 견실시공 기반조성

□ 발주제도 개편과 적정공사비 책정 방안을 9월까지 마련한다. 공공 발주제도는 우수 건설업체 선별 기능을 강화하고, 저가 경쟁보다는 시공 기술력 중심의 경쟁이 가능한 방향으로 개편하고, 적정공사비 문제에 대해서는 적정임금제 시행('20년 예정)과 적정공기 도입 등 공사원가 증가요인을 종합적으로 검토하여 건설업계의 부담을 경감하는 방안도 제시할 계획이다.

【 일자리 혁신 】

□ 도제훈련, 해외현장 훈련, 국제기구 인턴십 등 청년층의 건설훈련기회를 확대하고 고용 우수기업에 대한 인센티브*도 강화한다.

* 청년층 고용실적이 우수한 기업을 선발(전문건설업체 고용실태 평가제 도입, '18.10)하여 시공능력평가 등 우대

□ 건설 스타트업 생태계 조성을 위해 건설기술연구원의 인프라를 활용, '청년창업 허브*'를 구축하여 8월 중 개소할 계획이다.

* 사무공간·신기술 시험시설 제공, 건기연 보유기술 지원, 특허 자문 등

□ 우수한 전문인력 양성을 위해 특급기술자에게 주기적 교육의무를 부과하고, 특1급, 특2급으로 세분화하여 역량 강화를 유도하면서, 적산사(Quantity Surveyor), 공정관리사 등 신규 자격도 신설하여 공법 변화와 현장 수요에 맞는 청년 기술자의 유입을 확대한다.

□ 지자체, 건설사와 '건설워크넷'(일자리 매칭시스템, 기술인협회 운영)과의 MOU 체결 등을 통해 구인·구직 미스매칭도 해소한다.

【 향후 추진계획 】

□ 정부는 건설산업기본법 개정 등 입법조치 없이 내부지침 개정 등을 통해 시행이 가능한 과제들은 즉시 시행에 착수하되, 업역·업종개편 등 구체적 로드맵 마련이 필요한 쟁점과제에 대해서는 앞으로 노사정 공동선언 등 사회적 합의 절차를 적극적으로 활용하여 차질 없는 이행을 뒷받침할 계획이라고 밝혔다.

□ 아울러 국토교통부(장관 김현미)는 관계부처 합동의「건설산업 혁신방안」을 통해 건설산업 중장기 육성전략이 확정된 만큼, 9월중 주요 과제의 실천계획이 수립되는 대로 중장기 건설산업 정책방향을 종합적으로 아우르는「제5차 건설산업진흥기본계획(2018~2022)」도 고시할 예정이다.

혁신성장을 위한 건설업종 기업 간담회 개최

2018.07.13, 국토교통부 기획재정부

□ 업계의 애로사항을 청취하고 기업인 및 관계 전문가와 함께 건설업의 혁신성장 발전방안을 모색하고자 기획재정부는 관계부처(국토교통부)와 함께 건설업종 기업 간담회를 개최(7.13.)하였다.

□ 회의를 주재한 한훈 혁신성장정책관은 “혁신성장이 드론, IoT 등 신산업 육성에만 국한되는 것이 아니며, 건설업과 같은 기존 산업에서도 전 방위적으로 나타날 필요가 있다”고 언급했다. 또한 사업방식 고도화, 他 산업과의 융합 등 건설업계의 혁신 과정에서 정부가 도와드릴 부분이 있으면 언제든지 건의하시기를 당부했다.

□ 대한건설협회(정병윤 상근부회장)는「혁신성장 기반 마련을 위한 제언」을 발표하였다. 발표를 진행한 이승우 박사(건설산업연구원)는 “건설업이 대규모 건축 개발 등 양적성장에서 벗어나 ICT·IoT·신재생에너지 등 첨단기술을 접목한 융합산업으로 발전중”이며, “이 과정에서 정부가 산업별 칸막이식 규제를 해소하여 민간의 역량·창의성이 십분 발휘되도록 지원”해주기를 당부했다.

□ 참석한 기업인들은 민간투자사업 활성화, 공공건설 낙찰률 제고, 적정공사비 산정 등 정부의 SOC 투자 활성화를 위한 제도 보완을 건의하였으며 또한 건설공사 과정에서 발생하는 각종 갈등을 신속히 처리하는 제도 마련과 노후 도심지역 재개발 등 공공성과 수익성이 조화되는 대형건설 사업의 추진을 제안하였다.

□ 기획재정부 및 관계부처는 건설업계의 활로 모색을 위해 기업과 정부가 모두 노력할 필요가 있다고 언급하였고, 규제 샌드박스 법안의 조속한 통과를 위해 노력하는 한편, 업계의 의견을 지속적으로 수렴하여 정책에 반영할 예정이다. 아울러, 투자·규제 등에 대한 애로사항은 언제든지 건의해 줄 것을 당부, 필요시 기업과 1:1로 면담할 계획이다.

* 간담회 민간 참석자 명단: 기획재정부 한훈 혁신성장담당관, 기획재정부 천재호 지역경제정책과장, 기획재정부 배병관 부동산정책팀장, 국토교통부 김일평 건설정책국장, 국토교통부 김영한 건설정책과장, ㈜현대건설 조영철 상무, ㈜대우건설 서정철 상무, ㈜대림산업 김경준 상무, ㈜롯데건설 정재만 상무, ㈜SK건설 김기범 상무,㈜명가엔지니어링 배현기 대표, 성균관대학교 김예상 교수, 건설산업연구원 이승우 박사, 건설산업연구원 이홍일 박사, 대한건설협회 정병윤 상근부회장, 대한건설협회 최상근 기획본부장, 대한건설협회 조준현 정책본부장, 대한건설협회 이종인 산업본부장, 대한건설협회 임석기 정책특보

건설산업 혁신 노사정 선언
- 9월까지 업역규제 개선, 적정공사비 등 로드맵 마련 -

2018.07.25, 국토교통부 건설정책과

□ 국토교통부(장관 김현미)와 한국노총 건설산업노동조합(진병준 위원장), 민주노총 건설산업노동조합연맹(홍순관 위원장 권한대행), 대한건설협회(유주현 회장), 대한전문건설협회(김영윤 회장)는, 7월 25일(수) 인천광역시에 위치한 건설기술교육원에서 '건설 산업 혁신 노사정 선언문'에 합의하고 서명식을 가졌다.

□ 정부는 6월28일 경제장관회의를 통해 발표한「건설산업 혁신방안」에서 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 등 4대 혁신을 위한 12개 과제를 추진키로 하고, 종합·전문건설업간의 칸막이식 업역규제 개선, 업종체계 개편, 건설업 등록기준 조정 등 건설산업 생산구조 관련 과제와, 적정임금제 도입, 사회보험 확대 등을 뒷받침하기 위한 적정공사비 책정방안에 대해 9월중 세부 추진방안을 마련키로 밝힌바 있다.

□ 이번 노사정 선언식은 앞서 발표된「건설산업 혁신방안」에 대한 건설 노사정의 폭넓은 공감대를 확인하면서, 9월로 예정된 혁신 로드맵 등 구체적 이행계획을 긴밀한 소통과 협력을 통해 수립해 나간다는 원칙을 천명하기 위한 목적이다.

* 이행계획 수립을 위해 4.20일 발족한 건설산업혁신위원회(국토부 1차관,업계·노동계·민간전문가 등) 이복남 위원장(서울대학교 교수)도 함께 참여

□ 건설산업 혁신 노사정 선언문에 담긴 주요 내용은 다음과 같다.

① 업역규제는 종합·전문건설업계가 상호 시장에 진출하면서 업역 갈등을 해소하는 방향으로 개선하기 위해 노력키로 하였다.
② 기술 발전 등을 고려하여 건설업종 체계를 합리적으로 개편하고 시공능력 등을 제고하는 방향으로 건설업 등록기준을 개선하기 위해 력한다는 내용을 담았다.
③ 공공공사 원가산정, 계약제도 전반에 걸쳐 공사비의 부족, 품질 저하 등을 유발하는 요인을 찾고 개선방안을 강구키로 하였다.
④ 건설근로자 등의 적정임금 확보, 체불방지, 사회보장 강화 등을 위해 협력하고 이에 따르는 업계부담 경감을 위해 노력하면서,
⑤ 불공정 하도급 근절과 페이퍼컴퍼니 퇴출에도 힘쓰기로 하였다.
⑥ 끝으로 금번 선언의 차질 없는 이행을 위해 국토교통부가 중심이 되어 노사단체의 의견수렴 등 공론화 절차를 거쳐 9월중 이행계획을 마련하는 등 후속조치에 착수할 것을 확인하였다.

□ 김현미 국토교통부 장관은 “그간 건설산업 개혁을 위한 많은 논의들이 있어 왔지만 노사정이 하나가 되어 혁신의 큰 틀에 합의하는 자리는 이번이 처음”이라고 이번 선언의 의미를 부여하면서, “앞으로 치열한 고민과 토론을 거쳐 혁신 로드맵을 제대로 만들어 오늘 혁신의 총론에 합의한 것처럼, 9월에 예정된 혁신의 각론도 노사정이 함께 국민들께 내놓을 수 있기를 기대한다”고 밝혔다.

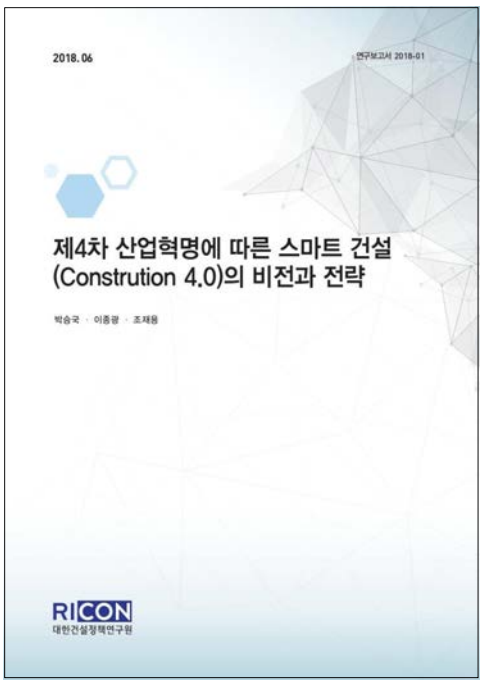
□ 한편, 선언식을 마친 노사정 대표들은 건설기술교육원에서 진행 중인 기술·기능인력 교육훈련 과정*을 참관하고, 교육생들과의 대화를 통해 건설산업을 양질의 일자리를 창출하는 고부가가치 산업으로 혁신하기 위해 전문인력 양성기반을 확충해 나갈 것을 다짐하였다.

* (기술인력) 해외 플랜트, 건축 BIM 과정 / (기능인력) 배관용접 과정

건설정보체크

건설정보체크

“제4차 산업혁명에 따른 스마트 건설(Construction 4.0)의 비전과 전략” 보고서 발간



4차 산업혁명은 ICT 기술과 각종 산업분야가 융합되는 모습으로 조용하지만 빠른 속도로 우리에게 다가오고 있다. 4차 산업혁명이라는 시대의 변화에 적절히 대응하여 건설산업의 혁신을 이루어낼 수 있다면, SOC투자 감소 및 주택건설 경기의 위축으로 인해 침체의 늪에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있는 국내 건설 산업은 새로운 성장동력을 창출하여 지속적으로 성장할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다.

4차 산업혁명을 건설 산업이 성공적으로 주도하기 위해서는 정부기관, 연구 및 교육기관, 산업체들 간에 효율적인 협력아래 ‘편리하고 안전한 스마트 국토·주거환경 구축’ 및 ‘스마트 건설생산 시스템 구축’이라는 두가지 목표를 가지고 효과적인 추진 전략이 필요하다.

본 연구에서는 스마트 건설 추진 전략으로 ① 스마트 건설 투자 동인 제시, ② Living Lab 개념의 실증사업 추진, ③ 융합 기술 경쟁력 강화, ④ 스마트 건설 소프트 파워 강화를 위한 융합형 인재양성 지원, ⑤ 스마트 건설 파트너십 구축 등을 제시하였다.

‘편리하고 안전한 국토·주거환경 구축’을 위한 첨단 건설상품의 개발과 ‘건설생산프로세스의 혁신’을 통한 건설 산업 ‘가치사슬(value chain)’의 변화는 과거 국가경제 발전의 중추적인 역할을 수행했던 건설산업이 다시 한 번 대한민국의 새로운 성장동력으로 자리매김 하는 원동력이 될 것이다.

“일본 건설산업 생산시스템 분석 및 시사점” 보고서 발간

우리 연구원은 건설 산업의 지속적인 성장과 국제적 경쟁력 확보를 저해하는 주요한 요인으로 지적받고 있는 건설산업의 칸막이식 업역구조의 문제를 해결하고, 건설생산체계를 근본적으로 혁신하고자 해외선진국의 사례들을 벤치마킹하는 연구를 진행하고 있다. 그 첫걸음으로써 일본의 건설산업 시스템을 분석하고, 정책적 시사점을 정리한 연구결과 보고서를 발표하였다. 보고서는 일본 건설업 허가제도의 구조(제2장), 일본 건설업 허가 현황 및 통계(제3장), 일본의 공고공사 시스템(제4장), 결론 및 시사점(제5장)으로 구성되어 있다.

주요 연구내용으로 제2장에서는 일본 국토교통성의 자료와 일본 건설업법에 기초하여 일본 건설업 허가 제도를 정리하였다. 일본에서 건설업 허가는 ① 수주 지역(전국:국토교통성 장관허가, 지역:도도부현 지사 허가), ② 희망 공사(건축일식공사, 미장공사, 목공사 등 29공사 분류), ③ 하도급 규모(4억 원 이상 하도급을 내리는 원도급자:특정건설업, 그 외:일반건설업)의 3가지 구성 항목에 따라 다르게 적용되고 있다. 일본에서는 종합건설업과 전문건설업을 구분하지 않는다. 이 때문에 종합건설업과 전문건설업의 업역 분쟁이 발생하지 않는다. 또한 복합공사의 원도급은 해당 복합공사에서 요구하는 공사 허가를 전부 보유하거나, 일식공사 허가를 가지고 있으면 수주가 가능하다. 그러나 일식공사 허가는 원도급자의 위치에서 프로젝트를 종합적으로 관리하는 업무(공사)를 위한 허가이며, 시공권이 주어지지 않는다. 일식공사 허가를 보유한 기업이 직접 시공을 하기 위해서는 해당 공종의 전문공사 허가를 취득해야 한다. 또한 일본은 건설업을 취득하기 위한 요구조건도 우리나라에 비하여 낮으며, 건설업에 대한 진입 장벽이 높지 않다.

제4장에서는 일본 국토교통성과 지자체의 자료에 기초하여 공공공사 조달 방식을 분석하였다. 일본의 공공공사 조달방식은 우리나라의 조달청과 같은 조직을 통해서 이루어지는 중앙조달이 아닌 각 지방정부가 직접 입찰계약을 진행하는 분산발주방식으로 이루어진다. 또한 건설업 허가는 공공공사 입찰자격을

의미하지 않으며, 각 발주기관의 까다로운 심사를 거쳐야 해당 발주기관의 입찰자격을 얻을 수 있다. 따라서 건설업 허가와 관련된 분쟁이 발생하지 않는다. 건설 산업의 진입 장벽이 낮기 때문에 새로운 업체가 진입하기는 용이하지만, 1~2년의 주기로 받아야 하는 까다로운 심사를 통해 불량, 부적격 업체는 배제된다.

본 보고서는 일본의 건설업 허가제도 및 이와 관련한 공공입찰 시장에 대하여 조사·분석하고 시사점을 정리하여 제시하고 있다. 보고서의 내용이 진행 중인 국내 건설 산업 생산체계 개편에 밑거름이 되는 연구가 되기를 기대한다.

“2018 건설하도급 공정거래 체감도 조사” 리뷰 발간

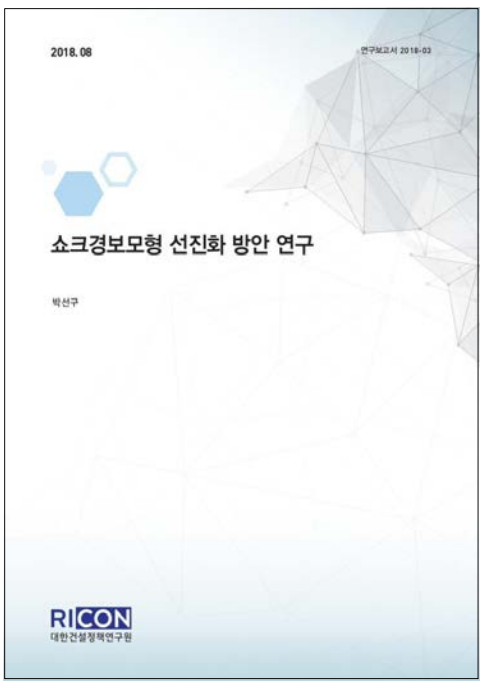
우리 연구원은 2018년 건설하도급 공정거래 체감도를 조사하여 결과를 발표하였다. 건설하도급 공정거래 체감도 조사는 부당특약 등 주요한 하도급 제도를 8개 범주에 속하는 39개 항목을 대상으로, 하도급업체가 2017년 1년 동안 계약한 하도급거래에서 실제 체감한 공정거래 정도를 조사하여 점수로 나타낸 것이다. 조사대상 39개 항목 전체를 대상으로 한 2018년 건설하도급 공정거래 체감도 점수는 100점 만점에 68.3점(100점 만점, 점수가 높을수록 공정성 높고 공정거래 양호함)으로 조사되었다.

8개 범주(부당특약, 부당한 하도급대금 결정, 부당한 위탁취소, 부당감액, 부당반품, 하도급대금 지급, 하도급대금 조정, 보복조치) 중 하도급대금 조정이 58.4점, 부당특약이 60.8점, 하도급대금 지급이 65.1점 순으로 점수가 낮게 조사되어 이들 분야에서 불공정거래가 심각한 것으로 나타났다.

39개 조사항목 중 점수가 낮은 순서로 5개를 선정한 결과 부당특약 범주에 속하는 항목이 3개. 하도급대금 조정 범주에 속하는 항목이 2개로 나타났다. 특히 부당특약은 2016년 조사에서 61.4점, 2017년 조사에서 61.2점으로 가장 낮은 점수를 기록하한 바 있어 개선이 시급하다. 나머지 범주는 부당한 하도급대금 결정(67.0점), 보복조치(73.2점), 부당감액(76.1점), 부당한 위탁취소(78.8점), 부당반품(80.6점)의 순으로 조사되었다.

건설하도급 공정거래 체감도 조사를 통해 하도급업체가 현장에서 경험적으로 인식하는 공정거래의 정도를 파악할 수 있다. 또한 조사항목별 점수 및 순위를 서열화하여 불공정거래가 심각한 분야를 파악하여 하도급제도의 작동실태 및 정책효과를 점검함으로써 정책대응의 효과성을 제고하는 효과가 기대된다.

“쇼크경보모형 선진화 방안 연구” 보고서 발간



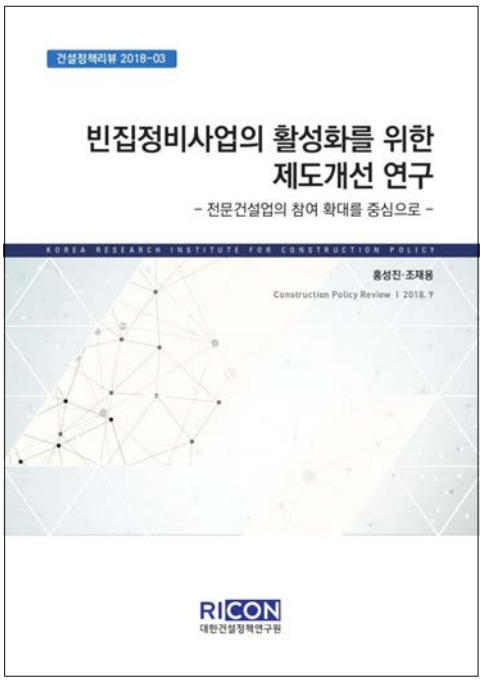
우리 연구원은 건설업의 경기변동과 건설환경 변화를 파악하여 건설보증기관인 전문건설공제조합의 보증위험을 선제적으로 모색하고자 쇼크경보지수를 개발하였다. 이는 기업의 재무 및 경영지표와 거시경제 변수 등의 자료를 이용하여 산업의 위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 것으로 조기경보시스템을 구축하는 것을 의미한다.

쇼크경보지수 모형은 건설환경 변화를 반영하고 새로운 건설 및 거시변수 탐색을 통해 모형의 예측력과 설명력을 제고하는 것을 기본 방향으로 설정하였다. 쇼크경보지수에 포함될 변수는 조합의 위험지표, 건설지표, 거시경제지표 등을 종합적으로 살펴보았다. 구체적으로 시차상관관계 분석과 그랜저인과관계 검정에서 보증청구율에 선행하고, 탄력성의 값이 크며, 통계적으로 유의도가 높은 변수들을 선정하였다.

쇼크경보지수는 전문조합의 보증리스크 관리시스템에서 보조지표로서의 역할이 가능할 것으로 판단된다. 즉, 사전적으로 보증청구율 등 예상손실을 예측하여 보증수수료 및 보증한도의 조정 등을 건의할 수 있으며, 자산운용 등에 있어서도 위험에 따라 투자 포트폴리오 조정 등을 검토할 수 있다. 또한 본고에서는 전문조합 쇼크경보지수 위험등급별(정상/주의/경고/공포) 리스크관리 방안을 제시하였다.

급변하는 환경 하에서 기업의 리스크관리는 이전에 비해 중요성이 커지고 있으며, 필수사항 중 하나로 인식되고 있다. 특히, 보증사업을 운용하는 전문건설공제조합의 경우 리스크관리는 타 산업과 타 기업에 비해 그 중요성이 더욱 크다. 본고에서 검토한 쇼크경보지수가 전문조합의 보증위험을 선제적으로 대응하고, 위험관리 선진화에 일조하기를 기대한다.

“빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구” 리뷰 발간



우리 연구원은 전문건설업을 중심으로 한 빈집정비사업의 활성화를 위하여 “빈집정비사업의 활성화를 위한 제도개선 연구” 보고서를 발간하였다.

국내의 빈집 현황은 5년 마다 실시되는 인구주택총조사에 따르면 ‘15년 기준 전국 1,068,919호, 서울 79,048호로 지속적으로 증가하고 있으며, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에서의 빈집(1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택)의 경우에도 전국 304,381호, 서울 8,801호 집계되고 있다.

이에 따라 빈집정비사업은 방치된 빈집을 효율적으로 정비할 수 있으며, 도시재생 뉴딜사업의 일환으로써 주택공급 및 주택가격 안정화에 기여할 수 있다. 그런데 오늘날 빈집의 소유자는 조세지원제도의 부재로 인하여 빈집정비사업을 기피하고 있고, 도시재생 뉴딜사업과 빈집정비사업의 체계성은 미흡한 상황이며, 현행 빈집정비사업의 시행방식은 공사(시공분야)의 비용, 전문성, 품질 등의 측면에서도 문제점을 나타내고 있는 현실이다.

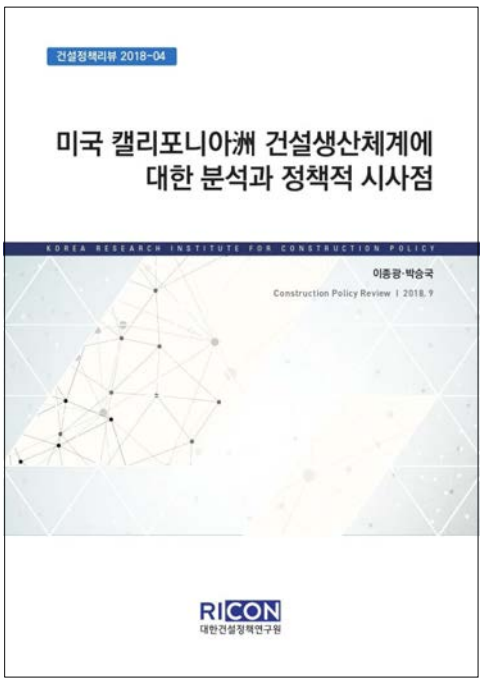
보고서는 빈집정비사업 개관(제2장), 빈집의 현황 및 빈집정비사업의 사례(제3장), 빈집정비사업 활성화를 위한 제도개선 방안(제4장)으로 구성되어 있다.

주요 연구내용으로는 제2장에서는 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제정배경, 빈집정비사업의 주요 내용, 빈집정비사업과 도시재생사업의 관계를 정리하였다. 제3장에서는 빈집의 현황, 국내 빈집정비사업의 사례, 일본 빈집정비사업의 사례를 검토하였다. 제4장에서는 국내·외 빈집정비사업의 시사점, 빈집정비사업의 활성화 방안을 제시하였다. 구체적인 빈집정비사업의 활성화 방안으로는 ① 조세특례 확대, ② 도시재생 뉴딜사업과의 정합성을 위한 빈집 정의의 확대, ③ 전문건설업 참여 확대를 통하여 빈집정비사업을 제안하였다.

본 보고서를 계기로 전문건설업 중심의 빈집정비사업이 활성화되어 주택의 공급 및 주택가격 안정에도 기여할 수 있기를 기대해 본다.

건설정보체크

“미국 캘리포니아 州 건설생산체계에 대한 분석과 정책적 시사점” 리뷰 발간



우리 연구원은 미국 캘리포니아주의 건설생산체계를 분석한 보고서를 발간하였다. 미국 캘리포니아주는 건설업 면허제와 종합·전문 업종체계를 갖추고 있어 우리나라의 건설생산체계와 유사한 측면이 있다. 미국 캘리포니아주는 건설업 면허제를 실시하여 우리나라의 건설업 등록제와 유사한 체계를 갖추고 있으므로 선진 외국 중 중요한 벤치마킹 대상으로 주목받고 있다. 최근 건설생산체계 개편과 관련하여 주요한 벤치마킹 대상이다.

보고서에서는 미국 캘리포니아주의 건설생산체계를 분석하여 생산체계 개편에 참고가 될 수 있는 정책적 시사점을 도출하였다. 보고서는 배경과 목적(제1장), 캘리포니아주의 건설업 종류와 업종(제2장), 캘리포니아주의 건설생산체계(제3장), 정책적 시사점(제4장)으로 구성되어 있다.

미국 캘리포니아주의 건설업 종류는 종합건설업과 전문건설업으로 구분된다. 종합건설업종은 토목(General Engineering: Class A)과 건축(General Building: Class B) 2개 업종, 전문건설업종(Specialty: Class C)은 ‘토공·포장’ 등 42개 업종으로 구성되어 있다. 건축업종은 원칙적으로 2개 이상의 세부공종으로 구성된 복합공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있다. 하나의 공종으로 구성된 전문공사를 도급받으려면 해당 전문업종 면허를 보유해야 하는 것이 원칙이다. 토목업종은 별도의 제한이 없다. 전문업종은 해당 업종에 해당하는 전문공사는 물론 전문건설업체가 보유하고 있는 전문업종으로 프로젝트의 대부분이 구성된 복합공사를 원도급 및 하도급 받을 수 있다.

미국 캘리포니아주에서는 발주자의 편의와 보호를 최상위 가치로 두고 건설업종에 따른 영업범위, 도급 및 시공자격을 획일적이고 엄격하게 규제하지 않는다는 점이 가장 큰 특징이다. 건설업자는 시장의 수요와 경영전략에 따라 종합건설업종과 전문건설업종을 자유롭게 보유하는 것이 일반적이다. 전문기술분야를 육성·보호하는 점도 참고할 만하다. 업역체계를 유연하게 운용하는 가운데에서도, 단일 업종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 면허를 보유해야 도급받을 수 있도록 하여 전문업종을 배려하는 정책을 취하고 있다. 이러한 점은 우리나라의 건설생산체계 개편에서 중요한 시사점을 줄 수 있다.

연구원 소식

- 대한건설정책연구원 박광배 연구위원, '근로시간 단축 대응방안 대토론회' 발표자 참석

대한건설정책연구원 박광배 연구위원, '근로시간 단축 대응방안 대토론회' 발표자 참석

건설업계와 국회가 근로시간 단축에 따른 건설산업 특성을 반영한 대안을 모색하기 위해 머리를 맞댔다. 국회 신보라·이은권·추경호 의원이 주최하고, 대한건설단체총연합회가 주관하는 '근로시간 단축 대응방안 대토론회'가 지난 9월 10일 국회의원회관에서 열렸다.

이번 토론회는 근로기준법 개정으로 지난 7월부터 주당 최대 근로시간이 52시간으로 단축돼 공시기간·공사비 부족, 해외 수주경쟁력 약화 등 부작용이 발생함에 따라 건설산업 특성을 반영한 대책을 모색하기 위해 마련됐다.

대한건설정책연구원 박광배 연구위원은 '근로시간 단축의 대응방안 및 개선방안'이란 주제 발표에서 "근로시간 단축에 대한 당위성은 인정하지만 혼란을 막을 수 있는 조치가 미흡하다"고 지적했다. 박 연구위원은 "건설업은 고용형태 및 근로환경·생산방식 등이 타 산업과 다르기 때문에 혼란이 가중될 수 있다"며 건설업 특성을 고려한 탄력근로제를 개선하고 활용해야 한다고 강조했다. 구체적인 개선 방안으로 △공기 연장·공사비 증액 △진행 중인 공사의 적용 제외 △추가 인력 배치에 따른 지원 △특별연장근로 대상 50인 미만 사업장으로 확대 △해외 건설현장 특례 적용 등을 내놨다.

건설산업연구원 최은정 부연구위원은 "법정 근로시간 단축으로 관리직은 평균 13%, 기능인력은 8.8%의 임금이 감소할 것으로 예측된다"며 "직접 노무비는 평균 8.9%, 간접 노무비는 평균 12.3% 증가할 것으로 추정돼 근로시간 단축은 간접 노무비에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다"고 말했다.

고정민 기획재정부 계약제도과장은 "현재 지난 7월 1일 이후 발주되는 공사에 대해서는 근로시간 단축을 고려해 적정 공기가 계약에 반영되도록 가이드라인을 주무부처와 협의하고 있다"며 "일자리 창출에 기여하는 업체를 우대하기 위한 입찰 시 가점 부여제도 도입도 추진 중"이라고 밝혔다.

주제발표에 이어진 토론회에는 하창용 고용노동부 노동시간단축지원TF팀장, 김영한 국토교통부 건설정책과장, 고정민 기획재정부 계약제도과장 등 정부 관계자와 이대식 두산건설 상무, 김응일 서천건설 대표 등 업계 관계자 등이 참석해 대책을 논의했다.

Future Value Creator
in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.