

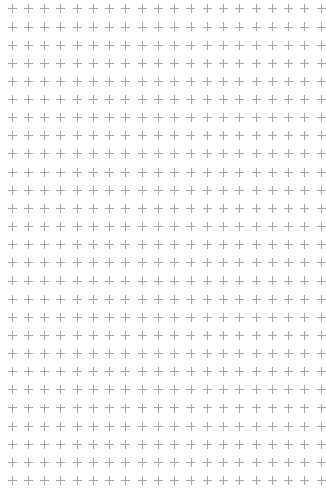
특집 : 건설산업 생산구조의 쟁점-상호시장 허용

논단

- 건설산업 상호시장 진출 허용에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안
- 건설업 상호시장 허용의 법적 문제점 및 영세건설업체 보호 방안
- 상호시장 허용에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주 확대 방안
- 상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용 필요성
- 건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향

현장의 목소리

- ‘상호시장 개방 제도 시행’ 문제 해결 미룰 일 아니다
- 상호시장 진출 허용, 정책 원칙에 맞는 방안 마련이 필요하다
- 상호시장 허용, 영세 전문건설업체 보호가 전제되어야



CONTENTS

2022.04 | Vol.45

논단

- 02** **건설산업 상호시장 진출 허용에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안**
박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구실장

- 09** **건설업 상호시장 허용의 법적 문제점 및 영세건설업체 보호 방향**
홍성진 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원

- 25** **상호시장 허용에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안**
이종광 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 선임연구위원

- 36** **상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용 필요성**
박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원

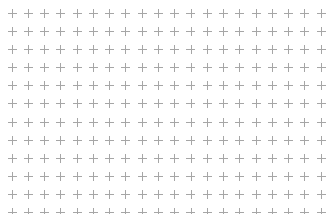
- 48** **건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향**
박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구실장

현장의 목소리

- 60** **‘상호시장 개방 제도 시행’ 문제 해결 미룰 일 아니다**
김순환 문화일보 기자

- 64** **상호시장 진출 허용, 정책 원칙에 맞는 방안 마련이 필요하다**
채재경 대한전문건설협회 건설산업팀장

- 66** **상호시장 허용, 영세 전문건설업체 보호가 전제되어야**
류승룡 대한전문건설협회 세종·충남도회 사무처장



논단

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



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.

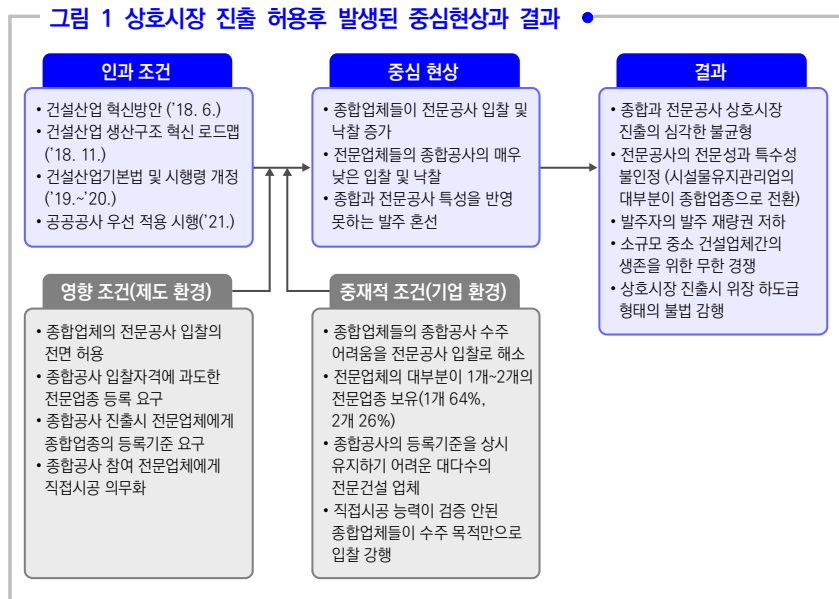
본 연구를 통해 업역폐지에 따른 건설공사 상호시장진출, 업종개편 등 건설산업 생산구조 개편에 따른 그 내용과 영향 현황을 고찰하고 문제점을 분석하여 전문건설업의 대응방안을 제시하고자 한다.

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.



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 전문전설업체의 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 전문전설업종수

(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 요구받고 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:

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 본관동및 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.

건설업 상호시장 허용의 법적 문제점 및 영세건설업체 보호 방향¹⁾

홍성진 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 연구위원
(hongsj@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 건설업 상호시장 허용의 내용
- III. 건설업 상호시장 허용에 따른 발주 현황 및 문제점
- IV. 건설업 상호시장 허용에 따른 영세건설업체 보호 방향
- V. 결론

2

I. 서론

건설산업 생산구조 혁신은 28개의 전문건설업종을 '22년부터 14개로 통합하고 종합·전문건설업 간 공정경쟁을 통한 상호시장 허용이 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 전문건설업종을 14개로 통합한 결정이 현실에서 과연 종합건설업체와 공정한 경쟁이 이루어지는지에 대한 많은 문제 제기가 이루어지고 있는 상황이다. 현실에서는 종합건설업 면허 1개만 있으면 종합건설업체는 관련 전문건설업종에 해당하는 모든 공사의 입찰에 참여할 수 있으나, 전문건설업종은 14개로 통폐합되었다고 하더라도 통폐합된 업종 외 추가적으로 3~4개 이상 보유하고 있어야 입찰에 참여할 수 있기 때문이다.

이러한 문제점은 특히 영세한 건설업체에 직접적인 피해로 이어진다. 실제 상호시장 허용이 이루어진 2021년 기준 공공공사의 경우 상호시장 허용 수주 건수 3,520건 가운데 종합건설업체의 전문공사 수주는 전문건설업체의 종합공사 수주 대비 건수 약 4.9배, 금액 3.4배 높게 나타났다.

이는 영세한 건설업체의 직업선택의 자유 침해로 직결되기 때문에 건설업 상호시장 허용 관련 「건설산업기본법」 및 그 하위법령의 내용을 헌법상 과잉금지의 원칙과 위임입법의 한계에 따라 위헌성 여부를 판단할 필요가 있다. 그리고 건설산업 생산구조 혁신 가운데 건설업 상호시장 허용이 연착륙 할

1) 본 논문은 홍성진(2021), “건설산업 생산구조 혁신에 따른 영세 건설업체 보호 방안 연구”, 대한건설정책연구원을 수정·보완한 것이다.

II. 건설업 상호시장 허용의 내용

수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 영세한 건설업체의 입장에서 건설업 상호시장 허용의 문제점을 검토하고 헌법상 원칙을 준수할 수 있는 입법 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

1. 건설업 상호시장 허용의 의미

건설업 상호시장 허용이란 종합·전문건설업체가 상호 시장에 진출하는 것을 허용하여, 상호공사의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역을 전면 폐지하는 것을 말한다. 그동안 「건설산업기본법」에서는 종합건설업은 종합공사, 전문건설업은 전문공사를 수행하도록 업역을 규제해왔다. 그러나 이러한 업역 규제는 종합건설업의 경우 시공역량의 축적보다 하도급관리 및 입찰 영업에만 치중하여 직접시공 회피 및 페이퍼컴퍼니를 양산하였다. 또한, 전문건설업은 사업물량의 대부분을 종합업체의 하도급에 의존하여 저가 하도급 관행이 확산되고, 전문건설업체에서 종합건설업체로 성장하는 선순환 구조도 제한되었다. 이에 따라 2018년 국토교통부는 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’에서 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고를 위하여 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’에서 건설업 업역규제 폐지 및 상호시장 허용을 발표하였고, 이는 국회의 「건설산업기본법」 개정으로 이어지게 되었다.

2. 건설업 상호시장 허용 관련 「건설산업기본법」의 주요 내용

건설업 상호시장 허용 관련 「건설산업기본법」과 하위 법령의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 종합건설업체와 전문건설업체가 상호 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 생산구조를 개편하고(법 제16조 및 제25조), 기존의 직접시공 기준을 공사금액에서 노무비로 변경하였다(법 제28조의2).

둘째, 직접시공 대상을 현행 도급금액 50억 미만인 공사에서 70억 미만인 공사로 확대하였다(시행령 제30조의2).

셋째, 건설공사 시공자격과 부대공사 기준을 정비·보완하였다(시행령 제19조 및 제21조).

넷째, 시설물유지관리업을 제외한 28개 전문건설업종을 14개 업종으로 통합하고, 주력분야 공시제를 도입하는 한편, 시설물유지관리업의 폐지에 따른 특례를 마련하였다(시행령 제7조 및 별표1, 제7조의2 및 제16조).

표 1 건설산업 생산구조 혁신의 주요 내용

개정 사항	주요 내용	비고
법 제16조 (2018. 12. 31)	• 건설생산구조 개편 및 업역규제 폐지 - 종합·전문건설업체 상호시장 진출	
법 제25조 (2018. 12. 31)	• 도급자격 변경 - 발주자 및 수급인은 시공자격을 갖춘 건설업자에게 도급 또는 하도급 하도록 규정	• 공공공사 (2021. 1. 1 시행) • 민간공사 (2022. 1. 1. 시행)
법 제29조 (2018. 12. 31)	• 건설공사의 하도급 제한 - 종합·전문건설업체 업역규제 폐지에 따른 하도급 제한규정 변경	
시행령 제13조 및 별표1 (2019. 6. 18)	• 건설업 등록기준 정비 - 자본금 기준을 현행 대비 70% 완화	• 2019. 6. 18 시행
시행령 제19조 및 제21조 (2020. 10. 8)	• 건설공사 시공자격과 부대공사 기준 정비·보완 - 종합·전문건설업체 업역규제 폐지에 따른 시공자격 및 부대공사 인정범위 확대	• 공공공사 (2021. 1. 1 시행) • 민간공사 (2022. 1. 1. 시행)
시행령 제7조 및 별표1, 제7조의2 및 제16조 (2020. 12. 29)	• 업종통합 및 주력분야 공시제 - 종합·전문건설업체 업역규제 폐지에 따른 전문건설업종 통합 및 주력분야 공시제 도입, 시설물유지관리업 업종 전환	• 2022. 1. 1 시행 - 시설물유지관리업은 2023. 12. 31까지 효력
법 제28조의2 (2018. 12. 31)	• 직접시공 산정기준 개편 - 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 노무비 이상 공사를 직접시공	• 2019. 7. 1 시행
시행령 제30조의2 (2019. 3. 26)	• 직접시공 의무 대상 공사 확대 - 50→70억원으로 확대	• 2019. 3. 26 시행 이후 입찰공고 적용

특히, 국토교통부는 건설공사의 시공 자격 등을 판단하기 위해 세부적인 사항을 규율하는 「건설공사 발주 세부기준」(국토교통부고시 제2020-1120호)를 제정·시행하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

표 2 「건설공사 발주 세부기준」의 주요 내용

절 차	내 용
종합공사와 전문공사 구분	<ul style="list-style-type: none"> 발주자는 건설공사의 세부내역을 검토하여 주된 공사와 부대공사, 종합공사와 전문공사 구분 의무
부대공사 판단기준	<ul style="list-style-type: none"> 부대공사의 범위 <ul style="list-style-type: none"> 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 2분의 1 이상인 경우 그 나머지 부분의 공사 영 별표 10에 따른 건설업종 중 기계설비공사업 및 가스시설시공업에 속한 공사 간의 복합된 공사를 그 중 주된 공사에 관한 업종의 건설사업자가 도급받는 경우 나머지 업종에 속한 공사 부대공사 인정 기준 <ul style="list-style-type: none"> 주된 공사와 부대공사의 공사 종류간에 종속성(從屬性) 및 연계성(連繫性)이 인정될 것 건설공사의 업종별 업무내용 및 시공기술의 난이도 등을 고려할 때 주된 공사의 건설사업자가 시공할 수 있고 주된 공사의 건설사업자가 부대공사를 시공하더라도 공사의 품질이나 안전에 지장을 초래하지 않을 것 부대공사 인정 기준 시 발주자 고려사항 <ul style="list-style-type: none"> 공사의 전·후 시공과정상 주된 공사에 수반되는 공사인지 전체 공사 중 주된 공사의 규모를 초과하지 않는지 공사구간·기간·시기, 연약지반 등 특수여건, 공정 전반에 대한 종합적인 계획·관리 및 조정의 필요성 등 현지 여건
시공자격	<ul style="list-style-type: none"> 종합공사의 시공자격 <ul style="list-style-type: none"> 「건설산업기본법」 제16조 및 동법 시행규칙 제13조의3과 동일 전문공사의 시공자격 <ul style="list-style-type: none"> 「건설산업기본법」 제16조 및 동법 시행규칙 제13조의3과 동일(단, 공사예정금액 2억원 미만인 전문공사는 2024년 1월 1일부터 시공 자격 부여)
발주방식	<ul style="list-style-type: none"> 발주자의 종합·전문공사 상호 진출 허용 의무 입찰참가 제한 시 사유 기재 의무 종합공사 발주 시 주된공사의 업종 및 구성비율 기재 의무

III. 건설업 상호시장 허용에 따른 발주 현황 및 문제점

1. 건설업 상호시장 허용에 따른 발주 현황

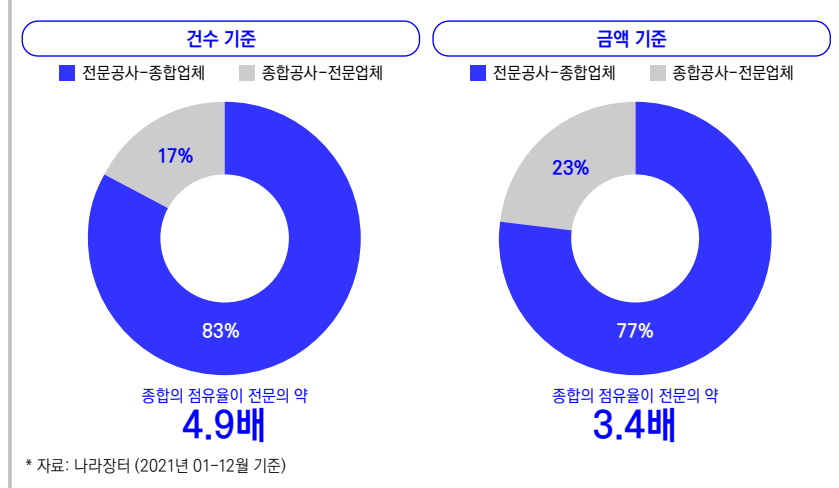
2021년 기준 상호시장 허용 수주 건수는 총 4,232건, 금액은 19,570억원이다. 이 가운데 종합건설업체의 전문공사 수주는 3,520건(금액기준 15,132억원), 전문건설업체의 종합공사 수주는 712건(금액기준 4,438억원)으로서, 종합건설업체가 전문건설업체에 비하여 상호시장 수주 비율이 건수 기준 4.9배, 금액 기준 3.4배 높다.

표 3 2021년 기준 공공공사의 상호시장 허용에 따른 종합·전문건설업 수주 현황

구분		전문공사 (종합 낙찰)	종합공사 (전문 낙찰)
3억 미만	건수	1,650(46.9%)	272(38.2%)
	금액	4,028(26.6%)	471(10.6%)
4억 미만	건수	2,361(67.1%)	391(54.9%)
	금액	6,475(42.8%)	886(20.0%)
5억 미만	건수	2,738(77.8%)	472(66.3%)
	금액	8,161(53.9%)	1,242(28.0%)
6억 미만	건수	2,970(84.4%)	522(73.3%)
	금액	9,425(62.3%)	1,516(34.2%)
7억 미만	건수	3,126(88.8%)	560(78.7%)
	금액	10,435(69.0%)	1,763(39.7%)
10억 미만	건수	3,380(96.0%)	606(85.1%)
	금액	12,518(82.7%)	2,156(48.6%)
20억 미만	건수	3,501(99.5%)	670(94.1%)
	금액	14,104(93.2%)	3,044(68.6%)
30억 미만	건수	3,516(99.9%)	690(96.9%)
	금액	14,463(95.6%)	3,512(79.1%)
30억 이상	건수	4(0.1%)	22(3.1%)
	금액	669(4.4%)	926(20.9%)
합계	건수	3,520(100.0%)	712(100.0%)
	금액	15,132(100.0%)	4,438(100.0%)
계	건수	4,232건	
	금액	19,570억	

자료: 전문건설협회 내부 자료

그림 1 2021년 기준 공공공사의 상호시장 허용에 따른 종합·전문건설업 수주 현황 비교



2. 건설업 상호시장 허용에 따른 법적 문제점

(1) 과잉금지 원칙 위배

건설업 상호시장 허용은 직업선택의 자유에 대한 제한을 의미하기 때문에 과잉금지 원칙에 따라 판단하여야 한다.

등록기준을 법으로 정하고 일정한 등록기준을 충족시켜야 등록을 허용하는 건설업의 등록제[건설산업기본법(이하 '법'이라 한다) 제9조, 제10조]는 '건설업'이란 직업의 정상적인 수행을 담보하기 위하여 요구되는 최소한의 요건을 규정하는 소위 '주관적 사유에 의한 직업허가규정'에 속하는 것으로서 직업선택의 자유를 제한하는 규정이다. 이와 마찬가지로, 등록자격을 갖추지 못한 자가 등록을 하여 건설업을 영위하는 경우에 대하여 등록을 사후적으로 박탈하는 이 사건 법률조항도 등록요건을 갖춘 자에게만 건설업이란 직업의 선택을 가능하게 하고자 하는 등록제도를 관철하기 위한 부수적 조항으로서, 직업행사의 방법을 규율하고자 하는 것이 아니라, 기술능력·자본금·시설·장비 등의 요건의 구속을 받지 않고 건설업을 직업으로서 자유롭게 선택하는 자유, 즉 직업선택의 자유에 대한 제한을 의미하는 것이다.

직업의 자유도 다른 기본권과 마찬가지로 절대적으로 보호되는 것이 아니라, 공익상의 이유로 제한될 수 있음은 물론이나 이 경우에도 개인의 자유가 공익실현을 위해서도 과도하게 제한되어서는 아니되며 개인의 기본권은 꼭 필요한 경우에 한하여 필요한 만큼만 제한되어야 한다는 비례의 원칙(헌법 제37조 제2항)을 준수해야 한다(헌법재판소 2007. 5. 31 자 2007헌바3 결정).

과잉금지의 원칙은 헌법 제37조 제2항에 근거하여 입법자가 기본권을 제한하는 법률을 제정할 경우 기본권을 제한함으로써 얻을 수 있는 이익과 기본권의 제한 정도가 비례관계에 있어야 한다는 헌법상 원칙을 말한다.²⁾ 과잉금지의 원칙에 따라 따라 국민의 기본권을 제한하는 법률이 헌법적으로 정당화되려면 목적의 정당성, 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 요건을 모두 갖추어야 한다.

① 목적의 정당성: 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고

목적의 정당성은 국민의 기본권을 제한하는 입법의 목적이 정당해야 함을 의미한다. 우리나라는 '58년에 건설업이 도입된 이래 '76년부터 두 가지 이상 공종의 종합공사는 종합 건설업체만, 한 개 공종의 전문공사는 전문 건설업체만 도급받을 수 있도록 업역을 규제해 왔다. 그러나 분업과 전문화를 위해 도입된 업역규제는 종합건설업체의 경우 시공기술 축적보다는 입찰 영업에 치중해 폐이퍼컴퍼니를 양산하였고, 전문건설업체의 경우 사업물량의 대

2) 국회(2019), 「법제이론과 실제」, 63면.

부분을 종합업체의 하도급에 의존하여 저가 하도급 관행이 확산되고, 전문건설업체에서 종합건설업체로 성장하는 선순환 구조도 제한되었다. 따라서 건설업 상호시장 허용은 건설업 생산자(종합·전문건설업체)의 공정 경쟁을 유도하고, 소비자의 편익 제고를 기여할 수 있기 때문에 그 목적의 정당성은 인정된다.

② 수단의 적절성: 건설업종의 통폐합

수단의 적절성은 기본권을 제한하는 방법이 목적과 합리적인 관련이 있으면서 그 목적 달성에 도움이 되어야 함을 의미한다. 「건설산업기본법」상 종합건설업은 건축, 토목, 토목건축, 산업·환경설비, 조경의 5개 업종이 있고, 전문건설업은 토공, 철근·콘크리트, 비계·구조물해체, 실습식·방수, 실내건축 등 29개 업종으로 구분되어 있었다. 정부는 29개의 전문건설업종 가운데 공종간 연계성, 발주자 편의성, 현실 여건 등을 종합적으로 고려하여 14개 업종으로 통·폐합하는 것으로 결정하였다. 이에 대하여 일부 전문건설업체는 공종간 전문성을 고려하여 통합이 아닌 세분화를 주장하기도 하였으나, 정부는 종합-전문건설업체 간 공정 경쟁을 위하여 통합(대업종화)를 결정하였다.³⁾

입법자인 국회가 입법권을 행사할 때에는 입법의 형식이나 내용 등을 자유롭게 선택할 수 있는 일정한 범위의 입법형성 권한을 지닌다. 이는 입법자가 어떤 입법사안에 대하여 법률로 규율할 때에 여러 가지의 규율가능성 중에서 스스로 입법의 형식, 내용 및 시기를 자유롭게 선택할 수 있음을 의미한다. 하지만 입법권은 의회 또는 국가의 고유권력이 아니라 최고규범인 헌법에서 유래하는 것이기 때문에, 입법자의 입법형성의 자유에는 일정한 한계가 있다. 즉, 입법자의 입법형성권에 의한 입법행위는 헌법의 기속을 받는다. 헌법재판소는 법률의 위헌 여부를 판단할 때에는 ㉠ 국회가 법률을 제정함에 있어서 중요한 의미를 갖는 사항을 적절하고 완벽하게 조사하고 그것을 입법의 기초로 삼고 있는가, ㉡ 국회가 법률의 모든 공익적 근거 및 긍정적·부정적 효과를 포괄적이고도 합리적으로 형량하였는가, ㉢ 국회를 통한 제한이 필요하고 적절한가, 비례의 원칙을 준수하였는가 그리고 사항적합성·체계정당성을 갖추고 있는가를 고려하여야 한다고 판시하고 있다(헌재 1994. 12. 29. 94헌

3) 건설업종의 통폐합 결정에 따라 시설물유지관리업은 시설물 노후화에 따른 안전 확보 및 유지보수 시장 전문성 강화를 위하여 업종을 폐지하고, 종합 또는 전문건설업체로 전환하도록 하였다. 이에 대하여 일부 시설물유지관리업체는 직업선택의 자유, 다른 사업자와의 평등권 침해 등을 이유로 헌법 소원을 제기한 상황이다(2021. 04. 06, 사건번호: 2021헌마358).

마201).

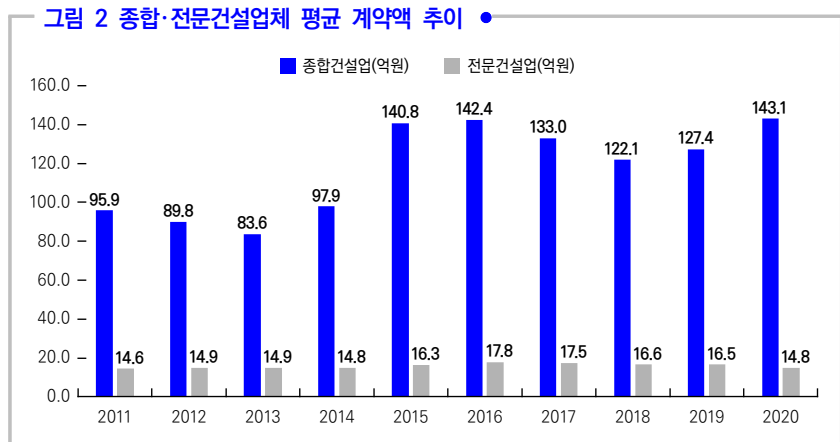
따라서 상호시장 허용을 위한 건설업종의 통폐합은 입법자의 입법 형성의 자유를 존중할 필요가 있다.

③ 침해의 최소성: 영세건설업체 보호

침해의 최소성은 기본권의 제한정도가 가장 적은 방법을 선택해야 함을 의미한다. 입법자는 영세건설업체 보호를 위하여 종합건설업체가 공사예정금액 2억원 미만인 전문공사를 도급 받는 것을 2023년까지 금지하도록 하고 있다.

현행 법령상 ‘영세기업’에 대한 정의는 없다. 다만, 과거 「중소기업기본법」에서는 영세기업을 상시 사용하는 종업원의 수가 5인 이하의 사업체로 규정하고 있었다. 이후 영세기업은 1982년부터 소기업으로 그 개념이 대체되었다.⁴⁾ 오늘날 소기업은 업종별로 평균매출액을 기준으로 그 규모를 구분하고 있는데, 건설업은 평균매출액등이 80억원 이하의 기업을 말한다.

대한건설협회에 따르면 2020년 기준 종합건설업의 업체당 연간 평균수주액은 143.1억원이며, 대한전문건설협회에 따르면 2020년 기준 전문건설업의 업체당 연간 평균수주액은 14.8억원이다. 특히, 대한전문건설협회에 의하면 2020년 기준 실적신고를 한 전체 전문건설업체 39,689개사 가운데 소기업(평균매출액 80억원 이하)이 38,077개사로서 96%를 차지하고 있다.



4) 과거 「중소기업기본법」에서는 영세기업에 대하여 경영의 개선과 발전에 필요한 시책을 강구하도록 규정하고 있었다(법 제9조). 이후 1982년 「중소기업기본법」은 소기업에 대한 경영의 개선과 발전을 위하여 필요한 시책을 강구하도록 개정되었다.

따라서 영세건설업체는 소규모의 공사를 중심으로 수행하는 전문건설업체를 중심으로 논의할 필요가 있다.

〈그림1〉에서 볼 수 있듯이, 종합건설업체의 전문공사 수주는 전문건설업체의 종합공사 수주 대비 건수 약 4.1배, 금액 5.6배로 나타나고 있다. 이러한 상호시장 불균형은 영세 전문건설업체에게 직접적인 피해로 이어지고 있다. 특히, 공사에정가격의 경우 관급자재 가격을 산입하여 발주하고 있기 때문에 실제 2억원 미만 공사이나 상호시장 발주 현황에서는 2억원 이상으로 포함되어 종합건설업체의 입찰 참여가 확대되고 있는 상황이다. 이는 우리나라 헌법이 중소기업의 보호·육성 의무를 천명하고 있고(제123조 제3항), 헌법재판소 역시 영세기업 간 과도한 경쟁을 방지하고, 대기업으로부터 영세기업의 보호 및 지원의 필요성을 강조(헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌마 438 결정; 헌법재판소 2018. 6. 28 자 2016헌바77, 78, 79 결정)하는 것에 정면으로 배치된다.

이에 따라 2021. 4. 15. 국토교통부는 건설산업의 업역규제 폐지 시행 경과를 분석한 결과 영세 전문건설사업자의 수주가 저하되고, 수주 저하 현상이 지속될 가능성이 있어 영세 건설업체 보호를 위해 건설공사 발주방식을 개선하고자 「건설공사 발주 세부기준」(국토교통부고시 제2021-324호)을 개정하였다. 구체적으로는 입찰공고 시 주된 공사가 아닌 부대공사는 기재하지 않도록 하고(제8조제2항 및 제9조제2항), 영세 건설업체 보호를 위해 소규모 공사 발주 시 종전 공사와의 유사성 등을 검토하여 공사 구분을 유지하는 것을 고려하고, 관급자재 비중이 높아 사실상 2억원 미만인 전문공사에 대해서는 해당 공사를 등록한 업체의 입찰을 허용하는 것을 고려하도록 하였다(제8조 제3항 및 제4항 신설).

표 4 영세 전문건설업체 보호를 위한 「건설공사 발주 세부기준」 개정 사항

종 전	개 정
제8조(건설공사의 발주방식) ① 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 제6조 및 제7조에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용해야 하며, 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 한다.	제8조(건설공사의 발주방식) ① 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 제6조 및 제7조에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용해야 하며, 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 한다.
② 발주자는 종합공사를 발주하려는 경우 해당 공사의 주된 공사를 구성하는 업종 및 구성 비율을 입찰공고문에 기재해야 한다.	② 발주자는 종합공사를 발주하려는 경우 해당 공사의 주된 공사를 구성하는 업종 및 구성 비율을 입찰공고문에 기재해야 하며,

총 전	개 정
(신 설)	<p>부대공사에 대하여는 기재하지 아니 한다.</p> <p>③ 발주자는 공사예정금액이 2억원 미만인 건설공사를 발주함에 있어 법률 제16136호 건설산업기본법 일부개정법률 제16조의 개정규정 시행일(2021년 1월 1일을 말한다) 이전에 발주한 공사(이하 "종전 공사"라 한다)와 공사내용, 현지 여건 등에서 동일성 또는 유사성이 인정되는 경우에는 종전 공사 구분에 따라 발주(종전 공사가 종합공사로 발주된 경우 종합공사로, 전문공사로 발주된 경우 전문공사로 발주하는 것을 말한다)하는 것을 우선 고려할 수 있다.</p> <p>④ 발주자는 공사예정금액이 2억원 이상 3억원 미만인 전문공사로서 공사예정금액에 포함된 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1 이상인 경우에는 법 제25조제3항에 따라 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하지 않은 건설사업자의 원도급 제한을 고려할 수 있다.</p>

그러나 2억원 미만인 건설공사 발주, 2억원 이상 3억원 미만인 전문공사로서 공사예정금액에 포함된 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1이상인 경우 수급인 등의 자격 제한을 '고려할 수 있다'의 선언적 규정은 영세 건설업체 보호의 실효성에 한계가 있다.

결국 현행 건설업 상호시장 허용은 종합건설업체의 무분별한 입찰 참여로 인한 영세 전문건설업체의 생존권을 위협하고, 영세 전문건설업체 간의 과도한 경쟁을 유발하는 것으로서, 침해의 최소성 원칙을 위배하고 있다.

④ 법익의 균형성: 영세건설업체 보호

법익의 균형성은 입법에 의하여 보호하려는 공익과 제한되는 기본권을 비교형량 할 때 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 양자 간 균형이 유지되어야 한다는 것을 의미한다.

건설업 상호시장 허용의 목적은 '생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고'이다. 그러나 이미 건설업 생산자(종합·전문건설업체)의 불공정 경쟁이 심화되고 있는 상황이다. 또한, 소비자의 편익 제고는 그 실현 여부가 분명하지 않은데 비하여, 영세 전문건설업체의 직업의 자유를 침해하고 있어 법익의 균형성을 잃고 있다고 할 것이다.

(2) 위임입법의 한계 위배

우리나라 헌법은 ‘대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다’고 규정하고 있다(제75조). 위임입법은 수권의 범위 내에서 제정되어야 하며, 수권의 범위를 일탈한 위임입법은 위법한 명령이 된다.⁵⁾

「건설산업기본법」상 건설업 상호시장 허용은 제8조(건설업의 종류), 제16조(건설공사의 시공자격), 제25조(수급인 등의 자격 제한) 그리고 「건설산업기본법 시행령」 제19조(건설공사의 시공자격), 제21조(부대공사의 범위 및 기준) 등을 근거로 하고 있다.

관련 규정을 합헌적으로 해석하여 보면, 「건설산업기본법」은 해당 건설업 종을 등록하는 것을 원칙으로 하되, 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편의 제고를 위하여 종합·전문의 상호시장 허용의 예외를 규정하고 있음을 알 수 있다. 특히, 발주자의 경우 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 예외적으로 종합·전문의 상호시장 진출을 허용하여 발주할 수 있도록 규정하고 있다.

표 5 「건설산업기본법」에 따른 건설업 등록 규유 체계

원칙	예외	성격
해당 건설업종 등록	• 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 도급받는 경우	건설업종
	• 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로 하여, 종합공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 경우	
	• 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2개 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동으로 도급받는 경우	
	• 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 제8조 제2항에 따라 시공 가능한 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급받는 경우	
		• 제9조 제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사(제1호, 제3호 및 제4호에 해당하는 건설공사를 포함한다)와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우

5) 성낙인(2015), 「헌법학」, 법문사, 569면; 박균성(2009), 「행정법 강의」, 박영사, 146면; 헌법재판소 1997. 10. 30 자 96헌바92 결정; 헌법재판소 2001. 9. 27 자 2001헌가5 결정; 대법원 2006. 2. 24 선고 2005두2322 판결 등.

원칙	예외	성격
해당 건설업종 등록	<ul style="list-style-type: none"> 제9조 제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우 	부대공사
	<ul style="list-style-type: none"> 발주자가 공사품질이나 시공상 능력을 높이기 위하여 필요하다고 인정한 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우⁶⁾ 	발주자 판단

「건설산업기본법」은 시공자격 등을 판단하기 위해 세부적인 사항을 「건설공사 발주 세부기준」(국토교통부고시 제2021-1231호)에 위임하고 있다. 이러한 「건설공사 발주 세부기준」은 건설업 상호시장 허용을 규율하고 있는 「건설산업기본법」 제16조와 결합하여 대외적으로 구속력 있는 ‘법령보충적 행정규칙’이다.

법령(法令)의 직접적인 위임(委任)에 따라 위임행정기관(委任行政機關)이 그 법령(法令)을 시행하는데 필요한 구체적 사항을 정한 것이면, 그 제정형식(制定形式)은 비록 법규명령(法規命令)이 아닌 고시(告示), 훈령(訓令), 예규(例規) 등과 같은 행정규칙(行政規則)이더라도 그것이 상위법령(上位法令)의 위임한계(委任限界)를 벗어나지 아니하는 한, 상위법령(上位法令)과 결합(結合)하여 대외적(對外的)인 구속력(拘束力)을 갖는 법규명령(法規命令)으로서 기능하게 된다고 보아야 할 것인바, 청구인이 법령(法令)과 예규(例規)의 관계규정으로 말미암아 직접 기본권침해를 받았다면 이에 대하여 바로 헌법소원심판을 청구할 수 있다(헌법재판소 1992. 6. 26 자 91헌마25 결정; 대법원 1998. 6. 9 선고 97누19915 판결 등).

「건설산업기본법」은 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고를 위하여 종합·전문의 상호시장 허용의 예외를 규정하고 있다. 그러나 위임입법인 「건설공사 발주 세부기준」에서는 발주자의 전문·종합간 상호시장 진출을 의무화하고 있으며, 이를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재토록 하고 있다(제9조). 이는 위임입법의 한계를 위배하는 입법이라 할 것이다.

3. 소 결

2021년 기준 상호시장 허용 수주 건수 3,520건을 분석한 결과, 종합건설업체의 전문공사 수주는 전문건설업체의 종합공사 수주 대비 건수 약 4.9배, 금액은 3.4배 높게 나타났다.

건설업 상호시장 허용은 경제·산업적 측면에서 영향을 미치고, 헌법상 직업

6) 대통령령으로 정하는 경우란 일정한 요건을 갖춘 건설사업자가 신기술 또는 공법이 적용되는 건설공사를 도급받는 경우, 종합공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 해당 종합공사의 부대공사로서 다른 종합공사를 함께 도급받는 경우를 말함(건설산업기본법 시행령 제9조).

IV.
**건설업 상호시장
 허용에 따른
 영세 건설업체
 보호 방향**

선택의 자유와 관계되기 때문에 과잉금지 원칙에 따라 판단할 필요가 있다.

과잉금지의 원칙에 따른 판단 결과 건설업 상호시장 허용은 건설업 생산자(종합·전문건설업체)의 공정 경쟁을 유도하고, 소비자의 편익 제고를 기여할 수 있기 때문에 그 목적의 정당성은 인정된다. 또한, 상호시장 허용을 위한 건설업종의 통폐합은 입법자의 입법 형성의 자유를 존중할 필요가 있다. 그러나 현행 건설업 상호시장 허용은 종합건설업체의 무분별한 입찰 참여로 인한 영세 전문건설업체의 생존권을 위협하고, 영세 전문건설업체 간의 과도한 경쟁을 유발하는 것으로서, 침해의 최소성 원칙과 법익의 균형성을 위배하고 있다.

특히, 「건설산업기본법」은 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고를 위하여 종합·전문 상호시장 허용의 예외를 규정하고 있으나, 위임입법인 「건설공사 발주 세부기준」에서는 발주자의 전문·종합간 상호시장 진출을 의무화하고 있는바, 이는 위임입법의 한계를 위배하는 입법이라 할 것이다.

결국 현행 「건설산업기본법」 및 하위 법령에 따른 건설업 상호시장 허용은 영세 전문건설업체 보호와 관련하여 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 상실하면서 위험적 소지가 크다고 할 것이다.

1. 영세 건설업체 보호를 위한 상호시장 예외 구간 설정

현행 「건설산업기본법」에서는 영세 전문건설업체 보호를 위하여 종합건설업체는 공사예정금액이 2억원 미만인 전문공사를 2023년까지 원도급 받을 수 없도록 규정하고 있다.

그러나 공사예정가격의 경우 관급자재 가격을 산입하여 발주하고 있기 때문에 실제 상호시장 발주 현황에서는 2억원 이상 전문공사 가운데 관급자재가 포함된 사례가 다수 발생하고 있다. 이에 따라 영세 전문건설업체 보호를 위한 공사예정금액 구간을 현실화할 필요가 있다.

특히, 건설업 상호시장 허용 관련 국토교통부의 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’ 및 국회의 「건설산업기본법」(안)에서 영세 건설업체 보호를 위하여 설정한 ‘2억원 미만’의 기준에 대해서는 재검토가 필요하다. 왜냐하면 대한건설협회에 따르면 2020년 기준 종합건설업의 업체당 연간 평균수주액은 143.1억원이며, 대한전문건설협회에 따르면 2020년 기준 전문건설업의 업

체당 연간 평균수주액은 14.8억원이기 때문이다.

따라서 국토교통부, 대한건설협회·전문건설협회, 키스콘, 연구기관 등이 모두 참여하여 영세 건설업체 보호를 위한 적정 구간을 설정하고, 해당 구간에 대해서는 상호시장의 예외로 설정할 필요가 있다.

2. 영세 건설업체의 경쟁력 강화를 위한 겸업 제한 완화

2021년 기준 전문건설업체 가운데 업종 보유 비율은 1개 업종 63.9%, 2개 업종 26%, 3개 업종 6.6%, 4개 2.3%, 5개 0.7%, 6개 0.3%, 7개 0.1%, 8개 이상 0.1%이다. 즉, 전문건설업체의 90%가 2개 이하의 업종을 보유하고 있고, 특히 영세 전문건설업체의 절대 다수는 1개 업종을 보유하고 있는 것으로 조사되었다.⁷⁾

2022년부터 시설물유지관리업을 제외한 28개 전문건설업종을 14개 업종으로 통합하고, 주력분야 공시제를 도입한다. 이 경우 「건설산업기본법 시행령」 제16조(건설업 등록기준의 특례) 및 「건설업 관리규정」(국토교통부예규 제337호)에 따라 보유하고 있는 업종의 법정 최소 기술능력 중 추가로 등록하려는 업종의 기술능력과 같은 종류·등급인 기술능력이 있는 경우, 건설업자별로 1개 업종에 한해 한번만 중복 인정받게 된다. 예를 들어, 도장공사면허를 1개 가진 전문건설업체는 통합된 도장·습식·방수·석공업종으로 대체되고, 주력분야를 도장공사로 정하게 될 것이다. 이 경우 추가로 습식·방수를 주력분야로 등록하려는 경우 1회에 한하여 자본금(7천5백만원)과 기술인력 1명을 중복으로 인정받을 수 있다.

1회에 한하여 자본금과 기술인력의 1/2을 중복인정하는 건설업 등록기준의 특례는 당시 건설공사의 다양화·복합화로 다수 업종이 혼합된 공사가 발생하여 다수 면허를 보유한 업체에 대한 수요가 증가하고 있으나 업종별로 등록기준을 충족하도록 되어 있어 건설업자가 다수 면허를 보유하는 데 부담으로 작용하였다. 이에 따라 2009. 11. 10. 「건설산업기본법 시행령」을 개정하여 규제완화가 이루어진 것이다. 이러한 입법개정의 배경은 오늘날 상호시장 허용에 따른 업종 통합의 내용과 궤를 같이 한다고 할 것이다.

영세 전문건설업체는 ‘영세하다’는 이유로 보호만을 할 수는 없을 것이다. 영세 전문건설업체의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안이 필요하다.

7) 대한전문건설협회 내부자료.

현재 영세 전문건설업체는 다른 건설업체와 동일하게 1회에 한하여 자본금과 기술능력을 중복 인정받을 수 있다. 그러나 실무에서는 종합건설업 면허 1개만 있으면 종합건설업체는 관련 전문건설업종에 해당하는 모든 공사에 입찰에 참여할 수 있으나, 전문건설업종은 14개로 통폐합되었다고 하더라도 통폐합된 업종 외 추가적으로 3~4개 이상 보유하고 있어야 입찰에 참여할 수 있는 것이 현실이다. 즉, 영세 전문건설업체는 1회에 한하여 자본금과 기술능력을 인정받겠다고 하더라도 2개의 업종으로 공사 입찰에 참여하여야 하기 때문에 입찰 경쟁력이 크지 않고 여전히 영세한 기업으로 남아있게 되는 것이다.

따라서 영세 전문건설업체의 경쟁력 강화를 위해서는 현행 「건설산업기본법 시행령」 제16조의 ‘건설업 등록기준의 특례’에서 규정한 ‘1회에 한하여’의 내용을 삭제할 필요가 있다.

3. 발주자의 판단에 따른 상호시장 허용

현행 「건설산업기본법」에서는 건설공사의 시공자격과 관련하여 해당 건설업종을 등록하는 것을 원칙으로 하되, 생산자의 공정 경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고를 위하여 종합·전문의 상호시장 허용의 예외를 규정하고 있다. 그러나 「건설산업기본법」의 위임명령인 「건설공사 발주 세부기준」에서 그 어떠한 예외도 규정하지 아니하고 종합·전문의 상호시장 진출을 의무화하고 있는바, 이는 위임입법의 한계를 위배하는 입법으로 평가할 수 있다. 따라서 위임입법의 한계 준수를 위하여 현행 「건설공사 발주 세부기준」에서는 다음과 같은 내용으로 종합·전문의 상호시장 허용에 대한 발주자의 판단을 존중하도록 규정할 필요가 있다.

표 6 발주자의 판단에 따른 상호시장 허용 관련 「건설공사 발주 세부기준」 개정안

현 행	개 정 안
제8조(건설공사의 발주방식) ① 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 제6조 및 제7조에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용해야 하며, 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 한다.	제8조(건설공사의 발주방식) ① 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 제6조 및 제7조에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용할 수 있으며, 영 제19조 각호에 해당함에도 불구하고 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 한다.

V. 결론

현행 「건설산업기본법」 및 하위 법령에 따른 건설업 상호시장 허용은 영세 전문건설업체 보호와 관련하여 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 상실하면서 위험적 소지가 크다고 할 것이다.

따라서 영세 전문건설업체 보호를 위해서는 다음과 같은 방향으로 입법 개정이 이루어질 필요가 있다.

첫째, 국토교통부, 대한건설협회·전문건설협회, 키스콘, 연구원 등이 모두 참여하여 영세건설업체 보호를 위한 적정 구간을 설정하고, 해당 구간에 대해서는 상호시장의 예외로 설정할 필요가 있다.

둘째, 영세 전문건설업체의 경쟁력 강화를 위해서는 현행 「건설산업기본법 시행령」 제16조의 ‘건설업 등록기준의 특례’에서 규정한 ‘1회에 한하여’의 내용을 삭제할 필요가 있다.

셋째, 「건설산업기본법」의 위임명령인 「건설공사 발주 세부기준」에서는 상호시장 허용에 대한 발주자의 판단을 존중하도록 임의적으로 규정할 필요가 있다.

지난 40년 이상 유지되어온 종합건설업과 전문건설업 간 업역 규제는 이제 상호시장 허용으로 건설산업 생산구조의 변화가 이루어지고 있다. 이를 위해서는 영세 전문건설업체 보호가 반드시 이루어져야 한다. 영세 전문건설업체 보호를 통하여 건설산업 생산구조 변화가 연착륙 할 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

1. 국회(2019), 「법제이론과 실제」
2. 대한건설협회(2022.2), 2021년 4분기 기준 주요건설통계
3. 대한전문건설협회 내부자료
4. 박균성(2009), 「행정법 강의」, 박영사
5. 성낙인(2015), 「헌법학」, 법문사
6. 홍성진(2021), “건설산업 생산구조 혁신에 따른 영세 건설업체 보호 방안 연구”, 대한건설정책연구원 연구보고서

상호시장 허용에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

이종광 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 선임연구위원
(jglee@ricon.re.kr)

- I. 배경과 목적
- II. 건설생산체계 개편내용 고찰을 통한 수주형태 파악
- III. 종합 및 전문 간 상호개방 시장에서의 교차수주 현황
- IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

3

I. 배경과 목적

건설산업 혁신방안(2018.6.28.)에서 건설산업의 체질을 근본적으로 개선할 필요성이 있다는 점을 밝힌 이후, 건설산업혁신 노사정 협의(2018.7.25.)를 바탕으로 마련된 건설산업 생산구조 혁신 로드맵 발표(2018.11.17.)를 통해 건설산업 생산체계 개편이 시작되었다. 지난 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편 작업이 계속 진행되고 있다. 2024년이 되어야 기본적인 건설산업 생산체계 개편의 윤곽이 모두 시행되며, 이후에도 여러 가지 문제점 또는 부작용 해소를 위한 노력이 진행되고 제도의 수정이 가해질 것까지 고려한다면 이후에도 추가로 수년이 소요될 것으로 예상된다.

건설산업생산체계 개편의 핵심 내용은 경직된 생산구조 규제를 합리화하기 위하여 종합 및 전문건설업 간 업역을 폐지하고 건설업종을 개편하는 것이다. 종합 및 전문건설업 간 업역폐지는 2021년부터 시행되었으며, 건설업종 개편은 2022년부터 시행되고 있다.

그런데, 40여 년 동안 고착되어 있던 건설산업 생산체계 개편 과정에서 새로운 문제점이 발생하고 한계가 노정되지 않을 수 없다. 그리고 그에 대한 시정이 이루어지는 것은 당연하다. 정부가 당초 계획했던 정책의 정당성과 틀을 유지하기 위해 조금의 수정도 불가능하다는 경직된 태도야말로 오히려 문제가 될 수 있다. 새로운 제도는 문제점이 나타나는 것이 일반적이며 사후적인 대처를 어떻게 잘 해서 당초의 정책목표를 달성하는가 하는 점이 훨씬

더 중요하다. 따라서 건설생산체계 개편과 관련해서도 예상하지 못한 한계점이 드러난다면 그것을 직시하고 문제를 해결하는데 지혜를 모아야 할 것이다.

최근 들어 특히 문제점으로 지적되고 있는 현상은 업역폐지에 따라 종합건설업체와 전문건설업체가 상대영역에 진출하고 있는데 수주 불균형이 심각하다는 점이다. 2021년 말을 기준으로 봤을 때, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율은 7.5%인데 비해, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율은 30.8%로 나타났다(대한전문건설협회 자료). 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 약 4배 더 높다.

건설생산체계 개편 과정에서 종합건설업체와 전문건설업체는 상대방의 건설공사를 수주하는데 대등한 역량을 가지고 있을 것이라는 전제를 가지고 종합과 전문 간의 업역을 폐지한 것인데, 시행 1년 만에 나타난 결과를 보면 그러한 전제가 맞지 않았다는 것을 알 수 있다. 상식적인 측면에서 보더라도 종합건설업체보다 규모가 더 영세하고 경영역량이 낮은 전문건설업체가 대등하게 상대방의 건설공사를 수주할 것이라고 전망한 것은 지나치게 낙관적으로 예측한 것이었다. 따라서 건설생산체계 개편 전에 전문건설업체의 역량을 강화하는 시간적 여유를 갖거나 전문건설업체가 불리함을 극복할 수 있는 장치를 충분히 두었어야 하는데도 불리하고 그러한 노력이 충분하지 못했던 것으로 볼 수 있다.

만약 이대로 건설생산체계 개편이 계속 진행된다면 전문건설업체는 계속 불리한 위치에서 경쟁할 수밖에 없다. 그 결과는 전문건설업체의 기반 붕괴와 건설산업의 경쟁력 저하로 귀결될 것이다. 우리나라와 같이 종합건설업과 전문건설업의 이원적 시스템을 갖추고 있으면서 종합건설업이든 전문건설업이든 한 쪽이 제 역할을 하지 못하는 상황이 되면 전체 건설산업의 발전적인 성장은 불가능하다. 특히 영세성이 강한 전문건설업의 붕괴되거나 역할이 유명무실하게 된다면 건설산업은 머리만 있고 손발은 없는 사상누각의 위험에 빠지게 될 것이다. 전문건설업계에서는 전문건설업 업역 복원을 주장하는 여론이 확산되고 있다(대한전문건설신문 2022.2.22일자, 1면).

현재의 건설생산체계 개편방안이 지속된다면 영세한 전문건설업체를 살리고 종합건설업체와의 수주 균형을 맞추기 위한 노력이 필요하다. 즉 한편으로는 전문공사를 지키기 위한 방안을 모색하는 한편 다른 한편으로는 종합공사 수주를 확대하기 위한 방안을 강구해야 할 필요성이 있다. 이 글에서는

II. 건설생산체계 개편내용 고찰을 통한 수주형태 파악

후자에 해당하는 종합공사 수주확대를 위한 방안 모색에 초점을 맞추어 볼 예정이다. 즉 건설생산체계 변화에 대응하여 전문건설업의 종합공사 수주확대 방안을 모색하는 것이 목적이다.

이 글에서는 종합건설업체와 전문건설업체 간의 교차 수주를 허용하게 된 건설생산체계 변화의 주요 내용과 수주방식에 대한 고찰, 생산체계 개편에 따른 교차수주 현황, 교차수주 불균형에 따른 문제점과 개선방안 등을 다룰 예정이다.

건설생산체계 개편의 핵심적인 내용은 종합 및 전문건설업 간 업역규제를 폐지한 것과 업종을 개편한 것이다. 먼저 업종개편에 관하여 살펴보면, 업무 내용이 유사하거나 묶는 것이 효과적인 업종을 통합하는 정도로 정비하였다. 예를 들면, 전문업종 중 강구조물업종과 철강재업종은 교량이나 건축물의 철제 구조물을 조립·설치하는 업종으로 구분의 실익이 낮아 통합하였다. 그리고 업무범위가 지나치게 넓어 업종 간 갈등 소지가 큰 업종 즉 종합 및 전문건설업종 간 업역규제 폐지에 따라 대부분의 종합공사와 전문공사 시공이 가능하게 되는 시설물유지관리공사업종을 폐지하기로 하였다. 결과적으로 종전의 29개의 전문건설업종을 14개로 조정하여 2022년 공공부문부터 시행하며 민간부문에는 2023년부터 적용한다. 시설물유지관리업종은 2024년부터 폐지될 예정이다.

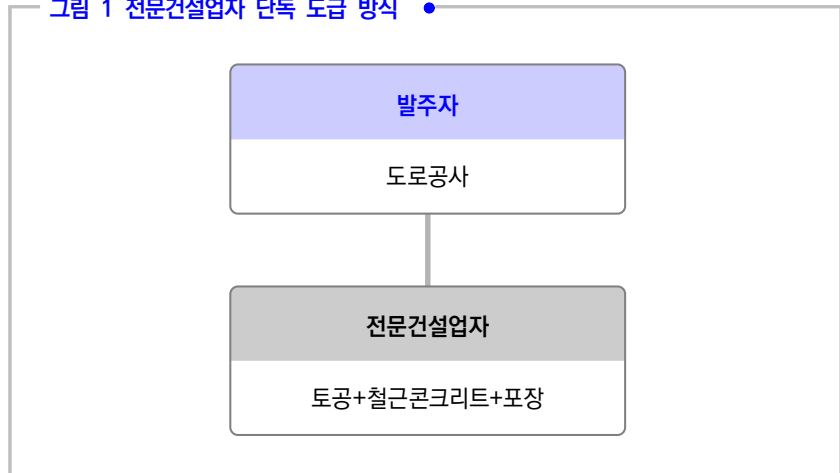
다음으로 업역규제 폐지에 관하여 살펴보면, 전문건설업체에게 종합공사 도급을 허용하는 한편 종합건설업체에게 전문공사 도급을 허용하여, 전문건설업체와 종합건설업체가 상대방의 업역에 속하였던 공사를 도급받을 수 있도록 하였다. 이전에는 전문건설업체가 종합공사를 시공하거나 종합건설업체가 전문공사를 시공하는 것이 불가능하였다.

이상과 같은 종합 및 전문건설업간 업역규제 폐지에 따라 먼저 전문건설업체는 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문업종을 등록한 건설업체는 종합업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사를 원도급 받을 수 있게 되었다. 또한 종합건설업체도 전문공사를 도급받는 것이 허용되었다. 종합건설업을 등록한 건설업체가 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 도급받은 것이 가능하게 되었다는 의미이다. 다만 종합건설업

체는 2023년까지는 2억 미만 전문공사 원도급을 받을 수 없다. 또한 종합건설업체는 10억 미만 건설공사에서 발생하는 하도급공사에 대한 수주가 제한된다.

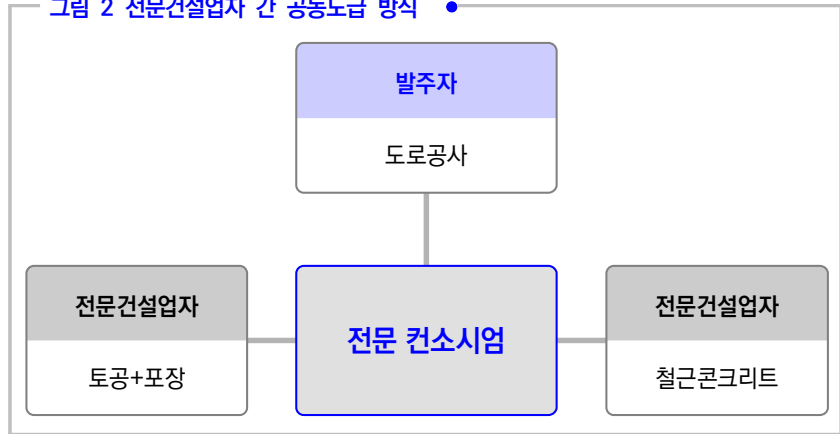
전문건설업체의 종합공사 도급 형태를 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 전문건설업체 단독도급이다. 전문건설업체 단독도급 방식은 하나의 전문건설업체가 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문업종을 등록하여 단독으로 종합공사를 도급받는 유형이다. 건설생산체계 개편 이후 전문건설업체도 <그림 1>과 같이 도로공사를 구성하는 토공사업종, 철근콘크리트공사업종, 포장공사업종 등의 전문건설업종을 보유하고 있는 경우에는 도로공사를 도급받을 수 있게 되었다.

그림 1 전문건설업자 단독 도급 방식



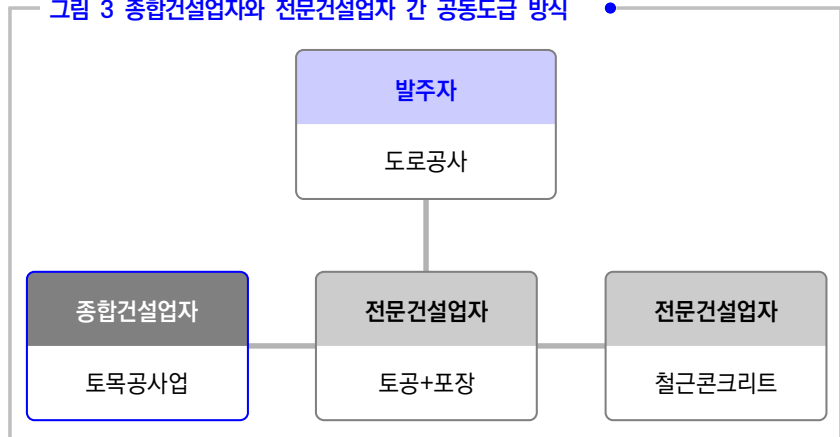
두 번째는 전문건설업체 간 공동도급이다. 전문건설업체 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 2개 이상의 전문건설업체가 그 업종에 해당하는 종합공사를 공동으로 도급받는 유형이다.

그림 2 전문건설업자 간 공동도급 방식



세 번째는 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급이다. 종합건설업체와 전문건설업체 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 건설업체가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로, 종합업종을 등록한 건설업체가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 유형이다. 주계약자공동도급 방식으로 알려져 있다.

그림 3 종합건설업자와 전문건설업자 간 공동도급 방식



세 번째에 해당하는 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급은 건설생산체제 개편 이전에도 이미 사용되고 있는 유형으로서 새로운 방식은 아니며, 생산체제개편과 관련하여 본격적으로 활용되고 있지는 않으므로 이 글에서는 상세히 다루지 않는다.

Ⅲ. 종합 및 전문 간 상호개방 시장에서의 교차수주 현황

건설생산체제 개편 당시 정부와 건설업체가 기대하기로는 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 금지되었던 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하면 발주자는 자신이 발주하는 건설공사를 잘 시공할 것으로 보이는 건설업체를 선정할 것으로 보았다. 이러한 건설업체 선정 과정을 통하여 건설산업의 시장기능을 강화하고 시설물의 품질을 높이는 한편 종합건설업체와 전문건설업체의 적정한 시장 분점효과를 기대한 것으로 짐작된다. 그런데 건설생산체제 개편 이후에 나타나고 있는 상황을 보자면 이러한 기대가 이상론에 머물렀다는 것을 알 수 있다. 특히 종합건설업체와 전문건설업체 간의 낙찰 불균형을 통해 이상 현상을 파악할 수 있다. 건설산업기본법령에서 정해놓은 종합건설업종의 등록기준은 전문건설업종의 등록기준에 비해 기준이 상대적으로 더 높기 때문에 해당 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사의 입찰에 참여할 수 있다. 예를 들어 토목공사업종을 등록한 종합건설업체는 토목공사의 범주에 포함되는 전문공사 입찰에 별다른 추가적인 노력 없이 참여할 수 있다. 따라서 종합건설업종은 만능열쇠와 같아서 종합건설업체의 전문공사 입찰 참여에는 사실상 제한이 없다고 볼 수 있다.

반대로 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참가하기 위해서는 종합공사를 구성하는 여러 가지 전문건설업종을 등록할 것을 강요받고 있지만 당장 등록요건을 갖추기 어렵다. 종합건설업종은 기술인력 5~6인, 자본금 3.5~5억을 등록요건으로 갖추어야하기 때문에 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상 정도에 불과한 전문건설업종의 등록요건에 비해 우위에 있다. 하나의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체가 여러 가지의 전문건설업종으로 구성된 종합공사에 참여하려면 등록요건에 해당하는 인력과 자본금을 늘려야 하는데 쉽지 않은 일이다. 해당 공사의 입찰에서 낙찰 여부가 불확실한 상황에서 한 건의 공사에 대비하여 큰 비용이 들어가는 추가 업종 등록을 할 전문건설업체는 거의 없다고 보는 것이 상식적이다. 결과적으로 전문건설업체는 종합공사 입찰에 참여하지 못하는 불공정한 경쟁이 발생한다.

〈표 1〉은 2021년도에 발주된 건설공사 중 종합건설업체와 전문건설업체 간 교차수주가 허용된 현황과 수주현황을 나타낸 것이다. 교차수주 허용되었다는 것은 종합공사에 종합건설업체는 물론 전문건설업체도 입찰 참여할 수 있으며, 반대로 전문공사에 전문건설업체는 물론 종합건설업체도 입찰에 참여할 수 있도록 했다는 의미이다.

표 1 상호시장 허용 건설공사 수주 현황(2021년)

발 주				교 차 수 주					
공사	분야	건수	금액 (십억)	업체	분야	건수기준		금액기준	
						건수	비율 (%)	금액 (십억)	비율 (%)
종합 공사	토목	5,021	3,746.1	전문 업체	토목	425	8.5	194.6	5.2
	건축	2,685	1,956.5		건축	60	2.2	19.4	1.0
	조경	954	484.5		조경	161	16.9	64.5	13.3
	소계	8,660	6,187.1		소계	646	7.5	278.5	4.5
전문 공사	토목	5,477	2,011.5	종합 업체	토목	1,401	25.6	369.1	18.3
	건축	3,582	1,467.6		건축	1,477	41.2	522.4	35.6
	조경	944	338.7		조경	203	21.5	77.4	22.8
	소계	10,003	3,821.8		소계	3,081	30.8	968.9	25.4
합계		18,663	10,008.9	합계		3,727	20.0	1,247.3	12.5

자료 : 대한전문건설협회

종합건설업체와 전문건설업체가 건설공사를 두고 같이 경합하면 전문건설업체에 비하여 업무범위가 넓고 등록기준이 높으며 기업규모가 큰 종합건설업체가 유리한 불공정한 경쟁상황이 발생할 것이라고 예상한 바와 같이, <표 1>을 통해 종합건설업체가 교차수주에서 상대적으로 유리한 실적을 내고 있다는 것을 알 수 있다.

먼저 종합공사를 살펴본다. 건설생산체계 개편에 따라 종합건설업체는 물론 전문건설업체에게까지 개방된 종합공사는 8,660건에 6조1871억 원이다. 그 중에서 전문건설업체가 수주한 건수는 646건으로 종합 및 전문건설업체 모두에게 개방된 종합공사의 7.5%에 해당한다. 분야별로 살펴보면 토목분야는 5,021건 중에서 전문건설업체가 425건을 수주했는데 개방된 토목분야 종합공사의 8.5%에 해당한다. 건축분야는 2,685건 중에서 전문건설업체가 60건을 수주했으며 개방된 건축분야 종합공사의 2.2%에 해당한다. 조경분야는 954건 중 전문건설업체가 161건을 수주했는데 개방된 조경분야 종합공사의 16.9%에 해당한다. 분야별로 전문건설업체가 종합공사를 수주한 결과를 보면 조경분야, 토목분야, 건축분야의 순서로 나온 실적을 내었다. 그렇지만 이러한 결과를 두고 전문건설업체가 종합건설업체와의 경쟁에서 조경, 토목, 건축의 순서로 경쟁력을 가진다고 볼 수 있는지는 명확하지 않다.

다음은 전문공사를 살펴본다. 건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체는 물론 종합건설업체에게까지 개방된 전문공사는 10,003건에 10조89억 원이

다. 그 중에서 종합건설업체가 수주한 건수는 3,081건으로 전문 및 종합건설업체 모두에게 개방된 전문공사의 30.8%에 해당한다. 분야별로 살펴보면 토목분야는 5,477건 중에서 종합건설업체가 1,401건을 수주했는데 개방된 토목분야 전문공사의 25.6%에 해당한다. 건축분야는 3,582건 중에서 종합건설업체가 1,477건을 수주했는데 개방된 건축분야 전문공사의 41.2%에 해당한다. 조경분야는 944건 중에서 종합건설업체가 203건을 수주했는데 개방된 조경분야 전문공사의 21.5%에 해당한다.

전문건설업체에게 개방된 종합공사를 전문건설업체가 수주한 현황과 종합건설업체에게 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주한 현황을 비교해 본다. 전체 건수 기준으로 볼 때, 개방된 전체 종합공사 중 전문건설업체가 수주한 비율은 7.5% 이고, 전문공사 중 종합건설업체가 수주한 비율은 30.8%로, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율에 비해 4.1배 더 많은 것으로 나타났다. 분야별로 보자면, 토목분야의 경우 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(8.5%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(25.6%)이 3배 더 많다. 건축분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(2.2%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(41.2%)이 18.7배 더 많다. 조경분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(16.9%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(21.5%)보다 1.3배 더 많다.

전체적으로 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 더 많은데, 격차가 큰 분야부터 살펴보면 건축분야에서 18.7배, 토목분야에서 3배, 조경분야에서 1.3배 더 많은 것으로 나타났다. 토목분야의 경우도 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 3배 더 많이 불균형이 적지 않은 것으로 나타났다. 건축분야의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 18.7배 더 많아 편중이 극심하다.

건축공사의 경우 건설공사를 구성하는 전문공사의 종류가 다양한 경우가 많다보니 요구되는 전문건설업종을 하나의 전문건설업체가 모두 갖추기 어렵기 때문에 종합공사 입찰에 참여하여 수주하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 반면 종합건설업체는 전문공사를 수주하는데 필요한 업종이나 등록요건 상의 문제가 없기 때문에 전문공사 입찰 참여가 용이하다.

IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

전문건설업체에게 개방된 종합공사를 전문건설업체가 수주한 결과와 종합건설업체에게 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주한 결과를 상호 비교해보면 전문건설업체의 열세가 확인한 것을 알 수 있다. 어느 정도 납득할 있는 합리적 범위 내의 차이가 아니라, 종합건설업체와 전문건설업체에게 상호 개방된 공사 중 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율에 비하여 4.1배 더 많을 정도로 현격한 차이가 난다. 특히 건축범주에 속하는 공사의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 18.7배나 더 많을 정도로 기형적이다.

종합건설업과 전문건설업 간의 상호시장 개방을 통한 건전한 건설산업 생태계 조성이라는 건설생산체계 개편의 정신을 살리기 위해서는 종합건설업과 전문건설업의 균형적 발전을 위한 노력이 필요하다. 그렇지 않다면 상호 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주하는 현상이 더욱 심화되면서 전문건설업은 황폐화되어 종합건설업과 전문건설업이라는 이원적 시스템을 유지하는 취지가 상실된다. 건설업체를 경영하려는 희망자 중에서 전문건설업을 선택하려는 경우를 찾기 어렵게 될 것이다. 만약 건설업체 중에서 대부분 종합건설업체만 남게 된다면 직접 시공할 수 있는 기술과 자원을 갖춘 건설업체가 부족하여 건설산업의 유지와 발전에 심각한 위협이 될 것이 틀림없다. 종합건설업과 전문건설업의 불균형으로 한국 건설산업의 미래가 위협받는 상황에서 전문건설업체가 상호 개방된 종합공사를 보다 활발하게 수주할 수 있는 방안을 강구할 필요성이 있다.

첫째, 전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 요구하는 전문건설업종 수를 줄여야 한다. 현재는 종합공사 입찰에 참여하려는 전문건설업체에게 과도한 수의 전문건설업종 등록을 요구하고 있다. 하나의 종합공사에서 10개 이상의 전문건설업종을 보유할 것을 요구하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다. 개방된 종합공사에 참여하려는 전문건설업체에게 과도한 전문건설업종 등록을 요구할 경우 이러한 요건을 충족하는 전문건설업체는 매우 극소수이거나 존재하지 않는다. 종합공사를 종합건설업체는 물론 전문건설업체에게도 개방한다고 하지만 사실상 참여할 수 없는 조건을 내걸어 종합건설업체만 낙찰을 받도록 하는 것과 같다.

이러한 현상은 발주기관이 종합공사를 발주할 때 주된 공종의 범위를 면밀히 고려하지 않고 종합공사를 구성하는 대부분의 전문건설업종을 주된 공종으로 선정하여 입찰참가 자격을 구성하기 때문으로 보인다. 그렇지만 전문건설업체의 전문건설업종 보유 실태에 비추어 볼 때 실제 입찰참여 가능한 전문건설업체는 소수에 불과하다. 전문건설업체 중에서 1개 또는 2개의 전문건설업종을 등록한 경우가 89.8%에 이르며, 5개 이상의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체는 1.3%에 불과하다(대한전문건설협회 자료). 향후에는 전문건설업체에게 개방된 종합공사를 발주할 때, 전문건설업종 중에서 요구업종이 3개를 넘지 않도록 하는 방안을 검토해야 할 것이다.

둘째, 전문건설업체가 참여할 수 있는 종합공사의 등록기준을 완화해야 한다. 종합건설업종은 전문건설업종에 비해 자본금과 인력 등의 등록기준이 높기 때문에 해당 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 개방된 전문공사에 대한 입찰 참여가 가능하다. 현재 종합건설업종의 등록기준은 업종에 따라 기술인력 5명 내지 6명, 자본금 3.5억 원 내지 5억 원인데 비하여, 전문건설업종의 등록기준은 대체로 기술인력 2명, 자본금 1.5억 원이다.

전문건설업체는 개방된 종합공사 참여를 위해 보유하고 있는 인력과 자본금보다 더 높은 기준을 요구받고 있는데, 단기간에 이러한 요구를 충족하는 것은 불가능하다. 또한 한 건의 공사 입찰을 위해 장기적으로 보유해야 하는 인력을 추가로 고용하거나 자본금을 늘리는 것은 중소기업으로서 수용하기 어려운 요구일 것이다.

셋째, 전문건설업체 간 공동도급 방식을 적극 활용해야 한다. 건설생산체계 개편으로 전문건설업체도 종합공사를 도급받을 수 있게 되면서 도급 유형의 하나로 새롭게 제시된 것이 전문건설업체 간의 공동도급 방식이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 발주자가 토공사, 포장공사, 철근·콘크리트공사로 구성된 도로공사를 발주할 때 발주자는 앞의 <그림 1>과 같이 토공, 포장, 철근·콘크리트업종을 모두 보유한 하나의 전문건설업체에게 도급할 수도 있지만, <그림 2>와 같이 토공, 포장업종을 보유한 A 전문건설업체와 철근·콘크리트업종을 보유한 B 전문건설업체가 함께 만든 공동수급체에게 도급을 줄 수도 있다.

전문건설업체 간의 공동도급 방식은 보유한 전문건설업종의 수가 1개 내지 2개에 불과한 전문건설업체가 대부분이라는 현실을 감안할 때, 전문건설업체에게는 유용한 도급방식이 될 수 있다. 자신이 보유한 전문건설업종과 다른 전문건설업체가 보유한 전문건설업종을 결합하여 종합공사를 구성하는

전문건설업종을 충족함으로써 종합공사 입찰에 참여할 수 있게 되는 것이다. 다만 전문건설업체 간의 공동도급은 건설생산체계 개편 로드맵에 따라 2024년부터 가능하도록 되어 있기 때문에, 2023년까지는 활용이 불가능하다. 상호 개방된 건설공사의 수주 실적이 전문건설업체에게 매우 불리하게 되어 있다는 현실을 감안할 때 건설생산체계 로드맵을 조정하여 2024년보다 조기에 전문건설업체 간의 공동도급이 가능하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

넷째, 전문건설업체가 도급받은 종합공사를 시공할 때 하도급 방식을 허용해 주어야 한다. 현재는 건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체가 종합공사를 도급받을 수 있게 되었지만, 원칙적으로 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자(전문건설업체)가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급 할 수 없다고 되어 있다.(건설산업기본법 제29조 제5항) 이에 따라 전문건설업체는 종합건설공사를 도급받았을 경우에도 모든 건설공사를 직접 시공해야 한다. 그런데 종합건설업체는 종합공사를 도급받았을 때 해당 건설공사를 기획·관리·조정하면서 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있다.(건설산업기본법 제29조 제1항) 분할하여 하도급 할 수 있는 2인 이상은 전문건설업체를 의미한다(건설산업기본법 시행령 제31조 제3항 제1호).

이상의 고찰을 통해 같은 종합공사라도 종합건설업체가 도급받으면 전문건설업체에게 하도급이 가능한 반면, 전문건설업체가 도급받았을 경우에는 하도급이 불가능하다는 것을 알 수 있다. 이러한 규제는 매우 불합리하고 불공정한 규제에 해당한다. 종합건설업체는 건설공사의 기술적 난이도, 전문성, 자원조달의 효율성 등을 고려하여 직접시공하거나 하도급을 주어 최적의 시공 방식을 선택할 수 있는데 비하여 전문건설업체는 무조건 모든 건설공사를 직접 시공해야 하니, 프로젝트의 경제성과 시공의 효율성 측면에서 전문건설업체는 종합건설업체를 따라 잡을 수 없게 되어 있다. 처음부터 종합건설업체에 유리하게 불공정경쟁을 하라고 법령에 명시한 것이나 마찬가지이다. 따라서 전문건설업체가 종합공사를 도급받으면 직접 시공할 것을 규정한 조항은 폐지하고 종합건설업체와 동등한 시공방식 선택권을 부여하는 것이 바람직하다.

상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용 필요성

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서론
- II. 상호시장 진출의 영향
- III. 주계약자공동도급의 특징 및 활용 필요성
- IV. 상호시장 환경에서 제도 활성화를 위한 개선방안
- V. 결론

4

I. 서론

건설업은 구조물을 공급하는 업종이며, 주택은 인간에게 가장 기본적인 주거서비스를 제공하는 시설로, 사회간접자본은 다중이용시설이다. 구조물 공급은 많은 비용과 시간이 소요되며, 사회적인 편익도 크다. 인간의 기본적인 욕구와 다중이용시설 공급이라는 점에서 사회적인 편익뿐만 아니라 사회적 비용이 발생할 수도 있다. 즉 부실한 시공으로 구조물의 품질이 저하되면 사회적 비용이 유발된다. 극단적으로는 건물이나 교량의 붕괴사고로 엄청난 인적 피해와 물적 피해가 발생하기도 한다.

이런 문제를 사전에 방지하기 위해 건설산업에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있는 건설산업기본법은 건설업을 공사를 하는 업으로 규정하고 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고 있다.

종합건설업자는 2개 이상의 공정으로 구성되고 종합적인 계획, 관리 및 조정이 필요한 공사를 업역으로 한다. 전문건설업자는 특정한 공정을 전문적으로 시공하는 건설업자로 규정돼 있다.

건설산업기본법령에 의하면 하도급 생산구조에서 원도급자와 하도급자는 대등한 쌍무적 계약관계의 당사자로 상정되고 있다. 그러나 법령의 규정과 달리 현실에서는 원도급자와 하도급자는 대등한 권리·의무의 당사자로서 관계를 형성하는데 미흡한 측면이 있다.

쌍무계약의 대등 당사자로서 공사에 참여할 수 있는 환경에서는 종합건설업자와 전문건설업자는 각각 확보하고 있는 비교우위 요소를 효율적으로 활용할 수 있게 된다.

그러나 사인(私人) 간 계약인 원·하도급은 법령에서 상정하는 대등한 관계보다는 수직적인 관계가 형성되는 것이 보다 일반적이다. 시공과정에서 부당행위가 매개될 수 있는 구조라고 할 수 있고, 실제로 부당행위 사례가 다수 발생하고 있어 개선과제가 되고 있다.

주계약자공동도급제도는 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고, 수주한 공사는 공동수급체 구성원들이 대등한 관계에서 계약을 이행하는 제도로 활용되고 있다. 공동수급체 구성원은 각자 분담한 공사를 책임시공하는 장점을 갖고 있는 제도로 인식되고 있다.

하도급 생산구조는 원도급자가 공사의 전반적인 관리와 공정을 책임지므로 효율성 측면의 장점이 있다. 또한 발주자의 위험(risk)을 회피할 수 있는 장점도 있다.

그러나 수직적인 생산방식에서 야기되는 다양한 문제들이 노정되고 있고, 이를 개선하기 위한 정책적 노력들이 목적인 성과를 거두지 못 하고 있다. 이런 상황은 건설업의 경쟁력 저하, 그리고 지속가능성에 대해 부정적인 인식을 확산하는 요인이다. 건설산업 생산구조 혁신로드맵도 이런 문제를 해결하기 위한 측면을 갖고 있다.

주계약자공동도급은 하도급의 폐단을 개선할 수 있는 현실적인 대안으로 인식되고 있고, 실제로 역할을 수행하고 있다. 이런 측면에서 생산구조 혁신로드맵과 연계될 수 있을 것으로 판단된다.

생산구조 혁신로드맵의 단계적인 추진에 따라 시행되고 있는 종합공사와 전문공사에 전문건설업자와 종합건설업자가 상호 진출할 수 있는 상황이며, 전문공사에 진출하는 종합건설업자들이 증가하고 있고, 이를 보완할 수 있는 수단에 대한 모색이 필요하다. 또한 2024년부터는 전문건설업체간 컨소시엄을 통해 종합공사에 참여할 수 있는 제도개편이 예정돼 있다.

이하에서는 생산구조 혁신로드맵에 의한 상호시장 진출 허용으로 야기되고 있는 문제를 보완할 수 있는 수단으로서 주계약자공동도급의 활용 필요성과 활성화를 위한 제도개선 방안을 검토한다.

II. 상호시장 진출의 영향

1. 생산구조 혁신로드맵 배경

생산구조 혁신로드맵은 대·내외적 위기극복과 체질개선 필요성에 대한 인식과 그동안 추진되었던 생산구조 혁신을 위한 노력은 이해관계의 상충이라는 현실적인 문제를 넘어서지 못했다는 판단에 따라 정책당국은 근본적인 산업구조 혁신이 반드시 필요하다는 판단을 하게 된 것으로 알려져있다.

생산구조 혁신로드맵은 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 개편 등을 내용으로 한다. 생산구조를 혁신해 생산성을 제고하고 기술경쟁을 유도하여 건설산업의 경쟁력 향상을 목적으로 하고 있다.

업역규제가 유지됨에 따라 종합건설업과 전문건설업은 상호 시장에 진출하지 못함에 따라 건전한 경쟁을 저해되고 있고, 각자의 시장에서 가격경쟁만을 추구하는 과정에서 다양한 문제가 발생하고 있다는 인식에서 혁신방안이 모색되었다.

2. 상호시장 진출의 영향

생산구조 혁신로드맵에 따라 2021년에는 모든 공공공사에서 상호시장 진출이 허용되었다. 그리고 2022년부터는 민간공사도 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출이 허용된다.

대한전문건설협회가 분석한 자료에 의하면 2021년 1월부터 12월까지 10,003건이 발주된 전문공사에서 종합건설업체가 수주한 공사는 3,081건으로 30.8%에 이른다. 또한 공사금액을 기준으로 하면 9,689억원으로 25.4%이며, 1건 공사의 평균 금액은 3.1억원이었다.

반면 전문건설업체가 종합공사를 수주한 것은 646건으로 전체 종합공사 발주건수 8,660건의 7.5%에 불과했다. 공사금액 기준으로는 4.5%에 해당하는 2,785억원이었다.

공사의 유형별로는 건축공사에서 상호시장 종합건설업체의 전문공사 진출이 더 많았다. 전문공사로 발주된 건축공사는 3,582건이며, 종합건설업체가 수주한 공사건수는 1,474건으로 41.2%, 금액 대비로는 35.6%인 5,224억원이었다.

이처럼 상호시장 진출이 허용됨에 따라 상호시장에 진출하는 종합건설업체와 전문건설업체의 불균형이 심한 것으로 파악되고 있다. 전문건설업체가

Ⅲ. 주계약자공동도급 특징 및 활용 필요성

종합공사를 수행하는 것은 현실적, 제도적 어려움이 있다. 즉 복수의 공정과 종합적인 계획, 관리 및 조정이 필요한 공사에 필요한 업종을 모두 보유하는 것이 어렵기 때문이다. 반면 종합공사를 수주하는 종합건설업체는 기존과 같이 하도급으로 공사를 수행할 수 있다. 원천적으로 불균형 구조가 발생할 수밖에 없다.

1. 주계약자공동도급의 특징

주계약자공동도급은 주계약자와 부계약자에 의해 구성되는 공동수급체가 입찰에 참여하고, 수주한 공사를 각자 책임 하에 분담하여 시공하는 공동도급방식의 일종이다.

종합공사를 대상으로 제도가 시행됨에 따라 주계약자는 종합공사를 시공할 수 있는 종합건설업자, 부계약자는 입찰에 명시된 공정을 직접시공할 수 있는 전문건설업자가 참여한다.

가장 일반적인 공동도급방식인 공동이행방식, 그리고 분담이행방식은 종합건설업자들 간 공동수급체 구성이 이루어지는데 비해 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성한다는 특징이 있고, 이런 측면에서 종합과 전문의 상생협력 수단으로 활용되고 있다.

또한 공동수급체 구성원은 상호 대등한 위치에서 분담한 공사를 수행하고, 발주자로부터 공사대금을 직접 받는다는 점도 제도의 특징이라고 할 수 있다. 즉 일괄도급방식에서 하도급자로 공사에 참여했던 전문건설업자들이 발주자와 계약당사자 지위를 갖게 되는 방식이다.

주계약자공동도급은 도급단계가 축소되는 효과가 있고, 공사에 참여한 건설업자뿐만 아니라 노무를 제공한 건설근로자도 적기에 임금을 지급받을 수 있는 장점이 있는 제도로 인식되고 있다.

부계약자로 참여하는 전문건설업자는 직접시공의무가 있다. 직접시공은 분담한 공사를 하도급이 아닌 자기책임으로 시공하는 것을 의미한다. 따라서 발주하는 지역에 소재하는 전문건설업자들이 부계약자로 참여하는데 유리한 방식이다.

2. 주계약자공동도급의 활용 필요성

기존 주계약자공동도급은 국가계약과 지방계약에서 달리 운용되고 있었다. 국가계약 공사는 500억원 이상 공사를 대상으로 운용되다 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상 공사에 적용되었다. 그러다 생산구조 혁신로드맵 시행에 따라 공사에정금액과 무관하게 운용되고 있다.

지방계약은 주계약자공동도급의 장점을 활용하려는 시도를 보다 적극적으로 했다. 2009년부터 시범사업을 시행했고, 시범사업 운영성과를 바탕으로 제도개편을 통해 2억원 이상 100억원 미만의 지역제한입찰공사를 대상으로 운영했다. 특히 서울과 부산, 전남 등을 중심으로 지속적으로 발주가 확대되는 상황이었으며, 이후 인천과 충남 등 다른 지방자치단체들도 주계약자공동도급을 활용하여 지역건설업 활성화를 모색했다. 이 과정에서 행정안전부는 예산조기집행의 수단으로 주계약자공동도급 발주를 유도하기도 했다.

전술한 것처럼 주계약자공동도급은 하도급에서 파생될 수 있는 문제를 예방할 수 있는 실효적인 수단으로 인식되었다. 또한 종합과 전문의 상생협력 모델로서 인식되기도 했다. 도급단계 축소의 효과가 있어 공사대금을 받는 시간이 단축되고, 건설근로자에게도 임금을 적기에 지급할 수 있었다. 즉 경제성장에 영향을 미치는 소비에 필요한 근로소득을 조기에 집행할 수 있는 장점이 있는 것으로 인식돼 예산조기집행의 유용한 수단으로 활용됐다.

그러나 생산구조 혁신로드맵에 따라 건설산업기본법 제16조가 개정되고 업역규제 폐지에 따라 활용도가 축소되는 양상이 나타나고 있다. 실제로 2021년 지방계약 공사에서 주계약자공동도급 발주건수는 최근 3년 중 가장 적었다.

생산구조 혁신로드맵에 따라 주계약자공동도급은 유용성이 사라진 제도라는 주장도 제기되는 상황이다. 그러나 종합건설업체 간 공동수급체 구성으로 주계약자공동도급에 입찰 및 공사수행이 가능해 기존 공동이행방식과 차별이 없다는 주장을 논거로 하고 있다.

그렇지만 주계약자공동도급은 생산구조 혁신로드맵 진행에 따른 건설업 환경변화 상황에도 여전히 유용성을 유지하고 있는 제도라고 할 수 있다. 특히 상호시장 진출로 야기되고 있는 현재의 상황에서 전문시장의 침해를 보완할 수 있는 수단으로 활용도를 제고해야 할 제도적인 장점이 있다.

이런 보완이 가능할 것으로 기대되는 이유는 현행 일괄도급방식은 하도급자에 의해 시공이 이루어지고 있고, 하도급자로 참여하는 전문건설업자는 등록한 업종에 특화된 시공을 전문으로 하며, 종합공사는 다수의 하도급자가

참여해야 완성된다. 이 과정에서 원도급자인 종합건설업자의 역할은 종합적인 관리기능이라고 할 수 있다. 이런 상황은 종합건설업체의 종합공사 원가 구성에서 외주비가 차지하는 압도적인 비중을 통해서 확인할 수 있다. 종합공사를 수행하는 종합건설업체의 외주비는 하도급공사를 의미하며, 원가에서 차지하는 비중은 60% 수준이다. 즉 종합건설업체가 수행하는 종합공사의 원가에서 재료비와 외주비가 대부분을 차지하고 있고, 10% 미만의 노무비는 간접노무비가 대부분이다. 공사의 전반을 관리하고 조정하는 기능에 집중돼 있는 것을 알 수 있다. 직접시공을 통해 축적되는 시공역량을 축적할 수 없는 구조라는 것을 확인할 수 있다.

생산구조 혁신로드맵은 시공역량과 관계없이 기존 종합과 전문의 시장을 보호하는 것이 다양한 문제를 초래하는 것으로 인식돼 추진되었다. 노동생산성 향상과 시공역량 확보가 핵심이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 수직적인 원하도급 구조를 해소하는 것이 필요하다. 이런 환경이 조성되어야만 발주자의 선택권이 강화돼 수요자가 양질의 시설물을 공급받을 수 있다. 공동이행 방식과 주계약자공동도급에 종합간 공동수급체 구성은 생산구조 혁신로드맵에 반하는 제도 운영이라고 할 수 있다. 하도급이 수반되기 때문이다.

생산구조 혁신로드맵은 2018년 7월 25일 ‘건설산업 혁신 노사정 선언’에 따라 추진되었다. 이 선언에는 상생협력 활성화도 주요 이슈로 포함되었다. 선언의 취지와 생산구조 혁신로드맵의 목적을 감안하면 시공의 전문성을 확보한 전문건설업체들이 우대될 수 있는 현실적인 수단이 주계약자공동도급이라는 점에서 활용도가 제고될 필요성이 크다.

표 1 시공능력순위별 종합공사 공사원가(2020년)

(단위: %)

구분	재료비	노무비	외주비	현장경비	(기계경비)
1군(1~100)	24.76	3.95	61.31	9.98	(1.00)
2군(101~200)	20.39	4.59	65.04	9.97	(1.41)
3군(201~300)	16.80	7.50	63.75	11.95	(2.00)
4군(301~400)	17.35	7.22	64.71	10.71	(3.31)
5군(401~500)	15.47	8.29	61.71	14.53	(3.78)
6군(501위 이하)	20.01	12.00	53.44	14.55	(5.02)
7군(토목)	26.54	14.63	39.86	18.96	(8.88)
8군(건축)	31.71	11.34	47.40	9.54	(1.80)
9군(기타)	36.00	16.53	30.70	16.78	(6.02)

자료: 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

생산구조 혁신로드맵의 최종목적은 건설산업의 경쟁력 제고를 통해 지속 가능성을 확보하고 경제 내에서 건설산업의 역할과 위상을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 종합과 전문이 자유롭게 상호시장 진출을 유도하고, 현재의 가격경쟁 위주의 시장구조에서 탈피해 기술경쟁이 이루어지는 구조를 정착시키는 것이다. 2024년부터 시행이 예정돼 있는 전문간 컨소시엄 구성을 통해 종합공사 수주가 가능하도록 한 것도 이런 취지라고 할 수 있다.

공사의 유형이 다양하고, 기술의 발전과 수요의 변화에 따라 구조물에 요구되는 성능과 용도도 현재보다 다양해 질 것으로 예상된다. 이런 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 다양한 건설업자 조합에 의한 공동수급체 구성이 가능하도록 제도로 수용되어야 한다. 그리고 이 과정에서 시공에 특화돼 있는 전문건설업자도 관리역량을 제고할 수 있어야 한다. 양질의 시설물 공급을 위한 효율적인 공사는 시공역량과 관리역량의 기반에서 가능하다.

주계약자공동도급은 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여하는 공사이다. 이에 따라 전문건설업자의 공사계획 및 관리역량을 필요로 하는 방식이라는 점에서 업역규제 폐지에 따라 예정돼 있는 전문건설업자들로 구성되는 컨소시엄 방식의 정착을 위해서도 활용도 제고의 필요성이 크다.

건설공사의 입·낙찰제도는 발주자가 위험을 회피하면서 양질의 시설물을 공급 받기 위해 운영된다고 할 수 있다. 상호시장 진출은 종합공사와 전문공사에 각각 전문건설업자와 종합건설업자가 입찰에 참여할 수 있다는 점에서 발주자에게도 변화를 요구하는 제도개편이라고 할 수 있다.

발주자도 건설산업의 한 축을 형성하고 있는 주요한 당사자라고 할 수 있다. 따라서 발주자의 역할에 따라 생산구조 혁신로드맵의 성패가 직접적인 영향을 받게 된다.

그런데 발주자들은 기존의 방식, 익숙하고 잘 알고 있는 방식의 운용을 선호할 수밖에 없다. 이런 현상은 공사발주를 포함하여 우리가 하는 대부분의 과업에서 나타나게 된다. 즉 상호시장 진출이 허용된 환경에서 제도를 운용해야 하는 입장에서는 변화에 적응할 수 있는 시간과 우수사례의 축적을 필요로 하게 된다. 주계약자공동도급은 종합공사를 대상으로 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 계약상대방이 되는 제도이다. 발주자는 종합건설업자에 의한 공사의 전반적 관리와 시공 전문성을 모두 확보할 수 있는 장점을 활용할 수 있다. 상호시장 허용에 따른 과제를 해결하고 효율적인 제도 운용에 필요한 경험과 사례를 축적할 수 있다. 이런 측면에서도 주계약자공동도급을 활성화의 필요성이 있을 것으로 기대된다.

IV.
상호시장
환경에서 제도
활성화를 위한
개선방안

1. 기획재정부 공동계약운영요령 개정

(1) 주계약자공동도급 활용 근거 필요

입찰 참여자들은 입찰공고를 통해서 구체적인 내용을 파악하고 입찰준비를 하게 된다. 계약예규 공동계약운영요령은 제8조에서 입찰공고에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 제2항 제1호는 공동계약의 방식을 열거하고 있는데, 2020년 12월 28일 개정으로 주계약자관리방식이 제외돼 있다. 공동계약의 이행방식 중 주계약자관리방식을 제외하면서 제3항을 신설하였는데, “입찰참가자는 제2항 제1호 가목 또는 다목의 공동이행방식을 대신하여 주계약자관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.”는 규정이다.

이로 인하여 주계약자관리방식은 공동계약의 이행방식에서 제외되는 결과가 초래되었다. 다만 공동계약 이행방식에서 제외하면서 필요에 따라 공은이행방식, 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식을 대신하여 활용할 수 있다는 규정을 신설하였다. 개정 이전 제8조(입찰공고)는 제1항에서 공동계약을 장려하는 규정을 두었고, 제2항은 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 입찰공고에 명시하도록 하고 있었다.

개정에 따라 공동계약의 이행방식에서 주계약자관리방식이 제외됨에 따라 공공발주자는 주계약자관리방식 활용이 제약되는 상황이 되었다. 그렇다고 전혀 불가능한 것도 아닌 상태가 되었다. 이런 상태는 생산구조 혁신로드맵이 지향하는 발주자의 선택권 강화라는 측면에서 타당하지 않다. 발주자의 선택권을 강화하기 위해서는 활용할 수 있는 공동계약 이행방식을 확대하는 것이 더 타당하다. 과도하게 많은 수단을 제공하는 것은 효율적이지 않지만, 기존 운용되던 공동계약 이행방식들 중 하나만을 제외하는 것은 합리적이지도 않다.

따라서 개정에 따라 입찰공고에서 공동계약 이행방식을 구체적으로 열거하고 있으므로 표의 개정(안)에서 제안하고 있는 것처럼 주계약자관리방식을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

표 2 기획재정부 계약예규 제8장 공동도급운영요령 개정(안)

현 행	개정 건의(안)
제8조(입찰공고)	
① (생략)	① (현행과 같음)
② 계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항에 따라 공동계약으로 발주하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 입찰공고에 명시하여야 한다.	② ----- ----- ----- -----.
1. 공동계약의 이행방식: 다음 각 방식 중 어느 하나로 한다.	1. ----- -----.
가. 공동이행방식	가. ~ 다. (현행과 같음)
나. 분담이행방식	
다. 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식	라. 주계약자관리방식(신설)
2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항	2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항
③ 입찰참가자는 제2항제1호 가목 또는 다목의 공동이행방식을 대신하여 주계약자관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.	③ <삭제>

(2) 주계약자공동도급 근거조항 보완

2020년 12월 28일 개정이전 기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운영요령 제2조의2는 공동계약의 유형을 규정하고 있었다. 공동계약의 유형을 공동이행방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식으로 구분하고 있고, 주계약자관리방식을 규정하는 제3항은 2009년 4월 8일 신설되었다. 신설 이후 2020년 12월 28일 개정되기 전까지 주계약자관리방식을 “건설산업기본법에 따른 거설공사를 시행하기 위한 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우에 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우 종합건설업자가 주계약자가 된다.”라고 규정했다. 또한 제2조의3은 주계약자관리방식에 의한 공동계약을 규정하고 있었으며, 제2항에서 “계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자자의 수가 충분한지 여부를 고려하여야 한다.”고 규정하고 있었다.

개정 이전 공동계약운영요령 제2조의2와 제2조의3은 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이라는 점을 명확히 한 규정이라고 할 수 있다.

그러나 2020년 12월 28일 공동계약운영요령 개정으로 제2조의2는“주계

약자관리방식이라 함은 건설산업기본법에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다.”로 변경됐다. 이로 인하여 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자로 구성되는 공동도급방식이라는 점이 모호해졌다. 뿐만 아니라 주계약자공동도급의 유용성을 부정하는 논거로도 활용되는 측면이 있다. 따라서 개정이전의 규정으로 재개정해야 할 것으로 판단된다.

또한 공동계약운영요령 제2조의3의 폐지로 주계약자공동도급 발주가 가능한 공사의 범위가 확대되었으나, 주계약자공동도급의 정체성이 불분명해진 것으로 판단된다. 따라서 제2조의3은 제2항을 2020년 12월 28일 개정이전의 상태로 재개정하여 주계약자공동도급의 성격을 명확히 하고, 활용도 제고와 발주자의 선택권을 강화하는 것이 생산구조 혁신로드맵의 취지에도 부합하는 것으로 판단된다.

2. 주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준 연장

기획재정부는 2021년 「주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준」을 마련해 운용하면서 유효기한을 2022년 12월 31일까지로 했다. 연장여부는 유효기한 종료 전 상호시장 진출 등 관련 법령 개정 등 효과를 고려하여 재검토하도록 했다.

2020년 12월 28일 이루어진 공동계약운영요령 개정에 따라 국가계약법이 적용되는 공사의 발주자들은 주계약자공동도급 활용이 제약되는 상황이 초래되었다.

국가계약에서 주계약자공동도급은 300억원 이상 공사를 대상으로 하고 있어 발주가 활발하지 못 했다. 발주할 수 있는 대상 공사가 많지 않기 때문이다. 개정된 공동계약운영요령 시행 이후 주계약자공동도급 발주가 감소했다. 더욱이 2년도 안 되는 단기간을 설정한 후 재검토 여부를 결정하는 것은 합리적이지 않은 것으로 판단된다.

2024년부터 시행되는 전문건설업체 간 컨소시엄 구성 등 다양한 방식의 공동계약 이행방식이 시행되는 시기까지 특례기간을 연장한 후 상호시장 진출 및 발주성과 등을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 2022년 12월로 정해진 유효기간을 연장하는 것이 필요하다.

V.
결론

3. 부계약자 직접 시공의무 부여

기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운용요령의 [별첨3]은 주계약자관리 방식 공동수급표준협정서이다. 제7조는 계약이행을 규정하는 조항이며, 제1항에서는 공동수급체 구성원은 자신의 분담부분을 직접 시공해야 한다는 의무를 부여하고 있으며, 주계약자에게는 직접 시공의무를 규정하고 있지 않다. 또한 공동수급체 구성원, 즉 부계약자가 종합건설업자인 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급 할 수 있도록 하고 있다.

2020년 12월 28일 공동계약운용요령 개정에 따라 공동이행방식 또는 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식을 대신하여 보완적으로 활용될 수 있는 상황에서 종합건설업자가 부계약자가 되는 경우 하도급 할 수 있도록 규정한 것은 생산구조 혁신로드맵의 취지에 부합하지 않는다고 할 수 있다.

건설업자의 시공역량 강화를 유도하고 기술경쟁에 의해 건설산업이 경쟁력을 갖기 위해서는 주계약자공동도급의 구성원인 부계약자는 직접시공을 의무화해야 한다. 그래야만 생산구조 혁신로드맵의 취지가 실현될 수 있다.

전문건설업종을 등록한 전문건설업체의 약 65%는 1개의 전문건설업종을 등록하고 있고, 소규모의 영세한 업체가 90%를 상회하는 상황이다. 이런 상황에서 상호시장 진출이 허용되었지만, 전문건설업체가 종합공사에 참여하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 종합건설업체는 등록된 종합업종으로 전문공사에 보다 쉽게 참여할 수 있다. 이런 상황은 지속은 결국 전문공사에서 종합건설업체의 영향력 확대만 나타나게 된다. 이 경우 종합건설업체는 직접 시공을 해야 하나, 전술한 표에서 제시하고 있는 것처럼 현재까지의 원가구성상 시공경험 축적을 기대하기 어려운 상황이다. 발주자의 선택권 강화를 통해 양질의 시설물 공급을 기대하기 어렵다.

발주자의 선택권 강화를 위해서는 시공과 관리역량을 두루 갖춘 건설업체가 다수 존재해야 한다. 따라서 전문건설업체가 성장할 수 있는 기회를 제공하기 위해서는 원도급자 지위에서 공사에 참여할 수 있는 제도의 활성화가 반드시 필요하며, 그 현실적인 제도가 주계약자공동도급이다.

업역규제 폐지에 따라 진행되고 있는 상호시장 진출 허용의 환경에서도 주계약자공동도급을 통해 현실한 전문건설업체에게 성장의 기회가 지속적으로 제공되어야 한다.

정책당국은 상호시장 진출 허용에 따라 발생하는 상황을 보완하기 위한 대

안 마련을 모색하고 있는 것으로 파악된다. 이런 대안들에는 CM방식 활용과 주계약자공동도급 등 현재 운영 가능한 제도들을 중심으로 검토하는 것이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

현행 건설산업기본법은 제31조에서 하도급계약의 적정성 심사제도를 규정하고 있다. 그리고 시행령 제34조는 제1항 제1호에서 도급금액 중 하도급금액이 100분의 82에 미달하는 경우 적정성 심사대상이 된다. 이는 여러 의미로 해석될 수 있고, 제도적으로 원도급자에게 원도급공사금액 대비 최대 18%를 보장한다는 해석도 가능하다. 이 경우 실제 시공에 투입되는 금액은 그만큼 축소될 수밖에 없다. 생산구조 혁신로드맵도 이런 측면에서 파생되는 문제점을 인식하고 개선방안을 제시하고 있다. 생산구조 혁신로드맵은 “종합업체는 시공기술 축적보다는 하도급 관리·입찰 영업에 치중하며 실제 시공은 하도급업체에 의존하여, 페이퍼 컴퍼니 양산”이라고 문제를 구체적으로 지적하고 있다.

도급단계에서 발생하는 문제를 개선하는 것도 생산구조 혁신로드맵이 제시하고 있는 방향성이라고 할 수 있다.

이 밖에 현행 건설산업기본법 제28조의2는 건설공사의 직접시공에 관한 명시적인 규정을 두고 있다. 그리고 업역규제에 의한 상호시장 진출 시에도 상대방 시장에 진출하는 업체에 대해서 직접시공을 의무화하고 있다.

이는 시공역량을 판단할 수 있는 직접시공은 건설업과 건설업체의 핵심적인 요소라는 것을 의미하며, 이를 충족할 수 있는 업체에 대해서 성장의 기회를 제공하겠다는 의미이기도 하다.

이런 측면들을 고려할 때 업역규제 폐지에 따라 주계약자공동도급에 종합건설업자가 부계약자로 참여할 수 있어 유용성을 상실했다는 주장, 그리고 부계약자로 참여하여 분담한 공정을 하도급 하는 것은 생산구조 혁신로드맵의 취지와도 맞지 않는다.

하도급 생산방식이 주류인 현재의 생산구조, 그리고 상호시장 진출이 허용되는 상황에서도 시공의 전문가는 전문건설업체이다. 이들이 변화된 환경에서 생존하고 경쟁력을 확보하여 건설산업의 지속가능성에 기여하기 위해서라도 주계약자공동도급 활성화가 시급하다고 할 수 있다.

참고문헌

1. 국토교통부, 건설산업 생산구조 혁신 로드맵
2. 대한전문건설협회 내부자료

건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향

박선구 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구실장
(parksungu@ricon.re.kr)

- I. 들어가며
- II. 건설보증시장 현황
- III. 생산구조 개편의 보증시장 영향
- IV. 결론 및 시사점

5

I. 들어가며

건설보증시장은 건설경기 변화에 영향을 받는 후방시장이자 건설의 파생 수요에 가까운 특성을 지니고 있다. 건설시장은 금액적인 측면에서 지속적으로 성장해 왔기에 건설보증시장 역시 그 규모가 확대되어 왔다. 여기에 정부의 정책 기조 역시 보증시장에 영향을 미친다. 건설보증은 계약, 선급금, 하자보수보증 이외에도 원·하도급 및 장비·자재·인력에 대한 대금지급까지 두텁게 보호하는 방향으로 변화하여 왔기 때문이다. 이는 통계로도 확인할 수 있는데, 2021년 기준 건설보증시장은 약 103조원으로 나타나고 있다. 이는 약 50조원에 불과했던 2014년과 비교하면 2배 가까이 증가한 수치이다. 앞서 밝힌 바대로 건설투자 증가와 더불어 각종 대금지급보증의 신설과 강화가 지속되어 왔기 때문이다.

그동안 건설보증시장은 건설업역에 기반하여 과점에 가까운 시장구조를 보여 왔다. 보증기관 간 경쟁은 존재했으나, 리스크가 상대적으로 적은 대형 건설업체나 우량 업체에 한정되어 이루어져 온 측면이 있다. 이에 따라 통상적으로 종합건설업체는 건설공제조합, 서울보증보험을, 전문건설업체는 전문건설공제조합, 기계설비건설공제조합, 서울보증보험을 주 보증기관으로 각각 이용하고 있는 상황이다.

그러나, 최근 건설생산구조 개편에 따라 업역, 업종의 변화가 나타나고 있다. 업역규제 폐지에 따라 종합과 전문이 상호시장에 자유롭게 진출할 수 있

II. 건설보증시장 현황

게 되었고, 업종체계 역시 대업종화로 개편되었다. 이는 건설보증기관 간의 이용고객 변화로 이어져 시장점유율은 물론 보증기관의 출자금 변동을 촉발할 것으로 보인다.

당초 건설생산구조 개편은 산업 전반의 생산성과 효율성 제고, 기술경쟁 촉진, 발주자 선택권 확대 등의 이유로 추진되었다. 그러나, 실제 시행 이후 상호시장 진출의 불균형 문제 대두, 과당경쟁 심화 등 오히려 부작용이 크게 나타나고 있어 우려가 상당한 수준이다.

본고에서는 건설생산구조 개편이 보증시장에 미치는 영향과 문제점을 살펴보고, 그 대응방안을 제시하고자 한다. 보증은 기업의 신용도를 보강하고, 특히 중소기업의 공사수행을 지원한다는 점에서 공적 기능을 수행한다. 그렇게 때문에 개별 보증기관의 건전성은 무엇보다 중요하다. 생산구조 개편에 따라 부정적 파급효과가 크다면 이에 대한 지원과 대응이 필요한 이유이다.

1. 주요 건설보증기관

우리나라에서 건설보증을 담당하는 공제조합은 1960년대 건설보증금을 발주처에 현금 예치하는 등 금융기능이 미비한 상황에서 건설업체들의 의무 출자를 통해 설립되었다. 현재 건설보증시장은 건설관련 3개 공제조합과 SGI서울보증 등이 참여하고 있다.



각 공제조합은 「건설산업기본법」의 적용을 받으며, 국토교통부의 관리·감독을 받는다. 개별 건설기업을 조합원으로 하여 보증, 용자, 공제사업 등을 담당하고 있다. 건설공제조합은 종합건설업체, 전문건설공제조합은 전문건설업체, 기계설비건설공제조합은 기계설비건설업체를 각각 주요 조합원으로 두고 있다. 물론 건설기업의 의사에 따라 자유롭게 공제조합을 선택할 수 있으나, 전체적으로 해당 산업별 가입 공제조합은 뚜렷한 상관관계를 갖는다.

한편, SGI서울보증은 금융감독원 관할 하에 「보증보험법」의 규정을 적용 받고 있다. 타 손해보험사는 건설현장에서의 보험상품 판매 등에만 참여하는 것과는 달리 서울보증보험은 독점적으로 보증업무까지 취급하고 있다. 취급 대상 또한 종합, 전문, 설비 등 업역에 상관없이 가능하다. SGI서울보증은 과거 부실화로 인해 10조원이 넘는 공적자금이 투입되었다. 따라서 이를 회수한다는 명분으로 오랜 기간 일반 보험사와 경쟁 없이 유일한 사업자로 보증

보험을 판매하고 있다.

조합원을 기반으로 한 건설관련 공제조합은 자본과 보증 및 용자실적으로 보면 건설공제조합의 규모가 가장 크다. 2020년 말 기준 자본 6.3조원에 보증실적은 51.2조원에 이른다. 조합원 숫자는 전문건설공제조합이 가장 많다. 55,793개사를 조합원으로 두고 있으며, 자본 5.3조원, 보증실적은 18.3조원으로 나타나고 있다. 기계설비건설공제조합은 타 건설관련 공제조합에 비해 조합원과 자본이 상대적으로 적은 수준이다. 자본 7,700억원에 보증실적은 2.9조원이다.

그림 1 건설관련 공제조합 주요 현황

조합원 수	자본	보증실적	용자실적	
 건설공제조합 Construction Guarantee	12,971개사	6.3조 원	51.2조 원	3.3조 원
 전문건설공제조합	55,793개사	5.3조 원	18.3조 원	1.8조 원
 기계설비건설공제조합	7,822개사	7,700억 원	2.9조 원	940억 원

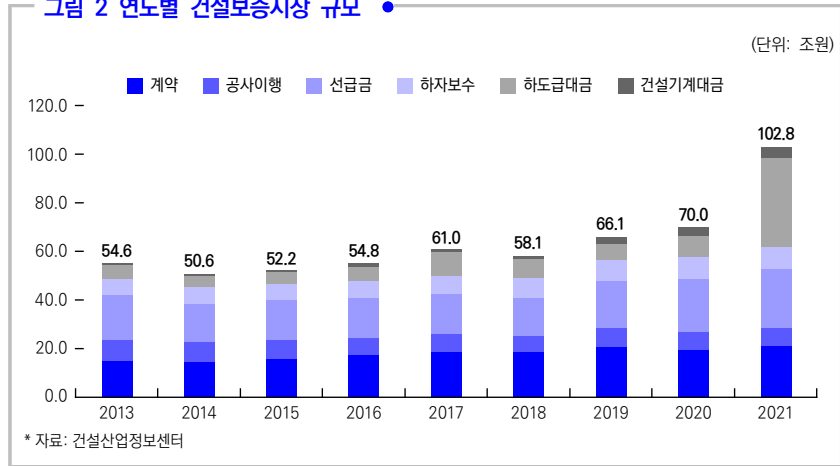
* 자료: 각 공제조합 경영공시(2020년 말 기준)

2. 건설보증시장 규모 및 점유율

2021년 기준 건설보증시장은 약 103조원에 달한다.¹⁾ 2020년 70조원에 비해 무려 33조원이 증가했다. 다만, 최근 건설보증시장 규모 확대는 건설물량 증가가 아닌 대금지급보증 강화가 주요 원인으로 작용했다. 보증상품별로는 통상적으로 계약보증과 공사이행보증이 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 선급금, 하도급대금지급보증, 하자보수보증, 건설기계대금지급보증 등의 순이다. 건설공제조합의 경우 공사이행보증, 계약보증, 하도급대금지급보증 등이 주력상품이며, 전문건설공제조합은 계약보증과 건설기계대금지급보증을 비중이 큰 편이다.

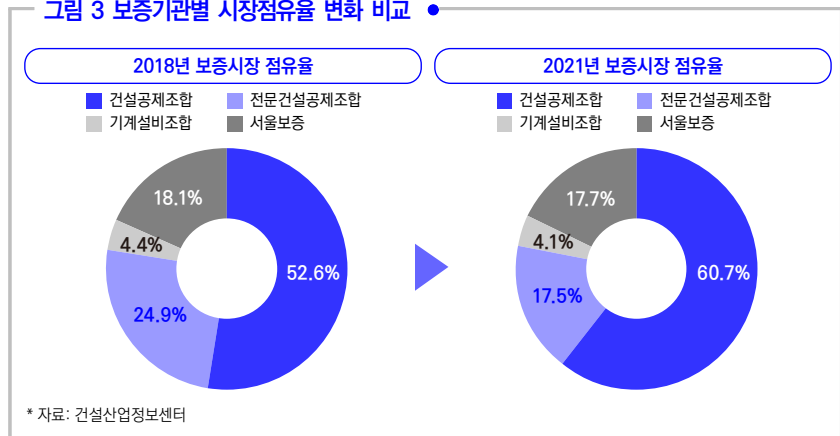
1) 2021년 건설보증시장의 규모가 급격히 커진 이유는 하도급대금지급보증이 크게 증가했기 때문이다. 하도급대금지급보증은 '20년 8.2조원이었으나, '21년 36.9조원으로 28.7조원이 증가했다. 이는 '20년 7월부터 시행된 신용등급(회사채 A0 이상 또는 기업어음 A2+) 상위업체의 지급보증 의무면제가 폐지된 영향이다. 또한, 하수급인별 보증에서 공사 현장별로 가입이 가능한 상품 출시 역시 하도급대금지급보증을 증가에 영향을 미쳤다.

그림 2 연도별 건설보증시장 규모



건설보증시장에서 건설공제조합의 시장점유율이 가장 높다. 2018년 건설보증시장은 건설공제조합이 52.6%, 전문건설공제조합 24.9%, 서울보증 18.1%, 기계설비조합 4.4%의 비중을 보였다. 그러나 2020년 이후 시장점유율의 변화가 감지되고 있다. 하도급대금지급보증의 급증으로 인해 본 상품을 주로 판매하는 건설공제조합의 시장점유율은 60.7%로 확대되었고, 상대적으로 전문건설공제조합의 점유율은 17.5%로 축소되었다. 향후 이와 같은 추세가 이어질 것으로 보여 건설보증시장 점유율은 2021년과 유사하게 나타날 가능성이 크다. 여기에 건설생산구조 개편 역시 영향을 미칠 것으로 보인다. 상호시장 진출에서 종합건설업의 수주액이 전문건설업에 비해 크게 나타나고 있어 종합건설업체를 주요 조합원으로 두고 있는 건설공제조합의 시장점유율은 더욱 확대될 가능성이 큰 것으로 판단된다.

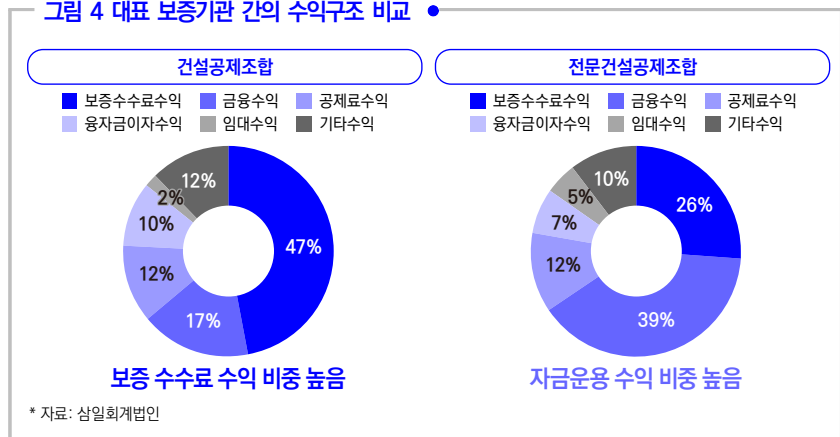
그림 3 보증기관별 시장점유율 변화 비교



3. 건설보증기관 수익구조

건설보증기관의 수익은 상품판매에 따른 보증수수료, 용자이자, 공제료 등 영업수익이 있으며, 출자금을 기반으로 한 금융수익, 임대료 수입의 영업외수익이 있다. 통상 상품판매 수익이 많아야 하나, 보증기관별로 그 특성에 따라 차이가 존재한다. 대표적으로 건설공제조합은 보증수수료 수입이 47%로 가장 많은 수준이다. 반면, 전문건설공제조합은 보증수수료 수입은 26%에 불과하고 오히려 자금운용을 통한 금융수익이 39%로 높은 특성이 있다. 이는 전문건설업체 등 중소건설업을 대상으로 보증사업을 펼치고 있어 상대적으로 위험이 크에도 불구하고 낮은 보증수수료 책정 등 조합원 우선 전략을 펼치고 있기 때문이다. 한편, 자금운용 중심의 영업외수익이 많다는 것은 전문건설공제조합에 있어 출자금(자본금)의 중요성이 크다는 것을 의미한다. 건설생산구조 개편이 본격화되면 보증기관 간 쏠림현상 발생 등으로 자본금 변동이 크게 나타날 수도 있다는 점에서 전문건설공제조합의 수익구조는 불안한 측면이 존재한다.

그림 4 대표 보증기관 간의 수익구조 비교



III. 생산구조 개편의 보증시장 영향

1. 생산구조 개편 추진의 문제점

건설업 생산구조 개편의 핵심은 업역규제를 폐지하고 업종은 기능을 중심으로 재편하는 것이다. 업역규제는 종합 및 전문건설기업이 상호시장에 자유롭게 진출하는 것을 의미한다. 업역규제는 건설산업기본법이 이미 개정

(’18.12)되어 공공공사는 ’21년부터, 민간 발주공사는 ’22년부터 폐지되었다. 업종개편은 유사업종을 통합하여 업종 전반을 대업종화하면서 전문성 제고를 위해 세분화된 주력분야와 실적 관리체계를 도입하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 공종간 연계성, 시공기술 유사성, 발주자 편의성, 견업실태, 현실 여건 등을 종합적으로 고려하여 전문업종을 현행 28개(시설물유지관리업 제외)에서 14개로 통합하였다. ’22년 1월부터 각 전문업체는 대업종으로 자동 전환되었으며, 공공공사는 ’22년부터, 민간공사는 ’23년부터 대업종을 기준으로 발주한다.

그러나, 건설산업 경쟁력 강화가 목적인 생산구조 개편은 현재 다양한 문제점으로 인해 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 업역규제 폐지, 업종 통합에 따라 종합-전문건설업자 간 불공정 경쟁 문제가 대두되면서 영세 전문건설기업의 생존권 문제 등 반발이 커지고 있다. 실제로 2021년 종합-전문간 상호시장 진출 현황을 보면 종합건설업체의 수주가 크게 늘어난 것으로 나타나고 있다.²⁾ 또한, 당초 취지와는 다르게 종합건설업의 개편은 전무한 가운데 전문건설업의 업종 통합과 주력분야 실시만 이루어지고 있다. 추진과정의 복잡성도 문제로 거론된다. 생산체계 개편 추진과정이 순차적으로 진행되고 있으나, 법률 개정 등 후속조치가 복잡하게 얽혀있어 세부 내용 파악에 한계가 있다. 특히, 생산구조 개편에 있어 상당한 영향을 받게 될 건설보증기관인 공제조합은 논의 과정에 참여하지 못해 자본금 변동, 건설공사 보증 리스크 확대 등의 불확실성이 크게 증가한 점 역시 문제 중 하나이다.

2. 생산구조 개편에 따른 보증시장 영향

(1) 출자금 및 보증수익 영향

건설업 생산구조 개편은 업역, 업종, 등록기준이 변화한다는 측면에서 건설시장은 물론 건설보증기관에 미치는 영향도 상당하다. 특히, 이번 개편은 전문건설공제조합에 그 영향이 집중될 것으로 보인다. 이미 업역개편에 의해 전문건설업의 상호시장 진출 열위가 확인되어 조합원 및 보증수요 감소가 발생할 것으로 예상된다. 여기에 전문의 대업종화와 시설물유지관리업의 개편에 따라 출자금과 조합원 유출이 불가피하다.³⁾

2) 2021년 상호시장진출 허용공사의 수주현황을 살펴보면 전문공사의 경우 종합업체가 수주한 비율(건수)은 전체공사 30.8%, 건축공사 41.2%인 데 비해, 종합공사를 전문업체가 수주한 비율은 전체 7.5%, 건축공사 2.2%에 불과하다.

반면, 생산구조 개편에 따라 건설공제조합은 조합원과 보증수익이 오히려 증가할 것으로 보인다. 업역개편에 따른 상호시장 진출에서 우위를 보이고 있어, 보증수익이 증가할 가능성이 크며, 건축 및 토목업종의 입찰 용이성으로 인해 등록 역시 늘어날 것으로 예상되기 때문이다. 또한, 업종개편은 종합건설업의 경우 전무한 가운데 전문건설업에 대해서만 이루어져 별도 영향이 없을 것으로 판단된다. 한편, 기계설비건설공제조합의 경우 상대적으로 경쟁강도가 약해 조합원 및 보증수익의 변화는 크지 않을 것으로 예상된다. 기계설비는 전체적으로 생산구조 개편의 영향이 크지 않은 수준이다.

그림 5 공제조합별 생산구조 개편 영향



(2) 보증업무 영향

생산구조 개편 가운데 업종체계 개편은 보증업무의 전반적인 변화를 가져올 수 있다. 이번 업종개편이 전문건설업에 한정되어 추진된 점을 감안하면 보증업무 변화 역시 전문건설공제조합에 집중된다.

현재 전문건설공제조합은 29개 업종체계 기반의 내부 보증제도를 운영하고 있다. 그간 업종별 보증 리스크에 기반하여 장기간 축적된 데이터를 바탕으로 보증한도, 보증수수료 등을 운용 중이다. 가령, 손해율이 높은 업종에 대해서는 위험가중치를 높여 보증한도를 축소하고 보증수수료는 상향 조정한다. 반대로 손해율이 낮은 업종은 보증한도를 늘리고 수수료 역시 하향한다.

3) 대한건설정책연구원(2020)은 생산구조 개편으로 인해 전문건설공제조합 자본금이 약 4,000억원 감소할 것으로 분석한 바 있다.

그러나 대업종화에 따라 상이한 보증 리스크를 가진 업종이 통합되어 보증 제도 운용에 있어 문제가 발생하게 된다. 기존 29개의 전문건설업 업종이 14개로 대업종화 되었는데, 이는 기술 및 공정의 유사성에 기반하여 통합되었다. 즉, 업종별 보증 리스크는 전혀 반영되어 있지 않다. 기존 전문건설업 업종 가운데 통폐합 없이 대업종이 된 실내건축공사업, 철근·콘크리트공사업, 구조물해체·비계공사업, 상·하수도설비공사업, 철도·궤도공사업은 문제가 되지 않는다. 그러나, 승강기·삭도공사업을 제외하면 모든 통합 대업종이 서로 상이한 보증 리스크를 지니고 있다.⁴⁾ 특히, 기존 토공, 포장, 보링이 통합된 지반조성·포장공사업의 경우 토공이 포장과 보링에 비해 리스크가 현저히 높다. 미장조적, 석공, 도장이 통합된 도장·습식·방수·석공사업 역시 미장조적이 석공, 도장에 비해 보증리스크가 높은 수준이다. 조경식재와 조경시설물이 통합된 조경식재·시설물공사업은 계약보증은 조경시설물의 위험가중치가 높고, 하자보수보증은 조경식재가 압도적으로 보증리스크가 높다. 이외에도 금속창호·지붕건축물조립공사업, 철강구조물공사업, 수중·준설공사업 역시 이전 개별 업종의 보증리스크에 따른 위험가중치가 상이하다.

대업종화에 따라 보증리스크가 상이한 업종이 통합되어 전문건설공제조합은 보증한도, 보증수수료 체계의 전면적인 변화가 필요한 상황이다. 그러나, 보증업무를 당장 대업종 체계로 변경하는 것에는 문제가 있다. 대업종의 보증위험을 사전에 판단하기 쉽지 않기 때문이다. 보증위험을 판단하기 위해서는 손해율과 더불어 건설공사 특성상 원·하도급, 공공·민간 발주자 유형, 공사특성 등 다양한 요소들을 감안해야 한다. 또한, 단기가 아닌 장기간의 보증 실적과 위험을 기반으로 측정해야 한다. 그렇지 않을 경우 자칫 보증기관의 부실로 이어질 수 있기 때문이다.

전문건설업의 대업종화는 당장 '22년 1월부터 공공공사에 적용되며, '23년에는 민간공사까지 확대된다. 보증업무의 전면적 변화를 모색할 시간적 여유가 없는 실정이다. 따라서 전문건설공제조합 입장에서는 우선 기존 업종체계를 기반으로 보증업무 체계를 운용하되, 점진적으로 업무변화를 모색해야 한다. 당장의 혼란도 있을 수 있다. 대업종으로 발주될 경우 공사명을 통해 대업종 내의 기존 업종을 가려낼 수도 있으나, 연간 수십만 건이 넘는 보증건수를 감안하면 일일이 확인하는 것이 쉽지 않다. 전문건설공제조합의 계약보

4) 전문건설공제조합의 보증리스크(위험가중치 등), 보증수수료를 등은 내부자료로 본고에서 별도로 숫자 등으로 기재하지 않음을 참고하기 바란다.

IV. 결론 및 시사점

증은 연간 30만건에 육박하고 이중 공공공사가 17만 5천건으로 61%를 차지하고 있다. 이외에도 하자보수보증 33만건, 선급금보증 4만건 등 보증건수가 매우 많은 수준이다. 또한, 건설현장과 보증기관 간의 정보비대칭으로 인해 건설업체와 보증기관의 갈등이 발생할 수 있다. 건설업체의 경우 낮은 보증요율 업종을 선호할 가능성이 크기 때문이다.

결과적으로 건설 생산구조 개편의 보증시장 영향은 전문건설공제조합에 집중된다. 이번 개편에 따라 전문건설공제조합은 조합원수 감소, 자본유출 등의 재무적 영향을 받을 뿐만 아니라 대업종화 등에 따라 보증업무 전반의 변화가 상당할 수 있기 때문이다.

건설생산구조 개편은 산업 전반의 생산성과 효율성 제고, 기술경쟁 촉진, 발주자 선택권 확대 등의 이유로 추진되었다. 그러나, 실제 시행 이후 상호시장 진출의 불균형 문제, 과당경쟁 심화, 전문건설업의 부정적 영향 등 부작용이 오히려 크게 나타나고 있어 개선의 목소리가 커지고 있다. 생산구조 개편 역시 전문건설업에 집중되었다. 종합건설업의 개편은 전무한 가운데 전문건설업의 업종 통합과 주력분야 실시만 이루어졌다. 이에 발주 세부기준 등의 개정이 이루어지는가 하면 의원 입법 등을 통해 문제점에 대한 개정안이 지속적으로 제기되고 있다.

건설생산구조 개편의 보증시장 영향 역시 전문건설업자를 주요 조합원으로 두고 있는 전문건설공제조합에 집중되고 있다. 전문건설공제조합은 조합원수 감소, 출자금 유출 등으로 재무적 영향이 부정적으로 변화할 것으로 예상된다. 전문건설공제조합의 재무구조가 타 기관에 비해 자금운용 수익이 크다는 측면에서 출자금의 감소는 전반적인 이익 감소로 이어질 우려가 상당하다. 여기에 대업종화 등에 따라 보증업무 전반의 변화 역시 나타나게 된다. 현재 29개 업종체계를 기반으로 내부 보증제도를 운영하고 있는데, 대업종화에 따라 보증 리스크가 상이한 업종이 서로 통합되어 보증한도, 보증수수료 체계 등 전반적인 변화가 불가피하기 때문이다.

생산구조 개편 이후 종합-전문 간의 불균형은 보증시장에도 유사하게 적용될 가능성이 크다. 따라서 지금까지 추진된 생산구조 개편의 정책 변화와 개선이 불가피하다. 전면적 개편이 요구되는 상황이며, 세부적으로 발주 기준

등의 재검토가 필요할 것으로 보인다.

또한, 전문건설공제조합의 출자금 감소에 따른 자본유출 최소화와 보증업무 혼란을 줄이기 위해서는 주력분야 등록제의 활용도를 제고할 필요가 있다. '22년 1월부터 시행되는 주력분야 등록제는 공사발주에 있어 발주자의 선택사항으로 되어 있으나, 행정지도 및 권고 등을 통해 주력분야가 발주시 명시될 수 있는 방향으로 정책을 유도할 필요가 있다. 특히, 공공공사 발주의 75% 이상을 차지하는 지방자치단체의 공사발주에 있어 긴요하게 요구된다. 주력분야에 대한 요구는 보증기관의 위험 판단뿐만 아니라 실제 해당 분야 공사에 대한 경험, 직접시공능력의 측면에서도 필요한 것으로 판단된다.

한편, 주력분야 취득요건에 공제조합 출자 요건을 포함하는 방안 역시 고려할 수 있다. 이는 대업종화에 따른 전문조합의 자본유출을 최소화하는 동시에 기존업체와 신규업체의 역차별 문제까지 해소할 수 있기 때문이다.

건설공제조합의 주요 이용고객이 대규모 및 중견건설업체인 반면, 전문건설공제조합의 주 이용고객은 중소기업의 전문건설업체가 대부분이다. 생산구조 개편에 따른 부정적 파급효과가 전문건설공제조합에 집중된다면 조합의 자본유출과 영업 축소는 불가피하다. 이렇게 되면 그간 중소기업에 낮은 보증수수료를 제공하는 공적 기능 역시 약화될 수밖에 없다. 건설생산구조 개편의 재검토 또는 변화를 통해 현재의 기울어진 경쟁 환경을 개선시켜야 한다.

참고문헌

1. 건설산업정보센터(2021), 건설산업정보리뷰
2. 건설공제조합(2021), 경영공시
3. 국토교통부(2020), '칸막이와 단단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신' 보도자료
4. 기계설비건설공제조합(2021), 경영공시
5. 대한건설정책연구원(2019), 생산체계 개편에 따른 전문건설공제조합 대응전략 기초연구
6. 대한건설정책연구원(2020), 건설생산구조 개편에 따른 전문건설공제조합 자본감소 대응방안
7. 대한건설정책연구원(2021), 건설생산구조 개편에 따른 전문건설공제조합 보증업무 개선방향
8. 삼일회계법인(2019), 건설산업 환경변화 대응을 위한 공제조합의 역할 및 기능 확대방안 연구
9. 전문건설공제조합(2021), 경영공시

건설정책저널 | 건설산업 생산구조의 쟁점-상호시장 허용

현장의 목소리

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



‘상호시장 개방 제도 시행’ 문제 해결 미룰 일 아니다

김순환 | 문화일보 기자(soon@munhwa.com)

정부가 추진한 건설산업 선진화의 주요 쟁점들이 대형사와 소형건설사, 업종 상호 간의 다툼 등으로 갈등이 지속되고 있다. 문재인 정부가 ‘건설산업 혁신 로드맵’으로 추진했던 ‘업역 규제 폐지’ 및 ‘상호시장 개방’ 등이 건설산업 합리화보다 과당경쟁과 소규모 업체의 피해로 치닫고 있기 때문이다. 특히 업역 폐지와 상호시장 개방을 하자 중소기업에 종합건설사들이 적극적으로 진입하면서 전문 건설업체의 수주액이 오히려 줄어든 현상을 빚고 있다. 대한전문건설협회의 최근 자료에 따르면 건설 업종 체계를 전면 개편하는 내용의 ‘건설산업기본법 시행령’ 개정안이 시행된 후 전문업체들의 수주액은 급감했다. 지난해 전문 공공 공사 발주액 11조6701억 원(8만4599건) 중 종합건설업체가 9689억 원(3081건)을 수주했다. 반면 종합 공공 공사는 지난해 35조8182억 원(2만854건)이 발주됐으나 전문건설업체 수주액은 2785억 원(646건)에 불과했다. 업종 개편 전과 후로 따지면 약 7000억 원을 종합건설업체가 더 수주해 간 것이다.

이에 따라 업역폐지와 상호시장 개방 제도를 시행해 본 1년간 생존 위기에 처한 업체들이 급증했다는 게 전문건설업체의 주장이다. 업역 규제 폐지로 수주액 증가를 기대했던 전문건설업체 등 중소·중견 건설사들 입장에서 오히려 일감을 더 내준 꼴이 된 것이다. 이는 정부가 집요하게 추진해 온 건설산업 선진화가 오히려 일감 불균형을 심화시킨 단적인 사례로 볼 수 있다.

건설 업역 간 규제 폐지와 상호시장 개방으로 피해가 현실화하자 대한전문건설협회와 대한기계설비건설협회, 대한시설물유지관리협회 등은 올해 들어 강력히 반발하고 있다. 전문건설업체는 업역폐지와 상호시장 개방 제도를 개선해 공사금액 30억 원 이상 상호시장 개방, 전문시공력이 필요한 분야 분리발주 활성화, 부실업체를 걸러내기 위한 사전 적격 심사제도 시행, 불합리한 하도급 제한·하자 담보책임제도 개선, 적정공사비 확보 대책 등을 요구하고 있다. 이들 건설단체는 올해 들어 공동으로 대책위원회를 결성하고 2월과 3월 기자회견과 국회와 정부세종청사 앞 집회 등을 열어 전문건설업의 경쟁력 회복을 위한 정부의 대책 마련을 촉구하고 있다. 건설단체들은 4월 중순에도 세종시 국토교통부 청사

앞에서 '전문건설업계 생존권 방치 규탄대회'를 개최하는 등 정부의 대책 마련을 촉구한다는 방침이다.

건설산업 생산체계 개편은 종합건설과 전문건설업계의 건설산업의 질적 향상과 각종 공사 수주 활성화를 통한 상호 생존권 보전과 질 좋은 건설 서비스 등에서 시작됐다. 업역폐지와 시장 개방을 통해 협력과 경쟁으로 안전사고와 부실공사가 없는 건설 시장의 선진화를 추진한 것이다. 이를 통해 끊임없이 반복돼온 건설산업의 각종 문제점을 고치고자 했다. 하지만 정부와 건설업계의 의도와 달리 공공과 민간 발주공사의 종합건설업체 수주 쏠림으로 '빈익빈 부익부'를 낳았고, 영세 전문건설업체들의 극심한 반발을 부르고 있다.

종합·전문건설업계의 갈등에도 불구하고, 이미 시행에 들어간 업역 폐지와 상호시장 개방 등 건설산업 선진화 정책이 조기에 수정되기는 쉽지 않은 상황이다. 정부의 적극적인 주선과 의지 없이는 종합·전문건설업계가 합의한 '합리적 대안(代案)'을 내놓기가 쉽지 않기 때문이다. 특히 관련 법안인 건설산업기본법, 국가계약법 등을 개정하기 위해서는 국회에서도 합의가 필요하다. 건설산업 선진화 정책의 피해를 직접 입고 있는 전문건설업계의 반발에도 업역 문제와 입찰제한 문제 등이 조기에 해결될 수 없는 이유다.

이에 따라 시행 규칙과 조례 등의 개정만으로 건설공사 수주 불균형을 해소할 수 있는 방안을 전문건설업계가 대안으로 제시할 필요가 있다. 또 종합·전문업체 간의 실질적인 시공능력을 판단하는 기준, 대형·종합건설업체에 유리한 현행 낙찰제도의 문제점 등을 지속적으로 제기해 합리적인 방안이 나오도록 해야 한다.

건설산업 선진화 정책은 정부와 종합·전문건설업계의 사실상의 합의와 수궁 속에 시행됐다. 정부가 '법 시행 초기의 혼선', '시행해 본 후 문제점 개선' 등을 강조하고 있는 것도 협력과 합의로 도출된 제도이기 때문이다. 이는 이미 시행 중인 업역폐지나 상호시장 개방 문제는 정부는 물론 종합건설업체가 수용해야 조기에 바꿀 수 있다는 것을 의미한다. 단순히 '피해액 증가'나 '생존권 위협' 등의 주장으로는 정부나 국민에게 자칫 밥그릇 싸움으로

비칠 우려를 안고 있다. 전문건설업계가 집회 등 물리적 실력행사와 병행해 토론회와 공청회 등을 거쳐 국민 공감대를 형성하고 합리적인 대안을 만들어야 할 이유다.

다만 '건설산업 혁신'이라는 이름으로 시작한 건설산업 선진화가 어떤 한쪽의 생존권을 위협한다면 결국 '건설 안전사고', '공사 품질 저하' 등으로 이어질 가능성이 크다. 지난 수십 년 동안 건설산업을 지배해 온 후진적인 '다단계 하도급 구조'가 낳은 병폐인 부실공사와 각종 사고 등이 반복될 수밖에 없다. 건설산업의 구조적인 모순이 사라지지 않고 확대 재생산되는 것을 의미한다. 이에 따라 정부도 업종 간 업역규제 폐지와 상호시장 개방에 따른 폐해를 '문제점 개선' 등 소극적 자세에서 벗어나 보다 적극적으로 나서야 한다. 종합 대 전문건설업계의 갈등이 지속할 경우 피해는 국민에게 간다는 점을 유념하고 대책을 조기에 마련해야 한다는 것이다. 모든 정책의 초점은 국민에게 있어야 하기 때문이다.

건설산업은 국민과 국가 경제에 지대한 영향을 미친다. 경제의 근간인 국민 편익과 일자리 창출 등에서 어느 산업 분야도 단연 앞서는 것이 건설산업이다. 그래서 일반 국민은 건설산업 선진화와 건설업 생산성 혁신에 대한 기대가 크다. 주거와 인프라 시설 건설 과정의 완벽한 시공과 관리가 국민 삶과 직결돼 있기 때문이다. 정부나 건설업계 모두 건설 생산성 혁신, 건설 비용 절감, 건설산업 합리화의 궁극적 목적은 국민에 대한 '질 높은 건설 서비스'라는 점을 잊지 말아야 한다.

상호시장 진출 허용, 정책 원칙에 맞는 방안 마련이 필요하다

채재경 | 대한전문건설협회 건설산업팀장(jk21@kosca.or.kr)

'21년부터 시작된 건설시장 종합·전문 상호시장 진출 허용으로 많은 건설업체 들과 발주처에서는 혼란과 민원 등으로 1년의 세월을 보냈다. 대한민국의 선진국이 되어가는 과정에서 발생하는 성장통으로 보기에 는 과한 면이 있다.

당초 건설산업 혁신방안은 선진국형 건설산업 모델과 국내 건설사업자들이 해외시장에서 경쟁력을 갖도록 하자는 취지로 추진되었으나, 그 과정에서 국내와 건설산업 구조가 상이한 제도를 모델로 삼아 우리 몸에 맞지 않는 옷을 입게 되어 우스꽝스러운 모습이 되었고, 종합과 전문건설업체간 물량 나누기 식 업역조정으로 마치 종합과 전문의 경쟁이 선진화되는 것으로 오인하여 현재의 제도가 만들어 지게 되었다.

그간 전문건설업체는 기울어진 운동장을 개선해달라고 수차례 경쟁의 어려움을 호소하였고, 그 결과 원·하도급 전문공사에 소규모 공사의 보호구간이 마련되어 그나마 작년의 피해가 최소화 될 수 있었다.

작년 1년 동안 공공공사에 상호시장 진출을 허용한 결과 전문건설업체의 예측대로 종합의 일방적인 수주가 수치로도 증명되었으며, 이러한 편차를 극복하기 위해 전문건설사업자의 종합공사 진출을 위해 종합등록기준 충족 완화, 종합공사에 필요한 전문면허 수 최소화 건의를 하였으나 건설산업기본법 체계 근간을 흔든다거나 무면허 시공과 다름없다는 이유로 수용되지 않았다.

전문이 상호시장 진출에서 필패할 수 밖에 없던 이유는 또 있다. 그간 종합건설업과 전문건설업으로 양분하던 기존의 의식은 그대로 둔 채 법만 개정하여 허용함에 따라 발주처에서는 여전히 전문건설사업자의 종합공사 시공자격에 여전히 의문을 갖고 있으며, 종합건설사업자는 모든 전문공사를 할 수 있다라는 그간의 관행적인 생각이 상호시장에서의 공정한 경쟁을 저해하고 있다.

또한, 상대적으로 규모가 작은 전문건설업을 바라보는 시각이 시공자격이 한정되어 종합공사를 구성하는 다양한 공종을 모두 시공하지 못할 것이라는 의구심과 기업 규모가 종합규모 보다 영세할 것이라는 막연한 고정관념이 전문의 종합공사 수주를 보이지 않게 막고 있다.

아직 제도를 시행한 지 1년밖에 되지 않았고 공공공사에만 적용되어 좀더 지켜봐야 한다는 의견이 있으나 1년간 발주관행과 공사참여 결과를 볼 때 전문건설업의 종합공사 진출이 몇 배가 늘어나지 않는 이상 전문에만 불리한 결과를 초래할 것이라는 예측이 우세하다.

생산체계 개편의 효과는 당연 소비자인 국민에게 돌아가야 하는 것인데, 특정 업종에 유리한 생산체계 개편으로 결국 수주의 독점화가 이루어 질 경우 오히려 발주자인 소비자에 피해가 갈 수밖에 없는 상황이 되었다.

이에 정부에서 종합과 전문의 과당경쟁보다는 상호 협력하고 조화롭게 건설시장에 참여하도록 정책의 원칙을 세워야 할 것이며, 이를 위해 상호시장 수주 격차와 이에 따르는 문제점을 빠른 시일내에 개선해야 할 것이다. 시간이 늦어질수록 전문건설사업자의 직접시공 능력은 점점 퇴화하고 종합건설업과 같이 수주에 편한 만능면허만 등록하게 되어 결국 건설산업이 고사하게 될 것이므로 조속한 대응방안 마련이 시급하다.

상호시장 허용, 영세 전문건설업체 보호가 전제되어야

류성룡 | 대한전문건설협회 세종·충남도회 사무처장(evada2000@kosca.or.kr)

2018년 국토교통부의 ‘건설산업 생산구조 혁신방안 로드맵’에 따라 2021년부터 종합·전문간 상호시장이 허용되었다. 대한전문건설협회 세종·충남도회는 3,261개 회원을 보유하고 있는데, 로드맵 발표 이후부터 방문 또는 유선으로 수많은 우려와 항의가 이어졌다. 종합건설업 면허 1개만 있으면 종합건설업체는 관련 전문건설업종에 해당하는 모든 공사에 입찰에 참여할 수 있지만, 전문건설업종은 14개로 통폐합된다고 하더라도 추가적인 업종이 요구될 것이기 때문에 공정한 경쟁이 이루어질 수 없다는 것이다. 결국 그 피해는 영세한 업체에게 전가될 것으로 보았다.

그런데 이러한 우려는 기우가 아니었다. 실제 2020년 기준 세종·충남의 기성실적 3조 2,914억원 중 원도급 실적이 1조 768억원으로 전체 기성액의 33%를 차지하고 있는데, 총 계약건수 38,053건 가운데 2억원 미만 공사가 34,714건으로 92%를 차지하고 있다.

표 1 2020년도 세종충남도회 기성실적 분포

구 분	전 체	원도급	하도급
기 성 액	3조 2914억원	1조 768억원	2조 2141억원
구 성 비	100%	32.7%	67.3%

표 2 2020년도 세종충남도회 계약실적 분포

공사규모별	계약건수			계약금액		
합 계	38,053			4,875,949,600		
금 액 \ 구 분	건수	구성비	누계구성비	금액	구성비	누계구성비
무실적	372	0.98%	0.98%	0	0%	0%
1천 미만	12,800	33.64%	34.61%	67,852,983	1.39%	1.39%
1천~5천 미만	16,611	43.65%	78.27%	354,851,982	7.28%	8.67%
5천~1억 미만	3,329	8.75%	87.02%	240,826,718	4.94%	13.61%
1억~2억 미만	1,974	5.19%	92.20%	281,523,429	5.77%	19.38%
2억~3억 미만	848	2.23%	94.43%	206,899,001	4.24%	23.63%
3억~5억 미만	756	1.99%	96.42%	292,066,610	5.99%	29.62%

이처럼 세종·충남도회의 경우 2억원 미만 공사를 수행하는 영세한 전문건설업체사업자가 대부분이다. 그런데 실제 2억원 미만 공사와 상호시장 발주 현황에서는 2억원 이상으로 포함되어 종합건설업체의 입찰 참여가 확대되기 때문에 전문건설 업역이 침해당하고 있다. 물론 “건설공사 발주세부기준” 제8조에 따라 2억원 이상 3억원 미만 전문공사로서 공사에정금액에 포함된 발주자공급자재금액이 1/3 이상인 경우 종합건설사업자만 입찰참가를 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이는 강제사항이 아닌 발주자의 고려사항에 불과하다. 현실에서는 발주자의 소극적인 적용과 관급자재액의 비중이 큰 상하수도, 포장 등 전문공사의 경우 추정가격은 2억원 미만이나 공사에정금액이 3억원을 초과하여 위 조항을 적용조차 받지 못하는 사례들이 빈번하게 발생하고 있다.

결국 일감을 확보하지 못한 영세한 전문건설업체는 채산성 악화로 도산위기에 처할 위기에 놓이게 되었다.

세종·충남도회회사와 같은 전문건설업체는 단순히 건설업체의 성격을 넘어서 지역 경제와 고용에 기여하는 주체이다. 나아가 직접시공의 핵심 주체로서 시설물의 안전을 담당하고 있다. 이런 가운데서 종합건설업체에게 일방적으로 유리한 상호시장 허용은 단기적으로는 세종·충남도회 회원사의 매출액 급감, 도산의 피해에 머물겠지만, 중·장기적으로는 지역경제 침체 그리고 시공주체의 부재로 건설 안전에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

대한전문건설협회는 중앙회 외에도 각 시도회, 공제조합, 연구원 등 유기적인 결합체이다. 국토교통부는 대한전문건설협회 각 주체의 의견을 경청하여 전문건설업과 종합건설업의 공정한 경쟁을 유도할 수 있고, 영세한 전문건설업체를 보호할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

Focus 건설산업 생산구조의 쟁점-상호시장 허용

2022년 4월 발행 | 통권 제45호 |

편집인 유병권

발행처 (재)대한건설정책연구원

www.ricon.re.kr

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999

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.

Vol. 45

건설정책저널

특집 : 건설산업 생산구조의 쟁점-상호시장 허용