

연구보고서 2022-04

주계약자공동도금을 활용한 상호시장 진출 보완 방안

2022. 8

연구진

박 광 배 연 구 위 원 대한건설정책연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 / 간 / 사

2018년 11월 발표된 건설산업 생산구조 혁신 로드맵은 기존 생산구조에 많은 변화를 야기하고 있으며, 파급효과도 매우 크게 나타나고 있습니다. 특히 전문·종합간 업역규제 폐지에 따라 진행되고 있는 상호시장 진출 허용은 전문건설업계에 큰 충격을 주는 상황입니다. 이에 따라 보완 및 개선과제에 대한 업계의 요구가 높습니다.

전문건설업은 기존 업역구조에서 실질시공의 전문가로서 역량을 축적하고, 이를 기반으로 건설산업에 기여해 왔습니다. 다양한 역량을 제공할 수 있는 견실한 기업이 많아져야 발주자의 편익이 제고될 수 있다는 측면을 감안한다면 이런 전문건설업의 역할은 건설산업 생산구조 혁신방안 시행 이후에도 다르지 않습니다. 건설산업의 생산활동은 서로 다른 다양한 전문분야의 역량을 보유하고 있는 건설기업들의 분업화 과정이라고 할 수 있기 때문입니다.

따라서 상호시장 진출 허용에 따른 전문건설업의 위축은 건설산업 전반에 부정적인 결과를 초래할 수밖에 없습니다. 지금은 전문건설업 위축을 보완할 수 있는 수단에 대한 모색이 혁신 본연의 과제에 못지않은 중요한 현안이 되었습니다.

본 연구가 제시하는 주계약자공동도급은 전문건설업이 원도급자로 공사에 참여해 분담된 공정에 대한 시공과 관리를 책임지는 제도로서 현실에서 운영되고 있는 제도들 가운데 가장 효과적인 상호시장 진출의 보완수단으로 작동될 수 있습니다.

이 보고서는 주계약자공동도급의 제도적 장점과 지방계약을 중심으로 축적된 효과를 바탕으로 상호시장 진출의 문제를 보완하는 방안을 검토하였습니다. 그리고 이를 현실화 할 수 있는 대안을 제시하고 있습니다. 제시된 대안들이 조속히 논의되고 제도화로 이어져 상호시장 진출의 보완수단으로서 중요한 역할을 하게 되기를 기대합니다.

2022년 8월

대한건설정책연구원

원장 직무대행 유 일 한

요약

I. 서론

- 건설산업 생산구조 혁신 로드맵에 따라 건설산업은 급격한 환경변화에 직면하고 있고, 상호시장 진출이 야기하고 있는 충격은 전문건설업을 위축시키는 결과를 초래하고 있음
 - 2018년 11월 7일 발표되었으며, 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 등 생산구조와 직접적인 관련이 있는 제도를 대상으로 하고 있음
 - 특히 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출의 허용은 전문건설업에 큰 충격이 되고 있음
- 상호시장 진출의 허용은 당초 예상을 뛰어넘는 결과가 나타나고 있고, 시간의 경과에 따라 전문건설시장의 침해가 심화되고 있음
 - 상호시장 진출을 위해서는 등록요건과 시공실적요건을 충족해야 하며, 직접시공을 원칙으로 하고 있음
 - 종합건설업종은 구조물 중심으로 구성돼 있어, 전문공사시장에 진입하기 용이함
 - 반면 특정한 공정을 중심으로 업종이 이루어져 있는 전문건설업은 종합공사에 진입하기 어려운 실정이며, 공정을 중심으로 시공실적을 보유하고 있어 종합공사 진출을 위해서는 복수의 업종이 필요함
- 상호시장 보완수단에 대한 모색이 시급하며, 보완수단은 발주자 측면에서도 선택권 강화라는 점에서 중요함
 - 이런 필요에 대응하기 위한 목적에서 연구가 진행되었으며, 주계약자공동도급을 중심으로 보완 방안을 모색하고 있음

II. 건설산업 구조 및 건설시장 현황

- 건설산업기본법은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있고, 건설업은 공사를 하는 업으로 종합건설업과 전문건설업이 있음
 - 종합건설업종 5개는 구조물, 전문건설업종 15개는 공정 중심으로 구분되고 있음
 - 하도급은 다수의 건설업체가 참여해야 하는 건설공사의 분업체계라고 할 수 있음
 - 대한건설협회가 발표하는 2020년 기준 완성공사 원가통계에 의하면 종합건설업체의 원가구성에서 외주비 비중은 6군 업체를 제외하고 평균 60%를 상회하고 있음

- 2021년 국내 건설공사 계약액은 약 289조원 규모, 전년 대비 10.5% 증가한 수준이며, 최근 5년 중 2017년을 제외하고 매년 계약액 증가폭이 크게 나타났음
 - 2021년 계약액에서 민간부문의 비중은 78.5%였으며, 민간부문의 비중은 지속적으로 상승하는 추세임
 - 건설시장에서 민간의 역할 확대는 주택건설과 밀접한 관련성을 갖고 있음

- 통계청이 제공하는 건설업 조사보고서에 의하면 2020년 건설업체당 매출액은 48.1억원 수준이며, 종합건설업은 204.7억원, 전문직별공사업은 21.7억원이었음
 - 종합건설업은 건물건설업의 매출액이 토목건설업에 비해 높고, 전문직별공사업에서는 실내건축 및 건축사무리공사업의 비중이 높게 나타났음
 - 종합건설업과 전문직별공사업의 매출액은 건설시장에서 민간의 비중 등을 감안할 때 주택건설이 직접적으로 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있음

- 전문건설업은 하도급공사 수주 및 시공이 경영활동의 주요한 대상이 되고 있으며, 공정의 진행에 따라 경영상태가 영향을 받고 있음
 - 전문건설업체의 기성액에서 하도급의 비중은 2020년 기준 68.8%였음
 - 전문건설업종별 부채비율과 유동비율은 건설경기 상황, 그리고 등록된 업종이 투입되는 공정의 진행에 따라 변화가 나타나고 있음

Ⅲ. 생산구조 혁신 로드맵과 상호시장 진출의 영향

- 생산구조 혁신 로드맵이 추진된 배경은 건설산업의 지속가능성 확보를 위한 생산구조의 혁신 필요성이라고 할 수 있고, 목적은 산업전반의 생산성 및 효율성 제고를 유도하며, 기술경쟁과 상생협력 활성화를 모색하는 것, 그리고 우량업체 선별로 발주자의 편익 제고라고 할 수 있음
 - 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비를 주요 내용으로 하고 있으며, 건설 시장에 가장 큰 영향을 미치는 과제는 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 허용임
- 상호시장 진출의 허용은 전문공사에 진출하는 종합건설업체 증가로 나타나고 있고, 종합공사에 진출하는 전문건설업체의 비중은 높지 않음
 - 2021년 공공공사의 추정 발주건수는 105,453건이며, 상호시장 진출이 허용된 공사는 20,906건이었음
 - 상호시장 진출이 허용된 공공공사 중 4,232건에서 교차수주가 나타났으며, 이 중 종합 건설업체가 전문공사에 진출한 공사는 3,520건이었음
 - 이에 비해 전문건설업체의 종합공사 수주는 712건에 불과한 것으로 나타났음
 - 상호시장 진출 허용이 민간공사까지 확대된 2022년 1월부터 5월까지 종합건설업체의 전문공사 수주는 1,186건, 전문건설업체의 종합공사 수주는 281건임
 - 상호시장 진출의 단계적인 허용에 따라 2024년부터 전문건설업체 간 컨소시엄 구성으로 종합공사 수주가 가능함
- 상호시장 진출 허용은 전문건설업을 위축시키는 결과로 나타나고 있고, 발주자의 선택에서 종합건설업체 위주의 편향성이 확대될 수 있는 문제가 있음
 - 전문건설업의 위축은 시공전문가인 전문건설업체의 역량을 활용하기 어렵게 만드는 요인이 될 수 있음
 - 그리고 이런 상황은 다양한 건설업체를 대상으로 선택권 확대가 전제되어야 하는 발주자의 편익 제고에도 부정적임

- 상호시장 진출 허용에 따라 야기되고 있는 문제를 보완하기 위한 수단에 대한 모색이 시급한 상황이며, 전문공사 시장 안정화방안, 상호시장 진출 구비요건 정비, 직접시공 실태점검 강화, 주계약자공동도급 활용도 모색 등이 대안이 될 수 있음
- 전문공사 시장 안정화를 위해서는 원도급공사에 주로 참여하는 영세규모 전문건설 업체들이 안정적으로 수주와 시공을 할 수 있도록 보호하는 것이 필요함
- 상호시장 진출 구비요건 정비는 종합과 전문의 업종 등록요건 차이, 시공실적의 부족으로 종합공사 입찰참여가 어려운 상황이 개선되어야 함
- 직접시공 의무는 상호시장에 진출하기 위한 요건이므로 실태점검을 강화해 준수될 수 있는 체계가 마련되어야 함
- 종합건설업체에 의한 전문공사 시장 침해의 대안으로 주계약자공동도급 활용도 모색이 필요하며, 상호시장 진출로 야기된 문제를 보완할 수 있는 수단이 될 수 있음

Ⅳ. 상호시장 진출의 보완수단으로서 주계약자공동도급

- 주계약자공동도급은 종합과 전문이 공동수급체를 구성해 종합공사를 수행하는 공동 계약방식으로 인식되고 있고, 지방공사를 중심으로 발주가 이루어지고 있음
- 건설업 생산구조에서 시공을 담당하는 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여해 원도급자로 공사를 수행하는 것이 특징임
- 주계약자공동도급은 종합과 전문의 상생협력모델로 활용되고 있고, 도급단계 축소를 통해 다양한 편익을 제공할 수 있는 제도적인 장점이 있음
- 국가계약법 적용 공사와 지방계약법 적용 공사에서 차별적인 운용이 이루어지고 있고, 이는 발주되는 공사의 규모 등의 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있음
- 2021년 기준으로 최근 4년 동안 국가계약법에서 주계약자공동도급 발주는 87건에 불과했음
- 이에 비해 지방계약법 공사는 2021년 340건으로 감소했으나, 이전 연도는 400건 이상의 발주건수를 보였으며, 최근 4년간의 발주건수는 1,536건, 부계약자 평균 분담비율은 17.7%였음

- 상호시장 진출 허용의 보완수단으로 주계약자공동도급의 기대효과는 발주자 편익 제고, 전문건설업 공사수주 기회 확대, 전문건설업체 간 컨소시엄 시행착오 최소화 등으로 제시할 수 있음
 - 발주자 편익 제고를 위해서는 선택권 확대가 중요하며, 이런 측면에서 시공역량을 갖춘 전문건설업체가 원도급자로 참여하는 것은 발주자의 편익 제고에 긍정적임
 - 종합공사의 공동수급체 구성원으로 전문건설업체가 참여하여 원도급자 역할을 수행함에 따라 상호 시장진출 허용으로 야기된 전문건설업 위축 문제를 개선할 수 있는 공사수주 기회 확대가 가능한 것으로 판단됨
 - 상호시장 진출 허용 이전에도 전문건설업체의 공사에서 원도급의 비중이 높지만, 종합공사에 원도급자로 참여하지 못함에 따라 관리역량 등을 축적할 수 있는 기회가 부족했음
 - 이런 상황에서 2024년부터 전문건설업체 간 컨소시엄으로 종합공사 수주가 가능해지게 되었고, 이는 발주자의 도급을 통한 위험전가와 공사관리 등의 시행착오를 최소화 할 수 있는 수단이 필요한데 주계약자공동도급이 대안으로 활용될 수 있음

- 상호시장 진출 허용을 보완하는 수단으로 주계약자공동도급 활용을 위해 요구되는 개선과제는 국가계약법과 지방계약법에서 달리 제시되어야 함
 - 국가계약법 적용 공사에서는 기획재정부의 계약예규 제8장 공동계약운용요령을 개정하여 주계약자공동도급의 활용 근거를 명확하게 할 필요성이 큼
 - 구체적으로 공동계약운용요령 제2조의2(공동계약의 유형), 제2조의 3(주계약자관리 방식에 의한 공동계약), 제8조(입찰공고)의 개정(안)을 제시하였음
 - 2021년 기획재정부가 마련한 특례의 일몰기한을 연장하거나, 폐지하여 기한을 제거해야 함
 - 전문공종에 참여하는 종합건설업자가 부계약자인 경우 직접시공 의무를 강화해야 하며, 이를 위해서는 하도급 할 수 있는 예외규정을 구체적으로 명시해야 함
 - 지방계약법 적용 공사에서는 추정가격 30억원 미만 공사의 발주를 확대하는 방안, 공동수급체 구성원수 확대, 그리고 건설사업관리제도(CM)와 연계 등을 중심으로 제시하였음

- 추정가격 30억원 공사의 최근 부계약자 분담비율을 적용하면 5.3억원 수준으로 전문 건설업체가 수행하는 하도급공사와 유사하며, 상호시장 진출 허용으로 야기되고 있는 전문건설업의 시장참여 기회 축소를 보완할 수 있는 수단이 될 수 있을 것으로 기대됨
- 이를 위해서는 해당 금액의 모든 공사에 대해서는 주계약자공동도급 발주 여부에 대한 사전심사를 거치도록 하는 것이 필요함
- 공동수급체 구성원수 확대도 필요한 데, 이는 다양한 공사유형에 주계약자공동도급을 발주할 수 있어야 하며, 구성원수 확대가 도움이 될 것으로 판단됨
- 건설사업관리제도(CM)와의 연계를 통해 발주자는 전문적인 역량과 공사관리 역량을 활용할 수 있어 주계약자공동도급 발주에 따라 발생할 수 있는 업무 부담을 방지할 수 있으며, 건설사업관리제도와 주계약자공동도급 활성화에 도움이 될 수 있음

V. 결론 및 정책제언

- 국가계약법 공사와 지방계약법 공사 모두 3.5억원 이상 30억원 미만 공사에 사전 심사제도 도입으로 발주 이전단계에서 주계약자공동도급 발주 가능여부를 심사하는 제도 도입 및 운용이 필요함
- 부계약자로 참여하는 종합건설업체의 직접시공을 의무 강화해야 하며, 이를 위해서는 예외적으로 하도급이 가능한 사유를 구체적으로 명시해야 함
 - 전문공종에 부계약자로 참여하는 종합건설업체에게 하도급이 허용되는 경우 상호시장 진출 허용의 취지에 맞지 않고 주계약자공동도급의 장점 활용도 어렵게 됨
- 다양한 공사를 발주하는 발주자의 선택권 강화를 위해서는 선택 가능한 수단이 많은 것이 유리하며, 지방계약법 공사에서 주계약자공동수급체 구성원수를 3인 이내로 제한하고 있는 현행 규정을 5인 이내로 개선해야 함

목차

제1장	서론	1
1.	연구의 필요성 및 목적	3
1)	연구의 필요성	3
2)	연구의 목적	4
2.	연구범위 및 보고서 구성	4
1)	연구범위	4
2)	보고서 구성	5
제2장	건설산업 구조 및 건설시장 현황	7
1.	건설산업 구조	9
1)	건설산업의 범위	9
2)	건설산업의 종류	10
3)	건설업 생산구조	13
2.	건설시장 현황	15
1)	국내 건설시장	15
2)	종합건설 시장	20
3)	전문건설 시장	25
3.	소결	31
1)	민간시장 확대	31
2)	시장의 구분	31
3)	공정 진행에 따른 재무비율 변화	33
4)	경쟁의 심화	33
제3장	생산구조 혁신 로드맵과 상호시장 진출의 영향	35
1.	생산구조 혁신 로드맵의 영향	37

1) 생산구조 혁신 로드맵의 배경 및 목적	37
2) 생산구조 혁신 로드맵의 주요 내용	46
3) 생산구조 혁신 로드맵이 건설산업에 미치는 영향	49
2. 상호시장 진출의 영향 및 보완과제	52
1) 상호시장 진출 현황	52
2) 상호시장 진출 허용의 영향	56
3) 상호시장 진출 허용의 보완과제	59

제4장 상호시장 진출의 보완수단으로서 주계약자공동도급 ----- 65

1. 주계약자공동도급의 제도적 특징	67
1) 주계약자공동도급의 연혁	67
2) 주계약자공동도급 발주 현황	70
3) 주계약자공동도급 활용의 기대효과	73
2. 상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용의 기대효과	78
1) 발주자 편익 제고	78
2) 전문건설업 공사수주 기회 확대	79
3) 전문건설업체 간 컨소시엄 시행착오 최소화	79
3. 주계약자공동도급의 활용을 위한 개선과제	80
1) 국가계약법	80
2) 지방계약법	86

제5장 결론 및 정책제언 ----- 91

1. 결론	93
2. 정책제언	96
1) 추정가격 3.5억원 이상 30억원 미만 공사 사전심사제 도입	96
2) 주계약자 직접시공 의무 강화	97
3) 구성원수 확대로 주계약자공동도급 발주 공사 다양화	97

참고문헌 ----- 99

표목차

〈표 2-1〉 건설산업기본법의 건설산업 범위	10
〈표 2-2〉 건설업체수 변화 추이	10
〈표 2-3〉 2020년 시공능력순위별 공사원가	14
〈표 2-4〉 발주자별·공종별 건설공사 계약액 추이	16
〈표 2-5〉 토목공사 세부공종별 계약액 추이	16
〈표 2-6〉 연도별 건축허가 연면적 추이	17
〈표 2-7〉 건설업체당 매출액 추이	18
〈표 2-8〉 건설업체 부도 추이	19
〈표 2-9〉 종합건설업 주요 경영지표 추이	21
〈표 2-10〉 종합건설업체 수주액 추이	24
〈표 2-11〉 전문건설업 계약액 및 기성액 추이	26
〈표 2-12〉 건설업종별 경영상태 평균 비율	28
〈표 2-13〉 2018-2020년 연평균 건설시장 규모	32
〈표 2-14〉 2018-2020년 연평균 건설공사 규모별 분포	33
〈표 3-1〉 연도별 SOC예산 추이	39
〈표 3-2〉 최근 건설업 주요지표(2020년 기준)	41
〈표 3-3〉 해외건설 수주 현황	41
〈표 3-4〉 2015년 산업연관표(연장표) 부문별 취업계수와 고용계수	42
〈표 3-5〉 건설관련 훈련 경험(2018년)	43
〈표 3-6〉 업역규제 폐지 이전 도급 허용 여부	47
〈표 3-7〉 2021년 공공공사 발주 규모(추정가격 기준)	52
〈표 3-8〉 2021년 상호시장 진출 허용 공사(추정가격 기준)	54
〈표 3-9〉 상호시장 진출 발주현황(추정가격 기준)	55
〈표 4-1〉 주계약자공동도급 연혁	68

〈표 4-2〉 국가계약법과 지방계약법의 주계약자공동도급 비교	69
〈표 4-3〉 최근 4년 국가계약 주계약자공동도급 발주 현황	70
〈표 4-4〉 2009-2017년 국가계약 주계약자공동도급 발주 현황	71
〈표 4-5〉 최근 4년 지방공사 주계약자공동도급 발주 현황	72
〈표 4-6〉 지방계약에서 주계약자공동도급 부계약자 업종 추이	73
〈표 4-7〉 공정위 산하 건설하도급분쟁조정협의회 분쟁조정 유형별 현황 추이	74
〈표 4-8〉 대한상사중재원 하도급 분쟁조정 유형별 현황 추이	75
〈표 4-9〉 하도급공사 수주방법 변화추이(전문건설업자 응답)	76
〈표 4-10〉 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령 제2조의2 개정(안)	82
〈표 4-11〉 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령 제8조 개정(안)	84
〈표 4-12〉 주계약자공동도급 발주공사 공사규모 현황(2021년)	86

그림목차

[그림 2-1] 건설산업기본법령의 건설업종	12
[그림 2-2] 하도급 구조	13
[그림 3-1] 생산구조 혁신 로드맵 추진방향	46
[그림 3-2] 2024년 이후 종합공사 도급 가능 유형	63
[그림 4-1] 지방공사에서 주계약자공동도급 발주건수 추이	72

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 보고서 구성

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

2018년 11월 국토교통부는 건설산업 생산구조 혁신 로드맵(이하 생산구조 혁신 로드맵)을 발표했으며, 건설산업의 경쟁력 제고를 위해 기존의 제도를 개편하는 것을 내용으로 하고 있다. 생산구조 혁신은 단계적으로 진행되고 있고, 2021년부터 허용된 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출은 시장에 충격을 주고 있다.

상호시장 진출의 허용은 업역규제 폐지에 따라 나타나게 되었는데, 종합건설업체들에 의한 전문시장 진출이 확대되고 있다. 반면 전문건설업체들은 등록요건과 시공실적의 한계 등으로 인하여 종합공사 시장 참여에 어려움을 겪고 있다.

당초 상호시장 진출은 업역규제 폐지를 통해 종합건설업자와 전문건설업자의 경쟁을 유도하고 발주자의 편익을 증대하는 것을 목적으로 했다. 그러나 제도개편에 따라 전문건설업이 위축되고 기반을 상실하는 수준이 확대되고 있는 것으로 판단된다.

이러한 변화는 생산구조 혁신 로드맵의 취지에는 부합되지 않는 결과를 초래하고 있다고 할 수 있다. 즉 발주자의 선택권을 강화하여 양질의 시설물을 공급할 수 있는 건설업체를 선정하고, 이를 통해 발주자의 편익과 사회적 편익을 개선하는 것은 다양한 역량을 보유한 건설업자들이 존재할 때만 가능하다. 이것이 생산구조 혁신의 근본적인 목적이라고 할 수 있다.

그러나 다수의 전문건설업자가 시장경쟁에서 비교열위에 있는 상황에서 추진되는 상호시장 진출의 허용은 건설한 전문건설업체의 시장참여를 제한하는 결과가 초래되고 있고, 이로 인한 불이익이 확산되고 있어 개선과 보완의 필요성이 크다.

이 보고서는 생산구조 혁신 로드맵에 따라 진행되고 있는 상호시장 진출의 문제점 보완 수단으로 주계약자공동도급 활용도를 모색하기 위한 필요에 따라 수행되었다.

2) 연구의 목적

상호시장 진출의 허용으로 종합건설업체와 전문건설업체는 각자의 업역으로 구축하고 있던 시장에 입찰참여자로 활동할 수 있게 되었다. 종합건설업과 전문건설업의 업무는 등록된 업종에 따라 역량을 달리한다. 즉 구조물 중심으로 돼 있는 종합건설업은 전문공사 시장에 참여하는데 유리하다. 반면 전문분야별로 업종을 등록한 전문건설업은 종합공사 수행을 위해서는 여러 업종의 등록을 필요로 한다.

이런 상황은 종합건설업체의 전문공사 시장 진입은 용이하지만, 전문건설업체의 종합공사 진출은 현실적으로 어려움이 많을 수밖에 없다. 이런 상황은 생산구조 혁신이 논의 되는 과정에서 예상하지 못했다고 할 수 있다.

결국 전문공사 시장의 혼란을 보완할 수 있는 수단에 대한 다각적인 모색과 대안 마련의 필요성이 증대될 수밖에 없다. 이 보고서는 상호시장 진출에 따른 문제의 보완 수단으로 주계약자공동도급의 활용 필요성을 제기하고, 이에 필요한 대안 제시가 목적이다.

2. 연구범위 및 보고서 구성

1) 연구범위

이 보고서는 상호시장 진출로 인하여 야기되고 있는 전문공사 시장에서의 혼란을 보완할 수 있는 수단으로서 주계약자공동도급 활용의 필요성, 그리고 이를 위해 요구되는 제도 개편방안을 제시하고 있다.

통계청이 작성 또는 조사해 발표하는 건설업에는 건설산업기본법에 의한 건설업인 종합건설업과 전문건설업뿐만 아니라 다른 법령의 적용을 받는 공사업도 있다. 전기공사업법에 의한 전기공사업, 통신공사업법에 따른 통신공사업, 그리고 소방공사업법에서 규정하고 있는 소방공사업 등이다. 이들 공사업이 건설업에 포함되는 것은 분명하며, 특정한 전문분야의 시공을 담당하고 있다는 점에서 한국표준산업분류는 전문직별 공사업으로 구분하고 있다. 전문건설업의 영역에 포함되는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 생산구조 혁신 로드맵은 건설산업기본법령이 규정하는 종합건설업과 전문건설업을 대상으로 하고 있다. 특히 상호시장 진출은 종합건설업과 전문건설업으로 구분돼 있는 업무영역 규제의 폐지에 따른 것이다. 따라서 보고서는 건설산업기본법의 적용을 받는

건설업을 연구의 범위로 설정하였다.

시장에 영향을 미치는 제도는 시장 참여자들을 대상으로 하고 있다. 특히 상호시장 진출의 허용은 시장경쟁에서 비교열위에 있는 전문건설사업자에게 많은 영향들이 파생되고 있다. 따라서 보고서는 전문건설업의 시각에서 상호시장 진출의 문제를 검토하고 있다.

2) 보고서 구성

보고서는 5개의 장으로 구성했다. 제1장은 서론으로 연구의 필요성과 목적을 제시하고, 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 연구의 범위를 설정하고 보고서의 구성에 대해 간략하게 제시했다.

제2장은 건설산업 구조와 건설시장 현황을 제시했다. 상호시장 진출이 허용됨에 따라 당초 예상과 달리 종합건설업체에 의한 전문공사 시장 진출이 급격하게 확대되고 있다. 반면 시공실적 등 종합공사 입찰요건을 충족하기 어려운 전문건설업체는 여러 제약과 입찰참여 요건을 충족하기 어려운 한계 등으로 종합공사 시장 진입이 미흡한 실정이다.

이 보고서는 이런 상황을 보완하는 수단으로 주계약자공동도급의 제도적 특징과 장점을 활용하는 방안을 모색하기 위한 필요, 그리고 이를 위해 필요한 제도개선 방안을 제안하는 것이 목적이다. 이로 인해 건설시장과 종합공사 시장 및 전문공사 시장에 대한 분석이 필요하다. 그리고 시장은 건설산업의 구조와 밀접하게 연관돼 있다. 제3장에서 논의되고 있는 상호시장 개방의 효과적인 전달, 그리고 주계약자공동도급 활용도 제고를 통해 상호시장 진출의 보완에 필요한 제도개선 과제를 제시하고 있는 제4장과의 논리적 연계성을 고려하여 제2장의 내용이 작성되었다.

제3장은 생산구조 혁신 로드맵과 상호시장 개방의 영향을 검토했다. 생산구조 혁신 로드맵은 건설산업의 대·내외 환경변화와 노동생산성 제고 등을 통해 건설산업의 지속가능성을 확보하는 것으로 파악된다. 이를 위해 생산구조라고 할 수 있는 업역과 업종, 등록 기준을 대상으로 중점적인 혁신안을 제시하고 추진 중이다. 특히 업역규제 폐지에 따라 야기된 상호시장 진출의 허용은 건설시장에 많은 변화를 초래하고 있고, 개별 건설기업들도 혼란을 겪고 있다. 이 보고서는 상호시장 진출 허용으로 야기된 혼란을 보완하는 수단으로 주계약자공동도급의 활용방안을 모색하고 있다. 따라서 연구의 배경이 되는 생산구조 혁신과 상호시장의 영향을 분석하고 영향을 파악하여 제시하는 것은 반드시 수반되어야 할 과제라고 할 수 있다.

제4장은 상호시장 진출의 보완 수단으로 주계약자공동도급 활용도를 모색하고, 이에 필요한 제도 개편방안을 제시했다. 주계약자공동도급의 제도적 특징에서 파생되는 장점은 종합건설업체와 전문건설업체의 공동수급체 구성이다. 전문건설업체의 성장을 지원하고 경쟁력 제고를 유도할 수 있는 공동도급방식이라는 점에서 상호시장 진출에 따라 야기되는 전문건설업의 위축과 시장의 혼란을 보완할 수 있는 수단이라는 주장을 제기하고 있다.

주계약자공동도급이 현재 운용할 수 있는 제도들 중 가장 실효적인 상호시장 진출의 문제를 보완할 수 있는 수단이라는 점에서 활용도 제고의 필요를 제안했다. 그리고 주계약자공동도급의 활용도를 높이기 위해서 필요한 개편방안을 제안했다. 제도 개편방안의 제안은 국가계약법과 지방계약법으로 구분해 제시했다. 이는 국가계약법과 지방계약법에서 주계약자공동도급이 달리 운용되고 있는 실정을 고려했기 때문이다.

국가계약법에서 주계약자공동도급 활용도 제고를 통해서 상호시장 진출의 문제를 보완하기 위해서는 계약예규 공동계약운영요령의 개정을 제안했다. 이밖에 2022년 12월 31일까지 한시적으로 시행되고 있는 현재의 특례를 연장하거나, 일몰규정 폐지의 필요성을 제안했다.

지방계약법에서는 추정가격 30억원 미만 공사의 주계약자공동도급 발주 확대를 위한 사전심의제도 도입과 구성원수 확대 필요성을 제안했다. 이를 통해 시장의 침해를 당하고 있는 전문건설업체에게 입찰참여 기회가 될 수 있을 것으로 기대된다. 이와 함께 건설사업관리제도(CM)와 주계약자공동도급의 연계는 두 제도 모두 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 대안이라는 의견도 제시했다.

제5장은 결론으로 보고서의 내용을 요약하여 제시하고, 정책적인 측면에서 개선 및 검토가 필요하다고 판단되는 내용을 정책제언으로 정리하였다.

II

건설산업 구조 및 건설시장 현황

1. 건설산업 구조
2. 건설시장 현황
3. 소결

1. 건설산업 구조

1) 건설산업의 범위

건설산업기본법 제2조(정의) 제1호에 의하면 건설산업은 건설업과 건설용역업으로 구성된다. 제2호에 의한 건설업은 건설공사를 하는 업(業)으로 정의돼 있다. 건설용역업은 제3호에서 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 영역을 하는 업(業)으로 정의하고 있다.

건설공사에 대해서는 제4호에서 정의하고 있다. 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등이다. 건설산업기본법은 전기공사업법에 따른 전기공사, 정보통신공사업법에 따른 정보통신공사, 소방시설공사업법에 따른 소방시설공사, 문화재 수리 등에 관한 법률에 따른 문화재 수리공사는 건설공사에서 제외하고 있다.

건설용역업으로 분류되는 엔지니어링업은 건설기술 진흥법과 엔지니어링산업 진흥법, 기술사법 등에 관련 규정이 있다. 건설엔지니어링의 등록 등에 관한 사항은 건설기술 진흥법 시행령 제44조에서 규정하고 있으며, 제1항에 의하면 건설엔지니어링사업 수행을 위해서는 종합, 설계·사업관리, 품질검사 등의 전문분야별로 시·도지사에게 등록하도록 하고 있다. 이 밖에 건축설계와 실내건축설계·시공 등에 관해서는 건축법과 건축사법에 서도 규정하고 있다.

건설공사는 종합공사와 전문공사로 구분된다. 건설산업기본법 제2조 제5호에서는 종합공사를 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사로 정의하고 있다. 이에 비해 제6호에서 정의하는 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사이다.

〈표 2-1〉 건설산업기본법의 건설산업 범위

건설산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 (건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외(각 개별법령 적용)		
	건설 용역업	엔지니어링 산업진흥법: 엔지니어링 활동주체 건축사법: 건축설계·감리업 건설기술 진흥법: 감리전문업	건설산업기본법 제6조, 제26조, 제8장만 적용

2) 건설업의 종류

2021년말 기준으로 건설산업기본법에 의한 건설업체 숫자는 87,509개였으며, 주택건설업체 등록을 한 건설업체도 9,926개였다. 2010년 건설업체 숫자는 60,588개에서 11년 만에 87,509개로 2.6만 개 이상 증가한 것으로 나타났다. 주택업체도 2010년 4,907개에서 11년 만에 2배 넘게 증가했다.

종합건설업체는 2010년 11,956개에서 2017년 1.2만개를 초과한 후 2년만인 2019년에는 13,050개로 1.3만개가 넘었다. 다시 2년만인 2021년에는 14,264개로 증가했다.

〈표 2-2〉 건설업체수 변화 추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	소계(a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2010	60,588	11,956	38,426	6,151	4,055	4,907
2011	60,299	11,545	38,100	6,330	4,324	5,005
2012	59,868	11,304	37,605	6,463	4,496	5,214
2013	59,265	10,921	37,057	6,599	4,688	5,157
2014	59,770	10,972	37,117	6,788	4,893	5,349
2015	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607
2019	72,323	13,050	44,198	8,311	6,764	7,812
2020	77,182	13,566	47,497	8,797	7,322	8,686
2021	87,509	14,264	56,724	9,287	7,238	9,926

자료: 대한건설협회, 2021.4분기 주요 건설통계.

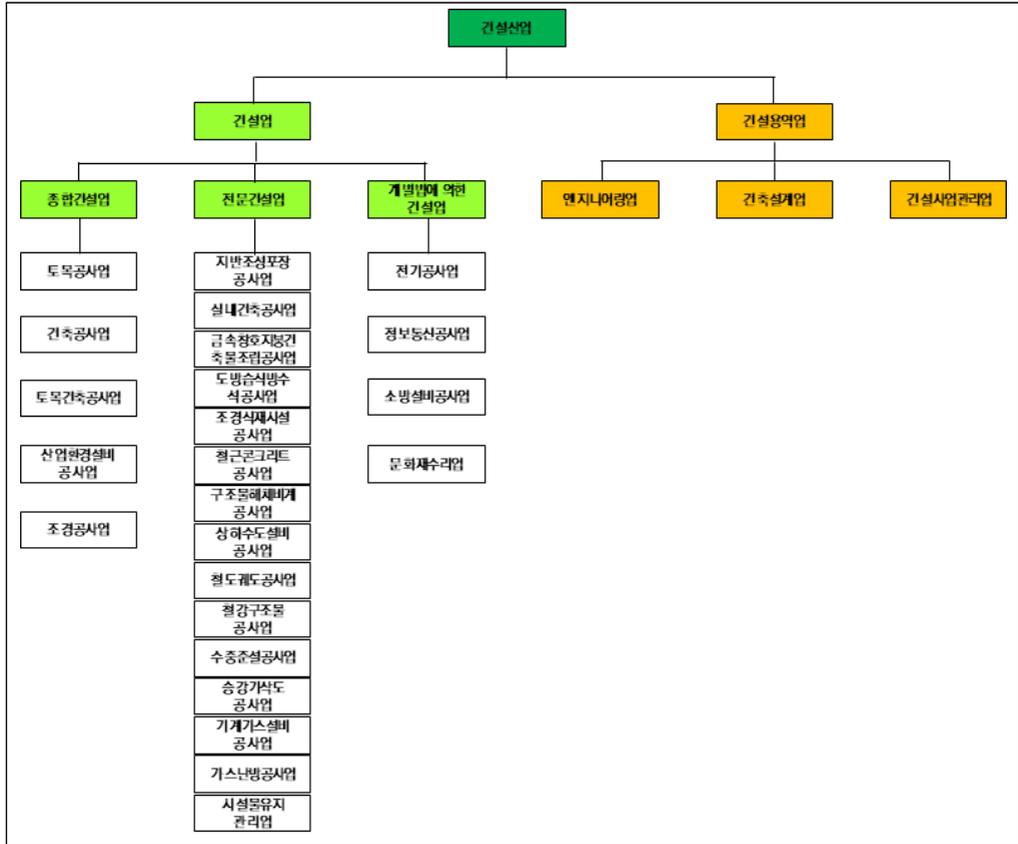
전문건설업은 3개의 관련 협회가 결성돼 있다. 대부분의 전문건설업을 회원사로 하는 전문건설업체는 2021년말 기준으로 56,724개였다. 2010년과 비교해 18,298개가 증가했다. 기계설비업종의 2021년말 등록 업체수는 9,287개로 2010년의 6,151개와 비교할 때 크게 증가한 것으로 나타났다. 시설물유지관리업종의 경우 전문건설업종 가운데 가장 빠른 증가세를 보이고 있다. 2021년말 기준으로 7,238개이며, 2010년의 4,055개에 비해 3,183개가 증가했다. 시설물유지관리업종의 2021년 등록 업체는 전년 대비 84개가 감소했다.

2016년은 이전 어떤 해보다 건설계약액이 많았던 해였다. 건설업은 수주액이 시공과정을 통해 투자액으로 전환되는데, 건설수주와 건설투자는 시차가 발생하게 된다. 건설업이 공사를 하는 업이라는 점에서 2015년과 2016년 수주된 공사가 본격적으로 진행되는 2017년 이후 건설업체가 크게 증가한 것으로 나타났다. 이런 현상을 통해서 건설업체수는 건설경기에 직접적으로 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 2010년 이후 2013년까지 건설업체수 감소현상도 건설경기와 연관돼 있다. 2008년 발생한 경제위기로 주택건설을 중심으로 하는 민간시장이 침체됐고, 이의 여파로 공사가 진행되는 기간인 2010년 이후 건설업체가 감소했다.

(1) 종합건설업

건설산업기본법에 따른 종합건설업은 구조물을 기준으로 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업으로 구성돼 있다.

종합건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정이 수반되는 공사를 하는 업종이다. 토목공사업은 토목공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사를 수행한다. 공사의 예로는 도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개소로·발전(전기공사는 제외)·댐·하천 등의 건설과 택지조성 등 부지조성공사, 간척·매립공사 등이다. 건축공사업은 토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥(또는 벽)이 있는 것과 이에 부수되는 시설물을 건설하는 업종이다. 토목건축공사업은 토목공사업과 건축공사업의 업무내용에 해당하는 공사를 하는 업종이다. 산업·환경설비공사업은 산업의 생산시설, 환경오염을 예방·제거·감축하거나 환경오염물질을 처리·재활용하기 위한 시설, 에너지 등의 생산·저장·공급시설 등을 건설하는 공사업이다. 조경공사업은 수목원·공원·녹지·숲의 조성 등 경관 및 환경을 조성·개량하는 공사를 수행한다.



[그림 2-1] 건설산업기본법령의 건설업종

(2) 전문건설업

2021년 8월 3일 건설산업기본법 시행령 일부개정 이전 25개로 구성되었던 전문건설업종은 15개 업종으로 축소되었다. 15개로 조정된 전문건설업종은 지방조성·포장공사업의 업무범위는 토공사, 포장공사, 보링·그라우팅·파일공사이며, 금속창호·지붕건축물조립공사업은 금속구조물·창호·온실공사, 지붕판금·건축물조립공사를 업무범위로 한다. 도장·습식·방수·석공사업의 업무범위는 도장공사, 습식·방수공사, 석공사이다. 조경식재·시설물공사업은 기존의 조경식재공사업과 조경시설공사업이 통합되었다. 철강구조물공사업은 업무범위를 철강구조물공사로 하고 있다. 수중·준설공사업은 수중공사업과 준설공사업이 통합된 업종이다. 기계가스설비공사업은 기계설비공사업과 가스시설공사업(제1종)이 통합됐고, 가스난방공사업은 가스시설공사업(제2종)과 가스시설공사업(제3종), 그

리고 난방공사업(제1종)과 난방공사업(제2종), 난방공사업(제3종)을 업무범위로 변경되었다. 실내건축공사업, 철근콘크리트공사업, 구조물해체·비계공사업, 상하수도설비공사업, 철도·궤도공사업, 승강기·삭도공사업, 시설물유지관리업은 기존과 동일하게 유지됐다. 전문건설업종이 대업종으로 변하면서 주력분야 공시제를 도입하여 전문건설업종 중 주력으로 시공할 수 있는 1개 이상의 업무분야를 정하여 국토교통부장관에게 등록 신청하도록 했다(건설산업기본법 시행령 제7조의2).

3) 건설업 생산구조

구조물은 다수의 공정과정을 통해 일정한 공간에 구현된다. 기본적으로 부동산의 특성을 보유하고 있다. 이를 특정한 장소 또는 공간에 구현하는 과정을 시공이라 할 수 있는데, 구조물 중심으로 구분돼 있는 종합건설업자가 처음부터 끝까지 모든 공정을 수행하는 것은 불가능하다. 가령 토목공사의 일종인 지하철을 건설하기 위해서는 지하굴착과 철도궤도, 골조공사 등 많은 유형의 공사가 종합적으로 이루어져야 한다. 이를 종합건설업자가 모두 시공할 수는 없다. 다수의 세부 공정을 전문적으로 시공하는 전문건설업자들이 시공에 참여하게 된다. 종합건설업자와 전문건설업자가 분업에 의해서 각자의 전문분야를 담당하는 과정이 건축공사라고 할 수 있다.¹⁾



[그림 2-2] 하도급 구조

1) 건축시공은 건축물을 만드는데 필요한 자원(노무, 자재, 장비, 자금)과 기술을 투입하여 설계도서에 맞게 적정 품질의 목적물을 계약대로 이행하기 위한 일련의 과정이다.

건설공사에서 일반적으로 활용되는 분업의 방식이 하도급이다. 여러 공정이 복합돼 있으며 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 공사는 종합건설업자의 영역으로 건설산업기본법령에서 규정하고 있다. 종합건설업자는 원도급자로 공사의 전반적인 관리와 조정을 담당하며, 하도급자로 참여하는 전문건설업자는 세부 공정의 시공을 분담한다.

종합건설업자가 원도급자로 참여하는 공사에서 역할을 파악하기 위해서는 원가구성을 검토하는 것이 가장 객관적인 접근이다. <표 2-3>에는 2020년 완성된 종합공사를 대상으로 원도급자의 시공능력별 원가구성이 제시돼 있다.

원도급자의 원가구성에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 외주비이며, 1군 업체의 경우 61.31%의 비중을 차지한 것으로 조사됐다. 시공능력순위 101위에서 200위까지의 2군 업체는 원가구성에서 외주비 비중이 가장 높게 나타났으며, 원가 대비 65.04%였다. 3군 업체부터 5군 업체까지 원가구성에서 외주비 비중이 60%를 초과하는 수준이었다. 시공능력순위가 상위일수록 참여하는 공사의 규모가 크다.

〈표 2-3〉 2020년 시공능력순위별 공사원가

(단위: %)

구분	계	재료비	노무비	외주비	현장경비	(기계경비)
1군(1~100)	100.00	24.76	3.95	61.31	9.98	(1.00)
2군(101~200)	100.00	20.39	4.59	65.04	9.97	(1.41)
3군(201~300)	100.00	16.80	7.50	63.75	11.95	(2.00)
4군(301~400)	100.00	17.35	7.22	64.71	10.71	(3.31)
5군(401~500)	100.00	15.47	8.29	61.71	14.53	(3.78)
6군(501위 이하)	100.00	20.01	12.00	53.44	14.55	(5.02)
7군(토목)	100.00	26.54	14.63	39.86	18.96	(8.88)
8군(건축)	100.00	31.71	11.34	47.40	9.54	(1.80)
9군(기타)	100.00	36.00	16.53	30.70	16.78	(6.02)

자료: 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

〈표 2-3〉의 공사원가에서 외주비 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 항목은 재료비로 조사됐다. 재료비는 공사의 규모가 클수록 원가에서 차지하는 비중이 높아지는 경향성을 보였다.

노무비와 현장경비는 공사규모와 반비례하는 양상을 확인할 수 있다. 원도급자로 참여하는 종합건설업자의 노무비 중 비중이 높은 항목은 간접노무비라고 할 수 있다. 직접 특정한 생산활동에 대응시키기 어려운 노무비를 간접노무비로 계상하는데, 대부분 현장관

리 및 운영과 관련된 인건비라고 할 수 있다. 원도급자의 원가구성에서 공사규모가 커질수록 노무비의 비중이 낮아지는 것은 규모의 경제와 관련된다. 관리의 범위와 규모가 늘어나도 일정한 숫자의 관리자에 의한 관리 및 운영이 가능해질 수 있어 평균비용이 하락하는 현상이 나타나게 된다. 노무비의 대부분이 간접노무비인 원도급자의 경우 규모의 경제가 나타나는 상황은 현장경비에도 그대로 적용된다. 따라서 원도급자의 원가구성에서 노무비와 현장경비는 공사규모가 커질수록 오히려 비중이 낮아질 수 있다.

종합공사의 원가구성에서 외주비로 표시되는 항목은 하도급 규모이며, 외주비 비중이 높은 이유는 종합공사에서 하도급의 비중이 높기 때문이다.

2. 건설시장 현황

1) 국내 건설시장

2021년 국내 건설공사 계약액은 약 289조원 규모였으며, 이는 2020년에 비해 10.5% 증가했다. 2014년 계약액 규모가 154조원 수준에서 7년만에 약 135조원이 성장한 것으로 2017년을 제외하고 매년의 계약액이 크게 증가했다. 특히 2019년 이후의 계약액 증가 규모가 큰 데, 2019년 230조원, 2020년 261조원으로 1년 동안 30조원 확대되었다.

최고 규모를 기록한 2021년의 건설공사 계약액에서 민간이 차지하는 비중은 78.5%였다. 2020년 민간 건설공사 계약액 비중인 74.9%와 비교해도 1년 사이 3.6%p 증가했다. 2014년 전체 건설공사 계약액에서 민간의 비중이 72.2%였음을 감안하면 최근에는 건설공사 계약액에서 민간공사의 비중이 지속적으로 확대되고 있는 것을 알 수 있다.

건설공사 계약액에서 민간공사의 비중의 확대는 건축공사 계약액 규모의 증가와 깊은 관련성을 갖고 있다. 2021년 건축공사 계약액은 토목공사에 비해 3.6배 컸던 것으로 나타났다. 2014년 건축공사 계약액은 토목에 비해 2.5배 많았던 것을 감안하면 최근 건설시장은 민간에 의해 주도되고 있는 것을 알 수 있다. 특히 민간공사는 주로 주거용 건축물과 비주거용 건축물을 중심으로 공사계약이 이루어지고 있고, 이런 점을 감안하면 건설시장에서 민간의 영향은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 특히 윤석열정부는 향후 5년 동안 250만호의 주택공급을 계획하고 있어 민간 영역의 확대는 보다 급속하게 진행될 것으로 판단된다.

건설공사 계약액을 공종별로 집계하는 과정에서 토목공사는 토목과 산업설비, 조경을

포함하게 된다. <표 2-4>에 의하면 공공의 발주와 토목공사 계약액이 큰 차이를 보이지 않는 것을 알 수 있다. 이런 현황을 통해서 확인할 수 있는 것처럼 토목공사는 공공발주자를 중심으로 하는 시장이다. 사회기반시설에 해당하는 도로와 항만, 공항 등이 토목공사를 통해 공급되는 대표적인 시설들이다.

〈표 2-4〉 발주자별·공종별 건설공사 계약액 추이

(단위: 억원)

구분	전체	발주자별		공종별	
		공공	민간	토목계	건축
2014년	1,542,401.0	429,367.0	1,113,035.0	442,622.0	1,099,779.0
2015년	2,072,212.0	470,469.0	1,601,743.0	564,771.0	1,507,441.0
2016년	2,143,140.2	460,754.9	1,682,385.2	519,040.4	1,624,099.5
2017년	2,099,275.8	496,585.1	1,602,690.7	488,233.1	1,611,042.7
2018년	2,190,240.2	493,411.1	1,696,829.1	585,543.3	1,604,696.9
2019년	2,302,759.0	588,975.4	1,713,783.6	662,893.7	1,639,865.3
2020년	2,613,826.3	656,164.3	1,957,662.9	577,463.5	2,036,362.8
2021년	2,889,143.5	619,897.3	2,269,246.2	627,096.2	2,262,047.4

자료: 국토교통부 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/>).

〈표 2-5〉 토목공사 세부공종별 계약액 추이

(단위: 억원)

구분	합계	토목	산업설비	조경
2014년	442,622.0	284,833.0	136,296.0	21,492.0
2015년	587,492.0	381,631.0	185,368.0	20,493.0
2016년	519,040.4	329,699.1	166,752.1	22,589.3
2017년	488,234.1	324,451.9	139,623.2	24,159.0
2018년	585,543.3	314,278.8	248,221.6	23,042.8
2019년	662,892.7	452,650.7	185,357.1	24,884.9
2020년	577,463.4	378,818.8	169,111.5	29,534.1
2021년	627,096.2	408,408.7	189,103.7	29,583.8

자료: 국토교통부 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/>).

2000년 이후 주거용 건축허가 연면적이 가장 컸던 해는 2015년이었던 것으로 나타났다. <표 2-6>에 의하면 2015년의 주거용 건축허가 연면적은 85,520천㎡였다. 이는 건설공사 계약액이 가장 많았던 2021년보다 27,944천㎡가 큰 규모라고 할 수 있다. 2016년에도 78,420천㎡, 2017년 70,255천㎡였던 것으로 나타나는데, 2015년부터 2017년까지 3년 동안 재건축 및 재개발을 비롯하여 주택공급을 확대하기 위한 시도들이 이루어졌

던 것으로 파악된다. 국내는 아파트 등의 공동주택을 중심으로 주택공급이 이루어지는 경향이 강하며, 공급되는 세대수 등 규모에 따라 차이를 보이지만 아파트공사의 경우 평균적으로 3년 내외의 공사기간이 소요된다는 점을 감안하면 계약이 투자로 전환되는 2018년 이후 주택공급이 증가한 것으로 판단된다. 그리고 이런 영향에 따라 2018년부터는 주거용 건축허가 면적이 감소하는 양상을 보였다.

건축허가면적은 계약액과 함께 건설경기의 선행지표에 해당한다. 2021년은 2019년과 2020년에 비해서는 건축허가면적이 증가했다. 2018년과 유사한 수준이지만, 2018년은 건축허가면적이 크게 확대된 2015년부터 2017년까지의 3년 동안에 비해서는 크게 감소한 규모라고 할 수 있다. 이는 향후 건설경기에 대한 긍정적인 기대를 어렵게 하는 요인이다. 그렇지만 5년 동안 250만호 주택공급 계획과 2021년 사상 최고액을 기록한 건설공사 계약액을 감안하면 향후 건설경기는 호황을 유지할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 2-6〉 연도별 건축허가 연면적 추이

(단위: 천㎡)

구분	기타	주거용	상업용	공업용	교육 및 사회용
2000년	9,245	41,283	17,885	11,645	0
2001년	10,435	47,856	25,888	13,538	0
2002년	16,188	57,319	49,862	15,365	0
2003년	19,433	62,128	45,809	14,738	0
2004년	21,656	50,099	30,966	14,740	0
2005년	24,280	50,281	23,368	13,576	0
2006년	30,029	53,862	32,568	16,812	0
2007년	33,654	65,212	35,739	16,351	0
2008년	30,427	38,462	33,265	18,504	0
2009년	27,279	41,917	24,399	11,542	0
2010년	19,820	51,464	26,617	15,484	12,062
2011년	20,358	56,557	34,002	16,499	10,452
2012년	19,152	59,256	32,334	15,940	10,459
2013년	16,697	50,238	33,719	16,092	10,319
2014년	17,987	60,935	37,420	15,655	9,350
2015년	24,828	85,520	52,449	16,709	10,333
2016년	24,335	78,420	48,144	17,443	10,612
2017년	28,029	70,255	48,226	16,377	8,988
2018년	33,967	57,325	44,755	16,247	8,671
2019년	33,564	46,242	38,260	16,372	9,856
2020년	33,229	46,062	41,558	16,982	9,479
2021년	38,491	57,576	49,016	17,322	10,801

자료: 통계청(<https://kosis.kr/>).

매출액은 영업활동의 결과로 받는 대가이며, 건설업체의 주된 영업활동은 공사이다. 따라서 건설업체의 매출액은 본원적인 활동인 공사를 통해 획득한 수입이다. 매출액은 기업의 경영성과를 측정하기 위한 가장 중요한 자료에 해당된다.

통계청이 2020년말 기준으로 작성한 건설업 조사보고서에 의하면 종합건설업체의 평균 매출액은 약 205억원이었다. 건설건설업의 평균 매출액은 약 227억원, 토목건설업은 약 147억원 수준이었다. 공정별로 구분된 자료를 제시하고 있는 2016년 이후 건물건설업의 업체당 평균 매출액은 감소하는 양상을 보이고 있다. 반면 토목건설업은 증가추세를 유지한 것으로 나타났다.

건설업 조사보고서의 건설업 분류는 한국표준산업분류에 의하며, 전문건설업이 속하는 전문직별 공사업에는 전기 및 통신공사업이 포함돼 있다. 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업의 2015년 이후 업체당 평균 매출액이 감소추세를 보였다.

건물설비 설치공사업은 2015년부터 2017년까지 업체당 평균 매출액이 증가했다. 2018년은 전년 대비 감소했지만, 2019년 회복됐다. 2020년에는 2019년에 비해 업체당 평균 매출액이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 2-7〉 건설업체당 매출액 추이

(단위: 백만원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
건설업	4,838	5,130	5,416	5,226	5,130	4,807
종합건설업	20,968	23,161	23,092	22,128	21,858	20,465
건물건설업	-	-	28,218	26,778	25,016	22,653
토목건설업	-	-	11,455	9,770	13,439	14,742
전문직별 공사업	2,088	2,182	2,376	2,328	2,312	2,172
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	2,493	2,693	2,864	2,706	2,661	2,407
건물설비 설치공사업	2,067	2,182	2,471	2,446	2,487	2,347
전기 및 통신공사업	1,630	1,581	1,705	1,695	1,756	1,739
실내건축 및 건축마무리공사업	2,436	2,587	2,886	2,915	2,747	2,533
시설물유지관리공사업	916	995	1,019	1,053	1,087	1,114

주: 2016년까지는 종합건설업은 공정별로 구분된 매출액이 제시되지 않음.
 자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

실내건축 및 건축마무리공사업체당 평균 매출액은 2018년 최고치를 기록했다. 2018년 업체당 평균 매출액이 최고액을 기록할 수 있었던 것은 2016년 체결된 계약액이 공정

의 진행에 따라 시공되었기 때문이며, 2018년은 실내건축 및 건축마무리공사에 해당되는 전문건설업체의 공사수행 실적이 많았기 때문이다. 2019년과 2020년 업체당 평균 매출액이 감소양상을 보이는 것도 관련 공사의 소진 때문이라고 할 수 있다.

전문직별 공사업의 업체당 평균 매출액 변동은 건설경기와 계약된 공사의 공정의 진행에 따라 영향을 받는 것으로 볼 수 있다. 건설업체의 매출액은 시공을 제동한 대가이며, 시공은 사전에 체결된 계약을 이행하는 과정이다. 따라서 건설업체가 공사를 통한 매출을 얻기 위해서는 사전단계인 계약이 필요하다. 이렇게 볼 때 2016년 크게 증가한 건설계약액이 시공되는 과정을 거치며 매출이 발생하고 있고, 전문직별 공사업은 참여하는 공정의 시기에 따라 평균 매출액의 차이가 발생하고 있다.

〈표 2-8〉 건설업체 부도 추이

(단위: 개, %)

구분	계			종합건설업			전문건설업		
	업체수	부도수	증감률	업체수	부도수	증감률	업체수	부도수	증감률
2001	47,533.	508	-12.6	11,961.	78	-40.9	35,572.	430	-4.2
2002	49,308.	420	-17.3	12,643.	47	-39.7	36,665.	373	-13.3
2003	49,358.	504	20.0	13,064.	147	212.8	36,294.	357	4.3
2004	50,848.	509	1.0	13,110.	183	24.5	37,738.	326	-8.7
2005	53,594.	451	-11.4	13,254.	169	-7.7	40,340.	282	-13.5
2006	53,844.	308	-31.7	13,020.	107	-36.7	40,824.	201	-28.7
2007	55,301.	301	-2.3	12,942.	115	7.5	42,359.	186	-7.5
2008	56,066.	443	47.2	12,711.	131	13.9	43,355.	312	67.7
2009	57,000.	255	-42.4	12,402.	86	-34.3	44,598.	169	-45.8
2010	57,492.	290	13.7	12,002.	78	-9.3	45,490.	212	25.4
2011	57,058.	196	-32.4	11,599.	49	-32.7	45,459.	147	-30.7
2012	56,613.	187	-4.6	11,303.	49	0.0	45,310.	138	-6.1
2013	55,809.	137	-26.7	10,917.	29	-40.8	44,892.	108	-21.7
2014	56,132.	100	-27.0	10,949.	23	-20.7	45,183.	77	-28.7
2015	57,520.	77	-23.0	11,216.	14	-39.1	46,304.	63	-18.2
2016	58,955.	53	-31.2	11,552.	18	28.6	47,403.	35	-44.4
2017	61,128.	48	-9.4	12,019.	14	-22.2	49,109.	34	-2.9
2018	63,837.	40	-16.7	12,638.	10	-28.6	51,199.	30	-11.8
2019	67,022.	49	22.5	13,036.	12	20.0	53,986.	37	23.3
2020	71,178.	24	-51.0	13,557.	4	-66.7	57,621.	20	-45.9
2021	74,713.	12	-50.0	14,251.	1	-75.	60,462.	11	-45.0

자료: 국토교통부 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/>).

시장에서 활동하는 건설기업의 부도 추이도 건설경기를 판단하는 주요 자료라고 할 수 있다. 경제위기가 발발한 2008년은 건설업체의 부도가 전년 대비 크게 증가했던 것으로

나타났다. 2008년 종합건설업체 중 부도업체는 131개, 전문건설업체는 312개였다. 각각 전년 대비 13.9%와 67.7%가 증가했다. 특히 전문건설업체는 2007년 186개의 부도업체가 있었으나, 2008년에는 312개였다.

종합건설업체의 부도업체 추이는 2009년 이후 크게 감소하는 양상을 보이고 있다. 이에 비해 전문건설업체는 2016년 이후 부도업체의 숫자가 크게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 2020년과 2021년 종합건설업체의 부도업체수는 4개와 1개로 나타났다. 전문건설업체도 2020년 20개 2021년에는 11개의 부도업체가 있었다. 2015년과 2016년, 그리고 2020년과 2021년 추이를 감안하면 계약액 규모가 확대되면 부도업체는 감소하는 것으로 판단된다.

2) 종합건설 시장

종합건설 시장의 변화 상황을 파악하기 위해서는 시장 참여자인 종합건설업체의 성장성과 수익성에 관한 지표를 활용할 수 있다. 그리고 시장에서 활동하는 기업의 안정성을 판단하는 지표로는 부채비율과 자기자본비율이 대표적이다.

성장성 지표는 당해연도 기업의 자산, 부채, 자본 등의 경영규모와 기업활동 성과가 전년도에 비해 어떻게 변동했는지를 나타낸다. 성장성을 파악할 수 있는 지표로 많이 활용되는 것은 매출액증가율²⁾과 건설매출액증가율³⁾ 등이다.

종합건설업체의 성장성 지표 중 매출액 증가율은 2016년이 가장 크게 증가한 것으로 나타났다. 그리고 건설매출액증가율은 2017년이 9.3%를 기록해 가장 크게 성장했다. 이런 결과의 원인은 전술한 2015년 4분기와 2016년 이루어진 건설계약액과 건설투자의 증가 때문이다. 그리고 이런 영향은 2017년까지 지속되었고, 2018년 이후에는 매출액 감소가 나타났으며, 2019년에는 건설매출액도 감소했다.

수익성 지표는 일정기간 동안의 건설기업의 경영성과를 측정하는 비율이 활용된다. 대표적으로 매출액영업이익률⁴⁾과 매출액순이익률⁵⁾ 등이 있다. 매출액영업이익률은 매출액에서 영업이익이 차지하는 비율이다. 이에 비해 매출액순이익율은 매출액 대비 당기순이익의 비율이며, 당기순이익은 영업이익에 영업외수익을 추가하고 영업외비용을 차감하여

2) 매출액증가율 = 당기말 매출액/전기말 매출액 × 100 - 100

3) 건설매출액증가율 = (당년 공사수입 + 분양수입)/(전년 공사수입 + 분양수입) × 100 - 100

4) 매출액영업이익률 = 영업이익/매출액 × 100

5) 매출액순이익률 = 당기순이익/자본금 × 100

산정된 경상이익에 특별이익을 더하고 특별손실을 감하여 산정되는 법인세차감전순이익에서 법인세비용을 차감하여 산정된다. 당기순이익은 기업의 당해연도 경영성과이며, 영업이익을 포함하여 모든 이익과 비용을 포함하여 산출된다.

종합건설업체의 매출액영업이익률은 성장성 지표인 건설매출액증가율 추세와 유사하다. 다만 2019년 이후 건설매출액은 감소세를 보였지만, 영업이익율은 증가추세가 유지된 점이 차이라고 할 수 있다. 매출액순이익률은 2013년을 제외하고 전년 대비 지속적인 증가가 유지되고 있다.

〈표 2-9〉 종합건설업 주요 경영지표 추이

(단위: %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
성장성	매출액증가율	5.9	2.9	2.4	3.6	7.5	4.2	-0.5	-1.1	-0.8
	건설매출액증가율	3.7	9.0	4.2	4.9	7.9	9.3	2.1	-0.6	-1.3
수익성	매출액영업이익률	3.2	1.9	2.2	0.6	4.3	5.9	5.7	5.0	4.6
	매출액순이익률	0.4	-1.0	0.3	1.2	1.9	5.5	4.0	3.4	3.0
안정성	부채비율	143.7	147.5	143.1	148.7	131.5	116.5	109.3	111.2	107.3
	자기자본비율	41.0	40.4	41.1	40.2	43.2	46.2	47.7	47.4	48.2

주: 증감율은 전년 대비.

자료: 대한건설협회, 2021.4분기 주요 건설통계.

안정성 지표는 부채비율⁶⁾과 자기자본비율⁷⁾ 등이 많이 사용된다. 부채비율은 자기자본에서 부채가 차지하는 비율을 의미한다. 부채비율은 타인자본과 자기자본 간 관계를 나타내는 대표적인 안정성 지표라고 할 수 있다. 자기자본은 금융비용을 부담하지 않고 기업이 운용할 수 있는 자본이며, 이 비율이 높을수록 안정성이 높다고 판단할 수 있다. 총자산에서 차지하는 자기자본 비율로 산정된다. 부채비율과 자기자본비율은 역(逆)의 관계가 있다. 따라서 자기자본비율이 높을수록 부채비율은 낮아진다.

자기자본비율은 2015년까지는 큰 변화 없이 일정수준에서 유지되고 있었다. 이후 2016년부터 개선되는 추세를 보이고 있다. 이에 따라 자기자본 비율과 역의 관계를 나타내는 부채비율도 2016년부터 개선되는 양상이 나타나고 있다.

2000년 종합건설업체의 건설수주액은 60.2조원이었다. 이후 지속적인 증가추세를 유

6) 부채비율 = 부채총계/자기자본 × 100, 부채총계는 유동부채와 비유동부채의 합계, 자기자본은 자본총계.

7) 자기자본비율 = 자기자본/총자산 × 100, 총자산은 자산총계이며 부채와 자본총계.

지하고 있으며, 2003년에는 102.4조원을 기록했는데, 이처럼 전년 대비 23.2%가 확대된 것은 민간부문의 발주가 크게 증가한 것에 기인한다.

2004년과 2005년은 다속 하락해 수주액 규모가 각각 94.6조원과 99.4조원을 기록했다. 2006년 107.3조원으로 회복됐다. 2007년에는 127.9조원으로 2006년에 비해 1년만에 20.6조원이 증가했다.

2008년 종합건설업체 수주액은 120.1조원으로 전년 대비 7.8조원이 하락했고, 이후 2014년까지 하락추세가 유지되었다. 그러나 2015년 종합건설업체 수주액은 158조원으로 크게 증가했고, 규모와 증가율에서 사상 최고를 기록했다. 이런 추세는 2016년에도 지속되었다.

2017년은 2016년에 비해서는 수주액이 축소되었으나, 2015년에 비해서는 2.4조원 큰 규모였다. 2018년 종합건설업체 수주액은 154.5조원으로 하락했지만, 2019년 166조원으로 회복된 이후 2020년 179.9조원, 2021년 수주액은 197.1조원이 되었다.

종합건설업체의 공종별 수주액 추이에 의하면 건축은 2000년 이후 2003년까지 수주액 증가세를 유지했으나, 2004년은 전년 대비 11.4%에 하락하였다. 2004년 건축부문의 수주 하락은 다음 해인 2005년 바로 회복돼 2007년까지 성장하는 추세를 보였다. 2008년은 다시 수주액 감소가 나타났다. 이는 미국에서 시작된 금융위기의 여파에 영향을 받은 것으로 판단된다.

2008년부터 나타나기 시작한 건축부문 수주액 감소양상은 2010년까지 지속되었고, 2011년에서야 전년 대비 14.0% 증가했다. 2010년에 비해 증가한 2011년의 건축부문 수주액 규모는 약 72조원 규모로 2003년 수주액보다 1.4조원 큰 규모에 불과하다.

2011년 회복 기미를 보였던 건축부문 수주액은 2012년에는 65.8조원으로 하락했고, 2013년은 더욱 하락해 61.4조원을 기록했다. 이후 2014년은 74.7조원으로 회복되었으며, 전년 대비 21.7%의 증가율을 보였다.

2~3년 주기로 증가와 하락을 반복함에 따라 주택을 중심으로 공급 부족이 나타나게 되고, 이에 따라 공급 확대의 필요성이 제기되게 되었다. 또한 대외적인 요인에 의해 야기된 경기침체가 2011년 이후 본격적으로 회복되기 시작한 것도 건축부문의 수주액 성장에 긍정적인 영향을 미쳤다. 2015년은 과거 어떤 해에 비해서도 건축부문 수주액의 규모가 컸던 해라고 할 수 있으며, 전년 대비 수주액 증가율은 50.5%였다.

2015년 크게 확대된 건축부문 수주액 규모는 2016년에도 지속됐다. 2015년의 증가폭이 매우 컸기 때문에 2016년은 전년 대비 12.6%의 증가율을 나타냈으며, 126.7조원 규

모의 수주가 이루어졌다.

2015년과 2016년 크게 확대된 건축부문 수주액은 2017년 118.2조원으로 전년 대비 6.7% 감소했다. 또한 2018년은 108.1조원으로 전년 대비 10조원 이상 낮은 수주액을 기록했다. 2017년과 비교해 10조원 이상 수주액 규모가 축소된 것은 신규주택 및 재건축 등의 감소에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2019년은 다시 건축부문의 수주액이 확대되었다. 전년 대비 금액으로는 8.4조원, 증가율은 7.4%였다. 2019년 회복되기 시작한 건축부문 수주액은 2020년 143.7조원, 2021년에는 155.1조원으로 역대 최대 규모를 기록했다.

토목부문은 2000년부터 2004년까지 수주액이 증가하는 추세를 유지하고 있었다. 2000년 22.4조원에서 2004년에는 32.2조원으로 확대되었다. 토목은 공공발주자의 역할이 압도적인 시장인데, 당시 정부의 정책기조가 신규투자보다 유지보수에 더 많은 관심을 두고 있었다. 이런 영향으로 수주액이 증가추세를 유지하였지만, 전년 대비 증가폭은 크지 않았다.

2005년 토목 수주액은 전년 대비 5.6% 하락한 30.4조원 규모였다. 토목부문 수주액 하락은 2006년에도 이어져 28.4조원을 기록했는데, 이러한 규모는 2002년의 28.9조원에 비해서도 0.5조원 적은 수주액이다.

2007년 토목부문 수주액은 36.2조원, 2008년은 41.3조원으로 확대되었다. 이후 2009년 54.1조원으로 크게 증가했다. 2008년 발생하여 2009년까지 국내 경기에 직접적으로 큰 영향을 미친 금융위기를 극복하기 위한 방편으로 정부가 재정투자를 확대한 영향이 작용한 것으로 판단된다.

2010년 토목 수주액은 41.4조원으로 전년 대비 28.3%가 하락했고, 2008년과 유사한 수준을 유지했다. 2010년 토목부문 수주액은 전년 대비 대폭 하락한 것으로 나타났지만, 2008년 이전부터 유지돼오던 기조가 유지된 것으로 볼 수 있다. 2011년 이후에도 토목부문 수주액은 하락세를 보였고, 이런 추세는 2013년까지 유지되었다. 2013년 토목부문 수주액은 29.9조원으로 2003년 이후 처음으로 30조원 밑으로 떨어졌다.

2014년 토목 수주액은 전년 대비 9.4%가 증가한 32.7조원을 기록했다. 2015년에는 45.5조원으로 크게 증가되었으며, 2014년에 비해 39.1% 증가했다. 이후 2016년에는 다시 하락해 38.2조원의 수주액을 보였으며, 2017년 42.1조원으로 토목 수주액이 회복되었다. 2018년과 2019년 증가세를 유지하다 2020년 36.2조원, 2021년에는 42조원을 기록해 수주액 규모가 증가와 하락을 반복한 것으로 나타나고 있다.

종합건설업체의 수주액에서는 민간부문이 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다. 2000년 수주액 60.2조원 중 민간부문으로부터 수주한 액수는 35.5조원이며, 전체 수주액 대비 59.0%였다. 이후 종합건설업체의 수주액에서 민간부문의 비중은 지속적으로 확대되고 있다. 민간이 주도하는 건축공종의 수주액이 전년 대비 47%를 기록한 2015년의 경우 민간으로부터 수주한 금액은 113.3조원으로 전체 수주액 158조원 대비 71.7%였다. 그리고 건축공종 수주액이 최고 규모를 기록한 2021년은 민간발주자로부터 수주한 금액이 162.7조원으로 전체 수주액 197.1조원의 82.5%를 차지한 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 종합건설업체 수주액 추이

(단위: 조원, %)

구분	공종별				발주자별		
	합계		건축	토목	계	공공	민간
	금액	증감률					
2000	60.2	17.6	37.7	22.4	60.2	24.7	35.5
2001	67.8	12.8	41.8	26.0	67.8	29.9	37.9
2002	83.1	22.6	54.2	28.9	83.1	30.9	52.3
2003	102.4	23.2	70.5	31.9	102.4	32.2	70.2
2004	94.6	-7.7	62.3	32.2	94.6	33.8	60.8
2005	99.4	5.1	69.0	30.4	99.4	31.8	67.6
2006	107.3	8.0	78.9	28.4	107.3	29.5	77.8
2007	127.9	19.2	91.7	36.2	127.9	37.1	90.8
2008	120.1	-6.1	78.8	41.3	120.1	41.9	78.2
2009	118.7	-1.1	64.6	54.1	118.7	58.5	60.2
2010	103.2	-13.1	61.8	41.4	103.2	38.2	65.0
2011	110.7	7.2	71.9	38.8	110.7	36.6	74.1
2012	101.5	-9.0	65.8	35.7	101.5	34.1	67.4
2013	91.3	-10.0	61.4	29.9	91.3	36.2	55.1
2014	107.4	17.7	74.7	32.7	107.4	40.7	66.7
2015	158.0	47.0	112.5	45.5	158.0	44.7	113.3
2016	164.9	4.4	126.7	38.2	164.9	47.4	117.5
2017	160.4	-2.7	118.2	42.1	160.4	47.3	113.1
2018	154.5	-3.7	108.1	46.4	154.5	42.3	112.2
2019	166.0	7.4	116.5	49.5	166.0	48.1	118.0
2020	179.9	16.6	143.7	36.2	179.9	35.5	144.4
2021	197.1	9.6	155.1	42.0	197.1	34.4	162.7

주: 증감률은 전년 대비.

자료: 대한건설협회, 건설경제동향.

3) 전문건설 시장

2020년 원도급과 하도급 계약액을 합산한 전문건설업의 계약액은 96조 2,602억원이었으며, 전년도인 2019년에 비해 3조 2,291억원이 감소했다. 2019년 계약액은 99조 4,893억원으로 최근 10년 중 가장 큰 규모였다.

건설공사 계약액이 이전연도에 비해 증가하는 추세가 나타난 것은 2015년부터였다. 이런 상황은 전문건설업의 계약액에도 영향을 미쳤으며, 전년 대비 계약액 규모가 크게 증가했다. 2015년 전문건설업의 계약액은 전년도인 2014년에 비해 11조 209억원이 많았다. 불과 1년만에 11조원 이상의 계약액 증가가 나타난 것이다.

2016년 건설공사 계약액은 이전까지의 어떤 해보다 큰 규모였다. 전문건설업의 계약액도 2105년에 비해 8조 4,742억원 증가했다. 2015년과 2016년 연속해 큰 규모의 계약액 확대가 있었다. 2017년 이후에도 2019년까지 전문건설업의 계약액은 증가했다. 증가폭이 작아졌지만 상승세를 유지했던 계약액은 2020년 96조 2,602억원으로 2019년 대비 3조 2,291억원 감소했다.

기성액은 계약된 공사를 이행한 대가이며, 전문건설업은 원도급공사 기성액에 비해 하도급공사 기성액이 큰 것으로 나타났다. 전문건설업체가 도급하는 공사의 건수를 기준으로 하면 원도급이 70%를 상회한다. 반면 기성액을 기준으로 비교하면 하도급공사가 평균적으로 70%를 초과하는 상황이다.

2010년 전문건설업의 원도급 기성액은 20조 3,897억원, 하도급공사 기성액은 58조 9,383억원으로 74.3%였다. 이후 원도급공사 기성액이 전문건설업 기성액에서 차지하는 비중은 점차 감소하는 양상을 보이고 있다. 2011년 74.0%, 2012년 71.2%였던 하도급공사 기성액 비중은 2019년과 2020년 68.8%였다.

하도급공사 기성액의 비중은 감소하는 양상을 보이고 있지만, 금액 기준으로는 2013년 60조 3,546억원으로 60조원을 넘어섰다. 그리고 3년 뒤인 2016년에는 70조 6,992억원으로 70조원 규모를 기록했다. 1년 후인 2017년에는 80조 2,167억원으로 80조원 규모로 확대되었다. 2018년에도 80조 5,455억원으로 최근 10년 중 가장 많은 하도급 기성액을 달성했다. 2017년과 2018년 80조원을 초과하는 하도급공사 기성액이 유지되었으나, 2019년 78조 937억원, 2020년에는 76조 4,369억원으로 하락했다.

전문건설업의 원도급 기성액은 2010년부터 2017년까지 20조원 규모를 유지했다. 이후 2018년에는 31조 2,889억원으로 30조원을 초과했고, 2019년에는 35조 3,352억원

으로 최근 10년 중 가장 많은 기성액 규모였다. 2020년은 전년도에 비해 6,635억원 감소한 34조 6,717억원이었다.

원도급과 하도급 기성액을 합산한 전문건설업의 기성액은 2017년 109조 8,86억원을 기록해 처음으로 100조원을 초과하였다. 이후에도 이런 규모가 유지되었으며, 2019년에는 113조 4,289억원으로 최근 10년 중 가장 큰 규모였다.

〈표 2-11〉 전문건설업 계약액 및 기성액 추이

(단위: 억원, %)

구분	계약액 (원도급+하도급)	기성액				
		합계(A)	원도급공사(B)		하도급공사(C)	
			금액	비율(B/A)	금액	비율(C/A)
2010	782,741	793,280	203,897	25.7	589,383	74.3
2011	736,522	805,904	209,524	26.0	596,380	74.0
2012	745,026	791,596	219,969	27.8	571,627	71.2
2013	748,022	834,863	231,317	27.7	603,546	72.3
2014	745,586	832,317	229,310	27.6	603,007	72.4
2015	855,795	897,515	254,429	28.3	643,086	71.7
2016	940,537	976,142	269,150	27.6	706,992	72.4
2017	958,293	1,098,863	296,696	27.0	802,167	73.0
2018	949,855	1,118,344	312,889	28.0	805,455	72.0
2019	994,893	1,134,289	353,352	31.2	780,937	68.8
2020	962,602	1,111,086	346,717	31.2	764,369	68.8

주: 전문건설업 계약액과 기성액에는 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업, 개인하수처리설계·시공업이 제외되었음.

자료: 통계청, 건설업 조사보고서를 활용하여 작성.

〈표 2-12〉에는 2012년부터 2020년까지 전문건설업의 업종별 부채비율과 유동비율이 제시돼 있다. 2020년 경영상태 비율의 공시일자는 2021년 12월 31일이었으며, 이 비율의 적용기간은 2022년 1월 1일부터 6월 30일까지의 입찰공고분이다.

전문건설업종의 부채비율과 유동비율은 전문공사 입찰 시 활용되며, 전문건설사업자 전체의 경영상태 평균비율은 종합공사 입찰 시 사용된다. 2020년 전문건설사업자 전체 경영상태 평균 비율은 부채비율 90.19%, 유동비율 149.28%였다. 2019년은 부채비율 95.86%, 유동비율 149.15%였다. 2019년에 비해 2020년 전문건설사업자의 경영상태 평균비율이 개선되었다.

부채비율은 기업 자본구성의 안전도, 특히 타인자본 의존도를 표시하는 지표로 일반적으로는 100% 이하를 표준비율로 본다.

유동비율⁸⁾은 단기채무에 충당할 수 있는 유동자산을 얼마나 보유하고 있는지를 파악할 수 있는 지표로 기업의 단기지급능력을 판단할 수 있는 지표이다. 유동비율이 높을수록 단기지급능력이 좋은 것으로 평가된다. 다만 유동자산 보유가 과다하면 자산운용 효율성을 저해하게 된다.

〈표 2-12〉에 제시돼 있는 자료에 의하면 2012년 전문건설업종의 부채비율은 석공사업이 62.97%로 가장 우수했으며, 다음으로 조경시설공사업이 70.16%였다. 반면 가스시설공사업과 삭도설치공사업, 철강재공사업, 철도궤도공사업, 정보통신공사업, 기계설비공사업, 강구조물공사업, 보링공사업 등은 100%를 초과하는 부채비율을 나타냈다.

2012년 유동비율에서도 시설물유지관리업의 198.60%를 제외하면 대부분의 업종이 적정한 수준의 유동자산을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

2013년은 많은 전문건설업종의 부채비율이 악화된 것으로 나타났다. 토공사업은 2012년 85.88%에서 2013년은 99.14%로 부채비율이 높아졌다. 2012년 전문건설업종 중 가장 우수한 부채비율을 보였던 석공사업의 2013년 부채비율은 81.84%였다. 부채비율이 높아졌지만, 여전히 100% 이하로 유지되는 수준이었다. 반면 지붕판금건축물공사업은 2012년 부채비율이 148.09%였으나, 2013년에는 108.46%로 개선되었음에도 불구하고 여전히 100%를 상회하는 부채비율을 보였다.

2013년 유동비율은 삭도설치공사업의 61.07%를 제외하면 100%를 상회하는 수준에서 관리되었던 것으로 나타났다. 2012년에 가장 높은 유동비율을 유지했던 시설물유지관리업은 2013년에 208.82%로 유동부채에 비해 유동자산의 비율이 2배 이상인 것으로 조사되었다.

전문건설업종의 2014년 부채비율은 전반적으로 개선되었던 것으로 나타났다. 특히 상하수도공사업의 부채비율은 2012년부터 2014년까지 지속적으로 개선되는 양상을 보였다. 다만 철강재공사업은 2012년과 2013년에 비해 부채비율이 높아진 것으로 나타났다.

2014년 석공사업의 유동비율은 전년 대비 크게 상승했다. 2013년 153.39%에서 2014년에는 205.60%가 되었다. 이에 비해 삭도설치공사의 유동비율은 2012년의 76.49%에서 2013년 61.07%, 2014년에는 59.48%로 계속 하락한 것으로 나타났다. 철강재공사업은 삭도설치공사업의 유동비율보다 높은 수준이 유지되고 있으나, 2012년 이후 지속적으로 하락하는 추세였다.

8) 유동비율 = 유동자산/유동부채 × 100

〈표 2-12〉 건설업종별 경영상태 평균 비율

(단위: %)

구분	2012		2013		2014	
	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율
종합건설	144.69	139.92	147.88	138.32	143.68	141.17
실내건축	85.26	128.70	78.24	140.40	73.23	158.91
토공	85.88	149.43	99.14	141.61	79.62	168.14
미장방수조적	93.40	113.57	93.39	118.22	85.18	119.24
석공	62.97	151.99	81.84	153.39	65.20	205.60
도장	82.70	117.50	84.79	125.13	76.88	127.88
비계	101.54	120.80	111.54	120.02	84.63	154.27
금속구조물창호	81.35	136.86	89.60	141.68	78.73	149.15
지붕판금건축물	148.09	112.48	108.46	108.22	99.38	118.74
철근콘크리트	73.43	164.50	83.84	175.12	71.17	191.01
상하수도	81.36	158.39	82.65	190.89	64.82	196.83
보링	127.76	128.36	114.61	146.50	110.52	145.36
철도궤도	151.83	124.40	119.60	135.52	108.70	154.05
포장	91.14	165.83	80.55	188.93	76.64	182.57
수중	88.88	148.87	70.86	164.56	66.48	181.74
조경식재	118.39	137.68	131.69	143.72	109.23	159.88
조경시설	70.16	131.29	77.86	156.22	66.25	176.89
강구조물	124.15	119.25	140.99	111.93	108.97	127.61
철강재	148.98	117.59	158.52	117.15	161.11	116.19
삭도설치	170.22	76.49	201.63	61.07	183.39	59.48
준설	139.66	142.57	150.64	134.71	145.83	143.05
승강기	104.98	137.44	135.39	138.40	122.14	156.93
전기공사업	169.06	131.26	168.20	130.85	166.89	132.46
정보통신공사업	142.87	136.47	145.47	125.81	147.46	127.42
기계설비공사업	131.86	129.25	135.80	131.42	130.59	126.64
가스시설공사업	173.29	126.37	173.98	124.59	167.00	122.87
시설물유지관리업	81.95	198.60	76.04	208.82	71.22	219.75

자료: 대한건설협회, 주요건설통계.

2015년과 2016년은 건설계약액이 크게 신장된 시기에 해당한다. 그러나 2015년 전문 건설업의 부채비율과 유동비율은 개선되지 못했던 것으로 나타났다. 특히 석공사업은 2015년 부채비율이 100%를 초과했던 것으로 나타났는데, 이런 현상은 2015년을 제외 하고는 2012년 이후 한 번도 발생하지 않았던 결과이다. 반면 2016년은 2015년과 비교 하면 전반적으로 부채비율과 유동비율 개선이 있었던 것으로 나타났다. 석공사업의 2015년 부채비율은 100.56%였는데, 2016년에는 57.06%로 크게 개선되었다. 뿐만 아니라 유동비율도 2015년 103.53%에서 2016년에는 236.43%로 획기적인 개선이 있었던 것으로 나타났다.

반면 철도궤도공사업은 2012년 이후 계속해 부채비율이 100%를 초과하는 상태가 유지됐었고, 2015년 121.94%, 2016년에는 197.89%로 악화되는 추세를 보였었다. 강구조물공사업 역시 2015년 부채비율 85.60%에 비해 2016년 부채비율은 107.07로 악화된 것으로 조사되었다. 철강재공사업은 2015년 부채비율이 223.43%에서 2016년에는 176.98%로 개선된 것으로 나타났지만, 여전히 100%를 초과해 자기자본에 비해 부채가 많았다.

〈표 2-12〉 건설업종별 경영상태 평균 비율(계속)

(단위: %)

구분	2015		2016		2017	
	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율
종합건설	149.26	131.63	132.53	134.68	117.02	142.35
실내건축	76.26	150.24	80.50	145.30	80.10	148.98
토공	96.33	123.99	84.56	166.13	82.89	158.43
미장방수조적	76.83	113.25	83.49	110.02	83.31	108.28
석공	100.56	103.53	57.06	236.43	59.75	244.48
도장	72.54	128.41	67.79	128.68	70.50	118.92
비계	104.19	109.63	88.35	124.44	81.65	120.71
금속구조물창호	92.91	126.87	84.86	142.35	80.33	145.46
지붕판금건축물	104.21	103.53	99.74	106.88	90.28	93.58
철근콘크리트	85.03	138.28	78.59	176.66	77.46	168.26
상하수도	68.90	193.48	59.76	176.14	73.02	176.76
보링	88.79	149.62	90.30	152.12	74.80	188.23
철도궤도	121.94	143.21	197.89	121.61	58.05	173.02
포장	61.21	197.17	65.26	203.77	62.10	226.20
수중	67.83	177.63	65.68	170.74	73.62	142.29
조경식재	115.07	110.07	108.17	115.02	93.32	120.70
조경시설	93.20	106.94	87.00	111.89	79.02	111.45
강구조물	85.60	140.87	107.07	145.48	111.99	117.73
철강재	223.43	102.35	176.98	106.11	140.91	113.53
삭도설치	158.00	57.55	123.86	58.09	124.86	62.69
준설	160.55	141.36	182.58	132.80	180.38	120.32
승강기	112.78	107.84	98.96	111.81	86.08	110.72
전기공사업	160.90	133.44	154.25	135.28	150.93	136.69
정보통신공사업	146.63	128.64	148.76	125.04	148.29	124.10
기계설비공사업	122.27	123.43	104.78	131.17	98.55	131.52
가스시설공사업	169.75	115.57	155.60	113.06	137.63	109.61
시설물유지관리업	76.98	202.56	81.50	193.15	77.99	193.42

자료: 대한건설협회, 주요건설통계.

2017년은 강구조물공사업, 석도설치공사업의 부채비율이 2016년에 비해 높아진 것으로 제외하면 다른 업종에서는 부채비율이 개선되었던 것으로 나타났다. 이런 양상은 유동비율에서도 유사하게 나타났다. 2016년에 비해 대부분의 전문건설업종이 개선되었던 것으로 조사되었다.

〈표 2-12〉 건설업종별 경영상태 평균 비율(계속)

(단위: %)

구분	2018		2019		2020	
	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율	부채비율	유동비율
종합건설	110.72	151.15	110.30	159.10	106.45	160.38
실내건축	71.93	177.57	78.75	166.71	70.80	192.87
토공	75.38	173.91	76.05	171.90	61.69	205.44
미장방수조적	75.54	145.61	87.05	128.49	75.35	166.30
석공	58.14	280.98	57.30	227.92	53.64	232.79
도장	60.77	179.74	78.28	140.62	59.59	194.81
비계	72.01	135.90	52.55	142.64	57.81	157.82
금속구조물창호	80.59	153.74	82.77	149.46	74.74	162.95
지붕판금건축물	92.67	113.55	82.21	108.06	75.69	125.20
철근콘크리트	70.82	184.87	71.07	183.39	59.76	214.72
상하수도	65.76	189.11	66.78	181.75	53.13	240.05
보링	67.86	184.17	68.48	186.29	59.27	203.91
철도궤도	43.46	242.85	48.83	219.82	88.17	138.91
포장	54.31	228.49	49.45	246.97	45.14	262.19
수중	57.12	189.13	54.39	199.52	60.90	178.01
조경식재	90.01	118.13	80.95	123.46	76.78	126.85
조경시설	75.82	123.58	72.40	109.16	63.07	124.75
강구조물	131.94	138.98	104.00	149.59	86.38	158.09
철강재	113.19	129.76	154.74	132.08	144.42	164.46
석도설치	236.80	78.48	230.59	89.97	204.02	73.85
준설	146.78	135.39	141.59	141.63	166.29	128.49
승강기	85.94	115.52	70.44	119.69	67.44	116.66
전기공사업	149.57	137.34	148.16	138.56	140.57	143.57
정보통신공사업	147.66	124.54	147.16	124.79	144.64	129.32
기계설비공사업	105.66	121.22	97.20	127.90	86.62	130.09
가스시설공사업	135.89	114.47	125.80	117.43	121.48	118.60
시설물유지관리업	70.41	205.94	66.55	210.80	67.64	201.02

자료: 대한건설협회, 주요건설통계.

2017년 이후 철도궤도공사업의 부채비율이 크게 개선되었던 것으로 나타난다. 철도궤도공사업의 2017년 부채비율은 58.05%로 전년도인 2016년의 197.89%에 비해 획기적인 수준의 개선이었다. 이런 추세는 2018년 이후에도 지속되었다. 2018년 43.46%,

2019년에도 48.83%로 유지되었다. 그러나 2020년에는 부채비율이 88.17%로 다시 크게 높아졌지만, 100% 이하의 비율은 유지되고 있어 안정적인 상태라고 판단된다.

철강재공사업의 부채비율은 개선의 전기가 마련되지 못하고 있다. 2018년 113.19%로 2017년의 140.91%에 비해 낮아졌으나, 여전히 100%를 초과하는 부채비율을 보이고 있었다. 2019년에는 154.74%로 다시 악화되었고, 2020년에도 144.42%로 조사돼 별다른 개선이 이루어지지 못했던 것으로 나타났다. 그러나 유동비율이 100%를 초과하고 있어 유동부채에 비해 유동자산의 비율이 높게 유지되고 있어 안정성에 큰 문제는 없는 것으로 볼 수 있다.

석공사업은 2018년 이후에도 부채비율 개선이 이루어지고 있고, 유동비율도 200%를 초과하고 있었던 것으로 나타났다. 안정성과 유동성이 매우 견실하게 유지되고 있는 업종인 것으로 판단된다.

2012년 이후 전기공사업과 정보통신공사업 등 다른 법령의 적용을 우선하는 전문직별 공사업을 제외한 전문건설업종의 부채비율과 유동비율 추이는 전반적으로 안정적으로 유지되고 있는 것으로 볼 수 있고, 유동성도 충분히 확보되고 있었던 것으로 판단된다.

3. 소결

1) 민간시장 확대

건설공사의 발주자를 유형별로 구분하면 민간의 비중이 높게 나타난다. 민간시장은 주거용 건축물을 중심으로 운영되고 있다. 주택 및 부동산 시장과 관련 정책과 밀접한 연관성을 갖고 움직이고 있다.

윤석열정부는 임기 내 250만호의 주택공급을 계획하고 있다. 주거용 건축을 중심으로 하는 민간시장의 규모가 지속적으로 확대될 것으로 예상된다. 이에 따라 건설시장에서 민간의 비중은 지금보다 더욱 커질 것으로 보인다.

2) 시장의 구분

2018년부터 2020년까지 3년 동안 전문건설업의 평균 공사건수는 718,804건, 원도급 공사가 588,979건으로 81.9%이며, 금액을 기준으로 하면 33.2%이다. 반면 하도급은 공

사건수는 18.1%에 불과하지만 금액은 66.8%를 차지했다.

전문건설업의 수주한 공사를 발주자 유형별로 구분하면 공공공사의 공사건수가 54.4%의 비중을 차지한 것으로 나타났다. 반면 금액은 민간공사가 67.2%의 비중으로 더 높았다. 전문건설업이 수주한 공공공사는 공사건수로는 원도급이 압도적으로 많지만 금액은 하도급이 많은 것으로 나타났다. 민간공사도 원도급 공사건수가 2.6배 많았으나, 금액은 하도급이 2.7배 많았다.

종합건설업은 원도급공사의 공사건수와 공사금액이 압도적으로 많다. 발주자 유형별로 구분해도 원도급의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 공공공사에 비해 민간공사의 규모가 큰 것으로 판단된다. 종합건설업의 수주에서 공공공사 공사건수가 차지하는 비중은 43.2%, 민간공사는 56.7%이다. 그런데 공사금액에서는 민간공사의 비중이 73.2%로 나타났다. 공사건수 격차에 비해 공사금액 차이가 크다.

〈표 2-13〉 2018-2020년 연평균 건설시장 규모

(단위: 건, 억원)

구분		합계		공공공사		민간공사	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액
전문	원도급	588,979	315,085	352,961	143,340	236,017	171,745
	하도급	129,825	635,053	38,108	167,894	91,717	467,159
	소계	718,804	950,138	391,069 (54.4%)	311,234 (32.7%)	327,735 (45.5%)	638,905 (67.2%)
종합	원도급	75,717	1,444,800	33,036	391,170	42,681	1,053,630
	하도급	1,326	29,993	279	3,389	1,048	26,604
	소계	77,043	1,474,793	33,314 (43.2%)	394,559 (26.7%)	43,729 (56.7%)	1,080,234 (73.2%)

자료: 통계청(<https://kosis.kr/>).

2018년부터 2020년까지 종합공사와 전문공사에서 평균 5억원 미만 공사건구의 비중이 높은 것으로 나타났다. 종합공사는 3년 동안 평균적으로 62%, 전문공사는 96%의 비중으로 나타난다. 반면 공사금액에서 종합공사 중 5억원 미만이 차지하는 비중은 5%, 전문공사는 31%이다. 종합공사는 100억원 이상 공사의 비중이 높고 전문공사는 30억원 미만 공사가 차지하는 비중이 62%인 것으로 나타났다.

〈표 2-14〉 2018-2020년 연평균 건설공사 규모별 분포

(단위: 건, 억원)

구분		합계	5억 미만	10억 미만	30억 미만	50억 미만	100억 미만	100억 이상
종합 공사	건수	77,043 (100%)	47,466 (62%)	59,275 (77%)	70,377 (91%)	73,156 (95%)	75,139 (98%)	1,904 (2.5%)
	금액	1,474,793 (100%)	74,489 (5%)	159,021 (11%)	347,147 (24%)	454,603 (31%)	592,208 (40%)	882,585 (59.8%)
전문 공사	건수	718,804 (100%)	687,576 (96%)	702,909 (98%)	714,399 (99.4%)	716,527 (99.7%)	717,906 (99.9%)	897 (0.1%)
	금액	950,138 (100%)	292,924 (31%)	400,287 (42%)	590,657 (62%)	671,676 (71%)	766,825 (81%)	183,313 (19.3%)

자료: 통계청(<https://kosis.kr/>).

3) 공정 진행에 따른 재무비율 변화

하도급 생산구조에서 현장에서 시공을 담당하는 전문건설업종은 자신의 공정이 진행되는 시기와 그렇지 않은 기간 간 경영성과에 차이가 발생하게 되는 것을 확인할 수 있다. 최근의 건설경기 호황은 민간시장을 중심으로 이루어졌으며, 주거용 건축물 위주의 민간 공사는 다양한 공정이 순차적으로 투입되게 되는데, 이에 따라 경영성과에 영향을 미치고 재무지표에도 반영되는 것으로 판단된다.

4) 경쟁의 심화

건설경기의 선행지표에 해당하는 수주액과 건축인허가면적이 증가하는 경우 호황을 예상할 수 있고, 건설경기 호황은 건설업체의 경영성과 개선을 기대할 수 있다. 그러나 실제로는 건설경기 호황이 건설업체의 경영성과 개선으로 연계되지 못하고 있는 것으로 판단된다.

건설경기 호황이 예상되는 기간에는 건설업체수가 증가한 것으로 나타났다. 즉 업체수의 증가할수록 시장에서는 경쟁이 격화될 수밖에 없다. 가격경쟁력이 가장 중요한 요소인 시장에서 경쟁자의 증가는 수익성을 악화시키는 결과를 초래하게 되는데, 이런 현상이 나타나 것으로 파악된다.

III

생산구조 혁신 로드맵과 상호시장 진출의 영향

1. 생산구조 혁신 로드맵의 영향
2. 상호시장 진출의 영향 및 보완과제

1. 생산구조 혁신 로드맵의 영향

1) 생산구조 혁신 로드맵의 배경 및 목적

(1) 생산구조 혁신 로드맵의 배경

생산구조 혁신 로드맵은 배경은 건설산업의 지속가능성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 건설기술은 선진국의 80%, 생산성은 50%라고 평가되고 있다.⁹⁾ 한국 건설산업의 글로벌 경쟁력이 하락하고 있다는 주장이 제기되고 있었다.¹⁰⁾

생산구조 측면에서 직접시공을 기피하고 외주에 의한 시공이 만연하고 있어 공정경쟁이 저해되고 있다는 의견도 제시되고 있다. 2017년 기준으로 직접시공 비율을 비교하면 미국은 20~50%, 독일 50~80%이다. 반면 한국은 0~10%에 불과하다는 자료도 제시되고 있는 상황이다.

건설산업 혁신이 지체될 경우 도급시공 시장에서는 후발 국가들과의 경쟁이 치열하게 전개될 것으로 예상되며, 엔지니어링과 ICT 기반 시장에서는 기술력 격차로 선진국에 밀리는 상황이 초래될 것이라는 위기의식이 점차 확산되고 있다.

이런 상황을 개선하여 건설산업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 낡은 생산구조와 낙후된 기술력 개선이 필요하다는 판단을 하게 된 것으로 생각된다. 이에 따라 업역과 업종, 등록기준 등 생산구조를 대상으로 혁신방안이 제시되었다고 할 수 있다.

건설산업은 대내외적인 환경변화에 직면하고 있고, 이에 효과적으로 대응해야만 건설산업의 지속가능성이 유지될 수 있는 것은 자명하다.

9) 관제부처 합동(2018. 6.28)으로 발표된 '건설산업 혁신방안'에서 제시하고 있는 내용이다.

10) 중앙일보(2019. 4. 3)가 한국건설기술연구원의 비공개 보고서를 인용해 보도한 내용에 의하면 건설산업의 글로벌 경쟁력 순위가 6위에서 12로 하락했다고 한다. 2018년 순위 조사 20개 국가 중 12위를 기록했다. 2016년 6위, 2017년 9위보다 하락했으며, 하락 추세라고 보도하였다.

① SOC 예산 축소

국내에서는 사회간접자본(SOC)에 대한 재정투자가 지속적으로 감소하는 추세가 나타나고 있다. 이런 배경에는 인프라 투자가 원숙기에 접어들었다는 인식에 따른 것이며, 선진국 사례를 감안할 때 SOC 투자는 완만한 감소세가 전망된다.

참여정부 출범 이후 재정운용은 대형 인프라 투자를 지양하고 사회복지 관련 투자를 확대하는 방향성을 보이고 있다. 선진국 대비 SOC의 규모가 부족하지 않다는 판단 하에 신규투자보다 기존 시설물의 유지·관리에 치중하는 양상을 보이고 있다. 이후 정부들에 따라 변화가 모색되기는 했지만, SOC 예산은 정체되는 추세가 유지되고 있다.

이러한 상황은 <표 3-1>에서 제시하고 있는 2022년을 기준으로 과거 20년 동안의 SOC 예산 추이를 통해서 확인할 수 있다. 2002년 SOC예산은 16조원으로 총예산 173.3조원 대비 9.2%의 비중이었으며, 2001년에 비해 5.3% 증가한 수준이었다. 2003년은 참여정부가 출범한 해이며, SOC예산은 17.2조원으로 총예산에서 차지하는 비중은 9.1%로 0.1%p 감소했다. SOC예산은 전년 대비 증가됐지만, 전년 대비 총예산의 증가 비중이 더 컸다. 2004년에는 SOC예산이 16.7조원을 축소됐지만 총예산에서 차지하는 비중은 전년도와 동일하게 9.1%가 유지됐다. 2005년부터 2007년까지 3년 동안 SOC예산은 18조원 수준이 유지되었다. 3년 동안 큰 변화 없이 유지된 SOC예산으로 인하여 총예산에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락하게 되었다.

2008년은 이명박 정부가 출범한 해였으며, SOC예산은 전년 대비 12.6%가 증가한 20.5조원 규모로 확대되었다. 2009년 25.5조원, 2010년은 25.1조원으로 전년 대비 1.6%가 감소했다. 이후 감소세가 지속되었다. 2011년 24.4조원으로 총예산 대비 7.9%에서 2012년 SOC예산은 23.1조원으로 축소됐고 총예산 대비 비중도 7.1%로 하락했다.

2013년 SOC예산은 회복되는 양상이 나타났다. 25조원 규모의 SOC예산은 2014년 다시 23.7조원으로 축소되었다. 2015년 26.1조원, 2016년 23.7조원 규모였다. 4년 동안 SOC예산은 확대와 축소가 반복되었다.

2017년 SOC예산은 22.1조원으로 전년 대비 6.8%가 감소했고, 총예산에서 차지하는 비중도 5.5%로 축소되었다. 2018년 19조원, 2019년 19.8조원으로 20조원에도 못 미치는 규모로 축소되었다. SOC예산이 20조원 이하로 편성된 것은 2008년 이후 처음이었다. 2020년에는 23.2조원으로 회복되었으나, SOC예산 규모는 2009년 수준에도 미치지 못했다.

SOC예산은 2021년이 돼서야 26.5조원으로 회복됐지만, 총예산에서 차지하는 비중은 4.7%로 크게 하락했다. 2022년은 28조원 규모로 확정됐다. 최근 20년 중 가장 큰 규모이지만, 2015년에 비해 불과 1.9조원 증가한 수준이다. 총예산에서 차지하는 비중은 최근 20년 중 가장 낮은 4.6%이다.

2022년 SOC예산은 2002년과 비교할 때 12조원이 증가한 수준이다. 20년 동안 12조원 증가는 큰 규모는 아니라고 판단된다. 2002년 이후 증가와 하락이 반복되는 과정을 거쳤으며, 이런 양상은 향후에도 나타날 것으로 예상된다.

〈표 3-1〉 연도별 SOC예산 추이

(단위: 조원, %)

구분	총예산(A)	SOC 예산(B)	B/A	전년대비 증감율
2002	173.3	16.0	9.2	5.3
2003	188.0	17.2	9.1	7.5
2004	183.2	16.7	9.1	-2.9
2005	207.8	18.3	8.8	9.6
2006	220.0	18.4	8.4	0.5
2007	237.1	18.2	7.7	-1.1
2008	257.2	20.5	8.0	12.6
2009	284.5	25.5	9.0	24.4
2010	292.8	25.1	8.6	-1.6
2011	309.1	24.4	7.9	-2.8
2012	325.4	23.1	7.1	-5.3
2013	349.0	25.0	7.2	8.2
2014	355.8	23.7	6.7	-5.2
2015	384.7	26.1	6.8	10.1
2016	398.5	23.7	5.9	-9.2
2017	400.5	22.1	5.5	-6.8
2018	428.8	19.0	4.4	-14.0
2019	469.6	19.8	4.2	4.2
2020	512.3	23.2	4.5	17.2
2021	558.0	26.5	4.7	14.2
2022	607.7	28.0	4.6	5.7

주: 1. 총예산은 총지출로 2017년까지는 결산기준, 2018년 이후는 예산기준이며, 세출예산 기준임.

2. 2002년부터 2004년까지 총예산은 nabo stats 재정경제통계시스템의 자료를 활용하였음.

자료: 1. 대한건설협회, 주요건설통계, 각 연호.

2. 기획재정부, 한국통합재정수지.

3. 기획재정부 보도자료(2021.12.3), 2022년 예산, 국회 본회의 의결·확정.

4. nabo stats 재정경제통계시스템(<https://www.nabostats.go.kr/>).

건설시장의 한 축을 담당하며 재정투자를 통해서 사회간접자본(SOC)을 공급하는 공공 부문의 역할 확대가 불분명한 상황은 건설시장에 부정적이라고 할 수 있다. 그리고 이런

상황은 시장에서 가격경쟁을 격화시키는 요인으로 작용할 수 있어 기술개발 등을 유인하는 데 장애가 될 수 있다는 인식이 생산구조 혁신 추진의 배경이 되었다고 할 수 있다.

② 해외시장 경쟁력 약화

〈표 3-2〉에 의하면 건설공사 매출액은 2015년 이후 2019년까지 지속적으로 확대된 것으로 나타난다. 특히 2016년과 2017년은 전년 대비 증가액이 컸다. 이런 매출액이 나타날 수 있었던 것은 2015년과 2016년 건설계약액이 이전의 어떤 해보다 많았던 것에 기인한다.

건설시장은 민간부문의 비중이 큰 특성을 보이고 있고, 민간시장은 주택경기와 밀접하게 연관돼 있다. 즉 2015년과 2016년 건설계약액은 주택시장을 중심으로 증가했고, 이런 계약실적이 공사를 통해 매출액으로 나타난 것이다. 국내 매출액 증가는 2017년과 2018년, 그리고 2019년까지 이어졌다. 계약된 공사는 완공을 위해 일정한 기간을 필요로 하며, 그 기간 동안 매출이 발생하게 된다. 2020년은 이전 계약 공사된 공사 중 주택공사의 마감 공종이 많이 진행된 시기로 판단된다. 즉 국내에서 주거용 건축은 공동주택 건설의 비중이 압도적인 상황이며, 일정 규모 이상의 세대를 건설하는 경우 공사기간은 30개월에서 36개월 정도를 필요로 한다. 이런 점을 감안하면 2015년과 2016년 계약된 공사가 2019년부터 순차적으로 마감되는 시기라고 할 수 있다. 2020년 국내 매출액이 2019년과 유사하게 나타난 것은 이런 상황에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2015년 이후 건설공사 매출액 증가는 국내 매출액 확대의 영향이다. 이에 비해 해외시장에서는 수주가 정체 또는 감소추세를 보이고 있다. 2015년 해외 매출액은 44.4조원이었으나, 이후 계속 축소되는 추세를 보이고 있고 2020년에는 25.5조원으로 18.9조원 감소했다.

〈표 3-3〉은 2021년까지 해외수주 추이가 제시돼 있는데, 2021년 수주건수는 10년 전인 2011년의 625건에 비해 122건이 감소된 것으로 나타났다. 진출국가도 감소했고, 해외로 진출한 건설업체는 정체상태인 것으로 나타났다.

수주금액 추이도 해외 수주의 변화를 파악할 수 있는 중요한 자료인데, 2021년 수주액은 306.2억 달러인 것으로 나타난다. 2020년에 비해서도 45.1억 달러 감소한 수준이며, 2020년은 코로나19 확산에 따라 국가 간 교류가 활발하지 못했던 것을 감안하면 2021년의 수주금액은 미흡하다고 할 수 있다.

후발 국가의 추격과 도전이 위협적인 상황으로 전개되고 있다. 국내 건설업체의 해외 매출액이 감소하는 양상이 지속되는 상황도 개발도상국의 경쟁력 향상과 무관하지 않다고 할 수 있다. 2020년 건설공사 해외 매출액도 전년 대비 23.6%가 감소했는데, 이는 해외시장에서 개발도상국과의 경쟁 심화도 영향을 미치고 있는 것으로 판단되며, 생산구조 혁신을 통한 건설산업의 노동생산성 제고와 경쟁력 향상을 추진하게 된 배경으로 제시되고 있다.

〈표 3-2〉 최근 건설업 주요지표(2020년 기준)

(단위: 개, 천명, 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 전년대비	
							증감	증감률
기업체수	67,897	69,508	72,376	75,421	78,849	82,567	3,718	4.7
종사자수	1,534	1,573	1,670	1,698	1,728	1,671	-57	-3.3
건설공사 매출액	328.5	356.6	392.0	394.2	404.5	396.9	-7.6	-1.9
국내 매출액	284.1	313.1	354.0	356.8	371.0	371.4	0.3	0.1
해외 매출액	44.4	43.4	38.0	37.3	33.4	25.5	-7.9	-23.6
건설비용	320.5	343.2	374.3	376.4	386.7	378.0	-8.7	-2.3
부가가치	94.7	106.3	119.7	125.3	129.9	130.0	0.1	0.0

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호를 활용하여 작성.

〈표 3-3〉 해외건설 수주 현황

(단위: 억달러)

구분	수주금액	수주건수	진출국가	진출업체 (하도급 제외)
총합계	8,842.90	14,491	158	1,266
2011	591.4	625	94	248
2012	648.8	620	95	246
2013	652.1	682	104	269
2014	660.1	708	99	260
2015	461.4	697	107	254
2016	281.9	607	101	245
2017	290.1	624	105	271
2018	321.2	662	85	211
2019	223.2	667	105	266
2020	351.3	564	112	144
2021	306.2	503	94	230

주: 총합계는 1966년부터 2021년 12월말까지 누계 실적.

자료: 대한건설협회, 2021.4분기 주요건설통계.

③ 낮은 노동생산성

생산구조 혁신방안은 국내 건설업의 노동생산성은 선진국 대비 50% 수준이라고 판단하고 있다. 그리고 낮은 노동생산성은 낮은 생산구조와 낙후된 기술력에 원인이 있다는 진단을 하고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 업역규제 폐지와 등록기준의 기술요건 등을 혁신해야 한다는 주장을 하고 있다.

산업연관표는 일정기간 동안의 산업간 거래관계를 정해진 원칙에 따라 행렬형식으로 기록한 통계표이며, 산업간 상호의존관계를 파악할 수 있는 장점이 있다. 산업연관표를 통해서 산출되는 노동계수는 일정기간 동안 생산활동에 투입된 노동량을 총산출액으로 나눈 것으로 노동량에 자영업자와 무급가족종사자를 포함하는 취업계수와 포함하지 않은 고용계수로 구분된다.¹¹⁾ 취업계수와 고용계수를 통해서 노동생산성을 확인할 수 있다.

취업계수는 산출액 10억원 생산에 소요되는 전업환산 취업자수를 의미하며, 고용계수는 임금근로자수를 의미한다. 따라서 일반적으로는 취업계수가 더 크게 도출된다.

2019년 건설업의 취업계수는 6.5명, 고용계수는 5.1명이다. 취업계수가 1.4명 더 많은데, 취업계수와 고용계수의 차이가 자영업자와 무급가족종사자의 포함여부라는 점을 감안하면 1.4명은 자영업자이거나 무급가족종사자라고 볼 수 있다. 전체 산업의 취업계수 5.6명보다 0.9명 많다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-4〉 2015년 산업연관표(연장표) 부문별 취업계수와 고용계수

(단위: 명/10억원)

구분	취업계수			고용계수		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
전체	5.9	5.6	5.6	4.3	4.1	4.1
농림수산물	19.0	19.5	20.3	1.7	1.7	1.6
광산품	4.4	3.9	3.6	4.4	3.9	3.3
공산품	2.2	2.1	2.1	1.9	1.9	1.9
전력·가스·수도 및 폐기물	1.7	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6
건설	6.5	6.6	6.5	5.0	5.2	5.1
서비스	9.1	8.6	8.4	6.7	6.4	6.2

자료: 한국은행 보도자료(2021. 6. 21), 2019년 산업연관표(연장표).

11) 노동량에 피용자(임금근로자)와 자영업자, 무급가족종사자를 포함한 것을 취업계수라고 하며, 노동량에 피용자(임금근로자)만 포함한 것을 고용계수라고 한다.

취업계수와 고용계수는 노동생산성을 의미하기도 한다. 취업계수와 고용계수가 높은 산업은 노동생산성이 낮은 것을 의미한다. 즉 건설업의 노동생산성이 그만큼 산업 평균에 못 미치고 있다는 의미이다. 건설업은 10억원의 산출액 생산을 위해서 투입되는 노동량이 산업 평균보다 더 필요하다는 것이다.

건설업은 노동력에 대한 의존도가 높은 생산구조가 정착돼 있다. 산출물의 개별성이 강해서 표준화가 어렵고, 기계화에 일정한 한계가 있기 때문이다. 이런 상황에서 노동생산성 제고를 위해서는 훈련의 역할이 중요하다. 그러나 건설근로자의 훈련 이수경험은 매우 미흡한 실정이다.

신태중(2018)의 연구에 의하면 교육훈련 경험이 없이 현장에서 일하는 건설근로자 비중은 설문조사 응답자의 75%를 차지하는 것으로 나타났다. 건설업 입직자의 대부분은 입직 이전단계에서 건설업에 관한 교육훈련을 받지 못하고 있다. 특히 현장경력 11년 이상인 건설근로자는 91.4%가 교육훈련 경험이 없는 것으로 조사됐다.

훈련이수 없이 입직한 대부분의 건설근로자들은 현장에서 시공경험의 축적을 통해서 생산성을 높여가고 있다. 이로 인하여 생산성을 제공할 수 있는 숙련도를 보유하기까지의 기간이 길어지게 된다. 훈련을 통해 효과적인 시공에 필요한 이론과 실습을 경험하지 못했기 때문에 야기되는 결과라고 할 수 있다.

〈표 3-5〉 건설관련 훈련 경험(2018년)

(단위: 개, %)

구분		사례수	교육훈련 경험 있음	교육훈련 경험 없음
전체		600	25.0	75.0
조사현장 종류	토목현장	75	32.0	68.0
	대규모 건축현장	307	26.7	73.3
	소규모 건축현장	193	18.1	81.9
	기타(플랜트, 기타)	25	36.0	64.0
총 근무기간 (경력)	3년 이하	205	22.0	78.0
	4-5년	142	32.4	67.6
	6-10년	183	29.0	71.0
	11년 이상	70	8.6	91.4
연령	30대 이하	42	23.8	76.2
	40대	112	25.0	75.0
	50대	287	22.6	77.4
	60대	159	29.6	70.4

주: 2018년 10월 8일부터 11월 9일까지 서울지역 공사현장에서 일하는 단순노무직 종사자 중 조사시점으로부터 6개월 이내에 직업소개소를 이용한 경험자로 한정하여 설문조사한 자료에서 인용함.

자료: 신태중(2018), 설문조사 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.

생산구조 혁신은 현재의 업역규제로 인한 원·하도급 관계의 고착이 노동생산성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다는 판단을 하고 있는 것으로 보인다. 즉 도급단계가 많아짐에 따라 가격의 중요성이 더 부각되고, 이에 따라 생산성을 제공할 수 있는 숙련자보다 임금이 낮은 근로자를 선호하게 되는 구조가 정착돼 있다는 판단을 하고 있다.

④ 낙후된 기술력

국내 건설업체의 해외 수주는 97%가 시공에 편중돼 있는 실정이며, 선진국 대비 노동생산성이 낮아 개발도상국과 기술격차가 좁혀질 경우 입지가 위축될 우려가 크다는 인식이 지배적이다. 기술력을 향상할 수 있는 여건과 제도의 시행이 필요하다고 할 수 있고, 이런 판단도 생산구조 혁신이 추진된 배경이라고 할 수 있다.

국내 건설업체는 첨단 인프라와 초고층빌딩 등 주요 기술 분야에서 선진국에 대비 70~80% 수준인 것으로 인식되고 있다. 이들 분야를 포함하여 건설산업을 4차 산업혁명을 적극적으로 수용하여 혁신친화적인 산업으로 전환시킨다는 방향성도 생산구조 혁신에 내포돼 있다.

기술개발에 반드시 필요한 연구개발투자도 매우 저조한 실정이다. 기술개발을 위한 연구개발투자는 사내에 유보된 자금과 공공의 보조금, 세제혜택 등이 수반되는 투자이며, 개발된 기술이 실용화되기까지 오랜 시간이 필요하다. 위험이 높은 투자이며, 투입되는 비용의 규모도 적지 않다. 이런 위험을 감수하면서 투자가 결정될 수 있는 환경이 조성될 수 있도록 제도적인 지원이 필요하다.

그러나 현재와 같이 저가경쟁을 통해서 공사를 수주하는 환경에서는 연구개발투자가 이루어지기 어렵다. 결국 이런 상황이 지속되면 기술력 저하로 세계 시장에서 경쟁력을 확보할 수 없게 되며, 건설산업이 사양산업으로 전락할 수 있다. 이런 상황이 초래될 경우 지속가능성이 저해될 수 있다는 위기의식도 확산되고 있다.

건설산업이 주거서비스 개선에 필요한 주택을 효과적으로 공급하고 SOC 고도화를 통해 국가의 경쟁력을 유지할 수 있도록 지원하기 위해서는 기술력을 바탕으로 한 혁신의 필요성도 생산구조 혁신의 배경이라고 할 수 있다.

(2) 생산구조 혁신 로드맵의 목적

2018년 11월 7일 발표된 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵-업역규제 폐지, 업종체계

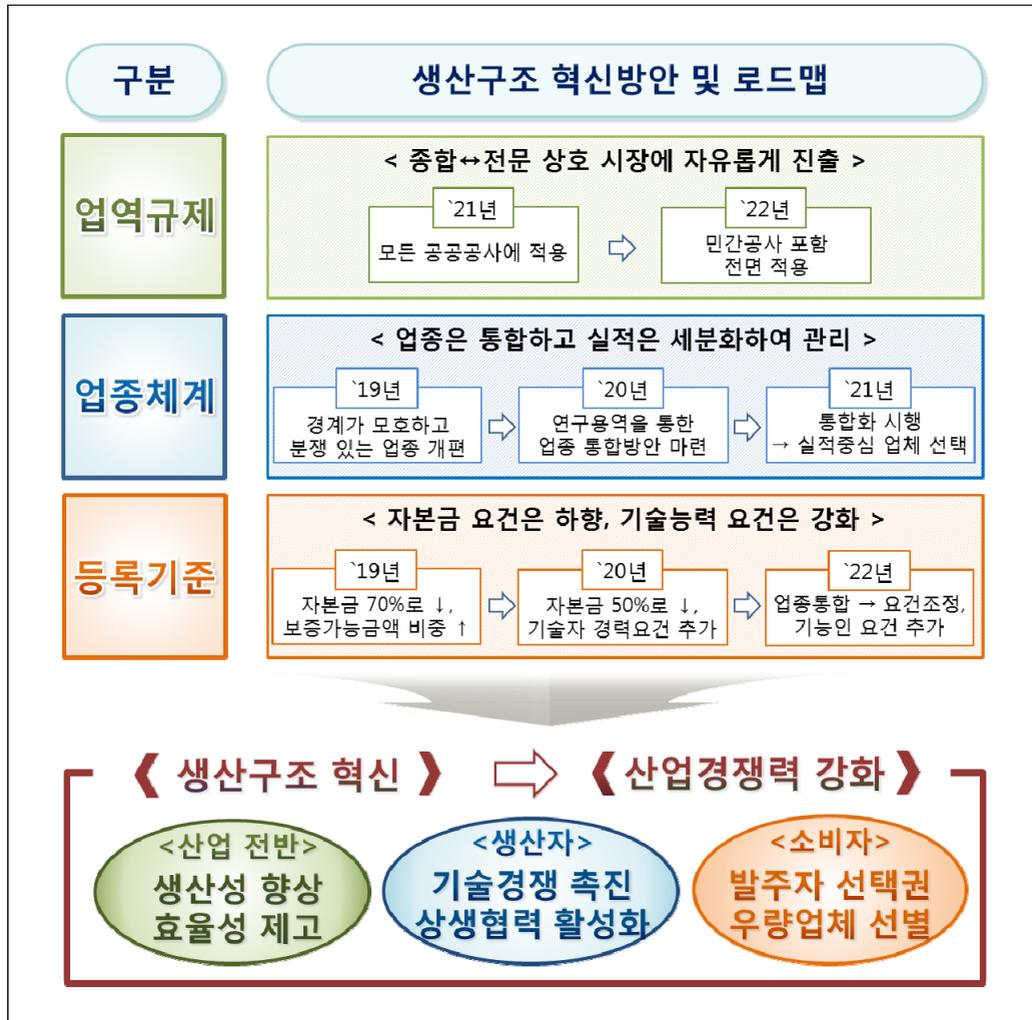
개편, 등록기준 정비-’는 2018년 6월 28일 관계부처 합동으로 발표된 ‘건설산업 혁신방안-건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신-’을 토대로 하고 있다. 건설산업 혁신방안은 건설산업의 대내외 환경변화에 능동적으로 대처하면서 지속가능한 성장기반 조성을 위해 마련되었다. 그리고 혁신방안은 생산구조 혁신 로드맵에도 그대로 반영되고 있으며, 이러한 사실은 생산구조 혁신의 수립배경에도 제시되어 있다.

생산구조 혁신 로드맵의 목적은 건설산업의 지속가능한 성장기반 조성이라고 할 수 있다. 이를 위해서 업역과 업종, 등록기준을 대상으로 혁신을 추진하는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 최종적으로는 소비자인 발주자와 시설물 이용자의 편익을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 발주자 편익을 높이기 위해서는 선택대상이 다양화 될 필요가 있다. 이를 위해 종합건설업체와 전문건설업체가 각자의 상호시장에 진출할 수 있게 허용했다. 양질의 시설물을 제공할 수 있는 건설사업자를 종합과 전문 구분 없이 선택하기 위한 목적이라고 할 수 있다.

소비자 편익 제고를 목적으로 추진되고 있는 생산구조 혁신은 생산구조 혁신 로드맵 발표 이전 관계부처 합동으로 발표된 ‘건설산업 혁신방안’을 모태로 하고 있다. 이 혁신방안은 4대 혁신방안과 추진과제를 제시하고 있다. 4대 혁신방안은 기술혁신, 생산구조 혁신, 시장질서 혁신, 일자리 혁신이다.

4대 혁신 중 생산구조 혁신의 정책목표는 칸막이와 다단계가 없는 고효율 산업이다. 이를 실현하기 위한 추진과제는 원도급의 직접시공 활성화, 하도급의 다단계 하도급 구조 개선, 건설업 업역·업종·등록기준 개편이며, 직접시공 비율을 10% 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다. 4대 혁신에서 제시한 생산구조 혁신의 구체화 방안이 생산구조 혁신 로드맵으로 제시된 것이다.

생산구조 혁신을 통해 건설산업의 경쟁력이 강화되기 위해서는 생산자인 건설업체의 기술경쟁이 필요하고 상생협력이 활성화되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 이런 점들을 감안하면 기술경쟁을 유도할 수 있는 제도의 추진과 기술력을 보유한 건설업체가 시장경쟁에서 비교우위를 가질 수 있는 환경을 조성해 나간다는 의지가 반영된 것으로 이해할 수 있다.



자료: 국토교통부(2018. 11. 7), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.

[그림 3-1] 생산구조 혁신 로드맵 추진방향

2) 생산구조 혁신 로드맵의 주요 내용

(1) 업역규제 개편

1976년 전문건설업 도입 이후 업역규제가 시행되고 있고, 종합건설업과 전문건설업이 각자의 영역에서 역량을 축적하기 위한 필요에서 도입돼 제도화되었다. 그러나 제도를 운영하는 정책당국은 업역규제가 도입 취지에 부합되지 않게 운영되고 있다는 판단을 하고 있다. 따라서 종합과 전문의 업역을 법으로 구분하고 보호하고 있는 현재의 상황에 대한

변화가 필요하다는 판단을 하게 되었다.

업역의 구분에 따라 종합공사 입찰 참여는 종합건설업체만 가능했다. 그리고 전문공사 입찰은 전문건설업체에게만 허용됐다. 하도급공사는 원칙적으로 전문건설업체의 영역이었다. 그리고 전문건설업체의 기성액에서 차지하는 비중은 하도급공사가 압도적으로 많은 실정이다.

〈표 3-6〉 업역규제 폐지 이전 도급 허용 여부

구분	종합공사	전문공사
원도급	종합업체 O, 전문업체 X	종합업체 X, 전문업체 O
하도급	종합업체 △, 전문업체 O *발주자 승인 시 종합 허용	종합업체 X, 전문업체 O

그런데 업역규제 폐지에 따라 상호시장 진출이 허용됐고, 전문건설업체의 종합공사 참여가 허용되었다. 또한 종합건설업체의 전문공사 참여가 가능해졌고, 실제로 시장참여가 확대되고 있는 양상을 보이고 있다. 다만 전문공사 원도급만을 수주하는 영세업체가 전문건설업체의 약 40%를 차지하고 있는 실정을 감안하여 2억원 미만의 전문공사의 경우 종합건설업체의 참여는 2024년부터 허용하는 것으로 예정돼 있다.

이와 함께 전문건설업체에게 가장 중요한 시장인 하도급공사에 종합건설업체가 참여할 수 있게 되었다. 종합업종에 해당되는 시설물¹²⁾을 시공하기 위한 세부 전문공사의 하도급이 가능하다. 다만 생산구조 혁신 로드맵은 영세 전문업체 보호를 위해 총공사금액 10억원 미만 공사는 종합건설업체의 하도급 참여를 배제하고 있다. 또한 물량 하도급¹³⁾도 금지하고 있다.

생산구조 혁신 로드맵은 업역규제 폐지에 따라 시행되고 있는 상호시장 진출을 위한 요건도 명시적으로 규정했다. 가장 기본적인 원칙은 상호시장 진출 시 상대 업종의 등록 기준 충족, 직접시공, 그리고 신규 고용과 신규 투자도 반드시 수반되어야 한다.

12) 생산구조 혁신 로드맵은 토목공종은 도로, 항만, 교량, 철도, 댐, 하천 등으로 예시하고 있고, 건축공종은 건축법상 건축물로 예시하고 있다.

13) 생산구조 혁신 로드맵은 여러 개의 동(棟)으로 이루어진 건축공사에서 수개의 동을 통으로 하도급 하는 것을 물량하도급의 예로 제시했다.

(2) 업종체계 개편

생산구조 혁신 로드맵은 단기적으로 현행 업종체계의 틀을 유지하면서 일부 업종의 업무내용 조정에 중점을 두는 방향성을 제시하고 있다. 중장기적으로 업종 전반에 대한 개편을 통해 대업종화를 추진한다는 계획을 밝히고 있다.

대업종화를 추진하는 이유에 대해서 생산구조 혁신 로드맵은 과도하게 세분화 된 현행의 전문건설업종에서 야기될 수 있는 불필요한 분쟁을 해소할 수 있는 방향성을 제시하고 있다. 또한 실적과 기술력 등을 바탕으로 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성하겠다는 의지도 밝혔다.

업종체계 개편은 업역규제 폐지와도 밀접하게 연관돼 있다. 상호시장 진출을 위해서는 등록요건을 충족해야 하므로 시공실적 등에 대한 개편 필요성이 있다.

종합건설업종은 구조물, 전문건설업종은 세부 공종별로 공사실적과 전문인력, 처분인력 등을 검증하여 주력분야를 공시하는 제도도 시행되고 있다. 이를 통해 발주자의 요구를 효과적으로 수용하고 시공할 수 있는 최적의 건설업체를 선별하여 편익을 향상시키려는 의도라고 할 수 있다.

(3) 등록기준 개편

등록기준은 건설업 등록을 위해 갖추고 있어야 하는 최소한의 기준이라고 할 수 있고 건설산업기본법 제8조, 제9조와 시행령 제7조, 제7조의2, 제13조 및 [별표 2]에서 규정하고 있다.

건설업 등록기준은 기술능력과 자본금으로 구분돼 규정된다. 그리고 법인과 개인은 자본금의 규모가 다르다. 법인에 비해 개인에게 상대적으로 많은 자본금 규모가 요구되고 있다.

5개로 구분돼 있는 종합건설업종은 업종별 및 형태별로 자본금에 차이가 있지만, 법인은 3억 5천만원에서 8억 5천만원, 개인은 7억원에서 17억원이다. 전문건설업종은 대부분 1억 5천만원 이상으로 규정하고 있다. 이러한 자본금 규정은 생산구조 혁신 로드맵 시행에 따라 변화된 결과이다.

기술자 보유를 규정하고 있는 기술능력은 원칙적으로는 현행 수준을 유지하면서 기술자의 질을 평가할 수 있는 경력요건을 추가하도록 하고 있다. 또한 기능등급제 시행에 따

라 기능공 수요 비중이 높은 업종에 대해서는 기능인력 보유 요건을 추가하는 방안이 검토되고 있다.

3) 생산구조 혁신 로드맵이 건설산업에 미치는 영향

(1) 영세 전문건설업체 어려움 가중

1976년 전문건설업이 도입된 이후 지속되었던 업무영역에 관한 규제를 폐지하는 조치는 산업에 큰 영향이 나타나고 있다. 기존 상대방의 시장에 진입하기 위해서는 직접시공이 의무화 되었다. 이에 따라 시공역량을 갖춘 건설업체들은 입찰에 참여할 수 있는 기회가 확대되었다.

그러나 건설공사를 수주하기 위한 입찰은 시공역량만으로는 부족하다. 시공은 기본적으로 갖추고 있어야 할 역량이라고 할 수 있다. 공사 수주를 위해서는 등록요건을 충족해야 한다. 또한 시공실적을 보유하고 있어야 하며, 수백 개의 건설업체가 참여하는 입찰을 통해 공사를 수주하기 위해서는 비용 최소화도 필요하다.

비용을 최소화하기 위해서는 생산요소를 효과적으로 동원하고 활용할 수 있는 네트워크도 구축돼 있어야 한다. 그리고 이런 네트워크는 단시간에 축적될 수 있는 것이 아니다. 일정 기간의 거래관계가 축적되어야만 만들어지게 된다.

제도변화에 따라 개편된 시장환경에 적응하는 속도에도 차이가 있을 수밖에 없다. 대규모 업체에 비해 상대적으로 정보가 부족하고 동원할 수 있는 자원이 제한된 영세업체들은 환경변화에 쉽게 적응하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 즉 일정한 규모 이상인 건설업체는 평균비용의 절감을 통해 원가상승을 수용할 수 있고, 이를 기반으로 경쟁력을 제고 할 수 있다. 반면 영세한 규모의 건설업체들은 규모의 경제를 기대하기 어렵고, 이로 인하여 원가상승에 따른 경쟁력 저하에 직면할 것으로 예상된다. 이런 측면에서 생산구조 혁신 로드맵은 건설업체의 규모에 따라 충격이 상이하게 나타나고 있는 것으로 판단된다.

결국 상호시장에 진입하기에 유리한 요건을 충족하고 있는 건설업체들에게 유리한 환경이 조성되고 있다고 할 수 있다. 규모가 작고 영세한 건설업체, 특히 하도급 구조에서 하위단계 생산업자로서 기능을 수행했던 전문건설업체들은 등록요건 미비와 시공실적의 부족 등으로 종합공사에 진출하는 데 현실적으로 많은 한계가 있다.

(2) 발주자 혼란 가중

업종체계 개편은 전문건설업종을 대상으로 이루어졌다. 기존 25개 전문건설업종을 [그림 2-1]에서 제시하고 있는 것처럼 15개의 업종으로 전환하는 변화가 있었다. 지나친 업종의 세분화에 따라 업종 간 업무내용 구분이 모호하여 갈등이 야기되는 측면이 있었고, 융복합 추세에도 맞지 않는다는 주장이 개편의 논거로 제시됐다.

그러나 생산구조 혁신 로드맵의 목적이 발주자의 선택권 강화를 통해 양질의 시설물을 공급받는 것이라는 점을 감안하면 25개 업종을 15개로 통합한 것은 합리적이지 못하다고 할 수 있다. 다양한 공사 발주에 따라 해당 시설물을 가장 효율적으로 공급할 수 있는 건설업체를 선정하기 위해서 개편된 15개 업종은 부족하다고 할 수 있다.

이런 문제 제기에 따라 주력분야를 공시하는 보완 방안이 시행되게 되었다. 즉 업종 개편에 따라 통합된 전문건설업종들을 대상으로 주력으로 시공할 수 있는 분야를 선정하여 공시하도록 한 제도이다. 세부공종별로 공사실적, 전문인력, 처분인력 등을 검증한 후 공시한다.

그런데 주력분야 공시제도는 업종체계 개편 이전 업종과 크게 다르지 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면 실적을 축적하고 있는 분야를 중심으로 주력분야를 선정하는 것이 현실적인 대안이기 때문이다. 기존에 보유하고 있었던 전문건설업종 중심으로 공사실적이 축적돼 있을 뿐만 아니라 인력도 관련 분야와 연관성이 높을 것이기 때문이다.

생산구조 혁신 로드맵에서는 주력분야 공시제 도입의 취지를 대업종화에 따른 발주자 혼란을 방지하기 위해서라고 밝히고 있다. 결국 업종체계 개편의 취지와 효과는 반감될 수밖에 없을 것으로 판단된다.

다양한 역량을 제공할 수 있는 건설업체들이 다수 존재하고, 발주자가 발주되는 공사에 적합한 공종을 전문적으로 시공하는 건설업체를 쉽게 선별할 수 있어야 선택권이 강화될 수 있다. 따라서 생산구조 혁신 로드맵에 따른 시장의 변화는 발주자의 편익을 증진하는데 오히려 부정적인 영향이 나타날 수도 있다.

(3) 인력 수급불균형 심화

등록기준 개편 중 기술자 경력요건을 엄격하게 강화하여 등록기준이 충족되는 경우 시공역량이 확보된 것으로 인식될 수 있도록 한다는 방향성을 설정하고 있다. 또한 기능등

급제 시행에 따라 일부 기능공 수요 비중이 높은 업종에 대해서는 기능인력 보유 요건을 추가하는 방안도 검토되고 있다.

주력분야 공시제와 기술자 경력요건 강화, 일부 업종을 대상으로 검토되고 있는 기능공 보유 등은 관련 인력의 수요 증가를 야기하는 변화라고 할 수 있다. 건설업 종사자의 노동시장은 기술자와 근로자로 구분돼 있고, 양자는 상이한 구조로 운영되고 있다.

건설기술자는 공식적인 채용과정을 거치는 경우가 많다. 이에 비해 건설근로자의 구인·구직은 비공식적인 경로를 통하는 비율이 높다. 대부분의 건설근로자는 인적 네트워크에 의존하는 구직이라고 할 수 있다.

취업경로가 상이한 건설기술자와 건설근로자는 입직 규모가 정체되고 있다는 점은 공통점이다. 수년 전부터 대학의 건설 및 토목 관련학과 입학생이 감소하는 양상이 나타나고 있다. 관련 학과 졸업자도 줄어드는 추세이며, 졸업자가 건설업에 입직하는 비율도 하락하고 있다.

건설근로자는 입직 이전 다른 업종에 종사했거나 자영업을 영위한 경우가 많다. 평균 입직연령대가 높다. 건설업은 55세 이상 근로자의 비율이 가장 높은 업종이다. 고령의 근로자는 청년층 근로자에 비해 기능의 숙련에 필요한 시간을 더 많이 필요로 한다.

이런 상황에서 기술자의 질 평가와 숙련 기능공에 대한 수요 증가를 야기하는 변화는 현재의 수급불균형을 심화시키게 될 것으로 전망된다.

(4) 기술개발 유인 제공

생산구조 혁신 로드맵은 수립배경에서 4차 산업혁명 현실화로 건설산업의 대내외 환경이 급변하고 있어 효과적인 대응이 필요하다는 의견을 제시했다. 등록기준 정비와 관련해서는 기술자의 질(質)을 평가할 수 있도록 경력요건을 추가한다는 계획을 밝혔다.

또한 발주자의 편익을 개선하는 수단으로 선택권 강화를 도모한다는 것은 기술력이 우수한 건설업체를 계약상대방으로 선정하겠다는 의미라고 할 수 있다. 국가계약법과 지방계약법에 의해 지출 시 최저가격을 원칙으로 한다는 대전제가 바뀌는 것은 아니지만, 기술력을 평가하는 입찰방식을 활용하여 기술경쟁을 유도할 수 있다.

이처럼 기술력과 시공능력을 보유하고 있는 건설업체가 입찰경쟁에서 유리할 수 있는 환경을 조성하여 가격경쟁시장을 기술경쟁시장으로 전환하는 것도 생산구조 혁신 로드맵이 지향하는 목적이라고 할 수 있다.

2. 상호시장 진출의 영향 및 보완과제

1) 상호시장 진출 현황

2021년 공공공사 발주건수는 105,453건이며, 금액으로는 47조 4,883억원이었다. 이 가운데 상호시장 진출이 허용된 공사는 20,906건이며 전문공사가 11,158건으로 53.4%, 종합공사가 9,748건으로 46.6%였다.

상호시장 진출이 허용된 공사 중 교차수주된 공사는 4,232건이다. 이 중 전문공사를 종합건설업체가 수주한 공사는 3,520건으로 83.2%였다. 이는 2021년 공공발주자가 발주한 전문공사 84,599건 중 상호시장 진출이 허용된 11,158건의 31.5%에 해당한다.

반면 전문건설업체가 수주한 종합공사는 712건으로 전체 교차수주 공사건수 대비 16.8%였다. 그리고 종합공사 중 상호시장 진출이 허용된 9,748건 중 7.3%였다.

추정가격을 기준으로 교차수주를 비교하면 종합건설업체가 수주한 전문공사는 1조 1,860억원이며, 상호시장 진출 허용 전문공사 금액 대비 27.3%였다. 공사건수가 차지하는 비중에 비해 공사금액의 비중이 낮았다.

이런 양상은 전문건설업체가 수주한 종합공사에서도 비슷하게 나타났다. 공사건수 대비 7.3%의 비중이었으나, 금액 대비로는 4.3%인 3,218억원이었다. 이렇게 볼 때 상호시장 진출의 허용된 공사는 금액이 크지 않은 공사들인 것으로 판단된다.

2021년 공공공사를 검토하면 종합건설업체에 의한 전문공사 시장 진출이 상대적으로 활발하게 이루어진 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 2021년 공공공사 발주 규모(추정가격 기준)

(단위: 건, 억원)

구분	합 계		전문공사		종합공사	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	105,453	474,883	84,599	116,701	20,854	358,182
상호시장 진출 허용 (낙찰자 선정완료)	20,906	118,221	11,158 (100%)	43,416 (100%)	9,748 (100%)	74,805 (100%)
교차 수주 (상대업역 수주)	4,232	15,078	3,520 (31.5%)	11,860 (27.3%)	712 (7.3%)	3,218 (4.3%)

주: 1. 합계는 조달청을 통해 발주된 공사.

2. 상호시장 진출 허용은 조달청 발주공사와 그 외 공사는 아이건설넷 자료.

자료: 아이건설넷(<https://www.igusul.net/>).

2021년 상호시장 진출이 허용된 종합공사 9,748건을 공종별로 분류하면 토목이 5,619건으로 57.6%를 차지했다. 다음으로 건축이 3,026건으로 31.0%였으며, 조경이 1,068건으로 11.0%로 나타났다.

전문건설업체의 종합공사 시장 진출도 토목공종이 가장 많았다. 전문건설업체가 수주한 종합공사 토목공종은 1건당 평균 금액은 4.8억원이었으며, 종합공사 토목공종의 1건당 평균 금액 8.1억원에 비해 규모가 작았던 것으로 나타났다.

토목공종 다음은 조경공종에서 전문건설업체의 시장 진출이 많았다. 상호시장 진출이 허용된 1,068건의 공사 중 184건의 공사를 전문건설업체가 수주한 것으로 나타났다. 전문건설업체가 수주한 종합공사 조경공종의 1건당 금액은 4.1억원이었으며, 조경공사 1건당 공사금액인 5.5억원과 격차가 크지 않았던 것이 특징적이라고 할 수 있다. 또한 조경은 건축공종에 비해 전문건설업체의 종합공사 시장 진출이 많았는데, 이는 조경이 다른 공정과의 연계성이 크지 않기 때문이며, 이로 인하여 종합공사 시장 진출을 위해 보유해야 하는 업종이 많지 않은 것도 원인이라고 할 수 있다.

종합공사 건축공종은 토목 다음으로 상호시장 진출이 허용되는 공사건수가 많았으나, 전문건설업체의 수주는 조경공종보다 적었다. 건축공종에서 전문건설업체가 수주한 공사건수는 상호시장 진출 허용 공사건수의 17.2%였던 것으로 나타났다. 또한 종합공사 건축공종의 1건당 금액이 7.6억원였으나, 전문건설업체가 수주한 공사의 1건당 평균 금액은 3.6억원였다. 전문건설업체가 수주한 건축공종은 상대적으로 소규모 공사였던 것으로 판단된다. 건축공종에 전문건설업체의 참여가 상대적으로 저조한 원인은 시장 진입을 위해 보유해야 하는 업종의 숫자가 많기 때문이라고 할 수 있다.

종합공사를 수주한 전문건설업체의 공사 1건당 평균 금액도 토목공정이 가장 많았던 것으로 나타났다. 그리고 조경공사는 건축공사에 비해 평균 공사금액이 건축공사보다 높았다. 건축공종은 토목을 제외한 나머지 공종을 합친 것보다 상호시장 허용공사가 많지만 전문건설업체의 진입이 용이하지 않은 것으로 판단된다. 이런 상황이 나타나는 것은 건축공사가 토목공사에 비해 더 많은 공정이 있고, 이를 위해서는 더 많은 업종을 보유해야 하기 때문이라고 할 수 있다.

종합건설업체에 의한 전문공사 진출이 가장 많은 공종은 건축이었다. 전문공사 중 건축공종은 4,186건이 상호시장 진출이 허용되는 공사로 발주됐고, 1,816건의 전문공사가 종합건설업체에 의해 수주됐다. 상호시장 허용된 전문공사 건축공종의 43.4%가 종합건설업체에 의해 수행되었다.

2021년 전문공사로 발주된 토목공종은 5,793건이 상호시장 진출이 허용되는 공사였다. 종합건설업체는 상호시장 허용된 전문공사 토목공종의 25.6%인 1,482건의 공사를 수주했다. 종합건설업체가 수주한 전문공사당 평균 금액은 3.1억원였다. 상호시장 진출이 허용된 전문공사 토목공종 1건당 평균 금액은 3.8억원과 큰 차이가 없었다.

〈표 3-8〉 2021년 상호시장 진출 허용 공사(추정가격 기준)

(단위: 건, 억원)

공사	발주(낙찰자 선정 완료 건)				교차 수주(종합↔전문)			
	분야	건수(건)	금액(억)	평균 금액(억)	업체	건수(건)	금액(억)	평균 금액(억)
종합공사 (9,748건)	토목	5,619	45,487	8.1	전문업체 (712)	464 (8.3%)	2,233 (4.9%)	4.8
	건축	3,026	23,102	7.6		58 (1.9%)	206 (0.9%)	3.6
	조경	1,068	5,821	5.5		184 (17.2%)	756 (13.0%)	4.1
	토건	5	14	2.9		1 (20.0%)	1 (5.8%)	0.8
	산업 설비	30	380	12.7		5 (16.7%)	21 (5.5%)	4.2
	소계	9,748	74,805	7.7	소계	712 (7.3%)	3,218 (4.3%)	4.5
전문공사 (11,158건)	토목	5,793	21,945	3.8	종합업체 (3,520)	1,482 (25.6%)	4,521 (20.6%)	3.1
	건축	4,186	16,591	4.0		1,816 (43.4%)	6,498 (39.2%)	3.6
	조경	1,007	3,632	3.6		215 (21.4%)	815 (22.4%)	3.8
	토건	4	14	3.6		1 (25.0%)	3 (19.2%)	2.8
	산업 산설	168	1,234	7.3		6 (3.6%)	23 (1.9%)	3.8
	소계	11,158	43,416	3.9	소계	3,520 (31.5%)	11,860 (27.3%)	3.4
합계		20,906	118,221	5.7	합계	4,232 (20.2%)	15,078 (12.8%)	3.6

자료: 아이건설넷(<https://www.igunsul.net/>).

전문공사로 발주돼 상호시장 진출이 허용된 건축공종에서 종합건설업체의 수주가 가장 많았던 것으로 나타났다. 종합건설업체의 수주 비중은 43.4%였다. 수주한 공사의 평균

금액도 3.6억원으로 종합건설업체의 진입이 허용된 전문공사 건축공종의 평균 금액 4억원과 유사한 규모였다.

조경공종에서도 종합건설업체의 수주 비율은 21.4%로 나타났다. 상호시장 진출이 허용된 전문공사 조경공종1,007건 중 215건을 종합건설업체가 수주했다. 조경공종이 특징적인 것은 종합건설업체가 수주한 공사의 평균 금액은 3.8억원이며, 발주된 전문공사 조경공종의 평균 금액 3.6억원보다 크다.

〈표 3-9〉 상호시장 진출 발주현황(추정가격 기준)

(단위: 건, 억원)

구분			2021년 1월~5월	2022년 1월~5월	전년 대비
종합공사 ↔ 전문업체 낙찰	발주	건수	454	2,692	2,238 (493%)
		금액	2,145	18,206	16,060 (748.6%)
	교차수주	건수	36 (7.9%)	281 (10.4%)	245 (680.6%)
		금액	111 (5.3%)	1,404 (7.7%)	1,293 (1,164.6%)
전문공사 ↔ 종합업체 낙찰	발주	건수	480	4,191	3,711 (773.1%)
		금액	1,657	15,632	13,974 (843.2%)
	교차수주	건수	158 (32.9%)	1,186 (28.3%)	1,028 (650.6%)
		금액	465 (28.1%)	3,703 (23.7%)	3,238 (696.1%)
합계	발주	건수	934	6,883	5,949 (636.9%)
		금액	3,803	33,837	30,035 (789.8%)
	교차수주	건수	194 (19%)	1,467 (21.3%)	1,273 (656.2%)
		금액	576 (12.1%)	5,107 (15.1%)	4,531 (786.4%)

자료: 아이건설넷(<https://www.igunsul.net/>).

전체적으로 종합건설업체가 수주한 전문공사의 평균 금액은 상호시장이 허용되는 전문공사 금액과 차이가 크지 않았다. 전문건설업체가 수주한 종합공사는 상호시장 진출이 허용되는 공사로 발주된 공사금액과 차이가 컸던 것과 대비된다. 종합건설업체는 전문공사

입찰 참여와 수주에 필요한 요건을 대부분 충족하고 있는 상황이지만, 전문건설업체는 그렇지 못한 상황인 것으로 판단된다. 이런 이유로 전문건설업체는 종합공사 시장에 진출하는 데 일정한 한계를 보이고 있다. 이런 상황이 심화되고 있는 것으로 나타났다. <표 3-9>는 5월말 기준으로 2021년과 2022년을 비교하여 제시하고 있는데, 이에 의하면 상호시장 진출이 허용되는 공사가 급격하게 증가한 것으로 나타났다. 즉 제도시행 초창기인 2021년 상호시장 진출에 의해 전문공사 시장에 야기된 혼란이 2022년에는 더욱 확대되고 있는 것으로 나타났다.

2) 상호시장 진출 허용의 영향

(1) 전문건설업 위축

종합건설업종은 구조물, 전문건설업종은 공종을 중심으로 업종이 구분돼 있다. 이런 상황에서 기존의 업역을 폐지하고 상호시장 진출이 허용됐다. 종합건설업종은 모든 공사에 입찰할 수 있지만, 전문건설업종을 등록한 건설업체는 복수의 업종을 보유해야만 종합공사 입찰에 참여할 수 있다.

종합과 전문은 서로 다른 역량을 제공하는 건설업체로 유지되고 발전해 왔다. 상호시장 진출의 허용은 기존의 시장질서에 충격을 가하는 변화였다. 당연히 건설시장과 시장에서 활동하는 건설업체들은 혼란에 빠질 수밖에 없었다. 특히 등록된 업종의 범위가 제한적인 전문건설업체들이 더 큰 혼란을 겪고 있는 실정이다.

상호시장 진출의 허용은 종합건설업체와 전문건설업체가 동일한 시장에서 경쟁하는 것을 의미하는데, 이는 경쟁의 구조가 원초적인 문제를 내포하고 있는 것이라고 할 수 있다. 즉 1개의 업종 등록으로 관련 구조물 공사를 모두 수행할 수 있는 종합건설업체와 그렇지 못한 전문건설업체, 즉 발주된 종합공사에서 필요로 하는 전문건설업종을 모두 등록한 전문건설업체를 동일한 기준으로 평가하고 경쟁시키는 것은 전문건설업체에게 큰 충격이 나타날 수밖에 없다. 상호시장 진출을 허용한 공종 중 건축공사에서 종합건설업체의 진출이 확대되는 상황도 업종 등록의 차이에서 비롯되는 현실적인 한계와 무관하지 않다고 할 수 있다.

상호시장 진출의 허용에 따른 전문건설업의 혼란은 예상했던 것보다 규모와 충격이 크게 나타나고 있는 것으로 판단된다. 앞서 제시된 상호시장 진출 현황 자료에서도 이를 확

인할 수 있다. 전문건설업에서 예상보다 심각한 수준의 혼란이 야기됨에 따라 정책당국도 보완 방안을 마련하기 위한 검토를 진행했다. 2022년 6월 10일 국토교통부 고시¹⁴⁾로 3.5억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업체의 수주를 제한하는 제도개편도 보완 방안의 일환이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

(2) 전문건설업체의 종합공사 경험 축적 어려움

국토교통부 고시를 통해서 소규모 전문공사 시장을 보호해야 할 정도로 종합건설업체의 전문시장 진출이 활발하다. 이에 비해 전문건설업체는 종합공사에 참여해 수주하기 어려운 상황이 개선되지 못하고 있다.

상호시장 진출의 허용은 시공과 관리 역량을 축적한 건설한 전문건설업체에게 성장 기회를 제공하는 것도 중요한 요소라고 할 수 있다. 그러나 현실은 종합공사 진출을 기대하기 어려운 상황이 강화되고 있는 것으로 판단된다. <표 3-9>에서 확인할 수 있는 것처럼 2022년 5월까지의 종합건설업체의 전문공사 시장 진출 현황은 전년 같은 기간에 비해 1,028건이 증가됐다.

반면 전문건설업체의 종합공사 수주는 2021년 5월까지 36건에서 2022년 1월부터 5월까지 281건으로 245건이 증가했지만, 상호시장 진출이 허용된 종합공사 대비 10.4%에 불과하다. 같은 비교에서 2021년의 7.9%에 비해 2.5%p 증가에 그쳤다. 2022년 종합건설업체의 진출이 허용된 전문공사에서 종합건설업체의 수주 비중 28.3%와 비교할 때 큰 차이를 보이고 있다. 전문건설업체의 종합공사 수주를 통한 종합공사 수행 경험 축적은 요원한 실정이라고 할 수 있다. 그리고 이는 향후 시행될 전문건설업체 간 컨소시엄에도 부정적인 영향이 나타날 수밖에 없을 것으로 생각된다.

(3) 전문건설업체 간 컨소시엄의 실효성 약화

상호시장 진출이 야기한 전문건설업체의 위축은 전문건설업체 간 컨소시엄을 구성해

14) 국토부는 2022년 6월 10일 건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2022-325호) 제8조 제4항을 “발주자는 공사에정금액이 2억원 이상 3억 5천만원 미만인 전문공사의 경우에는 법 제25조 제3항에 따라 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하지 않은 건설사업자의 원도급을 제한할 수 있다.”라고 개정·고시했다.
15) 3.5억원 미만 전문공사에 대해서 2023년 12월 31일까지 효력을 갖는 한시적인 개정이며, “건설산업의 업역규제 폐지시행(2021. 1. 1.) 이후 전문건설사업자의 종합건설공사 수주금액이 종합건설사업자의 전문건설공사 수주금액보다 현저히 적어 형평성 논란이 발생함에 따라 영세 건설사업자 보호를 위해 전문건설공사 발주방식을 개선하고자 함.”이 개정이유로 제시됐다.

원도급 할 수 있도록 한 제도개편의 실효성을 크게 약화시키는 빌미가 될 수 있을 것으로 판단된다.

상호시장 진출이 허용된 2021년부터 2023년까지를 제도 개편 초기로 상정하고 2024년 이후 전문건설업체 간 컨소시엄 구성이 가능하도록 하고 있다. 이런 조치의 취지는 개별 전문건설업체들의 종합공사 경험 축적을 위한 것으로 생산구조 혁신 로드맵은 설명하고 있다.

그러나 개별 전문건설업체에게 종합공사 경험을 축적할 수 있는 기회를 제공하려는 취지와 달리 현실에서는 전문건설업체의 종합공사 경험 축적이 매우 제한적이라고 할 수 있다. 전문건설업체의 종합공사 수주건수가 매우 적기 때문이다.

등록한 업종과 시공실적 등의 제약으로 종합공사 입찰에 참여해도 공사를 수주하는 것이 매우 어렵다. 개별 전문건설업체의 종합공사 경험 축적을 기대하기는 어렵다. 이에 따라 종합공사 경험을 필요로 하는 전문 간 컨소시엄 구성에 의한 종합공사 수주도 매우 제한적일 수밖에 없을 것으로 예상되는 이유이다. 예정대로 2024년부터 제도가 시행되어도 발주자가 전문 간 컨소시엄을 계약상대방으로 선택하기 쉽지 않다. 도급방식은 공사기간 중 발생할 수 있는 각종 위험을 원도급자에게 전가하는 것을 특징으로 한다. 공사수행 경험을 축적한 건설업체가 다양한 위험을 관리하는 것이 합리적이라고도 할 수 있다. 이런 점을 감안하면 저조한 수주로 인해 종합공사 경험이 일천한 전문건설업체 간 컨소시엄에게 공사기간 중 발생할 수 있는 다양한 위험을 전가하는 것이 효과적일 것인가에 대해 발주자는 의구심을 가질 수밖에 없다. 그리고 이런 상황은 2024년 이후 예정돼 있는 전문 간 컨소시엄에 의한 종합공사 수주가 유명무실하게 될 수 있다.

(4) 발주자의 선택 편향성 확대 유인 제공

전술한 것처럼 발주자 측면에서 일의 완성을 전제로 계약이 체결되는 도급방식의 가장 큰 장점은 위험의 전가라고 할 수 있다. 목적물을 완성된 상태로 발주자에게 전달하는 방식에서는 원도급자가 모든 위험을 감수한다. 그리고 위험의 유형은 다양하다. 시공과정에서 발생할 수 있는 여러 요인을 포함해 공사가 완공될 때까지 시공업체의 안정적인 경영 활동 유지도 위험요소에 해당된다. 이런 측면에서 등록기준에 따라 자본금 보유가 더 필요한 종합건설업체가 일반적으로 우위에 있다고 할 수 있다.

생산기간이 장기인 건설공사의 위험을 효과적으로 관리하면서 목적물을 완공하기 위해

서는 경험 축적에 기초한 know-how와 생산요소의 효율적인 사용이 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 전문공사에 비해 복잡한 종합공사는 더욱 더 그렇다고 할 수 있다. 이는 종합공사가 종합적인 계획·관리 및 조정업무가 필요한 공사이기 때문이며, 종합적인 계획·관리 및 조정업무의 범위는 매우 광범위하다.

발주자 측면에서 종합공사는 전문공사에 비해 위험요소가 더 많다. 따라서 위험을 효과적으로 관리할 수 있는 건설업체에 대한 선호가 높을 수밖에 없다. 그런데 상호시장 진출 허용에 따라 나타나고 있는 상황을 감안하면 전문건설업체가 종합공사 경험을 축적하고 위험을 효과적으로 관리하는데 필요한 역량을 충분히 갖추기 어려운 실정이다. 결국 발주자는 기존과 같이 종합공사 수행자로서 종합건설업체를 선택하는 편향성이 더욱 확대될 여지가 크다고 할 수 있다.

3) 상호시장 진출 허용의 보완과제

(1) 전문공사 시장 안정화방안

상호시장 진출 허용에 따라 전문공사 시장에서 종합건설업체의 수주가 증가하고 있는 양상이다. 이에 따른 전문건설업의 충격이 크고, 이를 보완할 수 있는 효과적인 대안도 제시되지 못하고 있다.

전문건설업체의 대부분은 영세한 규모이며, 건설업체에서 가장 많은 등록업체를 유지하고 있다. 그리고 이들은 생산구조에서 특정한 공정에서 직접시공을 담당하는 역할을 수행하고 있고, 시공을 축적하는 과정에서 역량을 제고하고 있다.

이들이 경영을 지속하고 시공역량을 계속해서 개선하기 위해서는 안정적인 수주활동이 전제되어야만 한다. 그런데 상호시장 진출 허용 이후 전문건설업체의 수주활동이 더욱 어려워지고 있다.

생산구조 혁신 로드맵이 수립되는 과정에서도 상호시장 진출로 야기될 수 있는 전문건설업체의 충격을 감안해 2억원 미만 전문공사에 대해서는 2024년 이후 종합건설업체의 수주가 가능하도록 했다.

그러나 이런 예외조치에도 불구하고 종합건설업체에 의한 전문공사 진출은 예상을 초과하는 양상을 보이고 있다. 이에 대한 보완으로 국토교통부는 2022년 6월 10일 건설공사 발주 세부기준 개정을 통해 3.5억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업체의 진출을 제

한하는 한시적인 조치를 취했다.

3.5억원 미만 전문공사의 종합건설업체 진출 제한은 2023년 12월 31일까지 적용된다. 소규모 전문건설업체를 보호하는 수단으로서 충분하지 않다. 특히 기한이 규정된 한시적인 조치에 불과하다. 전문건설업체들이 원도급자로 공사에 참여해 역량을 축적할 수 있도록 지속적으로 보호구간을 확대하는 방안이 마련되어야 한다.

2021년과 2022년 5월까지 상호시장 진출 현황 비교를 통해서 확인할 수 있는 것처럼 종합건설업체의 전문공사 시장 진출은 계속해서 확대될 것으로 전망된다. 이런 상황을 보완하여 우수한 역량을 보유하고 있지만, 규모의 영세성으로 인해 전문공사 시장에 전념하는 전문건설업체들이 성장할 수 있는 기반이 확고하게 마련되어야 할 것으로 판단된다.

이와 함께 주계약자공동도급의 적극적인 활용을 통해 상호시장 진출에 따라 전문건설업에서 발생하고 있는 침해를 보완할 수 있을 것으로 기대된다. 2021년 지방계약법의 적용을 받는 발주공사에서 340건이 주계약자공동도급으로 발주됐다. 그리고 전체 주계약자공동도급 발주건수 대비 53.2%에 해당하는 181건에서 상호시장 진출이 허용됐다. 그 결과 181건의 상호시장 허용 주계약자공동도급 발주공사 중 6건에서 상호시장 진출이 있었다. 전문건설업체가 주계약자로 공동수급체를 구성해 수주한 공사가 4건, 종합건설업체가 부계약자로 참여해 수주한 공사가 2건이었다.

이처럼 주계약자공동도급은 상호시장 진출 허용으로 야기되고 있는 전문건설업의 충격을 효과적으로 보완할 수 있는 수단으로 활용 가능성을 보여주고 있다. 따라서 주계약자공동도급 활용을 통한 보완 방안을 적극적으로 시도해야 한다.

(2) 상호시장 진출 구비요건 정비

상호시장 진출이 허용됨에 따라 전문건설업체는 직접적인 영향을 받고 있다. 전문공사에 참여하려는 종합건설업체는 추가적으로 업종을 등록하거나 등록요건을 보완해야 할 필요가 없다. 반면 전문건설업체는 종합공사 시장에 진입하기 위해서는 복수의 전문건설업종을 보유하고 있어야 하고 시공실적도 충족해야 하며, 입찰마감일 전에 기술자와 자본금, 장비 등의 등록기준도 유지하고 있어야 한다.

동일한 시장에서 경쟁하기 위한 요건을 충족하는 과정에서 전문건설업의 부담이 가중되는 상황이 초래되었다. 대부분의 전문건설업체는 1개 업종을 등록하고, 등록된 공정에서 시공역량을 향상하는데 집중하고 있다.

이런 상황에서 종합건설업체와 전문건설업체를 동일한 기준으로 경쟁시키게 되면 예상 가능한 결과가 나타날 수밖에 없다. 전문건설업체의 종합공사 진출이 원천적으로 불가능하게 된다. 또한 종합건설업체의 전문공사 진출 확대 양상이 계속될 것으로 예상된다.

생산구조 혁신 로드맵이 의도치 않게 전문건설업을 소멸시키는 결과가 초래될 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 상호시장 진출을 허용함에 따라 발생하게 된 전문건설업의 위축을 보완할 수 있는 수단이 상호시장 진출 구비요건 정비를 중심으로 다각도로 검토되고 제도로 반영될 필요가 크며, 매우 시급하다고 할 수 있다.

(3) 직접시공 실태점검 강화

종합건설업체와 전문건설업체는 기존 상대방의 시장에 진출하기 위해서는 요건의 구비가 선행되어야 한다. 상대 업종의 등록기준을 충족해야 하며, 시공 중에도 등록기준을 상시적으로 유지하여야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 요소는 직접시공이다. 상호시장 진출 시 직접시공 의무는 생산구조 혁신 로드맵의 취지와도 밀접한 관련성을 갖고 있어 핵심적인 요소로서 중요하다고 할 수 있다. 기존 상대방의 시장에 진입하여 하도급을 하는 경우 생산구조 혁신 로드맵을 통해 달성하고자 하는 부실업체의 선별을 통한 건설산업 경쟁력 제고에 지장을 초래할 수밖에 없기 때문이다. 즉 상대방 시장에 진출하여 수주 후 시공은 다른 건설업자에게 도급하는 생산구조를 개편하기 위한 목적의 생산구조 혁신 로드맵이 실현되기 어렵다고 할 수 있다.

이처럼 상호시장 진출 시 직접시공 의무가 반드시 준수되어야 한다. 다만 시공현실을 감안하여 제한적으로 예외가 허용되지만, 원칙은 상호시장 진출을 통해 도급 받은 공사를 전부 직접시공하는 것이다. 여기서의 직접시공은 도급받은 공사를 하도급하지 않는 것을 의미한다.

그런데 생산구조 혁신 로드맵이 시행되기 이전 직접시공은 전문건설업체에 의해 주도되었다. 건설산업기본법과 시행령에서 종합공사를 도급받은 원도급자의 직접시공의무를 규정하고 있지만, 종합건설업체는 도급받은 공사의 대부분을 하도급에 의해 완공하는 방식을 활용하고 있다. 이러한 현실은 <표 2-3>에서 제시하고 있는 2020년을 기준으로 시공능력순위별 종합건설업체의 종합공사의 원가구성을 통해서도 확인할 수 있다. <표 2-3>에 의하면 종합건설업체는 업체 규모에 따라 약간의 차이만 있을 뿐 도급받은 공사의 대부분을 하도급에 의존해 완성하고 있다.

이런 현실을 감안하면 상호시장 진출 허용에 따라 전문공사를 수주한 종합건설업체가 전부 직접시공을 한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 수주한 공사를 직접시공 할 수 있는 역량을 충분히 축적할 수 있을 만큼의 경험 축적이 부족하기 때문이다. 국토교통부와 발주자가 합동으로 시행한 실태조사에서도 전문공사를 수주한 종합건설업체의 직접시공 의무 위반사태가 다수 적발되기도 했다.¹⁶⁾

직접시공은 상호시장 진출을 위한 필수요건이다. 직접시공 여부가 효과적으로 감독될 수 있는 여건이 조성되지 않으면 상호시장 진출, 더 나아가서는 생산구조 혁신 로드맵의 취지가 퇴색된다. 입찰에 참여해 공사만 수주한 후 시공은 다른 건설업체에 떠넘기는 행태를 전문적으로 하는 페이퍼 컴퍼니 퇴출이 생산구조 혁신 로드맵 수립의 배경이 되었다는 점을 고려하면 기존 상대방 시장에 진입하기 위한 필수요건인 직접시공이 시행될 수 있도록 철저한 감독이 필요하다.

(4) 주계약자공동도급 활용도 모색

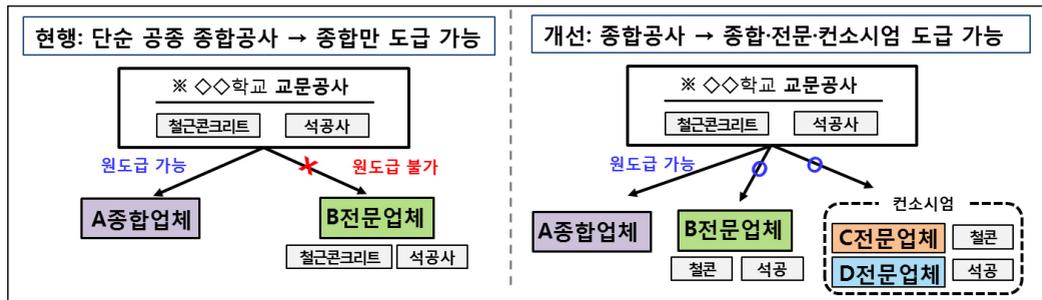
생산구조 혁신 로드맵에서는 상호시장 진출을 허용하면 종합공사를 수주할 수 있는 유형을 다양하게 제시했다. [그림 3-2]는 생산구조 혁신 로드맵에서 2024년 이후 전문건설업체들로 구성되는 컨소시엄도 종합공사 수주가 가능하다고 설명하고 있다. 이에 따라 종합건설업체와 전문건설업체 단독으로 수주가 가능하고 종합과 종합 또는 전문과 전문으로 구성된 컨소시엄도 입찰에 참여할 수 있다. 또한 종합과 전문이 공동수급체를 구성하는 주계약자공동도급도 여전히 활용될 수 있는 공동도급 유형이라고 할 수 있다.

종합공사는 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 공사이며, 여러 공정이 복합된 공사에서 관리역량이 품질을 좌우하는 요소가 된다. 상호시장 진출 허용의 환경에서 종합공사에 참여하는 전문건설업체는 관리역량의 측면에서 일반적으로 종합건설업체에 비해 경험 축적의 기회가 많지 않았다. 종합공사 관리 경험 축적의 부족은 공사기간 중 발생할 수 있는 위험의 관리를 포함하여 조정이 필요한 업무, 설계변경 및 현장의 행정처리 측면에서 완전하지 못할 수 있다. 종합공사 수행자로서 전문건설업체에 대한 발주자의 선호도를

16) 2021년 12월 26일 e대한경제 기사에서도 전문공사를 수주한 종합건설업체의 직접시공 의무 준수가 쉽지 않다는 것을 확인할 수 있다. 기사는 전문건설공사를 수주한 종합건설사가 직접시공을 하지 않고 불법하도급을 줬다가 무더기로 적발됐다는 내용이다. 국토부와 발주청이 2021년 11월 15일부터 12월 20일까지 실태조사 결과를 인용했으며, 종합건설사가 도급받은 전문공사 2,401개 현장 중 불법 하도급이 의심되는 136개에 대해 조사한 결과 34%에 해당하는 46개 현장에서 직접시공 의무가 준수되지 않았다고 한다.

낮추는 요인으로 작용할 수 있다.

이런 문제를 해소할 수 있는 수단으로 주계약자공동도급을 활용해야 할 필요성이 크다. 종합과 전문이 구성하는 공동수급체가 제공할 수 있는 장점을 통해 발주자는 종합공사 수행에서 야기될 수 있는 의구심을 해소할 수 있다. 전문건설업체는 종합공사 수행에 필요한 관리역량도 축적할 수 있다.



자료: 국토교통부(2018. 11. 7), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.

[그림 3-2] 2024년 이후 종합공사 도급 가능 유형

주계약자공동도급을 통한 상호시장 진출 보완은 2024년 이후 시행될 전문건설업체로 구성되는 컨소시엄의 시행착오를 최소화할 수 있는 수단이 될 수 있다. 전문간 컨소시엄은 분담이행방식에 가깝다고 할 수 있다. 서로 다른 공정을 전문적으로 시공하는 전문건설업체들 간 컨소시엄이기 때문인데, 분담이행의 장점인 각자 분담한 공사를 책임지고 시공하는 순기능이 기대되지만 컨소시엄의 주간사가 발주자와의 관계를 전반적으로 조율하는 기능이 미흡할 수 있다. 공동이행방식에서 주간사와 같은 역할을 할 수 있는 전문건설업체가 전문 간 컨소시엄에도 반드시 필요하다. 발주자와 컨소시엄의 원만하고 밀접한 관계 형성이 안 되면 공사의 효과적인 수행과 품질 제고는 요원해진다.

결국 분담이행방식과 유사한 형태라고 할 수 있는 전문건설업체 간 컨소시엄에서 주간사 역할을 할 수 있는 전문건설업체가 필요하고, 이에 요구되는 역량을 함양하기 위해서는 유사한 제도의 활용을 통해서 경험의 축적이 반드시 필요하다. 주계약자공동도급은 공동수급체에 참여하는 구성원으로서 주계약자와 부계약자가 공정운영에 관한 협의는 물론 부계약자도 공동수급체 구성원으로서 발주자와도 직접적인 관계를 형성할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

IV

상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급

1. 주계약자공동도급의 제도적 특징
2. 상호시장 진출 보완 수단으로서 주계약자공동도급 활용의 기대효과
3. 주계약자공동도급 활용을 위한 제도개선

상호시장 진출의 보완수단으로서 주계약자공동도급

1. 주계약자공동도급의 제도적 특징

1) 주계약자공동도급의 연혁

주계약자공동도급이 제도화되기 이전 공동도급은 공동이행방식과 분담이행방식이 활용되고 있었다. 공동이행방식은 공동수급체 대표자의 관리역량이 중요한 공동도급제도이다. 반면 분담이행방식은 공동수급체 구성원이 각자 분담한 공사를 책임 시공하는 것을 특징으로 하는 제도이다. 주계약자공동도급은 공동이행방식의 대표자의 관리역량, 분담이행방식에서 각각의 구성원이 분담한 공사를 책임 시공하는 방식을 수용한 제도이다. 공사의 관리역량을 갖고 있는 종합건설업체가 주계약자, 개별 공정의 전문적인 시공역량을 보유한 전문건설업체가 공동수급체를 구성하는 방식이다.

주계약자공동도급은 공공공사를 중심으로 제도가 활용되고 있다. 공공발주자 위주의 제도 활용에 있어서는 국가계약법과 지방계약법 적용을 받는 공사에서 각기 달리 운영되고 있다. 동일한 제도의 운영이 다른 이유는 중앙정부 및 공기업이 발주자로서 국가계약법을 적용을 받는 공사는 규모가 큰 공사가 많고, 지방계약법의 적용을 받는 지방자치단체와 지방공기업이 발주하는 공사는 국가계약법 공사에 비해 상대적으로 규모가 작은 특성이 반영된 것이다.

주계약자공동도급제도가 공동도급의 일종으로 처음 도입된 것은 1999년 4월 15일 건설산업기본법 개정을 통해서였다. 8월 6일에는 건설산업기본법 시행령에 종합건설업과 전문건설업의 공동도급 등 협력관계 우수업체에 대한 평가 시 우대 근거가 마련되었다. 그리고 2000년 4월 7일 건설교통부가 주계약자형 공동도급 운영기준을 제정함에 따라 제도가 시행될 수 있는 여건이 조성되었다.

주계약자공동도급이 시행될 수 있는 근거와 여건이 조성되었지만 활용되지 않는 제도로 유지되고 있었다. 활용되지 않은 원인들 중에는 건설산업기본법에서 겸업을 허용한 7

개 업종에 대해서만 활용하도록 제한했기 때문이기도 하다.

주계약자공동도급이 공동도급 유형으로 활용되기 시작한 것은 2010년 지방계약 공사에서였다. 2009년 행정자치부는 전국의 광역과 기초 지방자치단체 16개를 선정해 시범 사업을 진행했다. 시범사업은 검입이 가능한 업종에만 운영할 수 있었던 제한이 폐지된 것과 지역의 중소건설업체에게 도움이 되는 제도라는 측면, 그리고 임금의 적기 지급을 통해서 건설근로자에게 임금이 빠르게 지급될 수 있다는 장점 등이 고려되었기 때문이다. 시범사업 결과를 바탕으로 제도 개편을 통해 2010년 이후 지방계약에서 주계약자공동도급이 활용도를 높여가기 시작했다.

〈표 4-1〉 주계약자공동도급 연혁

일자	주요 내용	비고
1999. 4. 15.	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(건설법 개정)	건설교통부
1999. 8. 6.	· 주계약자공동도급제도 보완(건설법 시행령 개정) · 공동도급 지도 근거 마련 · 종합과 전문의 공동도급 등 협력관계 우수업체 평가 우대근거 마련	
1999. 9. 1.	· 주계약자공동도급제도 보완(건설법 시행규칙 개정) · 부계약자 시공실적의 100%를 주계약자 실적으로 인정 등 · 의무하도급 비율을 공동도급으로 대체	
2000. 4. 7.	· 건설교통부에서 주계약자형 공동도급 운영기준 제정 · 민간공사는 동 규정 적용, 국가공사는 재경부 회계예규 우선 적용	
2005. 12. 30.	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(지방계약법 제정) · 행정자치부 지방자치단체 공동도급 운영요령 제정 및 시행	
2009. 2. 1.	· 건설법 상 검입제한 폐지로 주계약자공동도급 전업종에 확대 적용 · 주계약자공동도급 시범 시행(16개 지자체)	건설교통부 행정자치부
2009. 4. 8.	· 국가계약법에 주계약자공동도급 도입 · 공동계약운영요령 근거 마련(500억원 이상)	기획재정부
2009. 8. 1.	· 공동계약운영요령 범위 조정(2억~150억원)	행정자치부
2009. 9. 1.	· 국가공사 시범시행	LH
2010. 1. 12.	· 지방계약법 개정 · 지자체 발주공사에 주계약자공동도급 전면 시행 · 추정가격 2억~100억원 미만 종합공사로 개편	행정자치부
2010. 4. 30.	· 전문건설업체 시공 및 경영상태 평가기준 완화 · 추정가격→분담비율	
2012. 3. 22.	· 예시업종제 도입 및 계열회사 공동도급 불허 삭제	기획재정부
2014. 1. 1.	· 국가공사 확대 시행(500억→300억원)	기획재정부
2021. 1. 1.	· 주계약자, 부계약자 참여자격 개편 · 적용공사 금액 제한 폐지(모든 공사)	기획재정부

지방계약법과 국가계약법은 주계약자공동도급이 적용될 수 있는 공사의 규모와 범위, 구성원수 등 세부적인 운영에서 차이를 보이고 있지만, 지속적으로 활용도를 제고하는 방향으로 개편이 이루어져 왔다.

그러나 생산구조 혁신 로드맵의 단계적인 시행에 따른 업역규제 폐지로 인한 상호시장 진출 허용의 영향을 직접적으로 받고 있다. 국가계약에서 주계약자공동도급의 활용도가 급격하게 감소했고, 지방계약법 공사도 국가공사에 비해 많지 않지만 발주건수가 감소하는 양상을 보이고 있다. 또한 지방계약법 공사의 경우 2021년 주계약자공동도급으로 발주된 340건의 공사 중 53.2%에 해당하는 181건에 대해서 상호시장 진출을 허용했다.

〈표 4-2〉 국가계약법과 지방계약법의 주계약자공동도급 비교

구분	국가계약법	지방계약법
적용대상	· 추정가격 300억원 이상 (2021년 이후 가격 제한 삭제)	· 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사
공동수급체 구성	· 구성원수 10인 이하 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상	· 구성원수 3인 이내, 필요한 경우 5인까지 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상
공동수급체 대표자	· 주계약자가 대표자 · 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정, 품질과 시공상태 확인, 재시공 지시	· 좌동
구성원 자격요건	· 주계약자: 종합건설업자로서 전체공사를 이행하는데 필요한 자격요건 · 구성원: 분담공사를 이행하는데 필요한 자격요건	· 좌동
실적인정 범위	· 주계약자: 구성원이 전문건설업자인 경우는 전부, 종합건설업자인 경우는 2분의 1 · 구성원: 분담부분	· 좌동
대가지급	· 공동수급체 대표자 청구, 구성원 각자 지급	· 구성원 각각의 청구, 지급
계약이행 및 책임	· 주계약자 외 구성원은 분담부분 직접시공 · 구성원 각자 분담한 부분에 대하여 계약상 의무이행 책임 · 불이행 시 각 구성원 보증기관, 주계약자, 주계약자 보증기관 순	· 주계약자는 직접시공 또는 하도급 · 부계약자는 분담부분 직접시공 · 각각 시공분 하자책임, 구분 모호한 경우 연대책임 · 하자보수 미이행 시 보증기관 책임
공동도급 내용 변경	· 구성원 연명으로 출자비율 또는 분담내용 변경, 탈퇴 등 요청	· 좌동
낙찰자 결정기준	· 종합심사낙찰제 -> 변경	· 적격심사

2) 주계약자공동도급 발주 현황

(1) 국가계약법

국가계약법 공사에서 주계약자공동도급 발주는 활발하지 않다. 2009년부터 2021년까지 발주건수 30건을 넘긴 해는 2013년의 32건과 2016년의 35건뿐이다. 다른 해에는 한 해 동안의 발주건수가 30건에도 못 미쳤다. 이런 이유는 주계약자공동도급으로 발주하는 공사금액과도 관련이 있다고 할 수 있다.

2021년을 기준으로 최근 4년의 발주건수도 큰 변화 없는 추세가 유지되고 있다. 다만 상호시장 진출이 허용된 2021년은 6건이 발주돼 급감한 것으로 나타났다. 상호시장 진출 허용이 국가계약법 공사에서 주계약자공동도급 발주에 직접적으로 부정적인 영향이 나타나고 있는 것으로 판단된다. 특히 계약예규 공동계약운영요령 개정은 주계약자공동도급 활용을 어렵게 하는 요인이 되고 있어 개선방안이 마련되어야 한다.

〈표 4-3〉 최근 4년 국가계약 주계약자공동도급 발주 현황

(단위: 건, 억원)

구분	계	2018	2019	2020	2021
발주 건수	87	28	25	28	6
총 발주금액	62,187	21,469	17,227	18,119	5,372
부계약자 지분금액	6,183	2,012	1,548	1,893	730
부계약자 분담비율	9.9%	9.3%	8.9%	10.4%	13.6%

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

2009년 이후 국가계약법 공사에서 주계약자공동도급 발주는 한국토지주택공사(LH)가 가장 많았다. 2009년부터 2017년까지 국가공사에서 발주된 주계약자공동도급의 35.2%를 차지한 것으로 나타났다. 2021년 6건이 발주된 주계약자공동도급 공사 중 5건은 LH가 발주한 것으로 나타났으며, 2018년 10건, 2019년 21건, 2020년 26건을 발주한 것으로 나타났다. 특히 2019년 25건이 발주된 주계약자공동도급 중 LH가 21건을 차지했고, 2020년에도 28건 중 26건을 발주했다.

주계약자공동도급을 7개 검업종으로 제한하던 규정이 개정됨에 따라 2011년부터 발주가 증가하는 양상을 보였다. 2011년 12건, 2012년 18건에서 2013년에는 32건이 주계약자공동도급으로 발주됐다. 이후 2014년과 2015년은 2013년의 발주건수에는 미치지

못하였지만, 2016년 35건으로 가장 많은 발주건수를 기록했다. 2017년에는 27건의 발주 실적을 보였다.

국가계약법의 적용을 받는 발주자의 공사는 토목공사가 대부분이다. 이와 달리 LH는 주택건설을 하는 발주자이며, 발주공사의 규모도 다른 모든 발주자를 합친 것보다 큰 경우도 많다. 이런 양상은 주계약자공동도급에도 반영되고 있다.

〈표 4-4〉 2009-2017년 국가계약 주계약자공동도급 발주 현황

(단위: 건)

구분	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	165	1	1	12	18	32	20	19	35	27
LH	58	1	-	2	4	3	7	10	14	17
철도시설공단	23	-	1	1	5	6	3	6	1	-
도로공사	34	-	-	2	1	12	2	-	12	5
가스공사	20	-	-	5	3	4	4	-	3	1
수자원공사	14	-	-	1	3	1	1	2	3	3
서부발전	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-
조달청	지방국토청	5	-	-	-	1	3	1	-	-
	산업부	1	-	-	-	-	1	-	-	-
	농림부	2	-	-	-	-	1	1	-	-
	건보공단	1	-	-	-	-	1	-	-	-
	농진청	1	-	-	-	-	-	-	1	-
	식품연구원	1	-	-	-	-	-	-	1	-
	해수부	1	-	-	-	-	-	-	1	-
	행복도시청	1	-	-	-	-	-	-	-	1
	인천공항	1	-	-	-	-	-	1	-	-

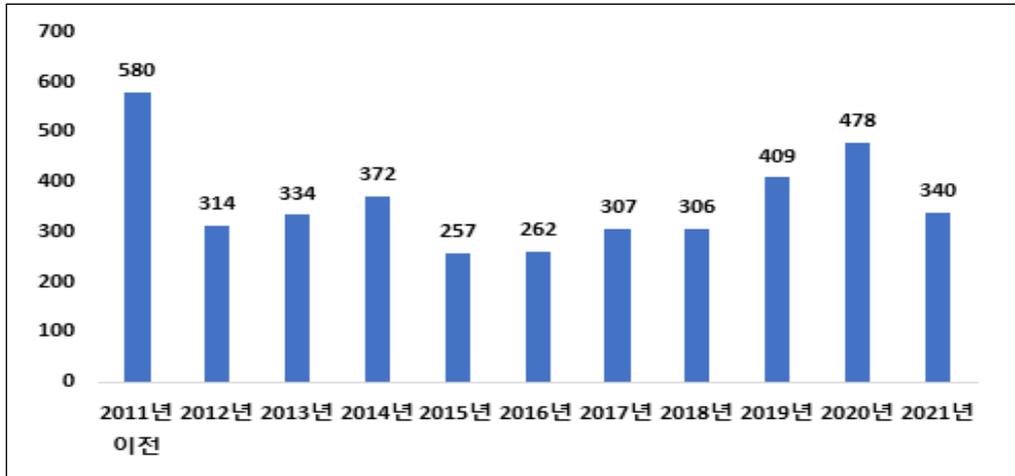
자료: 대한전문건설협회 내부자료.

(2) 지방계약법

지방계약법에서는 2011년 이후 본격적으로 주계약자공동도급 발주가 이루어졌다. 2011년 이전 발주건수 580건이었으며, 2012년에는 314건이 발주됐다. 2014년까지는 꾸준히 발주가 증가되는 추세를 보였으나, 2015년과 2016년 크게 감소했다. 2017년은 2015년과 2016년에 비해 발주가 증가했으나, 활성화되지는 못했다. 2019년과 2020년은 400건이 넘는 발주를 유지해 활성화의 환경이 조성되는 듯 했다. 그러나 생산구조 혁신의 영향으로 2021년에는 2020년에 비해 138건이나 감소했다.

2021년 기준으로 최근 4년 지방공사에서 주계약자공동도급으로 발주된 공사는 1,536건, 공사금액은 약 2.8조원 규모였다. 부계약자로 참여한 전문건설업체의 4년 동안의 지

분금액은 5,002억원였으며, 4년 평균 부계약자의 참여비율은 17.7%였다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료 활용하여 작성.

[그림 4-1] 지방공사에서 주계약자공동도급 발주건수 추이

<표 4-5> 최근 4년 지방공사 주계약자공동도급 발주 현황

(단위: 건, 억원)

구분	계	2018	2019	2020	2021
발주 건수	1,536	306	409	478	340
총 발주금액	28,289	5,385	6,482	8,981	7,441
부계약자 지분금액	5,002	953	1,253	1,590	1,206
부계약자 분담비율	17.7%	17.6%	19.3%	17.7%	16.2%

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

지방계약법 공사에서 주계약자공동도급의 공동수급체 구성원수는 3인 이내가 원칙이다. 또한 발주할 수 있는 대상 공사금액도 100억원 미만이다. 이런 요인들로 인하여 평균 1개의 전문건설업체가 부계약자로 참여하고 있다.

이처럼 참여할 수 있는 부계약자 숫자의 제한으로 특정한 공정을 수행하는 전문건설업체가 주로 참여하는 것으로 나타나고 있다. 이런 업종들로는 기계설비업종, 철근콘크리트 공사업종, 상하수도공사업종, 조경식재공사업종, 토공사업종 등이다. 특히 공정의 구분이 비교적 명확한 기계설비업종이 부계약자로 참여하는 비중이 압도적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 4-6〉 지방계약에서 주계약자공동도급 부계약자 업종 추이

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
철근콘크리트	60	71	68	68	63	38	31	42	25
금속창호	17	38	41	33	27	41	30	34	6
토공	28	32	39	34	36	32	23	25	18
조경식재	72	64	27	30	29	44	32	52	21
상하수도	37	34	25	17	15	23	40	45	23
미장방수(습식)	5	7	16	5	4	3	5	5	7
포장	21	12	16	13	8	15	12	34	8
비계	3	8	9	13	8	12	7	10	12
조경시설물	15	20	8	9	10	17	14	19	10
석공	4	4	8	15	10	3	6	8	4
실내건축	6	8	7	7	5	7	9	10	5
승강기	-	1	6	-	1	1	1	2	-
강구조물	4	3	3	2	2	4	8	4	2
도장	-	2	2	3	1	1	1	4	2
보링	6	3	-	7	2	3	1	6	1
철강재	-	2	-	-	-	-	1	-	1
수중공사	-	2	-	1	1	1	1	4	1
지붕판금	-	2	-	2	-	-	-	2	1
준설	-	1	-	-	-	-	-	-	-
철도	-	-	-	-	-	-	-	-	-
기계설비	37	59	57	46	46	67	87	111	74
시설물	6	1	-	2	3	6	3	5	1

주: 2020년 부계약자 업종은 자료가 취합되지 않았음.
 자료: 대한전문건설협회 내부자료.

3) 주계약자공동도급 활용의 기대효과

주계약자공동도급은 상호시장 진출이 허용됨에 따라 활용도가 약화되었다는 일각의 주장이 제기되고 있는 상황이다.

그러나 상호시장 진출이 허용된 이후에도 일반적인 건설업의 생산방식은 하도급방식이다. 과거 하도급 폐단으로 거론된 행태는 여전히 발생하고 있다는 측면에서 주계약자공동도급이 제도로서 보유하고 있는 장점은 활용의 필요성이 크다고 할 수 있다.

상호시장 진출은 허용 이전에 예상하지 못한 시장 상황을 초래하고 있다. 종합건설업체에 의한 전문공사 잠식이라는 우려가 제기되기에 충분할 만큼 큰 혼란이 발생하고 있고, 이 과정에서 영세규모 전문건설업체의 입지가 사라질지도 모른다는 우려가 크다.

정책당국으로서는 예상하지 못한 시장의 혼란을 보완할 수 있는 수단을 모색할 수밖에 없는 상황에 직면했다. 주계약자공동도급 한시적 특례가 인정된 것도 이와 무관하지 않

다. 결국 주계약자공동도급은 상호시장 진출이 야기하는 혼란의 보완수단으로 활용될 수 있을 것으로 기대되고 있다.

또한 2024년부터 시행되는 전문건설업체 간 컨소시엄 구성에 의한 종합공사 입찰과 공사수행은 발주자에게 이전에 경험해보지 못한 제도라고 할 수 있다. 당연히 시행착오가 수반될 수밖에 없는 상황이다. 이런 시행착오를 최소화 할 수 있는 수단으로서도 주계약자공동도급은 필요성이 크다고 할 수 있다.

이하에서는 주계약자공동도급 활용의 기대효과를 제도에서 본질적으로 유래되는 효과와 상호시장 진출 이후에도 기대할 수 있는 효과로 구분하여 제시하였다.

(1) 하도급 폐단 방지

주계약자공동도급이 제도화 된 중요한 배경은 하도급생산에서 파생되는 다양한 형태의 불법·부당행위를 방지할 수 있는 가장 실효적인 수단이라는 인식이었다. 건설공사의 하도급은 구조적으로 협상력의 차이를 발생시키게 되며, 하도급공사의 수주가 경영성과를 좌우할 만큼 중요한 비중을 차지하는 전문건설업체는 원도급자의 각종 요구를 거부하기 어려운 환경이다.

공정거래위원회 산하의 건설하도급분쟁조정협의회에 제출된 분쟁조정 유형 가운데 공사대금미지급이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 추가공사에 따른 대가의 미지급도 다수가 분쟁조정이 제기되고 있다.

〈표 4-7〉 공정위 산하 건설하도급분쟁조정협의회 분쟁조정 유형별 현황 추이

(단위: 건)

구분	합계	공사대금 미지급	추가공사 대금	어음할인료 지연이자	물가연동 미적용	기타
2016년	191	108	48	4	1	30
2017년	286	160	75	2	2	47
2018년	364	164	112	5	2	81
2019년	181	90	40	5	2	44
2020년	254	119	57	9	6	63

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

하도급에서 파생되는 분쟁 중 공사대금 미지급과 관련된 유형은 대한상사중재원 자료에 의해서도 확인된다. 2020년의 경우 공사(잔)대금 청구와 관련된 유형이 33건으로 전

체의 23.6%를 차지한 것으로 나타났다. 또한 추가공사대금 관련한 유형도 24건으로 17.1%의 비중으로 나타났다.

〈표 4-8〉 대한상사중재원 하도급 분쟁조정 유형별 현황 추이

(단위: 건)

구분	합계	추가공사 대금	공사(잔)대금 청구	지체상금(반환) 청구	손해배상 청구	채무부존재 확인청구	기 타
2017년	126	16	43	11	18	12	26
2018년	123	21	33	11	22	9	27
2019년	113	18	25	5	22	12 (계약금액조정)	31
2020년	140	24	33	9	30	21 (계약금액조정)	23

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

하도급에서 파생되는 불법·부당행위는 계약단계부터 완공단계까지 다양한 형태로 나타나고 있지만, 공사의 대가인 기성과 관련한 부분이 가장 민감하고 중요하기 때문에 분쟁 조정이 신청된 것으로 볼 수 있다. 즉 다른 폐단들은 분쟁조정 신청까지는 이르지 않고 있다고 할 수 있다.

이처럼 하도급에 의해 야기되는 폐단은 건설산업의 지속가능성을 저해하는 요인으로 인식되고 있고, 생산구조 혁신 로드맵의 추진 배경으로 작용하기도 했다. 과거에도 하도급의 폐단을 방지하기 위한 다양한 수단들이 도입되었으나, 실효성 있는 대안으로 역할을 하지 못했다. 따라서 원천적으로 하도급을 차단할 수 있는 대안이 주계약자공동도급이라고 할 수 있다. 이는 기존 하도급자로 시공을 담당하였던 전문건설업체가 공동수급체 구성원으로 참여하게 됨에 따라 도급단계 축소의 효과가 나타나기 때문이다.

(2) 공사비용 확보 유리

건설공사 시공은 다양한 공정이 연속적으로 이어지는 과정이라고 할 수 있다. 다양한 공정에 참여하는 건설업체는 특정한 공정에서 필요로 하는 시공역량을 보유한 전문건설 업체들이며, 이들은 원도급자인 종합건설업체로부터 하도급공사를 수주하게 된다.

생산구조 혁신 로드맵 시행 이후에도 대부분의 종합공사의 원도급자는 종합건설업체가 담당하고 있다. 종합공사로 발주되는 시설물을 공급하기 위해 필요한 요건, 즉 건설산업

기본법령에서 규정하고 있는 등록요건 충족 여부에서 종합건설업체가 우위에 있을 수밖에 없기 때문이다.

이처럼 종합공사를 수주한 원도급자인 종합건설업체는 세부 공정별로 하도급을 통해 도급받은 공사를 완성하게 된다. 현재의 건설업종 등록 및 종합건설업체의 종합공사 원가 구성 등을 감안하면 하도급은 필수적이라고 할 수 있다. 하도급이 필수적이라는 것은 종합건설업체가 직접시공 경험이 부족하며, 이로 인해 하도급 없이 공사를 수행하기 어려운 상황이기 때문이다. 또한 세부공정의 시공 전문가는 전문건설업체이기 때문이다.

하도급은 원도급자와 하도급자의 사(私)적 계약의 영역이며, 하도급공사 수주를 위한 최선의 전략은 협력업체 관계를 체결하는 것이다. 종합건설업체와 협력관계를 체결한다는 것은 비교적 장기적이며 수직적인 관계의 설정이라고 할 수 있다.

〈표 4-9〉 하도급공사 수주방법 변화추이(전문건설업자 응답)

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
협력업체 등록에 의한 수주	45.6	46.3	44.4	42.5	44.4	41.6
일반경쟁 입찰(서류제출)	21.2	22.6	22.3	25.2	21.6	24.0
일반경쟁 입찰(전자입찰)	18.2	14.6	14.7	15.6	19.3	20.0
특수공법, 장비보유 독점수주	13.7	13.6	2.4	2.4	2.8	3.4
연고자를 통한 수주	1.3	2.6	16.3	14.2	11.8	11.0

자료: 대한전문건설협회(2021), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

사(私)적 계약의 영역에서 진행되는 하도급공사 수주의 가장 중요한 요소는 공사비이다. 가장 낮은 금액을 하도급공사금액으로 제출하는 업체가 하도급자로 선정될 가능성이 높다. 결국 저가경쟁이 유도될 수 있는 환경이라고 할 수 있다. 그리고 이런 문제를 보완하기 위한 목적으로 건설산업기본법은 제31조에서 하도급계약의 적정성 심사에 관한 규정을 두고 있다.

법령으로 하도급 공사금액의 과도한 하락을 방지할 수 있는 제도를 운영하고 있지만, 현실에서는 낮은 금액으로 하도급공사가 진행되는 사례가 많다. 이는 도급단계에서 야기되는 문제라고 할 수 있다. 따라서 도급단계에서 발생하는 문제를 보완하고 공사비를 확보하기 위해서는 도급단계를 축소할 수 있는 발주방식이 활용될 수 있어야 한다.

주계약자공동도급은 특정 공정을 전문적으로 시공하는 전문건설업체가 원도급자인 공

동수급체 구성원으로 참여하므로 도급단계 축소의 효과를 가장 잘 낼 수 있다. 주계약자 공동도급 경험이 있는 공공공사 계약담당자와 공사감독자들은 주계약자공동도급이 공사비 확보에 유리한 발주방식이라는 인식을 갖고 있다.

(3) 부실·부적격 업체 퇴출 유도

기획재정부 계약예규인 공동계약운영요령 [별첨 3]은 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 제13조 제2항은 “공동수급체 구성원중 일부가 파산, 해산, 부도 등으로 계약을 이행할 수 없는 경우에는 해당 구성원의 분담부분을 주계약자가 이행할 수 있으며, 주계약자가 이행할 수 없는 경우에는 다른 구성원에게 재분배하거나 보증기관으로 하여금 이행하도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 제15조는 운영위원회에 관한 규정인데, 공동수급체는 구성원을 위원으로 하는 운영위원회를 설치하여 계약이행에 관한 제반사항을 협의하도록 하고 있다.

행정안전부 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 제8장은 주계약자공동도급 운영요령은 계약담당자(사업부서는 공동수급체 구성원 중 일부 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않은 경우로써 잔존 구성원이 연명으로 탈퇴를 요청하는 경우 그 구성원을 탈퇴시킬 수 있게 하고 있다.

구성원의 계약이행 능력이 부족하여 계약을 계획대로 이행하기 곤란한 경우에는 공동수급체 구성원이 연명으로 공삼감독관을 거쳐 계약담당자에게 분담비율의 변경을 요청할 수 있다. 또한 주계약자에게는 부계약자가 정당한 사유 없이 2회 이상 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우 계약담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있도록 하고 있다.

주계약자공동도급은 공동수급체 구성원 모두를 평가하여 낙찰자로 선정한다. 추정가격 100억원 미만 50억원 이상 공사의 경우 수행능력평가 40점, 입찰가격 50점, 자재와 인력조달 가격의 적정성 10점을 만점으로 하며, 결격여부는 10점 한도에서 감점이 주어지게 된다.

기획재정부와 행정안전부의 계약예규는 공동수급체 구성원, 즉 부계약자로 참여한 건설업체에 대해서 주계약자에게 공사수행에 필요한 범위 내에서 관리 권한을 인정하고 있다. 따라서 주계약자로 공동수급체를 구성하려는 건설업체는 구성원으로 참여하려는 건설업체의 재무상태와 시공역량 등을 중요하게 고려할 수밖에 없다.

이런 점을 감안하면 부실·부적격 업체들은 구성원으로 참여하기 어렵게 된다. 결국 생산구조 혁신 로드맵이 목적으로 하는 환경을 구축하는데 주계약자공동도급이 기여할 수 있는 측면이 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용의 기대효과

1) 발주자 편익 제고

주계약자공동도급의 공동수급체는 종합건설업체와 전문건설업체로 구성된다. 관리역량에서 비교우위가 있는 종합건설업체와 특정 공정을 중심으로 전문적인 시공역량을 보유한 전문건설업체가 제공할 수 있는 장점을 활용할 수 있다.

상호시장 진출에 따라 주계약자공동도급으로 발주되는 공사도 상호시장 진출이 허용되고 있으나, 2021년 지방계약법 공사에서 확인할 수 있는 것처럼 종합건설업체가 부계약자로 참여하는 것은 0.58%로 매우 제한적이었다. 여전히 종합과 전문으로 공동수급체가 구성되고 있고, 이를 통해 기대할 수 있는 효과도 그대로 유지되고 있다.

상호시장 진출에 따라 종합공사를 발주하는 발주자는 충분한 관리역량 축적에 필요한 종합공사 수행경험이 충분치 못한 것으로 인식되는 전문건설업체의 참여에 대해 긍정적이지 않을 수 있다. 이런 상황에서 상호시장 진출의 허용하면서 발주자의 위험을 효과적으로 회피할 수 있는 대안으로 활용할 수 있는 발주방식이 주계약자공동도급이다.¹⁷⁾

뿐만 아니라 계약법령은 공동계약을 장려하고 있다. 국가계약법 제72조(공동계약) 제2항은 중앙관서의 장과 계약담당공무원은 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다는 의무규정을 규정하고 있다. 이처럼 공공발주자에게 공동계약을 우선적으로 고려하도록 하는 것은 보다 많은 입찰참여자에게 공사에 참여할 수 있는 기회를 부여하기 위한 것이다.

주계약자공동도급을 적절하게 활용하는 것은 공동계약을 통해 공사 참여자를 확대할 수 있고, 상생협력 효과도 기대할 수 있어 긍정적이라고 할 수 있다. 발주자가 다양한 발주방식을 선택적으로 활용하는 것은 편익을 개선하는데 긍정적이라고 할 수 있다.

17) 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령은 제2조(정의) 제5호에서 주계약자를 정의하고 있다. 이에 의하면 “주계약자라 함은 주계약자관리방식의 공동계약에서 공동수급체 구성원 중 전체 건설공사의 이행에 관하여 종합적인 계획·관리·조정을 하는 자를 말한다.”로 정의하고 있다.

2) 전문건설업 공사수주 기회 확대

상호시장 진출 허용의 문제는 전문건설업을 급격하게 위축시키는 결과가 초래되고 있는 것이다. 전문건설업체들은 종합공사를 수주하기 어려운 구조에서 기존 자신들의 시장인 전문공사에서 종합건설업체와 힘겨운 경쟁을 해야 하는 상황이며, 종합건설업체들은 전문공사에서 영향력을 확대해가고 있다.

전문건설업체 중 전문공사 원도급에 더 큰 비중을 두고 있는 경우는 소규모 영세 업체인 경우가 대부분이다. 이런 상황이 반영돼 생산구조 혁신 로드맵은 2억원 미만 전문공사에 종합건설업체의 참여를 제한하고 있다. 그러나 이런 조치에도 불구하고 전문공사 시장의 침해가 심각한 수준이어서 2022년 6월 10일 건설공사 발주 세부기준을 개정해 3.5억원 미만 공사에 참여를 제한하게 되었다.

전문공사 시장의 침해는 당초의 예상을 뛰어넘는 수준으로 나타나고 있다. 그리고 향후 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다. 상호시장 진출 허용이 야기하는 전문건설업의 수주 기회 축소를 보완하기 위한 대안으로 주계약자공동도급보다 효과적인 수단은 없다고 할 수 있다. 원도급자 지위로 종합공사에 참여할 수 있어 구비요건 충족의 어려움 등으로 상호시장 진출이 차단된 전문건설업체들의 수주기회를 확대할 수 있고, 건설한 업체의 성장기회가 될 수 있어 생산구조 혁신 로드맵의 취지에도 부합된다.

3) 전문건설업체 간 컨소시엄 시행착오 최소화

종합공사는 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 공사라는 점에서 관리역량의 중요성이 크다고 할 수 있다. 종합공사의 수행을 위해서는 구비해야 할 요건도 전문공사에 비해 다양하다. 이런 이유로 상호시장 진출의 허용에도 불구하고 전문건설업체의 종합공사 진출이 용이하지 못하다.

2024년부터는 전문건설업체 간 컨소시엄을 구성해 종합공사를 수주할 수 있게 된다. 단일 또는 복수의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체가 공동수급체를 구성해 종합공사를 수주하게 되는 것인데, 개별 전문건설업체들의 종합공사 수행경험이 축적되어야만 한다. 그러나 종합공사에 진출하는 전문건설업체가 많지 않은 상황에서 종합공사의 수행경험을 축적하는 것은 쉽지 않고, 이는 전문건설업체 간 컨소시엄 구성을 허용하는 제도가 유명 무실화 할 가능성이 있다.

주계약자공동도급 발주를 확대하는 것이 전문건설업체의 종합공사 수행경험을 축적하는 데 긍정적인 것으로 판단된다. 발주자 측면에서도 전문건설업체가 공동수급체 구성원으로 참여하여 원도급자 지위에서 공사를 수행하는 주계약자공동도급을 통해 전문 간 컨소시엄에 대한 준비가 필요하다.

3. 주계약자공동도급 활용을 위한 개선과제

1) 국가계약법

(1) 공동계약운영요령에 주계약자공동도급 근거조항 보완

2020년 12월 28일 개정 이전 기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운영요령 제2조의2는 공동계약의 유형을 규정하고 있었다. 제1호는 공동이행방식, 제2호는 분담이행방식, 제3호는 주계약자관리방식에 대해서 규정하고 있었다.¹⁸⁾ 주계약자공동도급에 대해 건설산업기본법에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약으로 정의하였다. 그리고 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우는 종합건설업자가 주계약자가 된다고 규정하였다. 또한 개정 이전 공동계약운영요령은 제2조의3 제2항에서 계약담당공무원에게 주계약자공동도급으로 발주하고자 하는 경우 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자의 수가 충분한지 여부를 고려하도록 했다. 제2항은 2012년 4월 2일 개정에 따라 신설된 조항이다. 즉 개정 이전 공동계약운영요령 제2조의2와 제2조의3은 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이라는 점을 명확히 한 규정이며, 전문건설업자가 부계약자로 참여하는 방식이라는 것을 확인할 수 있다.

그러나 2020년 12월 28일 공동계약운영요령 개정(기획재정부계약예규 제539호)으로 제2조의2 제3호는 “주계약자관리방식이라 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.

18) 공동도급 또는 공동계약에 관해서는 건설산업기본법과 시행령, 그리고 국가계약법 및 시행령과 지방계약법 및 시행령 등에서 규정하고 있다. 주계약자공동도급과 주계약자관리방식 등 법령별로 명칭을 달리 사용하고 있으나, 본 보고서에서는 주계약자공동도급으로 사용하였다.

이로 인하여 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자로 구성되는 공동도급방식이라는 제도적인 특징이 모호해졌다. 뿐만 아니라 주계약자공동도급의 유용성을 부정하는 논거로 활용되는 상황이 초래되고 있다. 따라서 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식과는 다른 제도적인 특징을 갖는 공동도급 방식이라는 점이 명확해질 수 있도록 현행 공동계약운영요령 제2조의2 제3호의 개정이 필요하다.

또한 공동계약운영요령 제2조의3의 삭제에 따라 주계약자공동도급 발주 대상 공사의 범위가 확대되었다. 주계약자공동도급 발주가 가능한 공사를 추정가격 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상으로 규정하고 있었던 제1항이 삭제되었다. 즉 발주대상 공사범위에 관한 규정이 삭제돼 공사규모에 제한 없이 주계약자공동도급 발주가 가능하게 됐다.

그러나 제2조의3 제2항의 삭제는 주계약자공동도급의 정체성이 불분명해지는 결과가 초래되었다. 따라서 제2조의3은 제2항을 2020년 12월 28일 개정 이전 규정의 의미를 회복할 수 있도록 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자에 의해 구성되는 공동계약이며, 주계약자공동도급 발주를 위해서 계약담당공무원은 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자의 수가 충분한 지 여부를 확인하도록 규정하여야 한다.

2020년 12월 28일 공동계약운영요령이 개정되기 이전의 상태로 회복되어야만 주계약자공동도급의 성격을 명확히 할 수 있다. 이러한 개정이 수반되지 않아 부계약자로 종합건설업자가 참여할 수 있게 허용되면 주계약자공동도급은 공동이행방식과 차별성을 갖기 어렵다. 주계약자공동도급과 공동이행방식 활용을 통해서 기대할 수 있는 제도적인 장점을 발주자가 활용하기 위해서는 주계약자공동도급은 종합공사와 전문공사로 구성되는 공사의 발주방식으로 활용되고, 부계약자는 전문건설업자가 참여할 수 있는 영역으로 운영되어야 한다. 이런 제도 운영이 이루어져야만 공동이행방식도 효과적으로 운영될 수 있다. 그리고 이런 주장은 앞에서 제시하고 있는 종합공사의 원가구성을 근거로 한다. 종합건설업자들이 수행한 공사의 원가구성에서 외주비로 표시되는 하도급의 비중이 60%를 초과하고 있고, 노무비 비중은 매우 낮다. 이는 종합건설업자가 직접 시공의 경험이 부족하고 역량이 취약하다는 것을 의미한다. 따라서 주계약자공동도급의 부계약자는 전문건설업자의 공종으로 구성되고 전문건설업자가 참여하여야 한다.

생산구조 혁신은 업역규제의 문제점으로 “종합업체는 시공기술 축적보다는 하도급 관리·입찰 영업에 치중하며 실제 시공은 하도급업체에 의존”하는 점을 지적하였다. 그러나 종합건설업자와 전문건설업자가 모두 시공기술을 축적하는 것만이 발주자의 선택권을 강화하는 것인지에 대한 의문이 있을 수밖에 없다. 건설산업기본법에 의한 건설업자의 숫자

가 2021년말 기준으로 87,509개이며, 이들이 각자 다른 역량의 전문화를 통해 다양한 서비스를 제공하는 것이 오히려 발주자의 편익을 개선하는 것이라고 생각된다. 생산구조 혁신로드맵의 최종적인 목적이 건설산업의 경쟁력 제고와 발주자의 편익 증진이라면 선택권이 강화될 수 있는 방향성이 필요하고, 이런 측면에서 주계약자공동도급의 부계약자는 특정한 분야의 시공 전문가인 전문건설업자가가 참여하는 것이 타당하다.

〈표 4-10〉 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령 제2조의2 개정(안)

현행	개정(안)
<p>제2조의2(공동계약의 유형) 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하는 방식에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. "주계약자관리방식"이라 함은 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다.</p>	<p>제2조의2(공동계약의 유형) 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하는 방식에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.</p> <p>1. ~ 2. (좌동)</p> <p>3. 주계약자 관리방식 이라 함은 건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우에 공동수급체 구성원 중 전체 건설공사의 이행에 대한 종합적인 계획·관리·조정을 하는 자가 주계약자가 되며, 주계약자를 제외한 나머지 공동수급체 구성원은 부계약자가 된다.</p>
<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약)〈삭제 2020.12.28〉</p>	<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약) ① 계약담당공무원은 건설산업기본법에 따른 종합공사에 대하여 주계약자관리방식에 의한 공동계약에 의할수 있다.</p> <p>② 계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 건설업자의 수가 충분한지 여부와 부계약자가 참여하는 전문공사에 건설산업기본법시행령 제21조의 부대공사가 적절하게 포함되었는지 여부를 고려하여야 한다.</p> <p>③ 부계약자의 계약금액은 총계약금액을 기준으로 입찰공고시 명시된 부계약자의 시공비율을 곱하여 결정한다.</p>

(2) 공동계약운영요령 입찰공고 개정

기획재정부 공동계약운영요령은 국가계약법의 적용을 받으면서 공사를 발주하는 기관에게 가장 실질적인 기준이라고 할 수 있다. 그런데 2020년 12월 개정으로 인하여 주계약자공동도급의 실효성이 크게 약화되는 상황이 초래되었다. 발주자가 주계약자공동도급에 의해 입찰공고를 하는 것이 아니라 종합건설업체가 주계약자공동도급을 선택해 입찰에 참여할 수 있게 되었다. 이로 인하여 제도의 활용이 급격하게 감소하는 결과가 초래되었다. 2017년 국가계약에서 27건의 주계약자공동도급 발주가 있었고, 2018년 18건, 2019년에는 25건으로 점점 활용도를 높여가고 있었다. 2020년에도 28건이 발주되었다. 그러나 2021년에는 6건의 발주에 그쳤다.

공동계약운영요령 개정으로 인하여 주계약자공동도급을 활용할 수 있는 여지가 축소되었다. 이는 주계약자공동도급 활용을 통해서도 기대할 수 있는 효과의 실현을 막는 것이라고 할 수 있다. 한시적으로 2022년 12월 31일까지 발주자가 주계약자공동도급을 지정하여 발주할 수 있도록 하였으나, 2021년 국가계약에서 주계약자공동도급의 발주 감소는 공동계약운영요령 개정의 영향이 작용한 것으로 볼 수 있다.

따라서 주계약자공동도급의 제도적 장점을 현실화하기 위해서는 발주 활성화를 위한 개편이 수반되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 2020년 12월 이전으로 공동계약운영요령을 회복하는 것이 필요하다. 구체적으로는 공동계약운영요령 제2조의2(공동계약의 유형)가 개정되어야 하며, 개정(안)을 <표 4-10>으로 제시했다.

입찰 참여자들은 입찰공고를 통해서 입찰에 관한 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 공동이행방식, 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식을 대신하여 활용할 수 있다는 규정을 신설하였다. 개정이전 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 주계약자공동도급만을 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 4-11〉 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령 제8조 개정(안)

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

(3) 주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준 일몰기준 폐지 및 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 공동계약운용요령 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 공동계약운용요령 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 발주결과 등을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 2022년 12월로 정해진 유효기간을 연장하는 것이 필요하다.

(4) 전문공종 부계약자 직접시공 의무 부여

기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운용요령의 [별첨 3]은 주계약자관리방식 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. 상호시장 진출 이전 부계약자는 전문건설업체가 담당하는 역할이었다. 또한 상호시장 진출 허용 이후에도 부계약자로 참여하는 종합건설업체는 전무한 상황이다.

공동계약운영요령에는 공동계약의 방식으로 주계약자공동도급을 명시하고 있다. 이런 상황에서 부계약자로 참여하는 종합건설업체의 하도급을 허용하는 것은 생산구조 혁신로드맵의 취지에도 부합하지 않는다고 할 수 있다.

2) 지방계약법

2021년 지방계약법에 따라 발주된 주계약자공동도급은 340건이며, 181건은 상호시장 진출이 허용됐고, 6건에서 상호시장 진출이 있었다. 전문건설업체가 주계약자로 참여한 건수는 4건, 종합건설업체가 부계약자로 참여한 경우는 2건이었다.¹⁹⁾ 전문건설업체가 주계약자로 참여한 4건의 공사는 주계약자의 업종으로 토목 또는 토건으로 공고된 것이 2건, 조경이 2건이었다. 종합건설업체가 부계약자로 참여한 2건의 부계약자 업종은 토공과 기계설비가 각각 1건씩이었으며, 발주된 공사의 추정가격은 각각 53.3억원과 54.5억 원이었다. 종합건설업체가 부계약자로 참여한 공사의 추정가격은 주계약자공동도급이 많이 발주되는 공사금액 구간은 아니라고 할 수 있다(〈표 4-12〉 참조). 이에 비해 전문건설업체가 주계약자로 참여한 4건의 공사는 3건은 추정가격이 5억원에서 9억원 규모였으며, 1건은 12.6억원이었다.

〈표 4-12〉 주계약자공동도급 발주공사 공사규모 현황(2021년)

(단위: 건, %)

구분	합계	2억~10억미만	10억~30억미만	30억~50억미만	50억~100억미만
건수	340	140	111	48	41
건수 구성비	100.0	41.2	32.6	14.1	12.1
금액 구성비	100.0	10.0	25.5	24.7	39.9

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

이처럼 대부분의 주계약자공동도급 발주공사는 상호시장 진출이 허용된 이후에도 종합건설업체가 부계약자로 참여하는 비중이 매우 낮았던 것으로 나타났다. 상호시장 진출 허용 이후에도 기존과 같이 주계약자는 종합건설업체, 부계약자는 전문건설업체의 구조가 유지되고 있다.

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준은 제8장에서 주계약자공동도급에 관해 별도로 규정하고 있다. 이처럼 별도로 규정하고 있는 것은 기획재정부 계약예규가 공동도급운영요

19) 전라남도가 2021년 2월 25일 발주한 월암천 하천재해예방사업(긴급공고)은 부계약자 업종은 철근콘크리트업, 포장공사업, 토공사업, 석공사업 등이었고, 토공사업으로 종합건설업체가 부계약자로 참여했다. 다른 1건은 부산광역시 동래구가 2021년 6월 9일 발주한 혁신어울림센터 건립 건축공사이며, 부계약자 참여가 가능 업종은 철근콘크리트업, 기계설비업, 토공사업, 습식공사업, 조경식재공사업, 금속구조물창호공사업, 석공사업, 실내건축공사업, 비계공사업이었으며, 기계설비공사업으로 종합건설업체가 부계약자로 참여했다.

령에서 주계약자공동도급을 포함한 모든 공동도급방식을 규정하고 있는 것과 차이를 보인다. 지방계약에서는 주계약자공동도급에 대해서 보다 구체적으로 규정하고 있는 것으로 볼 수 있고, 활용도에서도 국가계약보다 많다.

지방계약의 주계약자공동도급 발주공사에서 상호시장 진출이 거의 이루어지지 않고 있는 점을 감안하면 상호시장 진출에 따른 문제점을 개선할 수 있는 대안으로 주계약자공동도급 활용을 검토하는 것이 필요하다.

(1) 추정가격 30억원 미만 공사의 발주 확대

상호시장 진출로 야기되고 있는 전문건설업의 침해를 완화하는 수단으로 주계약자공동도급이 활용되기 위해서는 전문건설업체의 참여를 유인할 수 있는 제도로의 개편이 모색되어야 한다. 특히 추정가격 30억원 미만 공사에서 주계약자공동도급 발주가 확대될 필요성이 크다. 2019년부터 2021년까지 주계약자공동도급으로 발주된 공사의 부계약자 평균 분담비율은 17.8%였다. 추정가격 30억원 공사가 발주되는 경우 부계약자 분담비율이 17.8%라고 가정하면 5.3억원이 된다. 이런 수준의 공사금액은 전문건설업체의 하도급 공사 1건의 평균 금액과 유사하다. 상호시장 진출 허용으로 공사참여 기회가 제한되고 있는 전문건설업체를 보호하는 역할을 기대할 수 있다.

발주자에게 30억원 미만 공사발주 시 주계약자공동도급을 우선적으로 검토하도록 유도하는 것이 필요하다. 2021년 경기도가 주계약자공동도급을 점진적으로 확대하겠다는 방침을 제시한 것이 예시가 될 수 있다.²⁰⁾ 경기도는 매년 연초 2억원 이상 100억원 미만 발주공사에 대한 사전조사를 통해 주계약자공동도급 적용 가능 여부를 검토한다는 계획을 갖고 있다.

30억원 미만 공사의 주계약자공동도급 발주를 확대하기 위해서는 해당 공사들에 대해서는 주계약자공동도급 발주 가능 여부를 사전에 심의하는 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 사전 심의를 통해 특별한 사유가 없는 한 주계약자공동도급으로 발주되도록 유도하는 것은 상호시장 진출의 보완수단이 될 뿐만 아니라 해당 지역에 소재하는 영세한 규모의 전문건설업체를 보호, 육성하는 대안이 된다.

20) 경기도는 주계약자공동도급을 불공정한 하도급을 개선할 수 있는 효과적인 수단으로 인식하고 2021년 100억원 미만 공사의 20%, 2022년에는 30%로 확대한다는 방침을 수립했다. 이를 위해 주계약자공동도급 발주에 필요한 공중분리위원회를 2021년부터 운영하고 있다.

또한 특정한 공정의 시공 전문가인 전문건설업체가 부계약자 참여하게 됨에 따라 해당 지역의 건설근로자에게는 일자리를 제공할 수 있는 환경이 조성된다. 왜냐하면 부계약자의 분담비율이 높지 않은 공사는 해당 지역의 전문건설업체와 네트워크가 있는 주민인 건설근로자들이 공사에 참여할 수 있는 여지가 증대되기 때문이다.

(2) 공동수급체 구성원수 확대

계약집행기준은 사업부서에 물량내역서를 기준으로 공종 내역을 구분하도록 명시하고 있고, 시공의 난이도 등을 고려하여 원칙적으로 3개 이내로 구분하도록 하고 있다. 공사의 특성상 필요한 경우 5개까지 구분할 수 있다.

그리고 공동수급체 구성원 수는 공종별로 구분된 공사내역서에 따라 결정하도록 하고 있고, 계약담당자는 공동수급체 구성원 수를 입찰공고에 명시해야 한다. 이처럼 구성원수의 제한은 공종 내역 구분에 따른 것이다.

공동수급체 구성원수 제한 규정으로 인하여 지방공사에서 주계약자공동도급 발주는 주로 공정이 단순한 토목공사 위주로 이루어졌다.

상호시장 진출 허용의 문제를 보완하기 위해서는 전문건설업체의 수주기회 확대를 통해 공사참여를 유도해야 한다. 특히 원도급공사를 주로 수행하는 전문건설업체의 보호를 위해서는 기존과 유사한 규모인 평균 5,000만원 수준의 원도급공사 참여기회가 제공되는 것이 필요하다.

공동수급체 구성원수를 확대하기 위해서는 현재보다 공정 분리가 세분화되어야 한다. 또한 구성원수를 확대해 상대적으로 공정이 다양한 건축공사에도 주계약자공동도급 발주가 활발하게 이루어질 수 있어야 한다. 입찰공고에 복수의 전문업종이 명시되면 부계약자로 참여하는 구성원이 많아지고, 시공역량의 측면에서 우위에 있는 전문건설업체가 많이 참여할 수 있는 유인이 될 것으로 판단된다.

(3) 건설사업관리제도(CM)와 연계

현행 건설산업기본법은 제26조에서 건설사업관리업무의 전부 또는 일부를 건설사업관리에 관한 전문지식과 기술능력을 갖춘 자에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 건설사업관리제도는 발주자를 대신하거나 위탁에 의해 공사의 효율적인 관리를 통해 비용을 절

감하면서도 양질의 시설물이 공급될 수 있도록 제반업무를 수행하게 된다.

지방계약법이 적용되는 공사에서 주계약자공동도급 발주를 확대하는 대안으로 제시된 추정가격 30억원 미만 공사의 사전심의, 공동수급체 구성원수 확대 등은 발주자의 역할이 많아지는 결과를 초래할 수 있다. 이런 측면에서 건설사업관리제도와 주계약자공동도급의 연계가 가능할 것으로 판단된다. 공사관련 업무 전반에 관한 전문적인 지식과 경험을 축적하고 있는 건설사업관리자는 발주자의 업무부담이 가중될 수 있는 상황을 보완할 수 있다.

건설사업관리자의 역할 강화는 그동안 오랜 시간 다수의 논의와 검토가 이루어졌으나, 활성화의 계기가 마련되지 못하고 있는 실정이다. 상호시장 진출 허용으로 야기된 문제를 완화하는 수단으로서 주계약자공동도급 발주 확대와 연계하는 것은 현실적으로 가장 효과적일 것으로 기대되는 건설사업관리자 역할 확대의 대안될 수 있을 것으로 기대된다.

V

결론 및 정책제언

1. 결론
2. 정책제언

결론 및 정책제언

1. 결론

생산구조 혁신 로드맵은 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 등을 주요 내용으로 추진되고 있다. 특히 업역규제 폐지는 그동안 유지되어오던 종합과 전문건설 시장에 대한 상호시장 진출을 허용하는 환경 변화로 나타났다. 이러한 건설시장의 환경변화는 예상보다 크게 영향이 나타나고 있고, 전문건설업의 위축을 야기하고 있어 보완수단에 대한 모색이 시급하다고 할 수 있다. 국토교통부가 2022년 6월 10일 건설공사 발주 세부기준을 개정해 3.5억원 미만의 전문공사에 종합건설업체의 입찰참여를 제한할 수 있도록 한 것도 보완수단의 일환이라고 할 수 있다.

생산구조 혁신 로드맵의 목적 중에는 발주자의 선택권을 강화하여 공급받는 시설물의 품질을 제고하여 편익을 개선하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 상호시장 진출의 허용에 따른 전문시장의 침해는 건설한 전문건설업체들에게도 영향이 나타나고 있다. 업역규제가 폐지되었지만, 기존의 건설업 생산구조에서 시공 전문가는 전문건설업체였으며, 생산구조 혁신 로드맵 이후의 생산구조에서도 동일하다. 이처럼 시공 역량을 확보하고 있는 전문건설업체들의 공사참여 기회가 축소되는 것은 생산구조 혁신 로드맵의 취지와도 부합하지 않는다.

3.5억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업체 참여를 배제하는 조치가 시행되고 있지만, 기한이 정해져 있어 근본적인 대안이 마련되는 것이 시급한 과제가 되고 있다. 주계약자공동도급은 상호시장 진출에 의해 야기되고 있는 전문건설업의 위축을 보완할 수 있는 수단으로 활용도가 높을 것으로 기대된다.

주계약자공동도급은 종합건설업체와 전문건설업체가 공동수급체를 구성해 종합공사를 수행하는 공동도급 방식이다. 종합건설업체의 관리역량과 전문건설업체의 시공역량을 고루 활용할 수 있는 제도적인 특징이 있다. 또한 종합과 전문의 공동수급체 구성이라는 점에서 상생협력모델로 정책적으로 활용돼 왔다.

제도의 특징을 감안하면 상호시장 진출의 문제를 보완할 수 있는 가장 실효적인 수단이라고 할 수 있고, 효과를 극대화하기 위해서는 주계약자공동도급이 활발하게 발주될 수 있는 환경 조성이 필요하다. 이를 위해서는 국가계약법과 지방계약법의 규정을 검토한 후 개정(안)이 시행되어야 한다.

주계약자공동도급은 제도운용의 측면에서 국가계약법과 지방계약법이 다른 양상을 보이고 있다. 계약법의 적용을 받는 발주자가 발주하는 공사의 규모가 상이함에 따른 것이라고 할 수 있다. 구체적으로는 공사금액과 구성원수 등에서 차이를 보이고 있다. 따라서 국가계약법과 지방계약법은 개별적인 개선방안이 제시되어야 한다.

국가계약법 적용을 받는 공사에서 주계약자공동도급 발주 확대를 위해서는 기획재정부의 계약예규 제8장 공동계약운용요령에 주계약자공동도급 관련 규정의 개정이 필요하다. 개정 필요성은 상호시장 진출 허용에 따라 2020년 12월 28일 개정된 계약예규는 주계약자공동도급 활용에 부정적인 영향을 미치고 있기 때문이다. 따라서 제2조의2 제3호, 그리고 2020년 12월 28일 개정으로 삭제된 제2조의3을 신설하는 것이 필요하다. 제2조의2 제3호는 주계약자관리방식을 설명하면서 주계약자에 관해서만 규정하고 있으므로 부계약자에 관한 설명도 포함되도록 개정하여야 한다(〈표 4-10〉 참조).

공동계약운용요령 제2조의3은 주계약자관리방식에 의한 공동계약을 규정하는 조항이었으나, 2020년 12월 28일 개정 시 삭제되었다. 주계약자공동도급 활용의 근거가 희미해졌다고 할 수 있어 개정 이전의 상태로 규정이 복원되어야 한다. 또한 제8조(입찰공고) 제2항 제1호에서 공동계약 이행방식 중 하나로 주계약자관리방식을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

이처럼 국가계약법 적용 공사에서 발주자가 발주 시 준수해야 하는 계약예규에서 주계약자공동도급 활용 근거가 명확하지 않은 문제가 있고, 이를 우선적으로 개선하는 것이 주계약자공동도급 활성화를 위해 필요하다.

국가계약 공사에 적용되는 계약예규에서 주계약자공동도급 활용의 근거가 명확하지 못한 점은 실제로 문제를 야기하고 있다. 이에 따라 기획재정부는 2021년 한시적으로 특례를 마련했다. 2022년 12월 31일을 기한으로 하는 주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준인데, 이 운용기준의 연장 또는 일몰기한이 폐지되어야 한다.

부계약자에 대한 직접시공 의무에도 종합건설업체와 전문건설업체의 차이가 있는 것으로 판단된다. 즉 계약예규 제8장 공동계약운용요령은 주계약자관리방식 공동수급표준협정서를 [별첨 3]에서 규정하고 있다. 공동수급표준협정서의 제1항에서 종합건설업체가 부

계약자인 경우 주계약자와 합의하고 계약담당공무원이 승인하면 하도급이 가능하도록 규정하고 있다. 부계약자가 직접시공하지 않고, 주계약자와 부계약자가 모두 종합건설업체인 공동계약은 주계약자공동도급이라고 보기 어렵다. 공동이행방식 또는 분담이행방식과 구별될 수 있는 징표가 없다. 주계약자공동도급이 다른 두 공동계약방식과 구별되는 것은 부계약자의 직접시공 의무라고 할 수 있다. 따라서 상호시장 진출 허용에 따라 전문공종에 부계약자로 참여한 종합건설업체도 예외 없이 직접시공 의무화가 명시되어야 한다.

지방계약법 공사에서 주계약자공동도급이 상호시장 진출 허용의 보완수단으로 활용되기 위해서는 추정가격 30억원 미만 공사에 대해서는 주계약자공동도급 발주 가능여부에 대한 사전심사제도 도입이 필요하다. 이런 주장의 근거는 30억원 미만 공사에서 주계약자공동도급 발주가 상대적으로 활발하고, 30억원 공사에 전문건설업체가 부계약자로 참여하는 경우 최근 3년 평균 분담비율 17.8%가 5.3억원 수준이다. 이 규모는 전문건설업체의 하도급공사금액 평균과 유사하다. 상호시장 진출 허용에 따라 시장이 침해되고 있는 전문건설업체에게 공사참여 기회를 확대할 수 있는 대안이 된다고 할 수 있다.

지방계약은 주계약자공동도급의 공동수급체 구성원수를 원칙적으로 3인 이내로 제한하고 있고, 이로 인하여 공정이 비교적 단순한 공사를 위주로 주계약자공동도급 발주가 이루어지고 있는 실정이다. 주계약자공동도급이 상호시장 진출로 위축되고 있는 전문건설업에 긍정적인 역할을 할 수 있기 위해서는 다양한 공사를 대상으로 발주되는 것이 필요하다. 그리고 이를 위해서는 공동수급체 구성원수가 확대되어야 한다.

건설사업관리제도(CM)와의 연계를 통해 주계약자공동도급 발주 확대에 도움이 될 수 있고, 건설사업관리제도 활성화에도 긍정적인 역할을 기대할 수 있다. 건설산업관리자의 전문적인 역량과 축적된 경험을 활용하면 사전심사제도 도입과 구성원수 확대 등에 따른 발주자의 업무 부담이 가중되는 것을 완화할 수 있다. 두 제도 모두 활용도를 높일 수 있는 대안이라고 판단된다.

국가계약법 공사에서는 주계약자공동도급 활용도가 지방계약법 공사에 비해 많지 않다. 2021년 지방계약법 공사에서는 340건의 주계약자공동도급 발주가 있었다. 340건 중 181건은 상호시장 진출을 허용했으나, 상호시장 진출은 6건에 불과했다.

상호시장 진출 허용에도 주계약자공동도급의 주계약자와 부계약자는 기존과 같이 종합과 전문에 의한 공동수급체 구성이 이루어지고 있다. 이런 점을 감안하면 주계약자공동도급의 활용을 통해 상호시장 진출 허용을 보완할 수 있는 가능성이 크다고 할 수 있다.

2. 정책제언

상호시장 진출 허용에 따라 야기되고 있는 혼란은 예상보다 크다. 특히 전문건설업의 충격이 크게 나타나고 있다. 종합건설업과 전문건설업은 등록요건에서 차이가 있고, 해당 업종을 등록한 후 참여한 공사의 규모도 다르다. 이런 차이로 인하여 전문건설업체가 종합공사 진출에 필요한 요건을 충족하는 것은 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 이런 실정은 상호시장 진출의 결과를 통해서 확인할 수 있다.

상호시장 진출의 허용은 업역규제 폐지에 따른 것이며, 업역규제 폐지는 생산구조 혁신 로드맵 추진과제의 일환이다. 이런 측면에서 상호시장 진출 허용으로 야기된 전문건설업의 위축은 발주자의 선택권을 제한하는 결과가 될 수 있다. 생산구조 혁신 로드맵이 지향하는 발주자 편익 제고를 위해서는 서로 다른 역량을 보유한 다수의 건설업체가 경쟁해야 한다. 그러나 등록요건과 시공실적 등의 차이에 따른 전문시장의 침해는 업역이 구분된 생산환경에서 시공경험을 통해 축적되어 온 전문건설업의 역량이 활용될 수 있는 기회가 감소되는 결과로 나타나고 있다

상호시장 진출 허용의 보완수단 모색이 절실한 상황에서 주계약자공동도급은 현실적으로 가장 실효적인 수단이라고 할 수 있다. 종합공사에 공동수급체 구성원인 원도급자로 참여할 수 있어 전문시장의 침해로 야기된 문제를 보완할 수 있는 제도적인 특징이 있기 때문이다. 그리고 이러한 논거는 2021년 지방계약법 공사에서 발주된 340건의 주계약자공동도급의 상황을 통해서도 확인된다. 상호시장 진출이 허용된 181건 중 6건에서 종합과 전문은 각각 부계약자와 주계약자로 참여했고, 6건 중 4건은 전문건설업체가 주계약자로 참여한 공사였다. 상호시장 진출이 많지 않았고, 상호시장 진출이 이루어진 경우에도 전문건설업의 침해가 많지 않았다. 보완수단으로서 주계약자공동도급의 활용도를 기대할 수 있는 결과라고 할 수 있다.

1) 추정가격 3.5억원 이상 30억원 미만 공사 사전심사제 도입

2022년 6월 10일 3.5억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업체의 입찰참여를 제한하는 고시 개정이 있었다. 지방공사에서 주계약자공동도급으로 발주된 30억원 미만 공사의 부계약자 최근 3년의 평균 분담비율은 17.8%로 5.3억원 수준이었다. 최근 전문건설업체가 수행한 하도급 공사당 평균 금액과 유사하다.

주계약자공동도급의 공동수급체 구성원은 원도급자이며, 종합공사에 원도급자 지위로 참여하여 직접시공하게 된다. 상호시장 진출 허용이 야기한 전문건설업의 위축을 완화할 수 있고, 시공전문가로서 축적하고 있는 역량을 발휘할 수 있는 장점도 있다.

이런 장점을 극대화하기 위해서는 추정가격 3.5억원 이상 30억원 미만 공사에 대해서는 국가 및 지방공사 모두 사전심사제 도입과 활용도 제고가 요구된다. 해당 공사금액에 대해서는 발주 이전단계에서 공정분리 등을 검토하여 주계약자공동도급으로 발주가능 여부가 심사되어야 한다. 이를 바탕으로 원칙적으로 주계약자공동도급 발주를 우선하며, 주계약자공동도급으로 발주하지 않을 경우는 명확한 사유가 제시되도록 운영해야 한다. 원도급자로 참여해 종합공사에 대한 경험을 축적하고 관리 역량을 제고할 수 있는 제도라는 점에서 정책적인 판단이 필요하다고 할 수 있다.

2) 주계약자 직접시공 의무 강화

상호시장 진출 허용의 요건은 기존 상대방의 시장에 진입한 건설업체는 의무적으로 직접시공을 하여야 한다. 그러나 <표 2-3>에서 제시하고 있는 2020년 기준의 종합공사 원가구성을 통해서 확인할 수 있는 것처럼 종합건설업체의 직접시공 역량은 매우 미흡하다고 할 수 있다. 즉 전문공사 시장에 종합건설업체가 진입하여 직접시공을 하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 것으로 판단된다. 이러한 상황은 국토교통부 실태조사에서도 나타났다.

국가계약법 공사에서도 부계약자로 참여하는 종합건설업체에 대해서 직접시공 의무를 현재보다 강하게 규정하는 것이 필요하다. 현재의 규정은 주계약자와 발주자의 승인에 의해 하도급이 가능하도록 하고 있다. 부계약자로 참여해 하도급으로 공사를 수행하는 것은 주계약자공동도급의 제도적 장점을 살릴 수 없다. 불가피하게 부계약자의 하도급을 허용하는 예외요건을 구체적으로 명시하는 방법을 통해 매우 제한적으로 운영해야 한다.

3) 구성원수 확대로 주계약자공동도급 발주 공사 다양화

현행 지방계약법의 주계약자공동도급 구성원수는 원칙적으로 3인 이내로 운영되고 있다. 이런 구성원수 제한 규정은 주계약자공동도급이 특정한 유형의 공사를 대상으로 발주되는 상황을 초래하고 있다. 즉 다양한 유형의 공사에 주계약자공동도급이 발주되는 것을 어렵게 하고 있다.

공사의 유형에 따라 다양한 발주방식을 활용하는 것은 발주자의 편익을 제고하는 수단이 될 수 있다는 측면에서 구성원수 확대의 필요성이 크다.

또한 지방자치단체 등이 발주하는 공사를 통해 지역건설업을 육성하는 수단으로 활용도가 기대되는 주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 구성원수 확대가 필요하다. 부계약자로 참여하는 경우 직접시공 의무가 부여돼 있어 다른 지역에 본사를 두고 있는 건설업체의 참여를 제한하는 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

2024년부터는 전문건설업체 간 공동수급체 구성에 의해 종합공사를 수주할 수 있는 환경이 된다. 공사의 유형에 따라서는 시공역량을 축적하고 있는 전문건설업체들도 구성되는 컨소시엄이 효과적일 수 있다. 그런데 전문건설업체들로 구성되는 컨소시엄은 이전에 시도되지 않았던 제도라는 점에서 시행착오를 최소화하는 장치도 병행되는 것이 효과적이다. 주계약자공동도급은 현실에서 운영되는 제도 중 가장 효과적인 시행착오 최소화 수단이라고 할 수 있다. 이런 측면에서도 주계약자공동도급에 참여할 수 있는 구성원수를 확대하는 것이 필요하다.

■ 문헌자료

기획재정부, 한국통합재정수지.

대한건설협회, 건설경제동향, 각 연호.

대한건설협회, 주요건설통계, 각 연호.

대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

대한건설협회(2022), 2021분기 주요 건설통계.

대한전문건설협회 내부자료.

대한전문건설협회(2021), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

신태중(2018), 설문조사로 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.

통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

국토교통 통계누리(<https://stat.molit.go.kr/>).

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>).

아이건설넷(<https://www.igunsul.net/>).

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>).

nabo stats 재정통계시스템(<https://www.nabostats.go.kr/>).

■ 기타자료

국토교통부(2018. 11. 7), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.

기획재정부 보도자료(2021. 12. 31), 2022년 예산, 국회 본회의 의결·확정.

중앙일보(2018. 4. 3), 한국 건설의 추락---글로벌 경쟁력 6위서 12위로.

한국은행 보도자료(2021. 6. 21), 2019년 산업연관표(연장표).

e대한경제(2021. 12. 26), 직접시공해야 하는데---불법 하도급 46건 적발.

주계약자공동도급을 활용한 상호시장 진출 보완 방안

2022년 8월 인쇄

2022년 8월 발행

발행인 유 일 한
발행처 대한건설정책연구원
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL (02)3284-2600
FAX (02)3284-2620
홈페이지 www.ricon.re.kr
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2022