

새 정부의 건설산업 생산구조 혁신 방안 : 상호시장 허용 관련 전문건설업 보호구간 확대

박승국 대한건설정책연구원 산업혁신연구실장
(skpark@ricon.re.kr)

3

- I. 서론
- II. 건설공사 발주 세부기준 개정 내용
- III. 시사점 및 향후 개선 방안

I. 서론

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

이에 정부가 지난 5월 31일 행정 예고한 건설공사 발주 세부기준 개정안은 전문·종합건설업 간 상호시장 진출을 허용한 이후 상호진출 불균형이 극심하고 이에 따라 소규모 전문공사를 주로 수행하는 전문건설업계의 피해가 증가하는 부작용을 개선하기 위해 전문건설업 보호를 위한 방책으로 판단된다.

그러나 전문건설사업자 보호를 위한 「건설공사 발주 세부기준」 개정에도 불구하고 종합·전문사업자 간 불균형은 지속되고 영세 건설업체의 많은 피해가 예상된다.

2022. 5. 10. 윤석열 정부가 출범하였다. 윤석열 정부는 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’를 국정 비전으로 설정하였다. 그리고 국정 비전을 달성하기 위하여 분야별로 국정과제를 채택하였다. 이 가운데는 당장의 현안으로 부각된 부동산정책은 물론, 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 위해서 지역 기반 풀뿌리 경제를 책임지고 있는 영세 건설업체의 보호가 절대적으로 필요하다. 이하에서는 새 정부에서 영세 건설업체를 보호

II. 건설공사 발주 세부기준 개정 내용

하고 자유롭게 창의적인 건설정책 방향을 제시하기 위하여 우선 최근 개정된 「건설공사 발주 세부기준」의 시사점과 향후 대응 방안을 살펴보고자 한다.

현행 건설공사 발주 세부기준은 2023년 12월까지 한시적으로 공사예정금액 2억 원 이상 3억 원 미만의 전문공사 중 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1 이상인 경우 종합건설업체의 참여를 제한할 수 있으나, 이번 개정을 통해 2023년 12월까지 공사예정금액이 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문공사에 대해 종합건설업체의 참여를 제한할 수 있게 되었다.

즉, 전문건설사업자 보호를 위해 발주 세부기준을 개정해 2023년 12월 31일까지 공사예정금액 2억원 이상 3억 5,000만원 미만 전문공사의 경우 발주자가 종합건설사업자의 수주를 제한할 수 있게 한 것이다.

3억 5,000만원까지 종합건설사의 수주를 제한하면 공공공사 기준 약 2조 4,000억원 물량이 추가로 전문공사로 보호될 것으로 예상되고 있다. 현행 보호되고 있는 2억원 미만 공사까지 합치면 공공공사 총 원도급 규모(82,126건, 14조 5,035억원)의 건수 90%, 금액 53% 수준이다.

그러나 22년도 1월부터 5월간 상호시장진출 현황을 살펴보면 종합공사의 전문업체 진출은 281건(1,404억원)이고 전문공사의 종합업체 진출은 1,467건(5,107억원)으로 21년 동기 대비 불균형 상황의 해소가 보이지 않고 있다.

표 1 상호시장 진출 현황(2022년 1월~5월)

(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)
종합 공사 (2,692 건)	토목	1,829	12,013	6.6	전문 업체 (281건)	203(11.1%)	841.5(7.0%)	4.1
	건축	596	4,626	7.8		7(1.2%)	12.9(0.3%)	1.8
	조경	258	1,232	4.8		66(25.6%)	248.3(20.2%)	3.8
	산설	9	335	37.2		5(55.6%)	301.3(90%)	60.3
	소계	2,692	18,206	6.8		소계	281(10.4%)	1,403.9(7.7%)
전문 공사 (4,191 건)	토목	2,687	9,999	3.7	(1,186 건)	739(27.5%)	2,050.8(20.5%)	2.8
	건축	903	3,496	3.9		362(40.1%)	1,346.2(38.5%)	3.7
	조경	555	1,879	3.4		84(15.1%)	301.4(16%)	3.6
	산설	46	258	5.6		1(2.2%)	4.7(1.8%)	4.7
	소계	4,191	15,632	3.7		소계	1,186(28.3%)	3,703.1(23.7%)
합계		6,883	33,837	4.9	합계	1,467(21.3%)	5,107(15.1%)	3.5

*입찰정보사이트(아이건설넷) 자료 분석

Ⅲ. 시사점 및 향후 개선 방안

상호시장진출의 불균형은 전문업체들의 종합공사 진출시 많은 규제가 존재하기 때문이다. 전문업체가 종합공사에 진출하려면 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 다수의 전문업종을 보유하고 있어야 하며, 또한 전문업종에 비해 높은 종합업종의 등록기준(자본금, 기능인력) 충족¹⁾을 요구받고 있다.

반면에 종합업체는 전문공사 진출시 실적 전환만으로 가능한 상황이라 상호시장 진출에 따르는 규제의 균형이 전혀 맞지 않고 있다.²⁾

현실적으로 전문업체가 다수의 전문업종을 보유하고 종합업종의 등록기준을 충족하는 것은 매우 어렵다. 이러한 조건을 충족할 수 있는 전문업체는 차라리 종합업종을 등록하는 것이 종합공사를 수주하는데 더 유리할 수 있는 문제점이 내포되어 있는 것이다.

금번 건설공사 발주 세부기준 개정은 전문건설업의 업역 보호가 가장 시급하다는 정부와 업계의 협의 끝에 전문공사에 종합건설사업자들의 참여를 제한하는 범위를 확대한 것으로 전문건설 보호에 성과를 얻어낸 것이다.

정부도 종합·전문건설업간의 수주 불균형 해소를 위해 「건설공사 발주 세부기준」 개정에 따른 교차 수주 실적을 지속적으로 모니터링하며 관련 업계와 소통도 강화해 나갈 계획을 가지고 있다.

전문건설업의 보호구간 확대는 긍정적이나 종합과 전문 간 공정한 경쟁을 위한 근본적인 대책은 아니다. 보호구간의 공사규모의 확대가 좀더 필요하며 전문업역 보호구간의 영구화도 필요하다.

발주 세부기준 개정을 통해 보호구간만 일시적으로 확대되는 만큼, 향후 상호시장 불균형 해소 방안의 추가 수립을 추진하여야 하며, 전문업종의 본질적인 기능과 역할의 회복과 상호시장진출의 균형을 위해서는 다음과 같은 추가적인 개선이 필요하다.

- 1) 21년도에 발주된 관사 신축공사(건축) 사례의 경우 대업종을 기준으로 전문업체는 기술인력 11명, 자본금 7.5억으로 종합에 비해 2배의 등록기준 충족 요구받고 있음(건축공사업은 기술인력 5명, 자본금 3.5억). 이는 오히려 종합공사에 참여하는 전문업체들이 종합업체 보다 등록기준이 높아지는 문제점이 발생함
- 2) 21년 상반기 상호시장 진출 평균응찰(회/업체당)회수는 전문업체가 2.4회, 종합업체 10.6회로 전문업체의 종합공사 응찰 회수가 매우 저조한 상황임(대한전문건설협회 내부자료)

- 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합함
 - 전문업종의 본질적인 기능과 역할에 대한 회복 필요
- 전문업체들이 종합공사에 활발히 진출하려면 종합공사의 발주 시 대업종화된 1~3개의 전문면허 조합으로 전문업체에게 입찰자격을 부여하는 것이 필요
 - 전문업체들의 종합공사 진출 장벽 해소
- 종합공사에 진출한 전문건설업체에 대한 직접시공 규제를 종합건설업체에 적용하는 수준으로 완화 필요
 - 직접시공 규제의 균형 필요
- 상호시장 진출은 주로 소규모 전문공사에서 대부분 발생하고 있어 소규모 종합 및 전문업체에게 각자의 업역에서 경쟁력을 확보할 수 있는 기회 부여 필요
 - 종합·전문의 상호시장진출 제한 범위를 운용하는 것이 현재의 갈등과 혼란을 해소하는데 가장 효과적인 방안임

참고문헌

1. 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.
2. 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행.
3. 국토교통부(2020.5.31.), 종합업체의 전문공사 수주 제한 범위 한시적 확대, 보도자료
4. 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원