

건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 재개정안(의안번호 제2109615)에 대한 검토 및 제언

2021. 7

전영준·최석인

■ 검토 배경	4
■ 생산체계 개편 취지와 건산업 개정안의 주요 내용	7
■ 건산업 개정 발의안의 세부 검토	17
■ 결론 및 제언	56

- 2021년은 그간 오랜 논의와 협의 끝에 시작된 건설산업 생산체계 개편(업역규제 철폐, 업종체계 개선, 등록기준 조정)의 원년으로 공공공사부터 종합·전문 건설업 간 상호시장 진출이 이루어지고 있으며, 이후에도 2024년까지 단계적으로 확대 시행될 예정임.
- 하지만 건설 생산체계 개편이 추진된 지 고작 4개월이 경과된 지난 2021년 4월 국회는 시범사업 결과 영세 전문건설업이 종합공사 상호시장 진출에 제약이 있어 이를 개선하고자 「건설산업기본법」 개정(김운덕 의원 대표 발의, 의안번호 제2109615) 법안을 발의함.
 - 개정 발의안에서는 다음 2가지의 개정안을 제시함. 첫째, 전문건설사업자가 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세액 제외)의 종합공사를 도급받는 경우 종합건설사업자의 등록기준 보유를 면제하는 개정안을 제기함(안 제16조제3항).
 - 둘째, 2023년까지 영세 전문건설사업자를 보호하기 위해 2억원 미만 전문공사에 종합건설사업자의 참여가 이미 배제되어 있는 범위를 확대하여 2억원 산정 시 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세를 제외하도록 규정함(안 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항).
- 이러한 개정 발의안은 특정 업종에게만 경쟁의 우위를 제공하는 일방향의 비대칭적 규제인 건설산업 생산체계 개편과 관련된 신규 투자 기반 상호진출을 꺾하기로 한 노·사·정 합의를 폐기하고, 건설기업의 투자 유인을 법률로써 저해하는 제도 변화의 내용을 담고 있어 지난 40여 년간 지속되어 온 업역 갈등이 다시금 재현되고 있는 실정임.
- 이에 본 연구에서는 개정 발의안이 담고 있는 2가지 개정사항에 대해 여러 통계 등 산업 실태를 파악할 수 있는 다각적 자료를 바탕으로 심층적으로 검토함. 그 결과 총 13가지의 문제점과 한계점을 도출하였으며, 이를 고려할 때 건설 생산체계 개선 초기 선부른 법 재개정은 지양해야 함을 고찰함.
 - 먼저 ‘10억원 미만 종합공사의 전문건설업 도급 시 종합공사업 등록기준 면제안’과 관련하여 ① 제한적 통계 정보를 활용한 전문건설업 일방 피해 발생의 왜곡된 주장이란 점과, ② 상호 합의한 생산체계 개편의 핵심 원칙 부정으로 시장 혼란 확대가 예상된다는 점, ③ 불공평한 경쟁 심화 촉진으로 시장을 더 왜곡시킬 것이라는 점, ④ 업역개편 초기 선부른 개정 추진이 적합지 못하다는 점, ⑤ 영세 전문건설사업자 보호를 위해 다양한 특혜를 이미 제공하고 있다는 점 등의 문제점을 도출함.
 - 또한, ⑥ 상호시장 진출 시 상대 업종 등록기준 충족이 원칙이고 이를 고려하여 현행 건설업 등록기준 입·낙찰제도와 산업환경 등이 설계되어 있기에 종합공사에서의 더 많은 종합건설사업자 도급은 당연한 결과이며 이 또한 일시적이라는 점, ⑦ 기존 건설업 등록체계 왜곡에 따른 소규모 종합공사 시장 잠식의 정상화가 이루어진 것에 불과하다는 점, ⑧ 건설 생산체계 개편의 핵심 목표인 발주자 선택권 확보 상실이 우려된다는 점, ⑨ 종합공사의 시공자격을 단순히 금액(10억원)으로 일괄 규정할 수 없다는 점, ⑩ 개정안 통과 시 오히려 안전사고, 부실시공 가능성이 증대되기에 부적정하다는 점 등을 함께 도출함.
 - ‘한시적 2억원 미만 전문공사에 종합건설업 참여 배제 범위 기준 확대안’과 관련하여서는 ① 이미 조정한 사항에 대한 추가적 법 개정 추진으로 시장혼선을 유발한다는 점과 ② 현행 법체계에 배치되는 무리한 공사예정금액 정의 적용으로 인해 제도 혼선 및 안전·품질관리 우려가 증대된다는 점을 도출함.

I 검토 배경

■ 정부는 지난 2018년 11월 종합·전문건설업 간 업역규제 폐지 등을 골자로 한 건설생산구조 혁신안에 대한 노·사·정 합의를 이끌었고, 주요 이행 일정에 따라 차질 없는 진행을 선언한 바 있음.

- 업역과 업종에 따라 건설사업자의 업무영역을 법령으로 제한해 오던 '칸막이'를 없애고 생산구조를 혁신하여 건설산업의 경쟁력 강화를 꾀하겠다는 뜻으로 해석됨.

■ 이에 정부가 발표한 건설생산구조 혁신 로드맵(2018년 11월)에 따르면, 총 3단계에 걸친 주요 일정과 내용을 담고 있으며, 이를 위한 첫걸음으로 2021년은 공공공사 업역개편 시행의 첫해라 할 수 있음.

- 1단계(2021년 1월부터) : 공공공사에 대해 종합과 전문건설업 간 상호시장 진출을 허용함. 단, 영세 전문건설사업자 보호를 위해 공사에정금액 기준 2억원 미만 전문공사는 종합건설업의 진출 불가 및 원도급 10억원 미만 공사의 경우 또한 종합건설사업자의 하도급을 금지함.
- 2단계(2022년 1월부터) : 28개 전문업종을 대업종화(14개)하고, 민간공사의 업역개편(28개 전문업종 기준)을 시행하여 상호시장 진출을 허용할 계획임.
- 3단계(2024년 1월부터) : 종합과 전문건설업 간 상호진출을 전면적으로 허용함. 또한, 전문건설사업자 간 컨소시엄을 통한 종합공사 도급이 가능하며, 2억원 미만 전문공사에도 종합건설업의 진출이 가능하도록 함.

■ 하지만 제도개선 시행이 고작 반년가량 진행된 현재 종합건설업과 전문건설업 간 상호시장 진출 결과를 일방적으로 해석하고, 더 나아가 건설산업 생산체계 개편과 관련된 신규 투자 기반 상호진출을 꾀하기로 한 노·사·정 합의를 폐기하고, 건설기업의 투자 유인을 법률로써 저해하는 제도 변화가 포함된 「건설산업기본법」 개정안이 법안 발의되어 양 업종 간 업역 갈등이 다시금 재현되고 있는 실정임.

- 전문건설업계는 2021년 1분기(1~3월) 종합·전문 간 상호시장 진출 허용으로 낙찰자 결정이 완료된 3,827개 공고(나라장터)를 분석한 결과, 종합건설사업자의 전문공사 수주는 582건, 전문건설사업자의 종합공사 수주는 123건에 불과하여 문제가 있다고 지적함.¹⁾
- 이러한 전문건설업계의 문제 인식을 그대로 반영하여 의원입법을 통한 「건설산업기본법」 개정안(의안

1) 홍성진(2021), 「건설산업기본법 일부개정안(김윤덕 의원 발의, 2021.4.2.) 의미」, RICON건설BRIEF, 5월 Vol.4., 대한건설정책연구원.

번호 제2109615)이 발의(김윤덕 의원 대표 발의)되어, 이에 대한 찬반 논란이 거센 실정임. 개정 발의안에서 제기한 사항은 크게 다음 2가지 사항임.

- (개정안 1) 전문건설사업자가 공사예정금액 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외) 종합공사의 도급(상대 업종 진출) 시 종합건설사업자의 등록기준 보유 면제(안 제16조제3항)
- (개정안 2) 2023년까지 한시적 예외 규정인 공사예정금액 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 참여 배제의 범위를 확대하여 공사예정금액 2억원 산정 시 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세 제외(안 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항)

■ 이번 개정 발의안의 제안 사유는 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지로 인해 소규모 전문공사 시장에 대한 종합건설사업자의 상호시장 진출로 일감을 뺏긴 전문건설업 일방의 피해가 가중된다는 인식에 기반함.

- 제안 사유만을 보았을 경우 이번 개정 발의안은 전문건설시장 침해에 따른 보호조치가 주(主)인 것으로 해석될 수 있지만, 실제 내용상으로는 전문건설사업자의 종합공사 진출 활성화에 더 무게를 두고 있음.
- 물론, 2억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업 진출을 제한할 보호 장벽 또한 함께 강화하였지만, 10억원 미만 종합공사에 대한 상호진출을 통한 도급 시 상대 업역 등록기준 충족 면제를 통해 상호시장 진출을 더욱 원활히 하고자 하는 의도가 강한 것으로 판단됨.

■ 하지만 이는 전체 발주공사 대비 상호시장 진출 허용공사의 비중 차를 미고려한 채 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역에서 수주한 건수와 비중만을 고려한 것으로 건설산업 생산체계 개편의 목적인 상호시장 진출 활성화를 통한 경쟁 촉진 유도의 취지를 외면한 그릇된 통계 활용에 기인한 법안 발의라고 판단됨.

- 건설 생산체계 개편의 요지는 상대 업종 시장에서의 낙찰을 보장하는 것이 아니라 기회를 제공하는 것으로 낙찰 건수는 참고자료일 수밖에 없으며, 개방된 총 발주 건수에서부터 그 적절성을 검토할 필요가 있음.
- 본 연구를 통해 상세히 기술하였으나 간단히, 2021년 1~4월까지 발주된 공공공사를 기준으로 상대 업종에 개방된 발주 건수를 해당 업종의 총 발주 건수로 나누어보면 전혀 다른 결과 도출이 가능함. 즉, 종합건설사업자에게 전문공사 시장의 개방이 매우 저조하였다고 볼 수 있음.
- (종합공사의 전문건설업 상호시장 진출 허용 건수) 2021년 1~4월 발주된 총 5,271건의 종합공사 중 3,340건에 대해 전문건설업종의 상호시장 진출을 허용함. 건수 기준으로 약 63.4%, 금액 기준으로 약 48.8%를 개방함.
- (전문공사의 종합건설업 상호시장 진출 허용 건수) 동 기간 발주된 총 3만 7,167건의 전문공사 중 4,626건에 대해서만 종합건설업의 상호시장 진출을 허용함. 건수 기준으로 약 12.5%, 금액 기준으

로 약 37.6%를 개방함.

■ 이렇듯 건설 생산체계 개편 시행 초기의 결과만으로도 다양한 해석이 존재할 수 있기에 단기 실패와 일방적 주장에 기반을 둔 이번 개정 발의안과 같은 제도 변화를 강제화하는 것은 그간 오랜 논의와 합의 끝에 도출된 건설 생산체계 개편 취지에 정면 배치되는 것이라 할 수 있음.

- 1분기 시행결과만을 놓고 별도의 협의 없이 의원입법이라는 기습적 수단을 통해 지난 수년간의 각종 논의와 합의를 부정하는 것은 정당한 방법이라 할 수 없음.

■ 이에 본 연구는 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)이 담고 있는 2가지 개정사항에 대해 다양한 검토를 통해 이번 개정 발의안이 안고 있는 문제점과 한계점에 대해 심층적으로 분석·지적하고자 함. 주요 연구내용은 다음과 같음.

- 첫째, 정부의 건설생산구조 개편의 주요 내용과 의미를 고찰하고 김윤덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)의 주요 내용을 살펴보고자 함.
- 둘째, 공사에정금액 10억원 미만 종합공사에 대한 전문건설사업자의 상호시장 진출 시 상대 업종인 종합건설업 등록기준 충족 면제(안)에 대한 다양한 검토를 위해 조달정보개방포털, 국토교통부, 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 각종 데이터를 수집하여 관련한 사실관계를 영역별로 심층 분석함. 또한, 이를 바탕으로 입·낙찰제도와 연계한 사실관계 확인, 시장과 업계의 영향, 기존 제도를 통해 보장 중인 전문건설업 보호 제도와 중복성 여부, 발주자 선택권 침해 등 다양한 관점에서 본 개정안이 가진 각종 문제점·한계점을 진단함.
- 셋째, 2023년까지 한시적으로 종합건설업의 전문공사 상호시장 진출이 금지되어 있는 공사에정금액 2억원 미만 전문공사 범위 확대와 관련하여 예상되는 시장 및 제도 혼선사항 등을 검토함.

Ⅱ 생산체계 개편 취지와 건산업 개정안의 주요 내용

1. 건설산업 생산체계 개편의 취지와 주요 내용

- 김윤덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)의 입법 이유와 합리성 여부 및 법안 도입 시 예상 문제점 등을 판단하기 위해서는 우선 지난 4년간(2018년~현재) 수많은 논의와 검토 과정이 이루어진 ‘건설산업 생산체계 개편’의 주요 내용과 이를 위해 노·사·정 간 체결하였던 합의사항 파악이 선행되어야 할 것임.
- 이에 먼저 건설산업 생산체계 개편의 추진 배경과 연혁을 살펴보면, 지난 2018년 6월 국토교통부는 건설산업의 대내외 환경 변화와 생산성 향상을 위해 근본적 산업혁신이 필요하다는 인식 아래 ‘건설산업 혁신방안’을 4대 혁신 부문²⁾을 중심으로 수립·발표함.³⁾
 - 또한, 정부는 건설산업 혁신방안의 실행력 제고를 위해 지난 2018년 7월 ‘건설산업 혁신 노사정 선언⁴⁾’을 시행하였으며, 이 외에도 건설혁신위원회 구성(2018년 4월), 관련 연구용역 추진, 공청회 개최(2018년 9월) 등 다양한 활동을 전개함.
- 그럼에도 불구하고 이해관계가 첨예하게 대립할 수밖에 없는 생산구조 혁신과 관련하여서는 기존 개선논의의 실패⁵⁾를 답습하지 않기 위해 추가적인 상세 계획을 수립한 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’을 발표(2018년 11월)함과 더불어 향후 차질 없는 이행을 꾀하기 위해 ‘건설산업 생산구조 혁신 노사정 선언문’을 합의함(<그림 1> 참조).
- 정부가 이렇듯 건설산업 혁신방안 중 생산체계 개편 추진에 구체적인 정책 방안을 마련한 것은 건설 생산체계를 둘러싼 여러 제도와 규제(업역규제, 업종체계, 등록기준)가 오히려 산업 발전을 저해하는 다음과 같은 여러 문제를 초래하였다고 인식하기 때문임.
- (업역규제) 국토교통부는 지난 1976년 전문건설업 도입 후, 시장 보호 차원에서 40여년간 종합·전문건설업의 업무영역을 엄격히 제한⁶⁾한 갈라파고스식 생산구조를 유지하

2) 건설산업 혁신 4대 부문 : ① 기술혁신, ② 생산구조 혁신, ③ 시장질서 혁신, ④ 일자리 혁신

3) 관계부처 합동(2018.6.), 건설산업 혁신방안 - 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신 -, 제9차 경제관계장관회의의 보고 안건

4) 건설산업 혁신 노사정 선언(2018.7.) : “노사정은 생산성 향상, 공정경쟁 촉진, 상생협력 활성화 등 건설산업 혁신방안(6.28.)의 취지에 따라 업역, 업종, 등록기준 등 건설산업 생산구조 관련 규제의 합리화 방안을 강구한다.”

5) 2004년 건설 선진화 전략, 2008년 제3차 건설산업 진흥계획, 2009년 건설 선진화방안 등.

6) 2개 공종 이상 종합공사의 원도급은 종합건설사업자만, 전문공사 원·하도급은 전문건설사업자만 가능.

- 종합건설사업자는 시공기술 축적보다는 하도급 관리·입찰 영업에 치중하고 실제 시공은 하도급자에 의존하는 경향이 증대되었으며, 전문건설사업자는 사업 물량 대부분을 종합건설사업자의 하도급에 의존, 수직적 원·하도급 관계 고착화로 인해 저가 하도급 등 불공정 관행이 확산되었다고 인식함.
- 결국, 이러한 업역규제로 인해 분업·전문화를 위해 도입된 종합·전문 업역 제한이 상호경쟁을 차단하고 생산성 향상을 저해하는 ‘칸막이’로 변질되어 건설산업의 소비자인 발주자의 건설기업 선택권을 제약하고 우량 전문건설사업자의 원도급시장 진출 및 종합건설사업자로의 성장에 걸림돌로 작용하고 있다고 진단함.

구분

생산구조 혁신방안 및 로드맵

업역구제

업종체계

등록기준

건설산업 생산구조 혁신 노사정 선언문

노사정은 발주자, 건설기업, 건설근로자 등 산업 참여주체 모두의 성장발전을 위해 수립된 「건설산업 혁신방안(2018. 6. 28.)」과 「건설산업 혁신 노사정 선언문(2018. 7. 25.)」에 기초하여 협력, 일체, 공동의 가치를 추구 건설산업의 생산구조를 재구조화 혁신에 나감 것에 합의한다.

1. 노사정은 1976년 설립 이후 건설기업 간 경쟁경쟁이 아닌 생산성인 향상 제해하는 간담이기에 공제로 개선 필요성인 지속적으로 제기되어온 종합·전문건설기업 간 업적 제한을 다수인의 원리에 따라 관련 제제하여 종합·전문건설기업 간의 자부심을 상호강화 시기를 보완한다.

2. 업종개편을 구상하는 세부 전문업종을 비롯한 전문건설기업과 전문건설기업 간의 전문 시업에 대해 종합공사 도급을 허용하며, 전문건설기업에 대해서는 부유권 도입에 따라 장부과 간 조차 결자·명분상 등에 한하여 합리적 방안을 마련한다.

3. 종합건설기업이 해당 전문업종에 속하는 시설물을 시공하기 위한 전문공사의 도급을 허용하며, 양성제도 도입을 위해 10여 년의 소액 공사의 종합건설기업 간 하도급을 제한한다.

4. 종합·전문건설기업이 상호시장에 진출하는 경우 신규 고용과 신규 투자를 활성화하는 차원에서 상생 참여 등록기준을 완화하여 하며, 도급받은 공사는 직접 시공하여야 함을 원칙으로 한다.

5. 업적제한은 산업에 미치는 영향, 건설기업의 경쟁력 제고 등에 소요되는 기간을 감안하여 2021년 공공공사, 2022년 민간공사의 순으로 해제되며, 전문건설기업 간 전문 시업의 종합공사 도급과 종합전문건설기업의 20여만 여만 전문공사 도급은 일정 기한 이후, 상호 시장경쟁 촉의 필요성 등을 고려하여 2024년까지 적용한다.

2. 노사정은 건설기술의 발전, 공법의 융합을 통해 시공환경의 변화를 고려하고 건설업, 노동계 등 현장의 의견을 충분히 수렴하여 건설업종체계를 단계적으로 개선해 나간다.

3. 일제 시공물질을 장려하고 모든 업종과 분야에 맞는 고용, 낮은 자본금 등으로 존재 필요성이 낮은 업종, 전문기술이 필요하지 않은 업종은 종합적으로 정리하여 2019년 12월까지 1기 단계 업종 개편을 추진한다.

4. 전문기업의 시공능력 계층, 종별 건설업의 육성, 건설근로자의 노동조건 개선 등 다각도로 고려하여 전문건설업 업종 통합 등 종합기 건설업종 개편방안을 2020년까지 수립한다.

5. 업종개편으로 인한 발주자의 혼란을 방지하고 건설서비스가 기술력이 높고 시공경험이 풍부한 전문인력을 보유한 우량기업에 우월하게 선택될 수 있도록 시장경제 등에 관해 충분한 정보를 제공하는 「건설기업 데이터베이스」를 2021년까지 도입한다.

■ (업종체계) 지난 1997년 이후 20여 년 이상 종합건설업은 구조물(5종), 전문건설업은 공종(29종)을 기준으로 세부 건설업종을 분류한 체계를 유지하여 그간 타 업종과 분쟁이 잦은 업종, 전문성이 상대적으로 떨어지는 업종, 공법 변화 등을 감안할 때 신설이 필요한 업종이 혼재되어 전면 개편이 필요하다고 판단함.

- 특히 종합건설업의 토목건축공사업과 전문건설업의 시설물유지관리업의 경우 업무 범위가 지나치게 넓어 만능 면허화가 된 점의 개선 필요와 더불어 전문건설업종의 경우 지나친 업종 세분화로 업종 간 업무 내용의 구분이 모호하여 갈등이 많고 공법의 융복합 추세에도 뒤떨어지고 있다고 인식함.

- 이에 정부는 업역규제 개선과 연계하여 현행 종합·전문건설업의 업종체계를 원점에서 재검토한 결과 4차 산업혁명 등 건설기술 향상 추이를 적극적으로 반영한 업종체계 개편이 불가피하다고 판단함.

■ (등록기준) 「건설산업기본법」을 통해 규율 중인 기존 건설업 등록기준은 기술능력(건설기술자 1~11명), 자본금(2억~12억원), 시설·장비 등을 요구하고 있으나, 선진국과 비교할 때 대체로 높은 수준이기에 이에 대한 개선이 필요하다고 인식함.

- 국토교통부는 자본금의 경우 합리적 수준으로 경감하고 기술자 경력요건은 엄격하게 강화하여 등록기준 충족이 곧 시공역량 확보로 이어지도록 개선이 필요하다는 입장임.

■ 이에 국토교통부는 이러한 문제점 파악 결과를 바탕으로 건설산업 생산구조를 2022년까지 전면 혁신한다는 방향 아래 업역규제와 업종체계, 등록기준 개편방안을 다음과 같이 제시함.

■ 먼저 업역규제 개편의 경우 발주자의 선택에 따라 종합·전문건설사업자가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 개편하여 상호시장 진출을 보장하되 업계 충격 완화, 영세업체 보호 등을 고려, 단계적 시행 방안(2021년 공공공사 적용 후 2022년 민간공사 확대 시행)을 추진하겠다고 발표함.

- 이를 위해 국토교통부는 기존 업역 구분에 따라 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종(종합 또는 전문)을 등록해야 함이 원칙이나, 다음의 경우 해당 업종을 등록하지 않고도 도급이 가능한 예외 규정을 마련함.
- 먼저 전문건설사업자가 종합공사를 도급받기 위해서는 해당 공사의 전문업종을 모두 등록한 전문건설사업자나 전문 간 컨소시엄(공동도급) 구성을 통해 종합공사의 원도급을 허용하나, 개편 초기 단일업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도하고 이를 거쳐 2024년부터 전문건설사업자 간 공동도급을 통한 면허 보완을 통해 종합공사 수주를 허용한다는 단계적 업역규제 개편방안을 제시함.⁷⁾
- 이와 반대로 종합건설사업자가 전문공사 도급을 위해서는 종합건설사업자에게 종합업종에 해당되는 시설물을 시공하기 위한 세부 전문공사 원·하도급을 허용하되, 영세 전문건설사업자 보호를 목적으로 총공사금액 10억원 미만 공사의 종합건설사업자 간 하도급과 물량 하도급⁸⁾은 금지함. 이 외에도 전문공사 원도급만을 수주하는 영세업체 보호를 위해 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 도급 허용은 2024년 이후로 제한함.

7) 또한, 이러한 개편방안에 따라 그간 종합공사 중 종합적 계획·관리·조정 필요성이 낮은 공사에만 전문건설사업자가 제한적으로 도급 허용되던 소규모 복합공사는 폐지함.

8) 대표적 물량하도급 사례로는 여러 동(棟)으로 이루어진 건축공사에서 여러 개 및 단일 동을 하도급하는 경우를 들 수 있음.

■ 다만, 종합↔전문건설업 간 상호시장 진출 시 상대 업종의 등록기준을 충족하고 전부 직접시공을 원칙으로 한다는 구비요건을 충족하여야만 진출 가능하다는 상호시장 진출 원칙을 함께 제시함.

- 종합·전문 간 상호시장 진출 시 구비요건으로는 크게 2가지를 제시하였는데, 먼저 상호시장 진출을 위한 상대 업종 등록기준 보완과 관련하여서는 입찰등록 마감일 전(수의계약의 경우 계약 전) 기술자, 자본금, 장비 등 상대 업종의 등록기준을 보유(충족)하여야 하고, 시공 중 역시 등록기준을 상시 보유하도록 의무화함.
- 또한, 상호시장 진출 시에는 모두 직접시공을 원칙으로 하되 시공 현실 등을 감안, 전문건설사업자가 종합공사에 진출하는 경우에는 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 제한적으로 허용하고, 종합건설사업자가 전문공사 진출 시에는 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 허용함과 더불어 하도급받은 종합건설사업자의 재하도급은 발주자 승인 시 허용하도록 제한함.

■ 두 번째로 업종체계 개편의 경우 단기적으로 현행 업종체계 틀을 유지하면서 시설물 유지관리업 및 기타 업무 내용이 유사하거나 업무 범위가 지나치게 넓은 업종을 우선 개편하고, 2021년 이후로는 업역규제 폐지 효과가 극대화되도록 대업종 중심으로 업종체계 전반을 개편하겠다는 방안을 발표함.

- 이때 대업종화 추진이란 유사 전문건설 업종을 통합(29개 업종 → 10개 내외 대업종)하여 업종 간 분쟁을 줄이면서, 실적기술력 등 전문성을 바탕으로 경쟁을 유도하겠다는 것임.
- 또한, 대업종화에 따른 발주자 혼란을 방지하고 우량업체 정보 제공 강화를 위해 종합은 구조물별, 전문은 세부 공종별로 공사실적, 전문인력, 처분 이력 등을 검증 후 공시하는 주력분야 공시제를 도입하겠다고 발표함.

■ 마지막으로 등록기준 조정과 관련하여서는 등록기준에 해당하는 자본금, 기술자, 사무실 등 시설과 장비 중 자본금과 기술자 기준 조정 방안을 발표함.

- 우선 자본금 조정의 경우 기존 대비 2019년 70%, 2020년 이후 50% 수준으로 자본금 부담을 낮추되 업체 수 증가 등을 면밀히 감시하여 하향 속도와 폭을 조정하겠다는 계획을 발표함. 이와 더불어 자본금 하향에 따른 부실업체 남설과 임금체불 등을 방지하기 위해 현금예치 의무가 있는 보증 가능 금액의 상향 조정을 동시 추진하겠다는 것임.
- 반면, 기술자 수의 경우 현행 수준을 유지하되 기능인등급제 도입에 따른 일부 기능공 수요 비중이 높은 업종에 대해서는 기능인력 보유 요건 추가도 향후 검토하겠다는 계획을 발표함.

■ 지금까지 살펴본 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’에 따라 현재(2021년 6월)까지 정부

는 상호시장 진출과 관련한 관련 법령 개정 및 행정규칙 신설 등 후속 조치를 진행함. 이뿐만이 아니라 공공공사에서의 업역개편이 우선 추진되었기에 업종 간 상호시장 진출을 고려한 계약 관련 법령 및 행정규칙의 개정 또한 후속하여 추진됨(<표 1> 참조).

- 또한, 개정 「건설산업기본법」(법률 제16136호) 부칙 제2조에 따라 생산체계 개편에 따른 시범사업 시행에 관한 근거를 마련하여 지난 2020년 기획재정부 특례 승인에 따라 9개 사업[종합공사 중 전문업만 허용한 공사(2건), 종합과 전문이 경쟁(3건), 전문공사 중 종합업만 허용한 공사(2건), 종합과 전문업이 경쟁(2건)]을 추진함.⁹⁾
- 또한, 전문건설업 대업종화 시범사업(22개) 선정 및 추진 또한 2021년부터 추진·시행 중이며, 필요 시 2차 시범사업도 추진할 계획임.¹⁰⁾

〈표 1〉 건설산업 생산체계 개편 관련 로드맵 발표 이후 후속 조치 추진 현황(2021년 6월 4일 기준)

구 분	일 자	주요 내용
건설산업기본법 개정 (법률 제16136호)	공포 2018.12.31., 시행 2021.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 종합건설사업자와 전문건설사업자가 상호시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 생산구조 개편(제16조) <ul style="list-style-type: none"> - 공공공사 2021년 시행, 민간공사 2022년 시행(부칙 제1조) - 단, 전문건설업 공동도급을 통한 종합공사 수행 및 2억원 미만 전문공사를 종합건설업이 도급받는 경우는 2024년 이후 시행 • 발주자 및 수급인은 시공자격을 갖춘 건설사업자에게 도급(하도급) 하여야 하도록 도급자격 변경(제25조제1항, 제2항) • 국토부 장관에게 건설업 등록기준 확인을 위해 고용보험, 국민연금, 국민건강, 산업재해보상보험에 관한 자료 요청 권한 부여(제49조의2)
건설산업기본법 시행령 개정 (대통령령 제29877호)	공포 2019.6.18., 시행 2019.7.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 업역개편에 따른 자본금 경감을 위해 기존 대비 70% 정도로 자본금 기준 완화(별표 2) • 등록기준 충족을 위한 자본금에 대한 담보제공 또는 현금예치 요구 범위를 기존 대비 10% 정도 상향(제13조제1항제1호의2)
건설산업기본법 시행령 개정 (대통령령 제30423호)	공포 2020.2.18., 시행 2020.2.18.	<ul style="list-style-type: none"> • 업역개편 시범사업을 실시할 수 있는 공공기관 범위 규정(부칙 제2조) <ul style="list-style-type: none"> - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 및 준정부기관 - 「지방공기업법」 제49조 및 제76조에 따른 지방공사 및 지방공단
건설산업기본법 시행령 개정 (대통령령 제31102호)	공고 2020.10.8., 시행 2021.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사 시공자격과 부대공사 기준의 정비·보완 (제19조, 제21조, 제20조 삭제) <ul style="list-style-type: none"> - 신기술 등이 적용되는 건설공사 시공자격 예외 사유 종합·전문공사 구분 없이 통합·부대공사 도급 인정 범위 확대 - 주된 공사를 시공하기 위해 필요한 부대공사로 인정하는 기준 마련 (주된 공사와 부대공사 간 종속성 및 연계성 인정 시) • 건설공사 하도급 제한 예외 사유 재규정(제31조의2) <ul style="list-style-type: none"> - 종합·전문 간 상호교차하여 도급받는 경우 원칙적 하도급 금지 - 단, 하도급 하려는 공사가 도급받은 전체공사 금액의 20%를 초과하지 않는 경우로서 신기술·특허공법 등이 적용되는 공사

9) 국토일보, “종합-전문건설업 상호시장 진출 시범사업 본격화”, 2020.6.15., 신문기사 참조.

10) 국토교통부(2021), 국토부, “전문건설업종 대업종화 시범사업 본격 추진”, 2021.2.8. 보도자료 참조.

〈표 1〉 건설산업 생산체계 개편 관련 로드맵 발표 이후 후속 조치 추진 현황 -(계속)

구 분	일 자	주요 내용
건설산업기본법 시행령 개정 (대통령령 제31328호)	공고 2020.12.29., 시행 2022.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> 공사단계별 연계성과 시공기술의 유사성 등을 고려하여 시설물유지관리업을 제외한 기존 28개 전문건설업종을 14개 업종으로 통합 (별표 1 및 별표 2) - 시설물유지관리업의 경우 2023년 말까지 다른 종합 또는 전문건설업종을 전환(전환 시 등록기준 충족은 2026년 말까지로 유예) 전문건설사업자의 경우 업무 분야 중 주력으로 시공할 수 있는 업무 분야를 주력분야 등록(제7조의2)
건설산업기본법 시행규칙 개정 (국토교통부령 제765호)	공고 2020.10.7., 시행 2021.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> 소규모 건설공사 도급 제도 폐지(제13조의2) - 2개 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 전문건설사업자가 종합공사를 도급받을 수 있게 허용됨에 따라 소규모 건설공사제 폐지 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 도급받을 수 있는 전문공사의 범위 설정(제13조의3) - 종합건설사업자가 도급받을 수 있는 전문공사의 범위 규정 시공자격 판단을 위한 등록기준 확인 절차 마련(제13조의4) - 상호시장 진출을 위해 발주자에게 해당 건설업 등록기준을 갖추었음을 증명하는 서류 제출 의무화 및 발주자 확인 책무 부여 건설공사 시공자격 확대에 따른 건설공사실적 인정 기준 추가(제23조) - 전문공사업이 종합공사를 도급받아 해당 건설공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자에게 하도급한 경우 해당 공사실적의 1/2에 해당하는 금액으로 실적 인정 등 공사실적 인정기준 추가 마련 건설공사실적 인정에 관한 특례 마련(안 부칙 제6조) - 종합건설사업자가 전문공사를 도급받으려는 경우 종합공사 실적의 2/3를 전문공사 실적으로, 전문건설사업자가 종합공사를 도급받으려는 경우 전문공사 실적 전부를 종합공사 실적으로 인정
종합·전문업종 간 상호시장 진출을 위한 건설공사실적 인정기준 (국토부고시 제2020-1121호)	2020.12.28.	<ul style="list-style-type: none"> 상호실적 인정 시 2020년까지의 실적과 2021년 이후 실적 구분 - 2021년 이후 공사실적은 상호시장 진출을 통해 수행한 건설공사실적으로 한정 종합공사 실적에 대한 전문업종별 구분 비율표(별표) - 총 61개 시설물 유형에 대한 전문업종별 구분 비율표 마련 상호실적 인정 기준에 따른 건설공사 실적확인(신청)서 양식 배포
건설공사 발주 세부기준 (국토부고시 제2020-1120호)	2020.12.28.	<ul style="list-style-type: none"> 부대공사의 범위와 기준, 건설공사의 시공자격 등을 판단하기 위해 필요한 세부사항 규정 - 종합공사와 전문공사의 구분 기준 / 부대공사 판단기준 - 종합 및 전문공사의 시공자격과 예외 규정 건설공사 및 유지보수공사 발주 시 시공자격 판단기준(입찰참가자격 결정)과 절차 - 건설공사 및 유지보수공사 발주 시 시공자격 판단과 제한사항 및 발주 절차(업역개편 관련 발주요령 포함) - 시공경험 평가 방법 - 등록기준 확인 및 유지 필요사항(상대 업종 등록기준 충족 여부 확인 방법, 자본금 점검 순서) - 하도급 제한사항

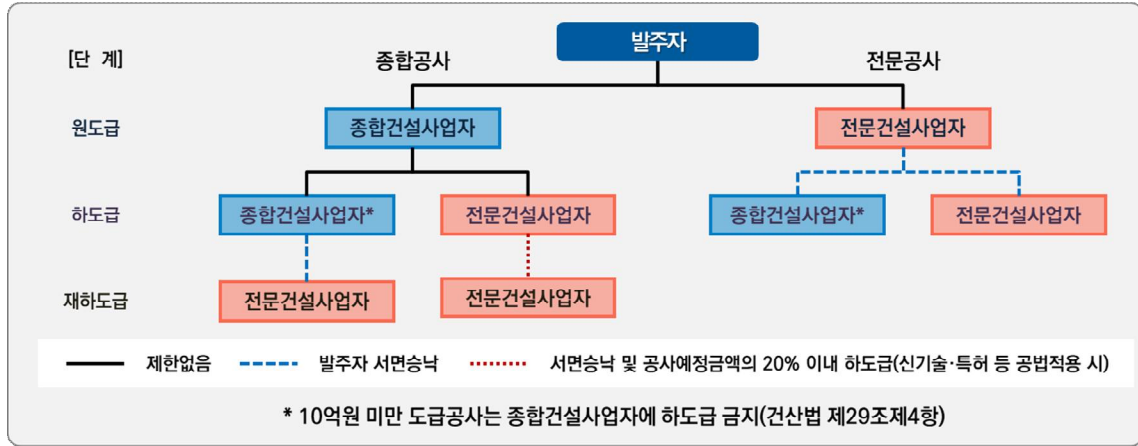
〈표 1〉 건설산업 생산체계 개편 관련 로드맵 발표 이후 후속 조치 추진 현황 -(계속)

구 분	일 자	주요 내용
건설공사 발주 세부기준 개정 (국토부고시 제2021-324호)	2021.4.15.	<ul style="list-style-type: none"> 영세 전문건설사업자 보호를 위한 발주방식 개선(제8조 및 제9조) <ul style="list-style-type: none"> -입찰공고 시 주된 공사가 아닌 부대공사 미기재 -영세 전문건설사업자 보호를 위해 소규모 공사 발주 시 종전 공사와의 유사성 등을 검토하여 공사 구분을 유지하는 것 고려, 관급자재 비중이 높아 사실상 2억원 미만 전문공사에 대해 전문건설사업자만 입찰 허용 고려 자본금 확인 절차·방법 간소화(제11조 및 별표2) <ul style="list-style-type: none"> -전문건설사업자의 종합공사 참여 시 발주자의 자본금 충족여부 확인 부담 경감 목적 전문건설사업자가 보유한 업종 등록기준 자본금 합이 종합건설업의 자본금 기준 이상인 경우 관련 협회의 확인서 같음 -재무관리상태진단보고서의 유효기간 진단기준일로부터 1년으로 명확화 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로 종합공사이나 공사에정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사에정금액이 전체 공사에정금액의 1/2 이상인 경우 주된 전문공사를 수주한 건설사업자는 나머지 공사 함께 도급 가능(별표1 제2호 나목 및 별첨)
기획재정부 계약예규	공포 2020.12.28., 시행 2021.1.1.	<ul style="list-style-type: none"> 건설업역 폐지에 따른 계약제도 개편 <ul style="list-style-type: none"> -건설업역 폐지에 따라 종합·전문공사 간 상이하게 운영되었던 평가 기준 정비(적격심사기준 등) -전문건설사업자도 주계약자로 입찰참여 가능하도록 주계약자를 종합건설사업자로 한정하던 규정 삭제(공동계약운용요령)
기획재정부 계약예규	공포·시행 2021.3.19.	<ul style="list-style-type: none"> 건설업역 폐지에 따른 계약제도 개편(2) <ul style="list-style-type: none"> -PQ 시공경험분야 평가 시 상호시장 진출 허용공사 평가기준 마련 -종심제 심사기준 내 상호시장 진출 허용공사 평가기준 마련
조달청 시설공사 집행기준	시행 2021.2.15.	<ul style="list-style-type: none"> 종합·전문업 간 상호시장 진출 관련 심사기준 구체화 <ul style="list-style-type: none"> -조달청 적격심사 세부기준 개정
조달청 시설공사 집행기준	시행 2021.4.12.	<ul style="list-style-type: none"> 종합·전문업 간 상호시장 진출 관련 심사기준 구체화 <ul style="list-style-type: none"> -조달청 PQ심사기준, 조달청 공사계약 종심제 심사 세부기준 개정 조달청 등급공사에 대한 전문건설사업자 참여방안 마련 <ul style="list-style-type: none"> -조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운영기준 개정

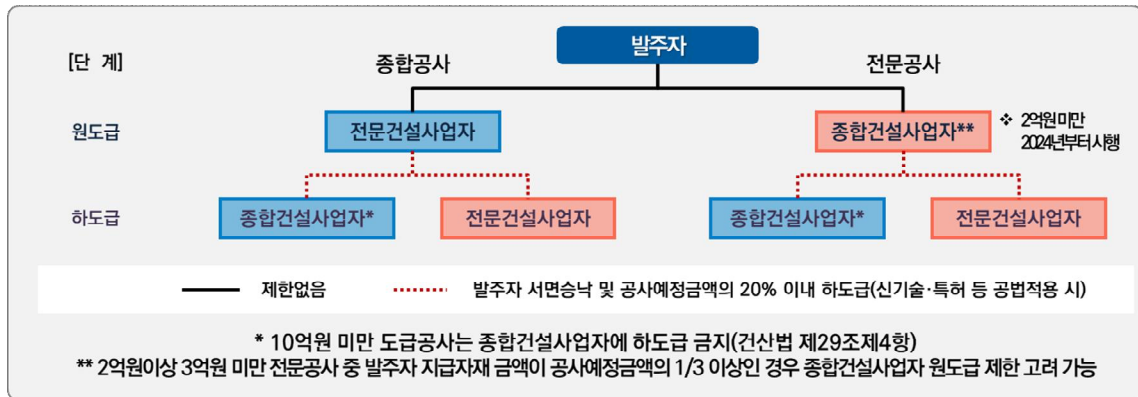
■ 또한, 생산체계 개편에 각종 후속 조치에 따른 건설공사 원·하도급 체계 개편의 주요 내용을 종합적으로 요약·정리하면 〈그림 2〉와 같이 본 업역 도급 시와 상호시장 허용에 따른 상대 업역 진출·도급 시로 구분 가능함.

〈그림 2〉 건설산업 생산체계 개편에 따른 변화된 건설공사 원·하도급 체계도

【 본(本) 업역 도급 시 : 최대 3단계 생산체계 】



【 상호진출 허용에 따른 상대업역 도급 시 : 최대 2단계 생산체계 】



자료 : 국토교통부·대한건설협회·대한전문건설협회·대한기계설비협회 팜플렛(2021), 건설산업 생산체계 개편 참조.

2. 김윤덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)의 주요 내용

- 본 연구 논의의 대상인 2021년 4월 20일 김윤덕 의원이 대표 발의한 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)의 제안이유 및 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음.
- 먼저 개정 발의안의 제안이유를 살펴보면, 지난 2018년 12월 「건설산업기본법」 개정을 통해 종전 종합 및 전문건설업 간 업역규제를 폐지하여 상호진출이 가능하도록 하였으나, 2020년 시범사업 시행 결과 전문건설업이 종합공사 진출에 제약이 있어 이를 법 개정을 통해 대책 마련을 꾀하겠다는 것임.

- 종전 종합과 전문건설업이 서로 상호시장에 진출하는 시기를 공공부문은 2021년부터 민간부문은 2022년부터 실시하도록 차등화하여 업역개편에 따른 제도 변화의 안착을 도모하였음.
- 이뿐만이 아니라 종전 건설산업 생산체계 개편 추진안에 따르면 대부분 소규모 공사만 수행(수주)하는 영세 전문건설사업자를 보호하기 위해 종합건설사업자는 공사예정금액 2억원 미만 전문공사에 2023년까지 참여할 수 없도록 유예기간을 마련하여 제도 정착의 혼선 최소화를 꾀하였음.
- 하지만 개정안의 제안이유에 따르면, 상호시장 진출과 관련하여 2020년 국토교통부의 시범사업 실시 결과 전문건설사업자가 종합공사에 참여하기 위해서는 2개 이상의 전문면허가 필요하나 90% 이상의 전문건설사업자가 면허 1개(64%) 또는 2개(26%)를 보유하고 있어 진출에 현실적인 제약이 있기에 이에 대한 보완책 마련이 필요하다는 것임.
- 또한, 종합·전문건설사업자가 상호시장 진출을 위해서는 각각 진출 업종의 등록기준을 충족하여야 하나 전문건설사업자 대부분이 종합건설사업자의 등록기준인 기술인력과 자본금을 충족하는 데 어려운 점이 있고 전문건설사업자의 종합공사 진출을 위한 전문건설 대업종화 등이 지연되어 이에 대한 대책 마련이 필요하기에 이를 「건설산업기본법」 개정을 통해 개선하겠다는 것임.

■ 이에 개정 발의안에서는 전문건설사업자가 종합공사에 보다 원활한 진출을 위한 다음 2가지의 개정안을 제시함(〈표 2〉 참조).

■ 첫째, 개정 발의안에 따르면, 전문건설사업자가 10억원 미만(관급자재 금액 및 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액 제외)의 종합공사를 도급받는 경우 종합건설사업자의 등록기준 보유를 면제하는 개정안을 제기함(안 제16조제3항).

■ 둘째, 2023년 말까지 영세 전문건설사업자를 보호하기 위해 2억원 미만 전문공사에 종합건설사업자의 참여가 기배제되어 있는 범위를 확대하여 공사예정금액 2억원 산정 시 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세를 제외하도록 규정함(안 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항).

■ 하지만 〈표 2〉에서 살펴볼 수 있듯이 개정 발의안에서 제시한 2가지 방안 모두 전문건설업계의 주장이 주로 반영된 것으로서 종합공사에 전문건설사업자의 진출장벽을 대폭 낮추고, 전문공사에 종합건설사업자의 진출장벽을 높이는 안으로 건설산업 생산체계 개편의 핵심 원칙을 훼손하는 안임.

- 개정 발의안에 따르면 개정 목적이 업역 폐지에 따른 종합·전문건설사업자의 상호시장 진출을 촉진하고 공정한 경쟁이 될 수 있도록 개정하는 것임을 개정의 목적으로 제시하고 있음.

- 하지만 공사예정금액 기준 2억원에서 최대 4억원 내외까지의 공사(관급자재 금액 및 부가가치세를 제외한 공사예정금액이 2억원 미만)인 경우 종합건설업의 전문건설업 진출을 제한하고, 10억원 미만 공사인 경우 종합건설업의 등록기준을 미충족하더라도 종합공사에 전문건설사업자가 진출할 수 있는 예외규정을 마련하는 것은 상호시장 진출 개선 및 공정한 경쟁이 아닌 오히려 전문건설업의 업역을 다시금 공고화하는 것으로 볼 수 있음.

〈표 2〉 김윤덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 9615) 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제16조(건설공사의 시공자격) ① ~ ② (생 략) ③ 제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 종합공사 또는 전문공사를 도급받아 시공하기 위해서는 도급계약을 체결하기 전(입찰계약의 경우에는 입찰참가 등록마감일까지를 말한다)에 해당 공사를 시공하는 업종의 등록기준을 갖추어야 하고, 이를 시공 중에는 유지하여야 한다. 다만, 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 하도급받는 경우에는 그러하지 아니하며, 제3호의 경우에는 공동수급체 구성원들이 공동으로 필요한 등록기준을 갖춘 경우 충족한 것으로 본다. 〈신 설〉 ④ (생 략) 법률 제16136호 건설산업기본법 일부개정법을 부칙 제1조(시행일) ① ~ ③ (생 략) ④ 제2항에도 불구하고 제16조제1항제4호의 개정규정은 2024년 1월 1일부터 시행한다(공사예정금액이 2억원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우에 한정한다).	제16조(건설공사의 시공자격) ① ~ ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- ----- -----, 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 하도급받거나 공사예정금액(관급자재 금액 및 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액을 제외한다)이 10억원 미만의 종합공사를 도급받는 경우 2. 제1항제3호에 따른 공동수급체 구성원들이 공동으로 필요한 등록기준을 갖춘 경우 ④ (현행과 같음) 법률 제16136호 건설산업기본법 일부개정법을 부칙 제1조(시행일) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ----- -----[공사예정금액(관급자재 금액 및 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액을 제외한다) -----] ----- -----1.

Ⅲ 건설법 개정 발의안의 세부 검토

■ 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 김운덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)(이하 개정 발의안)의 주요 개정사항은 다음 2가지 사항으로 전체적으로 건설업 상호시장 진출 시 노·사·정 간 합의하였던 건설 생산체계 개편원칙을 부정하는 일방향(전문건설업만의 혜택 부여를 위한)의 예외 규정 마련임.

- (개정안 1) 전문건설사업자가 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외) 종합공사의 도급(상대 업종 진출) 시 종합건설사업자의 등록기준 보유 면제(안 제16조제3항)
- (개정안 2) 2023년까지 한시적 예외 규정인 공사예정금액 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 참여 배제¹¹⁾의 범위를 확대하여 공사예정금액 2억원 산정 시 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세 제외(안 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항)

■ 이에 본 장에서는 개정 발의안의 2가지 개정사항별 전술한 현재(2021년 6월)까지의 건설산업 생산체계 개편사항과의 비교를 통해 세부 검토를 바탕으로 한 주요 한계와 예상 문제점을 도출함.¹²⁾

1. 10억원 미만 종합공사의 전문건설업 도급 시 종합공사업 등록기준 면제안 관련

■ 우선 개정 발의안의 2가지 개정내용 중 먼저 ‘10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외) 종합공사의 전문건설업 도급 시 상대 업종인 종합건설사업자의 등록기준 보유 면제’(안 제16조제3항)의 문제점을 살펴보면, 다음 11가지로 도출 가능함.

(1) 제한적 통계 정보를 활용한 전문건설업 일방 피해 발생의 왜곡된 주장

■ 이번 개정 발의안의 제안 사유는 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지로 인해 소규모 전문공사 시장에 대한 종합건설업의 진출로 일감을 뺏긴 전문건설업 일방의 피해가 가중된다는 인식에 기인함.

11) 「건설산업기본법」 제16조제1항제4호 및 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항, 동법 시행규칙 제13조의3 시행일(「시행일 : 2024.1.1.」 제13조의3의 개정규정(공사예정금액이 2억원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우에 한정한다)”, ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2021-324호)’ 제7조제2항.

12) 이를 위해 이번 개정안을 찬성·옹호하는 대한전문건설협회와 반대하는 대한건설협회를 비롯한 관련 연구기관 및 개별 연구자의 의견 등을 종합하여 주요 이슈를 정리하였으며, 이를 바탕으로 관련 (예상)문제점을 도출·분석함.

■ 이러한 인식은 전문건설업계에서 제기하고 있는 종합·전문건설업 간 상호시장 진출 현황 통계 정보에 기인한 전문건설업 일방 피해 가중의 주장에 그 근거를 두고 있다고 볼 수 있음.

- 전문건설업계 일각의 주장에 따르면, 상대적으로 영세한 전문건설사업자가 종합공사에 진출하기는 사실상 불가능한 반면, 규모가 큰 종합건설사업자는 전문공사에 진출하기가 용이하기에 경기도에서만 3개월 동안(2021년 1~3월) 390억원의 수주 피해가 발생하였고, 연간 환산 시 1,500억원의 수주 피해가 예상된다고 제시함.¹³⁾
- 또한, 대한건설정책연구원에 따르면, <표 3>과 같이 2021년 1분기 상호시장 진출 허용으로 낙찰자 결정이 완료된 3,827개 사업 중 종합건설업의 전문공사시장 점유율은 건수 대비 27%, 금액 대비 22%에 달하고 있으나, 전문건설업의 종합공사시장 점유율은 건수 대비 7%, 금액 대비 5% 수준에 불과하기에 종합건설업의 전문공사 진출이 전문건설업의 종합공사 진출을 상회한다고 제기함.

<표 3> 종합·전문의 상호시장 진출 현황(2021.1.1.~2021.3.31.)

구 분	상호시장 교차발주		상대 업역 낙찰 현황	
	건수	금액	건수	금액
전문공사 (종합건설업 낙찰)	2,123	7,295억원	582 (27.4%)	1,605억원 (22.0%)
종합공사 (전문건설업 낙찰)	1,704	1조 280억원	123 (7.2%)	511억원 (4.9%)

주 : 나라장터를 통한 발주 및 2121년 1분기 낙찰자 결정이 완료된 3,827개 공사 기준

자료 : 홍성진(2021), 건설산업기본법 일부개정안(김윤덕 의원 발의, 2021.4.2.) 의미, RICON건설BRIEF, 5월 Vol.4., 대한건설정책연구원

■ 이뿐만이 아니라 최근 국토교통부 또한 앞서 2장에서 살펴본 영세 전문건설사업자의 보호 확대를 목적으로 2023년까지 소규모 공사(2억원)의 종합건설사업자의 도급 제한 규정 강화 내용이 담긴 ‘건설공사 발주 세부기준(국토부고시 제2021-324호)’ 개정(2021년 4월) 시 판단기준으로 검토한 통계 정보 결과 역시 전문건설업계의 시각과 같이 상호시장 진출 허용 이후 종합건설업의 수주 비율이 높기에 전문건설업 보호 확대를 위한 개정이 필요하다는 결과를 제기함(<표 4> 참조).

■ 하지만 이는 전체 발주공사 대비 상호시장 진출 허용공사의 비중을 미고려한 채 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역(종합↔전문)에서 수주한 건수와 비중만을 고려한 것으로 건설산업 생산체계 개편의 목적인 상호시장 진출을 통한 경쟁 촉진 유도의 취지

13) 한국경제TV, “‘전문·종합건설 업역 폐지’ 거센 반발… 대규모 집회…”, 2021.5.13. 기사 등

를 외면한 그릇된 통계 정보의 활용임.

〈표 4〉 국토교통부 파악 조달청 발주 상호시장 진출 허용공사 수주 현황(2021년 1월 1일 ~ 2월 20일)

상호시장 진출 허용공사 발주 현황				상호시장 진출 허용공사 중 상대 업종 수주현황		
공사	분야	건수	금액	상대 업역	건수(비중)	금액(비중)
종합공사 (440건)	토목	350건	2,336억원	종합공사 중 전문건설업 수주	27건 (7.7%)	120억원 (5.1%)
	건축	90건	756억원		-	-
전문공사 (456건)	토목	384건	1,566억원	전문공사 중 종합건설업 수주	91건 (23.7%)	356억원 (22.7%)
	건축	72건	268억원		37건 (51.4%)	135억원 (50.6%)

자료 : 국토교통부(2021), “업역 폐지 모니터링 결과 및 제도 보완방향”, 내부자료 참조.

■ 이에 따라 업역규제 개선이 이루어진 2021년 1월부터 4월까지 발주된 ① 공공공사의 전체 발주공사 현황과 ② 상호시장 진출 허용공사 현황, ③ 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역의 낙찰 현황을 종합적으로 살펴보는 것이 보다 합당한 비교일 것임.

- 이는 종합 및 전문건설업 간 상대 업역 진출에 따른 시장 잠식 여부를 파악하기 위해서는 전체 발주 공사를 기준으로 한 비교가 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역 진출 현황을 비교하는 것에 비해 보다 합리적으로 상대 업역의 시장 잠식 여부를 파악하기 적합한 비교이기 때문임.
- 이뿐만이 아니라 통계 분석 시 지난 1975년부터 전문건설업의 보호를 위해 도입 운영되던 검업 제한이 2008년 이후 허용되면서 시장 내 종합·전문건설업 모두를 갖추고 있는 건설기업이 상당수 존재하는 점 등을 고려할 때 검업 업체가 수주한 비중 또한 통계 검토에서 제외하는 것이 합당함.

■ 이에 〈표 5〉와 같이 관련 통계를 살펴보면, 상호시장 진출 허용공사 중의 비교는 종합건설업이 전문건설업에 비해 상대 업역 수주가 활발하다고 볼 수 있으나, 전체 발주공사 대비 상대 업역 시장 진출 정도를 건수 기준으로 보면 전문건설업이 종합건설업보다 오히려 1.2%p 높은 수준이기에 일각의 주장(소규모 전문공사 시장에 대한 종합건설업의 무분별한 입찰참가)과 같이 심각한 상황이라 볼 수 없음.

- 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역 수주현황 : 종합공사에 전문건설업 진출(건수 기준 7.0%, 금액 기준 4.4%) / 전문공사에 종합건설업 진출(건수 기준 26.2%, 금액 기준 20.2%)
- 전체 발주공사 중 상대 업역 수주현황 : 종합공사에 전문건설업 진출(건수 기준 4.5%, 금액 기준 2.1%) / 전문공사에 종합건설업 진출(건수 기준 3.3%, 금액 기준 7.6%)

〈표 5〉 건설산업 생산체계 개편 이후 종합·전문의 상호시장 진출 현황(2021.1.1.~2021.4.30.)

(단위 : 건, 백만원)

구 분		종합공사	전문공사	상대 업역 진출 비율 ^{주1)}	
				전체 발주공사 대비	상호시장 진출 허용공사 대비
전체 발주공사	건수	5,271	37,167		
	금액	4,491,514	4,674,989		
상호시장 진출 허용공사	건수	3,340	4,626		
	금액	2,194,013	1,758,149		
종합건설업 수주	건수	3,050	1,211	3.3%	26.2%
	금액	2,165,579	355,369	7.6%	20.2%
전문건설업 수주	건수	235	3,250	4.5%	7.0%
	금액	96,087	1,395,594	2.1%	4.4%
겸업 업체 ^{주2)} 수주	건수	55	165		
	금액	21,765	83,167		

주 : 1) 상대 업역 진출 비율이란 종합공사인 경우 전문건설업이 수주한 비율을 의미하며, 전문공사인 경우 종합건설업이 수주한 비율을 뜻함.

2) 겸업 업체란 당해 공사 입찰에 참가 가능한 종합·전문업종을 모두 보유한 경우를 의미함.

3) 공고일 기준 2021.1.1.부터 4.30.까지 발주하여 낙찰자가 결정된 조달청 나라장터(G2B)에 등록되어 있는 발주공사가 대상이며, 수요기관 구분상 기타기관(민간위탁 발주 등)의 경우는 제외함. 또한, 「건설산업기본법」상 건설공사가 아닌 공사(「전기공사법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사)로만 이루어진 공사인 경우 역시 제외함.

4) 금액의 경우 추정가격 기준임.

자료 : 조달정보개방포털 통계 정보를 재가공.

■ 또한, 일감 축소를 주장하는 전문건설업 일각의 주장에 대해서도 검토하기 위해 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지로 2021년 이후 전문건설업의 시장 규모가 축소되어 전문건설업 영위에 중대한 문제가 발생하였는지를 추가로 분석해보면, 여전히 전문건설업의 시장 규모는 지속적으로 증가하고 있어 전문건설업 시장 상황(업황)은 안정적 상황임을 유추 가능함(〈표 6〉 참조).

■ 결국, 이러한 통계 정보들을 종합해보았을 때 일각에서 주장하는 바와 같이 소규모 전문공사 시장에 대한 종합건설업의 무분별한 입찰참가에 따른 전문건설업 일방의 피해 발생은 제한적 통계 정보만을 활용한 잘못된 판단이라 볼 수 있으며, 전문건설업의 시장 역시 계속적으로 안정적 성장세를 기록하고 있어 입법 등을 통한 추가적인 제도개선이 필요한 상황으로 보기 어려움.

- 물론 제도개선 초기 발주 및 수요기관의 혼선과 정확한 통계 추세를 비교하기에는 시계열 정보가 제한적이기에 정책적 판단을 시행하기에 어려운 점 등을 종합고려할 때 해당 통계(상대 업역 간 상호 시장 진출 현황)의 계속된 모니터링은 이루어져야 할 것임.

〈표 6〉 최근 3개년 1~4월 전문건설업 공사수주액(공공+민간) 비교

(단위 : 십억원)

구분	2019년			2020년			2021년		
	소계	원도급	하도급	소계	원도급	하도급	소계	원도급	하도급
1월	6,516	1,694	4,822	5,484	1,555	3,929	6,571	1,804	4,767
2월	5,476	1,498	3,978	7,495	2,200	5,295	6,400	1,857	4,543
3월	8,123	2,368	5,755	9,920	3,952	5,968	9,698	3,756	5,942
4월	8,249	2,157	6,092	7,309	2,451	4,859	9,231	2,830	6,401
합계	28,364	7,717	20,647	30,208	10,158	20,051	31,900	10,247	21,653
전년도 대비 증감				6.5% ↑	31.6% ↑	2.8% ↓	5.6% ↑	0.8% ↑	7.9% ↑

주 : 1) 2020년 1월부터 2021년 4월까지의 전문건설업 수주액(대한전문건설협회에 실적신고되는 전문업종으로 한정)은 전문건설공제조합의 보증실적 자료 등을 바탕으로 한 월별 추정치임.

2) 월별 추정치는 신규 수주액으로서 설계변경 등으로 인한 기존 공사의 증액분은 포함치 않음(증액분은 해당 공사가 신규수주되었던 시점으로 추후 합산·이월).

자료 : 대한건설정책연구원(2021), 2021년 4월 전문건설업 수주 동향, 재가공.

(2) 노·사·정이 합의한 생산체계 개편의 핵심 원칙 부정으로 시장 혼란 확대 유도

앞서 2장에서 살펴보았듯이 건설산업 생산체계 개편 시 첨예한 이해관계에 따른 다툼으로 인해 노·사·정이 상호 합의하기까지 수많은 논의와 검토 과정이 지난 4년간 이어져 왔으며, 그 결과 지난 2018년 11월 7일 ‘건설산업 생산구조 혁신 노사정 선언문’이 채택되어 2021년부터 생산체계 개편이 이루어지고 있는 상황임.

- 상호 합의에 장기간이 소요된 이유는 그만큼 종합·전문건설업 간 업역 갈등이 첨예하기도 하고, 개별 논의에 따른 결과가 특히 양 업종의 중소 규모 시장에 미치는 영향이 크기 때문임.¹⁴⁾

이에 상호 합의한 결과(“종합·전문건설기업이 상호시장에 진출하는 경우 신규고용과 신규투자를 활성화하는 차원에서 상대 업종 등록기준을 충족”)에 따라 현재 종합 및 전문건설업종이 상대 업역에 진출하기 위해서는 ① 당해 공사에 한해 한시적 상대 업

14) 최석인(2021), 「10억원 미만 공사에 대한 전산법 개정안의 문제점」, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제805호.

중 등록기준을 충족하고 공사실적 등의 요건을 갖추거나, ② 상대 업종 면허를 갖추어야 함이 원칙임.

- 이러한 상대 업역 진출 시 등록기준을 충족하도록 한 것은 업역개편의 핵심사항 중의 하나로 당해 공사에 적합하다고 사회적 합의를 이룬 최소한의 자격(등록기준)을 갖춘 건설사업자가 사업에 참여하도록 하여 양질의 품질 및 건설서비스 수요자(발주자 등)를 보호하기 위함임.
- 하지만 이번 개정 발의안은 전문건설사업자가 10억원 미만(관급자재 금액 및 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액 제외)의 종합공사를 도급받는 경우 상대 업역인 종합건설사업자의 등록기준 보유를 면제하도록 하여 상대 업역 진출 시 상대 업종 등록기준 충족의 대원칙을 부정한 것이기에 노·사·정 상호 합의에 따른 업역개편의 근간을 훼손한 것이라 평가 가능함.
- 더욱이 이번 개정안은 <표 7>과 같은 현행 종합 및 전문건설업 간 등록기준의 현격한 차이를 외면한 것으로서 종합·전문 간 상호 공정한 경쟁을 유도하기 위한 업역개편 취지에도 어긋남.
 - 이번만이 아니라 이번 개정안은 종합·전문이 상호시장에 진출하는 경우 신규고용(기술자)과 신규 투자(자본금 및 시설·장비 총액) 촉진 차원에서 상대 업종 등록기준을 충족하도록 한 노·사·정 합의문을 정면 배치하는 것으로 일자리 창출과 경제 활성화 촉진의 정책 목표 달성에도 위배됨.

<표 7> 건설업 등록기준(최소기준)

구분	종합건설업	전문건설업
자본금	토목건축공사업, 산업·환경설비공사업 : 8.5억원 토목공사업, 조경공사업 : 5억원 건축공사업 : 3.5억원	철강재설치 등 2개 업종 : 7억원 철도·궤도공사업 등 4개 업종 : 2억원 실내건축공사업 등 18개 업종 : 1.5억원
기술인력	산업·환경설비공사업 : 기술자 12명(중급 6명) 토목건축공사업 : 11명(중급 4명) 토목공사업, 조경공사업 : 기술자 6명(중급 2명) 건축공사업 : 기술자 5명(중급 2명)	준설공사업 : 5명(중급 2명) 철도궤도공사업 등 2개 업종 : 5명(중급 1명) 강구조물 공사업 등 2개 업종 : 4명 실내건축공사업 등 16개 업종 : 기능사 2명

주 : 가스시설시공업(제1~3종) 및 난방시공업(1~3종) 제외.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 별표 2.

- 또한, 현행 「건설산업기본법」과 하위 규정 등을 통해 규율하고 있는 현행 건설업 등록체계의 법적 논리성과 함의(含意)를 고려해보면, 전문건설사업자가 복수의 전문면허를 보유할 경우 복합공종의 시공은 가능할 수 있으나, 원칙적으로 종합적인 공사관리 능력을 갖추었다고 볼 수 없어 종합공사의 시공에 부적합하다고 볼 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 이번 개정안에서 제시한 소규모 종합공사의 전문건설사업자 상호시장 진출 시 종합건설업 등록기준 충족 면제는 아무리 소규모 공사라 하더라도 현행 건설업 등록체계를 심각하게 왜곡시키는 결과를 초래한다고 볼 수 있음.
- 즉, 개별공종의 전문건설사업자가 종합관리 능력도 없이 종합공사를 수주하는 것을 금지할 수 없게 되기에 발주자와 입찰자 간 정보 비대칭이 존재할 수밖에 없는 건설산업의 특성을 고려할 때 기술력 등 역량이 부족한 건설기업이 낙찰되는 역선택(adverse selection) 현상의 만연이 불가피할 것이며, 더 나아가 패이퍼컴퍼니의 남설이 우려됨.
 - 특히 공공공사의 경우 이미 본인(주인)-대리인 문제(principal-agent problem, agency dilemma)가 발생하여 최적이 계약상대자를 선택하는 스크리닝 기능이 미흡하다고 지적되고 있는 점¹⁵⁾을 고려할 때 소규모 종합공사에 대한 전문건설사업자의 상호시장 진출 시 등록기준 면제 개정안의 적용은 이러한 문제를 더욱 심화시킬 것임.
 - 또한, 민간시장의 경우 특히 중소 규모 건축물 시공에서는 탈세나 시공비 저감을 목적으로 한 무자격자를 활용한 불법적 도급행위가 시장 내 만연해 있는 상황에서, 전문건설사업자에게 소규모 종합공사를 도급받는 경우 상대 업역인 종합건설사업자의 등록기준 보유를 면제해 주는 이번 개정안으로 인해 이러한 불법 행위들이 양산되고 확대될 가능성이 높음.¹⁶⁾
- 결국, 지금까지 살펴본 바와 같이 상대시장 진출 시 등록기준 충족의 원칙을 배제하는 이번 개정 발의안은 종합·전문 간 업역 갈등 개선의 목적을 가진 이번 건설산업 생산체계 개편 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 오히려 극심한 업역 갈등을 다시금 유발할 것이며, 이는 업역개편의 전면 재검토 요구 등으로 이어져 심각한 시장 혼란 발생이 우려됨.

15) 계약관계에서 권한을 위임하는 자를 주인(principal)이라고 하며, 권한을 위임받는 자를 대리인(agent)이라 함. 이때 주인은 대리인에게 자신의 권한을 위임하면서 주인을 위해 노력해줄 것을 약속받고, 그에 따른 보상을 하기로 계약을 맺음. 공공공사의 경우 주인은 국민이며, 대리인은 조달청 등 발주자가 되는데, 정보의 비대칭성 또는 다른 정책 목표의 달성을 위해 대리인이 최선의 노력을 다하지 않는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하면서 주인의 경제적 효율성이 달성되지 않거나 피해를 입을 수 있음. 이러한 상황을 가리켜 본인(주인)-대리인 문제라 함., Jensen, Michael C. and William H. Meckling.(1976), 「Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure」. Journal of Financial Economics(October), 3(4): 305~360

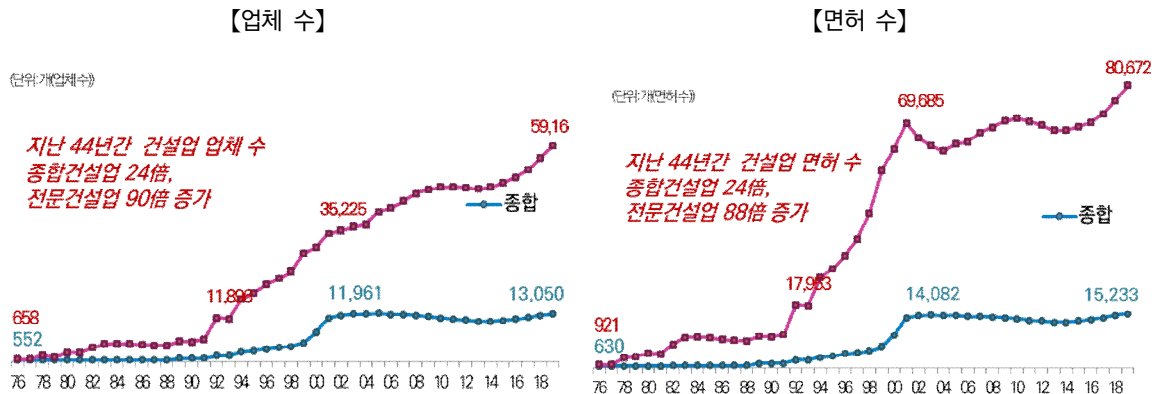
16) 최민수·나경연(미발간), 「소규모복합공사 확대의 예상 파급효과 및 향후 정책 방향」, 한국건설산업연구원 일부 인용 및 재작성.

- 더욱이 건설산업 생산체계 개편 초기 한시적 적용이 아닌 10억원 미만 소규모 공사에 대한 일편향적 영구적 등록기준 면제 규정이기때 극심한 업역 갈등 유발 및 심각한 시장 혼란 발생은 불가피함.

■ **이뿐만이 아니라 건설업 등록기준 왜곡 심화로 인해 역량을 갖춘 건설사업자가 오히려 시장 내에서 안정적 업 활동 영위가 어려워지고 일시 자본금·기술능력 보유의 부실업체와 입·낙찰용 페이퍼컴퍼니 증가를 유도해 건설산업의 발전에도 역행하는 결과를 초래할 것임.**

- 더구나 면허(허가)제에서 등록제로의 전환, 시장 규모 성장, 복수 면허 허용(중복 인정에 따른 특례), 중소기업 보호 제도 활성화¹⁷⁾, 최근 건설산업 생산체계 개편에 따른 등록기준 완화 등으로 인해 이미 건설기업 업체 및 면허 수가 폭발적으로 증가하였고(〈그림 3〉 참조), 이로 인해 최근 시장 내 경쟁 심화와 이로 인한 각종 불법 행위가 만연한 점을 함께 고려하여야 할 것임.
- 특히 전문건설업의 경우 지난 44년간 건설업 업체 수가 90배 가까이 폭증한 점을 고려할 때 이번 소규모 종합공사의 전문건설업 상호 등록기준 충족 면제 개정안 도입 시 페이퍼컴퍼니의 증가는 불가피할 것으로 예상되며, 더욱이 현재 건설업 등록업무 및 부실업체의 관리가 종합건설업과 달리 전문건설업이 훨씬 체계적으로 이루어지고 있지 못한 점¹⁸⁾을 고려할 때 더욱 시장혼선 발생이 불가피할 것임.

〈그림 3〉 연도별 종합 및 전문건설기업의 업체 수 및 면허 수 변화 추이



자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 연도.

- 17) 도급하한제, 등급별 유자격자명부등록제도, 적격심사제도, 상호협력평가, 지역제한, 지역의무공동도급, 지역업체 시공참여 가점제, 지역권고 하도급 등.
- 18) 현행 건설업 등록업무 및 부실업체 관리 업무는 국토교통부에서 건설기업이 소재한 광역지자체에 위임되어 있고 업체 수가 많은 전문건설업의 경우 이를 다시금 기초지자체에 재위임되어 있음. 또한, 종합건설업의 경우 대한건설협회 시·도회가 접수·심사 업무를 대행하고 있어 이에 대한 관리가 상대적으로 철저히 이루어진다고 볼 수 있음. 반면, 전문건설업의 경우 기초지자체의 건축 허가 관련 부서에서 담당 공무원이 타 업무와 함께 수행하기에 현실적으로 단속 여력 부족에도 불구하고 종합건설업과 같이 별도의 관리 대행 업무 및 합동 단속업무 등을 미시행하고 있어 부실업체 관리가 사각에 처한 상황임., 금강일보, “충남 일선 시·군 전문건설업 관리 부실”, 2019.7.23. 신문기사 등 참조.

(3) 형평성을 상실한 불공평한 경쟁 심화 촉진으로 시장 왜곡

- 이번 개정 발의안은 앞서 2장에서 살펴보았듯이 전문건설사업자의 종합공사 진출에 현실적 제약이 있다고 판단하여 이에 대한 대책이 필요하기에 그 방안을 마련한 것임.
- 하지만 그 방안으로 제시한 전문건설사업자에게 10억원 미만(관급자재 금액 및 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액 제외)의 종합공사를 도급받는 경우 상대 업종의 등록기준을 면제하는 특혜를 제공하는 것은 전문건설사업자에게만 경쟁의 우위를 제공하는 일방향의 비대칭적 규제(asymmetric regulation)로 작용할 것이기에 양 업역이 함께 경쟁하는 시장 변화 환경에서는 형평성 논란에서 벗어날 수 없음.
 - 건설산업 생산체계 개편은 종합·전문건설업 간 상호 공정한 경쟁환경 체계를 구축함이 핵심이나, <표 7>에서 살펴본 바와 같이 종합건설업 대비 등록기준이 절반 이하인 전문건설업에게만 등록기준을 완화해 준다면 업 활동을 영위하는 데 수반되는 유지비용의 차가 발생할 수밖에 없어 중소 규모 종합건설사업자 일방의 피해 발생이 불가피한 업역개편의 균형점을 상실하는 것임.
 - 이뿐만이 아니라 소규모 종합공사 시장을 주(主) 시장으로 참여하는 종합건설사업자의 입장에서 상대 업종 등록기준을 미충족한 전문건설사업자의 무분별한 시장 진입으로 인해 경쟁 심화가 불가피하며, 공사 낙찰 확률이 급감할 수밖에 없어 더 많은 유지비용을 소모할 수밖에 없는 종합건설사업자 입장에서는 상호 공정한 경쟁을 기대하기 불가능함.
- 또한, 이번 개정안은 기본적으로 종합건설사업자가 전문건설사업자보다 기업 규모가 크고 이로 인해 업 활동 영위가 수월하다는 전제(편견)가 수반되어 있으나, <표 8>과 후술할 <표 15>를 종합하였을 때 실상 10억원 미만 소규모 공사 시장을 주된 시장으로 참여하는 종합 및 전문건설업 모두가 소기업이고 해당 기업군이 업종 구성의 대다수인 점을 고려할 때 영세 종합건설사업자에게 직접적인 타격을 유발할 수밖에 없음.
 - 더구나 2억원 미만 전문공사의 경우 전문건설사업자 보호를 목적으로 2023년까지 종합건설사업자의 상대 업역 진출이 사실상 금지되어 있다는 점을 함께 고려할 때 더욱 큰 일방의 혜택 부여는 공정한 시장경쟁을 촉진하지 못한다는 지적에서 벗어날 수 없음.
- 이뿐만이 아니라 건설산업 생산체계 개편 시 업역규제 폐지의 주된 사유로 우량 전문건설사업자의 원도급시장 진출 및 종합건설사업자로의 성장 유도를 제시하고 그 원칙에 따라 제도들이 설계되었음에 반해 이번 개정 발의안과 같이 전문건설사업자에게만 특혜를 부여한다면, 그동안의 제도 설계 방향과 전면 배치되는 것뿐만 아니라 영세 전문건설사업자만을 양산하고, 성장 욕구를 차단하는 개악(改惡)으로 작용할 것임.

- 왜냐하면, 전문건설사업자에게 소규모 종합공사 참여를 위한 상대업역 등록기준 충족을 면제해 준다면, 전문건설업의 입장에서는 추가적인 투자 노력 없이도 사실상 진입장벽이 제거되기에 자신이 참여 가능한 시장이 확대될 것이고 이에 따라 기업 스스로 최적의 생산방식을 선택함에 있어 최소한의 투자로 시장의 인위적인 확대에 따른 성과 창출이 가능해져 기업의 성장 유인이 사라지기 때문임.

〈표 8〉 종합건설업 및 전문건설업의 기업 규모별 업체 수 현황

기업 규모	종합건설업	전문건설업
소기업(매출액 80억원 이하)	10,697(78.9%)	49,509(93.1%)
중기업(매출액 80억원 초과 ~ 1,000억원 이하)	2,723(20.1%)	3,597(6.7%)
대기업(매출액 1,000억원 초과)	137(1.0%)	90(0.2%)
합 계	13,557(100.0%)	53,196(100.0%)

주 : 「중소기업기본법」상 구분(2020년 기준), 직전 3개 사업연도 평균 매출액 기준 분류.

- ❖ 결국, 이번 개정 발의안은 영세 전문건설사업자의 보호를 위해 오랜 기간 논의를 거쳐 마련된 업역개편의 균형점을 상실케 함으로써 전문건설사업자의 성장 유도 실패와 더불어 경쟁 심화에 따른 형평성 논란만 증대되는 시장 혼란만 가중시킬 것이기에 오히려 이로 인한 업역 갈등만을 야기시킬 것이 자명함.

(4) 업역개편 초기 선부른 개정 추진으로 시장 혼란만 야기

- ❖ 건설산업 생산체계 개편이 오랜 기간 논의를 거쳐 2021년 1월 이후부터 시행 중인 상황임에도 불구하고 이번 개정 발의안은 2020년 시범사업 시행 결과만을 바탕으로 전문건설사업자의 종합공사 상호시장 진출이 제한적이기에 영세 전문건설업 보호를 위해 법안 개정이 필요하다는 제안이유를 제시하고 있음.
- ❖ 하지만 현재(2021년 6월) 건설산업 생산체계 개편은 공공공사만 적용이 이루어진 초기 상황으로 향후 노·사·정이 합의한 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’에 따라 단계적 확대 적용이 예정되어 있다는 점을 고려할 때 현시점에서의 법안 개정은 시장 혼란만 가중시키고 정부 정책에 대한 불신만 야기시킬 가능성이 높기에 바람직하지 못함.
- ❖ 더욱이 2024년까지 예정된 건설산업 생산체계 개편 내용 대다수는 앞서 살펴본 전문건설업이 종합공사에 상호시장 진출하는 데 있어 여러 진입장벽을 완화할 다음의 내

용을 포함하고 있다는 점을 고려할 때 현시점 법안 개정은 선부르며 오히려 업역개편의 근본적인 틀을 훼손(전문건설사업자 일방에만 유리한)시킬 가능성이 큼.

- 첫째, 2022년 이후 현행 28개 업종으로 구분되어 있는 전문건설업을 14개 업종으로 개편(〈표 9〉 참조)하는 ‘전문건설업종 대업종화’가 예정(2022년 공공공사, 2023년 민간공사 적용)되어 있고 이에 따라 전문건설사업자의 입장에선 종합공사에 상호진출 시 가장 큰 진입장벽으로 작용 중인 면허 보유 및 등록기준 충족이 현실적으로 큰 폭으로 완화될 것이기에 전문건설사업자의 상대 업종 진출이 가속화될 것이 자명함.
- 둘째, 2022년 이후 민간공사까지 상호시장 진출이 허용되며, 민간공사 시장은 전통적으로 공공공사 대비 낙찰자를 선정함에 있어 가격이 낙찰자 결정에 가장 큰 결정기준임을 고려할 때 상시기술자 및 자본금 유지 등 기업의 일반관리비 및 이윤 활용에 있어 상대적으로 여유로운 전문건설사업자가 종합건설업 대비 가격경쟁을 갖출 수 있다는 점을 고려한다면 상호시장 진출 시 전문건설사업자의 높은 경쟁력 발휘가 예상됨.
- 셋째, 이번만이 아니라 2024년 이후에는 전문건설업 간 컨소시엄 구성을 통한 종합공사 도급이 가능해지기에 현재 진입장벽으로 작용 중인 면허 보완마저 손쉽게 이루어질 수 있다는 점 역시 전문건설사업자의 상대 업종 진출 확대에 큰 역할을 담당할 것으로 예상됨.
- 넷째, 대업종화에 따른 발주자 혼란을 방지하고 우량업체 정보 제공을 강화하기 위해 2021년부터 도입이 예정되어 있는 ‘주력분야 공시제’의 경우 역시 개별 건설기업의 공사실적, 전문인력, 처분 이력 등 전문분야를 상세히 구분하여 공시한다는 점을 고려할 때 상호시장 진출 허용공사에서 종합건설업보다 전문건설업의 유리한 제도 개편이라 볼 수 있음.

■ 참고로 대한건설협회의 추정에 따르면, 2022년 이후 민간공사 상호시장 진출 허용과 전문건설업종 대업종화로 인해 전문건설사업자가 상호진출을 통해 참여 가능한 민간 종합공사는 약 16조원 규모로 대폭 확대될 것으로 전망함(〈표 10〉 참조).

■ 이번만이 아니라 「건설산업기본법」 및 하위법률 개정과 더불어 종합·전문건설업 간의 상호시장 진출과 관련한 상세내용을 규율하고 있는 ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2021-324호)’의 재검토기한이 3년마다 재검토를 통해 개선하도록 규율되어 있다는 점(제14조)을 고려할 때 업역개편 초기 선부른 상위법 개정은 적합지 못함.

■ 또한, 지난 2018년 발표한 ‘건설산업 혁신방안’에 따르면, 정부는 중장기적으로 독일, 영국과 같이 건설업 단일 업종체제로 개편을 계획·추진하고 있다는 점 역시 고려할 때 이에 대한 구체적 논의가 이루어지기 이전 선부른 법안 개정은 적합지 않음.

〈표 9〉 전문건설업 대업종화(28개 업종 → 14개 업종)

현행업종(업체 수) → 주력분야	현행 등록기준		대업종(업체 수)	대업종 등록기준	
	기술자	자본금		기술자	자본금
1. 토공(6,336)	2인	1.5억원	1. 지반조성·포장공사업 (10,621)	2인	1.5억원
2. 포장(2,995)	3인	2억원			
3. 파일(254)	2인	1.5억원			
4. 보링·그라우팅(1,035)	2인	1.5억원			
5. 실내건축(5,787)	2인	1.5억원	2. 실내건축공사업(5,787)	2인	1.5억원
6. 금속구조물·창호·온실(7,286)	2인	1.5억원	3. 금속·창호·지붕 건축물 조립 공사업(8,117)	2인	1.5억원
7. 지붕판금·건축물조립(831)	2인	1.5억원			
8. 도장(3,231)	2인	1.5억원	4. 도장·습식방수·석공사업 (8,467)	2인	1.5억원
9. 습식·방수(2,534)	2인	1.5억원			
10. 석공(2,702)	2인	1.5억원			
11. 조경식재(4,890)	2인	1.5억원	5. 조경식재·시설물설치공사업 (7,480)	2인	1.5억원
12. 조경시설물설치(2,590)	2인	1.5억원			
13. 철근·콘크리트(11,346)	2인	1.5억원	6. 철근·콘크리트공사업(11,346)	2인	1.5억원
14. 비계·해체(2,528)	2인	1.5억원	7. 구조물해체·비계공사업(2,528)	2인	1.5억원
15. 상·하수도설비(7,713)	2인	1.5억원	8. 상·하수도설비공사업(7,713)	2인	1.5억원
16. 철도·궤도(41)	5인	2억원	9. 철도·궤도공사업(41)	5인	1.5억원
17. 강구조물(683)	4인	2억원	10. 철강구조물공사업 (717)	4인	1.5억원
18. 철강재설치(34)	5인	7억원			
19. 수중(395)	2인	1.5억원	11. 수중·준설공사업 (423)	2인	1.5억원
20. 준설(28)	5인	7억원			
21. 승강기설치(635)	2인	1.5억원	12. 승강기·삭도설치공사업 (647)	2인	1.5억원
22. 삭도설치(12)	5인	2억원			
23. 기계설비(7,228)	2인	1.5억원	13. 기계가스설비시공업 (8,573)	2인	1.5억원
24. 가스시설시공(제1종)(1,345)	3인	1.5억원			
25. 가스시설시공(제2종)(5,823)	1인	-	14. 가스난방시공업 (22,660)	1인	-
26. 가스시설시공(제3종)(5,705)	1인	-			
27. 난방시공(제1종)(1,719)	2인	-			
28. 난방시공(제2종)(9,304)	1인	-			
29. 난방시공(제3종)(109)	1인	-			
30. 시설물유지관리(6,596)	4인	2억원	2023년 말까지 종합 또는 전문으로 업종 전환		

자료 : 국토교통부, “국토부, 전문건설업종 대업종화 시범사업 본격 추진”, 2021.2.8. 보도자료.

〈표 10〉 2021년 이후 전문건설업이 상호시장 진출로 참여 가능한 민간 종합공사 시장 물량 추정 결과

(단위 : 건, 백만원)

공사 종류	전체 민간 종합공사		전문건설업 참여 가능 민간 종합공사	
	건수	금액	건수	금액
토목공사	5,749	14,056,573	5,573	3,387,521
	100.0%	100.0%	96.9%	24.1%
건축공사	36,524	82,257,699	22,413	12,018,366
	100.0%	100.0%	61.3%	14.6%
조경공사	1,051	1,229,832	1,031	786,826
	100.0%	100.0%	98.1%	64.0%
산업설비·환경 공사	433	8,446,540	275	290,483
	100.0%	100.0%	63.5%	3.4%
합 계	43,757	105,990,644	29,292	16,483,196
	100.0%	100.0%	66.9%	15.6%

주 : 1) 2019년 대한건설협회에 실적신고가 이루어진 민간공사에서 신고된 공사명칭으로 추정(계약액 기준).

2) 100억원 이상 중·대형공사는 추정 대상에서 제외(100억원 이상의 시장은 사실상 중소 전문건설사업자의 경우 참여가 어려우므로 추정에서 제외).

3) 100억원 미만 민간 종합공사 중 건설업종별로 구분하여 다음과 같이 추정.

- ① 토목 : 100억원 미만 토목공사는 공종 수가 상대적으로 적어 전문건설업이 참여하는 데 있어 제약이 적기에 모두 참여 가능한 것으로 추정(건축물의 부대토목 공사, 부지조성공사, 기반시설조성공사, 골프장의 토목공사, 진입로 개설공사, 방음벽 설치공사, 오수관로 공사, 도로정비 공사, 주차장 공사, 기초보강공사 등).
- ② 건축 : 상대적으로 공종이 많이 투입되는 신축 주택·오피스 등의 공사는 전문건설업의 참여가 곤란하기에 제외하고 비교적 공종 수가 적은 공사(증축, 대수선, 보수, 리모델링, 인테리어 공사, 공장 및 창고 등의 신·증축 공사, 환경개선공사, 2억원 미만 소규모 공사) 위주로 추정.
- ③ 산설 : 대규모 신축성 산업설비 공사는 추정 물량에서 제외하였으며, 이외 산업설비 증설 및 보수, 노후설비 교체, 배관공사 등을 중심으로 추정.
- ④ 조경 : 조경공사의 경우 2개 공종으로만 구성되어 사실상 전문건설업이 모든 공사에 참여 가능하기에 규모만을 고려 100억원 이상 공사만을 추정 물량에서 제외하였으며, 이외 건축물의 부대 조경공사, 골프장 조경공사 등을 중심으로 추정.

자료 : 대한건설협회(2021), 내부자료 참조.

(5) 영세 전문건설사업자 보호를 위해 다양한 특혜 이미 제공 중

- 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 현행 건설산업 생산체계 개편에 따라 마련된 개별 제도들의 경우 발주자의 선택에 따라 건설업종 간 자유로운 상호시장 진출을 보장되 상호시장 진출 시 상대 업종의 등록기준을 충족하고 전부 직접시공을 원칙으로 한다는 대원칙을 바탕으로 설계되어 운영 중임.

- 그럼에도 불구하고 생산체계 개편과 관련한 세부 제도의 상세내용을 살펴보면, 생산체계 개편에 따른 영세사업자 보호와 시장 변화로 인한 충격 완화를 위해 단계적 적용 방안 마련을 통한 제도 도입 시기 차등화와 더불어 촘촘한 여러 예외 규정을 마련하였으며, 사실상 이는 영세 전문건설사업자 보호가 그 대상이자 목적임.
- 이에 영세 전문건설사업자를 보호하기 위한 다양한 특혜 제공의 내용을 살펴보면, 크게 다음과 같은 여섯 가지 사항으로 분류 가능함.
- 첫째, 건설 업역 간 상호시장 진출과 관련하여 2021년 공공공사 적용 후 2022년 민간공사 확대 시행의 단계적 시행 절차를 마련함과 더불어 2023년까지 기존 전문공사 원도급만을 주로 수주하는 영세 전문건설사업자의 보호를 위해 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 도급을 제한하는 유예기간을 설정함.
 - 이뿐만이 아니라, 2021년부터 2023년까지 전문건설업의 단일업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도한 후 2024년부터 전문건설사업자 간 공동도급을 통한 면허 보완을 통해 종합공사에 전문건설사업자의 진출 확대를 꾀한 단계별 확대 또한 전문건설사업자 보호·육성을 위한 제도라 볼 수 있음.
- 둘째, 건설산업 생산체계 개편에 따라 종합건설사업자 역시 종합공사의 원도급뿐만 아니라 하도급을 허용하였음에도 불구하고(직접시공 시)하고 영세 전문건설사업자 보호를 목적으로 총공사금액 10억원 미만의 건설공사인 경우 전문건설사업자에게만 하도급을 허용함.¹⁹⁾
- 셋째, 건설산업 생산체계 개편에 따라 업역규제가 폐지되고 상호시장 진출이 가능해졌음에도 기존 업역 구분이 엄격한 시기 발주자의 발주 편의성을 위해 도입된 부대공사(附帶工事)²⁰⁾ 제도를 여전히 유지하여 상당수 복합공종 공사를 여전히 전문공사로 발주하고 있는 상황임.
- 특히 복합공종 공사임에도 공사에정금액이 3억원 미만이고, 주된 공사의 공사에정금액이 전체 공사에정금액의 2분의 1 이상인 경우 종된 공사에 대해 공사의 전후 시공과정상 주된 공사에 반드시 수반되는지에 대해 고려하지 않은 채 부대공사로 인정(전문

19) 「건설산업기본법」 제29조제4항.

20) 부대공사(부대공사)란 허가받은 건설업종과 관련된 주(主)된 건설공사에 부수(付隨)하는 종(從)된 건설공사를 의미함. 일례로 냉난방 설비의 개수(改修) 공사 과정에서 벽과 바닥을 뜯어내면 내장마감공사가 필요한데, 이 경우 내장마감공사를 부대공사로 볼 수 있음. 최민수, “의제(擬制)부대공사 규정 폐지해야”, e-대한경제(2018.9.20.).

공사로 판단)하는 ‘의제(擬制)부대공사’ 제도²¹⁾를 존치시켜 사실상 3억원 미만 소규모 종합공사 대부분을 전문건설사업자가 수주할 수 있는 환경을 마련함.

- 이뿐만이 아니라 부대공사와 관련하여 국토교통부는 지난 2021년 4월 15일 ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부고시 제2021-324호)’ 개정을 통해 입찰공고문 기재 사항 중 주된 공사를 구성하는 업종 및 구성 비율 외 부대공사에 대해서는 기재하지 않음을 명확히 규정함으로써 발주자의 행정력 감소와 더불어 복합공종으로 이루어진 건설공사의 전문공사 판단 시 시공자격 판단의 시비 발생 가능성 최소화를 꾀함.

❖ 넷째, 건설공사 낙찰을 위해서는 무엇보다 수행 실적이 중요함. 이에 국토교통부는 건설공사 생산체계 개편에 따라 상호시장 진출을 위한 2020년까지의 건설공사실적에 대해 종합건설사업자의 경우 전문업종별 실적으로 분개할 뿐만 아니라 해당 전문공사에 해당하는 업종 실적의 3분의 2만을 인정하는 기준을 발표하였으나, 전문건설사업자의 경우 전문공사 실적 중 해당 종합공사에 해당하는 업종의 실적 모두를 실적으로 인정²²⁾하고 있어 이를 통해서도 전문건설공사사업의 상호시장 진출을 보호하고 있음.

❖ 다섯째, 지난 2021년 4월 국토교통부는 전문건설사업자 단체의 건의를 일부 수용하여 영세 전문건설사업자의 보호 강화를 목적으로 앞서 살펴본, 2023년까지 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 도급 제한 규정을 더욱 강화하여 공사에정금액이 2억원 이상 3억원 미만인 전문공사 역시 발주자 지급자금의 금액이 공사에정금액의 3분의 1 이상인 경우에는 종합건설사업자의 도급을 제한할 수 있는 강화 규정을 마련함.²³⁾²⁴⁾

❖ 여섯째, 지금까지 살펴본 국토교통부 주도의 건설 생산체계 개편에 따른 상호실적 인정기준 및 발주 세부기준 내 영세 전문건설사업자의 보호를 위한 제도 운용 외에도 기획재정부·행정안전부 주도의 업역 간 상호시장 진출을 위한 공공공사에서의 낙찰자 결정기준 또한 전문건설사업자를 보호를 위한 다양한 제도들을 기운영 중임.

- 건설산업 생산체계 개편에 따른 낙찰제도 개정 시 영세 전문건설사업자를 보호를 위한 관련 제도들

21) 「건설산업기본법」 제16조제2항 및 동법 시행령 제21조제1항제2호, ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부고시 제2021-324호)’ 제5조제1항제2호 및 [별표 1] 부대공사 판단요령 2. 부대공사 판단기준의 나호.

22) ‘종합·전문업종 간 상호시장 진출을 위한 건설공사실적 인정기준(국토교통부고시 제2020-1121호)’ 제2조제1항제1호가항 및 나항과 별표(종합공사 실적에 대한 전문업종별 구분 비율표).

23) 해당 제도의 변경과 관련하여 국토교통부는 ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부고시 제2021-324호)’ 개정 사유를 통해 이를 영세 전문건설사업자의 보호를 위한 제도개선임을 명확히 규정함. “건설산업의 업역규제 폐지 시행(2021.1.1.) 경과를 분석한 결과 영세 전문건설사업자의 수주가 저하되고, 올해 중 이와 같은 현상이 지속될 가능성이 있어 영세 건설사업자 보호를 위해 건설공사 발주방식을 개선”.

24) ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부고시 제2021-324호)’ 제8조제4항.

을 살펴보면, 먼저 적격심사 대상 종합공사의 경우 전문건설사업자가 상호시장 진출 허용을 통한 입찰 참여 시 해당 공사수행능력 중 시공경험 평가를 입찰공고에 명시한 추정금액 기준 전문업종별 구성 비율로 배점으로 구분하고 각 전문업종별로 평가해 합산함이 원칙임.

- 그러나 2023년까지 한시적으로 추정가격 3억원 이상 10억원 미만 소규모 종합공사의 경우에는 추정금액 기준 전문업종별 구성 비율로 배점을 구분하고 각 전문업종별로 평가해 합산하는 것이 아닌 각 전문업종별 실적을 합산해 평가하여 상대적으로 종합건설사업자 대비 전문건설사업자에게 유리하도록 제도를 설계·운영 중임.²⁵⁾²⁶⁾
- 이뿐만이 아니라 현재 적격심사 공사 중 추정가격 50억원 이상 공사의 경우 해당 공사수행 능력 평가 시 PQ심사항목을 활용하여 신인도를 평가하고 100억원 이상 공사의 경우 PQ심사항목을 활용한 시공평가결과를 활용하도록 하고 있음.
- 이때 전문건설사업자가 종합공사에 참여하는 경우 전문건설사업자가 점수를 받을 수 없는 신인도 평가 중 표준하도급계약서 사용 가점의 경우 배점 한도를 부여하고 있으나, 적격심사 공사의 특성상 1~2점의 낙찰 당락에 큰 영향을 끼치는 공사임에도 일괄 배점 한도를 부여하여 상호진출 공사에서 종합건설사업자와 전문건설사업자의 동등한 경쟁이 이루어진다고 보기 어려움.²⁷⁾
- 또한, 시공평가결과에 대한 평가의 경우 역시 상호시장 진출이 허용된 종합공사에 대해 전문건설사업자 진출 시 기본점수를 부여하도록 하고 있으나, 종합건설사업자의 경우 시공경험으로 실적을 인정받기 위해 제출한 공사의 모든 시공평가 결과를 제출하고, 현행 시공평가의 배점 기준이 감점을 중심으로 설계되어 있어 개별 평가항목별²⁸⁾ '보통' 이상을 받기 어렵다는 점과 감점을 받은 경우가 다수인 점을 함께 고려할 때 전문건설사업자에게 기본점수를 부여하는 것 또한 전문건설사업자가 평가를 받기 어려운 평가지표란 이유로 전문건설사업자에게 유리하도록 설계되어 있는 평가 기준이라 볼 수 있음.

❖ 지금까지 살펴본 바와 같이 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역 간 상호시장 진출 공사에서 전문건설사업자 보호를 위한 다양한 특혜 제도를 운영하고 있음에도 불구하고 이번 개정 발의안의 경우 이를 외면한 채 영세 전문건설사업자 보호를 목적으로 또 다른 특혜를 제공하고자 하기에 건설산업 생산체계 개편원칙과 공정경쟁 유도 및 소비자의 편익 제고를 훼손한다고 볼 수 있음.

25) 다만, 입찰공고에 명시한 각 전문업종별 추정금액(공동수급체 구성원은 추정금액에 공사참여 지분율을 곱한 값) 대비 1/5 업종이 있는 경우 입찰공고에 명시한 추정금액 기준 전문업종별 구성 비율로 배점을 구분하고 각 전문업종별로 평가해 합산함.

26) 「계약예규」적격심사기준(기획재정부계약예규 제536호) 제7조제6항제1호나항.

27) 더구나 현행 「입찰참가자격사전심사요령(기획재정부계약예규 제545호)」 신인도 평가 중 해당 계약에서의 표준계약서 사용여부의 경우 입찰에 참가하는 종합건설사업자가 다른 발주기관에서 표준계약서를 사용하지 않아 감점을 받은 건수가 2회 이상인 경우에는 자체기준에 따른 감점의 2배 범위 내에서 감점하고 있다는 점과 더불어 표준하도급계약서의 특약 조건 신설 등 「하도급법」에서 규정한 사항 이외의 당해 공사특성을 고려한 변형 활용이 가능함에도 불구하고 감독관 및 발주기관의 특성에 따라 이를 엄격히 제한하고 있다는 점을 고려할 때 더욱 그러함.

28) 현재 시공평가 시 평가항목[「건설기술용역 및 건설공사 시공 평가지침(국토교통부 고시 제2015-505호)」]을 살펴보면, 공사관리 분야 19개, 목적물의 품질 및 성능 분야 6개, 기타 가점 2개, 감점 1개 항목으로 구성되어 있으며, 기타 가·감점 항목을 제외할 경우 '우수' 외 '보통', '미흡', '불량'으로 평가받는 경우 감점을 받는 구조임.

(6) 상호시장 진출 시 상대 업종 등록기준 충족이 원칙임을 고려할 때 현시점 종합공사의 더 많은 종합건설사업자 도급은 당연한 결과이며 이 또한 일시적 상황

■ 건설공사는 국가 경제나 사회 일반 그리고 생명·신체상의 안전과 관련되는 부분이 적지 않기 때문에 일정한 요건을 갖춘 건설사업자로 하여금 등록을 거쳐 시공을 하도록²⁹⁾하는 것은 1958년 「건설업법」 제정 시부터 현재의 「건설산업기본법」에 이르기까지를 관통하는 건설업 등록기준 제도 운용의 핵심 원칙임.

- 이에 「건설산업기본법」에서는 건설업종별 등록기준 마련을 통해 양질의 건설사업자가 건설공사를 수행할 수 있도록 관련 제도를 구축하고 있으며, 이 외에도 동법에서는 등록기준의 적격 여부 확인, 양도·합병 및 상속 등 건설업 활동을 영위하기 위한 다양한 제도를 규정하여 시행 중임.

■ 이뿐만이 아니라 현행 우리나라 건설업의 경우 「건설산업기본법」 제2조 및 제8조 및 제16조를 통해 건설업의 종류와 업무 범위, 시공자격 등을 상세히 구분하고 있어 당해 공사의 특성을 고려한 최소한의 자격(등록기준)을 갖춘 업체가 건설업 활동을 영위하도록 규율 중임.

- 이때 건설업종(종합·전문) 간 등록기준상 차이점은 단순 시공 이외에 종합적인 계획, 관리 및 조정 업무의 수행 여부이며, 기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실 등으로 업종별 등록기준 차별화를 통해 당해 공사에 적합한 건설사업자가 건설공사를 수행하도록 규정 중임.

■ 이러한 건설업종 간의 등록기준 차이 및 업종별 시공자격 차이는 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지 이후에도 일관되게 적용되고 있는 기준임. 더욱이 등록기준의 경우 적합한 건설사업자가 사업을 수행할 수 있도록 도급계약을 체결하기 이전³⁰⁾부터 준공 시까지 이를 유지하도록 규율하고 있음(<그림 4> 참조).

〈그림 4〉 상호시장 진출 허용공사의 입찰 계약 시 상대 업종 등록기준 충족 절차 및 기준

구 분	입찰공고	⇨	입찰참가 등록 마감일	⇨	평가서류 제출 마감일	⇨	낙찰자 결정
자격요건 구비	상대업종 등록기준 구비	←.....→ 공사 준공 시까지 상시 유지					
건설사업자 서류 제출							
발주자 서류 확인							

29) 두성규(2008), 「최신 건설산업기본법 해설」, 일간건설신문.

30) 입찰계약의 경우 입찰참가 등록 마감일까지를 뜻함.

❖ 즉, 건설업종 간 상호시장 진출 허용 시 상대 업종의 등록기준 충족이 원칙(「건설산업기본법」 제16조제3항)이기에 종합건설업 대비 상대적으로 등록기준이 낮은 전문건설업 중 공사수행을 위한 기본 자격을 갖추지 못한 일부 전문건설사업자의 경우 상호시장 진출을 위한 상대 업종 등록기준을 갖추고 준공 시까지 유지하는 데 추가적 투자(인력·자본)가 요구될 수밖에 없고 이는 곧 진입 제한 요인(entry barriers)으로 작용할 수밖에 없음.

- 일례로 자본금의 경우 실내건축공사업과 습식·방수공사업(각 1.5억원)을 모두 보유한 전문건설사업자(법인)가 해당 공사로 구성된 건축 종합공사를 수주받기 위한 자본금 기준으로는 건축공사업 자본금 기준(3.5억원)을 충족하여야 하기에 5천만원의 자본금을 추가 확보하여야지만 입찰참가가 가능함.
- 하지만 건설업 등록기준의 중복 인정에 관한 특례 적용에 따라 일반적으로 상기 사례와 같이 실내건축공사업과 습식방수공사업을 모두 보유한 전문건설사업자의 경우 자본금이 추가 등록한 건설업에 대해 1회에 한하여 2분의 1만 보유하면 되기에 실제 자본금은 2.25억원에 불과하여 종합공사 상호시장 진출을 위해서는 추가적으로 1.25억원의 자본금 확보가 필요함.
- 이와 동일하게 기술자 보유(기술능력)의 경우 역시 실내건축공사업(초급 이상 2명)과 습식·방수공사업(초급 이상 2명)을 모두 보유한 전문건설사업자(법인)가 해당 공사로 구성된 건축 종합공사를 수주받기 위해서는 건축공사업에 준하는 기술자(중급 이상 2명을 포함한 5명 이상) 기준을 충족하여야 하기에 중급 이상 2명을 포함한 총 3명 이상의 기술자를 추가 고용하여야지만 입찰참가가 가능함.
- 이뿐만이 아니라 자본금과 같이 기술자 보유 현황(기술능력)의 경우 역시 건설업 등록기준의 중복 인정에 관한 특례 적용에 따라 1회에 한하여 1명을 중복 인정할 수 있기에 이를 고려할 때 건축 종합공사를 수주받기 위해서는 중급 이상 2명을 포함하여 총 4명 이상의 기술자를 추가 고용하여야지만 종합공사 상호시장 진출이 가능함.
- 하지만, 이와는 반대로 종합건설사업자의 경우 기본적으로 전문건설사업자보다 등록기준이 높기에 상호시장 진출을 통해 전문공사에 진출하기 위해서는 별도의 자본금과 기술능력 충족은 불필요함. 다만 일부 전문업종 진출 시 시설·장비와 일부 특정 기술자를 추가 보유³¹⁾하여야 하기에 종합적으로는 전문건설사업자가 종합공사에 진출하는 것보다 종합건설사업자가 손쉽게 진출 가능함.

❖ 또한, 현행 공공공사 입찰제도를 살펴보면, 낙찰자 결정 시 당해 공사와 유사·동일 시 공경험(실적)을 5~10년간량 심사하여 당해 공사의 수행능력 평가를 시행하고 있고, 이는 상호시장 진출 허용 시에도 동일함. 이때 전문건설사업자의 경우 종합공사 진출을 위해서는 당해 공사에 필요한 업종에 해당하는 실적을 모두 보유하여야지만 상호

31) 일례로 토목공사업자(종합건설업)가 상호시장 진출을 통해 철도·궤도공사(전문공사)를 수주받기 위해서는 장비 5종(① 운반궤도차(견인력 25톤 이상), ② 트롤리 4대 이상(적재하중 10톤 이상), ③ 타이탬퍼 2대 이상, ④ 레일을 연결하는 특수 용접설비(플래시버트용접·가스압착용접) 중 1조 이상, ⑤ 양로기 1대 이상)(임대가능, 전대 불가능)과 기술능력(기계 초급 1명, 용접기능사 2명)을 갖추어야 함. 이렇듯 종합건설사업자가 상호시장 진출을 위한 별도의 시설·장비를 갖추어야 할 일부 전문업종은 철도·궤도공사업, 수중공사업, 철강재설치공사업, 삭도설치공사업, 준설공사업에 한함.

실적으로 인정되기에 상대적으로 전문건설업의 경우 상호시장 진출 시 상대 업종 실적을 보유하기가 어려워 이러한 입·낙찰제도 또한 제한 요인으로 볼 수 있음.

- 보다 구체적으로 살펴보면, 현행 기획재정부의 적격심사기준에서는 전문건설사업자가 추정가격 10억원 이상인 종합공사에 상호시장 진출하기 위해서는 입찰공고에 명시한 추정금액 기준 전문업종별 구성 비율로 실적 배점을 구분하여 각 전문업종별로 평가해 합산하여야 함(제7조제6항제1호 가항).
- 이때 입찰공고에서 명시한 추정금액 기준 전문업종별 구성 비율과 달리 다른 업종 실적이나 단일 업종 실적이 많다고 해서 보완되지 않으며, 입찰공고문에서 제시한 전문업종에 관련된 실적을 구성 비율에 맞춰 각각 보유하여야지만 상호실적으로 인정되기에 전문건설사업자가 종합공사에 상호시장 진출하는 것은 제약이 뒤따를 수밖에 없음.³²⁾
- 이와 반대로 종합건설업의 경우 역시 전문공사 시장에 상호시장 진출하기 위해서는 상호시장 진출 실적에 대해 국토교통부 고시³³⁾에 따라 시설물 유형별 전문업종별 구분 비율 중 3분의 2 실적만을 엄격히 제한하여 인정하고 있음.
- 하지만 기본적으로 전문건설사업자의 경우 당해 공사를 구성하는 업종의 실적을 미보유한 경우가 많아 입찰참가 자체가 불가능하나, 종합건설업의 경우 전문공사에 대한 상호시장 진출 시 대부분의 요구하는 업종 실적을 보유하고 있어 상대적으로 실적에 따른 입찰참가 제한에 있어 자유로움.

■ 더욱이 이러한 상호시장 진출 시 상대 업종 등록기준과 실적 보유 요건 충족 제한의 경우 토목 종합공사 대비 건축 종합공사에서 더욱 그러할 수밖에 없음. 이는 일반적으로 토목공사 대비 건축 종합공사가 더 많은 복수의 전문업종으로 구성되어 있고 이에 따라 전문건설사업자가 건축 종합공사에 상호시장 진출하기 위해서는 당해 공사수행에 필요로 하는 업종의 면허와 등록기준, 실적을 모두 충족하여야 하기 때문임.

- 실제 2021년 5월 경기도 기초지자체에서 발주한 'OO보건소 선별진료소 공사(종합공사, 예정가격 기초금액 5.4억원)'의 경우 건축공사의 특성상 소규모 공사임에 반해 다수의 전문업종으로 이루어져 있어 <표 11>과 같이 7개의 전문업종을 모두 보유한 전문건설사업자에게 상호진출을 허용하였기에 해당하는 모든 면허를 보유한 전문건설사업자가 제한적일 수밖에 없음.

■ 보다 구체적으로 종합공사에 대한 상호시장 진출 허용 시 요구하는 전문건설업 면허 종류를 살펴보면, <표 12>와 같이 업역규제 폐지로 종합공사에 대한 전문건설업 진출이 허용된 지난 2021년 1~4월 3,340개 공사 중 평균 토목공사 2.8개, 조정공사 2.3개

32) 물론 이를 고려하여 현행 적격심사에서의 낙찰자 결정기준의 경우 2023년까지 한시적으로 추정가격 3억원 이상 10억원 미만 종합공사인 경우 전문건설사업자가 입찰참여 시 각 전문업종별 실적을 합산하여 평가하는 완화 방안을 운영 중임(제7조제6항제1호 나항)

33) '종합·전문업종 간 상호시장 진출을 위한 건설공사실적 인정기준', 국토교통부고시 제2020-1121호 별표(종합공사 실적에 대한 전문업종별 구분 비율표) 참조.

의 전문업종이 요구되었으나, 토건공사, 건축공사, 산업설비 공사의 경우 각각 5.1개, 4.3개, 4.3개가 요구된 점에서도 유추 가능함.

- 즉, 전문건설업이 종합공사에 상호 진출하기 위해서는 평균 3.1개의 면허 보유가 필요하고, 특히 건축공사인 경우 평균 4~5개의 면허를 모두 보유하여야 한 점을 고려할 때 전문건설업이 상대 업역(종합공사) 진출은 종합건설업의 전문공사 진출 대비 현실적으로 가능 업체가 소수일 수밖에 없음.

〈표 11〉 상호시장 진출 허용 소규모 건축 종합공사 발주 사례

공사명	OO보건소 선별진료소 구축공사(건축, 기계)			
공사개요	규모 : 지상 1층, 연면적 : 114.06㎡(공사면적), 구조 : 철근콘크리트조			
공사기간	착공일로부터 150일간	기초금액	540,647,000원	
시공자격(종합건설업)	건축공사업 또는 토목건축공사업			
시공자격(전문건설업)	철근·콘크리트 공사업(14.1%)	기계설비공사업 (39.5%)	금속구조물·창호· 온실공사업(15.36%)	실내건축공사업 (6.88%)
	습식·방수공사업 (10.10.%)	토공사 (6.08%)	비계·구조물해체 공사업(7.97%)	-

〈표 12〉 건설산업 생산체계 개편 이후 전문건설업 상대업역(종합공사) 진출 허용 시 요구 면허 현황

구 분		토건	토목	건축	산업설비	조경
요구 면허 수	최대	9개	9개	9개	8개	8개
	평균	5.1개	2.8개	4.3개	4.3개	2.3개

주 : 공고일 기준 2021.1.1.부터 4.30.까지 발주하여 낙찰자가 결정된 조달청 나라장터(G2B)에 등록되어 있는 발주공사가 대상이며, 수요기관 구분상 기타기관(민간위탁 발주 등)의 경우는 제외함. 또한, 「건설산업기본법」상 건설공사가 아닌 공사(「전기공사법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사)로만 이루어진 공사인 경우 역시 제외함.

자료 : 조달정보개방포털 통계 정보를 재가공.

❖ 더구나 현재 상호시장 진출을 허용하고 있는 공사 중 대부분이 소규모 공사(2021년 1~4월 상호시장 진출 허용 7,966개 공사 평균 추정가격 5.17억원)로 공사 규모상 거의 모든 공사가 지역제한으로 발주되고 있다는 점(전체 상호진출 허용공사 중 96.3% 지역제한으로 발주)을 고려할 때 지역 내 상호시장 진출이 가능한 면허 및 등록기준과 실적을 모두 갖춘 전문건설업은 더욱 제한적일 수밖에 없음.

- 이 외에도 종합·전문건설업 모두 상대 업역 진출 시 직접시공이 원칙이기에 상호시장 진출 시 기존 자신의 전문업역보다 넓은 범위(부대공사)의 공사 범위 모두를 직접 시공하여야 하는 전문건설업의 경우 이에 대한 부담으로 상호시장 진출에 있어 더욱 소극적일 가능성 또한 상존함.

- 즉, 일부 전문건설사업자의 경우 상호시장 진출을 위한 상대 업역 등록기준 충족 및 면허 추가 보유에 대한 부담과 당해 공사와 관련한 동일·유사 시공경험(실적) 미보유·부족 보유 상황 등이 복합적으로 작용하여 업역개편 초기인 현시점 상호시장 진출에 소극적인 상황임을 알 수 있음.
- 결국, 지금까지 살펴본 바와 같이 건설업종 간 상호시장 진출 허용 시 상대 업종의 면허 종류 및 등록기준 충족 원칙과 더불어 해당 공사수행이 가능한 최소한의 역량을 갖춘 건설사업자를 선정하기 위해 설계된 현행 공공공사 입·낙찰 제도에 기인한 다양한 상대 업역 진출 시의 진입장벽 등을 고려할 때 종합-전문 간 등록기준 및 실적 차이로 인한 전문건설사업자의 소극적 상호시장 진출 행태로 인해 전문건설사업자 대비 종합건설사업자가 더 높은 낙찰 확률을 나타내는 것은 당연한 결과임.
- 즉, 이를 상호시장 진출 허용에도 불구하고 어느 일방에 유리한 공정하지 못한 상황이라 매도하는 것은 「건설산업기본법」을 통해 규정 중인 종합건설업과 전문건설업 간 등록기준 및 시공자격 차를 무시한 것으로 오히려 형평성·공정성을 상실한 지대 추구적 행위(rent seeking activities) 주장이라 할 수 있음.
- 이뿐만이 아니라 그간 전문건설사업자의 경우 자신의 주(主)된 시장 참여가 ① 원도급 공사 중심, ② 하도급 공사 중심, ③ 전문업종 간 겸업을 통한 복합공사 중심, ④ 단일 공종 중심, ⑤ 종합건설업과 전문건설업 겸업을 통한 종합 및 전문공사 모두 참여 등이 혼재되어 있기에 모든 전문건설사업자가 복합공사 특히 종합공사에서의 원도급 공사에만 치중하는 것이 아니라는 점 또한 함께 고려하여야 할 것임.
- 즉, 이번 개정 발의안은 이러한 전문건설사업자 내 다양화된 특성을 배제한 채 상호진출의 기회 부여 여부가 아닌 결과만을 비교하고 있어 공정의 의미를 결과의 평등으로서만 파악하려는 기계적인 접근의 한계 또한 내포하고 있음.
- 더욱이 앞서 ‘(4)항’ 부분에서 살펴본 바와 같이 상술한 일부 전문건설사업자의 제한 요인은 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’의 계획에 맞추어 2022년 이후 ‘전문건설업종 대업종화’, 2024년 이후 ‘전문건설업 간 컨소시엄 구성허용’ 등을 통해 충분히 등록기준과 면허, 시공경험(실적) 보완이 가능하기에 업역개편 초기 1~3년의 일시적 제한 요인을 근거로 법 개정을 통해 영구히 ‘상호시장 진출 시 상대 업종의 등록기준 충족’의

건설생산체계 개편 대원칙을 훼손(등록기준 충족 면제)하는 것은 그릇된 주장임.

- 당장 내년인 2021년 이후에는 전문건설업종이 28개 업종에서 14개 업종으로 대업종화되기에 현재 일부 전문건설사업자가 상대 업역 시장 진출의 제한 요인으로 작용 중인 당해 공사에 필요한 면허 추가 보유가 상당 부분 개선될 것임.
- 이뿐만이 아니라 2024년 이후부터는 전문건설업 간 컨소시엄 구성허용을 통한 종합공사 진출이 가능해지기에 이를 통해 당해 공사에 필요한 면허와 시공경험(실적) 보완이 자유롭게 가능해질 것이기에 이러한 일시적 제한 요인을 근거로 법 원칙의 예외 규정을 영구히 신설하는 것은 적합치 않음.
- 결국 이를 고려할 때 일부 전문건설사업자가 종합공사 진출 시 제한 요인으로 남는 것은 상대 업역 등록기준 충족 여부뿐이며, 이는 당해 공사수행을 위한 최소한의 자격 기준을 법률 통해 규율한 것을 훼손하는 것이기에 산업의 올바른 발전을 위해 부적절한 주장임.

(7) 기존 건설업 등록체계의 왜곡에 따른 소규모 종합공사 시장 잠식(蠶食)의 정상화

❖ 「건설산업기본법」에 따르면 건설공사를 도급받기 위해서는 해당 건설공사를 시공하는 업종(종합·전문건설업)에 등록하여야 함을 원칙(제16조제1항)으로 규율하고 있으며, 이는 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지에도 불구하고 변함없이 이어져 오는 기본 원칙임.

❖ 즉, 건설산업 생산체계 개편으로 종합·전문건설사업자가 상대 업역(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 한 업역규제 폐지를 통해 상호시장 진출을 보장하는 것은 상호경쟁 촉진을 통한 생산성 제고와 발주자의 선택권 강화를 위해 도입된 예외 규정임을 고려해야 할 것임.

❖ 그럼에도 불구하고 그간 「건설산업기본법」에서는 건설공사의 시공자격을 부여함에 있어 소규모 공사의 경우 발주자의 편리성 및 선택권 확대 등을 이유로 부대공사제³⁴⁾ 및 소규모 복합공사 제도(현재는 생산체계 개편에 따라 폐지)³⁵⁾ 등 복합공사의 시공과

34) 「건설산업기본법」 시행령 제21조에 규정된 부대공사의 범위는 다음과 같음.

① 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사
 ② 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억원 미만이고, 주된 공사의 공사예정금액이 1/2 이상인 경우 그 나머지 부분의 공사
 ③ 기계설비공사 및 가스시설공사에 속한 공사 간의 복합된 공사를 그중 주된 공사에 관한 업종의 건설사업자가 도급받는 경우 나머지 업종에 속한 공사

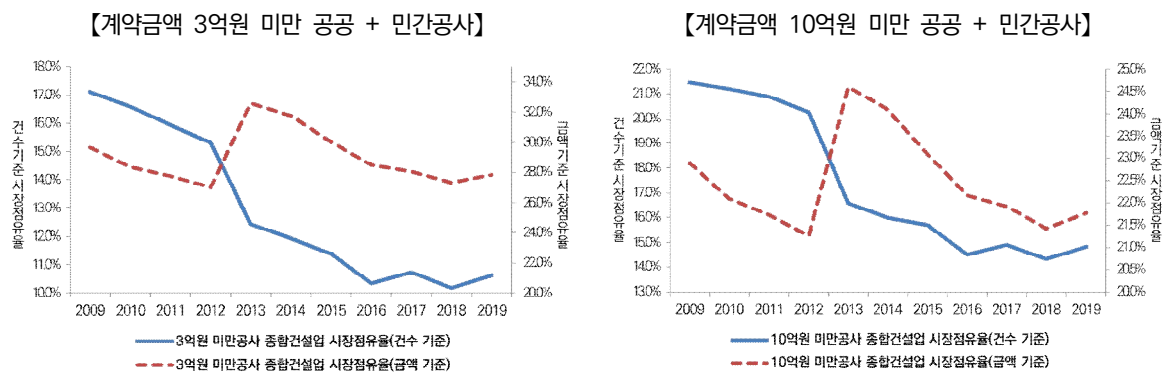
35) 소규모 복합공사제이란 복합공종으로 구성된 공사는 원칙적으로 종합적인 계획·관리·조정 기능이 필요하나, 공사 규모가 아주 작고 단순한 경우에는 종합적인 계획·관리·조정 기능이 미미하다고 보아 극히 예외적으로 공종 간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 소규모 복합공사인 경우에 한하여 해당 전문공사를 시

관련하여 전문건설업의 진출을 허용하는 예외적 제도를 운용해와 종합공사임에도 불구하고 소규모 복합공사의 경우 그간 전문건설사업자의 시장 진출이 가속화된 상황임.

- 이뿐만이 아니라 2000년대 중반 이후 현재까지 지역건설산업 활성화 정책이 지방자치단체의 지역건설정책의 핵심 화두로 대두되자 일부 지방자치단체의 경우 지역건설산업 보호를 목적으로 종합적인 계획·관리·조정이 필요한 복합공사로서 종합공사임에도 불구하고 경쟁력을 갖춘 역외 종합건설사업자의 수주를 우려하여 상당수의 공사를 전문공종의 부대공사로 판단하여 전문공사로 발주가 확대됨.

■ 이에 따라 최근 10년간 소규모 공사(3억원 미만 또는 10억원 미만)에서의 종합건설업의 시장점유율을 살펴보면, <그림 5>와 같이 계속적으로 감소세를 기록하고 있어 소규모 공사(복합공종으로 이루어진 종합공사 포함)에서의 전문건설업 시장 잠식이 그간 지속되고 있었음을 유추 가능함.

<그림 5> 최근 10년간 소규모 공사에서의 종합건설업 동태적 시장점유율 변화 추이(원도급 기준)



자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 연도.

■ 더욱이 종합공사 중 10억원 미만 소규모 공사 비중의 절대성과 해당 시장을 주(主) 시장으로 사업을 영위하는 영세 중소 종합건설업의 현황을 종합 고려할 때 그간 전문건설업 보호를 위한 예외 규정(부대공사 및 소규모 복합공사 제도) 운영에 따른 건설업 등록체계의 왜곡으로 인해 소규모 종합공사를 주(主) 시장으로 영위하는 영세 중소 종합건설업 일방의 피해를 기반으로 전문건설업 시장이 성장하였다는 것이 명백함.

- 종합공사 중 10억원 미만 소규모 공사가 전체 종합공사에서 차지하는 비중은 계약 건수 기준 80%,

공하는 업종을 모두 등록한 전문건설사업자에게 원도급을 허용한 제도임(단, 시설물유지관리업의 업무 내용에 해당하는 공사는 제외). 이러한 소규모 복합공사제도는 지난 2009년 3억원 미만 공사에서 시행되었으며, 지난 2015년 건설산업의 경쟁력을 강화하고 발주자의 선택권을 확대한다는 취지 아래 4억원 미만 공사까지 그 범위를 확대하였음. 이후 소규모 복합공사제도는 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지에 따라 지난 2020년 「건설산업기본법」 시행규칙 개정을 통해 공공공사의 경우 2021년부터 폐지되었으며, 민간공사의 경우 2022년부터 폐지가 예정됨.

계약금액 기준 11%에 달하고 있어 절대적 시장 비중을 차지하고 있는 상황임(〈표 13〉 참조).

- 또한, 종합건설업 1개사당 연간 수주액이 10억원 미만에 그치는 영세업체 수가 전체 종합건설업 중 30%에 달하고 있으며(〈표 14〉 참조), 10억원 미만 소규모 공사를 수주한 종합건설업의 기업 규모가 중소기업이 대부분(97%)을 차지하고 있다는 점(〈표 15〉 참조) 등을 함께 고려할 때 소규모 종합공사를 주(主) 시장으로 영위하는 영세 종합건설업의 경우 그간의 전문건설업의 시장 진출에 따라 경쟁 심화 등 부작용을 감내한 상황임.

〈표 13〉 전체 종합공사 대비 10억원 미만 소규모 공사 비중

(단위 : 건, 억원)

10억원 미만 소규모 공사				전체 종합공사			
건수	비율	금액	비율	건수	비율	금액	비율
60,980	80%	160,567	11%	78,148	100%	1,453,508	100%

자료 : 대한건설협회(2020), 2019년 실적신고(계약금액).

〈표 14〉 종합건설사업자 1개사당 연간 수주액 규모별 현황(2019년 기준)

(단위 : 건, 억원)

1사당 연간 수주액 합계(누계)	업체 수	비율	건수	비율	금액	비율
10억원 미만	3,560	30%	8,037	10%	11,820	0.8%
30억원 미만	6,493	55%	23,885	30%	67,659	4%
50억원 미만	8,168	69%	35,999	46%	133,264	9%
100억원 미만	10,034	85%	53,169	68%	264,368	18%
100억원 이상	1,759	15%	24,979	32%	1,189,140	82%
총 계	11,793	100%	78,148	100%	1,453,508	100%

주 : 종합건설사업자 중 2019년 공사실적 및 재무제표 신고사업자 기준(미신고 업체 제외).

자료 : 대한건설협회(2020), 내부자료.

❖ 결국, 이러한 소규모 종합공사 시장의 왜곡 [소규모 종합공사 시장의 전문건설업 잠식(蠶食) 확대] 현상은 2021년 이후 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지 등 제도개선을 통해 앞선 〈표 3~5〉에서 볼 수 있듯이 상당 부분 비정상적 상황이 정상화 된 것이며, 일각에서 주장하듯이 전문공사 시장에 대한 무분별한 종합건설사업자의 참여로 왜곡 해석하는 것은 부적절함.

❖ 오히려 그간 왜곡된 제도의 정비를 통해 「건설산업기본법」에서 규정하고 있듯이 건설업종의 특성을 살려 건설사업자의 전문성을 유지하고, 등록기준을 충족하지 못한 무

자격업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 및 시설물 사용자 등 건설서비스 수요자)의 보호³⁶⁾와 후생 증진에 있어 이바지하고 있다고 평가 가능함.

〈표 15〉 10억원 미만 소규모 종합공사를 수주한 기업 규모별 실적 현황(종합건설사업자)

(단위 : 건, 억원)

기업 구분	10억원 미만 소규모 공사			
	건수	비율	금액	비율
소기업	43,326	71%	108,262	67%
중기업	15,679	26%	47,485	30%
중소기업(소계)	59,005	97%	155,747	97%
대기업	1,975	3%	4,820	3%
총 계	60,980	100%	160,567	100%

주 : 대·중·소기업 구분 : 「중소기업기본법」 기준 구분, 직전 3개년도 평균 매출액 기준 분류(1,000억원 초과 대기업, 80억~1,000억원 중기업, 80억원 이하 소기업).

자료 : 대한건설협회(2020), 2019년 실적신고(계약금액).

(8) 생산체계 개편의 핵심 목표인 발주자 선택권 확보 상실

■ 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 정부는 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’을 발표하면서, 지난 40여 년간 건설업종 간 업무영역을 엄격히 제한하던 기존 건설 생산구조는 산업의 소비자인 발주자의 선택권을 제약하였다고 지적함.

■ 이에 이번 건설 생산체계 개편을 통해 당초 기대하였던 발주자의 선택권 확보란 당해 공사에서 가장 공사수행을 잘할 수 있는 업종의 건설사업자에게 기회를 제공하기 위함이며, 이를 위한 발주자 선택(판단)의 세부 사항은 다음과 같이 요약 가능함.

- 첫째, 발주자는 당해 공사의 유형이 종합공사 또는 전문공사임을 판단하여야 하며, 이와 관련된 선택(판단)의 기준은 기존 절차·방식과 동일함.
- 둘째, 발주자에 의해 판단된 종합 또는 전문공사의 시공자격 부여에 대해 당초 업종에게만 허용할 것인지 상호시장 진출을 허용할 것인지를 선택하여야 함.

■ 또한, 상기의 시공자격 부여와 관련하여서도 다음과 같은 유형에 있어 발주자의 선택

36) 최민수·나경연(2015), 「소규모 복합공사 제도의 문제점 및 개선 방안」, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스 2015-01.

이 요구됨.

- (유형 1) 당초 업종에게만 허용(예를 들어 신기술·신공법, 특허공법이 적용되는 전문공사로 시공기술 상의 특성을 고려할 때 전문건설업의 시공능력 등이 반드시 필요한 경우)
- (유형 2) 종합 또는 전문공사에 대해 발주자의 판단에 따라 상대 업종의 참여 제한적 허용
- (유형 3) 종합 또는 전문공사에 대해 현재 업역 갈등이 빈번한 즉, 업종 구분이 모호한 공사에 한해 상대 업종 진출을 허용(상대 업종 진출의 최소 허용 개념)
- (유형 4) 종합 또는 전문공사에 대해 상대 업종의 상호시장 진출 상시개방(예를 들어 대형공사의 경우 현행 전문건설사업자의 시공 경험 및 보증 가능 한도액, 기술자 보유 현황 등을 종합 고려할 때 상호시장 진출을 통한 사업 참여가 현실적으로 불가능하기에 소규모 공사에 한해 정부의 정책 또는 발주자의 판단에 따라 상호시장 진출을 상시개방함이 원칙으로 설정한 경우)

■ 이러한 발주자의 시공자격 부여에 대한 선택과 관련하여 당해 공사에 가장 적합한 건설사업자를 선정하는 것이 핵심적 발주자의 책무이고 이를 위해 가장 우선되는 점이 적정한 시공자격 부여란 점을 주지하여야 할 것임. 즉, 무조건적인 상호시장 개방이 아닌 발주자의 판단에 따라 개방 여부를 취사선택할 수 있는 것이 발주자 선택권의 핵심이라 할 수 있음.

- 이는 종합·전문건설업 간 상호시장 진출의 상시개방은 사실상 발주자의 당해 공사에 대한 선택권(공사유형과 시공자격 부여) 모두를 무력화하여 당해 공사에 가장 적합한 업종의 건설사업자를 선택하여야 할 권리와 의무를 외면한 조치로 평가할 수 있기 때문임.
- 이뿐만이 아니라 상호시장 진출에 대한 상시개방은 종합 또는 전문건설업종에 대한 선택적 시공자격 부여 권한을 무력화하여 결국 시공자격 부여 이전 발주자가 선택해야 하는 공사유형 결정 자체도 무의미하게 만들 수 있다는 점에서도 더욱 그러함.
- 이에 따라 종합 및 전문건설업 간 상호시장 진출과 관련하여 일정 규모에 대해 상시개방을 허용한다면, 건설 생산체계 개편의 주요 기대효과인 발주자 선택권 확보는 생산체계 개편 이전보다 못한 수준으로 격하되어 발주자의 경우 공사유형 선택과 시공자격 부여 모두에 대해 아무런 선택권이 부여되지 못한 결과를 초래할 것임.

■ 그럼에도 불구하고 이번 개정 발의안은 10억원 미만 소규모 종합공사 구간에 대한 전문건설사업자의 등록기준 면제권 부여를 통해 발주자의 선택권을 사실상 제한하는 조치로 볼 수 있음.

- 전술한 바와 같이 발주자는 현행 법령에 의거하여 공사유형과 시공자격 부여와 관련하여 자신의 선택권을 활용할 수 있음에도 불구하고 법 개정 시 발주자가 적합지 않다고 판단한 건설사업자에게까지 사업 참여 문호를 강제 개방하여야 하기 때문임.

- 즉, 현행 규정에서 상호시장 진출을 허용한 것은 당해 공사에 요구되는 면허 종류와 상대 업역 등록 기준을 충족한 경우로서 한정하였고 그 함의를 살펴보면, 상대 업종과 동일한 등록기준을 한시적으로 갖춘 경우까지만 문호를 개방할 것을 전제하고 있다고 보아야 하기 때문임.
- 하지만 이러한 대전제인 등록기준을 갖추지 않아도 시공자격을 부여하는 이번 개정 발의안은 10억원 미만 소규모 공사 구간에서 전문건설사업자에게 무조건적 상시개방을 요구하는 조치와 다를 바 없음. 결국, 이 경우 10억원 미만 공사 구간에서 발주자 선택권은 극도로 제한받는 결과를 초래할 것임.

❖ 특히 10억원 미만 소규모 공사의 경우 별도의 역량이 부족한 건설사업자를 스크리닝할 제도적 보완책이 미흡하기에 적절한 시공자격 부여가 건설공사의 성공에 있어 가장 주요한 의사결정 사항인 점을 고려할 때 이번 개정안의 경우 여러 문제를 야기시킬 가능성이 큼.

- 일반적으로 중대형 공사의 경우 공종 및 공사 난이도 측면에 있어 시공자격 부여가 발주자 입장에서 상대적으로 명확하고, 상호시장 진출을 제한적으로 허용하더라도 현행 입·낙찰 제도의 특성상 역량이 상대적으로 결여된 건설사업자가 선정될 가능성이 낮기에 발주자 선택권 박탈 시에도 관련 위험이 적은 반면, 10억원 미만 소규모 공사의 경우 기술과 실적이 강조되는 영역이 아니며, 당해 공사에 적합한 면허와 발주자의 시공자격 부여만으로 입찰참여가 사실상 결정되는 구간이기에 그러함.

❖ 결국, 이를 고려할 때 건설 생산체계 개편을 통한 발주자의 선택권은 상호시장 진출 시 상대 업역의 등록기준 이상을 충족한 유자격 건설사업자 [면허, 시공역량(실적), 등록기준]를 대상으로 효과 발현이 가능하도록 운영해야 할 것이며, 발주자의 선택권을 제한하여 사실상의 무자격기업이 자유롭게 상대 업종 시장에 참여하도록 특혜를 제공한 이번 개정 발의안은 생산체계 개편의 핵심 목표 외면한 것임.

(9) 금액(10억원)으로 일괄 규정할 수 없는 종합공사 시공자격

❖ 앞서 여러 번에 걸쳐 살펴보았듯이 이번 개정 발의안은 소규모 종합공사에 대해 전문건설사업자가 상대 업종의 등록기준을 충족하지 않고도 당해 사업에서 요구하는 업종 보유와 실적만을 가지고 수행할 수 있는 특혜를 제공하는 것으로 이때 소규모 종합공사의 범위는 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외)으로 규정하고 있음.

- 하지만 10억원 미만 종합공사에서 복수 면허 보유 전문업종이 왜 상대 업종의 등록기준을 갖추지 않아도 되는가에 대한 뚜렷한 논거는 제안이유 등을 통해 찾기 어려움. 다만, 추정컨대 현행 공공공사에서의 적격심사제도가 추정가격 3억원 이상 10억원 미만 공사를 대상으로 별도 평가하고 있다는

점에서 10억원 미만으로 임의 설정하였다고 유추 가능함.

■ 결국, 이의 적절성·합리성을 판단하기 위해서는 ‘건설공사 발주 세부기준’에서 규정하고 있는 종합공사와 전문공사의 구분 원칙(제4조)을 우선 살펴보아야 할 것임. 이는 종합공사의 경우 당해 공사의 특성에 따라 100억원 이상 중·대형 공사라도 단순 반복공사가 존재하는 반면, 소규모 공사라 하더라도 반드시 종합적인 계획·관리·조정 업무가 수반되는 공사가 상존하기 때문임.

- 이를 고려할 때 단순 공사 규모(도급금액)를 기준으로 공사의 종류와 이에 따른 시공자격을 구분하는 것은 적절치 못하며, 현행 발주기준과 같이 당해 사업의 특성을 고려한 최적의 시공자격을 보유한 건설사업자를 대상으로 사업을 발주하는 것이 합당함.
- 결국, 건설업종이 단일화된 것이 아닌 종합과 전문건설업 간의 역할을 여전히 구분하고 있는 현행 법체계에서는 이번 개정안을 통한 예외 확대는 이율배반적이라 할 수 있음. 시공자격 체계의 모호한 정리는 그간 관련된 분쟁(의제 부대공사, 소규모 복합공사 등)만을 높여온 전례가 있기 때문임.

■ 대표적으로 종합·전문건설업종 간 첨예한 업역 다툼의 유사 논쟁사례이자 이번 개정안에 따른 업종 간 다툼과 가장 유사한 선례로는 ‘소규모 복합공사제’를 들 수 있음.³⁷⁾ 종합공사와 전문공사의 구분과 이에 따른 시공자격이 법률을 통해 명확히 구분되어 있음에도 불구하고 전문건설업계는 제도가 운영되는 동안 꾸준히 소규모 복합공사 범위의 확대(3억원 → 10억원)를 요구하였으며, 이는 이번 개정 발의안으로 촉발된 논란과 일맥상통하기 때문임.

■ 하지만 이번 개정 발의안은 과거 소규모 복합공사 시의 사례보다 건설업종 체계를 붕괴시키고 시장혼선을 가중하는 데에 있어 더 위험성이 크다고 평가 가능함.

- 소규모 복합공사제의 범위와 관련하여 그간 여러 논의가 있었으나, 최종적으로 금액 기준 3억원에서 4억원 미만으로 한정하였었기에(2015년) 이번 개정 발의안의 10억원 미만 대비 산업에 미치는 영향이 제한적일 수밖에 없음.
- 이뿐만이 아니라 소규모 복합공사는 종합공사 중 복합공종 간의 연계 정도 및 현장 제작설치 작업의 비중이 낮은 공사, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사로 제한하였었다는 점에 있어 이번 개정 발의안 대비 파급력에 큰 차이를 보일 수밖에 없기 때문임.
- 결국, 이번 개정 발의안 대비 산업에 미치는 파급효과가 적은 소규모 복합공사의 경우에도 이를 둘러싼 종합·전문건설업종 간 치열한 논쟁과 업역 다툼이 있었는데 이번 개정 발의안과 같이 종합적인

37) 소규모 복합공사와 관련된 종합과 전문업종 간의 업역 다툼과 관련하여서는 최민수·나경연(2015), 전계서. 등의 내용 참조.

계획·관리·조정 필요성은 외면한 채 일괄적으로 10억원 미만 종합공사에 대해 전문건설사업자 일방에게 상대 업역의 등록기준 미충족 특혜를 제공하는 것은 더 큰 분란만을 가중시킬 것임.

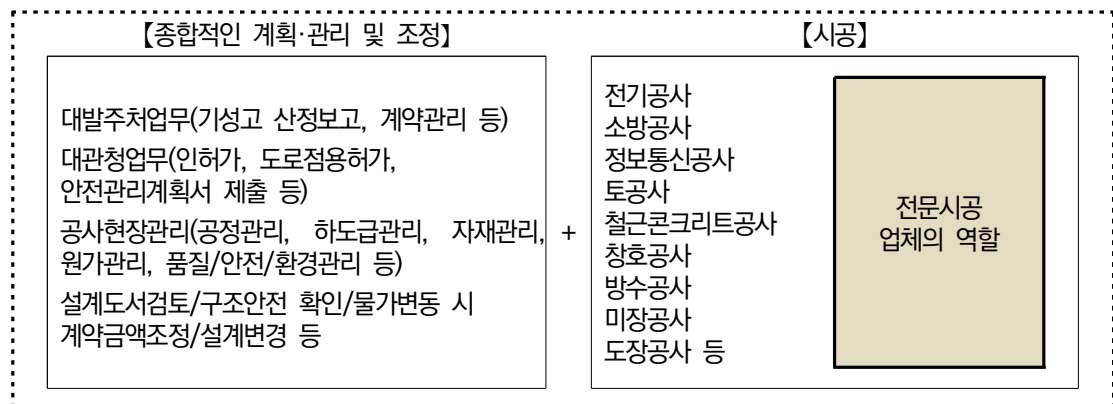
■ 결국, 이번 개정 발의안은 10억원 미만 소규모 종합공사의 경우 사실상 종합적인 계획·관리·조정·업무를 위한 인력과 역량을 건설사업자에게 요구하지 않는 것으로 해석 가능함. 이는 등록기준상의 인력이 곧 해당 업무를 수행해야 하는 시공자격 부여의 최소기준으로 작용할 것이기 때문임.

- 2개 이상의 전문공사로 구성된 복합공사는 필연적으로 공정 간섭이 발생하며, 원칙적으로 계획·관리·조정이 필요하지 않은 공사는 존재할 수 없음.

■ 즉, 이번 개정 발의안은 10억원 미만 소규모 종합공사를 종합적인 계획·관리·조정이 불필요하거나 미약한 단순 시공과 생산 관리 중심의 사업으로 평가절하하여 마련된 개정안으로 판단됨.

- 하지만 <그림 6>에서 볼 수 있듯이 10억원 미만 소규모 공사인 경우에도 당해 사업 전반의 종합관리, 조정 업무 등 다양한 종합적인 계획·관리·조정 업무가 필요한 경우가 많으며, 이러한 경우 발주자가 종합공사로 지정한 것이기에 개정안을 통한 관련 피해는 일선 발주자와 시설 사용자가 부담할 것이 자명함.

〈그림 6〉 종합건설사업자의 역할



자료 : 최민수·나경연(2015), 전계서.의 내용을 최근 법령에 맞게 일부 수정.

■ 이는 <표 16>과 같이 현행 종합과 전문건설업종의 건설기술자 보유 현황에서 알 수 있듯이 전문건설업은 기능사 및 초급기술자 중심인 반면, 종합건설업은 중급 이상 기술자 이상의 분포를 하고 있기 때문이기에 그러함.

- 일반적으로 그간의 종합건설업의 경우 시공을 포함하여 전반적인 공사관리를 담당하고 있기에 기술자(엔지니어) 중심으로 인력을 확보하고 있는 반면, 전문건설업의 경우 종합적인 계획·관리·조정 역량 보유가 불필요하였었고 등록기준 또한 이를 고려하여 설계되어 있기에 기능인력 및 초급기술자 중심으로 인력을 확보하기 있기 때문임.
- 즉, 종합건설업은 종합적 관리인력 중심의 인력 구성인 데 반해, 전문건설업의 경우 시공 생산 관리 중심의 인적 구조를 갖추고 있다 할 수 있음.
- 물론, 전문건설업의 경우 고급과 특급기술자를 보유한 경우도 상당수 시장 내 존재함. 이들 업체의 경우 종합공사에 대한 상호시장 진출 시 등록기준상의 기술자 보유는 문제가 되지 않기 때문에 이번 개정안은 등록기준 충족이 어려운 그간의 시공 생산 관리 중심의 전문건설사업자를 대상으로 한 과도한 특혜라 할 수 있음.

〈표 16〉 종합과 전문건설업종의 건설기술자 보유 현황(2018년 기준)

건설기술자 보유 현황 비교					
구 분	초급기술자	중급기술자	고급기술자	특급기술자	합계
종합건설업	68,053	30,242	27,799	78,513	204,607
전문건설업	96,499	22,784	15,760	32,458	167,501
건설기술자 규모별 업체 현황					
구 분	5인 미만	5~29인	30~299인	300인 이상	합계
종합건설업	6,709	10,644	551	47	17,951
전문건설업	36,474	11,607	260	1	48,342

자료 : 건설기술인 동향 및 전망(2018.9.), 대한건설인정책연구원.

- 결국, 이번 개정 발의안은 종합적인 계획·관리·조정을 위한 기술자를 충분히 보유한 역량을 갖춘 전문건설사업자에게는 불필요한 특혜시비가, 종합공사 상호시장 진출을 위한 상대 업역 등록기준 충족을 하지 못한 영세 전문건설사업자에게는 무자격 시비가 발생할 수밖에 없음.

- 다만 일각에서는 전문건설업에게 종합공사 시공자격을 부여하는 것을 건설 업역의 유연화로 해석하기도 하나, 전문건설업 면허를 발급받은 전문건설사업자에게 종합공사 시공자격을 조건 없이 부여하는 것은 업역의 유연화가 아니라 시공자격을 이원화하거나 낮춘 것에 불과하기에 업역 자체를 훼손하는 것임.

- 지금까지 검토한 결과를 종합하였을 때 이번 개정 발의안에서 제시한 10억원 미만 종합공사에 대한 전문건설업 등록기준 특혜 부여는 예외적이고 특수한 상황에 한해 제한적으로 허용하는 것이 아닌 일정 공사 규모 이하의 모든 공사에 일률 적용하는 방안이기에 보다 보편적이고 상식적인 원칙과 기준을 수립하여 그 적절성을 재검토하는

것이 바람직할 것임.

- 동일한 사유로 그간 종합공사와 전문공사를 구분하는 것은 당해 공사의 규모를 고려하는 것이 아닌 공종의 복잡성과 종합적인 계획·관리·조정 필요 여부에 따라 종합공사와 전문공사를 구분하였음.
- 종합건설업 내부에서도 이와 관련하여 소규모 공사에 한해 등록기준 완화 논의가 있었던 것 또한 사실이나, 종합건설업의 등록기준은 업 활동을 영위하기 위한 최소한의 자격 기준으로 여전히 평가받고 이를 근거로 관련 제도들이 설계되어 있는 상황을 고려하여야 할 것임.

■ 또한, 이번 개정 발의안이 국회에서 통과되어 도입되고 적용되더라도 당초 기대(전문건설업의 종합공사 진출 확대)에 미치지 못할 경우 예전 소규모 복합공사 제도를 둘러싼 소모적 논쟁과 동일하게 소규모 공사 범위의 금액 기준 상향 요구 또한 계속해서 변화하고 진화될 위험성 역시 상존함을 함께 고려하여야 할 것임.

- 이번만이 아니라 전문건설업의 성장 유도 측면에서도 이러한 보호 정책은 득보다 실이 더 많을 것으로 판단됨. 이는 정상적인 성장 유도보다는 제도에 기댄 보호 정책이기에 해당 시장에 안주하는 부실기업만을 양산할 가능성이 크기 때문임.

(10) 안전사고, 부실시공 등으로 국민의 안전을 위협

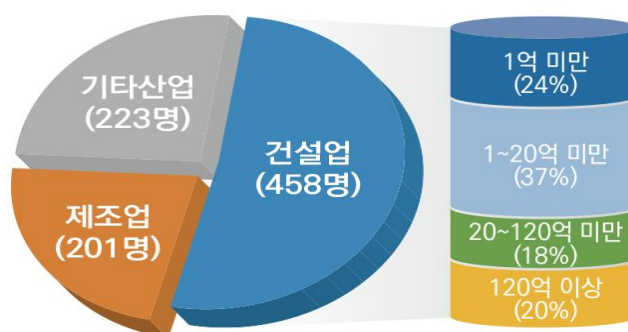
■ 건설 안전과 부실시공 문제는 그동안 건설산업 전반이 함께 고민하고 노력을 경주해 온 뼈아픈 대목으로 제조업 등 타 산업과 달리 쉽게 해결되지 않고 있는 영역이라 할 수 있음. 특히 그간 여러 제도적 보완에도 불구하고 안전 및 부실시공의 사각지대는 항상 소형공사이었던 점에서 더욱 소규모 공사에서의 안전사고 저감과 부실시공 방지는 그간 큰 난제로 여겨져 왔음.

- 고용노동부 보도자료(2021년 4월 15일)에 따르면, <그림 7>과 같이 공사금액 20억원 미만의 소규모 공사에서 발생한 사고 및 사망 재해가 전체의 절반 이상인 60.7%(278명)를 차지하고 있으며, 현장의 투입 인력 기준으로 보아도 50인 미만 현장이 전체 사망자의 67.3%를 차지하는 것으로 조사됨.
- 이에 정부 역시 그간 안전사고 발생과 관련하여 여러 정책을 마련하여 왔으나, 공사 규모의 한계로 인해 소규모 공사의 경우 별도의 안전관리자 선임이 어려운 재해 예방 기술지도 대상 사업장으로서 중대형 공사 대비 안전관리의 사각지대는 여전히 상존하고 있는 상황임.

■ 그럼에도 불구하고 이번 개정 발의안에 따라 상대적으로 안전 및 품질관리를 위한 역량과 역력이 부족한 시공자격 미달의 전문건설사업자에게 소규모 종합공사 진입을 허용할 경우 국민 안전을 위협하고 부실시공의 우려만을 가중시킬 가능성이 큼.

- 앞서 살펴본 바와 같이 종합건설업이 전문건설업보다 등록기준이 높은 이유는 복합공종에 대한 종합적인 계획·관리·조정 업무를 수행하여야 하기 때문이며, 안전과 품질관리 역시 이러한 활동의 일환으로 볼 수 있음.
- 물론 건설업 등록기준이 모든 사고 예방과 품질 준수를 확보해줄 수는 없을 것이나, 종합공사와 전문공사를 구분하고 종합건설업과 전문건설업 간의 역할에 차이를 두는 것은 최소한의 안전장치를 확보하고자 하는 정책의 함의(含意)가 담겨있기 때문임.
- 이뿐만이 아니라 현행 법률상 안전관리 기술자를 별도로 배치하는 공사(의무 배치 공사)는 100억원 이상 중대형공사이며, 소규모 건설공사는 사실상 등록기준의 기술자가 안전관리 역할을 담당하고 있는 점 또한 함께 고려할 때 종합 대비 등록기준 기술자 수준이 상대적으로 열위에 있는 전문건설사업자의 경우 안전관리 역량이 부족하다고 볼 수 있음.

〈그림 7〉 건설업 사망자 및 공사 규모별 사망자 수 비중



자료 : 고용노동부 보도자료(2021.4.14.), “2020년 산업재해 사고 사망 통계 발표”.

■ 보다 구체적으로 실제 종합과 전문건설업 간 안전관리 역량 차이를 살펴보면, 〈표 17〉과 같이 안전관리 기술 자격자 보유 실태가 종합건설업은 1개사당 0.77명인데 반해, 전문건설사업자는 1개사당 0.06명에 불과하여 약 13배의 차이가 존재하는 상황임.

- 즉, 현 수준에 있어 종합건설업 대비 안전관리 능력이 낮은 전문건설사업자가 종합 수준의 기술자 보유 없이 종합공사를 수행할 경우 안전사고 위험이 증가할 수밖에 없는 구조임.

〈표 17〉 종합 및 전문건설업의 안전관리 기술 자격자 보유 실태(2019년 12월 기준)

구 분	업체 수	안전관리 기술 자격자 고용 현황	1개사당 안전관리 기술 자격자 고용 현황
종합건설업	13,050	10,077명	0.77명
전문건설업	59,164	3,959명	0.06명

자료 : 한국건설기술인협회.

- 이에 따라 이번 개정 발의안에서 담고 있는 전문건설사업자에 대한 등록기준 특혜 중 기술자 면제 부문은 공사 품질과 안전관리와 직결되는 영역이기에 타협의 대상이 될 수 없는 사항이라 할 수 있음. 특히 안전사고가 집중되고 있는 소규모 건설현장에서의 적정 수준 이상의 관리역량 보유는 매우 중요하게 관리되어야 할 사항이기에 이에 대한 면제는 국민 정서상으로도 법·경제적으로도 지양되어야 할 것임.

(11) 건설공사 발주 세부기준의 위임 입법의 위헌성 주장에 대한 검토

- 이번 개정 발의안을 찬성하는 일각에서는 현행 ‘건설공사 발주 세부기준’이 상위법령에서 규정한 건설공사 시공자격의 예외 규정을 의무화하여 위임 입법의 한계 및 비례의 원칙에 위배되었기에 이를 보완하는 차원에서 개정이 타당하다는 주장을 제기³⁸⁾함.
 - 보다 구체적으로 주장의 내용을 살펴보면, 현행 「건설산업기본법」 제16조에 의한 건설공사의 시공자격은 해당 건설업종 등록이 원칙이고, 종합·전문건설업 간의 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 허용은 경쟁 유도, 소비자 편의 제고 차원에서 도입된 예외 규정임을 명확히 규정하고 있음에도 상 위법령과 결합하여 대외적 구속력을 발휘해야 하는 법령보충적 행정규칙인 ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시)’에서는 <표 18>과 같이 예외 규정 없이 상호시장 진출을 의무화하였기에 위헌성이 존재한다는 주장임.
 - 이에 이번 개정안을 통해 ‘건설공사 발주 세부기준’의 위헌성을 보완하고, 종합·전문건설사업자의 상호시장 진출 촉진에 필수적인 공정경쟁 환경 조성 및 영세 전문건설사업자 보호를 위해 입법이 타당하다는 주장임.

〈표 18〉 위헌성이 제기된 건설공사 발주 세부기준 사항

건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2021-324호)

제8조(건설공사의 발주방식) ① 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 제6조 및 제7조에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용해야 하며, 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 한다.

- 하지만 현행 ‘건설공사 발주 세부기준’에서는 제1조를 통해 「건설산업기본법」 및 동법 시행령과 시행규칙에서 규정한 ‘건설공사의 시공자격’ 및 ‘부대공사의 범위와 기준’을 판단하기 위한 세부적인 사항을 규정한 하위 행정규칙임을 명확히 규정하고 있어

38) 홍성진(2021), 전제서.

상위법령을 위배할 수 없기에 위헌성 주장은 과도한 주장임.

- 또한, 동 규칙 제6조 및 제7조에서 규정하고 있는 종합공사 및 전문공사의 시공자격 조항에서도 해당 업종을 등록한 건설사업자가 원칙이나, 예외적으로 상대 업역에 대한 상호진출 허용이 가능함을 명시하고 있다는 점 또한 그러함.
- 이뿐만이 아니라 제8조에서 역시 “시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재”하여야 한다는 상호시장 허용과 관련한 발주자의 선택권을 보호하고 있다는 점에서 역시 위헌성 주장이 과도하다고 판단됨.
- 더욱이 앞선 <표 5>에서 살펴보았듯이 2021년 1~4월 현재 공공공사 발주가 이루어진 종합공사 중 63.4%와 전문공사 중 12.4%만이 발주자의 판단에 따라 상호시장 진출을 허용하고 있고 이는 ‘건설공사 발주 세부기준’을 활용하여 발주한 결과인 점을 고려할 때 이러한 우려는 기우에 불과함.
- 또한, 설사 ‘건설공사 발주 세부기준’ 내 위헌성이 존재한다고 하더라도 반대급부 성격으로 10억원 미만 소규모 종합공사에 대한 전문건설업 상대 업종 등록기준 충족 면제는 문제의 해결이 아닌 이를 이유로 다른 특혜를 부여하는 것으로 적합지 않음.³⁹⁾

2. 한시적 2억원 미만 전문공사에 종합건설업 참여 배제 범위 기준 확대 관련

- 두 번째로 개정 발의안의 2가지 개정내용 중 ‘2023년까지 한시적 예외규정인 공사에 정금액 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자의 참여 배제의 범위를 확대하여 공사에 예정금액 2억원 산정 시 공사에정금액에 포함된 관급자재 금액 및 부가가치세 제외’(안 법률 제16136호 「건설산업기본법」 부칙 제1조제4항)한 개정안의 문제점을 살펴보면, 다음 2가지로 도출 가능함.

- 즉, 두 번째 개정 발의안의 내용은 현재 대부분 소규모 전문공사만을 주로 수주하는 영세 전문건설

39) 더구나 자유로운 경쟁이 경제활동 규율의 대원칙임에도 불구하고 앞서 살펴본 바와 같이 현행 「건설산업기본법」은 시공자격, 도급자격, 하도급 허용 범위 등 무자격 업체의 난립 및 무분별한 시공을 방지하고, 궁극적으로 발주자 및 건설 활동의 결과물인 시설 사용자 보호를 위한 각종 진입 규제를 규정하고 있다는 사실을 고려하여야 할 것임.

즉, 「건설산업기본법」은 건설산업 전반에 대한 보호 및 성장 유도를 위한 법률이어야만 하며, 건설업 내 특정 업종의 보호나 성장 유도가 목적인 규정을 포함하는 것이 오히려 위헌적임.

사업자를 보호하기 위해 종합건설사업자에게 공사예정금액 2억원 미만 전문공사에 2023년까지 참여할 수 있도록 유예기간을 두고 있는데, 이때 2억원 미만 공사예정금액의 범위 산정 시 현재 공사예정금액에 포함되어 있는 관급자재 금액 및 부가가치세를 제외하도록 하려는 것임.

(1) 이미 협의하여 조정한 사항에 대한 추가적 법 개정 추진으로 시장혼선 유발

- 이번 개정 발의안을 찬성하는 측에서는 현재 공사예정금액 내에는 관급자재비가 포함되어 실제 2억원 미만의 소규모 공사까지 종합건설사업자가 참여하는 경우가 발생함으로 이는 곧 입법 취지에 반하는 측면이 있으므로 공사예정금액에서 관급자재비 및 부가가치세액을 제외하는 개정안의 취지가 합당하다는 의견임.
- 하지만 이는 국토교통부가 이미 지난 2021년 4월 영세 전문업체 보호를 위해 종합 및 전문건설업계와의 협의를 통해 ‘건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2021-324호)’ 개정을 통해 조정 시행한 <표 19>의 내용⁴⁰⁾을 고려치 않은 것으로 법 개정을 통한 추가적인 보완은 기개정에 따른 결과가 발생되기 이전에 특정 업역 보호를 위해 다시금 추가로 이루어지는 과도한 규제라 할 수 있음.

〈표 19〉 건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2021-324호, 2021.4.15.) 개정사항

기 존	개정 완료 사항(2021.4.15.)
제8조(건설공사의 발주방식) ① ~ ② (생략) ③ <신설> ④ <신설>	제8조(건설공사의 발주방식) ① ~ ② (현행과 같음) ③ (생략) ④ 발주자는 공사예정금액이 2억원 이상 3억원 미만인 전문공사로서 공사예정금액에 포함된 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1 이상인 경우에는 법 제25조제3항에 따라 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하지 않은 건설사업자의 원도급 제한을 고려할 수 있다.

■ 이에 대해 대한전문건설협회는 정부에서 추진한 ‘건설공사 발주 세부기준’ 개정사항만

40) 전술한 바와 같이 현행 「건설산업기본법」에서는 영세 전문건설사업자의 보호를 목적으로 [법률 제16136호, 제1조제4항]을 통해 공사예정금액이 2억원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우 종합건설업의 상호시장 진출을 2023년 12월 31일까지 금지하는 ‘강행규정’을 운영 중임.
이와 더불어 개정된 ‘건설산업 발주 세부기준’의 경우 <표 19>와 같이 제8조제4항을 통해 공사예정금액이 2억원 이상 3억원 미만인 전문공사 중 발주자가 공급하는 자재의 금액이 공사예정금액의 3분의 1 이상인 경우에는 종합건설업의 상호시장 진출 제한을 발주자가 고려할 수 있도록 ‘임의규정’을 마련하여 법률 보충적 성격으로 영세 전문건설사업자의 보호를 더욱 폭 넓게 인정하고 있음.

으로는 공사예정금액이 3억원을 초과하거나 관급자재비가 3분의 1 미만인 경우 영세 전문건설업 보호가 불가능하여 2억원 미만 전문공사에서 종합건설업 참여를 배제하는 당초 입법 취지의 달성이 어렵기에 추가적인 법 개정이 이루어져야 한다고 주장함.⁴¹⁾

■ 하지만 이미 국토교통부의 이번 ‘건설공사 발주 세부기준’ 개정에 따라 <표 20>과 같이 연간 1,590건(3,895억원)의 공공공사가 추가적으로 종합건설업이 수주하지 못하는 전문건설업만의 시장으로 확대된 것으로 추정되며, 2021년 민간공사까지 상호진출 허용이 이루어지면 그 규모는 더욱 커질 것이기에 추가적인 개정은 특정 업종만을 위한 과도한 규제라 볼 수 있음.

- 아무리 2023년까지 한시적 규제 적용 사안이라 하더라도 2024년 이후 상호시장 진출을 통한 시공 경험(공사실적)만이 적용되는 점을 고려할 때 종합건설사업자의 피해는 상당 기간 지속할 수밖에 없다는 점 또한 이번 개정안이 과도한 규제라 볼 수 있음.

〈표 20〉 건설공사 발주 세부기준 개정(2021.4.15.)에 따라 종합건설업의 참여가 추가로 제한되는 전문공사 물량 추정 결과

(단위 : 건, 억원)

공사예정금액 규모		전체 원도급 전문공사		관급자재 포함 전문 공공공사		
		건수	금액	건수	금액	관급자재비율 (건당 평균 관급자재비)
2~3 억원	관급자재 비중 1/3 이상	6,291	15,494	1,590	3,895	18.3% (0.8억원)
	관급자재 비중 1/3 미만			1,865	4,615	
2억원 미만		54,976	45,737	27,576	24,450	15.3% (0.3억원)
합 계		69,658	122,480	36,308	72,092	16.2% (0.6억원)

주 : 나라장터를 통한 발주 및 낙찰자 결정이 완료된 2020년 공사 기준.

자료 : 국토교통부(2021), 내부자료 참조.

■ 참고로 이번 개정 발의안을 반대하는 대한건설협회에 따르면, 관급자재비 및 부가가치 세액을 제외하여 공사예정금액을 적용할 경우 <표 21>과 같이 연간 약 2만 9,875건 (약 1.6조원)의 시장이 종합건설업이 참여할 수 없는 전문건설업만의 시장으로 귀속될 것이기에 소규모 종합공사를 주된 시장으로 참여하는 영세 종합건설사업자 일방의 피

41) 국회 국토교통위원회(2021.6.), 건설산업기본법 일부개정법률안(김윤덕의원 대표 발의(의안번호 제2109615호) 검토보고.

해 발생이 불가피할 것이란 주장을 제기하였으며 이는 합당한 추정으로 사료됨.

〈표 21〉 개정안 통과 시 종합건설업의 참여가 추가 제한되는 2억원 미만 전문공사 원도급 물량 추정 결과
(단위 : 건, 백만원)

구 분	현행(관급, 부가세 포함) (A)		개정안(관급, 부가세 제외) (B)		차 이 (B-A)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
공공공사	74,103	5,763,494	78,563	6,974,395	4,460	1,210,901
민간공사	254,155	4,012,870	279,570	4,414,157	25,415	401,287
합 계	328,258	9,776,364	358,133	11,388,552	29,875	1,612,188

주 : 2019년 공사 기준 공공공사의 경우 조달정보개방포털 통계 정보 재가공, 민간공사의 경우 대한전문건설협회 통계연보를 활용하여 추정.

자료 : 대한건설협회(2021), 건설산업기본법 개정안에 대한 의견(2021.4.20. 김윤덕의원 대표 발의).

- 결국, 지금까지 살펴본 여러 추정 통계 및 국토교통부와 종합·전문건설업계 간의 합의를 통해 개정된 ‘건설공사 발주 세부기준’의 시행 기한이 짧다는 점 등을 종합 고려할 때 현시점 추가적인 법 개정은 부적절하며, 보다 시장 상황의 변화 방향을 검토한 후 추가적인 대안 모색이 더욱 합당하다고 판단됨.

(2) 현행 법체계에 배치되는 무리한 공사예정금액 정의 적용에 따른 제도 혼선 및 안전·품질관리 우려 증대

- 현재 건설산업에서는 오랫동안 공사금액을 둘러싼 여러 정의를 규정하여 활용하고 있으며, 이 중 별다른 정의 없이 산업 내에서 빈번히 통용되는 사항 들은 「건설산업기본법」 및 「국가지방계약법」에서 규정하고 있는 〈표 22〉와 같은 사항들임.
- 이러한 공사금액과 관련한 정의와 규정이 산업 내에서 중요하게 인식되고 활용되는 이유는 발주 및 입·낙찰 시 당해 공사의 규모를 제시하는 것뿐만 아니라 품질관리계획·시험대상, 경영평가 대상, 표준시장단가 적용 대상, 산업안전보건관리비 대상, 안전보건총괄책임자 대상 공사 여부, 안전관리자 선임 여부, 품질관리자 배치 인원 및 자격등급 등 다양한 법 제도의 적용 여부가 결정되는 주요 기준으로 활용되기 때문임.

〈표 22〉 건설산업 내에서 일반적으로 정의·활용되어 통용 중인 공사금액 관련 사항

구 분	내 용	근 거
(하)도급금액	• 건설공사에 관한 (하)도급 계약금액으로 도급금액 산출내역서(하도급금액 산출내역서) 작성 대상	건설산업기본법 제22조
공사예정금액	• 건설공사 1건의 공사예정금액이란 동일한 공사를 2개 이상의 계약으로 분할하여 발주하는 경우에는 각각의 공사예정금액을 합산한 금액을 뜻하며, 발주자(하도급의 경우에는 수급인 포함)가 재료를 제공하는 경우에는 그 재료의 시장가격 및 운임을 포함한 금액	건설산업기본법 시행령 제8조
예정가격	• 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대해 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 작성한 가격(관급자재로 공급될 부분의 가격을 제외한 금액)으로 개산계약을 체결하기 위해 표준설계도 등을 기초로 하여 결정하는 개산예정가격 포함	국가계약법 제8조의2, 지방계약법 제11조
예비가격 기초금액	• 계약담당자가 예비가격을 확정하기 전에 거래실제가격·원가계산가격 및 견적가격 등에 따라 조사한 가격이나 설계가격에 대해 적정 여부를 검토한 가격으로 기초금액이라고도 하며, 예정가격 산출을 위한 금액으로 조달청 기준 $\pm 2\%$ 범위에서 복수의 예비가격이 15개 생성되고, 입찰자들이 보통 이 가격들 중 복수의 예비가격을 무작위 선택하여 전체 입찰자들이 가장 많이 선택한 4개의 예비가격의 산술평균이 예정가격이 되기에 이를 위한 기초금액	계약예규 예정가격 작성기준 제44조의3, 행안부예규 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제2장 예정가격 작성요령
추정가격	• 「국가계약법」 제4조, 「지방계약법」 제5조의 규정에 의한 국제입찰 대상 여부를 판단하는 기준으로 삼기 위해 예정가격이 결정되기 전에 산정하는 가격으로 설계서 등에 따라 산출된 금액에서 「부가가치세법」에 따른 부가가치세와 관급자재로 공급될 부분의 가격을 제외한 금액	국가계약법 시행령 제2조, 지방계약법 시행령 제7조
추정금액	• 제한경쟁입찰에 있어 공사 제조 또는 용역 등의 실적 금액 기준으로 쓰이거나, 대형공사 및 특정공사에 집행기본계획서 제출의 기준으로 활용되기 위해 추정가격에 「부가가치세법」에 따른 부가가치세와 관급재료로 공급될 부분의 가격을 합한 금액	국가계약법 시행규칙 제2조, 지방계약법 시행규칙 제2조
예정금액	• 예정금액은 추정금액과 비슷(추정가격 + 부가가치세 + 관급자재대)하나, 추정가격 및 추정금액은 발주가 이루어지기 전에 내부적으로 사용하는 금액이고, 예정가격과 예정금액은 입찰공고 및 개찰 등을 통해 결정되는 금액으로 추정금액과 예정금액이 다른 이유는 예정금액은 추정금액을 기반으로 실제 입찰 및 개찰을 통해 결정되는 금액이기 때문	-

■ 이중 이번 개정 발의안과 관련한 ‘공사예정금액’은 상기 〈표 22〉와 같이 「건설산업기본법」 시행령 제8조를 통해 ‘발주자 지급자재의 시장가격과 운임을 포함한 금액’으로 명확히 규정하고 있고 이를 바탕으로 시공능력평가, 현장기술자 배치 등 「건설산업기본법」과 관련한 다양한 제도들이 운용되고 있음.

- 현행 공사예정금액의 정의가 활용되는 제도들은 ① 경미한 건설공사 판단기준, ② 건설공사 시공가격, ③ 부대공사의 범위, ④ 수의계약 체결 전 적정 견적기간, ⑤ 건설기술인 현장배치기준, ⑥ 중소건설사업자 지원을 위한 대기업인 건설사업자가 도급받을 수 있는 건설공사의 공사금액 하한, ⑦ 건설근로자퇴직공제 가입 대상 공사 여부, ⑧ 건설사업관리기술인의 추가배치 기준 등 8종에 달함.

- 이뿐만이 아니라 상기 <표 22>에서 살펴보았듯이 공공공사 계약과 관련하여 '예정금액'의 경우 관급 자재대와 더불어 「부가가치세법」에 따른 부가가치세액을 포함하고 있기에 「건설산업기본법」 시행령의 공사예정금액의 경우에는 공사예정금액 내 「부가가치세법」에 따른 부가가치세 포함 여부를 명확히 규정하고 있지 않더라도 오랜 관행상 부가가치세액을 포함하여 산정하고 있음.

- 그럼에도 불구하고 이번 개정 발의안의 경우 공사예정금액에서 '관급자재 금액 및 부가가치세액'을 제외하는 별도의 정의를 제시하여 「건설산업기본법」상 여러 제도가 발주자 지급자재비와 부가가치세액이 포함된 제반 기준의 혼선과 공사 규모 판단의 왜곡을 유발하기에 적합지 못함.
- 또한, 법에서 '공사예정금액'을 별도 정의할 경우 경미한 건설공사 판단기준 및 건설공사 시공자격, 건설기술인 현장배치기준, 건설근로자퇴직공제 가입대상 공사 여부, 건설사업관리기술인 추가배치 기준 등이 실제 완화되기에 무등록 시공 허용공사 범위가 확대되고, 안전·품질관리에 있어 사각지대가 더욱 커지는 등 부작용 역시 우려됨.
- 이뿐만이 아니라 현행 「건설산업기본법」은 「국가계약법」과 「지방계약법」과 달리 공공공사뿐만 아니라 민간공사까지도 규율하는 법률이라는 점에서 민간공사까지를 포함한 '발주자 지급자재'가 아닌 공공발주자의 '관급자재' 금액만을 제외하는 것 또한 법 체계상 부적절하며, 시장의 더 큰 혼선과 형평성 논란을 일으킬 것이 자명함.
- 이를 고려할 때 영세 전문건설사업자 시장 보호를 위해 2023년까지 한시적으로 종합 건설사업자의 전문공사 상호진출을 제한하는 전문공사의 적용 범위를 공사예정금액 2억원에서 관급자재비와 부가가치세를 추가적으로 제외하여 시장 보호 범위를 확대하는 것은 교왕과직(矯枉過直) 하는 것으로 이를 경계하여야 할 것임.
 - 참고로 건설산업 생산체계 개편에 따라 「건설산업기본법」 개정 시 '공사예정금액'에 대한 별도의 정의가 법이 아닌 시행령에 존재함에도 불구하고 법에서 별도의 정의 명시 없이 사용(법 제16조 시행령 규정 및 부칙 법률 제16136호, 제1조제4항)하여 이러한 개정 발의안이 제기되었기에 공사예정금액에 대한 정의를 시행령에서 법으로 상향 규정하는 것 또한 향후 고려하여야 할 것임.

IV 결론 및 제언

- 지금까지 살펴본 바와 같이 김윤덕 의원 대표 발의 「건설산업기본법」 개정안(의안번호 제2109615)의 경우 개정 발의안에서 제시한 2가지 개정안에 대해 모두 다음과 같은 여러 한계 및 문제점을 안고 있음.
- 먼저 공사에정금액 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외) 종합공사의 전문건설업 도급 시 종합공사업 등록기준 면제안과 관련하여서는 다음 11가지 주요 한계와 예상 문제점을 도출함.
 - (한계·문제점 1) 제한적 통계 정보를 활용한 전문건설업 일방 피해 발생의 왜곡된 주장
 - (한계·문제점 2) 노·사·정이 합의한 생산체계 개편의 핵심원칙인 '종합·전문건설기업이 상호시장에 진출하는 경우 신규 고용과 신규투자를 활성화하는 차원에서 상대 업종 등록기준 충족'을 부정하고, 양질의 품질 및 건설서비스 수요자(발주자 등)를 보호하기 위한 건설업 등록기준 원칙을 훼손하여 시장 혼란 확대 유도
 - (한계·문제점 3) 종합건설사업자가 전문건설사업자보다 기업 규모가 크다는 편견과 대다수 전문건설사업자가 상대 업종 등록기준을 충족할 수 없다는 편견에 따라 설계된 형평성을 상실한 개정안으로 인해 불공평한 경쟁 심화 촉진으로 인한 시장 왜곡 심화
 - (한계·문제점 4) 향후 후속 예정된 건설 생산체계 개편사항을 외면한 업역개편 초기 섣부른 개정 추진으로 시장 혼란 야기 불가피
 - (한계·문제점 5) 영세 전문건설사업자 보호를 위해 다양한 특혜를 이미 제공하고 있기에 추가적 특혜는 공정성·형평성의 과도한 훼손
 - (한계·문제점 6) 상호시장 진출 시 상대 업종 등록기준 충족이 원칙임을 고려할 때 현시점 종합공사의 더 많은 종합건설사업자 도급은 당연한 결과이며, 특히 종합·전문건설업종 간 등록기준 및 시공경험(실적) 차 등을 고려할 때 어느 일방에 유리한 공정하지 못한 상황이라 매도하는 것은 잘못된 주장
 - 이뿐만이 아니라 향후 건설 생산체계 개편 로드맵에 따라 전문건설업의 상호시장 진출에 유리한 제도(전문건설업종 대업종화, 전문건설업 간 컨소시엄 허용 등) 추진이 예정되어 있어 현시점 종합공사의 더 많은 종합건설사업자 도급이 일시적일 수밖에 없다는 점을 함께 고려할 때 일시적 사유로 영구히 법을 개정하는 것은 산업의 발전을 저해하고 법 원칙을 훼손한다는 점에 있어 과도한 주장
 - (한계·문제점 7) 기존 건설업 등록체계를 왜곡하였던 여러 제도(의제 부대공사, 소규모 복합공사제 등)로 소규모 종합공사 시장이 잠식(蠶食)되었던 것을 건설 생산체계 개편에 따라 정상화가 되어가고 있는 것으로 전문건설업계 시장의 침해는 잘못된 주장

- (한계·문제점 8) 사실상 무자격기업이 상대 업종 시장에 참여하도록 특혜를 제공하는 것은 건설 생산체계 개편의 핵심 목표인 발주자 선택권의 과도한 침해
- (한계·문제점 9) 종합적인 계획·관리·조정 필요성은 외면한 채 공사예정금액(10억원)으로 일괄 규정할 수 없는 종합공사 시공자격이기에 소모적 논쟁만 양산 예상
- (한계·문제점 10) 소규모 공사에서의 안전사고 및 부실시공 등은 그간 건설산업이 안고 있는 난제임에도 불구하고 안전 및 품질관리 역량이 상대적으로 취약한 전문건설사업자에게 등록기준을 미충족한 채 소규모 종합공사 진입을 허용할 경우 이의 위험만 증대
- (한계·문제점 11) 개별 조문만을 제한적으로 해석한 국토교통부 고시 '건설공사 발주 세부기준'의 위임 입법 주장에 따라 잘못된 개정 추진

❖ 두 번째로 한시적 공사예정금액 2억원 미만 전문공사에 종합건설업 참여 배제 범위 기준 확대(공사예정금액 2억원 산정 시 관급자재 비용 및 부가가치세 제외) 개정안과 관련하여서도 다음 2가지의 예상 문제점을 도출함.

- (문제점 1) 지난 2021년 4월 영세 전문건설사업자 보호를 위해 국토교통부가 조정 완료한 사항에 대한 추가적 법 개정 추진으로 업역 간 갈등 심화 및 종합건설사업자 일방의 과도한 피해 발생 및 시장혼선 발생이 불가피한 규제
- (문제점 2) 현행 「건설산업기본법」에 연관된 여러 제도의 경우 이미 시행령에 규정된 공사예정금액의 정의(발주자 지급자재 비용 포함)를 활용하여 설계되어 있으나 이와 배치된 무리한 별도의 공사예정금액의 정의 적용(관급자재 및 부가가치세 제외)으로 인해 제도 혼선 및 안전·품질관리 사각지대 심화 우려 증대

❖ 결국, 이를 종합하였을 때 이번 개정 발의안은 제한되고 왜곡된 통계 정보를 활용한 노·사·정의 건설 생산체계 개선 원칙을 훼손한 채 전문건설업만의 시장 공고화 및 참여 확대의 혜택 부여 목적의 일편향적인 개정안으로 산업과 시장의 혼선 및 부작용 발생 우려 등에 따라 국회 내에서 합리적 논의를 거쳐 법안 철회가 합당함.

- 더욱이 향후 건설 생산체계 개편과 관련된 후속 추진 예정 사항(2022년 민간공사 업역규제 개편 적용 및 전문건설업종 대업종화, 2024년 이후 전문건설업 간 컨소시엄 구성을 통한 종합공사 도급 허용 등)과 여러 한시적 제도 운용 등을 고려할 때 제도개선 초기 일부 실태에 기반한 섣부른 개정은 지양해야 할 것임.

❖ 다만, 건설 생산체계 개편에도 불구하고 이번 개정 발의안과 같이 여전히 업역 갈등의 여러 불씨가 관련 제도와 시장 내 상존하고 있기에 정부는 다음과 같은 사항에 대한 조기 정비를 피하여 오랜 기간 이어져 온 업역 다툼의 최소화과 건설 생산체계 개편

에 따른 효과 극대화를 유도하여야 할 것임.

- 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 정부는 지난 2018년 ‘건설산업 혁신방안’ 발표를 통해 중장기적으로 건설업 단일업종화를 추진할 계획임을 발표하였기에 더 이상 불필요한 업역 간 다툼 최소화를 위해서라도 중장기적 단일업종화 추진 계획의 로드맵을 구체적으로 제시하여야 할 것임.
- 둘째, 국토교통부는 지난 2020년 ‘건설공사 발주 세부기준’ 제정 및 2021년 4월 개정을 통해 건설 생산체계 개편에 따른 종합 및 전문공사 구분(판단) 기준과 상호시장 진출 허용·비허용 판단기준을 마련하였음.
- 하지만 여전히 종합 및 전문공사 판단기준이 모호하고, 특히 상호시장 진출 허용·미허용에 관한 구체적 판단 근거와 비허용 시 합리적 판단 사유가 부재하기에 현재 동일한 공사 종류와 규모임에도 발주자의 판단에 따라 상호시장 진출 허용 여부에 혼선이 다수 발생하고 있다는 점을 고려하여 ‘(가칭)상호시장 허용공사 판단요령’의 추가 마련이 필요함.
 - 이뿐만 아니라 ‘건설공사 발주기준’에 따라 상호시장 진출 미허용 공사의 경우 입찰공고문 내 사유를 명시하도록 규정하고 있으나, 실제 2021년 1~4월 발주된 공공공사의 입찰공고문 중 일부의 경우 별도의 사유를 미기재하거나 “전문건설업의 시공능력이 반드시 필요함”과 같이 모호한 근거를 제시한 경우도 존재하기에 이를 개선할 방안 마련이 필요함.
 - 이를 고려할 때 ‘(가칭)상호시장 허용공사 판단요령’에는 발주자의 판단을 지원해줄 수 있는 구체적인 판단 근거 및 유권해석 등의 사례, 상호시장 진출 미허용 결정 시 입찰공고문 작성 방법 등이 상세히 담겨 발주자 선택권 보장과 건설 생산체계 개편 목적의 모두 달성을 꾀하여야 할 것임.
- 참고적으로 일각에서는 건설 생산체계 개편에 따라 여러 전문건설업을 위한 제도들이 운영되고 있어 상대적으로 영세 종합건설업의 피해가 발생하기에 반대급부(反對給付) 성격으로 소규모 종합공사를 시행할 종합건설사업자의 등록기준 완화를 주장하고 있으나 이 역시 이번 개정 발의안의 문제점과 같이 건설 생산체계 개편의 목적과 대원칙을 훼손하는 것이기에 지양하여야 할 것임.

전영준(연구위원·yjjun@cerik.re.kr)
최석인(선임연구위원·sichoi@cerik.re.kr)