지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구

2022. 6

전영준 · 이광표 · 김화랑

한국건설산업연구원
Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약 ····· i

제1장. 서론 ····· 1
1. 연구의 배경 및 목적 ····· 1
2. 연구의 구성과 방법 ····· 2
3. 지역건설산업과 지역산업 및 지역건설산업 활성화 정책의 개념과 범위 ····· 4
(1) 지역산업과 지역산업 육성 정책 ····· 5
(2) 지역건설산업과 지역건설산업 활성화 정책 ····· 8

제2장. 지역건설산업의 특성과 현황 ····· 11
1. 지역건설산업의 위상 ····· 11
2. 지자체 시설사업 예산 투입 현황 ····· 14
3. 지역별 지역건설산업 수주실태와 건설계약적 특성 ····· 20
(1) 지역별 지역건설산업 수주실태 ····· 20
(2) 지역별 지역건설기업의 건설계약적 특성 ····· 27
(3) 역내 공사 수주 비중과 의존도 분석 ····· 38
4. 지역별 지역건설산업 현황과 시사점 ····· 50

제3장. 지역건설산업 활성화 정책 동향과 한계점 ····· 59
1. 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 현황 ····· 60
(1) 공공공사 입·낙찰 관련 직접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황 ····· 61
(2) 건설생산체계 관련 간접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황 ····· 76
(3) 기타 중앙정부의 중소 건설기업 육성·지원 정책 추진현황 ····· 96
(4) 주요 공공 발주기관의 지역건설산업 보호·육성 정책 운용 동향 ····· 100
(5) 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 추진 동향과 시사점 ····· 108
2. 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 ····· 111
(1) 지역건설산업 활성화 관련 지자체 거버넌스 구성 현황 ····· 112
(2) 최근 주요 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 ····· 123
(3) 지자체 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 및 거버넌스 구축 현황의 시사점 141

3. 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황 ····· 149
(1) 미국의 지역건설산업 활성화 정책 ····· 150
(2) 러시아의 중소 및 지방기업 우대 공공 조달정책 ····· 166
(3) 영국의 중소기업 및 중소 건설기업 우대 공공 조달정책 ····· 170
(4) 프랑스의 중소 및 지역기업 우대 공공 조달정책 ····· 174
(5) 일본의 중소기업 및 지역건설기업 보호·육성 정책 ····· 178
(6) 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책의 시사점 ····· 184
4. 중앙정부 및 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 추진의 한계점 ····· 189

제4장. 지역건설기업의 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출 ····· 193
1. 설문조사 개요 ····· 194
2. 설문조사 결과 ····· 195
(1) 지역건설 경기 체감 수준 및 향후 시장 전망과 지역건설기업 경영상태 ····· 195
(2) 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 및 제도 효과 평가 ····· 207
(3) 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 효과성 평가 ····· 213
(4) 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 정책 수요조사 ····· 218
3. 설문조사 시사점과 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출 ····· 230

제5장. 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안 ····· 235
1. 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 역할과 추진 정책 방안 ····· 242
(1) 중앙정부의 지역건설산업 활성화 추진과제 발굴 개요 ····· 242
(2) 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 추진과제 ····· 246
2. 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 역할과 추진 정책 방안 ····· 363
(1) 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 추진과제 발굴 개요 ····· 363
(2) 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 적용을 제안하는 계량 목표368
(3) 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 추진과제 ····· 374

참고문헌 ····· 589

부록 1. 공사규모별 지역 소재 종합·전문건설업 계약실적 ····· 607
1. 공사규모별 지역 소재 종합건설업의 계약실적(2019년 기준) ····· 607
2. 공사규모별 지역 소재 전문건설업의 계약실적(2019년 기준, 원·하도급 합계) ··· 610

부록 2. 광역지자체 기준 발주기관별·본사소재지별 수주 현황 ····· 613
1. 종합건설업(2019년 기준) ····· 613
2. 전문건설업(2019년 기준, 원·하도급 합산) ····· 635

부록 3. 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출 설문지 ····· 645

부록 4. (가칭)중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화 위원회 설치 및 운영 관련 「건설산업기본법」 시행령 개정안 ····· 663

부록 5. 지역건설산업 활성화 촉진 조례(표준 전부개정안) ····· 669

부록 6. 「시설물안전법」에 따른 주요 시설물에 대한 지역별 현황 ····· 681
1. 안전 등급별 소재지별 사용 연수 현황(2020년 12월 기준) ····· 681
2. 안전 등급별 소관 기관별 소재지 현황(2020년 12월 기준) ····· 686

부록 7. 연구 요약 프레젠테이션(PPT) ····· 689

Abstract ····· 713

<표 차례>

<표 Ⅰ-1> 중앙정부 부처별 지역산업 정책 관련 사업 추진현황(2020년 기준) ····· 8
<표 Ⅱ-1> 광역지자체 기준 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황 ····· 12
<표 Ⅱ-2> 광역지자체별 지역건설업 취업자 현황(2020년 상반기 기준) ····· 13
<표 Ⅱ-3> 광역지자체별 지역건설업의 지역경제 성장기여율(최근 10년 평균) ····· 14
<표 Ⅱ-4> 지자체별(광역·기초) 전체 예산 대비 시설사업 예산 집행 추이 ····· 15
<표 Ⅱ-5> 지자체별 최근 5년 전체 예산 대비 시설사업 예산 연평균성장률 ····· 18
<표 Ⅱ-6> 지자체별 최근 10년간 시설사업 예산의 계획 대비 집행 비율 ····· 19
<표 Ⅱ-7> 광역지자체별 건설 수주 현황(2019년 기준) ····· 21
<표 Ⅱ-8> 최근 7년간 전국 광역지자체별 건설수주액 추이(원·하도급 합산) ····· 22
<표 Ⅱ-9> 지역공사의 해당 지역 소재 지역건설기업의 수주현황(2019년 기준) ····· 25
<표 Ⅱ-10> 전체 수주액 대비 소형공사(10억원 미만) 및 대형공사(500억원 이상)의 지역 소재 종합건설업의 수주 비중(2019년 기준) ····· 28
<표 Ⅱ-11> 전체 수주액 대비 소형공사(3억원 미만) 및 대형공사(50억원 이상)의 지역 소재 전문건설업의 수주 비중(2019년 기준, 원·하도급 계약실적 합산) ····· 29
<표 Ⅱ-12> 본사소재지별 종합 및 전문건설업의 1건당 계약금액(2019년 기준) ····· 30
<표 Ⅱ-13> 지역별 공종별 발주 비중과 역내 종합건설업 면허 비중(2019년 기준) ····· 32
<표 Ⅱ-14> 지역별 발주기관별 관내 발주공사 당해 지역 소재 종합건설업 계약실적(2019년 기준) ····· 34
<표 Ⅱ-15> 지역별 발주기관별 관내 발주공사 당해 지역 소재 전문건설업 계약실적(2019년 기준, 원·하도급 합산) ····· 35
<표 Ⅱ-16> 지역 소재 전문건설업의 도급별 계약실적(2019년 기준) ····· 37
<표 Ⅱ-17> 지역별 도급별 관내 발주공사의 당해 지역 소재 전문건설업 계약실적 (2019년 기준) ····· 38
<표 Ⅱ-18> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(종합 및 전문실적 합산) ····· 41
<표 Ⅱ-19> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(종합건설업) ····· 42
<표 Ⅱ-20> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(전문건설업) ····· 43
<표 Ⅱ-21> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(종합 및 전문실적 합산) ····· 44
<표 Ⅱ-22> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(종합건설업) ····· 46
<표 Ⅱ-23> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(전문건설업-원도급) ····· 47

<표 Ⅱ-24> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(전문건설업-하도급) ····· 48
<표 Ⅱ-25> 시공지역별·본사 소재지별 전문건설업의
원·하도급 시장(계약실적) 비중(2019년 기준) ····· 49
<표 Ⅲ-1> 종합심사낙찰제와 종합평가낙찰제 비교 ····· 63
<표 Ⅲ-2> 종심제 및 간이형 종심제 심사항목 중 지역경제 기여도 심사 산식 ····· 64
<표 Ⅲ-3> 종평제 심사항목 중 전문화 지역업체 참여도 심사 산식 ····· 65
<표 Ⅲ-4> (계약예규) 공동계약운용요령 내 지역의무공동도급 관련 규정 ····· 66
<표 Ⅲ-5> (행안부 예규) 공동계약운용요령 내 지역의무공동도급 관련 규정 ····· 67
<표 Ⅲ-6> 지난 10년간 지역제한경쟁입찰제도로 발주한 공공공사 현황 ····· 69
<표 Ⅲ-7> 국가계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체참여도 평가 사항 ····· 71
<표 Ⅲ-8> 지방계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체 가산평가 사항 ····· 71
<표 Ⅲ-9> 조달청 등급별 유자격자명부 등록내용 ····· 73
<표 Ⅲ-10> 새만금사업 지역업체 활용 우대 근거 ····· 74
<표 Ⅲ-11> 새만금사업 지역업체 활용 우대를 위한 사전적격심사 별도 배점 기준 ····· 75
<표 Ⅲ-12> 2021~2025년 정부 SOC 중기예산투자 계획 ····· 78
<표 Ⅲ-13> 국가균형발전 프로젝트 사업 개요 ····· 80
<표 Ⅲ-14> 도시재생 뉴딜사업의 정부 재정투입 계획 ····· 81
<표 Ⅲ-15> 「시설물안전법」에 의해 관리되는 1~3종 시설물 현황(2020.11. 기준) ····· 83
<표 Ⅲ-16> 민간투자사업 추진단계별 투자비 실적(1994~2020년) ····· 84
<표 Ⅲ-17> 광역지자체 기준 분리발주 관련 조례 제·개정 현황 ····· 90
<표 Ⅲ-18> 건설산업 생산체계 개편 이후 상호시장 진출 현황(2021.1.~2021.4.30.) ····· 95
<표 Ⅲ-19> 중앙정부의 중소기업 지원사업 주요 유형 구분 ····· 97
<표 Ⅲ-20> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 지원내용(요약) ····· 99
<표 Ⅲ-21> 한국토지주택공사의 중소(건설)기업 주요 지원사업 추진내용 ····· 102
<표 Ⅲ-22> 한국수자원공사 소규모 건설엔지니어링용역 대형사 간 공동도급 제한 사례 ··· 104
<표 Ⅲ-23> 한국수자원공사 종합심사낙찰제 건설엔지니어링용역 중소 및 지역기업 공동도급
지분율 평가 기준 사례(중소 및 지역건설기업 참여 우대) ····· 105
<표 Ⅲ-24> 중소 건설기업 사업 참여 확대를 위한 한국농어촌공사 시설공사 적격심사 평가
기준 완화 사례 ····· 107
<표 Ⅲ-25> 광역지자체별 지역건설산업 활성화 업무분장 및 관련 조직 운영 현황 ····· 113
<표 Ⅲ-26> 전국 광역지자체 지역건설산업 활성화 지원 조례 제·개정 현황 ····· 116

<표 Ⅲ-27> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례의 주요 내용 비교 ····· 121
<표 Ⅲ-28> 최근 3년간(2018~2020년) 부산광역시 공공공사 발주예산 현황 ····· 125
<표 Ⅲ-29> 주요 광역시 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브 부여 현황 ····· 127
<표 Ⅲ-30> 부산광역시 도시·주거환경기본계획에 따른 지역건설업 참여 시 용적률
인센티브 부여 현황(2019년 변경 기준) ····· 128
<표 Ⅲ-31> FAR에서 명시 중인 중소기업 참여 확대를 위한 계약행위 공고 규정 ····· 151
<표 Ⅲ-32> 美 연방정부의 중소기업 할당(Set-aside)제도 ····· 154
<표 Ⅲ-33> FAR에서 명시 중인 중소기업 보호·육성 정책 추진 근거 ····· 154
<표 Ⅲ-34> 美 연방정부의 주요 중소기업 지원 프로그램 ····· 155
<표 Ⅲ-35> 지역기업 입찰 우대(Bid Preference) 적용 사례 ····· 161
<표 Ⅲ-36> 美 주 정부별 지역건설기업 입찰 우대제도 운영 현황 ····· 163
<표 Ⅲ-37> 프랑스 공공조달 관련 법령 현황(2021년 기준) ····· 176
<표 Ⅲ-38> 일본 국토교통성 소관 공공 건설공사의 분할발주 권고 규정 ····· 181
<표 Ⅳ-1> 설문조사 목적과 대상 및 시행 기간 ····· 194
<표 Ⅳ-2> 설문조사 구성항목 ····· 195
<표 Ⅳ-3> 최근 지역건설기업의 지역건설 경기 체감 수준 ····· 196
<표 Ⅳ-4> 과거 5년 전 및 2년 전 대비 지역건설기업의 지역건설 경기 체감 수준 ····· 197
<표 Ⅳ-5> 향후 지역건설 경기 전망 - 단기 및 중장기(본사소재지 기준) ····· 199
<표 Ⅳ-6> 지역건설기업의 전반적 경영상태 현황 ····· 200
<표 Ⅳ-7> 최근 전반적 경영상태 악화 지역건설기업의 주된 원인(응답자 그룹별) ····· 201
<표 Ⅳ-8> 현재 경영상 애로사항이 발생하는 주된 요인 ····· 201
<표 Ⅳ-9> 지역건설기업이 평가한 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책
종합 효과성 평가 결과 ····· 207
<표 Ⅳ-10> 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 세부 제도에 대한 지역건설기업 활용
경험(최근 5년 내) ····· 211
<표 Ⅳ-11> 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 관련 개별 제도의 중요성 평가 결과 · 212
<표 Ⅳ-12> 소재 지역의 지역건설산업 활성화 조례 인식도 조사 결과
(지역건설기업 응답 기준) ····· 213
<표 Ⅳ-13> 지방자치단체의 지역건설산업 보호 및 육성 정책 관련 만족도 조사 결과
(지역건설기업 응답 기준) ····· 215
<표 Ⅳ-14> 지방자치단체의 지역건설기업 경쟁력 향상 유도 정책 관련 만족도 조사 결과

(지역건설기업 응답 기준) ····· 215
<표 Ⅳ-15> 지방자치단체의 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선, 상생협력 및 약자 보호 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준) ····· 216
<표 Ⅳ-16> 지방자치단체의 건설공사 품질, 환경, 안전 확보 정책 관련 만족도 조사 결과 (지역건설기업 응답 기준) ····· 216
<표 Ⅳ-17> 지방자치단체의 지역건설산업 제도적 기반 혁신 및 확충 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준) ····· 217
<표 Ⅳ-18> 중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위 (주요 전략 분야별 및 응답자 그룹별 대상) ····· 219
<표 Ⅳ-19> 건설생산체계 내 불공정거래 방지 및 상생협력 강화 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 225
<표 Ⅳ-20> 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 226
<표 Ⅳ-21> 튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 227
<표 Ⅳ-22> 지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 228
<표 Ⅳ-23> 향후 지역건설산업 활성화 조례 개정 시 우선 개정 필요사항 ····· 229
<표 Ⅴ-1> 정부·지방자치단체·공공 발주기관의 지역건설산업 활성화 정책 방안 ····· 239
<표 Ⅴ-2> 최근 5년간 연도별 예비타당성 조사 평균 실제 조사 기간 ····· 247
<표 Ⅴ-3> 예비타당성 조사 대상 기준 상향(안) - 건설공사 기준 ····· 249
<표 Ⅴ-4> 사회 여건 변화를 고려한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 확충사업 유형 ····· 251
<표 Ⅴ-5> 최근 10년간 국가채무 변화 현황 ····· 256
<표 Ⅴ-6> 광역지자체별 예산 대비 채무 비율 현황(2012~2020년) ····· 258
<표 Ⅴ-7> 중앙정부의 지방이전 재원 규모 현황(2012~2020년) ····· 259
<표 Ⅴ-8> 舊 지역발전특별회계 예산 추이(2005~2014년) ····· 260
<표 Ⅴ-9> 국가균형발전특별회계 예산 추이(2015~2020년) ····· 261
<표 Ⅴ-10> 국가균형발전특별회계 기본 구조 ····· 261
<표 Ⅴ-11> 장래인구추계에 따른 시·군·구별 장래 소멸 위험지역 분석 ····· 263
<표 Ⅴ-12> 지역개발기금 조성 추이(2008~2020년도) ····· 274

<표 Ⅴ-13> 광역지자체 기준 지역개발기금 조성 현황(2020년 기준) ····· 274
<표 Ⅴ-14> 민관협력사업(PPP) 활성화를 위한 최근 日 국토교통성 정책 현황 ····· 278
<표 Ⅴ-15> 중소벤처기업부의 중소기업제품 구매목표 비율제도 현황 ····· 281
<표 Ⅴ-16> 지역별 관내 공공 발주공사 당해 지역 소재 지역건설기업의 계약실적 현황 (2019년 및 원·하도급·계약금액 기준) ····· 284
<표 Ⅴ-17> 지방계약 종합평가 낙찰자 결정기준 내 시공 품질 평가 개정 사항 ····· 286
<표 Ⅴ-18> 국가 및 지방계약 대상 공사의 적격심사 시 시공실적 평가 기준 비교 ····· 289
<표 Ⅴ-19> 국가 및 지방계약 대상 공사의 적격심사 시 경영상태 평가 기준 비교 ····· 290
<표 Ⅴ-20> 건설사업자 간 상호협력 평가항목 및 배점 구성 ····· 295
<표 Ⅴ-21> 건설사업자 간 상호협력 평가 결과 우수기업 인센티브 제공 사항 ····· 296
<표 Ⅴ-22> 건설사업자 간 상호협력 평가 시 협력사업자의 인정 범위 ····· 298
<표 Ⅴ-23> 건설사업자 간 상호협력 평가 시 대기업에 한한 공동도급 실적 평가 ····· 298
<표 Ⅴ-24> 지역건설산업 활성화 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력 평가 기준 중 협력사업자와의 하도급 실적 평가 개정방안 ····· 300
<표 Ⅴ-25> 건설사업자 간 상호협력 평가 우수기업 인센티브 규정 중 「건설산업기본법」 상 감경 확대 방안 ····· 301
<표 Ⅴ-26> 정부 및 공공 발주기관의 지역·중소 건설기업 지원정책 추진 요약 ····· 302
<표 Ⅴ-27> 「지역산업위기대응법」에 따른 위기 지역산업 대상 지원내용 ····· 305
<표 Ⅴ-28> 강원지역 공공 발주공사의 연도별 기성액 변화 현황(종합공사 기준) ····· 308
<표 Ⅴ-29> 「지역산업위기대응법」에 따른 산업위기대응특별지역 지정 대상 행정구역의 예외 조문 마련(시행령 개정) ····· 309
<표 Ⅴ-30> 지역건설산업이 「지역산업위기대응법」 대상 주된 산업으로서 지원받기 위한 추가 개정 필요 사항(시행령 개정) ····· 310
<표 Ⅴ-31> 공공공사 적정공사비 지급과 관련한 조달청의 최근 제도개선 추진사항 ··· 312
<표 Ⅴ-32> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사의 덤핑입찰 방지를 위한 「지방계약법」 개정안 ····· 315
<표 Ⅴ-33> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사의 덤핑입찰 방지를 위한 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규)' 개정안 ····· 316
<표 Ⅴ-34> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용을 통한 일방 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 변경(안) - 국가계약 ····· 317
<표 Ⅴ-35> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용을 통한 일방 감액 방지를 위한 예정가격

결정기준 변경(안) - 지방계약 ····· 318
<표 Ⅴ-36> 조달청 공사원가 검토 부서 관련 업무 인력 현황 ····· 321
<표 Ⅴ-37> 조달청 공사원가 검토 수수료(실시설계 단가 적성성 검토 포함) 현황 ····· 322
<표 Ⅴ-38> 계약심사 대상 사업(경기도 기준) ····· 323
<표 Ⅴ-39> 중기부 중소기업 정책자금 지원프로그램 현황(2022년 기준) ····· 332
<표 Ⅴ-40> 중기부 중소기업 정책자금 융자 제외 대상 업종 ····· 334
<표 Ⅴ-41> 공정위 공정거래협약평가 항목별 배점 구성 현황(건설업) ····· 340
<표 Ⅴ-42> 조달청 공공시설 분야 대·중소기업 협력 프로그램 참여기업의 인센티브 제공 현황 ····· 341
<표 Ⅴ-43> 제1차-제5차 건설산업진흥 기본계획(1998~2022년) 내 지역건설산업 활성화 또는 중소기업 육성 관련 정책 추진계획 입안 현황 ····· 353
<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소건설기업 육성 관련 정책(안) ····· 354
<표 Ⅴ-45> 국토교통부 지역건설산업 활성화 관련 부서의 업무 분담 현황 ····· 360
<표 Ⅴ-46> 지역건설산업 활성화 협의체 운영을 위한 「건설산업기본법」 개정안 ····· 362
<표 Ⅴ-47> 향후 5년(2022~2026년) 광역지자체별 지역건설산업 수주율 정량 목표 설정(안) ····· 370
<표 Ⅴ-48> 광역지자체별 역내 공공공사 수주 비중 추이(종합 및 전문실적 합산) ····· 372
<표 Ⅴ-49> 향후 3년 후(2024년) 광역지자체별 공공 발주공사 지역건설산업 수주율 정량 목표(보조지표) 설정(안) ····· 372
<표 Ⅴ-50> 광역지자체별 지역낙후도 지표 및 순위 ····· 375
<표 Ⅴ-51> 소규모주택 정비 관리지역 지정 시 인센티브 현황(2022년 변경 기준) ····· 382
<표 Ⅴ-52> 서울특별시의 도시재생 유형에 따른 대상 지역 현황(2021년 이후) ····· 384
<표 Ⅴ-53> 지방자치단체 공공시설 운영 현황(2019년 기준) ····· 386
<표 Ⅴ-54> 국토교통부 공공건축물 리뉴얼 선도사업 현황(2020년 12월 기준) ····· 388
<표 Ⅴ-55> 경과 연도별 생활권 공원 개소 및 면적 현황(2018년 기준) ····· 390
<표 Ⅴ-56> 전국 30년 이상 경과된 노후주택 현황(2020년 기준) ····· 394
<표 Ⅴ-57> 전국 빈집(공가) 현황(2020년 기준) ····· 395
<표 Ⅴ-58> 광역지방자치단체별 빈집 정비 지원 조례 운영 현황 ····· 396
<표 Ⅴ-59> 제주시 빈집 정비사업 추진실적(2014~2019년) ····· 397
<표 Ⅴ-60> 서울특별시 재개발·재건축 통합심의 추진내용 ····· 404

<표 Ⅴ-61> 지역건설기업 주택건설사업 참여 시 통합심의 근거 규정(대구광역시) ····· 404
<표 Ⅴ-62> 「시설물안전법」에 따라 관리되는 주요 시설물의 최근 5개년 안전 등급 부여 현황 ····· 408
<표 Ⅴ-63> 「시설물안전법」에 따라 관리되는 주요 시설물의 안전 등급별 소관기관 현황(2020년 12월 기준) ····· 409
<표 Ⅴ-64> 광역지자체 노후 인프라 관련 조례 제정 현황(2022년 3월 기준) ····· 410
<표 Ⅴ-65> 서울특별시 지속가능한 기반시설 관리 기본조례 구성 현황(참고자료) ····· 411
<표 Ⅴ-66> 행정안전부 안전신문고 접수(신고) 건수(전국 기준) ····· 415
<표 Ⅴ-67> 2020년 기준 공공공사 지역건설업 수주 비율 ····· 419
<표 Ⅴ-68> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례 중 지역건설산업 활성화 위원회 설치·운영 내용에 대한 비교 ····· 421
<표 Ⅴ-69> 지역건설산업 활성화 조례 내 지역의무공동도급 비율 규정 현황 ····· 423
<표 Ⅴ-70> 지역건설산업 활성화 조례 내 지역하도급 권장 비율 규정 현황 ····· 424
<표 Ⅴ-71> 지자체의 경쟁적 지역의무공동도급비율 및 지역권고하도급비율 상향의 불필요성 관련 선행연구 결과 요약 ····· 425
<표 Ⅴ-72> 지역별 중앙정부 및 지방자치단체 발주공사의 당해 지역 소재 종합건설업 계약실적(2019년 및 계약금액 기준) ····· 431
<표 Ⅴ-73> 지역별 공사발주 중 민간공사 비중 현황(2020년, 종합건설업 기준) ····· 436
<표 Ⅴ-74> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(천안시, 아산시 지역) ····· 439
<표 Ⅴ-75> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(충청남도 관내 천안시·아산시를 제외한 13개 지역)·441
<표 Ⅴ-76> 충청남도 지구단위계획 수립 지침(공동주택 분야) 마련에 따른 지역 산업연관분석 결과(경제적 파급효과 추정) ····· 445
<표 Ⅴ-77> 전국 17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례를 통해 규정 중인 지역건설산업의 범위 현황 ····· 450
<표 Ⅴ-78> 건설기계 대여업체 및 건설기계 등록 현황(2021년 기준) ····· 457
<표 Ⅴ-79> 건설기계대여대금 개별 보증과 현장별 보증 비교 ····· 458
<표 Ⅴ-80> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과 ····· 464
<표 Ⅴ-81> 충청남도 A시의 예산 절감 위주 계약심사 운용 관련 감사 지적사례 ····· 466

<표 Ⅴ-82> 전라남도 B군의 예산 절감 위주 계약심사 운용 관련 감사 지적사례 ····· 466
<표 Ⅴ-83> 한국토지주택공사의 공사원가 계상 근거 불분명 및 부재 항목 개선 사례 · 471
<표 Ⅴ-84> 서울특별시가 파악한 건설사업 추진단계별 공사비 산정·관리상의 주요 문제점 현황 ····· 473
<표 Ⅴ-85> 서울특별시의 적정공사비 산정체계 개선 관련 단·중장기 추진과제 발굴 현황 ····· 474
<표 Ⅴ-86> 건설 현장 원가 상승에 영향을 미치는「근로기준법」 개정 주요 내용 (2018.3.20. 개정) ····· 481
<표 Ⅴ-87> 예정가격 산정 시 주휴수당 반영 관련 규정 현황 ····· 482
<표 Ⅴ-88> 서울특별시 주휴수당 및 사회보험료 지급 적용 대상 및 범위 ····· 483
<표 Ⅴ-89> 서울특별시 주휴수당 원가 반영비율 ····· 483
<표 Ⅴ-90> 「지방계약법」에서 규정 중인 계약상대자의 통제를 벗어난 사유 ····· 489
<표 Ⅴ-91> 「지방계약법」에서 규정 중인 발주자의 책임 있는 사유 또는 불가항력의 사유 ····· 490
<표 Ⅴ-92> 충청북도 OO시 추진 사업 중 공사 정지 사업 현황 ····· 491
<표 Ⅴ-93> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 계약기간 연장 관련 규정 ····· 495
<표 Ⅴ-94> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 지연배상금 예외 규정 ····· 496
<표 Ⅴ-95> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 용역의 일시 중지에 따른 지연손해금 지급제도 관련 규정 ····· 498
<표 Ⅴ-96> 서울특별시 계약심사 업무처리 규칙 내 계약심사 제외사업 규정 현황 ····· 502
<표 Ⅴ-97> 민간보조사업자의 위탁 계약 체결 의무 관련 규정 ····· 504
<표 Ⅴ-98> 건설 하도급 보호 및 불공정거래 관행 개선과 관련한 사항을 규정 중인 지방자치법규(조례) 제정 현황(광역지자체 기준) ····· 509
<표 Ⅴ-99> 서울특별시 건설 하도급 불공정행위 개선 관련 종합정책 발표 현황 ····· 511
<표 Ⅴ-100> 국토교통부 부적격업체 특별실태조사 결과(2020년 하반기 시행 결과) ··· 523
<표 Ⅴ-101> 경기도의 불공정 거래업체 사전 단속제도 운용을 위한 관련 조례 개정내용 ····· 524
<표 Ⅴ-102> 경기도 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속 건수 및 처리결과 (2019년 2월~2021년) ····· 525
<표 Ⅴ-103> 경기도 발주공사 평균 입찰 참가율 변화현황(2019~2021년) ····· 526
<표 Ⅴ-104> 충청남도의 부적격업체 단속을 위한 관련 조례 개정내용 ····· 527

<표 Ⅴ-105> 페이퍼컴퍼니·부실기업 사전 단속을 위한 표준 지역건설산업 활성화 조례 개정안 ····· 530
<표 Ⅴ-106> 건설업 등록·폐업·재등록 등 등록관리 관련 행정위임 관련 규정 ····· 532
<표 Ⅴ-107> 「건설산업기본법」 제49조 및 동법 시행령에 따른 건설업 실태조사 관련 규정 ····· 533
<표 Ⅴ-108> 전국 광역지자체별 건설업 종사자 규모별 비교(2019년 기준) ····· 535
<표 Ⅴ-109> 2021년 강소기업 선정 브랜드 현황 ····· 537
<표 Ⅴ-110> 2021년 강소기업 선정에 따른 지원 정책 내용 ····· 539
<표 Ⅴ-111> (가칭)지자체형 강소 중소 건설기업 인증제 평가 기준(안) ····· 542
<표 Ⅴ-112> 광역지자체별 관내 중소기업 육성 관련 조례 제정 현황 ····· 544
<표 Ⅴ-113> 지자체별 중소기업 지원사업 현황(2018~2020년 기준) ····· 547
<표 Ⅴ-114> 지방자치단체의 보편적 관내 중소기업 육성 정책 추진내용 ····· 548
<표 Ⅴ-115> 건설 신기술 개발 주체 현황 ····· 548
<표 Ⅴ-116> 2022년 서울특별시 중소기업 육성자금 지원 대상 및 융자조건 ····· 551
<표 Ⅴ-117> 국내 건설기능인력 중 내국인·외국인 근로자 현황(2015~2019년) ····· 560
<표 Ⅴ-118> 한국산업안전보건공단에서 제작·배포하고 있는 외국인 근로자용(건설 분야) 안전보건 자료 목록 ····· 563
<표 Ⅴ-119> 한국토지주택공사 건설문화 혁신 추진과제 추진현황(2017~2021년) ····· 573
<표 Ⅴ-120> 국토교통인재개발원에서 운영 중인 국토교통 분야 기술직 공무원 온라인 교육과정 현황(2021년 기준) ····· 575
<표 Ⅴ-121> 경기도 하도급 부조리 신고센터 신고 및 처리현황 ····· 576
<표 Ⅴ-122> 광역·기초지자체가 「건설산업기본법」에 따라 국토교통부에게 권한을 위임받은 사무의 내용 ····· 579
<표 Ⅴ-123> 건설공사대장 통보위반에 따른 과태료 부과 현황(2014~2020년) ····· 581

<그림 차례>

<그림 Ⅰ-1> 본 연구의 구성(연구 추진 프레임워크) ····· 3
<그림 Ⅰ-2> 지역산업과 지역건설산업, 지역건설산업 활성화 정책 정의 요약 ····· 10
<그림 Ⅱ-1> 역내 공사 수주 의존도 변화 추이 비교(종합 및 전문건설업 합산, 수도권·비수도권, 광역시·광역도 기준) ····· 45
<그림 Ⅱ-2> 지역건설산업 활성화 정책 마련 시 고려해야 할 지역별·업종별 주요 지역건설산업 실태(10대 주요 고려사항) ····· 55
<그림 Ⅲ-1> 최근 15년간 정부 SOC 예산 추이(2006~2021년) ····· 77
<그림 Ⅲ-2> 연도별 민간투자사업의 총투자비 및 사업 건수 추이(1996~2020년) ····· 84
<그림 Ⅲ-3> 한국판 뉴딜 주요 내용(28개 과제) ····· 86
<그림 Ⅲ-4> 지자체 주도형 뉴딜 주요 사례 ····· 87
<그림 Ⅲ-5> 연도별 종합 및 전문건설기업의 업체 수 및 면허 수 변화 추이(1976~2020년) ····· 96
<그림 Ⅲ-6> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 지원 대상 ····· 98
<그림 Ⅲ-7> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정기업 인증서·인증마크 부여 예시 ····· 100
<그림 Ⅲ-8> 충청남도 지역건설산업 활성화 TF 구성 체계 ····· 115
<그림 Ⅲ-9> 화성시 지역업체 이용 현황 정보 제공 요청 서식 ····· 131
<그림 Ⅲ-10> 인천광역시 상수도사업본부의 지역건설산업 활성화를 위한 상생협약서 사례(발주자-원도급자 체결) ····· 134
<그림 Ⅳ-1> 지역 건설경기 악화 원인(전체 유효응답자 N=517) ····· 198
<그림 Ⅳ-2> 향후 지역건설 경기 전망 - 단기(1~2년 내) 및 중장기(3년 이후) ····· 199
<그림 Ⅳ-3> 최근 전반적 경영상태 악화 지역건설기업의 주된 원인 ····· 200
<그림 Ⅳ-4> 공공발주자가 체감하는 전반적 지역건설기업의 사업 수행 능력 및 역량 평가 결과 ····· 203
<그림 Ⅳ-5> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 종합건설업의 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가 결과 ····· 205
<그림 Ⅳ-6> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 전문건설업의 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가 결과 ····· 205
<그림 Ⅳ-7> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 전기 및 정보통신공사업의 세부 역량지표별

사업 수행 능력 및 역량 평가 결과 ····· 206
<그림 Ⅳ-8> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 건설엔지니어링업의 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가 결과 ····· 206
<그림 Ⅳ-9> 지역건설기업이 체감하는 지역제한경쟁입찰제도의 효과성 평가 ····· 208
<그림 Ⅳ-10> 지역건설기업이 체감하는 지역의무공동도급제의 효과성 평가 ····· 209
<그림 Ⅳ-11> 지역건설기업이 체감하는 지역업체 참여도 평가제도의 효과성 평가 ···· 210
<그림 Ⅳ-12> 지역건설기업이 체감하는 지역경제 기여도 평가의 효과성 평가 ····· 211
<그림 Ⅳ-13> 중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위(주요 전략 분야별 및 전체 유효응답자 대상) ····· 219
<그림 Ⅳ-14> 건설투자 적정예산 배정·적기집행, 투자예산 확대 정책 분야 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 221
<그림 Ⅳ-15> 역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대 정책 분야 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 222
<그림 Ⅳ-16> 지역건설기업의 민간 건설공사(용역)에 대한 역내 건설기업의 수주 확대 및 수익성 제고 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 223
<그림 Ⅳ-17> 지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준) ····· 223
<그림 Ⅳ-18> 적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화 관련 세부 정책 수요조사 결과 (전체 유효응답자 기준) ····· 224
<그림 Ⅳ-19> 건설기업 기술경쟁력 강화 유도 관련 세부 정책 수요조사 결과 (전체 유효응답자 기준) ····· 226
<그림 Ⅴ-1> 지역건설산업의 종합적 문제점·한계점 현황 ····· 237
<그림 Ⅴ-2> 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 추진 체계와 구성 ····· 243
<그림 Ⅴ-3> 2020년 기준 G7국가들과 비교한 GDP 대비 일반 국가채무 비중 ····· 256
<그림 Ⅴ-4> 광역적 네트워크 도시 체계 개념도 ····· 265
<그림 Ⅴ-5> 공공공사 적정공사비 미확보의 구조적 원인 ····· 313
<그림 Ⅴ-6> 조달청 예정가격 산정 업무 흐름(공사원가 검토 포함) ····· 320
<그림 Ⅴ-7> 지자체 계약심사 관련 주요 심사내용 서식 ····· 325
<그림 Ⅴ-8> 국토교통부 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인 ····· 329
<그림 Ⅴ-9> 일본 국토교통성 지역건설산업 활성화 지원사업 중소·중견 건설기업 및 건설 관련 기업 경영 상담 컨설팅 리플렛 ····· 347

<그림 Ⅴ-10> 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 추진 체계와 구성 ···· 364
<그림 Ⅴ-11> 지방자치단체 지역건설산업 활성화를 위한 정책 과제(안)별 정책 추진과 제도 도입 추천 지역 기재 방법 ···· 368
<그림 Ⅴ-12> 지역 인프라 시설에 대한 지역민 종합 인식 결과 ···· 376
<그림 Ⅴ-13> 지역 인프라 시설의 현재와 미래에 대한 종합평가 ···· 378
<그림 Ⅴ-14> 지방자치단체에서 발표 중인 인프라 사업 추진계획 현황 (서울특별시 사례) ···· 380
<그림 Ⅴ-15> 지방자치단체 공공시설 운영 현황(관공서 제외, 2014~2019년) ···· 386
<그림 Ⅴ-16> 중랑구 묵2동 소망어린이공원 재정비사업(도시재생 뉴딜 연계) ···· 393
<그림 Ⅴ-17> 충청남도 공동주택 공사의 용적률 인센티브 부여를 위한 근거자료 관련 서식(안) ···· 444
<그림 Ⅴ-18> 월별 종합건설업 계약 건수 및 금액 현황(최근 3년 평균) ···· 452
<그림 Ⅴ-19> 충청북도 및 청주시의 건설자재 제조·유통기업 안내(홍보) 책자 발간 사례 ···· 461
<그림 Ⅴ-20> 서울특별시 공공건축물 건립공사비 책정 가이드라인 사례 ···· 468
<그림 Ⅴ-21> 서울특별시 건설공사 계약금액조정 요령 제작 사례 ···· 469
<그림 Ⅴ-22> 서울형 신규 표준품셈 개발 절차(2021년) ···· 476
<그림 Ⅴ-23> 충청남도 건설공사 및 지방도·하천사업 설계기준 마련 사례 ···· 478
<그림 Ⅴ-24> 경기도 및 경상남도의 계약심사 업무 매뉴얼·사례집 운영 사례 ···· 501
<그림 Ⅴ-25> 충청남도 불공정하도급 개선 정책 추진 체계(연구용역 수행 결과) ···· 513
<그림 Ⅴ-26> 건설 하도급 내 불공정행위를 규율하고 있는 관련 법령 체계도 ···· 517
<그림 Ⅴ-27> 국토교통부 페이퍼컴퍼니·부적격자 상시단속제 적발 절차 ···· 523
<그림 Ⅴ-28> 비대면 상업 건설인력 중개 모바일 플랫폼 사례 ···· 558
<그림 Ⅴ-29> LH 체불 Zero 상담시스템 및 소통 플랫폼 구축 사례 ···· 577
<그림 Ⅴ-30> 최근 5년간(2016~2020년) 건설산업기본법 위반 제재 처분 현황 ···· 580
<그림 Ⅴ-31> 광역지자체가 제공 중인 지역 통계정보 사이트 구축 사례 ···· 585

요 약

1. 본 연구보고서의 주요 내용

- 지역건설산업은 생산 유발, 부가가치 유발 모두 지역경제에서 차지하는 비중이 높고 전·후방 연계산업뿐만 아니라 고용 창출 효과 또한 높기에 지역경제 활력 제고를 위한 핵심 기반(보편) 산업으로 평가되고 있음.
  - 이에 「건설산업기본법」과 공공 조달과 관련된 「국가 및 지방계약법」 등에서는 중소 건설기업과 함께 지역건설산업의 보호·육성과 관련한 사항을 명시 중임.

- 하지만 그간 우리 정부의 경우 지역건설산업 활성화와 관련하여 공공 조달 시 일정 비율 지역건설기업 우선 조달 배분 외 지역건설산업의 보호와 육성, 산업 경쟁력 강화와 관련한 정책·제도 추진이 미흡하였으며, 타 지역산업 보호·육성 정책과 비교해보면 더욱 소외된 실정임.

- 다만, 2000년대 후반부터 지방자치단체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 차원의 정책 마련이 활발히 이루어지고 있는 점은 환영할 만한 사항임.
  - 하지만 지방자치단체가 추진해 온 지역건설산업 활성화 관련 정책은 지방자치단체별 지역건설산업이 처한 현실과 특성을 고려치 않은 획일적 정책 마련만이 상호 대동소이하게 반복되고 있으며, 그 정책의 효과에 대해서도 복합적 고려가 결여된 경우가 많아 대부분의 지자체 정책의 실효성이 크지 않은 상황으로 평가 가능함.

- 이에 본 연구는 지역 내 소재한 중소규모 지역건설기업의 활성화를 위해 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체의 관련 정책입안자를 대상으로 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 제안 Pool을 제공하고자 하는 데 그 목적이 있음.

- 이를 위해 본 연구는 다음 4단계를 통해 관련 연구를 수행함.
  - 제2장에서는 지역건설산업의 특성과 각종 현황 분석을 시행함.
  - 제3장에서는 중앙정부와 지방자치단체, 주요 공공 발주기관의 기존 지역건설산업 활성화 정책 동향에 대한 분석 결과를 기반으로 벤치마킹 사항 및 한계점을 도출함.
  - 또한, 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황에 대한 분석을 통해 벤치마킹 필요사항을 발굴함.
  - 제4장에서는 지역건설기업을 대상으로 설문조사를 시행하여 향후 관련 정책 수요를 도출함.
  - 제5장에서는 중앙정부와 지방자치단체가 추진할 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안을 제시함.

- 또한, 본 연구는 정책입안자를 대상으로 한 다양한 정책 Pool을 제안하고자 지역건설산업과 관련된 전(全) 분야를 담고 있어 필연적으로 검토해야 할 내용이 방대하기에 <부록 7>을 통해 요약 프레젠테이션(PPT)을 함께 제시하여 독자의 이해도 증진을 꾀함.

2. 본 연구보고서의 정책 제안

- 본 연구에서는 지역건설산업 활성화를 위한 4대 정책 목표(① 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량 확보·창출, ② 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도, ③ 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화, ④ 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화)를 설정하고 해당 목표를 통해 총 105개 지역건설산업 활성화 정책 Pool을 제안함.

- 제안하는 정책 Pool 중 중앙정부의 경우 지역건설산업 활성화와 중소 건설기업 보호·육성을 위해 17개 정책 추진과제와 48개 세부과제를 제안함.

<지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 Pool 제안>

정책과제	추진과제	세부과제	관계부처
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (14개 과제)	지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성조사 제도개선	• 국회 계류 중인 예비타당성조사 대상 기준 상향의 조속 통과	기획재정부
	지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대	• 사회·경제적 여건 변화에 걸맞은 지방인프라 투자 확대 • 지역 인프라 투자 확대를 위한 안정적 재원 마련	관계부처 합동 (기재부, 국토부 등)
	인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화	• 개별 지방 중소도시 인프라를 광역적 네트워크 도시 체계로 재편을 통한 집중형 인프라 확충 • 인구감소 지역 도심부 공동화 문제, 도시시설의 외곽 확장 문제 해결을 위한 공간의 효율적 활용을 위해 시설 집적화를 위한 인프라 투자 추진 • 지방 중소도시 통합적 생활서비스 제공, 주거안정성 강화를 위한 공동거주시설 등의 공동 확대 정책 추진 • 지역인프라 투자 확대를 위한 거버넌스 개선	관계부처 합동 (국토부 등)
	지역 내 산재한 노후 인프라 성능제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대	• 노후 인프라 유형 구분을 통한 맞춤형 재원 조달 시스템 구축 • 노후 인프라 시설 개선 사업추진을 위한 소요 재원의 다양화 및 확보 방안 마련	관계부처 합동 (기재부 등)
	재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대	• 노후 인프라 사업의 민간투자사업 추진 시 예비타당성 조사 면제 및 토지비 제외 조치 등의 노후 인프라 특성을 반영한 제도 정비 • 정부의 적극적 노후 인프라 민간투자사업 발굴 및 정부고시 사업 편입 활성화	기획재정부, 국토교통부

정책과제	추진과제	세부과제	관계부처
		• 노후 인프라 민간투자사업에 적합한 사업 구조 개발 • 중소규모 민간투자사업 활성화를 위한 제도 정비 • 민간투자사업 추진 시 지역건설산업 참여 확대 유도를 위한 제도 신설	
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (8개 과제)	중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입	• 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입 • 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제 이행관리제' 도입	관계부처 합동 (국토부, 기재부 등)
	공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설업 보호 강화	• 영세·중소 지역건설기업의 공공 조달 참여 확대 유도를 통한 지역건설산업 활성화 도모 목적 현행 공공 조달 참여 조건의 일부 완화 • 지역건설기업의 공공공사 참여 확대를 위한 추가기준 마련 • 해외와 유사한 다양한 지역건설기업 우대형 낙찰자 결정 제도 도입 가능성 검토	기획재정부, 행정안전부, 조달청
	지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력평가 기준 추가 개정	• 건설사업자 간 상호협력평가 대상 확대 (공동도급 실적 평가 기존 1등급 → 전체로 확대) • 건설사업자 간 상호협력평가 시 협력사업자 범위 확대 (기존 종합·전문, 환경 공사업 → 타 법령에 의한 공사업까지 확대) • 건설사업자 간 상호협력평가 기준 변경 (제도 목적과 연관이 없는 일부 평가기준 삭제 + 지역 협력사업자에게 하도급 기성액 비율 추가)	국토교통부

정책과제	추진과제	세부과제	관계부처
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (22개 과제)	지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 개정	• 지역건설산업 등 특정 지역산업의 경우 산업위기대응특별지역의 행정구역의 범위를 광역지자체로 상향 개정 • 지역건설산업이 지역산업위기대응법의 주된 산업으로 지원받기 위한 관련 법령 개정	국토교통부
	적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공	• 지방계약법 개정을 통해 100억원 미만 중소규모 공공공사의 적정공사비 지급보장 • 공공발주자의 공사비 부당 감액(무리한 자체 품 및 단가 활용) 방지를 위한 예정가격 결정 기준 개정 • 중소규모 공사까지 조달청 공사원가 검토를 시행할 수 있는 확대 방안 마련 • 지자체 발주 중소규모 공사의 적정공사비 산정이 이루어질 수 있도록 계약심사제 규정 개정과 관리·감독 강화 • 중소형 공사 중심 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정 • 지역건설기업의 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련	관계부처 합동 (기재부, 행안부, 국토부, 조달청 등)
	적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화	• 중소규모 공공 건설공사까지 적정공시 산정 의무 확대 부여 • 중소규모 공공공사 대상 공사기간 검토 체계 마련 • 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련 • 발주자와 설계자의 적정공기 산정 및 공정관리 전문성 강화 방안 마련	국토교통부 등
	지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화	• 중소벤처기업부 등 타 부처 중소기업 정책자금 융자 사업 대상으로 건설업 포함	관계부처 합동 (국토부, 중기부,

정책과제	추진과제	세부과제	관계부처
		• 국토교통부 주관 건설업 대상 중소기업 정책자금융자 사업 시행((가칭)중소건설업 창업 및 진흥기금 설치) • 지역 중소건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화 목적 공공 조달에서 지역 중소건설기업 참여 시 입찰 및 계약보증금 등 각종 보증·보험의 보장범위 감액	기재부, 행안부, 산자부)
	지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 모색	• 복수 부처(국토부, 공정위, 조달청)에서 유사하게 추진하고 있는 상생협력 제도의 통·폐합 • 상생협력 제도 실효성 확대를 위한 참여 유인책 활성화 • 건설기업 간 M&A 확대를 위한 지원책 마련	관계부처 합동 (국토부, 공정위, 조달청)
	지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진	• 정부 재원과 산업계 재원 활용 지역 중소 건설기업 대상 컨설팅 사업 확대 추진	국토교통부
	건설 분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 강화 유도	• 중소 건설기업 대상 건설 분야 국가연구개발사업의 경우 2-track 예산 투입 기준 마련 • 중소 건설기업의 연구개발에 대한 세제환급 및 세액공제 확대를 통한 자생적 기술경쟁력 확충 유도전략 마련 • 국가연구개발사업 선정·관리의 평가지표 개선을 통한 지역 중소 건설기업 참여 확대 유도	관계부처 합동 (국토부, 기재부, 과기부, 국가과학기술 연구회)
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화	주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영	• 건설산업진흥 기본계획 내 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성과 관련한 정책 추진계획 반영	국토교통부
	지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 거버넌스 재정비	• (단기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 도모를 위한 국토교통부 조직 업무분담 및	국토교통부

정책과제	추진과제	세부과제	관계부처
(4개 과제)		담당 인력 배정 • (중기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 유관 부처와 광역지자체의 협의체 구성·운영 • (중장기) 국토교통부 또는 국무조정실 내 지역건설산업 활성화 전담 지원조직 설치	

- 지역건설산업 활성화의 주된 책무 주체라 할 수 있는 지방자치단체의 경우 추진할 수 있는 정책 Pool에 대해 지역건설산업 활성화 정책 추진의 실효성 확보를 위해 중앙정부 추진 체계와 동일한 4대 정책 목표 아래 17개 추진과제와 57개 세부과제를 제안함.
  · 지방자치단체의 정책 제안 Pool의 경우 현재 지역별(광역지자체 기준) 지역건설산업이 처한 환경과 특성을 고려하여 해당 정책과 제도의 추진이 필요하다고 판단되는 지역명을 함께 기재하여 정책 활용도 제고를 꾀하였음.

<지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 Pool 제안>

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
지역건설산업 활성화를 위한 안정적	미래 수요에 대응하는 신규인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출	• 당해 지역에 적합한 인프라 종합개선계획 마련 • 지역 특성을 반영한 도시재생 사업의 확대와 추진 가속화 • 지역맞춤형 노후 공공시설 복합화 사업추진을 통한	전국 공통

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
물량(일감) 확보·창출 (16개 과제)		신규인프라 공급 확대 • 공원재정비 및 민간 노후 공동주택, 상가 리모델링 지원사업과 공·폐가 정비사업의 적극적 추진	
	지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고	• (가칭)지역건설경기 안정화 예산 운용 (시설비 낙찰 차액을 활용한 추경 예산 편성방식) • 지자체 시설사업 예산 확대 편성 (서울, 대전, 세종, 광주, 강원, 경기)	전국 공통
	신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비	• 공공 건설사업 발굴을 위한 중소규모 건설사업 발굴 연구용역 정례적 추진과 연구용역 결과의 중기재정계획 반영을 위한 운영 체계 마련 • 중앙부처 공모사업 적극 지원 및 선정 확률 향상을 위한 장려책 마련 등 운영 체계 정비 • 민간자본 활용 확대를 위한 방안 모색 (부정적 지역민 인식 극복을 위한 적극 행정 추진 등) • 관내 모든 민간 발주공사에 적용 가능한 인·허가 원스톱 체계(통합심의제) 구축 • 범광역권 공동 사업개발 절차 마련 • 적기 발주를 통한 불용예산 발생 최소화를 위한 합동설계단 확대 운영	전국 공통
	지역민 안전을 위한 노후 인프라 개선사업 본격 추진	• 관내 노후 인프라 유지관리 강화와 성능개선 등 추진을 위한 법적 근거(조례) 마련 • 노후 시설물 특성과 건설산업의 현실과 환경변화를 반영한	대구, 세종, 제주 外

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
		합리적 발주체계 정비	
	안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충	• 기존 행정안전부를 통한 우회적 안전 신고체계 外 지방자치단체별 시설물 안전 전담 창구 운영 및 시설물 안전 실태에 대한 점검과 조속 대책 추진을 위한 전담팀 배정 • 지역민 안전을 직접적으로 위협하는 천재지변과 인재(人災) 극복을 위한 방재시설 확충	전국 공통
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (15개 과제)	지역건설업 보호 지원제도의 내실화	• 지역건설산업활성화 위원회 위상 재정립과 운영 활성화 • 지역의무공동도급과 지역권고 하도급률 적용 강화 및 인센티브제 확대 시행 • 지역 건설엔지니어링 및 지역건축사 수주 확대를 위한 지원책 마련(평가 기준 개선 등)	서울, 경북
	지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련	• 국가계약 공공공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 협의체 구성·운영, MOU 체결 • 관내 공공 발주기관 및 기초지자체, 대형 민간공사 포함 합동 발주계획 안내 • 민간 공동주택공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 용적률 인센티브 제공 • 관내 민간공사 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 우대금리 제공 등 인센티브 방안 마련 • 관내 대형 민간공사의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 적극 행정 추진	서울, 제주 外

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
	지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비	• 지역건설산업의 개념과 정책 대상 범위 확대 (종합·전문건설업 외 타 법령에 의한 공사업과 건설자재 제조·유통, 건설장비 임대업, 건설엔지니어링 포함) • 지자체 발주공사의 집행 시기의 세밀한 운용체계 구축 (3~6월, 연말 집행집중 개선) • 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 정량 성과체계인 역내 수주율 산정방식 개선 및 모니터링 강화	충남 外
	지역건설업 기반 인프라 (지역자재 및 장비업) 육성	• 지자체별 역내 건설기계·장비대여업 역량 강화 정책 추진 (건설기계 대여와 관련된 불공정거래 관행 개선, 건설기계 대여업에 대한 지위 향상, 건설기계 대여업의 열악한 재정 및 경영관리 지원 측면의 지원정책 추진) • 지역 중소자재업 동반성장을 위한 품질시험 지원 • 지역생산 자재 정보 활용 확대 (지역 건설자재업의 홍보 및 판로 촉진 등) • 역내 자재 구매 비중 확대 및 협의회 운영	전국 공통
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (17개 과제)	지방자치단체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도	• 지역건설환경 맞춤형 품셈·공사비 산정·지급기준 고도화 • 지역건설환경과 소규모공사의 특성을 반영한 합리적 공사비 산정기준·자체 설계기준 마련 • 무리한 공사비 감액 산정과 관련한 기준 개선 • 지자체 발주 소규모공사에 대한 제비율 산정 가이드라인 마련 • 지자체 발주공사 공기연장 간접비 지급기준 마련	서울 外

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
		• 지자체 발주공사 건설엔지니어링 용역 기간 연장 추가 비용 산정기준 수립 • 무리한 계약심사 운영 지양을 위한 합리적 업무 매뉴얼 제작 • 민간보조사업 공사비 적정성 심사(계약심사) 의무화	
	지역건설산업 불공정관행 개선·상생협력 체제 정비	• 불공정거래 관행 개선 관리·감독 대상 범위 확대 • 관내 건설공사 대상 하도급계약 자문(컨설팅) 서비스 시행 • 원·하도급 간, 대·중소 간 실질적 상생협력 체계 구축 및 점검 강화 (상생협력협의체 운영 강화 및 상생협력 우수 건설기업 인센티브제 시행 등)	서울, 충남 外
	부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비	• 페이퍼컴퍼니, 부실기업(등록기준 위반 부적정기업) 단속 방안 다양화 • 광역·기초지자체 합동 실무전담팀 운영 정례화	서울, 경기, 충남 外
	지역 중소 건설기업 육성 지원책 마련	• 지자체형 강소건설기업 및 중소건설업 육성지원 정책 강화 (기존 중소기업 육성사업 내 일정 비율 건설산업 쿼터 적용, 신뢰 건설기업 인증제 등) • 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 제고 정책 추진 (공동 기술개발 금융지원제도 운용, 지자체 재원 활용 건설기술개발 프로그램 운영 등) • 지역 한계건설기업 확대 방지 정책 추진 (자체 재원 활용, 중소벤처기업부 지방청 및 신용보증기금 등과의 연계를 통한 지역 중소 건설기업 경영·금융 지원 확대)	서울, 세종, 광주, 울산, 전북 外

정책과제	추진과제	세부과제	추진 권고 지역
	지역 건설인력 고용유지와 양질의 일자리 제공을 통한 지역경제 활성화	• 건설 분야 지역 고용유지, 양질의 건설일자리 제공 지원정책 마련 - 비대면 채용 건설일자리 구인·구직 플랫폼 도입 - 주휴수당, 사회보험료 추가 지원 - 건설현장 근로자 복지시설 개선 - 하도급 건설 여건 개선을 위한 현장사무실 설치 지원방안 마련 - 외국인 근로자 안전 강화를 위한 시청각 자료 보급 - 기능인력 전자카드제 도입 연계 업무 간소화 체계 구축	서울, 세종, 경기 外
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 (9개 과제)	지역건설산업 활성화 계획 관리 강화	• 지역건설산업 활성화 조례 내실화(전면 개정) • 지역건설 BSI 조사 정례(분기별) 시행 • 기초지자체 참여 활성화 유도를 위한 매년 지역건설산업 활성화 평가 시행 및 인센티브 제도 운영	서울, 강원, 경기, 충남, 제주 外
	지방자치단체 지역건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹	• 지역건설산업 활성화 업무 분담 조직 정비·강화 • 지역건설정책 총괄 조정 회의체 운영 • 건설 분야 공공 발주기관과의 협업체계 구축 - 건설 분야 공공 발주기관이 운영하고 있는 선진 행정프로그램 벤치마킹 등	서울 外
	지역건설산업 관리 행정의 고도화	• 불필요한 행정처분 발생 방지를 위한 선제적 대응책 마련 • 건설 현장점검 일원화를 통한 불필요한 현장 업무 경감 • 지방자치단체별 건설통계정보의 고도화와 이용 확대 유도	전국 공통

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

- 지역건설산업[1]은 생산 유발, 부가가치 유발 모두 지역경제에서 차지하는 비중이 높고 전·후방 연계산업뿐만 아니라 고용 창출 효과 또한 높기에 지역경제 활력 제고를 위한 핵심 기반(보편) 산업으로 평가되고 있음.
  - 특히나 최근 전국적인 건설산업 활성화에 따라 최근 5년간의 연평균 성장률(CAGR)이 지역경제 성장률을 훨씬 상회하는 수준임을 감안할 때 최근 지역경제에서 차지하는 지역건설산업의 위상은 그 어느 때보다 높아진 상황임.

- 이에 따라 건설산업을 규율하는 「건설산업기본법」에서는 중소 건설기업과 지역 중소기업 보호·육성과 관련한 사항을 명시하고 있으며, 공공 조달과 관련된 법령(「국가계약법」 등)에서도 일부 관련 내용을 규정 중임.

- 하지만, 그간 우리 정부의 경우 지역건설산업 활성화와 관련하여 공공 조달 시 일정 비율 지역건설기업 우선 조달 배분(지역제한경쟁입찰제도 및 지역의무공동도급제도 등) 외 지역건설산업의 보호와 육성, 산업경쟁력 강화와 관련한 정책·제도 추진은 매우 미흡하였다고 평가 가능함.

- 다만, 다행인 점은 1995년 지방자치시대가 개막된 이후 지역경제 발전을 위한 방안으로 지역건설산업 활성화에 대한 민선단체장의 관심 증대에 따라 광역 및 기초지방자치단체별 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 차원의 정책 마련이 2000년대 후반부터 태동하고 있다는 점임.

1) 지역건설산업에 대한 구체적인 정의는 본 장 제3절 참조.

- 하지만 여전히 우리 지역건설산업은 지역 발주공사의 역외업체 유출 현상이 지속 발생하여 최근 10년 평균 지역건설업의 역내 공사 수주 비중은 평균 40.3%에 불과한 상황이며, 여전히 지역건설기업 대다수는 영세성을 벗어나지 못한 실정임.

- 더욱이 그간 지방자치단체가 추진해 온 지역건설산업 관련 정책은 지방자치단체별 지역건설산업의 특성을 고려치 않은 상호 대동소이한 정책의 답습만이 계속되고 있으며, 그 정책의 효과에 대해서도 복합적 고려가 결여된 경우가 많아 일부 지역을 제외한 대부분의 경우 정책의 실효성이 저하된 상황으로 평가 가능함.

- 이에 본 연구는 2022년 민선8기 지방자치시대 개막에 발맞추어 지역건설산업 활성화와 관련한 중앙정부와 지방자치단체의 기존 정책의 점검과 해외국가의 관련 정책 추진현황, 지역건설산업계가 원하는 정책 요구사항 등을 종합 고려하여 향후 중앙정부와 지방자치단체가 추진해야 할 바람직한 정책 방향과 세부 정책 제안 Pool을 제공하고자 하는 데 그 목적이 있음.
  - 물론 그간에도 지역건설산업 활성화와 관련한 선행연구들이 존재하나, 복잡다기(複雜多岐)한 건설산업의 특성을 고려치 않은 지엽적 개선방안을 제시하였거나, 개별 지역의 특성만을 고려한 지방자치단체 차원의 일부 정책만을 발굴·제시한 한계가 있었기에 이와는 달리 본 연구는 최초로 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 차원의 정책 제시와 더불어 건설산업의 특성과 지역별 지역건설산업의 특성을 고려한 종합적 지방자치단체의 관련 정책 Pool을 제공하였다는 점에서 그 의의가 있음.

2. 연구의 구성과 방법

- 본 연구의 주요 방향 및 이에 따른 내용은 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴을 위해 <그림 Ⅰ-1>과 같이 총 4단계의 과정을 통해 추진함. 제2장에서는 지역건설산업의 특성과 각종 현황 분석을 시행함. 제3장에서는 지역건설산업 활성화 정책 동향과 한계점을 분석하였으며, 제4장에서는 설문조사 결과를 기반으로 지역건설기업의 관련 정책 수요 도출을 시행함. 마지막으로 제5장은 중앙정부와 지방자치단체가 추진할 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안을 제시함.

<그림 Ⅰ-1> 본 연구의 구성(연구 추진 프레임워크)

제1장 서 론

제2장 지역건설산업의 특성과 현황

- 지역건설산업의 위상
- 지방자치단체 시설사업 예산 투입 현황
- 지역별 지역건설산업 수주실태와 건설계약적 특성
  - 지역별 지역건설산업 수주실태
  - 지역별 지역건설기업의 건설계약적 특성
  - 역내 공사 수주 비중과 의존도 분석
- 지역별 지역건설산업 현황과 시사점

제3장 지역건설산업 활성화 정책 동향과 한계점

- 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 현황
  - 직·간접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황
  - 기타 중앙정부의 중소 건설기업 육성·지원 정책 추진현황
  - 주요 공공 발주기관의 지역건설산업 보호·육성 정책 운용 동향
  - 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 추진 동향과 시사점
- 지방자치단체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향
  - 지역건설산업 활성화 관련 지자체 거버넌스 구성 현황
  - 최근 주요 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향
  - 지자체 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 및 거버넌스 구축 현황의 시사점
- 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황
  - 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 일본 정책 현황 및 관련 시사점
- 중앙정부 및 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 추진의 한계점

제4장 지역건설기업의 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출

- 설문조사 개요 및 결과
  - 지역건설 경기 체감 수준 및 향후 시장 전망과 지역건설기업 경영상태
  - 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 및 제도 효과평가
  - 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 효과성 평가
  - 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 정책 수요조사
- 설문조사 시사점과 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출

제5장 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안

- 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 역할과 추진 정책 방안
  - 중앙정부의 지역건설산업 활성화 추진과제(48개 정책과제)
- 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 역할과 추진 정책 방안
  - 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 적용을 제안하는 계량 목표
  - 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 추진과제(58개 정책과제)

- 연구의 범위와 관련하여서는 17개 지방자치단체로 공간적(지리적) 범위를 정하고, 시간적 범위는 주로 최근 10년을 기준으로 한정하여 관련 분석을 시행함.
  - 다만, 가장 최근의 통계정보를 활용해야 하나 지역건설산업을 구성하고 있는 주요 축인 전문건설업의 경우 2022년 현재 건설생산체계 개편에 따른 대업종화로 인해 2020년 전문건설업 관련 통계가 발표되지 않은 한계가 있어 2019년까지를 대상으로 관련 분석을 시행함. 그 외의 경우에는 최대한 가장 최근의 통계정보를 활용하여 분석을 실시하였음.

- 연구의 방법과 관련하여서는 그간의 지역건설산업의 위상과 각종 현황, 지역건설산업 관련 정책 추진 동향 파악을 위해 문헌 및 통계자료 조사를 기반으로 시행하였으며, 그 외 지역건설기업의 관련 정책 수요조사의 경우 설문조사를 바탕으로 연구를 추진함.
  - 또한, 연구 성과의 전파와 확산 목적과 더불어 연구 성과의 중간 점검을 위해 본 연구보고서 발간 이전인 2022년 4월 국회세미나[2](<부록 7> 참조)를 개최하여 관련 전문가의 의견수렴 결과 또한 본 연구 결과에 종합 반영하였음.

3. 지역건설산업과 지역산업 및 지역건설산업 활성화 정책의 개념과 범위

- 본 연구에서 제시하고자 하는 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 모색을 위해서는 가장 먼저 지역산업과 지역건설산업, 지역산업 육성 정책, 지역건설산업 활성화 정책의 개념과 범위에 대해 명확히 규명하는 것이 필요함.

- 이는 중앙정부와 지방자치단체, 대기업과 중소 건설기업, 중앙정부 부처별, 국가균형발전 관점과 산업 육성 관점 등 동일한 현황과 문제에 대해서도 바라보는 관점에 따라 서로 상이한 범위를 상정할 수밖에 없기 때문임.

---

2) 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나, 대한건설단체총연합회, 한국건설산업연구원 공동 주관, 송석준·조오섭 국회의원 주최, 2022.4.19.

- 이에 본 연구에서는 지역산업과 지역건설산업, 지역산업 육성 정책, 지역건설산업 활성화 정책의 개념과 범위에 대해 다음과 같이 정의하고 이를 근거로 관련 연구를 추진함.

(1) 지역산업과 지역산업 육성 정책

- '지역산업(local industry)'이란 어떤 지역에서 주로 생산하고 판매하는 산업을 통틀어 이르는 말로 일반적으로 행정 분야에서 지역산업은 2004년 「국가균형발전 특별법」 제정을 통해 정책의 공간 범주에 따라 광역경제권 수준의 광역선도산업(광역협력권산업), 광역지방자치단체 수준의 지역전략산업, 광역 및 기초지방자치단체 수준의 지역특화산업으로 구분하는 것이 일반적임.
  - 이러한 지역산업의 구분은 그전에는 별다른 구분이 없었으나 국민의 정부 출범 이후 4개 지방자치단체(부산, 경남, 대구, 광주)가 지역산업을 지역경제의 성장동력으로 육성하기 위해 중앙정부에 재정 지원을 요구한 지역전략산업진흥사업(1999년)으로 추진[3]하면서 지역산업의 의미가 본격화되었다고 볼 수 있음.
  - 이때 '광역선도산업(광역협력권산업)'이란 국가균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높은 산업으로 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충에 필요한 산업 및 교통 등의 협력사업 추진을 위하여 광역지자체장이 상호 협의하여 설정한 권역(광역협력권)의 산업을 뜻함.
  - 또한, 특정 지역이 전략적으로 육성하고자 하는 산업으로서 궁극적으로 지역적으로 특화 혹은 전문화하고자 하는 산업을 뜻하는 '지역전략산업'의 경우 학문적 용어라기보다는 참여정부 시설부터 국토의 균형발전에 기여하는 지역산업의 육성이라는 정책적 목표를 달성하기 위해 사용된 정책적 용어임.[4]
  - 마지막으로 '지역특화산업'이란 「국가균형발전 특별법」에 의해 지역의 특성과 여건을 활용하여 추진하는 지자체의 산업으로 「국가균형발전 특별법」에서는 지역특화산업을 지역발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높은 광역지자체의 산업으로

3) 차화동(2015), 실증분석을 통한 지역산업 R&D 육성전략 및 R&D 투자 효율성 제고방안 연구 - 전북 지역산업 R&D를 중심으로, 전북대학교 박사학위논문.
4) 한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과, 검색일 2021.12.6.

서 ① 국가의 성장잠재력과 경제성장에 기여도가 높은 산업, ② 지역경제 활성화와 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업, ③ 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업 등의 조건을 충족시키는 산업으로 규정하고 있음.[5)]

- 또한, '지역산업 정책(지역산업 육성 정책)'은 용어 그대로 지역의 산업을 발전시키기 위해 추진하는 정책을 의미하나, 이에 대한 정의와 범위는 학자마다 다르게 정의[6)]하고 있으며, 특히 지역산업 정책의 개념화에 있어 가장 논쟁이 되는 부분은 해당 정책의 추진 주체와 관련된 사항임.
  - 일부는 지방자치단체가 추진하는 지역산업 육성 정책만 지역산업 정책이라고 보아야 한다고 보며, 다른 사람들은 중앙정부든 지방자치단체든 지역의 발전을 목표로 할 때 지역산업 정책이라고 보아야 한다는 입장임.

- 다만, 본 연구에서는 추진 주체와 관련 없이 지역 경제발전을 위해 지역 내 위치한 기업과 산업을 육성하거나 지원하는 정책을 지역산업 정책 또는 지역산업 육성 정책으로 간주함.
  - 즉, 정책의 추진 주체가 지자체이나 정부이냐로 구분하기보다는 해당 정책의 대상과 목표가 지역산업을 대상으로 설정하였느냐로 지역산업 정책 또는 지역산업 육성 정책 여부를 판단하는 것으로 함.
  - 이는 지역산업 정책이란 다른 지역과의 비교보다는 지역 내 산업구조와 자원에 기반하여 해당 지역에서 성장할 수 있는 산업을 발굴하여 지원하거나 기존 산업의 경쟁력을 강화시켜 지역의 자립적 발전을 도모하는 것을 목표하기 때문임.[7)]

- 참고로 우리나라의 지역산업 육성 정책의 전개 과정을 요약하여 살펴보면, 전술한 바와 같이 1990년대 후반부터 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있는데 이는 1998년 IMF 사태로 인한 지방 경제 위기와 더불어 1995년 지방자치제도가 실시된 이후 우

---

5) 「국가균형발전특별법」 제2조 및 제11조.

6) 장재홍 외(2002), 지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구, 산업연구원; 권오혁(2007), 참여정부 지역산업정책의 평가와 문제점 분석, 경제화 사회 제75호; 정종석 외(2011), 지역산업 육성 지원제도의 개편방안, 산업연구원 등.

7) 오은주(2013), 지역주도형 지역산업 육성방안, 한국지방행정연구원.

리나라에서도 지방자치단체들이 지역의 경제성장을 위해 적극적 노력을 추진해야 할 정치적 이유가 생겨난 것에서 그 출발점을 찾을 수 있음.

- 이에 우리 정부에서도 지방을 육성하기 위한 여러 시책을 내세우기 시작하였으며 대표적인 지역산업 정책으로 산업통상자원부의 지역산업진흥사업을 들 수 있음.
- 당시 산업통상자원부의 지역산업진흥사업은 지역별로 전개되었는데 초기에는 광역지자체 단위에서 전략산업을 1개 정도 선정하여 진행되었으나, 그 이후 점차 사업 대상 지역과 산업이 2~4개로 확대되어 최초 4개 지역산업진흥사업은 부산 신발산업, 대구 섬유산업, 경남 기계산업, 광주 광산업 등을 인프라, 기술지원, 인력양성 등의 영역에서 종합적으로 지원하는 것이었음.
- 이후 상기 4개 지역사업이 성공적이라 판단되고 다른 광역지자체에서도 동일한 사업지원을 요구하게 되면서 2002년도부터 수도권을 제외한 광역지자체로 확대되어 지원되기 시작함.

- 이러한 지역산업 정책은 이후 2004년 제정된 「국가균형발전 특별법」을 통해 법률적 근거를 마련함으로써 보다 적극적인 정책으로 분화되었는데 2020년 국고지원 사업만으로 한정하더라도 국가균형발전특별회계 기준 50여 개 세부 사업에 2.6조원(경제자유구역·외국인투자 등 제외)의 투자가 이루어지고 있음.
- 주요 중앙부처의 지역산업 정책 추진현황을 살펴보면, <표 Ⅰ-1>과 같이 2020년 기준 산업통상자원부는 주로 지역산업 육성 및 산업인프라 구축을 중심으로 한 15개 사업 7,161억원이 투입되었으며, 중소벤처기업부의 경우 지역기업 성장지원 및 창업생태계 조성에 14개 사업 4,219억원을, 과학기술정보통신부의 경우 지역과학기술 진흥 사업을 중심으로 17개 사업 3,407억원 등을 단년 사업으로 투입함.

- 하지만 <표 Ⅰ-1>에서 살펴볼 수 있듯이 현재 지역산업 정책으로 추진하고 있는 중앙부처 사업 대부분은 제조업을 중심으로 한 지역산업 육성 정책이 대다수이고 특히 최근의 경우 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 ICT 및 AI 등 지역 내 첨단산업 육성을 직·간접적으로 지원하고 있는 사업이 대부분임.

- 즉, 지역 내 건설산업 육성을 지원하는 사업은 세부 사업 기준으로 살펴보더라도

극소수이고 건설산업의 주무 부처인 국토교통부 또한 이러한 사업이 부재한 점은 아쉬운 상황임.

<표 Ⅰ-1> 중앙정부 부처별 지역산업 정책 관련 사업 추진현황(2020년 기준)

(단위 : 개, 억원)

부처명	단위사업명	세부사업 수(개)	2020년 예산(억원)
산업통상 자원부	지역산업거점기관지원	3	1,895
	지역산업경쟁력 강화	11	3,128
	지역투자유치 활성화	1	2,137
중소벤처 기업부	규제자유특구제도	4	1,055
	산학연협력기술개발	5	576
	지역산업경쟁력 강화	4	1,972
	창업인프라 지원	1	616
과학기술 정보통신부	AI기술개발	2	626
	ICT표준화 및 인증(지역)	1	38
	광역경제권거점기관지원	4	177
	광역경제권산업경쟁력강화	1	119
	국가과학기술연구회 소속 출연연구기관 지원	1	54
	산학연협력 활성화 지원	3	294
	수출용 신형 연구로 개발 및 실증사업	1	269
	연구개발특구육성	3	1,551
	중입자가속기 구축 지원	1	280
교육부	산학협력 선도 전문대학 육성	1	993
	산학협력 선도대학(LINC) 육성	1	3,689
	전문대학 혁신 지원	1	3,908
	학교기업지원사업	1	75
고용노동부	사회적기업육성	1	1,013
	지역고용촉진지원	1	1,530

자료 : 김선배 외(2021), 지역산업정책 진단 및 지역산업생태계 강화전략 연구, 산업연구원, 한국산업기술진흥원.

(2) 지역건설산업과 지역건설산업 활성화 정책

- 다음으로 본 연구 진행에 앞서 '지역건설산업'과 '지역건설산업 활성화 정책'의 개념

을 명확히 하기 위해 우선 건설산업에 대한 정의를 살펴보면, 「건설산업기본법」에서 정의하고 있는 건설산업은 건설업과 건설용역업을 뜻하고 있으며, 이때 건설업은 건설공사를 하는 업인 시공사를 의미하고, 건설용역업이란 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 하는 업을 의미함.

- 다만 「건설산업기본법」에서의 건설업은 종합건설사업자와 전문건설사업자만을 뜻하고 「전기공사업법」 및 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에서 규율하고 있는 전기공사업자 등 타 법에 따라 공사업의 등록을 한 공사업자는 배제되어 있음.

- 하지만 건설공사를 수행하기 위해서는 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사 포함) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사를 통칭하는 것이 일반적이기에 「건설산업기본법」 외 타 법령에서 규율하고 있는 공사업 또한 광의(廣義)의 관점에서 건설산업이라 볼 수 있음.

- 또한, 건설산업을 영위하기 위해서는 건설업과 건설용역업 외에도 직접적 연관산업이라 할 수 있는 건설자재사업자 및 「건설기계관리법」에 따른 건설기계대여사업자 또한 건설산업의 범위로 크게 고려 가능함.

- 이에 본 연구에서는 '지역건설산업'의 범위를 「건설산업기본법」에서 규정한 건설사업자(종합 및 전문건설업) 외에도 타 법률에서 규율하고 있는 공사업자와 건설용역업자(「건설기술 진흥법」에 따른 건설엔지니어링사업자), 건설자재사업자 및 건설기계대여사업자를 포함하는 것으로 규정함.

- 또한, '지역건설산업 활성화 정책'이라 함은 앞서 살펴본 지역산업 정책의 논쟁과 같이 추진 주체(중앙정부 또는 지방자치단체)별로 지역건설산업 활성화 정책을 바라보는 관점이 상이할 수 있으나, 본 연구에서는 추진 주체와 관련 없이 지역 경제

발전 또는 지역건설산업의 활력 제고를 직·간접적으로 꾀하는 정책 모두를 지역건설산업 활성화 정책으로 규정하여 연구를 진행함.

- 이때 지역의 범위를 바라보는 관점 또한 대광역권, 광역권, 기초지자체권으로 상이하게 규율할 수 있을 것이나 기본적으로 지역건설산업을 규율하고 있는 대부분의 제도와 정책이 업 면허 발급 기준인 광역지자체를 근간으로 하고 있다는 점을 고려하여 광역지자체 기준을 기본적 지역의 범위로 상정하여 지역건설산업 활성화 정책을 살펴봄.
- 다만, 중앙정부의 경우 전(全) 국토를 대상으로 한 산업정책을 입안하는 것이 근간이고 지역건설산업을 구성하고 있는 기업 대다수가 지역 내 소재한 영세 또는 중소건설기업이라는 점을 고려하여 필요 시 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책과 관련하여서는 중소 건설기업 보호·육성 정책의 경우도 광의(廣義)의 지역건설산업 활성화 정책으로 포함하여 본 연구를 진행함.

<그림 Ⅰ-2> 지역산업과 지역건설산업, 지역건설산업 활성화 정책 정의 요약

자료 : 전영준(2022), 지역·중소건설산업 활성화를 위한 바람직한 정책 방안, 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나, 발표자료.

제 2 장 지역건설산업의 특성과 현황

- 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안 도출을 위해서는 먼저 전국 지역건설산업의 투자 및 수주 규모 등 각종 현황 정보에 대한 분석이 이루어져야 하며, 이를 기초로 지역별 산업의 특성을 고려한 합리적 정책 방안을 모색하여야 할 것임.

- 이에 본 장에서는 전국 17개 광역지자체를 기준으로 지역건설산업을 둘러싼 각종 현황 정보 중에서 정책 마련 시 필요한 핵심적 특성들을 중심으로 분석함.
  · 면밀한 지역건설산업 정책 마련을 위해서는 일부 기초지자체 단위의 분석 또한 필요할 것이나, 분석의 용이성 및 분량의 한계 등을 종합 고려하여 광역지자체를 기준으로 분석함.
  · 또한, 지역건설산업 활성화를 위한 종합적 정책 마련 및 추진은 광역지자체 단위로 추진하되, 기초지자체가 이를 뒷받침하는 형태로 세밀한 정책을 추진하는 것이 더욱 효과적인 점 또한 함께 고려하여 광역지자체 기준으로 다음과 같이 수행함.

1. 지역건설산업의 위상

- 먼저 지역건설산업이 각 지역에서 차지하고 있는 산업적 위상을 살펴보기 위해 건설업의 생산 및 투자 비중, 고용 현황, 지역경제 성장에 기여하는 수준 등을 살펴봄.

- 지역별 지역내총생산(GRDP)에서 차지하는 건설업의 비중을 살펴보면, 3.3%(서울)에서부터 13.4%(세종)에 이르기까지 지역경제에서 차지하는 비중의 범위는 상당히 넓게 분포되어 있는 것으로 파악됨(<표 Ⅱ-1> 참조).
  · 보다 구체적으로 지역내총생산에서 차지하는 건설업의 비중의 경우 광역시의 경우 4% 내외의 비중을 차지하고 있으나, 광역도의 경우 7% 내외로 그 비중이 상대적으로 높게 나타남.

· 이에 따라 16개 주요 경제활동 중 건설업이 차지하는 중요성(순위) 역시 광역시 대비 광역도의 경우 '제조업' 및 '공공행정, 국방 및 사회보장 행정' 다음으로 규모가 큰 산업에 해당함.

· 특히나 최근 전국적인 건설산업 활성화에 따라 최근 5년간의 연평균 성장률(CAGR)이 지역경제 성장률을 훨씬 웃도는 수준임일 감안할 때 최근 지역경제 성장에서 차지하는 건설업의 위상은 그 어느 때보다 높아진 상황임.

<표 II-1> 광역지자체 기준 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황

(단위 : 조원, %)

지역	지역내 총생산 (GRDP)(A)	지역건설업 생산액			16개 주요 경제활동 중 건설업 순위
		금액(B)	비중(B/A)	최근 5년간 CAGR	
서울	433.5	14.1	3.3%	6.1%	9위
부산	92.4	5.8	6.3%	7.1%	9위
대구	57.8	3.0	5.2%	0.6%	9위
인천	89.6	5.2	5.8%	6.5%	7위
광주	41.1	1.9	4.6%	6.7%	9위
대전	42.8	1.9	4.4%	7.5%	9위
울산	74.9	2.7	3.6%	1.7%	2위
세종	11.9	1.6	13.4%	0.8%	3위
경기	478.3	32.4	6.8%	10.3%	4위
강원	48.6	4.2	8.6%	2.4%	3위
충북	69.3	4.3	6.2%	8.8%	3위
충남	114.6	5.9	5.1%	-1.0%	3위
전북	51.8	3.8	7.3%	4.5%	4위
전남	76.8	6.0	7.8%	6.9%	3위
경북	107.3	5.8	5.4%	-0.6%	3위
경남	112.8	6.1	5.4%	1.2%	5위
제주	20.3	1.9	9.4%	3.9%	2위

주 : 1) 2019년 잠정치 및 명목(당해년 가격) 기준임.
2) 16개 주요 경제활동은 '농업, 임업 및 어업', '광업', '제조업', '건설업', '도매 및 소매업', '운수 및 창고업', '숙박 및 음식점업', '정보통신업', '금융 및 보험업', '부동산업', '사업서비스업', '공공 행정, 국방 및 사회보장 행정', '교육 서비스업', '보건업 및 사회복지 서비스업', '문화 및 기타서비스업'임.

자료 : 통계청, 지역소득.

- 다음으로 지역건설업의 고용(취업) 현황을 <표 Ⅱ-2>와 같이 광역지자체별로 살펴보면, 전체 산업 대비 지역건설업에 취업하고 있는 근로자 수 비중이 전체 산업에서 최소 5.6%에서 최대 24.6%까지 차지하고 있어 높은 지역건설산업의 위상을 다시 한번 확인할 수 있음.

· 건설업은 대다수 지역에서 제조업 및 1차 산업, 도매 및 소매업에 이은 가장 큰 취업자 수 비중을 차지하고 있는 수준이며, 이뿐만이 아니라 직접적 건설업(종합 및 전문건설업) 외에도 건설엔지니어링 및 기타 전·후방 연계산업까지를 고려할 경우 그 위상은 더욱 높은 수준임.

<표 Ⅱ-2> 광역지자체별 지역건설업 취업자 현황(2020년 상반기 기준)

(단위 : 천명, %)

지역	전체 취업자 (A)	건설업 취업자			20개 산업 중 건설업 순위
		취업자 수 (B)	비중 (B/A)	최근 5년간 CAGR	
서울	4,986	327	6.6%	-0.3%	8위
부산	1,601	131	8.2%	0.8%	4위
대구	1,131	90	8.0%	0.7%	5위
인천	1,546	117	7.6%	4.0%	4위
광주	737	67	9.1%	1.2%	3위
대전	768	55	7.2%	-3.0%	6위
울산	552	36	6.5%	-4.8%	6위
세종	177	10	5.6%	-	8위
경기	6,852	534	7.8%	1.2%	3위
강원	801	62	7.7%	1.7%	5위
충북	887	54	6.1%	-0.7%	6위
충남	1,173	71	6.1%	-	7위
전북	913	75	8.2%	1.1%	5위
전남	960	83	8.6%	0.2%	5위
경북	1,395	96	6.9%	0.9%	5위
경남	1,713	96	5.6%	2.2%	6위
제주	370	91	24.6%	2.8%	4위

주 : 1) 20개 산업 구분은 한국표준산업분류 10차 개정(2017년) 기준임.
2) 2017년도부터 충청남도에서 세종특별자치시가 분리되어 통계가 계상되었기에 시계열 단절에 따라 세종특별자치시와 충청남도의 경우 최근 5년간 연평균 성장률을 미계상함.

자료 : 통계청, 지역별고용조사.

· 더욱이 최근 전체 취업자 수의 계속적인 감소에도 불구하고 지역건설업 취업자 수는 전반적으로 증가세를 기록하고 있어 지역경제의 버팀목으로서 큰 역할을 담당하고 있다는 점을 함께 고려할 때 제조업과 함께 가장 크게 지역경제에 이바지하고 있는 산업이라 할 수 있음.

- 지금까지 살펴본 지역건설산업의 현황을 볼 때 지역건설산업은 지역경제 성장과 직결된 상황으로 유추 가능함.

· 보다 구체적으로 살펴보기 위해 최근 10년 평균 지역건설산업의 지역내총생산(GRDP)에의 성장기여 비율을 전국적으로 살펴보면, <표 Ⅱ-3>과 같이 대부분의 지역에서 지역경제 성장률을 상회하고 있어 지역경제 성장을 주도적으로 견인하는 산업임을 알 수 있음.

<표 Ⅱ-3> 광역지자체별 지역건설업의 지역경제 성장기여율(최근 10년 평균)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
1.0%	7.5%	522.4%	-9.2%	1.9%	-4.7%	-28.8%	-15.3%	3.6%
강원	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**	
2.0%	-1.2%	3.2%	6.8%	152.8%	5.3%	-8.1%	25.7%	

주 : 1) 최근 10년이라 함은 2010~2019년을 뜻함. 이때 2019년의 경우 잠정치이며, 실질(2015년) 기준임.
2) 단, 세종특별자치시의 경우 시계열 단절에 따라 최근 5년 평균임.
자료 : 통계청, 지역소득의 GRDP와 건설생산액을 기초로 산출.

- 이렇듯 지역건설산업은 지역경제 성장에 중요한 일익을 담당하고 있는 핵심 산업의 위상에 해당함을 알 수 있으며, 이에 따라 지역건설산업 활성화를 위한 적극적 정책 추진은 지역경제 성장과 더 나아가 국가 경제 발전에 큰 축을 담당할 것임.

2. 지자체 시설사업 예산 투입 현황

- 하지만, 이러한 지역건설산업의 중요성에도 불구하고 지역건설시장에 큰 축을 담당하고 있는 지자체의 공공 시설사업 예산 투입 현황은 최근 계속하여 전체 예산 증가 폭을 크게 하회하고 있는 상황임.

· 이러한 원인은 최근 약 15년간 그동안 축적된 SOC 스톡(stock)을 고려하여 신규사업을 최소화하고, 신규 건설 대신 기존 시설 활용도를 높이며, 계속사업의 경우 집행 시설 및 투자성과로서 우선순위와 연차별 소요를 재점검하는 태도를 보인 중앙정부와 지자체의 예산 편성 기조(재정 건전성 악화 우려)에 기인함.

· 더욱이 복지 수요 증대에 따른 복지정책 추진 확대가 최근 계속적으로 이루어짐에 따라 지자체가 부담해야 할 복지예산의 급격한 증가로 인해 전체 예산에서 시설사업이 차지하던 예산 감소분만큼 사회복지 예산으로의 이전이 계속하여 이루어진 것 또한 주요 원인으로 볼 수 있음.

- 이에 따라 <표 Ⅱ-4 및 5>에서와 같이 대다수 지자체(광역·기초)의 경우 신규사업 및 노후 인프라 개량사업 소요의 빠른 증가와 지역경제 활력 제고를 위한 빠른 투자 필요에도 불구하고 전체 예산 대비 시설사업 예산[8] 비중 추이는 계속하여 감소세를 기록하고 있으며 이는 곧 지역건설산업의 위축과 더불어 지역경제 활력 저하에까지 영향을 미치고 있는 상황임.

<표 Ⅱ-4> 지자체별(광역·기초) 전체 예산 대비 시설사업 예산 집행 추이

(단위 : 조원, %)

지역	구분		2016	2017	2018	2019	2020	최근 5년 평균
서울	시설사업 예산	금액(A)	4.4	4.7	5.0	6.2	4.9	5.0
		전년 대비 증감률	16.2%	6.6%	7.0%	24.1%	-20.7%	6.6%
	전체 예산	금액(B)	43.2	46.6	51.8	57.3	57.0	51.2
		전년 대비 증감률	11.8%	7.9%	11.0%	10.7%	-0.5%	8.2%
	시설사업 예산 비중(A/B)		10.1%	10.0%	9.6%	10.8%	8.6%	9.8%
부산	시설사업 예산	금액(A)	1.7	1.8	1.9	2.0	1.5	1.8
		전년 대비 증감률	8.6%	6.1%	1.2%	9.4%	-28.3%	-0.6%
	전체 예산	금액(B)	16.6	17.0	17.9	19.9	19.1	18.1
		전년 대비 증감률	6.4%	2.7%	5.3%	11.4%	-4.4%	4.3%
	시설사업 예산 비중(A/B)		10.5%	10.9%	10.4%	10.3%	7.7%	10.0%

8) 이때 시설사업 예산이라 함은 일반적으로 공공 건설투자 예산을 지칭하는 SOC 예산(교통 및 물류, 국토 및 지역개발)이 아닌 전체 예산 분야 중 실제 건설사업에 투입되는 예산의 총합을 뜻함.

<표 Ⅱ-4> 지자체별(광역·기초) 전체 예산 대비 시설사업 예산 집행 추이-(계속)

(단위 : 조원, %)

지역	구분		2016	2017	2018	2019	2020	최근 5년 평균
대구	시설사업 예산	금액(A)	1.2	1.3	1.2	1.4	1.2	1.2
		전년 대비 증감률	16.2%	10.9%	-7.5%	14.8%	-10.2%	4.8%
	전체 예산	금액(B)	11.1	11.6	12.3	14.0	13.8	12.5
		전년 대비 증감률	4.8%	4.7%	6.5%	13.2%	-1.1%	5.6%
	시설사업 예산 비중(A/B)		10.5%	11.1%	9.7%	9.8%	8.9%	10.0%
인천	시설사업 예산	금액(A)	1.5	1.7	1.7	2.1	1.8	1.8
		전년 대비 증감률	3.9%	13.6%	0.7%	25.0%	-13.9%	5.9%
	전체 예산	금액(B)	13.7	14.7	15.1	17.5	17.4	15.7
		전년 대비 증감률	2.2%	7.4%	3.2%	15.5%	-0.4%	5.6%
	시설사업 예산 비중(A/B)		11.0%	11.6%	11.3%	12.3%	10.6%	11.4%
광주	시설사업 예산	금액(A)	0.6	0.6	0.7	0.8	0.6	0.7
		전년 대비 증감률	3.9%	6.8%	19.1%	17.0%	-24.0%	4.5%
	전체 예산	금액(B)	6.5	6.8	7.5	8.7	8.3	7.5
		전년 대비 증감률	1.1%	5.3%	9.3%	17.0%	-5.1%	5.5%
	시설사업 예산 비중(A/B)		8.7%	8.9%	9.7%	9.6%	7.7%	8.9%
대전	시설사업 예산	금액(A)	0.5	0.6	0.7	0.8	0.6	0.6
		전년 대비 증감률	1.3%	21.2%	8.7%	16.5%	-20.2%	5.5%
	전체 예산	금액(B)	6.5	6.6	7.1	8.1	8.1	7.3
		전년 대비 증감률	5.6%	1.4%	7.6%	14.1%	-0.8%	5.6%
	시설사업 예산 비중(A/B)		7.6%	9.1%	9.2%	9.4%	7.6%	8.6%
울산	시설사업 예산	금액(A)	1.1	1.2	1.1	1.0	0.8	1.1
		전년 대비 증감률	26.6%	7.3%	-11.8%	-5.5%	-17.1%	-0.1%
	전체 예산	금액(B)	5.8	6.0	6.2	6.5	6.3	6.1
		전년 대비 증감률	14.5%	2.9%	3.4%	4.6%	-2.1%	4.7%
	시설사업 예산 비중(A/B)		19.7%	20.5%	17.5%	15.8%	13.4%	17.4%
세종	시설사업 예산	금액(A)	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2	0.3
		전년 대비 증감률	-7.5%	-9.9%	18.4%	-10.9%	-32.2%	-8.4%
	전체 예산	금액(B)	1.5	1.4	1.7	1.7	1.6	1.6
		전년 대비 증감률	17.7%	-1.5%	15.4%	2.1%	-5.1%	5.7%
	시설사업 예산 비중(A/B)		25.3%	23.2%	23.8%	20.7%	14.8%	21.6%

<표 Ⅱ-4> 지자체별(광역·기초) 전체 예산 대비 시설사업 예산 집행 추이-(계속)

(단위 : 조원, %)

지역	구분		2016	2017	2018	2019	2020	최근 5년 평균
경기	시설사업 예산	금액(A)	7.7	8.8	10.0	9.6	6.4	8.5
		전년 대비 증감률	0.6%	14.7%	13.1%	-3.5%	-34.1%	-1.8%
	전체 예산	금액(B)	58.3	61.9	66.1	74.2	68.5	65.8
		전년 대비 증감률	7.8%	6.1%	6.8%	12.3%	-7.8%	5.1%
	시설사업 예산 비중(A/B)		13.2%	14.3%	15.1%	13.0%	9.3%	13.0%
강원	시설사업 예산	금액(A)	3.4	3.6	3.4	4.2	2.7	3.5
		전년 대비 증감률	9.9%	6.2%	-6.1%	22.1%	-36.1%	-0.8%
	전체 예산	금액(B)	15.3	15.3	15.7	18.6	16.2	16.2
		전년 대비 증감률	15.7%	-0.2%	2.4%	18.6%	-12.9%	4.7%
	시설사업 예산 비중(A/B)		22.3%	23.7%	21.7%	22.4%	16.4%	21.3%
충북	시설사업 예산	금액(A)	2.1	2.6	2.4	2.7	1.9	2.3
		전년 대비 증감률	0.3%	27.2%	-9.3%	14.4%	-31.0%	0.3%
	전체 예산	금액(B)	11.7	12.4	12.7	14.7	13.1	12.9
		전년 대비 증감률	6.6%	6.0%	3.0%	15.3%	-10.5%	4.1%
	시설사업 예산 비중(A/B)		17.6%	21.1%	18.6%	18.4%	14.2%	18.0%
충남	시설사업 예산	금액(A)	2.8	3.2	3.1	3.6	2.5	3.0
		전년 대비 증감률	2.6%	13.0%	-1.1%	14.6%	-30.6%	-0.3%
	전체 예산	금액(B)	16.8	16.7	17.8	20.5	18.1	18.0
		전년 대비 증감률	9.2%	-0.6%	6.7%	15.2%	-11.8%	3.7%
	시설사업 예산 비중(A/B)		16.7%	19.0%	17.6%	17.5%	13.8%	16.9%
전북	시설사업 예산	금액(A)	2.3	2.6	2.7	3.3	2.5	2.7
		전년 대비 증감률	2.0%	16.6%	3.3%	22.5%	-25.3%	3.8%
	전체 예산	금액(B)	14.8	15.5	16.4	19.1	17.9	16.8
		전년 대비 증감률	3.1%	4.8%	5.7%	16.3%	-6.1%	4.8%
	시설사업 예산 비중(A/B)		15.3%	17.0%	16.6%	17.5%	13.9%	16.1%
전남	시설사업 예산	금액(A)	3.8	4.5	4.5	5.3	3.5	4.3
		전년 대비 증감률	5.7%	17.5%	1.0%	18.1%	-34.0%	1.7%
	전체 예산	금액(B)	18.7	19.9	21.3	24.6	21.5	21.2
		전년 대비 증감률	6.1%	6.3%	7.0%	15.3%	-12.4%	4.5%
	시설사업 예산 비중(A/B)		20.3%	22.5%	21.2%	21.7%	16.4%	20.4%

<표 II-4> 지자체별(광역·기초) 전체 예산 대비 시설사업 예산 집행 추이-(계속)

(단위 : 조원, %)

지역	구분		2016	2017	2018	2019	2020	최근 5년 평균
경북	시설사업 예산	금액(A)	4.8	5.5	5.5	6.3	4.2	5.3
		전년 대비 증감률	3.2%	12.9%	-0.2%	15.4%	-33.2%	-0.4%
	전체 예산	금액(B)	23.5	24.3	25.7	29.5	26.5	25.9
		전년 대비 증감률	5.5%	3.4%	5.6%	15.1%	-10.4%	3.9%
	시설사업 예산 비중(A/B)		20.6%	22.5%	21.3%	21.4%	15.9%	20.3%
경남	시설사업 예산	금액(A)	3.8	4.3	4.4	5.0	4.0	4.3
		전년 대비 증감률	13.6%	11.9%	3.5%	13.4%	-20.6%	4.3%
	전체 예산	금액(B)	22.2	22.7	23.9	27.0	25.8	24.3
		전년 대비 증감률	4.7%	2.2%	5.6%	13.0%	-4.5%	4.2%
	시설사업 예산 비중(A/B)		17.2%	18.9%	18.5%	18.6%	15.4%	17.7%
제주	시설사업 예산	금액(A)	1.3	1.5	1.3	1.6	1.5	1.4
		전년 대비 증감률	7.6%	16.0%	-11.5%	19.5%	-5.0%	5.3%
	전체 예산	금액(B)	4.7	5.1	5.3	5.8	5.8	5.4
		전년 대비 증감률	10.7%	8.9%	4.0%	8.3%	0.6%	6.5%
	시설사업 예산 비중(A/B)		27.1%	28.9%	24.5%	27.1%	25.6%	26.6%

주 : 1) 최종결산 기준(총계), 각 지자체별 집행비율은 본청뿐만 아니라 광역지자체 관내 기초지자체(제주특별자치도의 경우 행정시) 및 지방공사·공기업 집행금액 포함.
2) 2020년의 경우 작성 시점(2021년 3월) 최종결산 이전이기에 최종세출 예산 기준으로 분석.
3) 시설사업예산은 지방재정 통계목 중 시설비(40101).
4) 시설비(40101)란 지방자치단체 세출예산 집행기준에 따라 기본조사설계비, 실시설계비 및 공모설계비, 토지매입비, 시설비(건설공사 도급액), 문화재 발굴경비를 의미함. 단, 감리비(40102) 및 시설부대비(40103)는 제외.

자료 : 지방재정통합정보시스템(지방재정365) 각 년도 세출 자료.

<표 II-5> 지자체별 최근 5년 전체 예산 대비 시설사업 예산 연평균성장률

(단위 : %)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
-3.2%	-6.1%	-3.3%	-0.7%	-2.4%	-0.2%	-7.4%	-10.2%	-6.8%
강원	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**	
-5.9%	-4.2%	-3.8%	-1.5%	-4.2%	-5.0%	-2.2%	-1.2%	

주 : 시설사업예산은 지방재정 통계목 중 시설비(40101).

자료 : 지방재정통합정보시스템(지방재정365) 각 년도 세출 자료.

- 다만, 한가지 다행인 점은 최근(2020년 이후) 중앙정부 및 지방자치단체 모두 시설사업 예산을 계속적으로 축소·편성하는 예산 수립 기조에서 벗어나 경제 활성화 및 코로나19 극복을 위해 시설사업 투자를 소폭이나마 다시금 확대 편성하고 있다는 점임. 이는 곧 지역건설산업 활성화와 높은 지역건설업의 전·후방 연계 효과를 고려할 때 지역경제 활력 제고에도 큰 일익을 담당할 것으로 예상됨.

- 하지만 <표 Ⅱ-6>에서 살펴볼 수 있듯이 최근 10년간(2010~2019년) 전국 지자체(광역·기초)의 시설사업 예산의 계획 대비 집행 비율이 전국 평균 90.9%에 달하는 점을 고려하면, 시설사업에 엄격한 예산검증 절차와 부족한 재원으로 인해 시설사업의 예산을 상당 수준 빠듯하게 편성하고 있는 실정이고, 이는 곧 시설사업 예산의 계속된 확대 편성이 어렵다는 점을 반증하기에 중앙정부의 교부금 확대 편성 및 특별회계 운용 등 시설사업 재원 마련의 다각적 노력이 전개되어야 함을 의미함.

<표 Ⅱ-6> 지자체별 최근 10년간 시설사업 예산의 계획 대비 집행 비율

(단위 : %)

지역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	10년 평균
전국	96.3%	91.9%	90.0%	94.2%	92.1%	87.4%	89.9%	87.5%	87.4%	92.3%	90.9%
서울	91.6%	108.3%	85.6%	89.9%	90.5%	85.6%	80.6%	87.0%	82.5%	84.5%	88.6%
부산	90.0%	99.9%	99.9%	90.1%	80.1%	100.1%	92.4%	91.2%	87.9%	89.8%	92.1%
대구	92.2%	92.4%	92.0%	86.6%	88.1%	88.2%	86.7%	87.9%	93.3%	85.4%	89.3%
인천	89.0%	83.1%	85.1%	99.7%	105.0%	82.9%	90.0%	83.8%	84.4%	88.6%	89.2%
광주	93.2%	79.5%	92.2%	98.8%	90.3%	94.9%	90.7%	75.1%	68.4%	96.0%	87.9%
대전	88.7%	85.4%	76.1%	100.8%	89.0%	93.7%	100.4%	88.6%	86.6%	85.3%	89.5%
울산	110.3%	83.3%	89.1%	91.7%	94.3%	86.0%	77.1%	97.6%	98.3%	110.3%	93.8%
세종	-	-	51.8%	68.0%	78.8%	71.8%	100.9%	105.8%	91.3%	95.8%	83.0%
경기	98.4%	89.5%	92.2%	95.7%	92.2%	78.3%	86.7%	86.6%	83.1%	98.8%	90.2%
강원	98.6%	94.7%	93.6%	87.4%	96.2%	85.6%	92.7%	91.7%	90.6%	87.0%	91.8%
충북	101.9%	92.1%	91.9%	90.2%	90.9%	92.2%	92.8%	80.5%	94.1%	97.0%	92.4%
충남	96.8%	91.0%	89.8%	93.9%	93.3%	86.2%	93.9%	84.6%	91.0%	98.2%	91.9%
전북	97.5%	92.4%	98.5%	96.5%	97.2%	89.1%	97.6%	84.8%	85.7%	86.3%	92.6%
전남	100.3%	90.8%	89.0%	98.8%	92.5%	89.9%	95.5%	85.2%	87.3%	92.8%	92.2%

<표 II-6> 지자체별 최근 10년간 시설사업 예산의 계획 대비 집행 비율-(계속)

(단위 : %)

지역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	10년 평균
경북	95.2%	87.8%	85.7%	94.9%	90.3%	92.8%	92.4%	88.5%	87.2%	87.6%	90.2%
경남	98.6%	93.1%	88.0%	98.4%	91.9%	95.3%	86.7%	89.4%	89.4%	94.0%	92.5%
제주	99.2%	92.4%	91.5%	95.3%	90.6%	85.3%	91.8%	95.4%	107.2%	104.2%	95.3%

주 : 1) 시설사업예산은 지방재정 통계목 중 시설비(40101).
2) 시설비(40101)란 지방자치단체 세출예산 집행기준에 따라 기본조사설계비, 실시설계비 및 공모설계비, 토지매입비, 시설비(건설공사 도급액), 문화재 발굴경비를 의미함. 단, 감리비(40102) 및 시설부대비(40103)는 제외.
3) 세종특별자치시는 지난 2010년 공포된 세종시 설치 등에 관한 특별법에 따라 2012년 7월 17번째 광역자치단체로 출범하였기에 해당 통계 역시 2012년부터 반영.
자료 : 지방재정통합정보시스템(지방재정365) 통합재정개요(예산) 및 지방재정연감 각 년도.

3. 지역별 지역건설산업 수주실태와 건설계약적 특성

(1) 지역별 지역건설산업 수주실태

- 현재 지역건설산업의 정확한 실태를 진단하기 위해 검토해야 할 사항으로는 무엇보다도 업 영위를 위한 수주가 가장 중요하기에 지역건설산업의 각종 수주현황 정보를 살펴보아야 함.

・더욱이 우리나라의 경우 수도권 인구 과밀에 따라 수도권 지역의 발주물량이 다른 지역(비수도권)의 발주물량을 월등히 앞서 나가고 있다는 점과 이로 인해 해당 지역 소재 건설기업의 수도 다수 분포하고 있다는 점을 함께 고려하여 지역별 수주물량 현황에 대해 상세히 살펴볼 필요가 있음.

- 이에 우선 광역지자체를 기준으로 지역 내에서 발주한 건설공사의 규모를 살펴보면, <표 Ⅱ-7>과 같이 최소 2.7조원에서 최대 73.6조원까지 큰 격차를 보임(평균 14.3조원, 2019년 기준).

・계약건수 기준으로도 최소 5,961건에서 최대 150,502건으로 큰 차이를 보이고 있으며, 계약금액 및 계약건수 모두 수도권 집중 현상이 심화되 있는 상황임.

· 다만, 건별 계약금액은 최소 1.3억원에서 최대 5.9억원으로 앞서 살펴본 총 계약건수 및 계약금액 대비 큰 격차를 보이지는 않으며, 평균 1건당 공사금액이 3.1억원 수준으로 건설공사 대부분이 소액 공사인 상황임.

- 이러한 지역별 발주물량의 큰 격차와 더불어 지역별 발주물량의 증감 또한 지역별 큰 차등을 보이는 것 역시 해당 지역건설산업의 희비를 엇갈리게 하는 주요 원인임.

<표 II-7> 광역지자체별 건설 수주 현황(2019년 기준)

(단위 : 건, 조원, 억원)

지역	종합건설업		전문건설업		합 산		건당 계약금액 (억원)
	계약건수	계약금액	계약건수	계약금액	계약건수	계약금액	
서울	6,535	16.5	82,633	13.8	89,198	30.3	3.4
부산	2,697	5.4	29,122	5.9	31,819	11.3	3.6
대구	2,302	5.8	19,109	3.2	21,411	9.0	4.2
인천	2,491	11.7	26,256	5.3	28,747	17.0	5.9
광주	1,618	3.6	13,797	1.7	15,415	5.4	3.5
대전	1,337	2.7	14,896	2.1	16,233	4.8	3.0
울산	1,601	2.6	18,037	2.9	19,638	5.5	2.8
세종	638	0.9	5,323	1.8	5,961	2.7	4.5
경기	15,786	47.1	134,716	26.4	150,502	73.6	4.9
강원	5,255	5.0	44,880	4.1	50,135	9.0	1.8
충북	4,293	5.3	35,094	3.6	39,387	8.9	2.3
충남	5,058	9.6	48,011	5.2	53,069	14.7	2.8
전북	4,809	4.8	43,003	3.4	47,812	8.2	1.7
전남	7,984	9.7	64,940	6.5	72,924	16.2	2.2
경북	7,085	6.4	78,835	4.9	85,920	11.3	1.3
경남	6,827	6.8	60,747	5.2	67,574	11.9	1.8
제주	1,984	2.2	12,984	1.6	14,968	3.8	2.6

주 : 작성기준 분기 익익익월에 분기단위로 발표하는 국토교통부 건설공사계약통계의 경우 가장 최근의 건설수주액 정보를 제공하고 있으나, 별도의 확인 및 누락 여부 관리가 결여된 건설공사통보대장(하도급공사통보대장 포함)을 기준으로 한 통계정보의 제공으로 인해 부정확한 통계이기에 부득이하게 시공능력평가에 따라 통계정보의 신뢰 확보가 가능한 대한건설협회의 종합건설업 조사와 대한전문건설협회의 전문건설업통계조사 정보의 활용으로 인해 작성 시점(2021년 4월) 가장 최근의 통계인 2019년 통계정보를 활용함.

자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

- 이에 대해 보다 구체적으로 이해하기 위해 지역별 최근 7년간(2013~2019년) 발주물량의 변화 추이를 살펴보면, <표 Ⅱ-8>과 같이 최근 전국적으로 시장이 급속히 성장한 데 반해, 지역별로는 희비가 극명히 대비되며, 지역건설기업 역시 소재 지역의 계약물량 증감 차이로 인해 경기 활성화 여부가 상이한 상황임.

・종합건설업과 전문건설업의 수주물량을 합한 합산 수주액을 기준으로 살펴보면, 2013년 198.2조원에서 2019년 243.7조원으로 23.0%(연평균 3.0%) 시장이 성장함. 지역별로는 시장이 거의 배에 가까운 성장을 기록한 인천(86.8%)을 필두로 대전(60.0%), 경기(56.4%), 광주, 전남(각 51.4%) 순으로 큰 폭으로 시장이 성장한 지역이 있는 반면, 세종(-41.3%), 경북(-24.2%), 울산(-21.4%), 경남(-17.2%), 제주(-5.0%) 지역의 경우는 역성장을 기록하는 등 지역별로 큰 차등을 보임.

・추가적으로 발주물량 변화 추이를 업종별로 살펴보면, 종합건설업의 경우 지난 7년간 2배가 넘는 수주물량의 확대가 이루어진 인천광역시(122.0%)와 더불어 광주(72.4%), 경기(54.3%) 순으로 시장이 성장하였으나, 이와는 반대로 신규 물량이 급감한 세종(-69.3%), 울산(-38.9%), 경북(-32.1%)을 비롯하여 부산, 경남, 제주 등의 경우 시장이 오히려 감소하였음.

・반면, 전문건설업의 경우 동기간 경북(-10.9%)과 경남(-1.9%)을 제외한 모든 광역지자체에서 시장이 큰 폭으로 성장하였으며, 구체적으로 대전(75.0%), 부산(63.9%), 전남(62.5%), 경기(60.0%), 서울(51.6%) 순으로 시장이 50% 이상 팽창하였음.

・이를 종합할 때 지역별, 업종별 건설경기 차가 큰 폭으로 심화된 상황이며, 이에 따라 지역건설시장에 주로 참여하는 중소 건설기업의 경우 지역별 경기의 희비에 따라 업황 역시 극명하게 대비된 상황임을 유추 가능함.

<표 Ⅱ-8> 최근 7년간 전국 광역지자체별 건설수주액 추이(원·하도급 합산)

(단위 : 조원, %)

지역		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 성장률
서울	종합	13.7	16.6	18.6	15.3	13.6	14.3	16.5	2.7%
	전문	9.1	9.7	10.6	11.4	12.5	12.9	13.8	6.1%
	계	22.8	26.3	29.2	26.7	26.1	27.2	30.3	4.1%

<표 II-8> 최근 7년간 전국 광역지자체별 건설수주액 추이(원·하도급 합산)-계속

(단위 : 조원, %)

지역		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 성장률
부산	종합	7.6	7.2	11.5	8.0	8.3	7.7	5.4	-4.8%
	전문	3.6	3.9	4.7	4.9	4.6	5.2	5.9	7.2%
	계	11.2	11.1	16.2	12.9	12.9	12.9	11.3	0.1%
대구	종합	4.6	5.2	5.4	4.4	4.1	6.8	5.8	3.4%
	전문	2.2	2.5	2.8	2.6	2.2	2.4	3.2	5.5%
	계	6.8	7.7	8.2	7.0	6.3	9.2	9.0	4.1%
인천	종합	5.3	6.2	10.2	8.5	9.4	7.7	11.7	12.1%
	전문	3.8	3.2	4.1	4.8	4.4	4.2	5.3	4.8%
	계	9.1	9.4	14.3	13.3	13.8	11.9	17.0	9.3%
광주	종합	2.1	2.3	2.6	3.2	3.6	2.9	3.6	8.1%
	전문	1.4	1.3	1.4	1.4	1.6	1.7	1.7	2.8%
	계	3.5	3.6	4.0	4.6	5.2	4.6	5.3	6.1%
대전	종합	1.8	2.1	2.7	2.1	2.8	3.5	2.7	6.0%
	전문	1.2	1.1	1.4	1.3	1.4	1.7	2.1	8.3%
	계	3.0	3.2	4.1	3.4	4.2	5.2	4.8	6.9%
울산	종합	4.2	3.5	9.9	4.0	3.2	3.1	2.6	-6.8%
	전문	2.8	2.4	2.7	3.9	2.9	2.9	2.9	0.9%
	계	7.0	5.9	12.6	7.9	6.1	6.0	5.5	-3.4%
세종	종합	3.0	3.9	3.4	3.4	2.0	1.5	0.9	-15.5%
	전문	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.8	1.8	1.2%
	계	4.6	5.5	5.1	5.0	3.7	3.3	2.7	-7.3%
경기	종합	30.5	33.3	54.1	50.7	45.8	43.1	47.1	6.4%
	전문	16.5	18.1	20.3	25.3	28.0	28.4	26.4	7.0%
	계	47.0	51.4	74.4	76.0	73.8	71.5	73.5	6.6%
강원	종합	4.9	5.5	6.1	7.1	5.6	9.4	5.0	0.1%
	전문	3.5	3.2	3.2	3.7	3.5	3.7	4.1	2.1%
	계	8.4	8.7	9.3	10.8	9.1	13.1	9.1	1.2%
충북	종합	4.8	4.9	7.5	5.7	7.6	5.6	5.3	1.4%
	전문	2.8	2.5	3.3	3.4	4.0	3.9	3.6	3.8%
	계	7.6	7.4	10.8	9.1	11.6	9.5	8.9	2.3%
충남	종합	9.1	9.7	10.4	9.0	9.1	8.2	9.6	0.6%
	전문	4.7	5.4	5.7	5.8	5.7	4.6	5.2	1.3%
	계	13.8	15.1	16.1	14.8	14.8	12.8	14.8	1.0%

<표 II-8> 최근 7년간 전국 광역지자체별 건설수주액 추이(원·하도급 합산)-계속

(단위 : 조원, %)

지역		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 성장률
전북	종합	6.4	5.1	5.6	5.1	5.2	4.9	4.8	-4.0%
	전문	2.9	2.7	2.6	3.0	3.2	3.2	3.4	2.0%
	계	9.3	7.8	8.2	8.1	8.4	8.1	8.2	-1.8%
전남	종합	6.7	6.0	6.3	6.2	6.9	7.2	9.7	5.5%
	전문	4.0	3.8	3.9	4.3	3.9	4.7	6.5	7.3%
	계	10.7	9.8	10.2	10.5	10.8	11.9	16.2	6.1%
경북	종합	9.4	9.8	12.5	9.6	7.7	7.4	6.4	-5.4%
	전문	5.5	4.8	5.9	5.9	5.9	5.0	4.9	-1.5%
	계	14.9	14.6	18.4	15.5	13.6	12.4	11.3	-3.9%
경남	종합	9.2	12.3	11.8	14.7	9.7	6.0	6.8	-4.2%
	전문	5.3	5.0	6.1	6.1	6.4	5.4	5.2	-0.4%
	계	14.5	17.3	17.9	20.8	16.1	11.4	12.0	-2.7%
제주	종합	2.8	3.2	3.8	5.0	3.4	2.6	2.2	-3.1%
	전문	1.2	1.3	1.5	2.1	2.1	1.6	1.6	4.4%
	계	4.0	4.5	5.3	7.1	5.5	4.2	3.8	-0.7%

주 : 2013년 이전 실적의 경우 시계열 불연속(충남 실적에 세종 실적 포함)으로 인해 2013년 이후 분석 시행.
자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

- 다음으로는 광역지자체 기준 지역에서 발주하는 공사에 대해 당해 지역건설기업이 수주하는 비중을 살펴봄. 그 결과 <표 Ⅱ-9>와 같이 지자체별 지역건설기업 간 당해 지역에서 발주한 공사의 수주 비중이 큰 폭으로 차이가 발생하고 있는 것으로 파악됨.

· 먼저 계약건수를 기준으로 살펴보면, 전국 17개 광역지자체 모두 지역에서 발주한 공사 건수 대비 지역업체 수주 비중은 강원, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 경우 80%를 상회하고 있어 대부분의 공사가 지역건설기업이 수주하고 있음. 반면, 인천, 세종, 충북의 경우 70% 미만의 수주율을 기록 중임.

· 하지만 계약금액을 기준으로 지역발주 건설공사 중 지역업체 수주 비율을 살펴보면, 계약건수와는 달리 평균 50~60% 수준에 그치고 있어 이는 곧 상대적으로 공사 규모가 큰 공사의 경우 대부분 지역업체가 수주하는 것이 아닌 타지방 소재 대

형기업이 해당 시장을 주로 수주하는 것으로 해석 가능함.

- 또한, 서울, 부산 등 주로 대도시이기에 경쟁력을 갖춘 대형기업이 다수 분포하고 있는 지역이거나, 전북, 경북, 제주 등 상대적으로 타 지역 소재 건설기업이 진출하기 어려운 지역을 제외한 나머지 지역의 경우 지역발주 물량에 대해 지역건설기업의 수주율이 50%를 밑돌고 있어 지역건설기업의 해당 지역 물량 빼김 현상이 발생중인 것을 알 수 있음.
- 특히 인천(22.6%), 세종(27.6%), 충남(29.7%), 대구(32.9%), 경기(36.5%), 대전(38.2%), 강원(39.7%)의 경우 40% 미만 지역발주 금액 수주 비중을 나타내고 있어 해당 지역의 지역건설산업 수주 확대를 위한 정책 마련이 시급한 실정임.
- 이러한 지역발주 물량에 대한 지역건설기업 수주현황 차이는 업종에 따라서도 나타나고 있는 상황임. 대부분 상대적 소규모공사 비중이 높은 전문건설업 발주물량의 지역업체 수주 비중은 소폭이나마 대부분 더 낮은 상황이나, 경기, 강원, 제주의 경우 전문건설업 수주 비중이 종합건설업 수주 비중에 미치지 못하는 상황이기에 해당 지역의 경우 전문건설업 육성을 위한 맞춤형 추가 정책 마련이 필요함.
- 또한, 이와는 반대로 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 충남에 소재한 종합건설업의 경우 지역발주 물량의 수주 비중이 20~30%대에 머물러 있다는 점을 고려하면, 해당 지역의 경우 종합건설업 중심의 맞춤형 지역건설산업 보호·육성 정책 입안과 추진이 필요한 상황임.
- 물론 최근 건설업 업역·업종 규제 개편에 따라 종합건설업과 전문건설업을 대상으로 한 정책 입안을 추진하기에는 적절치 않기에 전문공사와 중소규모 종합공사를 대상으로 당해 지역건설산업의 특성을 고려한 맞춤형 정책 마련이 필요함.

<표 II-9> 지역공사의 해당 지역 소재 지역건설기업의 수주현황(2019년 기준)

(단위 : 건, 조원, %)

지역	업종	계약건수			계약금액		
		지역발주 건수	지역업체 수주 건수	비중	지역발주 금액	지역업체 수주액	비중
서울	종합	6,535	4,649	71.1%	16.5	10.7	64.9%
	전문	82,663	59,921	72.5%	13.8	9.4	68.1%
	계	89,198	64,570	72.4%	30.3	20.1	66.4%

<표 II-9> 지역공사의 해당 지역 소재 지역건설기업의 수주현황(2019년 기준)-계속

(단위 : 건, 조원, %)

지역	업종	계약건수			계약금액		
		지역발주 건수	지역업체 수주 건수	비중	지역발주 금액	지역업체 수주액	비중
부산	종합	2,697	1,888	70.0%	5.4	2.5	45.8%
	전문	29,122	22,347	76.7%	5.9	3.9	66.6%
	계	31,819	24,235	76.2%	11.3	6.4	56.6%
대구	종합	2,302	1,288	56.0%	5.8	1.4	23.7%
	전문	19,109	13,732	71.9%	3.2	1.6	49.6%
	계	21,411	15,020	70.2%	9.0	2.9	32.9%
인천	종합	2,491	1,347	54.1%	11.7	2.6	22.4%
	전문	26,256	14,567	55.5%	5.3	1.2	23.0%
	계	28,747	15,914	55.4%	17.0	3.8	22.6%
광주	종합	1,618	808	49.9%	3.6	1.4	38.2%
	전문	13,797	9,775	70.8%	1.7	1.0	56.3%
	계	15,415	10,583	68.7%	5.4	2.4	44.1%
대전	종합	1,337	926	69.3%	2.7	0.9	34.2%
	전문	14,896	11,074	74.3%	2.1	0.9	43.2%
	계	16,233	12,000	73.9%	4.8	1.8	38.2%
울산	종합	1,601	1,087	67.9%	2.6	0.9	34.4%
	전문	18,037	13,761	76.3%	2.9	1.9	65.7%
	계	19,638	14,848	75.6%	5.5	2.8	51.2%
세종	종합	638	216	33.9%	0.9	0.2	22.3%
	전문	5,323	2,096	39.4%	1.8	0.5	30.3%
	계	5,961	2,312	38.8%	2.7	0.7	27.6%
경기	종합	15,786	11,137	70.5%	47.1	17.3	36.8%
	전문	134,716	88,098	65.4%	26.4	9.5	36.1%
	계	150,502	99,235	65.9%	73.6	26.9	36.5%
강원	종합	5,255	4,495	85.5%	5.0	2.1	42.1%
	전문	44,880	38,023	84.7%	4.1	1.5	36.8%
	계	50,135	42,518	84.8%	9.0	3.6	39.7%
충북	종합	4,293	3,222	75.1%	5.3	2.3	42.8%
	전문	35,094	26,070	74.3%	3.6	1.6	43.9%
	계	39,387	29,292	66.2%	8.9	3.9	43.2%

<표 II-9> 지역공사의 해당 지역 소재 지역건설기업의 수주현황(2019년 기준)-계속

(단위 : 건, 조원, %)

지역	업종	계약건수			계약금액		
		지역발주 건수	지역업체 수주 건수	비중	지역발주 금액	지역업체 수주액	비중
충남	종합	5,058	3,346	66.2%	9.6	2.5	26.3%
	전문	48,011	34,848	72.6%	5.2	1.9	36.0%
	계	53,069	38,194	72.0%	14.7	4.4	29.7%
전북	종합	4,809	4,018	83.6%	4.8	2.7	57.4%
	전문	43,003	37,458	87.1%	3.4	2.0	58.7%
	계	47,812	41,476	86.7%	8.2	4.7	57.9%
전남	종합	7,984	6,835	85.6%	9.7	4.1	42.6%
	전문	64,940	54,966	84.6%	6.5	3.4	52.7%
	계	72,924	61,801	84.7%	16.2	7.5	46.7%
경북	종합	7,085	5,558	78.4%	6.4	3.2	49.7%
	전문	78,835	65,495	83.1%	4.9	2.6	52.9%
	계	85,920	71,053	82.7%	11.3	5.8	51.1%
경남	종합	6,827	5,587	81.8%	6.8	3.0	43.9%
	전문	60,747	49,753	81.9%	5.2	2.4	46.8%
	계	67,574	55,340	81.9%	11.9	5.4	45.2%
제주	종합	1,984	1,687	85.0%	2.2	1.4	61.2%
	전문	12,984	10,795	83.1%	1.6	0.9	54.8%
	계	14,968	12,482	83.4%	3.8	2.2	58.5%

주 : 1) 작성일(2021.11.) 현재 2019년도까지의 실적 통계만이 공개되어 있어 가장 최근 통계인 2019년 통계자료 활용.
2) 전문건설업 계약실적의 경우 원도급 및 하도급 계약실적 합산.
자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

(2) 지역별 지역건설기업의 건설계약적 특성

- 앞 절에서 살펴본 지역별 지역건설산업의 수주 현황과 더불어 지역건설산업의 특성을 보다 체계적으로 이해하기 위해서는 지역건설기업의 건설계약적 특성에 대한 추가적인 분석이 필요함.

- 이에 본 절에서는 광역지자체 기준 지역별 지역건설기업의 건설계약적 특성에 대

해 다음과 같이 분석을 시행함. 우선 지역 소재 건설기업이 주로 참여하는 시장 규모를 살펴보기 위해 공사 규모별 계약건수와 계약실적을 다음과 같이 살펴봄.

· 다만, 현행 복합공사로 대변할 수 있는 종합건설업 실적과 전문공사의 원도급 및 복합공사의 하도급공사를 주로 수행하는 전문건설업 실적을 동일한 기준으로 함께 비교하기는 적합지 않기에 종합건설업 실적과 전문건설업(원·하도급 합산) 실적을 각기 <부록 1>과 같이 살펴보았음.

- 우선 종합건설업 실적을 <표 Ⅱ-10>과 같이 살펴보면, 지역 소재 종합건설기업의 경우 본사 소재지와 상관없이 대부분 대다수의 공사계약이 10억원 미만의 소형공사에 집중되어 있는 상황이며, 이는 곧 대다수 종합건설기업이 소형공사 시장에 집중하는 소기업이란 것을 뜻함.

· 또한, 대형공사 수주 건수 및 금액 모두가 미흡한 강원, 충북, 경남과 계약건수가 극히 저조한 충남, 전북, 전남, 제주 등 사실상 서울, 부산, 경기 등을 제외한 대다수 지역의 경우 지역 내 대형 공공·민간 건설공사를 수행할 수 있는 상대적으로 역량을 갖춘 중견·대기업이 부재 또는 부족한 상황임을 알 수 있음.

<표 Ⅱ-10> 전체 수주액 대비 소형공사(10억원 미만) 및 대형공사(500억원 이상)의 지역 소재 종합건설업의 수주 비중(2019년 기준)

(단위 : %)

공사규모	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
소형공사	계약건수	67.9%	70.5%	77.3%	65.9%	70.9%	73.4%
	계약금액	3.8%	9.5%	16.9%	8.3%	7.3%	7.9%
대형공사	계약건수	1.8%	0.6%	0.5%	0.6%	1.5%	1.0%
	계약금액	64.6%	26.6%	25.3%	24.0%	41.6%	44.3%
공사규모	**구분**	**울산**	**세종**	**경기**	**강원**	**충북**	**충남**
소형공사	계약건수	81.3%	73.4%	73.2%	86.9%	81.7%	20.6%
	계약금액	21.6%	11.5%	11.2%	31.4%	25.0%	20.2%
대형공사	계약건수	-	0.4%	0.5%	0.0%	0.0%	0.1%
	계약금액	-	30.6%	32.0%	3.8%	7.3%	11.7%

<표 Ⅱ-10> 전체 수주액 대비 소형공사(10억원 미만) 및 대형공사(500억원 이상)의 지역 소재 종합건설업의 수주 비중(2019년 기준) -(계속)

(단위 : %)

공사규모	구분	전북	전남	경북	경남	제주
소형공사	계약건수	82.3%	83.9%	83.1%	85.4%	79.6%
	계약금액	23.2%	14.5%	17.4%	24.6%	27.2%
대형공사	계약건수	0.1%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%
	계약금액	14.1%	31.7%	34.7%	9.7%	12.6%

자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사.

- 이와 마찬가지로 전문건설업의 실적을 <표 Ⅱ-11>과 같이 살펴보면, 종합건설업의 조사 실태와 마찬가지로 전국 모든 지역에서 3억원 미만 소형공사 수행에 편중되어 있어 대다수의 전문건설기업 역시 소형공사 시장에 집중하는 소형기업임을 유추 가능함.

・특히 종합건설업과는 달리 소형공사 수행 계약건수뿐만 아니라 계약금액 역시 상당 비중을 차지하고 있다는 점과 더불어 서울을 제외한 모든 지역에서 소형공사의 계약건수가 90%를 상회하고 있다는 점에서 전문건설업의 경우 소형공사 의존도가 매우 높은 상황임을 알 수 있음.

・단위 계약금액의 규모가 매우 소형인 점과 이러한 시장의 집중된 상황을 종합하였을 때 지역 소재 전문건설업의 대다수가 소형기업임을 다시 한번 확인 가능함.

<표 Ⅱ-11> 전체 수주액 대비 소형공사(3억원 미만) 및 대형공사(50억원 이상)의 지역 소재 전문건설업의 수주 비중(2019년 기준, 원·하도급 계약실적 합산)

(단위 : %)

공사규모	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
소형공사	계약건수	88.1%	91.4%	92.6%	90.1%	89.6%	92.1%
	계약금액	14.0%	16.0%	25.2%	22.8%	21.3%	26.3%
대형공사	계약건수	0.8%	0.6%	0.4%	0.3%	0.5%	0.3%
	계약금액	37.8%	49.1%	29.1%	18.4%	28.2%	23.4%

<표 Ⅱ-11> 전체 수주액 대비 소형공사(3억원 미만) 및 대형공사(50억원 이상)의 지역 소재 전문건설업의 수주 비중(2019년 기준, 원·하도급 계약실적 합산)-(계속)

(단위 : %)

공사규모	구분	울산	세종	경기	강원	충북	충남
소형공사	계약건수	92.6%	94.0%	91.8%	97.6%	94.6%	96.1%
	계약금액	20.1%	6.4%	24.5%	58.1%	33.9%	37.6%
대형공사	계약건수	0.5%	0.3%	0.3%	0.0%	0.2%	0.1%
	계약금액	39.6%	82.3%	22.7%	3.5%	16.1%	19.4%
공사규모	**구분**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**	
소형공사	계약건수	96.1%	96.1%	97.2%	96.5%	94.7%	
	계약금액	37.5%	30.8%	46.9%	40.8%	47.5%	
대형공사	계약건수	0.1%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	
	계약금액	21.1%	30.7%	7.9%	17.5%	10.1%	

자료 : 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

- 이러한 계약금액의 소규모에 따른 기업의 영세성은 1건당 계약금액을 통해서도 유추 가능함. 더욱이 <표 Ⅱ-12>와 같이 2019년 기준 지역 소재 종합 및 전문건설업의 1건당 계약금액 현황을 살펴보면, 종합건설업과 전문건설업의 1건당 계약금액의 격차는 전국 합산 기준 14배 이상 차이가 나는 점을 고려할 때 지역 내 기업 수로 대다수를 차지하고 있는 전문건설업의 영세성은 큰 상황임.

・지역별로는 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기를 제외한 나머지 11개 광역지자체에 소재한 지역건설기업의 경우 전국 평균보다 낮은 건당 계약금액을 나타내고 있어 해당 지역에 소재한 종합 및 전문건설업의 경우 기업경영 환경이 상대적으로 어려울 것으로 추정할 수 있기에 지역건설산업 활성화 정책 마련 시 해당 지역 산업 특성을 고려한 차등적 정책 마련이 필요한 상황임.

<표 Ⅱ-12> 본사소재지별 종합 및 전문건설업의 1건당 계약금액(2019년 기준)

(단위 : 억원/건)

본사소재지	종합건설업	전문건설업	본사소재지	종합건설업	전문건설업
서울	52.9	2.5	강원	6.3	0.5
부산	21.3	2.1	충북	7.9	1.0
대구	13.2	1.4	충남	10.3	0.8

<표 II-12> 본사소재지별 종합 및 전문건설업의 1건당 계약금액(2019년 기준)-계속

(단위 : 억원/건)

본사소재지	종합건설업	전문건설업	본사소재지	종합건설업	전문건설업
인천	25.6	1.6	전북	8.9	0.8
광주	31.2	1.8	전남	12.6	0.9
대전	27.8	1.3	경북	11.9	0.5
울산	8.8	1.7	경남	7.6	0.7
세종	17.9	4.8	제주	8.6	0.9
경기	20.3	1.4	전국	18.6	1.3

자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

- 다음으로는 공사종류별 발주 비중과 역내 면허와의 일치 여부를 분석함. 종합건설업과 전문건설업의 경우 면허별 업역이 서로 상이한 점을 고려할 때 구분하여 분석을 시행함.

- 그 결과 우선 종합건설업의 경우 <표 II-13>에서와 같이 전국적으로 대부분 공종별 발주 비중과 관내 종합건설업 면허 비중이 유사한 수준으로 파악되어 적정한 비중을 유지하고 있다고 할 수 있음.
  - 하지만 지역적으로는 부산, 울산, 전북, 전남의 경우 건축공사 발주 비중을 큰 폭으로 상회하는 건축 면허(토건 면허 포함) 보유 종합건설기업이 분포하고 있어 과당 경쟁 현상이 발생하고 있는 상황임.
  - 또한, 세종, 충북, 충남, 제주의 경우 토목공사 발주 비중을 큰 폭으로 상회하는 토목 면허(토건 면허 포함) 보유 종합건설기업이 분포하고 있어 해당 지역의 경우 역시 토목공사에서의 과당 경쟁 현상이 발생하고 있는 불균형 문제를 안고 있음.

- 이러한 일부 지역에서의 공종별 발주 비중과 역내 면허와의 불일치는 전문건설업의 경우 역시 유사하게 발생하고 있는 것으로 추정됨. 다만, 전문건설업의 경우에는 시공지역(현장 소재지)별 공종 계약액 통계정보를 미제공하고 있는 점과 더불어 면허 또한 대공종(토목, 건축, 산업설비, 조경)으로 구분하기 난해한 점을 고려할 때 종합건설업과 같이 상세 비교가 어려워 분석에서는 제외함.

<표 II-13> 지역별 공종별 발주 비중과 역내 종합건설업 면허 비중(2019년 기준)

(단위 : %)

지역	공종별 발주 비중			관내 종합건설업 면허 비중				
	토목	건축	산업설비·조경	토건	토목	건축	산업설비	조경
서울	12.2%	78.7%	9.2%	11.8%	4.0%	72.5%	3.8%	7.9%
부산	23.9%	71.4%	4.6%	19.1%	7.0%	65.5%	1.5%	6.9%
대구	16.8%	75.7%	7.6%	17.9%	6.9%	61.4%	1.5%	12.3%
인천	19.6%	74.3%	6.2%	13.1%	6.1%	68.6%	3.4%	8.9%
광주	19.2%	77.8%	3.0%	17.3%	5.0%	70.1%	1.0%	6.5%
대전	18.3%	76.9%	4.8%	16.6%	7.8%	63.0%	1.9%	10.7%
울산	32.2%	61.6%	6.2%	27.3%	13.4%	50.0%	1.7%	7.6%
세종	24.6%	68.7%	6.7%	34.0%	11.7%	37.2%	0.0%	17.0%
경기	20.1%	75.0%	4.9%	16.4%	7.1%	64.4%	3.1%	8.9%
강원	53.1%	42.1%	4.8%	20.1%	41.2%	28.8%	1.8%	8.0%
충북	36.3%	58.0%	5.7%	27.1%	26.5%	33.3%	2.6%	10.4%
충남	34.0%	60.7%	5.4%	26.3%	21.2%	38.0%	3.2%	11.4%
전북	45.1%	49.9%	5.0%	27.1%	25.9%	32.8%	2.3%	11.9%
전남	54.4%	41.7%	3.9%	31.9%	27.4%	27.8%	2.8%	10.2%
경북	43.5%	50.1%	6.4%	25.4%	25.9%	31.7%	3.1%	13.9%
경남	46.6%	48.2%	5.2%	19.8%	30.8%	36.6%	1.9%	10.9%
제주	31.6%	64.4%	4.0%	22.1%	25.6%	48.0%	0.2%	4.1%
전국	33.5%	61.1%	5.5%	20.4%	17.1%	50.3%	2.6%	9.6%

주 : 공종별 발주 비중의 경우 계약건수 기준, 관내 종합건설업 면허 비중의 경우 업체 수가 아닌 면허 수 기준.
자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사.

- 결국, 현재 일부 지역에서는 공종별 발주 비중과 역내 소재한 건설기업의 면허 종류 비중이 서로 다른 상황이고 이는 곧 수요와 공급이 일치하지 않는다고 볼 수 있기에 수요가 부족한 기업의 경영환경 개선 및 저리 경영자금 지원과 더불어 해당 기업의 보호·육성을 위한 신규 물량 발굴 등 지자체 차원의 다각적 노력이 맞춤형으로 전개되어야 할 것임.

- 세 번째로 지역별 지역건설기업의 건설계약적 특성을 살펴보기 위해 광역지자체 기준 발주기관별 계약실적을 본사소재지 기준으로 분류하여 <부록 2>와 같이 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 살펴봄.

- 그 결과 지역 대다수 지역에서는 광역 및 기초지자체에서 발주하는 지역공사 대부분을 관내 건설기업이 수행하는 상황이나, 관내 공사를 발주한 개별 발주기관별로 관내 건설기업과의 계약실적을 살펴보면, 상대적으로 경쟁력을 갖춘 기업이 소재한 서울, 경기를 제외한 대다수의 나머지 지역에서는 「국가계약법」의 적용을 받는 중앙정부 및 공공단체, 공기업 발주공사(국가계약 적용공사)와 더불어 민간공사의 지역업체 수주 비율이 낮은 상황임.

- 더욱 상세하게 현황을 살펴보기 위해 우선 종합건설업의 발주기관별 계약실적을 <부록 2>의 결과를 통해 요약하여 살펴보면, <표 Ⅱ-14>와 같이 대다수 지역의 지자체 발주공사의 경우 주로 지역건설기업이 해당 사업을 수행하는 것을 알 수 있으나, 울산, 세종, 충남의 경우 국가계약 대상 발주기관의 경우 지역업체 수주 비율이 낮은 상황으로 이를 개선할 지자체 차원의 정책 방안 모색이 필요함.
  - <표 Ⅱ-14>에서 살펴볼 수 있듯이 모든 지역에서 계약건수 기준 비중 대비 계약금액 기준 비중이 낮은 것은 상대적으로 공사 규모가 큰 경우 지역건설사업자가 사업을 수행하는 것이 아니라 수도권에 주로 위치한 중대형 건설사업자가 사업을 수행하기 때문인 것으로 판단됨.
  - 이와 동일한 사유로 일반적으로 지방계약 대상 공사 대비 상대적으로 공사 규모가 큰 공사가 다수 분포한 국가계약 공사의 경우 지역업체 참여율이 낮은 것은 당연하나, 울산, 세종, 충남의 경우 특히 정부 기관 발주공사에서 지역건설업 참여 비율이

타 지역 대비 낮은 실정이고, 공기업 발주공사의 경우 울산, 부산, 대구, 세종, 충남이 타 지역 대비 낮은 실정이기에 이를 고려한 지역별 맞춤형 정책 마련이 필요한 상황임을 알 수 있음.

- 또한, 민간공사의 경우 지역업체를 우대 및 제한하는 공공공사와는 달리 지역건설업 우대와 관련된 제도가 없기에 지역적 특성에 따라 지역건설업 활용이 높을 수밖에 없는 제주 등을 제외하면 전반적으로 지역건설기업의 계약 비중이 작을 수밖에 없으며, 이 또한 맞춤형 정책 추진이 필요한 상황임.

<표 II-14> 지역별 발주기관별 관내 발주공사 당해 지역 소재 종합건설업 계약실적(2019년 기준)

(단위 : %)

현황 / 지역	계약건수 기준					계약금액 기준				
	정부기관	지방자치단체	공공단체	공기업	민간	정부기관	지방자치단체	공공단체	공기업	민간
서울	65.2%	89.6%	78.4%	77.6%	65.4%	22.3%	82.3%	26.5%	51.8%	65.4%
부산	60.1%	89.5%	78.4%	57.2%	65.9%	39.2%	78.5%	68.5%	29.7%	43.4%
대구	70.0%	88.1%	79.7%	53.4%	46.7%	25.9%	71.8%	91.1%	34.2%	19.2%
인천	71.3%	91.3%	91.7%	62.9%	38.7%	51.3%	80.3%	85.4%	25.1%	17.3%
광주	76.4%	84.1%	73.7%	70.0%	41.2%	73.7%	79.1%	67.2%	27.8%	35.2%
대전	73.9%	91.6%	77.1%	70.0%	61.3%	40.5%	75.1%	84.5%	29.9%	27.9%
울산	56.5%	91.7%	58.1%	43.5%	66.0%	22.9%	63.2%	48.5%	11.3%	34.4%
세종	42.9%	75.4%	47.1%	17.9%	16.8%	14.2%	68.0%	17.7%	7.2%	11.5%
경기	86.9%	91.1%	80.9%	58.7%	64.7%	51.6%	77.6%	64.6%	39.3%	32.9%
강원	87.6%	97.6%	88.8%	77.4%	66.4%	49.0%	88.4%	51.2%	46.7%	22.4%
충북	74.5%	91.8%	74.3%	70.9%	68.3%	28.5%	92.2%	42.9%	30.7%	33.1%
충남	67.2%	93.0%	78.7%	54.3%	54.8%	38.3%	78.7%	38.9%	21.4%	19.5%
전북	78.3%	96.0%	85.0%	72.9%	74.5%	44.1%	89.8%	55.2%	40.8%	50.4%
전남	74.6%	95.6%	87.0%	76.0%	76.0%	50.3%	87.0%	44.5%	43.1%	31.6%
경북	73.1%	94.5%	80.9%	69.9%	66.4%	40.1%	81.9%	43.2%	28.9%	43.5%
경남	75.2%	95.9%	88.8%	64.9%	69.7%	40.8%	85.1%	65.1%	16.7%	39.7%
제주	84.8%	97.3%	91.2%	84.1%	78.5%	55.2%	92.2%	81.6%	54.5%	53.3%

주 : (당해 지역 소재 관내 지역건설기업 계약실적 ÷ 당해 지역 전체 발주공사 계약실적) × 100
자료 : 대한건설협회(2021), 종합건설업 조사.

- 이를 종합하였을 때 현재 전국 대부분 지자체 발주공사의 경우 그간의 지자체 차원의 다양한 노력과 제도적 장치 마련에 따라 지역건설기업이 주로 사업을 수주하는 것으로 조사되었으나, 일부 지역의 경우 국가계약 대상 공사의 낮은 관내 지역건설기업 수주율과 민간공사의 낮은 수주율 등을 고려하였을 때 이를 고려한 맞춤형 대책 마련이 필요한 상황임을 알 수 있음.

- 다음으로 전문건설업의 발주기관별 계약실적을 <표 Ⅱ-15>와 같이 살펴보면, <표 Ⅱ-14>의 종합건설업 실적 조사 결과와 달리 공공공사의 경우 전국 모든 지역에서 지역건설기업을 주로 활용하고 있는 것으로 조사됨.

<표 Ⅱ-15> 지역별 발주기관별 관내 발주공사 당해 지역 소재 전문건설업 계약실적(2019년 기준, 원·하도급 합산)

(단위 : %)

현황 / 지역	계약건수 기준		계약금액 기준	
	정부 및 공공	민간	정부 및 공공	민간
서울	75.2%	71.6%	74.6%	66.1%
부산	89.0%	69.8%	85.3%	53.7%
대구	85.9%	61.9%	63.9%	45.0%
인천	81.4%	36.7%	47.8%	14.3%
광주	84.1%	61.9%	70.4%	51.3%
대전	85.0%	65.6%	65.8%	34.5%
울산	80.1%	74.9%	74.8%	61.4%
세종	64.9%	9.8%	25.9%	31.9%
경기	86.6%	48.4%	55.1%	29.1%
강원	93.7%	51.9%	64.8%	12.0%
충북	90.0%	49.3%	65.0%	27.9%
충남	89.2%	41.6%	61.7%	19.6%
전북	95.1%	67.9%	69.2%	45.8%
전남	91.4%	66.6%	58.1%	48.7%
경북	92.3%	59.1%	66.5%	37.4%
경남	92.4%	58.1%	60.7%	30.4%
제주	92.7%	72.9%	70.2%	46.2%

주 : (당해 지역 소재 관내 지역건설기업 계약실적 ÷ 당해 지역 전체 발주공사 계약실적) × 100

- 하지만 민간공사의 경우 공공공사 대비 상대적으로 지역건설기업 활용률이 낮은 상황이고, 특히 계약건수와 계약금액 기준 간의 큰 격차를 고려하였을 때 공사 규모가 상대적으로 큰 원·하도급 공사의 경우 서울 등 대도시 소재 관외 건설기업이 주로 수주하는 상황임을 유추 가능함.

- 이에 전문공사의 경우 민간 건설공사에서의 지역건설산업 활용 확대 방안 모색이 타 정책 대비 우선시되어야 함을 알 수 있음.

- 추가적으로 2021년 건설 생산체계 개편에 따라 그간 40여 년간 지속되어왔던 종합 및 전문건설업의 업역 규제가 개편되고 있어 향후 시장의 방향을 현시점(2021년) 섣불리 예측할 수는 없으나, 기존 업역 간 경계가 명확한 시점을 기준으로 전문건설업의 원·하도급 시장 현황을 분석해 보면 <표 Ⅱ-16>과 같이 지역 소재 전문건설업의 주력 시장은 건수 기준으로는 소규모 원도급공사가 주(主)된 시장임을 알 수 있음.
  - 다만 1건당 원도급공사의 규모는 0.6억원 내외 수준에 불과하고, 하도급공사는 약 5억원 내외 수준임을 고려할 때 전문건설업 중 규모가 상대적으로 크고 사업역량이 우수한 기업이 주로 하도급공사를 수행하는 것으로 추정되며, 최초 시장 진입 이후 일정 수준 업 활동 영위 지속을 위한 역량 확보 측면에서 원도급 시장이 역할을 하고 있는 것을 알 수 있음.
  - 이를 고려할 때 지역건설산업 활성화 측면에서도 하도급공사의 지역업체 참여 확대를 위한 다양한 정책 마련과 더불어 원도급공사에서의 지역업체 참여 확대를 꾀할 수 있는 정책이 우선시되어야 할 것이며, 특히 그 정책의 주된 대상은 2억원 미만 소규모공사의 전문공사 원도급 시장을 주(主)된 정책 입안의 대상으로 고려하여야 할 필요가 있음.

- 또한, 울산, 강원, 경북, 세종의 경우 계약건수뿐만 아니라 계약금액 역시 원도급공사의 비중이 전체 전문건설업 도급 시장의 절반을 상회하고 있다는 점을 고려할 때 전문공사의 경우 원도급 시장 확대 및 활성화를 위한 다각적 정책 마련이 특히 해당 지역에서 구체적으로 고려되어야 할 것임.

<표 II-16> 지역 소재 전문건설업의 도급별 계약실적(2019년 기준)

(단위 : 건, 억원)

본사소재지	원도급		하도급		합 계	
	계약건수	계약금액	계약건수	계약금액	계약건수	계약금액
서울	92,882	97,205	29,015	209,244	121,897	306,449
부산	24,947	19,634	8,766	52,392	33,713	72,027
대구	17,367	9,628	6,637	24,289	24,004	33,917
인천	18,319	10,253	5,791	27,278	24,110	37,531
광주	12,599	7,933	5,566	25,558	18,165	33,491
대전	14,179	7,536	4,299	17,284	18,478	24,819
울산	13,496	16,570	2,380	9,965	15,876	26,534
세종	2,459	942	391	12,824	2,850	13,766
경기	98,462	67,361	28,861	116,068	127,323	183,429
강원	36,911	11,634	2,544	6,153	39,455	17,787
충북	24,986	10,060	4,803	18,401	29,789	28,461
충남	34,874	14,593	4,631	15,782	39,505	30,376
전북	35,856	12,603	4,583	18,944	40,439	31,547
전남	53,824	19,266	6,320	33,159	60,144	52,425
경북	63,362	19,587	6,056	17,744	71,418	37,332
경남	47,992	15,896	6,282	20,749	54,274	36,645
제주	8,087	3,781	2,902	6,111	10,989	9,892
전국	602,602	344,484	129,827	631,944	732,429	976,428

자료 : 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

- 이 외에도 관내 지역 전문건설업이 당해 지역발주 전문공사에 참여하는 보다 구체적 상황을 <표 II-17>과 같이 살펴보면, 대부분 지역발주 원도급공사의 경우 지역업체가 수주하는 상황임을 알 수 있음.

- 하지만 앞서 살펴본 <표 II-16>과 같이 역내 발주공사의 동일지역 관내 지역건설기업이 수주하는 하도급 비중은 부족한 상황으로 주로 하도급공사의 경우 외지 업체가 사업을 수행하는 것을 알 수 있음.

· 이를 고려할 때 지역건설산업 활성화 정책 마련 시 전문공사 시장의 경우 지역발주 하도급공사에서 지역건설기업이 보다 활발히 시장에 참여할 수 있는 지원책 마련

이 시급한 상황임.

<표 II-17> 지역별 도급별 관내 발주공사의 당해 지역 소재 전문건설업 계약실적(2019년 기준)

(단위 : 건, 억원, %)

공사지역 및 본사소재지	원도급		하도급		계약건수 기준 원도급 비중 (A/(A+C))	계약금액 기준 원도급 비중 (B/(B+C))
	계약건수 (A)	계약금액 (B)	계약건수 (C)	개약금액 (D)		
서울	49,359	48,789	10,569	45,317	82.4%	51.8%
부산	17,165	14,042	5,182	25,284	76.8%	35.7%
대구	10,952	5,843	2,780	9,803	79.8%	37.3%
인천	12,613	5,323	1,954	6,974	86.6%	43.3%
광주	7,728	3,439	2,047	6,340	79.1%	35.2%
대전	9,383	3,983	1,691	5,187	84.7%	43.4%
울산	12,185	14,537	1,576	4,763	88.5%	75.3%
세종	1,982	632	114	4,771	94.6%	11.7%
경기	72,951	40,806	15,149	54,583	82.8%	42.8%
강원	35,890	10,537	2,133	4,512	94.4%	70.0%
충북	22,913	7,828	3,157	8,014	87.9%	49.4%
충남	31,935	12,082	2,913	6,596	91.6%	64.7%
전북	33,861	10,600	3,597	9,117	90.4%	53.8%
전남	50,615	15,738	4,351	18,348	92.1%	46.2%
경북	61,372	16,500	4,123	9,621	93.7%	63.2%
경남	45,264	13,541	4,489	10,693	91.0%	55.9%
제주	7,966	3,591	2,829	5,196	73.8%	40.9%

자료 : 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

(3) 역내 공사 수주 비중과 의존도 분석

- 앞서 여러 번 언급하였듯이 최근 전국 대다수의 광역 및 기초지자체의 경우 지역경제에 밀접한 영향력을 미치는 지역건설산업을 보호·육성하기 위해 공공공사의 경우 지역의무공동도급이나 지역제한입찰, 지역업체 참여 시 가점 부여 등 지역업체 보호를 위한 각종 제도를 활발히 활용하여 지역건설기업의 시장 확대(관내 시장 참

여율 제고)를 꾀하고 있으며, 민간공사의 경우 사적 계약(私的 契約) 영역임에도 불구하고 지역건설기업의 참여 확대를 유도하기 위한 다양한 정책(지역업체 참여 시 용적률 상향 등 여러 정책적 인센티브 부여와 발주자와 원도급자의 적극적 지역건설기업 활용 요구 행정지도 등) 또한 활발히 입안하여 실행하고 있는 실정임.

- 이에 본 절에서는 지역건설업 보호·육성을 위한 각종 제도와 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진의 효과 정도를 제한적이나마 분석하기 위해 당해 지역 내에서 발주된 공사를 동일지역 관내에 본사(주된 영업소)를 두고 있는 지역건설기업이 수주한 비중과 의존도의 추이를 다음과 같이 분석함.[9)]

・물론, <표 Ⅱ-9>를 통해 제한적이나마 역내 공사 수주현황에 대해 이미 살펴보았으나, 2019년 단년에 한한 결과로는 시계열에 따른 보다 상세한 실태 분석을 꾀할 수 없어 지난 10년간의 시계열 정보를 기반으로 한 역내 공사 수주 비중과 의존도 분석을 시행함.

・이를 위해 전국 광역지자체 기준 종합건설업의 경우 대한건설협회의 종합건설업조사 상의 본사 소재지별·공사지역별 계약액 자료를 이용하여 분석하였으며, 전문건설업의 경우 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도 자료 중 시공지역별 공사 규모 및 발주기관별 계약실적과 시도별 동일지역(공사소재지) 내의 계약실적(원도급 및 하도급 합계) 통계를 조합하여 분석함.

1) 역내 공사 수주 비중

- 먼저 전국 광역지자체 기준 '역내 공사 수주 비중 분석'의 경우 해당 지역에 위치한 공사 현장을 두고 있는 사업 중에서 동일지역에 본사(주된 영업소)를 두고 있는 건설기업이 수주한 금액의 비중을 계상함. 역내 공사 수주 비중 산출식은 다음과 같음.

9) 지역건설업 참여 확대를 위해서는 전술한 각종 제도와 정책 운용과 더불어 역내 지역건설기업의 수주역량 향상 또한 담보되어야만 역내수주율 향상을 실질적으로 이룰 수 있을 것이나, 본 절에서는 지역건설산업 활성화와 관련한 제도·정책의 효과 분석을 위한 방안으로 제한적으로나마 역내 공사 수주 비중과 의존도 분석을 시행함.

$$\text{역내 공사 수주 비중}(\%) = \frac{\text{역내업체의 역내공사 수주금액(종합 및 전문)}}{\text{역내의 총 발주금액(종합 및 전문)}} \times 100$$

- 그 결과 <표 Ⅱ-18>과 같이 전국적으로 약 절반을 소폭 밑도는(43.3%) 수준으로 지역건설기업은 역내 발주공사에 의존하고 있음을 알 수 있음.
  - 지역별 역내 공사 수주 비중을 살펴보면, 9개 광역시·도(서울, 부산, 광주, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주)의 경우 당해 지역에 본사가 소재한 지역건설기업이 동일지역에서 수주한 공사의 비중이 전국 평균을 넘어서는 것을 알 수 있음.
  - 반면, 대구, 인천, 대전, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남의 경우 전국 평균을 하회하는 상황임.
  - 다만, 당해 지역 본사 소재 지역건설기업이 동일지역에서 수주한 공사 비중이 전국 평균을 상회하거나 하회하는 수치만을 기준으로 해당 지역에 소재한 지역건설기업의 역량이 높거나 낮음을 유추할 수는 없음.
  - 이는 기본적으로 당해 지역에 소재한 지역건설기업이 역량이 높으면, 역내 공사 수주 비중이 높은 것이 일반적이나, 지역건설기업의 역량이 높고 기업 수 또한 타 지역 대비 상대적으로 많아 타 지역공사를 많이 수주하는 경우 역내 공사 수주 비율이 감소하는 것으로 분석될 수도 있기 때문임.
  - 또한, 제주지역의 경우와 같이 전국 평균을 상회하는 역내 공사 수주 비중을 보이는 지역의 경우에도 지리적 특성에 따라 타 지역건설기업이 제주에 진출하기가 상대적으로 어려워 지역건설기업의 역량 여부와 상관없이 상대적으로 역내 공사 수주 비중이 높게 조사될 수 있기에 이러한 경우 역시 함께 고려하여야 하기 때문임.
  - 하지만 역내 공사 수주 비중이 타 지역 대비 월등히 낮은 대구, 인천, 세종, 충남 등의 경우 상대적으로 타 지역 대비 역량이 부족한 지역건설기업이 다수 분포하고 있거나 지역 내 대형 지역건설기업이 부재하여 낮게 나오는 상황이기에 이러한 지역의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 다각적 정책 모색이 필요함을 유추 가능함.

- 보다 구체적으로 광역지자체별 지역건설기업의 역내 공사 수주 비중을 살펴보기 위해 종합건설업만으로 한정하여 <표 Ⅱ-19>와 같이 살펴보면, 전체적으로 <표 Ⅱ-18>에서 살펴본 종합 및 전문건설업 실적 합산 결과와 유사한 상황임을 알 수

있음.

- 다만, 종합 및 전문실적 합산 대비 종합건설업의 역내 공사 수주 비중이 큰 폭으로 낮은 부산, 대구, 울산의 경우 해당 지역 종합건설업의 수주경쟁력이 전문건설업 대비 낮은 상황임을 유추 가능함.
- 특히 대구의 경우 지역 내 소재한 종합건설기업의 역내 공사 수주 비중이 전국 평균을 하회함과 더불어 지난 10년간 비중이 큰 폭으로 급감하였기에 대구 지역 소재 종합건설업 보호·육성을 위한 정책 마련이 시급함을 알 수 있음.

<표 II-18> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(종합 및 전문실적 합산)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	39.6%	41.2%	39.4%	41.3%	40.8%	36.7%	40.2%	39.9%	41.0%	43.3%
서울	74.2%	70.6%	72.7%	71.8%	72.5%	72.0%	72.7%	68.1%	66.9%	66.4%
부산	46.7%	46.2%	47.5%	57.6%	46.3%	42.9%	54.4%	51.4%	49.1%	56.6%
대구	43.0%	43.6%	37.7%	34.2%	42.5%	44.2%	44.7%	46.5%	35.7%	32.9%
인천	22.1%	23.4%	25.9%	25.6%	29.5%	20.3%	27.4%	20.9%	28.2%	22.6%
광주	34.1%	36.2%	35.4%	43.0%	40.8%	40.4%	40.2%	38.3%	40.8%	44.1%
대전	44.3%	43.0%	49.8%	52.6%	43.5%	35.4%	51.4%	45.4%	43.9%	38.2%
울산	34.7%	34.0%	31.1%	34.7%	35.3%	20.7%	33.0%	40.1%	36.5%	51.2%
세종	-	-	4.4%	7.3%	7.7%	8.2%	10.9%	8.6%	10.5%	27.6%
경기	29.8%	33.7%	32.6%	31.9%	31.2%	26.8%	32.3%	33.5%	34.9%	36.5%
강원	29.1%	39.1%	25.5%	35.0%	33.5%	35.3%	31.0%	37.5%	24.3%	39.7%
충북	35.5%	40.6%	36.4%	40.6%	41.1%	30.4%	38.1%	30.1%	35.4%	43.2%
충남	25.1%	22.0%	23.1%	22.8%	21.7%	22.0%	25.3%	25.7%	29.9%	29.7%
전북	44.7%	40.9%	44.5%	41.0%	50.2%	49.8%	46.5%	52.6%	52.2%	57.9%
전남	37.7%	39.7%	50.1%	54.4%	53.6%	53.9%	55.5%	50.8%	52.1%	46.7%
경북	42.1%	46.8%	41.3%	44.5%	38.5%	36.7%	38.4%	43.2%	43.1%	51.1%
경남	43.4%	42.9%	38.3%	41.8%	41.0%	38.1%	35.4%	35.3%	43.3%	45.2%
제주	57.2%	58.4%	58.6%	52.1%	57.2%	58.1%	55.4%	51.6%	60.9%	58.5%

자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

- 다음으로 전문건설업의 지역별 역내 공사 수주 비중의 경우 <표 II-20>과 같이 대다수 지역에서 종합 및 전문건설업 합산 실적 대비 높은 상황임을 알 수 있음.

· 이는 2021년 건설산업 생산체계 개편에 따른 업역규제 폐지 이전 상황의 경우 전문건설업이 공사 규모가 상대적으로 소규모인 원도급 전문공사와 하도급공사를 수행해왔기에 기본적으로 역내 공사 수주 비중이 높을 수밖에 없기 때문임.

- 또한, 지역별 전문건설업 역내 공사 수주 비중 중 전국 평균을 크게 하회하는 지역인 인천, 세종, 충남의 경우 해당 지역에 소재한 지역 전문건설기업의 역량이 상대적으로 부족한 것으로 유추할 수 있기에 이들 지역의 경우 전문건설업 보호·육성을 위한 정책 마련이 시급함을 알 수 있음.[10]

<표 II-19> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(종합건설업)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	38.3%	38.9%	37.0%	39.6%	39.4%	34.0%	38.8%	38.0%	38.7%	40.5%
서울	73.5%	67.9%	72.3%	70.2%	72.8%	72.9%	72.9%	65.0%	63.4%	64.9%
부산	43.2%	42.0%	44.0%	57.7%	42.1%	37.1%	50.8%	46.3%	43.0%	45.8%
대구	40.1%	40.8%	33.5%	29.0%	38.8%	42.8%	40.3%	45.2%	29.0%	23.7%
인천	22.2%	20.5%	24.1%	26.0%	28.2%	19.3%	28.6%	19.2%	29.7%	22.4%
광주	24.5%	31.6%	32.0%	41.4%	36.3%	35.4%	34.7%	31.9%	34.4%	38.2%
대전	42.3%	38.9%	48.7%	53.7%	40.3%	28.4%	50.1%	41.9%	41.0%	34.2%
울산	24.0%	20.9%	21.4%	24.7%	27.2%	13.7%	26.2%	32.9%	23.8%	34.4%
세종	-	-	4.4%	8.6%	8.0%	9.8%	13.2%	9.3%	13.0%	22.3%
경기	30.5%	33.3%	31.1%	29.6%	30.2%	24.4%	32.1%	33.7%	35.6%	36.8%
강원	26.2%	38.9%	21.8%	36.6%	34.7%	33.9%	28.9%	37.3%	20.2%	42.1%
충북	35.2%	40.0%	35.2%	38.0%	40.4%	27.2%	40.0%	27.4%	34.5%	42.8%
충남	24.7%	18.6%	21.1%	20.2%	19.1%	19.8%	24.6%	25.1%	28.0%	26.3%
전북	46.0%	38.1%	41.4%	37.7%	48.2%	45.2%	42.9%	50.5%	50.0%	57.4%
전남	32.0%	34.4%	50.7%	54.2%	52.2%	51.6%	55.7%	45.8%	50.6%	42.6%
경북	40.2%	47.9%	41.8%	46.1%	38.6%	37.0%	35.6%	45.3%	41.2%	49.7%
경남	42.9%	42.7%	37.9%	43.1%	41.5%	39.0%	34.9%	35.8%	46.3%	43.9%
제주	50.7%	57.4%	56.9%	45.8%	54.7%	56.3%	55.2%	49.1%	59.2%	61.2%

자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 각 년도.

10) 물론 당해 지역 전문건설업의 원·하도급 물량이 혼합된 데이터를 근거로 산출한 것이기에 민간공사의 비중 중 특히 대규모 공동주택 건설공사의 비중이 높아 당해 지역의 전문건설업 역내 공사 수주 비중의 낮은 경우와 전반적으로 전문건설업 역량이 부족하여 당해 지역 역내 수주 비중이 낮은 경우로 구분한 맞춤형 정책 마련이 이루어져야 할 것임.

<표 II-20> 광역지자체별 역내 공사 수주 비중 추이(전문건설업)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	41.8%	45.4%	43.7%	44.2%	43.4%	42.6%	42.7%	43.0%	44.5%	47.4%
서울	75.2%	75.0%	73.4%	74.1%	72.0%	70.4%	72.4%	71.5%	70.7%	68.1%
부산	53.0%	54.7%	53.9%	57.5%	54.1%	57.2%	60.2%	60.7%	58.1%	66.6%
대구	47.4%	49.2%	45.9%	45.4%	50.4%	46.8%	52.1%	49.0%	55.0%	49.6%
인천	21.9%	28.8%	29.6%	25.0%	32.0%	22.7%	25.3%	24.8%	25.5%	23.0%
광주	49.5%	46.6%	41.9%	45.3%	48.8%	49.6%	52.5%	52.6%	52.0%	56.3%
대전	46.6%	51.3%	51.4%	51.0%	49.3%	49.5%	53.6%	52.5%	49.9%	43.2%
울산	49.2%	51.0%	48.4%	49.8%	46.9%	46.0%	39.9%	48.1%	50.1%	65.7%
세종	-	-	4.2%	5.1%	7.1%	5.1%	5.9%	7.6%	8.2%	30.3%
경기	28.7%	34.5%	35.4%	36.0%	32.9%	33.2%	32.7%	33.2%	33.8%	36.1%
강원	35.7%	39.3%	34.3%	32.8%	31.5%	38.1%	35.2%	37.9%	34.6%	36.8%
충북	35.9%	41.7%	38.9%	45.0%	42.4%	37.8%	35.0%	35.2%	36.6%	43.9%
충남	25.8%	28.2%	26.7%	27.8%	26.2%	26.1%	26.5%	26.7%	33.2%	36.0%
전북	42.8%	46.3%	50.2%	48.3%	53.9%	59.8%	52.5%	56.1%	55.6%	58.7%
전남	50.0%	50.9%	49.3%	54.8%	55.9%	57.6%	55.3%	59.5%	54.5%	52.7%
경북	45.3%	44.4%	40.3%	41.8%	38.2%	36.1%	42.9%	40.5%	45.8%	52.9%
경남	44.4%	43.2%	39.2%	39.5%	39.9%	36.3%	36.8%	34.6%	39.9%	46.8%
제주	70.0%	60.0%	62.0%	67.1%	63.4%	62.6%	56.0%	55.6%	63.8%	54.8%

자료 : 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

2) 역내 공사 수주 의존도

- 다음으로 지역 내 건설기업의 전체 수주액 대비 동일지역에서 수주한 수주 비율을 뜻하는 '역내 공사 수주 의존도' 분석을 다음 산출식을 활용하여 시행함.
  - 이를 통해 앞선 '역내 공사 수주 비율'과 함께 지역별 지역건설기업의 수주역량 수준 분석과 더불어 지역업체 보호·육성을 위한 제도 및 지역건설산업 활성화 정책의 효과를 유추하기 위함임.

$$\text{역내공사수주의존도} = \frac{\text{역내업체의 역내공사 수주금액(종합 및 전문)}}{\text{역내업체의 총 수주금액(종합 및 전문)}} \times 100$$

- 그 결과 종합건설업과 전문건설업 합산 서울, 인천, 광주, 대전, 세종을 제외한 나머지 광역지자체 소재 지역건설기업의 경우 본사(주된 영업소)가 소재한 지역 내 발주물량이 전국 평균을 상회하는 수준으로 의존하고 있음을 알 수 있음.
  - 즉, 부산, 대구, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남 경북, 경남, 제주의 경우 해당 지역 소재 지역건설기업들은 타 지역에서 수주하는 물량이 많지 않다는 것으로 이는 지역 내 공사 물량에 절대적으로 의존하고 있음을 알 수 있음.
  - 특히 제주, 강원, 울산, 충북, 전북, 경남의 경우 지역건설기업이 역내 발주물량에 매우 의존하고 있는 상황으로 해당 지역 소재 지역건설기업의 경우 수주경쟁력이 상대적으로 낮은 수준이거나 지역적(공간적) 특성에 따라 타 지역 소재 건설기업이 해당 지역 시장에 진출하지 않는 상황임을 알 수 있음.

<표 II-21> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(종합 및 전문실적 합산)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	0.40	0.41	0.39	0.41	0.41	0.37	0.40	0.40	0.41	0.43
서울	0.22	0.23	0.20	0.23	0.26	0.21	0.21	0.21	0.22	0.25
부산	0.47	0.51	0.46	0.55	0.41	0.46	0.49	0.48	0.46	0.49
대구	0.53	0.58	0.51	0.52	0.56	0.50	0.45	0.45	0.51	0.47
인천	0.36	0.27	0.32	0.24	0.29	0.26	0.32	0.31	0.35	0.39
광주	0.41	0.33	0.35	0.35	0.30	0.16	0.27	0.35	0.30	0.32
대전	0.39	0.47	0.45	0.37	0.28	0.27	0.28	0.30	0.31	0.26
울산	0.68	0.66	0.71	0.73	0.72	0.69	0.66	0.68	0.66	0.71
세종	-	-	0.17	0.26	0.29	0.31	0.54	0.30	0.41	0.35
경기	0.47	0.44	0.48	0.50	0.48	0.49	0.52	0.53	0.55	0.55
강원	0.74	0.75	0.75	0.65	0.78	0.70	0.75	0.78	0.76	0.74
충북	0.69	0.69	0.68	0.64	0.63	0.64	0.58	0.61	0.63	0.65
충남	0.54	0.52	0.50	0.45	0.50	0.52	0.54	0.51	0.53	0.59
전북	0.77	0.73	0.77	0.68	0.72	0.68	0.63	0.68	0.69	0.64
전남	0.54	0.57	0.50	0.48	0.38	0.35	0.37	0.36	0.45	0.48
경북	0.46	0.52	0.48	0.50	0.44	0.42	0.58	0.44	0.49	0.48
경남	0.66	0.62	0.61	0.65	0.72	0.67	0.71	0.60	0.61	0.62
제주	0.91	0.89	0.91	0.88	0.88	0.87	0.86	0.90	0.89	0.89

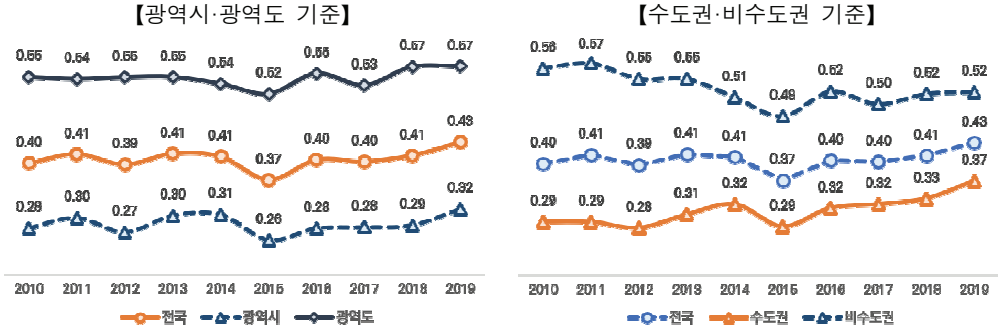
자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

- 또한, 전국 대부분 지역의 경우 지난 10년간 역내 공사 수주 의존도가 큰 폭의 변화가 없어 최근 이루어진 지자체별 지역건설산업 활성화 정책을 통한 역내 건설기업의 육성 효과는 그리 높지 않은 상황임을 알 수 있으나, 대전, 전북, 대구, 전남의 경우 지난 10년간 역내 공사 수주 의존도가 상대적으로 큰 폭으로 낮아진 점을 고려할 때 해당 지역에 소재한 지역건설기업의 수주경쟁력이 증대하였음을 알 수 있음.

- 보다 구체적으로 역내 공사 수주 의존도 현황을 살펴보기 위해 지난 10년간의 변화 추이를 수도권과 비수도권, 광역시와 광역도로 구분하여 살펴보면, <그림 Ⅱ-1>과 같이 수도권과 광역시의 경우 역내 공사 수주 의존도가 비수도권과 광역도에 비해 낮은 상황으로 해당 지역에 위치한 지역건설기업의 경우 상대적으로 역량이 우수함을 알 수 있음.[11]

・이를 고려할 때 상대적으로 수주경쟁력이 낮고 영세한 기업이 다수 분포한 비수도권 및 광역도의 경우 지역건설산업 보호를 위한 다각적 정책이 시급함을 알 수 있으며, 역설적으로 현재 지역건설산업 보호를 위한 각종 제도의 혜택이 가장 많이 수여되고 있음을 유추 가능함.

<그림 Ⅱ-1> 역내 공사 수주 의존도 변화 추이 비교(종합 및 전문건설업 합산, 수도권·비수도권, 광역시·광역도 기준)



11) 이는 상대적으로 발주물량이 많은(수주 기회가 많은) 지역에 소재한 지역건설기업의 경우 역량이 우수한 기업이 집결해 있을 가능성과 더불어 해당 지역의 경우 우수 인적자원 충원이 상대적으로 손쉬워 상대적으로 역량이 우수한 기업이 집결해 있을 가능성이 상존함.

- 역내 공사 수주 의존도를 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 보다 상세히 분석해 보면, 종합건설업의 경우 대부분 종합 및 전문건설업 합산 실적과 큰 격차를 보이지는 않음(<표 Ⅱ-22> 참조).
  · 다만, 서울, 광주, 대전, 세종, 전남, 경북에 소재한 종합건설업의 경우 당해 지역 발주공사에 대한 의존도가 낮은 상황이며, 이는 상대적으로 전문건설업 대비 역량이 우수한 종합건설업이 다수 분포하여 있거나 대형 종합건설기업이 시장 내 존재하기 때문으로 추정됨.
  · 이와 반대로 충북, 제주의 경우 지역 내 소재한 전문건설업 대비 종합건설업의 당해 지역 공사 의존도가 높은 상황임.

<표 Ⅱ-22> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(종합건설업)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	0.38	0.39	0.37	0.40	0.39	0.34	0.39	0.38	0.39	0.41
서울	0.22	0.22	0.18	0.21	0.25	0.18	0.19	0.18	0.17	0.22
부산	0.55	0.56	0.50	0.62	0.38	0.47	0.54	0.52	0.46	0.42
대구	0.65	0.68	0.56	0.58	0.62	0.57	0.47	0.52	0.64	0.48
인천	0.36	0.23	0.31	0.21	0.26	0.25	0.31	0.32	0.39	0.43
광주	0.52	0.31	0.36	0.38	0.31	0.13	0.27	0.42	0.35	0.34
대전	0.36	0.50	0.46	0.38	0.28	0.27	0.29	0.30	0.30	0.20
울산	0.68	0.60	0.75	0.78	0.79	0.77	0.70	0.72	0.71	0.67
세종	-	-	0.15	0.24	0.25	0.30	0.58	0.23	0.39	0.27
경기	0.45	0.40	0.47	0.50	0.48	0.49	0.51	0.52	0.55	0.57
강원	0.72	0.74	0.73	0.58	0.77	0.65	0.73	0.75	0.72	0.68
충북	0.80	0.79	0.77	0.70	0.69	0.74	0.68	0.74	0.70	0.73
충남	0.51	0.45	0.46	0.40	0.44	0.51	0.52	0.52	0.54	0.57
전북	0.77	0.72	0.76	0.65	0.73	0.67	0.62	0.66	0.68	0.66
전남	0.49	0.50	0.44	0.43	0.31	0.28	0.30	0.30	0.39	0.39
경북	0.37	0.48	0.43	0.44	0.38	0.36	0.51	0.36	0.42	0.38
경남	0.65	0.59	0.57	0.62	0.72	0.65	0.72	0.56	0.59	0.59
제주	0.88	0.87	0.90	0.87	0.88	0.85	0.84	0.89	0.89	0.90

자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 각 년도.

- 다음으로 전문건설업의 역내 공사 수주 의존도를 다시금 원도급공사와 하도급공사

로 구분하여 살펴보면, 원도급공사의 경우 전문공사 원도급공사 중 상당수가 공공공사이고 전문 원도급공사 규모가 상대적으로 작아 대부분 지역제한 공사로 발주하고 있다는 점을 고려할 때 <표 Ⅱ-23>에서 살펴볼 수 있듯이 대부분 지역에서 전문 원도급공사 시장의 역내 공사 수주 의존도는 매우 높은 수준임.

· 즉, 전문 원도급공사의 이러한 시장 특성을 고려할 때 그간 공공공사에서 지역제한 제도가 지역건설산업 활성화 중 지역건설업 보호 측면에 있어 큰 역할을 담당하고 있다고 추정 가능함.

<표 Ⅱ-23> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(전문건설업-원도급)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	0.63	0.62	0.61	0.61	0.62	0.61	0.63	0.64	0.64	0.66
서울	0.44	0.43	0.41	0.41	0.43	0.41	0.43	0.45	0.46	0.50
부산	0.57	0.55	0.59	0.58	0.59	0.59	0.63	0.62	0.62	0.72
대구	0.49	0.55	0.50	0.51	0.58	0.54	0.54	0.56	0.55	0.61
인천	0.57	0.54	0.52	0.51	0.55	0.50	0.66	0.56	0.58	0.52
광주	0.56	0.53	0.46	0.43	0.50	0.39	0.44	0.46	0.45	0.43
대전	0.60	0.68	0.67	0.60	0.53	0.54	0.54	0.53	0.51	0.53
울산	0.79	0.80	0.80	0.81	0.83	0.83	0.82	0.84	0.84	0.88
세종	-	-	0.48	0.50	0.59	0.41	0.56	0.74	0.70	0.67
경기	0.65	0.61	0.60	0.59	0.60	0.60	0.61	0.65	0.64	0.61
강원	0.90	0.87	0.93	0.92	0.91	0.89	0.89	0.92	0.91	0.91
충북	0.79	0.80	0.77	0.71	0.72	0.70	0.71	0.74	0.77	0.78
충남	0.82	0.87	0.81	0.79	0.79	0.80	0.80	0.77	0.78	0.83
전북	0.82	0.85	0.87	0.83	0.84	0.84	0.84	0.84	0.84	0.84
전남	0.82	0.81	0.81	0.83	0.80	0.78	0.83	0.82	0.81	0.82
경북	0.81	0.76	0.82	0.82	0.84	0.82	0.85	0.84	0.83	0.84
경남	0.84	0.83	0.85	0.84	0.80	0.83	0.84	0.85	0.82	0.85
제주	0.96	0.95	0.92	0.91	0.87	0.89	0.95	0.94	0.95	0.95

자료 : 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

- 반면, 전문건설업 하도급공사 시장의 경우 역내 공사 수주 의존도 추이가 <표 Ⅱ-24>를 통해 살펴볼 수 있듯이 원도급공사와는 확연한 차이를 보임.

- 전국 대다수 지역에서 역내 공사 수주 의존도가 0.5(50%) 미만인 점을 고려할 때 하도급공사 시장은 당해 공사가 이루어지는 해당 지역 소재 전문건설업을 우선하여 하도급자로 선정하는 것이 아닌 전국 소재 기업 중 상대적으로 오랜 기간 파트너십을 체결하여 안정적인 업 활동 영위가 가능한 하도급자(협력사)를 선정하거나, 전국 소재 전문건설사업자 중 최저가 입찰 기업을 선정하는 업 활동이 일반화되어 있음을 추정 가능함.

· 다만, 강원, 제주의 경우 지역적 특성에 따라 당해 지역에 위치한 전문건설사업자를 가장 우선하여 하도급자로 선정함을 고려할 때 이러한 지역적 특성을 고려한 차등적 지역건설산업 활성화 정책 추진이 필요함을 알 수 있음.

<표 II-24> 광역지자체별 역내 공사 수주 의존도 추이(전문건설업-하도급)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	0.34	0.38	0.36	0.37	0.36	0.35	0.35	0.35	0.36	0.37
서울	0.18	0.21	0.20	0.22	0.21	0.22	0.21	0.21	0.22	0.22
부산	0.33	0.42	0.35	0.39	0.39	0.40	0.38	0.39	0.43	0.48
대구	0.40	0.43	0.43	0.42	0.45	0.37	0.38	0.30	0.33	0.40
인천	0.32	0.30	0.29	0.26	0.30	0.24	0.22	0.23	0.21	0.25
광주	0.28	0.31	0.28	0.28	0.24	0.21	0.22	0.24	0.22	0.25
대전	0.38	0.34	0.34	0.26	0.20	0.20	0.20	0.21	0.26	0.30
울산	0.61	0.63	0.60	0.59	0.52	0.45	0.52	0.47	0.44	0.48
세종	-	-	0.19	0.27	0.41	0.27	0.29	0.41	0.34	0.37
경기	0.42	0.46	0.43	0.45	0.43	0.44	0.49	0.50	0.52	0.47
강원	0.69	0.68	0.65	0.67	0.66	0.71	0.69	0.69	0.70	0.73
충북	0.45	0.46	0.45	0.50	0.45	0.45	0.34	0.38	0.43	0.44
충남	0.49	0.51	0.44	0.44	0.52	0.40	0.42	0.36	0.34	0.42
전북	0.74	0.69	0.73	0.69	0.64	0.63	0.55	0.62	0.62	0.48
전남	0.55	0.64	0.55	0.49	0.46	0.45	0.41	0.36	0.45	0.55
경북	0.65	0.58	0.57	0.60	0.52	0.58	0.56	0.47	0.44	0.54
경남	0.58	0.62	0.63	0.67	0.64	0.64	0.57	0.56	0.52	0.52
제주	0.95	0.93	0.93	0.92	0.91	0.95	0.92	0.91	0.87	0.85

자료 : 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

- 이에 참고로 전국 광역지자체별·본사 소재지별 전문건설업의 원·하도급 시장 비중을 살펴보면, <표 II-25>와 같이 전국 평균 하도급 시장이 약 1.8배 큰 시장이기에

이를 고려한 정책 마련이 우선되어야 함을 알 수 있음.

- 하지만 지역별로는 그 특성이 상이함. 경기, 강원, 울산 등의 경우 역내 전문건설사업자 대다수는 원도급 시장에 중점을 둔 업 활동 영위를 수행하고 있어 시장 다변화 및 확대 차원에서 원도급자의 협력사 참여 확대를 지원하기 위한 정책 마련이 우선되어야 할 것임.
- 이와 반대로 지역 내 대규모 공사가 적어 하도급 시장이 전국 평균 대비 상대적으로 부족한 서울, 울산, 충남, 전북, 경북 등의 경우 시장 확대 차원의 적극적 건설투자 확대 정책 추진이 필요한 상황임.

<표 II-25> 시공지역별·본사 소재지별 전문건설업의 원·하도급 시장(계약실적) 비중(2019년 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	시공지역별				본사 소재지별			
	원도급 시장		하도급 시장		원도급 시장		하도급 시장	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
전국	344,484	35.3%	631,944	64.7%	344,484	35.3%	631,944	64.7%
서울	62,069	44.9%	76,030	55.1%	97,205	31.7%	209,244	68.3%
부산	18,598	31.5%	40,413	68.5%	19,634	27.3%	52,392	72.7%
대구	8,870	28.1%	22,649	71.9%	9,628	28.4%	24,289	71.6%
인천	13,887	26.1%	39,403	73.9%	10,253	27.3%	27,278	72.7%
광주	5,681	32.7%	11,694	67.3%	7,933	23.7%	25,558	76.3%
대전	6,293	29.7%	14,916	70.3%	7,536	30.4%	17,284	69.6%
울산	17,904	61.0%	11,456	39.0%	16,570	62.4%	9,965	37.6%
세종	3,877	21.7%	13,976	78.3%	942	6.8%	12,824	93.2%
경기	69,950	26.5%	194,472	73.5%	67,361	36.7%	116,068	63.3%
강원	15,341	37.5%	25,586	62.5%	11,634	65.4%	6,153	34.6%
충북	13,975	38.7%	22,090	61.3%	10,060	35.3%	18,401	64.7%
충남	22,919	44.2%	28,898	55.8%	14,593	48.0%	15,782	52.0%
전북	14,800	44.0%	18,801	56.0%	12,603	40.0%	18,944	60.0%
전남	22,613	34.9%	42,112	65.1%	19,266	36.8%	33,159	63.2%
경북	23,697	48.0%	25,668	52.0%	19,587	52.5%	17,744	47.5%
경남	18,989	36.7%	32,755	63.3%	15,896	43.4%	20,749	56.6%
제주	5,020	31.3%	11,027	68.7%	3,781	38.2%	6,111	61.8%

자료 : 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

4. 지역별 지역건설산업 현황과 시사점

- 지금까지 살펴본 바와 같이 본 장에서는 광역지자체 기준 지역별 지역건설산업의 현황 및 특성, 실태 등을 이해하고 이를 바탕으로 한 합리적 지역건설산업 활성화 방안을 모색하기 위해 '지역건설산업의 위상' 및 '지방자치단체의 시설사업 예산 투입 현황'과 함께 '지역별 지역건설산업의 수주실태와 건설계약적 특성'을 구체적으로 살펴보았으며, 이를 통해 다음과 같은 주요 시사점을 도출하였음.

・또한, 부수적으로 광역지자체별 지역건설산업의 명확한 현황과 경쟁력 수준 파악을 통해 지역별 지역건설산업 특성을 고려한 정책적 시사점을 함께 도출함.

- 이를 위해 첫째, 우리 지역건설산업은 지역내총생산(GRDP) 내 비중과 더불어 지역경제에서 차지하고 있는 취업자 비중, 지역경제 성장에의 기여도 모두가 높은 역내 핵심 산업으로 지역경제의 성장과 발전에 중요한 일익을 담당하고 있음.

・지역건설업이 GRDP에서 차지하는 비중을 살펴보면, 지역별 일부 격차가 존재하나 공통적으로 '제조업'과 '공공행정, 국방 및 사회보장 행정' 다음으로 규모가 큰 산업임을 알 수 있으며, 지역경제에서 차지하고 있는 고용(취업) 비중 또한 대다수 지역에서 제조업과 1차 산업, 도매 및 소매업에 이어 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사됨.

・이뿐만이 아니라 지역건설산업이 지역경제 성장에 이바지하는 정도를 살펴본 결과, 최근 10년 평균 GRDP 성장 기여 비율이 대다수 지역에서 지역경제 성장률을 상회하고 있어 지역경제 성장을 주도적으로 견인하는 핵심 산업임을 확인 가능함.

- 둘째, 상술한 지역건설산업의 위상 및 그 중요성에도 불구하고 지방자치단체의 전체 예산 대비 공공 시설사업 예산 투입 비중 추이는 정체 또는 지속적 감소세를 기록하고 있어 이러한 기조가 계속될 경우 향후 지역건설산업의 위축 및 지역경제의 활력 저하로까지 이어질 위험성이 존재함.

・다만, 한가지 다행인 점은 최근(2020년 이후) 경제 활성화 및 코로나19 극복을 위해 중앙정부 및 지방자치단체 모두 다시금 시설사업 예산을 소폭이나마 확대 편성하고 있다는 점이며, 이러한 정책의 변화는 지역건설산업의 높은 전·후방 연계 효과

를 고려할 때 지역건설산업 활성화뿐만 아니라 지역경제 활력 제고에 큰 일익을 담당할 것으로 기대됨.

- 셋째, 지역건설업의 수주실태를 대표하는 지역별 발주물량과 관련하여서는 지역별·업종별로 경기의 격차가 크게 심화되어 있는 상황으로 이로 인해 지역건설시장에 주로 참여하는 지역 중소 건설기업의 업황 또한 지역별 극명하게 대비되었을 것으로 추정됨.

・먼저 지역별 발주물량 차이를 구체적으로 살펴보기 위해 최근 7년간(2013~2019년) 지역별 종합 및 전문건설업 합산 수주액 변화 추이를 살펴본 결과, 인천(86.8%), 대전(60.0%), 경기(56.4%), 광주, 전남(각 51.4%)의 경우 발주물량이 큰 폭으로 성장한 데 반해, 세종(-41.3%), 경북(-24.2%), 울산(-21.4%), 경남(-17.2%), 제주(-5.0%)의 경우에는 역(逆)성장을 기록 중인 상황임.

・업종별로는 종합건설업의 경우 인천(122.0%), 광주(72.4%), 경기(54.3%) 순으로 시장이 성장한 반면, 세종(-69.3%), 울산(-38.9%), 경북(-32.1%)을 비롯한 부산, 경남, 제주 등의 시장은 오히려 감소한 것으로 파악되었고, 전문건설업의 경우는 경북(-10.9%), 경남(-1.9%) 외 모든 지역에서 큰 폭으로 성장한 것으로 조사되어 업종별·지역별 업황의 차이가 대비됨.

- 넷째, 지역 내에서 발주된 공사에 대한 동일지역 소재 지역건설기업의 수주 비중 역시 전술한 지역별 발주물량 현황과 마찬가지로 지역별 큰 폭의 차이가 발생 중인 상황이며, 이를 통해 일부 특정 지역의 경우 다른 지역 소재 건설기업에게 물량 빼앗김 현상이 발생 중인 것을 알 수 있음.

・특히 서울, 부산 등 상대적으로 규모가 큰 건설기업이 다수 분포하고 있는 지역이거나, 전북, 경북, 제주 등 상대적으로 타 지역 소재 건설기업이 진출하기 어려운 지역 외 나머지 지역의 경우 지역발주 물량에 대한 동일지역 소재 지역건설기업의 수주율이 50%를 밑돌고 있는 실정이며, 인천(22.6%), 세종(27.6%), 충남(29.7%), 대구(32.9%), 경기(36.5%), 대전(38.2%), 강원(39.7%)의 경우에는 40% 미만 수준에 불과한 것으로 파악됨.

・업종별로도 경기, 강원, 제주의 경우 전문건설업 수주 비중이 종합건설업 수준에 미

치지 못한 상황이며, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 충남의 경우에는 종합건설업의 동일 지역발주 공사에 대한 수주 비중이 20~30%에 불과한 상황임.

- 다섯째, 지역건설산업의 특성을 보다 체계적으로 이해하기 위해 공사 규모별 수주실적을 살펴보면, 종합 및 전문건설기업 모두 소형공사 수주에 집중된 상황으로 대다수 기업이 소형공사 시장에만 참여할 수 있는 영세 소기업인 것으로 조사됨.
  - 업종별·지역별로는 종합건설업의 경우 서울, 부산, 경기 등을 제외한 대다수의 지역 소재 종합건설기업의 경우 대형 공공·민간 건설공사를 수행할 수 있는 중견·대기업이 부재 또는 부족한 상황이며, 전문건설업의 경우는 서울 외 모든 지역에서 3억원 미만 소형공사의 계약건수가 90%를 상회하고 있어 기업의 영세성을 알 수 있음.
  - 이뿐만이 아니라 업종과 관계없이 지역건설기업의 영세성은 1건당 계약금액을 통해서도 살펴볼 수 있는데 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기 외 나머지 지역의 경우 전국 평균 대비 낮은 건당 계약금액을 보이고 있는 점을 고려할 때 기업이 성장하기 위한 좋은 경영환경이 구축되어 있다고 판단하기 어려움.

- 여섯째, 공사 규모별 실적에 이어 공사 종류별 발주 비중과 역내 지역건설기업의 면허 보유 비중의 일치 여부를 지역별로 살펴본 결과, 종합건설업의 경우 전국적으로 대부분의 공종별 발주 비중과 관내 면허 보유 기업 비중이 유사한 수준인 것으로 파악되나, 일부 지역 내 특정 공종에 한해서는 관내 공사발주 비중과 면허 비중 간 격차가 발생하고 있는 것으로 조사됨.
  - 구체적으로 부산, 울산, 전북, 전남의 경우 건축 면허(토건 면허 포함) 보유 기업이 지역 건축공사 발주 비중을 큰 폭으로 상회하고 있는 것으로 조사되었으며, 세종, 충북, 충남, 제주의 경우는 토목 면허(토건 면허 포함) 보유 기업 비중이 지역 내 토목공사 발주 비중을 큰 폭으로 상회하고 있는 상황임.

- 일곱째, 지역별 발주기관별 계약실적을 살펴보면, 대다수 지역에서 지자체 발주공사 대부분을 관내 소재 지역건설기업이 수행하는 것으로 분석되었으나, 서울, 경기 외 나머지 지역의 경우 「국가계약법」의 적용을 받는 중앙정부 및 공공단체, 공기업 발주공사(국가계약 공사)와 민간공사의 지역건설기업 수주 비율이 낮은 상황임.

· 업종별·지역별로는 우선 종합건설업의 울산, 세종, 충남 지역의 경우 국가계약 공사의 지역건설기업 수주 비율이 낮은 상황이며, 특히 울산, 부산, 대구, 세종, 충남의 경우 국가계약 공사 중 공기업 발주공사에 대한 수주 비중이 다른 지역 대비 낮은 수준으로 파악됨.
· 이에 더해 민간공사의 경우에도 공공공사와는 달리 지역건설업 보호(우대)와 관련된 제도의 적용이 불가능하기에 지정학적 특성에 따라 지역건설업 활용이 높을 수밖에 없는 제주 등을 제외할 경우 전반적으로 지역건설기업의 계약 비중이 낮은 상황임.
· 반면, 전문건설업의 경우에는 종합건설업과 달리 전국 모든 지역에서 공공공사의 지역건설기업 참여 비중은 높은 상황이나, 민간공사의 경우는 종합건설업과 마찬가지로 지역건설기업의 활용률이 낮은 상황으로 민간공사에서의 지역건설기업 활용 확대를 위한 정책 마련이 시급함을 알 수 있음.

- 여덟째, 지역건설기업의 확장성 및 그간 지속되어온 지역건설산업 보호·육성 정책의 효과를 제한적이나마 살펴보기 위해 분석한 '역내 공사 수주 비중'은 전국적(종합 및 전문건설업 실적 합산 기준)으로 절반을 소폭 밑도는(43.3%) 수준으로 파악되어 지역건설기업 대다수는 역내 발주공사에 의존하고 있음을 알 수 있음.
· 지역별로는 대구, 인천, 세종, 충남 등의 경우 역내 공사 수주 비중이 다른 지역 대비 매우 낮은 수준으로 타 지역 대비 상대적으로 수주경쟁력이 부족한 지역건설기업이 다수 분포하고 있거나 지역 내 대형 지역건설기업이 부재하여 이러한 결과가 도출된 것으로 분석 가능함.
· 업종별로는 우선 종합건설업의 경우 부산, 대구, 울산 지역의 역내 공사 수주 비중이 종합 및 전문건설업 실적 합산 대비 큰 폭으로 낮은 상황으로 해당 지역의 경우 관내 소재 종합건설업의 수주경쟁력이 전문건설업 대비 낮은 상황으로 유추됨. 이와 함께 대구의 경우는 지난 10년간 역내 공사 수주 비중이 가장 크게 급감한 상황으로 대구 지역 소재 종합건설업의 보호·육성을 위한 정책 추진이 시급함을 알 수 있음.
· 전문건설업의 경우는 종합건설업과 달리 대다수 지역에서 종합 및 전문건설업 합산 실적 대비 역내 공사 수주 비중이 높은 상황이나, 인천, 세종, 충남 등 일부 지역

의 경우 역내 공사 수주 비중이 전국 평균을 크게 하회하고 있어 해당 지역의 경우 전문건설기업의 수주경쟁력 향상을 위한 적극적 지원책 마련이 필요한 상황임.

- 마지막으로 지역별 '역내 공사 수주 의존도'(종합 및 전문건설업 실적 합산)의 경우 앞선 '역내 공사 수주 비중'과 마찬가지로 지난 10년간 큰 폭의 변화가 이루어지지 않은 점을 고려할 때 그간 지방자치단체 차원에서 추진해온 지역건설산업 활성화 정책의 효과가 그리 높지 않았음을 알 수 있음.
  - 보다 구체적으로 살펴보기 위해 지난 10년간의 변화 추이를 수도권과 비수도권, 광역시와 광역도로 구분하여 살펴보면, 수도권과 광역시의 역내 공사 수주 의존도가 비수도권과 광역도 대비 낮은 것으로 나타나 앞서 여러 차례에 걸쳐 전술한 바와 같이 해당 지역에 위치한 지역건설기업의 수주경쟁력이 상대적으로 우수한 것으로 이해할 수 있음.
  - 업종별로는 특히 전문 하도급공사의 경우 당해 공사가 이루어지는 지역 소재 건설기업이 아닌 협력사(하도급자)를 선정하거나 최저가 입찰 하도급자를 선정하여 역내 공사 수주 의존도가 높지 않은 반면, 강원, 제주 등 일부 지역의 경우는 지정학적 특성에 따라 당해 지역에 위치한 전문건설사업자를 가장 우선적으로 하도급자로 선정하는 것으로 파악됨.
  - 또한, 전문건설업의 경우 광역지자체별·본사 소재지별 원·하도급 시장 중 하도급 시장이 약 1.8배 큰 시장으로 파악되었으나, 업 활동 영위 방식은 지역별로 상이한 것으로 파악됨.
  - 일례로 부산, 울산, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주의 경우 역내 전문건설기업 대다수는 원도급 시장에 중점을 둔 업 활동을 수행하는 반면, 서울, 울산, 충남, 전북, 경북 등의 경우는 지역 내 대규모 공사가 적어 하도급 시장이 상대적으로 부족한 상황으로 판단됨.

- 지금까지 살펴본 내용을 요약·정리하면, 지역건설산업은 지역경제 성장과 발전에 중요한 일익을 담당하는 핵심 산업임에도 불구하고 그간의 공공 시설사업 예산 투입 비중은 정체 또는 지속적 감소세를 기록하여 공공공사에 의존도가 매우 높은 지역건설산업의 위축과 더불어 지역경제 활력 저하에까지 영향을 미치는 상황으로

이해됨.

- 이를 고려할 때 중앙정부와 지방자치단체는 지역건설산업 활성화를 위한 실효성 있는 다양한 정책을 더욱 활발히 펼칠 필요가 있으며, 앞서 살펴본 바와 같이 지역별·업종별 건설산업의 실태와 특성이 상이하다는 점을 함께 고려할 때 다음과 같은 지역별 특성을 함께 고려한 맞춤형 정책을 입안해 실행하여야 할 것임.

· 참고로 <그림 Ⅱ-2>는 본 장을 통해 살펴본 지역별·업종별 건설산업의 실태 중 지역건설산업 활성화 정책 입안 시 특히 고려해야 할 특성을 요약·정리한 것으로 본 연구에서는 이를 기반으로 아래와 같은 시사점을 도출함.

<그림 Ⅱ-2> 지역건설산업 활성화 정책 마련 시 고려해야 할 지역별·업종별 주요 지역건설산업 실태(10대 주요 고려사항)

- 첫째, 대다수 지방자치단체의 경우 신규사업 및 노후 인프라 개량사업 소요의 빠른 증가세와 함께 지역경제 활력 제고를 위한 투자 필요[12]에도 불구하고 최근 10년간

(2010~2019년) 시설사업 예산이 빠듯하게 편성되어온 점을 고려하면, 향후 중앙정부는 교부금 확대 편성 및 특별회계 운용 등 시설사업 재원 마련을 위한 다각적 정책을 펼칠 필요가 있음.

- 둘째, 광역지자체 기준 관내에서 이루어지는 건설공사에 대한 동일지역 소재 지역건설기업의 수주실태 현황을 고려할 때 인천(22.6%), 세종(27.6%), 충남(29.7%) 등 40% 미만의 수주 비중을 보이는 지역의 경우 지역건설산업 수주 확대를 위한 보호·육성 정책 확대 추진이 필요함.
  - 또한, 업종별로는 경기, 강원, 제주의 경우 전문건설업 수주 비중이 종합건설업 수준에 미치지 못하고 있기에 이를 개선하기 위한 맞춤형 지원책 마련이 필요할 것이며, 관내 종합건설기업의 동일지역 발주공사의 수주 비중이 20~30%대에 머물러 있는 대구, 인천, 광주, 대전 등의 경우 지역 소재 종합건설업 맞춤형 수주 확대 지원책 마련이 필요함.

- 셋째, 전국 평균 대비 낮은 건당 계약금액을 보이는 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기 외 나머지 11개 광역지자체의 경우 지역건설기업의 영세성 극복 및 수주경쟁력 강화와 기업 경영환경 등의 개선을 지원할 수 있는 정책 마련이 필요함.

- 넷째, 부산, 울산, 세종, 충북 등의 경우 지역에서 발주가 이루어지는 공사의 공종별 발주 비중과 동일지역 소재 지역건설기업의 면허 종류 비중 차가 큰 폭으로 벌어진 지역이기에 과당 경쟁으로 인한 경영난 심화 현상 완화를 위해 직·간접적 기업 경영환경 개선 프로그램 마련 및 저리 경영(운전)자금 지원, 지역건설업 보호·육성을 위한 신규 물량 발굴 확대 등 지방자치단체 차원의 다각적 노력이 맞춤형으로 전개되어야 할 것임.

- 다섯째, 다른 지역 대비 중앙정부 및 공기업·공공기관 발주공사(국가계약 대상 공사)에 대한 지역 종합건설업의 참여 비율이 낮은 울산, 부산, 대구, 세종, 충남 등의

12) 중앙정부의 인프라 투자 및 노후 인프라 투자 현황과 관련하여서는 3장 참조.

지역의 경우 발주기관별 수주실태와 관행을 개선하기 위한 중앙정부 및 지방자치단체 협업 방안 마련이 필요함.

- 이뿐만이 아니라 종합 및 전문건설업 모두 전국적으로 공공공사 대비 민간공사의 경우 지역건설기업의 동일지역 발주공사 수주 비중이 매우 낮은 상황이기에 민간공사의 지역건설업 참여 확대를 유도하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 인센티브 부여형(유인) 정책 마련이 시급함.

- 여섯째, 지역에 위치하고 있는 전문건설업의 경우 원·하도급 공사 모두를 수행 중이기에 공종별·지역별 업 영위 활동의 특성을 고려한 맞춤형 정책 마련이 요구됨. 물론 건설생산체계 개편 시점 업종 구분을 통한 차등적 정책 마련은 합당치 않으나 지역건설산업 활성화 측면 시장을 세밀하게 구분하여 맞춤형 정책 마련이 필요함.

- 일례로 전문 원도급공사 대비 상대적으로 1건의 공사 규모가 큰 하도급공사의 경우 대부분 일정 규모 이상의 기업이 수행 중이며, 이와 반대로 전문공사의 원도급공사는 시장 진입 이후 업 영위 활동의 지속을 위한 역량 확보 측면의 역할을 겸하고 있다는 점을 함께 고려할 때 하도급공사의 지역건설기업 참여 확대를 위한 다양한 정책 마련 추진과 함께 전문공사 원도급공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 더욱 확대할 수 있는 정책 마련이 더 우선되어야 할 것임.

- 마지막으로 역내 공사 수주 비중과 수주 의존도가 다른 지역 대비 매우 낮거나 전국 평균을 크게 밑도는 일부 지역의 지역건설산업 활성화를 위한 맞춤형 정책 마련이 시급함.

- 가장 크게는 수도권과 비수도권, 광역시와 광역도와 비교하여 본다면, 상대적으로 수주경쟁력이 낮고 영세기업이 다수 분포한 비수도권 및 광역도 소재 지역건설산업에 대한 보다 다각적 보호 정책 입안과 추진이 필요한 상황임.

- 지역별로는 특히 대구의 경우 지역 소재 종합건설기업의 역내 공사 수주 비중이 전국 평균을 하회함과 더불어 지난 10년간 비중이 큰 폭으로 급감하였기에 지역건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다 지역 종합건설기업 보호·육성책 마련이 시급한 상황임.

- 전문건설업의 경우 역내 공사 수주 비중이 전국 평균을 크게 하회하는 인천, 세종,

충남 지역의 경우 지역건설업 수주경쟁력 강화를 위한 방안 모색이 가장 필요함.

- 이 외 충남, 울산, 세종, 충북, 충남, 전북, 경남 소재 지역 전문건설업의 경우 대다수가 원도급 시장을 중심으로 업 활동을 영위 중이기에 원도급자의 협력사 참여 확대 등 시장 다변화 및 확대 차원의 지원정책을 우선하여 검토해볼 수 있을 것이며, 지역 내 대규모 공사가 적어 상대적으로 하도급 시장 규모 비중이 작은 서울, 울산, 충남, 전북, 경북의 경우는 지역건설업 활성화를 위해 무엇보다 적극적 건설투자 확대 정책의 추진이 요구됨.

제3장 지역건설산업 활성화 정책 동향과 한계점[13)]

- 우리 중앙정부와 지방자치단체는 앞서 2장을 통해 살펴본 지역건설산업의 위상 및 중요성에 대한 이해를 토대로 지역건설기업 보호·육성 등 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 정책을 추진해왔으며, 정책 추진 기간 또한 오랜 기간이 지나왔기에 현(現)시점 개별 정책 추진현황에 대한 이해와 한계점을 바탕으로 더욱 합리적 정책 방안을 모색할 수 있을 것임.

- 이에 본 장에서는 중앙정부와 지방자치단체가 그간 추진해 온 각종 직·간접적 지역건설산업 활성화 정책·제도의 운영현황과 한계점을 파악하는 한편, 해외 주요국의 지역건설산업 활성화를 위한 유사 정책 추진현황을 살펴봄으로써 그간의 정책에의 새로운 시각과 철학을 모색하고 선진적 정책을 발굴·벤치마킹하고자 함.
  - 참고로 우리나라의 지역건설산업 활성화 정책은 정책 추진의 대상과 입안자의 위상에 따라 중앙정부와 지방자치단체로 추진 주체를 크게 이분할 수 있는데 중앙정부의 경우 지역건설산업 활성화를 위해 주로 물량 배분과 공급 위주의 정책을 추진하여 왔다고 대변 가능하며, 지방자치단체의 경우 지역경제와 지역건설산업이 처한 현황과 특성을 고려하여 더욱 세밀한 정책을 입안·추진해왔다고 구분 가능함.
  - 또한, 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책은 건설산업과 지역건설산업이 국가 및 지역경제에서 차지하는 위상이 우리와 같을 수 없고, 산업환경 또한 상이하기에 직접적인 정책의 단순 비교는 어려우나 지역건설산업 활성화 측면 지역건설기업에 직접적 수혜가 목적인 보호·육성 정책을 중심으로 검토하여 우리가 벤치마킹할 수 있는 시사점을 도출하였음.
  - 이에 본 장의 경우 우선 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 현황을 되짚어보고 그다음 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 파악과 함께 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황을 살펴봄으로써 그간 우리 지역건설

13) 본 장은 전영준 외(2020), 충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도 연구 결과를 바탕으로 가장 최근의 내용을 추가 반영하여 새롭게 재구성하여 기술함.

산업 활성화 정책의 효과와 한계, 개선방안 모색을 위한 기반 자료를 구축하였음.

1. 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 현황

- 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책을 살펴보기 이전 관련 정책의 연혁을 우선 개괄적이나마 살펴보면, 우리나라의 지역·중소 건설기업 보호·육성 정책은 1960년대 이후 '유치산업(幼稚産業) 보호론'에서부터 뿌리를 찾아볼 수 있음.

  · 당시 우리나라의 건설산업은 전후(戰後) 부흥기였기에 제대로 된 건설사업자라 부를 만큼 기술력과 자본력을 갖춘 기업이 부재한 실정이었으므로 면허제도 운용을 통해 제한·엄선된 기업을 대상으로만 충분한 공사 물량과 수익성을 확보해 줌으로써 지역·중소 건설산업을 효과적으로 육성하는 보호주의적 정부 정책이 추진되었으며 그 효과는 충분히 입증되었다고 볼 수 있음.[14]

  · 이에 더해 1970년대 이후 현재에 이르기까지 우리 정부는 지역·중소 건설기업의 기술력·자본력이 대기업 대비 취약하다는 인식 아래 무한정한 시장경쟁보다는 물량 배분·공급 위주의 보호·우대정책을 펼치고 있음. 다만, 우리 정부의 이러한 산업 육성 전략과 시각은 비단 건설산업뿐만 아니라 전(全) 산업 차원의 방향성으로 지역 균형발전 등 경제·사회적 환경과 시대적 요구에 맞물려 관련 법률들의 제정과 국가재정 운용 기조의 유지, 관련 부처 설치 등을 통해 정책의 추진이 계속해서 이어져 옴.[15]

- 하지만 이러한 우리 정부의 지역·중소기업 보호·육성 정책을 지역건설산업 입장에서 살펴보면, 산업과 기업의 보호 등 지역경제 성장에 일정 수준 이상 이바지를 하고 있으나, 한편으로는 지역건설산업의 활성화를 위한 정책 추진의 상위 방향성이나 산업 특성을 고려한 세밀한 맞춤형 제도·정책의 마련은 미흡하다고도 볼 수 있음.

---

14) 정대운 외(2021), OECD 등 주요 해외국가 건설제도 벤치마킹 연구, 대한건설정책연구원, 인용 및 재작성.

15) 최근에도 역시 이러한 지역산업·중소기업 육성전략과 방향은 계속하여 이어져 오고 있음. 일례로 국회에서는 지역중소기업의 혁신을 촉진하기 위한 기반을 확충하고 관련 육성 정책을 수립 추진하기 위해 「지역중소기업 육성 및 혁신 촉진 등에 관한 법률(이하 "지역중소기업법")」을 2021년 7월 제정하여 2022년 1월 시행 예정임.

- 일례로 우리 건설산업을 관장하는 정부 부처인 국토교통부의 경우 건설산업 육성을 위한 가장 최상위 법정 계획으로 5년마다 '건설산업진흥 기본계획'을 수립·운영하고 있는데 가장 최근의 계획[16]을 살펴보면, 중소 건설기업 지원정책만을 일부 포함하고 있을 뿐 지역건설산업이나 지역건설기업 육성과 활성화를 위한 정책은 부재한 실정임.
- 또한, 최근 지역중소기업의 경쟁력을 강화하고 지역산업과 지역경제를 활성화시키기 위해 제정한 「지역중소기업법」의 경우도 전(全) 산업 차원의 지원 정책과 추진 체계 등을 포함하고 있으나, 담당 부처가 중소벤처기업부이기에 지역혁신 선도기업 사업 등 주로 제조업을 중심으로 한 세부 정책들이 입안·추진되고 있어 지역건설산업 활성화를 위한 맞춤형 제도·정책 마련은 미흡한 상황임.
- 더욱이 중앙정부 차원의 지역건설산업 활성화를 위한 정책·제도와 계획의 부재는 비단 단기간의 문제에 그치는 것이 아님. 최근의 상황만을 살펴보더라도 건설산업의 미래 발전 전략 모색 및 근본적 체질 개선을 위해 국토교통부가 주관이되어 추진한 BCG의 연구 결과[17] 및 이를 바탕으로 관·산·노·학·연이 머리를 맞대 마련한 건설산업 혁신방안[18]에서도 일부 강소기업 육성 및 창업 촉진 과제 발굴 외 건설산업의 풀뿌리라 할 수 있는 지역·중소 건설기업 및 관련 산업 육성을 위한 방안 모색이 미흡하였음.

- 이러한 배경하에 본 절에서는 그간 우리 정부가 추진해 온 직·간접적 지역건설산업 활성화 관련 정책·제도 운영현황을 종합적으로 살펴봄으로써 정책 추진의 주요 내용을 이해하고 그 한계점을 파악하고자 함.

(1) 공공공사 입·낙찰 관련 직접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황

- 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 중 지역건설산업에 가장 직접적이고 큰

16) 국토교통부(2019), 제5차 건설산업진흥기본계획(2018~2022).
17) BCG(2017), 4차 산업혁명 대비 건설산업·인프라 경쟁력 진단 및 미래 발전 전략 수립 프로젝트, 대한건설단체총연합회.
18) 관계부처 합동(2018), 건설산업 혁신방안 - 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신- , 제9차 경제관계장관회의 보고 안건 참조 및 요약.

영향을 미치는 것은 공공공사에서의 지역건설업 보호를 위한 입·낙찰 지원 제도를 들 수 있으며, 이에 관련 내용을 살펴보면, 다음과 같이 요약·정리 가능함.

1) (간이형)종합심사낙찰제도·종합평가낙찰제도 내 지역건설산업 보호 정책 현황

- 그간 우리 건설산업에서 계속해서 이어져 오던 최저가 낙찰제의 폐해를 방지하기 위해 지난 2016년 국가를 당사자로 하는 계약(이하 국가계약)의 경우 '종합심사낙찰제(이하 종심제)'를 도입하였으며, 동시기 지방자치단체를 당사자로 하는 계약(이하 지방계약)의 경우 '종합평가낙찰제(이하 종평제)'를 도입하였음.[19]

- 현행 추정가격 300억원 이상 대형공사에서 적용하는 종심제와 종평제는 그 대상 공사의 규모가 동일하나, 평가단계와 낙찰자 선정, 평가항목에 있어 <표 Ⅲ-1>과 같이 일부 상이함.
  · <표 Ⅲ-1>과 같이 종심제와 종평제는 기존 최저가낙찰제와는 달리 가격적인 요소와 비가격적인 요소를 종합적으로 심사하도록 규정하는 특성이 있음.

- 한편, 지난 2019년 1월 정부는 공공계약 낙찰제도를 능력·기술 중심으로 개편하고 공사비 적정성을 제고하기 위해 '산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안'을 발표[20]하고 이 중 중소규모 공사에 대한 가격과 기술력을 균형 있게 평가하기 위해 종심제 적용 대상 공사의 범위를 기존 300억원 이상에서 100억~300억원 구간까지 확대함.
  · 이에 따라 공사 규모와 난이도별 낙찰자 결정 기준이 확대 적용되었으며, 이때 추정가격 100억원 이상 300억원 미만이면서 고난도공사와 실적 제한 공사에 해당하지 않는 간이형 공사이면 '간이형 종합심사낙찰제(이하 "간이형 종심제")'를 적용하

19) 건설 입찰 방식 중 가장 역사가 긴 최저가 낙찰제는 최저 가격으로 입찰한 업체가 낙찰자로 결정되는 방식으로 쉬운 절차와 정부의 예산 절감 기능이 장점이었지만, 그간 계속된 제도의 변경에도 불구하고 덤핑 낙찰, 잦은 계약 변경, 공사품질 저하 및 안전사고 등의 문제가 지속적으로 발생하였었음.
이에 대한 해결방안으로 도입된 종심제와 종평제는 발주자 측면에서 적정한 가격으로 우수한 품질의 목적물을 확보하고, 계약상대자 측면에서는 가격경쟁력을 탈피하고 기술 경쟁에 노력을 기울이기를 유도하기 위한 제도임.

20) 관계부처 합동 보도자료(2019.1.4.), "산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안".

도록 함.

<표 Ⅲ-1> 종합심사낙찰제와 종합평가낙찰제 비교

구 분			종합심사낙찰제	종합평가낙찰제
발주주체			중앙정부, 국가기관, 공기업	지자체, 지방공사
관련법령(부처)			국가계약법(기획재정부)	지방계약법(행정안전부)
도입취지			• 300억원 이상 최저가낙찰제 폐해 방지 • 가격 + 공사수행능력 + 사회적 책임 → 기술위주형 낙찰제도 도입	
평가단계			입찰참가자격심사(PQ) → 종합심사	적격성심사 → 종합평가
평가기준			• 입찰금액(50~60점) • 공사수행능력(40~50점) • 사회적책임(가점 2점) • 계약신뢰도(감점) → 가장 높은 점수를 받은 자를 낙찰자로 선정	• 입찰가격(35~50점) • 기술이행능력(50~65점) • 수행능력상 결격여부(감점) → 가장 높은 점수를 받은 자를 낙찰자로 선정
평가항목	가격평가		• 입찰금액, 단가 심사, 하도급계획, 물량 심사, 시공계획 심사	• 입찰금액, 하도급 적정성 심사
	수행능력평가	공사수행	• 시공실적, 전문성 비중, 배치기술자, 시공평가점수, 규모별 시공역량, 공동수급체 구성	• 동일실적경과, 기술능력, 시공평가 점수, 하도급적정성
		신인도(가점)	• 건설인력고용, 건설안전, 공정거래, 지역경제기여도	• 건설인력고용, 사고사망만인율, 상호협력, 전문화 지역업체 참여도

- 지금까지 살펴본 종심제 및 종평제, 간이형 종심제의 경우 낙찰자 결정을 위한 평가 시 지역건설산업 보호를 위해 공동수급체 구성원 중 해당 공사 현장 소재 지역업체[21]의 참여 비율을 심사하여 가점을 주도록 규정하고 있으며, 앞서 2장에서 살펴보았듯이 이 제도로 인해 중대형 공사에서 최소한의 지역건설산업 참여를 보장하는 제도로 큰 역할을 담당하고 있음.

· 보다 자세히 종심제 및 종평제, 간이형 종심제 내 지역건설업 보호를 위한 평가제도를 살펴보면, 우선 종심제의 경우 사회적 책임(가점 2점) 분야의 심사항목 중 지역경제 기여도 명목으로 10~40%의 비중을 반영하고 있음(<표 Ⅲ-2> 참조).

21) 지역업체란 입찰공고일 현재 90일 이상 해당 공사 현장이 소재한 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도에 주된 영업소가 소재한 업체를 말하며 공동수급체 대표자는 제외함. 다만, 기획재정부 고시 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제72조제3항제2호에 따른 공동계약 대상사업 제2호에 따른 사업(예타면제 사업)의 경우에는 공동수급체 대표자를 포함함.

- 반면, 종평제의 경우 공동수급체 구성원 중 해당 지역업체가 토목, 건축공사업을 등록한 경우 평가하며, 종심제 및 간이형 종심제와는 달리 최근 10년간 지역업체의 동일공종그룹 국내 기성실적 총액이 동 업체의 최근 10년간 업종별 국내 기성실적 총액에서 차지하는 비중을 심사하는 방식으로 평가하며, 대표사 및 공사지역 외 타 지역에 소재한 업체를 제외한 당해 지역업체 구성원 간 지분율의 합만으로 평가하고 있음(<표 Ⅲ-3> 참조).
- 마지막으로 100억~300억원 국가계약 공사에 적용하는 간이형 종심제의 사회적 책임(가점 2점) 분야의 심사항목 중 지역경제 기여도 명목으로 40%의 비중을 반영하고 있음(공동수급체 대표자의 비율도 포함하여 반영).

<표 Ⅲ-2> 종심제 및 간이형 종심제 심사항목 중 지역경제 기여도 심사 산식

$$\text{산식1 평점} = \frac{\text{지역업체 비율}}{20\% \times A} \times \text{배점} \qquad \text{산식2 평점} = \frac{\text{지역업체 비율}}{40\%} \times \text{배점}$$

주1 : 공동수급체 대표자는 지역업체 비율 산정 시 제외

주2 : A는 발주기관이 해당 공사 현장 소재 지역의 지역업체 현황과 공사 규모 및 난이도 등을 종합적으로 고려하여 0.5~2사이에서 결정

주3 : 「국가계약법」 시행령 제72조제3항제2호에 따른 공동계약 대상사업(예타 면제사업(기획재정부고시 제2020-20호)의 경우 '산식 2'를 적용

자료 : 기획재정부, (계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준, 기획재정부계약예규 제544호, 2021.3.19. 일부 개정.

- 다만, 지방계약에 적용하는 종평제의 경우 국가계약에 적용하는 종심제 및 간이형 종심제와는 달리 기존 실적을 함께 평가하기에 공동도급을 통해 사업 참여와 공사 수행 경험(실적)을 쌓기를 원하는 신규 진입 지역건설사의 입장에서는 평가가 불리할 수밖에 없어 이에 대한 개정 요구 또한 지속되고 있는 상황임(<표 Ⅲ-3> 참조).
- 반면, 지역건설사의 가점을 받기 위해서는 지역건설기업이 최소 30% 이상 공동도급으로 사업에 참여하여야 하기에 최소 10% 이상이면 만점을 받을 수 있는 국가계약보다는 지역건설사 참여 비중 확대에 있어 종평제가 더 지역건설산업 활성화를 고려하고 있다고 볼 수 있음.

<표 III-3> 종평제 심사항목 중 전문화 지역업체 참여도 심사 산식

$$\frac{\text{A의 10년간 동일공종그룹 실적 총액}}{\text{A의 10년간 업종별 실적 총액}} \times \text{A업체 환산 지분율} + \frac{\text{B의 10년간 동일공종그룹 실적 총액}}{\text{B의 10년간 업종별 실적 총액}} \times \text{B업체 환산 지분율} \cdots$$

주1 : 시공경험 우수 지역업체 참여도는 공동수급체 구성원 중 해당 지역업체가 토목, 건축공사업을 등록한 경우 평가하며, 동일공종그룹이 없는 조경공사업 및 산업환경설비공사업의 경우 배점한도를 부여함.

주2 : 공동수급체 구성원인 지역업체의 최근 10년간 동일공종그룹 국내 기성실적 총액이 동 업체의 최근 10년간 업종별(토목, 건축) 국내 기성실적 총액에서 차지하는 비중을 심사하는 방법에 의하며, 기성실적 총액은 관련 협회에서 발급한 증명서에 의해 확인함.

주3 : 상기 산식과 같이 평가하여 공동수급체 구성원별 매출액 비중에서 '대표사 및 타 지역업체를 제외한 해당 지역업체 구성원 간 지분율의 합을 100으로 하여 그에 따라 환산한 새로운 지분율'을 곱한 후 합산하여 아래 점수로 평가함.

등 급	점 수
A. 40% 이상	0.5
B. 35% 이상	0.4
C. 30% 이상	0.3

자료 : 행정안전부, 종합평가 낙찰자 결정기준, 행정안전부 예규 제123호, 2020.8.31. 일부개정.

2) 지역의무공동도급제

- 지역경제 활성화를 목적으로 국가계약 공사에 1994년부터 도입한 '지역의무공동도급제'는 현재 「국가계약법」 시행령 제72조제3항과 「지방계약법」 제29조제2항을 통해 명시하고 있음. 이때의 지역업체 공동도급 의무비율(최소지분율)은 국가계약의 경우 최소 30% 이상 또는 최소 40% 이상으로 규정 중이며, 지방계약의 경우 대부분의 광역지자체에서 조례를 통해 최소 40% 이상에서 49% 이상까지로 규정 중임.

• '지역의무공동도급제'는 특정 사업[22]의 공동계약을 체결할 경우 의무적으로 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도에 법인 등기부상 본점

22) 특정 사업의 범위는 추정가격이 고시금액(2021년 현재 81억원) 미만이고, 건설업 등의 균형 발전을 위해 필요하다고 인정되는 사업과 저탄소·녹색성장의 효과적인 추진, 국토의 지속가능한 발전, 지역경제 활성화 등을 위해 특별히 필요하다고 인정하여 기획재정부장관이 고시하는 사업(외국건설사업자가 계약상대자에 포함된 경우이거나, 공동수급체의 구성원 중 당해 지역의 업체와 그 외 지역의 업체 간에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사가 아니어야 함)을 뜻함.

소재지가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 구성하도록 규정한 제도임.[23]

- 이러한 지역의무공동도급제도는 그간 여러 차례 일몰 규정이 적용되어 만료될 뻔하였으나, 현재까지 유효기간이 연장되어(2021년 현재 2029년 12월 31일까지 효력) 지역건설업 보호에 큰 역할을 담당 중임.
- 다음 <표 Ⅲ-4>와 <표 Ⅲ-5>는 각각 「국가 및 지방계약법」과 동법 시행령에서 규정하고 있는 지역의무공동도급제에 대해 예규(기획재정부 계약예규, 행안부 예규)를 통해 상세 규율하고 있는 사항임.

<표 Ⅲ-4> (계약예규) 공동계약운용요령 내 지역의무공동도급 관련 규정

(계약예규) 공동계약운용요령(기획재정부계약예규 제539호, 2021.1.1. 시행)

제9조(공동수급체의 구성)

①~⑤ (생 략)

⑥ 제5항에도 불구하고 계약담당공무원은 시행령 제72조제3항에 따른 공동계약의 경우에 공사의 특성 등을 고려하여 지역업체의 최소지분율을 다음 각 호에 따라 정할 수 있으며, 이를 입찰공고에 명시하여야 한다.

1. 시행령 제72조제3항제1호에 따른 공동계약 : 30% 이상
2. 시행령 제72조제3항제2호에 따른 공동계약
   가. 기획재정부 고시 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제72조제3항제2호에 따른 공동계약 대상사업」(이하 이 예규에서 "고시"라 한다) 제1호에 따른 사업 : 40% 이상(단, 시행령 제6장 및 제8장에 따른 공사의 경우 20% 이상)
   나. 고시 제2호에 따른 사업 : 20% 이상

⑦ 제6항제2호에 따른 공공수급체의 구성원이 되는 지역업체는 입찰공고일 현재 90일 이상 해당 공사현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 법인등기부상 본점소재지가 소재한 업체이어야 한다.

자료 : 기획재정부, (계약예규) 공동계약운용요령, 기획재정부계약예규 제539호, 2020.12.28. 일부개정.

- 참고적으로 <표 Ⅲ-5>에서 살펴볼 수 있듯이 지역의무공동도급의 최소 시공참여 비율을 최대 49% 이하의 범위에서 정할 수 있기에 2021년 현재 전국 17개 광역지자체의 경우 「지역건설산업 활성화 조례」를 통해 지역의무공동도급 권장 비율을 모두 49% 이상으로 규정 중임(<표 Ⅲ-26> 참조).

23) 단, 공사 현장을 관할하는 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우는 제외함.

<표 III-5> (행안부 예규) 공동계약운용요령 내 지역의무공동도급 관련 규정

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제167호, 2021.7.1. 시행)
제7장 공동계약 운영요령
제3절 공공도급에 따른 입찰과 계약 절차
1. 입찰공고
제9조(공동수급체의 구성)

가. (생 략)

나. 계약담당자는 법 제29조 제2항 및 시행령 제88조 제1항에 따른 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 입찰공고에 명시해야 한다.

다. 계약담당자는 법 제29조 제2항에 따라 공동계약을 체결하려는 경우에는 해당 시·도에 소재한 지역업체의 최소 시공참여비율을 40%로 입찰공고에 명시해야 한다.

라. "다"에도 불구하고 지방자치단체의 장은 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 지역업체 최소 시공참여비율을 49% 이하의 범위에서 정하여 입찰공고에 명시할 수 있다.

마. "다"와 "라"에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지역의무공동도급으로 발주할 수 없다.

1) 해당 공사가 지역업체 최소 시공참여비율 이상에 해당하는 시공능력평가액을 갖춘 지역업체가 입찰공고일 전일 기준 10인 미만인 경우

2) 40% 이상 지역업체로 제한할 경우 입찰참가자격에 필요한 면허·등록 등 자격을 갖춘 지역업체가 입찰공고일 전일 기준 10인 미만에 해당하는 경우

3) 지방자치단체의 장은 1), 2)에도 불구하고 지역여건 등을 고려하여 지역업체 최소 시공참여비율을 조정할 수 있다.

4) 그밖에 지역업체의 시공비율로 제한할 경우 시공상 품질이 떨어질 우려가 있거나 원활한 공동수급체 구성이 어려운 경우

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준, 행정안전부 예규 제167호, 2021.6.24. 일부개정.

3) 지역제한경쟁입찰제도(지역제한입찰제도)

- 「국가계약법」 제7조제1항의 단서[24]에 따른 '지역제한경쟁입찰제도'는 일정 금액 미만의 공공공사에 대해 해당 공사의 현장·납품지 등이 소재하는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 관할구역 안에 있는 업체만이 입찰에 참여할 수 있는 제도임(「국가계약법」 시행령 제21조제1항).

· 「국가계약법」상 지역제한입찰 대상 금액은 기획재정부령[25]으로 정하도록 규정하

24) 「국가계약법」 제7조제1항 : 각 중앙관서의 장 또는 계약 담당 공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약을 할 수 있다.

25) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등의 기획재정부장관이 정하는 고시금액(기획재정부 고시 제2020-39호).

고 있으며, 2021년 기준 「건설산업기본법」에 따른 건설공사(전문공사 및 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사는 제외)는 81억원 미만, 전문공사 및 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사는 10억원 미만으로 규정 중임.

・또한, 공기업·준정부기관 계약 사무 규칙상 지역제한입찰 대상 금액은 공사인 경우 2021년 현재 244억원 미만으로 규정 중임.

- 지역제한경쟁입찰제도와 관련하여 지난 2019년 4월 정부는 '민생불편 규제 혁신방안' 발표를 통해 국가계약에서의 지역제한경쟁입찰 참여 시 소재지 제한 규정을 다음과 같이 완화하여 지역제한경쟁입찰제도를 통한 지역경제 활력 제고 극대화를 추구함.

・보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면, 기존 「국가계약법」 시행규칙에서는 공공공사에 대해 지역제한경쟁입찰의 참가 자격을 당해 공사 현장 등이 위치한 동일 시·도내에 주된 영업소가 있는 법인 및 개인사업자로만 제한하였었으나, 참여기업의 진입장벽 완화와 더불어 기업 간 유효 경쟁을 증대하여 우수업체의 낙찰 기회를 확대하기 위해 시행규칙 개정(제25조제3항 및 제4항)을 추진함.

・이에 개정된 시행규칙의 핵심 내용을 추려보면, 공사 현장이 겹쳐 있거나 입찰 참가 대상자가 일정 수(10인) 미만인 경우 인접 시·도까지 지역제한 대상 범위를 확대함.

- 지금까지 살펴본 국가계약과 마찬가지로 지방계약 또한 「지방계약법」 제9조제2항의 단서에 따라 지역제한경쟁입찰제도를 운영 중임(동법 시행령 제20조제1항).

・「지방계약법」상 지역제한입찰 대상 금액은 국가계약과 마찬가지로 행정안전부령으로 정하고 있음. 다만, 국가계약과 달리 「건설산업기본법」에 따른 종합공사는 100억원 미만, 전문공사와 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사는 10억원 미만으로 규정 중임(동법 시행규칙 제24조제1항).

- 또한, 지방계약의 경우 역시 국가계약의 규제 완화 사항과 마찬가지로 다음 3가지 경우에 지역제한경쟁입찰을 적용할 수 있도록 소재지 제한 완화 규정을 운영 중임(「지방계약법」 시행령 제25조제3항)

· (case 1) 공사 등의 현장이 인접 시도에 걸쳐 있는 경우
· (case 2) 인접 시·도의 관할구역 안에 사업의 납품지가 있거나 인접 시·도의 관할 구역 안에 소재한 청사 등의 시설물을 유지·보수 및 관리하는 경우
· (case 3) 당해 지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우

- 지금까지 살펴본 지역제한경쟁입찰제도는 앞선 지역의무공동도급제도와 함께 지역 건설업을 보호·육성하는 데 있어 중추적인 역할을 담당 중임.[26]

· 참고적으로 지난 10년간(2011~2020년) 지역제한경쟁입찰제로 제한경쟁 발주한 공공공사(「건설산업기본법」에 따른 건설공사와 그 밖의 법령에 따른 공사 포함)는 <표 Ⅲ-6>과 같이 약 23만여 건에 달하고, 금액(추정가격) 기준으로는 106.3조원에 달하고 있는 것으로 조사돼 영세 지역건설산업의 성장을 위한 대표적 사다리로서의 역할을 담당 중인 것으로 파악됨(평균 공사 규모 4.6억원).

<표 Ⅲ-6> 지난 10년간 지역제한경쟁입찰제도로 발주한 공공공사 현황

(단위 : 건, 억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
건수	22,846	22,993	22,784	19,778	22,746	24,364	26,106	24,063	25,255	21,384	232,319
금액	101,348	100,872	109,357	92,951	103,093	104,274	111,338	103,505	113,362	122,736	1,062,837
평균	4.4	4.4	4.8	4.7	4.5	4.3	4.3	4.3	4.5	5.7	4.6

주 : 1) 추정가격 기준, 통계 정보가 부재하거나, 인적 오류(human error)가 명확한 사례 제외.
2) 입찰계약 방법 중 지역제한 또는 지역제한(단가)만 계상. 이에 따라 수의계약(소액, 유찰, 기타) 시의 지역제한은 미계상.
3) 나라장터 및 자체전자조달시스템을 통한 공공조달 통계 합산 계상.
자료 : 조달정보개방포털(검색일 : 2021.7.8.).

26) 지역제한경쟁입찰 및 지역의무공동도급제도의 지역건설업 보호제도의 실효성 수준을 검토한 연구 결과(양준석 외(2019), 대전지역 건설산업 활성화 방안 연구, 대전세종연구원)에 따르면, 지역제한 및 지역의무공동도급제도는 지역건설기업의 수주물량 확보에 어느 정도 실효성을 갖고 있다고 통계적으로 실증함.

4) PQ심사 시의 지역건설업 참여 우대 제도(지역업체참여도, 지역업체 가산평가)

- 「국가계약법」 시행령 제13조 및 「지방계약법」 시행령 제14조에서 규정하고 있는 입찰참가사전자격심사제도(이하 PQ심사)는 시공상 난이도가 있는 공사의 경우 입찰참가자의 자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 적격자를 선정할 수 있는 제도임.
  - 이에 따라 현행 계약예규 및 행안부 예규에 따른 '입찰참가자격사전심사요령'에서는 입찰참가자의 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술 능력, 재무 상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등을 종합적으로 평가하여 경쟁입찰 적격자를 사전에 선정하고 있음.
  - 이러한 PQ심사는 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 대상 공사, 일괄·대안·기술제안 등 기술형 입찰공사, 추정가격 200억원 이상 고난도공사[27] 입찰을 시행하는 공공공사는 의무적으로 적용해야 하며, 그 외의 공사(추정가격 100억원 이상)의 경우 발주기관이 PQ심사 시행 여부를 자율적으로 결정하도록 규정하고 있음.

- 이때 PQ심사 기준상의 '지역건설업 참여 우대제도'는 지역경제기여 및 지역건설사업자 참여 우대를 통한 지역건설산업 활성화를 유도하기 위한 제도임.
  - 다만, 현행 국가 및 지방계약에서 규정하고 있는 지역건설업체 참여 우대제도의 세부 평가내용은 다음 <표 Ⅲ-7> 및 <표 Ⅲ-8>과 같이 소폭 상이함.[28]

- 앞서 살펴본 지역제한경쟁입찰제가 중소형 공공공사에서 지역건설기업만이 참여할 수 있도록 제한하고 있는 제도라면, 전술한 지역의무공동도급제와 본 PQ심사 시의 지역건설업 참여 우대제도의 경우 중대형 공공공사에서 지역건설기업의 공동도급을 통한 사업 참여를 유도하고 있기에 직접적으로 지역건설업을 보호·육성하는 데 있어 큰 역할을 담당하고 있는 제도로 평가 가능함.

---

27) ① 교량(기둥사이의 거리가 50m 이상이거나 길이 500m 이상), ② 공항, ③ 댐 축조, ④ 에너지 저장시설, ⑤ 간척공사, ⑥ 준설, ⑦ 항만, ⑧ 철도, ⑨ 지하철, ⑩ 터널공사, ⑪ 발전소, ⑫ 쓰레기소각로, ⑬ 폐수처리장, ⑭ 하수종말처리장, ⑮ 관람·집회시설(바닥면적 1,000㎡ 이상), ⑯ 전시시설, ⑰ 송전공사, ⑱ 변전공사

28) 국가계약에서는 지역업체참여도를 별도 평가하여 합산하는 방식이나, 지방계약의 경우 PQ심사 평가항목 중 시공경험 및 시공평가 결과, 기술능력에 일정 비율을 가산하는 방식으로 상이하여 결국 지방계약 공사의 경우 지역업체 참여 시 가점이 더 크게 작용하도록 규정 중임.

<표 III-7> 국가계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체참여도 평가 사항

PQ심사의 기술적 공사이행능력부문 분야별 배점 기준

구분	심사 분야					배점 한도
	시공 경험	기술능력	시공평가결과	지역업체참여도	신인도	
배점	40(45)	45	10	5	+3 ~ -7	100

지역업체참여도 평가방법

1) 공동수급체 구성원 중 해당 공사현장을 관할하는 특별시, 광역시 및 도에 법인등기부상 본점소재지가 소재한 업체(이하 '지역업체'라 한다)의 지분율을 기준으로 평가
2) 지역업체는 입찰공고일 현재 90일 이상 해당 공사현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 주된 영업소가 소재한 업체이어야 함.
3) 단, 해당공사가 시행령 제42조제1항에 따른 공사, 시행령 제72조제3항에 따른 공사, 시행령 제6장과 제8장에 따른 공사, 계약예규 공동계약운용요령 제2조의3에 따른 공사, 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우 지역업체참여도분야는 심사에서 제외함.

자료 : 기획재정부, (계약예규) 입찰참가자격사전심사요령, 기획재정부계약예규 제545호, 2021.3.19. 일부개정.

<표 III-8> 지방계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체 가산평가 사항

지역업체 가산평가

1) 적용대상 : 지역업체가 공동도급 입찰에 구성원으로 참가한 입찰공사
2) 적용제외
   가) 법 제29조제2항에 따른 지역의무공동도급 입찰공사
   나) 해당지역 소재업체가 10인 미만인 경우
   다) 그밖에 발주기관이 입찰공고에 지역업체 가산평가를 제외한 공사
3) 구성원으로 참여한 지역업체의 가산평가는 수행능력 평가의 심사항목(경영상태·신인도 제외)별 평가점수에 다음의 가산비율을 적용하여 평가함. 다만, 공사현장이 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우는 각 시·도의 가산비율을 합산하여 적용함.

공사현장이 1개 시·도에 있는 경우		공사현장이 2개 이상 시·도에 걸치는 경우	
지역업체 합산시공비율	가산비율	각 시·도 지역업체 합산시공비율	가산비율
15% 이상 20% 미만	2%	7.5% 이상 12.5% 미만	2%
20% 이상 25% 미만	4%	12.5% 이상 17.5% 미만	4%
25% 이상 30% 미만	6%	17.5% 이상 25.0% 미만	6%
30% 이상 35% 미만	8%	25.0% 이상	8%
35% 이상 40% 미만	10%		
40% 이상 45% 미만	12%		
45% 이상 50% 미만	14%		
50% 이상	16%		

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준, 행정안전부 예규 제166호, 2021.6.24. 일부개정, 제1장 입찰참가자격 사전심사기준.

5) 조달청 등급별 유자격자 명부제도(유자격자명부경쟁입찰제)

- 우리나라의 대표적 중앙조달 기관인 조달청의 경우 공공공사 조달 시 「국가계약법」 시행령 제22조제2항(공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰 기준)을 근거로 '등급별 유자격자 명부제도'를 운영 중임.[29]

・조달청 등급별 유자격자 명부제도(유자격자명부경쟁입찰제)의 운용 목적은 중소건설기업의 수주 기회 확보와 소수 건설기업에 의한 독점 수주를 방지하기 위함임.

- 조달청 등급별 유자격자 명부제도는 입찰공고일 현재 시공능력평가액을 기준으로 정해진 등급(1~7등급) 기준에 맞춰 건설사업자를 등록하게 하고, 공사의 성질·규모에 의해 유형화된 공공공사에 입찰참가자격을 부여하는 제도임(<표 Ⅲ-9> 참조).

・조달청 등급별 유자격자명부는 시공능력평가액을 기준으로 7개 등급으로 구분하여 당해 공사의 추정금액을 기준으로 등급별 공사 배정 규모를 정하는 형태임.

・만약 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고자 할 경우에는 해당 등급에 등록된 자가 대표자이어야 하며, 다음의 기준을 적용하고 있어 상위 등급 건설사업자의 수주독점을 방지하고 있음.

✓ (기준 1) 해당 등급 이하로 등록된 공동수급체 구성원(대표자 포함) 전체의 계약 참여지분율 합(여러 업종이 복합된 공사에서는 전체 업종을 기준)은 80% 이상이어야 함. 다만, 등급별 유자격자명부 등록대상자가 아닌 기업은 해당 등급 이하로 등록된 공동수급체 구성원으로 봄.

✓ (기준 2) 2등급 이하 공사에서 1등급으로 등록된 공동수급체 구성원 전체의 계약 참여지분율 합은 10% 이하여야 함.

- 2021년 현재 조달청 등급별 유자격자 명부제도는 추정금액 기준 81억원 이상 경쟁입찰 공사를 대상으로 시행 중임.

・이때 장기계속공사의 경우에는 총공사 추정금액을 기준으로 등급별 배정을 시행함.

---

29) 등급별 유자격자 명부제의 적용대상 공사는 추정가격 고시금액 이상의 토목 및 건축공사로서 경쟁입찰 대상 공사가 적용대상임. 단, 국내입찰에서 입찰참가자격사전심사요령 제5조 각호에 해당되는 공사의 경우 또는 국내·국제입찰에서 유자격자 명부를 적용하는 것이 적정하지 않다고 인정되는 경우에는 제외함.

<표 III-9> 조달청 등급별 유자격자명부 등록내용

(단위 : 미만 ~ 이상)

등급	공사배정규모(추정금액 기준)		시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)
	토목공사	건축공사	
1	1,700억원 이상	1,200억원 이상	6,000억원 이상
2	1,700억원 ~ 950억원	1,200억원 ~ 950억원	6,000 ~ 1,200억원
3	950억원 ~ 550억원	950억원 ~ 550억원	1,200억원 ~ 600억원
4	550억원 ~ 400억원	550억원 ~ 400억원	600억원 ~ 330억원
5	400억원 ~ 220억원	400억원 ~ 220억원	330억원 ~ 200억원
6	220억원 ~ 140억원	220억원 ~ 130억원	200억원 ~ 120억원
7	140억원 ~ 고시금액	130억원 ~ 고시금액	120억원 ~ 고시금액

자료 : 조달청, 조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준, 조달청공고 제2021-9호, 2021.4.12. 시행.

- 또한, 기존 조달청 등급별 유자격자 명부제도는 종합건설업만을 대상으로 시행하였으나, 2021년 이후 종합·전문 간 업역규제 개선이 이루어진 현재에는 전문건설사업자의 종합공사에 대한 상호시장 진출 시 전문건설사업자의 유자격자 명부 등록 운용 기준이 보완되어 운용 중임.

- 본 제도로 인해 주된 영업소의 소재지가 수도권 및 주요 광역시에 위치한 상대적으로 규모가 큰 건설기업의 경우 공공발주 중소 지역건설공사 참여가 제한적일 수밖에 없기에 대부분 영세기업으로 구성된 지역건설기업의 시장 보호에 있어 일정 부분 일익을 담당하고 있다고 평가 가능함.

6) 국책사업의 지역의무공동도급제 확대 적용 및 기타 우대정책

- 지금까지 살펴본 공공공사 입·낙찰 관련 직접적 지역건설산업 보호·육성 정책 외에도 최근 국회와 정부에서는 지역경제 활력 제고 및 지역건설산업 활성화 유도를 목적으로 대형 국책사업의 경우 지난 2009년 '4대강 사업' 이후 지역공동도급 의무화를 적용함.
  - 앞서 살펴본 바와 같이 지역공동도급제는 2021년 현재 81억원 미만 공사에 한해 적용하는 것이 규정이나, 지난 2009년 4대강 사업의 경우 공사 규모가 81억원을 초과

하더라도 특례 규정 적용을 통해 지역공동도급 의무화를 전면 확대 시행할 수 있었음(당시 76억원 이상, 지역공동도급 의무비율 40%).

・이후 이명박 정부 때에는 기획재정부 고시 및 「국가계약법」 시행령 제72조 개정을 통해 '혁신도시 이전청사 공사'에 대해 지역의무공동도급을 공사금액 제한 없이 지역업체 참여 비율 40%로 확대 적용함.

- 또한, 1991년 간척지 조성공사부터 2021년 현재까지 순차적으로 진행 중인 '새만금 종합사업'의 경우 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제53조 및 동법 시행령 제34조를 통해 지역공동도급을 권장하고 있음(<표 Ⅲ-10> 참조).

・이뿐만이 아니라 새만금사업의 경우 지난 2014년 '새만금사업 지역기업 우대기준(새만금개발청 고시)' 마련을 통해 별도 입찰참가자격사전심사기준 배점 기준 마련(<표 Ⅲ-11> 참조), 지역업체 하도급 우선 활용 권장, 공사용 자재 지역기업 생산제품 우선구매 권장, 지역건설기계 우선 사용 권장 등을 규정하고 있음.

<표 Ⅲ-10> 새만금사업 지역업체 활용 우대 근거

새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(법률 제17742호) **제53조(지역기업의 우대)** 사업시행자는 대통령령으로 정하는 공사·물품·용역 등의 계약을 체결하는 경우에는 전라북도에 주된 영업소를 두고 있는 자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우대할 수 있다.
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법 시행령(대통령령 제31634호) **제34조(지역기업의 우대)** ① 법 제53조에서 "대통령령으로 정하는 공사·물품·용역 등의 계약"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다. 1. 공사계약 : 「건설산업기본법」에 따른 종합공사 및 전문공사, 「전기공사업법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사에 관한 계약 2. 물품 제조·구매 계약 : 제1호에 따른 공사를 시행하기 위한 각종 기자재 및 기계류, 사무기기, 전산장비 등의 제조·구매 계약 3. 용역계약 : 「엔지니어링산업 진흥법」에 따른 엔지니어링활동과 「건축사법」에 따른 건축물의 설계, 공사감리의 업무에 관한 용역계약 ② 사업시행자는 계약의 성격 등을 고려하여 기획재정부장관 및 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 지역기업의 우대기준을 정한다. ③ 사업시행자는 제2항에 따라 정한 지역기업의 우대기준을 인터넷 홈페이지에 게시하여야 하며, 전라북도지사에게 전라북도의 인터넷 홈페이지에 게시해 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 전라북도지사는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

<표 III-11> 새만금사업 지역업체 활용 우대를 위한 사전적격심사 별도 배점 기준

새만금사업 지역기업 우대기준(새만금개발청고시 제2018-6호)
별표 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준

[별표] 기술적 공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준

1. 지역업체 참여 배점제 적용공사(종합심사낙찰제 대상 공사에 적용)

가. 기술적 공사이행능력 부문의 적격요건은 종합평점 93점 이상으로 한다.

나. 시공평가결과 평가는 조달청 입찰참가자격사전심사기준 「별표 2」 기술적공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준의 제1호 및 제3호는 8점을 적용하며 제5는 4점을 적용한다.

1) 「별표 2」 기술적공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준 제1호 및 제3호

심사항목	평가요소	배점	등급	평점	
				고난도 공종의 포함된 공사	일반공종이 포함된 실적제한 공사
③ 시공평가 결과(8점)					
시공평가 결과	시공평가 점수	8	A. 95점 이상 B. 90점 이상 C. 85점 이상 D. 80점 이상 E. 80점 미만	8 7 6 5 4	

2) 「별표 2」 기술적공사이행능력부문 분야별 심사항목 및 배점기준 제5호

심사항목	평가요소	일반공종공사			기타공종공사		
		배점	등급	평점	배점	등급	평점
③ 시공평가 결과(4점)							
시공평가 결과	시공평가 점수	배점한도 적용					

다. 지역업체 참여도 평가는 조달청 입찰참가자격사전심사기준 「별표 2」 기술적공사이행능력 부문 분야별 심사항목 및 배점기준의 제1호, 제3호 및 제5호는 7점을 적용한다.

심사항목	평가요소	배점	등급	평점
④ 지역업체 참여도(7점)				
지역업체 참여도	조정 지분율의 합	7	A. 40% 이상 B. 35% 이상, 40% 미만 C. 30% 이상, 35% 미만 D. 25% 이상, 30% 미만 E. 15% 이상, 25% 미만	7 6 5 4 2

2. 지역업체 참여 배점제 적용공사(적격심사, 지역의무공동도급, 턴키/대안, 주계약자관리 방식 등의 공사에 적용)

가. 기술적 공사이행능력 부문의 적격요건은 종합평점 95점 이상으로 한다.

나. 신인도 평가는 가점과 감점을 상계하여 최대 0점부터 최소 -10점을 적용하여 평가한다.

- 가장 최근에는 「국가계약법」 시행령 개정을 통해 현 문재인 정부에서 추진 중인 '국가균형발전 프로젝트 사업(사업규모 22건, 19조 6,000억원)' 중 턴키 공사의 경우 20%, 광역교통망 사업의 경우 20~40% 수준에서 지역의무공동도급 적용을 의무화함(2020.4.7. 이후).

(2) 건설생산체계 관련 간접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황

- 지금까지 살펴본 중앙정부의 직접적 지역건설업 보호를 위한 입·낙찰 지원 제도 외에도 중앙정부의 타 정책 목표(국가경제 발전, 건설산업 지속적 성장 제고 등)의 달성을 위해 추진하고 있는 각종 제도와 사업 중에는 사실상 지역건설산업의 보호와 육성에 간접적 영향을 미치고 있는 다양한 제도와 정책이 운영되고 있음.

- 이에 중앙정부의 여러 정책 중 지역건설산업 보호·육성과 관련하여 간접적으로 영향을 미치는 정책 현황을 개괄적으로나마 살펴보면 크게 ① 건설투자 관련 정책을 통한 간접적 지역건설산업 물량 제공과 ② 건설업 체질 개선을 통한 건설산업의 지속 성장 유도 정책 중 지역건설산업 역량 개선 및 육성과 관련된 정책으로 다음과 같이 구분 가능함.

1) 건설투자 관련 정책의 안정적 추진을 통한 간접적 지역건설산업 물량 제공

- 전 세계적으로 그간 SOC 투자는 경제성장과 일자리 창출에 큰 효과가 있는 정책으로 공인되고 있으며, 이에 따라 미국, 영국 등 주요 국가들은 최근 경기 회복과 경제성장을 위해 SOC 투자를 확대하고 있는 상황임.

・미국의 경우 2011년(-0.4%)를 제외하고 1956~2017년까지 SOC 예산(명목가격 기준)을 전년 대비 지속적으로 확대 투자하고 있음. 가장 최근의 경우 2021년 4월에는 2.25조 달러 규모의 인프라 투자계획을 발표하였고, 그중 일부 사업에 대해 2021년 8월 1조 달러 규모의 인프라 예산법안이 미(美) 의회에서 통과되었으며, 이외에도 계속된 후속 인프라 투자 법안이 마련되고 있음.

・영국의 경우에도 2021년 기준 향후 5년간 총 6,000억 파운드 이상의 공공부문 투자

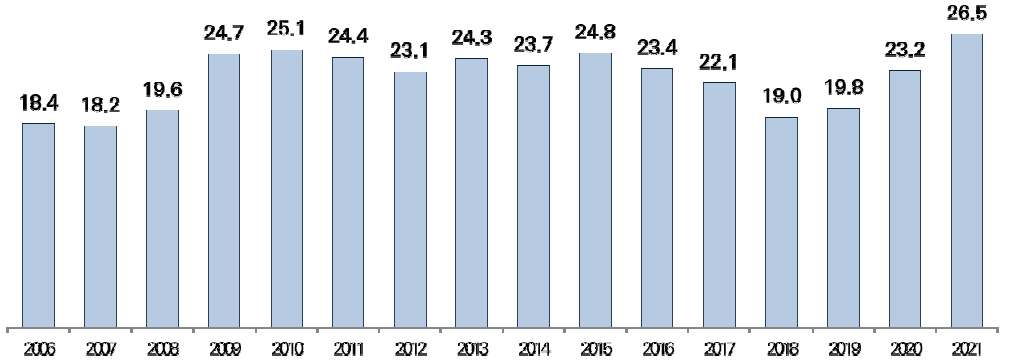
를 목표로 학교, 병원 등 기존 프로젝트, 지역 균형발전, 녹색 산업 혁명, 기후 변화 대응 등의 이행을 위한 투자를 계획함.[30]

- 내생적 경제성장 모형[31]에 따른 적정 경제 성장률(2.5~3.0%) 달성을 위한 적정 SOC 투자 수준은 GDP의 2.52~2.80%로 추정되며, 이를 금액으로 환산하면 52.6~56.2조원에 달하는 상황이기에 이를 위한 정부의 적극적 SOC 투자 확대가 요구되는 상황임.[32]

- 이러한 SOC 투자 확대의 필요성에 발맞추어 지난 2019년 이후 우리 정부 또한 SOC 예산에 대한 재정 확대 정책을 계속적으로 전개하여 왔으며, 그간 SOC 예산의 전반적인 축소 경향성에 따라 신규인프라 사업이 급속하게 감소함과 더불어 이에 따른 공공 건설시장의 급격한 축소가 이루어졌던 건설산업의 위축세를 극복하는 정책을 추진 중임(<그림 Ⅲ-1> 참조).

<그림 Ⅲ-1> 최근 15년간 정부 SOC 예산 추이(2006~2021년)

(단위 : 조원)



주 : 추경을 제외한 예산, 명목가격 추이.
자료 : 기획재정부, 예산안 각 년도.

30) 엄근용(2021), 경기 불확실성 증대...SOC 투자로 성장 유도해야, 건설동향브리핑 제820호, 한국건설산업연구원.
31) 내생적 경제성장 모형은 국가 간 지속적인 성장률 격차를 모형의 내생적 변수 간의 상호작용에 의해 설명하는 이론으로 GDP 대비 적정 SOC 투자 규모를 평가하는 데 사용함. 2012년부터 국가재정운용계획에서 SOC 투자 규모의 적정성 평가를 위해 활용 중임.
32) 엄근용(2021), 전게서 일부 인용.

- 더욱이 SOC 투자에 대한 이러한 정책 기조 변화는 정부 투자 계획에 따라 단기간에 그칠 것이 아니라 중기적으로 계속될 전망이기에 그간 계속된 공공공사 물량 감소에 따른 건설업계의 위축은 당분간 개선될 것으로 예상되며, 특히 공공 발주물량의 의존이 높은 지역건설산업의 경우 정부의 확장적 SOC 재정투자 기조에 따른 수혜가 기대됨.

· 정부의 중기 예산투자 계획을 살펴보면, 2021~2025년 국가재정운용계획[33] 기준 정부의 SOC 투자를 2025년까지 연평균 3.3% 증가할 계획을 수립함(<표 Ⅲ-12> 참조).

· 정부가 가장 최근 국가재정운용계획에서 SOC 예산을 연평균 증가로 계획한 것은 금융위기로 인한 경기 침체 극복이 중요과제였던 2009~2013년 국가재정운용계획 이후 작년 2020~2024년 국가재정운용계획과 더불어 10년 만임.

· 이에 따라 정부의 직접적 SOC 투자만 하더라도 연간 25조원을 상회하는 SOC 예산 투자가 향후 일정 기간 지속될 것으로 예상되며, 중앙정부 및 지방정부, 민간투자, 공기업 투자 규모를 종합하면 50조원을 상회할 것으로 전망됨.

<표 Ⅲ-12> 2021~2025년 정부 SOC 중기예산투자 계획

(단위 : 조원, 잠정, %)

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	연평균 증가율
총지출 (증가율)	604.9 (18.1%)	604.4 (8.3%)	634.7 (5.0%)	663.2 (4.5%)	691.1 (4.2%)	5.5%
SOC (증가율)	26.5 (14.1%)	27.5 (3.8%)	28.7 (4.4%)	29.5 (2.5)	30.2 (2.4)	3.3%

자료 : 기획재정부(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획 주요내용.

- 보다 구체적으로 정부의 중기 SOC 예산투자 계획을 살펴보면, ① 대도시권 광역교통망 및 주요 간선망에 대한 지속 투자와 더불어 ② 국가균형발전 프로젝트의 적기 완료 지원을 위한 예산 투입, ③ 노후 SOC 기반시설에 대한 안전 투자 확대, ④ 안전하고 편리한 국민 생활을 위한 SOC 디지털 관리체계 구축이 계속적으로 이루어질 것을 계획함.

33) 기획재정부(2021), 2021~2025년 국가재정운용계획.

- 이러한 정부의 건설투자 관련 정책 중 특히 지역건설산업의 안정적 물량 창출에 기여 가능한 주요 정책 사항은 다음과 같은 5가지를 꼽을 수 있음.

- 첫째로는 문재인 정부가 역점을 두어 추진한 '2019 국가균형발전 프로젝트'를 들 수 있음.

・지난 2019년 1월 정부는 인구와 기업, 각종 인프라가 수도권에 집중되는 것을 막고 지방과의 균형발전을 위해 총 24.1조원 규모의 국가균형발전 프로젝트를 발표하고 사업의 빠른 추진과 더불어 사업추진 좌초를 방지하기 위해 해당 사업에 대한 예비타당성 조사 면제를 추진함.

・국가균형발전 프로젝트의 주요 사업내용은 'R&D 투자 등 지역전략산업 육성(5개, 3.6조원)', '지역산업 인프라 확충(7개, 5.7조원)', '광역 교통·물류망 구축(8개, 10.9조원)', '지역주민의 삶의 질 제고(6개, 4조원)'로 구분되며, 각각에 해당하는 세부 사업을 <표 Ⅲ-13>과 같이 추진할 계획임.

・이중 예비타당성 조사가 면제되는 사업은 서울을 제외한 전국 16개 지역에 23개 철도·도로·산업단지 조성 사업이 해당되며, R&D 사업 3.6조원을 제외한 20조원 가량은 SOC 사업으로 2029년까지 연차적으로 사업이 추진될 계획임에 따라 향후 10년간 연평균 1.9조원의 국비가 투입될 예정임.

- 약 20조원에 달하는 SOC 투자 사업이 국가균형발전 프로젝트로 추진됨과 더불어 전술한 바와 같이 해당 프로젝트는 지역건설기업의 40% 이상 참여가 의무화된 지역의무공동도급이 적용되는 사업[34]이자 하도급 및 지역 자재·장비 활용·인력 고용 확대 등이 권고되는 사업이기에 본 프로젝트의 주된 취지인 지역경제 활력 제고와 더불어 지역건설산업 활성화에 일정 수준 이상 기여할 것으로 판단됨.

- 두 번째로는 지난 문재인 정부 들어 논의와 추진이 다시금 가시화되고 있는 노후 주거지 및 쇠퇴한 구도심의 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신 정

34) 국가균형발전 프로젝트의 지역의무공동도급 적용을 위해서는 기획재정부가 고시하는 사업에 대해 적용되며, 이에 기획재정부는 2020년 기준 전국 총 22개 사업(19.6조원)을 고시함. 청와대 서면브리핑(2020.3.31.), 국가균형발전 프로젝트 사업 지역의무공동도급 제도 적용 결정 관련 서면브리핑 참고.

책인 '도시재생 뉴딜사업'을 꼽을 수 있음.

<표 III-13> 국가균형발전 프로젝트 사업 개요

(단위 : 조원, 잠정)

사업 내용	세부 사업명	투자 규모	지역
R&D 투자 등 지역전략산업 육성 (5개)	상용차산업 혁신성장 및 미래형 산업생태계 구축(R&D)	0.2	전북
	인공지능 중심 산업융합 직접단지 조성	0.4	광주
	수산식품 수출단지 조성	0.1	전남
	지역특화산업육성+(R%D)	1.9	전국
	스마트 특성화 기반구축(R&D)	1.0	전국
	소 계	3.6	-
지역산업 인프라 확충 (7개)	석문산단 인입 철도	0.9	충남
	대구산업선 철도(서대구~대구국가산단)	1.1	대구
	울산 외곽순환고속도로(미호~강동)	1.0	울산
	부산신항~김해 고속도로	0.8	부산
	서남해안관광도로(압해~화원 등)	1.0	전남
	영종~신도 평화도로	0.1	인천
	새만금 국제공항	0.8	전북
	소 계	5.7	-
광역 교통·물류망 구축 (5개(예타면제) + 3개(예타대상 선정))	남부내륙철도(김천~거제)	4.7	경남
	충북선 철도 고속화(청주공항~제천)	1.5	충북
	세종~청주 고속도로	0.8	세종
	제2경춘국도(남양주~춘천)	0.9	강원
	평택~오송 복복선화	3.1	전국
	제천~영월 고속도로(예타대상 선정)	1.2	강원
	문경~김천 철도(예타대상 선정)	1.4	경북
	경전선 전철화(예타대상 선정)	1.7	광주·전남
	소 계	10.9	-
지역주민의 삶의 질 제고 (6개)	공공하수처리시설 현대화	0.4	제주
	산재 전문 공공병원	0.2	울산
	대전 도시철도 2호선(트램)	0.7	대전
	도봉산 포천선(옥정~포천)	1.0	경기
	동해선 단선 전철화(포항~동해)	0.4	경북
	국도 위험 구간 등	1.2	전국
	사상~해운대 고속도로(민자사업 추진)	2.0	부산
	소 계	4.0	-
총 계		24.1	-

자료 : 기획재정부, "국가균형발전프로젝트", 2019.1.29. 보도자료.

· 2010년을 기점으로 기존 논의가 이루어져 온 '도시재생' 사업은 전면철거형 주거지 정비사업, 대규모 계획 수립 중심, 공급자 위주, 정부 및 공기업 중심으로 추진된 한계를 안고 있었음.
· 이를 반면교사 삼아 당시 문재인 정부는 주요 국정과제이자 국책사업 중 하나로 도시재생 뉴딜사업을 선정하고, '주거복지 실현', '도시경쟁력 회복', '사회 통합', '일자리 창출'을 주된 사업 목표로 관련 사업을 역점적으로 추진함.

- 문재인 정부 당시부터 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업의 추진실적을 살펴보면, 지난 2016년 16개 도시재생 뉴딜 지역 시범사업을 시작으로 2017년 68개, 2018년 99개, 2019년 116개, 2020년 117개 사업지역을 선정하여 추진 중이며, 2021년도 도시재생 예비사업 또한 86개가 지정됨과 더불어 2021년 7월 1차로 13개가 지정됨.[35]
· 참고적으로 2018년 3월 정부가 발표한 도시재생 뉴딜 로드맵에 따르면, 도시재생 뉴딜사업의 정부 재정투입 계획은 2018년 1.16조원을 시작으로 2022년까지 10.29조원을 투입할 것을 발표함(<표 Ⅲ-14> 참조).

<표 Ⅲ-14> 도시재생 뉴딜사업의 정부 재정투입 계획

(단위 : 천억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	총계	연평균
국비	4.6	7	9	10	10	40.6	8.1
지방비	3	5	6	6.7	6.6	27.3	5.4
부처연계	4	6.5	8.5	8	8	35	7
소계	11.6	18.5	23.5	24.7	24.7	102.9	20.5

자료 : 관계부처 합동, "내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵", 보도자료, 2018.3.27.

- 또한, 정부는 도시재생 사업의 체계적이고 발이 빠른 추진을 위해 2021년 8월 기준 광역 및 기초지자체, 현장 단위 도시재생(현장)지원센터를 전국적으로 398개가 설치하여 운영하고 있음.

- 이러한 정부의 도시재생 뉴딜사업에 대해 젠트리피케이션 발생 등 여러 문제점[36]

35) 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr) 참조.

이 존재하고 있는 것이 주지의 사실이나, 정부의 발 빠른 도시재생 사업추진과 더불어 정부가 전체 도시재생 사업비의 80%를 민간 개발사업자에게 10년간 연 2% 이율로 대출해주는 등 정책적·재정적 지원책 추진으로 인해 낙후된 지역의 일시 인프라 개선이 이루어지는 점을 고려할 때 지역경제 활력 제고 및 지역건설산업 활성화 측면에 있어서는 큰 도움이 되고 있는 상황으로 판단됨.

- 세 번째로는 지난 2014년 8월 국가안전대진단과 안전산업 발전방안 마련을 통해 안전 투자 및 사회·생활기반시설 투자와 민간투자 활성화를 추진하겠다고 발표한 이후 지난 2019년 '지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책'을 확정하고 2023년까지 노후 기반시설 안전강화에 32조원의 예산투자계획을 발표한 '노후 인프라 개선' 또한 지역건설산업의 안정적 물량 창출에 있어 큰 사업으로 꼽을 수 있음.

・우리나라 인프라는 1970~1980년대에 대부분 지어져 시설물의 노후화가 본격적으로 도래하기 시작하였으며, 향후 10년 안에 30년 이상 된 노후 인프라가 현재 수준의 2배 이상으로 증가(2021년 현재 준공 30년 이상 된 「시설물안전법」에 의해 관리되는 시설물 비중 17.5% → 10년 후 준공 후 30년에 달하는 시설물 비중 44.3%)하는 만큼 노후 인프라 개선을 위한 투자 확대가 필요한 상황이며, 이에 정부는 발 빠른 대책을 마련하여 추진 중임(<표 Ⅲ-15> 참조).

- 노후 인프라 개선과 관련한 투자정책 마련 추진현황을 보다 구체적으로 살펴보면, 입법부의 경우 지난 2018년 12월 「지속 가능한 기반시설 관리법」을 제정하여 2020년 1월 이후 시행 중이며, 정부 또한 국회에서 제정한 법률의 시행을 위해 15종의 기반 시설을 관리 대상으로 지정하는 동법 시행령과 시행규칙을 제정함과 더불어 민간 시설물 또한 관리 주체에 포함하는 내용을 담은 개정을 추진하는 등 관련한 후속 조치를 계속하여 추진 중임.

- 이와 발맞추어 지방자치단체의 경우 「지속 가능한 기반시설 관리법」에서 규정하고 있는 기본계획 수립(2020.4. 발표)에 따라 후속된 추진계획을 수립하기 위한 관

36) 이코노미조선, "전문가 4인 '이번 정부의 도시재생 사업이 성공하려면'", 2018.11.1. 신문기사 참조.

련 업무부서를 신설하거나 담당자를 지정하는 등 기본 거버넌스 체계를 구축 중임.

- 또한, 일부 광역 및 기초지자체의 경우 노후 인프라 관련 조례를 제정하여, 노후 인프라에 대한 유지관리 및 성능개선을 위한 노력을 경주 중임.

<표 III-15> 「시설물안전법」에 의해 관리되는 1~3종 시설물 현황(2020.11. 기준)

(단위 : 개, %)

준공 이후	교량	터널	항만	댐	하천	상하수도	옹벽	절토사면	공동구	건축물	합계
합계	33,117	4,920	496	615	6,976	2,354	3,553	4,598	39	103,713	160,381
30년 이상	6,319 (19.1%)	697 (14.2%)	108 (21.8%)	390 (63.4%)	1,494 (21.4%)	505 (21.5%)	401 (11.3%)	355 (7.7%)	9 (23.1%)	17,719 (17.1%)	27,997 (17.5%)
21~30년	10,453 (31.6%)	874 (17.8%)	141 (28.4%)	77 (12.5%)	1,588 (22.8%)	575 (24.4%)	491 (13.8%)	855 (18.6%)	10 (25.6%)	27,844 (26.8%)	42,908 (26.8%)
11~20년	12,146 (36.7%)	1,666 (33.9%)	129 (26.0%)	72 (11.7%)	1,756 (25.2%)	733 (31.1%)	995 (28.0%)	2,440 (53.1%)	3 (7.7%)	29,166 (28.1%)	49,106 (28.1%)
10년 이내	4,199 (12.7%)	1,683 (34.2%)	118 (23.8%)	76 (12.4%)	2,138 (30.6%)	541 (23.0%)	1,666 (46.9%)	948 (20.6%)	17 (43.6%)	28,984 (27.9%)	40,370 (27.9%)

주 : ① 교량(도로교, 복개구조물, 철도교), ② 터널(도로터널, 지하차도, 철도터널), ③ 항만(갑문시설, 계류시설, 방파제, 파제제, 호안), ④ 댐(다목적댐, 발전용댐, 홍수전용댐, 용수전용댐, 지방상수도전용댐), ⑤ 하천(하구둑, 수문, 제방, 보, 배수펌프장), ⑥ 상하수도(광역상수도, 공업용수도, 지방상수도, 공공하수처리시설), ⑦ 옹벽(도로옹벽, 철도옹벽, 항만옹벽, 댐옹벽, 건축물옹벽), ⑧ 절토사면(도로사면, 철도사면, 항만사면, 댐사면, 건축물사면), ⑧ 건축물(공동주택건축물, 대형건축물, 문화 및 집회시설, 판매시설, 의료시설, 숙박시설, 운수시설, 종교시설, 노유자시설, 수련시설, 운동시설, 관광휴게시설, 철도역시설, 지하도상가).

자료 : 시설물통합정보관리시스템, 엄근용(2021), 노후 인프라 급증, 시설물 노후화 본격 도래, 한국건설산업연구원 동향브리핑 제820호 재인용.

- 노후 인프라에 대한 중앙정부 및 지자체의 이러한 대응 사항들을 고려하였을 때 향후 노후 인프라 개선과 관련한 중소형 공공공사 발주가 급증할 것으로 전망되기에 이 역시 대부분 중소기업으로 구성되어 있는 지역건설업의 경우 신규 물량 창출 및 이를 통한 산업 활력 제고 방안으로 고려 가능한 사항임.

- 넷째로는 전통적으로 정부가 재정사업으로 추진하던 사회기반시설을 민간부문에서 추진하는 '민간투자사업'을 들 수 있으며, 이를 통한 지역건설산업의 안정적 물량 창출 또한 고려 가능할 것임.

- 우리나라 민간투자사업의 총투자비 및 사업 건수 추이를 살펴보면, 1994년부터 2020년까지 765개 사업이 추진 중이거나 추진되었고, 이를 통해 132.9조원이 민간투자사업으로 투자되었거나 투자 중임(<표 Ⅲ-16> 참조).

<표 Ⅲ-16> 민간투자사업 추진단계별 투자비 실적(1994~2020년)

구분	사업 수(개)					투자비(조원)			
	합계	운영중	시공중	준비중	종료	합계	민간 투자비	건설 보조금	토지 보상비
BTO	263	205	21	13	24	99.3	62.4	23.2	13.7
BTL	502	469	16	6	11	33.5	32.6	0.4	0.5
합계	765	674	37	19	35	132.9	95.0	23.6	14.2

자료 : 기획재정부(2021), 2020년도 민간투자사업 운용현황 및 추진실적 등에 관한 보고서.

- 참고로 그간 민간투자사업의 연도별 추진실적을 살펴보면, 2007년 가장 많은 사업(117건, 10조원)이 추진된 이후 최소 운영수입보장금(MRG) 등에서 촉발한 민간투자사업에 대한 문제점 지적이 뒤따라 지속적인 감소세를 기록하였었음(<그림 Ⅲ-2> 참조). 하지만 2013년 및 2015년, 2020년에 이르는 정부의 민간투자사업 활성화 정책 추진에 따라 2018년 전고점을 넘어섰으며 계획 중인 사업도 증가함.

<그림 Ⅲ-2> 연도별 민간투자사업의 총투자비 및 사업 건수 추이(1996~2020년)

자료 : KDI 공공투자관리센터(2021), 2020년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서.

- 특히 지난 2020년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정을 통해 기존 도로, 철도 등 53종에 한정되었던 민간투자사업 대상 시설을 모든 공공시설로 전면 확대한 이후 소규모 어항 등 다양한 시설에 대한 민간투자사업 활성화가 추진되고 있다는 점을 고려할 때 지역건설산업 물량 확보에도 일정 수준 기여할 것으로 전망됨.
- 이뿐만 아니라 정부는 민간투자사업 확대와 관련하여 지난 제11차 비상경제 중앙대책본부회의를 통해 신규 민자사업 발굴 확대, 내진보강 사업 등 새로운 유형의 신규 민자사업 발굴 확대와 민자사업 투자 활성화 기반 마련(배당소득 분리과세, 규제 완화, 사업자 선정 시 우대, 공모 인프라 펀드 활성화 등)을 통해 매년 10조원 이상 민간투자사업이 이루어질 수 있도록 유도할 계획을 발표하였다는 점에 있어 향후 시장 규모 확대가 안정적으로 예상됨.[37]

・더욱이 민간투자사업 대상 시설 확대에 따라 그간 대형공사에서만 활용되었던 민간투자사업이 중형 규모의 사업까지로 확대 검토되고 있다는 점과 이에 따라 기존 대형 건설사 중심으로 참여한 민간투자사업이 중소형 지역건설기업의 참여까지 확대될 가능성이 증대된 점을 함께 고려하여야 할 것임.

- 지역건설산업의 안정적 물량 창출과 관련한 정부의 주요 정책의 마지막으로는 문재인 정부의 '한국판 뉴딜사업'을 꼽을 수 있음.

- 한국판 뉴딜사업이란 2021년 기준 최근 경제정책 2대 방향(① 코로나19로 인한 위기 극복, ② 포스트 코로나 시대에 대비한 선도형 경제기반 구축)을 관통하는 주요 정책으로 2025년까지 160조원(국비 114.1조원)을 투입하는 투자계획임.

・이러한 한국판 뉴딜사업은 '디지털 뉴딜', '그린 뉴딜', '안전망 강화'라는 3개 축으로 <그림 Ⅲ-3>과 같은 28개 과제로 구성되어 있음.

- 이 중 지역경제 활력 제고와 더불어 지역건설산업과 가장 밀접한 관련이 있는 한국판 뉴딜사업은 '지역균형 뉴딜'임. 지역균형 뉴딜이란 한국판 뉴딜을 지역 기반으로 확장한 것으로 지역을 새롭게(New), 균형적(Balanced)으로 발전시키겠다는 정책임.

37) 관계부처 합동, 민자사업 활성화 방안, 제11차 비상경제 중앙대책본부회의, 2020.7.23.

· 이러한 지역균형 뉴딜사업의 유형은 크게 ① 한국판 뉴딜 지역사업, ② 지자체 주도형 뉴딜사업, ③ 공공기관 선도형 뉴딜사업으로 구분 가능함.

· 즉, 지역균형 뉴딜 정책의 추진을 통해 정부는 지역경제 혁신과 더불어 삶의 질 개선, 국가균형발전을 함께 도모하겠다는 정책 목표를 수립하여 뉴딜과 지역 정책 연계 및 양질의 지역균형 뉴딜 활성화를 주요 추진 방향으로 설정하고 관련 노력을 경주하고 있음.

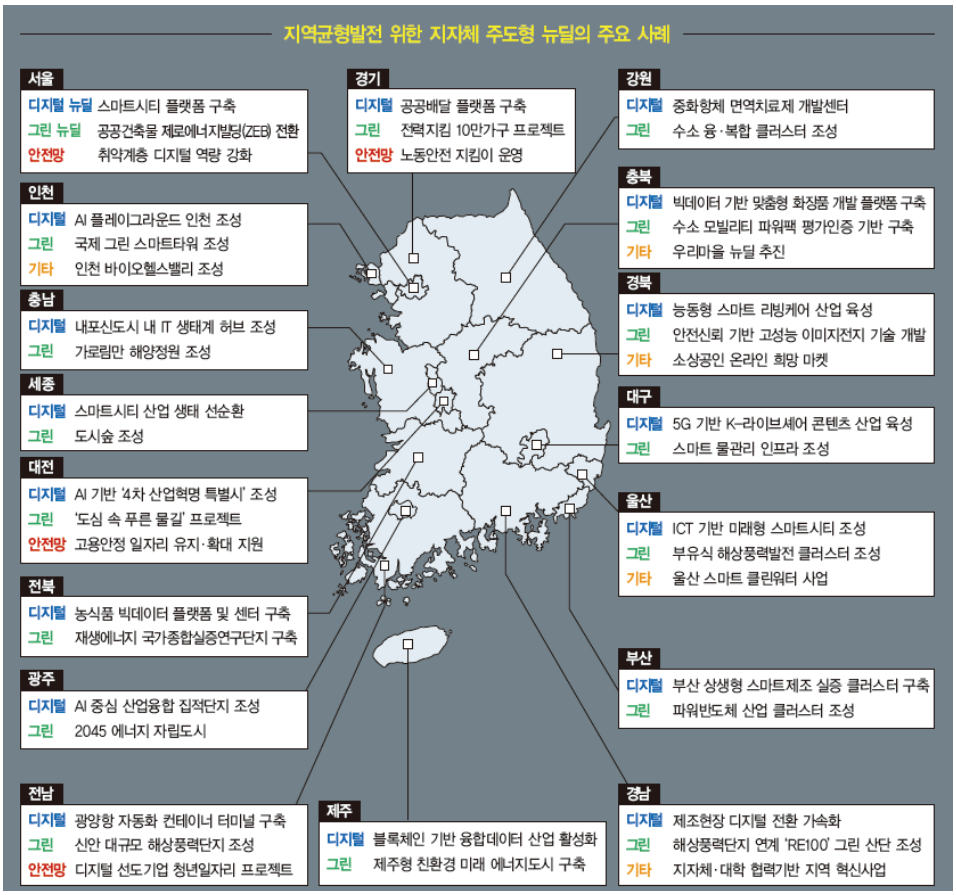
<그림 III-3> 한국판 뉴딜 주요 내용(28개 과제)

디지털 뉴딜(Digital New Deal)	그린 뉴딜(Green New Deal)
D.N.A 생태계 강화 ① 국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용 ② 1·2·3차 전(全) 산업으로 5G·AI 융합 확산 ③ 5G·AI 기반 지능형 정부 ④ K-사이버 방역체계 구축 **교육 인프라 디지털 전환** ⑤ 모든 초중고에 디지털 기반 교육 인프라 조성 ⑥ 전국 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화 **비대면 산업 육성** ⑦ 스마트 의료 및 돌봄 인프라 구축 ⑧ 중소기업 원격근무 확산 ⑨ 소상공인 온라인 비즈니스 지원 **SOC 디지털화** ⑩ 4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축 ⑪ 도시·산단의 공간 디지털 혁신 ⑫ 스마트 물류체계 구축	**도시·공간·생활 인프라 녹색 전환** ⑬ 국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화 ⑭ 국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복 ⑮ 깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축 **저탄소·분산형 에너지 확산** ⑯ 에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축 ⑰ 신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원 ⑱ 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대 **녹색산업혁신 생태계구축** ⑲ 녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산단 조성 ⑳ R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성
안전망 강화	
고용·사회안정망 ㉑ 전(全) 국민 대상 고용안정망 구축 ㉒ 함께 잘 사는 포용적 사회안정망 강화 ㉓ 고용보험 사각지대 생활·고용안정 지원 ㉔ 고용시장 신규진입 및 전환 지원 ㉕ 산업안전 및 근무환경 혁신	**사람투자** ㉖ 디지털·그린 인재 양성 ㉗ 미래적응형 직업훈련 체계로 개편 ㉘ 농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화

자료 : 기획재정부 홈페이지, 한눈에 보는 경제.

- 지역균형 뉴딜사업의 추진을 위해 중앙정부가 투입하는 투자 규모는 75조 3천억원(전체 한국판 뉴딜 투자 규모 160조원의 47% 수준)이며, 이 중 각 지방자치단체가 지역의 특성을 살려 스스로 발굴·추진하는 지자체 주도형 뉴딜사업의 경우 2021년 기준 총 136개 광역·기초지자체에서 지자체 주도형 뉴딜사업을 계획 또는 추진 중임(<그림 Ⅲ-4> 참조).

<그림 Ⅲ-4> 지자체 주도형 뉴딜 주요 사례



자료 : 대한민국 정책브리핑, '지역균형 뉴딜'로 지역경제 살리고 균형발전 이룬다, 2020.10.19. 기사 참조.

- 지금까지 살펴본 한국판 뉴딜사업의 경우 중앙정부가 국가 경제 성장을 위한 체질 전환을 위해 국책사업으로 추진하는 대규모 정책사업이기에 이와 연계된 인프라

환경 개선과 관련하여 건설산업 역시 일정 부분 수혜를 받을 것으로 전망됨.

- 특히 <그림 Ⅲ-4>를 통해 볼 수 있듯이 지역균형 뉴딜사업의 경우 국가 균형 발전 측면 대부분 건설·인프라 사업을 근간으로 이루어질 예정이며, 이를 위한 지방교부세 및 지방채 초과 발행 지원 등 지원 정책 또한 활발히 추진될 계획이기에 지역건설산업의 물량 확보에도 큰 도움이 될 것으로 전망됨.

2) 건설산업 지속 성장 유도 정책 중 지역건설산업 육성 관련 간접적 지원 정책 현황

- 지금까지 살펴본 중앙정부의 건설투자 관련 정책을 통한 간접적 지역건설산업 물량 제공 정책 현황과 더불어 건설산업의 진흥과 육성을 위한 다각적인 정책을 추진하는 행정부의 정책 또한 필연적으로 지역건설산업의 보호와 육성, 산업 체질 개선, 산업역량 강화와 관련한 정책이 직·간접적으로 포함되어 있기에 이와 관련한 중앙정부의 주요 정책을 다음과 같이 요약하여 살펴봄.

- 가장 첫 번째로 지역건설산업 보호와 관련한 중앙정부의 건설정책으로는 '분리·분할발주 제도'를 꼽을 수 있음.
  - 이 중 먼저 분리발주에 대해 살펴보면, 건설산업은 생산에 소요되는 기간이 길고 다수의 사업참여자가 동시에 투입되는 특성상 인력·자재·장비 등 각 투입 요소 간 유기적인 결합과 조화가 무엇보다도 중요한 산업이기에 우리나라의 경우 공공공사 계약 시 「국가·지방계약법」을 통해 예산 절감 및 효율성, 안정성 등을 위해 원칙적 분리발주를 금지하고 있으며, 통합발주를 원칙으로 삼고 있음.[38]
  - 이때 통합(일괄)발주란 전체 사업내용이 확정된 공사를 하나의 원도급회사에 일괄발주하여 권한과 책임을 일원화시키는 방식으로 이에 따라 통합발주하에서 원도급

38) 「국가 및 지방계약법」에서는 보다 정확히 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 분리발주하는 것이 비효율적이고 하자 책임이나 공정 및 사업관리상 문제를 발생시킬 우려가 크기 때문에 이를 원칙적으로 금지하고 있음. 다만, 동법에서는 3가지 예외 조항(① 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리발주 할 수 있도록 규정된 공사, ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할 시공함이 효율적인 공사, ③ 하자 책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사)을 두어 공사의 성격 및 규모, 효율성 등을 종합 고려하여 분리발주를 제한적으로 시행할 수 있도록 발주자의 자율권 또한 부여하고 있음.

자는 해당 공사를 종합 관리하고, 직접시공을 하거나 세부 공종별로 나누어 하도급자에게 하도급하여 시공하는 방식으로 계약이행이나 하자보수 등 공사 목적물의 품질에 대해 개별 시공자를 대표하여 책임을 일체 부담하는 방식을 의미함.

- 반면, 분리발주란 발주자가 직접 건설공사를 세부 공종별로 구분하여 발주하고, 각각의 시공자가 개별 시공한 후 각자 책임을 부담하는 방식을 뜻함. 이에 분리발주는 원칙적으로 각 세부 공종별로 건설사업자(대표적으로 전문건설사업자)에게 직접 발주하여 발주자가 직접 종합적인 계획·관리·조정 역할을 수행하는 발주자 직영시공의 형태를 의미함.
- 하지만 우리나라의 법률하에서 분리발주는 주요 공종의 경우 종합공사를 시공하는 건설사업자(대표적으로 종합건설사업자)에게 발주하며, 그 외 공종의 경우 다른 건설사업자(대표적으로 전문건설사업자)에게 분리하여 발주하는 방식을 의미함.
- 즉, 분리발주는 발주자가 직접 세부 공종별로 다수의 건설사업자를 직접 선정하고, 개별 시공자에게 직접 지시·협의 및 공종 간 인터페이스 조정을 하며, 프로젝트의 성패에 대해 원칙적으로 발주자가 직접 책임을 부담하는 방식으로 정의 가능함.
- 또한, 「건설산업기본법」에 따른 건설공사의 범위에서 제외되어 있는 '전기공사'와 '정보통신공사', '건설폐기물 처리용역', '소방시설공사'의 경우 타 법령에 의거하여 분리발주가 의무화되어 있음.

- 이런 분리발주제도는 그간 우리 건설산업 내에서 업역 간 다툼으로 계속되어 온 상황으로 일부 공사에 대해 분리발주가 최초 의무화되어 시행된 1971년 이후 현재까지 각 업계의 입장에 따라 첨예하게 대립하고 있으며, 이로 인한 업역 간 다툼 확대로 인해 산업 안전성 저하가 계속되어 온 상황임.

- 다행히도 지난 2013년 이후 행정부 및 입법부에서는 건설공사 분리발주 확대 적용을 유보하였음에도 불구하고 광역지자체의 경우 조례 제·개정을 통해 공공공사 분리발주 관련한 논란이 계속하여 이어지고 있는 추세임(<표 Ⅲ-17> 참조).
- 일부 지방자치단체에서 제정·시행하고 있는 분리발주 권고(일부 의무) 조례는 「지방계약법」에서 규정한 통합발주 원칙 및 분리발주 예외 조항에도 불구하고, 자칫 일반적으로 분리발주가 가능하거나 의무화된 것으로 오해할 소지가 있음.

· 이에 최근 행정안전부에서는 질의회신(회계제도과-2249, 2016.5.10.)을 통해 해당 조문을 오해의 소지가 없도록 수정할 필요가 있다고 회신하였고, 공정거래위원회 또한 동일한 입장을 제기하였으나, 이후에도 지방자치단체의 유사 조례가 지속적으로 제정되고 있는 상황임.

<표 III-17> 광역지자체 기준 분리발주 관련 조례 제·개정 현황

지자체	조례명	제/개정일
서울	서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2019.07.28.
부산	부산광역시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.07.15.
대구	대구광역시 관급공사의 소방시설공사 분리발주 조례	2014.11.10.
인천	인천광역시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.01.12.
광주	광주광역시 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2015.03.01.
대전	대전광역시 소방시설공사 분리발주 조례	2015.12.18.
울산	울산광역시 지역건설산업 발전에 관한 조례	2018.12.06.
	울산광역시 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2019.06.21.
세종	세종특별자치시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무 조례	2014.12.22.
경기	경기도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무 조례	2014.05.07.
강원	강원도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.11.06.
	강원도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례	2015.12.31.
충북	충청북도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례	2016.05.24.
	충청북도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2019.05.17.
충남	충청남도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주에 관한 조례	2015.02.22.
전북	전라북도 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2015.10.30.
전남	전라남도 지역건설산업 활성화 촉진조례	2011.05.13.
경북	경상북도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.12.31.
경남	경상남도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.07.09.
제주	제주특별자치도 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2018.12.31.

자료 : 행정안전부 자치법규정보시스템 및 법제처 국가법령정보센터, 전영준 외(2020), 전게서 재인용.

- 더욱이 분리발주 문제를 지역건설산업 활성화 관점에서 살펴보면, 통합발주가 이루어진 공공공사의 경우 대부분 지역의무공동도급 대상 공사에 해당되기에 전체 발주물량의 약 40%가량이 지역건설기업 수행이 가능하나, 분리발주가 된 경우에는 분리발주 대상 공종의 규모가 10억원을 초과하여 지역제한 발주가 불가능할 가능

성이 대부분이기에 오히려 지역건설기업 입장에서는 수주 기회는 증대되나, 전체 지역건설산업의 입장에서는 물량이 감소하는 역효과 발생을 고려해야 할 것임.[39]

- 이와 반대로 대부분 선형공사에서 이루어지는 분할발주의 경우 일괄발주 대비 공사 규모의 축소가 가능하기에 지역의무공동도급 또는 지역제한 입찰이 가능해져 상대적으로 기업 규모가 작은 기업이 다수 분포하고 있는 지역건설산업 입장에서는 발주물량 대부분을 지역 내에서 소화 가능하단 점에 있어 유리한 방식임.

- 결론적으로 분리·분할발주 제도와 관련하여서는 분리발주의 경우 중소업체 보호라는 당초의 제도도 입 목적은 달성 가능할 수 있으나, 지역건설산업 활성화 측면에 있어서는 바람직한 제도로 보기 어렵기에 당해 공사수행 시 분리발주가 당해 공사의 성격 및 규모, 효율성 등을 종합 고려하였을 때 필요하다고 인정하는 경우만 분리발주를 시행하는 지방자치단체 차원의 전략적 접근이 필요함.

- 이와 반대로 분할발주의 경우 발주자가 적극적으로 분할발주를 시행할수록 행정력 소요는 증가할 것이나 지역건설산업의 안정적 물량 제공이 가능해져 지역건설산업 활성화 및 지역경제 활력 제고가 가능하다는 점에 있어 적극적으로 추진할 것을 고려 가능함.

- 두 번째로 건설하도급자를 비롯한 건설산업과 관련한 전·후방 산업이라 할 수 있는 건설기계·장비대여업자와 건자재 제작 및 유통기업, 건설 생산체계의 핵심 요소라 할 수 있는 건설기능인력 등 소위 산업 내 약자를 보호하기 위한 정부의 각종 제도·정책에 따른 직·간접적 지역건설기업의 보호와 안정적 경영환경 구축을 꼽을 수 있음.

---

39) 중대형 종합건설사에 협력업체로 등록된 기업 또는 입찰참가자격사전심사 및 적격 및 종심·종평제 심사에 있어 평가가 우수한 업체만이 지역의무공동도급 시 우선적으로 공동도급사로 선정된다는 점을 고려할 때 당해 지역에 소재한 지역건설기업 중 우수한 역량을 보유한 상위기업을 제외한 대부분의 지역건설기업 입장에서는 통합발주 시 수주 기회가 감소하는 것은 자명함. 다만, 법적 분리발주 의무 대상 공종을 제외한 발주자 판단에 따른 추가적 분리발주 공종의 경우 지역제한 대상 공사의 규모(10억원)가 초과하는 경우 타 지역업체에게 해당 물량을 뺏길 가능성이 높다는 점에서 분리발주로 인한 지역건설기업 물량의 감소의 경우 또한 발생 가능함. 더욱이 추가적 분리발주 공종이 가능한 공종은 설계서가 별도로 작성된 기계설비 공종 등 특정 공종에 한하고 이러한 공종의 경우 공사 규모가 커 지역제한 공사 규모를 초과할 가능성이 크다는 점을 함께 고려하여야 함.

- 먼저 건설 하도급과 관련한 제도와 정책을 살펴보면, 건설업은 주문생산에 의한 수주 산업으로 다기화된 전문 영역임을 고려할 때 도급 형태상 제조업과 달리 수직적인 원·하도급 방식이 일반적인 생산체계일 수밖에 없으며, 이에 따라 원·하도급자가 상호 대등한 지위에서 균형이 있는 발전을 꾀하기 위한 다양한 하도급 규제와 제도를 운영 중임.

・현재 우리나라의 경우 건설 하도급 규제와 관련하여 크게 「건설산업기본법」 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 위임 행정규칙을 통해 중복 규제하고 있음.

・이 외에도 공공공사와 관련하여서는 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서도 건설 하도급 규제 사항을 포함하고 있으며, 이를 통해 건설 하도급 거래에서 발생 가능한 불공정행위 방지 및 조속한 분쟁 해결을 위한 25가지에 달하는 의무 및 권고·인센티브 제도 등을 운영 중임.

・이렇듯 우리나라의 경우 건설산업 내 하도급자 지위로 산업에 종사하는 기업과 인력 수가 많기에 타 산업 대비 적극적인 건설 하도급 규제를 도입·운영 중이며, 이러한 수준은 전 세계 최고 수준임.

- 그럼에도 불구하고 2021년 현재 정부는 공정한 하도급 문화 정착, 공정거래질서 확립, 경제민주화 달성의 국정 기조 달성을 위해 건설하도급 규제 강화와 관련된 정책을 잇달아 마련하고 있음.

・최근 정부와 지자체가 모두 건설하도급 규제 강화에 힘쓰고 있는 대표제도로는 '하도급대금 직접지급제 확대', '하도급대금 지급관리시스템(전자적 대금지급시스템) 사용 의무화 및 사용 대상 확대', '표준하도급 계약서 사용 의무화', '하도급계약심사위원회 구성·운영을 통한 공정한 하도급 계약 감시활동 강화', '하도급부조리 신고센터 운영' 등을 꼽을 수 있음.

- 이러한 건설하도급 규제의 강화는 언더도그마(underdogma)[40]적 시각의 과도한 권리 침해적 행정규제로 인해 산업의 발전을 저해하는 규제의 역설 현상이 발생할 소

40) 언더도그마(underdogma, underdog's dogma) 현상이란 힘의 차이를 근거로 선악을 판단하려는 오류로, 맹목적으로 약자는 선(善)하고 강자는 악(惡)하다고 인식하는 현상을 뜻함. 여기서는 하도급자는 선하고 원도급자는 우월적 지위 남용에 따라 악하다고 인식하는 이성보다는 감성이 중시된 동정 과잉 현상을 뜻함.

지가 다분하나 지역건설산업 측면에서는 일각 산업 보호의 순기능 또한 발현되는 것이 주지의 사실임.

- 이는 앞서 2장에서 살펴보았듯이 지역건설산업을 구성하고 있는 기업 대부분과 인력이 하도급업을 주로 수행하는 전문건설업에 속해 있고 이들 기업 대부분이 규모와 경쟁 역량이 상대적으로 부족한 영세기업인 점을 고려할 때 건설 하도급 규제 강화를 통해 해당 산업에 종사하는 기업과 구성원을 보호하고 공정한 경쟁을 유도하는 순기능을 담당하고 있기 때문임.

- 이뿐만이 아니라 전술한 바와 같이 최근 들어 정부는 건설하도급자 보호를 위한 정책 마련에 그치는 것이 아니라 건설산업의 대표적 전·후방 산업이라 할 수 있는 건설기계·장비대여업자 및 건설자재 제작 및 유통기업에 대한 불공정거래관행 개선을 위한 다각적 노력을 전개하고 있으며, 이 역시 지역건설산업 차원에서는 더욱 탄탄한 산업구조 유지를 위한 관련 산업 보호·육성 정책으로서 역할을 담당 중임.

- 정부의 건설기계·장비대여업자 대상 보호·육성을 위한 대표적 정책으로는 건설기계·장비대여업자의 대금 체불 방지를 위한 건설기계대여대금 지급보증 의무화 및 건설기계 임대차 표준계약서(표준 약관) 사용 의무화, 공공공사 건설기계 임대료 직불제 실시 등을 들 수 있음.

- 또한, 건설근로자(건설기능인력) 권익 보호를 위한 정책 또한 대통령직속 일자리위원회 및 관계부처인 고용노동부와 국토교통부를 중심으로 활발히 추진되고 있으며 이에 따라 점진적으로 안정적 숙련 일자리 창출이 가능해져 지역경제 활성화 및 지역건설산업의 역량 제고에도 일정 수준 기여하고 있다고 평가 가능함.

- 최근 정부가 역점을 두어 추진하고 있는 건설근로자 권익 보호를 위한 제도로는 공공공사 발주자 임금직접지급제 의무화, 임금지급보증제 도입, 적정임금제 추진, 기능인등급제 도입, 전자카드제를 통한 경력관리 기반 구축 등을 들 수 있음.

- 마지막 세 번째로는 2018년 이후 건설산업의 대내외 환경변화와 생산성 향상을 위해 국토교통부가 주관이 되어 추진한 건설산업 혁신방안과 이와 관련한 건설생산체계 개편에 따라 부수적으로 이루어진 지역건설산업의 수주시장 확대 및 기업 수 증가에 따른 산업 외형 활성화 가능성을 꼽을 수 있음.

- 이에 우선 2021년 현재 국토교통부가 추진 중인 건설 생산체계 개편 방향을 살펴보면, 크게 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 조정의 3가지로 요약 가능함.

・업역규제 폐지란 지난 1976년 전문건설업 도입 후 시장 보호 차원에서 40여 년간 종합·전문건설업의 업무영역을 엄격히 제한하였던 갈라파고스식 생산구조를 개편하여 발주자의 선택에 따라 종합 및 전문건설사업자가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 상호시장 진출이 가능하도록 규제를 폐지하겠다는 것임.

・업종체계 개편이란 1997년 이후 종합건설업은 구조물(5종), 전문건설업은 공종(29종)을 기준으로 세부 건설업종을 분류한 업종체계를 유지하였으나, 그간 타 업종과의 분쟁이 잦은 업종(종합건설업과 상하수도공사업 등), 전문성이 상대적으로 떨어지는 업종, 공법 변화 등을 감안할 때 신설이 필요한 업종이 혼재되어 전면 개편이 필요하기에 이번 건설 생산체계 개편에 발맞추어 전문건설업의 경우 14개 내외의 대업종화 추진과 시설물유지관리업 폐지 등을 추진하겠다는 것임.

・등록기준 조정은 기존 「건설산업기본법」을 통해 규율하였던 건설업 등록기준의 경우 기술 능력(건설기술자 1~11명), 자본금(2억~12억원), 시설·장비 등을 요구하고 있으나, 선진국과 비교할 때 대체로 높은 수준이기에 자본금의 경우 경감하고, 기술자 경력요건은 강화하여 등록기준 충족이 곧 시공능력 확보로 이어지도록 개선하겠다는 것임.[41]

- 이러한 건설 생산체계 개편은 결국 그간 종합·전문건설업 간 명확히 구분되었던 업역에서 탈피하여 서로 상호시장에 진출이 가능해져 기존 면허 보유에 따라 엄격히 구분되었던 수주 가능 시장이 당해 기업의 역량이 충족된다면 상대 업역까지 확대

41) 관계부처 합동(2018), 건설산업 혁신방안 - 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신 - , 제9차 경제관계장관회의 보고 안건 참조 및 요약.

되는 효과가 발현되었기에 당해 지역 내 공사 수주가 대부분인 지역 건설기업으로서는 100억원 미만 중소형 공사의 경우 지역건설기업의 수주 가능 시장이 확대된 효과가 발현되었다고 볼 수 있음.

- 일례로 업역규제 폐지에 따라 상호시장 진출이 우선하여 허용된 2021년 공공공사의 경우 1~4월의 4개월 실적만 하더라도 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업종이 수주한 비중이 계약건수 기준 종합건설업의 경우 26.2%, 전문건설업의 경우 7.0%에 달하는 점과 더불어 향후 상호시장 진출 허용공사가 더욱 확대될 것이라는 점을 비추어봐도 그러함(<표 Ⅲ-18> 참조).

<표 Ⅲ-18> 건설산업 생산체계 개편 이후 상호시장 진출 현황(2021.1.~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 공사입찰에 참여 가능한 종합·전문업종을 모두 보유한 경우를 의미함.

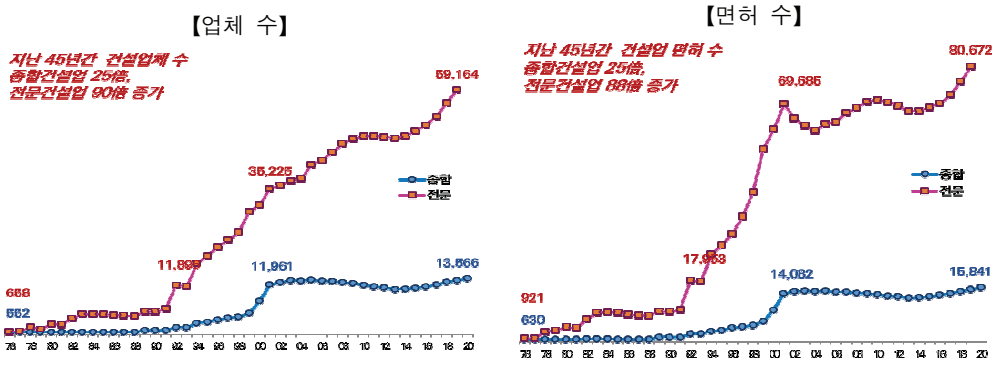
3) 공고일 기준 : 2021.1.1.부터 4.30.까지 발주하여 낙찰자가 결정된 조달청 나라장터(G2B)에 등록되어 있는 발주공사가 대상이며, 수요기관 구분상 기타기관(민간위탁 발주 등)의 경우는 제외함. 또한, 「건설산업기본법」 상 건설공사가 아닌 공사(「전기공사업법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사, 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사)로만 이루어진 공사인 경우 역시 제외함.

4) 금액의 경우 추정가격 기준임.

자료 : 조달정보개방포털 통계정보 재가공, 전영준·최석인(2021), 건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 재개정안에 대한 검토 및 제언, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스(2021-09), 재인용.

- 이뿐만이 아니라 건설 생산체계 개편에 따라 등록기준 중 가장 영세기업이 충족하기 어려운 상시 자본금 기준이 절반가량 낮아진 점, 향후 전문건설업 대업종화에 따라 사실상 자본금 및 기술자 보유 기준이 대폭 완화될 것이라는 점과 더불어 2021년 현재 건설경기가 확대 기조인 점을 함께 고려할 때 건설업체 수는 계속해서 증가할 것으로 전망됨(<그림 Ⅲ-5 참조>). 이는 곧 지역건설산업 외형의 확대와 더불어 이에 종사하는 근로자와 전·후방 연계산업의 확산을 통해 지역경제 활력 제고에도 간접적 이바지를 할 것임.

<그림 Ⅲ-5> 연도별 종합 및 전문건설기업의 업체 수 및 면허 수 변화 추이(1976~2020년)



자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

(3) 기타 중앙정부의 중소 건설기업 육성·지원 정책 추진현황

- 지금까지 살펴본 중앙정부의 건설정책 추진에 따른 직·간접적 지역건설업 보호 효과 외에도 최근 정부는 중소 건설기업을 위한 육성지원 정책 추진을 다각적으로 꾀하고 있는 상황이며, 대다수 지역건설산업 내 기업이 중소기업이고 특히 지역건설기업 구성 대다수가 중소 건설기업인 점을 고려할 때 이러한 정책의 추진은 지역건설산업 활성화에 일정 부분 긍정적 효과 창출이 가능한 상황임.

・우리 「헌법」에서는 국민경제의 성장과 적정한 소득의 분배를 유지하기 위해 중소기업을 보호·육성할 것을 명시(제123조 제3항)하고 있음에도 불구하고 그간 건설

산업 관련 주무 부처인 국토교통부의 경우 이러한 정책 추진이 미흡하여 산업통상자원부 및 중소벤처기업부 소관 타 산업 대비 중소기업 육성·지원책 마련이 미흡하였던 것이 주지의 사실임.

- 물론 국토교통부 외 타 부처의 경우 <표 Ⅲ-19>와 같이 중소건설업을 지원하기 위한 다양한 정책사업을 통해 직·간접적으로 지원하거나, 물량 배분으로 양적 지원을 시행하였으나, 개별 중소건설업을 위한 맞춤형 정책은 발주제도 활용을 통한 제한경쟁 및 물량 지원에 그친 상황이며, 그 외 정부가 시행한 지원 정책의 경우 별도 건설산업을 대상으로 한 사업이 아니라 전(全) 산업을 대상으로 한 중소기업 지원책 중 일부 중소건설업을 그 수혜의 대상으로 삼은 정책이기에 한계가 분명하였던 상황임.
- 다행히 2020년 이후 미약하나마 국토교통부에서는 중소 건설기업의 육성과 지원을 위한 다각적 정책을 입안하거나 마련을 준비 중인 상황이고 이를 통해 중소 건설기업의 보호와 육성, 직·간접적 지원이 확대될 계획이기에 해당 정책 추진으로 인해 지역건설산업의 활성화 또한 꾀할 수 있을 것으로 기대됨.

<표 Ⅲ-19> 중앙정부의 중소기업 지원사업 주요 유형 구분

금융지원	• 금리 및 세제 지원
인력지원	• 채용 시 보수 지원
	• 공공기관, 대학인력 지원
네트워킹 지원	• 해외기관과 공동연구 지원
	• 각종 워크숍, 기술 로드쇼 등 제공
바우처 지원	• 연구장비, 소프트웨어, 공간지원
	• 기술평가 및 사업화 비용지원
	• 전문지식 컨설팅 지원(세무, 회계, 법률 등)
해외 진출	• 수출상대국의 기술인증 및 사업화 지원
	• 네트워킹, 현지활동비 지원 등

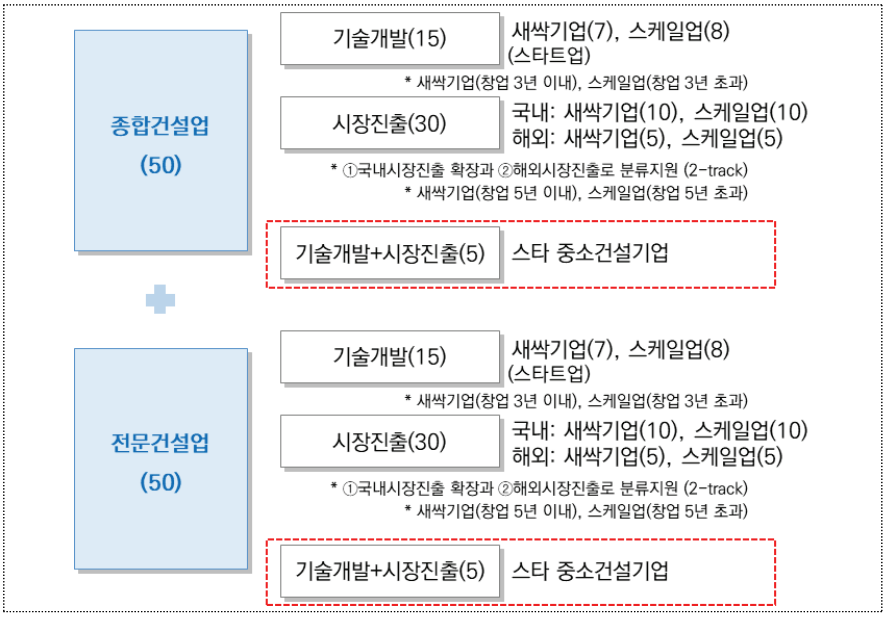
자료 : 김민철 외(2020), 100대 건설혁신 선도기업 중심의 중소건설기업 육성·지원방안, 국토연구원, 국토교통부.

- 이에 최근 추진 중인 국토교통부의 중소 건설기업 육성·지원 정책을 살펴보면, 이미 2020년 말부터 추진 중인 사업과 더불어 2021년 12월 현재 추가적인 정책을 입안 중인 상황임. 이 중 우선 2020년 말 시행된 국토교통부의 중소 건설기업 육성·지

원 정책을 살펴보면, 국토교통부의 '100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업'을 들 수 있음.

- 성장잠재력을 가진 중소건설 선도기업을 선정하여 건설혁신의 아이콘으로 성장할 수 있도록 기술개발 및 시장진출 등을 지원하기 위한 본 사업은 100대 중소 건설기업(종합건설업 50개사, 전문건설업 50개사)을 선정하여 2년의 기간 동안 새싹기업(스타트업)과 스케일업 기업을 대상으로 지원하고자 추진한 사업임.
  · 이때 지원 대상 기업군(群) 중 새싹기업(스타트업)이란 기술개발 분야의 경우 창업 3년 이내, 국내·외 시장진출 분야의 경우 창업 5년 이내 기업이 대상이며, 이와 반대로 스케일업 기업은 기술개발 분야의 경우 창업 3년 이상, 국내·외 시장진출 분야의 경우 창업 5년 이상 기업이 대상임(<그림 Ⅲ-6> 참조).

<그림 Ⅲ-6> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 지원 대상



자료 : 국토교통부(2020), 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 시행계획 공고.

- 또한, 본 사업은 <표 Ⅲ-20>과 같이 4가지 지원 분야('① 기술개발', '② 국내 시장진출', '③ 해외 시장진출', '④ 기술개발+시장진출')로 구분하여 기업을 선정·지원하

는 사업임.

- 지원 내용을 일부 요약하여 살펴보면, 공통지원의 경우 보증 부담 완화(수수료 10% 인하), 저리자금 대출 확대(20% 상향) 등 단기간에 사업 여건을 개선시킬 수 있는 다양한 방안을 지원함.
- 또한, 분야별 지원의 경우 해당 지원 분야 맞춤형 경쟁력을 갖출 수 있도록 특정 분야에 특화된 지원을 시행함. 일례로 시장진출(국내) 분야의 경우 상호협력평가 가점(3점), 고용평가 가점(0.5점), 인증제(KISCON 기업정보 공개, <그림 Ⅲ-7> 참조) 등을 통해 지원하고, 시장진출(해외) 분야의 경우 해외시장 진출 시 사업의 현지 사정상 적합 여부 및 수익 창출 가능성 등을 검토하는 타당성·사업성 분석(KIND)과 더불어 시장개척 지원(해외건설협회) 및 컨설팅(해외건설협회·로펌) 등을 지원함.
- 이 외 기술개발 분야의 경우 창업 생태계 플랫폼 제공을 위한 '스마트 건설지원센터' 입주 지원, 혁신 기술 수요처 제공을 위한 수요기반 기술사업화 지원사업 선정 우대 등의 지원을 시행함.[42]

<표 Ⅲ-20> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 지원내용(요약)

지원내용			시장진출		기술개발
			국내	해외	
공통지원		기업진단·방향 설정 컨설팅	○	○	○
		종사자 교육	○	○	○
		보증부담 완화	○	○	○
		저리자금 대출	○	○	○
시장진출	국내	상호협력평가 가점	○		
		고용평가 가점	○		
		공공발주기관과 협력 육성	○		
		홍보·인증제	○		
		지자체와 협업 지원	○		
	해외	사업타당성분석·시장개척 지원		○	
		전문분야 컨설팅		○	
		발주처 네트워킹 지원		○	
기술개발		공간지원			○
		기술개발·사업화 지원			○
		수요처 확보 지원			○

자료 : 국토교통부(2020), 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 시행계획 공고.

42) 국토교통부, "작지만 강한 기업, '건설혁신 선도 중소건설기업' 20개 선정", 2020.12.8. 보도자료.

<그림 III-7> 국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정기업 인증서·인증마크 부여 예시

【인증마크(예시)】

【인증서(예시)】

자료 : 국토교통부, “작지만 강한 기업, ‘건설혁신 선도 중소건설기업’ 20개 선정”, 2020.12.8. 보도자료.

- 2020년 첫 시행된 본 사업은 4주간 중소 건설기업의 신청을 받고 건설혁신선도기업 선정위원회 평가를 거쳐 최종적으로 20개 기업이 1차 선정되어 지원받고 있음.

- 전체 중소 건설기업의 수 대비 지원 대상 기업의 수가 미미한 한계점을 안고 있으나, 정부가 중소 건설기업의 육성을 위한 직접적인 정책을 처음 시행하였다는 점에서 큰 의의 부여가 가능할 것임.

- 국토교통부 또한 이러한 지원사업 추진을 계기로 중소 건설기업의 육성 강화를 위한 다양한 정책을 2022년 초 현재 활발히 모색하고 있어 이러한 사업의 종류와 규모, 육성을 위한 지원내용이 향후 다양해질 것으로 전망되며, 이를 통해 지역건설기업의 육성 또한 함께 모색 가능할 것임.

(4) 주요 공공 발주기관의 지역건설산업 보호·육성 제도 운용 동향

- 지금까지 살펴본 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책과 제도 운용 동향을 총평하여 보자면, 그간 우리 정부는 지역건설업을 위한 물량배분 성격의 공공조달 제도(지역제한 및 지역의무공동도급 등) 운영 외 지역건설산업 보호와 육성과 관련한

직접적 정책 추진이 미흡하였던 것은 주지의 사실임.

- 지역건설산업 활성화와 관련하여 상대적으로 정책의 주된 영역에서 벗어나 있었던 우리 정부의 이러한 소홀은 한국토지주택공사, 한국도로공사 등 우리나라 공공발주자 중 물량 대부분을 차지하는 주요 공공 발주기관에까지 이어져 그간 주요 공공발주기관의 경우 역시 지역건설산업 활성화와 관련한 지원 정책 마련에 상대적으로 소극적인 모습을 보여 왔음.
  - 이는 여러 원인이 복합적으로 발현된 것이라 할 수 있으나 주원인으로는 주된 공공발주기관 모두가 중앙부처의 지휘·감독을 받고 「국가계약법」의 적용을 받는 공공기관이기에 중앙정부의 정책 추진 방향과 대동소이할 수밖에 없기 때문임.

- 하지만 최근 주요 공공 발주기관의 경우 혁신도시로의 본사 이전 등의 계기를 통한 지방자치단체와의 접점 강화와 소재지 이동 등의 사유를 통해 점점 지역건설산업 육성과 관련한 지원책을 마련하거나, 입찰 시 지역건설기업을 보호하는 입·낙찰제도를 운영하는 등 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 행보를 추진 중임.

- 이에 지역건설산업 보호·육성 및 활성화와 관련하여 최근 관련 행보를 활발히 펼치고 있는 한국토지주택공사와 한국수자원공사, 한국농어촌공사의 주요 제도 운용 동향을 살펴보면 다음과 같이 요약 가능함.

1) 한국토지주택공사의 지역건설산업 보호·육성 제도 운용 동향

- 우리나라 최대 물량을 발주하는 공공 발주기관인 한국주택공사(이하 “LH공사”)의 경우 2021년 현재 지역건설산업 보호·육성을 위한 별도의 정책과 제도를 추진하기보다는 중소 건설기업을 포함한 중소기업 지원을 위한 다양한 지원사업을 중점적으로 펼치고 있으며, 이를 통한 지역건설산업 활력 제고에도 큰 영향을 미치고 있음.

- 이러한 한국토지주택공사의 중소(건설)기업 지원프로그램은 크게 ‘① 중소기업 규제 완화 및 동반성장 지원 강화사업’과 ‘② LH 보유자원을 활용한 중소기업 성장

지원사업'으로 구분 가능함.

- 중소기업 규제 완화 및 동반성장 지원 강화사업은 다시금 ① 건설산업 성장지원을 위한 건설문화 혁신센터 운영과 ② 온라인 기업애로 신고시스템 구축, ③ 혁신성장 지원을 위한 건설산업 혁신 플랫폼으로 구분 가능함.
- 또한, LH 보유자원을 활용한 중소기업 성장 지원사업의 경우 상기와 마찬가지로 ① 물품구매 추진, ② 고유사업과 연계한 스타트업 지원프로그램 운영, ③ 중소기업 맞춤형 기업 성장 지원프로그램 활성화로 구분 가능함.
- <표 Ⅲ-21>은 상기 LH공사의 중소기업 규제 완화 및 동반성장 지원 강화사업과 LH 보유자원을 활용한 중소기업 성장 지원사업의 주요 사업내용임.

<표 Ⅲ-21> 한국토지주택공사의 중소(건설)기업 주요 지원사업 추진내용

대분류	사업명	사업 내용	
중소기업 규제 완화 및 동반성장 지원 강화사업	건설산업 성장지원을 위한 건설문화 혁신센터 운영	• (건설문화 혁신센터 운영) 건설 全 분야 불공정 관행 및 불필요한 규제 개선을 위한 One-stop 제안창구인 건설문화 혁신센터 운영 • (혁신 TFT 구성·운영) 건설문화 혁신센터 운영 체계화를 위해 제도개선 부서 간 협업 필요성을 감안하여 TFT 구성 및 이를 통한 혁신과제 발굴·개선, 추진현황 점검 및 피드백을 통한 과제별 추진 실적 관리, 혁신센터 접수의견 검토 및 제도개선 시행 추진	
	온라인 기업애로 신고시스템 구축	• (신고접수) 일반민원과 구분된 중소·중견기업 민원, 규제 애로사항 해소를 전담하는 온라인 신고시스템 구축 • (소통창구) 중소기업 지원사업 안내, 기술지원, 판로지원 정보 등을 제공하는 LH 동반성장플랫폼(온라인시스템)과 연계하여 동반성장 지원프로그램 정보 제공 체계 구축	
	혁신성장 지원을 위한 건설산업 혁신 플랫폼 구축	• (TFT 운영) 중소기업의 중소기업의 LH 진입장벽을 낮추는 오픈형 플랫폼 구축(기술·홍보지원)을 통한 포용적 동반성장 실현을 위해 부서별 담당자 지정 및 신기술 관련 제도개선, 기업지원프로그램 발굴 추진	
LH 보유자원 활용 중소기업 성장 지원사업	중소기업 물품구매 추진	• (우선구매 목표제) 2020년 기준 5.6조원의 구매목표 설정 및 매년 1.2% 수준씩 목표구매율 지속 상향 추진(2020년 중소기업 우선구매 목표 68.2%) • (중소기업 우선구매) 설계가 2억원 미만의 재해분야용역 분리발주 추진, 중소기업 간 경쟁입찰을 통한 성장지원 등 발주제도 변경	
	고유사업과 연계한 스타트업 지원프로그램 운영	LH 청년·新중년 소셜벤처 확대	• 청년 및 신중년의 창업~성장지원프로그램을 제공하여 기업 육성 지원(자금+교육·컨설팅)
		건설기술 창업지원	• "청년창UP·스타트UP 디딤돌 구축사업"을 통해 건설창업기업 지원 및 취업컨설팅 제공
		청년스타트업을 통한 청년창업 육성	• 지역에 맞는 도시재생 아이템을 가진 청년창업가 발굴, 전문가 밀착 컨설팅 및 집중지원 추진

<표 III-21> 한국토지주택공사의 중소(건설)기업 주요 지원사업 추진 내용-(계속)

대분류	사업명	사업 내용	
LH 보유자원 활용 중소기업 성장 지원사업	중소기업 맞춤형 기업성장 지원 프로그램 활성화	동반성장 협력대출	• 중소기업 저리 대출을 통한 기업운영자금 지원 제도로 펀드 규모 및 지원 대상(해외 진출 중소기업 등) 확대 지속 추진(2020년 기준 808개 중소기업 대상 2,271억원 대출 시행)
		스마트공장 보급 확산	• 경남도와 연계하여 2022년까지 중소기업 스마트공장 보급 확산을 위해 보증료 감면 및 대출이자 지원 사업 추진(신용보증기금, 기술보증기금 연계)
		팸랩 구축	• 창업자에게 건설기술 관련 시제품 제작·교육 기술체험 등을 위한 팸랩(Fab Lab) 확대 추진
		동반성장 플랫폼 구축	• 협력중소기업이 우량기업으로 성장할 수 있도록 장기 지원형 패키지 프로그램 제공 추진(금융·채용·임금·기술개발·생산성 향상 등 프로그램을 기업 특성에 맞게 연속장기지원)
		혁신활동 지원	• 대한상공회의소 및 대·중소기업·농어업협력재단 등과 협업하여 산업혁신운동(생산성 향상, 스마트 공장 구축 등), 혁신파트너십(주관기업이 참여기업과 컨소시엄을 구성하여 생산성, 스마트 혁신) 지원 제도 운영
		협력기업 채용 프로그램	• 지역 미취업자 및 대학생 일자리 제공을 위한 채용박람회 개최 및 희망펀드 지원프로그램 운영
		프롭테크 기술을 활용한 협력모델	• 프롭테크 관련 스타트업 기업을 성장·지원하는 민-관-협업 비즈니스 모델 발굴 추진
		시공평가 컨설팅	• 건설업 대상 '시공평가 컨설팅' 시행을 통한 기술력 견인·성장지원 유도(찾아가는 컨설팅)

자료 : 한국토지주택공사(2020), 2020년 제1차 LH국민공감위원회 보고 안건, 내부자료 및 한국토지주택공사(2020), LH 중소기업 지원제도 소개, 내부자료 참조.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 LH공사의 경우 LH공사의 사업 범위와 연관된 전·후방 연관산업 전체를 대상으로 한 중소기업 보호·육성책을 다양하게 추진하고 있으며, 특히 LH공사 본사가 위치한 경남(진주)지역 소재 지역건설기업을 포함한 중소기업을 대상으로 한 다양한 지원 제도를 운영하고 있다는 점이 특성이라 할 수 있음.

· 이뿐만이 아니라 LH공사 사업에 참여 중인 중소기업을 대상으로 저리자금 대출을 통한 기업 운영자금을 지원하여 한계기업의 경영자금 대출을 통한 정상화를 끌어내는 제도와 더불어 중소기업이 우량기업(강소기업)으로 성장할 수 있도록 다양한

장기지원형 컨설팅 사업을 추진하고 있다는 점은 그간 중앙정부 및 지방자치단체에서 고려치 못하였던 지역건설업 보호·육성 정책으로 평가 가능함.

2) 한국수자원공사의 지역건설산업 보호·육성 제도 운용 동향

- 앞서 살펴본 LH공사와는 달리 한국수자원공사(이하 “K-Water”)의 경우 직접적으로 지역건설산업 보호를 중심으로 한 제도 운영을 통해 안정적 물량 제공을 통한 지역건설산업 활성화를 공공 발주기관으로서 지원하는 상황임.
  - 다만, 2021년 현재 K-Water의 지역건설산업 보호 제도는 건설엔지니어링용역에 집중되어 있으며, 건설사업(시공)을 비롯한 전·후방 연계사업(공사용 자재 구매 등)까지는 확대되어 있지 못한 사항임.

- 보다 구체적으로 K-Water의 지역건설산업 보호 확대를 위한 최근 제도개선 사항을 살펴보면, 크게 다음 2가지의 지원 사항으로 요약 가능함.

- 첫째, K-Water는 건설엔지니어링용역(설계용역)에서의 대형사 수주독점 문제를 개선하고 역량 있는 중소엔지니어링 기업 육성을 지원하기 위해 공공 발주기관 최초로 대형사 간 공동도급 비중 상한을 설정하고, 25억원 미만의 소규모 용역의 경우 대형사 간 공동도급을 불허하는 제도를 도입함(<표 Ⅲ-22> 참조).

<표 Ⅲ-22> 한국수자원공사 소규모 건설엔지니어링용역 대형사 간 공동도급 제한 사례

(재공고) 용역입찰공고

6. 공동도급에 관한 사항

가. 공동이행 및 분담이행방식에 의한 공동도급이 가능합니다.

※ 면허보완을 위해 정보통신부문(또는 전기부문)은 분담이행방식에 의한 공동도급이 가능합니다.

나. 공동수급체 구성원 수는 대표사를 포함하여 5개사 이내로 하여야 합니다.

※ **다만, ‘2019년도 엔지니어링 수주실적(건설부문)’(한국엔지니어링협회 발표(’20.4.29.) 상위 5개사(㈜도화엔지니어링, ㈜한국종합기술, ㈜삼안, ㈜건화, 주식회사테크로스환경서비스) 간 상위 5개사의 참여지분율은 최대 40% 이하로 제한**합니다.

자료 : 한국수자원공사(2020), 칠곡군 지방상수도 현대화사업 기본 및 실시설계 용역, 용역입찰공고문.

- 둘째, 25억원을 초과하는 중대형 건설엔지니어링용역 사업의 경우 대형사가 낙찰받아 중소·지역기업에 저가 하도급으로 부당 전가하는 것을 차단하기 위해 사업 규모가 큰 종합심사낙찰제 공사의 낙찰자 평가 시 중소·지역기업의 공동도급 지분율을 각각 40%, 30% 이상으로 구성해야 최고점을 부여함(<표 Ⅲ-23> 참조).

· 또한, 실적 및 참여기술자 범위를 유사 분야까지 확대하여 실적과 기술자 확보에 어려움을 겪고 있는 중소·지역 건설엔지니어링 기업의 입찰 참가 문턱을 크게 낮춤.

<표 Ⅲ-23> 한국수자원공사 종합심사낙찰제 건설엔지니어링용역 중소 및 지역기업 공동도급 지분율 평가 기준 사례(중소 및 지역건설기업 참여 우대)

천안시 지방상수도 현대화사업 기본 및 실시설계 용역 종합심사낙찰제 입찰안내서

3장 종합기술제안서 평가에 관한 사항

3.2.4. 사업수행 방법(25점)

<중 략>

9. 용역수행조직 운영방법(14점, 정성/정량 평가)

9-3. 중소기업체 및 지역업체 참여도 (8점, 정량평가)

• **중소기업체 참여 비중(4점)**

- 평가방법 : 중소기업기본법 시행령 제3조의 규정에 의한 중소기업자*와 공동수급체 구성비율에 따른 평가

* 유수율제고서비스(8110159601) 직접생산확인증명서를 발급받은 자로 한정

* 중소기업체 참여 비중 평가 시 대표사 포함

중소기업체 참여 비중	40% 이상	35% 이상 40% 미만	30% 이상 35% 미만	20% 이상 30% 미만	20% 미만
점수	4	3	2	1	0

• **중소기업체 참여 수(2점)**

- 평가방법 : 중소기업기본법 시행령 제3조의 규정에 의한 중소기업자* 참여수(대표사 및 분담사는 제외)에 따른 평가

중소기업체 참여 수	3개사 이상	2개사	2개사 미만
점수	2	1	0

• **지역업체 참여 비중(2점) <지역 : 충청남도>**

- 평가방법 : 지역업체의 합산 참여비율에 따른 점수

지역업체 참여 비중	30% 이상	20% 이상 30% 미만	10% 이상 20% 미만	10% 미만
점수	2	1.5	1	0

- K-Water의 이러한 중소·지역 건설엔지니어링 보호 입·낙찰제도 운영에 따라 지난 2020년 발표한 자료[43]에 따르면, K-Water 발주 건설엔지니어링 사업에 대한 중소 건설엔지니어링기업의 사업 수주 비중이 과거 20~35%에서 53%까지 상향되었고, 낙찰받은 중소기업 수 역시 약 3배 이상 증가하여 중소 건설엔지니어링기업의 안정적 사업물량 제고에 일조하였음을 알 수 있음.
  - 특히나 지역 건설엔지니어링 기업의 경우 수주 비중이 기존 13%에서 30%로 상향되고, 낙찰기업도 5배 이상 증가한 점을 고려할 때 K-Water의 중소·지역건설엔지니어링 참여 확대를 위한 상기의 입·낙찰제도 개선이 큰 효과를 발현하였음.

3) 한국농어촌공사의 지역건설산업 보호·육성 제도 운용 동향

- 지역건설산업 활성화와 관련한 주요 공공 발주기관의 추진현황 중 마지막으로 한국농어촌공사의 지역건설산업 활성화를 위한 제도 운용 동향을 살펴보면, LH공사와 유사하게 지역건설산업 또는 지역에 소재한 건설기업을 위한 별도의 정책·제도를 운영하고 있다기보다는 중소 건설기업을 포함한 중소기업 보호·육성 위주의 지원사업을 펼침으로써 지역건설산업 활성화에도 긍정적 영향을 미치고 있음.

- 대표적으로 한국농어촌공사의 경우 최근 정부가 추진 중인 건설생산체계 개편에 발맞추어 종합 및 전문건설사업자가 상호시장에 진출하여 공정한 경쟁을 펼칠 수 있도록 '한국농어촌공사 시설공사적격심사세부기준' 개정 시 신용평가 등급에 따른 경영상태 평가 만점 기준을 기존 대비 완화하여 중소 건설기업의 한국농어촌공사 사업 참여 확대를 유도함.[44]
  - 구체적으로 추정가격 10억원 이상 100억원 미만 종합 및 전문공사와 3억원 이상 100억원 미만 전기·정보통신·소방시설·문화재 공사 등의 신용평가에 의한 입찰자 평가 시 회사채(또는 기업어음)에 대한 신용평가 등급 및 기업신용평가 등급 만점 기준을 기존 A^{+}/A0/A^{-}(기업어음의 경우 A2+/A20/A2-) 및 A^{+}/A0/A^{-}에서[45]

43) 한국수자원공사, "한국수자원공사, 제도와 규제 혁신으로 기업활동에 활력 더해", 2020.10.28. 보도자료 참조.
44) 한국농어촌공사, "농어촌公, 건설공사 발주 시 종합·전문건설업 간 칸막이 없앤다", 2021.5.12. 보도자료 참조.
45) 한국농어촌공사, 시설공사적격심사세부기준, 2020.7.6. 시행 참조.

BB+/BB0(기업어음의 경우 B+)으로 완화함.[46]

<표 III-24> 중소 건설기업 사업 참여 확대를 위한 한국농어촌공사 시설공사 적격심사 평가 기준 완화 사례

회사채에 대한 신용평가 등급	기업어음에 대한 신용평가 등급	기업신용평가 등급 (회사채에 대한 신용평가등급이 준하는 등급)	배점한도	
			추정가격 100억원 미만 10억원 이상인 종합공사	추정가격 100억 미만 10억원 이상인 전문공사 및 100억원 미만 3억원 이상인 전기·정보통신·소방시설·문화재공사 등
A+이상	A2+이상	A+	15.0	15.0
A0	A20	A0	15.0	15.0
A-	A2-	A-	15.0	15.0
BBB+	A3+	BBB+	15.0	15.0
BBB0	A30	BBB0	15.0	15.0
BBB-	A3-	BBB-	15.0	15.0
BB+, BB0	B+	BB+, BB0	15.0	15.0
BB-	B0	BB-	14.8	14.8
B+, B0, B-	B-	B+, B0, B-	14.4	14.6
CCC+이하	C 이하	CCC+	12.9	12.9

자료 : 한국농어촌공사(2021.10.5.개정), 시설공사적격심사세부기준.

- 이 외에도 최근 한국농어촌공사는 중소기업 지원과 일자리 창출을 위해 '동반성장 상생펀드' 조성 협약을 체결하여 지역 소재 창업기업과 중소기업(지역 중소 건설기업 포함) 등에 우대금리 대출을 지원하는 사업을 시행 중임.[47]

  · 상세 지원 대상과 지원내용을 살펴보면, 광주·전남 지역 소재 중소기업과 일자리창출 기업의 경우 최대 5억원, 창업기업과 중소기업의 경우는 최대 2억원 한도 내에서 기존 대출금리 대비 1.4%를 자동 감면받을 수 있도록 하며, 기업 신용등급, 거래기여도 등에 따라 최대 1.4%까지 추가 금리 감면을 받을 수 있도록 지원 중임.

46) 한국농어촌공사, 시설공사적격심사세부기준, 2021.2.17. 시행 참조.
47) 한국농어촌공사, "농어촌公 100억 규모 상생펀드 조성해 중소기업 동반성장 지원", 2020.6.2. 보도자료 참조.

(5) 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 추진 동향과 시사점

- 지금까지 살펴본 바와 같이 우리 정부 및 국가계약의 적용을 받는 주요 공공 발주기관의 운영 중인 '공공공사 입·낙찰 관련 제도'나 '건설투자 관련 정책', '건설산업의 지속적 성장 유도 정책', '중소 건설기업 육성·지원 정책' 등은 제도·정책의 본래 취지와 더불어 지역건설산업과 지역건설기업의 보호·육성 차원에도 직·간접적으로 영향을 미치는 것으로 파악됨. 개별 제도·정책군(群)별 주요 추진 동향과 시사점을 요약·정리하면 다음과 같음.

- 첫째, 지역건설산업에 직접적 영향을 미치는 가장 대표적 제도로는 '지역의무공동도급제'와 '지역제한입찰제도' 등의 공공공사 입·낙찰 시 지역건설업 우대제도를 꼽을 수 있으며, 해당 제도들의 경우 지역건설기업에 공공공사 참여 기회를 제공하거나 지역건설기업만이 당해 사업에 참여할 수 있도록 제한하는 등 지역건설기업 보호·육성을 위한 '물량 배분'의 성격을 지니고 있음.
  - 이를 보다 구체적으로 이해하기 위해 주요 입·낙찰제도별로 살펴보면, 먼저 '(간이형)종심제'와 '종평제'의 경우 중대형 공공공사의 낙찰자 결정을 위한 평가 시 공동수급체 구성원 중 당해 공사가 위치한 지역건설기업의 참여 비율에 따라 가점을 부여하는 방식을 통해 지역건설기업의 사업 참여기회 제공을 유도하고 있음.
  - 다음으로 '지역의무공동도급제'의 경우 추정가격이 고시금액 미만인 사업 등 특정사업의 공동계약 체결 시 1인 이상의 지역건설기업 참여를 의무화함으로써 지역건설기업에 중형 공공공사의 사업 참여기회를 제공하고 있으며, '지역제한입찰제도'의 경우에는 중소형 공공공사에 대해 지역건설기업만이 참여토록 제한해 영세 지역건설기업의 보호와 육성을 꾀하고 있음.
  - 이뿐만이 아니라 공공공사의 사전입찰참가자격을 결정하는 PQ심사 시에도 지역건설기업 참여 시 가점 부여 형태로 중대형 공공공사에서의 지역건설기업의 사업 참여 기회 확대를 부여하고 있음.
  - 또한, 조달청의 경우 '등급별 유자격자 명부제도' 운용을 통해 중대형 건설기업에 의한 독과점 수주를 방지함과 더불어 지역 중소 건설기업의 안정적 공공공사 물량 확보를 지원하고 있음.

- 이러한 지역건설업 보호를 위한 입·낙찰 제도를 요약·정리하면, '(간이형)종심제'와 '종평제', 'PQ심사 기준상의 지역건설업 참여 우대제도'의 경우 중대형 건설공사에 대한 지역건설기업의 사업 참여기회를 유도하고 있으며, '지역의무공동도급제'와 '지역제한입찰제도', '조달청 등급별 유자격자 명부제도'의 경우에는 중소형 건설공사에 대한 지역건설기업의 사업 참여기회 또는 시장을 일정 부분 보장 중인 것으로 이해할 수 있음.
  - 다른 한편으로는 '(간이형)종심제'와 '종평제', 'PQ심사 기준상의 지역건설업 참여 우대제도', '지역의무공동도급제'의 경우 지역건설기업의 공동도급을 통해 사업 참여를 유도하고 있으며, '지역제한입찰제도'와 '조달청 등급별 유자격자 명부제도'의 경우는 타 지역업체의 참여나 소재지가 수도권 등에 위치한 대형 건설기업의 참여를 제한하는 방식으로 지역건설기업을 보호 중인 것으로 이해 가능함.

- 둘째, 상술한 중앙정부의 입·낙찰제도를 활용한 지역건설산업 보호·육성 정책 추진 외에도 우리 정부는 공공 건설투자 물량 확충 등을 통해 간접적으로 건설산업의 육성 특히 지역건설산업 보호·육성을 정책적으로 지원하고 있다고 평가 가능함.
  - 예를 들어, 최근(지난 2019년 이후) 정부는 전 세계적 SOC 투자 확대 기조에 발맞춰 관련 예산에 대한 재정 확대 정책을 펼치고 있으며, 이에 따른 '2019 국가균형발전 프로젝트', '도지재생 뉴딜사업', '지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책', '사회기반시설에 대한 민간투자사업', '한국판 뉴딜사업' 등의 건설투자 확대 정책을 시행중임. 이에 해당 사업 추진과정에서 지역건설산업에 안정적 물량을 제공할 것으로 기대 가능함.

- 셋째, 전술한 직·간접적 지역건설산업 물량 보호·제공 정책 외에도 우리 정부는 건설산업의 경쟁력 제고를 위한 관련 정책 추진 중 부수적으로 지역건설산업의 체질 개선과 지속 성장을 유도하기 위한 정책·제도의 입안과 추진을 시행 중이며 이를 통해서도 지역건설산업 활성화에 일정 부분 기여할 것으로 예상됨.
  - 그 대표적 정책으로는 먼저 공공공사 '분할발주 제도'를 들 수 있음. 분할발주의 경우 지역건설산업에 안정적 물량을 제공하여 지역건설산업 활성화와 지역경제 활력 제고 등을 유도할 수 있기에 이에 대한 추진을 적극적으로 고려할 필요가 있음.

- 또한, 정부는 건설하도급자를 비롯한 건설기계·장비대여업자와 건설기능인력 등 소위 산업 내 약자를 보호하기 위해 연이어 '건설하도급 규제 강화', '건설기계대여대금 지급보증 의무화', '공공공사 발주자 임금직접지급제 및 전자적 대금지급시스템 사용 의무화', '건설공사 적정임금제' 등의 개별 제도·정책을 입안하거나 시행 중이며 이를 통해서도 직·간접적으로 영세 지역건설기업의 보호와 안정적 경영환경 구축을 기대할 수 있음.
- 마지막으로 건설산업의 대내외 환경변화와 생산성 향상을 위해 2021년부터 시행되고 있는 '건설산업 혁신방안'과 이에 따른 생산체계 개편의 경우 또한 중소 지역건설기업에게는 수주 기회 확대의 효과가 간접적으로 발현되기에 지역건설산업의 외형적 활성화 및 역량 강화 등에 기여할 것으로 전망됨.

- 넷째, 우리 건설산업 내 구성원인 개별 건설기업의 대다수는 중소기업임에도 불구하고 그간 정부(국토교통부)의 중소 건설기업 육성·지원 정책은 미흡한 상황이었으나, 최근(2020년 말 이후) 우수 중소 건설기업 육성·지원 정책을 마련하는 등 다각적 모색을 꾀하고 있는 상황으로 향후 지역건설산업 내 대다수를 차지 중인 중소 지역건설기업에 긍정적 효과를 창출할 수 있을 것으로 기대됨.
- 일례로 국토교통부는 지난 2020년 말 성장잠재력을 가진 중소건설 선도기업을 선정하여 기술개발 및 시장진출 등을 지원하는 '100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업'을 추진하였으며, 해당 사업의 경우 중소 건설기업의 육성을 위한 직접적인 정책을 처음 시행하였다는 측면에서 그 의의가 매우 높다고 볼 수 있음.

- 마지막으로 중앙부처의 지휘·감독을 받고 국가계약에 적용받는 주요 공공 발주기관의 경우 역시 그간 지역건설기업 및 중소 건설기업 보호·육성책 마련에 상대적으로 소극적이었으나, 최근 본사 지방 이전 등을 계기로 인해 지방자치단체와의 접점 강화 등으로 인해 지역건설산업 보호·육성을 위한 입·낙찰 제도를 도입하거나 지역 소재 중소 건설기업 육성을 위한 지원책을 시행하는 등 다양한 행보를 추진 중임.
- 공공 발주기관 중 국내 최대 건설공사 물량을 발주하는 LH공사의 경우 지역건설산업과 중소 건설기업 지원을 위해 '규제 완화 및 동반성장 지원 강화사업', 'LH 보유

자원 활용 중소기업 성장 지원사업' 등을 추진 중이며, 한국농어촌공사 또한 이와 유사한 사업을 추진하고 있음.

- 이뿐만이 아니라 한국수자원공사의 경우 직접적으로 지역건설산업을 보호하기 위한 입·낙찰 지원제도를 운용 중임.

- 이렇듯 우리 정부와 국가계약의 적용을 받는 주요 공공 발주기관의 경우 지역건설산업 및 중소 건설기업 육성을 위한 활동을 시행하고 있으나, 중소규모 공사를 중심으로 한 지역건설산업·중소 건설기업 물량 확보 목적 참여 제한 방식의 입·낙찰제도 운영 및 건설투자 확대를 통한 물량 확충 외 체계적 정책은 부재한 실정이라 총평 가능함.

- 특히 지역건설산업 활성화 및 중소 건설기업 보호·육성을 위한 중장기적·종합적 전략이 부재한 채 개별 제도정책의 직접적 도입을 추진하여 개별 제도·정책의 실효성마저 저하된 상황이며, 지역건설산업 활성화를 위해서는 무엇보다 지방자치단체와의 협업체계 구축이 이루어져야 하나 이 또한 관련 협업체계가 구성되지 못한 것도 주요 문제점임.

- 물론 중앙정부의 경우 개별 지역에 소재한 지역건설산업 활성화보다는 거시적 산업의 발전을 위한 정책을 입안·추진하여야 함이 타당하나, 건설산업의 주무 부처인 국토교통부의 경우 최근 일부 정책 추진현황을 제외한다면 중소 건설기업 육성과 관련한 정책이 그간 부재하였다는 점에선 개선이 시급하다고 볼 수 있음.

- 더욱이 중소벤처기업부 및 산업통상자원부 등 타 부처의 경우 이미 다양한 중소기업 육성 정책을 활발히 추진하고 있다는 점을 고려할 때 국토교통부 주관의 중소 건설기업 보호·육성 및 이를 통한 지역건설산업 활성화를 이룰 수 있는 관련 정책 추진을 보다 적극적으로 시행하여야 할 것임.

2. 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향

- 앞서 살펴본 중앙정부 및 주요 공공 발주기관의 지역건설산업 활성화를 직·간접적으로 지원하기 위한 각종 정책 추진현황의 경우 앞서 살펴보았듯이 아무래도 전국

및 전(全) 산업을 대상으로 추진하는 정책 입안 및 집행자의 입장이기에 일부 물량 지원을 위한 제도 운영 외에는 대부분 중소 건설기업을 대상으로 한 정책적 지원책에 그친 한계가 있음.

- 하지만 광역 및 기초 지방자치단체의 경우 당해 지역에 소재한 지역건설산업의 특성을 고려한 다양한 정책 추진이 가능하기에 중앙정부 및 공공 발주기관 대비 지역건설산업 활성화를 위한 다양한 정책이 그간 입안되고 추진되어온 상황임.
  - 특히나 지난 1995년 민선 지방자치 출범 이후 지역건설산업이 지역경제에서 차지하는 높은 위상과 종사 인원이 많은 산업의 특성에 기인하여 그간 지자체의 지역건설산업 활성화를 위한 제도와 정책 마련은 큰 폭으로 증가한 상황임.

- 이에 본 절에서는 전국 지자체의 지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 구성 현황 및 주요 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향을 다음과 같이 살펴봄.

(1) 지역건설산업 활성화 관련 지자체 거버넌스 구성 현황

1) 지역건설산업 활성화 관련 조직 구성 현황

- 지역건설산업 활성화와 관련한 제도·정책의 입안과 추진, 추진 결과 피드백(feedback)을 통한 정책 고도화 등을 꾀하기 위해서는 무엇보다 지방자치단체 내 이러한 업무를 담당할 조직과 인력(공무원)의 배치가 중요함.

- 이에 우선 전국 17개 광역지자체의 지역건설산업 활성화 조직 구성 현황을 살펴보면, 지역건설산업 활성화와 연관된 정책의 범위가 광범위하고 지자체장의 지역건설산업 활성화를 바라보는 관심의 정도 차에 따라 지자체별 해당 업무를 전담할 조직과 인력이 배치되어 있는 경우와 여러 부서의 관련 인력이 해당 업무를 수행하는 형태가 상호 혼재되어 있는 상황임.
  - <표 Ⅲ-25>에서 살펴볼 수 있듯이 2021년 9월 기준 부산, 대전, 대구, 인천, 강원, 전북, 경남의 경우 지역건설산업 활성화 업무가 조직 내 업무 분담이 되어 있음과 동시에 업무만을 전담하는 인력을 배치하고 있어 관련 정책의 개발과 추진에 있어

최근 적극적 행정을 펼치고 있음.

- 이 외 서울, 세종, 충북, 충남, 경북, 경남, 제주 등 대부분의 광역지자체의 경우 지역건설산업 활성화 업무와 타 업무를 겸직하는 겸업 인력과 지원 인력을 배치하여 지역건설산업 활성화 관련 정책을 추진하는 것으로 조사됨.
- 반면, 광주, 울산, 전남의 경우 지역건설산업 활성화 업무가 건설 관련 조직 내 분장되어 있으나 담당업무 배정이 이루어지지 않은 채 정책 소요에 따라 그때그때 관련 업무를 추진하고 있는 상황임.

<표 III-25> 광역지자체별 지역건설산업 활성화 업무분장 및 관련 조직 운영 현황

지역	지역건설산업 활성화 업무분장 조직	지역건설산업 활성화 인원 배치 현황(명)			
		계	전담	겸직	지원
서울	안전총괄실 안전총괄관 건설혁신과 건설정책팀	5	-	1	4
부산	도시균형발전실 건설행정과 건설행정팀	4	1	-	3
대전	교통건설국 건설도로과 건설행정팀	2	1	1	-
대구	도시재창조국 건설산업과 건설산업팀	5	1	1	3
광주	교통건설국 건설행정과 건설행정팀	-	-	-	-
울산	교통건설국 건설도로과	-	-	-	-
인천	교통건설국 건설심사과 건설관리팀	5	1	1	3
세종	건설교통국 도로과 건설행정팀	3	-	1	2
강원	건설교통국 지역도시과 지역계획팀	3	1	1	1
경기	건설국 공정건설정책과	2	-	-	2
충북	균형건설국 도로과 건설관리팀	2	-	1	1
충남	건설교통국 건설정책과 건설기술팀	3	-	2	1
전북	건설교통국 지역정책과 하도급지원팀	3	2	-	1
전남	건설교통국 지역계획과 건설행정팀	-	-	-	-
경북	건설도시국 도시계획과 건설행정팀	2	-	1	1
경남	재난안전건설본부 건설지원과 건설지원팀	2	1	1	-
제주	도시건설국 건설과 건설행정팀	2	-	1	1

자료 : 각 광역지자체 홈페이지, 2021.9.3. 기준.

- 더욱이 최근 코로나19 사태에 따른 지역건설산업 활성화 정책에 대한 관심 저하와 투입 여력 부재에 따라 기존 전담 인력을 배치하였던 경기, 전남, 광주, 울산의 경우

2021년 9월 기준 지역건설산업 활성화 전담 인력을 미배치하고 있는 것으로 조사되어 지역건설산업 활성화 정책의 입안 및 추진, 개선 도출 등에 있어 실행력 감소가 우려되는 상황임.

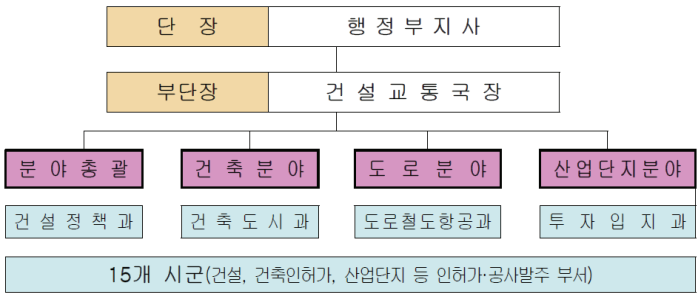
- 기초지자체의 경우 광역지자체와는 달리 지역건설산업 활성화와 관련한 전담 조직 구성 및 업무 분담은 대부분 이루어지고 있지 않은 상황이며, 이에 대부분 지역건설산업 활성화를 위한 별도의 정책적 활동은 관내 지역건설산업 수주 상황 파악을 위한 현황 수집(통계) 정도에 그치고 있는 것으로 판단됨.

- 다만, 충청남도의 경우 지난 2020년 지역건설산업 활성화와 관련한 '지역건설산업 활성화 TF'를 부지사 주관으로 마련하면서 광역지자체 관련 부서 TF 참여와 더불어 관내 15개 기초지자체 건설, 건축인허가, 산업단지 등 인·허가 및 공사발주 부서와의 TF 체계를 구축·운영하면서 기초지자체 또한 지역건설산업 활성화와 관련한 다양한 활동을 추진하고 있는 것으로 조사됨.
  - 충청남도의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 정책 추진의 실효성 제고를 위해 도지사와 관내 기초지자체 단체장이 연석으로 '충청남도 지역건설산업활성화를 위한 업무협약(2020.12.16.)'을 체결하였으며, 이후 지역건설산업 활성화 TF를 구성하여 지역건설업 수주율 확대 등 지역건설산업 활성화 관련 정책 협의를 계속하여 추진 중임[48](<그림 Ⅲ-8> 참조).
  - 이와 관련하여 기초지자체의 주된 역할은 각종 대형공사 인·허가 시 지역업체 수주활동 지원과 더불어 광역지자체의 지역건설산업 활성화 정책의 이행 등의 활동을 수행 중인 상황임[49].

- 이 외에도 화성시를 비롯한 일부 기초지자체의 경우 자체적으로 지역건설산업 활성화를 위한 정책 마련과 이를 추진하기 위한 조직 내 업무 분담을 수행 중임.

48) 충청남도는 이러한 TF 운영 기간을 지역건설업 수주율 공공부문 60% 달성, 민간부문 35% 달성 시까지 운영하겠다는 계획임.
49) 충청남도(2021), 지역업체 수주율 향상 관련 지역건설산업 활성화 TFT 운영계획, 내부자료 참조.

<그림 Ⅲ-8> 충청남도 지역건설산업 활성화 TF 구성 체계



자료 : 충청남도(2021), 지역업체 수주율 향상 관련 지역건설산업 활성화 TFT 운영계획, 내부자료.

2) 지역건설산업 활성화 관련 조례 제정 현황 및 내용

- 상기와 같이 지역건설산업 활성화 정책을 추진하기 위한 관련 조직 구성 및 담당 인력 배치와 더불어 원활한 정책 추진과 이를 위한 예산 배정 등을 위해서는 근거 법률이 무엇보다 필수적일 것임.

- 이에 2021년 현재 전국 17개 광역지자체는 지역건설산업 활성화 지원을 위한 근거 법률로서 조례를 제정하여 운영 중이며, 이 외에도 경기도, 전라북도, 제주특별자치도의 경우 지자체 교육청 차원에서도 별도의 지역건설산업 활성화 조례를 제정하여 관련 정책 추진의 근거를 마련하고 있음.

・이뿐만이 아니라 전국 대다수의 기초지자체 또한 지역건설산업 활성화 조례를 별도 제정하여 운영 중이거나 타 조례에 해당 내용이 반영되어 제정 및 운영 중인 상황임.

- 전국 17개 광역지자체를 기준으로 조례 제정 현황을 살펴보면, <표 Ⅲ-26>과 같이 지난 2006년 부산광역시의 「부산광역시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」 제정을 시작으로 전국 모든 광역지자체에서 관련 조례를 제정하여 운영 중이며, 지역건설산업 활성화를 위한 주요 방향 및 내용과 관련한 계속된 개정을 통해 보완하고 있는 상황임.

<표 Ⅲ-26> 전국 광역지자체 지역건설산업 활성화 지원 조례 제·개정 현황

시·도	조례명	제정일자	최근 개정일자	개정 차수
서울	서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례	2010.07.15.	2021.12.30.	10
부산	부산광역시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2006.04.12.	2021.08.11.	12
대구	대구광역시 지역건설산업 활성화 조례	2011.03.10.	2021.08.10.	6
인천	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례	2008.10.20.	2020.06.02.	12
광주	광주광역시 지역건설산업활성화 촉진 조례	2007.03.31.	2020.04.01.	4
대전	대전광역시 지역건설산업활성화 촉진 조례	2006.12.29.	2021.06.30.	13
세종	세종특별자치시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2013.05.10.	2021.07.15.	8
울산	울산광역시 지역건설산업 발전에 관한 조례	2008.12.31.	2020.09.24.	9
강원	강원도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2007.12.28.	2019.11.08.	11
경기	경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2009.04.21.	2021.05.20.	17
	경기도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2017.09.29.	2020.05.19.	1
충북	충청북도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2006.11.17.	2021.08.06.	8
충남	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2007.07.30.	2020.12.30.	10
전북	전라북도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2008.06.13.	2020.07.13.	8
	전라북도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2015.10.12.	2019.12.06.	1
전남	전라남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2007.12.31.	2017.06.20.	8
경북	경상북도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2010.02.25.	2018.04.19.	5
경남	경상남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2008.05.08.	2021.08.05.	15
제주	제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2007.03.07.	2020.07.15.	6
	제주특별자치도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2020.01.08.	-	-

주 : 2021년 12월 기준.
자료 : 행정안전부, 자치법규정보시스템 및 법제처 국가법령정보센터, 서울특별시 법무행정서비스.

- 이로 인해 최초 지역건설산업 활성화 조례가 전국 광역지자체에서 제정될 때만 하더라도 조례의 목적, 지역건설산업 활성화를 위한 지역의무공동도급 비율 규정 등 조례에서 규정하고 있는 내용이 대동소이하였으나, 현재에는 <표 Ⅲ-27>에서 살펴볼 수 있듯이 지역별 지역건설산업의 현황과 특성에 따라 가감되어 담고 있는 많은 조례 내용들이 상이한 상황임.

· 특히 상기 <표 Ⅲ-26>에서 살펴볼 수 있듯이 지자체별 지역건설산업 활성화 조례의 개정 차수가 상대적으로 다른 지역 대비 적거나, 최근 개정 일자가 상대적으로

오래된 경우 당해 지역 내에서 지역건설산업 활성화에 관한 의지 및 지원이 상대적으로 적다고 볼 수 있으며, 이에 따라 조례에서 담고 있는 정책의 내용 또한 상대적으로 빈약한 상황임.

- 이와 반대로 최근 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 차원의 정책 추진을 적극적으로 시행하고 있는 대구, 경기, 서울 등의 경우 각 지자체 정책의 추진 근거라 할 수 있는 조항의 신설 및 개정 등을 통해 지자체 정책 추진을 뒷받침하고 있음.
- 일례로 2021.5.20. 개정된 「서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례」의 경우 ① 지역건설산업 활성화 정책 추진 대상의 범위 확대를 위한 지역건설산업의 대상 확대, ② 건설일용근로자의 고용개선을 위한 지자체 추진 사업의 추진 근거 마련, ③ 부적격 지역건설기업 퇴출을 위한 근거 규정 마련 등이 신규 반영됨.
- 이뿐만이 아니라 인천 및 대전광역시의 경우 민간공사(공동주택공사)에서의 지역건설업 참여 확대를 위한 인·허가 기간 단축 시책 반영을 위한 추진 근거를 조례 내 명시함.

- 이뿐만이 아니라 전국 17개 광역지자체의 지역건설산업 활성화 조례가 담고 있는 내용을 보다 구체적으로 검토하여 보면, 다음과 같이 5가지의 한계점과 개선 필요사항이 도출됨.

- 첫째, 일부 광역지자체의 지역건설산업 활성화 조례의 경우 그간의 지속적 개정에도 불구하고 현행 법률과 제도에 적합지 않은 내용을 포함하고 있어 이에 대한 정비가 시급한 상황임.
- 예를 들어 소규모 공공공사 수행 건설기업의 적정공사비 보전을 위한 최소한의 안전장치라 할 수 있는 추정가격 100억원 미만 공사의 표준시장단가 적용 제한 조항의 경우 서울을 비롯한 전국 11개 광역지자체가 해당 조항을 규정하고 있으나, 대전, 충남, 경북의 경우 표준시장단가로 제도개선(2015년)이 이루어지기 이전 제도인 실적공사비 적용 제한을 규정하고 있어 현행 제도와 상충하며 실효성이 결여됨.
- 이뿐만이 아니라 2021년부터 건설 생산체계 개편에 따라 건설업역(종합 및 전문건설업) 간 상호시장 진출이 가능해졌음에도 불구하고 경기도의 경우 주계약자공동도급 시 주계약자를 건설 생산체계 개편 이전인 종합건설사업자로만 한정하여 규

정(제2조제10항)하고 있어 부적절함.

- 둘째, 하도급자 또는 영세 건설사업자 보호를 위한 다양한 내용이 포함된 일부 지자체 지역건설산업 활성화 조례의 경우 자칫 이를 근거로 발주자의 재량에 따라 시행을 권고할 수 있는 사항이 의무로 받아들일 가능성이 상존하고 지역건설산업 활성화에 직접적인 긍정적 효과를 부여하지 못한다는 점에 있어 개선이 필요함.
  - 일례로 분리발주의 경우 앞서 중앙정부의 지역건설산업 육성 관련 간접적 지원 정책 현황에서 살펴보았듯이 현행 「국가·지방계약법」에서는 원칙적으로 분리발주를 금지(타 법령에서 의무로 규정한 경우를 제외)하고 있으며, 통합발주가 원칙임.
  - 그럼에도 불구하고 발주 시 분리발주를 우선하여 고려하거나 분리발주 가능 여부 판단을 예산 편성과 기본설계 등 사업의 계획단계에서부터 검토·시행하도록 규정한 서울 등 일부 지자체 조례의 경우 자칫 이로 인해 분리발주를 의무적 또는 기존 관행적으로 시행하도록 판단을 강요하는 형태가 되어 적합지 못함.
  - 이뿐만이 아니라 주계약자공동도급 방식 적용 가능에 관한 조항을 담고 있는 경기 등 일부 지자체 조례 역시 상기 분리발주와 같이 발주자의 판단에 따라 당해 방식으로 사업을 발주하는 것이 효과적인 경우 적용할 수 있는 것이 아닌 사실상 이를 권고한다고 인식하여 우선적으로 이를 적용하도록 판단할 수 있기에 적합지 못함.
  - 더구나 이러한 내용을 담고 있는 대다수의 지자체 지역건설산업 활성화 조례의 경우 도입 당시 특정 업종(전문건설업)의 보호를 위해 도입된 내용으로 2021년 현재 건설생산체계 개편에 따라 특정 업종의 이익 보호 효과성이 결여되었다는 점을 함께 고려할 때 직·간접적 지역건설산업 활성화 목적에 부합하지 않는 이러한 조항들에 대한 전면적 재검토 및 필요에 따른 개정이 이루어져야 할 것임.

- 셋째, <표 Ⅲ-27>에서 살펴볼 수 있듯이 현행 지자체별 지역건설산업 활성화 조례에서 규정하고 있는 지역건설산업의 범위는 지자체 조례별 상이한 실정이며, 특히 일부 지자체 조례의 경우 그 범위를 매우 협소하게 규정하고 있기에 전·후방 산업과의 밀접한 연관관계를 가진 지역건설산업의 특성을 담고 있지 못함에 따라 지역경제 활력 제고를 꾀하여야 할 지자체의 책무가 결여된 상황임. 이에 따라 지역건설산업 범위를 확대 규정하여 이를 통한 지역건설산업 활성화 조례의 적용 범위 확

대를 유도함과 더불어 연관산업 활성화를 위한 추가적 조항 개정이 이루어질 수 있도록 관련 기반을 마련하여야 함.

- 그 방법으로는 기존 지역건설산업의 범위를 주된 영업소의 소재지가 당해 광역지자체에 소재한 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업만을 규정하였던 것에서 탈피하여 전기공사업법 등 타 법령에 따라 등록한 공사업과 더불어 건설용역업, 건설자재 제조·유통업, 건설기계 장비임대업까지 확대하여야 할 것임.
  - 또한, 지역건설산업의 범위 외에도 지역건설산업 활성화를 위해서는 지역건설근로자 우선 고용 유도를 통한 안정적 생산체계 구축 및 지역경제 활력 제고를 꾀하여야 할 것이기에 지역건설근로자 역시 지역건설산업 활성화 조례의 적용 범위에 포함하는 것이 합당함.

- 넷째, 전국 17개 광역지자체 모두 지역건설산업 활성화를 추진하기 위한 추진계획(또는 실태조사)을 수립하고 있으나, 이에 대한 이행 여부 평가 및 평가 결과에 대한 지방 의회 보고 등은 서울 등 일부 지자체를 제외하면 대부분 의무로 부여되어 있지 않아 행정기관인 지자체의 의지 여부에 지역건설산업 활성화 정책의 추진력이 소극적에서부터 적극적에 이르기까지 광범위한 편차를 보이는 실정임.
  - 이뿐만이 아니라 충북 및 전북의 경우 활성화 계획(실태조사) 수립(시행)이 의무적으로 규정되어 있지 않아 지자체의 자체적 판단에 따라 지역건설산업 활성화 계획 추진이 외면될 수 있는 상황임.

- 이를 개선하기 위해서는 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례에 활성화 계획(실태조사 포함) 수립 의무 부여에서부터 주기적 계획 대비 이행 여부 평가, 평가 결과에 대한 지방 의회 피드백의 체계를 갖추어 지역건설산업 활성화 정책 추진력 강화를 위한 제반 근거를 마련해야 할 것으로 판단됨.
  - 또한, 지역건설산업 활성화 정책 입안에서부터 결과 평가에 이르기까지 정책의 전(全) 생애주기에 걸쳐 추진 시점 및 방법 등을 상세히 규정하여야 할 것임.
  - 일례로 지역건설산업 활성화 계획의 경우 매년 수립하는 것이 아니라 중기 정책계획으로서의 위상 정립이 합당할 것이며, 이에 따라 활성화 계획은 3~5년 단위로

수립하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 이뿐만이 아니라 지역건설산업 현황 분석 및 이를 바탕으로 한 단년도 정책 수립과 기존 수립하였던 정책 방안 변경을 위해 매년 실태조사 및 활성화 계획 이행 평가를 시행하여야 할 것이며, 그 평가 결과를 매년 지방 의회에 보고하여 정책 추진을 뒷받침할 수 있는 추진력 확보와 더불어 정책 추진의 선순환 구조 마련이 필요함.
- 이때 실태조사 및 활성화 계획 이행평가의 대상은 지역건설산업 활성화 위원회가 아닌 지방 의회가 합당하며, 정책 수립을 위한 자문단 성격의 지역건설산업 활성화 위원회가 안정적 거버넌스 구조 구축에 있어 더욱 합리적일 것임.

- 다섯째, 일부 광역지자체의 경우 지역건설산업 활성화 조례 내 지역건설산업 활성화를 위한 정책 내용(예를 들어 공공공사 발주 시 분할발주 확대, 지역의무 및 권고 공동도급·하도급 기준 마련 등)과 추진조직·방법 등의 내용을 담고 있는 것뿐만 아니라 지역건설산업 활성화 목적에 부합지 않는 불공정 하도급 거래 및 건설근로자 고용안정 및 고용환경 개선 등의 내용도 지역건설산업 활성화 조례에 포함하고 있어 오히려 지역건설산업 활성화 조례 제정의 목적을 훼손하고 있는 상황임.
- 일례로 부산을 비롯한 전국 10개 광역지자체의 경우 지역건설산업 활성화 조례 내 하도급 적정성 확보를 위한 하도급계약심사위원회의 설치와 운영의 내용을 담고 있으나 이는 지역건설산업 활성화와는 관계가 적은 사항으로 오히려 지역건설산업 활성화 정책의 추진 범위를 넓혀 정책의 혼선만이 유도되기 쉬움.
- 지역건설산업 활성화와 관련이 상대적으로 낮은 이러한 개별 내용이 지역건설산업 활성화 조례 내 규정되는 것은 조례를 담당하는 지자체 해당 부서 고유의 업무 추진을 위해 별도 조례를 제정하는 것이 아닌 기존 유사 분야 조례의 개정을 통해 추진 근거를 갖추는 것이 보다 손쉽기 때문으로 추정됨.

- 다만, 다행인 것은 서울, 강원 등 일부 지자체의 경우 건설하도급 불공정거래 및 건설근로자 고용개선과 관련하여 별도 조례를 마련하고 추진하고 있다는 점임. 결국, 타 지자체의 경우도 이러한 방향(정책 목적에 부합하는 별도 조례 제정)을 통해 지역건설산업 활성화 조례 제정의 목적 훼손 방지 및 정책 추진력 강화를 꾀하여야 할 것임.

<표 III-27> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례의 주요 내용 비교 -(1)

주요 내용	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지역건설산업 범위[주1]	C	C	B	B	E	B	B	B	B	B	B	E	C	F	B	B	E
활성화계획(또는 실태조사) 수립 여부	격년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	연2회 (의무)	연2회 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	필요시	매년	필요시	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)
활성화계획 평가 여부	격년 (의무)	△[주3]	X	X	X	X	X	X	O	O	X	O	X	X	X	X	X
활성화목표 및 평가결과 의회 보고 의무 여부	반기 (의무)	반기 (의무)	위원회 보고	위원회 보고	X	X	반기 (의무)	X	위원회 보고	매년 (의무)	X	매년 (의무)	X	X	X	X	X
활성화위원회 운영 여부	X[주2]	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	X	O	O
위원회 지원을 위한 실무팀 운영 여부	X	O	O	O	O	O	O	X	X	O	X	X	O	X	O	X	O
분할발주 권장 여부	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	X	O
분리발주 권장 여부	O	X	X	O	X	O	O	X	X	X	X	X	O	O	X	X	O
지역의무공동도급 권장 비율	49% 까지	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상
지역업체 하도급 권장 비율	60% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상	50~70%	60% 이상	70% 이상	60% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상

주 : 1) “A” : 조례에서 규정하고 있는 지역건설산업 범위가 「건설산업기본법」 및 타 법령에 따라 등록한 공사업과, 건설용역업, 건설자재 제조·유통업, 건설기계 장비임대업을 포함한 경우, “B” : A에서 건설기계 장비임대업을 제외한 경우, “C” : B에서 건설용역업을 제외한 경우, “D” : C에서 건설자재 제조·유통업을 제외한 경우, “E” : 「건설산업기본법」에서 규정한 공사업과 건설용역업만을 지정한 경우, “F” B에서 건설자재 제조·유통업을 제외한 경우.

2) 서울특별시의 경우 활성화계획 수립 시 한시적으로 위원회 구성·운영.

3) 지역건설산업 실태조사 결과에 대한 평가 의무가 부여되어 있으나, 활성화계획 이행 여부 및 수준을 담고 있는 평가 결과의 경우 미시행.

<표 III-27> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례의 주요 내용 비교 -(2)

주요 내용	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
민간공사 지역업체 참여 권고 사항	X	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	△주4)	O	O	O
지역업체 참여 확대 목적 입찰참가자격 완화	O	O	O	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
표준시장단가 적용 제한	O	O	O	O	X	O	X	X	O	O	O	O	O	X	O	X	X
건설근로자 고용안정·개선 지원	O	O	X	X	X	X	O	X	O	O	X	X	X	X	X	X	X
지역건설업 부적격업체 관리	O	X	X	X	X	X	X	X	O	O	X	O	X	X	X	X	O
하도급 공정성 확보 등 불공정거래 개선	별도 조례	X	O	O	O	O	O	O	별도 조례	O	X	별도 조례	O	O	O	△주4)	X
하도급계약심사 위원회 구성·운영	별도 조례	O	O	X	O	O	O	X	X	O	O	별도 조례	O	X	O	O	X
지역건설업 활성화 관련 인센티브 규정	O	O	O	O	X	X	O	O	O	O	O	O	O	X	O	O	O
주계약자공동도급 발주 가능 명시	X	X	X	O	X	O	X	X	X	O	X	X	X	X	O	X	O
지역건설근로자 우선 고용	X	O	60% 이상	X	O	X	O	O	O	O	O	O	O	O	X	X	O
지역생산 자재 우선 활용	X	O	50% 이상	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
지역건설장비 우선 활용	X	O	50% 이상	X	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O

주 : 4) 구체적 조항 명시는 부재하나, 타 조항을 통해 우회 규정.

(2) 최근 주요 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향

- 전술한 바와 같이 최근 전국 17개 광역지자체와 226개 기초지자체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 정비를 통해 경쟁적으로 지역건설산업 활성화 정책을 입안·추진하고 있는 상황임.

- 다만, 전국적으로 지자체가 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책은 대표적으로 지역건설산업 보호 강화를 위한 지역의무공동도급 및 지역권고하도급 강화, 민간공사에서의 지역건설산업 참여 확대를 위한 행정관리 강화와 이를 뒷받침하기 위한 추진 근거 마련 등으로 대부분 상호 대동소이한 실정임.

- 이에 본 절에서는 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 마련을 위해 최근 지역건설산업 활성화 정책을 활발히 추진하고 있는 지자체의 지역건설산업 활성화 정책 중 정책 효과성과 정책 수혜자(지역건설기업)의 만족도가 높은 세부 정책을 벤치마킹하여 다음과 같이 요약·정리함.

・다만, 전국 지자체가 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책 모두를 살펴보기는 불가능하고 세부 추진내용이 상이하더라도 정책의 주요 골조는 유사한 경우가 대부분이기에 본 절에서는 지역건설산업 활성화를 위한 대표적 방법이자 대분류라 볼 수 있는 다음 4가지 구분을 기준으로 최근 주요 지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향과 그 시사점을 도출함.

1) 지역건설산업 활성화를 위한 물량 확보·창출

- 수주 산업인 건설산업의 특성을 고려할 때 지역건설산업의 활력 제고를 위해서는 무엇보다도 안정적 물량 확보가 가장 중요하며, 이는 곧 지역 관내에서 이루어지는 건설물량이 풍족함과 더불어 해당 물량의 상당 부분을 지역건설기업이 수주할 수 있는 환경 조성이 필요하다는 것으로 치환 가능함.

- 이에 일부 지자체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 주된 정책 방향으로 관내 건설물량의 확대를 통한 지역건설산업의 수혜 확대와 더불어 지역건설산업을 둘러싼

전후방 연계산업의 수주물량 확대를 꾀하는 정책을 추진 중임.

- 물론 관내 지역에서 이루어지는 공사의 건수와 규모가 확대된다고 모두 지역건설기업의 수주물량 확대로 이어지는 것은 아니며, 특히 이러한 경향은 대형공사이거나 민간 건설공사인 경우 지역건설기업에 도급을 주는 것이 아닌 수도권에 위치한 대형건설기업에게 도급을 위탁하는 경우가 주된 행태임을 고려할 때 지역건설산업 활성화를 위한 맞춤형 정책으로 보기는 어려움.
- 하지만 지역에 소재한 건설 기계장비대여업 및 건설엔지니어링업 등 전·후방 연계산업의 경우 관내 공사 물량이 증가할 경우 시장이 확대되는 순효과 창출이 건설업 대비 큰 수준이며, 이뿐만이 아니라 비록 지역건설기업이 도급을 받지 못하더라도 하도급의 경우 지역건설기업이 수행할 가능성이 커 실제 관내 건설물량의 확대가 지역건설산업 활성화에 큰 영향을 미치는 것은 주지의 사실임.

- 보다 구체적으로 관내 건설물량 확대를 적극적으로 추진하고 있는 일부 지방자치단체의 정책을 살펴보면, 크게 ① 신규 공공 건설사업의 발굴 강화와 조기 추진, ② 민간 건설공사 관련 규제 완화 및 인·허가 절차 개선을 통한 조기 착공 지원과 지역건설산업 활용 유도의 2가지 전략을 활용하고 있음.

- 이 중 우선 신규 공공 건설사업의 발굴 강화를 통한 발주물량 확대의 경우 <표 Ⅲ-28>의 사례에서 살펴볼 수 있듯이 부산광역시 및 충청남도, 전라북도를 비롯한 일부 광역지자체에서 적극적으로 정책을 추진함을 표방하고 있음. 하지만 실제 전체 지자체 예산 집행 결과 중 시설비의 경우 앞선 <표 Ⅱ-4>에서 살펴본 바와 같이 거의 모든 지자체에서 최근 5년간 답보 상태이기에 실질적으로 큰 폭의 신규 공공 건설공사 물량 확대가 이루어졌다고 보기는 어려움.
- 다만, 최근 급격한 복지제도의 확충과 더불어 이와 연계된 지자체 예산 내 복지예산 규모가 급격히 증가하였음에도 불구하고 경기도 등 일부 지자체를 제외한 대부분의 지자체에서 전체 제한된 예산 내에서 시설비가 감소한 것이 아닌 동기간 유사한 규모를 유지하고 있다는 것만을 살펴보더라도 지방자치단체의 신규 공공 건설사업 발주물량을 지키고자 하는 의지에 따라 제한적 환경 내에서 최대의 공공 건설사업 투자가 이루어지고 있다고 판단하는 것이 더욱 합당할 것임.

<표 III-28> 최근 3년간(2018~2020년) 부산광역시 공공공사 발주예산 현황

(단위 : 백만원)

연 도	계	부산시 (본청, 사업소, 구군 등)	공기업 (중앙기관 포함)	부산교육청
2018년	956,493	439,974	293,291	223,227
2019년	1,652,028	810,849	583,906	257,273
2020년	2,335,790	896,633	1,080,044	359,113

주 : 1,500백만원 이상 공사 현황 취합 결과(2020년 2월 기준).
자료 : 부산광역시(2020), 2020년 지역건설산업 활성화 추진계획.

- 이뿐만이 아니라 참여정부 후반기 이후 현재에 이르기까지 경기부양을 목적으로 계속해서 이어진 중앙정부의 조기 집행 강화 기조와 더불어 최근(2020~2021년) 코로나19에 따른 경기침체 극복을 위한 조기 집행 가속화 노력에 발맞추어 전국 모든 지방자치단체 또한 공공 건설공사의 신속한 발주 및 집행을 위한 노력을 경주하고 있는 점 또한 지역건설산업 활성화 측면에 있어 일정 부분 긍정적 효과를 유도하고 있음.

・공공 건설공사 신속 발주 및 집행을 위한 지자체 차원의 노력으로는 대표적으로 대다수 광역 및 기초지자체의 경우 연말 및 연초 자체설계 대상 공사에 대한 합동설계반(TF) 운영을 통해 신속 발주를 꾀하고 있는 점[50]과 함께 분기별 집행현황 점검을 통한 조기 발주 유도 등의 노력을 꼽을 수 있음.

・이 외에도 일부 지자체의 경우 선급금 지급 비중을 최대 80%까지 상향시켜 공사 초기 비용부담 완화와 더불어 지역건설기업의 유동성 개선에 도움을 주는 등의 간접 지원책 또한 함께 추진하고 있음.

・물론 이러한 조기 집행 강화에 따라 공사발주가 일시에 몰려 가설구조물 임차 및 재료비, 건설근로자 임금 등이 급격히 상승하고 이로 인한 피해를 건설사가 감당해야 하는 부작용 또한 실제 상존하고 있으나, 계획된 공사의 지연발주로 인한 예산 이월 및 미집행 최소화에 따른 안정적 물량 제공 측면에 있어서는 지역건설산업 활성화에 큰 도움이 되고 있음.

50) e대한경제, "지자체 조기발주 확산...'건설경기 활성화'", 2021.1.13. 신문기사 참조.

- 이 외에도 전라북도 등의 경우 신규 공공 건설사업 발굴 강화를 위해 별도 TF(국책사업발굴팀) 운영과 더불어 관련 연구기관과 기초지자체와 함께 신규사업 발굴을 매년 수행하고 이 중 우선순위가 높은 사업을 중심으로 국회 및 정부(기획재정부 및 국토교통부 등)에 사업추진을 건의하는 등의 적극적 행정 추진을 통해 지역 건설산업과 지역경제 활력 제고를 꾀하고 있음.[51]

・또한, 상기와 같은 상시 신규 공공 건설사업 발굴 체계를 구축하지 않은 대다수의 광역지자체의 경우 선거 시행과 관련한 공약 마련과 관련하여 관내 공공 건설사업 추진의 반영 및 추진 가속화를 위해 총선 및 대선 시행 시기 당해 지역에 필요한 중대형 신규 공공 건설사업을 발굴하여 정당 등에 공약 반영을 요구하는 등의 활동 또한 시행 중임.[52]

- 지금까지 살펴본 신규 공공 건설사업의 발굴 강화를 통한 발주물량 확대 외에도 지방자치단체의 경우 전술한 바와 같이 민간 건설공사 관련 규제 완화 및 인·허가 절차 개선을 통한 조기 착공 지원과 지역건설산업 활용 유도의 정책 추진을 통해 관내 시행하는 민간 건설공사에서의 지역건설산업 수주물량 확보를 위한 다각적 노력을 경주 중임.

- 보다 구체적으로 주요 광역지방자치단체에서 추진하고 있는 민간 건설공사에서의 지역건설산업 활용 유도를 위한 정책 내용을 살펴보면, 첫째, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주거환경개선사업 및 재개발사업, 재건축사업 시 관련 법령에서 정한 인센티브 규정을 활용하여 지역건설업 참여 시 용적률 인센티브 부여를 통한 사실상의 지역건설업 물량 창출을 꾀하고 있는 상황임.

・사업 건수 및 공사 규모 측면 가장 대표적 민간 건설공사라 할 수 있는 주거환경개선사업 및 재개발·재건축사업의 시행자인 주택조합의 경우 그간 높은 인지도에 따른 가치 향상을 위해 시공사를 주로 수도권 소재 대형건설사를 대상으로 선정하여 지역건설업 참여가 저조한 대표적 건설사업이었음.

・이를 개선하고자 부산, 인천을 비롯한 일부 광역시 및 천안시 등 기초지자체의 경

51) 연합뉴스, "'국가예산 8조원 이상 확보'...전북도 신규사업 500건 발굴", 2021.3.9. 신문기사 참조.
52) 뉴시스, "울산시, 대선 공약 건의 10대 핵심 과제 확정해 발표", 2021.9.29. 신문기사 참조.

우 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시·주거환경정비기본계획 수립 시 인센티브 부여가 가능한 규정[53]을 활용하여 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브를 부여(최소 2%~최대 31%)하여 지역건설업의 관내 주거환경개선사업 및 재개발·재건축사업의 지역건설업 참여 확대를 유도하고 있음(<표 Ⅲ-29> 참조).

- 이뿐만이 아니라 최근에는 지역건설기업의 원도급(공동도급 포함) 참여 외에도 하도급공사 참여와 건축설계 등 건설엔지니어링 참여 비율 모두를 고려한 용적률 인센티브를 부여하고 있어 지역건설산업 전반에 걸친 관내 주거환경개선사업 및 재개발·재건축사업의 참여를 더욱 독려하고 있음.
- 참고로 부산광역시의 도시·주거환경정비기본계획에 따른 용적률 인센티브 완화의 경우 <표 Ⅲ-30>과 같이 지난 2019년 개정을 통해 지역건설업 참여 비율에 따라 용적률 인센티브도 각기 차등 부여하는 등 지역건설업 참여 활성화를 위해 합리적으로 제도를 설계·운영 중임.

<표 Ⅲ-29> 주요 광역시 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브 부여 현황

도시·주거환경정비기본계획	지역건설업 참여 비율에 따른 용적률 인센티브					
	단독·공동 도급 비율	인센티브 비율	하도급 비율	인센티브 비율	설계사 비율	인센티브 비율
2030 부산광역시 도시·주거환경정비기본계획	5-100%	4-20%	40-70%	3-6%	30-50%	3-5%
2030 인천광역시 도시·주거환경정비기본계획	10-100%	3-10%	-	-	-	-
2020 대전광역시 도시·주거환경정비기본계획	20-100%	5%	-	-	-	-
2020 대구광역시 도시·주거환경정비기본계획	10-100%	5-20%	-	-	50-100%	3%
2025 광주광역시 도시·주거환경정비기본계획	5-100%	2-10%	-	-	-	-
2020년 울산광역시 도시·주거환경정비기본계획	5-100%	2-5%	-	-	-	-

53) 도시주거환경정비기본계획 수립 지침(국토교통부훈령 제977호)에 따른 용적률 인센티브 부여 가능 근거 : "4-16-4. 용적률은 「국토계획법」 및 같은 법 시행령에서 규정한 용도지역 안에서의 용적률 적용기준과 도시계획조례가 정하는 비율 이하의 범위 내에서 구역별 특성을 반영하여 정하되 다양한 공익요소(주거복합, 문화시설 도입, 가로환경 활성화, 역사보전 등)의 적용에 따른 인센티브 제도의 활용이 가능하도록 정할 수 있다".

<표 III-30> 부산광역시 도시·주거환경기본계획에 따른 지역건설업 참여 시 용적률 인센티브 부여 현황(2019년 변경 기준)

구 분	(원도급) 지역건설업 단독·공동도급 참여 시		(하도급) 지역건설업 하도급 참여 시		(설계사) 지역건설엔지니어링 참여 시	
용적률 인센티브 확대 현황(2019년)	최대 15% → 최대 20%		최대 5% → 최대 6%		최대 5% (개정 시 신규 도입)	
구 분	**지역건설업 참여 비율**	**용적률 인센티브**	**지역건설업 참여 비율**	**용적률 인센티브**	**지역기업 참여 비율**	**용적률 인센티브**
지역건설업 참여 비율에 따른 용적률 인센티브 적용 현황	100%	20%	-	-	-	-
	50% 이상	16%	70% 이상	6%	50% 이상	5%
	40% 이상	15%	60% 이상	5%	40% 이상	4%
	30% 이상	13%	50% 이상	4%	30% 이상	3%
	20% 이상	9%	40% 이상	3%	-	-
	15% 이상	7%	-	-		
	10% 이상	5%				
	5% 이상	4%				

자료 : 부산광역시(2019), 2030 부산광역시 도시·주거환경정비기본계획.

- 이뿐만이 아니라 대구광역시의 경우 이러한 지역건설업 사업 참여에 따른 용적률 인센티브 제도 마련에서 그치는 것이 아닌 해당 제도에 대한 주민 홍보를 강화하여 명확한 제도의 인식하에 민간 주택건설사업에서의 지역건설업 참여 확대를 다각적으로 모색하고 있음.

・대구광역시의 민간 주택건설사업 대상 인센티브 홍보 강화 활동과 관련하여서는 '찾아가는 지역업체 인센티브 홍보'라는 명칭 아래 전담조직 및 인력 보강을 통해 지역업체 참여시 용적률 인센티브 적용과 관련한 제도의 내용을 ① 정비예정구역 내 주민 대상 홍보자료 발송, ② 주민설명회 시 주민 대상 직접 홍보, ③ 추진위원회·정비업체 대상 직접 홍보, ④ 총회 관련 책자 등 홍보자료 수록 의무화의 방법을 통해 홍보를 강화하고 있음.

- 둘째, 대구·대전광역시, 제주특별자치도 등 전국 228개 광역기초지자체 중 37개 지자체(16%, 2016~2020년)의 경우 민간 공동주택 건설사업의 교통, 건축, 경관 등 인·허가 심사에 대한 통합심의를 통한 사업시행자의 금융비용 절감과 더불어 지역

건설업 조기 물량 확보 노력을 추진하고 있음.

- 다만, 대구와 대전광역시는 각각 인·허가 심사의 방법을 달리하고 있는데 우선 대전광역시의 경우 500세대 이상 「주택법」, 「공동주택특별법」, 「민간임대주택특별법」의 적용을 받는 사업승인 대상 사업에 대해 도시계획·교통·건축·경관·재해 등 관련 심사 대상을 통합해 심의를 진행(통합심의위원회 구성 및 운영)함으로써 심의에 소요되는 기간을 최대 7개월 가량 단축함.[54]
- 반면, 대구광역시의 경우 대전광역시보다 직접적으로 지역건설산업 활성화를 인·허가 통합심의에 활용하고 있는데 대구광역시의 경우 지역건설산업 활성화 조례 개정을 통해 지역건설사 및 지역 소재 설계자 참여 비율이 50% 이상인 주택건설사업에 한해 교통, 건축, 경관 통합심의를 통한 기간 단축을 꾀하고 있음.[55]

- 하지만 이러한 사업승인 과정에서의 원스톱 인·허가 서비스를 통한 민간공사 조기 발주 및 지역건설업 활용 유도 정책은 정부가 지자체별 임의로 시행 중인 통합심의를 활성화해 사업 인·허가에 걸리는 기간을 2개월로 단축하는 「주택법」 개정방안을 마련하겠다고 발표하여 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 차원의 정책적 추진의 주요 방안으로는 더 이상 활용이 불필요함.[56]

2) 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도

- 다음으로 지역건설산업 활성화를 위해 여러 정책을 추진하고 있는 지방자치단체의 주요 정책으로는 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 정책을 꼽을 수 있음.

- 각 지자체가 추진 중인 지역건설산업 활성화 정책 중 가장 세부 정책의 종류가 다양한 지역건설산업 보호 강화 정책으로는 크게 다음과 같이 공공공사 대상 정책과 민간공사 대상 정책, 공통 정책으로 분류 가능함.

54) 충청투데이, “500세대 미만 주택건설사업도 통합심의 필요”, 2021.9.27. 신문기사 참조.
55) 대구광역시, “대구시, 지역건설업체 수주확대 위한 지원방안 마련”, 2020.10.7. 보도자료 참조.
56) 국토교통부, “제19차 위클리 주택공급 브리핑”, 2021.9.15. 보도자료 참조.

- 우선 관내 시행 중이거나 시행이 예정된 공공 및 민간공사 모두에 적용되는 공통적 지자체 추진 지역건설산업 보호 강화 정책으로는 '건설공사장 현장 방문을 통한 지역업체 참여 유도', '지역업체 참여 현황 조사', '지역업체 하도급률 제고' 정책으로 구분할 수 있으며, 구체적인 정책 추진 사항은 다음과 같음.

· (건설공사장 현장 방문을 통한 지역업체 참여 유도) 부산, 충남, 전북의 경우 광역 및 기초지자체 공무원과 더불어 관내 대한건설협회 및 대한전문건설협회 지회와 함께 민관 합동으로 관내 대형 건설공사 현장을 방문하여 관내 지역건설기업 하도급 참여 확대, 관내 생산 건설자재 및 인력과 건설기계·장비를 활용하여 줄 것을 요청하고 있음.

· (지역업체 참여 현황 조사) 부산, 충남, 대전, 강원 등 대다수 지자체의 경우 관내 건설공사에서 지역건설기업의 참여 현황을 정기적으로 조사하여 이를 바탕으로 한 정책 수립 및 저조 현장에 대한 지역건설업 참여 독려 등 다양한 활동을 수행 중임.

· 특히 대전광역시의 경우 관리 대상 공사에 대한 실태조사 및 시공실태점검을 병행 시행하는 정기 점검을 분기별로 시행함과 더불어 연면적 2천㎡ 이상 신규 착공 공사를 대상으로는 매월 수시 점검을 시행하고 있음. 이뿐만이 아니라 지역하도급 수주율 50% 미만 지역업체 수주 저조 현장의 경우 반기 또는 수시로 특별점검을 시행하여 지역건설업 참여 확대를 위한 적극적 행정을 펼치고 있는 상황임.[57]

· 이 외에도 전술한 바와 같이 기초지자체 차원에서 적극적 지역건설업 참여 현황 조사를 통한 관내 시행공사에서의 지역건설업 참여 확대를 적극적으로 추진하는 기초지자체로는 화성시를 꼽을 수 있음.

· 보다 구체적으로 화성시의 지역건설업 참여 현황 조사 사항을 살펴보면, 최근 화성시 내 대규모 주택건설사업(동탄신도시 등)이 이루어지고 있어 '주택건설 분야 지역경제 활성화 방안[58]' 수립을 통해 관내 주택건설공사의 지역업체 참여 이용 현황에 대한 구체적 조사, 지역경제 활성화 시책 수립 등을 위해 주택건설 시공자의 지역건설 관련 기업 이용 현황을 분기별 감리업무 보고 시 첨부토록 의무화하고 있다는 점임(<그림 Ⅲ-9> 참조).[59]

---

57) 대전광역시, "대전시, 지역건설산업 활성화 지원방안 마련", 2020.2.2. 보도자료 참조.

58) 화성시 내부자료(2019), '주택건설공사 현장과 지역업체(건축자재) 상생을 통한 주택건설 분야 지역경제 활성화 방안' 참조.

59) 그 방법으로는 주택건설공사 감리업무 세부기준(국토교통부고시 제2020-438호) 제14조(공정관리) 제2항에

<그림 III-9> 화성시 지역업체 이용 현황 정보 제공 요청 서식

화성시 소재 자재, 인력, 업체 이용 현황

(2020년 1/4분기 실적)

현장명:

구분	업체명	재료명	전체예산(A)	전회분기	금회분기	누계실적(B)	전체예산 대비 이용 실적 비율(B/A)	비고
재료비	00레미콘	레미콘	40,000,000,000	1,500,000,000	1,000,000,000	2,500,000,000	8.0%	
	00벽지	벽지		200,000,000	100,000,000	300,000,000		
	00전기	전선		300,000,000	100,000,000	400,000,000		
	..	..				-		
소계			40,000,000,000	2,000,000,000	1,200,000,000	3,200,000,000		
노무비	보통인부		1,000,000,000				0.0%	
	기능공	건축						
		토목						
		전기						
		기계						
		조경						
소계			1,000,000,000	-	-	-		
경비	외주비	00조경	1,000,000,000				0.0%	
		00설계						
		..						
	장비비	00중기						
		00지게차						
		..						
		..						
	일반관리비	00식당						
		00사무기기						
		..						
소계			1,000,000,000	-	-	-		
합계			42,000,000,000	2,000,000,000	1,200,000,000	3,200,000,000	7.6%	

자료 : 화성시, 지역경제 활성화를 위한 주택건설 분야 협조 요청 공문(2019.8.).

- (지역업체 하도급률 제고) 상기에서 살펴본 바와 같이 대다수 지자체의 경우 지역건설업 참여 확대를 위한 실태조사 등 다양한 활동을 펼치고 있는 것에 그치는 것이 아닌 일부 지자체의 경우 지역건설업의 참여 형태 중 특히 지역건설기업의 관내 공사 대상 하도급 참여를 제고하기 위한 적극적 행정을 추진하고 있는 상황임.[60]
- 대표적으로 대전과 대구광역시의 사례를 꼽을 수 있는데 우선 대전광역시의 경우 전술한 바와 같이 지역하도급률 50% 미만 관내 공사에 대한 특별점검 추진과 더불어 하도급 관리대장 서식 개선 및 기재 내용 검증 강화를 통해 분기별 지역하도급 실태조사를 강화하여 지역업체 하도급률 제고를 유도하고 있음.[61]

따라 사업 주체가 제출하는 자재수급 및 인력동원계획, 장비투입계획 등 검토 시 지역건설기업 이용 현황 항목을 추가 관리하도록 감리자에게 책임을 부여하는 방식을 활용 중임.

60) 일부 지자체의 이러한 강력한 지역하도급률 제고 추진 정책의 경우 원도급과 하도급 간 사인(私人) 간의 (계약)거래를 강력히 통제함에 따라 비롯되는 인·허가 관청의 우월적 지위 남용의 우려 또한 상존하는 것이 주지의 사실이나 해당 지자체의 경우 지역건설업 활성화 및 이를 통한 지역경제 활력 제고를 위해 적극적 정책 추진이 필요하다는 입장임.

· 상기 대전광역시보다 지역건설기업의 하도급률 제고를 위한 적극적 행정을 추진하고 있는 것은 대구광역시를 예로 들 수 있음.
· 지난 2020년 대구광역시는 지역건설업체 수주 확대를 위한 지원방안 마련을 통해 강력한 지역건설기업 하도급률 제고 조치를 시행 중인데 관내 공공·민간 건설공사 모두 원도급사가 관외 기업인 경우 착공 시(공공공사의 경우 착공계 제출 시, 민간공사의 경우 착공신고 시) 지역하도급률 70% 이상을 이행한다는 이행계획서 제출을 의무화하고 있음.
· 이뿐만이 아니라 이러한 지역하도급 이행계획서에서 규정한 내용의 이행 여부를 관리·감독하기 위해 공공공사의 경우 분기별 이행계획서 준수 여부 점검을 시행함과 더불어 미준수 기업에 대해서는 만회 대책을 징구하고 본사 경영진 초치까지 요구하는 강력한 규제를 시행 중임.
· 이와 유사하게 민간공사를 대상으론 분기별 이행확인서 제출을 요구함과 더불어 50억원 이상 모든 민간 건설공사의 경우에는 광역 및 기초지자체, 대한전문건설협회 지회와 합동으로 지역하도급 이행계획서 준수 여부 등 현장 확인을 위한 민·관 합동 하도급 실태점검을 반기별(5, 10월)로 시행 중임.[62]

- 지역건설산업 보호 강화를 위한 관내 시행 공공공사에서의 지자체 차원의 정책으로는 대표적으로 「지방계약법」 및 지역건설산업 활성화 조례에서 규정한 '지역제한 및 지역의무공동도급제의 적극적 활용'과 더불어 '공공공사 발주계획 설명회 개최', '지역건설업 참여 제고를 위한 업무협약(MOU) 체결', '입찰공고 시 지역건설산업 활용 확대 요구', '지역 제품 우선구매 및 지역업체 참여기회 확대를 위한 적극행정' 등의 활동을 추진 중임.

· (관내 공공공사 발주계획 설명회 개최) 대구, 강원, 충남 등의 경우 연초 관내 공공공사의 사업개요, 추진상황, 발주 시기·방법 등이 포함된 발주계획 설명회 개최를 통해 지역건설기업의 사전 수주정보 습득 및 이를 바탕으로 한 경영계획 수립, 수

61) 대전광역시(2020), 전게서 참조.
62) 대구광역시는 관내 민간 건설공사를 대상으로 한 실태점검에 그치는 것이 아닌 결과에 따라 지역하도급률 우수기업의 경우 시장 감사 서한 발송 및 애로사항 적극 지원의 유인책 제공과 더불어 이와 반대로 저조업체의 경우 지역하도급 개선대책 공식 제출 요구, 본사 경영진 초치, 안전 점검, 사업계획변경 승인 등 행정권한의 적극적 활용 등을 통한 디스인센티브 역시 강력히 추진 중임.

주전략 마련 등의 추진을 지원하고 있음.

- (지역건설업 참여 제고를 위한 업무협약(MOU) 체결) 인천, 광주, 강원 등의 경우 관내 시행공사에서의 지역건설업 참여 제고를 위해 양해각서(업무협약, MOU)를 체결하고 이를 바탕으로 한 지원정책을 시행 중임. 다만 각 지자체의 경우 양해각서 체결의 주체와 방법, 협약 이후 후속 활동에 이르기까지 그 방식이 다양함.
- 우선 광주광역시의 경우 지역건설기업의 원·하도급 공사 참여 확대를 위해 관외 민간 원도급사 및 시·자치구·공사·공단 등 유관기관과의 업무협약(MOU)을 체결하고 이를 바탕으로 한 지역건설업 참여 제고를 꾀하고 있는 것으로 조사됨.[63]
- 강원도의 경우 이와 유사하나 양해각서 체결 대상 공사의 범위는 축소하되 지역건설기업의 수혜 범위를 광주보다 더욱 확대하여 관내 대형 공공공사 추진 시 지역 우수기업 참여, 지역 자재·장비 사용, 지역인력 고용 확대를 위해 도내 건설 유관기관과 강원도 간 상생협력 양해각서(MOU)를 체결하고 이를 바탕으로 공공공사 발주 시 지역건설업 활용 확대를 요구 중임.
- 특히 강원도의 경우 지역건설 활성화 관련 상생협력 대상 공공 발주기관의 범위를 넓게 구성하여 강원도 산하 개발공사뿐만 아니라 관내 소재 공공 발주기관인 원주지방국토관리청, 한국토지주택공사, 한국국토정보공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사, 한국농어촌공사와 강원도, 강원건설단체연합회 간 상생협력 양해각서(MOU)를 체결하여 사실상 관내 발주되는 대다수 공공공사에서의 지역건설업 우선 활용의 근간을 마련하였다고 평가 가능함.[64]
- 마지막으로 인천광역시의 경우 광주와 강원도 사례와는 달리 광역지자체 차원이 아닌 소속 발주기관인 인천광역시 상수도사업본부 차원에서 100억원 이상 공공공사 발주 시 발주기관과 원도급자 간 지역건설산업 활성화를 위한 공동 협약을 체결하여 지역건설산업 보호 강화를 꾀하고 있음.
- 이에 인천광역시 상수도사업본부의 지역건설산업 활성화를 위한 상생협약서의 내용을 살펴보면, <그림 Ⅲ-10>과 같이 지역전문건설기업의 하도급 권고, 지역 자재·장비사용·지역 인력 채용 권고 등의 내용을 담고 있으며 사실상 발주자가 원도급자에게 이를 지킬 것을 강제화하는 것으로 강력한 행정행위로 구분 가능함.

63) 광주광역시, “광주시 지역 건설산업 활성화 총력 지원한다”, 2020.3.25. 보도자료 참조.
64) 강원도, “강원도, 지역건설산업 활성화로 지역경제 회복 나선다”, 2020.6.24. 보도자료 참조.

<그림 Ⅲ-10> 인천광역시 상수도사업본부의 지역건설산업 활성화를 위한 상생협약서 사례(발주자-원도급자 체결)

지역건설산업 활성화를 위한 상생협약서

업체명(이하 "시공사"라 칭한다)과 인천광역시 상수도사업본부(이하 "발주청" 라 칭한다)는 아래 사항에 대하여 공동협약을 체결하고 성실히 지킬 것을 서약한다.

■ 공사명 :

제1조(목적) 이 협약서는 본 공사 시행에 있어 지역전문건설업체 하도급 및 지역건설인력 조달과 지역생산자재·장비 사용에 대한 필요한 사항을 정하여 지역건설산업 활성화에 기여하는데 있다.

제2조(정의) 이 협약에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.
1. "지역건설업체"라 함은 인천광역시 관내 주소지에 주사무실을 둔 등록업체
2. "지역건설인력"이라 함은 인천광역시 관내에 주소지를 둔 자
3. "지역생산자재"라 함은 인천광역시에 등록된 업체에서 생산 또는 유통되는 자재
4. "지역건설기계"라 함은 인천광역시에 등록된 건설기계를 말한다.

제3조(하도급) ① "시공사"가 하도급 발주시에는 하도급 금액의 최소 60%이상은 지역건설업체가 참여하도록 노력한다.

② "시공사"는 공사 착공전 하도급계약을 즉시(2~3일내) 체결(업체 선정)하고 "발주청"에 통보하여 공사 감독자가 적정성을 판단한 후 공사를 착공하도록 한다.

제4조(인력고용) "시공사"에서 사업기간 중 필요로 하는 인력을 고용할 때, 불가피한 경우를 제외하고 70%이상 지역건설인력이 고용되도록 노력하여야 한다.

제5조(생산자재 및 건설기계) "시공사"는 본 사업에 필요로 하는 각종 자재 및 건설기계는 불가피한 경우를 제외하고 지역생산자재, 지역건설기계를 70%이상 우선 사용하도록 노력하여야 한다.

제6조(의무) ① "발주청"은 본 공사에 수반되는 행정절차에 대하여 최대한 지원·협조하여 "시공사"의 애로사항 해소를 위해 적극 노력한다.
② "시공사"와 "발주청"은 상호 협약한 사항에 대하여 시민의 전체 이익을 위하여 혜택이 고루 분포되도록 하여야 하며, 특정 집단·단체·개인에게 편중되거나 일반상식에 벗어나지 않도록 한다.

2020년 월 일

인천광역시 상수도사업본부장 ○ ○ ○ (서명)

원 도 급 업 체 대 표 ○ ○ ○ (서명)

자료 : 인천광역시 상수도사업본부(2020), 2020년도 상수도사업본부 지역건설산업 활성화 추진계획.

- (입찰공고 시 지역건설산업 활용 확대 요구) 세종특별자치시의 경우 타 광역지자체와는 달리 「지방계약법」에서 규정한 범위 내에서 최대한 지역건설산업을 육성하고자 지자체 발주 공공공사 입찰공고 시 지역건설업(하도급) 및 지역건설엔지니어링(지역 소재 건축사 사무소 포함) 보호를 위한 적극적 시책을 마련하여 추진 중임.
- 보다 구체적인 내용을 살펴보면, 지자체 발주 공공공사에서의 하도급 관외 유출을 방지하기 위해 입찰공고 시 지역건설기업과의 하도급 계약을 우선 검토·추진하여야 함을 규정하고 있고, 용역 분야의 경우 기술·학술용역을 제외한 5,000만원 이상 모든 용역(건설용역 포함) 발주 시 지역 소재 기업에 유리하도록 '세종시 일반용역

적격심사 세부기준' 중 지역업체 참여도, 신인도 배점 한도를 법에서 정한 범위 내에서 최대한 상향하여 발주 중임.[65]

- (지역제품 우선구매 및 지역업체 참여기회 확대를 위한 적극 행정) 이 외에도 세종특별자치시와 대구광역시의 경우 지역건설업 및 지역건설업과 관련한 전·후방 지역산업의 보호를 위해 공공공사 발주 이전 설계단계에서부터 적극적 행정을 추진하고 있음.
- 우선 세종특별자치시의 경우 지역 제품 우선구매 기준 정비를 통해 지역 제품을 최우선으로 활용할 수 있도록 설계에 반영하기 위한 설계기준을 정비함과 더불어 부득이 관외 업체 제품이 소요될 경우 지역 제품을 기준으로 제품 비교검토서를 설계 시 제출하도록 의무화하는 정책을 입안하여 추진 중임.
- 이와는 달리 대구광역시의 경우 자체 발주공사에서의 지역건설기업 참여기회 극대화를 위해 타 광역지자체에서 시행하고 있는 설계단계 적정 공구 분할 추진(다수 지역건설기업 참여기회 제공 목적)에 그치는 것이 아니라 적정 공구 분할 여부에 대해 발주부서가 주무 부서와 협의를 의무적으로 시행하여야 하는 '지역업체 보호 방안 협의 의무화'를 시행 중임.[66]

- 마지막으로 지역건설산업 보호 강화를 위해 상술한 관내 시행 공공공사와 달리 민간공사를 대상으로 한 지자체 차원의 주요 정책으로는 크게 '민간공사 지역건설기업 활용 확대를 위한 관련 정보 제공', '지역건설업 활용 확대 목적 민간주체 간담회 개최', '공공택지 지역기업 우선 공급' 등의 정책을 꼽을 수 있음.

- (민간공사 지역건설기업 활용 확대를 위한 관련 정보 제공) 대전광역시와 경상남도의 경우 공정에 적합한 지역건설기업 추천 및 선정 유도를 위한 정책을 수시로 추진하고 있음. 이 외 충청남도, 강원도 등의 경우 관내 우수 지역건설기업을 홈페이지 및 건설 관련 협·단체 지회 홈페이지 홍보, 홍보 책자 제작 등을 통해 지역건설기업을 민간 발주자(시행자) 및 원도급자에게 공개하고 있으며 이를 통한 지역건설기업 활용 확대를 유도하고 있음.
- 특히 충청남도의 경우 지역건설기업뿐만 아니라 관내 건설자재·생산·유통기업까지

65) 세종특별자치시, "관내 업체 보호 강화로 지역경제 활력 되살린다", 2020.4.27. 보도자료 참조.
66) 대구광역시(2020), 전게서 참조.

포함하여 지역건설기업 홍보를 활발히 수행하고 있는 상황임.

- (지역건설업 활용 확대 목적 민간주체 간담회 개최) 인천, 광주, 대전 등의 경우 지역건설업 활용 확대를 독려하기 위해 민간 발주자(시행자) 또는 관외 원도급자를 대상으로 초청 간담회 또는 경영진 면담 등을 활발히 시행하고 있는 것으로 조사됨.
- 다만, 그 대상과 방법은 지자체마다 소폭 상이한 실정으로 인천광역시의 경우 관내 지역에서 대형 민간 건설공사를 시공 중인 대형건설사를 대상으로 초청 간담회를 개최하여 지역건설기업의 하도급 참여를 독려하고 있으며[67], 광주광역시 및 경상남도 또한 지역건설사의 대형건설사 협력업체 등록 및 하도급 참여를 지원하기 위한 노력을 경주 중임.[68][69]
- 대전광역시의 경우에는 이와는 달리 원도급공사 및 설계용역 수주를 확대하기 위해 지역건설 활성화 협조 요청 공문(서한문)을 발주자(시행자)를 대상으로 추진하고 있으며[70], 이와 유사하게 대구광역시 역시 사업계획 승인 이전 민간 시행사 및 시공사 경영진 면담을 통해 지역건설기업 활용 확대를 독려하고 있음.
- (공공택지 지역기업 우선 공급) 대구광역시의 경우 2020년 이후 산하 공기업인 대구도시공사를 통해 도시공사가 분양하는 공공택지 중 일정 비율을 대상으로 공공택지 지역업체 우선 공급을 추진하고 있음. 이는 민간 건설공사에 있어 지역건설산업을 직접적으로 보호하기 위한 지자체 차원의 가장 강력한 정책이라 할 수 있음.
- 그 방법을 살펴보면, 지역건설사 참여 비율을 50% 이상으로 약정하는 경우 공공택지 분양 시 일정 비율을 해당 건설사의 참여가 예정된 사업시행자에게 우선 분양하는 방식임.[71]

3) 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화

- 지금까지 살펴본 바와 같이 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 차원의 주

67) 인천광역시, “인천시, (인천)대형건설사와 함께 지역 건설산업 활성화 ‘간담회’ 개최”, 2020.1.20. 보도자료 참조.
68) 광주광역시(2020), 전게서 참조.
69) 경상남도, “경상남도, 지역건설산업 활력 제고 총력 지원”, 2020.3.16. 보도자료 참조.
70) 대전광역시(2020), 전게서 참조.
71) 대구광역시(2020), 전게서 참조.

요 추진 정책은 주로 지역건설산업 활성화를 위한 물량 창출·확보 정책 또는 지역건설산업 보호 강화와 관련한 시책을 마련하여 추진하는데 방점이 담긴 정책을 주로 추진하였음.

- 다만, 일부 지자체의 경우 최근 관내 지역건설기업의 역량 강화 유도를 통한 산업 체질 개선 및 기업 경쟁력 확충을 위한 시책을 마련하여 앞선 정책과 함께 추진하고 있는 상황임.

- 대표적으로 세종특별자치시의 경우 대표적 민간경제단체라 할 수 있는 상공회의소 세종지회와 협업체계를 구축하여 관내 건설 유관 기업의 정부조달 공공 구매 참여 활성화 유도를 위해 조달청 다수공급계약(MAS) 제도를 활용하여 안정적 매출 확대를 꾀할 수 있도록 전문 컨설팅을 제공하고 있음.[72)]

- 이뿐만이 아니라 경상남도의 경우 2019년부터 '지역 중소전문건설업 역량강화 지원사업' 추진으로 지역의 유망 중소 전문건설기업이 1:1 맞춤형 경영컨설팅을 통해 대기업 협력업체로 등록될 수 있도록 지원하는 역량강화 사업을 추진하고 있음(2019년도 15개사, 2020년도 10개사 지원).
  - 이때 본 사업의 신청 자격으로는 (舊)1군 대형건설사의 협력업체에 등록되지 않은 경상남도 소재 전문·기계설비 건설기업으로 '전년도 실적신고 금액 20억원 이상', '시공능력평가액 상위 30% 이내', '건설업 영위기간 5년 이상' 등 통상적 대형건설사 협력업체 요구 기준 충족을 제시하고 있어 경영컨설팅을 통해 곧바로 대기업 협력업체에 등록될 수 있는 기업을 대상으로 한 맞춤형 지원 정책을 추진 중임.[73)]
  - 물론 경상남도의 경우 이러한 정책 내용 수혜 대상이 관내 전문건설·기계설비 업계만을 위한 제한적 정책이란 점에서 전체 지역건설산업 활성화를 도외시하였다는 문제 제기의 소재가 상존하나, 지역건설산업 활력 제고 측면에서 타 광역지자체에서 추진하고 있지 못한 관내 지역건설기업의 역량 강화 육성 정책을 추진하고 있다는 점에서 시사점이 높다고 볼 수 있음.

---

72) 세종특별자치시(2020), 전게서 참조.
73) 경상남도, "경상남도, 지역중소전문건설업 역량강화 지원", 2020.4.6. 보도자료 참조.

- 한편, 지역건설산업 역량 강화를 유도하기 위한 지자체 차원의 정책 중 최근 가장 논란의 대상이자 광범위하게 시행하고 있는 것은 경기도와 서울특별시가 추진하고 있는 부실업체(페이퍼컴퍼니) 적발·퇴출을 통한 지역건설산업 체질 개선 정책을 꼽을 수 있음.

  · 경기도가 발주한 공사에 대해 입찰에 참여한 업체 중 적격심사 대상에 오른 업체를 대상으로 서류 및 현장 확인을 통해 자본금, 사무실, 기술인력 등 건설업 등록기준을 충족했는지를 확인해 기준 미달 때 입찰 기회를 박탈하는 경기도 적격심사대상자 사전단속제(입찰공고문 내 '계약배제' 등 불이익 사전 명시)는 2019년 이후 현재까지 전담 단속팀을 신설하여 강력히 추진 중임.

  · 이 외에도 경기도는 적격심사대상자 사전단속제를 통해 적발 시 영업정지 등 행정처분을 시행함과 더불어 입찰방해죄를 적용하여 수사를 의뢰하는 등 강력히 단속을 시행하고 있고 공익제보 핫라인 '공정경제 2580'을 통해 제보 및 포상금을 지급하는 등 신고처리 절차까지 마련하여 강력히 단속을 시행 중임.

  · 이와 유사하게 2020년 7월 이후 서울특별시의 경우 지역제한경쟁 대상 공사를 우선하여 입찰 시 페이퍼컴퍼니 단속을 시행하고 있으며, 경기도와 마찬가지로 2021년 이후 전담팀을 신설하여 관내 건설업 등록기준 미충족 부실기업 퇴출을 강력히 추진하고 있는 상황임.

  · 또한, 기초지자체 중에서는 전라북도 익산시에서 공사 입찰공고 시 국세청 표준재무제표 등을 확인해 '건설업 등록기준 미달 시 낙찰자 선정 과정에서 불이익을 받을 수 있다'는 내용을 공고문에 밝히고 문제 업체를 낙찰자 결정에서 제외하는 정책을 추진하고 있음.

4) 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화

- 지역건설산업 활성화와 관련한 지방자치단체의 주요 정책 방향 중 마지막으로는 '지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화'를 들 수 있으며, 앞서 살펴본 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 기반인프라 구축을 목적으로 각 지자체의 실정에 적합한 거버넌스 개선 활동을 다양하게 추진하고 있는 사항을 통칭함.

- 주요 지자체의 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 활동 내용을 살펴보면, 우선 지역건설산업 활성화 조례에서 설치 근거가 규정되어 있는 '지역건설산업 활성화 위원회'의 내실이 있는 운영을 통한 정책 결정 효율화와 더불어 지역건설 이해관계자 모두의 이해 증진을 유도하여 추진 정책의 호응성 제고를 꾀하고 있는 상황임.

・대표적으로 인천의 경우 매년 개최하고 있는 지역건설산업 활성화 추진위원회를 격상시켜 부시장(균형발전정무부시장)이 주관이 되어 관내 건설 관련 협·단체들과의 지역건설산업 활성화 정책 논의에 그치는 것이 아니라 지역 내 공기업(인천도시공사, 한국토지주택공사 인천지역본부, 인천국제공항공사 등) 및 인천광역시의회 시의원, 건설 관련 고위 공무원이 함께 참여하여 그 실효성을 증진시키고 있음.[74]

・이 외에도 부산, 강원, 충남 등의 경우 역시 지역건설산업 활성화 위원회 위상 격상(부지사 등 주관)과 더불어 기초지자체 및 유관기관 참석 범위 확대를 통한 보다 실효성 있는 회의체를 운영 중인 것으로 조사됨.

・이뿐만이 아니라 일부 지자체의 경우 지역건설산업 활성화 위원회 운영 효과 극대화를 위해 '지역건설활성화 실무협의회'를 구성하는 등 지원조직 운영 또한 시행 중인 상황임.

- 둘째, 일부 지방자치단체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 사업이해관계자의 인식 전환과 실천력 강화를 위해 다음과 같은 다양한 활동을 추진하고 있음.

・부산, 경남 등 일부 광역지자체의 경우 지자체장이 중심이 되어 수도권 소재 건설대기업 지방사무소와의 네트워크 강화를 통해 지역건설기업과의 공동도급 확산, 협력업체 우선 등록, 기타 지역건설산업 활성화 지원을 위한 협약 체결 등의 활동을 활발히 펼치고 있는 상황임.

・전북의 경우 대형건설사 호남지사장단, 지역 건설단체연합회를 비롯하여 관내 기초지자체 건설 담당 과장까지 확대 참석한 지역건설산업 활성화 결의대회를 개최하는 등 유관 및 기초지자체의 협조 확대 또한 계속하여 시행 중임.[75]

---

74) 인천광역시, "인천 지역건설산업 활성화 위해 민관이 머리 맞대", 2020.8.24. 보도자료 참조.
75) 전라북도, "건설산업 활성화 위해 유관기관과 한마음 한뜻!", 2019.12.10. 보도자료 참조.

- 셋째, 일부 지자체에서는 지역건설산업 활성화에 큰 공헌을 한 관내·외 소재 건설기업 및 관내 공공 발주기관, 건설 관련 공무원 및 협·단체를 대상으로 우수업체 포상을 수여하는 등 지역건설산업 활성화 문화 체화를 위한 다양한 활동을 수행하고 있음.

・일례로 대전광역시의 경우 지역건설산업 활성화 조례에 근거하여 연말 지역업체 참여율 우수기업(발주자 및 원도급자)을 대상으로 우수업체 지역활성화 유공 포상을 시행[76]하고 있음.

・이 뿐만이 아니라 기초지자체인 화성시의 경우 지역업체 이용률이 높은 주택건설공사의 시공자 및 감리자를 상급 기관(경기도) 및 화성시 연말 표창(우수 시공·감리자) 대상자로 우선 선정하고, 관내 지역상공회의소, 지역건설 관련 협·단체 등 관련 포상에 우선 추천하는 등 주택건설사업 관계자의 지역경제 활성화에 대한 관심과 협력을 도모하기 위한 활동을 수행 중임.

- 넷째, 관내 지역건설기업에 대한 정보가 부족하여 지역건설기업 활용이 제한적인 한계 개선을 위해 대다수 지방자치단체의 경우 관내 지역건설기업의 직접적 홍보 강화를 위한 다양한 채널을 활용하고 있음.

・대전광역시의 경우 관내 지역건설기업의 현황을 시청 홈페이지를 통해 홍보하고 회원명부를 배부하는 등 홍보를 매월 시행하고 있으며, 충청남도도 또한 2020년부터 관내 건설자재·장비 기업 현황을 도 홈페이지에 게시하는 한편 책자도 제작·배포하여 적극 홍보 중임.

・세종특별자치시의 경우 관내 공공기관(행복청, 교육청, LH세종본부)이 함께 참여하는 지역건설 활성화 실무협의회를 수시 개최하고, 지역건설업 관련 기업 현황 및 발주계획을 관내 공공기관에 책자로 제작·배포하는 등 공공공사에서의 지역건설기업 활용 확대를 위한 다각적 노력을 경주하고 있음.

・화성시의 경우 주택건설사업 시공자와 지역건설기업 간 협력의 연결고리가 이루어질 수 있도록 화성상공회의소 및 건설 관련 협·단체에 소속된 지역건설 관련 기업 홍보 강화를 위해 분야별 데이터베이스를 구축하였을 뿐만 아니라 시 홈페이지를

76) 대전광역시(2020), 전게서 참조.

활용해 지역건설 관련 업체 정보 게재를 시행 중임.

- 다섯째, 지금까지 살펴본 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 사항 외 가장 직접적인 거버넌스 고도화 활동으로는 정기·부정기적으로 시행되고 있는 지역건설산업 활성화 정책에 대한 실효성 평가와 평가 결과의 피드백을 기초로 한 정책 변경 등의 정책 추진의 선순환 구조를 갖추는 것이 가장 중요할 것임.
  - 이와 관련하여 부산광역시의 경우 매년 건설행정 전반에 걸친 업무 추진 평가를 시행하여 이를 바탕으로 한 차년도 지역건설산업 활성화 정책 입안을 체계화하였다는 점에서 지역건설산업 활력 기반 조성의 근간을 마련하였다고 평가 가능함.[77]
  - 또한, 제주특별자치도의 경우 2019년 이후 지역건설산업발전위원회를 통해 마련된 지역건설산업 활성화 추진과제에 대해 행정부지사 주관으로 그간의 추진상황에 대해 점검 회의 개최를 정례화하여 개별 정책의 추진현황 및 문제점 분석 등 개선방안을 마련하는 한편, 일부 부진과제에 대한 독려를 추진하는 정책 고도화 체계를 운영하고 있어 이러한 정책 평가 ·관리체계를 구축하고 있지 못한 지자체의 입장에서는 벤치마킹이 필요한 사항임.[78]

(3) 지자체 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향 및 거버넌스 구축 현황의 시사점

- 앞 절에서 이루어진 우리 정부와 국가계약의 적용을 받는 주요 공공 발주기관의 지역건설산업 보호·육성 정책의 현황과 시사점에 이어 본 절에서는 광역 및 기초지방자치단체가 관내 지역건설산업의 활성화를 위해 추진 중인 개별 정책과 이를 뒷받침하기 위한 지자체 거버넌스 구축 현황을 살펴보았으며, 이를 통한 지자체 지역건설산업 활성화 관련 주요 정책 추진 동향과 시사점을 요약하면 다음과 같음.
  - 참고로 이러한 지자체 지역건설산업 활성화 정책을 살펴보는 것이 중요한 것은 1995년 민선 지방자치 부활 이후 지역건설산업이 지역경제에서 차지하는 높은 위상에 따라 지자체가 시행하는 지역건설산업 활성화 제도·정책 또한 큰 폭으로 증가

77) 부산광역시(2020), 전게서 참조.
78) 제주특별자치도, “제주도, 지역건설산업 활성화 추진과제 추진상황 점검”, 2019.11.8. 보도자료 참조.

하였기 때문이며, 그 내용 역시 '물량 확보 및 창출', '지역건설산업 보호·육성 유도', '지역건설산업 경쟁력 강화', '지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 고도화'로 구분할 수 있을 정도로 복잡다기화되었기 때문임.

- 첫째, 일부 광역지방자치단체의 경우 지역건설산업 활력 제고를 위해 안정적 물량 창출(확보)을 목적으로 '신규 공공 건설사업 발굴 강화 및 조기 추진', '민간 건설공사 관련 규제 완화 및 인·허가 절차 개선을 통한 조기 착공 지원과 지역건설산업 활용 유도' 등의 정책 추진을 통해 지역건설산업은 물론, 전·후방 연계산업의 활성화를 꾀하고 있는 것으로 조사됨.
  - 예를 들어 최근 대다수 광역 및 기초지자체의 경우 연말 및 연초 자체설계 대상 공사에 대한 합동설계반(TF)의 운영 및 분기별 집행현황 점검을 통해 신속한 조기 발주를 유도하고 있음.
  - 또한, 전라북도의 경우 광역지방자치단체 유관부서와 기초지자체, 산하 연구기관(전북연구원)이 정례적으로 참여하는 '국책사업발굴팀(TF)'를 운영하여 신규 공공건설사업 발굴 및 중앙정부 예산 확보를 위한 설득 논리 마련이 역점을 경주하고 있음.
  - 이 외 '관내 이루어지는 민간 건설공사에서의 지역건설산업 수주물량 확보'와 관련하여서는 크게 '재개발·재건축 공사 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브 부여', '인·허가 심사에 대한 통합심의' 등의 정책을 추진하여 조기 착공을 지원하는 한편 지역건설산업의 참여를 유도하고 있음.
  - 일례로 부산, 인천, 대구, 천안 등 수도권을 제외한 대부분의 광역 및 일부 기초지자체의 경우 '도시·주거환경정비기본계획'에 따른 인센티브 제도를 활용하여 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브를 최소 2%에서 최대 31%까지 부여 중이며, 이와 더불어 대구광역시의 경우 지역건설업 참여에 따른 용적률 인센티브 제도에 대한 주민(재개발·재건축 조합원)홍보 강화 등 다각적 방안을 시행 중인 상황임.

- 둘째, 지방자치단체가 지역건설산업 활성화를 위해 가장 강력히 추진하고 있는 정책으로는 지역건설산업 보호 강화 정책을 들 수 있으며, 이와 관련한 다양한 정책·제도를 시행하고 있는 상황임.

- 먼저 수도권을 제외한 대다수의 광역·기초지자체의 경우 관내 공공·민간 건설공사를 대상으로 '대형건설공사장 현장 방문을 통한 지역기업 참여 유도', '지역건설업 참여 현황 조사', '지역건설업 하도급률 제고' 등의 정책을 활발히 추진 중임.
- 먼저 지역건설산업의 보호·육성을 위한 관내 공공 건설공사 대상 주요 정책으로는 '지방자치단체 공공공사 발주 시 지역제한 및 지역의무공동도급제의 적극적 활용', '공공공사 발주계획 설명회 개최', '지역건설업 참여 제고를 위한 업무협약(MOU) 체결', '입찰공고 시 지역건설산업 활용 확대 요구' 등을 활발히 시행 중임.
- 예를 들어 강원도의 경우 관내에서 이루어지는 공공 건설공사에서의 지역건설산업 참여 제고를 위해 강원도와 체결하는 업무협약(MOU)의 범위를 산하 개발공사뿐만 아니라 관내 소재 국가계약 적용 공공 발주기관(원주지방국토관리청, 한국토지주택공사, 한국국토정보공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사, 한국농어촌공사)까지 확대하여 사실상 관내 발주되는 대다수 공공공사에서의 지역건설업 우선 활용의 근간을 마련하였다고 평가 가능함.
- 이 외 민간 건설공사와 관련된 지방자치단체의 지역건설산업 보호 정책으로는 대표적으로 '지역건설기업 활용 확대를 위한 관련 정보 제공', '지역건설업 활용 확대 목적 민간주체 간담회 개최', '공공택지 지역기업 우선 공급' 등의 정책을 일부 지방자치단체를 중심으로 추진 중인 것으로 조사됨.
- 반면, 대구광역시의 경우 관내에서 이루어지는 민간 건설공사에 있어 지역건설업 활용 확대를 강하게 규율하거나 유도하고 있는데 일례로 산하 공기업인 대구도시공사가 분양하는 공공택지 중 일정 비율을 지역건설기업에 우선 공급하거나, 지역건설사의 참여 비율을 50% 이상 약정한 사업시행자에게 공공택지 분양 시 일정 비율을 우선 분양하는 등의 강력한 정책을 추진하고 있음.
- 마지막으로 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 기반 자료 확보 목적 지역건설업 참여 현황 조사와 관련하여서는 특히 화성시의 사례를 꼽을 수 있음. 화성시의 경우 관내 이루어지는 다수 공동주택 공사에서 지역건설업 참여 확대를 유도하기 위해 지역건설업 참여 이용 현황에 대한 구체적 조사와 이를 근간으로 한 맞춤형 정책을 마련하기 위해 주택건설 시공자의 지역건설 관련 기업 이용 현황을 공동주택 감리자에게 분기별로 사업 인가권자 보고 시 함께 보고토록 의무화하여 관련 현황을 구체적으로 파악하는 것으로 조사됨.

- 셋째, 전술한 지역건설산업 활성화를 위한 물량 확보 유도 및 지역건설업 보호 정책보다는 관련한 정책의 내용이 다양하거나 강력한 추진을 시행 중인 지방자치단체가 미흡한 실정이나 일부 지자체의 경우 관내 지역건설기업의 역량 강화 유도를 통한 산업 체질 개선 및 수주경쟁력 확충을 위한 시책을 마련·추진하고 있는 것으로 조사됨.

  · 예를 들어 경상남도의 경우 지난 2019년부터 지역 유망 중소 전문건설기업을 대상으로 수주역량 확대 지원을 위해 대기업 협력업체 등록 관련 경영컨설팅 사업(지역 중소전문건설업 역량강화 지원 사업)을 시행함.

  · 이뿐만이 아니라 최근 경기도와 서울특별시 등 광역 및 기초지자체는 양질의 지역건설산업 환경 구축과 도민(시민)의 불필요한 피해 방지를 위해 부실기업(페이퍼컴퍼니) 적발·퇴출을 통한 지역건설산업 체질 개선을 강력히 시행 중이며, 이러한 정책은 충남 등 타 지방자치단체로 확산될 것으로 전망됨.[79)]

- 넷째, 상술한 지역건설산업 활성화를 위한 물량 확보 및 지역건설업 보호 강화, 산업역량 및 경쟁력 확보를 위한 지역건설업 육성 정책의 원활한 추진을 위해서는 지방자치단체에서 관련 업무를 수행할 인력과 근거 조례 등 기반 인프라 구축이 무엇보다 중요함. 이와 관련하여 일부 광역지방자치단체의 경우 지자체장의 의지에 기반하여 적극적 거버넌스 구축을 통해 이를 해결하고 있는 것으로 조사됨.

  · 다만, 광역지자체 기준 경기도와 전라남도, 광주 및 울산광역시의 경우 기존 지역건설산업 활성화를 위한 전담 인력을 배치하였으나, 2021년 9월 기준 전담 인력을 미배치하고 있는 것으로 조사된 점은 아쉬운 상황임.

  · 또한, 대다수 기초지자체의 경우 건설 관련 부서 및 지역산업 육성 부서 어디에도 지역건설산업 활성화를 위한 전담 또는 겸직 인력 배치가 부재한 상황으로 이에 대한 개선도 시급함을 알 수 있음.

- 다섯째, 지방자치단체 입장에서 지역건설산업 활성화 정책의 원활한 추진을 위해서는 앞선 전담 인력과 더불어 예산 배정 등을 위한 근거 법률(조례)이 필수적이기에

79) e대한경제, “건설업계 기술력 확보는 피할 수 없는 흐름...자체 역량 늘려야”, 2021.11.29. 신문기사 참조.

전국 17개 광역지자체의 경우 모두 지역건설산업 활성화 관련 조례를 제정·운영 중인 상황임. 하지만 일부 광역지자체 조례의 경우 다음과 같은 한계점을 안고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단됨.

- 먼저, 일부 광역지방자치단체의 지역건설산업 활성화 조례들의 경우 그간의 지속적인 개정에도 불구하고 현행 건설 관련 정책·제도의 변화 속도를 좇지 못해 표준시장단가가 아닌 실적공사비 제도를 여전히 조례 내 명시(대전, 충남, 경북)하고 있거나, 최근 건설생산체계 개편에 따라 업종 간 상호시장 진출이 가능해졌음에도 주계약자공동도급 시 주계약자를 종합건설사업자로만 한정(경기도)하는 등 현행 법률과 제도에 적합하지 않은 내용들을 포함하고 있어 이에 대한 정비가 시급함.
- 다음으로 지역건설산업 활성화 조례 내 분리발주나 주계약자공동도급제도 등 하도급자 및 영세 건설사업자 보호를 위한 다양한 권고 조항을 담고 있는 일부 지자체의 경우 이를 근거로 해당 제도만을 활용하는 의무 조항으로 받아들이고 있어 이러한 경직적 제도의 운용은 오히려 지역건설산업 활성화 조례 제정의 목적에 부합하지 않기에 이에 대한 유연한 적용 근거 마련 및 필요에 따라서는 일부개정도 필요한 것으로 판단됨.
- 또한, 지역건설산업 활성화 조례가 관장하는 범위라 할 수 있는 조례 적용 범위와 관련하여서는 일부 지자체 조례의 경우 「건설산업기본법」에 따른 건설업(종합 및 전문건설업)만을 그 대상으로 하는 등 적용 범위를 매우 협소하게 규정하여 전·후방 연계산업과 밀접한 지역건설산업의 특성과 지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 제고에도 반하고 있는 상황임. 이러한 현행 한계점을 고려할 때 향후 조례의 대상 범위를 「건설산업기본법」에 따른 건설업뿐만 아니라 「전기공사업법」 등 타 법령에 따른 공사업과 더불어 건설엔지니어링업(건축사 포함)을 포함한 건설용역업 및 건설자재 제조·유통업, 건설기계·장비임대업, 지역건설근로자까지 확대 규정할 필요가 있다고 판단됨.
- 마지막으로 전국 17개 광역지자체 모두 지역건설산업 활성화 조례 내 지역건설산업 활성화를 위한 추진계획 수립 또는 실태조사의 시행과 관련한 내용을 포함하고 있으나, 서울 등 일부 지자체를 제외하고는 이에 대한 이행 및 정책 추진 결과에 대한 평가와 보고 활동 등이 원활하게 이루어지지 않거나 소극적으로만 이루어지고 있어 지역건설산업 활성화 정책의 중요성이 폄하되거나 정책 인식이 부족한 상황

에 처해 있기에 이에 대한 개선이 필요함.

- 여섯째, 최근 광역 일부 지방자치단체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 개선 차원에서 지역별 지역건설산업 특성에 적합한 관련 활동을 추진하고 있으며, 특히 지역건설산업 활성화 조례에서 운영을 규정하고 있는 지역건설산업 활성화 위원회의 위상 격상이나 참여 범위 확대 등을 통해 위원회의 내실 있는 운영을 꾀하고 있으며, 추진 정책에 대한 지역건설산업 이해관계자의 이해 증진 유도 활동들도 활발히 펼치고 있는 상황임.
  - 일례로 부산, 경남, 전북 등 일부 광역지자체의 경우 관내 사업이해관계자의 인식 전환 및 지역건설기업 참여 증진을 위해 건설대기업 지방사무소와의 네트워크 강화를 통한 '지역건설기업과의 공동도급 확산', '협력업체 우선 등록', '기타 지역건설산업 활성화 지원을 위한 협약 체결' 등의 활동을 활발히 추진하고 있음.
  - 또한, 대전, 화성, 세종 등 일부 광역 및 기초지자체의 경우 관내·외 건설기업이나 공공 발주기관, 건설 관련 공무원 및 협·단체 등을 대상으로 관내 지역건설산업과 지역경제에 큰 공헌을 한 우수기관 및 개인에게 포상을 수여하는 등 지역건설산업에 대한 관심과 협력 증진을 도모하고 있으며, 다른 한편으로는 충남, 강원 등의 경우 시·도청 홈페이지나 책자, 실무협의회 등 다양한 채널들을 활용하여 관내 지역건설기업에 대한 직접적 홍보 활동 강화를 꾀하고 있는 상황임.
  - 마지막으로 부산 및 제주 등의 경우 지역건설산업 활성화를 위해 지역건설산업 활성화 정책에 대한 이행 여부 및 실효성 평가, 평가 결과 보고 등을 포함하는 선순환 구조(피드백 체계)를 구축하여 운영하고 있음.

- 이렇듯 지방자치단체의 경우 중앙정부 대비 지역건설산업 활성화를 위해 적극적 활동들을 추진하고 있으며, 그 내용 또한 '물량 확보 및 창출', '지역건설산업 보호·육성 유도', '지역건설산업 경쟁력 강화', '지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 고도화'로 구분할 수 있을 정도로 다양함.

- 다만, 지역건설산업 활성화 정책을 계속적으로 추진하고 있는 충남 등 일부 지자체를 제외한 대부분의 지자체의 경우 지역건설산업이 처한 현실과 특성을 고려치 않

은 획일적 정책을 추진하고 있다는 점은 아쉬운 상황임.

· 특히 지역건설산업 활성화를 위해서는 특정 개별 정책·제도의 시행만으로는 큰 성과가 발현되기 어려움에도 불구하고 전국 17개 광역지자체 모두 지역건설산업 활성화를 위한 종합적이고 중장기적 계획을 수립하지 않은 채 단기적 성과 발현에 치우친 정책만을 근시안적으로 마련하고 있는 점은 개선이 필요함.

- 또한, 전국 17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 정책 추진의 수준 격차가 매우 큰 점도 고려하여야 할 것임.

· 이는 곧 지자체장 또는 지방 의회가 지역건설산업 활성화에 관심을 기울이는 정도에 따라 정책의 양과 질이 큰 차이를 보이고 있다고도 할 수 있기에 이러한 격차를 줄일 수 있는 시스템적 체계 마련이 시급함을 알 수 있음.

- 이 외에도 현행 지방자치단체에서 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책 대부분은 지역건설산업 보호 및 육성과 관련 정책에 치중하고 있는 실정으로 지역건설산업의 경쟁력 향상을 위한 유도·육성 전략과 관련한 정책 개발 및 반영이 미흡한 상황은 개선이 필요하다고 판단됨.

· 경상남도의 경우 이러한 부분에 있어 가장 우선하여 관련 정책을 입안하고 추진하고 있다고 볼 수 있으나(지역 중소전문건설업 역량강화 지원 사업), 지역건설업 현황과 상이한 정책 추진(경상남도의 경우 전문건설업 원도급 계약 비중이 타 광역지자체에 비해 높은 수준임에 반해 하도급공사에 치중한 전문건설사업자만 지원) 현실을 고려할 때보다 면밀한 추가 정책의 마련이 필요한 시사점 역시 도출 가능함.

- 참고로 최근 강화 일변 기조인 지방자치단체의 지역건설산업 보호 관련 정책의 경우 사인(私人) 간의 거래임에도 대구광역시와 같이 과도한 행정력의 개입을 통한 지역건설기업 활용 유도 행위가 확대되고 있는 점 또한 함께 경계해야 할 것임.

· 물론 행정력의 강한 개입을 통해 지역건설기업 보호의 확대와 이를 통한 지역건설산업 활성화 측면에서는 긍정적 정책 추진으로 볼 수 있을 것이나 이와 반대로 「헌법」에서 보장하고 있는 계약자유 원칙의 과도한 개입 역시 함께 고려해야 할 중요 사항이기 때문임.

- 또한, 지역건설기업 보호정책의 일편향적 확대는 오히려 자격 미달 및 부실 업체의 손쉬운 시장 진입을 유도할 가능성 또한 증대되는 효과를 가져올 것이기에 이를 대비할 방안 마련 또한 함께 고려하여야 할 것임.[80]
- 이 외에도 최근 지방자치단체의 지역건설기업 보호정책의 경우 대부분 관내 소재한 하도급자만을 보호하는 정책이 주로 추진되고 있기에 이 외 관내 소재 원도급기업 및 건설엔지니어링 기업 보호를 위한 합리적 정책 모색이 필요하다고 판단됨.

- 마지막으로 지역건설산업 활성화를 위한 거버넌스 고도화 분야의 경우 지역건설산업 활성화의 계속적 추진을 위해 모든 지자체에서 고민이 필요한 부분임. 이와 관련하여서는 크게 앞서 살펴본 전라북도와 화성시의 사례를 참조해야 할 것이며, 광역 및 기초지자체 간 지역건설산업 활성화 연계 체계 구축과 관련하여서는 충청남도 사례를 참조하여 전국 지자체에 적용하는 방안을 우선적으로 권장함.
- 전라북도의 경우 국책사업발굴팀을 광역 및 기초지자체, 산하 연구기관과 함께 정례적으로 운영하여 공공사업의 계속적 발굴 및 투자 우선순위 결정, 예산 확보를 위한 설득 논리 개발 등의 활동들을 유기적으로 추진해오고 그 효과로 지역건설산업에 안정적 물량 제공과 더불어 도민 삶의 질 확충을 계속적으로 꾀하여 오고 있음. 이러한 방식의 활용을 타 지자체 또한 고려해보아야 할 것임.
- 화성시의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 명확한 실태조사를 위해 촘촘한 지역건설산업 활용 실태 보고 체계를 구축·운영 중이기에 타 광역 및 기초지자체의 경우 이를 벤치마킹하여 대형 건설공사 현장에서의 지역건설기업 활용 실태 파악 및 이를 기초로 한 지역건설산업 활성화 정책 마련에 노력을 경주하여야 할 것임.
- 지역건설산업 활성화를 위해서는 광역지자체의 1차적인 노력이 가장 필요하다고 할 것이나 기초지자체의 노력 또한 함께 이루어져야 한다고 볼 수 있음. 이를 위해서는 타 광역지자체 역시 충청남도와 같이 광역 및 기초지자체 합동 지역건설산업 활성화 협의회 구성 및 이를 통한 정책 추진 방향 모색과 더불어 개발 정책에 대한 전파 확대 등의 적극적 추진 체계 구축이 필요하다고 판단됨.

80) e대한경제, "'지역 협력업체 참여 늘려라' 지자체 압박 더 세진다", 2021.11.29. 신문기사 참조.

3. 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황

- 지금까지 살펴본 우리 중앙정부 및 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책 현황과 더불어 해외 주요국의 유사 정책 현황을 간략히 살펴보아 지역건설산업 보호·육성 정책의 새로운 철학 모색과 더불어 현재 우리 중앙정부 및 지방자치단체에서 시행하고 있지 않은 선진적 지역건설산업 활성화 정책을 발굴·벤치마킹하고자 함.

- 다만, 해외 주요국 대다수의 경우 지역건설산업과 지역건설기업을 대상으로 한 보호·육성 정책이 우리나라보다 제한적인 실정이며, 소재 지역에 국한하지 않은 범용적 중소기업 육성과 관련한 정책이 대다수이기에 이 중 지역건설산업과 기업에 직접적 수혜가 목적인 정책만을 대상으로 검토를 시행함.
  - 이에 우선하여 개괄적으로 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황을 살펴보면, 우리나라와 일본의 경우 상당히 유사하게 지역건설산업과 기업, 중소 건설기업 대상 보호·육성 정책과 제도가 많은 반면, 시장 내 경쟁 촉진을 중시하는 미국과 유럽 등 서구 국가의 경우 일반적으로 이와 관련한 정책이 매우 제한적이기 때문임.
  - 이는 특정 산업과 기업에 대한 보호 정책에 대해 미국의 경우 기본적인 자유와의 양립 가능성에 대한 헌법 적합성 여부와 관련하여 비판적인 시각이 기본적이고, 유럽의 경우 범 단일시장이기에 일종의 비관세장벽(non-tariff barrier)으로 경쟁을 저해하고 있다고 인식하는 시각이 다수 존재하기 때문으로 판단됨.
  - 이에 따라 우리나라와 일본의 경우 지역 및 중소 건설기업에 대한 '보호(protect)' 정책이라는 단어를 많이 활용 중이나, 서구 국가에서는 '육성(foster)' 혹은 '우대(preference)'라는 단어를 사용하는 것이 일반적임.[81]

- 보다 구체적으로 해외 주요국의 주된 지역건설산업 활성화 정책 현황을 국가별로 살펴보면, 다음과 같음.

---

81) 정대운 외(2021), OECD 등 주요 해외국가 건설제도 벤치마킹 연구, 연구보고서 2020-09, 대한건설정책연구원, 참조 및 재구성.

(1) 미국의 지역건설산업 활성화 정책

- 미국의 경우 우리나라와 달리 특정 산업 내 시장 구분에 따른 보호·육성 정책은 일부 한시적 산업 보호정책을 제외한다면 대부분 운영하고 있지 않은 실정이며, 이는 기본적으로 자유에 의한 사인 간의 계약이 상호 대등한 지위에서 출발하여야 한다는 대원칙에 기인함.[82]

- 다만, 공공사업에 국한하여 특정 산업 및 시장군(群)을 보호·육성하는 정책을 운용하고 있는데 이는 공공재원이 활용되는 공공사업의 특성상 산업의 발전과 경제성장 유도를 위해 필수 불가결하게 특정 산업·시장의 보호가 필요하다고 판단하고 있기 때문으로 유추 가능함.
  - 이와 관련하여 미국 공공사업에서 특정 산업 및 시장군(群)을 보호·육성하기 위한 정책 목표의 가장 대표적이고 큰 범위의 구분은 중소기업을 꼽을 수 있음.

- 이를 보다 구체적으로 이해하기 위해 미국 공공사업에서의 중소기업 보호·육성을 위한 제도 현황을 살펴보면, 미(美) 연방정부의 경우 다양한 법률을 통해 이를 규율하고 있는데 대표적으로 「미국 연방 법전(Title 41 of the United State Code)」, 「연방 조달규정(Federal Acquisition Regulation, 이하 FAR)」, 「연방조달간소화법(Federal Acquisition Streaming Act)」, 「중소기업법(Small Business Act)」 등이 이에 해당함.[83]
  - 특히 미국의 연방 공공 조달에 있어서는 연방 조달규정(FAR) 준수가 가장 기반이 되고, 각 연방정부 부처의 경우 역시 FAR를 기반으로 규정 내용에 상충하지 않는 범위 내에서 실무적으로 필요한 별도 규정[84]을 마련하여 FAR와 병행하여 이를 준

---

82) 물론 미국의 경우 자국 산업의 보호를 위한 「미국산 우선구매법(Buy American Act)」 및 미(美) 국방부의 보다 강력한 자국산 구매 의무법인 「Berry Amendment」가 공공 조달에 있어 강력한 규제로 적용 중이나 특정 산업과 시장을 대상으로 한다고 보기 어렵기에 본 논의에서 제외한다면 그러함.
이 외에도 최근 사이버보안에 대한 강화 필요성에 의해 지난 2014년 미 국방부(DoD)와 조달청(GSA)의 경우 행정명령(Executive Order 13636 8(e))에 의해 사이버보안 강화를 위해 OEM(original equipment manufacturers) 업체, 인증된 재판매 업체, 기타 신뢰 가능한 업체와만 공공 조달계약을 체결하도록 의무화하고 있으나 이 또한 다른 목적(사이버 보안 강화)을 위해 참여 가능한 계약상대자를 제약하는 것이지 특정 산업과 시장을 보호하기 위한 규제가 아니라는 점에서 본 논의에서 제외 가능할 것임.

83) 전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 연구자료 2017-01, 한국건설산업연구원.

수하고 부처별 조달규정을 운영하고 있기에 본 고에서는 FAR를 중심으로 살펴봄.

- 관련 법률 등을 통해 규율하고 있는 미 연방정부의 공공 조달과 관련한 중소기업 보호·육성 정책의 핵심은 공공사업의 중소기업 참여기회 확대라 요약 가능함.
  - 미국 연방정부의 공공 조달에서의 중소기업에 대한 기본 정책 목적을 “모든 중소기업이 연방정부의 물품과 서비스 공급에 참여할 수 있는 최대한의 실질적인 기회를 갖도록 하는 것”으로 명시한 것을 통해서도 이를 알 수 있음.[85]

- 보다 구체적으로 중소기업의 공공 조달 기회 확대와 관련하여 미(美) 연방정부의 경우 몇 가지 상세 제도와 이를 위한 조달규정을 운영하고 있는데 역시 가장 우선되는 상세 규정으로는 공공사업의 중소기업 참여 확대(하도급 참여 포함) 및 기회균등 부여를 위한 계약행위 공고와 관련한 원칙을 행정원칙인 규정에 담고 있을 뿐만 아니라 연방 법전에 명시하여 운영 중임(41 U.S.C §1708(a)(3)).
  - 이에 따라 FAR에서는 입찰이나 기타 방법에 의한 계약 체결 공고 시 정부조달 계약 및 이와 관련된 하도급계약에 대하여 범정부공고처(Government-Wide Point Entry, GPE)에 공고할 것을 의무화하도록 규정 중임(<표 Ⅲ-31> 참조).[86]

<표 Ⅲ-31> FAR에서 명시 중인 중소기업 참여 확대를 위한 계약행위 공고 규정

연방정부 조달규정(FAR) Part 5. 계약행위의 공고(Publicizing Contract Actions)

FAR 5.002 정책

계약담당공무원은 이하의 정책적 목표를 달성하기 위해 계약행위를 공고하여야 한다.

(a) 경쟁의 촉진

(b) 정부에 요구하는 사항을 충족시키기 위한 산업계의 참여 확대

(c) 중소기업, 중소규모의 퇴역군인 기업, 중소규모 상이용사 기업, 역사적 저개발사업 지역 내의 중소규모의 기업, 중소규모의 사회적 또는 경제적 약자 기업, 그리고 중소규모의 여성기업들이 원도급 및 하도급의 기회를 얻는 것을 지원하는 것

84) 예를 들어 미 국방부의 경우 DFAR(Defense Federal Acquisition Regulation), 미 국가보훈부의 경우 VAAR(Veterans Affairs Acquisition Regulation), 미 항공우주국의 NASA FAR 등 각 기관의 특성에 맞는 조달규정을 마련하여 운영 중임.

85) Office of Government Contracting(2003), Gaoling Guidelines for the Small Business Preference Programs: For Prime and Subcontract Federal Procurement Goals & Achievements, 정대운 외(2021) 재인용.

86) 전영준(2017), 전게서 참조.

<표 III-31> FAR에서 명시 중인 중소기업 참여 확대를 위한 계약행위 공고 규정 -(계속)

연방정부 조달규정(FAR) Part 5. 계약행위의 공고(Publicizing Contract Actions) -(계속)

FAR 5.201 일반

(a) 계약담당공무원은 중소기업법(Small Business Act)과 연방조달정책실법(Office of Federal Procurement Policy Act)에서 규정하는 바와 같이 아래의 경우에 예정된 계약행위에 대한 정보를 공개하여야 한다.

(1) 25,000달러를 초과할 것으로 예상되는 예정 계약행위는 요약하여 범정부공고처(GPE : Government-Wide Point of Entry)에 공고한다.

(중 략)

(c) 공고를 하는 주요 목적은 중소규모 기업들이 조달정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하며, 그들이 원도급 및 하도급 기회를 확인함으로써 경쟁을 강화하도록 하는 것이다.

FAR 5.206 하도급계약 체결 기회의 공고

(a) 다음의 원사업자들은 하도급계약에 대한 경쟁을 추구하고, 자격이 있는 역사적 저개발지역 내의 중소기업, 중소규모의 사회적 또는 경제적 약자 기업, 중소규모의 여성 기업, 중소규모의 퇴역군인 기업, 중소규모의 상이용사 기업들의 하도급계약 참여를 증진하고, 정해진 하도급계약 계획 목적을 달성하기 위해 GPE에 공고를 게시할 수 있다.

(1) 150,000달러를 초과하는 계약을 낙찰받은 원사업자로서, 하도급계약 체결의 가능성이 있는 자

(2) 150,000달러를 초과하는 계약에 따른 각각의 단계에서 15,000달러를 초과하는 하도급계약의 기회를 가지는 하도급계약자 또는 원사업자

(b) 공고에는 다음의 사항을 표시하여야 한다.

(1) 사업 기회

(2) 사전 자격심사 요건

(3) 요건에 대응하는 데 필요한 기술적 자료를 얻을 수 있는 장소

자료 : 전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 연구자료 2017-01, 한국건설산업연구원.

- 이 외 미(美)「중소기업법(Small Business Act)」에 따라 미(美) 중소기업청(Small Business Agency, SBA)에서는 발주기관과 50만 달러(건설공사의 경우 100만 달러) 이상의 공공 계약을 체결한 원도급자에게 중소기업을 대상으로 하도급 기회를 제공하기 위한 계획과 목표를 세우도록 규정하고 있음.
  - 이러한 하도급 계획에는 하도급을 시행할 전체 도급금액 및 중소기업에게 하도급할 비율, 어떤 공사 또는 용역에 대해 하도급을 시행할 것인지 등에 대한 구체적인 계획이 포함되어야 함.
  - 만약 원사업자가 중소기업에 시행할 하도급 계획 내용을 공고하지 않거나, 본 입찰 이전에 중소기업과 하도급계약 체결 협상이 실패할 경우에는 원사업자가 입찰에 참여할 자격을 박탈하는 등 중소기업의 공공사업 하도급 참여기회를 부여하기 위

한 강력한 제도를 운영 중임.

- 이뿐만이 아니라 공공 발주기관에게도 의무를 부여하고 있는데 최근 3년간의 연평균 원도급 및 하도급 계약실적, 매 회계연도마다 발주기관이 정한 원도급 및 하도급 계약목표치와 실적치를 작성하여 중소기업청에게 제출하여야 하며, 만약 발주기관과 중소기업청의 계약목표치가 달라 서로 합의가 이루어지지 못할 경우에는 연방조달정책국(Office of Federal Procurement Policy, OFPP)[87]에 관련 자료를 제출하여 결정을 요청하도록 규정 중임.[88]

- 둘째, 미국의 경우 「중소기업법(Small Business Act)」를 통해 공공 조달에서 중소기업 보호·육성을 위해 연방정부의 물품 및 용역, 건설조달 시 일정 비율을 중소기업에서 의무적으로 조달하도록 할당하는 '중소기업 할당제도(Set-asides for Small Business)'를 운영 중임.

- 이를 위해 미(美) 중소기업청(SBA)은 매년 연방정부 기관이 중소기업으로부터 구매해야 하는 목표 비율을 설정[89]하고 있는데 <표 Ⅲ-32>와 같은 목표치는 부처별 적용이 아닌 연방정부 총조달에 대한 비율을 의미하기에 서로 중복될 수 있음.
- 또한, 중소기업 할당제도에 따른 중소기업 할당 비율의 달성 책임의 주체는 각 발주기관으로 중소기업청(SBA)은 매년 연방정부 차원의 총량 목표치를 개별 공공 발주기관과 협상하여 결정하고 집행상황을 기록하여 보고하는 역할을 수행함.

- 중소기업 할당제에 따른 수혜 대상 기업은 단지 중소기업만을 대상으로 하는 것이 아니라 <표 Ⅲ-32>에서 살펴볼 수 있듯이 중소기업 중 소위 사회적·경제적 약자

87) 미(美) 연방조달정책국(OFPP)은 연방정부 조달정책 방향 설정, 조달정책 및 규정 변경을 위한 부처별 협의 업무를 담당하는 기관으로 OFPP에서 연방조달규정(FAR)를 관리함. 이에 따라 미(美) 조달청(General Services Administration, GSA)의 경우 물품 및 서비스 공급을 담당하고 있으며, 이를 위해 GSA의 조직을 크게 연방정부 서비스, 지역 분야, 일반 사무 분야로 구분하여 연방정부 서비스 분야의 경우 연방구매서비스국(Federal Acquisition Service, FAS), 공공건설서비스국(Public Buildings Service, PBS)의 하위조직을 운영 중임. 또한, 지역 분야의 경우 뉴 잉글랜드 지역을 비롯한 총 11개의 지역을 구분하여 별도 조직을 운영하고 있으며, 일반 사무 분야의 경우 정부정책사무실, 최고 재무책임자 사무실, 최고 정보 책임자 사무실 등 GSA 조직 운영과 관련한 부서가 배치되어 있는 구조임. 즉, OFPP는 현행 우리나라의 기획재정부 및 행정안전부에서 이루어지고 있는 공공정책의 입안과 이와 관련한 계약·조달법령의 관리를 하는 기관으로 구분 가능하며, 실제 구매조달 행위와 관련하여서는 GSA에서 시행하고 있는 구조임.

88) 정대운 외(2021), 전게서 참조.

89) 이때의 공공조달 대상은 연방조달규정(FAR)를 적용받는 자금으로 집행되는 계약에 한정함.

기업을 포함하여 수혜 대상을 상세히 구분하고 있고 각 기업 유형별 할당 목표를 별도 설정하고 있음.

・이 외에도 FAR에서는 공공 조달 사업에 상기 사회적·경제적 약자 중소기업에 대한 공공 조달 사업의 참여기회 확대를 위한 정책 추진 기조(General Policy)에 대해 <표 Ⅲ-33>과 같이 명확히 규정하고 있음과 더불어 공공 발주기관의 관련 조치를 시행 의무사항을 상기 <표 Ⅲ-31>과 같이 규정 중임.

<표 Ⅲ-32> 美 연방정부의 중소기업 할당(Set-aside)제도

중소기업 종류	할당비율
중소기업(Small Business)	23%
사회적·경제적 약자 중소기업(Small Disadvantage Business)	5%
중소규모 여성 소유 기업(Woman-Owned Small Business, WOSB)	5%
저개발지역(HUBzone)에 위치한 중소기업(HUBZone Small Business)	3%
중소규모 퇴역군인 기업(Serviced-Disabled Veteran-Owned Small Business, SDVOSB)	3%

주 : 저개발지역(HUBzone)이란 Historically Under-utilized Business Zone의 약자로 해당 지역의 중간소득이 주(州) 중간소득의 80% 미만이거나 실업률이 전국 평균의 140%보다 낮은 지역, 인디언 보호구역 또는 특정 군사지역을 의미함.

자료 : 한국조달연구원·조달청(2007), 우리 기업의 미국 정부조달시장 진출 확대를 위한 미국 다수공급자 계약제도 조사연구용역 및 http://acquisition.gov 참조.

<표 Ⅲ-33> FAR에서 명시 중인 중소기업 보호·육성 정책 추진 근거

연방정부 조달규정(FAR) Part 19. 중소기업 프로그램(Small Business Program)
FAR 19.201 일반 정책

(a) 중소기업, 제대군인 소유 중소기업, 상이군인 소유 중소기업, 저개발지역(HUBzone)에 위치한 중소기업, 사회적·경제적 약자 중소기업, 여성 소유 중소기업에게 연방정부 조달에 대한 최대한의 실질적인 기회를 제공하는 것이 정부의 정책이다. 또한, 이 같은 배려는 반드시 모든 공공 발주기관의 계약에 하도급자로 참여할 수 있는 최대한의 실질적인 기회도 포함되어야 한다. 중소기업청(SBA)은 중소기업에 대한 우려 사항을 상담·지원하고, 계약담당자를 보조해 공공조달 계약의 일정 비율이 중소기업에게 수혜가 되도록 하여야 한다.

(b) 공공 발주기관의 장은 프로그램 목표 달성을 포함하여 중소기업 대상 프로그램을 효과적으로 활용해야 할 책임이 있다. 그들은 계약담당관과 기술 직원이 중소기업 프로그램 요건에 대한 지식을 유지하도록 하고, 중소기업이 지원 프로그램을 통한 공공 조달계약의 참여를 증대시키기 위한 모든 합리적인 조치를 취하여야 한다.

(생 략)

- 셋째, 지금까지 살펴본 미(美) 연방 공공 조달에서 중소기업 보호·육성을 위한 정책 외에도 미(美) 연방정부는 중소기업 보호·육성을 위한 다양한 정책을 운영하고 있으며, 이는 우리 중소벤처기업부가 추진하는 중소기업 보호·육성 정책과 유사함.

- 이에 미 연방정부의 주된 중소기업 지원 프로그램을 살펴보면 <표 Ⅲ-34>와 같이 9개의 지원 프로그램을 대표 프로그램으로 요약·정리 가능함.

<표 III-34> 美 연방정부의 주요 중소기업 지원 프로그램

주요 중소기업 지원 프로그램	내 용
계약수행능력증명 (Certificate of Competency)	중소기업의 생산 여력 및 신용이 부족하여 계약(입찰) 체결이 어려운 경우 중소기업청이 기업의 수행 능력을 증명해주는 제도
8(a) 프로그램 (Section 8(a) Program)	중소기업법 8(a)항에 명시된 중소기업에 대한 자금, 컨설팅, 연수, 마케팅 등의 종합적인 지원 제도
사회적·경제적 약자 중소기업 인증 (Small Disadvantage Business Certification)	사회적, 경제적으로 불리한 조건을 가진 기업에게 인증서를 발급하여 조달 참여 시 혜택을 부여하는 제도
멘토 프로그램 (Mentor-Protégé Program)	대기업 또는 8(a) 프로그램 졸업 기업 등이 멘토가 되어 중소기업의 조달 참여 역량 강화를 지원하는 제도
중소기업 현대화 프로그램 (Small Business Modernization)	중소기업이 제조용 장비를 구매 및 리스하는 경우, 정부가 이를 배려하여 보증하는 제도
중소기업 혁신연구 프로그램 (Small Business Innovation Research Program)	3단계 연구개발 프로그램으로 정부가 자금을 단계별로 제공하는 제도
중소기업 기술이전 프로그램 (Small Business Technology Transfer Program)	100억 달러 이상의 R&D 예산을 배정받은 연방정부 부처가 이 중 0.15%를 중소기업과의 공동 R&D에 할당하는 제도
벤더증명 프로그램 (Vendor Identification Program)	국방 관련 제품을 원도급자에게 납품하는 하도급자에게 해당 제품의 구매기관 정보를 제공하여 직접 납품할 수 있도록 지원하는 제도
보증채권 보증 프로그램 (Surety Bonds Guarantee)	민간 보증회사를 통해 입찰보증서를 발급받을 수 없는 기업에게 중소기업청이 민간 보증회사의 보증서를 재보증(guarantee)하여 주는 제도

자료 : 이미정 외(2021), 미국 공공조달시장 진출 전략 보고서, KOTRA자료 21-119, 한국조달연구원, KOTRA.

- 이 중 미(美) 연방정부의 주된 중소기업 지원 프로그램 내 중소 건설기업[90]이 주로

90) 참고적으로 미국 건설산업에서 중소기업을 구분하는 기준은 중소기업청(SBA)을 통해 이를 규정하고 있는데 일반건설업(Construction of Buildings: Subsector 236 및 Heavy and Civil Engineering Construction: Subsector 237)은 연매출액 기준 3,650만 달러 이하의 기업, 전문건설업(Speciality Trade Contractors : Subsector 238)은 연매출액 1,500만 달러 이하의 기업을 중소기업으로 정의하고 있음.

활용하고 있는 지원 프로그램으로는 계약수행능력증명 프로그램, 8(a) 프로그램, 사회적·경제적 약자 중소기업 인증 프로그램, 멘토 프로그램을 꼽을 수 있으며, 개별 프로그램의 주요 내용은 다음과 같음.

- 먼저 미(美) 「중소기업법(Small Business Act)」 8(a)항에 명시되어 운영 중인 '8(a) 프로그램'의 경우 앞서 살펴본 사회적·경제적 약자 중소기업을 대상으로 한 공공 조달 참여기회 확대 제도와는 달리 안정적 물량배분을 시행하는 강력한 제도임. 다음은 8(a) 프로그램의 주요 제도를 요약 정리함.

・8(a) 프로그램을 통해 특혜를 받을 수 있는 기업은 흑인(African American), 아시안(Asian American), 히스패닉(Hispanics), 에스키모 인디언, 미국 원주민, 하와이 원주민 등 출신의 사회소외계층(Socially Disadvantaged)으로 분류되는 미(美) 시민권자인 동시에 경제적으로 75만 달러 이하의 순자산을 보유한 경제소외계층 자격을 가진 또는 다수가 51% 이상의 소유권을 가지고 직접 사업을 운영하는 기업으로 미(美) 중소기업청(SBA)의 절차를 통해 인증받은 기업임.

・이러한 절차를 거쳐 8(a) 프로그램 수혜 대상으로 인증받은 기업의 경우 일반 서비스용역과 건설공사에 대해 4백만 달러, 생산제품은 6.5백만 달러 규모까지 입찰공고 없이 단독 입찰로 계약 수주가 가능함.

・다만, 8(a) 프로그램의 이러한 혜택은 수혜 대상에 선정이 된 후 지속되는 것이 아니라 수혜 기간에는 주요 NACIS 코드 품목 5건 혹은 1억 달러 미만까지만 단독입찰(수의계약) 혜택을 부여하고 있으며, 8(a) 프로그램의 수혜 기간은 총 9년으로 초기 4년은 개발단계, 나머지 5년은 전환단계로서 이후에는 연장이 불가능함.

- 또한, '멘토 프로그램(Mentor-Protégé Program)'은 미(美) 중소기업청(SBA)이 주관이 되어 연방 공공사업 조달실적이 없는 소기업 및 신생기업이 대기업 또는 8(a) 수혜 기업과의 동반성장 할 수 있도록 장려하는 프로그램임.

・이러한 멘토 프로그램은 단순히 우리나라의 상생협력 제도와 같이 멘토(Mentor)가 멘티(Mentee)와 함께 성장하기 위해 멘토의 희생을 강요하는 제도에 그치는 것이 아니라 멘토와 멘티가 합작회사(Joint Venture)를 구성하여 연방 공공 조달에서의 중소기업 할당(Set-aside)제의 수혜를 받기 위해 가장 많이 활용되고 있는 제도로

멘토와 멘티 모두의 기업 성장을 전제한다는 점에서 큰 차이를 보임.

- 마지막으로 '중소기업 혁신연구(SBIR) 프로그램'과 '중소기업 기술이전(STTR) 프로그램'은 美 「중소기업기술혁신촉진법(Small Business Innovation Research Act)」과 공법 개정안을 바탕으로 운영되는 제도로 각 프로그램을 운영하는 연방정부 부처가 구체적인 연구과제를 공고하여 선정된 중소기업에게 연구 자금을 단계별로 지원하는 제도임.
  - 이러한 미국 연방정부의 중소기업 대상 R&D 지원 제도는 미국 중소기업의 기술혁신 촉진, 연방정부 기관들에게 필요한 R&D에 중소기업의 참여 유도, 상용화를 통한 민간투자 유도를 목적으로 운영되고 있음.
  - 이에 따라 최근 매년 SBIR 프로그램은 약 269억 달러, STTR 프로그램은 약 10억 달러의 연구개발 자금이 투자되고 있음.
  - 이 중 중소 건설기업의 경우 일부 과학기술개발과 관련한 STTR 사업을 제외하고는 대부분 SBIR 사업을 통해 수혜를 받고 있으며, 이는 SBIR 프로그램 그 자체가 R&D를 위한 사업이기에 기술 연구개발이 필요한 12개의 관련 연방정부 기관이 참여하고 이 중 중소 건설기업 기술개발과 밀접한 에너지부, 표준기술연구소, 교통부 역시 해당 사업을 추진하고 있기 때문임.
  - 현재 SBIR과 STTR 프로그램에 참여 가능한 기업군(郡)은 미국에 주소지를 둔 영리 추구 기업이어야 하며, DUNS 넘버 및 NCAGE 넘버 발급, 연구기관 및 전자입찰 등록, 미(美) 중소기업청(SBA) SBIR 및 STTR 사업자 등록(SBA Company Registry) 조건을 충족한 기업만이 참여 가능함.
  - 또한, SBIR과 STTR 프로그램은 하도급 또는 협업을 권장하고 있으나, 사업권을 가지고 계약을 수주한 미(美) 중소기업 스스로가 주어진 R&D 과제에 대한 기술개발의 51% 이상을 실행하여야 함.

- 이러한 SBIR 및 STTR 프로그램의 진행 절차는 다음과 같이 총 3단계로 구분하여 추진함이 일반적이며, 이는 R&D의 결과물이 실제 상업화(Commercialization)를 통해 현업 적용과 더불어 해당 기술을 개발한 중소기업의 역량 강화에 기여함을 주(主)목적으로 하기 때문임.

- (1단계) R&D 과제를 발주하는 연방정부 기관이 독립적인 연구주제를 기획·선정하고 공고하며, 해당 R&D 과제 참여를 원하는 중소기업은 공고된 연구과제에 대해 기술개발 가능성(Feasibility)과 기술개발 개념 증명(Proof of Concept)에 대한 1단계 제안서를 제출하고, 선정 과정을 통해 계약을 체결함. 이때 1단계 연구개발비는 연구주제별로 5만 달러에서 25만 달러까지 받게 됨(2020년 기준).
- (2단계) 중소기업이 1단계를 통해 개발한 R&D 결과를 시제품(prototype)으로 현실화시키기 위한 2단계 제안을 시행함. 2단계 연속연구개발은 1단계 연구개발의 연장선으로서, 선정 시 연구주제별로 50만 달러에서 150만 달러까지(2020년 기준) 연구비를 수령하여 24개월 이내에 시제품을 생산하여야 함.
- (3단계) 상업화 단계로서 추가적인 연구개발비는 지급되지 않음. 대신 정부 자금 외 벤처캐피탈과 같은 외부의 자금을 지원받게 되며 일반적으로 신기술 투자자들은 SBIR과 STTR 프로그램 3단계 기술에 많은 관심을 갖고 있기에 외부투자자와의 매칭은 어렵지 않게 이루어짐.[91]

- 지금까지 살펴본 바와 같이 미(美) 연방정부의 경우 우리나라 중앙정부와 같이 자국의 중소기업(중소 건설기업 포함)을 대상으로 한 보호·육성 정책을 국가 경제 발전과 산업역량 강화 측면에 있어 활발히 시행하고 있으나, 특정 지역산업을 포함한 지역 소재 기업에 대한 지역제한입찰 등과 같은 맞춤형 정책 운용은 우리나라와 달리 부재한 상황임.
- 이는 건설산업을 비롯한 미국 대부분의 서비스업과 경공업 등의 경우 넓은 국토면적을 비롯한 지방정부 중심의 제도·경제 체제로 인해 철저히 지역산업과 시장 중심의 시장과 경제구조가 이미 형성되어 있어 대부분 주(州) 단위 또는 지방자치단체(카운티 등) 단위로 사업 활동을 영위하는 것이 일반적이기에 별도의 지역산업을 위한 정책 마련의 필요성이 낮기 때문임.
- 일례로 지역건설산업을 기준으로 살펴보면, 미국의 경우 지역에서 이루어지는 건설공사의 설계와 시공과 관련한 도급계약과 관련하여 지역공사의 관습적 특성에 대한 적응 정도 및 사업 영위를 위한 전·후방 연계산업에 종사하는 지역기업과 높은

91) 이미정 외(2021), 전게서 참조 및 재구성.

연관관계 보유, 지역시장에서의 계속된 사업 축적에 따라 축적된 인적·물적 네트워크 확보에 따른 최적의 견적 역량 보유 등의 특성으로 인해 대형공사인 경우에도 설계와 시공계약과 관련하여 전국적 대형 설계사 또는 시공사와 함께 지역 설계사·시공사가 다양한 방식의 공동도급을 통해 사업을 수행하는 것이 일반적임.

- 하지만 미(美) 주(州) 정부 및 기초지방자치단체(카운티 등)의 경우 우리나라 지자체와 같이 관내 소재한 지역 및 중소기업에 대한 다양한 보호제도를 운영 중임.
  - 참고로 미국 건설산업에서 지역건설기업에 대한 정의는 주(州)별로 본사 위치, 세금 납부 여부, 해당 지역 거주(등록) 기간, 종업원 수, 매출, 지역주민 고용 여부 등에 따라 달리 적용하고 있음.
  - 예를 들어 Maryland州의 경우 본사 소재지, North Dakota州는 관내 지역 내에서 업 활동의 지속 여부, Connecticut州의 경우는 위 두 가지 조건을 모두 충족한 경우에 지역건설기업으로 정의하고 있음.
  - 또한, West Virginia州는 일정 비율의 지역주민 고용 여부, 피고용인(근로자)의 해당 지역 거주 기간을 기준으로 하고 있으며, California州는 본사의 위치, 임원의 거주 지역, 기업의 소유 형태, 근로자 수, 매출액 수준 등에 대해 기준을 설정하고 있으며, 특히 상기 조건에 부합하는 동시에 관련 분야에서 우월적 지위에 있지 않은 기업을 지역기업으로 정의하고 있음.
  - 이러한 주별 지역건설기업을 정의한 사례를 종합해보면 지역건설기업은 해당 기업의 위치, 근로자 구성, 해당 주에서의 세금 납부 여부 등에 따라 관내 지역의 경제에 도움이 되는 기업으로 정의 가능함.[92]

- 미(美) 지방정부가 지역건설기업을 포함한 지역기업 배려 정책 및 제도를 운영하는 것은 지역 인력 혹은 생산품 활용, 도급 등을 통해 지역경제에 이바지할 가능성이 있는 기업을 우대함으로써 지역경제를 활성화하기 위한 목적임.

92) National Association of State Procurement(2019), Officials, State Preference Repository, 장철기(2020), 미국 건설산업의 상대적 약자 배려 정책 고찰 및 시사점, 한국산학기술학회논문집 제21권 제4호, 2020 재인용.

- 이와 관련하여 건설공사 및 건설엔지니어링 용역 분야에서의 지역건설기업 우대제도의 주요 내용을 살펴보면, 각 주(州)마다 특성을 고려하여 다양한 방법으로 지역기업을 우대하고 있음.

・일례로 공공청사 건설에 필요한 기능인력, 시공자, 설계자 등에 대해 관내 지역 거주자가 우선되고(Florida州), 건설엔지니어링용역의 경우 해당 프로젝트 지역에 대한 근접성을 낙찰자 결정 시 고려하고 있으며(Arkansas州), 관내 지역에서 수행되는 업무량, 해당 사업장과의 근접성, 해당 지역에 대한 이해 등을 동시에 고려하거나(New Mexico州), 혹은 지역 소재 건설엔지니어링기업을 우대하는 등(Rhode Island) 다양한 방법으로 지역건설기업을 우대하고 있음.

- 특히 미(美) 주 정부를 비롯한 지방정부의 경우 관내 지역중소기업 및 사회적약자 소유기업의 공공 수주 확대를 위하여 중소기업, 사회적약자 소유기업, 지역건설기업에게 실질적 입찰 참여 기회를 확대하고, 경쟁력을 고려하여 입찰에서 비록 입찰가가 최저가가 아니라도 중소기업, 사회적약자 소유기업, 지역건설기업에 대해 일정한 우대 조치를 하는 '입찰 우대(Bid Preference)제도'를 시행 중임.

・입찰 우대제도란 낙찰자 선정 시 지역건설기업인 경우 일정 비율(예 : 5%), 사회적약자 소유 기업인 경우 일정 비율(예 : 5%), HubZone 중소기업인 경우 일정 비율(예 : 2%)을 낙찰가격에 대한 프리미엄으로 부여하여 가격 경쟁에서 우대받을 수 있도록 하는 제도를 말함.

・예를 들어 <표 Ⅲ-35>와 같이 주 정부 발주공사에서 주 정부로부터 인증받은 지역중소 건설기업(B)에는 입찰 우대제도가 적용되어 B사의 입찰가는 최저 입찰금액으로 투찰한 대기업 또는 타 지역건설기업(A) 입찰금액 5%에 해당하는 금액($125,000 × 5% = $6,250)을 지역 중소 건설기업(B)이 당초 투찰한 금액($130,000)에서 차감하고, 이를 통해 우대 적용되어 재계산된 B사의 입찰금액($130,000 - $6,250 = $123,750)이 최저 입찰금액으로서 A사의 입찰금액($125,000)보다 낮게 되어 지역 중소 건설기업인 B사가 낙찰받게 되며, 이때의 낙찰금액은 입찰 우대 금액을 차감하기 전의 입찰가($130,000)을 적용받아 지역 중소 건설기업의 입장에서는 공공공사 참여기회의 확대를 꾀할 수 있는 제도임.

<표 III-35> 지역기업 입찰 우대(Bid Preference) 적용 사례

입찰자 A (대기업이거나 관외 소재 중소 건설기업)	입찰자 B (주 정부로부터 인증받은 지역 중소 건설기업)
입찰가 : $125,000 (최저가) 입찰 우대비율 : $125,000 × 5% = $6,250	입찰가 : $130,000 입찰 우대비율 적용 - $6,250 우대입찰가 : $123,750(낙찰)

자료 : 장철기(2020), 전게서 및 일부 수정.

- 다만, 이러한 입찰 우대제도는 모든 주(州)에서 동일한 비율을 적용하고 있는 것이 아니라 이를 명시하지 않은 주(州)도 있으며, 이 경우 상호우대제도(Reciprocal Preference)를 통해, 최저가 입찰자가 타 지역 소재 기업일 경우 지역건설기업이나 사회적·경제적 약자 중소기업에 대해 입찰 우대비율을 최저가 입찰자가 소재한 주의 우대비율과 동일한 비율을 지역건설기업에 적용하는 방식으로 지역기업을 우대하고 있음.
  - 단, Indiana州의 경우 입찰자가 Indiana州 인접 주 소재 기업 혹은 해당 주의 우대비율이 Indiana州에서 지역건설기업에게 제공하는 비율보다 높지 않을 경우에 한정해서 적용하고 있음.
  - 또한 Ohio州의 경우 역시 상호우대제도를 적용하고 있는데 Indiana州와는 달리 지역건설기업 우대비율이 높지 않은 인근 주에 한하여 최저가 입찰자보다 최대 5% 미만으로 입찰 시 지역기업을 우대하고 있음.[93]

- 또한, 상기와 같이 입찰 시 가격 등 정량적인 평가에서 지역건설기업을 우대하고 있을 뿐만 아니라 제안서 평가 등 정성적 평가에서도 지역건설기업에 일정 비율을 가산하는 방식으로 지역기업을 우대하는 주(州)도 존재함.
  - Alaska州, Washington D.C., California州 등이 이와 해당하는데 예를 들어 주 정부로부터 인증받은 지역건설기업일 경우 최고 득점을 한 기업의 5%에 해당하는 점수를 가산받는 방식으로 정성적 평가 시 우대받고 있음.

93) Office of Management and Enterprise service(2018), State Reciprocal and Preference Practices, 장철기(2020), 전게서 재인용 참조.

- 지금까지 살펴본 '입찰 우대제도' 외에도 지역중소기업과 사회적·경제적 약자 중소기업을 배려하기 위해 입찰 우대의 또 다른 방법의 하나로 지역건설기업과 관외 지역건설기업 또는 대기업과 '입찰점수가 동점일 경우 지역기업에 낙찰하는 제도(Tie Bid preference)'를 Alaska州를 비롯한 15개 이상의 주에서 적용 중임.

・예를 들어 South Carolina州의 경우 $25,000 이상의 계약에서 관외업체와 지역건설기업이 동점일 경우 지역기업을 선정하고 있음.

・이러한 관외업체와 지역건설기업 간 동점 시 우대제도는 사회적·경제적 약자 중소기업에게도 적용되고 있으며, 일례로 Alaska州의 경우 근로자의 50% 이상이 장애인인 기업이라면 최저가 입찰자보다 최대 10% 미만으로 높은 가격으로 입찰했을 경우 사회적·경제적 약자 중소기업을 낙찰자로 선정하는 형태로 제도를 운영 중임.

・이뿐만이 아니라 California州의 경우 지역건설기업과 사회적·경제적 약자 중소기업 모두가 입찰점수가 동점일 경우 사회적·경제적 약자 중소기업을 우대하는 형태로 세밀한 제도를 운영 중임.

- 또한, 발주 공공공사의 성격에 따라 지역건설기업의 우대 정도를 차등하는 세밀한 제도 운영 역시 미(美) 지방정부 발주공사에서 지역건설기업을 우대하는 또 다른 특성임.

・New Mexico州와 Minnesota州의 경우 모든 지방정부 공공발주 건설공사에서 중소기업이나 지역건설기업을 5% 우대하고 있으나, Oregon州의 경우는 고속도로 및 교량 건설공사에서 연방정부 예산이 투입되지 않은 경우에 한해 지역건설기업을 우대하고 있으며, Colorado州는 사업방식이 설계시공일괄입찰(Design-Build) 방식일 때에만 지역건설기업을 우대하는 등 사업 종류나 사업추진방식 등 개별 사업의 성격에 따라 지역건설기업의 우대 적용 범위를 달리 운영 중임.

- 즉, <표 Ⅲ-36>에서 살펴볼 수 있듯이 미(美) 지방정부의 지역건설기업 우대정책은 주마다 적용 여부, 적용 범위, 우대 정도를 달리하여 시행 중임.

・일례로 뉴욕시를 포함한 일부 주에서는 지역건설기업이나 중소기업에 대한 입찰가격 우대는 적용하고 있지 않지만, 관외 업체와 지역건설기업이 동일 가격으로 입찰에 참가하는 경우 우선적으로 지역중소기업을 낙찰자로 선정(Tie bid preference)

하고 있음.

· 반면, Washington D.C.의 경우 공공공사 입찰 시 대표적 보호 대상인 지역건설중소기업, 사회적·경제적 약자 중소기업 모두에 대해서 우대정책을 펴고 있는데 그 우대 수준은 입찰 평가 시 지역건설기업에게는 4점, 사회적·경제적 약자 중소기업에게는 3점을 우대하며, 가격평가 시에는 4%, 사회적·경제적 약자 중소기업에게는 3%를 우대하는 등 우대의 정도를 차등하여 적용 중임.

<표 III-36> 美 주 정부별 지역건설기업 입찰 우대제도 운영 현황

구 분	관외 입찰자에 대한 입찰참가 자격 제한[주1]	동점 시 지역기업 우대[주2]	입찰 우대제도[주3]	상호 우대제도[주4]
Alabama	X	X	○	X
Alaska	X	X	○	X
America Samoa	○	○	○	-
Arizona	X	○	X	X
Arkansas	X	X	○	X
California	X	○	○	○
Colorado	X	○	○	○
Connecticut	X	○	○	○
Delaware	X	X	○	X
Florida	X	○	○	○
Georgia	X	○	○	○
Guam	○	X	○	-
Hawaii	X	○	○	○
Idaho	X	○	○	○
Illinois	X	○	○	○
Indiana	X	X	○	○
Iowa	X	○	○	○
Kansas	X	○	○	○
Kentucky	X	○	○	○
Louisiana	X	○	○	○
Maine	X	○	○	○
Maryland	X	○	○	○
Massachusetts	X	○	○	X
Michigan	X	○	○	○

<표 III-36> 美 주 정부별 지역건설기업 입찰 우대제도 운영 현황 -(계속)

구 분	관외 입찰자에 대한 입찰참가 자격 제한[주1]	동점 시 지역기업 우대[주2]	입찰 우대제도[주3]	상호 우대제도[주4]
Minnesota	X	○	○	○
Mississippi	X	○	○	○
Missouri	X	○	○	○
Montana	X	○	○	○
Nebraska	X	○	○	○
Nevada	X	○	○	X
New Hampshire	X	○	○	X
New Jersey	X	X	○	○
New Mexico	X	X	○	X
New York	X	X	○	○
North Carolina	X	○	○	○
North Dakota	X	○	○	○
Ohio	X	X	○	○
Oklahoma	X	○	○	○
Oregon	X	○	○	○
Pennsylvania	X	○	○	○
Rhode Island	X	X	○	X
South Carolina	X	○	○	X
South Dakota	X	○	○	○
Tennessee	X	○	○	○
Texas	X	○	○	○
Utah	X	○	○	○
Vermont	X	○	X	X
Virginia	X	○	○	○
Washington	X	X	○	○
Washinton D.C.	X	X	○	X
West Virginia	X	X	○	X
Wisconsin	X	X	○	X
Wyoming	X	X	○	X

주 : 1) 관외 입찰자에 대한 입찰참가자격 제한(Bidding restriction to out-of-state bidders).
2) 동점 시 지역기업 우대(Tie bid preference). / 3) 입찰 우대제도(Bid preference).
4) 상호 우대제도(Reciprocal Preference).

자료 : 장철기(2020), 전게서의 내용을 기초로 National Association of State Procurement Officials(NASPO, http://www.naspo./org)의 최신 내용 반영.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 미(美) 지방정부의 경우 지역건설기업에 대한 보호·육성을 위해 지방정부 발주 공공공사에서 다양한 형태의 우대를 시행하고 있으나, 모든 계약에 대해 무조건적으로 지역건설기업을 우대하는 것은 아님.
  - 예를 들어 California州의 경우 지역건설기업뿐만 아니라 지역 내 소재한 인증된 중소기업 모두에게 우대제도를 부여하고 있는데 일정 규모 이상의 물품 및 서비스 구매 시 해당 지역 인력을 최소 50% 이상 활용하는 기업에 5%를 우대하고, 주 정부 고용 관련 규정(rule 1896.104) 충족 시 1~4%를 추가로 우대하고 있음.
  - 이러한 지역인력 활용이나 지역장비를 일정 비율 이상 고용하거나 활용하는 경우 우대제도를 차등적용하고 있는 것은 California州뿐만 아니라 Delaware州, West Virginia州 등의 경우도 역시 유사한 제도를 운영 중이며, Georgia州, Nevada州, Massachusetts州, New York州의 경우 지역생산제품을 당해 계약에 활용할 경우에 한해 입찰 시 우대제도를 적용하고 있음.
  - 또한, 지역건설기업을 우대하는 공공공사의 규모를 적용하는 범위 또한 주별로 상이하게 운영 중임. 일례로 Alabama州의 경우 $75,000 이상 공공계약에 대해, Arizona州는 $50,000 이하 공공공사에 대해서만 지역건설기업 우대제도를 적용하고 있으며, Oklahoma州의 경우 가격 차가 현격하게 차이가 나지 않은 경우에 한해 지역 생산품을 활용하는 경우 가점을 부여하고 있음.

- 즉, 미(美) 주 정부를 비롯한 지방정부는 지역건설기업을 보호하기 위해 동점일 경우 지역중소기업 우선 선정(Tie bid preference), 입찰가격에 대해 일정 비율 우대(Bid preference 및 Reciprocal preference), 지역 내 생산품 사용 시 우대 등 다양한 방식으로 지역건설기업을 우대하고 있으나, 우리나라와는 달리 입찰 참가 자격을 엄격히 제한하거나 사실상 지역기업과 관외 기업이 공동도급으로 사업을 수행하지 않는 경우 낙찰자에서 배제되는 등의 원천적 입찰 배제는 시행하고 있지 않다고 볼 수 있음.

- 결국 지금까지 살펴본 바와 같이 미(美) 연방정부와 지방정부의 중소기업 및 지역건설기업 우대 정책과 이를 뒷받침하는 제도는 우리나라와 달리 해당 기업들을 우대는 하지만 공정한 경쟁의 원리를 동시에 수용하고 있다는 점에서 주목할 수 있을

것임.

- 미국의 중소기업 및 사회적·경제적 약자 기업에 대한 보호 및 육성 정책은 이러한 기업들의 상대적 경쟁력 약화를 고려하여 공공사업에 대한 참여기회 부여를 위해 입찰 우대 등 여러 제도를 통해 일정 수준 해당 기업을 우대하고 있지만, 그 한도를 명확히 설정하여 해당 한도 내에서 우대를 인정해주는 방식을 취함으로써 별도의 특정 기업을 보호하는 영역을 설정하더라도 그 시장 내에서 보호받는 기업과 그렇지 않은 기업 간 공정한 경쟁이 가능하도록 제도를 설계·운용하고 있기 때문임.
- 역으로 관외 기업이거나 지역 내 대기업(지역 중소 건설기업으로 인정받지 못한 기업)의 입장에서 보면 해당 사업의 입찰 참여에 대해 제도에 의해 원천적으로 입찰 참여가 배제되는 것이 아니라 지역건설기업 또는 사회적·경제적 약자 기업 대비 일정 우대 한도(예 : 5%) 이상의 가격 또는 기술경쟁력을 갖추게 되면 수주 가능성이 부여되기 때문임.
- 즉, 미국의 중소기업, 지역건설중소기업, 사회적·경제적 기업 등 보호의 대상이 되는 기업들에 대한 우대정책은 우리나라와는 달리 입찰 참가 자격을 원천 봉쇄하는 것이 아니라, 보호 대상 기업보다 월등한 가격·기술경쟁력을 지니면 얼마든지 입찰에 참가하고 수주할 수 있어 공정경쟁 원리를 적용하는 동시에 지역 중소 건설기업에도 배려할 수 있는 제도를 운영하고 있다고 평가 가능하며, 이는 곧 시장경쟁원칙이 지역건설기업 보호·육성에도 적용되고 있다고 볼 수 있음.[94]

(2) 러시아의 중소 및 지방기업 우대 공공 조달정책[95]

- 앞서 살펴본 미국과 같이 영토 규모가 매우 큰 국가인 러시아의 경우도 중소기업과 더불어 지역중소기업 우대를 위한 공공 조달정책을 운영 중임.
- 러시아의 경우 공공 조달정책 우대 대상의 업종 차등은 운영하고 있지 않은 상황이나 물품구매, 용역과 더불어 건설이 대표적 호혜 산업으로서 역할을 담당 중임.
- 다만, 러시아의 경우 우리나라나 미국과는 달리 개별 발주기관의 별도 조달을 제한

94) 장철기(2020), 전게서 참조.

95) 본 절은 이미정 외(2021), 러시아 공공조달시장 입찰가이드북, 한국조달연구원, 조달청의 연구 결과를 기반으로 중소 건설기업 및 지역건설기업에 맞게 수정 기술함.

적으로만 인정하고 있으며, 기본 원칙은 중앙조달 정책을 추진 중이기에 지역별 특정 산업 맞춤형 우대제도 운영은 제한적인 실정임.

- 이에 먼저 러시아의 공공 조달정책과 관련한 주요 법령을 살펴보면, 크게 2개의 연방 법률과 15개의 정부령, 5개의 정부시행령으로 구성되어 있는데 이중 연방 법률에 속하는 「국가 및 지방자치 수요용 물품, 공사(work), 서비스 조달 계약제도에 관한 연방 법률」(이하 「러시아 국가계약법」[96])은 발주기관과 공급자 간에 국가 및 지방자치 단체의 공공 조달과 관련한 물품, 공사 및 서비스와 관련된 법률관계를 규정 중임.
  - 즉, 「러시아 국가계약법」은 공공조달에 필요한 계획의 수립에서 시작하여 전 러시아 지역에서의 단일발주절차를 규정하고 공급자 선정 방식 및 국가와 지방자치 계약의 체결 과정에 대해 규정하고 있는 연방 법률임.
  - 이 외에도 러시아의 경우 「특정 형태 법인의 물품, 공사(work), 서비스 조달에 관한 연방 법률」이 공공 조달을 규율하고 있는데 이때의 특정 형태 법인은 우리나라의 「지방계약법」 또는 「공공기관 운영에 관한 법률」과 같이 특정 공공 조달의 주체인 공기업, 자연독점주체, 에너지·가스·열에너지·수자원 공급 및 폐기물 처리 기업, 국가 단일기업(state unitary enterprise), 러시아 또는 러시아연방 구성 주체가 50% 이상의 지분을 가지고 있는 물적회사의 공공 조달을 규율하는 법률임.

- 하지만 러시아의 경우 상기와 같이 공공 조달의 계획에서부터 선정 방식, 계약 체결 과정에 이르는 전 범위를 상세히 규율하고 있음에도 불구하고 여전히 공공 조달은 OECD 수준의 선진국들과는 달리 투명하지 못한 실정이며, 이에 따라 공기업의 경우 수의계약이 2019년 기준 56%로 절반 이상을 웃도는 등 공공 조달시장이 후진적 성격을 띤 한계를 안고 있음.

- 그럼에도 불구하고 러시아 또한 자국 중소기업 우대를 위한 다양한 공공 조달제도를 운영하고 있는데 이를 통해 지역건설기업 또한 공공 조달시장에서 상당 수준 혜

96) Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

택을 받는 상황임.[97]

- 이에 러시아 중소기업, 특히 중소 건설기업이 자국 공공 조달시장에서 받는 혜택을 살펴보면, 첫 번째로 정부조달에 처음 입찰하는 중소기업의 경우 입찰보증금 액수가 GMP[98]의 2%를 초과하지 못하도록 혜택을 부여하고 있으며, 과거 정부조달 경험을 가진 중소기업의 경우 입찰보증금 자체를 면제하는 혜택을 부여 중임.
  - 이때 과거 정부조달 경험을 지닌 중소기업으로서 입찰보증금 면제를 받기 위해서는 기존 계약의 이행과 관련하여 벌금이나 위약금 없이 수행된 계약이 3건 이상인 경우에 혜택을 부여하고 있으며, 이를 위해 계약정보는 모두 계약등기부(Contract register)에 기록되어야 함이 원칙임.

- 러시아 공공 조달에서 중소기업에게 부여하고 있는 두 번째 혜택은 계약보증금 혜택을 꼽을 수 있음. 계약보증금 혜택이란 중소기업 및 비영리단체를 대상으로 한 공공 조달에서 계약보증금 대상액을 GMP가 아닌 낙찰가를 기준으로 하여 실질적 계약보증금 수수료 절감의 혜택을 부여 중임(단, 계약보증금 대상액은 선급금 지급액보다는 높아야 함).
  - 일례로 GMP가 2,530,000루블인 입찰에서 낙찰가가 1,980,000루블인 경우 계약보증금은 GMP의 5%인 126,500루블이 아닌 낙찰가의 5%인 99,000루블로 27,500루블만큼 계약보증금 대상액이 감소하고 이에 따른 보증수수료 또는 이에 상응하는 금전 납부액 역시 절감됨.

---

97) 이때 러시아 공공 조달에서 중소기업이란 「러시아 연방법 209-FZ」 제4조에 따라 아래 표와 같이 중소기업을 법적 분류 중으로 우리나라 「중소기업기본법」에 따른 중소기업 분류와 유사 규모를 규정 중임.

구분	전년도 평균 직원 수	(부가가치세를 제외한) 매출 이익	자본금에서 제3자(중소기업 제외) 점유율
소기업	100인 이하	8억 루블 (약 1,059만 달러) 미만	49% 미만
중기업	101~250인	20억 루블 (약 2,648만 달러) 미만	49% 미만

98) 총액한도보증(Guaranteed Maximum Price, GMP)이란 계약상대자가 계약 초기에 총도급액의 목표 금액을 산정해서 발주자에게 제시하는 금액을 뜻하며, 러시아 공공 조달에서 GMP는 계약액(도급액)과 달리 발주자가 계약상대자에게 지급해야 할 도급상한액으로서 활용 중임.

- 세 번째로는 러시아 공공 조달에서 중소기업 대상 혜택 중 가장 큰 혜택이라 할 수 있는 '중소기업 공공 조달 할당제'를 들 수 있음.
  · 러시아의 중소기업 공공 조달 할당제란 중소기업만 공공 조달에 참여할 수 있도록 공공 조달 물량 중 일정 비율을 강제 할당한 제도를 뜻함.
  · 이뿐만이 아니라 러시아의 중소기업 공공 조달 할당제의 경우 동 제도를 통해 낙찰받은 낙찰자에게도 중소기업의 공공 조달 참여기회 확대의 의무를 부여하여 다른 중소기업에게 하도급을 줄 의무를 부여하고 있으며, 이를 위반할 경우 벌금을 부여하는 등 강력한 물량 할당제를 시행 중임.
  · 이러한 중소기업 공공 조달 할당제에 해당하는 공공 조달 비중의 경우 2015년 이전에는 전체 조달 중 9%, 특별거래의 경우 5%에 불과하였으나, 2015년 이후 각각 18%, 15%로 큰 폭의 상향을 꾀하였으며, 2020년부터는 더욱 확대하여 각각 20%, 18%를 의무적으로 중소기업에 할당해야 하는 정부령이 제정되어 운영 중임.

- 지금까지 살펴본 러시아 공공 조달에서의 중소기업 우대정책 외에도 러시아는 우리나라나 미국의 경우와 마찬가지로 「러시아 국가계약법」 제29조에 의거하여 사회적약자 기업에 대한 우대정책을 시행하고 있음. 다만, 러시아의 경우 우리나라와는 달리 그 우대 방식에 있어서는 차등을 보이고 있는데 구체적으로 러시아 정부가 정한 조달대상물에 대해 장애인단체가 입찰에 참가할 경우, 수의계약을 제외한 조달에서의 입찰 평가 시 가격평가에 입찰자가 제시한 제안가의 15%까지 낮추어 평가하는 우대제도를 운영 중임.

- 결국, 러시아의 경우 상기와 같이 지역건설기업을 대상으로 한 맞춤형 보호·육성 정책을 운영하고 있지 않으나, 공공 조달의 경우 타 업종과 동일하게 중소기업을 대상으로 한 여러 우대제도를 운영하고 있으며, 이를 통해 지역 중소 건설기업 역시 혜택을 받고 있는 것으로 판단됨.

- 이 중 지역건설산업 활성화와 관련하여 우리가 벤치마킹이 가능한 사항은 입찰 평가 시 미국과 같이 보호해야 할 특정기업군(群)을 대상으로 입찰 제안가를 낮추어 평가하는 우대제도를 시행함으로써 강제 물량 배분이 아닌 비 수혜 기업과 공정한

경쟁을 어느 정도 확보하고 있다는 점임.

- 또한, 이와 반대로 러시아의 중소기업 공공 조달 할당제의 경우 우리의 지역제한 입찰 또는 조달청 등급별 유자격자 명부제도와 같이 중소기업 및 지역중소기업 보호·육성을 위해 공공 조달에서의 참여기회 확대를 위한 강제 물량 할당제를 운영하고 있으나, 그 수혜 대상을 원도급자에게만 국한하는 것이 아닌 하도급까지 의무 물량 할당을 시행하는 제도를 운영하고 있다는 점에서 보다 다각적 고려(우리 실정에 적합한 제도 변경안 마련 및 도입 가능성 검토)가 가능할 사항으로 판단됨.

(3) 영국 중소기업 및 중소 건설기업 우대 공공 조달정책

- 유럽(EU)의 경우 경제통합 초기만 해도 공공 조달시장에서 경쟁보다 보호주의와 지역기업 우대정책이 많았으나[99], 상호개방주의와 경쟁주의에 근거하여 공공 조달의 대원칙이 WTO 정부조달협정가입국을 대상으로 한 상호개방과 VFM(Value for Money) 원칙 중심으로 제2차 유럽법이 명문화되었기에 이러한 EU의 규칙이나 지침(Verordnungen oder Richtlinien)에 강한 구속력을 갖는 회원국의 공공 조달 관련 법령 또한 이러한 원칙을 준수하여 특정 산업군(群)에 대한 보호·육성 정책은 매우 제한적인 실정임.
  - 참고로 국방 조달을 제외할 경우 EU의 공공 조달은 정부 기관(중앙정부, 지방정부, 기초지자체)이 물품, 서비스, 건설공사 등의 공공 계약에서 준수해야 할 2차 유럽법인 'Directive 2014/24/EU(공공조달지침)'에 규율 받고 있으며, 상하수도, 에너지, 운송, 우편서비스 등 공기업의 경우 'Directive 2014/25/EU(공익사업조달지침)'을 통해 규율 중임.
  - 이 외에도 민관협력사업(PPP)의 경우 공공사업 실시 협약에서 지켜야 할 2차 유럽법으로 'Directive 2014/23/EU(양허계약)'를 제정하여 운영 중임.

- 이에 따라 영국의 경우 역시 그간 EU 회원국으로서 공공 조달과 관련하여 EU의

99) 정대운 외(2021), 전게서.

지침을 따라왔으나, 브렉시트 전환기(2020.12.31.)가 지난 현재 영국의 공공 조달 규칙은 소폭의 변화가 이루어져 오고 있고[100] 이로 인해 향후 영국의 공공 조달은 독자적인 노선을 갈 가능성이 큰 상황임.

・하지만 브렉시트 전환기가 이제 곧 완료된 2021년 현재의 기준에서는 철회 협정(Withdrawal Agreement) 완료로 인해 독자적인 법률 제·개정이 가능함에도 불구하고 영국은 공공 조달과 관련한 EU의 규칙을 상당 기간 준용할 것으로 예상됨.

- 이에 EU 공공조달지침에 따른 영국의 공공 계약 규정의 운영은 현행 EU의 공공조달지침과 공익사업조달지침 이전 EC의 지침이었던 'Directive 2004/18/EC'와 'Directive 2004/17/EC'에 맞게 각각 '공공계약규정(The Public Contract Regulations 2006/Statutory Instruments 2006: SI 2006 No.5)' 및 '공익사업계약규정(The Utilities Contracts Regulations 2006/SI 2006 No.6)'에 따라 이루어져 왔음.

- 이후 상술한 바와 같이 EU 공공조달지침이 개정되었기에 이에 발맞추어 영국 공공조달 또한 각각 'Public Contracts Regulations 2015', 'Unilities Contracts Regulations 2016'으로 개정되었으며, 브렉시트가 이루어진 2021년 현재에도 이를 계속하여 활용 중임[101].

- 영국의 경우 이러한 공공 조달규정에 근거하여 모든 입찰 정보를 공개하여야 하며, 소속 국가와 관계없이 입찰에 참여가 가능함이 원칙임. 또한, 입찰에 참여하는 모든 업체는 Pre-qualification Quetionnaire(PQQ)를 통과해야 하며, PQQs 통과 시 Invitation to tender(ITT) 자격을 부여받게 되어 관련 서류 작성 및 질의응답을 통해 당해 입찰 건에 자사의 상품 및 서비스, 건설도급 등이 가장 적합함을 제시[102]하는 것이 일반적인 공공 조달의 절차임.

- 하지만 영국의 경우 공공 조달을 통한 내수의 진작과 중소기업의 활성화를 위해 직

100) 이미정 외(2021), 영국 공공조달시장 입찰가이드북, 한국조달연구원, 조달청.
101) http://legislation.gov.uk 및 http://www.procurementportal.com 참조.
102) KOTRA(2016), EU 공공조달 시장 진출가이드, 참조.

접 및 간접 조달의 예산이 중소기업에게 집행될 수 있도록 하고 있으며, 공공 조달 절차의 개혁을 통해서도 조달에 더욱 쉽게 참여할 수 있도록 유도하고 있음.[103]

- 예를 들어, 현행 영국 공공계약 규정인 The Public Contracts Regulations 2015에 따르면, 일정 규모 이하에 해당하는 계약의 경우(중앙정부 10,000파운드 또는 1만 3,027.49달러, 지방정부 및 NHS Trust의 경우 25,000파운드 또는 3만 2,582.47달러) 중소기업의 공공조달 시장 참여를 확대하기 위해 PQQ 적용을 배제함.
- 다만, 건설공사의 경우 일회성 계약의 특성에 따라 중소규모 공사의 경우 PQQs의 적용을 배제하거나 간소화하는 등의 중소기업의 참여 확대를 유도하기 위한 다양한 정책을 지방정부 및 기초지자체를 중심으로 시행이 확대되고 있는 상황임.[104]

- 이뿐만이 아니라 영국의 경우 공공 조달에서의 중소기업[105] 참여 확대를 위해 다양한 지원정책을 운영 중임.

- 첫째, 영국의 각 중앙부처의 경우 중소기업 지원을 위한 실행계획(SME Action Plan)을 발표하고 이에 대한 이행 강화를 위한 노력을 개별 부처별로 경주 중임.
- 일례로 가장 최근에 해당하는 개별 부처의 중소기업 지원을 위한 실행계획 수립 현황을 살펴보면, 사회복지부(Department for Work & Pensions)의 경우 지난 2018년 12월 'SME Action Plan 2017-2022'를 개정하였으며, 교육부의 경우 지난 2019년 'SME Action Plan 2019-2022'를 수립하였고, 영국 철도 국영기업인 NetworkRail의 경우 또한 지난 2019년 'SME Action Plan'을 수립하는 등 영국 중앙부처 및 공기업은 각 부처의 특성에 맞게 자기 조달에서 중소기업 수주 목표를 설정하고 이의 이행을 위한 실행계획을 수립·운영하고 있음.
- 이러한 개별 부처가 수립하는 중소기업 지원을 위한 실행계획의 핵심은 중소기업이 공공 조달시장에 참여하는 목표를 개별 부처의 특성을 고려하여 설정하고 이의

103) KOTRA(2016), 전게서.
104) Federation of Master Builders(2013), Improving public procurement for construction SMEs 참조.
105) 참고적으로 영국 정부의 경우 중소기업을 다음과 같이 정의하고 있음.

구 분	종업원 수	매출액	총 자산가치
중소기업	250명 미만	2,500만 파운드 미만	1,250만 파운드 미만

달성을 위한 구체적 실행계획을 수립하여 이를 근거로 이행을 추진하고 있다는 점임.

- 이러한 공공 조달에 참여하는 중소기업 시장 비율의 목표는 지난 2010년에 처음 수립되었는데 당시 2015년까지 공공 조달의 25%를 중소기업이 수행할 수 있도록 각 부처가 이를 위한 실행계획을 수립하였었으며, 지난 2015년 이러한 거시적 달성 목표를 수정하여 2022년까지 전체 조달의 33%가 중소기업을 통해 조달이 이루어지도록 목표를 수립하고 이를 이행 중임.
- 또한, 공공 조달 시 중소기업의 참여 목표율과 관련하여 영국 정부는 공공발주자와 중소기업 간 계약체결을 통한 직접적 수혜 외에도 공공발주자와 대기업 간 계약 체결 이후 하도급을 통해 중소기업이 사업을 수행하는 목표까지를 포함하는 것으로 실질적으로 공공 조달의 일정 비율이 중소기업이 수행할 수 있도록 구체적 목표를 계획하고 있음.

- 둘째, 중소기업의 공공 조달 입찰 참여기회 확대를 위한 규제 해소와 기타 진입장벽 해소를 위해 영국 내각부가 중심이 되어 다양한 활동을 시행하고 있음.

- 먼저 중소기업이 마주하고 있는 어려움을 덜고, 조달 입찰 기회를 늘리기 위해 경험이 많은 기업가들로 자문단을 구성(2016.11.)하여 정부조달 활동을 검토하고 있음.
- 또한, 내각부(영국 정부의 국무조정실)에 소기업과(The Cabinet Office Small Business)를 설치하여 다른 부처와 기타 외부 이해관계자들과의 협업을 통해 중소기업 수주 확대를 위한 계획과 더불어 관리 활동을 수행 중임.
- 이 외에도 내각부 산하에 공공 조달 검토 서비스(The Public Procurement Review Services, PPRS)를 설치하여 익명으로 공공 조달 과정상의 중소기업의 불만 사항을 접수하고 해결할 수 있는 창구를 개설함.

- 지금까지 살펴본 영국 공공 조달에서의 중소기업 우대 정책과 더불어 특히 건설산업의 경우 최근(2020년) 영국 정부가 발간한 공공 건설사업 조달 지침서인 'The Construction Playbook'에서도 14대 핵심 정책 중 하나로 중소 건설기업의 중요성을 언급하고 있으며, 공공 조달기관의 경우 중소 건설기업 참여 확대를 위해

KPI(Key Performance Index, 핵심 성과지표)를 수립하고 계속된 피드백 체계를 갖출 것을 주문하는 등 중소 건설기업의 공공 조달시장 참여와 관련하여 그 중요성을 인식함과 더불어 개별 발주기관의 자체적 노력을 요구하고 있는 상황임.[106]

- 영국의 이러한 중소기업 우대 정책과 관련하여 한 가지 아쉬운 점은 지역기업을 대상으로 한 맞춤형 정책 운영이 중앙정부를 비롯한 지방정부, 기초지자체를 가릴 것 없이 부재하다는 점임.

- 하지만 영국의 경우 중소기업의 공공 조달시장 참여 확대를 유도하기 위해 공공 조달시장에 중소기업이 참여하여야 할 정량적 목표를 설정하고 이의 달성을 위해 중앙정부부터 개별 공기업에 이르기까지 각 공공 발주기관의 특성을 고려한 '중소기업 지원을 위한 실행계획(SME Action Plan)'을 수립·운영한다는 점은 지역건설산업 활성화를 위해 우리 정부 및 지방자치단체가 벤치마킹 가능할 사항으로 판단됨.
  - 현행 우리 지방자치단체의 경우 지역건설산업 활성화 계획을 수립하고 이의 이행을 위한 다양한 정책 방안을 단·중기적으로 수립한다는 점에서 이와 유사하다고 볼 수 있으나, 중앙정부와 공기업·공공단체의 경우 공공 조달에 중소기업 또는 지역건설기업의 참여 확대를 위한 개별 발주기관별 구체적 정책 목표가 수립이 되어 추진되고 있지 못하다는 점에서 그러함.
  - 물론 우리나라의 경우 역시 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」과 이에 따른 '중소기업 기술개발제품 우선 구매제도'를 중소벤처기업부가 중심이 되어 공공 조달에서 이를 시행 중이나, 건설산업과 관련한 건설공사 발주 및 건설엔지니어링용역과 관련하여서는 관련 제도가 부재하다는 점에서 벤치마킹이 가능할 것임.

(4) 프랑스의 중소 및 지역기업 우대 공공 조달정책

- 유럽에서 공공 조달에서의 중소 건설기업을 포함하여 중소기업 우대정책을 가장

106) HM Government(2020), The Construction Playbook - Government Guidance 참조.

강력하게 펼치는 국가를 선정한다면 영국과 더불어 프랑스를 꼽을 수 있을 것임.

・프랑스의 경우 EU 회원국이기에 앞서 살펴본 바와 같이 공공 조달에 있어 공개성과 투명성, 효과적 경쟁을 통한 VFM 달성에 초점을 맞추는 EU법과 지침에 강한 구속력을 갖추고 있으나, 여러 완화 법령 및 제도의 도입을 통해 중소기업 우대를 강력히 시행 중임.

- 다만, 프랑스의 경우 역시 타 주요 국가들과 같이 공공 조달에서의 중소기업 우대를 중심으로 한 정책을 운영 중이며, 우리와 같이 중소기업과 지역기업(건설기업 포함)을 위한 별도의 정책은 미시행하는 것으로 판단됨.

- 이에 우선 프랑스의 공공 조달 법령 체계를 살펴보면, 프랑스의 경우 「舊 공공조달법(Code des marchés publics)」이 2016년 종료되고, 「新 공공조달법(Code de la commande publique, CCP)」이 2019년부터 발효되어 운영 중임. 또한, 그 외 2021년 기준 <표 Ⅲ-37>과 같은 법령들이 공공 조달 체계를 규율 중임.

・참고로 2016년과 2019년 사이의 공백이 발생한 당시의 프랑스의 공공 조달 체계는 법령에 따라 규율하였던 것이 아닌 행정명령(Ordonnance)을 통해 이루어져 왔으며, 이는 법령 제정 이전 공공 조달시장의 개혁안을 적극적으로 추진하기 위함이었음.

・보다 구체적으로 살펴보면, 지난 2006년부터 지속되어왔던 기존 프랑스 「舊 공공조달법」은 2015년 7월 'Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics'에 의해 새롭게 변경되었으며, 2016년 3월 발표된 「방위와 안보조달시장 및 공공 조달시장에 관련된 법령」[107]을 통해 전년도 행정명령을 포함하는 공공 조달시장의 개혁안을 발표하였고 그 즉시(2016년 4월 1일) 법적 효력을 발휘하여 2019년 발효된 「新 공공조달법」 사이의 간격을 대체하였었음.[108]

- 이러한 배경하에 2016년 당시 발표되었었던 '공공 조달시장의 개혁안'은 크게 ① 중소기업의 지원, ② 복잡한 서류의 간소화, ③ 시스템의 현대화 및 투명성의 3대 주요 개혁사항을 바탕으로 공공 조달시장의 변화를 추진하였었으며, 이 중 본 연구와

107) Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.
108) KOTRA(2016), 전게서 및 http://legifrance.gouv.fr 참조.

직접적인 연관이 있는 중소기업의 지원과 관련한 개혁안의 주요 골자를 살펴보면, 다음과 같이 EU 공공조달 지침의 원칙을 훼손하지 않는 범위 내에서 자국 중소기업을 육성하기 위한 지원정책을 포함하는 것으로 파악됨.

- (방안 1) 공공 조달정책 수립 및 발주 시 중소기업 중 기술혁신 및 친환경, 사회 윤리적 기업을 우선 지원하도록 규정함.
- (방안 2) 공공 조달에서 중소기업 우대의 대상이 되는 중소기업에 대해 매출액이 조달계약 액수의 2배 이상이 될 수 없도록 규제하여 입찰 시 소규모 기업에 더욱 유리하도록 규정함.
- (방안 3) 소규모 분할계약을 통해 중소기업이 수주할 수 있는 환경 구축을 추진하여야 함을 규정함.
- (방안 4) 민관협력사업(PPP)의 경우에도 중소기업 참여 할당제를 시행함을 규정함.

<표 Ⅲ-37> 프랑스 공공조달 관련 법령 현황(2021년 기준)

구분	법률번호/법률명	발효일	내용
Décret	2018-1225	2018.12.24.	10만 유로 미만의 혁신적인 구매의 협상계약 시범 지원
법률	공공조달법	2019.04.01.	공공조달법 간소화 및 현대화
법률	공공행정 가속화 및 간소화법	2020.12.08.	공공서비스 접근성을 개선하기 위한 목적으로 공공조달 절차 분권화 및 간소화
Ordonnance	2020-738	2020.06.17.	법적 회생 중인 회사가 공고조달계약을 신청할 수 있도록 허용
Décret	2020-893	2020.07.22.	2021.7.10. 이전 체결된 건설공사 및 식품의 공공계약 절차면제기준을 7만 유로로 일시 상향
Décret	2020-1261	2020.10.15.	계약금액의 60% 선급금 상한 철폐, 30% 이상의 선급금 보증 의무 철폐, 공공조달 체결 조건 단순화

주 : Décret와 Ordonnance 모두는 행정명령에 해당하나 Décret의 경우는 대통령령 또는 총리령이고 Ordonnace는 정부 각 부처의 행정명령이기에 위계상 Décret가 상위의 행정명령임.
자료 : 프랑스 재정경제부양부 홈페이지(economie.gouv.fr), 이미정 외(2021), 프랑스 공공조달시장 입찰가이드북, 한국조달연구원, 조달청 재인용.

- 이후 <표 Ⅲ-37>에서 살펴볼 수 있듯이 2020년 「공공행정 가속화 및 간소화법(Loi d'acceleration et de simplification de l'action publique)」 제정 시 공공서비

스의 사용자 친화적 환경 제공을 위해 기존 중앙집중형 행정 결정을 지방분권화로 개편함과 연관되어 공공조달 시 중소기업 우대정책을 다음과 같이 추가로 입안하여 운영 중임.

- 계약을 체결한 회사가 법적 회생절차를 진행하게 되는 경우에도 공공발주자는 이를 이유로 계약을 해지할 수 없도록 규정을 개정함(「공공조달법」 제L 2195-4조)
- 중소기업 및 수공업자의 최소 할당량을 10% 이상으로 지정하는 쿼터제(제L 2213-14조, 명령 제2020-738호)를 기존 민관협력사업(PPP)뿐만 아니라 일반 조달계약으로 확대 적용함(「공공조달법」 제L 2171-8조)

- 이 외에도 프랑스의 경우 지난 2020년 코로나19(COVID-19)로 촉발된 경기침체를 극복하기 위한 대책의 일환으로 공공 조달 절차의 간소화를 통한 경제 활력 제고를 위해 한시적으로 건설공사의 공공계약 절차 면제 기준을 기존 10만 유로에서 7만 유로로 일시 상향하였으며, 이를 통해 지역 중소 건설기업의 경우 추가적 혜택을 지원받게 됨.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 프랑스의 경우 역시 영국과 마찬가지로 지역건설기업을 대상으로 한 보호·육성과 관련한 맞춤형 정책은 부재한 상황이나, 공공 조달에서의 자국 중소기업 우대를 위한 정책을 강력히 시행 중임.
- 그 내용을 다시금 종합적으로 정리해 보자면, ① 공공 조달정책의 원칙 내에서 중소기업 우대와 관련한 사항을 명시하여 이러한 정책 추진의 근거를 뒷받침하고 있으며, ② 공공 조달에서의 중소기업의 실질적 참여 보장을 위한 분할발주 권장, ③ 공공 조달에서의 우대 중소기업의 범위를 보다 제한적으로 규정하여 영세 소규모 기업의 공공 조달시장 참여의 직접적인 지원을 시행하고 있음.
- 이뿐만이 아니라 ④ 전체 공공 조달에서 중소기업의 참여 물량을 강제적으로 지정하는 쿼터제를 시행하고 있다는 점과 더불어 ⑤ 정부 또는 지방정부 재원만이 투입되는 일반적 공공 조달뿐만 아니라 민관협력사업(PPP)에까지 중소기업 참여 할당제를 시행하고 있다는 점 또한 공공 조달에서 자국 중소기업 우대를 강력히 시행함을 알 수 있는 세부 정책 사안이라 할 수 있음.

- 다만, 이와 같은 프랑스의 공공 조달에서의 중소기업 우대제도는 대부분 우리나라 공공 조달에서도 동일하거나 유사한 제도로 시행되고 있는 상황이기에 특별한 제도로 볼 수 있는 것은 아니나 이 중 지역건설산업 활성화와 관련하여 우리 중앙정부가 벤치마킹을 검토할 수 있는 사항으로는 다음 두 가지 정책을 꼽을 수 있음.
  - 첫째, 프랑스 공공 조달의 경우 우대정책의 수혜 대상이 되는 중소기업을 우리나라와는 달리 계층화하여 매출액이 조달계약 액수의 2배를 초과하는 중소기업은 우대의 대상에서 배제하는 정책을 운영하고 있다는 점임.
  - 둘째, 민간투자사업의 경우에도 공공 조달과 마찬가지로 중소기업 참여 할당제를 시행하고 있다는 점은 지역건설기업의 참여 시장 확대를 제도적으로 꾀할 수 있다는 점에서 추가 검토가 가능함.

(5) 일본의 중소기업 및 지역건설기업 보호·육성 정책[109)]

- 마지막으로 일본의 경우 전술한 바와 같이 서구 건설선진국과는 달리 지역건설산업 보호·육성에 가장 적극적인 국가라 할 수 있음.
  - 지역건설산업 보호·육성과 관련하여 일본이 적극적인 정책을 입안·추진하는 것은 '공존원리(共存原理)'를 중시하는 일본 특유의 문화적 산물로 볼 수 있음.

- 일본의 여러 중소기업 및 지역건설기업 보호·육성 정책 중 파급효과가 상대적으로 크고 규율의 범위가 넓은 대표적 정책·제도를 살펴보면, 대표적으로 우리나라를 비롯한 주요 건설선진국과 같이 공공 조달에서의 중소기업 및 지역건설기업 보호·육성 정책을 다음과 같이 꼽을 수 있음.

- 첫 번째로 건설공사를 포함한 전체 공공 조달에서 중소기업 보호·육성을 위한 할당제(계약목표제)의 내용을 살펴보면 다음과 같음.
  - 일본 공공 조달에서의 계약목표제란, 1966년 제정된 「관공수에 대한 중소기업의

109) 본 절은 정대운 외(2021), OECD 등 주요 해외국가 건설제도 벤치마킹 연구, 연구보고서 2020-09, 대한건설정책연구원의 연구 결과를 기반으로 지역건설산업 활성화 범위와 최신 일본 국토교통성의 정책을 반영하여 수정 기술함.

수주기회 확보를 위한 법률(이하 관공수법)」을 통해 규율하고 있는데 중소기업과의 계약목표액을 전체 계약액의 40% 수준으로 설정하고 있음.

- 하지만 일본 공공 조달의 경우 이러한 중소기업 계약목표액을 훨씬 초과하여 국가기관의 경우 1997년 이후부터 40% 목표를 초과 달성하고 있는 상황이며, 지방자치단체의 경우 70~80% 이상 중소기업과 계약을 체결하고 있는 상황임.
- 참고로 미국 등 서구 건설선진국의 경우 목표액이 앞서 살펴본 바와 같이 10~23%에 불과하다는 점을 고려할 때 중소기업 보호·육성과 관련하여 일본의 강한 정책적 의지를 엿볼 수 있음.

- 두 번째로 일본의 대표적 중소기업 보호·육성 정책을 꼽자면, 우리 공공 계약에서 공동도급 우대 정책(특히 지역의무공동도급제)과 유사한 '공동기업체 장려 제도'를 꼽을 수 있음.

- 1962년부터 활용되고 있는 일본의 공동기업체는 우리나라의 공공 계약에서의 공동도급 유형 중 분담이행방식과 같이 원칙적으로 대규모 공사나 기술적 난도가 높은 공사 등 공사의 규모나 성격에 비추어 사업 수행 시 공동도급이 효과적일 것이라고 예상되는 공사에서 필요에 의해 조직하는 것이 원칙임.[110]
- 하지만 실제 일본의 공동기업체 제도는 지역 및 중소건설업체 보호·육성 정책의 중요한 제도로서 역할을 담당하고 있음. 특히 지방공공단체에서 지역·중소 건설기업 보호를 위해 공동기업체 구성을 요구하는 경우가 대부분임.
- 일례로 일본 동경도의 '수주기회증대를 위한 공동기업체에 대한 건설공사의 발주취급 요강'에서는 공동기업체의 성격과 목적을 "특히 중소기업자의 수주 기회 증대를 도모하기 위한 공사배분형"이라 명시하고 있음.
- 또한, 일본 동경도의 경우 이러한 제도 목적 달성을 위해 공사 규모별로 공동기업체 결성 방법도 사전 규정해놓고 있는데, 공사 규모가 클 경우 대기업, 중견기업, 지역중소기업 등 각 1개 기업이 함께 공동도급체를 결성하도록 규정하고 있음.
- 하지만 일본의 공공 조달에서의 공동기업체 장려 제도는 우리나라 공공 계약에서

110) 일본의 공동기업체 구성은 '경상건설공동기업체'와 '특정건설공사공동기업체'의 2가지 유형이 존재하나, 본 고에서는 개별 공사입찰 시 결성되는 '특정건설공사공동기업체'를 중심으로 기술함. 정대운 외(2021), 전게서 참조 및 추가 기술.

의 지역의무공동도급 등 공동도급을 우선하는 입찰제도와 달리 공동도급을 사실상 강력하게 강제하고 있지는 않으며, 필요 시 공동수급체를 구성하지 않고 단독입찰을 하더라도 낙찰자로 선정될 수 있다는 점에서 차이를 보임.

- 세 번째로 일본 공공 계약에서의 중소·지역건설기업 보호·육성을 위한 제도로는 우리나라와 동일한 목적으로 운영 중인 분할발주 활성화 정책을 꼽을 수 있음.
  - 일본은 공공 조달에서의 분할발주와 관련하여 「관공수법」에 근거한 '2003년도 중소기업자에 관한 국가 등의 계약 방침(각의결정)'을 통해 가능한 분할발주를 시행하여야 함을 규정하고 있음.
  - 또한, 일본 국토교통성의 경우 지난 2012년 소관공사의 집행지침을 통해 중소 건설기업의 수주를 최대한 보장하고자 가능한 최대로 분리·분할발주를 시행하여야 함을 원칙으로 규정 중임(<표 Ⅲ-38> 참조).
  - 물론 일각에서는 공공 조달에서 일본의 이러한 분할발주 활성화 정책에 대해 발주자 조직이 비대하고 사실상 직영공사를 오랜 기간 해온 과거의 유산이 내려와 분할발주 활성화 정책이 활발히 이루어지고 있는 것이고, 이로 인해 직접 시공할 역량이 부족한 지역·중소 건설기업이 사업을 쉽게 수주해 역으로 자기보다 큰 대기업에게 하도급을 주는 상도급(上請)의 폐단을 지적하는 경우가 존재하나 중소·지역건설기업 보호·육성 차원에서 해당 제도를 바라보면 효과적인 제도로 볼 수 있음.
  - 더욱이 우리나라의 경우 「국가 및 지방계약법」을 통해 통합발주가 기본 원칙이고 예외적으로 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공이 효율적인 경우에 한해 분할발주를 허용하고 있어[111] 지방자치단체의 경우 이러한 법 원칙에 위반되지 않는 범위 내에서 지역·중소 건설기업의 수주 확대를 유도하기 위해 별도 조례를 통해 분할발주 권고를 명시하고 있다는 점과는 달리 일본의 경우 중앙정부 차원에서 분할발주 활성화를 권고하고 있다는 점에서 제도의 파급효과 측면에 있어 큰 차이를 보인다는 점을 고려하여야 할 것임.

- 네 번째로는 일본의 등급(rank)제를 꼽을 수 있음. 일본의 공공 조달기관인 국가기

111) 「국가계약법」 시행령 제68조 및 「지방계약법」 시행령 제77조.

관이나 지방공공단체의 경우 품질확보와 적정한 경쟁 및 수주 기회의 공평성 확보를 목적으로 등급제를 운영하고 있는데 이러한 제도는 얼핏 보면 우리나라 조달청 또는 한국토지주택공사 등 주요 공공 발주기관의 등급별 유자격자 명부제도나 도급하한제[112]와 유사한 제도로 볼 수 있음.

- 하지만 일본 등급제의 경우 우리나라 조달청의 등급별 유자격자 명부제도와 유사하게 개별 기업의 시공 능력별 참여 시장을 사실상 제한하고 있다는 점에서는 동일하나, 우리나라의 경우 하위등급 공사참여 시 페널티(penalty)를 부여하고 있는 점과는 달리 하위등급 공사에 상위등급 업체의 입찰 참여 금지, 상위등급 공사에 하위등급 업체의 참여를 엄격히 금지하고 있다는 점에서 차이를 보임.
- 또한, 우리나라 조달청 등급별 유자격자 명부의 경우 시공능력평가액을 기준으로 등급을 구분하고 있으나, 일본의 경우 경영사항 평가점수와 공사성적 등을 토대로 등급이 구분된다는 점에서도 일부 차이를 보임.

<표 III-38> 일본 국토교통성 소관 공공 건설공사의 분할발주 권고 규정

2012년 국토교통성 소관사업 집행지침(平成２4年度國土交通省所管事業の執行に關する通達について)
3. 중소 건설업체 등의 수주 기회 확보 등
중소 건설업체의 수주 기회가 증대될 수 있도록 상위 등급공사 진출 확대, 비용 감축의 요청이나 시장경쟁이 확보되는 범위 내에서 최대한 분리·분할 발주를 실시하는 것과 동시에 시공 대금의 적정한 지급을 철저히 한다.

자료 : 전영준·박용석(2017), 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구, 건설이슈포커스 2017-02, 한국건설산업연구원.

- 이 외에도 일본의 등급제는 발주기관이 발주하는 모든 공공공사에 적용되는 강력한 제도이나, 우리나라 조달청의 등급별 유자격자 명부제도는 추정가격 고시금액 이상의 경쟁입찰 대상공사가 그 대상이라는 점에서는 유사하나 조달청 발주공사이고, '입찰참가자격사전심사요령' 제5조 각호에 해당하지 않는 공사와 국내·국제입찰에서 유자격자 명부를 적용하는 것이 적정하지 않다고 인정되는 공사는 제외해 상당수의 공사가 제외된다는 점에서 차이를 보임.

112) 도급하한제란 중소 건설기업 보호를 위해 대기업인 건설사업자(시평액 상위 3% 이내, 토목건축공사업 1,200억원 이상)는 시공능력평가액의 1% 미만 공사의 경우 수주를 제한하는 제도를 뜻함.

· 또한, 우리나라의 조달청 등급별 유자격자 명부제도의 경우 해당 등급기업만이 공동도급에서의 대표사가 될 수 있으나[113] 일본의 경우는 그렇지 아니한 점 또한 차이점으로 볼 수 있음.
· 이뿐만이 아니라 일본 등급제에서 최고 등급업체가 참여할 수 있는 공사 규모보다 우리나라 조달청 등급별 유자격자 명부 제도에서의 1등급 공사에 배정되는 공사 규모가 훨씬 크다는 점과 더불어 일본 대비 우리나라의 상위등급 기업 수가 월등히 많다는 점 또한 제도의 설계 자체가 중소뿐만 아니라 중견건설기업까지 제도를 통해 보호하고 있기에 일본이 우리나라보다 영세한 업체를 중심으로 보호·육성을 위한 제도를 운영하고 있다고 볼 수 있음.

- 마지막으로 일본 공공 조달에서 지역 및 중소 건설기업을 보호·육성하기 위한 주요 정책으로는 대다수 지방공공단체에서 지역기업 육성을 위해 지역제한("현내(縣內)에 본점 또는 영업소 소재 시")으로 입찰참가자격을 제한하고 있다는 점임.
· 또한, 일본 지방공공단체의 경우 우리나라의 지방자치단체의 최근 행태와 같이 지역경제 활성화를 위해 입찰참가자 또는 낙찰자에게 지역기업에 대한 하도급을 요구하거나, 해당 지역생산품의 이용을 요구하는 경향 역시 증대하고 있는 실정임.
· 참고로 일본 건설경제연구소(RICE)가 지난 2001년에 실시한 '도도부현·정령 지정도시에 있어서 공공공사의 입찰·계약제도 등에 관한 실태조사(2001.10.)'에 따르면, 모든 공사에 대해 일률적으로 지역제한을 설정하고 있는 발주기관은 적지만, 공사의 내용이나 공사 건별로 설정하고 있다는 응답이 70% 수준에 달하였음.

- 이러한 일본 지방자치단체의 지역제한은 우리나라와 같이 「국가·지방계약법」을 통해 지역제한 발주공사 규모를 중소규모 공사로 엄격히 제한하고 있는 것은 아니나, 일본 지방공공단체의 공사발주 물량이 우리나라 지방자치단체 및 산하기관에서 발주하는 물량을 큰 폭으로 상회하고 있다는 점에서 지역건설기업 보호·육성에 있어 큰 역할을 담당하고 있음.
· 일례로 우리나라의 경우 공영주택 공급의 주체가 「국가계약법」에 적용을 받는

113) 조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준 3.2.1.

한국토지주택공사에서 대부분 이루어지나[114] 일본의 경우 중앙정부는 광역자치단체(都道府県)별 공영주택정비 사업량만을 제시하고, 지방공공단체가 공영주택 공급의 주체이기에 우리나라와는 달리 지방공공단체의 발주물량의 경우 중앙정부 발주물량을 큰 폭으로 상회한다는 점[115]에서 일본 지방공공단체의 지역제한 제도의 파급효과는 우리와 비교하면 매우 큼.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 일본의 경우 공공 조달에서 지역건설기업 보호·육성을 위해 우리나라와 같이 다양한 제도를 운영하는 것을 알 수 있음.

- 특히 일본의 경우 우리나라보다 영세 소규모 건설기업 보호를 위해 강력한 등급제 시행과 더불어 적극적 분할발주를 꾀한다는 점에 있어 공공 조달을 통한 지역 및 중소 건설기업의 보호를 보다 적극적으로 시행하고 있다고도 판단 가능함.

・이 외에도 일본 국토교통성의 경우 「공공공사의 품질 확보의 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률」과 연계하여 2014년부터 '지방공공단체의 입찰 계약제도 개선 추진을 위한 입찰 계약 개선 추진 사업'을 현재(2021년)까지 계속하여 시행하고 있으며, 이를 통해서도 입찰 계약의 적정화와 관련한 사항 외에도 지역건설기업 보호 및 지역경제 활성화를 위한 지방공공단체의 입찰계약제도 개선 컨설팅 사업 추진을 통해 지역 특성을 고려한 지역건설산업 활성화 정책 마련을 추진 중임.[116]

- 다만, 일본의 경우 우리나라와 미국과는 달리 공공 조달을 통한 지역 및 중소 건설기업 보호 정책 외 육성을 위한 직·간접적인 정책과 제도 운영이 미흡한 것은 그간 우리 정부 및 지방자치단체의 정책 대상에서 지역 및 중소 건설기업 육성이 부재하였다는 것과 일맥상통함.

---

114) 물론 일부 지방자치단체 산하 공기업(서울주택도시공사 등)에서도 공영주택 공급이 이루어지나, 한국토지주택공사가 대부분의 공공주택을 공급하고 있어 2021년 현재 우리나라 최대 공공 발주기관은 한국토지주택공사임.

115) 윤주현 외(2006), 일본 주거정책의 변천 및 주생활기본법 제정과 시사점, 국토정책Brief 제118호, 국토연구원 참조.

116) 국토교통성, "2021년 가쓰라기시 입찰 계약 추진 사업 지원 사업자 결정 - 입찰 계약방식의 개선 등 가쓰라기시의 입찰 계약 적정화 지원 -", 2021.7.2. 보도자료 참조.

(6) 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책의 시사점

- 지금까지 살펴본 바와 같이 본 절에서는 지역건설산업 보호·육성 정책의 새로운 철학 및 시각을 모색하고자 그간 우리 정부 및 지방자치단체가 시행하지 않은 새로운 지역건설산업 활성화 정책을 발굴·모색하기 위해 미국, 러시아, 영국, 프랑스, 일본의 주요 지역건설산업(또는 중소 건설기업) 활성화 및 보호·육성 정책을 살펴보았으며, 국가별 주요 정책 추진 동향과 시사점을 요약·정리하면 다음과 같음.

- 먼저 미국의 경우 앞서 살펴본 우리나라 정책과는 달리 전 산업에 걸친 중소기업의 보호·육성 또는 특정 산업군 내의 중소기업 보호·육성 정책을 추진하는 것이 아닌 공공재원이 활용되는 공공사업에 국한하여 특정 산업 및 시장군(群) 내의 약자기업(중소기업 등)을 보호·육성하는 정책을 운용 중인 것으로 조사됨.

- 다만, 미국의 경우 연방정부와 주(州) 정부가 각기 정책을 입안·추진하는 주체이기에 우선 연방정부에서 시행 중인 공공 조달 내에서의 중소기업(중소 건설기업 포함) 보호·육성 정책의 핵심은 우리와 같이 공공사업에서의 중소기업 참여 기회 확대(우대)로 요약 가능함.
  - 이를 위해 미(美) 연방정부는 공공 조달에서의 중소기업 참여 확대(하도급 참여 포함) 및 기회균등 부여를 위해 계약행위 공고와 관련한 중소기업 우대 원칙을 규정에 담고 있을 뿐만 아니라 연방 법전에 명시하여 운영 중이며, 이로 인해 입찰이나 기타 방법에 의한 계약체결 공고 시 정부조달 계약 및 하도급 계약에 대해 범정부 공고처(GPE)에 공고할 것을 의무화하고 있음.
  - 또한, 미(美) 중소기업청(SBA)에서는 발주기관과 50만 달러(건설공사의 경우 100만 달러) 이상의 공공 계약을 체결한 원도급자에게 중소기업을 대상으로 하도급 기회를 제공하기 위한 계획과 목표를 세우도록 규정하고 있으며, 발주기관에게도 원·하도급 계약목표치와 실적치를 작성하여 중소기업청에 제출토록 의무를 부여하고 있음.
  - 이에 더해 공공 조달에서 중소기업 보호·육성을 위해 강력한 물량 강제 배분 성격을 띤 연방정부의 물품 및 용역, 건설조달 시 일정 비율을 중소기업에 의무적으로

할당하는 '중소기업 할당제도(Set-asides for Small Business)'를 운영하고 있으며, 이 제도의 경우 중소기업만을 대상으로 하는 것이 아닌 소위 사회적·경제적 약자 기업을 포함하여 수혜 대상군(群)별 상세 구분과 더불어 각 기업 유형별 할당 목표를 별도 설정하고 있음.

· 이러한 정책 외에도 미(美) 연방정부는 중소기업 보호·육성을 위한 '사회적·경제적 약자 중소기업 대상 안정적 물량 배분을 위한 8(a) 프로그램', '소기업 및 신생기업과 대기업 간 멘토 프로그램', '중소기업 역량 강화를 위한 중소기업 혁신연구(SBIR) 프로그램과 중소기업 기술이전(STTR) 프로그램' 등을 운영 중임.

- 다음으로 우리 광역 및 기초지방자치단체와 대비할 수 있는 미(美) 주(州) 정부 및 기초지방자치단체(카운티 등)의 경우는 당해 지역의 특성을 고려하여 관내 소재한 지역 및 중소기업에 대한 다양한 보호제도를 운영하는 것으로 조사됨.

· 이 중 가장 눈여겨볼 수 있는 제도는 중소기업 및 사회적약자 소유기업, 지역건설기업에게 실질적 입찰 참여기회를 확대 부여하고 입찰단계에서 비록 입찰가가 최저가가 아니더라도 일정한 우대를 부여하는 '입찰 우대(Bid Preference)제도'를 들 수 있음.

· 또한, 이러한 입찰 우대제도 외에도 지역중소기업과 사회적·경제적 약자 중소기업을 배려하기 위해 지역건설기업과 관외 건설기업 또는 대기업의 '입찰점수가 동점일 경우 지역기업을 낙찰자로 선정하는 제도(Tie Bid preference)'를 다수의 주(州)에서 적용 중인 것으로 조사됨.

· 더욱이 미(美) 지방정부의 경우 이러한 제도 운영을 획일적 기준에 의해서 운용하는 것이 아니라 공공공사의 성격에 따라 지역건설기업의 우대 정도를 차등하는 세밀한 맞춤형 제도를 시행하고 있는 상황임.

· 다만, 이러한 입찰제도들에 있어 우리와 같은 엄격한 시장 참가를 배제하는 등의 물량 강제 배분 제도(원천적 배제)는 미운영하고 있다는 것에서 지역기업을 무조건적으로 보호하거나 우대하는 것은 아님을 함께 알 수 있음.

- 결국 상술한 미(美) 연방정부와 지방정부의 중소기업 및 지역기업(지역건설기업 포함)의 우대정책의 경우 국내와는 달리 해당 기업들을 우대하고 있으나, 공정한 경

쟁의 원리를 동시에 수용하고 있다는 점에서 주목 가능함.

- 러시아의 경우 공공 조달에서 우대 대상의 특정 업종 지정 등은 운영하지 않고 있으며, 개별 발주기관의 별도 조달이나 지역별 특정 산업 맞춤형 우대제도의 운용 또한 제한적인 것으로 조사됨. 그럼에도 불구하고 자국의 중소기업 우대를 위한 다양한 공공 조달 우대제도는 타 국가와 유사하거나 보다 강력하게 운용하고 있는 상황으로 중소 및 지역건설기업의 경우 이를 통해 공공 조달시장에서 상당 수준 혜택을 받고 있음.
  - 러시아 중소기업, 특히 중소 건설기업이 공공 조달에서 받는 보호 혜택을 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 정부조달에 처음 입찰하는 중소기업을 대상으로는 입찰보증금 액수가 GMP(Guaranteed Maximum Price, 상한가 보증 계약)의 2%를 초과하지 못하도록 하는 한편, 과거 정부조달 수행 경험을 지닌 중소기업에 대해서는 입찰보증금 자체를 면제하는 혜택을 부여하고 있음.
  - 또한, 중소기업이나 비영리단체를 대상으로 한 공공 조달에서 계약보증금 대상액을 GMP가 아닌 낙찰가를 기준으로 하여 산정토록 혜택을 부여하고 있어 실질적 계약보증금 수수료 절감 혜택을 부여 중임.
  - 이 외에도 중소기업에게만 공공 조달에 참여할 수 있도록 공공 조달 물량 중 일정 비율을 강제 할당하는 '중소기업 공공 조달 할당제' 또한 운영 중인 상황이며, 이러한 사업의 경우 단순히 원도급자의 중소기업 참여만을 강제하는 것이 아니라 하도급 또한 중소기업을 활용하도록 의무화하고 이를 위반할 경우 벌금을 부여하는 등 강력한 물량 할당제를 시행 중임.
  - 이뿐만이 아니라 러시아의 경우 미국 지방정부와 유사하게 사회적약자 기업의 입찰 참여 시 가격평가에서 입찰자가 제시한 제안가를 15%까지 낮춰 평가하는 우대제도 또한 운용 중임.
  - 이러한 러시아의 중소기업 우대제도 중 우리가 벤치마킹할 수 있는 사항은 크게 2가지를 꼽을 수 있는데 우선 공공 조달에서 입찰 평가 시 보호가 필요한 특정 기업군(群)의 경우 입찰 제안가를 낮춰 평가하고 있어 보호가 필요한 기업군(群)에게 강제 물량 배분이 아닌 비 수혜 기업(대기업 등)과 공정한 경쟁을 할 수 있는 환경을 일정 부분 확보하고 있다는 점임.

· 또한, 러시아의 중소기업 공공 조달 할당제의 경우 그 수혜 대상을 원도급자로만 국한하지 않고 하도급까지 물량 할당을 의무화하고 있다는 점은 우리 '지역제한입찰제도' 또는 '조달청 등급별 유자격자 명부제도' 보다 폭넓게 중소 및 지역건설기업 물량을 배분하는 정책으로 볼 수 있기에 이에 대한 검토(공공재정을 활용한 공공 조달이라 하더라도 원도급자와 하도급자 간의 사인(私人) 간의 거래를 강제 규율 할 수 있는지에 대한 검토 등) 또한 가능할 것으로 판단됨.

- 다음으로 영국의 경우 또한 공공 조달을 통한 내수 진작과 중소기업 활성화 유도를 위해 공공 조달 절차 개혁 등의 방법을 통해 직·간접적 공공 조달 예산이 중소기업에게 집행될 수 있도록 계속적인 제도의 변경을 추진하고 있으며, 이를 통해 공공 조달에서의 중소기업 참여기회 확대 등을 꾀하고 있는 상황임.
· 일례로 영국의 지방정부의 경우 중소규모 공사 발주 시 입찰에 참여하는 모든 기업이 통과해야 하는 PQQs의 적용을 중소기업에게 배제하거나 간소화하는 방법을 통해 중소기업의 참여 확대를 유도하고 있음.
· 또한, 영국의 경우 미국과 같이 중앙부처와 공기업별 발주기관의 특성에 맞게 자신의 조달 중 중소기업 수주 목표액을 설정하고 이를 이행하기 위한 실행계획(SME Action Plan)을 수립하고 있음.
· 이뿐만이 아니라 영국 내각부의 경우 중소기업의 조달 입찰 참여기회 확대를 위한 규제 및 기타 진입장벽 해소를 위해 자문단을 구성하여 정부조달 활동을 검토하거나, 전담 부서(소기업과)를 설치하여 타 부처 및 기타 이해관계자들과의 협업을 시행하고 공공 조달 검토 서비스 시행을 통한 중소기업의 불만 사항을 접수·해결하는 등의 다양한 활동을 추진 중임.
· 이러한 영국의 공공 조달에서의 중소(건설)기업 보호·육성 정책 중 우리 정부와 지방자치단체가 벤치마킹할 사항으로는 각 부처 및 공기업별로 공공 조달시장 내 중소기업이 참여해야 할 전략적 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 실행계획을 수립·운영하는 체계를 갖추었다는 점임.

- 영국과 이웃 국가인 프랑스의 경우 상술한 영국과 함께 유럽 내에서 공공 조달에서의 중소기업 우대정책을 가장 강력히 펼치고 있는 국가라 할 수 있으며, 주요 내용

을 요약하면 다음과 같음.

- 가장 먼저 프랑스의 경우 미국이나 영국과 같이 공공 조달정책의 원칙 내 중소기업 우대 관련 사항을 명확히 명시하여 관련 정책 추진의 근거를 뒷받침하고 있으며, 특히 '중소기업의 실질적 참여 보장을 위한 분할발주 권장', '우대 중소기업 범위의 제한적 규정(매출액 기준 조달계약 액수의 2배 미만)' 등을 통해 영세 소규모 기업의 공공 조달시장 참여를 적극적으로 유도하고 있음.
- 이에 더해 프랑스의 경우 역시 중소기업 조달 쿼터제를 시행하여 전체 공공 조달에서 중소기업의 참여 물량을 보호하고 있으며, 정부 및 지방정부 재원만이 투입되는 공공 조달뿐만 아니라 민간협력사업(PPP)까지 중소기업 할당제를 적용하고 있음.
- 이러한 프랑스의 주요 중소기업 우대정책 중 벤치마킹을 검토할 수 있는 사항으로는 수혜 대상이 되는 중소기업의 범위를 매출액을 대상으로 제한하고 있다는 점과 민간투자사업에 있어서도 중소기업 참여 할당제를 시행하고 있는 점이며, 특히 민간투자사업에 대한 할당제 적용의 경우 제도적 차원에서 지역건설기업의 참여 시장을 확대할 수 있는 방안으로 검토 가능함.

- 마지막으로 살펴본 일본의 경우 상술한 서구 건설선진국들과는 달리 지역건설산업의 보호·육성에 있어 가장 적극적인 국가라 할 수 있으며, 이를 위해 '중소기업과의 계약목표액을 정하는 할당제(계약목표제)', '중소기업에 수주 기회를 부여하기 위한 공동기업체 장려 제도', '분할발주 활성화 정책', '시공능력별 참여 시장 제한 등급제 운영', '지역제한을 통한 입찰참가자격 제한' 등을 추진하고 있는 것으로 파악되어 현행 우리나라의 제도 운영과 가장 유사한 방법으로 지역건설산업 활성화와 중소건설기업 육성을 꾀하고 있는 것으로 이해할 수 있음.
- 다만, 일본의 경우 영세 소규모 건설기업 보호를 위해 우리 조달청 유자격자 명부제도보다 훨씬 강력한 등급제를 시행하고 있다는 점과 더불어 분할발주 또한 활성화되어 있다는 점을 고려할 때 국내와 비교하여 더욱 적극적으로 공공 조달을 통한 지역 및 중소 건설기업 보호 정책을 시행하고 있는 것으로 파악됨.

4. 중앙정부 및 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 추진의 한계점

- 본 장에서는 지금까지 살펴본 바와 같이 지역건설산업 활성화에 직·간접적으로 영향을 미치는 중앙정부(국가계약 적용 대상 공공 발주기관 포함)의 제도·정책 운영 현황과 더불어 최근 큰 폭으로 증가한 지방자치단체 차원의 관내 지역건설산업 활성화와 지역경제 활력 제고 측면의 정책 추진현황을 다각적으로 살펴보았으며, 해외 주요국에서 시행하고 있는 건설 분야의 지역 및 중소(건설)기업 대상 우대·지원 정책 등을 검토하였음.

- 그 결과 향후 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 모색을 위한 중앙정부 및 지방자치단체의 역할과 추진 정책 도출을 위해 각각 주체별 개선점 또는 한계점, 벤치마킹 필요사항 등을 다음과 같이 도출함.

- 첫째, 우리 정부가 시행 중인 지역건설산업 보호·육성 정책의 경우 주로 공공 건설투자를 통한 물량 제공과 더불어 직·간접적인 지역건설산업 보호 공공 조달제도의 운용 및 일부 산업 체질 개선과 역량 강화를 위한 정책·제도를 추진해 온 것으로 요약할 수 있으나 일부 한계점이 존재하였던 것으로 판단되며, 특히 중앙정부 차원의 지역건설산업 및 지역건설기업을 대상으로 한 직접적인 육성 정책의 추진은 그간 미흡하였음.
  - 예를 들어 300억원 이상 지방계약 대상 공사에 적용 중인 종합심사평가제의 경우 지역업체 참여도 평가 시 기존 실적을 함께 평가하기에 지역업체 공동도급 참여를 통해 실적 확보를 원하는 신규 및 영세 지역건설기업의 경우 사실상 참여가 불가능하기에 이에 대한 개정 검토를 꾀할 필요가 있음.
  - 또한, 법적 의무 분리발주 외 발주기관의 판단으로 인해 시행하는 분리발주제도의 경우 지역건설물량 확보 차원에서 도입 목적을 일부 달성할 수는 있겠으나, '지역의무공동도급' 및 '지역제한입찰제'와 함께 고려할 경우 실질적 물량(총도급금액)이 감소하는 역효과가 발생할 수 있기에 향후 획일적 분리발주 시행보다는 당해 공사의 성격 및 규모, 효율성 등을 종합 고려한 전략적 접근이 필요함.
  - 하지만 우리 정부가 지역건설산업 활성화를 위해 가장 시급히 개선해야 할 사항은

지역건설산업 및 지역건설기업 육성을 위한 추가 정책의 발굴이 시급하다는 점임. 최근 건설 관련 주무 부처인 국토교통부의 경우 '100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업' 시행을 통해 최초로 중소 건설기업의 육성을 꾀하고 있으나 이와 관련한 정책이 타 산업을 관장하는 타 부처 대비 그간 미흡하였던 점을 고려할 때 보다 다양한 정책을 입안·추진할 필요가 있음.

- 이와 더불어 지역건설산업 활성화를 위해 우리 정부는 종합적인 계획 아래 전략적이고 중장기적인 지역건설산업 및 중소 건설기업 보호·육성 종합 전략을 마련할 필요가 있음.

- 둘째, 다음으로 지역건설산업 활성화를 위해 가장 중요한 키 플레이어(key player)라 할 수 있는 지방자치단체의 경우 그간 중앙정부와는 달리 관내 지역건설산업의 특성을 고려한 '물량 확보·창출', '산업 육성', '산업경쟁력 강화', '거버넌스 고도화' 등 보다 세밀하고 다양한 정책을 입안·추진해왔으나, 지자체장의 의지와 관심 정도에 따라 지역건설산업 활성화와 관련된 정책 추진현황이 지역별로 큰 격차를 보이고 있는 점을 고려할 때 보다 전략적 접근이 필요함.
- 또한, 전국 17개 광역지자체 및 226개 기초지자체 공통적으로 지역건설산업 활성화 정책의 원활한 추진을 위한 전담 인력 배정 및 근거 조례 마련 등 기반 인프라와 거버넌스 구축이 정치(精緻)하게 이루어져야 하나 대부분의 지자체의 경우 이의 한계로 인해 개별 정책의 실행력 감소가 우려됨.
- 구체적으로 지자체의 지역건설산업 활성화 전담 인력의 경우 관련 업무 추진을 위한 전담 배치이거나 관련 업무 분담이 이루어진 조직 내 배치된 경우가 다수였으나, 최근 코로나19 사태에 따른 지역건설산업 활성화에 대한 관심 저하와 투입 여력의 부재로 인해 경기, 전남, 광주, 울산 등의 경우 전담 인력을 미배치하여 지역건설산업 정책의 입안이나 안정적 추진에 있어 난항이 우려됨.
- 이 외에도 지역건설산업 활성화 정책의 원활한 추진을 위해서는 근거 법률이라 할 수 있는 지자체별 지역건설산업 활성화 조례에 있어서도 일부 지자체의 경우 '현행 법률·제도와의 불일치', '권고 사항과 의무사항의 혼돈 유발', '조례 제정 목적에 부합하지 않는 내용 포함', '지역건설산업의 협소한 범위 설정', '정책 평가 등 피드백 체계의 부재' 등의 한계점을 내포하고 있는 상황으로 이에 대한 재검토 및 필요에

따른 개정이 요구됨.

- 마지막으로 지금까지 살펴본 우리 정부와 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책과 해외 주요국의 지역 및 중소(건설)기업 대상 우대·지원정책을 비교·검토한 결과 다음과 같은 측면에 있어 향후 발전적 방향 모색이 가능할 것으로 기대됨.

· 먼저, 미국의 경우 다양한 형태의 지역 및 중소(건설)기업 대상 우대·지원 정책을 펼침에도 불구하고 모든 계약에 있어 무조건적으로 지역건설기업을 우대하지 않는 한편, 공정경쟁의 원리 또한 수용하고 있다는 점을 고려하면, 우리 중앙정부 및 지방자치단체 또한 지역업체 대상 물량 배분 성격의 정책 추진 시 우리 실정에 적합한 제도 변경안 마련(기존 정책 + 공사 규모를 고려한 지역업체 우대 구간 추가 마련 등) 등 다각적 검토를 통해 지역건설기업을 보호·육성함과 동시에 지역업체의 경쟁력 강화를 유도할 수 있을 것임.

· 또한, 러시아의 경우도 입찰 평가 시 미국과 유사하게 특정기업군(群)을 대상으로 입찰 제안가를 낮추어 평가하는 우대제도를 시행하되, 강제 물량 배분이 아닌 비수혜 기업과의 공정경쟁을 유도하고 있다는 점도 이러한 정책의 유효성을 뒷받침하는 것으로 이해할 수 있음.

· 다른 한편으로, 러시아의 중소기업 공공 조달 할당제 추진방식을 고려하여 우리의 지역제한 입찰 또는 조달청 등급별 유자격자 명부제도 운용 시 그 수혜 대상을 원도급자에게만 국한하는 것이 아닌 하도급까지 확대하는 방안도 다각적으로 검토(우리 실정에 적합한 제도안, 도입 가능성, 정책 적용의 사업 규모적 범위 등)해 볼 수 있을 것임.

· 다음으로, 우리 중앙정부 및 공기업·공공단체의 경우 건설공사 발주 및 건설엔지니어링 용역과 관련하여 공공 조달에 중소기업 또는 지역건설기업의 참여 확대를 위한 개별 발주기관별 정책 목표 수립 및 그 실행계획의 마련이 미흡하다는 점을 고려하면, 미국 또는 영국과 같이 공공 조달시장에 중소기업이 참여 가능한 정략적 목표 및 공공 발주기관의 특성을 고려한 실행계획 등을 마련하는 방식도 검토 가능할 것임.

· 이뿐만이 아니라 미(美) 지방정부에서 시행하고 있는 입찰 우대 제도(Bid preference) 및 지역건설기업과 관외 중대형 기업 간 입찰자 평가 동점 시 지역기업

우선 낙찰 제도(Tied Bid Preference)의 경우 우리 실정에 맞는 수준으로의 변형을 통한 지역건설산업 보호 강화 또한 꾀할 수 있을 것임.

- 이 외, 프랑스의 경우 민간투자사업까지 중소기업 참여 할당제를 시행하고 있는 점은 우리 지역건설기업의 참여 시장 확대를 제도적으로 꾀할 수 있다는 점에서 추가 검토가 가능할 것이며, 기타 거버넌스와 관련한 사항으로는 정부 부처 내 중소기업 공공 조달 입찰 참여기회 확대를 전담하는 전담 부서를 신설하고 자문단 운영을 통한 새로운 정책 입안 및 추진 실행력 강화를 꾀하고 있는 영국의 사례 또한 벤치마킹이 가능한 사항으로 판단됨.

- 지금까지 살펴본 내용을 종합 정리하면, 우리 중앙정부와 지방자치단체의 경우 지역건설산업 보호·육성 및 활성화를 위해 다양한 제도를 추진 중이나 일부 한계점이 존재하는 것으로 파악되며, 해당 한계점의 개선을 통해 보다 선진적 지역건설산업 제도·정책을 추진해 나갈 수 있을 것으로 기대함.

제4장 지역건설기업의 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출

- 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 도출을 위해서는 앞선 2장 및 3장에서 살펴본 전국 지역건설산업의 각종 현황 정보와 중앙정부 및 지방자치단체, 해외 건설선진국의 지역건설산업 활성화 정책·제도 운영 현황과 더불어 지역건설기업이 요구하는 지역건설산업 활성화 정책의 방향성에 대한 의견 조회가 함께 이루어져야 할 것임.

- 이에 본 장에서는 지역건설산업 활성화 정책 수립을 위해 앞선 조사·분석 외에도 지역건설기업이 체감하는 지역 건설경기에 대한 진단과 전망, 지역건설기업의 실제 경영상황 등을 파악하고, 중앙정부 및 지방자치단체가 그간 추진해 온 지역건설업 보호·육성 정책 및 제도에 대한 효과성과 만족도, 향후 지역건설산업 활성화를 위해 필요로 하는 주요 정책 방향 등을 도출하기 위해 최근 3년간 이루어진 선행연구[117]의 설문조사 결과를 종합·정리하여 새로운 결과를 도출함.
  - 다만, 별도의 새로운 설문조사를 시행하지 않고 연구자의 기존 선행연구를 통해 수행하였던 설문조사 결과를 종합하였기에 공통적이지 않거나 지역별 특성을 고려한 설문 문항에 대한 분석을 제외하고 공통적으로 적용 가능한 주요 결과 위주의 분석을 시행함.
  - 한가지 우려스러운 점은 선행 설문조사의 시행 시기가 동일시기 설문을 시행하지 못하였던 것이나, 최근 3년 내(2018~2020년) 조사 결과만을 종합하였기에 동 기간 큰 폭의 지역건설산업 내·외부환경 변화가 없었다는 점에서 결과 취합 및 해석에 큰 무리가 없을 것으로 판단됨.
  - 또한, 전국 광역지자체별 소재한 지역건설기업의 수를 고려한 전국적 설문 결과의

117) 본 장의 설문조사 분석 결과는 선행연구 설문조사 결과인 '① 김영덕 외(2018), 강원도 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 강원도' 및 '② 최석인 외(2019), 서울특별시 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 서울특별시', '③ 전영준 외(2020), 충청남도 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도'를 참조하여 재구성함.

종합이 아니라는 점에서 한계를 안고 있으나, 지역건설산업이 안고 있는 문제가 수도권과 그 외 지역 소재 지역건설기업이 가진 공통적 문제 외에는 특별한 문제와 정책적 수요가 큰 차이를 보이지 않는다는 점에서 서울 소재 및 강원도, 충청남도 소재 지역건설기업을 대상으로 한 설문조사 결과의 취합만으로도 충분히 대표성을 가질 수 있다고 판단됨.

1. 설문조사 개요

- 전술한 바와 같이 본 설문조사 결과의 취합은 서울특별시 및 강원도, 충청남도 내 주된 영업소(본사)가 소재한 종합 및 전문건설사업자와 전기 및 정보통신공사업자, 건설엔지니어링사업자 및 건축사를 대상으로 <표 Ⅳ-1>과 같이 시행한 결과임.
  - 실제 설문조사 시 획득한 조사 결과는 더 많은 수이나 조사 결과의 신뢰성 제고를 위해 전체 문항에 일관적으로 응답한 설문조사 결과만을 유효부수로 확정하여 분석에 활용하였음.
  - 또한, 조사의 용이를 위해 관할 광역지자체 및 건설 관련 협·단체(대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국전기공사협회, 한국정보통신공사협회, 한국엔지니어링협회, 건축사회 해당 지부)의 협조를 받아 설문조사를 시행하였음.

<표 Ⅳ-1> 설문조사 목적과 대상 및 시행 기간

설문조사 목적		지역건설산업 활성화를 위한 현황 진단 및 지역건설기업의 정책적 수요조사
설문조사 기간 (7.5주)	서울	2019.7.19.~2019.8.9.(3주간)
	강원	2018.2.5.~2018.2.21.(2.5주간)
	충남	2020.8.7.~2020.8.24.(2주간)
유효부수 (총 608부)	서울	총 200부(종합건설업 100부, 전문건설업 100부)
	강원	총 208부(종합건설업 108부, 전문건설업 100부)
	충남	총 200부(종합건설업 65부, 전문건설업 65부, 전기공사업 20부, 정보통신공사업 20부, 건설엔지니어링업 15부, 건축사 15부)

- 설문조사 항목의 구성과 관련하여서는 선행연구 개별 설문조사 항목의 경우 해당 지역의 특성을 고려한 추가적인 설문 내용을 포함하고 있으나, 본 연구에서는 공통

설문 항목만을 발췌하여 지역건설기업이 지역건설산업 활성화 관련 체감 사항 및 제도개선 필요사항과 관련한 문항만을 종합함.

- 다만, 종합 및 전문건설업과 전기 및 정보통신공사업, 건설엔지니어링업 및 건축사의 경우 업역별 특성을 반영하기 위해서는 일부 문항이 상이할 수밖에 없기에 이 같은 경우 종합적으로 설문 분석이 가능한 문항만을 종합함.
- 보다 구체적인 설문 항목의 구성은 다음 <표 Ⅳ-2>와 같으며, 세부 설문 문항의 경우 <부록 3>을 통해 참조 가능함.

<표 Ⅳ-2> 설문조사 구성항목

구 분	설문 내용
응답자 특성	• (지역건설기업 공통사항) – 본사소재지 / 상시 종업원 수 / 업력 / 지역 면허 활동 기간 • (지역건설기업 업종별) – 주업종 / 시공능력평가 순위 또는 자본금 / 타 건설업 면허 보유 현황
지역건설 경기 동향 및 전망	• 지역건설기업 체감 지역건설 경기 현황(현재, 2년 전, 5년 전) • 지역건설 경기 전망(단기 및 중장기)
지역건설기업 경영상태	• 최근 경영상황 • 기타 경영 애로사항
중앙정부의 지역건설기업 보호·육성 정책의 효과성 평가	• 중앙정부의 지역건설업 보호·육성 정책 전반에 대한 평가 • 중앙정부 지역건설업 보호·육성 정책 관련 주요 세부 정책별 효과성 평가 • 중앙정부의 지역건설업 보호·육성 제도 활용을 통한 수주 활동 경험 • 중앙정부의 지역건설업 보호·육성 정책의 우선순위 조사
지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 효과성 평가	• 지역건설산업 활성화 조례 내 주요 조문(제도)별 효과성 평가 • 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 관련 주요 정책·제도별 만족도 조사
지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 바람직한 정책 방향	• 지역건설산업 활성화 계획 수립을 위한 추진 전략과제별 우선순위 조사 • 지역건설산업 활성화를 위한 정책 분야별 중점 추진 필요사항 • 지역건설산업 활성화 조례 개정 필요 요구사항 조사

2. 설문조사 결과

(1) 지역건설 경기 체감 수준 및 향후 시장 전망과 지역건설기업 경영상태

- 가장 우선하여 지역건설기업을 대상으로 지역건설 경기 체감 수준을 물은 결과 최근(12개월 이내) 지역건설기업이 체감하는 건설경기 수준은 <표 Ⅳ-3>을 통해 살펴볼 수 있듯이 대체로(63.4%) '나쁜 수준'으로 인식하고 있는 것으로 조사됨. 특히 대부분 영세 중소 건설기업으로 구성된 지역건설기업의 경우 중대형 기업과는 달리 최근 건설경기 개선 효과를 받고 있지 못한 상황으로 판단되기에 지역 소재 중소 건설기업을 대상으로 한 더욱 적극적이며 실효성 있는 지원대책 마련이 시급한 것으로 판단됨.

· 보다 구체적으로 설문 결과를 살펴보면, 전체 응답자의 63.4%가 '악화(40.4%)' 또는 '대폭 악화(23.0%)'로 응답하였으며, '변화 없음'으로 응답한 비율은 32.1%로 조사됨. 반면, 최근 지역건설 경기가 개선되었다고 응답한 비율은 4.6%('개선' 또는 '대폭 개선')에 불과한 것으로 조사됨.

· 조사 시기의 차이를 고려하여야 하나 지역별로 조사 결과의 차이가 크지 않다는 점을 고려할 때 지역 구분 없이 전국 지역건설기업 모두가 유사하게 지역건설 경기를 체감하고 있는 것으로 추정 가능함.

<표 Ⅳ-3> 최근 지역건설기업의 지역건설 경기 체감 수준

(단위 : %)

구 분	대폭 개선	개선	변화 없음	악화	대폭 악화
종 합	2.0%	2.6%	32.1%	40.4%	23.0%
강원	5.0%	3.8%	31.3%	42.8%	21.6%
서울	0.5%	2.5%	34.5%	41.0%	21.5%
충남	0.5%	1.5%	32.0%	39.0%	27.0%

주 : 1) 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 다음으로 최근 지역건설기업이 체감하는 지역건설 경기를 과거(5년 전 및 2년 전)와 비교한 결과 역시, 5년 전 및 2년 전 대비 '악화'한 것으로 응답한 비율이 각각 59.0%, 58.6%로 나타나, 앞선 최근 지역건설 경기 체감 수준과 같이 시장의 호황에도 불구하고 그 수혜를 지역건설기업 대다수는 그 수혜를 체감하지 못하고 있는 상황으로 응답함(<표 Ⅳ-4> 참조).

· 특히나 민간건축 호황기 이전인 5년 전과 더불어 2년 전 역시도 큰 폭의 비중 변화가 없다는 것은 지역건설기업이 느끼는 체감 경기의 개선이 상당 기간 이루어지지 못하였다는 것으로 판단 가능함.

<표 Ⅳ-4> 과거 5년 전 및 2년 전 대비 지역건설기업의 지역건설 경기 체감 수준

(단위 : %)

구 분		대폭 개선	개선	변화 없음	악화	대폭 악화
5년 전과 비교 (민간건축 호황 이전)	종 합	0.5%	9.6%	30.9%	45.5%	13.5%
	강원	1.0%	15.9%	35.6%	37.0%	10.6%
	서울	0.0%	3.5%	30.3%	46.0%	20.2%
	충남	0.5%	9.0%	26.5%	54.0%	10.0%
2년 전과 비교	종 합	0.5%	7.6%	33.4%	46.9%	11.7%
	강원	1.0%	11.1%	40.9%	38.9%	8.2%
	서울	0.0%	3.5%	32.0%	47.5%	17.0%
	충남	0.5%	8.0%	27.0%	54.5%	10.0%

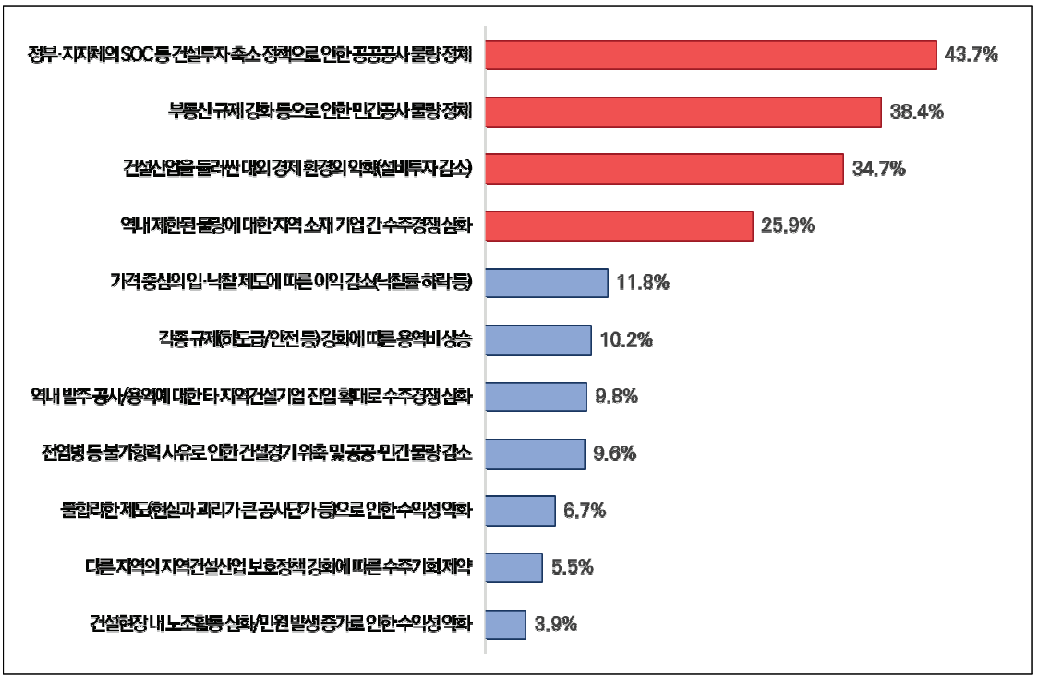
주 : 1) 5년 전과 비교 설문의 경우 강원(N=208), 서울(N=198), 충남(N=200), 2년 전과 비교 설문의 경우 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 또한, 상기에서 살펴볼 수 있듯이 지역건설기업의 절반 이상은 과거 대비 경기가 악화되었다고 인식하고 있기에 '악화'로 응답한 기업을 대상으로 그 원인을 추가 질문한 결과, '정부·지자체의 SOC 등 건설투자 축소 정책으로 인한 공공공사 물량 정체',' 부동산 규제 강화 등으로 인한 민간공사 물량 정체', '다른 지역의 지역건설산업 보호 정책 강화에 따른 공사 수주 기회 감소', '역내 제한된 물량에 대한 지역 소재 기업 간 수주 경쟁 심화' 등을 주요 원인으로 인식하고 있는 것으로 응답함(<그림 Ⅳ-1> 참조).

· 이러한 지역건설기업의 인식과 더불어 앞선 2장에서 분석한 발주물량 현황 등을 종합하여 보았을 때 사실상 공공 및 민간공사 물량은 최근 증가하고 있으나, 물량 증가 비중을 상회하는 업체 수 증가에 따른 경쟁 심화와 개별 기업의 수주고 감소가 실제 원인으로 판단되기에 중앙정부의 경우 시장 물량과 산업 보호를 고려한 합리적 업체 수 증가 유도 정책의 마련이 필요하다고 판단되며, 지자체 차원의 경우 물량 확충을 꾀할 수 있는 정책 마련이 필요함.

<그림 Ⅳ-1> 지역 건설경기 악화 원인(전체 유효응답자 N=517)

(단위 : %)



주 : 복수(2개) 응답 결과.

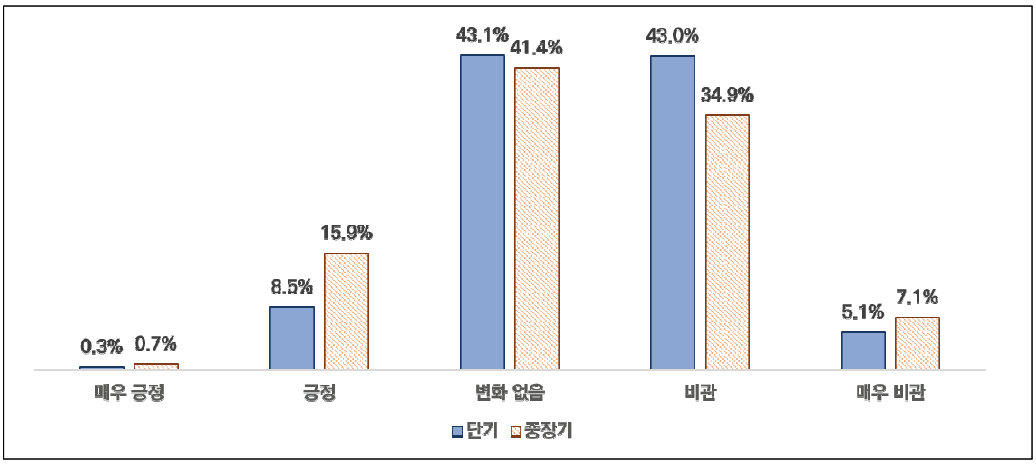
- 지역건설기업이 체감하는 최근 지역건설 경기 체감 수준과 더불어 향후 전망을 물은 설문 결과의 경우 응답자 대부분이 단기(1~2년 내)와 중장기(3년 이후) 모두 현재와 유사하거나 오히려 악화될 것이라고 응답하여 향후 지역건설 경기를 부정적으로 전망하는 것으로 조사됨(<그림 Ⅳ-2> 및 <표 Ⅳ-5> 참조).

· 단기 및 중장기 지역건설 경기 전망 결과를 종합하여 보면, 큰 폭의 변화가 없을 것으로 응답한 지역건설기업이 약 절반에 해당하는 42.3%를 차지하고 있으며, 부정평가('악화' 또는 '대폭 악화')로 예측하는 기업 비율 또한 45.1%에 달하는 점을 고려할 때 대부분 부정적으로 향후 지역건설 경기를 바라보고 있음.

· 특히 단기 전망보다 중장기 전망의 경우 나아질 것이라고 응답한 비율이 소폭이나마 더욱 감소하고 부정 평가 비율이 증가한 점을 고려할 때 중장기적인 시장 환경을 더욱 비관적으로 예측하는 비율이 더 높아 업 활동의 축소 등의 수세적 경영이 증가할 수 있을 것으로도 유추 가능함.

<그림 Ⅳ-2> 향후 지역건설 경기 전망 - 단기(1~2년 내) 및 중장기(3년 이후)

(단위 : %)



주 : 단기 및 중장기 시장 전망 모두 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).

<표 Ⅳ-5> 향후 지역건설 경기 전망 - 단기 및 중장기(본사소재지 기준)

(단위 : %)

구 분		대폭 개선	개선	변화 없음	악화	대폭 악화
합 산		0.5%	12.2%	42.3%	39.0%	6.1%
단기 (1~2년 내)	종 합	0.3%	8.5%	43.1%	43.0%	5.1%
	강원	0.5%	9.1%	36.1%	46.6%	7.7%
	서울	0.5%	4.5%	50.0%	40.5%	4.5%
	충남	0.0%	12.0%	44.0%	42.5%	3.0%
중장기 (3년 이후)	종 합	0.7%	15.9%	41.4%	34.9%	7.1%
	강원	1.0%	9.6%	30.8%	44.7%	13.9%
	서울	1.0%	9.5%	51.0%	34.5%	4.0%
	충남	0.0%	29.0%	43.0%	25.0%	3.0%

주 : 1) 단기 및 중장기 시장 전망 모두 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 전술한 바와 같이 설문조사 유효응답자인 지역건설기업 대부분은 최근 지역건설 경기가 악화 기조에 있다고 인식하고 있음. 이에 실제 지역건설기업의 경영 악화 정도를 파악하기 위해 '전반적 경영상태 현황'에 대해 추가 질의한 결과 '보통'으로 응답한 비율이 53.3%로 가장 높았으나, 경영상태가 '나쁜 편'으로 응답한 기업 또한

38.9%에 달해 '보통 이하' 수준인 것을 알 수 있음.

<표 Ⅳ-6> 지역건설기업의 전반적 경영상태 현황

(단위 : %)

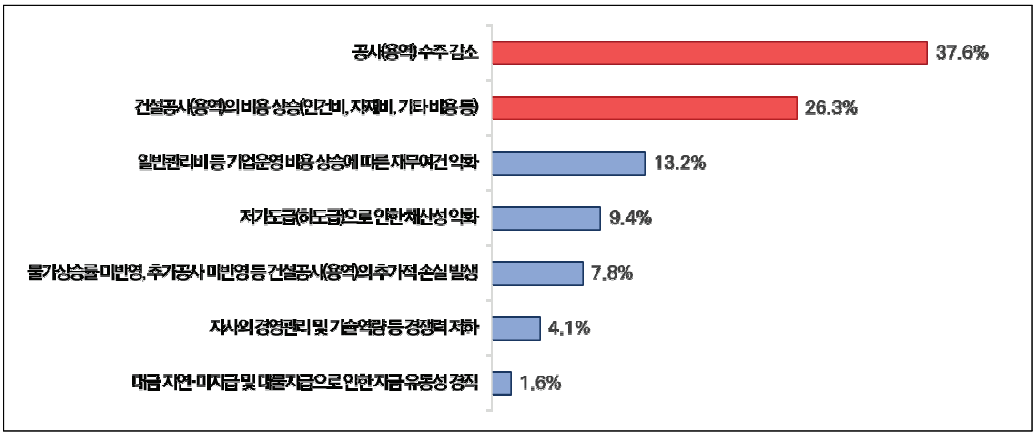
구 분	매우 좋은 편	좋은 편	보통	나쁜 편	매우 나쁜 편
종 합	1.0%	6.8%	53.3%	30.4%	8.5%
강원	0.0%	8.2%	51.0%	28.8%	12.0%
서울	2.0%	9.5%	55.0%	28.0%	5.5%
충남	1.0%	2.5%	54.0%	34.5%	8.0%

주 : 1) 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 이에 최근 경영상태가 악화 상황('나쁜 편' 또는 '매우 나쁜 편')으로 응답한 응답자를 대상으로 경영상태 악화 원인을 추가 설문한 결과, <그림 Ⅳ-3>과 <표 Ⅳ-7>과 같이 공통적으로 '공사(용역) 수주 감소', '건설공사(용역)의 비용 상승(인건비, 자재비, 기타 비용 등)', '일반관리비 등 기업 운영 비용 상승에 따른 재무 여건 악화' 순으로 문제를 지적하고 있음.

<그림 Ⅳ-3> 최근 전반적 경영상태 악화 지역건설기업의 주된 원인

(단위 : %)



주 : 1) 복수(2개) 응답 결과.
2) 강원(N=85), 서울(N=67), 충남(N=85).
3) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

<표 Ⅳ-7> 최근 전반적 경영상태 악화 지역건설기업의 주된 원인(응답자 그룹별)

(단위 : %)

구 분	강원	서울	충남
공사(용역) 수주 감소	74.1%	67.2%	88.2%
건설공사(용역)의 비용 상승(인건비, 자재비, 기타 비용 등)	74.1%	53.8%	34.1%
일반관리비 등 기업운영 비용 상승에 따른 재무여건 악화	22.4%	34.3%	25.9%
저가도급(하도급)으로 인한 채산성 악화	9.4%	28.4%	22.4%
물가상승률 또는 추가공사 미반영 등으로 인한 추가적 손실 발생	18.8%	20.9%	9.4%
자사의 경영관리 및 기술역량 등 경쟁력 저하	4.7%	17.9%	4.7%
대금 지연·미지급 및 대물지급으로 인한 자금 유동성 경직	2.4%	2.9%	4.7%

주 : 1) 복수(2개) 응답 결과.
2) 강원(N=85), 서울(N=67), 충남(N=85).
3) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 보다 구체적으로 최근 지역건설기업의 경영상태 악화 원인에 대해 근원적인 문제점 분석을 위해 경영상태 악화를 위협받는 주된 원인에 대해 전체 응답자를 대상으로 추가 질문한 결과 <표 Ⅳ-8>에서 살펴볼 수 있듯이 '시장·환경적 요인'을 주된 원인으로 지목한 비율이 68.2%로 가장 높게 조사됨.

· 물론 이러한 결과는 전체 유효설문자를 대상으로 한 결과가 아니며 특정 지역(서울 및 충남)의 유효응답자를 대상으로 한 질문이기에 설문의 정합성 측면에서 결과의 한계를 안고 있으나, 타 요인군(群)과의 격차가 크게 발생하였다는 점을 고려할 때 일부 유효응답자를 대상으로 한 설문 결과임에도 불구하고 충분한 시사점을 내포하고 있다고 판단됨.

<표 Ⅳ-8> 현재 경영상 애로사항이 발생하는 주된 요인

(단위 : %)

구 분	정책 및 제도적 요인	내부 경영상 요인	시장·환경적 요인
종 합	26.1%	5.8%	68.2%
서울	31.5%	7.0%	61.0%
충남	20.5%	4.5%	75.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 지금까지 살펴본 바와 같이 지역건설기업이 체감하는 지역건설 경기의 수준과 이에 따른 지역건설기업의 경영상태는 최근 건설경기 호조에도 불구하고 이에 따른 수혜에서 벗어나 경영상의 어려움을 여전히 겪고 있는 상황이며, 향후 시장 전망 또한 부정적 인식이 지배적이기에 이의 근원적 개선을 위해서는 무엇보다도 기업 스스로의 자구적인 노력만으로는 한계가 있음을 알 수 있음.

- 이는 결국 향후 정부와 지방자치단체의 발주물량 확대 및 적정 수준을 초과한 경쟁 심화 현상 완화 및 페이퍼컴퍼니로 대변되는 시장교란 기업 퇴출을 위한 감시·감독 강화, 우수기업 육성 정책 마련 등 다양한 지원정책 마련과 건설산업을 둘러싼 연관 제도의 개선이 지역건설산업 활성화에 있어 가장 중요한 사항임을 알 수 있음.

[참고] 공공발주자가 인식하는 지역건설기업의 사업수행 능력 및 역량 수준

- 본 연구에서는 지역건설기업을 대상으로 한 지역건설경기 체감 수준 및 경영상태에 대한 설문조사 외에도 지역건설기업의 최근 경영 악화 원인을 더욱 상세히 이해하고 합리적 개선방안 도출을 위한 기반 자료 활용을 위해 실제 지역 내에서 사업을 주관하는 지역 공공발주자를 대상으로 지역건설기업의 사업 수행 능력 수준과 역량에 대한 평가를 약식으로나마 설문조사를 통해 시행함.
  - 다만, 모든 발주자를 대상으로 유효성을 갖춘 설문조사를 시행한 것이 아닌 특정 지역(충청남도) 내 특정 발주자(광역 및 기초지자체와 공기업)를 대상으로 한 제한된(유효설문 부수 25부) 설문조사를 시행하였기에 조사 결과의 신뢰는 제한적일 것임.
  - 하지만 공공발주자가 인식·체감하고 있는 지역건설기업의 역량 수준에 대한 이해는 제한된 신뢰 수준에도 불구하고 가능하기에 본 조사를 시행하였으며, 그 결과를 활용하였음.

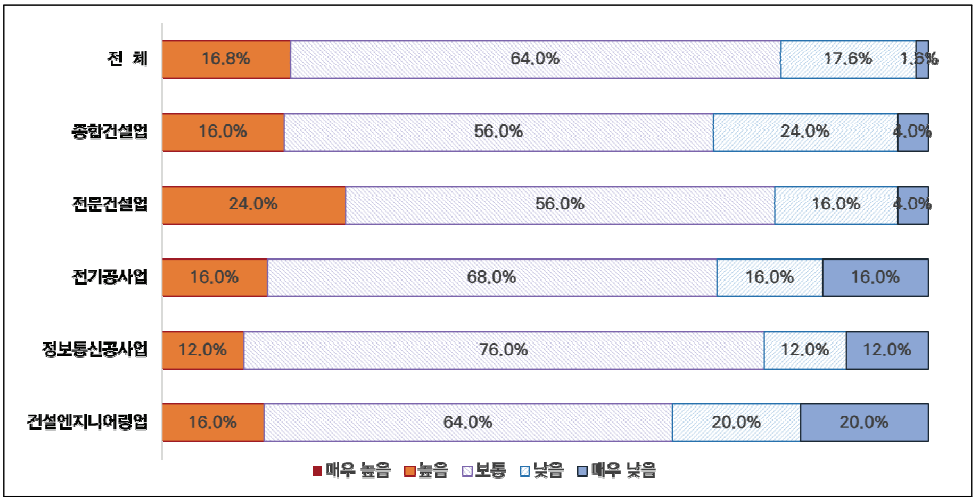
- 가장 먼저 공공발주자가 체감하는 지역건설기업의 전반적 사업수행 능력과 역량을 살펴본 결과, '보통' 수준으로 응답한 비율이 64.0%로 가장 높았으며, '낮은 수

[참고] 공공발주자가 인식하는 지역건설기업의 사업수행 능력 및 역량 수준

- 준'('낮음' 및 '매우 낮음' 선택)으로 응답한 비율이 19.2%로, '높은 수준'으로 응답한 비율('높음' 및 '매우 높음' 선택)이 16.8%로 유사한 비율로 조사됨.
  - <그림 Ⅳ-4>에서 살펴볼 수 있듯이 지역건설기업 업종별 사업 수행 능력 및 역량 평가를 함께 시행하였으나, 응답 모수가 적다는 점과 더불어 업종별 조사 결과의 큰 차등을 보이지 않는다는 점을 함께 고려하였을 때 전반적으로 지역 공공발주자가 인식하고 있는 지역건설기업의 사업 수행 능력 및 역량 수준은 '보통 수준'으로 평가 가능함.

<그림 Ⅳ-4> 공공발주자가 체감하는 전반적 지역건설기업의 사업 수행 능력 및 역량 평가 결과

(단위 : %)



주 : 광역 및 기초지자체, 공기업 및 공단 소속 공공발주자(N=25).

- 보다 구체적으로 공공발주자가 체감하는 지역건설기업의 사업 수행 능력 및 역량 수준을 살펴보기 위해 개별 업종별로 평가한 평가 결과를 살펴보면, 대부분 해당 업종에 적합한 역량 수준은 '보통 이상' 수준으로 평가하고 있으나 그 외 세부역량의 경우 상대적으로 '낮은 수준'으로 평가하는 상황임.

[참고] 공공발주자가 인식하는 지역건설기업의 사업수행 능력 및 역량 수준

- 일례로 종합건설업의 경우 종합적인 계획·관리·조정 역량이 가장 우선이 되는 업종이기에 이와 관련한 '기술력', '사업수행계획 및 계약', '공정 및 공사비 등 사업 운영' 등에 대해 상대적으로 높은 역량 수준으로 평가하고 있음.
- 하지만, '현장 안전 및 환경', '인적 역량', '성과품 품질' 등에 대한 역량은 상대적으로 낮은 수준인 것으로 평가하고 있으며, 특히 '경영관리 능력'의 경우 가장 낮은 역량으로 평가하고 있어 이에 대한 종합건설업계의 자구 노력과 더불어 타 기업이 우수기업을 벤치마킹 할 수 있도록 간접적 지원책 마련 또한 고려 가능할 것임(<그림 Ⅳ-5> 참조).
- 전문건설업의 경우는 전반적으로 종합건설업 대비 낮은 수준으로 평가하고 있으며, 특히 '공정 및 공사비 등 사업 운영' 및 '경영관리 능력', '인적 역량' 등에 있어 낮은 수준으로 평가하고 있기에 이를 보완할 업계 자구 노력과 더불어 중앙정부 및 지방자치단체 차원의 지원책 마련이 필요함(<그림 Ⅳ-6> 참조).
- 반면, 법적 분리발주로 발주자와의 직접적인 연관이 많고 별도 공종으로 인정받고 있는 전기공사업과 정보통신공사업의 경우 전문건설업 대비 상대적으로 사업 수행 능력 및 역량 평가에 있어 후한 평가를 부여하고 있는 것으로 조사됨. 하지만 종합 및 전문건설업과 달리 역량 수준이 '높은 수준'으로 인식하고 있는 발주자와 '낮은 수준'으로 평가하고 있는 발주자 모두가 많은 양극화 평가가 이루어지고 있기에 사업 수행 능력과 역량이 낮은 영세기업에 대한 강소기업 육성책 마련이 시급함을 알 수 있음(<그림 Ⅳ-7> 참조).
- 마지막으로 건설엔지니어링업의 경우 가장 핵심역량이라 할 수 있는 '인적 역량' 수준에 있어 '높은 수준'으로 평가하는 발주자 비율이 12.0%에 불과한 점에 비추어볼 때 역량 향상을 위한 자구 노력과 더불어 중앙정부와 지자체의 전략적 시책 마련이 시급함을 알 수 있음(<그림 Ⅳ-8> 참조).

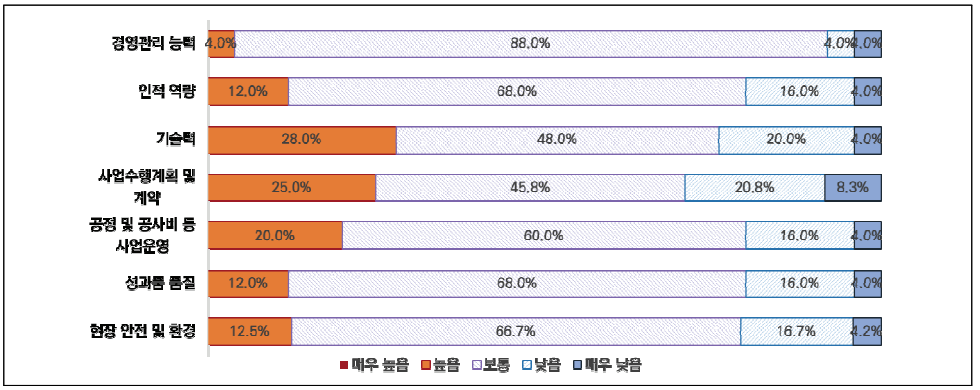
- 이처럼 공공발주자가 체감하는 지역건설기업의 사업 수행 능력 및 역량 수준은 '보통 수준'으로 평가하고 있으나, 세부 역량지표별 보완·육성해야 할 사항들이 상당수 상존하기에 개별 지역건설기업의 역량 강화를 통한 기업 경쟁력 향상과

[참고] 공공발주자가 인식하는 지역건설기업의 사업수행 능력 및 역량 수준

- 이를 바탕으로 한 지역건설산업 활성화를 위해서는 그간의 물량배분 중심의 지역건설산업 활성화 정책과 더불어 맞춤형 육성 중심의 보다 면밀한 제도·정책 마련이 필요함을 알 수 있음.

<그림 Ⅳ-5> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 종합건설업의 세부 역량지표별 사업수행 능력 및 역량 평가 결과

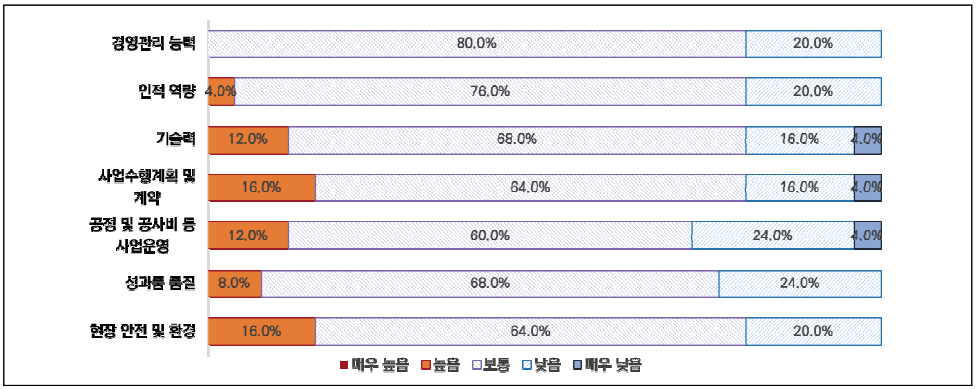
(단위 : %)



주 : 광역 및 기초지자체, 공기업 및 공단 소속 공공발주자(N=25).

<그림 Ⅳ-6> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 전문건설업의 세부 역량지표별 사업수행 능력 및 역량 평가 결과

(단위 : %)

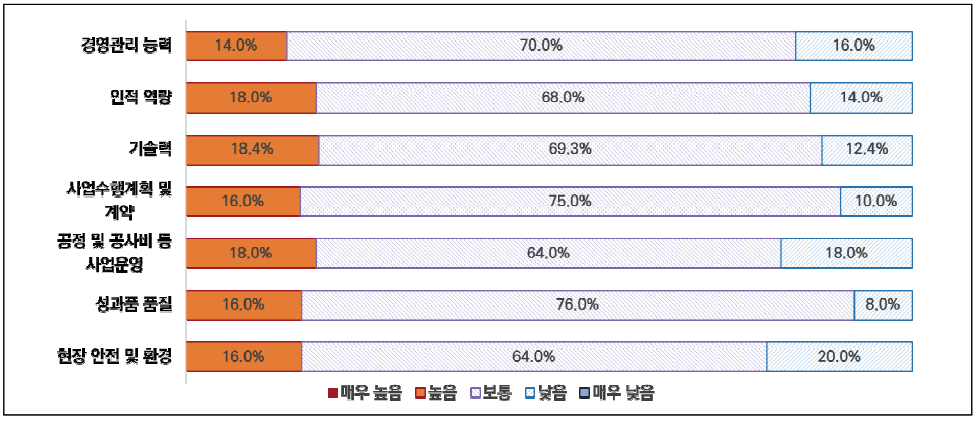


주 : 광역 및 기초지자체, 공기업 및 공단 소속 공공발주자(N=25).

[참고] 공공발주자가 인식하는 지역건설기업의 사업수행 능력 및 역량 수준

<그림 Ⅳ-7> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 전기 및 정보통신공사업의 세부 역량지표별 사업수행 능력 및 역량 평가 결과

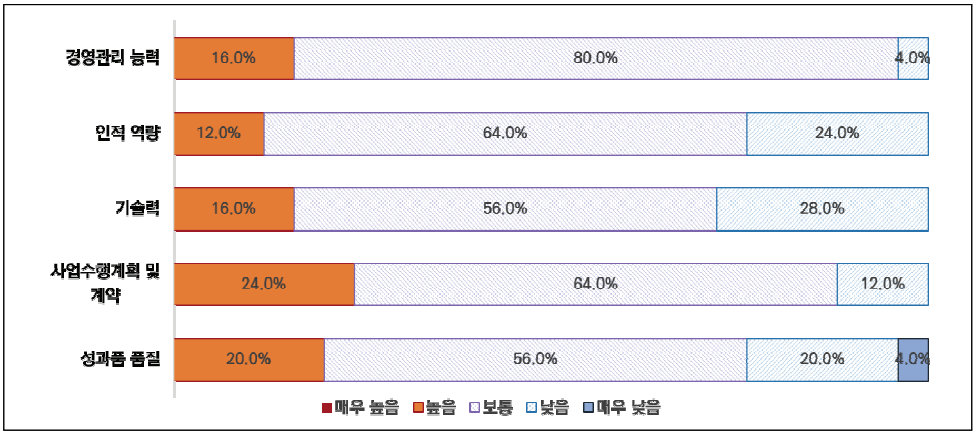
(단위 : %)



주 : 광역 및 기초지자체, 공기업 및 공단 소속 공공발주자(N=25).

<그림 Ⅳ-8> 공공발주자가 체감하는 지역 소재 건설엔지니어링업의 세부 역량지표별 사업수행 능력 및 역량 평가 결과

(단위 : %)



주 : 광역 및 기초지자체, 공기업 및 공단 소속 공공발주자(N=25).

(2) 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 및 제도 효과 평가

- 앞선 3장에서 살펴보았듯이 우리 정부는 지역건설산업을 포함한 중소 건설기업의 보호·육성을 위해 공공공사 입·낙찰제도를 활용한 직접적 지역건설산업 보호·육성 정책을 추진함과 더불어 건설물량 창출 등 간접적 정책 추진을 통해서도 지역건설산업 활성화를 유도 중임.

- 이에 본 설문에서는 이러한 중앙정부의 다양한 정책·제도에 대한 실효성 여부 및 개선 필요점을 파악하기 위해 제도·정책의 수혜 대상인 지역건설기업을 대상으로 중앙정부의 지역건설산업 활성화 관련 각 제도·정책의 전반적 효과성을 평가한 결과 전체 응답자의 30.0%가 '효과적'('매우 효과적' 또는 '효과적' 선택)으로 응답하여, 실효성이 없다고 응답한 15.3% 대비 전반적으로 중앙정부의 정책에 대해 높은 만족도 및 의존성을 보이고 있음(<표 Ⅳ-9> 참조).

· 물론 중앙정부의 지역건설산업 활성화와 연관된 직·간접적 정책에 대해 '보통 수준'으로 응답한 비율이 가장 높으나, 일반적으로 시행 중인 지원정책의 경우 개별 정책의 만족도에 후한 평가가 이루어지지 않고 행정부가 당연히 추진해야 할 정책으로 인정하는 경우가 높아 이를 고려하여 해석하여야 하기에 그러함.

<표 Ⅳ-9> 지역건설기업이 평가한 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 종합 효과성 평가 결과

(단위 : %)

구 분	매우 효과적	효과적	보통	효과 미비	전혀 효과 없음
종 합	2.7%	27.2%	54.8%	12.5%	2.8%
서울	3.0%	14.5%	62.0%	18.0%	2.5%
충남	2.5%	40.0%	47.5%	7.0%	3.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

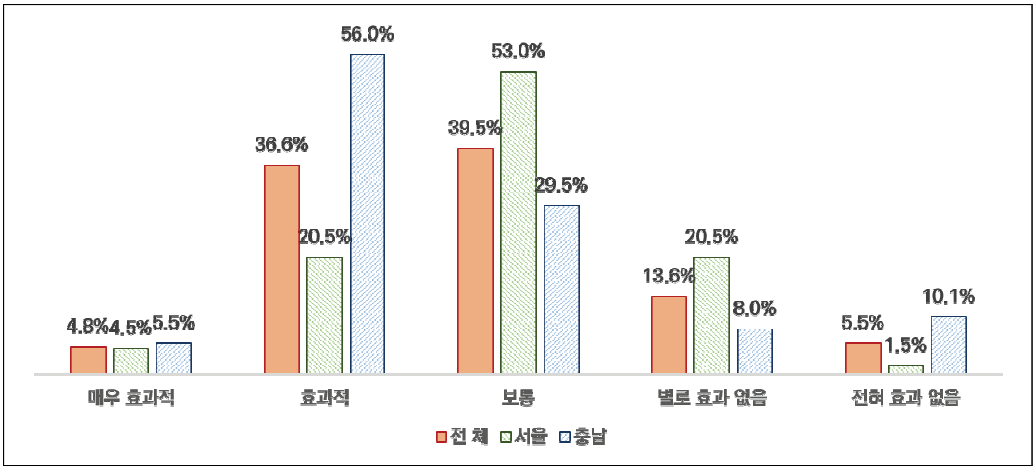
- 보다 구체적으로 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 관련 개별 제도·정책의 효과성을 파악하기 위해 우선 지역건설기업 보호를 위해 시장 참여를 제한하는 가장 강력한 물량 배분 제도인 '지역제한경쟁입찰제도'에 대한 '수주 효과성'을 평가한 결과

지역건설기업 대부분(41.4%)이 '효과적'인 제도로 평가하고 있어 대다수 기업이 이를 통해 사업을 수행하는 것을 알 수 있음(<그림 Ⅳ-9> 참조).

- 특히 2장에서 살펴보았듯이 서울 소재 지역건설기업 대비 상대적으로 영세하고 공공공사 의존도가 높은 충남 소재 지역건설기업의 경우 지역제한경쟁입찰제도에 대한 효과성을 더 높게 평가하는 점을 고려하였을 때 기업 규모가 작고 공공공사 의존도가 높은 광역도 소재 지역건설기업일수록 수주를 통한 업 활동 영위에 있어 당해 제도가 큰 효과를 발휘하는 것을 알 수 있음.

<그림 Ⅳ-9> 지역건설기업이 체감하는 지역제한경쟁입찰제도의 효과성 평가

(단위 : %)



주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 다음으로 '지역의무공동도급제'를 통한 '수주 효과성'에 대해 지역건설기업이 체감하는 수준에 대한 설문조사 결과 앞서 살펴본 지역제한경쟁입찰제도와 유사하게 지역건설기업 대다수는 이를 효과적인 제도로 인식(37.6%)하고 있음(<그림 Ⅳ-10> 참조).

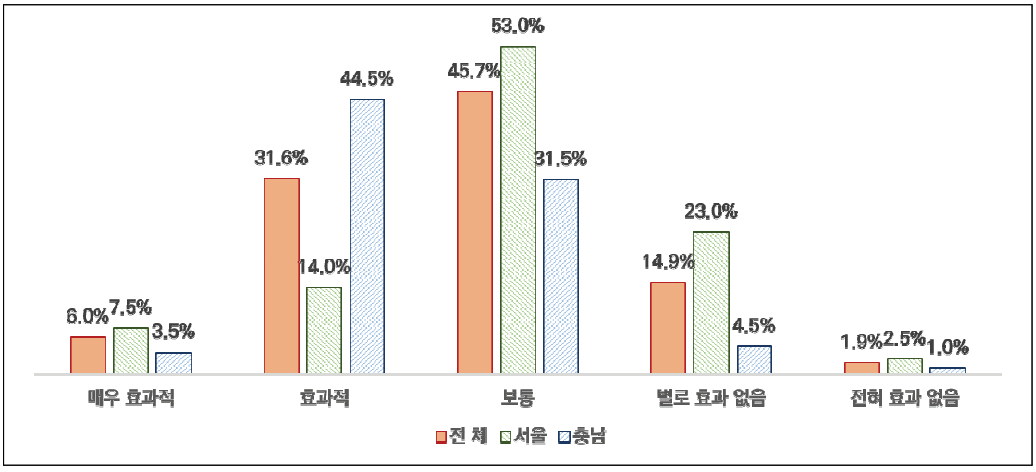
- 또한, 지역제한경쟁입찰제도와 마찬가지로 상대적으로 기업 규모가 크고 역량이 우수한 특별 및 광역시 소재 지역건설기업 대비 광역도 소재 지역건설기업의 경우 지역의무공동도급제에 대한 수주 효과성을 높이 평가하고 있기에 해당 기업의 경우 본 제도를 활용하여 개별 기업의 수주역량을 벗어난 규모가 큰 공사 참여기회를 확

보하고 있는 것으로 유추됨.

・이는 부정 평가 비율에서도 유추할 수 있는데 광역도 소재 지역건설기업의 경우 부정 평가 비율이 극히 낮은 반면, 특별시·광역시 소재 지역건설기업의 경우 부정 평가 비율이 광역도 소재 지역건설기업 대비 5배 이상 높은 것에서 유추 가능함.

<그림 Ⅳ-10> 지역건설기업이 체감하는 지역의무공동도급제의 효과성 평가

(단위 : %)



주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 계속하여 세 번째로는 지역건설기업을 대상으로 입찰참가자격사전심사(PQ) 시 지역업체 참여지분율에 대해 가산 평가점수를 부여하는 '지역업체 참여도 평가'가 실제 수주 활동에 도움이 되는지에 대해 설문조사를 시행하였음.

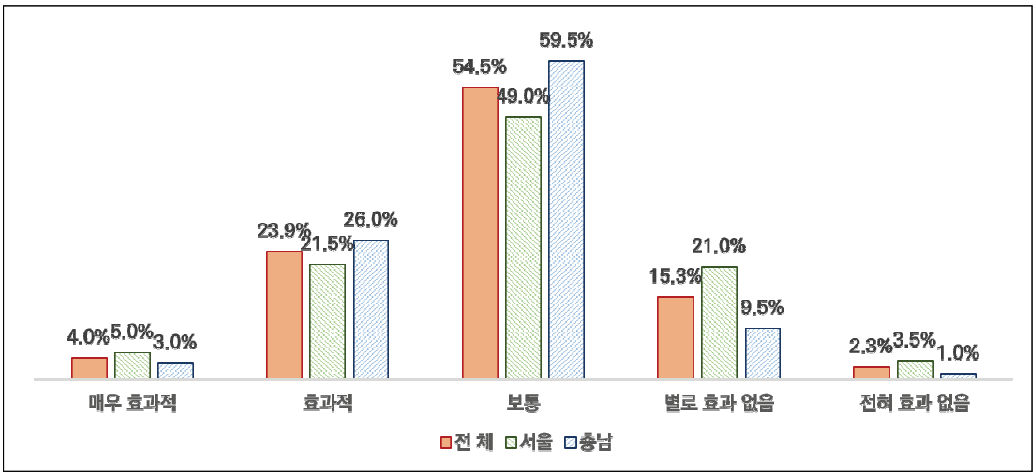
- 그 결과 앞선 지역제한경쟁입찰제도와 지역의무공동도급제와 같이 지역건설기업 대다수는 지역업체 참여도 평가제도에 대해 수주에 도움이 되는 제도로 평가하고 있음(<그림 Ⅳ-11> 참조).

・다만, 지역제한경쟁입찰제도나 지역의무공동도급과 달리 지역업체 참여도 평가의 경우 지역건설기업에 물량을 배분하는 것이 아닌 지역건설기업 참여 시 가점을 부여하는 간접 수주지원 제도인 점과 더불어 상대적으로 중대형 공사에 혜택을 부여하여 해당 규모의 사업 수주역량이 부족하거나 주요 참여 시장이 아닌 지역건설기

업의 수주 효과 만족도가 낮을 수밖에 없어 앞선 평가 대비 효과적으로 인식하고 있는 비율이 소폭 낮은 것으로 조사됨.

<그림 Ⅳ-11> 지역건설기업이 체감하는 지역업체 참여도 평가제도의 효과성 평가

(단위 : %)



주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 마지막으로 종합심사낙찰제 및 종합평가낙찰제 공사의 낙찰자 평가 시 지역업체 참여 비율에 따라 가점을 부여하는 '지역경제 기여도 평가'의 경우 또한, 앞선 설문조사 결과와 유사하게 대부분 수주에 도움이 되는 제도로 평가하고 있음(<그림 Ⅳ-12> 참조).

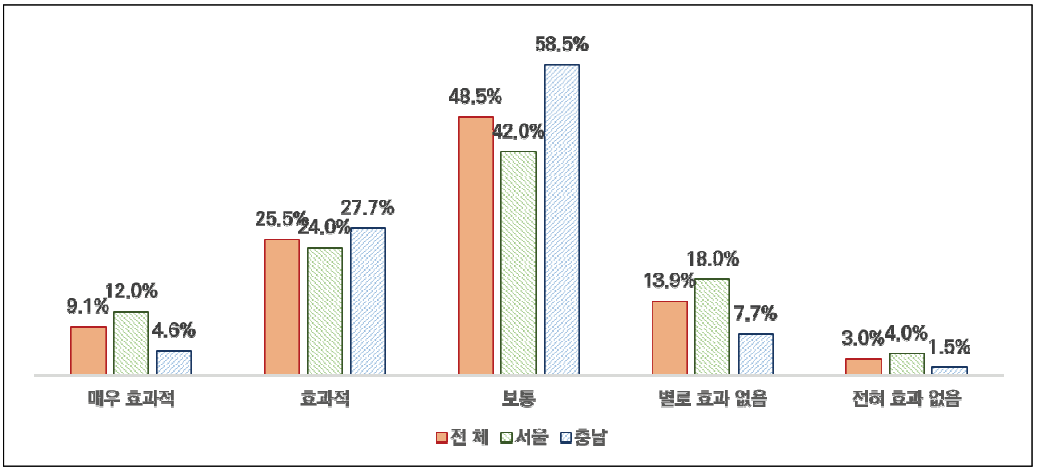
・특히 본 제도의 경우 대형 또는 중견 건설사와 함께 공동수급을 통해 사업 수주를 하는 지역건설기업에 혜택을 부여하는 제도이기에 기존 대형 또는 중견 건설사와 협업 기회가 상대적으로 많은 서울 소재 지역건설기업이 당해 제도에 대해 높은 만족을 가진 것으로 조사됨.

- 이와 더불어 지금까지 살펴본 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책의 수주지원 효과성 평가 결과와 더불어 실제 당해 제도를 활용해 수주 활동에 활용하였는지를 묻는 설문 결과 <표 Ⅳ-10>과 같이 공사발주 건수가 많고 공사 규모가 상대적으로 작아 지역건설기업의 참여 기회가 많은 제도 순(順)으로 활용 경험이 높은 것

으로 조사됨.

<그림 Ⅳ-12> 지역건설기업이 체감하는 지역경제 기여도 평가의 효과성 평가

(단위 : %)



주 : 1) 당해 제도는 300억원 이상 중대형 종합공사에서만 시행되는 제도이기에 서울 및 충남 소재 종합건설업만을 대상으로 설문 시행, 서울(N=100), 충남(N=60).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

<표 Ⅳ-10> 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 세부 제도에 대한 지역건설기업 활용 경험(최근 5년 내)

(단위 : %)

구 분	지역제한경쟁 입찰제도	지역의무공동 도급제도	지역업체 참여도 평가 (PQ, 적격)	지역경제 기여도 평가 (종심·종평제)	없다
종 합	57.0%	30.5%	15.5%	7.0%	38.7%
서울	32.0%	13.5%	8.5%	8.5%	65.0%
충남	82.0%	47.5%	22.5%	5.5%	12.5%

주 : 1) 당해 제도의 경우 건설엔지니어링업의 경우 일부 제도만을 적용받기에 건설엔지니어링을 제외한 건설업 및 타 법에 따른 시공업을 대상으로만 설문 시행, 서울(N=200), 충남(N=170).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 다만, 당해 제도의 활용 경험이 전무한 기업 또한 38.7%에 달해 보다 많은 영세 지역건설기업이 제도의 수혜를 통해 보호·육성될 수 있는 정책 모색이 필요함.

· 특히 전술한 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성을 위한 수주 지원제도는 공공공사에 한해서만 특혜를 부여하는 제도이기에 민간공사가 주된 사업영역인 일부 지역건설기업의 입장에서는 역차별의 소지 또한 존재한다는 점을 고려할 때 현행 제도 외에도 다각적 정책·제도 모색이 필요할 것임.

· 하지만 영세 지역건설기업의 입장에서는 중앙정부의 현(現) 지역건설산업 보호·육성을 위한 상기의 제도들이 큰 효과를 발휘하고 있기에 <표 Ⅳ-11>과 같이 영세 지역건설기업이 활용 가능한 제도일수록 중요한 제도로 인식하고 있다는 점을 함께 고려하여 지역건설기업 모두를 아우를 수 있는 중앙정부의 합리적 정책 운용 방향을 수립하여야 할 것임.

<표 Ⅳ-11> 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 관련 개별 제도의 중요성 평가 결과

(단위 : %)

구 분	지역제한경쟁입찰 제도	지역의무공동도급 제도	지역업체 참여도 평가 (PQ, 적격)	지역경제 기여도 평가 (종심·종평제)
종 합	74.6%	45.5%	46.7%	25.4%
서울	72.0%	34.0%	61.0%	33.0%
충남	78.5%	63.1%	24.6%	13.8%

주 : 1) 복수 응답(1순위/2순위) 설문으로 1순위 및 2순위 선정 결과의 합산 비율.
2) 건설엔지니어링업의 경우 지역의무공동도급제 미적용으로 조사 미시행.
3) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 지역건설기업 대다수는 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성을 위한 공공공사 입·낙찰 제도를 활용한 직접적 지역건설산업 보호·육성 제도를 적극적으로 활용하여 업 활동을 영위하고 있으며, 이에 따라 해당 제도의 중요성과 효과성을 매우 높게 인식하고 있음.

· 특히 중견 또는 대기업과 협력 기회가 적고 기업 규모가 상대적으로 영세한 광역도 소재 지역건설기업일수록 해당 제도를 활용한 수주 활동을 적극적으로 시행하고 있는 것으로 조사되어 관련 제도의 중요성이 그 무엇보다도 높다고 볼 수 있음.

- 하지만 공공공사 입·낙찰제도를 활용한 이러한 지역건설산업 보호·육성 정책의 경우 수혜 대상 기업이 공공공사를 사업 영역(portfolio)으로 가진 일부 기업에게만 한정될 수밖에 없기에 이를 고려할 때 기존 제도 외 비수혜 대상 기업을 포함할 수 있는 추가적인 제도·정책의 마련이 필요함.

(3) 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 효과성 평가

- 다음으로 본 설문조사에서는 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책 평가 외에도 지역건설산업 활성화를 위한 주요 정책입안자 중 또 다른 핵심 이해관계자인 지방자치단체의 그간 지역건설산업 활성화 정책의 효과성을 평가하여 정책 추진의 보완 방향을 모색하고자 하였음.

- 이에 먼저 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책의 법적 근거인 지역건설산업 활성화 조례에 대해 정책 수혜 대상인 지역건설기업의 인식 정도를 조사한 결과 응답자 대다수가 현행 조례의 내용을 알지 못하는 것으로 응답함(<표 Ⅳ-12> 참조).
  · 현행 소재 지역의 지역건설산업 활성화 조례의 내용을 잘 알고 있다고 응답한 비율은 3.0%에 불과하며, 개략적으로나마 관련 조례가 존재한다고 인식하는 비율 또한 29.3%에 불과하기에 정책 효과 극대화를 위해서는 우선하여 홍보와 관심 유도가 시급한 상황임.

<표 Ⅳ-12> 소재 지역의 지역건설산업 활성화 조례 인식도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 잘 알고 있음	알고 있음	들어본 적 있음	잘 알지 못함	전혀 알지 못함
종 합	3.0%	6.0%	20.3%	44.0%	26.8%
강원	5.0%	5.8%	21.6%	42.8%	29.3%
서울	6.0%	4.0%	16.0%	37.0%	37.0%
충남	0.0%	8.0%	24.5%	51.0%	16.5%

주 : 1) 강원(N=208), 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 지역별 응답자 수가 소폭 상이하기에 설문 결과를 소재 지역별 100% 일괄 환산.

- 이뿐만이 아니라 본 설문조사에서는 앞선 중앙정부의 개별 지역건설산업 보호·육성 정책 및 제도의 효과성을 평가한 것과 마찬가지로 지역건설기업의 주된 영업소가 위치한 지방자치단체별로 추진해 온 지역건설산업 활성화 정책에 대해 분야별 만족도를 조사하였음.

・앞서 3장에서 구분하였듯이 전국 지방자치단체의 경우 지역건설산업 활성화를 위해 다양한 정책을 추진하였으며 이를 크게 구분하여 보면, ① 지역건설산업 보호 및 육성, ② 지역건설기업 경쟁력 향상 유도, ③ 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선, 상생협력 및 약자 보호, ④ 건설공사의 품질·환경·안전 확보, ⑤ 지역건설산업의 제도적 기반 혁신 및 확충(지역건설산업 정책 추진을 위한 거버넌스 고도화)의 5가지 카테고리로 구분할 수 있기에 해당 분야별 만족도와 정책의 효과성에 대해 지역건설기업의 체감 정도를 설문을 통해 조사함.

- 먼저 소속 지방자치단체의 지역건설산업 보호 및 육성 정책의 만족도를 살펴보면, <표 Ⅳ-13>과 같이 전체의 26.3%만이 '만족 이상('매우 만족' 또는 '만족' 선택)'으로 응답하여 불만족 그룹('불만족' 또는 '매우 불만족')의 25.0%와 큰 차등을 보이지 않는 것으로 조사됨.

・다만, 서울 소재 지역건설기업과 충남 소재 지역건설기업의 경우 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 보호 및 육성 정책의 만족에 있어 큰 차등을 보이고 있는데 대체로 충남 소재 지역건설기업이 소속 지자체의 지역건설산업 보호·육성 정책에 더 만족하고 있는 것으로 조사된 결과로 유추하였을 때 역내수주율이 높고 중대형 지역건설기업 비중이 타 지역 대비 높은 서울 소재 지역건설기업일수록 소속 지자체의 지역건설산업 보호 육성 정책 부재에 대해 소외감을 느끼고 있음을 알 수 있음.

・또한, 조사 대상에서는 제외되었지만 2장에서 살펴본 지역건설산업 현황 등을 종합 고려하였을 때 이러한 소재 지역별 지자체의 지역건설산업 보호 및 육성 정책에 대한 만족도 차이는 경기 등 수도권 소재 지역건설기업과 일부 광역시 소재 지역건설기업 또한 유사할 것으로 유추 가능하다는 점을 고려 시 해당 지역의 중소규모 지역건설기업의 정책 소외 극복을 위한 당해 지자체 차원의 적극적 노력이 필요함을 알 수 있음.

<표 Ⅳ-13> 지방자치단체의 지역건설산업 보호 및 육성 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
종 합	1.9%	24.4%	48.7%	24.3%	0.7%
서울	0.5%	14.5%	52.5%	32.0%	0.5%
충남	3.5%	37.5%	51.5%	20.0%	1.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 두 번째로 지역건설기업의 주된 영업소가 위치한 지방자치단체의 지역건설기업 경쟁력 향상 유도 정책에 대한 만족도 조사 결과 앞서 조사한 지역건설산업 보호 및 육성 정책과 유사한 수준으로 조사됨,

・다만, 서울 소재 지역건설기업의 서울특별시 지역건설기업 경쟁력 향상 유도 정책에 대한 만족 이상의 응답은 15.5%에 그친 데 반해 충청남도 소재 지역건설기업의 경우 33.5%가 만족 이상으로 응답한 점을 고려할 때 광역도 중심의 비수도권 지자체에서 지역건설기업의 경쟁력 향상 유도를 위한 다양한 정책을 입안·추진하고 있고 정책의 실효성 또한 높은 상황으로 유추 가능함.

・결국 앞선 지역건설산업 보호 및 육성 정책과 더불어 지역건설기업 경쟁력 향상과 관련한 정책 역시 수도권 지방자치단체의 경우 해당 정책에 대해 외면하거나 소극적으로 정책을 추진하고 있다고 판단되어 보다 적극적 정책 개발 및 추진이 필요함.

<표 Ⅳ-14> 지방자치단체의 지역건설기업 경쟁력 향상 유도 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
종 합	0.7%	22.2%	50.4%	25.8%	0.9%
서울	0.5%	15.0%	52.5%	31.0%	1.0%
충남	1.0%	32.5%	55.0%	24.0%	1.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 설상가상으로 세 번째로 조사한 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선, 상생협력

및 약자 보호 정책에 대한 만족도의 경우 충남 소재 지역건설기업의 만족도가 서울 소재 지역건설기업의 만족도를 큰 폭(3.2배)으로 초과하고 있는 점을 고려할 때 전반적으로 서울의 경우 지역건설산업 활성화와 관련한 정책 추진이 소극적임을 알 수 있음(<표 Ⅳ-15> 참조).

<표 Ⅳ-15> 지방자치단체의 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선, 상생협력 및 약자 보호 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
종 합	4.0%	28.5%	49.0%	16.5%	2.0%
서울	1.0%	14.5%	54.5%	27.0%	3.0%
충남	7.0%	42.5%	43.5%	6.0%	1.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 이뿐만이 아니라 네 번째로 조사한 지방자치단체의 건설공사 품질, 환경, 안전 확보 정책 (<표 Ⅳ-16> 참조) 및 다섯 번째로 조사한 지역건설산업 제도적 기반 혁신 및 확충 정책(지역건설산업 정책 추진을 위한 거버넌스 고도화)(<표 Ⅳ-17> 참조) 역시 충남 소재 지역건설기업이 서울 소재 지역건설기업보다 지자체 정책에 대한 만족도가 월등하게 조사된 점을 고려할 때 지방자치단체의 정책 입안 및 추진의 적극성과 개별 정책의 실효성 정도에 따라 지역건설기업이 느끼는 만족도는 큰 폭의 차이가 발생함을 알 수 있음.

<표 Ⅳ-16> 지방자치단체의 건설공사 품질, 환경, 안전 확보 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
종 합	1.3%	21.3%	57.5%	17.2%	2.8%
서울	0.0%	8.5%	60.5%	26.5%	4.5%
충남	2.5%	34.0%	54.5%	8.0%	1.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

<표 Ⅳ-17> 지방자치단체의 지역건설산업 제도적 기반 혁신 및 확충 정책 관련 만족도 조사 결과(지역건설기업 응답 기준)

(단위 : %)

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
종 합	4.3%	24.5%	56.5%	13.0%	1.8%
서울	1.0%	8.0%	69.5%	18.0%	3.5%
충남	7.5%	41.0%	43.5%	8.0%	0.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 지금까지 살펴본 바와 같이 지역건설기업이 생각하는 지방자치단체의 지역건설산업 정책의 효과성 평가 결과 우선 전국 모든 지방자치단체에서 제정·운영되고 있는 지역건설산업 활성화 조례의 경우 조례의 수혜 대상이라 할 수 있는 지역건설기업마저 조례 인식도가 낮은 수준으로 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책 효과 극대화를 위해서는 조례를 비롯하여 추진 정책에 대한 홍보와 관심 유도가 시급한 상황임.

- 또한, 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책 분야별 만족도 조사 결과의 경우 지방자치단체의 정책 추진의 활성화 정도와 실효성 여부 등에 따라 지역건설기업이 체감하는 만족도의 격차는 지역별로 큰 격차가 존재함을 알 수 있기에 상대적으로 관련 정책 입안·추진에 소극적이던 지자체의 경우 보다 적극적인 지역건설산업 활성화 정책의 개발 및 시행이 시급함을 알 수 있음.

・특히 지역건설산업이 지역경제에서 차지하는 비중이 높아 산업 중요성이 높음에도 불구하고 관내 지역건설기업의 역내 수주율이 높고 역량 수준이 타 지역에 비해 높은 수도권 및 일부 광역시의 경우 그간 지역건설산업 활성화 정책 추진에 있어 상대적으로 지역건설산업 활성화와 산업경쟁력이 낮은 강원, 충남 등 비수도권 광역도에 비해 정책 입안 및 추진에 있어 소극적이었고 그 결과 지역건설기업의 정책 만족도 역시 뒤처지는 것으로 조사되었기에 해당 지역 역시 지역건설산업 활성화를 위한 관심과 적극적 정책 마련이 필요함.

(4) 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 정책 수요조사

- 마지막으로 본 설문조사에서는 지역건설산업 활성화를 위한 정책 수요 도출을 위해 앞절에서 살펴본 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 만족도 조사와 더불어 향후 지방자치단체가 지역건설산업 활성화를 위해 우선적으로 추진해 나아가야 할 정책 방향을 함께 조사하였음.

・지역건설산업 활성화를 위해 향후 추진되어야 할 바람직한 정책 방향은 설문조사 결과의 밀집도를 증대시키기 위해 앞서 2장과 3장에서 도출한 한계점과 개선 방향을 기준으로 연구자가 다음 9개의 카테고리(분야)로 구분하여 설문조사를 시행하였음.

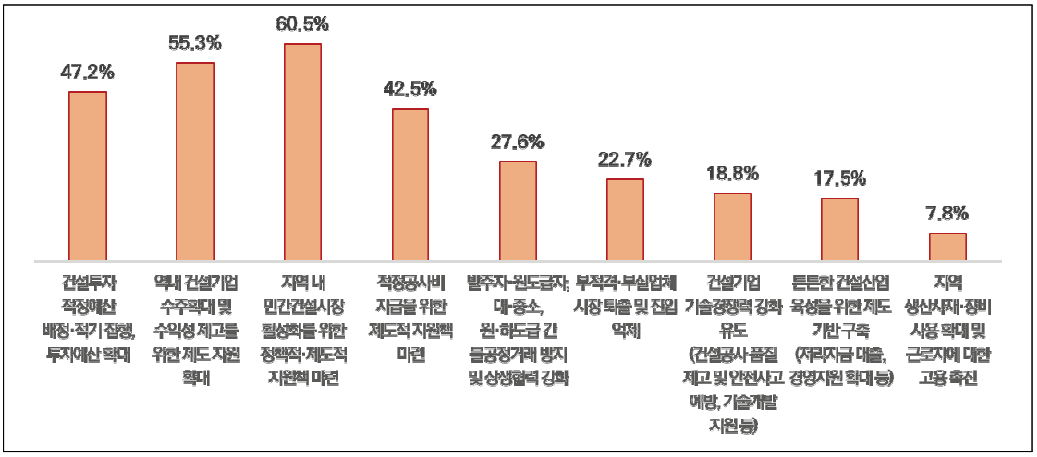
・이때 9개 분야는 ① 건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대, ② 역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대, ③ 지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련, ④ 적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화, ⑤ 발주자·원도급자, 대·중소, 원·하도급 간 불공정거래 방지 및 상생협력 강화, ⑥ 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제, ⑦ 건설기업 기술경쟁력 강화 유도(건설공사 품질 제고 및 안전사고 예방, 기술개발 지원 등), ⑧ 튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축(저리자금 대출, 경영지원 확대 등), ⑨ 지역 생산 자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진으로 구분함.

- 이에 가장 우선하여 9개 분야별로 향후 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 우선 고려하여야 할 전략 분야를 묻는 설문 결과 향후 중앙정부 및 지방자치단체가 추진해야 할 바람직한 정책 방향으로는 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련'과 '역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대', '건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대' 순으로 조사되어 대체적으로 안정적 발주물량 창출과 더불어 지역건설기업 보호·육성과 관련한 정책을 가장 요구하고 있는 것으로 조사됨(<그림 Ⅳ-13> 및 <표 Ⅳ-18> 참조).

・이러한 정책 요구 우선순위 조사 결과는 소재 지역별로도 큰 격차를 보이지 않는다는 점을 함께 고려할 때 전국 대다수 지역건설기업 모두 동일한 정책 분야를 가장 우선하여 강력히 추진하기를 바라는 것으로 유추 가능함.

<그림 Ⅳ-13> 중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위(주요 전략 분야별 및 전체 유효응답자 대상)

(단위 : %)



주 : 서울(N=200), 충남(N=200)(3개까지 선택).

<표 Ⅳ-18> 중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위(주요 전략 분야별 및 응답자 그룹별 대상)

(단위 : %)

구 분	건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대	역내 건설기업 수주확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대	지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련	적정공사비 지급을 위한 제도적 지원책 마련	발주자·원도급자, 대·중소, 원·하도급 간 불공정거래 방지 및 상생협력 강화
종 합	47.2%	55.3%	60.5%	42.5%	27.6%
서 울	47.0%	51.0%	63.0%	38.5%	30.0%
종합	54.0%	47.0%	57.0%	42.0%	31.0%
전문	40.0%	55.0%	69.0%	35.0%	29.0%
충 남	47.4%	60.0%	57.8%	46.9%	25.1%
종합	58.9%	52.3%	62.3%	43.8%	15.1%
전문	40.1%	59.3%	51.3%	40.1%	33.7%
전기	37.8%	83.8%	56.8%	54.1%	24.3%
건설엔지니어링	52.7%	44.6%	64.8%	60.8%	28.3%

주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 응답자 그룹별 유효응답자 수가 상이하기에 설문 결과를 응답자 그룹별로 100% 일괄 환산(3개까지 선택).

<표 Ⅳ-18> 중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위(주요 전략 분야별 및 응답자 그룹별 대상) -(계속)

(단위 : %)

구 분	부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제	건설기업 기술경쟁력 강화 유도 (건설공사 품질 제고 및 안전사고 예방, 기술개발 지원 등)	튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축 (저리자금 대출, 경영지원 확대 등)	지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진
종 합	22.7%	18.8%	17.5%	7.8%
서 울	22.0%	20.0%	21.5%	7.0%
종합	28.0%	16.0%	18.0%	7.0%
전문	16.0%	24.0%	25.0%	7.0%
충 남	23.4%	17.4%	13.1%	8.7%
종합	10.1%	25.3%	20.3%	11.8%
전문	41.7%	14.4%	9.6%	9.6%
전기	13.5%	13.5%	13.5%	2.7%
건설엔지니어링	24.3%	12.2%	4.0%	8.1%

주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 응답자 그룹별 유효응답자 수가 상이하기에 설문 결과를 응답자 그룹별로 100% 일괄 환산(3개까지 선택).

- 다음은 향후 중앙정부와 지방자치단체가 지역건설산업 활성화를 위해 중점적으로 추진해야 할 세부 정책 수요를 상기 9가지 분야별로 구분하여 조사한 결과임.

- 첫 번째로, '건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대' 분야와 관련한 세부 정책 수요를 조사한 결과 <그림 Ⅳ-14>에서 살펴볼 수 있듯이 추진 가능한 모든 세부 정책의 적극 추진을 중앙정부와 지방자치단체 모두에게 요구하고 있는 것으로 조사됨.
  · 다만, 민간투자사업 활성화와 관련한 정책에서는 서울 소재 지역건설기업과 충남 소재 지역건설기업의 요구 수준에 있어 차등을 보이고 있는데 이는 그간 상대적으로 수도권 대비 지방의 경우 중소형 민간투자사업 추진이 부진하였던 것에 그 원인을 찾을 수 있음.

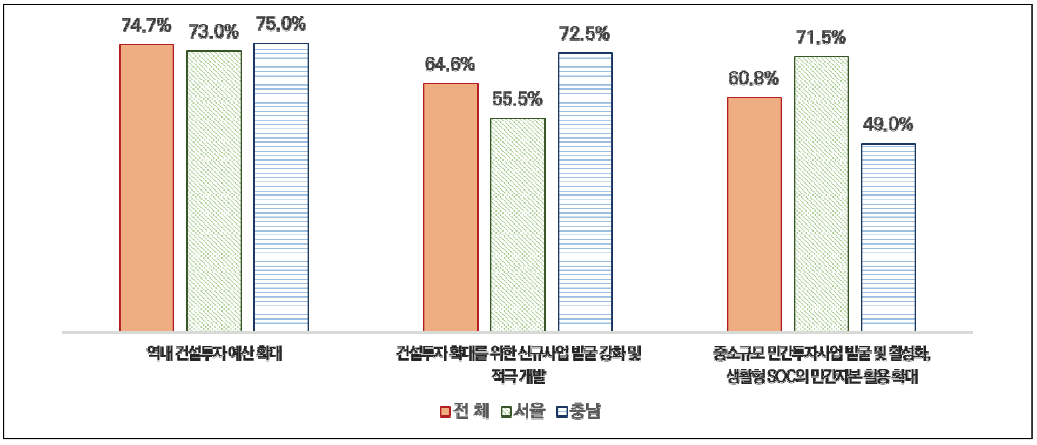
- 두 번째로, '역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대'와 관

련한 세부 정책 수요조사의 경우 <그림 Ⅳ-15>와 같이 개별 정책별 요구의 정도가 큰 차등을 보이고 있는데 지역건설기업이 가장 우선하여 요구하는 세부 정책은 대부분 지역건설기업이 직접적 수주 효과를 극대화할 수 있는 물리적 시장 보호(제한) 정책의 강화 정책에 있어 높은 요구를 하고 있는 것으로 조사됨.

· 그 외 한가지 특이사항으로는 시장 내 경쟁 심화 현상 완화와 더불어 시장 혼란을 가중시키는 페이퍼컴퍼니 등 시장 교란 기업의 퇴출을 상당수가 요구하고 있다는 점이며 이에 대한 보다 면밀한 정책 마련이 필요한 것으로 판단됨.

<그림 Ⅳ-14> 건설투자 적정예산 배정·적기집행, 투자예산 확대 정책 분야 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)



주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 복수(2개) 응답.

- 지역건설산업 활성화와 관련한 아홉 가지 세부 정책 추진 분야 중 세 번째인 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련' 분야의 경우 크게 다시금 '지역건설기업의 민간 건설공사(용역)에 대한 역내 건설기업의 수주 확대 및 수익성 제고 관련 정책'과 더불어 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련'으로 다시금 구분 가능할 것임.

- 이에 우선 '지역건설기업의 민간 건설공사(용역)에 대한 역내 건설기업의 수주 확

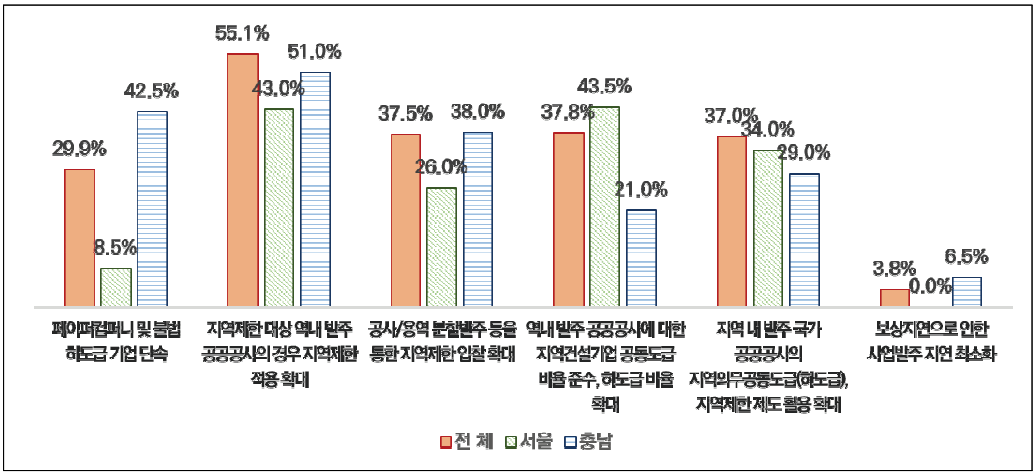
대 및 수익성 제고 관련 세부 정책'의 수요조사 결과 <그림 Ⅳ-16>과 같이 대기업 협력업체 등록 지원 추진을 제외한 거의 모든 세부 정책에 대해 고르게 요구하는 것으로 조사되어 지역건설기업 대부분이 민간공사 시장에서의 시장 참여 확대와 이를 지원할 지원정책 추진을 갈망하고 있는 것으로 판단됨.

· 특히 사인(私人) 간의 거래임에도 불구하고 지방자치단체 차원에서 적극적 행정지도를 통한 지역건설기업이 민간공사의 참여 확대를 유도할 수 있는 정책들에 대한 수요가 높게 조사되었다는 점에 대해 추가적 고려가 필요하다고 판단됨.

- 이와 더불어 역내 민간공사(용역)의 물량 창출을 통한 지역건설산업 참여 확대 부분이라 할 수 있는 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련 관련 지방자치단체의 세부 정책' 수요조사 결과 역시 정책의 우선순위 구분이 무의미하게 대다수 세부 정책의 시행을 통해 물량 창출을 다변화하기를 고루 원하는 것으로 조사됨(<그림 Ⅳ-17> 참조).

<그림 Ⅳ-15> 역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대 정책 분야 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

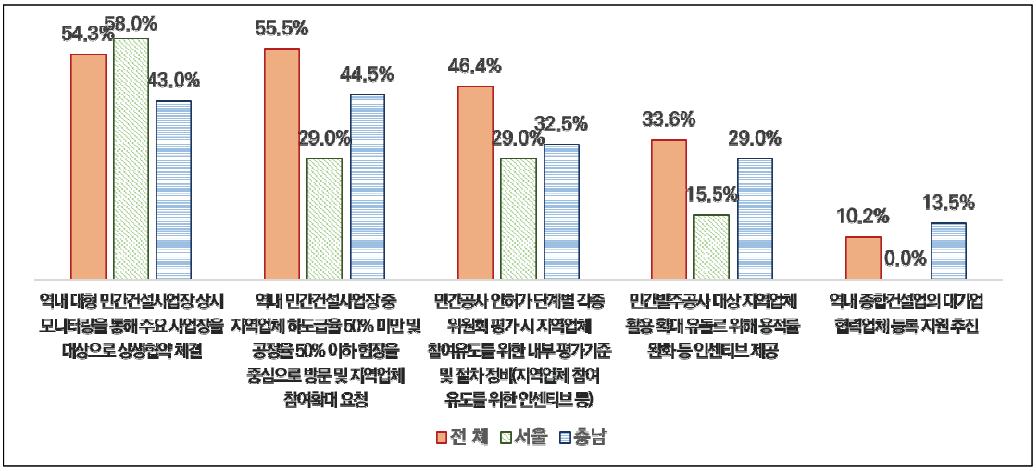
(단위 : %)



주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 복수(2개) 응답.

<그림 Ⅳ-16> 지역건설기업의 민간 건설공사(용역)에 대한 역내 건설기업의 수주 확대 및 수익성 제고 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

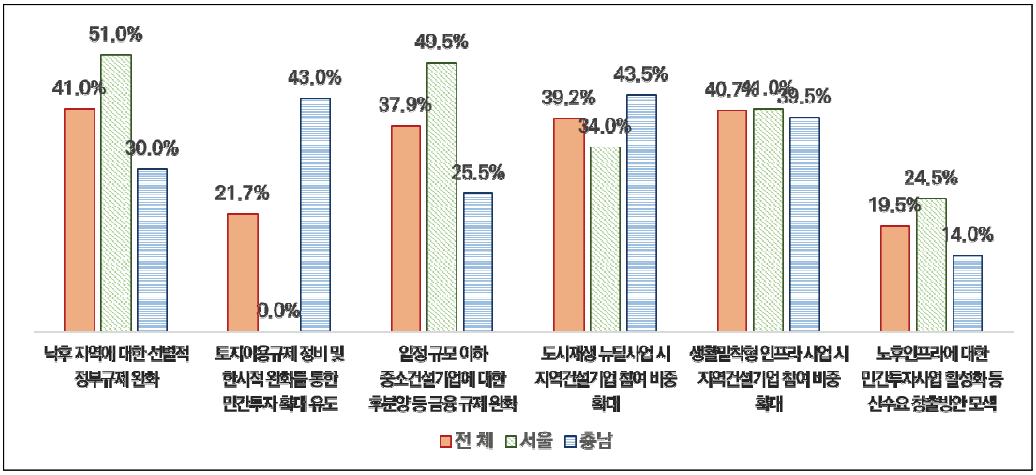
(단위 : %)



주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 복수(2개) 응답.

<그림 Ⅳ-17> 지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)



주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 복수(2개) 응답.

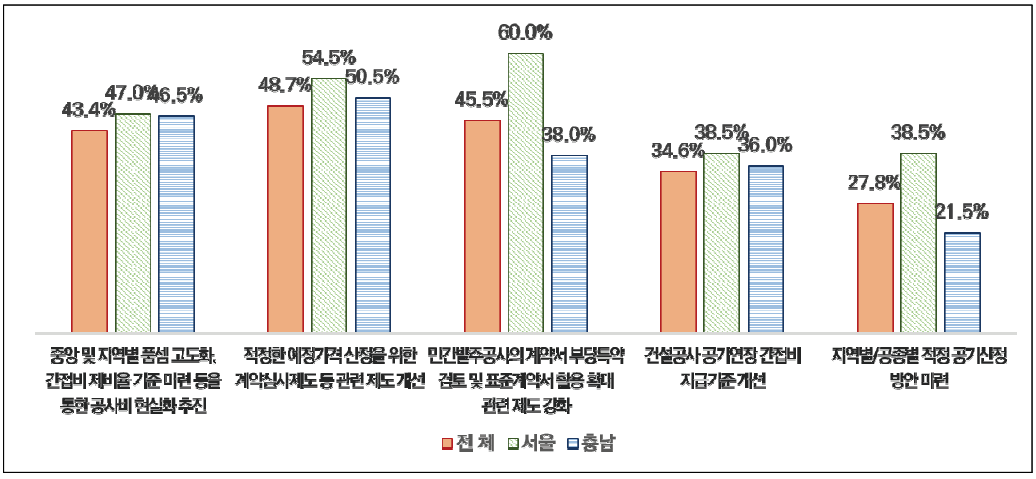
- 즉, 지역건설기업 대다수는 민간공사(용역) 물량 확대와 지역건설기업 참여 확대를 위한 정책적 뒷받침 모두가 지역건설산업 활성화를 위해 시급히 필요하다는 견해며, 적극적 정책 추진을 갈망하고 있는 것으로 판단됨.

- 네 번째로 공공공사(용역)에 참여하는 모든 건설기업이 요구하는 정책이라 할 수 있는 '적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화' 관련 세부 정책 수요와 관련하여서도 역시 선택 항목으로 제시한 모든 세부 정책에 대해 필요한 정책으로 응답하고 있으나, 특히 적정 도급액 산정·지급과 관련한 정책을 우선하여 요구하고 있는 것으로 응답하였으며, 민간공사에서의 부당한 계약금액 감액 방지를 위한 제도 보완 또한 중점적 추진 정책으로 응답함(<그림 Ⅳ-18> 참조).

· 참고로 민간발주자의 우월적 지위 남용을 통한 공사비 일방 감액 방지를 위한 제도적 보완책을 요구하는 것은 서울 소재 지역건설기업이 특히 이를 원하고 있는 것으로 조사되었는데 이는 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 서울 소재 지역건설기업의 경우 민간공사 참여 비중이 높기에 더욱 이러한 결과가 나타난 것으로 판단됨.

<그림 Ⅳ-18> 적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)



주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200).
2) 복수(2개) 응답.

- 다섯 번째로 발주자·원도급자, 대·중소기업, 원·하도급 등 건설생산체계 내 계약관계가 이루어지는 다층화된 거래관계에서 불공정거래 방지 및 상생협력 강화를 위한 세부 정책 수요를 설문조사한 결과 <표 Ⅳ-19>와 같이 새로운 정책의 발굴 및 제도화보다는 이미 법률에서 규정하고 있는 공정거래 체계를 위반하여 우월적 지위를 남용한 계약 이해관계자를 대상으로 처벌하고 이러한 행위를 감시하는 정책이 가장 필요하다고 응답하여 이러한 사항에 대한 보완이 시급함을 알 수 있음.

<표 Ⅳ-19> 건설생산체계 내 불공정거래 방지 및 상생협력 강화 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)

세부 정책(안)	전 체	서울	충남
적정공사비, 공기연장 간접비 등 공사대금 현실화를 위한 제도적 지원책 마련[변경1]	27.8%	8.0%	47.0%
민간공사 표준도급계약서, 원·하도급 간 표준하도급계약서 등 표준계약서 사용 권장[변경2]	30.0%	10.0%	49.5%
부당·불공정행위에 대한 실태점검 및 처벌 강화	43.7%	56.5%	30.0%
부당·불공정행위 방지를 위한 관련 규제 발굴 및 적용 확대	33.6%	44.5%	22.0%
상생협력을 위한 체계적인 평가시스템 구축	27.5%	32.0%	22.5%
원·하도급 간, 대·중소기업 간 기술 및 인력 교류 확대 유도[주3]	9.6%	14.5%	4.5%
원·하도급 간, 대·중소기업 간 협력 강화를 위한 인센티브 부여[주3]	18.4%	21.0%	15.5%
수평적 구조의 공사발주 강화(주계약자 공동도급제 확대 등)[주3]	9.3%	13.5%	5.0%

주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200), 복수(2개) 응답.
2) 건설엔지니어링의 경우 업 특성을 고려하여 '변경' 표기되어 있는 세부 정책(안)의 경우 다음과 같이 변경 설문을 시행하였으며, '미시행' 표기가 되어 있는 세부 정책(안)의 경우 선택 항목에서 미제공함.
(변경1 : 용역 기간 연장에 따른 실비 지급 등 용역비 현실화를 위한 제도개선, 변경2 : 설계표준계약서, 감리용역표준계약서 등 건설엔지니어링 관련 표준계약서 사용 권장).
3) 해당 정책의 경우 건설엔지니어링업의 경우 적용 불가능한 정책이기에 해당 질문을 미시행.

- 여섯 번째로는 최근 건설기업 수 증가에 따른 경쟁 심화 현상 심화에 따라 다시금 필요 정책으로 주목받고 있는 '부적격·부실 업체 시장 퇴출 및 진입 억제' 관련 세부 정책 수요를 <표 Ⅳ-20>과 같이 조사한 결과 건설기업에 대한 감시 강화 정책에 따른 추가적 행정력 소요 등이 발생함에도 불구하고 시장교란 기업 퇴출에 따른 산업환경 자정을 위해 한계기업 및 페이퍼컴퍼니, 무자격자에 대한 감시·관리·단속 강화와 관련한 정책 소요가 높은 것으로 조사됨.

<표 Ⅳ-20> 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)

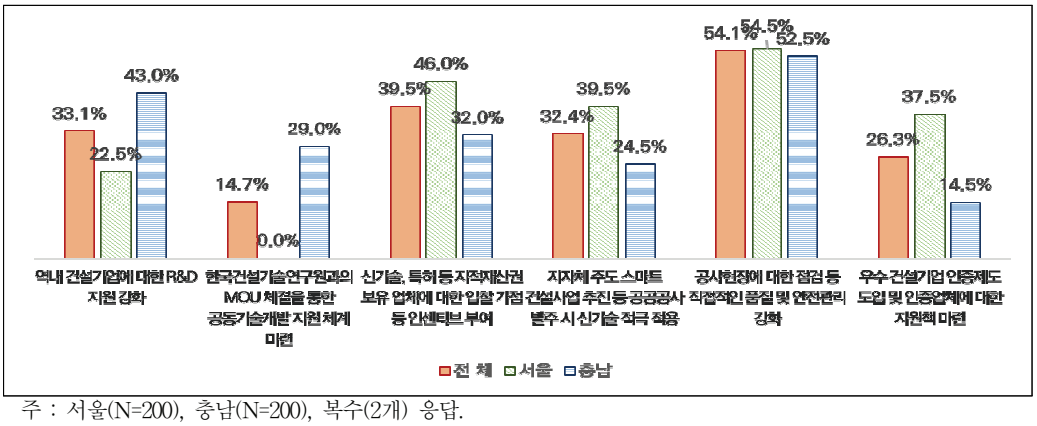
세부 정책(안)	전 체	서울	충남
건설업 등록기준 수시 실태조사 및 입찰·계약 전 적격심사 대상업체 등록기준 적합 여부 확인[변경1]	25.3%	0.0%	50.0%
부실 건설기업 퇴출 시스템 정비(공공공사 낙찰자 전수 조사 시행 등)	40.4%	47.0%	33.0%
상습 체불업체, 불법 하도급업체, 무등록 업체 등에 대한 감시활동 및 처벌 강화	56.6%	67.0%	45.0%
시공계획 점검 및 이행 여부 확인(인력배치 등)	32.45	38.5%	25.5%
하도급 계약 적정성에 대한 사전 점검 강화	42.5%	47.0%	37.0%
우수 중소 건설기업 인증제도 확대 시행	2.8%	0.0%	5.5%

주 : 1) 서울(N=200), 충남(N=200), 복수(2개) 응답.
2) 건설엔지니어링의 경우 업 특성을 고려하여 '변경' 표기되어 있는 세부 정책(안)의 경우 다음과 같이 변경 설문 시행(변경1 : 면허 등록 기준 수시 실태조사 및 입찰·계약 전 적격심사 대상업체 등록기준 적합 여부 확인).

- 일곱 번째로는 지역건설기업의 기술 역량 강화 유도를 통한 경쟁력 제고를 꾀할 수 있는 정책 분야인 '건설기업 기술경쟁력 강화 유도(건설공사 품질 제고 및 안전사고 예방, 기술개발 지원 등)'의 세부 정책별 수요조사의 경우 <그림 Ⅳ-19>와 같이 전반적 세부 정책의 필요를 인정하고 있는 것으로 조사됨.

<그림 Ⅳ-19> 건설기업 기술경쟁력 강화 유도 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)



주 : 서울(N=200), 충남(N=200), 복수(2개) 응답.

- 다만, 앞서 조사한 '부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제' 관련 세부 정책 조사 결과와 유사하게 지역건설기업의 입장에서 관리·감독 강화에 따른 추가적 행정 소요 등 피해 발생에도 불구하고 간접적 기술경쟁력 제고를 지원해 줄 수 있는 정책보다는 정책의 실효성을 위해 직접적으로 행정지도 등을 더욱 필요한 정책으로 인식하고 있다는 점이 시사점이라 할 수 있음.

- 여덟 번째로는 앞선 '건설기업 기술경쟁력 강화 유도(건설공사 품질 제고 및 안전사고 예방, 기술개발 지원 등)' 분야와 같이 지역건설기업의 육성을 통한 경쟁력 제고를 꾀할 수 있는 분야인 '튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축(저리자금 대출, 경영지원 확대 등)'과 관련한 세부 정책별 정책 소요를 조사한 결과 경영자금(운전자금) 저리 지원 및 각종 중소기업 지원 프로그램의 지역건설기업 참여 확대 등 중앙정부와 지방자치단체가 각기 추진해야 할 정책을 중심으로 소요가 높은 것으로 조사됨(<표 Ⅳ-21> 참조).

<표 Ⅳ-21> 튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)

세부 정책(안)	전 체	서울	충남
지역맞춤형 강소건설기업 및 중소건설업 육성지원 정책 강화	21.5%	0.0%	42.5%
지역건설시장 참여 확대 정책을 통한 중소건설업 육성 간접 지원	32.3%	0.0%	64.0%
건설기업의 각종 중소기업 지원 프로그램(중소벤처기업부 사업 등) 참여 유도 및 제약요인 제거	37.6%	41.0%	33.5%
지역 발주공사 선급금 보증수수료 특별 인하 및 지원(재정 활용 직접 지원 또는 보증기관과의 MOU 체결을 통한 우수기업 수수료 인하 추진 등)	7.8%	0.0%	15.5%
신용보증기금, 지역신용보증재단, 시중은행 등과의 연계를 통한 저리자금 대출	37.4%	62.0%	12.0%
공제조합 출자 비중이 낮은 영세 건설기업에 시중 금융기관 보증수수료 또는 대출이자 지원	3.0%	0.0%	6.0%
영세업체 대상 지역보증기관을 통한 특별보증 규모 확대 및 한계기업 지원 프로그램 마련	6.6%	0.0%	13.0%
중소 건설기업의 경영 애로 완화를 위한 컨설팅, 경영진단, 교육 등 지원프로그램 발굴 및 시행	27.5%	47.0%	7.5%
우수 중소 건설기업 인증제도 도입 및 인증기업 대상 재정·행정지원 확대	26.3%	50.0%	2.0%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 마지막으로 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 주요 정책 분야 중 '지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진'과 관련한 정책과 관련하여서는 <표 Ⅳ-22>와 같이 지역 생산자재·장비 및 지역 거주 근로자에 대한 사용과 고용 확대를 위한 직접적 정책 추진을 가장 필요한 정책으로 판단하고 있는 것으로 조사됨.

<표 Ⅳ-22> 지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진 관련 세부 정책 수요조사 결과(전체 유효응답자 기준)

(단위 : %)

세부 정책(안)	전 체	서울	충남
공사발주 시 지역 생산자재·장비, 근로자에 대한 우선 사용 및 일정 고용률 준수 권장	52.8%	58.5%	46.0%
지역자재·장비 구매 및 사용(임대) 촉진을 위한 전시회 등 홍보 활동 강화	45.5%	53.0%	37.0%
일정 비율 이상 지역생산 자재, 장비, 근로자 고용 건설기업에 대한 입찰 인센티브 부여	45.5%	49.0%	41.0%
역내 거주 근로자(건설기능인력)에 대한 고용 촉진을 위한 전산시스템 구축 등 지원책 마련	29.6%	39.5%	19.0%
건설 일용직 근로자 채용 시 인건비 지원	22.2%	0.0%	44.0%
주휴수당, 고용보험 등을 반영한 예가 산정을 통해 일용직근로자 처우 확대	4.3%	0.0%	8.5%

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

- 지금까지 조사한 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 9가지 정책 분야별 수요 결과의 효율적 집행을 위해서는 무엇보다도 법적 근거라 할 수 있는 지역건설산업 활성화 조례 개정을 통한 뒷받침이 이루어져야 할 것임.

- 이에 본 설문에서는 지역건설기업이 생각하는 지역건설산업 활성화 정책 수요조사의 마지막으로 현행 지역건설산업 활성화 조례 개정 시 우선 개선되어야 할 사항을 추가로 조사하였음.

· 물론 앞서 3장 <표 Ⅲ-27>을 통해 살펴보았듯이 현행 전국 17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례는 각 조례가 담고 있는 내용이 일부 상이하나, 이번 조사를 통해 추가로 요구되는 정책·제도 반영 필요사항과 더불어 각 지역건설산업 활성

화 조례별 문제점 분석 결과를 종합하여 합리적 수준의 지역건설산업 활성화 조례 개정 방향을 모색할 수 있기에 본 조사를 병행 시행하였음.

- 그 결과 <표 Ⅳ-23>에서 살펴볼 수 있듯이 지역건설기업 대부분은 전반적으로 고르게 추가적인 제도에 대해 지역건설산업 활성화 조례에 반영되어야 한다고 인식하고 있으나, 특히 민간공사에 지역건설산업 참여 확대를 직·간접적으로 유도할 수 있는 내용의 개정이 시급하다고 판단하는 것으로 조사됨.

<표 Ⅳ-23> 향후 지역건설산업 활성화 조례 개정 시 우선 개정 필요사항

(단위 : %)

세부 정책(안)	전 체	서울	충남
발주자·원도급, 원·하도급 관계에 있어 불공정행위 근절 등을 위한 별도 전담부서 또는 신고센터 마련(또는 강화)	30.8%	11.0%	53.5%
제한입찰 참가 자격조건을 등록업종, 자격·면허 등에 대해 2종 이상 또는 복합 보유 조건으로 제한하는 경우, 서로 다른 면허를 가진 복수업체의 공동입찰 참가 허용	13.1%	2.0%	25.5%
제한입찰 참가 자격요건을 관련 분야 시공실적으로 제한하는 경우, 공사의 규모·양 또는 추정가격의 반영비율 한도 제한	13.4%	2.0%	26.0%
민간 건설공사의 지역건설기업 참여 확대를 위한 근거 마련	46.1%	52.0%	44.5%
분할 또는 분리 가능 공사가 통합발주된 경우와 300억원 이상 건설공사의 경우, 입찰참가자에게 하도급 상생협력 계획서를 첨부토록 하여 지역건설사업자 참여율 제고	22.2%	29.5%	17.0%
지역건설근로자의 안전 및 보건, 재해 예방을 위한 시책 마련	6.5%	질문 미시행	13.5%
지역건설산업 활성화에 기여한 건설기업·개인에 대한 포상 및 예우·지원	6.2%	9.5%	3.5%
지역의무공동도급 적용 확대를 위한 구체적 대상 사업 근거 규정 마련	22.7%	47.5%	질문 미시행
민관 공동 참여 지역건설산업활성화위원회 설치 및 운영을 위한 근거 마련	12.4%	26.0%	질문 미시행
국가발주공사의 지역건설기업 활용 확대를 위한 협의체 설치 근거 마련	10.0%	21.0%	질문 미시행
지역하도급 권고 비율 조례 명시를 통한 공공공사 하도급 참여기회 확대 근거 마련	16.5%	28.0%	질문 미시행

주 : 서울(N=200), 충남(N=200).

3. 설문조사 시사점과 지역건설산업 활성화 정책 수요 도출

- 지금까지 살펴본 바와 같이 본 장에서는 지역건설기업이 체감하는 지역 건설경기에 대한 진단과 전망, 지역건설기업의 실제 경영상황 등의 파악과 더불어 중앙정부 및 지방자치단체가 그간 추진해 온 지역건설업 보호·육성 정책 및 제도에 대한 효과성과 만족도, 향후 지역건설산업 활성화를 위해 필요로 하는 주요 정책 방향 등을 도출하기 위해 최근 3년간 이루어진 선행연구의 설문조사 결과를 종합하여 새롭게 분석함.

- 그 결과 실제 지역건설산업 종사자가 체감하는 경기와 더불어 지역건설산업 활성화 관련 정책의 문제점·한계점과 함께 향후 정책 개선 소요와 그 방향에 관련하여 다음과 같은 시사점을 도출함.

- 첫째, 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 특정 일부 지역을 제외할 경우 최근 점진적으로 증가한 지역건설시장 규모와 상이하게 지역건설산업의 구성원인 지역건설기업의 경우 이와 반대로 대부분 지역건설 경기가 대부분 악화(나쁜 수준)한 것으로 체감하고 있는 상황임. 이는 결국 실제 대부분의 중소·영세 지역건설기업의 경우 시장 규모 성장의 혜택을 받지 못하였다는 것이며 일부 수주경쟁력이 우수하거나 기업 규모가 큰 소수의 지역건설기업만이 시장 성장에 따른 매출 증대 수혜를 받았거나 시장 성장 규모를 웃도는 수준으로 경쟁업체 수 급증에 따른 경쟁 심화로 인한 개별 기업의 수주고 감소가 발생하였다고 해석할 수 있기에 보다 적극적 물량 창출 노력과 함께 적정 기업 수 유지를 위한 적극적 정책 마련이 필요함을 알 수 있음.
  - 일례로 최근 7년간 시장 규모는 23.0%(연평균 3.0%) 성장하였으나, 동 기간 업체 수 또한 전술한 <그림 Ⅲ-5>를 통해 살펴볼 수 있듯이 23.8%(연평균 3.1%)나 증가하였기에 개별 기업의 입장에서는 시장 규모 성장에 따른 수주고 증가 등이 실제 일어나지 못하였고 지역별·공종별 시장 성장의 수준 차가 큰 점을 함께 고려할 때 기업별 시장 상황이 오히려 악화된 경우 또한 상당수 존재함.
  - 또한, 단순히 공사(용역)수주 감소에만 그친 것이 아니라 최근 물가 상승에 따른 주요 자재비 폭증 및 52시간제 도입, 공공공사 일요휴무제 도입 등 관련 규제 강화와

단체 노조 협상력 강화에 따른 인건비 및 기타 비용 상승 폭이 커 채산성 악화와 재무 여건 악화가 손쉽게 닥칠 수 있는 점을 함께 고려할 때 이러한 시장·환경적 요인을 극복할 수 있는 지원책 마련이 시급함을 알 수 있음.

· 또한, 지역건설기업이 체감하는 이러한 지역건설 경기의 수준 인식과 더불어 실제 지역건설기업의 악화되고 있는 경영상태 현황은 향후에도 즉각적 개선이 쉽지 않다는 부정적 전망이 지배적이기에 이의 근원적 개선을 위해서는 무엇보다 기업 스스로의 자구적인 노력만으로는 한계가 있으며, 정부와 지방자치단체의 발주물량 확대 및 적정 수준을 초과한 경쟁 심화 현상 완화 및 시장교란 기업 퇴출 감시·감독 강화, 우수(강소)기업 육성 정책 고도화 등 다양한 지원 정책 마련이 필요함을 알 수 있음.

- 둘째, 지역건설기업 대다수는 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성 정책에 대해 효과적인 정책을 펼치고 있다고 인식하고 있으며, 특히 '지역제한경쟁입찰제도', '지역의무공동도급제도', '지역업체 참여도 평가 및 기여도 평가' 등 공공공사에서의 강력한 물량 강제 배분 제도들에 대한 만족과 활용이 높은 것으로 조사됨.

- 다만, 지역건설산업 보호·육성을 위한 이러한 중앙정부의 제도들은 공공공사에 한해서만 특혜를 부여하는 제도이기에 민간공사가 주된 사업영역인 일부 지역건설기업의 입장에서는 역차별이 발생하고 있어 보다 다각적 정책·제도 모색이 필요한 것으로 조사됨.

- 셋째, 지방자치단체가 그간 추진해온 지역건설산업 활성화 정책에 대한 효과성에 대해 지역건설기업에게 설문한 결과 지역건설기업 대부분은 전반적으로 보통 수준의 응답을 보여(만족과 불만족 그룹 비율 유사) 소외(불만족) 기업에 대한 맞춤형 정책·제도의 추가 발굴이 시급함을 알 수 있음.

· 개별적으로는 우선 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책의 법적 근거인 지역건설산업 활성화 조례에 대해 정책 수혜 대상인 지역건설기업의 인식 정도를 조사한 결과 응답자 대다수(70.8%)가 조례를 잘 알지 못한다고 응답한 점을 고려하였을 때 정책 효과 극대화를 위해서는 우선하여 홍보와 관심 유도가 시급함.

· 또한, 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책 분야별 만족도 조사 결과의 경우 지방자치단체의 정책 추진의 활성화 정도와 실효성 여부 등에 따라 지역건설기업이 체감하는 만족도의 격차는 지역별로 큰 격차가 존재함을 알 수 있기에 상대적으로 관련 정책 입안·추진에 소극적이던 서울 및 경기 등 수도권 소재 지자체의 경우 보다 적극적인 지역건설산업 활성화 정책의 개발 및 시행이 시급함.

- 넷째, 지역건설산업의 바람직한 발전을 위해 지방자치단체가 추진해야 할 세부 정책 수요조사 결과 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련'과 '역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대', '건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대' 순으로 조사되어 대체적으로 안정적 발주물량 창출과 더불어 지역건설기업 보호·육성과 관련한 정책을 가장 요구하고 있는 것으로 조사되었기에 이를 중심으로 추진함이 필요함.
· 세부적으로는 '건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대' 분야와 관련하여서는 추진 가능한 모든 세부 정책의 적극 추진을 중앙정부와 지방자치단체 모두에게 요구하고 있는 것으로 조사됨.
· '역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대'와 관련하여서는 현행 공공 조달에서의 지역제한입찰제도와 같이 지역건설기업이 직접적 수주 효과를 극대화할 수 있는 물리적 시장 보호(제한) 정책의 강화 정책들을 가장 요구하고 있는 것으로 조사되었으며, 특이사항으로는 페이퍼컴퍼니 등 시장 교란 기업의 퇴출 강화를 수익성 강화를 위해 요구하고 있는 것으로 조사됨.
· '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원 마련' 분야는 지역건설기업이 가장 요구하고 있는 정책 분야이기에 이를 다시 '지역건설기업의 민간 건설공사에 대한 역내 건설기업의 수주 확대 및 수익성 제고 관련 정책'과 '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련' 분야로 구분하여 필요한 정책을 설문하였는데 그 결과, 사인(私人) 간의 거래임에도 불구하고 지방자치단체 차원에서 적극적 행정지도를 통한 지역건설기업의 민간공사 참여 확대를 유도할 수 있는 정책들에 대한 수요를 강하게 요구하고 있는 것으로 조사됨.
· 또한, '지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련 관련 지자체의 세부 정책' 수요조사 역시 개별 정책의 우선순위 구분이 무의미하게 모든 정

책에 있어 적극 시행을 통한 민간공사 물량 창출 확대를 요구하고 있는 것으로 조사됨.

- '적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화' 관련 세부 정책 수요조사 결과 또한 모든 세부 정책의 적극 시행을 요구하고 있는 것으로 조사되었으며, 특히 민간공사에서의 부당한 계약금액 감액 방지를 위한 제도 보완을 적극 시행해주기를 요구하는 것으로 조사됨.
- 반면, '발주자·원도급자, 대·중소기업, 원·하도급 등 건설생산체계 내 계약관계가 이루어지는 다층화된 거래관계에서 불공정거래 방지 및 상생협력 강화를 위한 세부 정책 수요 설문조사 결과'의 경우 지역건설기업은 새로운 정책 발굴 및 제도화보다는 이미 규율되어 있는 제도의 준수·이행 여부의 관리·감독 강화를 요구하고 있어 이 방향으로의 운용이 필요함을 알 수 있음.
- 다음으로 '부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제 관련 세부 정책 수요조사' 결과 상술한 바와 같이 추가 행정력 소요에도 불구하고 시장교란 기업 퇴출에 따른 산업환경 자정을 위해 한계기업 및 페이퍼컴퍼니, 무자격자에 대한 감시·관리·단속 강화와 관련한 정책 소요가 높은 것으로 조사됨.
- '건설기업 기술경쟁력 강화 유도 관련 세부 정책 수요조사' 결과의 경우 지역건설기업의 입장에서 관리·감독 강화에 따른 추가적 행정 소요 등 피해 발생에도 불구하고 간접적 기술경쟁력 제고를 지원해 줄 수 있는 정책보다는 정책의 실효성을 위해 직접적으로 행정지도(현장점검) 등을 더욱 필요한 정책으로 인식하고 있는 것으로 조사됨.
- '튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축(저리자금 대출, 경영지원 확대 등)과 관련한 세부 정책 수요조사'의 경우 경영자금(운전자금) 저리 지원 및 각종 중소기업 지원 프로그램의 지역건설기업 참여 확대 등 중앙정부와 지방자치단체가 각기 추진해야 할 정책을 중심으로 소요가 높은 것으로 조사됨.
- '지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진 관련 세부 정책 수요조사'의 경우 지역건설기업의 경우 지역 생산자재·장비 및 지역 거주 근로자에 대한 사용과 고용 확대를 위한 직접적 정책 추진(홍보 활동 강화, 인센티브 부여 등)을 원하는 것으로 조사됨.

- 마지막으로 현행 지역건설산업 활성화 조례 개정 시 우선 개선되어야 할 사항을 추가 조사한 결과 상술한 <표 Ⅳ-23>에서 살펴볼 수 있듯이 세부 정책(안) 대부분이 고르게 조례 내 반영되어야 한다고 응답하였으며, 특히 민간공사에 지역건설산업 참여 확대를 직·간접적으로 유도할 수 있는 내용의 개정이 시급하다고 인식하고 있는 것으로 조사됨.

- 본 연구에서는 지금까지 도출한 지역건설기업이 원하는 중앙정부 및 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책 수요는 다음 장을 통해 정제·구체화하였음.

제5장 지역건설산업 활성화를 위한 정책 방안

- 본 연구에서 지금까지 살펴본 지역건설산업의 위상 및 각종 현황과 건설계약적 특성(2장), 중앙정부와 주요 공공 발주기관의 직·간접적 지역건설산업 보호·육성 정책 현황(3장)과 지방자치단체별 지역건설산업 활성화 정책 추진 동향(3장), 해외 주요국의 중소 건설기업 및 지역건설산업 활성화 정책 현황(3장), 지역건설산업 종사자를 대상으로 한 설문(정책 수요) 조사 결과(4장) 등을 통해 도출한 시사점 등을 종합하였을 때 현재 우리 지역건설산업은 다음 및 <그림 Ⅴ-1>과 같이 여러 문제 및 한계점, 개선 필요사항이 복잡다기한 원인을 통해 발현된 상황으로 그 원인 또한 중복적으로 얽혀 있는 상황으로 요약 가능함.

· (계속된 시장 축소와 업 활동 관련 외부환경 악화) 최근 건설경기 호조에도 불구하고 세종, 경북, 울산, 경남, 제주 등 일부 지역의 경우 시장 규모(공사발주 규모)의 정체 또는 계속된 축소로 인해 지역건설기업의 폐업 또는 타 지역 유출 현상 심화 등 지역건설산업의 지속적 산업위축 현상(중견기업 성장 사다리 실종, 영세산업 안주 현상)이 발생 중인 상황임.

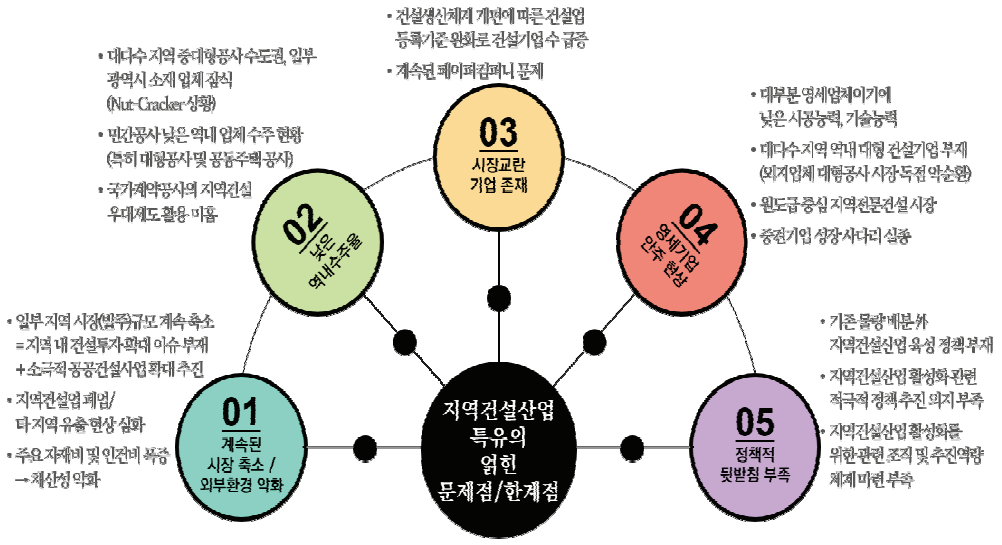
· 더욱이 현재 지역건설산업이 겪고 있는 문제는 단순히 공사(용역) 수주 감소에만 그친 것이 아니라 최근 물가 상승에 따른 주요 자재비 폭증 및 52시간제 도입, 공공공사 일요휴무제 도입 등 관련 규제 강화와 단체 노조 협상력 강화에 따른 인건비 및 기타 비용 상승 폭이 커 채산성 악화와 재무 여건 악화가 손쉽게 닥칠 수 있는 외부환경이 조성되었다는 점을 함께 고려할 때 대부분 영세기업인 지역건설기업의 업 활동을 심각히 위협하는 상황으로 볼 수 있음.

· (낮은 역내 공사 수주 비중) 수도권과 일부 광역시 소재 지역건설기업을 제외한 대부분 지역의 경우 지역 내 발주공사의 동일 지역건설기업 수주 비중이 낮은 상황으로 수도권 외 지역에서 이루어지는 대다수의 지방 중·대형공사의 경우 수도권 또는 주요 광역시 소재 기업에게 지역건설시장을 잠식당하는 'Nut-Cracker 상황'으로 볼 수 있음.

- 특히 최근 공사발주 물량이 많은 민간 중·대형공사와 공동주택 공사의 경우 지역건설기업의 역내 발주물량 수주가 극히 저조한 실정으로 예를 들어 최근 공동주택 공사가 급격히 증가한 대구광역시의 경우 지역건설기업의 역내 공사 수주 비중이 급락한 상황임.
- 또한, 국가계약공사의 경우 지방계약 대상 공사와는 달리 지역건설업 활용에 적극적이지 않기에 지역건설산업 우대제도 활용이 미흡하다는 점을 고려할 때 지역건설산업 활성화를 위해서는 이에 대한 개선 또한 시급함을 알 수 있음.
- (페이퍼컴퍼니 등 시장교란 기업 존재) 최근 발주물량 확대에 따른 건설업황의 전반적 개선이 이루어지고 있음에도 불구하고 조사 결과 실제 대부분의 중소·영세 지역건설기업의 경우 이러한 시장 규모 성장의 혜택을 받지 못하였고 과실(果實) 대부분은 일부 수주경쟁력이 우수하거나 기업 규모가 큰 소수의 지역건설기업과 수도권 소재 중·대형 건설기업에 집중되었다는 점을 고려할 때 오히려 개별 기업의 수주고는 감소하였거나 정체된 상황임.
- 결국 이러한 상황 타파를 위해서는 적극적 물량 창출 노력과 함께 적정 기업 수 유지를 위한 적극적 정책 마련이 필요하고 이의 일환으로 우리 정부와 지자체의 경우 그간 계속해서 페이퍼컴퍼니 및 부실기업 등의 시장교란 기업 적발 및 시장 퇴출을 위한 노력을 전개하였으나, 최근 건설생산체계 개편에 따른 건설기업 등록기준 완화(자본금 1/2 완화)로 오히려 건설기업 수가 급증하였고 이에 따른 경쟁이 심화되었기에 페이퍼컴퍼니 및 부실기업 퇴출을 위한 적극적 정책 추진이 필요함.
- 특히 그간 페이퍼컴퍼니 및 부실기업 퇴출과 관련한 관리·감독이 종합건설업 위주로 이루어지고, 그 외 전문건설업 및 타 건설산업군(群)의 경우 방치되어 있거나 국토교통부 통보 의심 기업만을 대상으로 조사하고 있는 상황인 점을 고려할 때 이에 대한 개선 노력이 시급함.
- (영세기업 안주 현상) 수도권 및 일부 광역시를 제외한 대부분 지역의 경우 대형 건설기업이 부재하여 외지기업의 대형공사 시장 독점 악순환 현상 발생과 더불어 지역건설기업 대부분은 영세기업이기에 상대적으로 낮은 시공 능력, 기술 능력으로 인한 수주경쟁력 부족으로 인해 지역건설기업 대다수는 지자체 발주공사에 절대적으로 의존하는 중견기업으로의 성장 사다리가 실종된 상황임. 이를 지원하여 영세 지역건설기업을 육성하고 경쟁력을 강화할 수 있는 정책 대안 마련이 필요함.

· (지역건설산업 활성화를 위한 정책적 뒷받침 부족) 우리 정부의 경우 지역건설산업 및 지역건설기업을 대상으로 중소규모 공사를 중심으로 한 지역건설산업·중소 건설기업 물량 확보를 목적으로 한 입찰 참여 제한 방식의 입·낙찰제도 운영 및 건설투자 확대를 통한 물량 확충 외 체계적 정책은 부재한 실정임.
· 또한, 지방자치단체의 경우 대다수의 지자체가 그간 타 산업 대비 지역건설산업에 대한 낮은 관심도와 중요성 인식으로 인해 지역건설산업을 둘러싼 이해관계자의 적극적 활성화 정책 추진 요구도 제한적이었으며, 지자체장의 의지와 관심 정도에 따라 지역건설산업 활성화 정책 마련 및 추진이 지역별로 큰 격차가 발생함.
· 이뿐만이 아니라 우리 정부와 지방자치단체는 그간 지역건설산업 활성화를 위한 종합적이고 중장기적 발전·육성 계획을 수립하지 않은 채 단기적 성과 발현에 치우친 정책만을 근시안적으로 마련한 경향이 있음.
· 결국, 지역건설산업 활성화를 위해서는 안정적 거버넌스 체계 마련이 급선무라고 볼 수 있으며, 특히 지역건설산업 활성화 정책을 추진하기 위한 조직 구성 등의 추진역량 체계 마련과 관련 법적 근거(조례 등) 재정비, 지역건설산업 활성화 정책과 관련한 홍보 강화와 유관기관 간의 협업체계 구축 등이 세밀하게 마련되어야 함.

<그림 Ⅴ-1> 지역건설산업의 종합적 문제점·한계점 현황



- 이러한 지역건설산업과 지역건설산업 활성화를 저해하는 한계 및 문제 인식을 바탕으로 앞선 2~4장에서 도출한 시사점 및 벤치마킹 필요사항 등을 종합하여 본 연구에서는 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부와 지방자치단체의 추진과제를 <표 Ⅴ-1>과 같이 도출함.

・또한, 이를 위해 추진과제의 경우 앞서 2~3장에서 분류한 분류기준이라 할 수 있는 4가지 정책 목표(① 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량 확보·창출, ② 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도, ③ 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화, ④ 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화)를 통해 지역건설산업 활성화를 위해 빈틈없는 정책 추진과제가 도출되도록 배치·분류함.

- 물론 본 연구를 통해 도출한 지역건설산업 활성화 추진과제를 모두 수용하거나 일시에 추진할 수는 없을 것임. 그럼에도 불구하고 지역건설산업을 둘러싼 복잡다기한 여러 문제점과 한계점을 극복하고 활성화를 꾀하기 위해서는 몇몇 추진과제의 제한적·일시적 추진만으로는 해결 불가능하다는 걸 인지하고, 종합적인 추진계획 아래 다수의 추진과제가 소위 '융단폭격'식으로 상당 기간 추진해야 함.

・또한, 개별 지역의 경우 처한 지역건설산업 환경이 서로 상이하기에 지역건설산업 활성화의 효과를 배가시키기 위해서는 당해 지역에 적합한 추진과제(정책)를 취사선택 및 지역에 맞게 수정·보완(Customizing)하여야 하며, 이를 위해 관련 정책 Pool을 폭넓게 제시하였다고도 판단 가능함.

- 참고로 본 연구를 통해 도출한 지역건설산업 활성화를 위한 개별 정책(추진과제)은 단순히 개별 정책을 나열한 것이 아니라 개별 정책별 지역건설산업 활성화에 미치는 영향 정도가 상이한 점을 고려하여 4가지 평가지표를 기준으로 연구진이 브레인스토밍을 통해 장기간에 걸친 논의 끝에 우선순위 평가를 통해 축약한 정책을 확정한 결과임.

・이때 지역건설산업 활성화를 위한 정책 도출의 우선순위에 활용한 4가지 평가지표는 ① 추진 시급성, ② 추진 타당성, ③ 정책실행 리스크, ④ 지역건설산업 및 지역경제 파급효과임.

<표 Ⅴ-1> 정부·지방자치단체·공공 발주기관의 지역건설산업 활성화 정책 방안

정책 목표	지원항목	추진과제	정부	지자체	공공기관
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출	제도개선	• 지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성조사 제도개선	◉		
	투자 확대 제도개선 규제 완화	• 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대	◉		
	투자 확대	• 인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화	◉		
	투자 확대 제도개선	• 지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대	◉	◉	
	투자 확대 제도개선 규제 완화	• 재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대	◉		
	투자 확대	• 미래 수요에 대응하는 신규인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출	○	◉	
	투자 확대 제도개선	• 지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고	○	◉	
	투자 확대 거버넌스 강화 제도개선	• 신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비		◉	
	투자 확대 제도개선	• 지역민 안전을 위한 노후 인프라 개선사업 본격 추진	○	◉	
	투자 확대 거버넌스 강화	• 안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴 체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충	○	◉	
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도	일감 확보 제도개선	• 중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입	◉		○
	입·낙찰	• 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화	◉		
	제도개선 공정거래	• 지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력평가 기준 추가 개정	◉		
	제도개선 입·낙찰 거버넌스 강화	• 지역건설업 보호 지원제도의 내실화		◉	
	거버넌스 강화 제도개선	• 지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련	○	◉	○

<표 Ⅴ-1> 정부·지방자치단체·공공 발주기관의 지역건설산업 활성화 정책 방안 -(계속)

정책 목표	지원항목	추진과제	정부	지자체	공공기관
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (계속)	산업보호 제도개선 거버넌스 강화	• 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비		◉	
	산업보호 거버넌스 강화	• 지역건설업 기반 인프라(지역자재 및 장비업) 육성		◉	
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화	산업보호	• 지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 포함 개정추진	◉		
	제도개선	• 적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공	◉		◉
	제도개선	• 적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화	◉		○
	금융 제도개선	• 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화	◉		
	역량강화 제도개선	• 지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 유도	◉		
	역량강화	• 지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진	◉		
	전문지식	• 건설 분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 강화 유도	◉		
	제도개선	• 지방자치단체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도		◉	
	제도개선 산업보호 거버넌스 강화	• 지역건설산업 불공정관행 개선·상생협력 체제 정비		◉	
	산업보호 제도개선 거버넌스 강화	• 부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비	○	◉	
	산업보호 역량강화 금융	• 지역 중소 건설기업 육성 지원책 마련		◉	
	산업보호 제도개선	• 지역 건설인력 고용유지와 양질의 일자리 제공을 통한 지역경제 활성화		◉	

<표 Ⅴ-1> 정부·지방자치단체·공공 발주기관의 지역건설산업 활성화 정책 방안 -(계속)

정책 목표	지원항목	추진과제	정부	지자체	공공기관
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화	거버넌스 강화	• 주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영	◉		
	거버넌스 강화	• 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성을 위한 중앙정부 거버넌스 재정비	◉	○	
	거버넌스 강화 제도개선	• 지역건설산업 활성화 계획 관리 강화		◉	
	거버넌스 강화	• 지방자치단체 지역건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹		◉	
	제도개선 규제 완화	• 지역건설산업 관리 행정의 고도화	○	◉	

1. 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 역할과 추진 정책 방안

(1) 중앙정부의 지역건설산업 활성화 추진과제 발굴 개요

- 앞서 도출한 시사점들과 같이 중앙정부의 경우 특정 지역을 대상으로 한 지역건설산업 활성화 정책 추진은 일부 지역의 급격한 지역건설경기 위축에 따른 긴급한 육성책 마련을 제외하고는 정책 수혜 대상의 형평성과 정책 수립의 범위의 적절성 등을 종합 고려할 때 적합지 아니함.

- 다만, 특정 지역을 대상으로 하지 않고 범(汎) 지역적 지역건설산업의 보호·육성과 관련한 정책을 입안하는 것은 궁극적으로 건설산업의 발전과 더 나아가 국민경제 활력 제고를 꾀한다는 점에 있어 추진하여야 할 정책임.
  - 또한, 앞서 2장에서 살펴보았듯이 지역건설산업 활성화는 지역경제 발전에 큰 축을 담당하고 있으며, 지역건설산업을 구성하고 있는 지역건설기업 대다수가 중소 건설기업인 점을 함께 고려할 때 중앙정부가 지역 중소 건설기업을 육성·지원하는 것은 「헌법」 제123조[118]에서 규정하고 있는 국가의 의무와 일맥상통한다는 점에서 중앙정부가 적극적으로 추진해야 할 정책으로 규정 가능함.

- 이에 본 연구에서는 앞 절에서 도출한 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책 추진과제의 실효성을 갖춘 체계적 이행을 위해 본 연구에서는 4대 정책 목표 달성을 위한 17개 추진과제와 48개 세부과제를 <그림 Ⅴ-2>와 같이 제시함.
  - 중앙정부가 주도하여 추진하는 건설산업의 풀뿌리 산업이라 할 수 있는 지역건설산업 활성화를 위해서는 개별 추진과제 또는 세부과제 추진이 단편적으로 이루어지더라도 일정 수준 활성화에 도움이 될 것이나 여러 이해관계자와 제도 등이 복잡다기(複雜多岐)하게 얽혀 단편적 정책·제도의 마련만으로는 궁극적인 지역건설산업 활성화의 큰 효과가 발현되기 어렵기에 이를 고려하여 주요 정책 목표별 추진이 필요한 다양한 정책을 제시함.

---

118) 「헌법」 제123조제2항에서는 국가에게 지역경제 육성의 의무를 부여하고 있고, 동조 제3항에서는 중소기업 보호·육성의 의무를 부여하고 있음.

· 이에 본 연구에서는 본 연구를 통해 제시한 여러 중앙정부의 정책과 제도개선 사항 등이 중장기적 계획에 따라 동시다발적으로 추진되어야 할 것을 제안함.

<그림 Ⅴ-2> 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 추진 체계와 구성

지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 정책 Pool : 총 48개 과제

정책 과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (14개)	**1 지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성조사 제도개선** ① 국회 계류 중인 예비타당성조사 대상 기준 상향의 조속 통과 **2 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대** ① 사회·경제적 여건 변화에 걸맞은 지방인프라 투자 확대 ② 지역 인프라 투자 확대를 위한 안정적 재원 마련 **3 인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화** ① 개별 지방 중소도시 인프라를 광역적 네트워크 도시 체계로 재편을 통한 집중형 인프라 확충 ② 인구감소 지역 도심부 공동화 문제, 도시시설의 외곽 확장 문제 해결을 위한 공간의 효율적 활용을 위해 시설 집적화를 위한 인프라 투자 추진 ③ 지방 중소도시 통합적 생활서비스 제공, 주거안정성 강화를 위한 공동거주시설 등의 공동 확대 정책 추진 ④ 지역인프라 투자 확대를 위한 거버넌스 개선 **4 지역 내 산재한 노후 인프라 성능제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대** ① 노후 인프라 유형 구분을 통한 맞춤형 재원 조달 시스템 구축 ② 노후 인프라 시설 개선 사업추진을 위한 소요 재원의 다양화 및 확보 방안 마련 **5 재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대** ① 노후 인프라 사업의 민간투자사업 추진 시 예비타당성 조사 면제 및 토지비 제외 조치 등의 노후 인프라 특성을 반영한 제도 정비 ② 정부의 적극적 노후 인프라 민간투자사업 발굴 및 정부고시사업 편입 활성화 ③ 노후 인프라 민간투자사업에 적합한 사업 구조 개발 ④ 중소규모 민간투자사업 활성화를 위한 제도 정비 ⑤ 민간투자사업 추진 시 지역건설산업 참여 확대 유도를 위한 제도 신설

<그림 Ⅴ-2> 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 추진 체계와 구성 -(계속)

정책 과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (8개)	**1 중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입** ① 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입 ② 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제' 도입 **2 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설업 보호 강화** ① 영세·중소 지역건설기업의 공공 조달 참여 확대 유도를 통한 지역건설산업 활성화 도모 목적 현행 공공 조달 참여 조건의 일부 완화 ② 지역건설기업의 공공공사 참여 확대를 위한 추가기준 마련 ③ 해외와 유사한 다양한 지역건설기업 우대형 낙찰자 결정 제도 도입 가능성 검토 **3 지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력평가 기준 추가 개정** ① 건설사업자 간 상호협력평가 대상 확대 ② 건설사업자 간 상호협력평가 시 협력사업자 범위 확대 ③ 건설사업자 간 상호협력평가 기준 변경
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (22개)	**1 지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 개정** ① 지역건설산업 등 특정 지역산업의 경우 산업위기대응특별지역의 행정구역의 범위를 광역지자체로 상향 개정 ② 지역건설산업이 지역산업위기대응법의 주된 산업으로 지원받기 위한 관련 법령 개정 **2 적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공** ① 지방계약법 개정을 통해 100억원 미만 중소규모 공공공사의 적정공사비 지급 보장 ② 공공발주자의 공사비 부당 감액(무리한 자체 품 및 단가 활용) 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정 ③ 중소규모 공사까지 조달청 공사원가 검토를 시행할 수 있는 확대 방안 마련 ④ 지자체 발주 중소규모 공사의 적정공사비 산정이 이루어질 수 있도록 계약심사제 규정 개정과 관리·감독 강화 ⑤ 중소형 공사 중심 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정 ⑥ 지역건설기업의 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련 **3 적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화** ① 중소규모 공공 건설공사까지 적정공기 산정 의무 확대 부여 ② 중소규모 공공공사 대상 공사기간 검토 체계 마련 ③ 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련 ④ 발주자와 설계자의 적정공기 산정 및 공정관리 전문성 강화 방안 마련

<그림 Ⅴ-2> 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 추진 체계와 구성 -(계속)

정책 과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (22개)	**4 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화** ① 중소벤처기업부 등 타 부처 중소기업 정책자금 융자 사업 대상으로 건설업 포함 ② 국토교통부 주관 건설업 대상 중소기업 정책자금융자 사업 시행 ((가칭) 중소건설업 창업 및 진흥기금 설치) ③ 지역 중소건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화 목적 공공 조달에서 지역 중소건설기업 참여 시 입찰 및 계약보증금 등 각종 보증·보험의 보장범위 감액 **5 지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 모색** ① 복수 부처(국토부, 공정위, 조달청)에서 유사하게 추진하고 있는 상생협력 제도의 통폐합 ② 상생협력 제도 실효성 확대를 위한 참여 유인책 활성화 ③ 건설기업 간 M&A 확대를 위한 지원책 마련 **6 지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진** ① 정부 재원과 산업계 재원 활용 지역 중소 건설기업 대상 컨설팅 사업 확대 추진 **7 건설 분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 강화 유도** ① 중소 건설기업 대상 건설 분야 국가연구개발사업의 경우 2-track 예산 투입 기준 마련 ② 중소 건설기업의 연구개발에 대한 세제환급 및 세액공제 확대를 통한 자생적 기술경쟁력 확충 유도전략 마련 ③ 국가연구개발사업 선정·관리의 평가지표 개선을 통한 지역 중소 건설기업 참여 확대 유도
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 (4개)	**1 주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영** ① 건설산업진흥 기본계획 내 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성과 관련한 정책 추진계획 반영 **2 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 거버넌스 재정비** ① (단기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 도모를 위한 국토교통부 조직 업무분담 및 담당 인력 배정 ② (중기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 유관 부처와 광역지자체의 협의체 구성·운영 ③ (중장기) 국토교통부 또는 국무조정실 내 지역건설산업 활성화 전담 지원조직 설치

(2) 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 추진과제

1) 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출

가. 지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성 조사 제도개선

- 공공투자 사업에서의 객관적인 타당성 검증과 체계적인 공공투자 사업관리를 위해 예산 편성 전 타당성을 객관적으로 검증하기 위해 지난 1999년 舊 「예산회계법」에 따라 SOC 분야를 대상으로 도입된 예비타당성 조사 제도는 그간 불요불급한 대형사업 추진에 제동을 걸어 예산 낭비 및 사업 부실화 방지를 통한 재정 효율화에 기여하였으며, 예산 배분의 사업 우선순위 설정 역할을 수행해 옴.
  - 2021년 기준 모든 공공투자 사업에 예비타당성 조사 제도가 적용되는 것은 아니며, 총사업비가 500억원 이상이면서 재정지원(국고지원) 규모가 300억원 이상인 건설 및 연구개발(R&D), 정보화 사업, 중기 지출 500억원 이상인 복지 등 기타사업이 대상임.
  - 기획재정부 발표에 따르면, 제도 도입 이전 5년간(1994~1998년) 부처 자체 타당성 조사 결과 총 33건 중 단 1건(울릉공항 건설)만 타당성이 없는 것으로 분석되었으나, 제도 도입 이후 20년간(1999~2018년) 총 849개 사업(386.3조원)에서 300개 사업(35.3%, 154.1조원)이 타당성이 낮아 예비타당성 조사 문턱을 넘지 못한 것으로 발표됨.[119]

- 다만, 예비타당성 조사 제도는 제도 도입이 20년이 경과하였으나, 조사 방법 및 기준·절차와 관련하여 변화가 그간 부재하여 경제·사회 여건 변화를 담지 못하였기에 잦은 제도 개편 요구가 이루어져 온 상황임.
  - 일례로 2020년 기준 1999년 대비 GDP는 3.2배, 재정 규모는 4.3배, 소비자물가지수는 1.6배 상승하였으나, 20여년이 지난 현재(2021년)까지 예비타당성 조사 대상 기준(건설사업인 경우 총사업비 500억원 이상이고 국고지원 300억원 이상 사업)이 동일하게 유지되어 조사 대상 사업이 급증하였으며, 이에 따라 조사 기간 지연에 따

119) 관계부처 합동(2019), 예비타당성조사 제도 개편방안, 경제활력대책회의(19-11)

른 적기 재정투입이 불가능한 병목 현상(bottleneck)이 만연하게 됨.

- 실제 예비타당성 조사 기간의 장기화로 인한 사업추진 지연 현상은 현행 예비타당성 조사 기간이 9개월로 규정되어 있음에도 불구하고 실제 조사 기간은 <표 Ⅴ-2>와 같이 이의 2배를 초과하고 있는 상황으로 예비타당성 조사 기간의 지연으로 인해 더 큰 재정부담 유발과 더불어 국가 경쟁력 저하를 초래하고 있다는 평가임.
- 또한, 지역 균형발전과 다양한 사회적 가치에 대한 실현 요구가 증대되었으나, 그간 경제성 평가 결과 만이 예비타당성 조사 통과의 결정적 요소로 작용하는 한계점을 안고 있음.

<표 Ⅴ-2> 최근 5년간 연도별 예비타당성 조사 평균 실제 조사 기간

구 분	2009년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	최근 5년 평균
조사 완료 사업수(건)	72	39	40	27	27	20	30.6
조사 기간(개월)	7.8	15.8	21.3	19.0	20.1	14.9	18.4

자료 : 국회 검토보고서(2021.11.) 및 관계부처 합동(2019), 전게서.

- 이에 정부는 지난 2019년 '예비타당성 조사 제도 개편방안'[120] 발표를 통해 ① 경제·사회적 변화를 반영해 경제성과 지역 균형, 다양한 사회적 가치를 균형 있게 평가하고 사업 특성에 맞는 평가체계를 마련함과 더불어 ② 예비타당성 조사 제도 거버넌스 개편 및 조사기관 다원화, 조사 기간 단축 등을 통해 적기 평가가 이루어질 수 있는 체계 마련의 2가지 목표 달성을 위한 6가지 제도개선 사항을 발표하였으며, 이 중 건설사업과 관련된 제도 개편사항은 다음 5가지임.

- 첫째, 기존 모든 지역을 동일한 기준으로 평가하여 지방 낙후지역에 대한 배려 부족 및 지역 필요사업도 불이익이 발생하였던 점을 개선하여 수도권과 비수도권 평가를 이원화하고 낙후지역 배려를 위해 기존 지역 균형발전 평가 시 가·감점 평가하던 지역낙후도를 가점제로 개편함.
- 둘째, 일자리, 환경, 안전 등 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 다양한 사회적 가치에 대한 반영이 필요함에도 기존 환경위험 및 직접 고용효과만을 평가하여 다양한 정책효과 분석에 한계가 있었던 점을 개선하여 다양한 사회적 가치를 정책성 평가항

120) 관계부처 합동(2019), 전게서 참조.

목으로 반영하여 평가 내실화를 꾀함.

- 셋째, 기존 조사기관(KDI)이 경제성(B/C 분석)뿐만 아니라 종합평가(AHP)까지 수행하여 사실상 사업 시행 여부를 결정하였던 평가 및 의사결정 구조를 개선하여 평가 주체 이원화를 통해 공정성과 전문성 제고를 유도함.
- 넷째, 기존 예비타당성 조사의 경우 KDI(한국개발연구원)가 단독으로 수행하였으나, 조사기관을 추가 지정하여 조사의 전문성 강화 및 경쟁체제를 도입함.
- 다섯째, 예비타당성 조사 기간이 장기화되어 사업의 적기 추진이 어려웠던 문제 개선을 위해 제도개선을 통해 조사 기간을 1년 이내로 단축(철도의 경우 1년 6개월)하는 방안을 발표함.

- 하지만 이러한 정부의 개선에도 불구하고 예비타당성 조사 제도는 여전히 많은 문제점을 내포하고 있는 것이 현실임. 조사제도의 순기능은 유지하더라도 사회경제 여건 변화에 발맞추어 재정투자사업의 지역적 특성 반영과 편익 항목 확대, 신교통수단의 특성을 반영하는 등 전반적 개선이 필요하다는 것이 중론임.

- 특히 제도 도입 이후 변하지 않았던 예비타당성 조사 대상 기준에 대한 개선이 시급함. 최근 지방 도시가 소멸 위기에 직면하면서 수도권-지방 간 양극화 심화로 인해 지역소멸 극복과 지역경제 활성화를 위한 국가균형발전 전략 마련과 이를 통한 신속한 인프라 확충이 필요하다는 점에 있어 이견이 없는 상황이나, 그간 조사 대상 기준과 관련하여서는 여러 지자체는 물론 국회에서도 수차례에 걸쳐 개선을 추진하였으나 번번이 좌초되었다는 점[121]에 있어 시급히 개선이 이루어져야 할 것임.
- 하지만 재정투자의 급격한 증가를 우려한 예산 당국의 경우 그간 큰 폭의 예비타당성 조사 제도개선에 있어 소극적이었던 것이 사실임.

- 한 가지 다행인 점은 최근 21대 국회에서도 이러한 문제 인식을 바탕으로 예비타당성 조사 대상 기준을 상향하는 「국가재정법」 개정안 발의가 잇달아 이루어져 2021년 현재 법안소위에 계류 중인 법안은 총 6건[122]에 달함.

---

121) e대한경제(2021), “21년 만에 ‘예타 문턱 낮추기’...지역인프라 숙원 풀리나”, 2021.12.1. 신문기사 참조.
122) 홍성국 의원 대표 발의(의안번호 2100403, 2020.6.12.), 김상훈 의원 대표 발의(의안번호 2100408,

- 이러한 예비타당성 조사 대상 기준 상향은 지방의 생활·경제활동 여건을 개선하여 인구 유출 방지, 기업투자 유인으로 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화를 유도[123]할 뿐만 아니라 직접적으로는 앞서 2장 및 3장에서 살펴보았듯이 공공공사의 상당수가 당해 지역건설기업이 일정 부분 이상을 수행한다는 점을 고려할 때 지역건설산업 활성화 측면에 있어 큰 효과를 발현할 것이 자명함.

- 이에 <표 Ⅴ-3>과 같이 현재(2021년) 국회에서 계류 중인 예비타당성 조사 대상 기준 상향의 조속한 통과가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 국회뿐만 아니라 기획재정부의 전향적 자세 변화 또한 요구됨.

<표 Ⅴ-3> 예비타당성 조사 대상 기준 상향(안) - 건설공사 기준

현 행	개 선
총사업비 500억원 이상이고, 국가 지원금액(재정투자) 300억원 이상 사업	총사업비 1,000억원 이상이고, 국가 지원금액(재정투자) 600억원 이상 사업

나. 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대

- 지역 간 인구 격차, 경제 격차와 함께 현재 우리나라의 경우 지역별 인프라의 양과 질 모두에 대한 격차가 존재하며, 이러한 인프라의 격차는 생활의 질에 큰 영향을 미쳐 지역 불균형을 악화시키는 악순환을 가져올 수밖에 없음.
  - 일터가 가깝고, 일터와 학교 등 생활권으로의 교통 여건이 편리하며, 자녀들의 교육 및 문화·관광·환경 등 정주 환경이 우수한 지역에 사람들이 몰리는 것은 당연함. 서울, 수도권 그리고 지역 대도시에 인구가 집중되는 원인은 일자리 등 경제 환경과 주거환경이 우월하기 때문임.
  - 인프라 격차는 수도권과 지방, 도시와 농촌, 그리고 한 지역 내에서도 원도심과 구도심 간에도 존재하며, 이러한 격차는 삶의 질에 큰 영향을 미쳐 공간복지 측면에서도 차별을 가져옴.

2020.6.12.), 김태흠 의원 대표 발의(의안번호 2101248, 2020.7.1.), 김경협 의원(의안번호 2102305, 2020.7.23.), 류성걸 의원 대표 발의(의안번호 2110905, 2021.6.21.), 김윤덕 의원(의안번호 2112334, 2021.8.31.).

123) 대한건설협회(2021), 지방과 수도권 상생·균형발전을 위한 예비타당성조사 개선 건의, 참조.

- 실제 선행연구에서 인프라 투자에 대한 인식과 2030년까지 향후 10년 동안의 인프라 미래 수요를 조사한 대(對)국민 설문 결과[124]에서, 종합적인 만족도는 '보통 이하'로 응답한 비율이 71.5%를 차지하여 1/3 정도만 인프라의 품질에 만족하고 있는 것으로 조사되었으며, 지역 편차 또한 큰 것으로 조사됨.[125]
  - 특히 인프라 투자에 대한 만족도의 경우 서울을 포함한 6대 광역시 소재 지역민의 경우 '만족' 이상으로 응답한 비율이 45.1%로 높게 조사되었으나, 그 외 지방 지역의 경우 13.8%로 큰 격차를 보이는 것으로 조사됨.[126]

- 결국 인프라 격차를 해소하여 주거지로의 매력도를 제고하여 국가균형발전의 토대를 구축하기 위해서는 지역 인프라에 대한 투자 확대만이 그 해답이 될 수 있음.

- 이뿐만이 아니라 앞서 2장에서 살펴보았듯이 지역건설산업과 지역 내 건설투자는 지역경제에 미치는 영향이 매우 큰 산업과 부문으로 특히나 선행연구[127] 등을 통해 건설투자 증가율과 경제 성장률 추이를 살펴보았을 때 비수도권 지역일 경우 건설투자가 경기 침체 시 적극적 경기 대응책으로서의 역할을 담당하고 있다는 점을 함께 고려한다면, 지역 경제성장을 위한 단기적 대책과 더불어 인프라 스톡(stock) 확충을 통한 경제성장의 밑거름을 마련한다는 중장기적 관점 모두에 있어 필수적으로 추진해야 할 사항임.

- 이를 위해서는 사회·경제적 여건 변화에 걸맞은 지방 인프라 투자 확대가 필요하며, 그 방향과 구체적인 인프라 시설유형은 선행연구[128]를 통해 도출한 다음 <표 Ⅴ-4>와 같은 사업들의 적극적인 추진이 필요함.

---

124) 한국건설산업연구원(2020), 전국 일반 국민 200명 대상 온라인 설문 결과로 도로·철도 등 교통 인프라, 상·하수도 및 쓰레기처리장 등 환경 인프라, 산업단지·항만 등 산업 인프라, 체육·문화시설 등 생활 인프라 등을 포함하여 질문한 결과임.
125) 매우 불만족 1.5%, 다소 불만족 15.0%, 보통 55.0%, 다소 만족 27.5%, 매우 만족 1.0%.
126) 최석인 외(2021), 건설 및 주택 부문 새 정부의 정책 과제, 한국건설산업연구원 참조.
127) 산업연구원(2020), 지역투자 활성화와 균형발전, 균형발전 모니터링&이슈 브리프 4호 등.
128) 한국건설산업연구원(2019), 활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트, 대한건설협회.

<표 Ⅴ-4> 사회 여건 변화를 고려한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 확충사업 유형

방 향	전 략	실행 방안	프로젝트 유형
풍성한 일자리를 위한 지역경제 혁신	지역산업 활성화 지원시설 확충	첨단산업지원시설 확충	① 기업 지원센터 설립 및 확대 편성 ② 전후방산업 융합플랫폼 구축 ③ 유연성 있는 유통 공급망 관리 ④ 체감형 산업 교육 및 연구 기반 조성
		국제회의복합지구 확충	⑤ MICE 목적지로서의 역량 강화
		미래 세대 산업기반 확충	⑥ 미래 세대 창의적 커리어패스 형성 지원
	미래 환경변화 반영 첨단산업단지 및 지역 특화 산업단지 조성	미래 첨단기술 기반 첨단산업단지 조성	⑦ 미래 기술 중심 첨단산업단지 조성 ⑧ 스마트산업단지 조성 ⑨ 스마트팜(Smart Farm) 조성 ⑩ 6차 산업클러스터 조성
		지역 특성 부합 특화 산업단지 조성	⑪ 지역 특화 일반산업단지 조성 ⑫ 혁신도시 기반 혁신클러스터 조성 ⑬ 낙후 지역 특화 산업단지 조성 ⑭ 지속가능 자연 친화적 산업단지 조성
	노후 산업단지의 재생 및 고도화	노후 산업단지 재생 및 구조 고도화	⑮ 노후 산업단지 재생 ⑯ 노후 산업단지 구조 고도화
		노후 산업단지 기반시설의 성능개선	⑰ 산업단지 유틸리티 및 공해물질 처리 기반 시설 성능개선 ⑱ 기업지원 기반시설 성능개선
	도심 공간이용 효율성 제고	도심 저이용 시설 활용도 제고	⑲ 공공기관 및 군사시설 이전적지 재생 사업 ⑳ 기존 도심 내 저이용 부지 용도 전환 및 활용도 제고
		복합개발(MXD)을 통한 공간효율성 제고	㉑ 고속대중교통 중심 역세권 복합개발 ㉒ 도시 속 미니집적도시 개발 ㉓ 스마트시티 확대 구축

자료 : 한국건설산업연구원(2019), 활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트, 대한건설협회.

<표 Ⅴ-4> 사회 여건 변화를 고려한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 확충사업 유형 -(계속)

방 향	전 략	실행 방안	프로젝트 유형
사람과 자원이 물처럼 흐르는 공간	생산성 향상을 위한 도로 인프라	도로 개설을 통한 지역 간 연계성 강화와 균형발전 도모	① 연결도로 개설 ② 순화도로망 구축 ③ 연륙교 건설 ④ 터널 개설
		소음·정체 등의 해소를 위한 도로의 확장 및 지하화	⑤ 도로의 확장 ⑥ 우회도로 개설 ⑦ 도로의 지하화
		안전을 위한 도로구조개선 및 보수	⑧ 도로 개량 및 개선
		농어촌도로 지속 추진	⑨ 농로 개설
	인간 중심의 친환경 철도 인프라	광역철도망 구축	⑩ 기존 철도의 연장을 통한 대도시권 접근성 제고 ⑪ 광역철도망 구축을 통한 시도 간 연계성 강화
		도시철도망 구축	⑫ 철도 접근성 개선을 위한 역사 신설 ⑬ 저렴한 교통편의를 제공하는 Tram 설치 확대 ⑭ 도시철도 신설 및 연장 ⑮ 수요 변화 등을 고려한 철도구조 개선
	선박·기업·사람이 모이는 항만	항만 확충 및 배후시설 개발	⑯ 기존 신항만 사업의 조속한 추진 ⑰ 항만 배후시설의 확충 및 정비
	항공산업 경쟁력 강화를 위한 공항 인프라	항공 수요 분산 및 인프라 확보	⑱ 지역 신공항 건설 ⑲ 기존 공항의 기반시설 확충
		항공 정비산업 육성	⑳ 항공 정비 특화 단지 조성
안심하고 쾌적한 환경에서 살 수 있는 생활공간	기후변화 및 에너지 전환 정책에의 탄력적 대응	미세먼지 저감을 위한 친환경·신재생에너지 기반 확충	① 수소에너지 인프라 조성 ② 신재생에너지 산업 융·복합단지 조성사업 ③ 신재생에너지 산업 R&D 기반 확충사업 ④ 에너지 소외지역(계층) 대상 신재생에너지 보급사업
		온실가스 감축 및 기후변화 대응을 위한 인프라 투자 확대	⑤ 화석연료 대체 및 에너지순환 효율화를 위한 인프라 확충사업 ⑥ 식량 생산 인프라 구축사업
	깨끗한 생활환경 조성	먹는 물 수질 향상을 위한 인프라 확대	⑦ 취수원 이전 및 수질 개선사업 ⑧ 정수장 고도화 사업 확대사업 ⑨ 노후 상수도관로 교체, 격오지 하수도 및 가축분뇨처리 시설 확대

자료 : 한국건설산업연구원(2019), 활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트, 대한건설협회.

<표 Ⅴ-4> 사회 여건 변화를 고려한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 확충사업 유형 -(계속)

방 향	전 략	실행 방안	프로젝트 유형
안심하고 쾌적한 환경에서 살 수 있는 생활공간 (계속)	깨끗한 생활환경 조성 (계속)	물 부족 지역 수리시설 보급 확대	⑩ 상수관로 및 관련 시설 확대 사업 ⑪ 농업용수 개발 사업
		청정한 생활환경을 위한 자원순환 인프라 확충	⑫ 폐기물 및 폐수 처리 시설 현대화·처리용량 확충사업 ⑬ 기존 처리시설 지하화 및 선호 시설 결합사업 ⑭ 폐기물 업사이클링 시설 확대 사업
	안전 취약 부문에의 건축·시설물 보강	자연재해 피해 저감을 위한 인프라 투자 확대	⑮ 지역 하천 등 위험 시설 정비사업 ⑯ 자연재해 위험지구 종합 정비사업
		생활환경 위험 저감을 위한 인프라 투자	⑰ 노후 상·하수도 교체 및 정비사업 ⑱ 전주·분전함 지중화사업
즐겁고 편리하게 살 수 있는 일상공간	즐거운 일상 공간	관광 자원 발굴 및 인프라 개선	① 광역관광개발계획의 차질 없는 추진과 예산 투입 ② 지정·개발 후 10년 이상 경과한 노후 관광(단)지 재정비 ③ 주요 관광교통 결절점 '픽업 존' 설치
		섬·해양 관광 활성화 기반 마련	④ 섬·해양 특화 관광단지 및 리조트 조성 ⑤ 해양경관 개선, 해안로 조성 및 정비, 해양 인도교 조성 ⑥ 노후 해수욕장 재정비 및 규제 개선
		산림·생태 관광 활성화 기반 마련	⑦ 농업·농촌 고유의 경관 보전 및 정비 ⑧ 안전한 농촌 관광 경로 개발 ⑨ 산악철도, 전기열차, 산악레포츠 등 산림관광자원 조성 ⑩ 수목원, 식물원, 웰니스 등 생태관광지 조성 ⑪ 도시지역의 산림관광 정비 ⑫ 반려동물 공원 등 도시권 생태형 테마공원 조성
		역사·문화 관광 활성화 기반 마련	⑬ K-Pop, K-Culture, 문학, 예술, 음식, 스포츠 등 복합문화 관광 인프라 조성 ⑭ 역사관광 인프라 정비 및 확충 ⑮ 명품 지역축제와 연계한 인프라 개선 지속
	풍요로운 일상 공간	일상 문화시설 확충	⑯ 핵심 문화기반시설로서 박물관, 미술관 확충 ⑰ 생활문화시설의 지속적 확충
		생활 체육시설 확충	⑱ 지역 위계에 맞는 다양한 공공 체육시설 공급 ⑲ 생활밀착형 체육시설 확충
		공원 확충	⑳ 생활공원 확충 ㉑ 하천 복원 및 수변공간 공원화 ㉒ 휴양림 및 야영장 확충 및 인프라 개선 ㉓ 민간공원 조성 특례사업 확대

자료 : 한국건설산업연구원(2019), 활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트, 대한건설협회.

<표 Ⅴ-4> 사회 여건 변화를 고려한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 확충사업 유형 -(계속)

방 향	전 략	실행 방안	프로젝트 유형
즐겁고 편리하게 살 수 있는 일상공간	편리한 일상 공간	공공시설 서비스 수준 제고 및 시설 복합화	㉔ 공공청사 신축 및 복합화 ㉕ 노후 공공청사 민관협력 복합개발
		생활교통 시설 확충 및 개선	㉖ 노후 원도심 주차장 조성 및 복합화 ㉗ 보행 인프라 개선 및 확충 ㉘ 자전거 인프라 개선 및 확충
다 함께 잘사는 공동체 인프라 구축	모든 지역이 함께 잘 사는 공동체	지방 쇠퇴도시 신성장 동력 확충	① 지역발전투자협약 사업 확대 시행
		주민 체감형 도시재생사업 추진	② 도시재생 뉴딜사업 연계형 가로주택정비사업 추진 ③ 지역 정주환경 개선을 위한 생활SOC 사업 확대 추진
		농촌&도서지방 르네상스 사업 추진	④ 풍요로운 농어촌 만들기 ⑤ 살고 싶은 농어촌 만들기 ⑥ 놀고 싶은 농어촌 만들기
	모든 계층이 행복한 공동체	노인복지 인프라 구축	⑦ 노인 생활복지시설 확충 ⑧ 노인 돌봄시설 확충 ⑨ 실버산업 인프라 확충
		취약계층을 위한 사회복지·보건 인프라 확충	⑩ 취약계층 사회복지 인프라 확충 ⑪ 공공보건 인프라 확충 ⑫ 장애인 복지 인프라 확충
		주거복지 인프라 확충 및 시스템 개선	⑬ 행복주택 등 수요자 맞춤형 공공 임대주택 건설 확대
	모든 세대가 희망을 가질 수 있는 공동체	영유아 보육·교육 인프라 확대	⑭ 국공립 어린이집, 유치원 대폭 확충 ⑮ 어린이 여가 및 교육 관련 인프라 확대
		학령기 학생 공교육 인프라 개선	⑯ 노후 학교 교사시설 개선사업 추진 ⑰ 청소년 교육 인프라 확대
		온가족, 온세대 학습 인프라 구축	⑱ '신중년' 재교육 인프라 구축 ⑲ 평생학습 인프라 확충 ⑳ 공공도서관 인프라 개선·확충

자료 : 한국건설산업연구원(2019), 활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트, 대한건설협회.

- 또한, 선행연구[129]에서는 앞서 제시한 지역 프로젝트와 관련하여 총 589개 사업, 367조 6,000억원 규모의 사업을 도출하였는데 이러한 지역 인프라 투자가 향후 20년간 추진될 경우 우리나라의 경제 성장률이 실질 경제 성장률 기준 최소 0.17%p에서 최대 0.28%p 높아지고, 취업률은 최소 0.6%p에서 최대 0.8%p 상승할 것으로

129) 한국건설산업연구원(2019), 전게서.

전망되어 국가 경제 발전과 더불어 특히 지역경제 활력 제고에 있어 큰 역할을 담당할 것으로 예상함.

- 결국 이러한 대규모 재정투자가 이루어지기 위해서는 안정적 재원 마련 방향에 대한 다각적 모색이 필요함. 특히 앞서 3장에서 살펴보았듯이 우리나라 1년 연평균 SOC 예산 투자액의 경우 30조원을 밑돌고 있고, 기타 타 예산 내 시설사업 예산을 고려하여 보더라도 추가적인 사업추진 여력에 있어 재정 확보의 한계가 자명하기 때문임.

- 이를 극복하기 위해서는 다양한 재원 확보 마련 방안에 대한 다각적·심층적 모색이 필요할 것이나, 단기적으로는 다음 두 가지 방안에 대한 전향적 개선안 검토가 가능할 것임.

- 첫째, 국가 및 지방부채에 대해 보다 유연한 기준 마련이 필요함. 정부(예산 당국)는 계속된 확장적 재정정책 추진으로 인해 공공부채가 급증하고 있고, 최근 코로나19로 인한 경제활력 재고를 위해 유례를 찾아볼 수 없는 강력한 추경 편성 등으로 인해 부채 증가 폭이 더욱 가속화되고 있기에 이에 대한 개선을 위해 2025년도부터는 GDP 대비 채무 비율을 60%, 통합재정수지 비율 -3% 이내로 관리하는 한국형 재정준칙 마련과 이를 통한 총량 관리 노력과 더불어 지출증가 속도 조절을 통해 중장기 재정건전화 노력 강화[130]가 필요하다는 주장이 최근 대두되고 있음.
  - 실제 2020년 기준 우리나라 국가채무(중앙정부 채무 + 지자체 채무)는 846.6조원으로 GDP 대비 43.8%를 차지하고 있으며, <표 Ⅴ-5>와 같이 최근 10년 내 가파른 증가세를 보이고 있음.

- 하지만 '채무'와 '부채'의 명확한 구분이 우선되어야 할 것임. 일각에서는 부채의 급격한 증가로 인한 재정건전성 악화를 우려하고 있으나 실제 채무는 지방채증권, 차입금 등과 같이 원금과 이자의 상환이 이루어져야 하는 비용인 반면, 부채는 적자

130) 기획재정부, "금년도 재정정책운영 성과, '20년도 일반정부·공공부문 부채", 제9회 재정운용전략위원회 보도자료(2021.12.16.), 참조.

성 채무 외에도 외국환 평형기금과 같이 금융성 채무와 더불어 영구 및 장기임대아파트 관련 기금차입금이나 받아 놓은 보증금 등 차입 부채 성격이 아니고 악성부채가 될 가능성도 없는 비용도 포함되어 있기 때문임.

<표 Ⅴ-5> 최근 10년간 국가채무 변화 현황

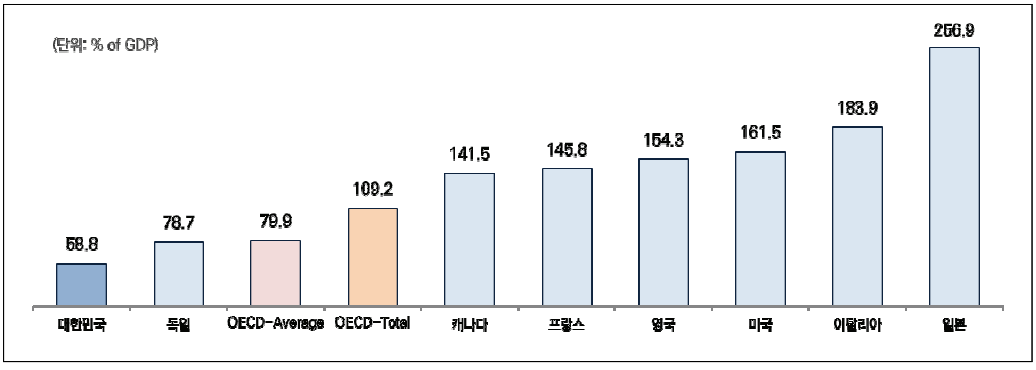
(단위 : 조원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전체 규모액	420.5	443.1	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.6
GDP 대비 비중	30.3%	30.8%	32.6%	34.1%	35.7%	36.0%	36.0%	35.9%	37.6%	43.8%

자료 : 국가통계포털.

- 또한, 국가부채는 일반적으로 국가채무인 D1(중앙정부 채무+지방정부 채무), 일반정부 부채인 D2(D1+비영리 공공기관 부채, OECD 사용기준), 공공부문 부채인 D3(D2+비금융공기업 부채)로 구분하고 있는데 국제 비교 기준인 D2를 기준으로 살펴보면, 재정의 적극적 역할에 따른 부채 증가를 참작하더라도 <그림 Ⅴ-3>을 통해 살펴볼 수 있듯이 우리나라의 부채비율은 규모와 질적 측면에서 주요국 대비 매우 양호한 상황임.[131]

<그림 Ⅴ-3> 2020년 기준 G7국가들과 비교한 GDP 대비 일반 국가채무 비중



주 : 각 국의 기준은 2020년 기준.
자료 : OECD(2022), General government debt, data.oecd.org, 검색일 : 2022.1.3.

131) 기획재정부, 상게서 참조.

- 이를 종합 고려할 때 공공재정을 활용한 인프라 투자 확대를 보다 적극적으로 추진하여야 함. 특히 최근 재무 상황 개선이 필요하다고 위험 관리 및 경영 효율화 등을 활발히 추진하고 있는 일부 건설 부문 공공 발주기관의 재무건전성 관리도 보다 완화할 필요가 있으며, 지방재정에 대해서도 완화된 기준 마련을 검토해야 할 것임.

- 특히 지방재정과 관련하여 지역 내 인프라 및 시설투자와 관련한 기준의 완화를 적극적으로 검토해야 함. 특히 지방자치단체가 지방재정의 건전한 운영과 공공의 목적을 위해 재정상의 필요에 따라 발행하는 공채(公債)인 지방채에 대한 기준 완화가 필요함.
  - 보통 대규모 공공 건설사업, 공영사업, 재해복구사업 등 지방재정 투자 수요에 대처하고, 각종 지역개발사업의 추진을 위해 발행하는 광역 및 기초지자체가 발행하는 지방채[132]의 경우 지방재정의 악화를 막기 위해 지자체별로 전전 연도 예산액의 10% 범위 내에서 지방채 발행 한도액을 매년 행정안전부가 제한하고 있음.
  - 보다 구체적으로 지방채 발행 한도액은 지자체의 재정 상황, 채무 규모, 채무상환 일정 등을 고려하여 유형을 구분하여 유형별로 한도액을 설정하고 있음. 즉, 지방채 발행 한도제도는 지자체별 또는 회계·사업 단위별로 일정 기간 발행하는 지방채무의 최대규모를 설정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하도록 하는 제도임.
  - 이뿐만이 아니라 지방재정의 건전화를 위해 정부는 지방채 발행과 관련하여 지자체 예산 대비 채무 비율이 25%를 상회할 경우 지방채 발행의 지자체 자율성을 회수하고 중앙정부가 관리·감독을 시행하는 추가적인 안전장치 또한 운영 중임.

- 물론 2012년 대비 2020년 지방채 발행 총계는 26.8조원에서 29.8조원으로 11.4% 증가하였으나, 동기간 총계기준 예산(광역 및 기초지자체 최종 총계, 기금포함)은 이

132) 사업 성격에 따라 지방채는 일반채와 공기업채로 구분 가능하며, 일반채는 일반적인 공공사업의 재원으로 사용되는 채무로서 일반회계채와 기타특별회계채로 다시금 구분됨. 이때 일반회계채의 대상 사업은 도로, 교량, 청사정비, 재해복구 등이며, 기타특별회계채의 경우 주택, 택지개발, 농공단지, 공단조성, 상하수도사업, 신시가지개발, 주차장 설치, 관광휴양단지 조성 등임. 또한, 공기업채의 경우 공기업 사업의 재원으로 사용하기 위해 공기업특별회계(지방직영기업)의 재원으로 조달하는 채무로서 대상 사업은 상하수도사업, 공영개발사업, 지하철 건설, 지역개발기금조성사업 등으로 지방채 대부분은 인프라 투자를 목적으로 발행하고 활용되는 것이 일반적임.

를 초과하여 증가(236.4조원에서 477.8조원으로 102.1% 증가)하였다는 점에서 지방채 발행 증가로 인한 지방재정의 급격한 악화를 가져왔다고 보기는 어려움.

・이에 따라 <표 Ⅴ-6>과 같이 지난 9년간 지자체 예산 대비 채무 비율의 증감은 서울을 제외한 모든 지역에 걸쳐 감소하여 2020년 말 기준 6.61%에 불과한 것으로 조사됨.

<표 Ⅴ-6> 광역지자체별 예산 대비 채무 비율 현황(2012~2020년)

(단위 : %)

지 역	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년	CAGR
총 계	13.36%	12.37%	9.32%	7.28%	6.61%	-7.5%
서울	8.44%	13.46%	12.19%	11.08%	12.78%	4.7%
부산	21.89%	19.15%	14.82%	13.13%	11.25%	-7.1%
대구	23.48%	19.71%	14.51%	13.02%	9.92%	-9.1%
인천	25.88%	26.42%	20.66%	13.07%	8.11%	-12.1%
광주	15.08%	15.37%	14.83%	12.35%	8.96%	-5.6%
대전	13.43%	11.32%	9.58%	7.13%	6.88%	-7.2%
울산	11.88%	10.36%	9.08%	10.14%	10.09%	-1.8%
세종	38.38%	11.21%	4.80%	6.74%	13.38%	-11.0%
경기	13.59%	11.54%	6.50%	4.00%	2.54%	-17.0%
강원	12.93%	11.56%	9.19%	6.76%	5.25%	-9.5%
충북	9.74%	8.43%	7.48%	5.84%	4.61%	-8.0%
충남	12.67%	9.80%	6.93%	4.23%	3.84%	-12.4%
전북	11.42%	9.86%	8.08%	5.35%	3.62%	-12.0%
전남	10.33%	7.93%	6.43%	4.91%	4.55%	-8.7%
경북	10.18%	8.82%	7.23%	6.29%	5.54%	-6.5%
경남	11.80%	8.01%	4.38%	3.35%	4.06%	-11.2%
제주	20.05%	14.48%	9.36%	5.74%	10.07%	-7.4%

주 : 1) 광역지자체 및 기초지자체 포함.
2) 조사 시점(매년 말) 지자체 결산자료를 취합한 결과로, 최종결산 결과와 일부 차이 발생 가능.
자료 : 행정안전부, 각 년도 지방채무 현황 자료 이용 재계상.

- 이러한 최근 지자체의 재무 건전 현황을 고려할 때 보다 적극적인 지방채 발행을 통한 지역 인프라·공공시설 사업 확대를 꾀할 여력이 충분한 상황이며, 이를 위해서는 지방채 발행 한도제도와 관련한 지자체의 자율 예산권의 범위 상향과 더불어 현행 전전 연도 예산액의 10% 범위 내에서 지방채 발행 한도액을 규율하고 있는 채무 비율을 상향시키는 제도개선이 필요함.

- 또한, 최근 정치권을 중심으로 논의[133]되고 있는 바와 같이 채무 회수 가능성이 큰 특정 요건을 갖춘 공공 개발사업에 대해서는 단일 사업 기준으로 지방채 발행 요건의 예외적 완화 또한 함께 고려 가능할 것임.

- 둘째, 지자체가 역내 발전에 필요한 자율적인 인프라 투자예산을 확보하기 위해 중앙정부 특별회계 계정에 속한 균형발전특별회계의 개선이 필요함.

- <표 Ⅴ-7>과 같이 최근 중앙정부의 지방이전 재원 규모는 갈수록 증가하고 있는 상황(2012년 103.5조원 → 2020년 177.2조원)으로 2020년 기준 총조세 대비 지방가용 재원 비중은 70.0%에 달하고 있는 상황임.
  - 하지만 중앙정부 재정의 지방이전 재원 규모를 구체적으로 살펴보면, 복지 및 교육 관련 교부세율 등이 동기간 대폭 인상되었으며, 인프라 및 시설투자와 관련한 예산은 답보인 상황임.

<표 Ⅴ-7> 중앙정부의 지방이전 재원 규모 현황(2012~2020년)

(단위 : 조원, %)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
지방이전 재원	103.5	112.6	114.9	120.9	128.4	144.9	149.6	170.4	177.2
- 교부금	71.4	78.3	77.7	74.8	81.7	97.1	99.4	111.6	111.6
- 양여금	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
- 국고보조금	26.1	28.0	31.3	46.1	46.7	47.8	50.2	58.8	65.6
- 광특회계	6.0	6.3	5.9	-	-	-	-	0.0	0.0
지방가용 재원	157.4	165.3	169.4	191.9	203.9	225.3	233.9	258.3	268.2
(총조세 대비, %)	61.0%	62.0%	62.5%	66.4%	64.1%	65.2%	63.2%	67.5%	70.0%

주 : 1) 지방이전 재원 : 교부금, 양여금, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원의 총액(단, 균형발전특별회계, 지역발전특별회계, 광역발전특별회계의 경우 보조금목만 계상).
2) 지방가용 재원 : 각 지방자치단체가 사용할 수 있는 재원 총액(지방세+지방이전재원).
3) 지자체 가용재원 비중 : 총조세(국세+지방세) 대비 지방가용 재원의 비중.
자료 : 기획재정부, 연도별 예산서, e-나라지표 검색(검색일 : 2022.1.3.).

- 특히 대표적 인프라·공공시설 사업 투자 재원인 균형발전특별회계(균특회계)[134]의

133) 연합뉴스, “이재명 ‘지방채 발행 늘려 공공개발’...당에 공식 요청”, 2021.11.7. 신문기사 참조.

경우 <표 Ⅴ-8> 및 <표 Ⅴ-9>와 같이 지난 2009년 이후 20여년 간 10조원 규모로 답보상태로 동기간 전체 예산 규모 증가율을 고려하였을 때 오히려 투자 규모의 역행이 발생하였다고 볼 수 있음.

- 지역 인프라·공공시설 사업 투자 재원과 관련하여 균특회계가 중요한 것은 예산 모두가 지역 인프라 투자에 활용하는 목적성 특별회계인 점과 더불어 <표 Ⅴ-10>과 같이 광역 및 기초지자체가 중앙정부의 재원을 활용하여 자율 편성할 수 있는 체계를 갖추어 지역 특성에 적합한 인프라 투자 사업을 추진할 수 있도록 도모하는 예산이기 때문임.
- 하지만 상술한 바와 같이 지난 20여년 간 국가균형발전특별회계의 총계가 10조원 규모로 답보상태인 점과 더불어 지자체가 지출 한도 내에서 자율적으로 예산 편성할 수 있는 자율계정의 최근 급격한 감소로 인해 지역경제와 지역건설산업 활성화를 제한하고 있다고 판단 가능함.

<표 Ⅴ-8> 舊 지역발전특별회계 예산 추이(2005~2014년)

(단위 : 조원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총계	5.5	5.9	6.8	7.8	9.1	9.9	10.0	9.4	10.0	9.4
지역계정	4.2	4.5	4.9	5.8	6.6	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5
광역계정	1.3	1.4	1.5	1.7	2.1	5.8	5.8	5.6	6.1	5.5
제주계정	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3

주 : 2005~2009년까지는 舊 균특회계, 2010년부터는 광역·지역발전특별회계로 개편(타 회계에서 사업 이관), 2014년의 경우 예산규모.

자료 : 신두섭(2014), 지역발전을 위한 지역발전특별회계의 개편방안에 대한 연구, 한국재정학회 학술발표자료.

---

134) 참고로 국가균형발전특별회계의 목적과 변천 사항을 간략히 살펴보면, 2003년 당시 참여정부에서는 국정기조인 균형발전 추진을 위해 상징성을 갖춘 별도 특별회계 신설 필요성을 제기하여 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정을 포함한 舊 국가균형발전특별회계(2005~2009년)를 신설하였으며, 이후 이명박 정부에서는 지역정책 방향이 균형발전에서 광역경제권 발전으로 변화함에 따라 광역지역발전특별회계(2010~2013년)로 개편되었음.

이후 2014년 「국가균형발전특별법」 일부 개정에 따라 지역발전특별회계의 설치가 명시됨으로 인해 기존 광역·지역발전특별회계가 지역발전특별회계(2015~2017년)로 개편되었으며, 그 사업내용 또한 지역주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력 강화사업의 중점 지원으로 변화됨.

다시 2018년 「국가균형발전특별법」이 재개정되면서, 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계(2018년~)로 개편하여 현재까지 이어져 오고 있는 국가균형발전특별회계는 부처 및 지자체가 개별적으로 추진하고 있는 다양한 지역사업을 하나의 특별회계로 통합하여 효율적으로 지원함으로써 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전 도모를 목적으로 하고 있음.

<표 Ⅴ-9> 국가균형발전특별회계 예산 추이(2015~2020년)

(단위 : 조원)

구 분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
총계		10.3	10.0	9.5	9.9	10.7	9.2
지원계정		5.4	4.9	4.7	4.2	4.8	6.6
자율계정	소계	4.5	4.6	4.3	5.3	5.5	2.3
	시·도	2.8	2.9	2.9	3.5	3.7	1.2
	시·군·구	1.7	1.7	1.4	1.7	1.8	1.1
세종계정		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
제주계정		0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2

자료 : 국가균형발전위원회, 국가균형발전종합정보시스템(NABIS).

<표 Ⅴ-10> 국가균형발전특별회계 기본 구조

편성방식	계정	지역자율계정	지역지원계정	세종계정	제주계정
지자체 자율편성	시·도	시·도 자율편성사업	-	시·도, 시·군·구 자율편성사업 (시·군·구 기반구축사업 등 포함)	시·도, 시·군·구 자율편성사업 (시·군·구 기반구축사업 등 포함), 특별지방행정기관 이관사무 수행경비
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

주 : 1) 시·도 자율편성사업(지역자율계정) : 지역의 일반적 개발사업으로 광역지자체가 지출한도 내에서 자율적으로 예산 편성.
2) 시·군·구 자율편성사업(지역자율계정) : 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로, 해당 기초지자체가 지출한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산 편성.
3) 자율편성사업(세종·제주계정) : 세종 및 제주계정 대상사업 중 부처 직접편성 사업을 제외한 사업으로 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출한도 내에서 자율편성.
4) 부처직접편성사업(지역지원계정, 세종·제주계정) : 광역협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성.

자료 : 국가균형발전위원회 홈페이지(검색일 : 2022.1.3.).

- 결국 이를 개선하기 위해서는 국가균형발전특별회계 확대를 꾀하여야 할 것이며, 운영방식과 세부 사업별 배분 부적정 또한 일부 개선이 필요함.

・그 방안으로는 국가균형발전특별회계를 일부 수정하여 지자체 자율편성계정 비중을 높이는 가운데, 낙후지역 경제 개발과 관련된 경우 추가 지원방안 마련이 필요

함.

- 특히 2017년 언론보도[135]에 따르면, 국가균형발전특별회계의 지역별 배분 내역과 각 지역별 보조금 증감 폭을 분석한 결과 특정 지역에 편중되는 모습을 보이고 있다고 분석한 점과 더불어 설상가상으로 2021년 언론보도[136]에서는 최근 정부가 재정 분권 가속화를 위해 2023년부터는 균특회계 전환사업 보전분 3.6조원에 대해 소비지수 가중치 방식 적용을 통해 지자체별 배분 계획을 밝혀 오히려 상대적으로 낙후지역에 쓰여야 할 예산이 재정 여건이 좋은 수도권에 집중될 것이라는 우려 사항 등을 종합할 때 지역 간 균형발전의 취지를 고려하여 지역 간 불균형 해소 목적에 맞는 지자체 자율 편성 한도액 예외 체계 마련도 함께 검토하여야 할 것임.

다. 인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화

- 최근 통계청이 발표한 장래인구추계[137]에 따르면, 현재 우리 사회에 만연한 저출산과 고령화로 인해 결혼과 출산이 감소하면서, 지난 2020년 합계출산율은 0.84명에 불과한 상황임. 이에 따라 2021년 처음 우리나라 인구수 감소가 이어졌으며, 이는 기존 정부 전망보다 8년이나 빨리 정점이 찾아온 빠른 감소세임.

- 이와 맞물려 현안으로 부딪힌 더 큰 문제는 국토 공간의 불균형 성장이 더욱 뚜렷해져 지방소멸화가 가속화되고 있으며, 이러한 경향은 향후에도 수도권 중심의 성장이 지속될 것으로 전망된다는 점에서 더욱 우려스러운 상황임.

- 지난 40년간 수도권 및 광역시와 그 주변 지역의 인구는 증가하고 있는 반면, 지방 대부분에서는 인구가 감소하여 인구증가 지역과 인구감소 지역의 공간적 편중은 향후에도 지속될 전망임.[138]
- 즉, 인구증가 지역이 주로 수도권에서 그 인접 시·군으로 수도권이 공간적으로 확장되는 추세이며, 이는 곧 대도시의 광역화가 지속적으로 진행되는 상황임.

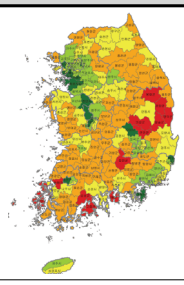
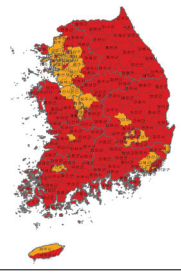
---

135) 신아일보, “국가균형발전 지역발전특별회계 개편・확충 필요”, 2017.10.5. 신문기사, 참조.
136) 연합뉴스, “지역 간 균형발전 빠진 재정 나누기...지방소멸 가속화”, 2021.6.30. 신문기사 참조.
137) 통계청(2021), 2020~2070년 장래인구추계.
138) 김태환 외(2020), 인구 및 국토공간구조의 변화와 전망, 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief 3호, 국토연구원, 최석인 외(2021), 건설 및 주택 부문 새 정부의 정책 과제, 한국건설산업연구원 재인용.

· 이에 반해 비수도권의 경우 인구감소가 심각한 수준으로 일부 지역에서는 당장 지방소멸까지 논의될 정도로 위기에 봉착하고 있는 상황이며, 이러한 추세는 향후 더욱 심화되어 최근 감사원 보고서[139]에 따르면, <표 Ⅴ-11>과 같이 2047년 대한민국의 모든 기초 자치단체가 인구소멸 위험단계에 진입하게 된다고 전망하고 있음.

<표 Ⅴ-11> 장래인구추계에 따른 시·군·구별 장래 소멸 위험지역 분석

(단위 : 개(기초지방자치단체 수), %)

구 분		2017년	2047년	2067년	2117년
그래픽 표기					
소멸위험 낮음 (저위험지역)		16(7.0%)	-	-	-
소멸위험 보통 (정상지역)		62(27.1%)	-	-	-
주의단계		68(29.7%)	-	-	-
소멸위험단계	소멸위험 진입단계	71(31.0%)	72(31.4%)	13(5.7%)	8(3.5%)
	소멸 고위험단계	12(5.2%)	157(68.6%)	216(94.3%)	221(96.5%)
합계		229(100.0%)	229(100.0%)	229(100.0%)	229(100.0%)

주 : 1) 고용정보원이 통계청의 시·군·구별 장례인구추계를 바탕으로 현 수준의 합계출산율(0.98명)이 지속된다는 가정하에 예측.
2) 소멸위험 낮음(저위험지역) : 고용정보원 소멸위험지수 : 1.5 이상, 소멸위험 보통(정상지역) : 1.0 이상~1.5 미만, 주의단계 : 0.5 이상~1.0 미만, 소멸위험 진입단계 : 0.2 이상~0.5 미만, 소멸 고위험단계 : 0.2 미만.
자료 : 감사원(2021), 인구구조변화 대응실태 I (지역) 감사보고서의 내용을 저자 통합 조정.

- 결국 이러한 지방 중소도시의 인구감소는 필연적으로 생활인프라 등 기초생활 기능 저하로 이어져 생활 기반 취약지역(life desert) 발생이 불가피하고 이는 곧 대도시로의 인구집중 현상을 가속화시키는 악순환 발생이 불가피함.

· 관련 연구[140]에서는 이러한 지방 중소도시 지역을 소멸 위기 도시근린으로 규정하

139) 감사원(2021), 인구구조변화 대응실태 I (지역) 감사보고서.

고 이러한 지역에서는 노후 불량주택과 유휴부지의 비율이 높고, 민간생활 서비스에 대한 접근성이 낮은 상황으로 조사·분석함.

- 일례로 소멸 위기 도시근린에 위치한 주택의 89.18%가 단독주택, 31.69%가 40년 이상 노후주택, 필지의 87.68%가 폭 8m 도로에 접하지 못한 필지이며, 이러한 소멸 위기 도시근린에서 민간생활 서비스(병·의원, 약국, 편의점·슈퍼마켓)을 이용하려면 일반 지역보다 2.31~2.56배 먼 거리를 이동해야 하며, 이러한 주거환경과 민간생활 서비스의 접근성은 소멸단계가 진행될수록 점차 악화될 것이라 전망함.

- 이러한 인구감소와 지방 중소도시 쇠퇴를 최소화하고 지역 거주민의 삶의 질을 확보하기 위해서는 지역인프라 체계를 장기적 관점에서 개편하는 다양한 정책적 지원이 마련되어야 할 것이며, 이 과정 내 지역인프라 투자 확대와 이를 위한 거버넌스 체계 고도화가 필연적으로 이루어져야 함.

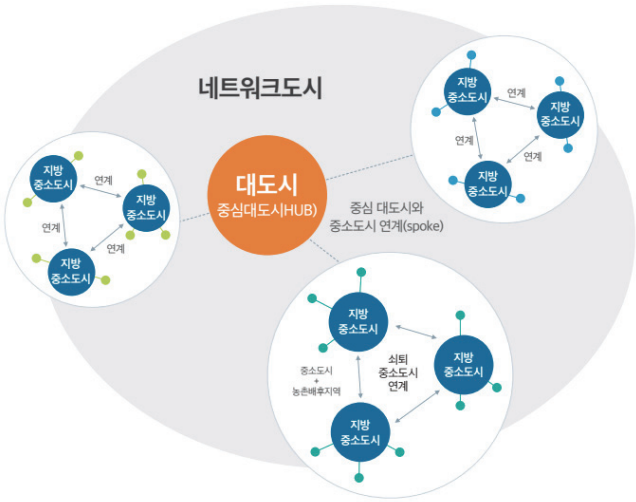
- 그 방안으로는 첫째, <그림 Ⅴ-4>와 같이 흩어져 있는 개별 지방 중소도시의 인프라를 광역적 네트워크 도시 체계로 구축하여 집중형 인프라 확충이 필요함.

- 국토 공간상의 인구 불균형 성장의 고착화를 완화하기 위해서 지방 대도시, 혁신도시 및 중소도시와 주변 지역 간의 광역적 연계 강화 등 네트워크 도시 체계 구축을 고려해야 함.
- 특히 인구감소와 고령화 등으로 쇠퇴하고 있는 지방 중소도시의 경우 고차서비스나 경제·교육 등의 중심기능 공유를 통한 공동 발전 모색이 인프라 투자의 효율화를 고려할 때 합리적인 대안으로 적용 가능함.

- 둘째, 전술한 바와 같이 인구감소 지역 대부분에서 도심부의 공동화 문제, 도시시설의 외곽으로의 확장, 저이용 통지 증가로 인한 문제가 빈번히 발생하고 있기에 이를 개선하기 위해서는 공간의 효율적·집약적 활용 추진이 필요하며, 이를 위해서는 시설의 집적화를 통한 공간 내 압축적 개발이 필요하고 이에 부합하는 인프라 투자가 이루어져야 함.[141]

140) 구형수(2018), 소멸위기의 지방중소도시 근린지역, 맞춤형 정책대응이 필요하다, 국토정책 Brief, 국토연구원.

<그림 Ⅴ-4> 광역적 네트워크 도시 체계 개념도



자료 : 민성희 외(2017), 인구 및 국토공간구조 변화전망과 대응방향, 국토연구원.

- 셋째, 소멸위기 지방 중소도시의 지속적 거주 유도와 안정화 및 재조정을 위해 최저수준 이상의 삶의 질 유지 및 공간복지 실현을 위한 생활서비스 접근성 개선과 더불어 거주민들의 지속적 거주 보장을 위한 지역사회 기반의 통합적 생활서비스 제공, 주거안정성 제고를 위한 공공이 임대·운영하는 공동거주시설 등의 공급 확대 정책 등이 필요함.[142] 특히 농촌지역의 경우 초고령화로 이미 진입하였기에 이에 걸맞은 인프라의 공급이 필요하며, 인구 감소지역의 경우 인구가 감소하더라도 교통, 의료, 교육시설 등 필수적인 기초 생활인프라 공급의 사각지대가 발생하지 않도록 관련 인프라 투자의 신설 및 계속적 투자가 필요함.

  • 이와 관련하여 일본의 경우 소멸위기 지방 중소도시 주민들이 지역사회에 계속 거주할 수 있도록 지원하는 '지속적 거주 보장 정책(취락네트워크권 형성사업, 작은 거점 조성사업, 지역포괄케어시스템 등)을 추진하고 있어 벤치마킹이 가능함.

- 이와 더불어 상기와 같은 인구감소와 지방 중소도시 쇠퇴를 최소화하고 지역 거주

141) 김태한 외(2020), 인구 및 국토공간구조의 변화와 전망, 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 제3호, 국토연구원, 최석인 외(2021), 건설 및 주택 부문 새 정부의 정책 과제, 한국건설산업연구원 재인용.
142) 구형수(2018), 전게서의 내용을 바탕으로 요약·정리함.

민의 삶의 질을 확보하기 위해서는 지역인프라 체계를 장기적 관점에서 개편하는 다양한 정책을 뒷받침할 수 있는 거버넌스 강화 또한 함께 이루어져야 할 것임.

- 이와 관련하여 우리나라와 유사하게 저출산·고령화와 인구의 수도권 집중 문제를 경험하고 있는 대표적 국가인 일본의 경우 지난 2014년부터 전담 부처 신설과 이를 지원할 법체계를 완비하는 등 일관된 노력을 경주하고 있기에 이를 벤치마킹하여 지역인프라 투자 확대를 꾀할 수 있는 거버넌스 개선 또한 함께 추진해야 할 것임.

  ・일본의 경우 지난 2014년 민간 주도로 발족된 일본창성회의[143]에서 지역인구의 수도권(도쿄권) 유입으로 인해 2040년 기초 지방자치단체 1,727개 중 896개가 소멸하고, 장기적으로 도쿄권 역시 인구가 급감하여 국가소멸 위기에 직면할 것이라는 '마스다 보고서'를 발표함. 이를 통해 일본 전역에 걸쳐 '인구감소에 대한 위기의식'이 생성되고 공론화되는 계기가 마련됨.[144]

  ・이후 2014년 총리 직속 내각부에 '마을·사람·일자리 창생본부'가 설치되고 지방창생담당대신(장관)[145]을 신설하면서 인구와 지역경제 문제를 연계하여 대응하고 있음.

  ・또한, 소멸 기초지방자치단체 목록 공표 이후 즉각적으로 일본 정부는 50년 후 1억 명 정도의 인구를 유지하겠다는 목표를 세워 2014년 12월 「지역·사람·일자리 창생법(まち、ひと、しごと創生法, 약칭 지방창생법)」을 제정하였으며, 동법에서는 저출산·고령화에 대응하여 인구감소를 막고, 도쿄권역에 집중된 인구를 분산하여 각 지역에 쾌적한 거주환경을 확보함으로써 변화되고 활력 있는 일본사회를 유지하는 것을 목적으로 함.

  ・이후 일본 정부는 인구감소와 지역경제 위축 회복을 위해 일자리와 사람의 선순환 구조를 확립하고, 이를 지원하기 위해 지역 활성화를 도모하는 지방창생전략(일본

143) 2011년 동일본대지진 이후 일본 생산성본부를 중심으로 발족된 민간정책자문조직으로 마스다 히로야가 초대 좌장이었음.

144) 이하 박진경(2020), 지방소멸대응 지역발전정책, 한국지방행정연구원, 이정환(2020), 인구감소 시대 지방의 지속가능성에 대한 정책대응: 일본의 사례, 서울대학교, 감사원(2021), 전게서 재인용을 통해 내용 인용 및 재구성.

145) 이후 2015년 10월 3차 아베신조 내각에서 '1억 총활약 담당대신'을 신설하여 '1억 총활약 추진실'과 '자녀·육아본부'를 총괄하는 등 저출산 대책 담당대신과 지방창생 담당대신을 따로 두다가 2020년 9월 스가 내각에서 1명의 내각부 특명 담당대신이 '1억 총활약 담당대신'과 '지방창생 담당대신'을 겸임하고 있음.

지방창생정책)을 수립하여 시행 중임.

- 우리나라 또한 그간 개별적으로는 이와 유사한 정책을 추진하였으나, 일관된 부처(주체)를 통한 정책 추진이 부재하고 앞서 살펴본 소멸위험 지역 내 인프라 시설의 집약 정책 추진 등이 부재하였기에 일본의 사례를 벤치마킹하여 향후 지역인프라 투자 관련 거버넌스 개선이 필요함.

- 특히 우리나라의 경우 이미 지역별 혁신도시 구축을 통한 지방 중심 대도시(HUB)의 기능을 구축하고 있다는 점을 고려할 때 공공기관 지방 이전 추진 및 사후관리 수준을 넘어 지역 산업 활성화를 유도하고 이를 뒷받침할 다양한 인프라 시설의 투자 고도화를 꾀할 수 있는 컨트롤타워의 마련이 필요함.

라. 지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대[146]

- 우리나라 인프라의 경우 과거 고도 성장기(1970~1990년)에 단기간 집중적으로 건설된 인프라의 노후화가 가속화되면서 미래 사회비용 증가는 불가피한 상황임.
  - 해외 주요 국가들의 경험에 기초해 볼 때, 노후 인프라에 대한 적기·적정 투자가 이루어지지 못하면 안전 문제뿐만 아니라 사후 유지·보수 등 관리비용이 급격하게 증가하는 문제가 발생할 것임.[147]

- 실제 시설물통합정보관리시스템 내 기록된 우리나라 주요 인프라 시설의 노후화 실태를 분석한 최근 언론 기사[148]를 살펴보면, 전국 지역별 흩어져 있는 건축물과 터널, 항만, 상하수도 등 국내 대다수 기반시설의 급격한 노후화가 진행되고 있어 유지관리와 성능개선 등 선제적인 안전 투자 확대의 필요성이 시급함.
  - 보다 구체적으로 노후시설물의 현황을 살펴보면, 향후 10년 안에 준공 후 30년 이상이 되는 국내 시설물은 총 7만 3,192(21.42%)개소에 달하는 것으로 분석되었음.
  - 시설물별로는 특히 댐(75.5%), 항만(49.5%), 교량(49.2%)의 노후화 속도가 빠른 수

146) 본 절의 경우 최석인 외(2021), 전게서의 내용을 바탕으로 연구를 통해 추가 보완·요약 기술함.
147) K-Hub 연구단(2016), 선진국의 인프라시설 관련 정책 동향, 서울대학교 건설환경종합연구소, 최석인 외(2021), 전게서 재인용.
148) e대한경제, “2030년이면 국내 항만·교량 절반이 준공 30년 경과”, 2022.1.5. 신문기사 참조.

준으로 댐의 경우 2030년이 도래할 경우 4곳 중 3곳이 준공 30년에 달할 것이며, 항만과 교량 역시 각각 절반이 노후 시설물로 분류될 것으로 전망됨.

・또한, 상·하수도(44.5%)와 하천(43.1%), 건축물(42.5%) 역시 2030년부터는 각별한 안전관리가 필요한 상황임.

- 결국 2021년 정부가 발표한 '2021년 국가안전대진단 추진 결과'에 따르면, 진단 대상 시설물 중 3곳 중 1곳(총 7,702개소, 33%)에서 안전 위험요인이 발견됨. 더욱이 3,171개 시설은 시정 조치가 이루어졌으나, 나머지 4,439곳은 보수·보강, 92곳은 정밀안전진단이 각각 필요한 것으로 조사되어 노후 인프라 시설에 대한 관리 강화와 투자 확대는 불가피한 실정임.

- 한가지 다행인 점은 우리 정부와 국회의 경우 이러한 문제의 심각성을 인식하여 지난 2020년부터 국내 인프라의 노후화 심화에 대응해 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」을 제정하여 시행 중임.[149]

・지난 1990년대 중반 발생한 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사고 이후 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」이 제정되면서 중대형 시설물의 구조적 결함에 대한 안전점검 체계가 갖추어짐. 그러나 시설물 노후와 관련한 유지보수와 성능보강 체계는 제대로 갖춰지지 않았던 한계를 보여 공공 기반시설을 중심으로 전략적 투자와 관리 시스템을 구축하기 위해 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」을 제정함.

- 이러한 노후 인프라에 대한 복구 및 성능 제고를 위한 재정투자는 국민 안전 제고뿐만 아니라 직·간접적으로 국민 삶의 질 및 국가 경쟁력 향상에 긍정적 역할을 수행할 것으로 예상되며, 지역건설산업에게도 새로운 시장 창출이 가능해져 지역건설산업 활성화와 더불어 지역경제 활력 제고에도 큰 일익을 담당할 것으로 기대됨. 특히 다음과 같은 측면에 있어 개선과 발전이 가능하기에 노후 인프라 성능 제고에 대한 적극적 재정투자가 요구됨.

149) 지난 1990년대 중반 발생한 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사고 이후 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」이 제정되면서 중대형 시설물의 구조적 결함에 대한 안전 점검 체계가 갖추어짐. 그러나 시설물 노후와 관련한 유지보수와 성능보강 체계는 제대로 갖춰지지 않았던 한계를 보여 공공 기반시설을 중심으로 전략적 투자와 관리 시스템을 구축하기 위해 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」을 제정함.

- (국가 경쟁력 제고) 그간 국내에서는 인프라 투자가 경기부양 수단으로 활용되었고, 그 과정에서 충족된 양적 측면과는 별개로 질적 문제에서 국가 경쟁력을 충분히 뒷받침하지 못하는 문제가 발생하고 있어 투자가 요구됨.
- (국민 삶의 질 향상) 인프라는 다중이용시설이라는 점에서 시민들의 안전과 직결되어 있음은 물론, 심적 요인인 행복감과 안전 체감도에도 영향을 미치기 때문에 노후 인프라에 대한 투자가 필요함.
- (재정부담 완화) 급속히 노후화되고 있는 인프라를 개선하기 위한 투자 부족분이 누적된다면 향후 막대한 재원이 소요될 가능성이 제기되어 꾸준한 투자가 요구됨.
- (기술 변화 대응) 4차 산업혁명으로 대표되는 최근의 급속한 기술의 진보는 정보 인프라의 확충이 필수 불가결한 조건이며, 동시에 기존 인프라의 개선과 확충 역시 필요하다는 점에서 투자의 필요성이 제기되고 있음.[150]

- 하지만 이러한 노후 건축물을 비롯해 각종 기반시설 등의 유지관리 및 성능개선에 대한 본격적 투자 확대의 필요성에도 불구하고, 법률에서는 기반시설 관리에 소요되는 비용과 관련하여 재원 조달 수단에 대한 세부적인 규정 마련이 미흡하여 실효성이 저하되는 한계를 안고 있음.
- 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」 제21조에서는 국가와 지자체가 기반시설의 보수·보강·성능개선 등에 필요한 비용을 지자체, 공공기관, 지방 공기업에게만 출자·출연·보조·융자할 수 있도록 규정 중임.
- 또한, 동법 제22조와 제23조에서는 기반시설 관리 주체로 하여금 성능개선 충당금을 의무적으로 적립하도록 하고 있으며, 대신 관리 주체가 시설 이용자에게 '사용부담금'을 징수할 수 있도록 함.
- 결국, 현행 법체계 아래에서 중앙정부, 지자체, (지방)공공기관이 관리하는 공공시설물에 대해서는 정부와 지자체의 지원이 일정 부분 이루어질 수 있으나, 민간 소유의 기반시설에 대해서는 관리 주체가 스스로의 비용을 부담하거나 사용 부담금 적립을 통해 조달해야 함.
- 이로 인해 이용자 기반이 미흡하거나, 유지·보수 등에 대규모 자본이 소요되는 대

150) 이승우 외(2019), 노후 인프라 투자 확대 필요성과 정책 방안, 한국건설산업연구원, 최석인 외(2021), 전게서 재인용.

부분의 중·소규모 민간 기반시설의 경우 관리 주체가 실질적으로 비용을 감당하기 어려운 한계를 안고 있음.

- 이뿐만이 아니라 노후 인프라 시설 대부분을 관리하는 지방자치단체의 경우 특정 사업에 대한 과다 예산 지출에 대한 부담과 재원 부족으로 재정자립도가 높은 일부 지자체를 제외한다면 대부분 원활한 노후 인프라 시설의 보수·보강과 성능개선에 큰 부담을 가질 수밖에 없고 이는 곧 사업추진의 지연으로 이어질 수밖에 없음.
  - 전국 지자체 평균 재정자립도[151]는 2003년 56.3%에서 2021년 48.7%로 지속적으로 감소하고 있는 상황이며, 재정자주도[152]의 경우 또한 2003년 84.9%에서 2021년 70.8%로 계속하여 하락하는 추세임[153](재정자립도와 재정자주도 모두 당초 예산, 일반회계 및 순계예산 규모 기준).
  - 특히 기초지자체의 재정자립도는 2021년 시 기준 17.3%, 자치구 기준 28.5%에 불과한 상황으로 재정의 대부분을 중앙정부와 광역지자체의 교부세 및 국고보조금 등과 같은 이전 재원에 의존하고 있는 상황을 고려할 때 지자체 자체적으로 노후 인프라 시설의 보수·보강과 성능개선을 적극적으로 추진하기에는 한계를 보일 수밖에 없음.

- 이러한 상황에 대해 정부 또한 문제를 인식하여 지자체의 기반시설 관리 정책에 대한 적극적인 참여와 관심을 유도하고, 성능개선이 시급한 취약 기반시설을 조기에 개선하도록 총사업비 50% 내외의 국비를 지원하는 '노후 기반시설 성능개선 시범사업'을 시행 중이나, 대상 사업의 규모(지원 대상 수와 예산 지원금액)가 매우 제한적(2021년 기준 11개 사업 국비 20억원 지원)이어서 실효적인 효과를 보기 어려운 상황임.[154]

---

151) 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입 분석지표로 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며, 일반적으로 비율이 높을수록 세입 징수 기반이 양호하다는 의미임.
재정자립도 = (지방세+세외수입)×100 / 일반회계 예산 규모

152) 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 재원 활용 능력을 나타냄.
재정자주도 = (자체수입(지방세+세외수입)+자주재원(지방교부세+조정교부금)×100 / 일반회계

153) 행정안전부(2021), 2021년도 지방자치단체 통합재정 개요.

154) 국토교통부, "노후 기반시설 성능개선지원 지자체 11곳 선정", 2021.3.1. 보도자료 참조.

・지자체의 입장에서도 국비 지원이 최대 19~50%의 범위로 제한적이기에 지자체의 추가 재원 마련에 대한 부담과 더불어 대상 사업 수가 너무 적은 데 반해 선정평가 기준(노후도 등 사업의 시급성, 노후 기반시설 관리 노력도, 추진계획 구체성 등) 준비에 따른 행정 부담의 이중고로 인해 신청에 소극적인 것으로 판단됨.

- 반면, 주요 선진국의 경우 노후 인프라 시설 성능개선과 관련하여 적극적인 재정투자를 확충하고 있음.

・일례로 미국의 경우 이미 지난 2017년 인프라 예산부터 유지관리 비중이 60.5%에 달하는 등 지난 1977년 이후 유지관리 투자가 신규 투자를 넘어선 상황으로 현 정부(바이든 정부) 또한 취임 직후부터 노후 인프라 재건을 위해 2조 2,500억 달러 규모의 인프라 투자를 촉진하고 있는 상황임.

・일본의 경우에도 지난 2018년 전체 공공공사 중 유지관리비가 29.9%(2019년 기준)에 달한 상황으로 2030년부터는 신규 투자 규모를 넘어설 것으로 전망됨.

- 결국 지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 더불어 최근 법제화된 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」의 실행력을 담보하기 위해서는 무엇보다 정부의 안정적 재원 조달이 필수적이며 이를 위해서는 다음 2가지 개선방안에 대한 전향적 검토가 필요함. 또한, 이를 통해 지역건설산업에의 안정적인 새로운 공공공사 물량 확보가 가능해져 지역건설산업 활성화에도 큰 도움이 될 것으로 예상됨.

- 첫째, 노후 인프라 성능개선 확대를 위해서는 가장 우선하여 노후 인프라의 유형을 성격에 따라 구분하여 그에 맞는 재원 조달 시스템 구축 방안을 모색하여야 함.[155]

・(유형 1 : 개별 법률에 따라 관리가 이루어지는 공공 기반시설) 개별 근거 법률에 따라 시설물 관리계획이 수립되고 그에 따라 국가 또는 지방자치단체의 재정투입이 비교적 안정적으로 이루어지고 있는 공공시설의 경우 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에 따른 '기반시설관리계획'에 중장기 재정투입 가능액과 예상 소요비용에 대한 추계 정보를 포함시키고, 부족분이 존재하는 경우 국가와 지자체 차원

155) 한국건설산업연구원(2020), 건설 및 주택 규제개혁 60대 과제, 최석인 외(2021), 전게서 재인용.

에서 자금조달 계획을 수립해 개별 법률에 의거한 시설물 관리계획과 연계해 운영하는 관리 고도화를 꾀하여야 함.

- (유형 2 : 관리 사각지대에 놓인 노후 공공 기반시설) 개별 법령을 통해 체계적 관리가 이루어지지 못하고 있는 노후 공공시설의 경우 ① 안전 점검·진단 결과에 따른 유지·보수 및 성능개선의 시급성을 고려해 국토교통부 차원에서 시설물의 투자 우선순위를 결정한 뒤, ② 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에 따라 각 관리·감독 주체가 수립하는 '기반시설 관리계획(재정 부족분에 대한 민간자금 조달 계획 등 포함)'의 내용을 반영해 최종적으로 지원 대상의 투자계획을 수립하는 체계 구축을 통해 관리 사각지대의 해소가 이루어져야 함.
- (유형 3 : 노후 민간 기반시설) 민간 기반시설의 경우 타 법률에 따라 정비사업이 가능한 시설과 그렇지 못한 시설을 구분해 다시 세부적인 전략을 수립해야 함. 특히 정비사업이 곤란한 시설물에 대해서는 국가나 지자체의 재원 융·투자 등 금융 지원이 가능토록 법 규정 보완이 필요함.

- 둘째, 상기의 노후 인프라 유형별 재원 조달 시스템이 구축되더라도 무엇보다 소요 재원의 확보가 이루어지지 못한다면 관리 고도화의 효과를 발현하기 어려움. 이에 노후 인프라의 효율적인 관리체계를 구축하기 위해 다음과 같이 소요 재원의 다양화 및 확보 방안이 연계하여 추진되어야 함.[156]

- 「교통시설특별회계법」에 따른 교통시설특별회계 내 '(가칭)유지보수계정'을 신설하고 세입 및 세출 항목을 명시해 안정적인 노후 교통시설물 유지보수 예산을 확보하는 방안 모색이 필요함.
  - 2021년 기준 교통시설특별회계는 국토교통부 예산(일반 및 특별회계, 세출 기준)인 23.6조원의 약 54%(12.7조원)를 차지하는 중요한 예산계정임.
  - 현재 교통시설특별회계는 '도로계정', '철도계정', '교통체계관리계정', '공항계정'으로 구분되어 특별회계의 특성상 각 계정의 세출 용도가 규정되어 있으나, 신규 건설과 유지보수 사용에 대한 명시적인 구분은 존재하지 않기에 이를 구분하여 노후

156) 김정주(2021), 민간투자사업 이외 새로운 공공재원 및 민간투자시스템 모색, 노후 인프라 새로운 투자 방안 모색 세미나, 한국건설산업연구원, 최석인 외(2021), 전게서 재인용.

교통시설에 대한 유지보수 및 성능개선의 안정적 재원 마련 고려가 필요함.

- 또한, 지자체 기금인 지역개발기금의 경우 노후 기반시설에 대한 투자 명목으로 사용할 수 있도록 관련 근거를 개정하고, 지역개발기금의 활용을 중앙정부의 지방교부금과 연계시켜 지자체별 자율적 사용을 유도하는 방안도 함께 고려하여야 함.
  - 현재 지역개발기금은 「지방자치법」과 「지방공기업법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」 그리고 각 지자체 조례(지역개발기금 설치조례)에 근거해 설치·운용되는 지자체 기금으로 현재 17개 광역지자체(창원 포함)가 설치해 운용 중임.[157]
  - <표 Ⅴ-12>와 같이 최근 10년간 지역개발기금 조성 규모를 살펴보면, 2015년까지 꾸준히 상승하였으며, 이후 감소와 상승을 반복하다가 2020년 기준 12.5조원이 조성되었으며, 이는 2020년 지방자치단체 전체 기금 규모인 38.9조원의 32.1%에 해당하는 것으로 지방기금 중 가장 큰 규모임.
  - 또한, <표 Ⅴ-13>과 같이 광역지자체 기준 2020년도 지역개발기금 조성 현황을 살펴보면, 서울을 제외한 대부분의 지역에서 높은 수준의 법정 재량기금 대비 비중을 차지하고 있고 광주, 울산, 세종, 충북의 경우 80%를 상회하고 있기에 지역 특성에 적합한 안정적 지역개발 추진 관점에서도 지역개발기금의 중요성은 매우 높다고 볼 수 있음.
  - 하지만 현재 지역개발기금은 안정적인 채권발행 수입에 비해 신규 상수도사업 건설사업의 감소와 더불어 높은 이율로 인해 신규 활용처를 찾지 못하고 있는 상황으로 채권발행이율 및 융자이율 인하를 통해 노후 인프라 시설에 대한 자체 투자자금 또는 하위 지자체에 대한 융자자금으로 활용하여야 할 것임.

- 마지막으로 국가보조금, 특별교부세 등을 통해 지역 노후 인프라의 개선 및 성능개선, 확충사업 추진 시 중앙정부의 분담 비율을 상향 조정하는 방안 또한 고려 가능할 것임. 특히 국민 생활에 직접적으로 영향을 끼치는 지자체 관리(소유) 시설에 대해 정부가 개량과 재투자 항목의 재정지원을 강화할 필요가 있음.[158]

---

157) 서울특별시의 경우 최근(2021.5.) 지역개발기금의 주요 조성 재원인 지역개발채권 발행실적 저조 등 낮은 기금 활용도를 근거로 지역개발기금을 폐지함, 서울특별시 의회(2021), 「서울특별시 지역개발기금 설치 조례 폐지 조례안」(의안번호 2335) 참조.

158) 이승우 외(2019), 전게서 최석인 외(2021), 전게서 재인용.

- 지방재정조정제도는 각각의 특성에 따라 목적과 운영방식이 상이하나, 지역 인프라의 개선과 확충 시에는 대부분 조건부 보조금 형태로 운영됨. 특히 국고보조금의 경우 사업별 대응투자(Matching Fund) 방식으로 운영되며, 이는 곧 재정지원의 불균형과 지자체 부담 가중의 문제를 안고 있음.
- 또한 신규 투자의 경우 시설물의 종류에 따라 사전에 정해진 비율 한도 내에서 정부의 보조금 지원이 이루어지고 있으나, 관리 의무(소유)가 이미 지자체에 귀속된 시설물에 대해서는 개량 및 재투자를 위한 보조금 지급 방법이 불명확함.
- 예를 들어 지자체나 공기업이 소유한 자산의 경우 유지·보수 업무가 지자체 또는 지방공기업 고유업무로 규정되어 있으므로 국고보조금을 지급할 근거가 미약함.
- 전술한 바와 같이 지방자지단체 간 재정자립도 불균형 심화, 복지비 증가 등으로 대다수 지자체 차원에서는 노후 인프라 투자 재원의 안정적 확보가 난해하고, 재무비율이 열악한 공기업의 경우 또한 국고보조금 없이 투자를 시행하는 것은 어렵기에 결국 중앙정부 재정지원 강화를 모색하여야 함.

<표 Ⅴ-12> 지역개발기금 조성 추이(2008~2020년도)

(단위 : 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
조성액	10.4	11.2	12.7	13.6	14.1	14.6	14.9	15.3	14.5	15.7	14.4	13.9	12.5

자료 : 행정안전부(2008~2016), 각 년도 지방공기업 결산 및 경영분석 및 행정안전부(2017~2020), 각 년도 지방자치단체 통합재정 개요.

<표 Ⅴ-13> 광역지자체 기준 지역개발기금 조성 현황(2020년 기준)

(단위 : 억원)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
지역개발기금 조성액	61	3,295	2,288	8,646	6,386	4,852	7,635	1,780	21,606
법정 재량기금 대비 지역개발기금 조성액	0.2%	41.9%	23.7%	66.8%	88.0%	70.4%	91.4%	95.4%	39.3%
구 분	**강원**	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**	
지역개발기금 조성액	11,057	7,807	3,909	5,482	12,604	16,623	6,285	4,573	
법정 재량기금 대비 지역개발기금 조성액	72.6%	83.6%	35.8%	58.7%	59.5%	66.2%	41.0%	74.1%	

자료 : 행정안전부(2020), 2020년도 지방자치단체 통합재정 개요 참조 저자 재작성.

마. 재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대

- 1994년부터 우리나라에 도입된 민간투자사업은 그간 정부의 부족한 재정을 보완하여 인프라 건설을 적기에 추진하여 재정 운용의 유연성(fiscal flexibility)을 높이는데 큰 역할을 담당함.

- 하지만 앞서 3장에서 살펴보았듯이 2017년 가장 많은 민간투자사업이 추진된 이후 지속적 감소세를 기록하였으며, 2018년 잠시 전고점을 돌파하였으나, 2019년 이후의 경우 다시 예년 최하 수준을 기록함(<그림 Ⅲ-2> 참조).

- 한가지 다행인 점은 지난 2020년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정과 제11차 비상경제 중앙대책본부회의를 통해 민간투자사업에 대한 그간의 부정적 정부 인식을 제고하고 민간투자사업 확대와 관련된 대책(민간투자사업 대상 전면 확대 및 민자사업 투자 활성화 기반 마련 등)을 잇달아 마련하고 있다는 점임.

- 하지만 민간투자사업 확대와 관련하여 앞 절에서 살펴본 바와 같이 향후 공공 건설시장은 해외 선진국과 유사하게 노후 인프라 성능 제고 사업이 주된 사업영역으로 자리매김할 것으로 예상되나 현재 우리나라 법령상 노후 인프라 성능 제고 사업은 민간투자사업으로 추진은 가능하지만, 구체적 규정이 미흡하여 기존 산재한 노후 인프라 시설에 대한 성능개선 사업을 신규로 민간투자사업 형태로 추진하거나 기존 민간투자사업 추진을 통해 완공된 시설물에 대한 성능개선 사업추진에 한계를 안고 있음.[159]
  - 특히 도입된 지 20여 년이 지난 민간투자사업은 최근 관리운영권 설정 기간이 만료(운영종료)되는 사업들이 발생하고 있으며, 이들 노후화된 시설물에 대한 세부적인 관리 방안 수립의 필요성이 증대되고 있음.
  - 물론「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 사회기반시설사업을 신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업으로 정의하고 있어 노후 인프라에 대해서도 민간투자사업

159) 이하 다음 3가지 방안 모색까지 최석인 외(2021), 전게서.

이 가능함. 하지만 총사업비, 예비타당성조사 등 민간투자사업을 평가하는 세부적인 기준들이 신규 건설사업만을 기준으로 설정되어 있어 노후 인프라에 관한 민간투자사업의 범위나 구체적인 근거 규정 등이 미흡한 상황임.

- 이를 개선하기 위해서는 다음 3가지 방안의 모색이 필요함. 첫째, 민간투자사업에서의 노후 인프라 특성을 반영하여 예비타당성조사 면제 및 토지비 제외 조치 등의 노후 인프라 특성을 반영한 제도 정비가 이루어져야 함.

  · 노후 인프라 사업의 경우 기존 존재하는 시설물의 노후화로 인해 개량, 개선, 교체 등을 수행하는 것으로 이미 필요성은 인정된 시설이 대상임. 특히 민간투자사업으로 추진된 시설물에 대한 노후 인프라 사업은 기존에 활용되고 있는 시설을 대상으로 하고 있기에 다시 예비타당성조사를 거칠 필요가 없음에도 현재 규정상에는 제외 규정이 없어 총사업비 500억원 이상 국고 300억원 이상 재원이 소요될 경우 예비타당성조사를 거쳐야 함.
  · 또한, 민간투자사업기본계획은 세부적으로 신축 사업과 노후 인프라 사업에 대한 구분이 없어 총사업비 규정을 동일하게 적용받고 있음.[160]이에 따라 노후 인프라 사업은 이미 토지가 기확보되어 있으며, 기존 존재하는 시설의 노후화로 인해 개량, 개선, 교체 등을 수행함에도 총사업비의 산정에 토지비를 반영하고 있기에 사업비가 확대되어 예비타당성조사 등의 조사에 따라 추진 기간이 지연되고 비용적 측면에서도 영향을 미쳐 민간투자사업의 추진을 어렵게 하는 요인으로 작용 중이기에 제도 정비가 필요함.

- 둘째, 노후 인프라 민간투자사업 확대 추진을 위해 정부가 먼저 대상 시설사업 우선순위 목록을 제공하는 등 정부가 적극적으로 노후 인프라 민간투자사업을 발굴하고, 정부고시사업 편입을 활성화해야 함.

  · 상술한 바와 같이 노후 인프라 민간투자사업은 노후 인프라 시설에 대한 사용 연한, 경제성 평가 기준 시점, 노후 정도를 판단하는 성능 기준 등 사업 타당성을 검

160) 민간투자사업기본계획 제9조에서는 총사업비에 대해 사회기반시설의 신설·증설 또는 개량에 소요되는 경비로서 조사비, 설계비, 공사비, 보상비, 부대비, 운영설비비, 제세공과금, 영업준비금을 합산한 금액을 의미하며, 이때 토지비의 경우 보상비 산정 시 토지의 감정가를 적용하는 것으로 규정 중임.

토할 수 있는 여러 요소에 대한 명확한 기준이 부재하여 대상 시설물 선정 자체가 어려운 상황임. 이에 따라 민간이 직접 방대하고 다양한 노후 인프라 중 민간투자가 가능한 시설물을 발굴하여야 함.

- 이에 반해 호주의 경우 인프라 관련 연구조직인 IA(Infrastructure Australia)를 통해 매년 2회씩 시설물 우선순위 목록(Infrastructure Priority List)을 발표해 민간자본의 적극적인 투자를 유도하고 있음.
- 호주의 이러한 체계는 우리나라 정부고시사업과 유사하게 노후 인프라 개선사업 목록을 지속적으로 발굴하고 공표하고 있어 민간자본이 노후 인프라 개선사업에 쉽게 참여할 수 있도록 지원함. 더욱이 경제성 분석 결과까지 시설별로 보여주고 있어 민간사업자의 적극적인 참여를 유도하고 있기에 이러한 체계의 벤치마킹이 필요함.

- 셋째, 노후 인프라 민간투자사업에 적합한 사업 구조의 개발이 필요함. 기존 시설을 개량하여 서비스의 품질 향상을 가져오는 개량·운영형 사업의 경우 사업시행자의 투자비 회수 구조를 고려하여야 함.[161]

- 무상으로 사용하던 인프라 시설을 민간투자를 통해 서비스를 개선하고 그 편익 비용을 사용자에게 직접 회수한다면, 그동안 무상으로 이용하던 사용자의 비용부담에 대한 저항에 부딪힐 가능성이 있음.
- 이에 도로와 같이 기존 무상으로 사용하던 시설인 경우, 사용료의 직접 징수(direct toll)가 아닌 사업시행자가 주무 관청에 사용료를 청구하는 간접 징수(shadow toll) 방식 등의 적용을 고려 가능할 것임.
- 또한, 개량·운영형 사업을 통하여 시설물의 서비스 성능이 향상되었다 하더라도 성능 향상에 따른 새로운 수요의 창출이 미미한 경우 사용료 징수로써 개량(rehabilitation) 시설에서 투자비를 회수하기 어려울 수 있으므로 시설투자비를 장기간에 걸쳐 고정비의 형태로 분할하여 수익하는 구조 역시 고려 가능할 것임.

- 지금까지 살펴본 노후 인프라 민간투자사업뿐만 아니라 대부분 지역 내에서 이루

161) 박수진(2018), 민간투자사업의 공공성 제고 방안 연구, 연구보고서, 한국건설산업연구원, 최석인 외(2021), 전게서 재인용.

어지는 중소규모 민간투자사업에 대한 투자 촉진을 유도하기 위한 제도 정비 또한 함께 이루어져야 함.

· 일례로 일본의 경우 최근 민관협력사업(PPP) 촉진을 위해 다양한 제도를 마련하였으며, 이 중 <표 Ⅴ-14>와 같이 'PPP/PFI 지역 플랫폼 협정제도', '민관협력 기반정비 추진조사비 지원제도', '유지관리 소요 시설물에 대한 포괄적 민간위탁 허용' 등의 제도 마련을 통해 중소규모 민관협력사업 활성화를 적극적으로 유도하고 있기에 이에 대한 벤치마킹과 우리 현실에 적합한 변형 적용이 필요함.

<표 Ⅴ-14> 민관협력사업(PPP) 활성화를 위한 최근 日 국토교통성 정책 현황

제도명	주요 내용
PPP/PFI 지역 플랫폼 협정제도	• 日 내각부(內閣府)와 국토교통성은 2019년부터 지역 내 산·관·학·금이 참여하는 PPP/PFI 지역 플랫폼과의 협정 체결을 통해 고도 전문적 검토가 필요한 사업추진 시 해당 지자체에 법률·회계·세무·금융 등 분야별 전문가를 지원하는 사업을 추진 중
민관협력 기반정비 추진조사비 지원	• 日 국토교통성은 지역별 특성을 고려한 성장 유도를 위해 민간사업자가 참여하는 지방공공단체의 인프라 정비 사업화 검토 시 지자체 조사 비용의 50%를 보조 중
PPP 협정 파트너 공모	• 日 국토교통성은 2016년부터 민간사업자와 4가지 유형(데이터베이스, 세미나, 금융기관, 개별상담)의 PPP 협정을 체결하여 예산, 행정지원 등 민간 PPP/PFI 사업 추진을 지원 중
유지관리 시설물 포괄적 민간위탁	• 日 국토교통성은 인프라 유지관리 시 민간사업자가 아이디어나 노하우를 활용하여 효율적으로 업무를 수행할 수 있도록 복수의 업무나 시설을 위탁하는 방안을 추진 중. 해당 위탁 사업의 업무와 시설 범위는 다양하며, 복수년도 계약 및 성능발주방식을 활용 중

자료 : 이광표·김화랑(2022), 글로벌 건설산업 환경변화와 정책 추진 동향, 건설동향브리핑 제838호, 한국건설산업연구원.

- 지금까지 살펴본 민간투자사업 활성화를 위한 방안 특히 노후 인프라 시설에 대한 민간투자사업 적용 방안에 대한 다각적 모색과 더불어 그간 대규모 시설이며, 장기간에 걸친 자본 투자가 수반되는 민간투자사업의 특성으로 인해 지역건설산업의 참여가 저조하였던 한계를 극복하기 위해 민간투자사업 제도개선 시 지역건설산업 참여를 유도하기 위한 방안 모색 또한 함께 마련되어야 할 것임.

· 이는 지역건설산업 활성화를 위해 필히 고려해야 할 사항임. 일례로 기존 여러 차례에 걸친 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 개정에 따라 종래 민간투자사업의

대상이 아니었던 중소규모 공공 건축시설물(유치원 및 학교, 공공청사, 아동복지시설, 화장시설, 택시 공영차고지, 병영생활시설 등)이 BTL사업 대상으로 포함된 이후 해당 시장은 지역건설산업이 참여하는 시장에서 대형건설사 시장으로 일괄 전환되었던 점을 반면교사 삼아야 할 것임.

・더욱이 최근 부족한 재정투자를 극복하고 인프라 투자 확대를 목적으로 민간투자사업의 대상을 기존 열거주의(positive system)에서 포괄주의(negative system)로 변환하였으며, 신규 중소형 시설물까지 그 대상을 확대한다는 정부 방침이 발표되었기에 향후 중소규모 사업의 경우 재정사업에서 민간투자사업으로의 전환이 상당 수준 이루어질 것이 자명하며, 이에 따라 지역건설산업의 추가적인 피해가 예상되기에 이를 고려한 세밀한 제도의 설계가 뒷받침되어야 할 것임.

- 이에 그 방안으로 재정투자사업의 민간투자사업 전환 추진 시 무리한 번들링(bundling)을 제한할 방안 모색이 필요하며, 지역개발사업의 사업성을 높이는 일환으로 지역건설업의 역내 민간투자사업 참여 확대를 유인하기 위해 프랑스와 같은 제도 마련과 지역업체 참여 시 인센티브 부여 등의 혜택 확대 등을 고려하여야 할 것임.

・앞서 제3장에서 살펴보았듯이 프랑스의 경우 재정 공공사업뿐만 아니라 민간협력사업(PPP)까지 중소기업 참여 할당제를 시행하고 있다는 점에서 착안하여 민간투자사업 중 정부공모사업의 경우 사업공모 시 지역건설업 참여 시 가점 배점 상향과 더불어 경쟁적 협의(Competitive Dialogue) 시 협의 참여자 중 지역건설 활용계획이 뛰어난 사업자에게 가점을 부여하는 방식 또는 우선협상 대상자로 선정된 사업자와의 실시 협약 시 지역기업 추가 참여 요구가 가능하도록 제도 설계를 고려할 수 있음.

2) 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도

가. 중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입

- 앞서 2장에서 살펴보았듯이 현재 일부 대형 건설기업을 제외한 대다수 지역건설산업의 경우 업 활동 영위 대부분을 공공공사 발주물량에 절대적으로 의존하고 있는

데, 반해 지자체 발주물량 대비 국가계약의 적용을 받는 공공공사(중앙정부 및 공사·공기업 등 발주공사)의 지역건설기업 참여는 상대적으로 저조한 상황임.

- 2019년 종합건설업 계약금액 실적 기준 지역건설기업의 동일지역 발주공사 수주 비중은 중앙정부 발주공사의 경우 최소 14.2%에서 최대 55.2%에 불과한 상황이나, 지자체 발주공사의 경우 최소 63.2%에서 최대 92.2%로 큰 격차를 보이는 상황임 (<표 Ⅱ-14> 참조).

- 이는 곧 「국가계약법」의 적용을 받는 공공 발주기관의 경우 「지방계약법」의 적용을 받는 지역 공공 발주기관 대비 상대적으로 지역건설산업 활용에 있어 소극적인 태도를 견지하고 있고 이로 인해 낙찰자 선정기준에서도 지역건설산업을 우대하는 제도의 활용이 미흡하기 때문으로 판단됨.

- 물론 평균적으로 국가계약 공사의 경우 1건의 공사 규모가 지방계약 공사에 비해 상대적으로 월등하게 크기에 이러한 결과가 발현되었다고 판단할 수도 있으나, 계약건수 실적 기준으로 살펴보더라도 중앙정부 발주공사의 경우 최소 60.1%에서 최대 84.8%인데 반해 지자체 발주공사의 경우 최소 75.4%에서 최대 97.3%로 격차를 보이고 있기에 지역건설산업 활성화 유도를 위해 정책적 변화가 필요한 상황임.

- 반면, 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 해외 건설선진국의 경우 중소 건설기업을 포함한 전 산업의 중소기업 보호를 위해 공공 발주기관에 적극적인 계약목표제와 사후관리 체계를 운영하고 있어 이에 대한 벤치마킹을 적극적으로 고려 가능함.

- 영국의 경우 지난 2010년부터 중앙부처의 중소기업 지원을 위해 부처별 발주물량의 일정액이 중소기업을 통해 이루어질 수 있도록 'SME Action Plan'을 수립하여 이를 근거로 중소기업 지원 확대를 꾀하고 있으며, 2022년까지 전체 중앙부처 조달의 33%가 중소기업을 통해 조달(또는 공공사업의 하도급)이 이루어질 수 있도록 관련 계획을 수립 운영 중임.

- 미국 연방정부의 경우 또한 중소기업의 공공 조달 기회 확대를 위해 중소기업청(SBA)이 주관이 되어 100만 달러 이상의 건설공사 계약을 체결한 원도급자에게 중소기업이 하도급 기회를 제공하기 위한 계획과 목표를 세우도록 규정 중이며, 발주기관에는 최근 3년간의 연평균 원도급 및 하도급 계약실적, 회계연도마다 발주기관

이 정한 원도급 및 하도급 계약목표치와 실적 이행 여부에 대해 중소기업청에 제출하도록 하는 목표제를 운영하고 있음.

- 물론 우리나라 또한 중소벤처기업부가 주관이 되어 ① 중소기업제품 구매목표 비율제도와 ② 기술개발제품 구매목표 비율제도, ③ 여성기업 제품 구매목표 비율제도, ④ 장애인기업 제품 구매목표 비율제도, ⑤ 창업기업제품 구매목표 비율제도 운영을 통해 공공 조달에서 <표 Ⅴ-15>와 같이 법정 구매 비율 이상으로 중소기업의 조달 참여를 의무화하고 있음.[162]

・또한, 제도의 실효성 제고를 위해 각 공공 발주기관의 경우 분기마다 공공기관의 구매 비율, 목표 대비 집행실적을 점검하여 재정관리점검회의(기재부 주관) 및 국회에 보고하는 공공구매목표 이행관리제를 함께 시행 중임.

<표 Ⅴ-15> 중소벤처기업부의 중소기업제품 구매목표 비율제도 현황

구 분	법적 근거	주요 내용(법정 구매 비율)
중소기업제품 구매목표 비율제도	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률	• 공공기관은 당해 연도 제품(물품·공사·용역) 구매 총액의 50% 이상을 중소기업제품으로 의무구매
기술개발제품 구매목표 비율제도	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률	• 공공기관은 당해 연도 중소기업물품 구매액의 15% 이상을 중소기업 기술개발제품으로 의무구매
여성기업 제품 구매목표 비율제도	여성기업지원에 관한 법률	• 공공기관은 당해 연도 구매액을 구분하여 물품 구매액의 5%, 용역 구매액의 5%, 공사 구매액의 3%를 의무구매
장애인기업제품 구매목표 비율제도	장애인기업 활동촉진법	• 공공기관은 당해 연도 제품(물품·공사·용역) 구매 총액의 1% 이상을 장애인기업제품으로 구매
창업기업제품 구매목표 비율제도	중소기업창업 지원법	• 공공기관은 당해 연도 제품(물품·공사·용역) 구매 총액의 8% 이상을 창업기업제품으로 구매

주 : 1) 중소기업제품이란 「중소기업기본법」 제2조 및 「중소기업협동조합법」 제3조 등에 따른 중소기업자가 생산 또는 판매하는 제품.
2) 기술개발제품이란 중소기업자가 생산하는 제품 중 「판로지원법」 시행령으로 정하는 일정한 요건을 갖춘 제품.
3) 여성기업제품 : 「여성기업지원에 관한 법률」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 따른 여성기업확인서를 발급받은 기업이 직접 생산하고 제공하는 제품.
4) 장애인기업제품 : 「장애인기업 활동촉진법」 제2조 및 동법 시행령 제2조에 따른 장애인기업 확인서를 발급받은 기업이 생산·제공하는 제품.
자료 : 중소벤처기업부(2021), 2021년도 중소기업제품 구매목표비율제도 운영매뉴얼(안).

162) 단, 기관 조달 특성상 법정 구매 비율을 달성하기 어려운 기관의 경우 중소벤처기업부 장관과 협의하여 목표를 별도 설정 가능함.

- 하지만 상기에서 살펴볼 수 있듯이 우리나라 중소기업제품 구매목표 비율제도는 대부분 용역업 및 제조업에 한정한 혜택이며, 건설기업의 경우 일부 여성 또는 창업기업, 장애인이 대표자인 기업과 정부 연구개발 사업 참여 결과를 보유한 기업에게만 한정하여 혜택이 소규모로 제공되고 있어 사실상 건설업의 경우 우대정책(공공 조달에서의 중소기업 구매목표제)에서 제외된 상황임.

- 이에 건설산업의 주무 부처인 국토교통부나 중소기업 육성과 관련한 주무 부처인 중소벤처기업부가 주관이되어 중소 지역건설산업 보호를 위한 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입에 관한 고려가 필요함.
  - 앞서 2장에서 살펴보았듯이 그간 지역건설산업은 지역경제에서 차지하는 위상에 비해 공공 조달 구매목표제 대상에서 배제되어 있었다는 점에 착안하여 지역 중소건설기업의 보호·육성을 위해 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입이 필요함.

- 보다 구체적 방안으로는 제도 도입의 현실성을 고려하여 상술한 타 중소기업제품 구매목표제와는 달리 획일적 기준 적용은 추진하지 않으며, 영국과 같이 부처별·공공기관 및 단체별 조달 특성을 고려하여 5년 단위 법정 계획 형태로 개별 부처별 조달목표를 수립하고 이를 제도 운용의 주무 부처가 승인하는 방식의 운용이 합당할 것으로 판단됨.
  - 또한, 종합적인 지역 중소 건설기업 공공 조달 참여율 확대를 상향하기 위해 1단계(제도 도입 이후 5년) 최초 목표는 종합공사 원도급 계약실적(계약금액) 기준 현행 2019년 계약실적 기준인 전국 평균 37.4%를 상회하는 50% 수준으로 결정하는 것이 합리적일 것임.
  - 다만, 중앙정부 및 국가계약의 적용을 받는 공공단체 및 공기업의 전문공사 원도급 발주 비중과 더불어 하도급공사의 비중 또한 구체적 지역 중소 건설기업 공공 조달 계약목표제 도입이 필요할 것이나, 현재 대한전문건설협회가 매년 발간하는 국가통계인 전문건설업 통계조사의 경우 발주자별·지역별·본사 소재지별 상세 통계정보를 미제공(원·하도급 실적 합산 공표, 발주자별 상세 실적 미구분)하고 있기에 이를 우선 개선한 후 전문공사의 지역건설기업 원도급 계약 비중과 종합·전문공사의 하도급 계약 비중을 분리 계상한 종합적인 목표액 설정이 이루어져야 함.[163]

・또한, 현행 중소기업제품 구매목표제의 실효성 제고를 위해 시행 중인 공공구매목표 이행관리제와 같이 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제'를 (가칭)중소 지역건설업 계약목표제 주관 부처(국토교통부 등)가 종합 관리하고 분기별 이행실적(공공기관 구매 비율, 목표 대비 집행실적) 점검을 기획재정부 주관 재정관리점검회의에서 점검하는 절차 또한 함께 마련되어야 함.

- 이뿐만이 아니라 기존 중소기업제품 구매목표 이행관리제의 경우 공공 조달기관별 이행실적에 대해 對 국민 공고가 원활하지 못해 실효성이 저하된 점을 고려하여 해외 건설선진국들과 같이 분기별 또는 연간 공공 조달기관별 중소 지역건설업 계약목표 대비 실적 현황을 온라인상에 공고를 의무화하고 연간 이행실적을 국회에 보고하는 절차의 보완 또한 함께 고려 가능할 것임.

・더불어 현재 중소벤처기업부의 중소기업제품 구매목표 비율제도의 경우 이를 달성하지 못한 공공 조달기관을 대상으로 과태료를 부여하고 있으나, 최대 과태료 부여 가능 금액이 적고(최대 5백만원) 과태료 납부 또한 기관의 예산으로 처리 가능하여 책임 부여성이 낮다는 점을 고려할 때 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 및 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제'의 운영 실효성을 담보하기 위한 추가적 대책 마련 역시 필요함.

・그 방안으로는 중앙정부의 경우 「정부업무평가 기본법」에 따른 정부 업무평가 시 평가에 반영하는 방안 모색이 합당할 것으로 판단되며, 공기업·공공기관의 경우 역시 경영실적 평가 시 이를 평가하여 경영평가 성과급 지급률에 연동하는 방안에 대해 고려 가능할 것임.

나. 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화

- 앞서 3장에서 살펴보았듯이 현행 공공공사 낙찰자 평가 시 지역건설산업을 보호·우대하기 위한 다양한 제도[164]들을 이미 시행 중이며, 2장에서 살펴본 <표 Ⅱ-14>

163) 이뿐만이 아니라 지역건설산업을 구성하고 있는 지역 건설엔지니어링기업 및 지역 소재 자재 및 건설기계·장비대여업의 경우도 지역건설산업 활성화를 위해 관리 대상에 포함하여야 할 것이나, 현행 관련 통계가 부재하고 기준 정비에 추가적인 고려가 필요하다는 점을 고려할 때 1차적으로는 종합공사, 2차는 전기 및 정보통신공사업, 소방시설공사업을 포함한 전문공사를 대상으로 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제'를 적용하고 이후 3차 제도 개편을 통한 대상 범위를 확대하는 것이 합당할 것으로 사료됨.

164) ① (간이형)종심제 낙찰자 평가 시 지역건설산업 참여 시 가점 부여(공동도급 10% 이상 만점), 종평제 낙

및 <표 Ⅱ-15>와 같이 지역건설산업 보호 제도 운용의 효과 또한 공공 조달에 있어 상당수 발휘되고 있는 상황으로 평가 가능함.

· 보다 구체적으로 다음 <표 Ⅴ-16>과 같이 2019년 계약실적 기준 전국 평균 58.7%(계약금액 기준)의 공공 발주물량이 공사 현장과 동일지역에 소재한 지역건설기업이 수주하고 있는 것으로 조사되어 지역건설기업은 공공 조달에 상당 수준 의존하고 있고 특히 상대적으로 영세한 전문건설기업의 경우 정부의 지역건설산업 보호를 위한 공공 입·낙찰제도 운영 효과 발현을 통해 산업을 보호받고 있음.

<표 Ⅴ-16> 지역별 관내 공공 발주공사 당해 지역 소재 지역건설기업의 계약실적 현황(2019년 및 원·하도급·계약금액 기준)

(단위 : 조원, %)

현황 / 지역	종합건설업(원도급)			전문건설업(원·하도급 합산)		
	공공공사 발주금액	지역건설업 수주금액	비중	공공공사 발주금액	지역건설업 수주금액	비중
전 국	39.6	21.6	54.6%	33.6	21.4	63.7%
서울	2.7	1.7	62.8%	3.4	2.5	74.6%
부산	1.6	0.8	51.6%	2.4	2.1	85.3%
대구	0.7	0.4	55.7%	0.8	0.5	63.9%
인천	2.0	0.9	48.1%	1.4	0.7	47.8%
광주	0.4	0.2	66.3%	0.5	0.3	70.4%
대전	0.6	0.3	56.2%	0.6	0.4	65.8%
울산	0.8	0.3	34.5%	0.9	0.7	74.8%
세종	0.7	0.2	26.3%	0.5	0.1	25.9%
경기	10.1	5.2	51.2%	7.1	3.9	55.1%
강원	2.2	1.5	66.3%	1.9	1.2	64.8%
충북	2.2	1.2	56.6%	1.6	1.0	65.0%
충남	2.7	1.2	43.6%	2.0	1.2	61.7%
전북	2.3	1.5	65.1%	1.8	1.3	69.2%
전남	2.9	2.0	67.9%	2.7	1.6	58.1%
경북	3.7	2.0	54.2%	2.6	1.7	66.5%
경남	3.5	1.7	48.0%	2.8	1.7	60.7%
제주	0.6	0.5	81.7%	0.6	0.4	70.2%

찰자 평가 시 지역건설업 공동도급 시(공동도급 30% 이상 배점 부여) 심사기준 반영, ② 지역의무공동도급제, ③ 지역제한경쟁입찰제도, ④ PQ심사 시 지역건설업 참여 우대 제도(지역업체참여도, 지역업체 가산평가), ⑤ 국책사업의 지역의무공동도급제 확대 적용 및 기타 우대정책(PQ심사 시 가점 부여) 등.

- 이뿐만이 아니라 최근 정부는 공사 규모가 상대적으로 커 그간 지역건설업 참여 실적이 저조하였던 기술형 입찰 시장에 지역건설업 참여 확대를 유도하기 위해 앞서 3장에서 언급하였듯이 「국가계약법」 시행령 개정을 통해 국가균형발전프로젝트 중 턴키 공사의 경우 20%, 광역교통망 사업의 경우 20~40% 수준에서 지역의무공동도급 적용을 의무화하였으며, 행정안전부의 경우 다음과 같이 기술형 입찰에서의 지역건설업 참여 확대를 위한 별도 기준 마련을 시행(2022년 7월 이후 시행)하는 등 공공조달에서의 지역건설업 보호를 위한 다각적 노력을 계속하여 전개하고 있음.

  · 「지방계약법」의 적용을 받는 기술형 입찰의 경우 그간 기획재정부 예규인 '일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준'과 조달청 예규인 '조달청 일괄입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준' 및 '일괄입찰 등의 공사입찰 특별유의서' 등의 규정을 준용하였으나, 최근(2021년 7월) 행정안전부는 지역건설업의 기술형 입찰 참여 확대를 유도하기 위한 별도 기준을 마련함.

  · 먼저, 행정안전부는 '일괄입찰 등의 입찰참가자격 사전심사 기준' 신설을 통해 사회적 신인도 평가 시 지역업체가 50% 이상 참여할 경우 '전문화 지역업체 참여도' 항목에서 만점(0.5점)을 가점 부여하도록 기준을 마련함.

  · 이뿐만이 아니라 입찰공고에 별도로 규정한 경우 대표사를 제외한 지역건설기업의 시공비율을 시공능력평가액의 3배까지 확대 인정하고 감점하지 않을 수 있도록 추가적인 지원책도 함께 마련하였기에 이를 통해 향후(2022년 7월 이후) 「지방계약법」 대상 기술형 입찰에서 지역건설업의 참여 폭은 크게 확대될 것으로 전망됨.

  · 또한, 행정안전부는 기존 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'을 개정하였는데 그 내용을 살펴보면, 기술형입찰에 참여한 지역건설기업의 설계보상비 확대를 위한 기준을 마련[165]하는 등 기술형 입찰 시장에서 지역건설업 참여 확대를 유도하기 위한 꼼꼼한 제도 정비를 추진함.

---

165) 구체적 지역건설업 참여에 따른 기술형 입찰 설계보상비 확대 기준은 기존 턴키·대안입찰의 경우 설계보상비로 공사 예산의 2%, 기술제안입찰은 1%를 보상하였으나, 지역의무공동도급으로 발주한 경우 턴키·대안은 공사 예산의 3%, 기술제안입찰은 1.5%로 각각 1%, 0.5% 추가 보상하도록 제도를 개정함.
또한, 공동수급체별 지역건설업 참여 비율에 따라 설계보상비를 추가 지급하도록 하여 지역건설업 참여 확대를 추가 유도하였으며, 그 한도는 지역건설업 공동도급 참여 비율이 50% 이상 참여할 때 최대 50% 참여로 간주하여 계상함.

- 기술형 입찰 외에도 300억원 이상 공공공사의 경우 또한 최근(2021년 9월) 제도개선을 통해 지역건설기업의 공동도급 참여 확대 유도를 위한 제도 또한 함께 마련되는 등 지역건설산업 활성화를 위한 공공공사 입·낙찰제도의 변화 또한 계속적으로 추진되고 있는 상황임.

・현행 「국가 및 지방계약법」에 따른 낙찰자 평가 방식에서는 300억원 이상 중대형 공공 건설공사의 낙찰자 평가 시 '시공 품질(국가계약 대상 공사의 경우 시공평가)'에 대해 평가를 하도록 규정하고 있고, 이때 「국가계약법」의 경우 공동도급의 참여사(대부분 지역건설산업)의 경우 합산평가를 받는 것이 아닌 공동수급체 대표자가 받은 시공평가 결과를 적용받아 그간 상대적으로 기술 역량이 부족한 지역건설기업 또한 종합심사낙찰제 시장에 참여하였음.

・반면, 「지방계약법」의 경우 2017년 이후 종합평가낙찰제 낙찰자 평가 시 시공 품질에 대해 공동도급 구성원별 시공평가 결과 점수에 환산시공비율을 곱한 후 합산하는 방식을 활용하여 상대적으로 기술 역량이 부족한 지역건설기업의 경우 공공수급체 구성에서 제외되거나, 우수한 지역건설기업을 공동도급 구성원으로 구하지 못해 입찰에 참여하지 못하는 상황이 발생하였기에 이에 대한 개정 요구가 계속되어온 상황임.

・이에 2021년 9월 개정된 '종합평가 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규)'에서는 「국가계약법」과 같이 지방계약 공사의 종합평가낙찰제 낙찰자 평가 시 시공 품질 평가에 대해 입찰자가 공동이행방식으로 참여할 경우 공동수급체 구성원의 시공평가 결과는 공동수급체 대표자가 받은 시공 품질 평가를 적용받도록 개정되어 중대형 공공공사의 지역건설산업 참여 확대를 위한 기준을 정비함(<표 Ⅴ-17> 참조).

<표 Ⅴ-17> 지방계약 종합평가 낙찰자 결정기준 내 시공 품질 평가 개정 사항

종합평가 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제177호, 2021.9.6. 일부개정)

[3] 종합평가
다. 시공 품질 평가

<생 략>

주4) 공공수급체의 경우 시공평가결과 심사는 구성원별 시공평가결과 점수에 환산시공비율을 곱한 후 합산한다. **다만, 공동수급체 구성원의 경우 행정안전부장관이 별도의 적용시기를 통보하기 전까지 시공평가결과가 없거나 대표사 보다 낮은 구성원은 대표사 점수로 평가한다.**

<생 략>

- 지역건설산업의 공공공사 참여 확대를 위한 정부의 이러한 노력에도 불구하고 최근 지역건설산업계는 지역건설산업 보호 확대를 위해 지역제한경쟁입찰 대상 공사 규모 상향과 더불어 지역의무공동도급의 법정 최고 비율 상향을 계속하여 주장하고 있으며, 국회 또한 이에 발맞추어 관련 입법을 계속하여 추진하고 있어 이의 적정 여부에 대한 논란이 지속되고 있는 상황임.

・구체적으로 공공조달에서 지역건설업 보호를 위한 국회의 최근 입법 추진내용을 살펴보면, 먼저 박대출 의원은 「국가계약법」 일부개정안 발의(의안번호 2114017)를 통해 그간 「지방계약법」의 경우 법률을 통해 지역의무공동도급제도의 근거 및 운영 조건을 규정하고 있으나, 「국가계약법」의 경우 시행령에 법적 근거와 세부적인 운영 조건을 규정하고 있기에 이를 법률로 상향 명시하여 국가계약 공사에서 지역의무공동도급 발주 확대를 보다 확대 유도하는 법안을 발의함.

・또한, 김경만 의원은 「국가계약법」 일부개정안 발의(의안번호 2114003)를 통해 100억원 이상 대통령령으로 정하는 공사의 경우 주계약자 공동도급제를 의무화하고 부계약자가 시공의 30% 이상 참여하도록 의무화하는 법안을 발의하였음. 이는 공공 발주기관들이 행정편의와 사후관리 용이함을 이유로 종합건설업 위주의 발주 관행을 벗어나지 못해 주계약자 공동도급제가 외면당하고 있는 실정이기에 이를 개선하기 위해 법률로 주계약자 공동도급제 의무 적용을 하여야 한다는 것이 제안 이유임.

- 하지만, 먼저 지역의무공동도급제의 법률 상향 명시의 경우 현실적으로 국가를 비롯한 공공 발주기관이 당해 공사 특성 등 특별한 사정이 없다면, 현행 시행령에 명시된 지역의무공동도급 적용과 비율을 외면한 발주를 하는 관행 등이 부재하고, 별도 이를 외면한 경우에도 발주기관에 불이익을 주는 법률 규정이 전무하기에 결국 법률 명시를 통한 선언적 성격 외에 법률 상향의 실효성은 미미할 것으로 판단됨.

- 또한, 100억원 이상 국가계약 공사에서의 주계약자 공동도급제 적용 의무화는 여러 선행연구에서도 이를 경계하거나 문제를 지적하는 연구가 많다는 점[166]과 더불어

166) 이와 관련하여 가장 최근의 연구는 전영준·최석인(2020), 주계약자 공동도급제의 쟁점과 합리적 개선방안, 연구자료 2020-06, 한국건설산업연구원 참조.

앞서 3장에서 살펴보았듯이 2021년부터 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출이 가능한데도 특정 건설업(전문건설업)만을 보호하기 위한 규제를 신설한다는 점에 있어 부적절함.

- 이 외 현행 지역제한경쟁입찰 대상 공사 규모 상향과 더불어 지역의무공동도급의 법정 최고 비율 상향은 이미 충분한 시장이 지역건설산업 보호를 위해 규율되고 있고 제도 변화에 따른 면밀한 산업에 미칠 파급 영향을 고려하지 않은 채 손쉬운 제도 변경은 오히려 산업의 경쟁력을 약화시킬 우려가 있다는 점에 있어 조심스럽게 접근해야 할 것임.

- 결국 이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화 방안 모색은 현행 관련 제도에서 보호하고 있지 못한 사각지대 해소와 「국가계약법」과 「지방계약법」 간의 지역건설업 보호 제도 사이 지역건설산업 활성화에 불필요한 차등 완화를 중심으로 일부 해외 건설선진국에서 운영 중인 공공 조달에서의 지역건설업 보호를 위한 우대제도의 우리 현실에 맞는 시범 적용 등을 고려하는 것이 더욱 합당할 것임.

- 이에 그 구체적인 방안으론 첫째, 영세·중소 지역건설기업의 공공 조달 참여 확대를 유도하고 이를 통한 지역건설산업 활성화 및 지역건설기업 육성을 도모하기 위해 현행 공공 조달 참여 조건의 일부 완화 방안 마련이 필요함.
  - 앞서 2장에서 살펴보았듯이 대다수 지역건설기업의 경우 안정적인 재무를 바탕으로 한 시공 능력과 우수한 영업력을 두루 갖춘 기업이 지역별 소수에 그친 상황임.
  - 이에 앞서 2장 및 4장에서 살펴보았듯이 단독 참여가 우선되는 중소규모 지역제한경쟁입찰 시장[167] 외 지역의무공동도급 대상 공사의 경우 낙찰자 평가 기준을 충족할 만한 공동도급 참여사 구성이 어렵고 이제 막 영세기업의 수준을 벗어난 대다수 지역건설기업의 경우 해당 시장의 참여 자체가 불가능한 상황이기에 이를 개선하

167) 앞서 3장에서 살펴보았듯이 2022년 현재 지역제한경쟁입찰 시장은 「국가계약법」 대상 종합공사의 경우 81억원 미만, 기타 전문공사의 경우 10억원 미만, 공기업·준정부기관의 경우 244억원 미만, 「지방계약법」 대상 종합공사인 경우 100억원 미만, 기타 전문공사의 경우 10억원 미만임.

기 위해서는 시공능력평가액 적용기준 등 참여 조건 완화를 통한 우량 지역 중소 건설기업의 성장지원을 모색하여야 할 것임.

- 또한, 100억원 미만 적격심사 대상 공사의 경우에도 시공실적 및 경영상태 평가 기준 충족이 어려워 공공 건설시장 참여가 사실상 불가능한 지역건설기업이 다수 포진하여 있다는 점을 고려할 때 이의 기준 완화 역시 함께 마련되어야 할 것임.
- 이와 관련하여 지난 2010년 행정안전부의 경우 '지방자치단체 계약예규' 개정을 통해 100억원 미만 공사의 시공실적 평가 기준과 적격심사의 경영상태 평가 기준을 완화하였으나[168], <표 Ⅴ-18>과 <표 Ⅴ-19>를 통해 살펴볼 수 있듯이 여전히 국가계약 대상 공사와 지방계약 대상 공사는 공사 규모 및 종류별 만점 기준이 상이하기에 영세·중소 건설기업이 시장 참여를 원활히 수행할 수 있는 수준으로 일정 수준 기준 완화와 양 법률 간 일원화가 필요함.

<표 Ⅴ-18> 국가 및 지방계약 대상 공사의 적격심사 시 시공실적 평가 기준 비교

<table>
<tr><th rowspan="2">평가 기준[주2)]</th><th colspan="2">국가계약 공사</th><th colspan="2">지방계약 공사</th></tr>
<tr><th>시공실적 만점 기준[주3)]</th><th>시공실적 인정 기간</th><th>시공실적 만점 기준[주3)]</th><th>시공실적 인정 기간</th></tr>
<tr><td>50억원 이상 100억원 미만</td><td>200%[주4)]</td><td rowspan="6">최근 5년간 시공실적</td><td>170%[주4)]</td><td>최근 3년간 시공실적</td></tr>
<tr><td>30억원 이상 50억원 미만</td><td rowspan="2">100%</td><td>100%</td><td rowspan="2">최근 5년간 시공실적</td></tr>
<tr><td>10억원 이상 30억원 미만</td><td>100%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">3억원 이상 10억원 미만</td><td rowspan="2">50%</td><td>70%</td><td>실적인정 기간 4년 이상</td></tr>
<tr><td>60%</td><td>실적인정 기간 4년 미만</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2억원 이상 3억원 미만</td><td rowspan="2">50%</td><td>60%</td><td>실적인정 기간 4년 이상</td></tr>
<tr><td>50%</td><td>실적인정 기간 4년 미만</td></tr>
<tr><td>2억원 미만</td><td colspan="2">-[주5)]</td><td colspan="2">시공 경험 평가에 따른 평가점수 × 4.8/5</td></tr>
</table>

주 : 1) 실적에 의한 경쟁입찰 이외 경쟁입찰 공사 기준.
2) 국가계약 공사의 경우 예비가격기초금액 기준이나, 지방계약 공사의 경우 추정가격 기준.
3) 종합공사 기준으로 전문공사 및 전기·정보통신·소방시설공사와 같이 기타공사의 경우 기준 상이.
4) 등급별 유자격자명부등록 및 운용기준에 따른 경쟁입찰공사의 경우 시공실적 만점 기준이 상이하며, 국가계약 공사의 경우 토목공사인 경우 100%, 건축공사인 경우 200%가 기준이고, 지방계약 공사의 경우 공종의 구분 없이 120% 이상인 경우 시공실적 만점.
5) 국가계약 공사의 경우 추정가격 2억원 미만 공사인 경우 시공실적에 대해 평가를 시행하지 않으나, 지방계약 공사의 경우 시공경험평가에 따른 평가점수 × 4.8/5를 부여(최대 4.8점)

자료 : 기획재정부, (계약예규)적격심사기준(계약예규 제579호), 조달청, 조달청 시설공사 적격심사세부기준(조달청지침 제12826호), 행정안전부, 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제134호).

168) 행정안전부, "중소·지역업체 지원을 위한 계약제도 개선", 2010.10.26. 보도자료 참조.

<표 Ⅴ-19> 국가 및 지방계약 대상 공사의 적격심사 시 경영상태 평가 기준 비교

기업신용 평가 등급	추정가격 100억원 미만 50억원 이상		추정가격 50억원 미만 10억원 이상		추정가격 10억원 미만 3억원 이상	
	국가 (15점 만점)	지방 (21점 만점)	국가 (15점 만점)	지방 (15점 만점)	국가 (10점 만점)	지방 (10점 만점)
BB^0～AAA	15.0	21.0	15.0	15.0	10.0	10.0
BB-	14.6	19.0	14.6	14.0	9.7	9.8
B+	14.3	19.0	14.3	13.0	9.5	9.6
B^0	14.3	19.0	14.3	13.0	9.5	9.6
B-	14.3	19.0	14.3	13.0	9.5	9.6
CCC+ 이하	12.9	16.0	12.9	10.0	8.6	6.0

기업신용 평가 등급	추정가격 3억원 미만 2억원 이상		추정가격 2억원 미만	
	국가 (5점 만점)	지방 (5점 만점)	국가 (10점 만점)	지방 (5점 만점)
BB^0～AAA	5.0	5.0	10.0	5.0
BB-	4.9	4.9	9.7	4.9
B+	4.8	4.8	9.5	4.8
B^0	4.8	4.8	9.5	4.8
B-	4.8	4.8	9.5	4.8
CCC+ 이하	4.3	3.0	8.6	3.0

주 : 1) 기업신용평가 등급이란 회사채에 대한 신용평가등급을 뜻하며, 기업어음에 대한 신용평가등급은 다음 표에 대응됨.

회사채 신용평가등급	AAA	AA+, AA^0, AA-	A+, A^0, A-	BBB+, BBB^0, BBB-	BB+, BB^0	BB-	B+, B^0, B-	CCC+ 이하
기업어음 신용평가등급	-	A1	A2+, $A2^0$, A2-	A3+, $A3^0$, A3-	B+	B^0	B-	C 이하

주 : 2) 국가계약 공사의 경우 등급 제한(입찰참가자격을 「국가계약법」 시행령 제22조에 따라 제한하는 경우) 이외 공사 기준.

3) 건설산업기본법에 따른 건설공사 평가 기준.

자료 : 기획재정부, (기획재정부 계약예규)적격심사기준(계약예규 제579호), 조달청, 조달청 시설공사 적격심사세부기준(조달청지침 제12826호), 행정안전부, 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제134호).

- 그 방안으로는 우선 적격심사 대상 공사의 시공실적 만점 기준을 국가계약 공사인 경우 50억원 이상 100억원 미만 공사를 지방계약 수준(170%)으로 완화할 필요가 있으며, 지방계약 공사의 경우 10억원 미만 공사의 경우 국가계약 수준(50%)으로 완화하는 방안을 우선적 고려가 가능할 것임.

· 이 외에도 <표 Ⅴ-18>에서 살펴볼 수 있듯이 현행 국가계약 대상 공사와 지방계약 대상 공사 간 시공실적 인정 기간이 서로 상이하게 규정 중이기에 이에 대한 기준 조정이 필요하며, 그 방안 마련은 지역 및 중소 건설기업의 시장 참여 확대 유도와 성공적 사업추진을 위한 최소 기준(hurdle) 간의 상관관계에 대한 면밀한 시계열 자료 분석을 통해 이루어져야 할 것임.

- 또한, 적격심사 대상 공사의 신용평가 등급을 활용한 경영상태 평가의 경우 공사 규모별 세밀한 조정이 필요한데 우선 추정가격 50억원 이상 100억원 미만 공사의 경우 지방계약 공사의 만점 비율을 국가계약 공사 수준으로 하향할 필요와 더불어 추정가격 10억원 이상 50억원 미만 공사의 경우 지방계약공사의 B+~B- 구간의 배점을 국가계약 수준으로 상향하는 방안에 대해 고려가 가능할 것임.

· 다만, 현행 국가계약 대상 공사의 경우 CCC+ 이하 하위등급에 대한 배점이 지방계약 대비 매우 높은 상황이나, 실제 해당 등급의 경우 경영상황이 일반적인 업 활동 영위가 불가능한 수준이기에 이에 대한 추가 조정이 함께 이루어지는 것이 합당할 것임.

- 둘째, 지역제한 공사 상한액 확대 외 지역건설기업의 공공공사 참여 확대를 유도하기 위한 추가적 우대 강화 방안 또한 지역건설산업 활성화를 위한 공공공사 입·낙찰 제도개선 시 함께 고려 가능하며, 세부 방안으로는 다음 5가지 방안을 우선 검토 가능할 것임.

· (방안 1 : 국가계약 공사 종합심사낙찰제 지역공동도급 비율 상향) 앞서 3장에서 살펴보았듯이 300억원 이상 국가계약 대상 공사 시 적용하는 종합심사낙찰제의 경우 지역건설산업 활성화를 위해 공동수급체 구성원 중 지역건설기업의 비중을 평가하는 지역경제기여도 심사를 통해 가점을 부여하고 있음. 하지만, 지역건설기업의 공동도급 참여 비율이 10~40% 비중만을 참여하면 만점을 부여하고 있어(단, 국가균형발전프로젝트 등 「국가계약법」 시행령 제72조제3항제2호에서 규정한 사업의 경우 40% 이상 만점으로 고정) 지방계약 공사의 종합평가낙찰제 수준(30% 이상)으로 그 비중을 상향할 필요가 있음.

· (방안 2 : 지방계약 공사 종합평가낙찰제 지역업체 참여도 심사기준 완화) 300억원

이상 지방계약 공사에 적용하는 종합평가낙찰제의 경우 또한 지역건설기업이 공동도급으로 당해 공사에 참여 시 이를 반영하고 있으나, 지난 10년간 동일공종 그룹 및 업종별 실적 총액을 고려하여 공동도급 참여 비중에 따라 평가하고 있어(<표 Ⅲ-3> 참조) 지역건설기업 참여 확대를 유도하기 위해서는 실적 산정 기간의 완화가 필요함.

- (방안 3 : 국가계약 공사의 지역의무공동도급 최소지분율 상향) 앞서 <표 Ⅲ-4>와 <표 Ⅲ-5>에서 살펴보았듯이 현재 「국가계약법」 및 「지방계약법」의 경우 모두 지역의무공동도급 최소지분율을 규정하고 있으나, 「국가계약법」의 경우 20~30%(단, 국가균형발전 프로젝트 등 기획재정부 장관이 지정한 사업의 경우 40%) 이상을, 「지방계약법」의 경우 최대 49%로 각기 다르게 규정하고 있어 상대적으로 법정 최소지분율이 낮은 국가계약 대상 공사의 지분율 상향 고려가 필요함.
- (방안 4 : 국가계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체참여도 비중 상향) 지역의무공동도급 공사가 아닌 PQ심사 대상 공사의 경우 앞서 <표 Ⅲ-7> 및 <표 Ⅲ-8>에서 살펴보았듯이 당해 공사의 지역건설기업 참여 시 평가 우대제도를 운영하고 있으나, 국가계약 공사의 경우 지역업체참여도를 별도 평가하여 합산하는 방식이고, 지방계약의 경우 PQ심사 평가항목 중 시공 경험 및 시공평가 결과, 기술 능력에 일정 비율을 가산하는 방식으로 상이함.
- 산식에 따르면, 국가계약 공사의 경우 지역건설기업 참여 비중이 높을 경우 최대 5점을 부여하고 있고, 지방계약 공사의 경우 최대 16점을 부여하고 있어 국가계약 공사의 경우 지역건설기업 참여 시 혜택이 지방계약 대비 월등히 부족한 상황임. 이에 지역건설기업 참여 확대 유도를 위해 국가계약 공사 중 PQ심사 공사의 지역업체참여도 평가의 하한과 상한을 상향하는 방안 모색이 필요함.
- (방안 5 : 소규모공사의 적격심사 시 여성·장애인·사회적기업과 같이 지역건설기업 가점 부여) 현재 공공공사의 적격 심사 시 여성 및 장애인기업의 경우 「여성기업 지원에 관한 법률」 및 「장애인기업 활동촉진법」에 따라 해당 기업의 시공비율이 30% 이상인 경우 경영상태 취득점수에 10%를 가산(추정가격 50억원 미만 토목, 건축공사 및 10억원 미만 기타공사)하고 있으며, 사회적기업의 경우 「사회적기업 육성법」에 근거하여 추정가격 10억원 미만 공사 시 해당 기업의 시공비율이 30% 이상인 경우 경영상태 취득점수에 10%를 가산하고 있음.

· 이를 벤치마킹하여 중소규모 공공공사에서의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위해 추정가격 50억원 미만 토목, 건축공사 및 10억원 미만 기타공사를 대상으로 여성·장애인·사회적기업과 같이 지역건설기업 참여 비중이 일정 비율 이상인 경우 적격심사 시 경영상태 취득점수에 일정 비율을 가산하는 우대제도 도입 또한 모색 가능함.
· 다만, 수혜 대상 기업이 여성·장애인·사회적기업과 달리 광범위하다는 점을 고려하여 가산비율은 사회적약자 기업의 절반 수준인 5% 가산을 우선 고려 가능할 것이며, 적용 대상 참여 비중은 49% 이상을 우선 고려하는 것이 합당할 것으로 판단됨. 또한, 지역건설기업이 여성기업 등 사회적기업과 중복수혜가 가능할 경우 가점이 높은 비율만을 적용하는 등의 세밀한 제도 설계가 함께 마련되어야 할 것임.

- 셋째, 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화의 마지막 방안으로는 중장기적으로 미국, 러시아 등 해외 일부 국가들이 운영 중인 지역건설기업 입찰 우대제도를 우리나라 실정에 맞춘 다양한 지역건설기업 우대형 낙찰자 결정 제도의 도입 가능성을 검토하여야 함.
· 앞서 <표 Ⅲ-36>에서 살펴보았듯이 미국 53개 주 중 Arizona州 및 Vermont州를 제외한 51개 주 정부의 경우 지역건설기업의 공공공사 참여 우대를 위해 지역건설기업의 입찰가를 5% 내외 우대해 주는 입찰 우대제도(Bid Preference) 및 상호 우대제도(Reciprocal Preference)를 운영하고 있으며, 이 외에도 관외기업과 지역기업이 입찰 평가점수가 동점일 경우 지역기업을 우선 선정하는 동점 시 지역기업 우대제도(Tie Bid Preference)를 운영하고 있는 주도 34개에 달하고 있음.
· 이뿐만이 아니라 러시아의 경우 또한 지역건설기업이 공공공사 입찰 참여 시 입찰가를 15% 낮춰 평가하는 강력한 입찰 우대제도를 운영하고 있으며, 영국의 경우 지역건설기업을 대상으로 PQ심사 완화 또는 면제를 허용해주는 지역건설기업 입찰 우대제도를 운영 중임.
· 이를 고려할 때 우리 또한 해외국가의 지역건설기업 공공공사 입찰 우대제도의 도입 가능성을 고려할 필요가 있음.

- 다만, 현행 우리나라의 경우 실적제한 입찰을 제외한 100억원 미만 중소규모 공공

공사의 경우 지역제한 방식을 운영하고 있고 이는 곧 지역건설기업 우대와 관련하여 해외국가보다 강력한 제도를 운영하고 있다고 볼 수 있기에 이 외 지역의무공동도급 방식을 적용하지 않는 중대형 공사에서 앞서 살펴본 지역건설기업 참여 시 가점 부과 외 해외의 지역건설기업 입찰 우대제도를 우리나라의 현실에 맞게 변형 활용하는 방안의 모색이 합리적일 것임.

- 예를 들어 Colorado州의 경우 설계시공일괄입찰(Design-Build) 방식인 경우에만 지역기업 우대제도를 활용하고 있는 점 등과 같이 중대형 공사에서 가격평가 시 또는 기술평가 동점 시 지역건설기업을 우대하는 제도의 활용을 꾀한다면, 중대형 공사에서 지역건설기업 활용 확대가 더욱 폭넓게 이루어질 수 있을 것으로 판단됨.

다. 지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력 평가 기준 추가 개정

- 마지막으로 우리 정부가 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 방안으로 모색 가능한 것은 국토교통부의 '건설사업자 간 상호협력 평가 기준'의 개정을 통해 정책 목적 달성 또한 가능할 것으로 판단됨.

- 건설사업자 간 상호협력 평가제도는 종합·전문건설사업자 간, 대·중소기업 간의 상호협력 및 공생 발전의 풍토를 조성하기 위해, 지난 1998년 '건설사업자 간 상호협력에 관한 권장 사항 및 평가 기준'을 제정하고 매년 건설기업의 상호협력 실적을 평가하여 우수기업에게 인센티브(우대)를 주는 제도를 뜻함.
- 이후 관련 정책 목적 달성을 위한 개별 제도의 활성화를 위해 거의 매년 관련 평가기준이 개정되어 2022년 평가 기준 항목 및 배점은 <표 Ⅴ-20>과 같음.
- 또한, 상호협력 우수기업에 대한 인센티브의 경우 <표 Ⅴ-21>과 같이 크게 3가지(① 공공공사 PQ·적격심사 등 신인도 평가 시 가점, ② 시공능력평가액 산정 시 가산, ③ 「건설산업기본법」 상 벌점 감경)를 부여하고 있어 건설기업의 경우 이러한 인센티브를 위해 건설사업자 간 상호협력 평가를 신청하고 높은 평가점수를 받기 위한 노력을 경주 중임. 특히 공공공사 입찰 시 가점과 시공능력평가액 가산의 경우 상대적으로 상호협력 평가를 받은 많은 업체가 혜택을 받을 수 있기에 이를 위해 상호협력 평가신청이 활발히 이루어지고 있음.

<표 Ⅴ-20> 건설사업자 간 상호협력 평가항목 및 배점 구성

평가항목	배 점		비 고 (2022년 변경)
	대기업	중소기업	
1. 공동도급 실적	10점	-	
가. 협력사업자와 공동도급한 기성실적 건수 비율	(5점)		
나. 지역 협력사업자와의 공동도급 참여실적	(5점)		
2. 하도급 실적	20점	25점	
가. 총기성액 대비 협력사업자의 하도급 기성실적 비율			
3. 협력사업자 육성	52점	47점	
가. 협력사업자 재무 지원	37점	37점	
(1) 하도급대금 지급 및 지급 시기 등 적정성	27점	27점	
① 하도급대금 지급액의 적정성	(10점)	(10점)	
② 하도급 낙찰률	(5점)	(5점)	
③ 하도급대금 현금성 조기지급	(8점)	(8점)	
④ 전자 하도급 계약	(4점)	(4점)	
(2) 협력사업자 재무·교육 지원	10점	10점	
① 재무 분야	(5점)	(5점)	
② 교육 분야	(5점)	(5점)	
나. 협력사업자와 공동기술 개발 및 기술지원	10점	5점	
다. 상생협의체 운영	5점	5점	
4. 신인도	18점	28점	
가. 공동도급 또는 하도급 등 건설사업자 간 상호협력과 관련하여 표창 등을 받은 실적	(3점)	(3점)	
나. 공사대금 적정 지급 또는 하도급 관련 제재받은 실적(감점, 없으면 기본점수)	(10점)	(20점)	
다. 부당내부거래, 갑질, 부실시공 등으로 제재받은 실적(감점)	(-10점)	(-10점)	
라. 사고로 인한 사망자 수	(5점)	(5점)	감점 → 배점
5. 가 점	+19점	+19점	
가. 전자적 대금지급시스템 활용 실적	(+5점)	(+5점)	점수 상향
나. 해외건설 공동도급 등 동반진출 실적	(+3점)	(+3점)	
다. 건설혁신 선도기업과 공동도급 등 협력실적	(+3점)	(+3점)	신 설
라. 민간공사 현장 일체형 작업 발판 사용실적	(+8점)	(+점)	배점 → 가점
총 계	100점	100점	

자료 : 국토교통부, 건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준, 국토교통부 고시 제2021-1121호, 2021.9.30.

<표 Ⅴ-21> 건설사업자 간 상호협력 평가 결과 우수기업 인센티브 제공 사항

평가 결과 점수 구간	공공공사 낙찰자 평가 시 가점					가 산	감 경
	조달청		지자체			시공능력 평가액	건산법상 벌점
	PQ·적격	종합심사	PQ	적격	종합평가		
95점 이상	3.0	0.60	2.0	3.0	0.5	6%	-0.5
90점 이상 95점 미만	2.0	0.55					-
80점 이상 90점 미만	1.5	0.50	1.5	2.2	0.4	5%	-
70점 이상 80점 미만	1.0	0.45	1.0	1.4	0.3	4%	-
60점 이상 70점 미만	0.5	0.40	0.5	0.5	0.2	3%	-

주 : 1) 60점 미만의 경우 벌점 감경 없음.
2) PQ 등 입·낙찰심사 신인도 평가의 경우 당해연도 평가 결과 적용 시작일로부터 다음 연도 평가 결과 적용 시작 전날까지 적용.
3) 시공능력평가액 가산은 당해연도 시공능력 평가 시부터 다음 연도 평가 전날까지 적용.
4) 「건설산업기본법」 상 벌점 감경의 경우 당해연도 평가 결과 적용 시작일로부터 3년간 적용.
자료 : 「건설산업기본법」 시행령 별표3 벌점의 부과 기준, 대한건설협회(2021), 2022년 건설사업자 간 상호협력 평가신청 교재.

- 이와 관련하여 지난 2021년 건설사업자 간 상호협력 평가 기준 개정을 통해 '지역 협력사업자와의 공동도급 참여율에 대한 평가 기준 도입'을 마련하여 지역건설산업 활성화 측면 긍정적 효과를 창출하였다고 판단 가능함.

· 2021년 주요 개정된 평가 기준은 ① 지역 협력사업자와의 공동도급 참여율, ② 하도급대금 현금성 조기 지급, ③ 전자 하도급 계약, ④ 일체형 작업 발판(시스템 비계) 사용실적, ⑤ 교육지원 등의 항목에 새로운 평가 기준을 적용함.

· 또한, 2022년의 경우 ⑥ 100대 건설혁신 선도기업 협력관계 평가항목 신설, ⑦ 전자적 대금지급시스템 활용 실적 점수 상향, ⑧ 재무 지원 인정유형 일부 삭제 및 신설, ⑨ 일체형 작업 발판 사용실적을 배점에서 가점으로 전환, ⑩ 사고로 인한 사망자 수 평가를 감점에서 배점으로 전환 등의 평가 기준 변경을 추진함.

· 다만, 그간 건설사업자 간 상호협력 평가 기준은 정책 목적 달성 및 국토교통부 추진 주요 건설 관련 제도의 조기 정착을 유도하기 위해 수시로 평가 기준이 개정되었고, 이 중 일부 평가 기준(사망사고, 시스템 비계 사용 여부, 부실시공 등)의 경우

상호협력 평가제도의 본 목적을 벗어났다는 비판의 소지가 존재함.

- 결국 건설사업자 간 상호협력 평가제도의 경우 제도의 실효성 및 형평성 확보 차원과 더불어 지역건설산업 활성화 측면에서도 추가적인 평가 기준의 개정이 필요하다고 판단되며, 그 개정 방향으로는 다음 3가지 방안에 대해 고려 가능함.

- 첫째, 지난 2021년 평가 기준 개정을 통해 지역 협력사업자와의 공동도급 참여율에 대한 평가 기준이 마련되었음(<표 Ⅴ-23> 참조). 하지만, <표 Ⅴ-22>를 통해 살펴볼 수 있듯이 평가대상자가 대기업인 경우에만 지역협력사업자와의 공동도급 실적을 평가하고 있고, 이때 대기업의 기준 또한 통상적인 「중소기업기본법」에 따른 대기업이 아니라 조달청 유자격자 명부등록 및 운용기준 1등급(2021년 기준 시공능력평가액 6,000억원 이상) 기업만을 대상으로 하고 있어 대상 기업이 매우 제한적이기에 지역 협력사업자와의 공동도급 참여율에 대한 상호협력 평가 도입에 대한 충분한 효과 발현이 어려운 상황임.
  - 현행 건설사업자 간 상호협력 평가 시 협력사업자 인정 기준은 「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 따른 전문건설업종을 등록한 전문건설사업자와 환경 관련 법령에 의한 업종을 등록한 공사업자[169]만 협력사업자로서 인정하고 있어 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업 등 「건설산업기본법」상 비건설사업자의 경우 협력사업자로 인정하지 않고 있음.
  - 다만, 상호협력 평가 신청기업이 조달청 등급별 유자격자 명부등록 및 운용기준 상 1등급(토목·건축공사업의 시공능력공시금액 기준)에 해당하는 기업의 경우 협력사업자가 중소기업 종합건설사업자도 협력사업자로만 제한적으로 인정되고 있음.
  - 이는 2021년도부터 시행된 종합·전문건설사업자 간 상호시장 진출의 원칙에도 부합하지 않으며, 예외로 인정 중인 대기업의 범위도 2021년 기준 58개사에 불과해 평가제도 변경에 따른 지역건설산업 활성화 효과 발현이 매우 제한적임.
  - 또한, 국토교통부 소관 제도 설계의 한계상 「건설산업기본법」에 따른 건설사업자만을 협력사업자의 범위로 인정하고 있어 실제 지역 내 건설산업 활동을 영위 중인

169) 환경전문공사업, 개인하수처리시설시공업, 하·폐수처리수 재이용시설시공업, 지하수개발이용시공업 등.

타 법 소관 건설사업자의 경우 당해 제도에서 소외된 상황이며, 이는 지역건설산업과 지역경제 활력 제고 측면에 있어서는 마이너스 요소로 작용함.

<표 Ⅴ-22> 건설사업자 간 상호협력 평가 시 협력사업자의 인정 범위

평가신청사	협력사업자 인정(○)	협력사업자 불인정(X)
대기업인 종합건설사업자	• 전문건설사업자 • 건설 관련 공기업을 등록한 자 • **중소기업인 종합건설사업자**	• 대기업인 종합건설사업자
중소기업인 종합건설사업자	• 전문건설사업자 • 건설 관련 공사업을 등록한 자	• 대기업인 종합건설사업자 • **중소기업인 종합건설사업자**

자료 : 국토교통부, 건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준, 국토교통부 고시 제2021-1121호, 2021.9.30.

<표 Ⅴ-23> 건설사업자 간 상호협력 평가 시 대기업에 한한 공동도급 실적 평가

구 분	산정방법	평가 기준	점수
가. 협력사업자와 공동도급한 기성실적 건수 비율 (5점)	② 협력사업자와의 공동도급 실적 건수 / ① 공동도급 실적 건수	60% 이상	5
		50% 이상~60% 미만	4
		40% 이상~50% 미만	3
		30% 이상~40% 미만	2
		30% 미만	0
나. 지역 협력사업자의 공동도급 참여율 (5점)	④ 지역 협력사업자의 당년도 기성액 / ③ 지역 협력사업자와 공동도급한 당년도 총기성액	40% 이상	5
		30% 이상~40% 미만	4
		20% 이상~30% 미만	3
		15% 이상~20% 미만	2
		15% 미만	0

주 : 1) ① 공동도급 실적 건수란 당년도 기성실적이 최소 1백만원 이상인 신청사의 국내 공동도급 현장 수로서 건설공사 실적 신고 시 제출·평가받은 결과에 따라 판단.

2) ② 협력사업자와의 공동도급 실적 건수란 ①에 따라 공동도급 기성실적 건수에 포함된 현장 중 협력사업자와 공동수급체를 구성하여 기성실적이 발생한 건수를 의미. 단, 전년도에 공동도급계약을 체결한 경우 또는 당년도 협력사업자 등록일 전 공동도급계약을 체결한 경우에는 전년도 및 당년도 모두 협력사업자로 등록된 경우에 한해 해당 공동도급 실적 건수를 인정.

3) ③ 지역 협력사업자와 공동도급한 당년도 총기성액이란 공동도급계약 체결 당시 협력사업자의 주된 영업소(본사) 소재지가 해당 공사 현장이 있는 광역시·도 내에 있는 경우, 해당 공사의 당년도 공동도급 총 기성액(구성사 기성액 합계)을 합산.

4) ④ 지역 협력사업자의 당년도 기성액이란 ③에 따른 지역 협력사업자와 공동도급 기성실적이 있는 현장에서 발생된 지역 협력사업자의 당년도 기성액을 합산.

자료 : 국토교통부, 건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준, 국토교통부 고시 제2021-1121호, 2021.9.30., 대한건설협회(2021), 2022년 건설사업자 간 상호협력 평가신청 교재.

- 이에 건설사업자 간 상호협력 평가 시 공동도급 실적 평가를 조달청 유자격자 명부 등록 및 운용기준 1등급만을 대상으로 하는 것이 아닌 공공공사에서 지역제한 시장 외 지역의무공동도급 시장에 참여 가능한 7등급 이상 평가 신청자 모두(중소 건설사업자 포함)를 대상으로 확대하는 것이 필요함.

- 또한, 협력사의 범위 역시 「건설산업기본법」에 따른 종합 및 전문건설사업자와 환경 관련 업종을 등록한 공사업자뿐만 아니라 평가 신청자가 종합 또는 전문건설사업자라면, 건설 생산체계 개편에 따른 업역 철폐에 따라 종합건설업과 더불어 전기 및 정보통신, 소방시설, 문화재수리공사업까지 협력사의 범위를 확대하는 것이 지역건설산업 및 지역경제 활력 제고에 큰 도움이 될 것으로 판단됨.

- 둘째, 현행 건설사업자 간 상호협력 평가 기준의 경우 평가 신청자가 하도급을 한 하도급 실적에 대해 평가 배점을 부여하고 있으나, 앞서 살펴본 대기업을 대상으로 한 공동도급 실적 평가와는 달리 협력사업자에게 하도급을 준 기성실적만을 인정하고 있어 공사 현장과 본사 소재지가 동일한 지역 협력사업자에게 하도급을 준 기성실적에 대한 별도 평가 기준 마련을 통해 지역건설산업 활성화 유도를 꾀하여야 할 것임.[170]

- 그 방안으로는 <표 Ⅴ-24>와 같이 기존 협력사업자와의 하도급 실적 평가 기준을 공동도급 실적 평가와 같이 ① 협력사업자에게 하도급을 준 기성액 비율과 ② 지역 협력사업자에게 하도급을 준 기성액 비율로 이원화하여 평가하는 방안 도입이 합리적일 것이며, 일정 기간 해당 제도 운영 후 정책적 필요에 의해 ①과 ②의 배점과 세부 평가 기준별 비율 조정이 합당할 것으로 판단됨.[171]

---

170) 이와 더불어 실무적으로는 건설 생산체계 개편에 따라 2021년도부터는 대기업인 종합건설사업자와 중소기업인 종합건설사업자 간 하도급 기성액도 인정하고 있으나, 이를 업역 개편 취지에 발맞추어 종합공사인 경우 평가 신청자의 기업 규모와 관계없이 종합·전문건설사업자가 협력사를 대상으로 하도급을 준 하도급 실적 모두를 상호협력 평가 시 하도급 실적으로 인정하는 개정 또한 함께 이루어져야 할 것임.

171) 그 외 지역건설산업 활성화 유도를 위해 평가 신청자의 협력사업자 선정 여부와 관계없이 상호협력 평가 일정 점수 비중을 공사 현장과 본사 소재지가 동일한 지역건설사업자에게 하도급을 준 기성액 비중으로 지역 하도급 실적 평가를 도입하는 방안 또한 모색 가능할 것이나 이는 건설사업자 간 상호협력 및 장기 공생관계 구축을 지원하기 위한 평가제도 본연의 목적을 훼손할 수 있기에 바람직하지 못함.

<표 Ⅴ-24> 지역건설산업 활성화 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력 평가 기준 중 협력사업자와의 하도급 실적 평가 개정방안

현행

산정 방법	대기업		중소기업	
	평가 기준	점수	평가 기준	점수
② 협력업자 하도급 기성액 / ① 평가 신청사 총기성액	45% 이상	20	40% 이상	25
	35% 이상~45% 미만	15	30% 이상~40% 미만	20
	25% 이상~35% 미만	10	20% 이상~30% 미만	15
	15% 이상~25% 미만	5	10% 이상~20% 미만	10
	15% 미만	0	10% 미만	0

↓

개정안

구 분	산정 방법	대기업[주2]		중소기업[주2]	
		평가 기준	점수	평가 기준	점수
협력사업자에게 하도급을 준 기성액 비율	② 협력사업자 하도급 기성액 / ① 평가 신청사 총기성액	45% 이상	10	40% 이상	12
		35% 이상~45% 미만	7	30% 이상~40% 미만	10
		25% 이상~35% 미만	4	20% 이상~30% 미만	7
		15% 이상~25% 미만	2	10% 이상~20% 미만	5
		15% 미만	0	10% 미만	0
지역 협력사업자에게 하도급을 준 기성액 비율	③ 지역 협력사업자 하도급 기성액 / ① 평가 신청사 총기성액	25% 이상	10	20% 이상	13
		18% 이상~25% 미만	8	15% 이상~20% 미만	10
		12% 이상~18% 미만	6	10% 이상~15% 미만	8
		8% 이상~12% 미만	3	5% 이상~10% 미만	5
		8% 미만	0	5% 미만	0

주 : 1) ③ 지역 협력사업자 하도급 기성액이란 평가 신청자의 협력사업자에게 준 당해연도 하도급 기성액 중 협력사업자의 주된 영업소(본사) 소재지가 해당 공사 현장이 위치한 광역시·도내에 있는 경우에 해당하는 하도급 기성의 당해연도 총액.

2) 개정안의 대기업과 중소기업 구분은 현행 조달청 유자격자 명부등록 및 운용기준에 따른 1등급을 기준으로 구분하는 것이 아닌 「중소기업기본법」 시행령 제3조에 따른 대·중소기업 구분으로 변경.

- 셋째, 상술한 바와 같이 현행 건설사업자 간 상호협력 평가 기준의 경우 국토교통부 주요 건설정책의 목적 달성을 위해 건설사업자 간 상호협력 평가제도의 목적인 건설사업자 간 긴밀한 상호협력관계 구축과는 큰 연관이 없는 사항까지 평가 기준에 반영되어 있기에 이를 평가에서 제외하고 제외된 배점을 상호협력과 공생관계 강화에 발맞춘 지역건설산업 활성화 취지의 앞선 두 가지 배점을 상향하는 방향의 개정 또한 함께 고려 가능함.

・앞서 <표 Ⅴ-20>에서 살펴보았듯이 현행 건설사업자 간 상호협력 평가항목 및 배

점 기준에서는 상호협력 평가제도의 목적과 연관이 없는 「공정거래법」상 부당내부거래, 및 「건설산업기본법」상 부실시공(대기업은 최대 -10점, 중소기업은 최대 -20점), 건설 현장 사고로 인한 사망자 수(최대 +5~ - 13점), 일체형 작업 발판 사용실적 평가(최대 +8점)의 경우 배점 항목에서 제외가 제도 목적상 합당함.

· 또한, 일부 중대형 건설기업을 제외한 대다수 건설기업이 가점 혜택을 받기 어려운 해외건설 공동도급 등 동반 진출 실적 평가(최대 +3점)와 건설혁신 선도기업과 협력실적 평가(최대 +3점)의 경우 가점 비중 축소 또는 배점 항목에서 제외가 필요함.

- 이 외 앞서 두 가지 지역건설산업 활성화 관련 건설사업자 간 상호협력 평가 기준이 개정된다면, 이에 대한 정책적 지원 확대와 더불어 상호협력 평가제도의 실효성 강화 차원에서 현행 인센티브 제도의 추가적인 개선방안 또한 함께 모색하여야 함.

· 건설사업자 간 상호협력 평가제도에 따른 우수기업의 인센티브 부여 사항 중 대다수 기업이 가장 관심이 깊은 우대사항으로는 「건설산업기본법」상 벌점 감경을 꼽을 수 있음.

· 더욱이 현행 「건설산업기본법」상 벌점 제도는 동법에 따른 하도급자 관리 의무 미이행자뿐만 아니라 「근로기준법」 및 「산업안전보건법」 위반의 경우에도 폭넓게 부과하고 있음에 반해 경감기준은 상호협력 평가 최우수기업(95점 이상)에게만 제한적으로 부여하고 있기에 상호협력 평가제도의 참여 증대와 제도의 실효성 확보 차원에서 벌점 경감기준의 추가적 확대가 필요하며, 그 방안으로 <표 Ⅴ-25>와 같은 개선안을 제안함.

<표 Ⅴ-25> 건설사업자 간 상호협력 평가 우수기업 인센티브 규정 중 「건설산업기본법」상 감경 확대 방안

상호협력 평가 결과 점수 구간	현행		개선안
95점 이상	-0.5		-1.5
90점 이상 95점 미만	-	→	-1.0
80점 이상 90점 미만	-		-0.5
70점 이상 80점 미만	-		-
60점 이상 70점 미만	-		-

주 : 60점 미만의 경우 우대사항 없음.

3) 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화

- 앞서 살펴본 바와 같이 정부는 지역건설산업 활성화를 위해 전통적으로 인프라 투자를 비롯한 공공공사의 물량(일감) 확보와 함께 지역건설산업 보호 강화와 관련한 입·낙찰제도 운영을 통해 정책 목표 달성을 꾀하였음. 이 외에도 2000년대 들어 지역건설업 또는 중소 건설기업의 경쟁력 향상 유도를 위해 관련 정책을 일부나마 입안하고 있는 상황임.

- 그러나 그간 중소 건설기업(지역건설기업 포함)의 성장지원 또는 경쟁력(역량) 강화 유도를 위한 정책적 노력들은 주로 기술개발 및 해외시장 진출에 중점을 두고 관련 지원을 추진하였음(<표 Ⅴ-26> 참조).
  · 다만, 한가지 다행인 점은 앞서 살펴본 바와 같이 일부 공공 발주기관을 중심으로 지역건설산업 보호·육성과 성장지원을 중점으로 둔 제도 운영 또한 제한적이나마 이루어지고 있다는 점임.

<표 Ⅴ-26> 정부 및 공공 발주기관의 지역·중소 건설기업 지원정책 추진 요약

구분	지원항목	주요 내용	정부	공공기관
기술개발 지원	인력	• 채용 시 보수(급여) 지원 • 공공기관 및 대학 인력지원	● ●	● ▲
	공간·장비	• 연구 장비 및 S/W 지원 • 연구실, 실험실, 부대시설 지원	● ●	
	사업화	• 개발 기술의 평가·인증 비용 및 사업화·비용지원 • 세무, 회계, 법률, 규제 등 전문지식 컨설팅 지원 • 네트워킹 및 수요처 확보 지원	● ● ●	● ▲ ●
	금융	• 금융 지원을 위한 펀드 조성 • 금리, 세제, 공제 수수료 혜택 • 기술개발 자금 지원	● ▲ ▲	 ● ●
	규제 완화	• 규제 샌드박스	●	
해외 진출 지원	시장개척	• 진출국 정보 및 여건 정보 제공 • 발주자 네트워킹 및 현지 활동비 지원	● ●	●
	전문지식	• 전문가 컨설팅 지원 • 전문인력 양성 지원	● ●	▲
	금융	• 해외 진출을 위한 펀드 조성	●	

주 : 「●」는 일치, 「▲」는 유사를 의미.
자료 : 이치주(2021), 중소건설기업의 성장지원정책과 인증제도, 건설경제 90권, 국토연구원 참조 재구성.

- 이 외에도 지역건설산업 또는 중소 건설기업의 역량(경쟁력) 강화와 관련하여 가장 최근(2020년 말 이후) 추진되고 있는 정책이자 진정한 의미의 성장 유도 정책이라 할 수 있는 것은 앞서 3장에서 살펴본 국토교통부의 '100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업'을 꼽을 수 있음.
  - 국토교통부의 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업이 진정한 의미의 지역건설산업 또는 중소 건설기업의 성장 유도 정책이라 꼽을 수 있는 것은 성장 가능성이 큰 지역 중소 건설기업을 대상으로 기술개발, 시장진출 지원뿐만 아니라 경영자금 저리 대출 및 기업 운영 부담완화, 기업발전과 관련한 컨설팅까지 전방위에 걸친 성장 유도를 위한 지원책을 함께 담고 있기 때문임.

- 하지만 최근까지 이어져 온 정부의 지역건설산업 및 중소 건설기업의 역량 강화 유도를 위한 성장지원 정책의 한계점은 그 수혜 대상이 산업 규모에 비해 매우 제한적이라는 점임.
  - 상술한 바와 같이 그간 중소 건설기업(지역건설기업 포함)의 성장지원 정책 수혜 대상은 해외시장 진출 또는 기술개발 진출에 적극적인 소수의 기업을 대상으로 혜택이 제공되었으며, 최근 국토교통부의 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 또한 별도의 정부예산 미확보에 따른 민간자본(건설 관련 공제조합 기부 비용) 활용으로 인해 정책 수혜 대상이 매우 제한적일 수밖에 없었기 때문임.

- 이에 반해 산업통상자원부와 중소벤처기업부의 경우 그간 정부 예산을 활용한 다양한 중소기업 성장지원 정책을 활발히 펼치고 있고, 더욱이 최근 「지역중소기업법」 제정을 통해 지역산업과 지역중소기업 육성을 위한 혜택이 전방위적으로 마련되고 있기에 상대적으로 지역 중소 건설기업의 정책적 소외는 더욱 심화된 상황임.

- 이러한 배경 아래 본 절에서는 지역건설산업과 지역 중소 건설기업의 역량(경쟁력) 강화 유도를 통한 지역건설산업 성장지원 확대를 위해 다양한 정책 방안을 다음과 같이 모색하였음.

가. 지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 「지역산업위기대응법」 적용 범위 포함 개정추진

- 최근 국회는 지역 주요 산업의 예상치 못한 대내외 충격 등에 따른 위기 상황 발생으로 인한 지역경제 침체 발생(지역 내 생산·고용·수출 감소뿐만 아니라 이로 인한 인구 유출, 상권 침체 등 지역 전반의 위기 발생)을 최소화하기 위해 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」(이하 「지역산업위기대응법」)이 제정되어 2022년 2월 이후 시행될 예정임.

・보다 구체적으로 법 제정의 의의를 살펴보면, 2018년 이후 정부는 산업위기대응특별지역 제도 시행을 통해 지역 내 주요 산업의 위기 발생에 따른 지역경제 침체 극복을 위해 금융, 고용, 산업, 지역 상권, 인프라 등 분야에 걸쳐 다수 부처의 지원 수단을 종합하여 지역경제 회복을 지원해오고 있었음.[172)]

・하지만 기존 지원체계는 침체의 조짐이 보이는 단계에서는 작동되지 않다가 침체가 본격화된 이후 사후적 지원이 이루어지는 방식으로 지역경제 회복에 많은 시간과 비용이 소요된다는 비판이 제기되어 보다 지역 산업위기에 체계적으로 대응하려는 방안으로 특별법이 제정됨.

- 이에 「지역산업위기대응법」의 경우 지역경제 침체를 진행단계에 따라 ① 위기 전(前), ② 위기 초기(初期), ③ 위기 중(中), ④ 위기 이후(以後) 등으로 세분화하고 그에 상응하여 정부 및 지자체의 지원 수단을 체계화하는 방안으로 마련되었으며, 2022년 1월 현재 시행령의 입법예고까지 이루어진 상황임. 「지역산업위기대응법」의 주요 내용을 위기 단계별로 구분하여 살펴보면 다음과 같음.

・(지역경제 상시 점검) 지역산업과 경제 여건에 대한 상시 조사 및 수집된 자료의 분석과 활용을 위한 정보시스템을 구축하도록 규정함.

---

172) 2018년 이후 2022년 1월까지 산업위기대응특별지역 지정은 총 6개 지역(① 군산시, ② 울산 동구, ③ 거제시, ④ 창원 진해구, ⑤ 통영시·고성군, ⑥ 목포시·영암군·해남군)이 지정되었었으며(2022년 1월 기준 4개 지역 지정 중), 해당 지역을 대상으로 다음 5가지 분야의 지원 수단(① 금융(기업·소상공인 대상 대출 만기 연장, 특례 보증, 경영안전자금 융자 등), ② 고용(고용유지지원금, 실직자 재취업 지원, 교육훈련, 생계비 융자 등), ③ 산업(기술개발·사업화, 국내·국외 판로지원, 보완산업 육성, 특례 제도(지방투자보조금 우대, 국·공유지 임대료 감면, 투자 세제지원 등)), ④ 지역상권(지역 상품권 추가발행, 전통시장, 환경개선, 소상공인 상담 등), ⑤ 인프라(도로·철도 조기 준공, 도시재생, 관광지 개·보수 등))을 활용하여 지역경제 침체 위기 대응 지원정책을 추진함.

- (위기 전 : 산업위기 예방조치) 지자체 주도로 특정 산업을 대상으로 예방계획을 수립·이행하고, 정부는 이행에 필요한 지원을 제공하도록 규정함.
- (위기 초기 : 산업위기선제대응지역) 주된 산업 침체가 발생하는 경우 지정하고 경제 침체로 확산되지 않도록 지원하는 내용을 마련함.
- (위기 중 : 산업위기대응특별지역) 주된 산업 및 지역경제가 모두 침체된 경우 지정하고, 경제 회복을 위한 지원방안을 시행하도록 규정함.
- (위기 이후 : 지정 해제 및 연착륙 지원) 지역경제가 충분히 회복되면, 지역 지정을 해제하고, 필요 시 추가 지원을 통해 연착륙을 유도할 수 있는 절차를 규정함.[173]

- 특히 본 특별법은 위축 지역산업에 큰 도움이 될 수 있는 구체적인 지원 방법에 관한 근거 법률을 마련하였다는 점에 있어 그 의의를 찾을 수 있음. 동법과 시행령(입법예고)에서는 범부처가 단일 지원체계 아래에서 추진할 수 있는 구체적인 지원책을 마련하였는데 그 내용을 살펴보면 <표 Ⅴ-27>과 같이 위축 지역산업에 전방위적 지원이 가능한 내용을 포함하고 있음.

<표 Ⅴ-27> 「지역산업위기대응법」에 따른 위기 지역산업 대상 지원내용

구 분	지원내용
산업위기 선제대응 지역	산업위기선제대응지역의 주된 산업에 대한 지원내용 ① 자금·융자 등 금융·재정지원 ② 연구개발 지원 및 성과 사업화 지원 ③ 국내 판매, 수출 지원과 경영·기술·회계 관련 자문 ④ 재직근로자의 교육훈련 및 실직자·퇴직자의 재취업교육 등 고용안정 지원 ⑤ 그 밖에 긴급한 지금 지원 외 산업위기대응 심의위원회의 심의를 거쳐 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 지원 사항
산업위기 대응특별 지역	산업위기특별지역 지정 이후 적용 가능 특례 ① 국유재산·공유재산의 사용료·대부료 감면(산업위기대응특별지역에서 기업이 사업을 신설·증설하는 경우 해당) ② 조세 및 부담금 등의 감면 ③ 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 관한 특례(특별지역에서 건축물이 없는 산업용지를 분할하려는 경우 적용) ④ 국고보조금의 인상 지원(특별지역에서 보조금 지원 시 적용)

173) 산업통상자원부, "「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제정", 2021.8.9. 보도자료 참조.

<표 Ⅴ-27> 「지역산업위기대응법」에 따른 위기 지역산업 대상 지원내용-(계속)

구 분	지원내용
산업위기 대응특별 지역 (계속)	산업위기특별지역 지정 신청 이후 지역 지정 이전 긴급 지원내용 (지원업무 소관 중앙행정기관과의 협의를 통해 다음과 같은 지원책 마련) • 경영자금, 고용안정, 구조조정 등의 지원
	산업위기특별지역 지정 이후 지원내용 ① 특별지역 내 기업 및 소상공인에 대한 자금의 보조, 융자, 출연 등 금융 및 재정지원 - 자금지원의 범위 : 설비투자 지원사업, 공장의 신설·증설 지원사업, 경영혁신 또는 업종 전환에 대한 지원사업, 운전자금 확보 등 기본적 기업 운영에 대한 지원사업, 그 밖에 자금의 지원 또는 융자·보조가 필요하다고 산업통상자원부장관이 정하는 사업 ② 특별지역 내 기업에 대한 연구개발 활동 지원 및 연구개발 성과의 사업화 지원 ③ 특별지역 내 기업에 대한 국내 판매 및 수출 지원과 경영·기술·회계 관련 자문 지원 ④ 특별지역 내 근로자의 능력개발을 위한 교육, 실직자 및 퇴직자의 재취업을 위한 교육 등 고용안정을 위한 지원 ⑤ 특별지역 내 새로운 산업의 육성을 위한 기반 시설의 확충 및 투자유치를 위한 지원 - 기반시설의 범위 : 도로·철도, 공항·항만시설, 용수공급시설, 가스공급시설 및 전기·통신시설, 공동구·상하수도 및 폐기물처리시설, 공원·녹지, 그 밖에 우선적인 지원이 필요하다고 산업통상자원부장관이 인정하는 기반시설 ⑥ 그 밖에 특별지역의 경제 회복을 위한 지원 등 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 지원

자료 : 법제처, 국가법령정보센터 및 산업통상자원부, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법 시행령안」, 산업통상자원부 공고 제2021-758호, 2021.11.17.

- 하지만 「지역산업위기대응법」과 시행령(입법예고)을 살펴보면, 지역경제에 주된 단일 산업군(群)이자 지역 고용에 상당한 영향력을 갖춘 지역건설산업은 급격한 수주 부진으로 인한 폐업 증가 등 산업의 급격한 위기 발생이 예상되거나 실제 산업의 급격한 부진이 예상되더라도 동법을 통해 범정부적 지원이 불가능할 것으로 예상되어 타 산업 대비 역차별 발생이 불가피함.

・「지역산업위기대응법」 제2조제1항에 따르면, 동법의 수혜 대상 산업에 대한 정의로 '주된 산업'을 규정하고 있고 이때 주된 산업이란 지역경제에서 차지하는 비중이 높은 산업으로서 지역경제 및 관련 산업에 대한 파급효과가 큰 산업으로 규정 중임.

・지역건설산업은 앞서 2장에서 살펴보았듯이 광역지자체 기준으로 대부분의 지역에서 '제조업' 및 '공공행정, 국방 및 사회보장 행정' 다음으로 지역경제(GRDP)에서 차지하는 비중이 크고, 지역경제 성장을 주로 견인하는 주된 산업으로서 역할을 담

당하고 있기에 지역경제에 미치는 파급효과가 매우 큰 지역산업이라 볼 수 있음(<표 Ⅱ-1> 참조).

- 이뿐만이 아니라 지역건설산업은 대다수의 지역에서 제조업 및 1차 산업, 도매 및 소매업에 이은 가장 큰 취업자를 가진 단일 산업이며, 이 외에도 지역건설산업을 둘러싼 전·후방 연계산업(건설엔지니어링 및 건설기계임대업, 건설자재업 등)까지 고려할 때 지역 내 취업자의 상당수를 차지하고 있는 주요 산업임.
- 지역건설산업의 지역경제에서 차지하고 있는 이러한 위상을 고려할 때 「지역산업 위기대응법」에 따른 주된 산업으로 규명 가능함.
- 또한, 동법에서는 산업위기선제대응지역 지정 요청, 산업위기대응특별지역의 지정 신청에 대해 광역지자체가 신청하도록 규정하고 있고, 산업위기 예방조치의 주체 또한 광역지자체가 주관이 되어 시행하도록 규정하고 있다는 점에서 광역 단위 경제권을 가진 지역건설산업의 위축 시에도 동법의 적용을 고려 가능함.
- 이뿐만이 아니라 동법과 시행령(입법예고)에서는 정부의 지역산업 위기 대응 및 지역경제 회복에 관한 사항을 심의하는 산업위기대응 심의위원회의 구성과 관련하여 주무 부처인 산업통상자원부뿐만 아니라 지역건설산업과 밀접한 정부 부처인 국토교통부 및 기획재정부, 행정안전부, 중소벤처기업부 역시 위원회 구성원으로서 참여하도록 규정하고 있어 지역건설산업 위기 시 동법을 통한 정부의 종합적 지원책 마련을 추진할 수 있을 것임.
- 하지만 동법 시행령(입법예고) 제12조에서는 산업위기대응특별지역 지정 대상의 행정구역 범위를 기초지자체를 기준으로 지정하도록 규정하고 있어 기본적 광역단위의 최소 업 환경 범위를 갖추고 있는 지역건설산업의 경우 동법의 적용이 불가능한 상황임.
- 이뿐만이 아니라 동법의 경우 산업통상자원부 주무 법률의 특성으로 인해 특정 지역 내 조선업 및 자동차산업 등 특정 제조업의 지역산업 위기 상황에 적합한 지원책을 제시하고 있어 동법을 통한 지원책에 적합하지 않은 산업이란 이유로 지역건설산업 위기 시 이를 배제할 가능성이 크다는 점도 동법을 통한 지역건설산업 위기 지원을 어렵게 하는 주요 원인으로 작용 가능함.

- 물론 지역건설경기의 위축은 일반적으로 단일 지역 경제권에서만 발생하는 특정

문제 발생 상황이 아니라 대부분 전국적 건설경기의 위축 및 회복세에 영향을 받기에 동법을 통한 특정 지역에 적합한 지원책 마련의 필요성이 매우 높다고 볼 수는 없음.

- 하지만, 최근 동계올림픽 특수 이후 공공투자의 급격한 위축에 따라 지역건설산업의 위축 문제가 발생한 강원지역의 지역건설산업과 같이 특정 지역에 국한한 지역건설산업의 위기 또한 발생할 가능성 또한 충분히 예상되는 상황임.
  - 참고로 2018년 평창동계올림픽 개최 이전 강원지역의 기반 시설 확충, 경기장 건립 등으로 인해 강원지역의 건설경기는 호황세를 유지하였고 이에 따른 지역건설기업의 수도 계속하여 증가하였으나, 이후 공공 발주물량의 급격한 감소로 인해 지역 발주공사의 기성액도 급격히 감소하여 지역건설산업의 위축이 발생함(<표 Ⅴ-28> 참조).
  - 이는 최근 전국적 건설경기 호황과는 다른 강원 지역건설산업만의 특성으로 특정 지역의 지역건설산업 위축이 발생할 수 있다는 대표 사례로 이와 유사하게 현재 새만금 개발사업이 활발히 이루어지고 있는 전라북도 등도 향후 이와 유사한 문제에 직면할 가능성이 매우 큼.

<표 Ⅴ-28> 강원지역 공공 발주공사의 연도별 기성액 변화 현황(종합공사 기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
강원 지역 공공공사 종합건설업 기성액	41,828	46,672	44,077	38,282	31,969	24,105	23,876
전년 대비 증감률	-	11.6%	-5.6%	-13.1%	-16.5%	-24.6%	-1.0%

자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사, 국가통계포털.

- 이에 「지역산업위기대응법」을 활용한 체계적인 지역건설산업 위축 대비를 위해 특별법 적용 대상에 지역건설산업을 포함할 수 있도록 다음 두 가지의 추가적인 입법 개정이 필요함.

- 첫째, 산업위기대응특별지역의 행정구역의 범위를 산업의 특성의 범위에 맞게 현행

과 같이 기초지자체를 기준으로 하되, 기초지자체 단위의 산업위기대응특별지역 지정이 적합하지 않은 특정 지역산업(지역건설산업 등)의 경우 지정 대상 행정구역의 범위를 광역지자체를 기준으로 삼을 수 있도록 예외 조문의 마련이 <표 Ⅴ-29>와 같이 필요함.

<표 Ⅴ-29> 「지역산업위기대응법」에 따른 산업위기대응특별지역 지정 대상 행정구역의 예외 조문 마련(시행령 개정)

현 행	개 정 안
제12조(산업위기대응특별지역 지정대상 행정구역의 범위) 산업위기대응특별지역 지정대상 행정구역의 범위는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)를 기준으로 한다. 다만, 지역의 산업구조 등 경제권역에 따라 2개 이상의 시·군·구를 하나의 단위구역으로 묶어서 신청할 수 있다.	**제12조(산업위기대응특별지역 지정대상 행정구역의 범위)** ----------. **다만, 지역의 산업구조 등 경제권역에 따라 2개 이상의 시·군·구를 하나의 단위구역으로 묶어서 신청할 수 있고, 산업의 특성상 시·군·구 단위의 지정이 불가능하여 산업통상자원부장관이 고시한 주된 산업의 경우 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시, 광역시, 특별자치시,도, 특별자치도 단위로 신청할 수 있다.**

주 : 2022년 1월 현재 입법예고 중인 「지역산업위기대응법」 시행령안(산업통상자원부, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법 시행령안」, 산업통상자원부 공고 제2021-758호, 2021.11.17.)을 기준으로 작성함.

- 둘째, 현행 「지역산업위기대응법」 및 2022년 1월 현재 입법예고 중인 동법 시행령의 경우 상술한 바와 같이 주로 지역 내 특정 제조업을 대상으로 한 지원정책 마련이 주된 목적이기에 이에 맞는 내용으로의 조문이 구성되어 있어 지역건설산업 등의 경우 이를 통한 지원이 적합지 않은 경우가 발생할 수밖에 없음.

- 이에 지역 내 제조업 등 특정 지역산업 위기 시의 지원뿐만 아니라 지역건설산업 등의 경우도 「지역산업위기대응법」에 따른 주된 산업으로서 지원을 받기 위해 앞서 살펴본 산업위기대응특별지역 지정 대상 행정구역의 예외 조문 마련과 더불

어 <표 Ⅴ-30>과 같은 시행령 일부 조문의 개정이 함께 이루어져야 함.

<표 Ⅴ-30> 지역건설산업이 「지역산업위기대응법」 대상 주된 산업으로서 지원받기 위한 추가 개정 필요 사항(시행령 개정)

현 행	개 정 안
제8조(산업위기 예방조치 및 지원 등) ① (생략) ② 제1항에 따른 예방계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <중 략>	**제8조(산업위기 예방조치 및 지원 등)** ① (현행과 같음) ② ----------. **다만, 지원 예정인 주된 산업의 특성상 다음 각 호의 사항 중 일부의 사항이 적합지 않을 경우 예방계획 내 그 사유의 명기를 통해 이를 제외할 수 있다.** <중 략>
제11조(산업위기대응특별지역의 지정 신청 등) ① (생 략) ② 산업통상자원부장관은 법 제9조제2항에 따라 산업위기대응특별지역 신청요건의 해당 여부를 판단하기 위하여 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하여야 한다. <중 략>	**제11조(산업위기대응특별지역의 지정 신청 등)** ① (현행과 같음) ② ----------. **다만, 지정 대상인 주된 산업의 특성상 다음 제3호의 사항 중 일부에 대해 검토가 불필요할 경우 이를 제외하여 검토할 수 있다.** <중 략>
제15조(산업위기대응특별지역의 지원계획의 수립) ① (생 략) ② 제1항에 따른 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <중 략>	**제15조(산업위기대응특별지역의 지원계획의 수립)** ① (현행과 같음) ② ----------. **다만, 지원계획의 대상인 주된 산업의 특성상 다음 각 호의 지원사항 중 일부의 지원이 불필요하다고 인정될 경우 지원계획 수립 시 이를 제외하여 관련 계획을 수립할 수 있다.** <중 략>

주 : 2022년 1월 현재 입법예고 중인 「지역산업위기대응법」 시행령안(산업통상자원부, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법 시행령안」, 산업통상자원부 공고 제2021-758호, 2021.11.17.)을 기준으로 작성함.

- 다만, 지금까지 살펴본 지역건설산업의 위축 시 「지역산업위기대응법」을 통한 정부와 지자체의 지원이 이루어지기 위한 관련 법령 개정이 이루어진다고 하더라도 산업통상자원부가 동법의 주무 부처기에 상대적으로 지역건설산업을 대상으로 한

원활한 지원이 어려울 수 있음(법 제정 목적의 원취지와 상이한 산업군에 대한 지원, 추가 재정 소요에 대한 예산 당국의 부담 등으로 인해). 이에 국토교통부 및 각 지자체의 경우 동법을 활용한 지역건설산업 활성화에 계속된 관심과 노력을 기울여야 할 것임.

나. 적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공

- 중앙정부가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 지역건설산업 역량 유도를 통한 산업경쟁력 강화 부문의 두 번째 세부과제로는 적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 양질의 시공 및 안정적 업 환경 제공을 들 수 있음.

・적정공사비 지급과 관련한 이슈는 이미 건설산업 내 오랫동안 계속하여 논의되어 온 주제로 지난 수십 년 동안 정부와 업계는 이를 해결하기 위한 다양한 정책을 추진해왔으나, 여전히 산업환경 변화를 뒤따라가지 못한 문제에 직면해있는 실정임.

- 다만, 최근 들어 정부와 국회는 그간 예산 부족, 물가 상승 우려 등의 이유로 적정공사비 이슈와 관련하여 소극적인 자세 견지의 패러다임을 변화하여 적정공사비 지급을 통한 양질의 품질확보 및 안전사고 저감, 건설산업 활성화를 위해 관련 정책을 잇달아 입안하고 있다는 점은 매우 긍정적인 상황임.

・적정공사비 제도와 관련하여 최근 정부의 대표적인 제도 변화 추진현황을 살펴보면, 우선 지난 2019년 11월 「국가계약법」 개정에 따라 예정가격 100억원 미만 공공공사에 대해 재료비·노무비·경비(순공사비)와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 98% 미만으로 입찰한 자를 적격심사 대상에서 제외하는 규정을 신설하여 2020년 5월부터 시행 중이며, 이를 통해 덤핑입찰을 방지하고 품질 및 안전 확보를 유도하고 있음.

・대형공사와 관련하여서는 지난 2019년 종합심사낙찰제의 균형가격 산정방식을 기존 상위 40% 이상과 하위 20% 이하에 해당하는 입찰금액을 배제하는 방식에서 상위 20% 이상과 하위 20% 이하에 해당하는 입찰금액을 제외하고 산정토록 개정하였으며, 2021년 12월에는 종합심사낙찰제의 낙찰자 결정 기준 중 동점자 처리기준을 기존 ‘입찰가격이 낮은 자’에서 ‘균형가격에 근접한 자’로 개정함.[174)]

・이에 더해 기획재정부는 그간 공공공사의 계약 내용 변경에 따른 계약금액 조정 사

유로 천재지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유(force majeure)를 포함하여 계약상대자(시공사)의 책임 없는 사유로 인해 증가 된 공사비를 보장받을 수 있도록 함.

- 이뿐만이 아니라 적정공사비를 둘러싼 이러한 정부 정책의 변화는 2021년 들어 더욱 가속화되고 있음.

・특히 조달청의 경우 이와 관련한 제도개선을 최근 적극적으로 추진하고 있는데 일하는 만큼 대가를 받을 수 있도록 공공공사의 적정공사비 지급과 관련하여 '정부공사비 민관협업전담팀'을 구성하여 <표 Ⅴ-31>과 같이 여러 불합리한 관행과 제도를 개선함에 따라 공공공사비 신뢰도 향상을 꾀하고 있음.[175]

<표 Ⅴ-31> 공공공사 적정공사비 지급과 관련한 조달청의 최근 제도개선 추진사항

제도변경 사항	제도개선 내용
신규자재 및 공법 등에 대한 가격산정기준 마련	• 자주 사용하지만 품셈 등 가격산정기준이 없는 자재·공법에 대해 시장시공 일위대가 마련
시중물가지의 시장거래가격 적용 확대	• 가격조사 전문기관이 조사한 시장의 거래실례가격에 해당하는 시중물가지의 시장거래가격 적용 확대
원자재 가격에 민감한 품목의 가격 변동 적기 반영	• 원자재 가격 변동에 민감한 자재에 대해 기존 연 2회 조사에서 월별 조사를 통한 공사비 적기 반영
표준일위대가 발굴·공개 확대를 통한 공사비 임의 삭감 방지	• 표준품셈 기반 표준일위대가를 마련하여 근거 없는 소요 인력, 재료량 등의 삭감 방지 유도
간접노무비 및 기타 경비 현실화	• 기존 완성공사 원가통계 분석 결과에 공사 현장 실태조사 결과를 반영해 간접노무비와 기타 경비율을 결정함으로써 실제 공사 현장과의 비용 격차 축소 유도
가격조사 방식 개선	• 품목별로 조사 주기를 달리하는 순환식 가격조사 시행을 통해 조사 효율성을 높이고 가격견적 외 물량견적 방식 도입을 통해 가격 변동 적극 대응 시행
공사비 일정 비율 감액 조정 발주 관행 폐지	• 기존 조달청 원가계산 시 공사비 일정 비율(0.25~1.0% 수준)을 감액 조정하여 발주해 온 관행 폐지
주휴수당 공사원가 반영기준 마련	• 건설근로자 임금 보호 목적 주휴수당에 대한 공사원가 반영기준 마련(기존 「근로기준법」에 따른 법정 비용임에도 미반영)

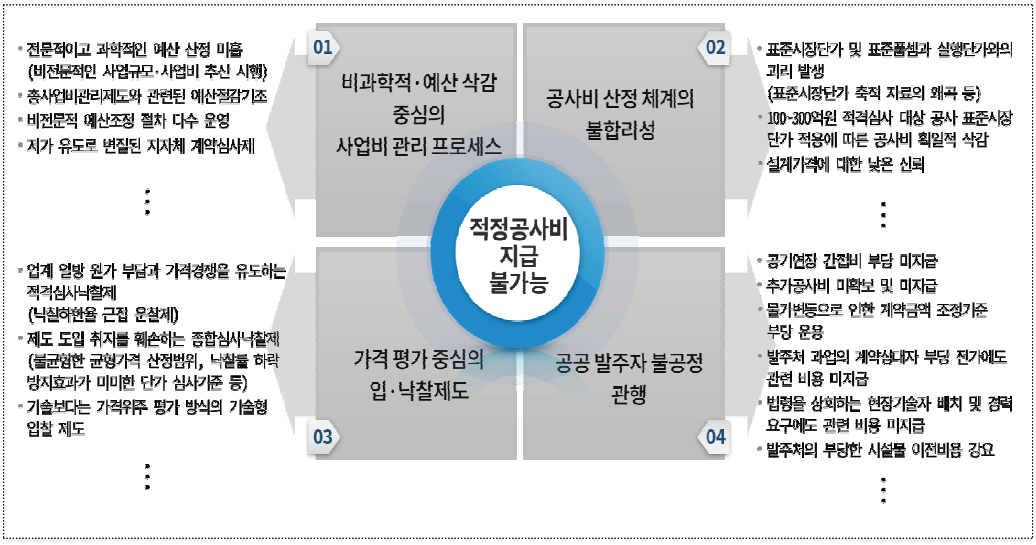
자료 : 조달청, "조달청, 정부공사비 신뢰도 높인다", 2021.2.9. 보도자료, 조달청, "조달청, 정부 공사비 산정 신뢰도 높인다", 2021.3.18. 보도자료, 조달청, "일하는 만큼 받는다...정부 공사비 신뢰도 높인다.", 2021.7.7. 보도자료, 조달청(2022), 2022년 조달청 업무계획 참조.

174) 기획재정부, "안전 강화 및 기업부담 완화를 위한 계약제도 개선", 2021.12.1. 보도자료, 참조.
175) 전영준(2022), 2021년 주요 건설정책 추진내용, 건설동향브리핑 제838호, 한국건설산업연구원.

- 또한, 지방자치단체 발주 대형공사인 기술형 입찰과 관련한 수의계약 기초금액 산정과 관련하여 최근 행정안전부는 수의시담 전 협상 기초가격과 최소 협상가격 작성 시 최소 협상가격에 대해 '최근 1년간 유사 공사 평균 낙찰률'을 반영하도록 규정하고, 이때 유사 공사 평균 낙찰률에는 종합평가낙찰제와 기술형입찰 공사의 낙찰률을 포함하는 방식으로 기존 대비 기술형 입찰공사의 수의계약 계약금액의 상향조정을 유도하도록 관련 규정을 개정[176]하는 등 전방위적인 적정공사비 지급 풍토를 마련함.

- 이러한 최근 정부 정책 변화에도 불구하고 여전히 우리 공공공사는 다수의 부처가 관련된 <그림 Ⅴ-5>와 같은 여러 원인이 복합적으로 작용하여 여전히 부족한 실정이고 이러한 피해는 직접적 피해 당사자인 건설업계뿐만 아니라, 결국 발주기관, 계약자, 사용자 모두에게 전가될 수밖에 없음.

<그림 Ⅴ-5> 공공공사 적정공사비 미확보의 구조적 원인



자료 : 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회, 국회.

176) e대한경제, "지자체 기술형입찰에 지역업체 참여 기회 넓어 진다", 2021.7.9. 신문기사 참조.

- 특히 최근에는 설상가상으로 철근, 콘크리트 등 주요 자재비용의 폭발적 증가와 코로나19·건설노조에 따른 인건비 급증[177], 품질 및 안전관리, 하도급 규제 강화에 따른 관련 비용 증가 등의 원인이 복합적으로 작용하여 공사비 부족 현상이 더욱 심화되고 있는 상황임.

- 이를 개선하기 위해서는 최근 정부가 적극적으로 추진하고 있는 공공공사비 신뢰제고 활동과 더불어 적정공사비 지급을 위한 보다 적극적인 정책 추진이 필요함. 특히 지역건설산업 활성화를 유도하고 안정적 업 환경 풍토 조성을 위해서는 100억원 미만 중소형 공공공사에 대한 맞춤형 적정공사비 산정 및 지급과 관련한 다음의 정책 추진이 요구됨.

- 첫째, 전술한 바와 같이 100억원 미만 중소규모 공공공사 참여자의 보호를 위해 지난 2020년 5월부터 「국가계약법」 개정에 따라 예정가격 100억원 미만 공공공사에 대해 재료비·노무비·경비(순공사비)와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 98% 미만으로 입찰한 자를 적격심사 대상에서 제외하는 규정(순공사원가 미만 낙찰배제)을 마련하여 이를 통해 덤핑입찰을 방지하고 품질 및 안전 확보를 유도하고 있음.

- 하지만 국회에서 함께 계류되었던 「지방계약법」은 개정이 이루어지지 못해 현재까지 지방계약의 경우 국가계약과는 달리 중소규모 공공공사의 덤핑입찰 방지와 품질 및 안전 확보 유도에 있어 사각지대에 놓여 있는 상황임.

- 이에 따라 <표 Ⅴ-32>와 <표 Ⅴ-33>과 같이 조속한 「지방계약법」 개정추진과 이에 발맞춘 관련한 행정안전부 예규 개정을 통해 중소규모 공사에 주로 참여하는 지역 중소 건설기업의 보호와 이를 통한 역량 향상 유도, 산업경쟁력 향상 제고를 꾀하여야 할 것임.
  - 다만, 국가계약과는 달리 지방계약의 경우 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 100억원

177) 한국경제, “중국 리스크에 노조 횡포까지...‘더는 못 버틴다’ 비명”, 2022.2.7. 신문기사 참조.

이상 300억원 미만 공사에 간이형 종합심사낙찰제를 미활용하고 100억원 미만 공사와 같이 적격심사제도를 활용 중이기에 국가계약보다는 순공사원가 미만 낙찰배제 범위를 확대하여 300억원 미만 공사를 대상으로 하는 것이 타당할 것임.

・또한, 지난 2019년 「국가계약법」 내 순공사원가 미만 낙찰배제 규정 도입 시에도 국회 부대의견[178]으로 “향후 100억원 이상 공사에 대한 확대 여부”를 정부에게 검토하도록 권고한 점을 고려할 때 지방계약의 경우 300억원 미만 공사를 대상으로 동 조항 도입 및 적용이 합당함.

<표 Ⅴ-32> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사의 덤핑입찰 방지를 위한 「지방계약법」 개정안

현 행	개 정 안
제13조(낙찰자 결정) ①·②·③ (생 략) <신 설>	**제13조(낙찰자 결정)** ①·②·③ (현행과 같음) ④ **각 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제2항에도 불구하고 공사에 대한 경쟁입찰로서 예정가격이 300억원 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니 된다.** **1. 재료비·노무비·경비** **2. 제1호에 대한 부가가치세**

- 둘째, 현재 서울, 경기 등 일부 지자체 발주공사의 경우 예산 절감 및 예산 초과 방지를 위해 설계가격 및 예정가격 산정 시 행정안전부 예규인 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제2장 제2절’에 따른 품(표준품셈 등) 및 단가(표준시장단가, 시중노임단가, 거래실례가격, 감정가격, 견적가격 등)를 활용하는 것이 아니라 일부 공종에 대해서는 자체기준에 따른 별도 품과 단가 사용을 통한 사실상의 공사비 부당 감액이 빈번히 발생 중임.

・일례로 경기도의 경우 예산 절감을 위해 표준품셈과는 별도로 경기도 자체 단가 산출기준을 정립하여 굴착 시 기본적으로 인력굴착을 지양하고 기계굴착 100% 적용

178) 국회 기획재정위원회(2019), 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 위원회의결안 (의안번호 2023086, 위원장대안) 참조.

을 우선으로 고려하거나, 강재천공 시 기계천공 방식만으로 계상, 유류비 계상 시 물가정보지 조사가격 중 최저가격을 우선 적용하는 등 품과 단가의 절감을 위한 자체기준을 지난 2011년부터 시행 중임.[179]

<표 Ⅴ-33> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사의 덤핑입찰 방지를 위한 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규)' 개정안

현 행	개 정 안
지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제1장 입찰 및 계약 집행기준 제1절 총칙	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제1장 입찰 및 계약 집행기준 제1절 총칙
14. <신 설>	14. 순공사원가 기준 등의 공고 가. 지방자치단체의 장 또는 계약담당자(사업담당자)는 영 제42조 제1항제3호 및 제2항에 따라 공사를 입찰공고할 때에는 다음의 사항을 명시하여야 한다. 1) 예정 2) 가격이 300억원 미만인 공사의 경우 예정가격 중 재료비·노무비·경비 및 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자는 낙찰자로 결정하지 않는다는 사항 3) 제2장 제3절에 의한 기초금액 중 재료비, 노무비, 경비와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액(다만, 복수예비가격에 의하여 예정가격을 결정하는 경우에 한함)

- 물론 생산성과 경제성 모두를 고려한 합리적 자체 품 및 단가 사용은 발주자의 권리로 이를 조건 없이 지양할 수는 없으나, 이를 이유로 공사의 성격과 조건 등을 고려치 않는 일방적 자체 품 및 단가 활용 의무화 또는 「국가 및 지방계약법」에서 규정하고 있는 원가계산에 의한 방식과 자체 품 및 단가를 활용한 (직접)비용 간의 격차가 일정 수준(예 : -20%) 이상 발생할 경우 계약상대자인 시공자 일방의 피해 발생이 불가피하기에 <표 Ⅴ-34> 및 <표 Ⅴ-35>와 같이 이를 관련 법률과 중앙정부의 규칙을 통해 제한할 방안에 대한 모색이 필요함.

179) 경기도(2011), 경기도 자체 적산기준, 경기도 계약심사담당관 내부기준(시행일 : 2011.3.28.).

<표 Ⅴ-34> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용을 통한 일방 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 변경(안) - 국가계약

현 행	개 정 안
(계약예규) 예정가격작성기준 **(기획재정부계약예규 제577호)** **제2장 원가계산에 의한 예정가격 작성** **제1절 총칙**	**(계약예규) 예정가격작성기준** **(기획재정부계약예규 제577호)** **제2장 원가계산에 의한 예정가격 작성** **제1절 총칙**
제5조(비목별 가격결정의 원칙)	**제5조(비목별 가격결정의 원칙)**
① (생 략)	① (현행과 같음)
② 재료비, 노무비, 경비의 각 세비목별 단위당 가격은 시행규칙 제7조에 따라 계산한다.	② 재료비, 노무비, 경비의 각 세비목별 단위당 가격은 시행규칙 제7조에 따라 **가장 최근의 가격을 기준으로** 계산한다.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)
④ 계약담당공무원은 제3항의 각 세비목 및 그 물량산출은 계약목적물의 내용 및 특성 등을 고려하여 그 완성에 적합하다고 인정되는 합리적인 방법으로 작성하여야 한다.	④ ----------. **다만, 각 중앙관서의 장이 별도 정한 제3항의 각 세비목과 그 물량산출 방법을 활용하여 가격결정 시에는 노무량과 소요량에 대해 가장 최근의 표준품셈을 이용하여 원가계산을 하는 경우와 비교하여 5분의 1 이상 격차가 발생할 경우 표준품셈을 활용하여 계상한다.**
<생 략>	<생 략>

- 셋째, 현행 공공공사의 예정가격 결정은 기본적으로 발주기관의 계약담당공무원이 산정함이 원칙이나, '총사업비 관리지침'에 따른 사업 기간 2년 이상의 200억원 이상 건축공사[180]와 「조달사업에 관한 법률(이하 조달사업법)」 시행령 제28조에 따른 추정가격 100억원 이상 지방자치단체 발주공사의 경우 각각 의무적으로 실시설계 단가 적정성 검토(또는 설계적정성 검토[181]), 지자체 공사원가 사전검토를 조달청을 통해 수행하도록 규정 중임.

180) 이외에도 기획재정부 '국방사업 총사업비 관리지침' 제9조에 따른 사업기간 2년 이상인 200억원 이상의 건축공사와 병영생활관·군관사 신축사업, 기획재정부 '국고보조금 통합관리지침' 제22조에 따라 보조사업자가 수행하는 추정가격 30억원 이상의 공사의 경우 조달청 설계적정성 의무 검토 대상 사업임.

181) 조달청의 설계적정성 검토는 ① 총사업비 변경 요청사유서 검토, ② 과다·과소설계 및 품질개선 사항의 검토·제안, ③ 설계안의 현장 적용 타당성 및 예산·규모의 적정성, ④ 설계오류 및 상호모순 사항의 수정과 ⑤ 설계의 경제성 등 검토를 수행하는 것으로 이 중 예정가격 검토와 관련하여서는 별도 '실시설계 단가 적정성 검토'로 칭하고 있음.

· 이 외에도 예정가격 작성·검토의 의무대상 사업이 아닌 경우에도 「조달사업법」 시행령 제27조제2호마를 통해 공공 발주기관(수요기관)의 별도 요청이 있는 경우 조달청이 공사원가 검토를 시행하고 있음.

<표 Ⅴ-35> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용을 통한 일방 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 변경(안) - 지방계약

현 행	개 정 안
지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 **(행정안전부 예규 제197호)** **제2장 예정가격 작성요령** **제4절 감정가격 등에 따른 예정가격 결정**	**지방자치단체 입찰 및 계약집행기준** **(행정안전부 예규 제197호)** **제2장 예정가격 작성요령** **제4절 감정가격 등에 따른 예정가격 결정**
3. 거래실례가격에 따른 예정가격의 결정	**3. 거래실례가격에 따른 예정가격의 결정**
가. 거래실례가격으로 예정가격을 결정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가격으로 한다.	가. ---------- **가장 최근의 가격으로 한다. 다만, 제3호의 경우 제1호 및 제2호와 비교하여 20% 이상 가격 격차가 발생할 경우 이를 적용하지 아니한다.**
1) ~ 2) (생 략)	1) ~ 2) (현행과 같음)
3) 지방자치단체의 장이나 계약담당자가 2이상의 사업자에 대하여 직접 조사하여 확인한 가격	2) ---------- **예정가격 결정일 기준 최근 3개월 이내에** 2이상의 사업자에 대하여 직접 조사하여 확인한 가격
4) (생 략)	3) (현행과 같음)
<중 략>	<중 략>
제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정 **제1관 통칙**	**제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정** **제1관 통칙**
3. 비목별 가격결정의 원칙	**3. 비목별 가격결정의 원칙**
<중 략>	<중 략>
다. (생 략)	다. (현행과 같음)
라. "다"의 각 세비목과 그 물량산출을 할 때에는 계약목적물의 내용과 특성 등을 고려하여 그 완성에 적합하다고 인정되는 합리적인 방법으로 해야 한다.	**라.** ---------- **다만, 지방자치단체의 장이 별도 정한 "다"의 각 세비목과 그 물량산출 방법을 활용하여 가격결정 시에는 노무량과 소요량에 대해 가장 최근의 표준품셈을 이용하여 원가계산을 하는 경우와 비교하여 5분의 1 이상 격차가 발생할 경우 표준품셈을 활용하여 계상한다.**

- 즉, 대형 공공공사의 경우 의무적으로 조달청이 공사원가 검토를 담당하고 있으며, 중소규모 공사의 경우에는 공공 발주기관 자체적으로 예정가격을 작성하고 있는 상황임.

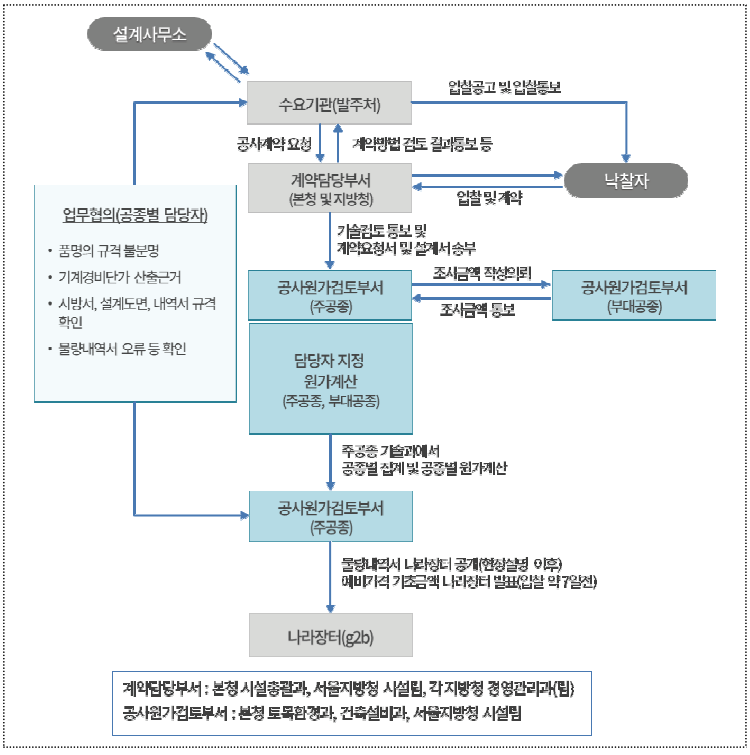
- 하지만 예정가격 작성에 기초가 되는 공사기획 단계의 담당 공무원의 사업비 추정과 더불어 이후 설계단계에서 설계용역을 통한 설계가격 산정과 관련하여서는 일반적으로 다음의 사유 등으로 인해 공사 규모가 클수록 적정한 공사비가 산정될 수 밖에 없는 체계이기에 이를 고려할 때 적정공사비 산정 및 지급 체계를 정착하기 위해서는 조달청이 중소규모 공공공사에도 공사원가 검토를 시행할 수 있는 확대 방안의 모색이 필요함.
  - 총사업비 관리 대상이 되는 200억원 이상의 공공공사(건축)의 경우 계획설계단계에서부터 상세히 원가 검토가 이루어져(최소 3회 이상) 필요 예산의 과다 지급뿐만 아니라 과소지급도 충분히 예방 가능한 체계가 마련 중임.
  - 반면, 중소규모 공공공사의 경우 지방계약에 한해 예정가격 산정 이후 계약심사 1회에 걸친 공사원가 검토만이 이루어져 개별 공공 발주기관의 설계 및 계약담당자의 역량에 따라 공사비 산정에 있어 큰 격차를 보이고 있음. 더욱이 국가계약 공사의 경우 조달청 공사원가 검토 위탁을 시행하지 않는다면, 이러한 별도 검증체계마저 부재함.
  - 또한, 설계단계에서 설계사가 산정하는 설계가격의 경우 설계사의 노하우(know-how)와 더불어 최신의 가격정보 보유 수준, 공법과 공사 절차에 대한 높은 이해가 적정한 공사비 산정에 있어 중요 요소이나, 일반적으로 공사 규모가 클수록 상대적으로 기업 규모가 크고 전문역량이 뛰어난 설계사가 이를 담당하며, 공사 규모가 작은 사업의 경우 상대적으로 역량이 부족한 영세 설계사가 이를 담당하여 공사비 산정 시 오류가 잦다는 점을 고려할 때 중소규모 설계가격에 대한 신뢰도 제고를 위한 방안 모색이 필요함.
  - 이에 반해 조달청의 경우 전문인력이 연간 수천 건에 달하는 다수 사업에 대한 공사원가 검토를 시행한 경험과 더불어 최신의 시장가격과 거래실례가격이 폭넓게 갖춰져 있기에 조달청을 활용한 중소규모 공사의 공사원가 검토 확대는 적정한 예정가격 산정과 적정공사비 지급에 있어 핵심적 개선방안이라 볼 수 있음.

- 다만, 이를 위해서는 두 가지 사항에 대한 고려가 함께 이루어져야 함. 그 중 첫 번째는 연간 수만 건에 달하는 중소규모 공사에 대한 최적의 대상 선정과 더불어 조달청 내 공사원가 검토를 시행할 전문인력의 확보 방안임.

  · 2022년 현재 조달청에서 공사원가 검토 및 예정가격 산정은 <그림 Ⅴ-6>과 같은 절차를 통해 조달청 본청과 서울지방조달청 관련 부서에서 전문 분야별로 이루어지고 있는데 이와 관련하여 적은 인원인 96명의 담당 인원(일부 인원 타 업무 병행 수행 포함)이 연간 수백 건에 달하는 업무를 수행 중임(<표 Ⅴ-36> 참조).

  · 이를 고려할 때 현재 조달청에서 의무적으로 공사원가 검토를 시행하지 않는 200억원 미만 국가계약 공사와 지자체 발주 100억원 미만 중소규모 공사 모두를 조달청에서 공사원가 검토를 시행하기에는 현실적으로 불가능함.

<그림 Ⅴ-6> 조달청 예정가격 산정 업무 흐름(공사원가 검토 포함)



자료 : 조달청(2013), 공사발주 Handbook, 내부자료 참조.

<표 Ⅴ-36> 조달청 공사원가 검토 부서 관련 업무 인력 현황

본 청				서울지방청	계
토목환경과	건축설비과	설계예산검토과	예산사업관리과	시설계약과	
20명	23명	20명	21명	12명	96명

주 : 설계 적정성 검토, 기술 및 입찰내역서 검토, 제도개선, 조달청 맞춤형 서비스, 부서 고유업무 등의 경우도 병행 담당하고 있는 인력을 합산 계상한 것이기에 실제 순수 공사원가 검토 인력은 적음.
자료 : 조달청 홈페이지(검색일 : 2022.2.9.).

- 이에 현재 조달청 의무 공사원가 검토 미시행 중소규모 공공공사 중 유사 공사발주 경험이 부재하거나 자체 예정가격 작성 역량이 부족한 일부 발주기관(수요기관)과 표준 설계도서와 일위대가가 부재한 특정 사업(건축공사 등)을 대상으로 조달청의 공사원가 검토 의무대상을 확대하는 방안 모색이 필요함.
- 또한, 이를 바탕으로 한 조달청 관련 인력 확충 방안 모색과 더불어 우수 민간기업(원가관리 전문기관 등)과의 협업체계 수행 방안, 조달청 공사비 산정 전자시스템(통합공사원가계산프로그램 및 공사비정보광장 등)의 고도화 및 활용 확대 방안 모색 등이 함께 추진되어야 할 것임.

- 두 번째로는 각 공공 발주기관(수요기관)이 중소규모 공사에까지 조달청 공사원가 검토 서비스를 보다 적극적으로 지원받기 위한 수수료 감면 방안 모색이 필요함.
- 현재 「조달사업법」 제16조와 동법 시행령 제19조 및 제20조에 의해 조달청은 조달사업과 관련한 수수료를 공공 발주기관(수요기관)에게 받고 있는데, <표 Ⅴ-37>과 같이 수수료로 0.02% 또는 0.04%를 징구하고 있음(조달청 계약위탁 시 면제).
- 물론 조달청의 경우 이와 관련한 수수료 감면을 최대 20%까지 가능하도록 규정하고 있는데 이와 관련하여 조기 집행에 따른 한시적 특례[182] 외 별도 감경 규정이 부재하여 공공 발주기관(수요기관)의 경우 조달청 공사원가 검토 서비스를 받기 위해서는 추가적인 예산 편성이 불가피하나 해당 비용은 법정 필수비용이 아니기에 예산 확보의 어려움 발생 및 감사 우려 등을 우려한 소극적 행정이 불가피함. 이에 따라 적극적인 조달청 공사원가 검토가 이루어지지 못하고 있는 상황임.
- 이에 따라 정부 재정의 추가 지원 등 다각적 재원 확보 방안 모색이 병행되어야만

182) 조달청, 조기집행 확대를 위한 조달수수료 한시적 감경 특례 고시, 조달청고시 제2022-1호, 2022.1.21.

개별 공공 발주기관(수요기관)이 적극적으로 조달청 공사원가 검토 서비스를 활용할 것이기에 이에 대한 지원방안 마련이 필요함.

<표 Ⅴ-37> 조달청 공사원가 검토 수수료(실시설계 단가 적성성 검토 포함) 현황

금액 구분 (검토요청 금액 기준)	요 율(%)	
	국가·기타기관	지방자치단체
100억원 까지	0.04	0.04
100억원 초과	0.04	0.02

주 : 조달청에 공사계약을 요청하는 경우 공사원가 검토 수수료 면제(참고 : 공사계약 수수료의 경우 계약금액의 0.01%에서 0.4%까지 구성).
자료 : 조달청, 조달수수료 고시, 조달청고시 제2020-3호, 2020.2.7.

- 넷째, 현재 조달청 공사원가 사전검토 대상 사업에서 제외된 일정 규모 이상의 지방자치단체가 발주하는 용역·공사·물품 사업의 경우 「지방재정법」 제3조, 「지방계약법」 제11조, 행정안전부 예규 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준' 제3장, 기타 지자체별 계약심사업무 처리 규칙 또는 조례에 의거하여 계약심사제도를 운영중임.

  · 지방자치단체 계약심사제의 목적은 지방자치단체가 발주하는 사업의 예정가격(기초금액 포함) 및 설계변경 증감금액의 적정성을 심사하여 건전하고 효율적인 지방재정 운영을 도모하기 위함임.
  · 이를 위해 크게 ① 기초금액 확정 전 단계에서 원가 산정내용의 적정성 심사와 ② 계약체결 후 설계변경 시 증감금액의 적정성 심사의 두 가지 사항을 중심으로 계약심사를 시행하고 있음.
  · 계약심사 대상 사업은 지자체별 조례 또는 지자체장의 의사결정[183]에 따라 일부 상이하나 경기도를 기준으로 살펴보면, <표 Ⅴ-38>과 같이 추정금액 기준 3억원 미만의 초소형 공사를 제외한 거의 모든 공사가 계약심사의 대상임을 알 수 있음.

- 즉, 현재 지방자치단체 발주공사 대부분은 조달청의 공사원가 사전검토 서비스(설계 적정성 검토 포함) 또는 계약심사제를 통해 공사비 산정과 관련된 각종 대가 기

183) 행정안전부 예규 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준' 제3장 제5절 1.라에 의거 지방자치단체의 장은 계약심사 대상 금액이나 심사범위 확대가 가능함.

준의 준수 여부 및 공법선정 등의 적정성 검토 등을 시행하고 있는 상황임.

- 참고로 계약심사제의 경우 공사비 적정성에 대한 검토뿐만 아니라 입찰 전 여러 법·제도 준수 여부를 종합적으로 심사[184]하고 있으며 이를 통한 발주오류 및 불필요한 분쟁 발생, 계약상대자의 피해 최소화를 꾀하고 있음.

<표 Ⅴ-38> 계약심사 대상 사업(경기도 기준)

사업유형	심사내용	대상금액 및 대상사업
도 시행사업	원가심사	• 공사 : 추정금액 5억원(종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상 • 용역 : 추정금액 2억원 이상 • 물품 : 추정금액 2천만원 이상
	설계변경 심사	• 계약금액 5억원 이상 공사 중에서 설계변경 금액이 해당 계약금액의 5% 이상 증가하거나 계약금액의 액수와 관계없이 설계변경 금액이 해당 계약금액에서 5억원 이상 증가하는 경우(2회부터는 매회 설계변경 시 계약심사)
시·군 시행사업	원가심사	• 공사 : 추정금액 5억원(종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상 • 용역 : 추정금액 2억원 이상 • 물품 : 추정금액 2천만원 이상
	설계변경 심사	• 계약금액 20억원 이상 공사 중에서 설계변경 금액이 해당 계약금액의 10% 이상 증가(2회부터는 매회 설계변경 시 계약심사)
시·군 자체 재원 사업 중 도에 계약심사 신청 시 지원사업 (선택사항)	원가심사	• 건설공사, 문화재수리공사 : 추정금액 10억원 이상(단, 7개 시·군은 5억원 이상, 7개 시·군 : 고양, 부천, 안성, 구리, 양주, 과천, 가평) • 전기, 통신, 소방공사 : 추정금액 3억원 이상 • 물품 : 추정금액 1억원 이상
	공사 설계변경	• 계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가(2회부터는 매회 설계변경 시 계약심사)
시·군 자체 계약심사 대상사업	원가심사	• 공사 : 추정금액 3억원(종합공사가 아닌 공사는 2억원) 이상 • 용역 : 추정금액 7천만원 이상 • 물품 : 추정금액 2천만원 이상
	설계변경 심사	• (현행) 계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회부터는 매회 설계변경 시 계약심사)
		• (개정 권고) 계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 5% 이상 증가하거나 계약금액 및 증가율과 관계없이 5억원 이상 증가하는 경우(2회부터는 매회 설계변경 시 계약심사)

자료 : 경기도(2021), 2021년 경기도 계약심사 매뉴얼.

184) 계약심사 시 검토 주요 사항(경기도 기준) : ① 분리발주 적정 여부 검토(건설공사와 분리발주 대상 공종의 포함 여부 확인, 건설공사 분류(종합공사 또는 전문공사)의 적정 여부 확인, 공사용자재 직접구매 대상 품목에 대한 관급자재 반영 여부 확인, 공사·용역·물품이 혼재된 계약 여부 확인), ② 각종 대가기준(예정가격 결정기준 등) 준수 여부 검토(예정가격 결정기준 준수 여부 확인, 품셈 등 각종 대가기준 준수 여부 확인, 현장 여건 및 작업장 수 등과 단가의 부합 여부 검토, 신기술·특허공법 공사에 관한 절차 및 비용 반영 여부 확인, 자재 및 노임단가 적정 여부 확인), ③ 공법선정 등의 적정성 검토.

- 하지만 지방자치단체가 자체적으로 시행하는 계약심사제의 경우 여러 원인으로 인해 감액 중심의 제도 설계와 운영이 이루어지고 있어 이로 인한 계약상대자인 시공사의 피해 발생이 불가피하였던 상황임. 특히 동 제도의 경우 지자체 발주 중소규모 공사를 대상으로 운영하고 있는 제도이기에 주로 지역건설기업의 피해 발생이 집중될 수밖에 없어 지역건설산업의 위축 및 경쟁력 약화의 원인이 되고 있음.

· 지방자치단체 계약심사제도가 제도의 원취지에서 벗어나 감액 중심의 제도 설계 및 운영이 이루어지는 대표 원인으로는 크게 두 가지 원인을 꼽을 수 있음.

· 이 중 첫째로는 민선 지방자치단체의 장의 치적 홍보 강화를 위해 지자체별로 경쟁적으로 계약심사를 통한 예산 절감 결과를 홍보하고 있고 이를 위해 무리한 감액이 이루어지고 있음.

· 일례로 전국 17개 광역지자체 및 226개 기초지자체와 교육청 대부분은 연 1회 이상 언론 보도자료 배포를 통해 지자체별 당해연도 계약심사를 통한 예산 절감 실적을 홍보하고 있으며, 이에 따라 2022년 2월 기준 최근 1년만 하더라도 약 2,930건의 언론 홍보가 이루어짐.[185)]

· 두 번째로는 계약심사제도 자체가 부적정한 공사원가 산정을 발주 이전 재확인하여 이를 예방하겠다는 것이 아니라 사실상 예산 절감을 위해 공사비를 감액하는 내용을 중심으로 제도 설계가 이루어져 있어 합리적으로 적정한 공사원가 산정의 원칙을 훼손하고 있음.

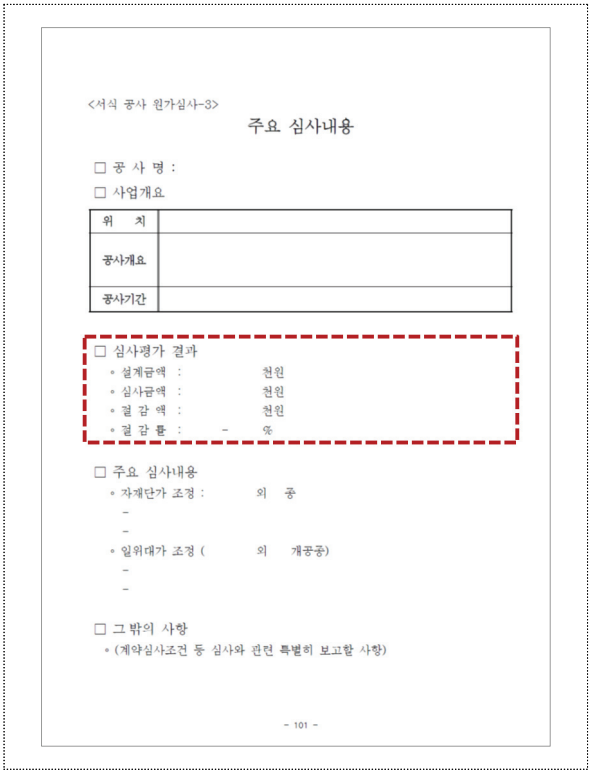
· 예를 들어 행정안전부 예규 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제3장 계약심사 운영요령을 살펴보면, 공사 분야 원가심사에 대해 "계약심사담당자는 사업부서에서 제출한 서류를 검토하여 설계서 간 불일치 사항, 품셈 등 대가 산정기준과 단가 적용의 적정성, 불필요한 공종 포함 여부 등을 조사·분석하여 사업비가 적정하게 산정되었는지 확인하고, 과다·과소 산정되었거나 적절하지 않은 내용에 대해서는 그 근거자료를 첨부하여 조정해야 한다"고 규정하고 있음.

· 하지만, 동 요령 별지인 공사 원가심사 서식을 살펴보면, <그림 Ⅴ-7>과 같이 조정

185) 이 외에도 일부 광역지자체의 경우 계약심사를 통한 예산 절감 강화를 위해 기초지자체를 대상으로 매년 우수 기초지자체 포상을 시행하는 등 이를 독려하고 있는 상황임. 예를 들어 경상남도의 경우 관내 기초지자체를 대상으로 계약원가심사 평가를 시행하고 있으며, 이때 평가 방법은 독창성, 전문성, 효과성 등을 평가하는 정성평가(40점)과 원가절감률 등 이행실태를 반영하는 정량평가(60점)로 우수 기초지자체를 매년 선정 중임.

액과 조정률이 아닌 절감액과 절감률을 기재하도록 마련되어 있는 것과 같이 사실상 계약심사제는 설계가격 또는 사전 산정한 예정가격의 절감만을 위한 제도로 설계되어 있는 상황임.

<그림 Ⅴ-7> 지자체 계약심사 관련 주요 심사내용 서식



<서식 공사 원가심사-3>

주요 심사내용

□ 공 사 명 :

□ 사업개요

위 치	
공사개요	
공사기간	

□ 심사평가 결과

- 설계금액 : 천원
- 심사금액 : 천원
- 절 감 액 : 천원
- 절 감 률 : - %

□ 주요 심사내용

- 자재단가 조정 : 외 공
  -
  -
- 일위대가 조정 (외 개공공)
  -
  -

□ 그 밖의 사항

- (계약심사조건 등 심사와 관련 특별히 보고할 사항)

- 101 -

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준, 행정안전부 예규 제197호, 2022.1.7.

- 이러한 문제점을 개선하고 제도의 원취지를 훼손하지 않기 위해서는 향후 행정안전부에서 이러한 문제점을 바로잡아 지방자치단체에서 발주하는 중소규모 공사의 적정공사비 산정이 이루어질 수 있도록 규정 개정과 더불어 관리·감독 강화를 통해 지역건설산업 활성화를 유도하여야 함.

・그 방안으로는 우선 행정안전부가 매년 전국 광역 및 기초지자체, 교육청의 계약심사 결과를 취합하여 그 결과에 대한 대국민 공개와 더불어 과다 절감 지자체에 대

한 원인 분석과 더불어 불공정행위 여부에 대한 관리·감독 강화가 이루어져야 할 것임.[186]

- 또한, 전술한 바와 같이 예산 절감 중심의 계약심사 양식을 개정하여 공정하고 합리적인 공사비 산정이 계약심사를 통해 이루어질 수 있도록 유도하여야 함.
- 이 외에도 경기도 등 일부 지자체를 제외하면, 상세한 고려사항이 반영된 계약심사 매뉴얼 등이 마련되어 있지 않고, 부족한 전문성을 보완할 민간전문가의 활용도 신기술·신공법 공종 등 특정 사업에 국한하여 운영되고 있기에 계약심사의 전문성 향상을 위한 지자체 공사의 특성을 반영한 계약심사 매뉴얼의 제작 및 고도화, 민간전문가 활용 확대 등을 꾀하여야 할 것임.

- 다섯째, 지역건설기업이 주로 수행하는 중소형 공사 중심의 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정과 더불어 지역건설기업이 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련이 필요함.

- 먼저 중소형 공사 중심의 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정의 사항의 필요성을 살펴보면, 이미 현재에도 국토교통부와 표준품셈 지정기관인 한국건설기술연구원의 경우 5년 단위 공사비 산정기준 중장기계획 수립을 통해 표준품셈을 비롯한 표준시장단가의 고도화 방안을 마련하고 있으나, 현장 조사의 현실적 한계(조사인력 부족, 예산 한계 등)로 인해 공종별 품셈 조정이 장기간에 걸쳐 이루어져 현실 단가와의 차이 발생이 불가피한 한계를 안고 있음.

- 또한, 기존 표준품셈의 경우 공사 규모와 관계없이 단위 물량당 품만을 감안하고 있기에 단가 견적 자체의 한계(현장 여건, 공사 기간, 수량, 지역 여건 등)로 인해 실제 시공 원가와의 격차 발생이 불가피하고 특히 중소형 공사시공 시 이러한 격차는 더욱 커질 수밖에 없어 중소형 공사에 대한 표준 품 발굴 강화와 더불어 추가적인 할증방안 모색 등이 시급히 이루어져야 함.

---

186) 참고로 행정안전부 예규 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제3장 계약심사 운영요령에서는 각 지자체의 계약심사담당자로 하여금 계약심사 실적을 취합하고 관리해야 하며, 중앙부처에서 이의 실적 제출을 요구할 경우 지체없이 제공해야 함을 이미 규정 중임.

- 다음으로 지역건설기업의 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련의 경우 현재 대다수 중소규모 지역건설기업의 경우 자체 견적역량을 확보하지 못하고 있는 상황으로 이에 따라 발주자 또는 설계사가 산정한 예정 공사금액의 적정성을 확인하지 못한 채 입찰에 참여하고 있고 이로 인한 손실을 안고 있는 상황임.

- 이와 같은 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다 전문인력 영입과 견적에 활용할 각종 정보(data)의 취합 및 재가공을 통한 중소 지역건설기업 자체적인 견적역량 확충이 이루어져야 할 것이나, 투자 여력의 한계로 인해 이를 통한 자체 견적역량 확보가 현실적으로 어려운 점을 고려하여 물량 및 단가정보가 Big Data로 연계된 사용성이 높은 전산화 시스템 구축이 이루어져야 할 것임.
  - 이와 관련하여 한가지 다행인 점은 조달청이 기존 나라장터(G2B)를 전면 개정하는 차세대 나라장터시스템(2024년 6월 가동 예정) 내 입찰 참가 가능 여부 확인시스템 구축을 통해 물량내역서 작성 프로그램에 가격평가 위반점검 기능을 구현하겠다고 최근 발표한 점임.[187]
  - 하지만 물량내역 검증을 통한 가격평가 위반점검의 전산화 기능 제공만으로는 자체 견적역량 확대에 한계가 발생할 수밖에 없기에 조달청이 보유하고 있는 각종 단가와 공사 종류별 상세 공사내역의 정보, 준공 공사의 예정가격 산정 상세내역까지 일원화된 전산 체계로 지원 가능한 시스템 구축이 필요함.
  - 다만, 이러한 전산 체계의 고도화는 한꺼번에 이룰 수 없는 방대한 정보의 연계와 재가공, 기능구현을 위한 체계 개발이 필요하기에 중소규모 건설기업이 자체 견적에 가장 애로가 많은 건축공사를 우선하여 '(가칭)견적 지원시스템' 구축이 이루어져야 할 것이며, 중장기적 고도화 사업추진을 통해 대상 공종과 기능구현의 범위를 보다 확대하여야 할 것임.

다. 적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화

- 발주자가 공사입찰 시 제시하는 건설공사 기간은 그간 구체적인 산정기준이 부재하여 현실적으로 사업 수행이 불가능한 짧은 공사 기간으로 발주되어 안전 및 품질

187) e대한경제, "조달청의 파격, 건설사 자체 견적역량 확보 돕는다", 2021.9.30. 신문기사 참조.

문제 발생과 더불어 돌관공사 수행과 지체상금 부담에 따른 시공사의 추가적인 비용 발생으로 인한 분쟁이 끊이지 않았음.

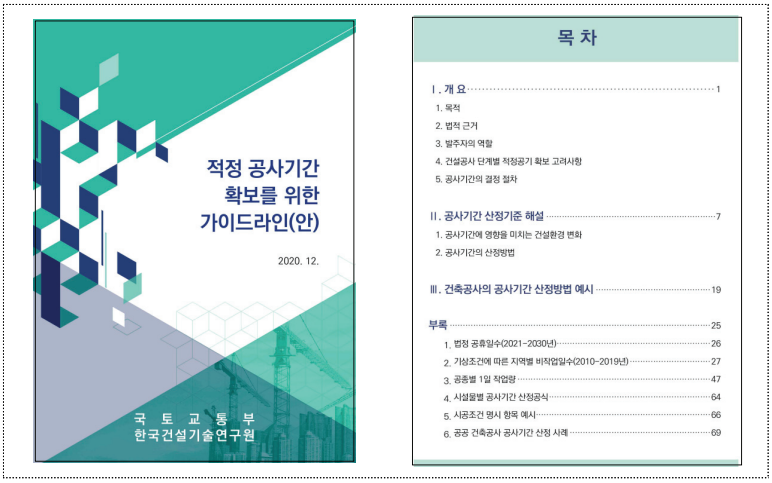
- 다행히 이를 개선하고자 국토교통부는 지난 2018년 '건설산업 혁신방안' 발표 시 적정공기 도입 계획을 발표하였고, 이의 후속으로 2019년 3월 1일 이후 발주되는 국토교통부 소속 공사에 적용하는 '공공 건설공사의 공사기간 산정기준' 훈령(국토교통부훈령 제1140호)을 제정함과 더불어 관련 업무 수행 시 참고할 수 있는 가이드라인을 제작·배포함.
  - 훈령의 주요 개선사항으로는 크게 다음 3가지를 들 수 있는데 첫째, 일본의 적정 공기 산정기준[188]과 같이 본 공사 작업일수 외에 착공 초기 하도급업체 선정, 인·허가, 도면 검토, 측량 등 본공사 착수 준비에 필요한 '준비 기간'과 준공검사 준비, 준공검사 후 보관·청소 등 '정리 기간'을 신설함.
  - 둘째, 현장 여건 및 공사 규모, 지질 조건, 기상·기후 조건 등을 반영할 수 있도록 공기 산정 방법을 합리화하였으며, 법정근로시간(8시간/일, 주 40시간) 준수 원칙을 명문화함.
  - 셋째, 작업일수 산정 시 활용하는 표준 작업량 등의 산출 근거 및 비작업일수 산정 시 적용하는 기상 조건, 공기 보정 사유·기간 등의 근거와 기타 시공 조건에 대해 입찰 서류(현장설명서 또는 공사계약 특수조건) 명시를 의무화하여 불필요한 분쟁 예방을 유도함.[189]

- 이뿐만이 아니라 지난 2021년 9월에는 「건설기술 진흥법」 개정[190]을 통해 기존 훈령을 통해 국토교통부 소관 사업에만 적용하던 적정공기를 전체 공공 건설공사에 적용하도록 제도개선이 이루어짐.[191]
  - 다만, 적정공기 산정의 의무대상 공사를 총공사비 100억원 이상, 기초지자체의 경

188) 일본의 경우 지난 2014년 공공발주자에게 적정한 공기 산정의 책무를 부여한 「주택의 품질확보의 촉진에 관한 법률」 개정 이후 2017년 8월 '건설공사의 적정한 공기 설정 가이드라인(建設工事における適正な工期設定等のためのガイドラインについて)'을 국토교통성 주관으로 제정함.
189) 전영준(2018), 공공공사 공기 산정기준 제정의 기대와 우려, 건설동향브리핑 제690호, 한국건설산업연구원
190) 「건설기술 진흥법」 제17조제2항제3호 및 제19조제5항제3호, 제18조제4항제1호 다목 신설.
191) 이를 위해 기존 훈령을 폐지하고 새로이 '공공 건설공사의 공사기간 산정기준', 국토교통부고시 제2021-1080호를 새롭게 제정함.

우 50억원 이상 공사에 대해 지방심의위원회, 특별심의위원회 또는 기술자문위원회의 공기 적정성 심의를 받도록 하여 중대형 공사에 우선 적용하도록 함.

<그림 Ⅴ-8> 국토교통부 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인



자료 : 한국건설기술연구원(2020), 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인(안), 국토교통부.

- 또한, 국토교통부는 지난 2021년 10월 발표를 통해 기존 토목 공종 중심의 '공공 건설공사의 공사기간 산정기준' 외 일반 건축공사 표준공기 산정 공식 모델을 개발하기로 한 점은 향후 적정공기 산정에 있어 큰 효과를 발휘할 것으로 예상됨.
  - 건축공사는 기존 구조물 유·무에 따른 철거공사 여부, 공사 전·중·후 이사방식, 부지 크기·형태·위치, 공사 규모·금액, 지하수위·암반 등 지반 상태, 건축구조, 재료 및 건물 형태 등 공기에 영향을 미치는 변수가 많아 적정공기 산정에 어려움을 겪어온 대표 공종임.
  - 이를 개선하고자 국토교통부는 최근 5년간 계약이 완료된 건축물의 실제 공기 정보를 수집·분석하고, 건축물의 종류별 표준공기 산정 공식 모델과 적정성 검토 방안을 개발할 예정임을 발표함.[192]

- 하지만 최근 국토교통부의 이러한 일련의 적정공기 산정을 위한 노력에도 불구하

192) e대한경제, "적정 공기 산정 인프라 구축한다", 2021.10.8. 신문기사 참조.

고 적정공기 부여를 통한 건설산업 환경 개선 및 안전·품질 강화를 위해서는 추가적인 제도 마련 등의 노력이 필요한 상황임.

- 특히 공공공사에 우선 적용 중인 적정공기 산정 의무 규정은 상술한 바와 같이 중대형 공사만을 위한 제도이기에 2020년 계약금액 기준 전체 공공공사의 91%를 차지하는 100억원 미만 소규모 공공공사의 경우 적정공기 산정 의무에서 배제되어 있어 해당 공사 규모를 주로 수행하는 지역건설기업의 여전한 피해 발생이 불가피한 상황이기에 이를 개선하기 위한 노력을 경주해야 할 것임.

- 이를 개선하기 위해서는 가장 우선하여 중소규모 공공 건설공사의 경우도 적정공기 산정 의무를 부여하고 계약심사 또는 조달청 설계 적정성 검토 등을 통해 공사기간까지 검토할 수 있도록 제도개선이 시급히 이루어져야 함.
  - 앞 절에서 살펴본 적정공사비 문제와 같이 중소형 공사의 경우 공사비뿐만 아니라 공기산정과 관련한 설계사와 발주자의 역량 부족과 더불어 건설 목적물의 사용일까지의 절대 공기 부족(예 : 학교 공사의 경우 3월 새 학기 준공 목표)을 이유로 공기가 부족한 채 준공일을 설정하는 관행이 만연하여 이에 따른 적정공기 산정이 어려운 점을 고려할 때 중소형 공사를 수행하는 건설기업의 불필요한 피해 방지를 위해서는 관련한 제도 보완이 시급함.

- 둘째, 국토교통부가 향후 정책 추진계획에서 발표하였듯이 건축공사의 표준공기 산정모델을 개발하겠다는 계획을 발표하였지만, 여전히 시설물별 특성을 고려한 적정공기 산정기준은 일부 공공 발주기관의 자체적 노력 외에는 부재한 상황임. 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련을 통해 적정공기 산정에 사각지대 최소화를 꾀하여야 할 것임.
  - 국토교통부의 '공공 건설공사 공사기간 산정기준' 및 '적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인' 마련 이전 한국수자원공사 등 일부 대표 공공 발주기관의 경우 자체적으로 적정공기 산정을 위한 다양한 노력을 전개해 왔음.[193] 하지만 법적 구속력이

193) 예를 들어 한국수자원공사의 경우 지난 2016년 댐과 수도 시설에 대한 적정 공사기간 산정모델을 개발함. 이봉수 외(2016), 국가기간시설 고품질 확보를 위한 적정공기산정방안 수립, 한국수자원공사 참조.

나 준수 의무가 부재하여 이를 외면한 발주 또한 다수 이루어져 왔고, 별도 기준을 보유하지 않은 대다수 공공 발주기관의 경우 시설물별 관련 기준이 부재한 상황임.

- 반면, 일본의 경우 국토교통성을 중심으로 시설물별 적정공기 산정기준 개발을 계속적으로 이어오고 있음. 일례로 가장 최근(2021.7.)의 경우에는 '항만·공항공사의 공사기간 설정에 관한 지침'[194]을 발표하고 이를 중앙정부뿐만 아니라 지자체 발주공사와 민간공사까지도 적용하도록 권장하고 있음.
- 이를 벤치마킹하여 우리 정부 또한 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련이 필요하며, 발주물량 및 시급성 등을 고려할 때 현재 개발 중인 건축 공종 외 상·하수도 및 도로 신설 및 유지보수 공사 등을 우선하여 개발하여야 함.

- 셋째, 상기와 같은 적정공기 산정기준 개발과 더불어 이의 효율적 활용과 준수를 위한 발주자와 설계자의 적정공기 산정 및 공정관리에 대한 전문성을 강화하기 위한 방안 또한 함께 모색하여야 할 것임.

- 특히 공사입찰 시 준공일을 명시하기에 사실상 입찰단계에서 총공사 기간이 정해질 수밖에 없는 건설계약의 특성을 고려할 때 공공공사의 경우 중소형 공사를 중심으로 발주 이전 설계자와 계약담당관이 일차적으로 산정한 공사기간의 적정성 여부를 다시금 심의할 수 있는 절차 마련이 필요하며, 민간공사의 경우 사업시행 인가 또는 건축허가 이전 기초지자체 인·허가 검토 단계에서 이를 확인할 수 있는 제도의 보완이 필요함.

라. 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화

- 현재 우리나라의 경우 중소기업 경쟁력 강화 및 창업 촉진 등 정책 목표 달성을 위해 예산 및 기금 등을 원천으로 조성한 다양한 정책자금을 활용한 금융 지원 프로그램을 운영 중임.

- 이러한 정책자금 금융 지원 프로그램은 부족한 담보력으로 금융기관을 통한 자금 대출이 어려운 중소기업에게 시중보다 저렴한 금리, 높은 한도, 긴 상환기간을 제공

194) 국토교통성(2021), 港湾·空港工事の工期の設定に關するガイドライン 및 국토교통성, "港湾·空港工事の働き方改革、取り組みを加速！～「港湾·空港工事の工期の設定に關するガイドライン」を策定しました～", 2021.7.21. 보도자료 참조.

하여 기술개발 또는 시설자금, 경영에 필요한 운전자금 조달에 효과적인 지원책임.

- 현재 중소기업 정책자금의 경우 중소벤처기업부, 중소벤처기업진흥공단, 산업통상자원부 등 정부 각 기관, 지방자치단체 등에서 운영 중임.
- 이 중 가장 활발히 중소기업 정책자금을 활용한 금융 지원 프로그램을 운영하는 중소벤처기업부를 기준으로 살펴보면, 2022년 기준 5조 600억원을 배정하여 시설자금과 운전자금으로 구분하여 대출을 시행해주고 있음. 다음 <표 Ⅴ-39>는 2022년 기준 중소벤처기업부에서 시행 중인 중소기업 정책자금 융자 프로그램 현황임.

<표 Ⅴ-39> 중기부 중소기업 정책자금 지원 프로그램 현황(2022년 기준)

구분	업력	지원사업	신청 대상	대출금리 (기준금리 ±α)	대출기간 (거치기간)	대출 한도 (억원)
시설	7년 미만	창업기반지원	전체 중소기업	△0.6%p	10년(4)	60
		일자리창출촉진	일자리창출, 인재육성기업 등	△0.7%p		60
		재창업	재창업(준비), 기업으로 성실 경영평가 통과기업	△0.3%p		60
	7년 이상	혁신성장지원	전체 중소기업	+0.2%p		60
	무관	개발기술사업화	특허, 정부R&D 등 보유기술사업화 추진기업	△0.3%p		30
		제조현장스마트화	스마트공장 도입 추진기업 등	△0.3%p		100
		Net-Zero 유망기업	탄소중립 기술사업화 기업	+0.2%p		60
		수출기업글로벌화	수출유망기업 (수출10만불 이상)	△0.3%p		20
		사업전환 (업력 3년 이상)	사업전환계획 승인(5년 이내) 기업	△0.3%p		100
		구조개선전용 (선제적 자율구조개선)	은행 추천, 정책금융기관 지정 경영애로 기업 등	2.5%(고정)		60
		성장공유형	기업공개(IPO) 가능성이 큰 중소기업	표면금리 (0.5%) 업력(3년↓) 기업 0.25% 만기보장 금리 3.0%	5년(2) 업력 (7년↓) 기업 : 7년(4)	60
운전	7년 미만	창업기반지원	전체 중소기업	△0.3%p	5년(2)	5
		일자리창출촉진	일자리창출, 인재육성기업 등	△0.4%p	5년(2)	5
		재창업	재창업(준비) 기업으로 성실경영평가 통과기업	기준금리	6년(3)	5

<표 Ⅴ-39> 중기부 중소기업 정책자금 지원 프로그램 현황(2022년 기준)-(계속)

구분	업력	지원사업	신청 대상	대출금리 (기준금리 ±α)	대출기간 (거치기간)	대출 한도 (억원)
운전	7년 이상	혁신성장지원	전체 중소기업	+0.5%p	5년(2)	5
	무관	개발기술사업화	특허, 정부R&D 등 보유기술 사업화 추진기업	기준금리	5년(2)	5
		제조현장스마트화	스마트공장 도입 추진기업 등	기준금리	5년(2)	10
		Net-Zero 유망기업	탄소중립 기술사업화 기업	+0.5%p	5년(2)	5
		내수기업수출기업화	내수·수출 초보기업 (수출10만불 미만)	기준금리	5년(2)	5
		수출기업글로벌화	수출 유망기업 (수출10만불 이상)	기준금리	5년(2)	10
		긴급경영안정	일시적 경영 애로 기업	+0.5%p	5년(2)	10
			자연재해, 사회재난 피해기업	1.9%(고정)		
		사업전환 (업력 3년 이상)	사업 전환계획 승인(5년 이내) 기업	기준금리	6년(3)	5
		구조개선 전용 일반	은행 추천, 정책금융기관 지정 경영애로 기업 등	기준금리	5년(2)	10
		구조개선 전용 선제적 자율 구조개선		2.5%(고정)		
		성장공유형	기업공개(IPO) 가능성이 큰 중소기업	표면금리 (0.5%) 업력(3년↓) 기업 0.25% 만기보장 금리 3.0%	5년(2) 업력 (7년↓) 기업 : 7년(4)	60

주 : 운전자금 중 혁신성장지원, 제조현장스마트화, Net-Zero 유망기업 사업의 경우 시설 도입 초기 시설가동비 (시운전자금)로, 순수 운전자금 용도로 대출 불가.
자료 : 중소벤처기업부, 2022년도 중소기업 정책자금 융자계획 공고, 중소벤처기업부 공고 제2021-648호.

- 하지만 건설업의 경우 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 대부분이 「중소기업기본법」에 따른 중소기업임에도 불구하고 중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 수혜 대상에서 일부 특정 업종을 제외하고는 대부분 제외되어 있는 상황임(<표 Ⅴ-40> 참조).

・중소벤처기업부의 융자 제외 업종 운용기준에 따른 융자 제외 업종의 선정기준은 크게 ① 사행산업 등 국민 정서상 지원이 부적절한 업종(도박·사치·향락, 건강유해, 부동산 투기 등), ② 정부 등 공공부문에서 직·간접적으로 운영·지원하는 업종(철도

등 운송, 도로 및 관련 시설 운영업 등), ③ 고소득 및 자금조달이 상대적으로 용이한 업종(법무·세무·보건 등 전문서비스, 금융 및 보험업 등)으로 그중 건설업의 경우 ②에 해당한다는 판단으로 이를 제외 중임.

- 다만, <표 Ⅴ-40>에서 살펴볼 수 있듯이 8개 건설 세부 업종은 지원 가능하며, 이외에도 2022년 6월까지 한시적으로 건설자재 수급 동향 등에 따른 업 환경 악화를 이유로 6개 전문건설업종[195]에 대해 추가 지원을 시행 중임.

<표 Ⅴ-40> 중기부 중소기업 정책자금 융자 제외 대상 업종

업종 분류	산업분류코드 (KSIC)	융자 제외 업종
제조업	33402 中	불건전 영상게임기 제조업
	33409 中	도박게임장비 등 불건전 오락용품 제조업
건설업	41~42	건설업(단, 산업·생산시설 종합 건설업(41225), 환경설비 건설업(41224), 조경 건설업(41226), 배관 및 냉·난방 공사업(42201), 건물용 기계·장비 설치 공사업(42202), 방음, 방진 및 내화 공사업(42203), 소방시설 공사업(42204), 전기 및 통신공사업(423)은 지원 가능 업종)
도매 및 소매업	46102 中	담배 중개업
	46331, 3	주류, 담배 도매업(단, 주류 중개업 면허보유 기업은 지원 가능)
	4722 中	주류, 담배 소매업
숙박 및 음식점업	5621	주점업
게임 소프트웨어 및 공급업	5821 中	불건전 게임소프트웨어 개발 및 공급업
정보서비스업	63999 中	블록체인 기반 암호화 자산매매 및 중개업(63999-1)
금융 및 보험업	64~66	금융 및 보험업(단, 정보통신기술을 활용한 핀테크 기업 중 그 외 기타 금융 지원 서비스업(66199)은 지원 가능)
부동산업	68	부동산업
전문서비스업	711~2	법무, 회계 및 세무 관련 서비스업
	7151	회사본부
수의업	731	수의업
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	84	공공행정, 국방 및 사회보장 행정

195) ① 파일공사 및 축조 관련 기초 공사업(42123), ② 철골 및 관련 구조물 공사업(42131), ③ 콘크리트 및 철근 공사업(42132), ④ 비계 및 형틀 공사업(42137), ⑤ 유리 및 창호 공사업(42420), ⑥ 건물용 금속 공작물 설치 공사업(42492).

<표 Ⅴ-40> 중기부 중소기업 정책자금 융자 제외 대상 업종 -(계속)

업종 분류	산업분류코드 (KSIC)	융자 제외 업종
교육서비스업	851~854	초·중·고등 교육기관 및 특수학교
	855~856 中	일반교과 및 입시 교육
보건업	86	보건업
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	9124	겜블링 및 베팅업
협회 및 단체	94	협회 및 단체(단, 「중소기업 기본법」 제2조 중소기업에 해당하는 경우 지원 가능)
가구 내 고용 및 자가소비 생산활동	97~98	가구 내 고용 활동 및 별도로 분류되지 않는 자가 소비 생산활동
국제 및 외국기관	99	국제 및 외국기관

주 : 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인은 융자 제외.
자료 : 중소벤처기업진흥공단 홈페이지(kosmes.or.kr).

- 허나 정부 등 공공부문에서 직·간접적으로 운영·지원하는 업종을 이유로 건설업을 배제한 것은 앞서 2장에서 살펴보았듯이 전체 건설업 수주 비중 중 공공공사가 차지하는 비중이 절반을 하회하고 있다는 점만을 고려하더라도 적합지 않음. 더욱이 전체 건설산업에서 중소기업이 차지하는 비중이 세부 건설업종을 가리지 않고 절대다수임에도 일부 업종(8+6개 업종)에 한해서만 중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 융자를 허용한 것도 기존 건설업 제외 논리와 상충되는 사항임.

- 더욱 문제인 점은 주무 부처인 국토교통부의 경우 해외 진출을 위한 펀드 조성 외 별도의 정책자금 지원이 부재한 상황에서 산업통상자원부 등 타 부처의 중소기업 정책자금 또한 건설업이 대부분 배제되어 있다는 점에서 건설업의 경우 사실상 중앙정부의 정책자금 수혜 대상에서 배제되어 있다고 볼 수 있음.
  - 물론 건설업의 경우 업 영위를 위해 면허 등록 시 법적 필수 가입 대상인 공제조합 출자가 이루어지고 해당 공제조합을 통해 일부 금융 지원(저리자금 융자 등)의 혜택 활용이 가능하나, 이는 개별 기업이 출자한 출자금을 담보로 조합원에게 금융혜택을 제공하는 것으로 정부 정책자금을 활용하여 지원하는 타 산업과는 근본적으로 다르기에 정책자금 수혜 대상에서 배제된 사실은 변함이 없는 상황임.

- 이에 따라 일부 제조업 특화 세부 사업을 제외한 대부분의 중소벤처기업부 등 기존 중소기업 정책자금 융자 사업의 경우 건설업을 대상 사업으로 포함하여야 함.

- 또한, 기존 건설 관련 공제조합에서 시행 중인 금융 지원 프로그램 외 건설산업 주무 부처인 국토교통부 주관으로 건설업 대상 중소기업 정책자금 융자 사업의 시행을 중장기적으로 추진해야 할 것임.
  - 이는 중소벤처기업부 등 타 부처의 중소기업 정책자금 융자 사업의 경우 건설업을 융자 제한 대상 업종에서 제외하더라도 여전히 산업별 수혜 대상 가능 기업 수가 건설업 외 타 산업(제조업 등)이 월등히 많기에 건설업 수혜가 제한적일 수밖에 없기 때문임.
  - 또한, 타 부처 중소기업 정책자금 융자 사업의 경우 개별 부처의 정책 목표 달성을 위해 정책자금 융자 중점 지원 대상 산업을 선정하여 지원[196]하고 있고 이와 관련하여 건설업의 경우 국민경제와 국민 삶의 질에서 차지하는 높은 중요성에도 불구하고 타 부처 소관 산업이 아니기에 중점 지원산업에 포함될 가능성이 희박하여 계속된 역차별 발생이 불가피하기 때문임.

- 국토교통부 주관 건설업 대상 중소기업 정책자금 융자 사업을 시행하기 위해서는 가장 우선적으로 「중소기업진흥법」 제5장(중소벤처기업참업 및 진흥기금)과 같이 '(가칭)중소건설업 창업 및 진흥기금'의 설치와 운용 및 관리를 위해 「건설산업기본법」의 개정이 필요함.
  - 이는 관련 법률이 마련되어야지만 관련 예산의 편성 및 출연, 운영 등이 이루어질 수 있기 때문임. 다만, 「중소기업진흥법」의 경우 중소벤처기업 창업 및 진흥기금 운영을 위해 별도 기관인 중소벤처기업진흥공단 설립을 추진한 것과는 달리 건설업의 경우 업종별 공제조합이 이와 관련한 충분한 역량을 보유하고 있어 위탁 가능하며, 이를 통한 기금 운용의 경상비 절감이 가능하기에 건설업종별 공제조합 또는

196) 참고로 2022년 중소벤처기업부의 중소기업 정책자금 융자 사업의 중점 지원산업 분야는 다음 10개 산업으로 주로 제조업 중 뿌리산업 및 서비스산업에 집중되어 있는 상황임.
2022년 중소벤처기업부의 중소기업 정책자금융자 중점지원산업 : ① 혁신성장 분야, ② 그린 분야, ③ 비대면 분야, ④ 뿌리산업, ⑤ 소재·부품·장비산업, ⑥ 지역특화, ⑦ 지식서비스산업, ⑧ 융복합 및 프랜차이즈 산업, ⑨ 물류산업, ⑩ 유망소비재산업.

1~2개 공제조합을 선정하여 이를 통한 위탁운영이 효과적일 것임.

- 정책자금을 활용한 지역 중소 건설기업의 금융 지원 외에도 국토교통부의 경우 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화를 위해 금리 인하, 세제 혜택 제공, 각종 보증수수료 인하 등의 혜택 제공 또한 함께 모색 가능함.

- 이 중 앞절에서 살펴본 세제 혜택 제공 등의 경우 별도 특별법 제정을 통해 추진해야 하는 사항이며, 보증 및 공제 수수료 인하의 경우 별도 법정단체(공제조합)의 수수료 인하를 정부가 관여하여서는 안 되기에 적합지 않음.
  - 이와 더불어 이미 건설공제조합의 경우 지난 2021년 7월 이후 보증수수료와 융자금 이자는 대폭 낮추고 한도는 크게 늘리는 보증·융자 제도 개선안을 마련해 시행 중임.[197]
  - 또한, 정부 정책 추진의 올바른 방향으로는 볼 수 없으나, 지난 2021년 12월 한시적으로 기획재정부와 각 건설 관련 공제조합 간의 협상을 통해 공공공사의 선급금 보증수수료율을 약 20% 인하를 단행함.

- 결국 추가적인 금융 지원을 통한 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화 유도를 위한 사항으로는 공공 조달에서 지역 중소 건설기업이 참여하는 경우 입찰 및 계약보증금 등 각종 보증·보험의 보장범위를 축소하는 방안을 검토 가능할 것임.
  - 예를 들어 앞서 3장에서 살펴본 중소기업 및 신생기업의 경우 공공 조달에서 입찰보증금을 감액 운영하는 러시아 사례와 같은 방안 모색이 가능함.
  - 참고로 우리나라의 경우 지난 2020년 코로나19 극복을 통한 경제활력 제고를 위해 「국가계약법」 시행령 개정을 통해 7개월간 공공 조달에서 입찰보증금률과 계약보증금률의 경우 각각 5%에서 2.5%로 15%에서 7.5%로 50% 완화한 적이 있음.[198]
  - 하지만 이는 한시적 규정이었으며, 임의규정으로 개별 발주기관의 판단에 따라 적용하지 않을 수 있는 규정이었기에 보다 영구적인 지역 중소 건설기업의 부담완화

197) 문화일보, “건설공제조합, 보증수수료와 융자이자율 대폭 인하”, 2021.4.5. 신문기사 참조.
198) 대한전문건설신문, “국가계약법상 보증금률 한시적 50% 인하”, 2020.5.15. 신문기사 참조.

를 위한 방안 마련이 필요하며, 그 방안으로는 앞서 살펴본 한시적 완화안과 같이 피해 발생 가능성이 상대적으로 낮아 보증금률 인하에도 손해인의 피해 발생 최소화가 가능한 입찰 및 계약보증과 공사이행보증에 대한 50% 완화가 합당할 것으로 판단됨.

- 즉, 지역 중소 건설기업이 참여하는 100억원 미만 공공공사의 경우 입찰 및 계약이행보증금, 공사이행보증금의 경우 현행 대비 보장범위의 50% 인하를 통한 계약상대자의 보증수수료율 부담완화를 꾀하여야 할 것임.
- 다만, 선급금보증 및 하자이행보증의 경우 보증 사고율 비율이 입찰 및 계약이행보증, 공사이행보증 대비 높고 보상 범위도 장기간에 걸쳐 광범위하기에 이러한 금융지원을 통한 지역 중소 건설기업의 업 환경 개선 유도에는 적합지 않음.

마. 지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 유도

- 앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리 건설산업은 대·중소 건설기업 간 양극화와 지방 중소 건설기업의 경쟁력 저하 문제가 심각하고 이는 곧 지역개발사업의 양적 확대와 질적 요구변화에 부응할 수 있는 경쟁력 있는 지역건설기업의 부재를 의미하기에 이를 해결하기 위한 다양한 방안 모색이 필요한 상황임.

- 정부 또한 이를 인식하여 지역 중소 건설기업의 경쟁력 향상과 대·중소 건설기업 간 상생협력(동반성장)을 위한 다양한 제도를 운영 중이고 해당 제도 내에는 공공조달 시 인센티브 제공 등 상생협력 참여 유도 강화를 위한 대책도 충실히 포함하고 있는 상황임.

- 정부의 대표적 대·중소 건설기업 간 상호협력 유도제도는 국토교통부의 '건설사업자 간 상호협력평가'와 공정거래위원회의 '공정거래협약 이행평가', 중소벤처기업부와 조달청의 '대·중소기업 협력 프로그램'을 들 수 있음.
- 먼저 국토교통부의 '건설사업자 간 상호협력평가'의 경우 종합·전문 또는 대·중소 건설사업자 간 긴밀한 상호협력관계 구축을 통한 건설산업의 균형 있는 발전 유도를 위해 다양한 평가지표를 마련하고 우수 평가기업을 대상으로 공공 조달 시 가점 제공, 시공능력평가 가산, 「건설산업기본법」에 따른 벌점 경감 등 다양한 인센티

브를 제공 중임.

- 하지만 이미 앞서 살펴본 <표 Ⅴ-20>에서와 같이 국토교통부의 건설산업자간 상호협력평가 기준을 살펴보면, 피평가자가 대기업인 경우 기준 전체 100점 만점 중 대부분이라 할 수 있는 90점이 원·하도급 거래 관계에서의 하도급자 지원 시 배점을 부여하도록 구성되어 있어 사실상 원·하도급 거래 시 공정거래와 하도급자 역량 향상 유도를 위한 제도로 볼 수 있음.
- 이러한 상황은 건설 분야 타 부처 유사 제도인 공정거래위원회의 공정거래협약 이행평가와 조달청의 대·중소기업 협력 프로그램 제도도 유사한 실정임.
- 먼저 공정거래위원회의 공정거래협약 이행평가의 경우 제도 도입의 취지 자체가 대기업과 중소기업 간 상호 공정한 하도급거래질서 정착을 위해 마련된 제도이기에 건설 분야의 경우 <표 Ⅴ-41>에서 살펴볼 수 있듯이 원·하도급 거래 관계에서의 「하도급법」 준수 여부만을 기준으로 평가받고 있음.
- 또한, 미국의 '멘토-프로테제 프로그램'을 벤치마킹하여 우리나라 공공 조달 상황에 맞게 재설계 운영 중인 중소벤처기업부와 조달청의 대·중소기업 협력 프로그램(공공조달 상생협력 지원제도)의 경우 크게 산업별 5가지 상생협력 분야를 운영 중인 상황임. 이 중 건설 분야의 경우 역량 강화 과제에 해당[199]하여 대기업이 중소기업의 기술 및 시공 등의 역량 제고를 유도하고 이러한 사업 참여 시 멘토(성장지원기업, 대기업)와 프로테제(성장희망기업, 중소기업) 모두에게 공공 조달 시 PQ 가점 등의 인센티브를 <표 Ⅴ-42>와 같이 제공 중임.
- 이때 역량 강화를 위한 지원 분야의 경우 프로테제(성장희망기업, 중소기업)의 ① 공사관리 능력(예시: 공정, 품질관리 등), ② 경영전략 수립(예시 : 경영컨설팅, 전문화 등), ③ 기술개발 능력(예시 : 전문기술 지원 등), ④ 재무관리 능력(예시: 원가, 리스크 관리 등), ⑤ 그 밖에 협약당사자 간 지원이 필요하다고 상호 인정하는 경우에 대해 매출 및 기술 등 성장잠재력, 양질의 일자리 증가 등이 이루어지는지를 평가하여 선정된 기업에 한해 인센티브를 제공함.
- 즉, 조달청의 공공시설 분야 대·중소기업 협력 프로그램 또한 타 부처의 건설 분야

199) 조달청, 공공시설분야 대중소기업 협력 프로그램 운영규정, 조달청훈령 제1806호, 2017.12.18. 및 중소벤처기업부, 공공조달 상생협력 지원제도 운영요령 제34~제37조 참조.

대·중소 건설기업 간 상생협력 제도와 유사하게 주로 원·하도급 관계에서의 하도급자 역량 향상에 역점을 둔 정책 프로그램으로 볼 수 있음.

<표 Ⅴ-41> 공정위 공정거래협약평가 항목별 배점 구성 현황(건설업)

평가항목	세부평가 항목	평가 내용	배점
계약의 공정성	계약체결 과정의 공정성	• 협력업체의 공정한 선정(등록)을 위한 실천사항 준수	4
		• 계약이전 주요정보(물량, 납기 등) 사전알림시스템 구축	4
	서면계약내용의 충실성·공정성	• 표준하도급계약서 사용	7
		• 하도급자의 권익증진을 위한 조항 명시여부	8
		• 하도급대금 지급조건 명시여부	2
		• 협력사의 계약불이행에 따른 페널티 명시여부	2
	계약 이행과정의 공정성·정당성	• 하도급 대금지급조건에 대한 이행결과가 하도급자의 권익을 증진시킨 정도(현금 및 상생결제비율 등)	22
		• 협력사 페널티 부과에 대한 이행결과가 적절한지 여부	3
		• 분쟁조정절차 마련 및 운영	3
		• 협력사 매출 확대 도모 실적	2
법위반 예방 및 법준수 노력	법위반 사전예방 시스템 구축	• 하도급거래 심의위원회 설치 및 운용을 위한 실천사항 준수	3
		• 바람직한 서면발급 및 보존을 위한 실천사항 준수	3
		• 바람직한 계약체결을 위한 실천사항 준수	3
		• 불공정 하도급거래행위 차단 시스템 구축 및 운영	3
		• 사내 공정거래 추진부서 설치	2
	법위반 사후감시 시스템 구축	• 하도급거래 적법성 사후 검증 절차 마련 및 운영	4
		• 법위반 임직원에 대한 인사상 불이익 제공	2
상생협력 지원	• 금융(자금) 지원		7
	• 기술지원 및 보호 실적		4
	• 인력·채용 지원		1
	• 1~2차 협력사 간 상생협력 지원		2
	• (산업에 대한) 효율성 증대 정도(매출신장, 일자리 창출, 비용절감 등)		6
	• 협력사 대상 매입액의 적극적 조정 실적		5
	• 기타 가점항목(CP 평가결과, CCM 인증 취득, 대금지급조건 개선 등)		+13.5
법위반 등에 따른 감점	법위반에 따른 시정조치	• 협약기간 중 하도급법 위반행위로 조치를 받은 경우	-3~-25
		• 하도급법 주요 위반행위 추가 감점	-2~-5
		• 협약기간 중 거래상 지위 남용으로 공정위로부터 조치를 받은 경우	-1~-5
	• 하도급거래 과정에서의 임직원의 법규위반행위		-5~-10 (건당)
만족도 조사	• 대기업의 협약이행에 대한 협력사의 만족도		10

자료 : 공정거래위원회, 대·중소기업 간 공정거래협약 이행평가 등에 관한 기준(하도급분야), 공정거래위원회예규 제334호, 2019.12.19.

<표 Ⅴ-42> 조달청 공공시설 분야 대·중소기업 협력 프로그램 참여기업의 인센티브 제공 현황

구 분			성장지원기업	성장희망기업
종합심사낙찰제 인센티브	1차년도 이행평가	최우수(A등급)	0.1	0.05
		우수(B등급)	0.05	-
	2차년도 이행평가	최우수(A등급)	0.2	0.1
		우수(B등급)	0.1	0.05
	3차년도 이행평가	최우수(A등급)	0.4	0.2
		우수(B등급)	0.2	0.1
PQ 인센티브	1차년도 이행평가	최우수(A등급)	1.0	0.5
		우수(B등급)	0.5	0.3
	2차년도 이행평가	최우수(A등급)	1.5	1.0
		우수(B등급)	1.0	0.5
	3차년도 이행평가	최우수(A등급)	2.0	1.5
		우수(B등급)	1.5	1.0

자료 : 조달청, “조달청, 중소건설기업 성장 지원을 위한 대·중소기업 협력 프로그램 발전전략 수립 시행”, 2020.12.30. 보도자료.

- 이를 종합할 때 현재 정부 각 부처에서 운영 중인 건설업 관련 대·중소기업 간 상생협력(동반성장) 제도의 경우 모두 원·하도급 계약 관계인 대기업과 중소기업 간 상생협력을 증진시키기 위한 제도로 다음과 같은 다섯 가지의 문제점과 한계점을 안고 있음.

・첫째, 대기업과 중소기업 간의 거래관계를 장기 거래관계가 가능한(협력사) 원·하도급 관계로 한정시켜 관련 제도를 운용함으로써 사실상 그간 지원 대상인 중소기업은 전문건설업에 한정될 수밖에 없던 상황임. 하지만, 건설 생산체계 개편에 따라 원·하도급 거래관계가 종합 및 전문건설업 모두에게 문호가 개방된 현시점 적합지 않으며, 공동도급 및 별도의 계약 관계없이 동종 업계 간 중소기업 육성을 위한 지원이 가능함에도 불구하고 이를 미고려한 제도를 운영하고 있어 제한적 상생협력만이 증진 가능함.

・둘째, 기업 규모가 상이한 건설업만을 위한 제도 설계가 이루어져 사실상 건설업과 관계된 전·후방 연계 중소기업(건설엔지니어링, 건설자재·장비임대사업자 등)과의 상생협력을 통한 중소기업의 육성은 미고려하고 있어 아쉬운 상황임.

- 셋째, 사실상 대·중소건설기업 간 상생협력을 촉진 유도하기 위한 동일한 목적성을 띤 정책 추진임에도 불구하고 국토교통부, 공정거래위원회, 중소벤처기업부-조달청이 각기 정책을 추진함으로써 개별 정책 간 차이와 이를 통한 우대가 유사하여 중복적 정책 추진에 따른 행정력 낭비와 참여(예정)기업의 혼선이 불가피함.
- 넷째, 현재 대·중소 건설기업 간 상생협력을 촉진하기 위한 제도의 평가 기준을 살펴보면, 모두 다량의 자본 및 인력투입을 통한 피지원기업(중소기업)의 기술과 금융 지원, 관련 법률 준수를 위한 별도 조직 운영 등이 이루어져야지만 우수 평가기업으로 선정될 수밖에 없도록 설계되어 있기에 이를 위해서는 기업 규모가 월등히 큰 대기업(시공능력평가액 기준 상위 50위 이내)만이 제도의 수혜 대상이 될 수밖에 없어 98%가 중소기업인 건설업에 적용하기에는 실효성이 저하됨.
- 다섯째, 현재 대·중소 건설기업 간 상생협력을 촉진하기 위한 제도 모두 제도의 실효성 확보를 위해 선정기업(대기업)에게 공공 조달 시 인센티브 제공 등의 유인책을 마련하고 있으나, 현재 대기업의 사업 포트폴리오를 살펴볼 때 대부분 공공 조달을 통한 매출 발생 비중이 낮은 점을 고려 시 뚜렷한 유인책이 없어 대부분 기업 홍보를 위해 손해를 감수하는 제도의 유인책과 참여 사유가 상이한 상황임.

- 이를 개선하고 규모가 상이한 건설기업의 상호협력을 확대 유도하기 위해서는 무엇보다도 현재 복수의 부처에서 유사하게 추진하고 있는 상생협력 제도의 통폐합이 필요하며, 제도 실효성 확대를 위한 유인책 활성화 방안 모색이 필요함.
- 특히 원·하도급 간으로 한정한 상생협력 유인 제도를 개편하여 기업의 종류와 규모와 상관없이 건설기업 간 또는 건설기업과 그 외 유관산업과의 전략적 제휴와 상호협력이 확대된다면 제도의 수혜가 가능하도록 개선이 필요하며, 유인책 또한 공공조달 시의 가점 외에 경영자금 및 사업 확대 대출 시의 금리 우대, 참여기업 모두(지원기업과 피지원기업)에게 수혜가 될 수 있는 기타 유인책 모색이 필요함.
- 이와 더불어 건설기업 간 상호협력과 관련하여 지원기업의 단순 비용 및 기술지원에 국한할 것이 아니라 사회적 필요에 따른 피지원기업이 역량 강화를 자체적으로 유도할 수 있는 방안 모색 또한 상생협력의 범위로 포함하여 제도를 운영하여야 함.
- 일례로 최근 L건설의 경우 협력사 선정 시 안전관리 분야를 포함한 ESG평가를 반

영하여 협력사를 선정하고 있으며, 협력사 안전관리 측면의 미흡한 부문을 피드백 해줘 협력사 참여를 원하는 중소기업의 자체적 역량 강화를 유도하고 있음.[200]

- 이는 곧 대기업이 중소기업에게 동반성장을 위해 계약관계가 이루어진 중소기업(하도급사)이 필요한 기술과 금융을 지원하는 전통적 상호협력과는 궤를 달리하나, 대기업(원도급)의 경우 최근 강화되는 안전 관련 법령 준수를 위해 우수 협력사를 선정할 수 있는 이점 제공과 더불어 중소기업의 경우 기존 사후관리 형태의 안전 지도점검을 넘어 사업 기회 확보를 위한 선제적 투자를 유도할 수 있기에 상호 Win-Win이 가능한 체계를 구축할 수 있다는 점에서 이러한 상호협력(동반성장) 형태 역시 정부의 상호협력 지원 제도에 포함될 수 있도록 평가 기준의 계속된 고도화가 필요함.

- 이 외 정부는 지역 중소 건설기업의 경쟁력 향상 유도를 위해 건설기업 간 M&A(인수·합병) 확대를 위한 정책 모색 또한 꾀하여야 함.

- 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 우리 건설산업의 경우 2022년 현재 국내 수주 규모가 계속적으로 확대되고 있는 호황기이고, 건설생산체계 개편에 따른 건설업 등록기준 중 자본금 완화로 인해 시장 진입이 원활해져 건설기업 수가 폭증한 상황이며, 이로 인한 수주 경쟁 심화와 더불어 자생력 확보를 위한 역량 확대 여력 부족의 문제로 인해 부실기업 및 페이퍼컴퍼니 문제와 더불어 장기간 성장이 정체된 기업이 시장 내 다수 존재하는 상황임.
- 이러한 상황을 개선하기 위해서는 부실기업 및 페이퍼컴퍼니의 시장 퇴출 유도와 더불어 시장 내 다수 분포한 중소기업의 성장경쟁력 향상 유도를 위한 M&A(인수·합병) 확대를 위한 정책적 지원이 뒤따라야 하나 그간 우리 건설산업의 경우 이러한 정책이 부재한 상황임.
- 반면, 제조 및 금융 등 타 산업의 경우 M&A 유도를 위한 규제 완화와 세제 혜택 등이 활발히 이루어진 점을 고려할 때 산업 내 위기에도 불구하고 우리 건설산업은 사실상 역(逆)차별을 받고 있다고도 볼 수 있음.
- 일례로 지난 2013년 소형 증권사 난립에 따른 금융부실 등의 피해 방지를 위해 정

200) e대한경제, “건설안전, 협력사도 함께 해요...롯데건설 ‘ESG 안전역량평가’ 제도 눈길”, 2022.2.17. 신문기사 참조.

부는 소형 증권사 M&A 유도를 위한 세제 혜택과 더불어 IB(투자은행) 기준 한시 완화 등의 인센티브를 제공한 사례가 있으며, 2007년의 경우 국내 소프트웨어(S/W) 기업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 S/W 전용 펀드를 마련하는 등 다양한 M&A 지원책을 마련한 경험이 있음.

- 결국 부실 중소 건설기업의 경우 역량 부족에 따른 산업경쟁력 저하의 원인이 될 뿐만 아니라 건설 목적물의 품질·안전 역량 부족으로 인한 사용자인 국민의 직·간접적 피해 발생이 우려된다는 측면에 있어 건설기업의 M&A 확대를 위한 정책적 지원이 시급함. 특히 건설기업 대다수가 영세 지역 중소 건설기업이고 지역 중소 건설기업이 지역경제에서 차지하고 있는 높은 경제적 영향력을 고려할 때 지역 중소 건설기업 간 또는 지역 중소 건설기업과 중견 이상의 건설기업 간 M&A 확대를 위한 다양한 정책적 지원책 모색이 필요함.

- 그 지원방안으로는 다양한 방식의 모색이 가능하나, 가장 우선적으론 M&A와 관련한 전문 컨설팅, 거래소 조성 등의 인프라 확충이 선행되어야 할 것임. 이와 관련하여서는 건설업 면허별 관련 협·단체가 운영 중이고 이를 통해 건설업 등록기준 충족 등의 행정업무를 관련 협·단체가 일부 지원 중인 점을 고려 시 이를 활용한 M&A 기반 인프라 구축이 필요함.

- 또한, 건설기업의 M&A를 통해 기업 성장 수단으로 적극적으로 활용하도록 유도하기 위해 M&A 기업에 대한 한시적 실적 조건 완화, 공공 조달에서의 조달청 등급별 유자격자 명부 등급의 완화, 시공능력평가 시 기술자 보유현황 배점 상향 등을 통해 인수·합병 후의 수주 환경 개선 등의 지원책 마련과 더불어 인수·합병에 따른 구조조정 시의 충격완화를 위한 세제 혜택 지원, 인수·합병 자금 마련을 위한 별도 재원 마련 등의 전방위적 지원책 마련이 필요함.
  - 다만, 이러한 지원책은 지역 중소 건설기업의 경쟁력 향상 차원에서 추진해야 할 정책이기에 대형 건설기업 간의 인수·합병까지 이러한 정책적 지원은 불필요할 것으로 정책 지원의 대상을 엄격히 규율해야 할 것임.

바. 지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진

- 앞서 여러 번 다관점에 걸쳐 살펴보았듯이 현재 대형 건설기업 대비 중소 건설기업의 경우 경영 역량과 더불어 기술 역량이 부족하고 이를 개선하기 위한 방법과 투자 여력이 제한적인 문제를 안고 있는 상황임.

- 정부 또한 이를 개선하기 위해 5년 단위 중기 법정 계획인 건설산업진흥계획 내 중소 건설기업 성장 경로 지원을 위한 주요 방안으로 컨설팅 사업 추진계획을 수립하고 이를 시행 중임.

  · 가장 최근의 건설산업진흥계획인 제5차 건설산업진흥계획(2018~2022년)에서는 중소 건설기업의 건실한 성장을 유도하는 지원책이 부족하였다는 평가와 함께 현재 중소 건설기업의 경우 입찰, 시공 과정에서 재무관리, 공법 설계, 인력관리 노하우(know-how) 등 다양한 컨설팅 수요가 있으나, 시장 형성이 미흡한 상황으로 진단함.

  · 또한, 중소벤처기업부와 같이 전(全) 산업 대상 컨설팅 지원사업이 있으나, 앞절에서 살펴본 바와 같이 제조업·서비스업 위주로 건설 맞춤형 지원이 어렵고 1개사 당 지원 규모도 작은 편[201]이기에 중소 건설기업을 위한 별도 컨설팅 지원사업이 필요하다고 판단함.

  · 이에 국토교통부는 지난 2018년 '혁신성장 컨설팅 바우처 사업'을 신설하여 중소 건설기업의 성장 경로 지원을 시행하겠다는 계획을 발표함.

  · 그 내용을 살펴보면, 공모를 거쳐 고용 창출이 우수한 시공·설계분야 중소기업을 정부와 업계의 합동 심사를 거쳐 컨설팅 비용을 지원하며 이의 계속된 추진을 위해 건설기업이 컨설팅사를 선택·평가 가능한 체계를 KISCON 등 기존 시스템을 활용하거나 신규 구축하겠다는 계획임.[202]

- 중소 건설기업을 위한 정부의 이러한 컨설팅 사업 추진은 매우 시의적절하다고 볼 수 있음. 이미 영국의 경우 이와 유사하게 시공관리 및 공법 자문 등을 컨설팅기업

201) 국토교통부에 따르면, 2016년 중소벤처기업부의 전체 컨설팅 지원 대상 995개사(건당 1,150만원 지원) 중 건설업은 12개사(1.2%)에 불과함.
202) 국토교통부(2018), 제5차 건설산업진흥계획(2018~2020년), 참조.

을 활용하여 시행 중이고, 일본의 경우 고용관리 어드바이저(advisor) 파견 및 컨설팅 사업 추진을 시행 중인 사례가 존재하기 때문임.

- 특히 이러한 해외 각국의 중소 건설기업 대상 컨설팅 지원사업 중 지역 건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 경쟁력 향상과 관련하여 가장 밀접한 프로그램은 일본 국토교통성의 '지역 건설산업 활성화 지원사업'을 벤치마킹 가능함(<그림 Ⅴ-9> 참조).

・일본 국토교통성은 지난 2015년부터 지역 중소 건설기업들이 가지고 있는 경영상·기술상의 문제와 개선 필요에 대해 전문가들이 자문을 수행하는 '지역 건설산업 활성화 지원사업' 추진을 통해 도움을 주고 있음. 이뿐만이 아니라 도도부현(우리나라 광역지자체)별 금융기관과의 협정을 통해 필요 시 금융 지원 또한 동반 추진 중임.

・일본의 이러한 컨설팅 사업은 중소 건설기업의 경영활동 전반에 걸친 폭넓은 컨설팅을 시행하고 있으나, 특히 담당자 확보육성 및 생산성 향상과 관련한 내용을 중심으로 컨설팅을 시행하고 있고 유사 기업의 벤치마킹 가능한 사항을 전달하면서 그 효과를 배가시키고 있음.

・컨설팅에 따른 비용의 경우 필요 시 2회까지 이를 시행하고 있으며, 1회의 경우에는 무료, 2회의 경우 2,700엔을 청구하고 있으며, 컨설팅 결과에 따른 경영활동 개선에 대해 최대 300만엔을 한도로 경비의 일부를 지원함.

・또한, 일본의 경우 본 사업의 성공적 추진을 위해 지역건설산업 활성화 지원 상담창구를 건설업 진흥기금 및 각 지방 정비국을 중심으로 설치 운영하고 있으며, 별도 인터넷 사이트(yoi-kensetsu.com) 개설을 통해 본 사업의 홍보도 적극적으로 추진하고 있음.

・그 결과 본 사업이 시행된 2015년만 하더라도 총 859건의 상담이 접수되어 컨설팅이 시행되었고 이 중 중점 지원 대상으로 선정되어 관련 프로그램을 추진한 기업의 경우 39개사에 달하고 있는 것으로 발표됨.[203]

・이후 2017년에는 '지역건설산업 생산성 향상 지원사업', 다시금 2018년도부터는 생

203) 일본 국토교통성 "「地域建設産業活性化支援事業」を實施します～中小·中堅の建設企業及び建設關連企業を對象とした專門家による経營相談·支援～", 2016.4.1. 보도자료 참조.

산성 향상에 더욱 초점을 둔 '지역건설산업 만능 공업화·협업화 지원 모델 사업'으로 확대 개편하여 그 대상 및 방법을 확대 적용 중임.[204]

<그림 Ⅴ-9> 일본 국토교통성 지역건설산업 활성화 지원사업 중소·중견 건설기업 및 건설 관련 기업 경영 상담 컨설팅 리플렛

자료 : 일본 이바라키현(茨城縣) 홈페이지 참조.

- 우리나라 또한 국토교통부 요청에 따라 산업계 재원인 건설공제조합의 재원을 활용하여 지난 3년간 중소건설사를 대상으로 실시하는 안전·혁신 컨설팅 사업을 추진 중이며, 그 효과 또한 충분히 발현되고 있는 상황임.

・현재 건설공제조합의 안전·혁신 컨설팅 사업은 안전관리, 노무·세무, 공사관리 등 중소건설사의 성장과 직결되고, 조합원의 필요가 있는 분야 등에 대해 조합이 전문 컨설턴트를 중개·연결하면 컨설팅 업체가 직접 회사를 방문해 문제점을 진단하고, 발전방향을 제시하는 사업으로 2019년 58개사가 89개 컨설팅 과제 수행, 2020년 88개사가 149개 과제 수행, 2021년 94개사가 202개 컨설팅 과제를 수행하는 등 그 규모와 위상이 갈수록 증대하고 있는 상황임(총 15개 분야 최대 3개까지 컨설팅 가능, 업체별 2,000만원 한도 내 비용 지원).

204) 일본 일간건설공업신문, "國交省／地域建設業の多能工化·協業化推進／モデル事業で育成後押し、手引作成も", 2017.9.1. 신문기사 참조.

- 이에 따라 건설공제조합의 투입 예산도 계속적으로 증가하여 2020년 10억원 대비 2021년 사업의 경우 15억원이 소요되었으며, 컨설팅 완료 기업을 대상으로 한 실무 만족도 조사 결과 94%가 만족하는 등 큰 효과를 발현하고 있는 상황임.[205]

- 결국 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 견실한 성장 유도 목적의 컨설팅 사업 확대를 위해서는 현행과 같이 산업계 재원 소모만을 유도하는 것이 아니라 국토교통부의 원계획과 같이 정부 재원을 활용한 사업 확대 노력이 필요함.

- 우선적으론 산업계 재원과 정부 재정을 통합하며 민·관 합동 컨설팅 사업을 추진하고 그 수혜 대상 기업을 확대(200개사 → 500개사 이상)하는 것을 중점으로 추진하여야 할 것임.
- 그 다음으로는 단순 컨설팅 지원기업과 중점 관리 기업의 구분을 통한 컨설팅 소요 비용의 차등 지급(예 : 단순 컨설팅 지원기업의 경우 2,000만원/회 한도, 중점 관리 기업의 경우 5,000만원/년) 등 컨설팅 질 강화 차원의 방안 모색이 순차적으로 마련되어야 함.

- 또한, 원계획을 통해 수립되었던 컨설팅기업의 선택평가가 가능한 전산시스템 구축과 더불어 일본과 같이 지역 기금과의 연계를 통한 저리자금 대출, 우수 컨설팅 사례의 벤치마킹을 통한 전파 확대, 단순 컨설팅과 중점 관리 필요 기업의 선별을 통한 선택과 집중 전략 마련 등 운영고도화 방안이 함께 마련되어 추진되어야 함.

사. 건설 분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 강화 유도

- 2020년 기준 미국 정부의 경우 1,641억 달러, 일본 정부는 4조 3,800억엔, 우리나라는 20조 5,000억원 규모의 연구개발(R&D) 예산을 집행하고 있으며, 이 중 건설(국토교통) 분야의 비중은 미국은 0.7%, 일본은 1.5%인데 반해, 우리나라는 약 2.6%를 차지하고 있어 절대 규모는 선진국 대비 부족하더라도 국가 연구개발사업예산에서 차지하고 있는 건설 분야 비중은 전 세계 최고 수준으로 분류 가능함.

205) e대한경제, “건설공제조합 안전·혁신 컨설팅 효과 ‘톡톡’”, 2021.11.1. 신문기사 참조.

- 하지만 이러한 건설 분야 국가 연구개발사업비가 건설산업의 주된 산업군(群)이라 할 수 있는 중소 건설기업에 적합하게 배분되고 있는지는 다른 문제임.
  - 현재 건설 분야 국가연구개발 사업 예산은 학계와 정부 연구개발기관(한국건설기술연구원 등), 대기업이 주된 수혜 대상으로 건설기업의 경우 약 89.6%가 자체 재원을 활용하여 개발하고 있는 상황으로 정부예산을 재원으로 하는 경우는 약 10.2%에 불과하여 제조업 14.0% 대비 격차를 보이고 있는 상황임.
  - 또한, 중소 건설기업 배정 예산 대부분은 건설 분야 제품 개발에 집중하고 있는 상황으로 건설기업 본연의 기술경쟁력이라 할 수 있는 공정, 품질, 안전 분야 기술력 향상과는 큰 격차를 보이고 있음.[206]

- 이러한 정부 지원 연구개발예산의 쏠림 현상 극복 및 지역 중소 건설기업 국가연구개발 사업 예산 지원 확대, 이를 통한 실질적 지역 중소 건설기업의 기술경쟁력 강화를 위해서는 건설 분야 국가 연구개발사업의 배분과 목적, 대상 연구 선정기준 전반에 걸친 개혁이 필요함.

- 그 방안으로는 첫째, 앞서 3장에서 살펴본 미국(SBIR 및 STTR 프로그램)의 사례와 같이 2-track의 국가연구개발사업 예산 투입 기준 마련이 필요함.
  - 우선 다수의 수혜 기업을 대상으로 다양한 연구개발 사업에 대해 소규모 예산 배정을 통해 연구개발을 통한 기술경쟁력 향상 가능성을 엿보고 이후 중점 연구개발 필요사업을 중심으로 한 2단계 연구개발 예산 배정의 전략적 접근이 필요함.

- 둘째, 중소 건설기업의 연구개발에 대한 세제환급 및 세액공제 확대를 통해 자생적 기술경쟁력 확충을 위한 유도전략 마련이 필요함.
  - 연구개발 사업은 그 특성상 수많은 리스크가 내재할 수밖에 없으며, 성공 확률 역시 제한적일 수밖에 없음. 이를 극복하고 기업 스스로 자기 자본 또는 국가 예산과의 결합을 통한 연구개발 사업 확대를 위해서는 적극적 세제환급 및 세액공제 확대가 필요함.

206) 조재용·홍성호(2021), 건설 중소기업 연구개발 지원방안에 관한 연구, 연구보고서 2021-02, 대한건설정책연구원 참조.

· 하지만 현재의 경우 연구개발에 사용된 비용의 일부가 환급되는 정도에 그치고 있어 기업이 적극적인 연구개발 사업추진을 주저하고 있는 상황임. 연구개발비 집행에 대한 세제환급 및 세액공제 확대 적용을 통해 이의 해소가 필요함.[207]

- 셋째, 국가연구개발사업 선정과 관리의 평가지표 개선을 통한 지역 중소 건설기업의 참여 확대 유도가 필요함.

· 현재 국가연구개발사업의 선정과 연차별 또는 최종 성과에 대한 평가지표 대부분은 학계와 대기업에 유리한 평가지표로 구성되어 있음.
· 일례로 SCI 및 국내 논문 발간 수, 주요 학위인력 배출, 특허 건수, 사업화 성공 금액 등이 주요 평가지표이기에 대학 또는 개발 제품에 대한 현장 적용이 유리한 대기업과 정부 연구기관이 주도로 정부예산을 확보할 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있음.
· 이를 개선하고 지역 중소 건설기업의 국가연구개발 사업 참여 확대를 위해서는 일정 비율을 중소 건설기업을 대상으로 품질, 공정, 안전 및 사업관리 역량 강화를 유도할 수 있는 사업 예산 배정이 필요하고 이에 맞는 평가지표 개발이 필요함.

4) 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화

- 지금까지 살펴본 지역건설산업 활성화 전략(정책 목표)이라 할 수 있는 ① 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출, ② 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도, ③ 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화를 위해서는 중앙정부의 '지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화' 방안 마련이 필연적으로 함께 고려되어야 함.

- 이를 위해 본 절에서는 지역건설산업 활성화 인프라 구축 및 관련 정책 추진을 위한 거버넌스 고도화에 대해 다음 두 가지 방안을 제안함.

207) 조재용·홍성호(2021), 전게서 참조.

가. 주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영

- 현재 정부 정책의 최상위 목표로는 대표적으로 각 정부가 수립하는 국정과제와 더불어 개별 산업 관련 법령에 따른 중기 법정 계획을 들 수 있음.

- 이 중 국정과제의 경우 각 정부의 국가 운영 비전과 국정 목표·전략에 따라 수립되는 주요 정책과제와 세부 실천과제로 5년 단위 정부 변화에 따라 새롭게 수립되고 마련되는 것으로 특정 내용의 반영 요구는 각 정부의 국정운영 철학에 따라 변화되는 것이기에 적합지 아니함.

- 이를 고려할 때 지역건설산업 활성화 정책이 중앙정부의 주된 정책 목표로 고려되기 위해서는 건설산업 관련 주무 부처인 국토교통부가 수립하는 법정 계획인 '건설산업진흥 기본계획' 또는 '건설기술진흥 기본계획' 내 반영되는 것이 합당할 것임.

- 더욱이 본 보고서 발간 시점인 2022년의 경우 5년 단위 중기 정책계획이 수립되는 제6차 건설산업진흥 기본계획 및 제7차 건설기술진흥 기본계획이 새롭게 수립되어야 하는 시기로 본 시기에 지역건설산업 활성화 정책의 법정 계획 반영은 매우 시의적절하다고 판단 가능함.

- 다만, 건설산업진흥 기본계획과 건설기술진흥 기본계획의 수립 목적을 살펴보면, 건설산업진흥 기본계획이 건설기술진흥 기본계획의 내용을 포함[208]하여 건설산업의 발전을 위한 다각적 내용을 담도록 규정되어 있어 지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성과 관련하여서는 법정 계획 중 건설산업진흥 기본계획에서 고려되는 것이 합당할 것임.

  · 건설산업의 육성, 건설기술의 개발, 건설공사의 안전 및 품질확보 등을 위해 5년마다 계획을 수립하도록 규정한 법정 계획인 건설산업진흥 기본계획은 「건설산업기본법」 제6조 및 동법 시행령 제2조를 통해 계획에 포함되어야 할 사항[209]을 규율

208) 「건설산업기본법」 시행령 제2조제1항 후단 참조

209) 「건설산업기본법」을 통해 규율하고 있는 건설산업진흥 기본계획의 포함 내용에는 ① 건설산업진흥시책의 기본 방향, ② 건설기술의 개발 및 건설기술인력의 육성에 관한 대책, ③ 건설산업의 국제화와 해외 진출의 지원, ④ 건설공사에 관한 안전·환경보전 및 품질의 확보대책, ⑤ 중소건설업 및 중소건설용역업의

하고 있는데 이 중 건설산업진흥시책의 기본 방향과 중소건설업 및 중소 건설용역업의 육성 대책이 지역건설산업 활성화와 중소 건설기업의 육성에 해당하기에 관련 법정 계획으로 적합함.

- 반면, 건설기술의 연구·개발을 촉진하고 그 성과를 효율적으로 이용하며 관련 산업의 진흥을 도모하기 위해 수립하는 건설기술진흥 기본계획의 경우 지역건설산업 활성화 또는 중소 건설기업의 육성과 관련하여 건설엔지니어링 분야의 산업구조 고도화와 건설엔지니어링사업자 지원에 관한 사항 외에는 건설기술의 발전과 관련한 사항을 계획으로 수립하도록 규정(「건설기술 진흥법」 제3조)[210]되어 있어 지역건설산업 활성화와 중소 건설기업 육성과는 일정 수준 차이를 보임.

- 이에 지난 25년간의 건설산업진흥 기본계획(제1차~제5차) 내 지역건설산업 활성화 또는 중소기업 육성이 반영되었던 사례를 살펴보면(<표 Ⅴ-43> 참조), 일부 내용이 제한적으로만 포함되었을 뿐 관련 정책이 주된 정책으로 반영된 적이 없는 상황임. 특히 지역건설산업 활성화와 관련하여서는 제2차 건설산업진흥 기본계획의 세부 추진과제로 지자체 발주 소규모공사의 지역건설기업 참여 시 일정 수준 가산점 부여 과제가 반영된 이후 관련 정책이 반영이 전무한 상황임.

- 즉, 지역건설산업 활성화의 중요성에도 불구하고 우리 정부는 이와 관련된 정책을 주요 정책으로 구분하여 관리되지 못한 상황으로 종합 요약 가능함.

- 이에 따라 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책과 지역 중소 건설기업 육성과 연계된 정책의 일관적·체계적 추진을 위해서는 가장 우선하여 2022년 제정이 예정된 제6차 건설산업진흥 기본계획 내 해당 내용의 반영이 필요함.

육성 대책, ⑥ 건설공사의 생산성 향상대책, ⑦ 건설자재의 품질 향상 및 규격 표준화 대책, ⑧ 건설사업관리제도의 발전대책임.

210) 참고로 건설기술진흥 기본계획에서 고려해야 할 사항은 「건설기술 진흥법」 제3조제2항을 통해 ① 건설기술 진흥의 기본목표 및 추진 방향, ② 건설기술의 개발 촉진 및 활용을 위한 시책, ③ 건설기술에 관한 정보 관리, ④ 건설기술인력의 수급·활용 및 기술 능력의 향상, ⑤ 건설기술연구기관의 육성, ⑥ 건설엔지니어링 산업구조의 고도화, ⑦ 건설엔지니어링의 해외 진출 및 국제교류 등의 지원에 관한 사항, ⑧ 건설엔지니어링사업자의 지원에 관한 사항, ⑨ 건설공사의 환경관리에 관한 사항, ⑩ 건설공사의 안전관리 및 품질관리에 관한 사항, ⑪ 그 밖에 건설기술 진흥에 관한 중요 사항으로 규정 중임.

· 물론 「조경진흥법」에 따른 5년 단위 중기 법정 계획인 '조경진흥기본계획'과 같이 지역건설산업 활성화 계획 역시 별도의 국토교통부 소관 법정 계획으로 수립 또한 고려 가능할 것임. 하지만, 지역건설산업 활성화를 위한 개별 정책이 전체 건설산업 진흥과 연관성이 매우 높다는 점과 더불어 상위 법정 계획 간의 연계성 부재 가능성 또한 함께 고려하여야 하기에 건설산업진흥 기본계획 내 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성과 관련한 정책 추진계획의 반영이 가장 합당하다고 판단됨.

<표 Ⅴ-43> 제1차-제5차 건설산업진흥 기본계획(1998~2022년) 내 지역건설산업 활성화 또는 중소기업 육성 관련 정책 추진계획 입안 현황

제1차 건설산업진흥 기본계획 (1998~2002년)	제2차 건설산업진흥 기본계획 (2003~2007년)	제3차 건설산업진흥 기본계획 (2008~2012년)
6대 중점과제, 34개 추진과제 발표	10대 중점과제 발표	6대 중점과제, 31개 추진방안 발표
지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성 관련 2개 추진과제 제시	지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성 관련 3개 세부 추진과제 제시	지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성 관련 1개 세부 추진과제 제시
• 중소건설업체 간 공동수급체 결성 장려 • 중소건설업 금융지원체계 구축	• 중소건설업체 정보화 사업 지원 • 대형건설업체와 중소건설업체 간의 협력체계 구축 • **지방소재 중소건설업체의 지원·육성**	• 중소건설업체 기술능력 제고를 위한 지원 강화

제4차 건설산업진흥 기본계획 (2013~2017년)	제5차 건설산업진흥 기본계획 (2018~2022년)
7대 중점과제 20개 추진방안 발표	9대 중점과제 20개 추진방안 발표
지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성 관련 1개 세부 추진과제 제시	지역건설산업 활성화 및 중소건설기업 육성 관련 1개 세부 추진과제 제시
• 중소건설업체 해외진출 활성화	• 중소건설기업 성장경로 지원

자료 : 건설교통부(1999), 건설업 업무편람, 건설교통부(2002), 제2차 건설산업진흥기본계획 수립 연구, 건설교통부(2008), 제3차 건설산업진흥기본계획, 국토해양부(2013), 제4차 건설산업진흥기본계획(안), 국토교통부(2018), 제5차 건설산업진흥기본계획.

- 이에 건설산업진흥 기본계획 내 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성과 관련한 정책 추진계획의 반영 방법을 고려해보면, 본 연구를 통해 도출한 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책의 개별 추진과제의 내용을 과제 간의 연계성과

과제별 난이도(타 부처 협업 필요성 및 협조 가능 여부, 관련 법류 제·개정 가능성 등), 시급성 등을 종합 검토하여 5년 및 10년 단위 추진계획을 수립하고 이 중 5년 내 추진해야 할 과제를 중심으로 배치 가능할 것임.

· 이와 관련하여서는 국토교통부 및 관계부처 공무원과 여러 전문가가 건설산업진흥 기본계획 수립 시 면밀히 검토하여 반영하여야 할 것이나, 본 연구에서는 <표 Ⅴ-44>와 같이 중앙정부가 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성을 위해 건설산업진흥 기본계획 내 담겨야 할 우선 과제를 일차적으로 도출하였음.

<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 정책(안)

정책과제	추진과제	세부과제	법정 계획 우선 반영
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출	지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성조사 제도개선	• 국회 계류 중인 예비타당성조사 대상 기준 상향의 조속 통과 - 총사업비 500억원 이상, 재정투자 30억원 이상 → 총사업비 1,000억원 이상, 재정투자 600억원 이상	◎
	지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대	• 사회·경제적 여건 변화에 걸맞은 지방 인프라 투자 확대	◎
		• 지역 인프라 투자 확대를 위한 안정적 재원 마련 - 국가 및 지방부채에 대해 보다 유연한 기준 마련(지방채 기준 완화 등) - 지자체 자율적 인프라 투자예산 확보 목적 균형발전특별회계 확대 및 운영방식과 세부 사업별 배분 방식 변경	○
	인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화	• 개별 지방 중소도시 인프라를 광역적 네트워크 도시 체계로 재편을 통한 집중형 인프라 확충	
		• 인구감소 지역 도심부 공동화 문제, 도시시설의 외곽 확장 문제 해결을 위한 공간의 효율적 활용을 위해 시설 집적화를 위한 인프라 투자 추진	
		• 지방 중소도시 통합적 생활서비스 제공, 주거안정성 강화를 위한 공동거주시설 등의 공동 확대 정책 추진	
		• 지역인프라 투자 확대를 위한 거버넌스 개선 (다양한 인프라 시설의 투자 고도화를 위한 컨트롤타워 마련)	◎

<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 정책(안) -(계속)

정책과제	추진과제	세부과제	법정 계획 우선 반영
지역건설 산업 활성화를 위한 안정적 물량 (일감) 확보·창출 -(계속)	지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대	• 노후 인프라 유형 구분을 통한 맞춤형 재원 조달 시스템 구축 • 노후 인프라 시설 개선 사업추진을 위한 소요 재원의 다양화 및 확보 방안 마련 - 교통시설특별회계, 지역개발기금, 국가보조금 및 특별교부세의 중앙정부 분담 비율 상향	○
	재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대	• 노후 인프라 사업의 민간투자사업 추진 시 예비타당성 조사 면제 및 토지비 제외 조치 등의 노후 인프라 특성을 반영한 제도 정비	
		• 정부의 적극적 노후 인프라 민간투자사업 발굴 및 정부고시사업 편입 활성화	○
		• 노후 인프라 민간투자사업에 적합한 사업 구조 개발	
		• 중소규모 민간투자사업 활성화를 위한 제도 정비	
		• 민간투자사업 추진 시 지역건설산업 참여 확대 유도를 위한 제도 신설 - 무리한 번들링 제한, 지역업체 참여 시 인센티브 부여 등	◎
지역건설 산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도	중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입	• '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입 - 부처별 5년 단위 법정 계획 형태 조달목표 수립 - 관련 목표 수립을 위한 통계체계 개편 포함	◎
		• '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제' 도입 - 제도 운용 실효성 담보를 위한 정부 업무평가 반영, 공기업·공공기관 경영실적 평가 반영 등 추가 대책 마련 포함	◎
	공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화	• 영세·중소 지역건설기업의 공공 조달 참여 확대 유도를 통한 지역건설산업 활성화 및 지역건설기업 육성 도모 목적 현행 공공 조달 참여 조건의 일부 완화 - 지역의무공동도급 대상 공사의 시공능력평가액 적용기준 등 참여 조건 완화 - 100억원 미만 적격심사 대상 공사 시공실적 및 경영상태 평가 기준 완화 (국가계약과 지방계약 기준 일원화 등)	◎

<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 정책(안) -(계속)

정책과제	추진과제	세부과제	법정 계획 우선 반영
지역건설 산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 -(계속)	공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설산업 보호 강화 -(계속)	• 지역건설기업의 공공공사 참여 확대를 위한 추가기준 마련 - 국가계약 공사 종합심사낙찰제 지역공동도급 비율 상향(현행 10~40% → 개선 30% 이상) - 지방계약 공사 종합평가낙찰제 지역업체 참여도 심사기준 완화(실적산정 기간 완화) - 국가계약 공사의 지역의무공동도급 최소지분율 상향(현행 20~40% → 개선 49%) - 국가계약 대상 공사의 PQ심사 중 지역업체참여도 비중 상향 - 소규모공사의 적격심사 시 여성·장애인·사회적기업 수준으로 지역건설기업 가점 부여	◎
		• 해외와 유사한 다양한 지역건설기업 우대형 낙찰자 결정 제도 도입 가능성 검토(지역제한 및 지역의무공동도급 공사 외 중대형 공사) - 입찰 우대제도(Bid Preference), 상호 우대제도(Reciprocal Preference, 동점 시 지역기업 우대 제도(Tie Bid Preference) 등	○
	지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자 간 상호협력평가 기준 추가 개정	• 건설사업자 간 상호협력평가 대상 확대 • 건설사업자 간 상호협력평가 시 협력사업자 범위 확대 • 건설사업자 간 상호협력평가 기준 변경 (지역협력사업자에게 하도급을 준 기성액 비율 추가 신설 등)	○
지역건설 산업 역량 강화 유도를 통한 산업 경쟁력 강화	지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 개정	• 지역건설산업 등 특정 지역산업의 경우 산업위기대응특별지역의 행정구역의 범위를 광역지자체로 상향	
		• 지역건설산업이 지역산업위기대응법의 주된 산업으로 지원받기 위한 관련 법령 개정	
	적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공	• 지방계약법 개정을 통해 100억원 미만 중소규모 공공공사의 적정공사비 지급 보장 (순공사원가 미만 낙찰배제)	◎
		• 공공발주자의 공사비 부당감액(자체 품 및 단가 활용) 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정	◎
		• 중소규모 공사까지 조달청 공사원가 검토를 시행할 수 있는 확대 방안 마련 - 조달청 공사원가 검토 추가 확대 대상 선정 및 관련 전산지원시스템 고도화 병행 추진 (조달청 수수료 감면 방안 마련 포함)	○

<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 정책(안) -(계속)

정책과제	추진과제	세부과제	법정 계획 우선 반영
지역건설 산업 역량 강화 유도를 통한 산업 경쟁력 강화 -(계속)	적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공 -(계속)	• 지자체 발주 중소규모 공사의 적정공사비 산정이 이루어질 수 있도록 계약심사제 규정 개정과 관리·감독 강화 - 계약심사 양식 개정, 계약심사 매뉴얼 제작·배포, 계약심사 시 민간전문가 활용 확대 포함	◎
		• 중소형 공사 중심 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정	○
		• 지역건설기업의 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련 - 기존 조달청 관련 정보시스템의 DB연계와 고도화를 통한 '(가칭)견적 지원시스템' 구축	
	적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화	• 중소규모 공공 건설공사까지 적정공기 산정 의무 확대 부여 • 중소규모 공공공사 대상 공사기간 검토 체계 마련(조달청 설계 적정성 검토 및 계약심사 등 활용)	◎
		• 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련	○
		• 발주자와 설계자의 적정공기 산정 및 공정관리 전문성 강화 방안 마련	○
	지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화	• 중소벤처기업부 등 타 부처 중소기업 정책자금 융자 사업 대상으로 건설업 포함	◎
		• 국토교통부 주관 건설업 대상 중소기업 정책자금융자 사업 시행((가칭) 중소건설업 창업 및 진흥기금 설치)	○
		• 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화 목적 공공 조달에서 지역 중소 건설기업 참여 시 입찰 및 계약보증금 등 각종 보증·보험의 보장범위 감액 - 지역 중소 건설기업이 참여하는 100억원 미만 공공공사의 경우 입찰 및 계약이행보증금, 공사이행보증금의 보장범위 50% 인하	◎
	지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 유도	• 복수 부처(국토부, 공정위, 조달청)에서 유사하게 추진하고 있는 상생협력 제도의 통폐합 - 기업의 종류 및 규모와 상관없이 건설기업 간 또는 건설기업과 기타 유관산업과의 전략적 제휴와 상호협력 관계도 포함	◎

<표 Ⅴ-44> 건설산업진흥 기본계획 내 우선 반영해야 할 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 정책(안) -(계속)

정책과제	추진과제	세부과제	법정 계획 우선 반영
지역건설 산업 역량 강화 유도를 통한 산업 경쟁력 강화 -(계속)	지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 유도 -(계속)	• 상생협력 제도 실효성 확대를 위한 참여 유인책 활성화 - 상생협력 우수기업 대상 공공 조달 시 가점 외 경영자금 및 사업 확대 대출 시 금리 우대 등 참여기업 모두에게 수혜가 가능한 기타 유인책 마련	
		• 건설기업 간 M&A 확대를 위한 지원책 마련 - M&A 전문 컨설팅, 거래소 조성 등의 관련 인프라 확충 - M&A 기업에 대한 한시적 실적 조건 완화, 공공 조달에서의 조달청 등급별 유자격자 명부 등급 완화, 시공능력평가 시 기술자 보유현황 배점 상향 등 지원책 마련 - M&A 구조조정 시의 충격완화를 위한 세제 혜택 지원, 인수·합병 자금 마련을 위한 별도 재원 마련 등 금융 지원 포함	
	지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진	• 정부 재원과 산업계 재원 활용 지역 중소 건설기업 대상 컨설팅 사업 확대 추진 - 우선적 수혜 대상 기업 확대(현재 200개사 → 500개사 이상), 컨설팅 질 강화 방안 마련 포함	◎
	건설 분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 강화 유도	• 중소건설기업 대상 건설 분야 국가연구개발사업의 경우 2-track 예산 투입 기준 마련	○
		• 중소 건설기업의 연구개발에 대한 세제환급 및 세액공제 확대를 통한 자생적 기술경쟁력 확충 유도전략 마련	
		• 국가연구개발사업 선정·관리의 평가지표 개선을 통한 지역 중소 건설기업 참여 확대 유도	◎
지역건설 산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화	지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 거버넌스 재정비	• 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업의 안정적 성장 도모를 위한 국토교통부 조직 업무분담 및 담당 인력 배정	◎
		• 지역건설산업 활성화 및 지역 중소 건설기업 육성 관련 유관 부처와 광역지자체의 협의체 구성·운영 - 「건설산업기본법」 및 동법 시행령 개정 포함	○
		• 국토교통부 또는 국무조정실 내 지역건설산업 활성화 전담 지원조직 설치	

주 : "◎"의 경우 건설산업진흥 기본계획 내 최우선 반영, "○"의 경우 우선 반영, 그 외 추진·세부과제의 경우 추가 검토 후 반영 가능한 예비 과제.

나. 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성을 위한 중앙정부 거버넌스 재정비

- 본 연구를 통해 도출하여 지금까지 살펴본 중앙정부가 추진해야 할 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업의 안정적 육성지원을 위해서는 다양한 이해관계자 간 협업과 중장기계획 수립을 통한 일관된 정책 추진이 필수적으로 이루어져야 함.

- 이에 무엇보다 선행되어야 할 것은 안정적 정책 추진을 위해 근거 법률 마련과 더불어 중앙부처 내 지역건설산업 활성화 정책과 지역 중소 건설기업 육성과 관련한 역할 분담과 관련 인력배치일 것임.

- 다행인 점은 건설산업의 진흥과 관련한 근거 법률이라 할 수 있는 「건설산업기본법」에서는 제3조 및 제6조, 제46조와 제47조를 통해 건설산업의 발전과 중소건설업 및 중소건설용역업의 육성을 명시하고 있어 기본적으로 근거 법률의 요건이 마련되어 있다고 볼 수 있음.
  - 또한, 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업 육성과 관련하여 일부 미진한 사항은 앞절에서 제시한 건설산업진흥 기본계획 내 이를 구체화하면 해결 가능할 것으로 판단됨.

- 하지만 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업의 육성과 관련한 주무 부처와 담당 부서 지정, 담당자 배정 등의 기본적 거버넌스의 경우 준비가 미흡한 상황임.
  - 지역건설산업 역시 건설산업의 일부이기에 이의 진흥과 관련하여서는 기본적으로 「건설산업기본법」의 담당 부처인 국토교통부가 이를 담당하는 것에 대해서는 큰 이견이 없을 것으로 판단됨.
  - 하지만 앞서 3장 등을 통해 살펴보았듯이 현재 국토교통부의 경우 지역건설산업 활성화와 관련한 별도의 정책 추진이 미흡한 상황이었고 이에 따라 관련 부서 역할 배정 및 업무담당자 지정 등에 있어 공백인 상황임.

- 보다 구체적으로 관련 업무 지정 현황을 살펴보면, 현재 「건설산업기본법」에서 명시하고 있는 내용의 주무 부서는 국토교통부 건설정책국 내 건설정책과와 건설산업과가 이를 담당하고 있음. 이에 해당 조직과 해당 조직에 소속된 인력의 업무

분담 내용을 살펴보면, <표 Ⅴ-45>와 같이 건설정책국의 주요 업무에 지방건설경기 활성화 등 건설경기 관리대책 수립·시행을 주요 업무로 포함하고 있으나, 건설정책과 및 건설산업과 인력(2022년 2월 기준 건설정책과 13명, 건설산업과 17명)의 업무 분담에는 지역건설산업 활성화 관련 업무 분담이 부재한 상황임.

· 물론 국토교통부 건설정책과와 건설산업과의 경우 담당업무 범위가 넓기에 배치 인력 또한 배정된 중점업무 외 유관 업무로 지역건설산업 활성화 또는 지역 중소건설기업 육성과 관련한 업무를 수행할 수 있으나, 지금까지 살펴본 지역건설산업 활성화의 중요성을 고려 시 핵심 업무로 구분 관리해야 함이 합당함.

<표 Ⅴ-45> 국토교통부 지역건설산업 활성화 관련 부서의 업무 분담 현황

건설정책국 주요 업무	• **지방건설경기 활성화 등 건설경기 관리대책 수립, 시행** • 건설산업기본법 등 건설산업 관련 제도 수립, 운영 • 해외건설 활성화 대책 및 (고위급) 건설외교 총괄 • 건설자재, 건설기계, 건설인력 수급대책 등을 관리 • 건설기술자, 감리, 설계, 엔지니어링 업체 육성·관리 • 시공, 완공된 각종 시설물의 안전대책 수립 등 담당

부서	직위	담당업무	부서	직위	담당업무
건설정책과	과장	건설정책과 총괄	건설산업과	사무관	건설기계 안전기준, 검사제도
	서기관	담당업무		사무관	타워크레인
	사무관	건설기술자배치, 시공자제한, 시공자격		사무관	골재, 기능인 등급제
	사무관	보증관리		사무관	기계설비법령 운영, 정책, 예산, 분쟁조정위원회, 계약심의위원회
	사무관	담당업무			
	사무관	국 서무, 인사, 행사, 건설사업자 단체 지도·감독		사무관	-
	주무관(2)	담당업무		주무관(2)	불법하도급 대응
	주무관	건설보증, 건설공제 등		주무관	골재, 기능인 등급제 등
	주무관	계약		주무관	(노동조합) 조직운영 등
	주무관	현장대리인 배치, 직접시공		주무관	타워크레인, 건설기계 조종사 면허관리
	주무관	-		주무관	건설업 등록·폐업·변경 등 제도관리
	사무원	관서운영경비			
건설산업과	과장	건설산업과 총괄		주무관	기계설비법령 및 기준 운용, 연구용역사업 관리, 기계설비 사업자단체 지도감독 등
	서기관	불법하도급 대응 총괄			
	사무관	건설산업관리			
	사무관	불법하도급 대응 제도개선			

자료 : 국토교통부 홈페이지(검색일 : 2022.2.20.).

- 이에 지역건설산업 활성화와 지역 중소 건설기업(지역 중소 건설용역업 포함)의 안정적 성장을 도모하기 위해 국토교통부 건설정책과의 업무 분담에 해당 내용의 추진을 명시해야 할 것이며, 이를 추진하기 위한 담당 인력(1~2인)의 배정 또한 이루어져야 할 것임.
  - 이때 건설정책과 내 지역건설산업 활성화 담당 인력의 주요 업무로는 지역건설산업 활성화 관련 정책 계발, 타 부처 및 공공 발주기관과 지자체와의 업무 협의, (가칭)중소건설업 창업 및 진흥기금 운영, (가칭)중소 지역건설업 계약목표제 운영, 기타 지역건설산업 활성화 관련 지원업무가 주된 업무로 배정 가능할 것임.

- 상기의 국토교통부 건설정책과 업무 분담 및 담당 인력 배정이 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 역할 확대를 위해 즉시 추진해야 할 사항이라면, 중기적으로는 건설 관련 정부 관련 부처와(국토교통부, 기획재정부, 행정안전부, 조달청 등) 광역지자체를 중심으로 협의체 구성을 통해 앞서 3장에서 살펴본 영국 내각부의 사례와 같이 중소 건설기업의 공공 조달 입찰 참여 기회 확대를 위한 규제 해소와 기타 진입장벽 해소를 위한 다양한 정책 개선 활동을 추진해야 할 것임.
  - 협의체는 국토교통부 차관이 주관이 되어 건설 관련 정부 부처별 담당 국장이 참여하는 실무적 협의체로서 필요 시 민간위원의 참여가 확대 가능하도록 조직을 구성하고 분기별 정례회의 추진을 통해 실체적 정책 추진이 주체로서 역할을 수행하는 것이 합당함.
  - 또한, 협의체의 주된 업무는 ① 지역건설산업 활성화를 위한 신규 정책 발굴, ② 지역건설산업 활성화를 저해하는 규제 개선사항 발굴과 해결방안 모색, ③ 공공 조달 과정상의 중소 건설기업의 불만 사항 접수 및 해결, ④ 중앙부처 및 주요 공공 발주기관, 지자체의 지역 중소 건설기업 공공 조달 참여 확대를 독려하기 위한 핵심 성과지표(KPI) 개발 및 관리 등을 수행하여야 함.

- 이러한 협의체의 안정적 운영과 추진을 위해서는 근거 법률 마련이 필요하며, 이를 위해 <표 Ⅴ-46>과 같이 「건설산업기본법」 개정과 이의 후속으로 <부록 4>와 같이 동법 시행령 개정을 통해 관련된 근거 조항의 신설이 필요함.

<표 Ⅴ-46> 지역건설산업 활성화 협의체 운영을 위한
「건설산업기본법」 개정안

현 행	개 정 안
제46조(중소건설사업자에 대한 지원) ① 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 중소건설사업자에 대한 지원시책을 수립·시행할 수 있다. ② (생 략) <신 설>	**제46조(중소건설사업자에 대한 지원)** ① 국토교통부 장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 중소건설사업자 **및 지역건설사업자의 육성과 관련 산업 활성화를 위한** 지원시책을 수립·시행**하여야 하며, 이를 위한 관련 위원회를 구성할 수 있다.** ② (현행과 같음) **③ 제1항의 위원회 구성 및 운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.**

- 다만, 이러한 협의체 운영을 통한 지역건설산업 활성화 정책의 추진 모색은 느슨한 거버넌스로 계속된 정책 추진에 있어 한계 발생 또한 불가피하기에 중장기적으로는 영국의 사례와 같이 국토교통부 또는 국무조정실 내 관련 업무를 전담할 전담부서 마련이 안정적 정책 추진을 위한 거버넌스 구축에 있어 더욱 합리적일 것으로 사료됨.

2. 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 역할과 추진 정책 방안

(1) 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 추진과제 발굴 개요

- 앞에서 살펴본 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 역할과 구체적 추진 정책과 더불어 본 절에서는 지방자치단체의 역할과 추진전략, 세부 추진과제를 살펴보고자 함.

- 특히 지역건설산업 활성화와 이를 통한 지역경제 활력 제고를 위해서는 중앙정부 차원의 종합적 대책 마련과 이를 통한 정책이 일목요연하게 추진되어야 할 것이나, 이보다 더욱 중요한 것은 당해 지역과 지역건설산업의 특성을 이해하고 이를 기반으로 한 맞춤형 정책 입안과 추진, 피드백을 위한 수정이 가능한 가장 지역건설산업과 밀접하게 항시 접하고 있는 광역 및 기초지방자치단체의 역할임.

・더욱이 1995년 민선 지방자치 시대로 변화된 이후 지자체장과 지방 의회의 지역경제 성장 관심 증가와 이를 뒷받침하는 발 빠른 정책들이 경쟁적으로 입안되면서 지역경제의 중심축을 담당하고 있는 지역건설산업 또한 보호·육성을 위한 정책 마련의 요구가 지역 내에서 급증하게 되었으며, 이러한 사회적 환경 변화에 기인하여 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 중요성이 더욱 증대되었다고 볼 수 있음.

- 이에 본 연구에서는 앞에서 도출한 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책 추진 세부과제 도출 방법과 같이 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책 추진의 실효성 확보를 위해 중앙정부 추진 체계와 동일한 4대 정책 목표 아래 17개 추진과제와 57개 세부과제를 <그림 Ⅴ-10>과 같이 제시함.

- 중앙정부의 지역건설산업 활성화 과제 발굴 시 제안한 사항과 마찬가지로 본 연구를 통해 도출한 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 추진 과제 및 세부 과제 또한 다수의 추진과제를 발굴한 것은 각 지방자치단체가 향후 지역건설산업 활성화와

관련된 정책을 추진할 때 당해 지역건설산업이 처한 환경에 적합한 과제를 취사선택하기 위함과 더불어 복잡다기한 산업환경을 고려 시 몇몇 핵심 개별 정책 또는 제도의 마련만으로는 문제를 해결할 수 없기에 결국 다수의 정책과 제도가 체계적 추진계획 아래 상당 기간 지속해서 추진되어야만 궁극적인 지역건설산업 활성화를 달성할 수 있기 때문임.

· 다만, 본 연구에서는 연구 결과의 실효성 제고를 위해 중앙정부의 지역건설산업 활성화 추진과제 도출과는 달리 지방자치단체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책과제에 대해 앞서 제2장과 제3장을 통해 도출한 현재 지역별 지역건설산업이 처한 환경과 특성을 고려하여 해당 정책과 제도의 추진이 필요하다고 판단되는 지역명(광역지방자치단체 기준)을 <그림 Ⅴ-11>과 같이 함께 기재함.

- 본 연구를 통해 도출한 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책과제(안)의 활용과 더불어 앞서 도출한 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책과제(안)가 실제 정책으로 입안 추진된다면, 앞서 <그림 Ⅴ-1>에서 제시한 지역건설산업의 종합적 문제점·한계점 극복 및 지역건설산업 활성화의 효과가 배가될 수 있을 것으로 예상함.

<그림 Ⅴ-10> 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 추진 체계와 구성

지역건설산업 활성화를 위한 지자체 정책 Pool : 총 58개 과제

정책과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (16개)	**1 미래 수요에 대응하는 신규인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출** ① 당해 지역에 적합한 인프라 종합개선계획 마련 ② 지역 특성을 반영한 도시재생 사업의 확대와 추진 가속화 ③ 지역맞춤형 노후 공공시설 복합화 사업추진을 통한 신규인프라 공급 확대 ④ 공원재정비 및 민간 노후 공동주택, 상가 리모델링 지원사업과 공·폐가 정비사업의 적극적 추진 **2 지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고** ① (가칭)지역건설경기 안정화 예산 운용(시설비 낙찰 차액을 활용한 추경 예산 편성방식)

<그림 Ⅴ-10> 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 추진 체계와 구성 -(계속)

정책과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (16개) - (계속)	② 지자체 시설사업 예산 확대 편성(서울, 대전, 세종, 광주, 강원, 경기) **3 신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비** ① 공공 건설사업 발굴을 위한 중소규모 건설사업 발굴 연구용역 정례적 추진과 연구용역 결과의 중기재정계획 반영을 위한 운영 체계 마련 ② 중앙부처 공모사업 적극 지원 및 선정 확률 향상을 위한 장려책 마련 등 운영 체계 정비 ③ 민간자본 활용 확대를 위한 방안 모색(부정적 지역민 인식 극복을 위한 적극 행정 추진 등) ④ 관내 모든 민간 발주공사에 적용 가능한 인·허가 원스톱 체계(통합심의제) 구축 ⑤ 범광역권 공동 사업개발 절차 마련 ⑥ 적기 발주를 통한 불용예산 발생 최소화를 위한 합동설계단 확대 운영 **4 지역민 안전을 위한 노후 인프라 개선사업 본격 추진** ① 관내 노후 인프라 유지관리 강화와 성능개선 등 추진을 위한 법적 근거(조례) 마련 ② 노후 시설물 특성과 건설산업의 현실과 환경변화를 반영한 합리적 발주체계 정비 **5 안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충** ① 기존 행정안전부를 통한 우회적 안전 신고체계 外 지방자치단체별 시설물 안전 전담 창구 운영 및 시설물 안전 실태에 대한 점검과 조속 대책 추진을 위한 전담팀 배정 ② 지역민 안전을 직접적으로 위협하는 천재지변과 인재(人災) 극복을 위한 방재시설 확충
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (15개 과제)	**1 지역건설업 보호 지원제도의 내실화** ① 지역건설산업활성화 위원회 위상 재정립과 운영 활성화 ② 지역의무공동도급과 지역권고 하도급률 적용 강화 및 인센티브제 확대 시행 ③ 지역 건설엔지니어링 및 지역건축사 수주 확대를 위한 지원책 마련 (평가 기준 개선 등) **2 지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련** ① 국가계약 공공공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 협의체 구성·운영, MOU 체결 ② 관내 공공 발주기관 및 기초지자체, 대형 민간공사 포함 합동 발주계획 안내 ③ 민간 공동주택공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 용적률 인센티브 제공 ④ 관내 민간공사 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 우대금리 제공 등 인센티브 방안 마련

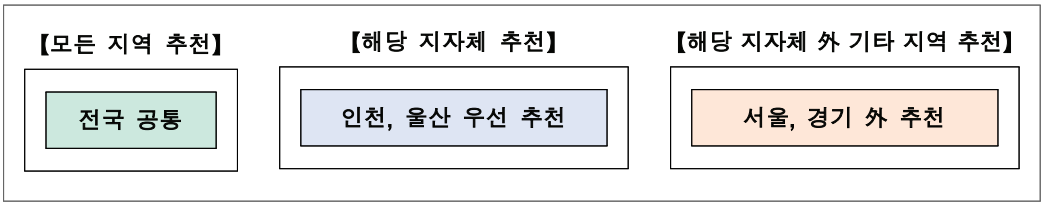
<그림 Ⅴ-10> 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 추진 체계와 구성 -(계속)

정책과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (15개 과제) - (계속)	⑤ 관내 대형 민간공사의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 적극 행정 추진 **3 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비** ① 지역건설산업의 개념과 정책 대상 범위 확대(종합·전문건설업 외 타 법령에 의한 공사업과 건설자재 제조·유통, 건설장비 임대업, 건설엔지니어링 포함) ② 지자체 발주공사의 집행 시기의 세밀한 운용체계 구축(3~6월, 연말 집행집중 개선) ③ 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 정량 성과체계인 역내 수주율 산정방식 개선 및 모니터링 강화 **4 지역건설업 기반 인프라(지역자재 및 장비업) 육성** ① 지자체별 역내 건설기계·장비대여업 역량 강화 정책 추진 (건설기계 대여와 관련된 불공정거래 관행 개선, 건설기계 대여업에 대한 지위 향상, 건설기계 대여업의 열악한 재정 및 경영관리 지원 측면의 지원정책 추진) ② 지역 중소자재업 동반성장을 위한 품질시험 지원 ③ 지역생산 자재 정보 활용 확대(지역 건설자재업의 홍보 및 판로 촉진 등) ④ 역내 자재 구매 비중 확대 및 협의회 운영
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (17개 과제)	**1 지방자치단체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도** ① 지역건설환경 맞춤형 품셈·공사비 산정·지급기준 고도화 ② 지역건설환경과 소규모공사의 특성을 반영한 합리적 공사비 산정기준·자체 설계기준 마련 ③ 무리한 공사비 감액 산정과 관련한 기준 개선 ④ 지자체 발주 소규모공사에 대한 제비율 산정 가이드라인 마련 ⑤ 지자체 발주공사 공기연장 간접비 지급기준 마련 ⑥ 지자체 발주공사 건설엔지니어링 용역 기간 연장 추가 비용 산정기준 수립 ⑦ 무리한 계약심사 운영 지양을 위한 합리적 업무 매뉴얼 제작 ⑧ 민간보조사업 공사비 적정성 심사(계약심사) 의무화 **2 지역건설산업 불공정관행 개선·상생협력 체제 정비** ① 불공정거래 관행 개선 관리·감독 대상 범위 확대 ② 관내 건설공사 대상 하도급계약 자문(컨설팅) 서비스 시행 ③ 원·하도급 간, 대·중소 간 실질적 상생협력 체계 구축 및 점검 강화 (상생협력협의체 운영 강화 및 상생협력 우수 건설기업 인센티브제 시행 등) **3 부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비** ① 페이퍼컴퍼니, 부실기업(등록기준 위반 부적정기업) 단속 방안 다양화 ② 광역·기초지자체 합동 실무전담팀 운영 정례화

<그림 Ⅴ-10> 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 정책 추진 체계와 구성 -(계속)

정책과제	추진과제 및 세부과제
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (17개 과제) - (계속)	**4 지역 중소 건설기업 육성 지원책 마련** ① 지자체형 강소건설기업 및 중소건설업 육성지원 정책 강화 (기존 중소기업 육성사업 내 일정 비율 건설산업 쿼터 적용, 신뢰 건설기업 인증제 등) ② 지역 중소 건설기업 기술경쟁력 제고 정책 추진 (공동 기술개발 금융지원제도 운용, 지자체 재원 활용 건설 기술개발 프로그램 운영 등) ③ 지역 한계건설기업 확대 방지 정책 추진 (자체 재원 활용, 중소벤처기업부 지방청 및 신용보증기금 등과의 연계를 통한 지역 중소 건설기업 경영·금융 지원 확대) **5 지역 건설인력 고용유지와 양질의 일자리 제공을 통한 지역경제 활성화** ① 건설 분야 지역 고용유지, 양질의 건설일자리 제공 지원정책 마련 - 비대면 채용 건설일자리 구인·구직 플랫폼 도입 - 주휴수당, 사회보험료 추가 지원 - 건설현장 근로자 복지시설 개선 - 하도급 건설 여건 개선을 위한 현장사무실 설치 지원방안 마련 - 외국인 근로자 안전 강화를 위한 시청각 자료 보급 - 기능인력 전자카드제 도입 연계 업무 간소화 체계 구축
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 (9개 과제)	**1 지역건설산업 활성화 계획 관리 강화** ① 지역건설산업 활성화 조례 내실화(전면 개정) ② 지역건설 BSI 조사 정례(분기별) 시행 ③ 기초지자체 참여 활성화 유도를 위한 매년 지역건설산업 활성화 평가 시행 및 인센티브 제도 운영 **2 지방자치단체 지역건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹** ① 지역건설산업 활성화 업무 분담 조직 정비·강화 ② 지역건설정책 총괄 조정 회의체 운영 ③ 건설 분야 공공 발주기관과의 협업체계 구축 - 건설 분야 공공 발주기관이 운영하고 있는 선진 행정프로그램 벤치마킹 등 **3 지역건설산업 관리 행정의 고도화** ① 불필요한 행정처분 발생 방지를 위한 선제적 대응책 마련 ② 건설 현장점검 일원화를 통한 불필요한 현장 업무 경감 ③ 지방자치단체별 건설통계정보의 고도화와 이용 확대 유도

<그림 Ⅴ-11> 지방자치단체 지역건설산업 활성화를 위한 정책 과제(안)별 정책 추진과 제도 도입 추천 지역 기재 방법



(2) 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 적용을 제안하는 계량 목표

- 지방자치단체의 경우 향후 지역건설산업 활성화 정책의 추진을 위해서는 정책 추진의 효과성을 연속적으로 판단하기 위한 계량 목표의 수립과 이를 활용한 체계적 관리 목적의 성과 진단 체계 구축이 필요함.

・이는 중앙정부의 경우 기존 다양한 통계정보의 수집이 가능하여 개별 추진 정책별 맞춤형 실태정보의 실시간 파악이 가능한 체계를 상당 수준 갖추고 있으나, 이와는 달리 지방자치단체의 경우 관내 지역건설산업의 활성화 정도를 측정할 체계적 통계정보가 부재한 상황이기 때문임.

- 다만, 지방자치단체가 추진해야 할 지역건설산업 활성화와 직·간접적으로 연관된 모든 제도와 정책의 실효성 판단이 계량 목표 기준만으로는 평가가 불가능함. 하지만 정책입안자이자 추진 주체인 지방자치단체의 입장에서는 정책 수립 시 참고할 수 있는 지역건설산업 현황과 정책 추진의 실효성을 판단할 수 있는 가장 기초적인 자료로 정량 목표 달성 여부가 중요한 역할을 담당할 수 있기에 본 연구에서는 이를 다음과 같이 제안함.

- 첫째, 지역건설산업 활성화 수준을 판단할 수 있는 기초적 계량 목표로 '관내 발주공사의 지역건설기업 수주율(지역건설산업 역내 수주율)' 활용을 제한함. 이는 현재 지자체별 발주물량이 상이하고 지역건설기업의 지역 내·외 공사의 수주 비율이 서로 상이하기에 이를 비교하기엔 어려우나 가장 기본적으로 지역건설산업이 관내

공사의 수주 비중의 증가는 지역건설산업 활성화에 있어 가장 큰 역할을 담당할 수 있기에 해당 지표를 판단의 근거로 활용함이 타당하기 때문임.

- '지역건설산업 수주율'은 광역지자체를 기준으로 관내에서 발주되는 건설공사들의 발주금액 총액 중에서 본사 소재지가 발주지역과 동일한 지역건설기업들이 수주하는 금액의 비율로서 정의할 수 있음.
- 또한, 지역건설산업 수주율은 통계정보 수집의 용이성을 고려하여 전년도 수주실적(가장 최근 공식 국가 통계자료)을 기준으로 함. 산출 산식은 다음과 같음.

$$\text{지역건설산업 수주율(\%)} = \frac{\text{광역지자체 기준 지역건설기업(종합·전문건설업)의 동일지역 공사 수주금액(원·하도급 계약액)}}{\text{광역지자체 기준 지역에서 발주된 건설공사(종합 및 전문공사) 발주금액(원·하도급 계약액)}}$$

- 이를 기반으로 앞서 2장(<표 Ⅱ-18>)에서 살펴본 바와 같이 전국 광역지자체별 최근 10년간 지역건설산업 수주율은 평균 40.3%를 보여 왔음. 또한, 가장 최근 자료인 2019년 기준으로는 43.3% 수준임. 이와 더불어 전국 단기 건설경기 전망 연구[211] 결과에 따르면, 향후 전국 건설 수주는 0.2%p 증가할 것으로 전망되나 공공수주는 0.9%p 증가할 것으로 예측된다는 점과 더불어 지역건설산업 활성화 정책이 2020년 이후 전략적으로 추진되고 있다는 점을 함께 고려할 때 향후 5년간 지역건설산업 수주율은 연평균 2%p 내외의 증가가 예상 가능함.

- 이에 따라 향후 광역지방자치단체별 지역건설산업 수주율 정량 목표는 기존 순증가율(연평균 2%p 예상)을 넘어 실현 가능한 수준의 공격적 목표 설정이 가능할 것이기에 이를 <표 Ⅴ-47>과 같이 점진적 목표 증진 형태로 설정하고 이의 달성을 위한 노력을 경주하여야 할 것임.
- 또한, 이미 지역건설산업 수주율이 70%를 상회하는 서울 등 특정 지역의 경우 추가적인 지역건설산업 수주율 향상을 꾀하기는 어렵기에 수성(守成)의 입장에서 현 수

211) 박철한(2021), 2022년 건설경기 전망, 2022년 건설·부동산 경기전망 세미나, 한국건설산업연구원.

준 유지를 위한 다각적 정책 방안 모색이 합리적이기에 <표 Ⅴ-47>에서는 이를 고려한 목표를 수립·제시하였음.

· 다만, 지역별 처한 환경이 서로 상이함을 고려(지역건설기업의 수주역량 격차 및 지역 내 대규모 공공·민간투자 사업추진 예정 여부 등)하여 지방자치단체의 정책입안자의 경우 합리적 수준의 목표 설정을 위한 가감 방안(예 : 정책 시행 초기의 증가율보다 정책 시행 중기 이후 증가율 상향 등)을 함께 고려하여야 할 것임.

<표 Ⅴ-47> 향후 5년(2022~2026년) 광역지자체별 지역건설산업 수주율 정량 목표 설정(안)

(단위 : %)

구분	최근 10년 평균	2022	2023	2024	2025	2026
전국	40.3%	42.0%	44.0%	46.0%	48.0%	50.0%
서울	70.8%	70.0%	70.0%	70.0%	70.0%	70.0%
부산	49.9%	52.0%	54.0%	57.0%	60.0%	60.0%
대구	40.5%	42.0%	44.0%	44.0%	47.0%	50.0%
인천	24.6%	27.0%	30.0%	33.0%	36.5%	40.0%
광주	39.3%	42.0%	44.0%	46.0%	48.0%	50.0%
대전	44.8%	45.0%	45.0%	47.0%	48.5%	50.0%
울산	35.1%	45.0%	50.0%	50.0%	52.5%	55.0%
세종	10.7%	30.0%	30.0%	32.0%	34.0%	36.0%
경기	32.3%	38.0%	40.0%	40.0%	42.5%	45.0%
강원	33.0%	40.0%	40.0%	42.5%	45.0%	45.0%
충북	37.1%	40.0%	45.0%	45.0%	47.5%	50.0%
충남	24.7%	30.0%	32.0%	35.0%	40.0%	45.0%
전북	48.0%	55.0%	57.0%	60.0%	60.0%	60.0%
전남	49.5%	50.0%	50.0%	52.5%	52.5%	55.0%
경북	42.6%	50.0%	50.0%	50.0%	52.5%	55.0%
경남	40.5%	45.0%	47.0%	50.0%	50.0%	55.0%
제주	56.8%	60.0%	60.0%	60.0%	65.0%	65.0%

- 둘째, 지역건설산업 수주율 목표만으로는 구체적 정량 지표 부족에 따라 세부 지역건설산업별 맞춤형 정책 추진이 제한적일 수밖에 없음. 이에 공공공사와 민간공사를 구분하여 우선 공공공사에 대해 '공공 발주공사 지역건설산업 수주율' 목표를

보조지표로 함께 활용할 것을 제안함.

- ‘공공 발주공사 지역건설산업 수주율’의 경우 지역건설산업 수주율을 보조하는 보조지표로 활용하는 것이기에 후술할 지역건설산업 범위의 확대를 고려하여 지역건설산업 관련 세부 산업별(종합 및 전문건설업, 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업, 건설엔지니어링) 통계정보의 수집이 가능한 경우 이를 반영하여 산출할 것을 제안함.
- 이는 지역건설산업 정책을 추진할 지방자치단체의 경우 개별 지역의 통계정보가 현재 부재하더라도 공공공사에 한정한 지표이기에 충분히 관련 통계정보의 획득과 가공을 할 수 있다는 점을 고려함.
- 이에 따라 상술한 지역건설산업 수주율은 연 단위로 산출함에 반해 제시한 공공 발주공사의 지역건설산업 수주율의 경우 반기별 가장 최근의 통계정보를 수집하여 산출하는 것을 제안함.

$$\text{공공 발주공사 지역건설산업 수주율(\%)} = \frac{\text{광역지자체 기준 지역 건설기업 (종합/전문/전기/정보통신/소방/건설엔지니어링)의 동일 지역 공공공사 수주금액(원·하도급 계약액)}}{\text{광역지자체 기준 지역에서 발주된 공공 건설공사 (종합/전문/전기/정보통신/소방/건설엔지니어링) 발주금액(원·하도급 계약액)}}$$

- 다만, 보조지표로 제시하는 공공 발주공사 지역건설산업 수주율의 경우 현 실태를 파악 가능한 통계정보가 부재하기에 종합·전문건설업만을 대상으로 한 결과를 기준으로 <표 Ⅴ-48>과 같이 살펴보면, 최근 10년 전국 평균 50.1%이며, 일반적으로 공공 발주 전기 및 정보통신, 소방 시설공사의 경우 지역건설기업이 참여할 확률이 높기에 향후 단기간의 목표로 <표 Ⅴ-49>와 같이 제안하며, 이를 달성·유지하기 위한 노력을 경주할 것을 권장함.
- 단, 건설엔지니어링의 경우 현재 낙찰제도 등을 통해 사실상 지역 건설엔지니어링 기업이 차지하는 비중이 건설시공과 같이 최대 49%가 아닌 계약 건별 30% 내외인 점을 고려할 때 이를 고려한 세밀한 보조지표에 대한 정량 목표 설정이 필요함.

<표 Ⅴ-48> 광역지자체별 역내 공공공사 수주 비중 추이(종합 및 전문실적 합산)

(단위 : %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	42.9%	46.6%	45.2%	46.6%	48.2%	47.0%	54.2%	54.5%	56.6%	58.8%
서울	61.7%	65.6%	66.2%	62.9%	60.9%	65.8%	72.2%	68.8%	72.0%	69.3%
부산	47.4%	46.3%	47.3%	51.8%	52.8%	57.8%	52.6%	61.1%	65.5%	72.1%
대구	44.5%	51.6%	38.9%	46.1%	46.3%	50.2%	52.5%	55.7%	49.3%	60.0%
인천	29.7%	31.4%	39.2%	35.5%	31.8%	28.7%	42.4%	43.9%	50.1%	48.0%
광주	52.6%	39.0%	42.1%	43.8%	44.0%	51.9%	53.9%	55.1%	63.0%	68.7%
대전	50.9%	60.9%	53.2%	57.4%	53.1%	60.7%	49.8%	56.3%	60.3%	61.0%
울산	42.3%	42.5%	27.8%	38.1%	27.6%	18.8%	27.8%	42.1%	36.1%	56.6%
세종	-	-	5.7%	8.9%	13.9%	16.8%	18.3%	15.5%	17.8%	26.2%
경기	38.3%	40.2%	45.1%	45.0%	42.5%	42.8%	52.0%	50.6%	55.1%	52.8%
강원	34.4%	50.0%	35.0%	40.8%	43.6%	45.6%	51.3%	64.3%	62.0%	65.6%
충북	42.9%	48.7%	50.4%	51.8%	55.6%	53.8%	65.3%	48.7%	52.3%	60.1%
충남	38.5%	35.3%	40.6%	35.1%	44.5%	38.2%	46.8%	48.3%	50.7%	51.4%
전북	48.2%	53.4%	52.5%	44.5%	58.5%	63.7%	68.4%	60.3%	63.3%	66.9%
전남	47.6%	47.6%	53.7%	66.4%	63.4%	63.8%	63.7%	70.5%	64.7%	63.2%
경북	40.1%	45.5%	42.4%	44.9%	47.5%	40.7%	52.0%	50.7%	52.4%	59.3%
경남	44.0%	49.9%	42.3%	48.2%	59.9%	56.3%	54.8%	54.3%	55.0%	53.6%
제주	69.8%	56.8%	62.1%	55.9%	58.2%	56.6%	64.2%	53.9%	68.4%	76.2%

자료 : 대한건설협회 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도.

<표 Ⅴ-49> 향후 3년 후(2024년) 광역지자체별 공공 발주공사 지역건설산업 수주율 정량 목표(보조지표) 설정(안)

(단위 : %)

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
최근 10년 평균	50.1%	66.5%	55.5%	49.5%	38.1%	51.4%	56.3%	36.0%	15.4%
2024년 목표(안)	60.0%	70.0%	60.0%	65.0%	60.0%	70.0%	65.0%	60.0%	30.0%
구분	**경기**	**강원**	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**
최근 10년 평균	46.5%	49.3%	53.0%	42.9%	58.0%	60.4%	47.5%	51.8%	62.2%
2024년 목표(안)	60.0%	70.0%	65.0%	60.0%	70.0%	65.0%	65.0%	60.0%	75.0%

- 마지막으로 민간 건설공사의 지역건설산업 수주 확대를 위한 두 번째 보조지표로 ‘민간 대형공사 지역건설산업 수주율’ 활용을 제안함. 앞서 2장과 3장을 통해 살펴보았듯이 공공공사의 경우 일정 부분 지역건설산업 보호를 위한 입·낙찰제도 운영 등을 통해 지역건설기업의 당해 지역 공사 참여가 활발히 이루어지고 있으나, 민간 건설공사의 경우는 그렇지 못한 상황임.

- 이는 곧 지역건설산업이 당해 지역 공사의 수주 확대를 위해서는 무엇보다 민간 건설공사 진출이 활발히 이루어져야 함을 의미함. 특히 소규모 민간 발주공사의 경우 상대적으로 지역건설기업의 해당 시장 참여가 활발히 이루어지고 있으나, 일부 광역시를 제외한 대부분 지역에서 이루어지는 민간 발주 중대형 공사의 경우는 사실상 수도권 소재 대형 건설기업과 해당 기업과 연관된 협력사가 시장을 독과점하고 있기에 민간 대형공사에서의 지역건설기업 참여 여부에 대한 보조지표 활용은 매우 중요하다고 볼 수 있음.
  - 이때 대형공사의 정의는 관련 법률마다 서로 상이하나, 본 연구에서는 당해 관내에서 이루어지는 민간 건설공사 모두를 집계하기에는 관련 품이 다량 소요되고, 소규모공사의 경우 대부분 지역건설기업이 수행한다는 점을 함께 고려하여 비주거·주거 모두에 해당하는 민간 발주공사 중 300억원 이상 대형사업(건설사업관리 및 주택감리 대상 사업)을 대형공사로 정의할 것을 제안함.
  - 또한, 앞서 정량 목표와 공공 발주공사를 대상으로 한 보조지표와 달리 민간 대형공사 지역건설산업 수주율의 경우 관내 지역건설산업과 지역경제 활력 제고의 핵심 시장이기에 지역건설기업의 원도급공사 도급 실적(단독 또는 공동도급) 및 지역건설기업의 하도급공사 참여실적뿐만 아니라 지역 내 인력 및 자재·장비 사용 현황까지 함께 고려할 것을 제안함.

- 이에 두 번째 보조지표이자 사실상 지역건설산업 활성화 정책의 실효성 유무를 파악하기 위한 가장 중요한 정량 목표이자 성과지표라 볼 수 있는 ‘민간 대형공사 지역건설산업 수주율’의 산출 산식은 다음과 같음.

민간 대형공사 지역건설산업 수주율(%) =

$$\frac{\text{광역지자체 기준 지역 건설기업의 동일 지역 민간 대형공사 수주금액}}{\text{광역지자체 기준 지역에서 발주된 민간 대형 건설공사 발주금액(계약금액)}}$$

((원·하도급금액 – 직접공사비) + 지역근로자(직접노무비) + 지역 자재비(구매/임대) + 지역 기계장비(대여료))

*** 개별 공사별 원도급 계약내역 기준 계상**

- 다만, 현재 광역지방자치단체별로 상기 민간 대형공사 지역건설산업 수주율을 계상할 수 있는 통계가 부재하기에 후술할 통계정보 획득 방안을 고려하여 지역별 실태 분석 시행과 지역맞춤형 중·단기 보조지표 목표를 마련하여야 할 것이나, 향후 5년 내 민간 대형공사 지역건설산업 수주율은 서울, 부산, 경기의 경우 40% 이상, 그 외 지역의 경우 30% 목표 달성을 제안함.

(3) 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 추진과제

1) 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출

가. 미래 수요에 대응하는 신규인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출

전국 공통

- 광역지방자치단체별 지속적인 발전과 미래 환경변화에 대응하기 위해서는 지역발전에 필요한 인프라의 지속적인 확충은 필수 불가결함. 하지만 앞서 <표 Ⅱ-5>에서 살펴보았듯이 전체 예산 대비 시설사업 예산의 연평균성장률(CAGR)은 전국 17개 광역지자체 모두 마이너스 성장세인 상황임.

- 또한, 지역 내에서 이루어지고 있는 민간 건설시장의 경우 일부 지역적 차등이 있으나, 전체적으로는 최근 건설수주액 증가를 이끌어온 민간주택 시장의 경우 부동산 투기 과열을 우려한 정부의 잇따른 연착륙 유도 정책으로 인해 향후 발주물량의 감소 또는 정체가 우려되는바 이에 따른 지역건설산업 위축을 예방하기 위한 정책

적 대응이 필요한 상황임.

- 이뿐만이 아니라 지역산업과 지역경제의 지속적인 성장을 위해서는 양질의 지역 인프라 제공이라 볼 수 있음. 하지만 전국 광역지자체의 가장 최근의 지역낙후도 지수 현황을 살펴보면, 종합지수가 월등한 서울 등 광역시 중심의 일부 지역의 경우에도 인구증감률, 재정자립도, 지식기반산업 집적도, 산업체 수 등 인프라 외 지표들로 인해 순위가 높게 조사되었을 뿐, 노후주택 비율, 상·하수도보급률, 도로 포장률, 고속·고속화 철도 접근성, 주차장 서비스권역 내 인구 비율, 문화기반시설 수, 도시공원면적, 사회복지시설과 의료기관 수 등 인프라와 관련하여서는 큰 점수를 얻고 있지 못한 상황임.
  - 또한, 인프라 분야에 상대적으로 높은 점수를 받은 광역지자체라 할지라도 관내 기초지자체별 지역낙후도 지수의 편차가 크다는 점을 고려할 때 지역낙후 정도의 개선은 전국 모든 지자체에서 이루어져야 함을 알 수 있음.
  - 결국 지역 활력을 회복하기 위한 핵심 요건이라 할 수 있는 지역 및 생활권 인프라의 신규 투자, 노후 인프라의 정비, 각종 공공시설 투자를 통한 지역 경제 활성화 등이 매우 필요함을 알 수 있음.

<표 Ⅴ-50> 광역지자체별 지역낙후도 지표 및 순위

구분	지역	기본생활 여건	기타 사회기반시설 여건	기타 경제활동 여건	종합지수	순위
특별·광역시	서울	2.598	-0.037	-0.647	1.151	1
	부산	0.564	0.957	-1.004	0.330	8
	대구	0.524	0.938	-0.563	0.402	7
	인천	1.521	-0.366	0.023	0.666	2
	광주	0.681	1.445	-0.610	0.611	3
	대전	0.705	1.058	-0.418	0.558	4
	울산	1.103	-0.078	-0.228	0.482	5
	세종	-1.318	-0.456	4.147	0.120	9
도	경기	0.233	0.457	0.901	0.442	6
	강원	-1.249	-1.069	0.044	-0.915	16
	충북	-0.646	-0.083	0.117	-0.321	11

<표 Ⅴ-50> 광역지자체별 지역낙후도 지표 및 순위 -(계속)

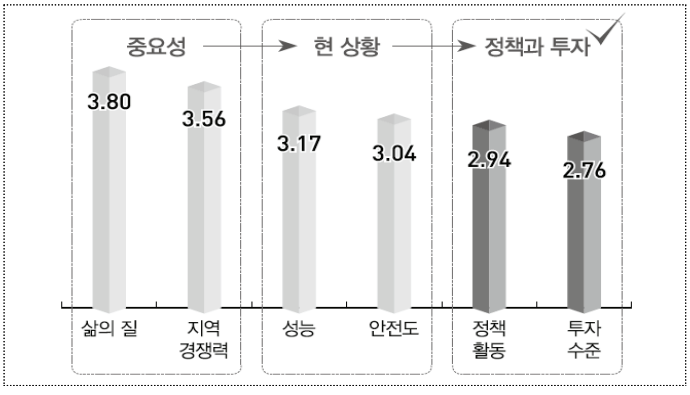
구분	지역	기본생활 여건	기타 사회기반시설 여건	기타 경제활동 여건	종합지수	순위
도	충남	-0.942	-0.264	0.197	-0.503	13
	전북	-0.804	0.287	-1.097	-0.564	14
	전남	-1.067	-0.751	-1.009	-0.966	17
	경북	-1.158	-0.686	-0.296	-0.837	15
	경남	-0.552	0.209	-0.408	-0.308	10
	제주	-0.193	-1.561	0.850	-0.346	12

주 : 기장군은 부산광역시에, 달성군은 대구광역시에, 강화군과 옹진군은 인천광역시에, 울주군은 울산광역시에 포함.
자료 : 김민호 외(2021), 예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구, 2021년도 예비타당성조사 연구보고서, KDI 공공투자관리센터.

- 더욱이 지난 2018년 한국건설산업연구원에서 조사·발표한 설문조사(광역지자체별 500명씩 총 8,574명 대상)[212]에 따르면 지역 내 존재하는 인프라는 지역의 경쟁력과 삶의 질에 밀접성이 높고 중요하나, 현재 성능이나 안전도는 이에 비해 낮고 정책과 투자 상황은 더욱 충분하지 못한 것으로 평가하고 있음.

<그림 Ⅴ-12> 지역 인프라 시설에 대한 지역민 종합 인식 결과

(단위 : 점, 5점 만점)



주 : '삶의 질'의 중요성 문항은 경기 및 인천을 제외한 타 지역 거주민 설문조사 결과임.
자료 : 한국건설산업연구원(2019), 지방자치 2.0 지역 인프라.

212) 이영환 외(2018), 지역별 인프라 투자 정책방향 및 핵심 인프라 프로젝트 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

- 이러한 지역 인프라의 중요성에도 불구하고 그동안 대다수 지방자치단체의 인프라 투자정책이 정체 또는 축소 기조로 이어져 왔던 것은 기존 구축한 인프라가 양과 질적 측면에서 일정 수준 이상을 이미 확보하였다는 인식과 더불어 실제로 우리나라의 전반적 인프라 수준이 올라간 것은 사실이기 때문임. 하지만 지역의 인프라 실상을 조금 조사해보면, 우리나라의 경제 규모에 걸맞지 않은 부분이 여전히 많은 것을 알 수 있음.

· 전술한 선행연구에서 시행한 전국 17개 광역지자체의 실태조사 결과를 요약·정리하면, 첫째, 교통·물류 인프라 등 지역발전을 위한 필수 인프라가 여전히 부족한 상황임. 일례로 대전·인천·울산 등 광역시와 강원·전남 등은 지역 순환 도로망이나 인접 지역과의 교통 연결이 되어 있지 않은 상황임.

· 특히 혁신도시, 택지개발지구와 같은 신도시 지역과 구도심 혹은 인접 지역 간의 광역도로나 철도망에 대한 개선이 시급한 상황이며, 서울·부산·대전 등 광역지자체와 전주·김포·군산·천안 등 기초지자체의 경우 교통량 증가로 인한 교통난이 심각한 상황이며, 지역 내 교통수단 간 연결이나 지역거점 육성을 위한 복합 환승시설 또한 부족한 상황임.

· 둘째, 산업·경제 인프라의 신설 또는 개선 역시 시급한 상황임. 전통적인 지역 특화산업 육성을 위한 신규 산업단지 부족과 더불어 4차 산업혁명 대응이나 첨단 산업 육성, 신재생 에너지와 같은 신성장 산업 육성을 위한 인프라도 부족한 상황임.

· 셋째, 대부분 지역에서 지역 관광산업 육성을 목표로 내세우고 있으며, 특히 광역단위로 개발되는 관광 개발 사업(서부내륙권 광역 관광단지 조성사업, 백제왕도 핵심 유적 복원사업, 남해안 관광벨트 등)에 대한 지역민의 기대도 높은 것으로 조사되었으나, 문화·관광인프라의 부족은 계속되고 있음.

· 넷째, 도시 인프라도 여전히 부족한 상황임. 전국 광역지자체 모두 신도시와 구도심의 격차 문제가 심화하면서 구도심의 활력 제고를 위한 대책 수립이 필요한 상황이며, 지속적으로 제기되고 있는 광주·대전·대구·충남·천안 등에서는 KTX가 통과하지 않는 기존 역사의 재개발 문제와 더불어 지역마다 요구되고 있는 도시재생에 대한 해결도 필요한 상황임.

· 다섯째, 삶의 질을 높이기 위한 생활 인프라의 부족 문제 해결이 필요함. 현재 수도권과 일부 광역시를 제외한 대부분 지역에서는 생활권 도로, 교육, 문화, 의료 시설

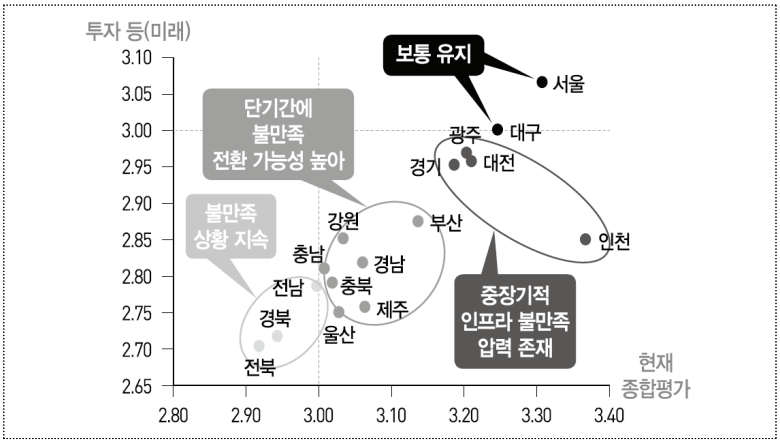
과 같은 생활 인프라의 부족으로 인한 지역 활력 저하가 계속되고 있음.

- 여섯째, 지역 간·지역 내 인프라 불균형 문제의 해결이 필요함. 인구 천명당 도시공원면적, 인구 십만명당 문화기반시설 수, 인구 천명당 의료기관 병상 수, 인구 십만명당 사회복지시설 수 등 어떤 인프라 지표를 비교해보더라도 지역 간·지역 내 격차가 큰 상황임.
- 일곱째, 핵심 인프라의 노후화가 급속하게 진행되고 있음. 2030년 기준 광역자치단체별 30년 이상 된 노후 인프라 비율은 광주 45.6%, 서울 43.1%, 부산 43.0%, 대구 40.1% 순으로 전망됨. 반면, 상대적으로 낮은 수준인 울산, 경남, 충북의 경우도 1/3이 노후 시설물인 상황임. 즉, 가장 최근에 대규모로 조성된 세종특별자치시를 제외하면 전국 어디든 시설물 노후화가 심각한 상황임.[213]

- 설상가상으로 현재 각 지자체의 인프라 투자 상황을 통해 향후 지역별 인프라 시설의 수준을 <그림 Ⅴ-13>과 같이 예측해보면, 수도인 서울을 제외하면 전국 어디든 인프라 불만족에 따른 개선 요구가 증대될 것으로 전망됨.

<그림 Ⅴ-13> 지역 인프라 시설의 현재와 미래에 대한 종합평가

(단위 : 점, 5점 만점)



주 : 인프라 성능과 안전도의 평균을 현재 인프라의 종합 평가로 정의하고, 정책 활동과 투자 수준의 평균은 미래 인프라 수준으로 정의하여 분류함.
자료 : 한국건설산업연구원(2019), 지방자치 2.0 지역 인프라.

213) 이영환 외(2018), 전게서 참조.

- 상술한 한계를 해결하기 위해서는 앞서 제시한 중앙정부 차원의 인프라 투자 개선 노력과 더불어 지자체 차원의 기존 시설의 정비와 개량에 대한 투자 확대, 신규인프라의 발굴 등이 계속되어야 함. 즉, 지역 인프라 투자는 기본적으로 지역경쟁력 강화와 지역민 삶의 질 향상이라는 양동(Two-track) 전략이 필요함.[214]

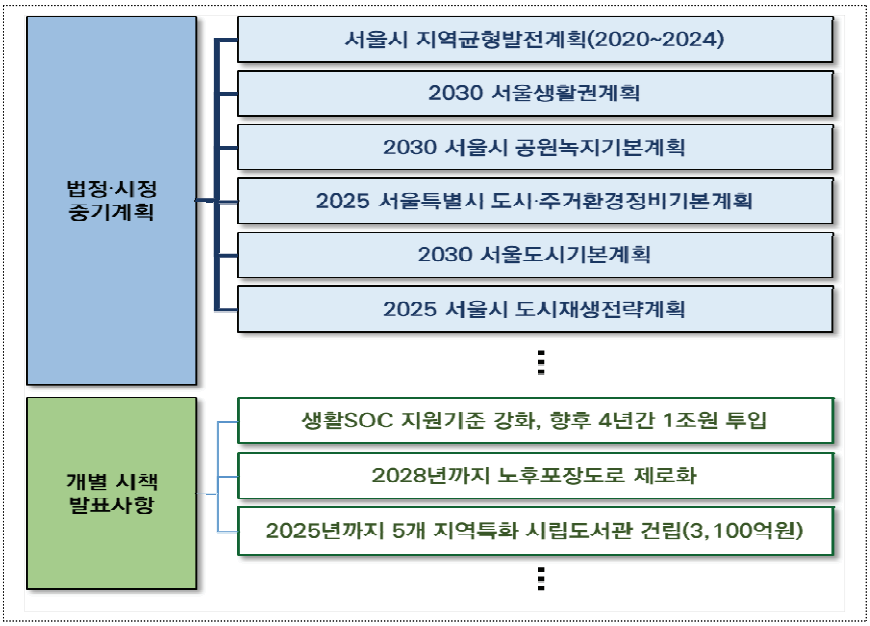
- 구체적으로는 앞서 <표 Ⅴ-4>에서 제시한 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 다양한 지방 인프라 확충 신규사업의 발굴과 적극적 추진이 필요하며, 이를 통한 지역건설산업의 안정적 수요 창출에 이바지하여야 할 것임. 이에 그 방안으로 본 연구에서는 다음 4가지 사항을 제안함.

- 첫째, 가장 우선하여 당해 지역에 적합한 인프라 종합개선계획을 마련하여야 함. 현재 전국 17개 광역지자체와 226개 기초지자체는 각기 법정·시정 중기계획에 따른 각종 개발계획을 수립·제시하고 있으며, 이뿐만이 아니라 개별 시책 발표사항과 광역 및 기초 지자체장의 공약에 따른 개발계획을 지속해서 발표하고 있는 상황임(<그림 Ⅴ-14> 참조). 하지만, 이러한 개별계획의 이행이 계속 지연되거나 개별계획 간 상호 정합성이 결여된 경우가 다수 존재하는 것이 주지의 사실임.
  - 이뿐만이 아니라 수립된 계획의 경우에도 인프라의 종류나 신규 또는 유지관리사업의 구분, 도시개발계획 등 대형 사업계획에 따른 해당 여부 등에 따라 각기 다른 팀 또는 부서에서 개별 사업을 계획·추진함으로 인해 사업 간 연계성이 낮으며, 체계적인 광역↔기초지자체 개발에 한계가 다수 발생 중임.

- 이를 개선하기 위해서는 지자체의 법정 종합계획 또는 최상위 발전계획과 실제 추진하는 인프라 확충 및 개선사업 간 연계성 확보가 필요하며, 이를 위해 지자체별 인프라 실태를 토대로 향후 개발 방향 등을 조망할 수 있는 종합·체계적인 개발·정비계획을 마련해야 할 것임.
  - 이뿐만이 아니라 광역지자체의 경우 관내 기초지자체 간 인프라 격차 해소 및 개별 개발계획의 정합성 확보 측면에서도 최상위 종합적 계획수립이 마련되어야 함.

214) 이승우(2018), 서울의 인프라 투자정책, 스페셜리포트, 한국건설산업연구원 참조 및 변경.

<그림 Ⅴ-14> 지방자치단체에서 발표 중인 인프라 사업 추진계획 현황
(서울특별시 사례)



자료 : 전영준 외(2019), 지역건설산업 육성 및 미래환경변화 대응을 위한 서울시 정책수요 발굴 연구용역, 한국건설산업연구원, 대한건설협회 서울특별시회.

- 이에 광역지자체의 경우 '(가칭)인프라 종합개선계획'을 도시기본계획 및 중기지방재정계획에서 다루어지고 있는 SOC 인프라 공급계획에 기반하여 최상위 종합계획을 수립·추진할 것을 제안함.

・기존 도시기본계획 및 중기지방재정계획과 (가칭)인프라 종합개선계획의 차이점은 하위 시설물별 계획 및 공약 등의 개별 시책에서 제안한 사업을 포함하여 중장기 관점의 핵심 인프라 사업 개요 및 내용, 재원 조달, 추진방식 등을 포함하고 이를 인프라 정비 추진 로드맵을 통해 추진하고자 하는 점임.

- 보다 구체적으로 (가칭)인프라 종합개선계획의 범위와 담고자 하는 내용을 제안하면, 조례에 근거해 수립하는 5년 단위 중기계획으로서 연간 단위의 업무 계획과 더불어 매년 이행 여부를 확인하는 절차를 포함하여 체계적 사업추진(연 단위 인프라 종합개선계획의 실행 및 평가, 피드백의 지속 시행)을 꾀하여야 할 것임.

· 참고로 기존 법정계획 및 중기지방재정계획 관리와 같이 계획수립 및 이행을 관리하는 '(가칭)인프라 종합 개선위원회' 구성·운영을 통한 계획의 실효성 증대 또한 조례 마련 시 함께 고려 가능함.

- 둘째, 지역 특성을 반영한 도시재생 사업의 확대와 추진 가속화가 필요함. 특히 가로주택정비사업 등 소규모주택 정비사업의 활성화가 밀도 있게 추진되어야 함.

· 소규모주택 정비사업이 이루어지는 소규모주택 정비 관리지역은 신축·노후주택이 혼재되어 광역적 개발이 곤란한 저층 주거지를 체계적이고 신속히 정비하기 위하여 소규모주택 정비 관리계획을 수립하고 소규모주택 정비사업과 기반 시설을 병행하는 지역을 뜻함.[215]

· 소규모주택 정비사업은 가로주택정비사업을 시초로 지난 2012년에 도입된 사업으로 2017년 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」에 사업유형이 명시되어 현재에 이른 방식임.

- 보다 구체적으로 소규모주택 정비사업의 현황을 살펴보면, 최근 소규모 공동주택 노후화와 이로 인한 국민 안전 위협, 거주환경 불량문제가 가중되고 있어 이를 해결하기 위한 잇따른 정책이 마련되고 있는 상황임.

· 그간 소규모주택 정비사업은 대규모 정비사업이 불가능한 지역의 열악한 주거환경을 정비하고 재생할 수 있는 수단으로 사회적 필요성이 인정되어 이를 유도하기 위한 몇 차례에 걸친 제도개선(소규모주택 관리지역 내 가로주택·자율주택 정비사업 요건 완화, 용적률 상향 등 건축 특례, 도로·주차장 등 기반 시설 지원 등)이 이루어졌음(<표 Ⅴ-51> 참조).[216]

· 2022년 2월 현재 국토교통부는 소규모주택 정비 관리지역 제도를 도입한 이후 2021년까지 1·2차 후보지를 29곳 선정하였고, 그중 8곳이 관리지역으로 지정되었으며, 2022년의 경우 서울특별시 제3차 후보지 공모와 더불어 전국 6대 광역시 후보지를 최초 모집함.[217]

---

215) 국토교통부, "국토부-광역지자체 소규모주택정비 관리지역 합동공모 추진", 2022.2.27. 보도자료, 참조.
216) 이승우(2022), 소규모주택정비 관리지역(모아타운) 추진과 활성화 방안, 건설동향브리핑 제845호, 한국건설산업연구원 참조 및 재구성.
217) 국토교통부, 보도자료, 상게서 참조.

<표 Ⅴ-51> 소규모주택 정비 관리지역 지정 시 인센티브 현황(2022년 변경 기준)

구 분		인센티브(기존)	인센티브(개선)
사업 요건 완화	가로구역 요건 완화	• 4면 6m 이상 도로(또는 도시계획도로)로 둘러싸인 구역	• 6m 도로로 둘러싸이지 않아도 심의를 통해 인정
	가로구역 면적 확대	• 1만㎡ 미만(공공시행 등 예외적으로 2만㎡ 미만)	• 관리지역 내 민간이 시행하는 경우라도 2만㎡까지 가능
	가로주택 수용권 도입	• 매도청구권 (토지 등 소유자 80% 이상 동의 및 토지면적 기준 2/3 이상 동의)	• 공공 단독 시행 시 수용 가능 (토지 등 소유자 2/3 이상 및 토지면적 1/2 이상 동의) * 민관 합동·민간 단독 시행 시에는 매도청구권
	자율주택 전원합의 요건 완화	• 주민 전원합의 시 추진 가능	• 토지 등 소유자의 80% 이상 및 면적 기준 2/3 이상 합의 시 매도청구권 부여
	자율주택 대상지역 확대	• 대상지역이 노후·불량건축물 2/3 이상인 지구(단, 단위계획구역, 정비예정·해제지역, 도시재생 활성화 지역으로 한정)	• 관리지역 내에서는 대상지역 제한 없음
건축 규제 완화	용도지역 상향	-	• 1종, 2종 일반주거지역에 대한 용도지역 상향
	대지경계선 이격거리 완화	• 7층 이하 건축물 1/2 범위에서 완화	• 7층 초과 15층 이하 건축물도 완화 적용
	인동간격 안화	• 건축물 높이의 0.5~1배 수준 (지자체별 상이)	• 건축물 높이의 0.5배까지 완화
	공동이용시설 용적률 특례	-	• 용적률 산정 시 공동이용시설은 바닥면적 산정 제외
통합 개발 특례	용적률 특례	-	• 통합구역 전체 세대 수 20%의 임대주택을 한 가로구역에 건설 시 다른 가로구역에도 용적률 특례 부여
	주민대표기구 통합	-	• 전체 사업구역의 주민대표기구 통합설치 가능

자료 : 국토교통부, “서울시 소규모주택정비 관리지역 공모 추진”, 2022.2.9. 보도자료, 이승우(2022), 전게서 재인용.

- 서울시를 비롯한 주요 광역시의 경우 그간 저층 주거지가 매우 많고 기존 대규모 재개발이나 재건축으로 추진하기 쉽지 않은 지역들이 많아 이러한 방식의 확대 적용은 매우 필요함.

・일례로 서울시만 하더라도 저층 주거지 면적이 131㎢에 달하고 있어 전체 주거지의 41.8%를 차지하고 있으나 이 중 약 87%가 노후도 등 재개발 요건을 충족하지 못해 마땅한 정비방안 없이 방치되고 있는 상황임.[218]

218) 서울특별시, “재개발 어려운 저층주거지 新정비모델 ‘오세훈표 모아주택’ 26년까지 3만호”, 2022.1.13. 보도

・더욱이 이들 지역은 좁은 골목에 다세대·다가구 주택이 밀집돼 있어 주차난이 심각하고 차량 진·출입이 어려워 화재 등에 취약한 지역이기에 정비사업의 추진이 시급함.

- 특히 소규모주택 정비사업은 대규모 정비사업의 부작용은 최소화하면서 도심 저층 노후 주거지를 정비하고 도심에 주택을 공급할 수 있는 유용한 대안적 정비모델로서 기존 정비방식 대비 사업 기간 단축의 가장 큰 장점까지 겸비하고 있음.

・재개발 등 대규모 정비사업이 정비계획부터 사업 완료까지 약 8~10년이 걸리는 반면, 소규모주택 정비사업은 정비계획 수립, 추진위 승인, 관리처분계획인가 절차가 생략되어 2~4년이면 사업을 완료할 수 있음.

- 하지만 이러한 사회적 필요성과 사업방식의 장점에도 불구하고 그간 소규모주택 정비사업은 사업 규모가 작아 일반분양분이 많지 않으며, 자금조달 등 사업추진도 쉽지 않은 제약요인들로 인해 다양한 정부와 지자체 차원의 정책적 지원에도 불구하고 사업 활성화가 매우 제한적인 상황임.

- 이에 2022년 국토교통부와 서울특별시가 함께 고민하여 마련한 소규모주택 정비사업 인센티브 추가 등의 제도적 지원책 외에도 중앙정부와 지자체가 함께 사업성 리스크를 축소하기 위해 일반분양분의 매입 지원을 확대하고 사업시행자의 부담을 완화하기 위한 비용 보조 및 융자 범위 확대와 대상 구체화, 조세(법인세, 소득세, 취득세 등) 감면·부담금(교통유발부담금, 기반시설설치비용 등) 면제규정 신설 등의 검토가 필요함.

- 또한, 가로주택 정비사업은 소규모 사업이다 보니 사업성이 낮은 경우가 많음에 따라 번들링(bundling)을 통해 '규모의 경제'를 실현함으로써 사업성을 높이는 방안에 대해 중앙정부와 지자체가 함께 추가 고려하여야 할 것임.

・예를 들어 연접 사업구역에 대해 도로 지하공간 점용을 허가하여 지하 주차장을 통

자료, 이승우(2022), 전게서 재인용.

합·활용하게 된다면, 지하 주차장의 효율이 크게 향상되고 건설비용을 절감할 수 있을 것으로 전망되기에 도로 지하공간 점용을 허용하고 일정 비율의 공영주차장 설치를 의무화하여 공공-사업자-지역주민 간 Win-Win을 실현할 수 있는 특례 내용을 도로 공간의 입체 활용에 관한 법률 등에 반영하는 방안 모색에 대해 고려 가능함.[219]

- 이 외 가로주택정비사업과 생활형 SOC 사업의 연계 추진 또한 고려 가능함. 가로주택정비사업과 연계하여 주택 공간으로서 선호도가 떨어지는 1층 공간에 소규모 도서관, 미술관 등 예술시설, 육아, 보육시설 등의 생활 SOC를 공급하여 기반 시설 공급에 따른 용적률 인센티브를 제공하는 방안에 대해 지자체 차원에서 검토가 가능할 것임.

- 소규모주택 정비사업 및 가로주택 정비사업과 관련하여 이를 활성화하기 위한 지방자치단체 차원의 상기 추가 모색 가능 안에 대해서는 도시재생 사업도 큰 틀에서 유사함. 이는 소규모주택 정비사업의 경우도 도시재생 사업의 일부이기 때문임 (<표 Ⅴ-52> 참조).

<표 Ⅴ-52> 서울특별시의 도시재생 유형에 따른 대상 지역 현황(2021년 이후)

주거지 재생			중심지 특화재생		
재개발 연계형	소규모주택 정비형	종합관리형	경제거점 육성형	중심지 활성화형	지역자산 특화형
기반시설이 열악한 낙후 주거지역	가로주택 등 소규모 정비사업 적합지역	한옥밀집지구 등 특성관리가 필요한 지역	저이용 대규모 유휴부지	쇠퇴한 도심 상업지역	역사·문화 자산 보유지역

자료 : 이승우(2021), 서울시, '2세대 도시재생'으로 정책 기조 변화, 건설동향브리핑 제814호, 한국건설산업연구원.

- 하지만 그간의 도시재생 사업은 주로 보존과 개량에 치우쳐져 있던 것이 주지의 사실임. 한가지 다행인 점은 최근 도시재생 사업이 개발과 정비를 포함하는 방향으로 패러다임이 변화되고 있기에 사업의 활성화를 위한 지방자치단체의 의지와 관련

219) 최석인 외(2019), 서울특별시 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 서울특별시.

규제의 완화 및 사업성 강화방안에 대해 모색이 필요함.[220]

- 이뿐만이 아니라 상기의 도시재생 사업과 소규모주택 정비사업 추진 확대에 따른 실질적 지역건설산업 활성화까지 함께 이루기 위해서는 지역 건설기업의 해당 사업 참여 확대 방안을 위한 노력도 함께 경주해야 할 것임.

・일례로 지방자치단체의 경우 도시재생 뉴딜사업 추진 시 지역건설기업의 참여 확대를 위한 발주 가이드라인 운용[221]을 검토할 수 있을 것이며, 그 외 각 기초지자체 단위 도시재생지원센터와 연계를 통한 지역건설기업의 참여 확대를 위한 협의를 착공 전 마련할 수 있을 것임.

- 셋째, 중소규모 건설공사에 대한 적극적 사업개발 및 지역건설업에 대한 안정적 발주물량 제공을 위해 우선적으로 지역맞춤형 노후 공공시설 복합화 사업추진을 통한 신규인프라 공급 확대를 꾀할 수 있음.

- 현재 30년 이상 경과된 노후 공공건축물[222]이 급증함에 따라 노후화에 따른 업무·편의시설 및 주차장 부족 등 지역민들에게 불편을 끼치는 경우가 증가하고 있고 이러한 노후 공공건축물은 시간이 지날수록 가속화될 전망임.

・노후 공공건축물 중 관공서와 학교 등의 경우 이미 30년 이상 경과된 경우가 다수 존재하며, 이외 공공예산 확대에 따라 시설 건립이 상대적으로 최근인 문화시설과 체육시설, 복지시설 등의 경우에도 노후 공공시설로의 전환이 가속화되고 있음 (<표 Ⅴ-53> 참조).

- 이뿐만이 아니라 현재 지방자치단체에서 관리하는 공공시설의 수는 매년 지속적으로 증가하고 있고 이로 인한 시설 운영에 따른 손실 규모도 커지고 있는 상황임.

---

220) 이승우(2021), 서울시, '2세대 도시재생'으로 정책 기조 변화, 건설동향브리핑 제814호, 한국건설산업연구원의 내용을 기반으로 수정 기술함.

221) 도시재생 사업의 지역건설기업 참여 가이드라인 내 지역건설기업의 참여 확대 유도와 관련하여 ① 공공도시재생 사업 기획 단계에서 지역 중소 건설기업 참여 명시 의무화, ② 사업발주 시 지역의무공동도급 대상으로 공사가 발주될 수 있도록 지역 및 개별사업별로 분리발주 확대, ③ 외지기업이 사업 수주 시 지역건설기업 하도급 적용 비율에 따른 가점 제도의 운영 등을 고려 가능함.

222) 2019년 기준 총 공공건축물은 18만 3천여동으로 이 중 30년 이상 공공건축물은 전체의 24%인 4만 4천여동임.

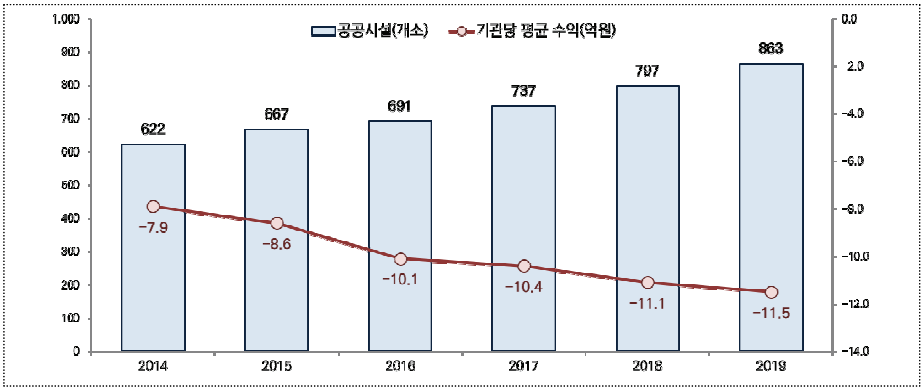
· 지자체가 운영 중인 공공건축물 중 관공서와 학교 등을 제외한 문화 및 복지, 체육시설만을 살펴보더라도 공공시설의 수는 2014년 622개소에서 2019년 863개소로 5년간 241개소가 증가하였으며, 기관당 평균 수익은 시설별 동기간 7.9억원 손실에서 11.5억원 손실로 확대되고 있는 상황임(<그림 Ⅴ-15> 참조).

<표 Ⅴ-53> 지방자치단체 공공시설 운영 현황(2019년 기준)

시설유형	평균 경과 연수(년)	전체 (개소)	시설 경과 연수(개소)		평균 순수익 (억원/시설)
			30년 이상	20년 이상	
문화시설	13.3	343	9	61	-16.6
공립도서관	9.8	74	0	7	-18.4
박물관	11.4	80	0	6	-11.9
미술관	12.8	10	0	1	-32.5
문화예술회관	16.3	132	7	40	-20.1
청소년수련회관	14.3	38	1	6	-8.4
과학관	12.3	9	1	1	-11.4
복지시설	9.7	31	0	3	-5.7
체육시설	13.5	350	1	10	-7.5
기타시설	9.5	139	1	10	-10.4

주 : 1) 시설 경과 연수는 건립일 기준이며, 순수익은 시설별 수익에서 비용을 뺀 값임.
2) 체육시설은 체육관, 경기장, 축구장 등이며, 기타시설은 문화센터, 국악원, 안전체험관, 웰컴센터 등임.
자료 : 지방재정 365, 이승우(2021), 지자체 공공건축물 손실 규모 지속 증가, 건설동향브리핑 제827호, 한국건설산업연구원 재인용.

<그림 Ⅴ-15> 지방자치단체 공공시설 운영 현황(관공서 제외, 2014~2019년)



자료 : 지방재정 365, 이승우(2021), 상게서 재인용.

- 이를 개선하는 지자체 노후 공공시설 복합화 사업은 지역민이 필요로 하는 시설을 확충하는 복합개발로 공공시설의 이용객 증대 및 수익성 개선을 꾀하는 사업으로 정의 가능함.

- 이런 노후 공공시설 복합화 사업의 경우 국토교통부는 지난 2015년부터 노후 공공건축물 리뉴얼 사업으로 추진하고 있는데 LH 등 공공기관이 선투자하여 공공·편익·수익시설로서 복합 개발함으로써 주민 편익 증대와 경기 활성화를 꾀하고 있음.
  - 국토교통부의 노후 공공건축물 리뉴얼 사업은 국가, 지자체, 공공기관의 노후 공공건축물을 대상으로 공모를 통해 접수된 후보지를 대상으로 심사를 통해 공익성, 노후도, 사업성, 사업추진 용이성, 지자체 추진 의지 등을 종합평가 하여 최종 대상지를 선정하는 방식임.
  - 국토교통부의 사업에 선정된 대상지의 경우 건축물의 구조·안전 등의 상태, 시설유지 보수비용 등을 종합적으로 검토하여 주민에게는 양질의 공공서비스를 제공하고, 지자체에게는 사업비 부담을 최소화하는 최적의 모델을 수립할 수 있도록 지원하고 있으며, 이를 위해 해당 지자체, LH공사 간 업무협약 체결과 실무협의체 운영을 지원하고 있음.
  - 즉, 국비 지원보다는 주로 원활한 사업추진을 위한 지원에 그치고 있고 대상 사업지도 제한적으로 선정하고 있어 2019년부터 현재까지 6차 선도사업 추진을 통해 14개 사업 진행에 불과한 상황임(6개 사업은 해제, <표 Ⅴ-54> 참조).

- 이 외 노후 공공시설 복합화 사업을 가장 적극적으로 추진하고 있는 것은 서울특별시임. 지난 2019년 서울특별시의 경우 노후 공공시설이나 공공부지를 복합개발하겠다는 계획을 발표함.[223]
  - 2019년 발표계획에 따르면, 2022년까지 39곳을 복합개발 해 공공주택 2,339호를 공급할 계획임을 발표하였고, 그 전년도 공공주택 공급계획에서도 양녕 주차장, 창석 주차장, 한누리 주차장, 가리봉동 옛 시장 부지 등 공공부지 시설 복합화를 통해 공

223) 서울특별시, 서울시, “노후 공공시설 복합화로 주택공급’ 본격화...자치구 대상 설명회”, 2019.1.29. 보도자료 참조.

공주택 공급계획을 발표한 바 있음.

- 또한, 서울특별시는 노후 공공시설 복합화 사업추진을 위해 공공주택 건축비로 호당 최대 3,161만원을 시비로 자치구에 지원하기로 하며, 제도개선과 투자심사 면제 등 사업 기간 단축을 위한 사업추진 지원계획을 함께 발표함.

<표 Ⅴ-54> 국토교통부 공공건축물 리뉴얼 선도사업 현황(2020년 12월 기준)

구 분	지구명	경과 년수	개발구상	추진현황
1차 선도사업	서울 서초구청	29년	구청+의회+편의+수익	공기업 예타 완료
	대구 화원읍사무소	31년	읍사무소+핀의+수익	타당성조사 중
3차 선도사업	익산 시청사	48년	시청+의회+편의+수익	위탁사업자 공모
	합천 군청사	40년	군청+의회+편의+수익	개발구상 용역 완료
	진천 舊재래시장	-	편의+수익	투자심사 중
4차 선도사업	남해 군청사	58년	군청+편의+수익	투자심사 중
	군포1동 주민센터·당동도서관	37년	주민센터+편의+수익	개발구상 용역 완료
5차 선도사업	대전시 중구청사	61년	구청+편의+수익	개발구상 용역 중
	수원시 세류동행센터	-	주민편의시설	
	안산시 본오2동사무소	28년	주민센터+편의	
6차 선도사업	안산시 복합커뮤니티센터	24년	주민편의시설	선도사업 선정
	대구 수성구 청사	42년	구청+의회+편의+수익	
	대전 중구 청소년쉼터	52년	복지시설+편의+수익	
	부여 군청사	42년	군청+의회+편의+수익	

주 : 1) 1차 사업 중 2개 사업(제주 시청, 포천 가족호텔)의 경우 선도사업 해제.
2) 2차 사업으로 선정된 3개 사업(상주 잠사사업장, 의정부 주민센터, 부산 농업기술센터) 모두 선도사업 해제.
3) 5차 사업 중 1개 사업(영덕 읍사무소)의 경우 선도사업 해제.
자료 : 국토교통부(2020), “노후 공공건축물 시민 친화적 복합공간으로 재탄생”, 2020.12.2. 보도자료.

- 서울특별시가 상기 정책을 발표한 지 4년이 지난 2022년 현재 기준 오류1동 주민센터, 동작구 은하어린이집, 양녕 주차장, 신촌동 주민센터 등의 복합화 사업이 진행 중인 상황이며, 최근에도 노후화된 회현동 공공청사 복합화 사업 시행을 발표[224]하는 등 관련 사업을 계속하여 추진 중인 상황임.

- 하지만 상술한 국토교통부 및 서울특별시의 노후 공공시설 복합화 사업의 경우 본

224) 서울특별시 중구청, “서울 중구-SH, 회현동 공공청사 복합화사업 업무협약 체결”, 2022.1.4. 보도자료 참조.

격적인 추진으로 보기 어려운 상황이며, 이를 해결하고 지역 특성에 적합한 신규 인프라 투자 사업으로서 노후 공공시설 복합화 사업이 본격화되기 위해서는 보다 적극적인 사업 대상지 발굴 및 제안 유형의 다양화가 필요함.

- 이를 위해서는 중앙정부 차원 또는 광역지자체별로 기초지자체에 존재하고 있는 노후 공공건축물 복합화 사업 참여 의지 확대 고취를 위해 기초지자체에 대한 노후 공공시설 복합화 사업 설명회 개최 및 상시 상담 창구 마련이 필요함.
- 이뿐만이 아니라 활용도가 낮은 노후, 저 이용 공공시설, 주거지 내 유휴부지 등 대상 범위를 지속해서 확대하여 기초지자체의 적극적인 제안을 유도하여야 할 것이며, 사업 대상 시설 또한 노후 청사는 물론, 국유지나 공유지, 공용 주차장 부지 등 대상부지의 다양화를 꾀하여야 할 것임.

- 또한, 광역지방자치단체 차원 및 중앙정부 등 타 공공사업과의 연계를 통한 지원 프로그램 마련 또한 함께 고려하여야 함.

- 그 방안으로는 공공주택 이외의 생활 SOC 시설의 공급 시 기초지자체의 개발 심사 우선권 부여 및 광역지자체 재원의 지원 등 적극적 지원책 마련을 통해 광역지자체별 특성에 맞는 소규모 도시재생 사업으로서의 정착 유도가 필요함.

- 이뿐만이 아니라 지자체 노후 공공시설 복합화 사업은 지역민들이 필요로 하는 시설을 확충하는 복합개발이기에 공공시설의 이용객 증대 및 수익성 개선의 노력이 전제되어야 함. 이에 기존 공공재원을 활용한 사업추진만으로는 모든 노후 공공시설 복합개발을 효과적으로 추진하기엔 한계가 분명하기에 민간의 자본을 활용한 민간협력 복합개발 활성화 제도의 도입 가속화를 적극적으로 고려하여야 할 것임.[225]

- 넷째, 앞서 노후 공공시설 복합화 사업 외 중소규모 건설공사에 대한 적극적 사업 개발 및 지역건설업에 대한 안정적 발주물량 제공을 위해 공원재정비 사업의 적극적 추진 또한 고려 가능함. 생활권 공원은 지역민의 대표적인 선호 시설로, 신규 조

225) 이승우(2021), 철도역사 복합개발 활성화, 민간 유인책 필요, 건설동향브리핑 제837호, 한국건설산업연구원의 내용을 기반으로 수정 기술함.

성이나 기존 공원의 개선 모두 지역민들의 선호도가 높은 사업임.

- 이로 인해 현재 국내 생활권 공원 중 다수는 경제성장과 신규 주거지 건설이 본격화되기 시작한 1980~1990년대 이후 조성된 경우가 많은데 2018년 기준 조성된 지 20년이 넘은 공원이 공원 수 기준으로 34%, 면적 기준으로는 33%에 달하고 있으며, 10년이 넘은 공원은 66%(면적 기준 56%)에 이르고 있음(<표 Ⅴ-55> 참조).
  · 특히 서울의 경우 조성 후 20년이 초과한 공원의 수가 전체의 69%, 10년 이상은 91%에 이르고 있는 실정임.[226]

<표 Ⅴ-55> 경과 연도별 생활권 공원 개소 및 면적 현황(2018년 기준)

(단위 : 개소, ㎢, %)

구 분		5년 이내	5~10년	10~20년	20~30년	30년 이상	계
공원 수 기준	근린공원	1,131 (20%)	9.37 (17%)	1,712 (31%)	1,106 (20%)	663 (12%)	5,549 (100%)
	어린이공원	1,986 (18%)	1,132 (10%)	3,317 (30%)	2,858 (26%)	1,831 (16%)	11,124 (100%)
	소공원	1,071 (29%)	811 (22%)	1,411 (38%)	338 (9%)	103 (3%)	3,734 (1005)
	계	4,188 (21%)	2,880 (14%)	6,440 (32%)	4,302 (21%)	2,597 (13%)	20,407 (100%)
공원면적 기준	근린공원	172.5 (25%)	138.0 (20%)	157.2 (22%)	119.5 (17%)	113.1 (16%)	700.4 (100%)
	어린이공원	4.4 (17%)	3.1 (12%)	8.1 (31%)	6.9 (27%)	3.6 (14%)	26.1 (100%)
	소공원	1.9 (305)	1.6 (25%)	1.9 (30%)	0.7 (10%)	0.3 (4%)	6.3 (100%)
	계	178.9 (24%)	142.6 (19%)	167.2 (23%)	127.1 (17%)	117.0 (16%)	732.9 (100%)

자료 : 김용국·조상규(2019), 포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구, 건축도시공간연구소, 이태희(2021), 노후 인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을..., 건설동향브리핑 제803호, 한국건설산업연구원 재인용.

- 이에 공원은 다음과 같이 토목 건축물이나 상·하수도 시설 등과는 다른 유형의 노후화 문제로 인한 재정비 수요에 노출되어 있는 상황임.

226) 김용국·조상규(2019), 포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구, 건축도시공간연구소, 이태희(2021), 노후 인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을..., 건설동향브리핑 제803호, 한국건설산업연구원, 재인용.

· 먼저 공원 내 시설물(벤치, 파고라, 놀이터 놀이기구, 화장실, 보행로 등)이 일상적인 소규모 유지·관리만으로는 충분하지 않은 교체 수요가 발생할 수밖에 없음. 이 중 특히 놀이터의 놀이기구는 아동의 안전과 밀접한 관련이 있어 관련 법령에서 규정한 교체 주기가 짧은 경향이 있음.
· 또한, 조성된 지 오래된 공원은 조성 당시 수목 선정에 대한 세심한 계획이 부족한 경우가 많고, 조성 후에도 수목 관리가 체계적으로 이루어지지 못한 곳이 대다수인 상태임.[227] 이로 인해 녹지공간의 잠재력을 충분히 살리지 못하고 있을 뿐 아니라 위험수(부러질 우려가 큰 나무 등)도 상당수 존재하는 등 안전에 대한 우려도 있어 전반적인 수목 관리가 필요함.
· 이뿐만이 아니라 오래전 조성된 공원은 조성 당시 가용자원이나 설계기술이 부족하여 공원의 질이 부족한 경우가 많음. 또한, 시간이 지나면서 이용자의 니즈를 충족시키지 못하는 경우도 다수 존재함. 이로 인해 이용자의 만족도가 공원의 잠재적 가치에 미치지 못하는 경우가 많음.[228]

- 그럼에도 불구하고 그간 계속된 우리나라의 공원 정책은 여전히 양적 확대에 치중하는 경향이 있는 반면, 기존 공원의 질적 개선에 대해서는 충분한 관심을 가지지 못한 것이 주지의 사실임. 이런 상황 속에서 공원 노후화로 인한 질적 저하 문제와 이를 개선하기 위한 공원재정비 사업추진은 지금까지 외면되어온 상황임.[229]
· 법령에 1인당 녹지 면적에 관한 규정만 존재할 뿐, 공원의 질적 수준과 관련된 지표는 부재한 상황임.[230] 또한, 공원의 성능평가와 관련된 공식적인 평가체계도 부재한 상황임.
· 이에 현재 대부분의 공원은 일상적인 유지·관리나 소규모 시설 개선사업 위주로만 관리되고 있으며, 대규모 재정비는 대개 여유 예산의 배정 또는 특별 예산[231]을 활용하여 비정기적이고 드물게 추진되고 있음.[232]

---

227) 김원주 외(2017), 서울시 근린공원의 수목관리 개선방안, 서울연구원.
228) 이태희(2021), 민간투자를 활용한 공원재정비 방안, 건설동향브리핑 제819호, 한국건설산업연구원.
229) 이태희(2021), 전게서 참조 및 수정 기술.
230) 이상민 외(2018), 녹색도시 정책여건 변화에 대응한 공원녹지 지표 개발방안 연구, 건축도시공간연구소, 이태희(2021), 전게서 재인용.
231) 특별 교부금 등을 활용하거나 도시재생 사업 등 연계 추진이 가능한 중앙정부의 보조금 사업을 활용하여 진행.

- 이에 대표적인 공공재로 분류되는 공원을 재정비하기 위해서는 기본적으로 공공예산 투입을 확대하고 공원 성능평가를 통해 우선순위를 정해 순차적이고 체계적으로 추진할 필요가 있음.

・기본적으로 비경합성, 비배제성의 특성을 가져 공공재로 분류되는 공공공원은 조성부터 관리까지 전통적으로 공공부문에서 이를 담당해 옴.

・공원재정비 사업 또한 구매력에 따라 이용에 배제되는 사람 없이 누구나 이용 가능한 공간이 될 수 있기 위해서는 기본적으로 공공예산 투입을 확대하여 사업을 추진할 필요가 있음.

- 이러한 맥락 속에서 지방자치단체는 관내 공원재정비와 관련하여 도시재생과 사회서비스 관련 사업을 공원 성능개선 사업과 적극적으로 연계 추진함으로써 도시문제 해결에 있어 공원의 잠재력을 활용할 필요가 있음.

・공원은 지역경제 활성화, 물리적 환경 개선, 지역민의 신체적·정신적 건강 증진과 공동체 활용 조성 등 경제적·물리적·사회적 측면에서의 도시재생에 기여하고 있음. 실제 중랑구 등 일부 기초지자체에서는 공원개선 사업과 연계하여 지역의 주거환경을 개선하는 방향을 추진 중임(<그림 Ⅴ-16> 참조).

・이에 따라 현재 중앙정부와 지자체 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 도시재생 정책과 보다 적극적으로 연계해서 공원재정비 사업을 추진하여야 함. 이를 위해서는 기존 도시재생 뉴딜사업 유형 중 지역특화 재생 사업에 '공원 연계형' 유형을 신설하는 방안을 모색 가능할 것임.[233]

・또한, 중앙정부와 광역지방자치단체에서 활발히 추진 중인 생활 SOC 사업 내 노후공원의 질적 개선사업을 포함하는 방안 모색 또한 고려 가능할 것임.[234]

- 하지만, 한정된 지방자치단체 예산 내에서 복지재원 수요 증가, 인프라 예산투자 감소 등이 이미 이루어지고 있는 상황 속에서 공원재정비 사업의 예산을 확대 편성

232) 이태희(2021), 전게서 참조 및 수정 기술.

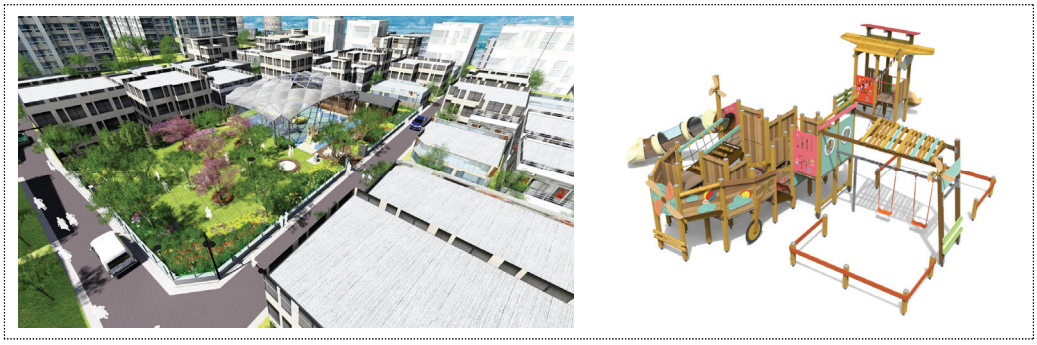
233) 이태희(2021), 민간투자를 활용한 공원재정비 방안, 건설동향브리핑 제819호, 한국건설산업연구원 참조 및 수정 기술.

234) 기존 중앙정부와 광역지방자치단체에서 추진 중인 생활 SOC 사업의 경우 도시공원의 복합화와 장기 미집행 도시계획시설(공원) 부지 매입을 통한 생활 SOC 공급에 치중해 있는 상황임.

하기에는 구조적인 어려움을 안고 있는 것이 주지의 사실임. 이에 지방자치단체의 경우 중앙정부와의 적극적 협의를 통해 민간의 자원을 활용한 공원재정비 사업의 추진 또한 주요 방안으로 고려하여야 함.

- 재정적 측면 외에도 시설 이용자의 요구가 다양해진 현시대에 공공 주도의 '천편일률적'인 공원 서비스 공급은 이용자 만족도 측면에서도 부족한 점이 많음.
- 한국과 유사한 저출산·고령화로 인한 가용예산 부족과 기존 공원의 유지·관리에 대한 부담 문제를 먼저 겪고 있는 일본의 경우, 지난 2017년 'Park-PFI' 제도를 도입하여 민간의 재원과 노하우를 공원의 운영·관리 개선에 활용하려는 시도를 적극적으로 추진하고 있으며, 이를 통해 상당한 예산을 절감하였을 뿐 아니라 이용자들의 만족도를 향상한 사례가 있기에 이를 벤치마킹하여야 할 것임.
- 또한, 지방자치단체의 경우 보다 확대된 공원재정비 사업추진을 위해 공공과 민간영리 부문의 재원 활용이 아닌 시민사회가 크라우딩 펀드(Crowdfunding) 방식으로 출·투·융자하거나, ESG가 강화되고 있는 사회 분위기 속에서 기업의 CSR 재원을 활용한 공원 재정비사업 추진방안 또한 함께 고려 가능함.[235]

<그림 Ⅴ-16> 중랑구 묵2동 소망어린이공원 재정비사업(도시재생 뉴딜 연계)



자료 : 서울특별시 중랑구, "중랑구 묵2동 소망어린이공원 변신한다...눈비 내려도 OK", 2021.4.5. 보도자료, 이태희(2021), 전게서 재인용.

- 다섯째, 마지막으로 지자체 차원의 중소규모 건설공사에 대한 적극적 사업개발 및 지역건설업에 대한 안정적 발주물량 제공을 위해 기타 민간 노후 공동주택 및 상가

235) 이태희(2021), 노후 인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을..., 건설동향브리핑 제803호, 한국건설산업연구원 참조 및 수정 기술.

리모델링 지원사업 및 공·폐가 등 정비사업의 확대 추진 또한 고려 가능할 것임.

- 보다 구체적으로 노후주택 및 빈집 현황을 살펴보면, 현재 전국적으로 30년 이상 된 노후주택의 경우 <표 Ⅴ-56>과 같이 19.4%에 달하고 있으며, 특히 면에 속한 농촌지역의 노후주택은 35.9%로 심각한 상황임. 또한, 높은 노후주택 비중에 따라 빈집 또한 <표 Ⅴ-57>과 같이 다수 분포하고 있는 실정으로 이로 인한 도심 활력 저하와 지역민 안전 위협 등의 개선이 시급한 상황임.

<표 Ⅴ-56> 전국 30년 이상 경과된 노후주택 현황(2020년 기준)

(단위 : 호, %)

구 분	30년 이상 노후주택 (A)	전체 주택 (B)	노후주택비율 (A-B×100)
전 국	3,596,661	18,525,844	19.4%
읍부	364,578	1,992,568	18.3%
면부	755,786	2,105,345	35.9%
동부	2,476,297	14,427,931	17.2%
서울	588,320	3,015,371	19.5%
부산	307,429	1,275,859	24.1%
대구	151,821	809,802	18.7%
인천	193,867	1,032,774	18.8%
광주	95,408	538,275	17.7%
대전	95,325	496,875	19.2%
울산	59,123	394,634	15.0%
세종	8,928	136,887	6.5%
경기	465,351	4,495,115	10.4%
강원	158,734	644,023	24.6%
충북	143,217	640,256	22.4%
충남	180,274	865,008	20.8%
전북	200,484	741,221	27.0%
전남	285,171	802,043	35.6%
경북	314,649	1,094,306	28.8%
경남	294,400	1,296,944	22.7%
제주	54,160	246,451	22.0%

자료 : 통계청, 주택총조사.

<표 Ⅴ-57> 전국 빈집(공가) 현황(2020년 기준)

(단위 : 호, %)

구 분	빈집 수 (A)	전체 주택 (B)	빈집비율 (A-B×100)
전 국	1,511,306	18,525,844	8.2%
읍부	235,897	1,992,568	11.8%
면부	317,141	2,105,345	15.1%
동부	958,268	14,427,931	6.6%
서울	96,629	3,015,371	3.2%
부산	113,410	1,275,859	8.9%
대구	39,069	809,802	4.8%
인천	65,861	1,032,774	6.4%
광주	41,585	538,275	7.7%
대전	26,983	496,875	5.4%
울산	30,241	394,634	7.7%
세종	14,385	136,887	10.5%
경기	272,358	4,495,115	6.1%
강원	84,106	644,023	13.1%
충북	76,877	640,256	12.0%
충남	106,430	865,008	12.3%
전북	95,412	741,221	12.9%
전남	122,103	802,043	15.2%
경북	139,770	1,094,306	12.8%
경남	150,982	1,296,944	11.6%
제주	35,105	246,451	14.2%

자료 : 통계청, 주택총조사.

- 이에 전국 광역 및 기초지자체의 경우 잇달아 공·폐가 정비 지원 조례를 마련하거나 중점 시책으로 이를 적극적으로 추진하고 있는 상황임.

· 2022년 2월 기준 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례를 운영 중인 지자체는 총 175곳으로 이중 광역지자체의 경우 경기를 제외한 모든 광역지자체에서 관련 조례를 제정하여 운영 중이고 (<표 Ⅴ-58> 참조), 기초지자체의 경우 159개 지자체에서 관련 조례를 제정하여 이를 근거로 예산 배정 및 관련 사업을 추진하고 있음.

<표 Ⅴ-58> 광역지방자치단체별 빈집 정비 지원 조례 운영 현황

지역	조례명	제·개정 현황	시행일
서울	서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.12.30.
	서울특별시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 시행규칙	타법개정	2022.1.13.
부산	부산광역시 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2021.2.19.
대구	대구광역시 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2021.5.10.
인천	인천광역시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2020.12.31.
광주	광주광역시 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2020.12.15.
대전	대전광역시 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.2.19.
울산	울산광역시 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2020.8.6.
세종	세종특별자치시 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2021.12.20.
강원	강원도 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2021.4.30.
충북	충청북도 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2022.2.11.
충남	충청남도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.7.20.
전북	전라북도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.5.14.
	전라북도 빈집 관리 및 활용에 관한 조례	제정	2016.12.30.
전남	전라남도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.12.2.
경북	경상북도 빈집 및 소규모주택 정비 조례	일부개정	2021.12.30.
경남	경상남도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	제정	2021.4.1.
제주	제주특별자치도 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례	일부개정	2021.8.9.

자료 : 법제처, 국가법령정보센터(검색일 : 2022.2.28.).

- 하지만 실제 지자체별 추진실적을 살펴보면, 연간 1.5천만원에서부터 15억원 내외까지 소규모에 걸친 재정 집행만으로 사업을 추진하고 있어 투자 확대가 필요함.

・광역지자체 중 관련하여 가장 큰 예산을 투입하고 있는 경기도의 경우 지자체 재정을 활용하여 2021년 기준 4개 기초지자체에 위치한 86호의 빈집을 정비(빈집 매입, 철거비용 지원, 보수 및 리모델링 지원, 안전울타리 설치 등)하기 위한 소유자에 대한 보유자 지원 예산으로 13억 2,500만원을 배정[236]하는 데 그친 상황임.

・기초지자체인 제주시의 경우 2014년부터 2020년까지 87호에 대한 빈집 정비사업을 철거만을 추진하는 데 그친 상황이며, 2020년 관련 예산의 경우 2천만원[237]에 불과한 실정임(<표 Ⅴ-59> 참조).

236) 경기도, “방치된 빈집의 변신, 경기도 ‘빈집 정비’ 사업 가시화”, 2021.1.17. 보도자료 참조.
237) 제주시(2020), 2020년 빈집(공·폐가) 정비사업 추진계획, 제주시 내부자료.

· 지자체의 이러한 재정투입 상황으로만 추산해본다면, 수십 년이 소요되더라도 사업 완료가 어려운 상황이며, 노후주택 비중 증가, 지역쇠퇴에 따른 인구감소 등의 원인으로 사업추진 기간 급증할 빈집 증가율을 고려할 때 공·폐가 정비는 요원한 실정임.

<표 Ⅴ-59> 제주시 빈집 정비사업 추진실적(2014~2019년)

(단위 : 호)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
동 지역	16	7	8	8	5	5	5	54
읍면지역	10	6	2	3	7	-	5	33
소계	26	13	10	11	12	5	10	87

자료 : 제주시(2020), 2020년 빈집(공·폐가) 정비사업 추진계획, 제주시 내부자료.

- 이에 빈집 정비사업 확대 추진을 위한 추가 지자체 재원 투입 방안 마련이 필요함. 다만, 빈집 정비사업을 확대 추진하기 위해서는 단순 공·폐가를 철거하여 우범지대 조성 방지 및 시설 안전 확보의 목적 외에도 빈집 활용 방안 마련을 통한 편익 또는 수익 발생이 가능하도록 사업유형의 다양화에 대한 고려가 마련되어야 할 것이며 중장기적 재정투입 로드맵 마련을 통한 중기지방재정계획 내 반영 등 점진적 예산 확대 전략 마련이 필요함.

나. 지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고[238] **전국 공통**

- 앞서 2장에서 살펴보았듯이 지역건설산업은 당해 지역의 지역내총생산(GRDP)에서 차지하는 비중이 3.3%(서울)에서 13.4%(세종)를 차지하여 16개 주요 경제활동 중 제조업에 뒤를 이은 2위에서 9위까지 차지하는 중요 산업으로 자리매김하고 있고(<표 Ⅱ-1> 참조), 특히 최근 전국적인 건설산업 활성화에 따라 최근 5년간의 연평균 성장률(CAGR)이 지역경제 성장률을 훨씬 웃도는 점을 감안할 때 최근 지역경제 성장에서 차지하는 지역건설산업의 위상은 매우 높다고 볼 수 있음.

238) 전영준 외(2019), 충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도의 연구 결과를 기반으로 추가 기술함.

- 이뿐만이 아니라 지역건설업이 역내 고용에 미치는 영향 또한 5.6%(세종)에서 최대 24.6%(제주)에 이르기까지 20개 산업 중 지역 내에서 3번째에서부터 8번째에 이르는 고용 창출에 크게 이바지하는 산업으로 직접적 건설업 외 건설산업의 범위라 할 수 있는 건설엔지니어링 및 기타 전·후방 연계산업까지의 고용연관효과를 고려하면 그 위상은 더욱 높을 것으로 예상됨.

- 즉, 지역건설산업은 제조업과 함께 지역경제 및 역내 부가가치 측면에서 가장 크게 이바지하고 있는 핵심 산업이라 볼 수 있음.

- 하지만 지역건설산업은 타 산업과는 달리 수주가 산업의 호황을 절대적으로 좌우하는 특성이 있기에 감염병 확대 또는 올림픽 특수 등 대규모 국책사업의 종료에 따른 급격한 경기 위축 등과 같은 불가항력적·비예측적 유사 사태가 발생할 경우 지역건설경기의 급격한 경착륙이 불가피하며 이로 인한 지역 내 생산과 고용 등 지역경제에 악영향을 미칠 것은 매우 자명함.
  - 만약 지역건설산업이 코로나19 등 유사 사태 발생에 따른 내수시장의 침체 등으로 인해 민간 건설시장의 위축과 더불어 공공 발주가 동시에 감소할 경우 지역건설경기 급락은 불가피할 것이며, 이는 지역건설산업의 생존에 심각한 위기를 초래할 수밖에 없음.

- 이처럼 지역건설산업이 지역경제에 미치는 비중이나 그 중요성이 매우 높다는 점을 감안하면, 이와 같은 급격한 건설경기 위축에 대응할 수 있는 최소한의 마중물(priming water)로 작용하기 위한 지자체 발주 공공공사의 확대 추진과 조기 발주가 이루어져야 할 것이며 이를 위해선 예비비 성격의 '(가칭)지역건설경기 안정화 예산' 운용이 필요함.

- 물론 광역지방자치단체가 「지방재정법」 제43조에 근거하여 특정 산업을 지원하기 위한 별도 예비비 재정 확보와 배정의 안정성 확보를 위해서는 예비비 적기 활용이 담보될 수 있도록 지역건설경기 변동에 대한 지속적인 모니터링 및 이를 위한 예측모형을 개발하여 운용하는 것이 우선되어야 할 것임.

· 이와 관련하여서는 후술할 '4) 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화'에서 제시할 지역 건설 BSI(경기실사지수)를 정기적으로 실시하여 지역건설기업을 대상으로 한 전(前) 분기, 현(現) 분기, 향후 분기에 대한 지역건설기업의 체감 경기 조사를 통해 해결 가능함.

- 광역지방자치단체는 상술한 지역건설 경기변동 모니터링 및 예측모형의 결과를 토대로 차년도 또는 추경 예산 책정 시 '(가칭)지역건설경기 안정화 예산(이하 안정화 예산)'을 예비비 성격으로 편성하여 급격한 지역건설경기 악화를 극복할 마중물로서의 단기적 대응이 가능할 것으로 기대됨.

· 그 방안으로는 다양한 안정화 예산의 활용 방안을 고려 가능할 것이나, 예를 들어 지역건설경기가 10%를 초과하는 급격한 경기 위축이 예상되는 경우 지자체 발주 공공공사의 확대 추진과 조기 발주가 가능하도록 안정화 예산을 별도 편성하는 방안을 고려할 수 있음.

· 또한, 지역건설산업의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 역내 발주되는 중소규모 건설공사에 절대적으로 의존하고 있다는 점을 고려할 때 안정화 예산 활용 대상 공사를 50억원 미만 중소규모 건설공사를 대상으로만 활용하는 방안 또한 검토 가능함.

- 안정화 예산의 편성 방안은 시설비(통계목 40101) 중 낙찰률로 인해 절감한 비용을 활용하는 방안(추경 편성 시)과 예비비 중 일반예비비(통계목 80101)를 활용(추경 및 차년도 예산 편성 시)할 수 있을 것이나, 안정적 예산 확보 등을 고려하면 낙찰률로 인해 절감한 시설비와 함께 예비비를 동시에 활용하여 최대한의 안정화 예산을 확보할 수 있도록 하여야 할 것임.

· 낙찰률 적용에 따른 시설비 절감액의 경우 예산 결산까지 이루어지지 않은 시점에서는 확정적 금액이 아니기에 예비비 계정을 동시에 활용하여 안정화 예산을 확정적으로 편성할 수 있을 것임.

· 예를 들어 안정화 예산의 금액을 확정한 후, 그 예산 조달 방안과 관련하여 당해연도 3분기까지의 낙찰률 적용에 따른 시설비 절감 비용과 함께 부족분에 한해 예비비를 활용하는 하이브리드 방식의 적용을 고려 가능함.

· 또한, 안정화 예산의 활용 방안에 있어서는 낙찰률 적용에 따라 절감한 시설비를

활용하는 만큼, 예산 실행 현황을 구체화할 수 있는 당해연도 하반기에 이를 집행하기 위한 지출원인행위의 시행이 필요함.

- 다만, 광역지방자치단체가 이러한 안정화 예산의 편성과 활용을 위해서는 사전 안정화 예산 편성 근거가 될 수 있는 조례의 제·개정이 선행되어야 할 것이고, 이와 더불어 예산 당국과 건설사업 계획 및 집행 부서 간의 협의를 통해 실무단 구성을 통해 예산 편성 규모 및 예산 집행 현황에 대한 세부적 의사결정 과정을 거쳐야 하기에 이와 관련한 편성 방안 및 예산 활용 지침·절차·기준 등을 사전 마련하여야 함.

- 이러한 복잡성에도 불구하고 상술한 바와 같이 안정화 예산은 코로나19 등 불가항력적 사태나 산업 외부 특정 사안으로 인한 지역건설경기 침체 시, 지역건설경기 활성화 방안으로 활용 가능할 뿐만 아니라 국가 및 전(全) 산업 차원의 경기 침체 시에도 지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 부양책으로 활용할 수 있기에 광역지방자치단체의 적극적 안정화 예산 편성 추진을 제안함.

- 이 외에도 서울, 대전, 세종, 광주, 강원, 경기지역의 경우 지방자치단체의 시설사업 예산의 확대 편성이 필요함.

- 앞서 <표 Ⅱ-4>와 <표 Ⅱ-5>를 통해 살펴보았듯이 전국 17개 광역 및 기초지자체의 시설사업 예산 집행 현황은 최근 5년간 전체 예산의 연평균성장률을 큰 폭으로 하회하고 있는 상황임.
  - 특히 전체 예산 대비 시설사업 예산 비중이 10%에 미치지 못하는 대전(8.6%), 광주(8.9%), 서울(9.8%)과 시설사업 예산 집행 규모가 급격히 감소하고 있는 세종(최근 5년 평균 전년 대비 증감률 -8,4%), 경기(-1.8%), 강원(-0.8%), 부산(-0.6%), 경북(-0.4%), 충남(-0.3%), 울산(-0.1%) 등의 경우 지자체 발주 규모의 축소로 지역건설산업 위축이 우려되는 상황임.
  - 이뿐만이 아니라 시설사업 예산 규모가 절대적으로 부족한 세종(최근 5년 평균 시설사업 예산 집행 규모 0.3조원), 대전(0.6조원), 광주(0.7조원)의 경우 역시 공공 발

주물량의 부족으로 지역건설산업 성장에 한계를 안고 있음.

- 앞서 상술한 지역인프라 투자 확대를 통한 지역민 삶의 질 제고와 지역경제 성장을 유도함과 더불어 지역건설산업 활성화를 꾀하기 위해서는 보다 확장적인 지방자치단체의 인프라 투자 확대가 필요함.

・한국건설산업연구원은 지난 2018년 전국 16개 광역지자체의 인프라 실태를 조사하였고, 이를 통해 전국적으로 1,244건(약 442조원)의 인프라 투자 사업이 필요함을 도출함.[239]

・이를 고려할 때 지역 인프라 투자처가 제한적이기에 관련 시설사업 예산을 축소하는 상황이 아닌 한정적 재원 내에서 시설사업의 투자 우선순위 판단이 뒷순위에 처한 상황으로 볼 수 있음.

・하지만 상술한 서울, 대전, 세종, 광주, 강원, 경기 등의 경우 계속된 시설사업 축소 편성 기조로 인한 기존 인프라의 노후와와 신규 수요에 걸맞지 않은 예산 편성으로 인한 지역경제와 지역민 삶의 질 저하와 더불어 지역경제와 지역건설산업 위축이 도래할 수 있는 상황임을 고려하여 보다 확장적 재원 마련이 필요함.

다. 신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비

전국 공통

- 앞서 <표 Ⅴ-47>에서 살펴본 광역지자체별 지역건설기업의 역내 공사 수주 비중을 살펴보면, 인천, 광주, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남의 경우 전국 평균을 하회하는 수준이고, 특히 지역건설기업의 안정적 수주창구라 할 수 있는 지자체 발주 공공공사의 역내 수주 비중의 경우 <표 Ⅴ-48>과 같이 인천, 울산, 세종, 경기, 충남, 경남의 경우 전국 평균에 미치지 못하는 상황임.

- 하지만 전술한 바와 같이 지역건설산업은 중소형 영세 건설기업이 대다수를 차지하고 있고, 사업 수행 역량 또한 부족한 경우가 다수인 점을 고려할 때 지방자치단체 발주공사의 경우 지역건설기업이 안정적으로 업 환경을 유지하고 성장할 수 있

239) 이영환 외(2018), 전게서 참조.

는 기반이 되어줄 수 있는 유일한 성장 사다리인 점을 고려하여야 함.

- 결국 이를 위해서는 지방자치단체의 앞서 제시한 '가. 미래 수요에 대응하는 신규 인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출'과 '나. 지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고'의 활동을 수행해야 함과 더불어 이를 적극적으로 추진할 수 있는 지방자치단체 차원의 동력원 확보를 위한 거버넌스 정비가 함께 이루어져야 할 것임.

- 이에 그 방안으로는 첫째, 지역건설산업의 주요 사업 수행 대상인 지자체 발주 중소규모 공공 건설사업을 지속적으로 발굴·추진하여 역내 건설기업들에게 안정적 물량을 제공하고 나아가서는 역내 기업들이 해당 사업을 수행함으로써 역량을 증진할 수 있는 성장 사다리 역할이 될 수 있도록 선순환 구조를 마련해야 할 것임. 즉, 중소규모 건설공사에 대한 적극적 사업개발 및 안정적 발주물량 확보가 이루어져야 하며 이를 위한 지자체 내 문화가 구축되어야 할 것임.

- 지방자치단체 내 이러한 문화 구축이 중요한 것은 결국 지역이 필요한 공공 건설사업의 발굴과 소요 제기, 예산 확보, 실행(또는 국가사업 추진 요청) 모두 지방자치단체가 이를 수행하여야 하기 때문이며, 이를 위해서는 적극적 행정 추진을 위한 문화 구축과 저변 마련이 필수적으로 선행되어야 하기 때문임.

- 이를 위해선 우선 공공 건설사업 발굴을 위한 중소규모 건설사업 발굴 연구용역을 정례적으로 추진하고 용역 결과별 우선순위 고려를 통해 실제 중기재정계획 내 사업이 반영될 수 있는 담당 부서 지정과 진행현황 확인 및 예산 확보를 위한 전략 수립을 위한 운영 체계 마련이 필요함.

- 또한, 한정적 지방자치단체 예산에도 불구하고 적극적 공공 건설사업 추진을 위해서는 매칭(matching) 재원 또는 전액 지원이 되는 국비 확보 확대가 필요하며, 다양한 국비 확보 방안 중 지자체 재원 소요가 가장 적으면서 추가적인 사업 예산을 확보할 방안으로는 복수 정부 부처에서 추진하는 다양한 중앙부처 공모사업을 활용하는 것이 가장 현실적인 방안임. 이에 지방자치단체에서 중앙부처 공모사업에

적극적으로 지원하고 해당 공모사업에 실제 선정될 수 있도록 정부 공모·지원사업 선정 확대를 위한 장려(공모 지원부서 및 담당 공무원 포상 체계 마련 등) 정책의 마련이 필요함. 이와 더불어 공모사업 사전 발굴 및 현실성을 갖춘 재원 마련 전략과 선정 시 활용 방안 모색을 위해서는 광역지자체 또는 기초지자체 단독으로는 우수한 방안 마련이 불가능하기에 광역과 기초지자체 간 협업 강화를 위한 다양한 체계의 정비가 이루어져야 할 것임.

- 이 외에도 한정적일 수밖에 없는 공공재원(지자체 단독 또는 중앙정부와 지자체 재원의 매칭)의 한계를 극복하고 중소규모 건설공사의 계속적 확대 추진을 꾀하기 위해서는 민간자본의 활용 확대를 위한 방안 모색을 함께 고려하여야 함.

- 즉, 재정사업 외에도 지역 내 인프라 신규사업(신축 및 노후 인프라 성능 제고 사업)의 추진을 위해서는 민간투자사업의 적용 확대를 꾀하는 것이 필수적으로 이루어져야 하기에 앞절에서 살펴본 중앙정부의 정책 개선 내용 외에도 지자체 차원의 적극적인 민간투자사업 추진 의지와 더불어 민간투자사업을 바라보는 부정적 지역민의 인식 극복을 위한 적극적 행정(공청회·설명회 개최 등)의 추진이 필요함.

- 둘째, 정부 및 지자체 재원을 활용한 공공공사 대비 갈수록 민간공사의 비중이 확대[240]되고 있다는 점을 고려할 때 지역 내 신규사업 발굴 확대 및 이를 통한 지역 건설산업의 안정적 사업추진을 유도하기 위해서는 민간공사 확대를 유도하기 위한 맞춤형 행정지원책 마련이 필요함.

- 이러한 민간시설 및 설비투자 확대를 위한 대표적 행정지원책으로는 사업승인 또는 인·허가 시 원스톱 서비스를 제공하여 민간발주자의 금융비용 완화와 사업의 예측 가능성을 증대시키는 지방자치단체 차원의 지원책 운영이 가장 대표적인 방안으로 검토 가능할 것임.
  - 이미 앞서 3장에서 살펴보았듯이 부산, 대전의 경우 민간 건설공사 또는 민간 발주

240) 지난 2000년 종합건설업 기준 공공과 민간공사의 계약금액 기준 비율은 53.7% : 46.3%였으나, 2020년의 경우 공공 : 민간 = 27.8% : 72.2%로 민간공사의 비중이 급격히 증가함.

주택건설사업의 통합심의 운영을 통해 인·허가 절차 간소화와 기간 단축을 꾀하여 금융비용 절감을 유도하고 있음.[241]

- 서울 또한 <표 Ⅴ-60>과 같이 도시계획위원회 내 정비사업 특별분과위원회를 신설하여 재개발·재건축 등 정비사업의 도시계획 결정의 주요 쟁점 사항에 대한 집중 검토 후 신속한 의사결정을 유도함과 더불어 사업시행 인가 단계에서는 개별적으로 이뤄졌던 건축·교통·환경영향평가 심의를 한 번에 받는 '통합심의'를 도입하겠다는 계획을 지난 2021년 10월 발표하여 조례 개정이 이루어짐.[242]
- 이 외에도 대구의 경우 지난 2020년 12월 「대구광역시 지역건설산업 활성화 조례」 개정을 통해 관내 주택건설사업에 지역건설기업이 대표사로 참여하는 경우 사업계획의 승인에 필요한 도시계획·건축·교통·경관 등에 사항에 대해 통합심의를 할 수 있는 근거 규정을 <표 Ⅴ-61>과 같이 마련함.

<표 Ⅴ-60> 서울특별시 재개발·재건축 통합심의 추진내용

통합심의	내 용	비 고
건축·교통 통합심의	• 부지면적 5만㎡ 미만	교통영향평가 조례 개정
건축·환경 통합심의	• 환경영향평가 서울시 심의대상에 대해 규모에 제한없이 운영	환경영향평가 관련 규정 개정
건축·교통・환경 통합심의	• 부지면적 5만㎡ 미만 건축·교통영향평가·환경영향평가 심의대상	-

자료 : 파이낸셜 뉴스, "서울시 '신통기획' 재개발·재건축 심의기간 절반 단축", 2021.10.7. 신문기사 참조.

<표 Ⅴ-61> 지역건설기업 주택건설사업 참여 시 통합심의 근거 규정(대구광역시)

대구광역시 지역건설산업 활성화 조례(조례 제5611호)

제6조의2(지역건설산업 활성화 시책)

시장은 지역건설산업의 활성화를 위해 지역건설산업체가 설계와 시공에 각각 대표사로 참여하고 있는 주택건설사업에 대하여 사업계획의 승인과 관련된 도시계획·건축·교통·경관 등의 사항을 관계법령에 따라 통합하여 검토 및 심의할 수 있다.

241) e대한경제, "절차 줄이고, 규제 풀고...더욱 속도 내는 부산시 정비사업", 2021.6.30. 신문기사 및 e대한경제, "주택건설사업 통합심의 도입...심의기간 획기적 단축", 2021.4.27. 신문기사 등 참조.

242) 이후 서울시는 재건축재개발 사업 외 리모델링 사업에도 통합심의를 도입해 인·허가 기간을 단축하겠다는 계획을 후속으로 발표함.

- 이를 고려하여 주택건설사업의 통합심의제 운영을 통한 인허가 기간 단축을 시행하고 있는 부산, 대전, 서울, 대구 외 지역의 경우 관련 근거 규정 마련을 통해 관내 민간 발주 공동주택 공사 등 주택건설사업의 인·허가 원스톱 서비스 추진이 필요함.

- 이뿐만이 아니라 상기 인·허가 원스톱 서비스(통합심의제) 모두는 정비사업 또는 리모델링 공사 등 민간 발주 공동주택 공사 중 일부 유형에 대해서만 대상으로 시행하는 것이기에 관내 모든 민간 발주공사에 적용 가능한 인허가 단축 방안에 대한 추가적 정책 개발을 통해 민간 발주/설비투자 확대 유도를 꾀하여야 할 것임.

- 셋째, 신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 통한 지역건설산업의 안정적 물량 제공을 위해서는 기존 관내 발주공사에 대한 개발계획 및 발주와 관련된 구체적 준비뿐만 아니라 범광역권 공동 사업개발 절차 마련 및 실효적 추진을 위해 이를 뒷받침할 방안 마련이 필요함.

- 오래전부터 광역지자체들의 경우 각기 국토종합계획 및 국가균형발전 계획 등과 같은 법정 상위계획에 발맞추거나 자체적으로 종합(발전)계획을 수립하여 개발사업을 추진할 계획을 마련하고 있음.

- 특히 최근에는 지역적 특성에 따라 개발계획이 제주에 국한할 수밖에 없는 제주특별자치도를 제외한 전국 모든 광역지자체의 경우 국가균형발전 차원 인접 광역지자체들이 서로의 경제권을 묶어 개발하는 통합 개발계획들을 구상·마련하여 지속해서 발표하고 있는 추세임.
  - 대표적으로 부산·울산·경남이 동남권 메가시티 구상을 본격화하고 있으며, 대전과 세종, 충남, 충북의 경우도 충청권 광역생활경제권(메가시티) 구축을 추진 중임.
  - 또한, 인천, 경기, 충남, 전북의 경우 「동·서·남해안 및 내륙권발전 특별법」에 따른 '서해안 발전종합계획' 및 '내륙첨단산업권 발전종합계획' 등을 수립하여 범광역권 대규모 개발사업을 추진 중임.[243]

- 하지만 이처럼 다양한 광역 및 기초지자체가 함께 참여하는 개발사업일수록 지자체 간 업무 중요도의 차이, 사업을 바라보는 관점, 사업수행 절차 및 방식 등이 상이하여 사업 기간이 지연되거나 좌초될 가능성도 비약적으로 증가할 수밖에 없는 것이 주지의 사실임.
  - 별도 특별법을 제정하여 중앙정부 주도의 재원 확보와 구체적 개발이 이루어지지 않는 경우 특히 그러함.

- 이에 여러 지자체가 함께 참여하는 범광역권(공동) 개발사업의 경우 사업의 효율적·실효적 추진을 위해서는 사업 초기부터 사업추진 절차와 함께 구체적 로드맵을 수립하여 사전 예측 가능한 리스크를 최소화하여야 할 것이며, 특히 참여 지자체 간 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요함.
  - 물론 정부 주도의 기존 종합 개발계획의 경우 국토교통부 또는 국가균형발전위원회의 주도로 협력적 거버넌스를 구축하고 있으며, 앞서 살펴본 서해안권 발전종합계획만 하더라도 해안권발전위원회(총리실), 지역 공동협의회(지자체), 해안권발전기획단(국토교통부), 포럼 및 자문단 등이 참여하는 협력적 거버넌스 구축방안을 운영 중임.
  - 하지만 지자체 간 범광역권 개발 추진 시에는 광역지자체 간, 광역지자체와 역내 기초지자체 간 협력체계에 대한 고려가 필요할 것으로 예상됨.

- 따라서 지자체 주도의 범광역권 개발 추진 시에는 사업추진과 관련한 실무적 차원에서 해당 사업별 특성 및 각 사업에 참여하는 지자체가 상이하다는 점을 고려하여 사업 수행 전 사업에 참여하는 광역 및 기초지자체 담당자들 간 TF를 구성하여 사업 수행 절차와 함께 사업추진 로드맵, 의사결정 방식 등을 사전에 마련하여야 할 것임.
  - 다만, 이러한 범광역권 사업 참여 주체 간의 느슨한 TF는 이해관계가 상충되거나 입장이 상이할 경우 상호 동일한 법적 지위를 갖는 기관의 참여이기에 지자체 간의

243) 특히 '서해안 발전종합계획'의 경우 인천, 경기, 충남, 전북도에 속하면서 서해안에 위치한 25개 기초지자체를 공간적 범위로 설정하여 각종 개발사업을 제시 중임. 국토교통부·인천광역시·경기도·충청남도·전라북도(2017), 서해안권 발전종합계획 변경계획 참조.

문화의 차이, 지자체장의 입장 차이, 업무수행 방식의 차이, 의사결정 주체에 대한 이견 등으로 사업의 추진이 원활하지 않을 가능성이 크기에 사업추진 초기 '범광역권(공동)개발사업의 추진에 관한 절차 또는 업무지침'을 참여 기간관 협의를 통해 선제적으로 마련해야 할 것임.

· 이때 업무지침에는 사전에 협의 필요사항, 사업추진 절차상 의사결정 방식이나 사안별 의사결정자를 사전에 결정하는 내용을 반드시 포함하여야 할 것임.

- 넷째, 앞서 수차례에 걸쳐 살펴본 바와 같이 지역건설산업의 안정적 물량 제공과 관련하여서는 지자체 발주공사가 절대적 역할을 담당하고 있음. 이에 따라 예산의 확보에도 불구하고 사전 준비 부족으로 인한 사업발주 지연 등을 방지하고 조기 발주를 위해 일부 광역 및 기초지자체의 경우 매년 초 소규모 지역개발사업 및 농로포장 등 소규모 단순 사업의 경우 합동설계단을 운영하여 이를 대응하고 있음.

- 이를 벤치마킹하여 적기 발주를 통한 불용예산 발생 최소화와 지역건설산업의 활력 제고를 위해 연초 합동설계단을 운영하고 있지 않은 광역·기초지자체의 경우 이를 운영해야 할 것임.

- 다만, 관련된 인프라가 구축되어 있지 않은 상황에서 합동설계단을 운영할 경우 오히려 사업발주 지연 및 시공단계 설계변경 확대로 인한 불필요한 실효성 저하를 가져올 수 있기에 광역 단위 공종별 설계지침과 공사비 산정기준 등을 종합적으로 마련한 후 기초지자체 단위 또는 광역 및 기초지자체 합동으로 합동설계단을 운영하여 효과적 설계가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것임.

라. 지역민 안전을 위한 노후 인프라 개선사업 본격 추진

대구, 세종, 제주 外 우선 권고

- 앞서 지역·중소건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 추진과제 중 '지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대'에서 살펴보았듯이 현재 우리나라의 경우 노후화된 국내 시설물에 대한 성능개선 논의가 본격화되고 있고,

이를 위해 근거 법령(「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법(이하 「시설물안전법」)」이 지난 2019년 마련된 상황임.

- 이에 우선 지역별 산재한 노후시설의 현황을 살펴보기 위해 국토안전관리원(舊 한국시설안전공단)이 매년 발간하는 시설물 통계연보[244]에 따르면, 2020년 12월 기준 「시설물안전법」 상 제1, 2, 3종 시설물 중 전국적으로 사용 연수가 30년이 경과된 노후 시설물은 전체의 16.9%를 차지하는 것으로 조사됨.

・결국 이러한 노후 시설물의 증가는 곧 안전 등급의 하락을 가져올 수밖에 없음. 최근 5년간 안전 등급 현황을 살펴보면, <표 Ⅴ-62>와 같이 안전이 취약하다고 판단 가능한 C등급 이하의 시설물 수 역시 가파르게 증가하고 있는 상황임.

<표 Ⅴ-62> 「시설물안전법」에 따라 관리되는 주요 시설물의 최근 5개년 안전 등급 부여 현황

(단위 : 시설물 수)

시설물 종별	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
소 계	79,392	87,124	140,092	147,651	153,561
A등급	15,961	19,092	23,977	28,700	29,020
B등급	56,377	60,630	78,105	97,431	105,971
C등급	2,520	3,066	5,125	10,037	12,174
D등급	35	13	63	380	421
E등급	1	2	5	25	41
미지정	4,498	4,321	32,817	11,078	5,934

자료 : 국토안전관리원(2021), 2021년 시설물 통계연보.

- 더욱이 이러한 노후시설물 관리 주체 대부분이 지방자치단체인 점을 특히 고려하여야 함(<표 Ⅴ-63> 참조). 해가 갈수록 30년 이상 된 노후 인프라와 안전 등급이 위험 수준인 시설물의 수가 기하급수적으로 증가할 것으로 전망(2021년 국토안전관리원에 따르면, 20년 후 30년 이상 된 노후 인프라 시설물의 수는 전체 시설물의 74.19%에 달할 것으로 전망)된다는 점을 고려할 때, 앞서 제시한 정부 차원의 재원

244) 국토안전관리원(2021), 2021년 시설물 통계연보.

마련과 투자 확대 방안 모색과 더불어 지자체에서도 노후 인프라 성능개선과 관련한 관리 강화와 재투자 확대 정책 마련이 시급함.

- 특히 C등급 이하 시설물 수가 적은 대구, 세종, 제주를 제외한 전국 지자체의 경우 이른 시일 안에 노후 인프라 성능개선과 관련한 관리 강화 방안 모색과 더불어 투자 확대 정책 마련이 필요함.

<표 Ⅴ-63> 「시설물안전법」에 따라 관리되는 주요 시설물의 안전 등급별 소관기관 현황(2020년 12월 기준)

(단위 : 시설물 수)

구 분		계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
총 계		153,561	29,020	105,971	12,174	421	41	5,934
국토교통부 소관		27,804	6,651	17,963	2,754	8	1	427
중앙행정기관 소관		21,268	1,974	15,566	2,613	55	4	1,056
지방자치단체 소관	계	104,489	20,395	72,442	6,807	358	36	4,451
	서울	14,294	1,726	10,784	946	31	4	803
	부산	7,448	1,391	5,427	295	38	-	297
	대구	4,343	771	3,427	83	-	-	62
	인천	5,019	790	3,760	358	10	-	101
	대전	2,507	314	1,979	163	7	2	42
	광주	3,038	594	2,248	146	17	-	33
	울산	2,465	615	1,668	125	3	-	54
	세종	1,197	460	697	35	-	-	5
	경기	28,823	5,775	21,195	1,021	70	3	759
	강원	4,936	1,007	2,616	660	25	-	628
	충북	3,475	800	2,079	453	24	1	118
	충남	4,876	1,249	3,057	511	19	5	35
	전북	3,531	687	2,154	502	32	6	150
	전남	3,573	692	2,000	416	31	8	426
	경북	6,281	1,348	3,764	546	35	6	582
	경남	8,081	2,074	5,148	502	12	1	344
	제주	602	102	439	45	4	-	12

주 : 국토교통부 소관 및 타 중앙행정기관 소관 안전등급별 시설물 소재지 현황과 시설물 소재지 및 안전 등급별 사용 연수 현황의 경우 <부록 6> 참조.

자료 : 국토안전관리원(2021), 2021년 시설물 통계연보.

- 그 방안으로는 첫째, 앞서 3장을 통해 살펴본 바와 같이 국회의 경우 지난 2018년 12월 「지속 가능한 기반시설 관리법」을 제정하고 2020년 1월부터 시행 중이기에 이에 발맞추어 지방자치단체 차원에서도 관내 소재하거나 관리 대상인 노후 인프라의 유지관리 강화와 성능개선 등을 추진하기 위한 근거 법령(조례) 마련이 필요함.

- 이미 2022년 3월 현재 서울, 부산, 인천, 전남 등 일부 광역지자체를 비롯한 기초지자체[245]의 경우 노후 인프라 관련 조례를 제정하여 지역 내 노후 인프라의 유지관리 강화 및 성능개선을 위한 노력을 경주 중이기에 관련 조례가 아직 제정되지 않은 대구, 대전, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남, 제주의 경우 관련 조례의 마련이 필요함.

・지방자치단체 중 가장 처음으로 관련 조례를 제정한 서울특별시의 경우 이미 법령이 제정되기 이전인 2016년에 노후시설물의 관리 강화와 성능개선 목적의 「서울특별시 노후기반시설 성능개선 및 장수명화 촉진 조례」를 제정하고, 지난 2019년 이를 개정한 바 있으나, 최근 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」이 제정·시행됨에 따라 상위법령과의 정합성을 유지하기 위해 기존 조례를 폐지하고 「서울특별시 지속가능한 기반시설 관리 기본조례」를 새롭게 제정함.

<표 Ⅴ-64> 광역지자체 노후 인프라 관련 조례 제정 현황(2022년 3월 기준)

구분	조례명	제정일자	최근 개정일자
서울	서울특별시 지속가능한 기반시설 관리 기본조례	2020.05.19.	2021.01.07.
부산	부산광역시 노후시설물 유지관리 및 성능개선 촉진 조례	2017.11.01.	-
인천	인천광역시 노후기반시설 유지관리 및 성능개선 촉진에 관한 조례	2020.07.14.	-
광주	광주광역시 지속가능한 기반시설 관리 기본조례	2020.11.13.	-
울산	울산광역시 기반시설 유지관리 및 성능개선 촉진에 관한 조례	2020.12.29.	-
전남	전라남도 노후 사회기반시설의 성능개선 촉진에 관한 조례	2017.11.02.	-

자료 : 행정안전부, 자치법규정보시스템(elis.go.kr).

245) 대표적으로 부천시의 「부천시 노후기반시설 조기교체 및 성능개선 촉진 조례」, 순천시의 「순천시 노후기반시설 조기교체 및 성능개선 촉진 조례」 등을 들 수 있음.

- 이에 아직 노후 인프라 관련 조례를 제정하지 않은 지자체에서 참조 가능한 조례의 구성 내용을 살펴보면, 전국 광역지자체 중 가장 빠르게 노후 인프라 성능개선 조례를 제정한 서울특별시 조례를 기준으로 <표 Ⅴ-65>와 같이 조례의 목적에서부터 광역지자체의 역할, 이를 위한 재원의 마련 근거, 이를 논의하기 위한 위원회 설치·운영기준 등을 체계적으로 마련하고 있어 이를 벤치마킹 가능할 것임.

<표 Ⅴ-65> 서울특별시 지속가능한 기반시설 관리 기본조례 구성 현황(참고자료)

조 항	주요 내용
제1조(목적)	• 「지속가능한 기반시설 관리 기본법」에 근거한 서울시 기반시설의 유지관리 및 성능개선 관련 근거 법령으로서의 조례 제정
제2조(정의)	• 기반시설, 유지관리, 성능개선, 생애주기비용, 관리주체에 대한 정의
제3조(기본원칙)	• 관리주체인 서울특별시 및 자치구청, 서울시 산하 공기업, 민간투자사업 시행자가 기반시설을 관리해야 할 기본원칙 제시
제4조(적용대상)	• 본 조례를 통해 관리해야 할 기반시설의 세부범위 제시 (도로, 철도(도시철도 포함), 수도공급설비, 열공급설비, 공동구, 지방하천(방재시설), 하수도)
제5조(시장 등의 책무)	• 시장에게 기반시설 관리를 위한 종합적인 시책 수립과 예산 확보의 의무(중기재정계획 반영 등), 기타 재원 마련의 의무 부여
제6조(다른 조례와의 관계)	• 기반시설 유지관리 및 성능개선과 관련하여 타 조례 대비 이 조례가 우선함을 명시
제7조(기반시설 관리계획)	• 5년 단위 법정계획으로 기반시설 관리계획을 수립 이에 근거한 관련 사업 추진의 근거 명시
제8조(유지관리)	• 관리주체가 제9조에 따른 최소유지관리기준 이상으로 기반시설을 유지관리해야 함을 의무화
제9조(최소유지관리 기준의 설정)	• 기반시설 유형별 최소한의 유지관리 수준에 관한 지표 설정·고시 의무 부여
제10조(성능평가)	• 관리주체별 소관 기반시설에 대한 성능평가 실시 책무 부여와 이를 활용한 관리계획 마련 절차 제시
제11조(성능개선기준의 설정)	• 기반시설 유형별 관리주체가 유지관리보다 성능개선이 더 유리한지 판단하기 위한 기준(성능개선기준) 설정·고시 의무 부여
제12조(기반시설 실태조사)	• 시장 및 관리주체별 기반시설 실태조사 실시 시 반영해야 할 사항과 절차 제시
제13조(기반시설관리 시스템 구축・운영)	• 기반시설 유지관리 및 성능개선 현황 정보의 수집 용이를 위해 기반시설 관리시스템 구축·운영이 가능한 근거 조항 마련과 시스템 구축 시 관리주체별 정보 입력 의무화 권한 부여
제15조~제17조 (위원회 설치 등)	• 기반시설관리위원회 설치 근거 및 위원회 운영 절차, 분과위원회 구성 등 근거규정 마련
제18조(성능개선 충당금 적립)	• 관리주체별 기반시설 노후화 대비 성능개선에 필요한 재원 마련에 관한 근거 규정 마련

- 둘째, 지방자치단체별 노후 기반시설 대상 성능개선사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 노후 시설물 특성과 건설산업의 현실과 환경변화를 반영한 합리적 발주체계의 정비가 동행되어야 함.

- 노후 기반시설의 유지관리 및 성능개선 공사는 신축공사 대비 재실 또는 시설물 활용 상태에서 관련 공사를 진행하거나, 짧은 기간 기존 사용 시설물의 폐쇄를 통해 사업을 수행하는 특성으로 인해 공종의 특성과 더불어 사업의 특성을 함께 반영하여야 할 특징을 지니고 있음.

- 이뿐만이 아니라 노후 기반시설의 유지관리 및 성능개선 공사의 경우 단일공종으로 구성되어 있거나 부대공종의 비중이 작아 단일공종으로 판단하여 전문공사로 발주할 수 있는 특성을 지니고 있더라도 상기 제시한 바와 같이 재실 또는 시설물 활용 상태 또는 짧은 시설물 사용 폐쇄가 수반되어야 하는 사업의 특성과 더불어 대부분 도심지 공사로 인근 민원 발생 가능성이 큰 일반적 특성을 고려할 때 종합적인 계획·관리·조정 역량이 필요한 경우가 많아 종합공사로 발주할 필요가 있는 경우가 대부분임.

- 이와 관련한 대표적인 사례로 지난 2017년 서울특별시는 성산대교 북단 성능개선 공사를 들 수 있음. 당시 서울시는 당해 공사를 종합건설업이 아닌 시설물유지관리업으로 발주하여 관련 협회로부터 여러 차례 발주 정정 요청을 받았음에도 불구하고 266억원에 시설물유지관리업체가 이를 수주하여 사업을 수행함.[246] 하지만 해당공사는 접속교(L=212m)와 램프 2개소(L=100m)의 상판을 철거하고 교량 상부의 슬래브(slab)를 전면 교체하여 DB-18 교량에서 DB-24 교량으로 성능개선 하는 공사로 기타 부대공사와 가설교량 설치·철거 공종이 포함된 대규모 복합공종임을 고려하였어야 함.

- 더욱이 2021년 이후 종합·전문건설업이 상호시장 진출이 가능한 생산체계 개편이

246) 한계례, “입찰자격 완화로...박덕흠 일가 ‘266억 공사’ 따냈다”, 2020.9.24. 신문기사 참조.

이루어진 현시점 이러한 노후 시설물 성능개선 복합공사에 대한 자격 기준 부여에 대해 보다 면밀한 고려가 필요하며, 이는 국토교통부의 '건설공사 발주 세부기준' 만으로는 판단하기 어려운 점이 분명 존재함.

- 이에 노후 기반시설 대부분을 관리하는 지자체가 중심이 되어 상술한 사업의 특성과 함께 외부 산업환경 변화 등을 함께 고려한 세부적이고 선제적인 발주체계 정비가 필요함.

- 특히 건설공사 수행 과정상 복합공종임에도 불구하고 주된공종의 비율이 높다는 이유 또는 관례상 주로 전문공종으로 발주되고 있는 상·하수도 유지관리·성능개선공사 및 생활권 도로 정비사업에 대한 발주체계 우선 정비가 필요함.
  - 예를 들어 기존 사업발주 방식의 경우 사업 규모(도급금액)를 기준으로 종합공사와 전문공사로 구분하여 발주하는 방식을 지속하는 것이 아닌 사업에서 요구하는 종합적인 계획·관리·조정의 필요성과 품질 및 안전기준에 근거한 합리적 발주방식 도입을 고려하여야 함.
  - 또한, 이에 근거하여 종합 및 전문공사를 구분하고 이후 생산체계 개편에 따른 상호시장 진출 허용 필요 여부를 판단하는 합리적 절차의 준용이 고려되어야 할 것임.

- 이러한 노후 기반시설 대상 발주체계 정비는 기존 발주되어 준공된 노후 기반시설 유지보수 및 성능개선사업의 발주방식 분석을 통해 가능할 것이며, 핵심이 되는 개선 방향으로는 품질 및 안전을 확보할 수 있는 방향으로 발주체계를 정비하는 것이 바람직할 것임.

- 이뿐만이 아니라 주요 노후 기반시설에 대한 사업내용이나 목적을 고려한 성능개선공사의 범위, 발주 절차 및 방식, 주요 고려사항 등을 포함하는 성능개선공사 발주 가이드라인을 각 광역지자체 특성에 맞게 함께 마련하여 사업 수행 결과의 안정적 품질확보를 유도하여야 할 것임.
  - 이러한 노후 기반시설 성능개선공사 발주 가이드라인은 광역지자체 발주공사는 물

론 관내 기초지자체 발주 노후 시설물 성능개선 사업에도 적용 가능할 것이며, 이외에도 발주체계에 대한 정기적인 피드백 시스템을 함께 구축하여 발주 가이드라인의 지속 개정 또한 함께 고려하여 실효성도 함께 제고 가능할 것임.

마. 안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충

전국 공통

- 지방자치단체 차원의 지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출을 위한 세부과제 중 마지막으로는 안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충을 꼽을 수 있음.

- 앞서 살펴본 바와 같이 최근 노후 인프라 유지관리를 위한 다양한 법안 및 정책이 수립되어 진행 중이며, 이에 따라 안전 투자 비용 또한 함께 급증하여 연평균 8조원 수준으로 4년간 32조원으로 확대된 상황임.
  - 보다 구체적으로 국토교통부의 2020년 5월 발표 자료에 따르면, 최근 6년간 인프라 유지관리 예산은 전체 인프라 예산의 59.3%에 달한 상황이며, 이 또한 연평균 11.8%씩 증가하고 있음.
  - 이에 따라 지난 2019년 통계청 조사 결과에 따르면, 노후시설과 관련한 유지관리 산업은 최근 10년간 약 192%의 고속 성장을 기록하고 있으며, 업체 수 또한 연평균 8.8% 증가하고 있음.

- 하지만 관리 시설물 증가 대비, 한정된 예산으로 인한 관리의 사각지대는 계속해서 증가하고 있으며, 특히 중대형 인프라의 경우 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따라 안전하게 관리되는 편이나, 지방자치단체가 관리하는 지하시설물과 소규모 시설물의 관리 수준은 예산 및 인력 부족으로 선제적 유지관리 시행에 한계를 느끼고 있기에 매우 다른 상황임.

- 일례로 재난 또는 그 밖의 사고나 위험으로부터 국민의 안전을 도모하기 위해 위험상황을 상시 신고할 수 있는 행정안전부의 안전신문고 신고 현황을 살펴보면, <표

Ⅴ-66>과 같이 최근 5년간(2016~2020년) 안전신문고에 신고된 분야별 신고 건수 중 시설 분야 신고 건수가 매년 40.2~44.5%(통계 분류와 모수가 변경된 2020년 통계 제외)에 달해, 타 분야 대비 높은 비율을 차지하고 있는 상황임.

<표 Ⅴ-66> 행정안전부 안전신문고 접수(신고) 건수(전국 기준)

(단위 : 건, %)

신고 분야	2016년		2017년		2018년			2020년	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율		건수	비율
총 계	152,768	100.0%	226,898	100.0%	236,002	100.0%		1,889,200	100.0%
시설	66,742	43.7%	100,890	44.5%	94,887	40.2%		23,047	1.2%
교통	38,532	25.2%	50,751	22.4%	62,013	26.3%		1,065,184	56.4%
생활	13,893	9.1%	29,228	12.9%	28,935	12.3%		24,167	1.3%
기타	9,420	6.2%	9,969	4.4%	8,408	3.6%	…	657,519	34.8%
사회	8,909	5.8%	22,265	9.8%	22,055	9.3%		0	0.0%
학교	3,676	2.4%	4,428	2.0%	7,249	3.1%		47,250	2.5%
산업	11,460	7.5%	8,927	3.9%	11,699	5.0%		7,750	0.4%
해양	91	0.1%	16	0.0%	-	-		0	0.0%
기타	33	0.0%	294	0.1%	2	0.0%		64,283	3.4%
미지정	12	0.0%	130	0.1%	754	0.3%		0	0.0%

주 : 1) 2019년 통계부터 신고 분야 구분 기준이 변경되어 기존 기준으로 재분류한 결과.
2) 2019년 통계의 경우 신(新) 분류 체계 구분이 부적정하게 이루어져 있어 통계 파악에서 제외.
단, 총신고 건수의 경우 1,018,717건임.
3) 2020년의 경우 기타의 경우 코로나19 관련 집합금지 위반 등 신고유형이 추가되었으며, 교통 신고의 경우 불법주정차 신고 건수 급증의 원인으로 기존과 달리 신고가 급증.
자료 : 행정안전부, 안전신문고 홈페이지(safetyreport.go.kr).

- 주민의 안전을 위협하는 시설현황에 대한 자료는 타 통계를 통해 더욱 구체적으로 파악 가능함. 「재난 및 안전관리 기본법」에 근거하여 재난관리책임기관(국토부 등 12개 정부 부처)에서 공개하는 시설(2020년 기준 25개 시설)[247]의 각종 안전 점검·진단 결과 총 9,413,312개 시설 중 상당수의 시설물이 안전 등급이 보통 이하인

247) 2020년 기준 공개대상 시설물의 종류는 ① 학교, ② 승강기, ③ 어린이 놀이시설, ④ 체육시설, ⑤ 전기, ⑥ 어린이집, ⑦ 국립공원, ⑧ 유해화학물질, ⑨ 건축물 기본정보, ⑩ 건축물 안전정보, ⑪ 여객선, ⑫ 항만, ⑬ 전통시장, ⑭ 사방, ⑮ 시설물 안전, ⑯ 액화가스, ⑰ 유원, ⑱ 병원, ⑲ 식품판매, ⑳ 건설안전, ㉑ 원자력발전, ㉒ 소규모공공, ㉓ 폐기물처리, ㉔ 농업생산기반, ㉕ 해체공사장이며, 2023년까지 연차별로 대상 시설유형을 확대할 계획임.

것을 손쉽게 발견할 수 있으며, 시정명령 등 다양한 행정처분이 이루어지고 있는 상황임.[248]

- 이뿐만이 아니라 대표적인 주민 신고 채널인 서울특별시의 120 다산콜센터, 서울스마트불편 신고, 응답소 등을 통해 처리되는 안전 위협 시설물 수 또한 연간 수 천 건에 달하고 있는 상황임.

- 이러한 지역민 안전 사각지대를 개선하고 지자체의 관리 확대를 위해서는 첫째, 행정안전부를 통한 우회적 안전 신고체계 외 지자체별 시설물 안전 전담 창구를 운영하고, 시설물 안전 실태에 대한 점검 및 조속한 대책 수립을 위한 전담팀 배정을 통해 실행력을 제고하여야 함.
- 시설물 안전 전담 창구는 시설물 관련 안전사고 및 건설 현장의 위험 시설, 안전사고 등 사후 신고에서 사전적인 예방 차원의 조치를 접수하는 창구로 운영하여야 하며, 타 민원을 받는 기존 민원 창구와는 분리하여 대응력 강화를 꾀하여야 할 것임.
- 또한, 광역지자체별 운영 중인 건설사업 전담 본부(일례로 서울특별시의 경우 기반시설본부 등) 내 '응급시설 보수전담팀'을 운영하여 즉각적인 조치가 필요한 관내 시설물에 대해서는 즉각적인 대처가 가능토록 체계 마련이 필요함.
- 이러한 응급시설 보수전담팀의 대상 시설은 관내 소재한 소규모 시설 및 생활권 내 기반 시설을 대상으로 운영하는 것이 합당할 것으로 판단되며, 특히 전통시장 등 재해 우려 시설에 대한 수시 점검 기능과 연계함과 더불어 전국 차원에서 운영하는 국가 안전 대진단의 관내 관리 시설물의 총괄 컨트롤타워로서의 역할을 부여하여 조직 운영의 효과를 배가하여야 할 것임.

- 둘째, 지역민의 안전을 직접적으로 위협하는 천재지변과 산불 등의 인재(人災)를 극복할 수 있는 방재시설의 확충이 필요함.

- 계속되는 기상이변에 따라 최근 집중호우 등에 따른 재난지역 선포는 갈수록 증가하고 있으며, 이로 인한 피해 또한 해마다 천문학적 금액이 발생하고 있음.

248) 행정안전부, 안전정보 통합공개시스템(safewatch.safemap.go.kr) 참조.

· 대표적으로 2020년 여름 집중호우로 인해 충남과 전라 지역에 총 18개 시·군이 특별재난지역으로 선정되었으며, 공공시설과 인명 피해가 발생함.
· 또한, 최근 매년 동해 지역 산불피해로 강원, 경북 지역에 대한 특별재난지역 선포가 해마다 이어지고 있음.

- 하지만 방재시설 확충과 관련하여서는 여전히 상당수의 시설이 부족하거나 개선이 필요한 상황임. 일례로 한국건설산업연구원이 지난 2018년 전국 주민 8,574명을 대상으로 거주하고 있는 지역에 소재한 인프라 시설 수준에 대한 설문조사 결과[249], 재해방지시설의 성능(품질, 용량, 편의성 등)에 대한 만족도가 5점 만점 중 2.67점에 불과한 것으로 조사되어, 타 인프라 시설(주거시설, 문화·복지·체육시설, 상·하수도, 공원·녹지 등) 대비 불만족이 높은 상황임.
· 또한, 관내 재해방지시설의 노후도 및 안전수준과 관련해서는 2.95점(5점 만점)으로 조사되어, 여타 인프라 시설 대비 노후화 정도가 높고, 안전하지 않다고 대부분 인식 중인 것으로 조사됨.
· 이에 따라 관내 인프라 시설별 향후 투자 필요성에 있어서도 재해방지시설의 경우 의료 시설, 주차장, 문화·복지·체육시설 등과 함께 수요가 가장 높은 수준으로 조사됨.

- 결국 상술한 설문조사 결과와 더불어 안전신문고 신고 건수, 최근 자연재해와 인재(人災)로 인한 피해 경험과 피해액의 증가 현실을 종합 고려할 때, 향후 지자체는 중앙정부와 함께 국가안전대진단 결과를 토대로 안전 사각지대나 안전 우려 지역 등에 대한 방재시설 확충 계획을 선제적으로 마련하여 시행해 나아가야 할 것임.
· 서울 등 광역시의 경우 우선 도로·터널 방재시설, 소방시설, 생활권 도로에 대한 방재시설과 함께 주요 위험 관리 시설인 지하 매설물, 지하도상가 등에 대한 방재시설 확충을 우선 고려하여야 할 것임.
· 그 외 광역도의 경우 도심 내 급경사지, 산사태 발생 우려 지역, 상습 침수 피해지역(하천 방재시설 등)과 더불어 지역의 특성을 고려한 방재시설(예 : 강원도 등 산

249) 이영환 외(2018), 지역별 인프라 투자 정책방향 및 핵심 인프라 프로젝트 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

불 발생 지역의 경우 소규모 급수시설 확충 등)의 설치를 우선 고려하여야 함.

- 이를 위해서는 부족한 재원을 고려할 때 우선순위 설정을 통한 종합계획 수립에 근거한 빠른 이행이 필수적이기에 집중 공급계획 마련이 뒤따라야 할 것임.

2) 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도

가. 지역건설산업 보호 지원제도의 내실화

서울, 경북 우선 추천

- 앞서 3장을 통해 살펴보았듯이 현재 우리나라의 경우 지역건설업 보호를 위해 '지역의무공동도급제'와 '지역제한입찰제도' 등 주로 공공공사 입·낙찰 시 지역건설업 우대제도를 대표 지역건설업 보호 지원제도로 꼽을 수 있으며, 해당 제도들의 경우 지역건설기업에 공공공사 참여 기회를 제공하거나 지역건설기업만이 당해 사업에 참여할 수 있도록 제한하는 등 지역건설기업 보호·육성을 위한 '물량 배분'의 성격을 지니고 있음.

- 하지만 상기 제도에 대한 지자체의 적극적 활용과 더불어 관내 지자체 소관 공사 외 중앙정부 발주 공공공사(국가계약 대상 공사)에서의 지역건설업 보호 지원제도의 활용 여부에 대한 지자체 차원의 관심 정도는 지자체마다 큰 격차를 보이는 상황이며, 이에 따라 소재 지역별 지역건설산업의 역(逆)차별 마저 발생하고 있다고 볼 수 있음(<표 Ⅴ-67> 참조).

- 앞서 여러 차례 상술한 바와 같이 민간공사 대비 공공공사가 영세 지역건설기업의 보호를 통한 산업 육성에 있어 큰 효과를 발현한다는 점을 고려할 때 지방자치단체의 지역건설업 보호 지원제도 활용의 내실화를 통해 지역건설산업 활성화를 꾀하여야 할 것임.
  - 물론 민간공사가 공공공사 대비 시장 규모가 훨씬 크다는 점을 고려할 때 민간공사에서의 지역건설업 참여 제고를 위한 정책의 동시 운영 또한 중요한 과제임.

<표 Ⅴ-67> 2020년 기준 공공공사 지역건설업 수주 비율

(단위 : 조원, %, 계약금액 기준)

구 분	종합+전문 합산			종합건설업			전문건설업[주2)]		
	총 계약액	지역 건설업 계약액	비중	총 계약액	지역 건설업 계약액	비중	총 계약액	지역 건설업 계약액	비중
전 국	74.9	43.2	57.7%	43.1	23.3	88.0%	31.8	20.0	89.2%
서울	5.2	4.0	76.2%	2.1	1.5	88.0%	3.2	2.5	74.1%
부산	2.8	1.9	66.8%	1.6	1.0	82.2%	1.2	0.9	88.6%
대구	2.2	0.9	41.4%	1.4	0.4	80.6%	0.8	0.5	85.2%
인천	5.2	2.1	40.7%	3.6	1.3	85.3%	1.6	0.8	80.6%
광주	1.1	0.6	58.2%	0.4	0.3	78.6%	0.7	0.4	82.5%
대전	1.3	0.8	64.7%	0.6	0.4	85.5%	0.6	0.4	85.7%
울산	1.4	0.6	40.9%	0.9	0.3	75.9%	0.5	0.3	81.2%
세종	1.4	0.2	18.1%	0.9	0.2	45.2%	0.5	0.1	59.7%
경기	17.2	9.5	55.6%	10.2	5.7	84.5%	7.0	3.8	86.5%
강원	4.2	2.9	68.8%	2.3	1.6	92.9%	1.9	1.3	93.6%
충북	3.5	2.1	60.5%	2.0	1.1	87.2%	1.6	1.0	90.5%
충남	4.3	2.3	54.0%	2.3	1.2	83.7%	2.0	1.1	89.4%
전북	5.8	3.0	51.9%	3.8	1.6	90.0%	2.0	1.4	94.8%
전남	5.5	3.7	67.4%	3.1	2.0	92.7%	2.4	1.7	91.6%
경북	6.3	3.9	62.6%	3.6	2.2	89.1%	2.7	1.7	92.2%
경남	6.4	3.7	56.9%	3.8	2.0	90.6%	2.6	1.7	92.0%
제주	1.2	0.9	75.1%	0.7	0.5	92.3%	0.5	0.4	92.1%

주 : 1) 작성일(2022년 3월) 기준 전문건설업 계약통계는 2019년까지만 발표되어있으나, 대한전문건설협회 충남·세종지회의 협조로 비공인 통계정보를 활용.
2) 공공 발주공사의 지역건설업 수주 현황을 살펴보기 위해서는 공공발주자가 발주한 원도급 실적 정보만을 활용하는 것이 더 합리적일 것이나, 전문건설업 계약실적의 경우 통계정보의 부재로 인해 원·하도급 실적 합산 통계정보를 활용.

자료 : 대한건설협회(2022), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2022) 충남·세종지회 제공 자료.

- 이를 위해 첫째, 앞서 <표 Ⅲ-26>에서 살펴본 바와 같이 전국 17개 광역지자체가 모두 제정하여 운영 중인 지역건설산업 활성화 조례의 내용 중 서울, 경북을 제외한 모든 지자체의 경우 지자체가 조사한 지역건설산업의 각종 실태조사 결과와 활성화 계획에 대한 평가, 관련 정책 검토 등의 역할을 담당하는 지역건설산업활성화 위원회를 설치하도록 규정하고 있기에 이에 대한 위원회의 위상 재정립과 운영 활

성화 방향 모색이 필요함.

- 이는 현재 대다수의 지자체의 경우 지역건설산업 활성화 위원회를 1년에 1~2회에 걸쳐 지자체 담당 부서와 지역건설산업을 대표하는 협·단체가 참여하는 회의를 통해 단순히 지역건설업계의 건의를 전달받는 역할만을 제한적으로 수행하고 있기 때문임.

- 하지만 지역건설산업 활성화 위원회의 운영을 체계화하여 실질적 활동을 수행한다면, 지역건설업이 처한 실태에 대한 면밀한 조사와 이에 근거한 지역맞춤형 지역건설산업 활성화 정책 마련과 더불어 기존 정책의 평가와 함께 지자체 차원에서 추진하는 지역건설산업 활성화 정책의 지역건설업계 전파와 이해 확산 등 다양한 효과를 창출 가능한 진정한 정책의 선순환 구조를 갖출 수 있을 것임.
  - 보다 구체적인 방향으로는 지역건설산업활성화 위원회(지자체 조례에 따라 지역건설산업활성화협의회 또한 동일함. 이하 같음)는 우선 지역건설산업 활성화와 관련된 제반 논의를 중심으로 운영하되, 다양한 당해연도 지역건설산업 관련 현안들에 대한 이해조정 및 협조를 유도하는 기구로 활용 가능할 것임.
  - 또한, 지역건설산업 활성화 계획상 주요 과제의 수행실적 및 보완사항 등에 대한 협의 기능은 물론, 지자체 관내 공공 발주기관들의 역내 지역건설산업 참여 확대 활동에 대한 평가와 개선방안 모색 등을 담당 가능함.
  - 즉, 위원회는 지자체는 물론 지역 내 공공 발주기관, 종합 및 전문건설업계, 전기·정보통신·소방시설 업계(지역건설산업 활성화 조례 내 지역건설산업의 범위를 확대 적용 시), 지역 소재 자재·장비 및 엔지니어링과 건축사 업계 등을 아우르는 공공 및 민간협력 기구로서의 역할을 수행할 수 있을 것임.

- 이를 위해서는 <표 Ⅴ-68>과 같이 현재 지자체별 상이하게 규정되어 있거나 위원회 구성이 명시가 되어 있지 않은 지역건설산업 활성화 조례의 내용 내 지역건설산업 활성화 위원회의 구성 및 역할, 위원의 해촉·제척·기피·회피, 관련 기관 참여 및 의견 청취, 조사연구 의뢰, 소위원회(실무위원회) 구성 등의 내용이 꼼꼼하게 규정되어야 할 것임.

<표 Ⅴ-68> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례 중 지역건설산업 활성화 위원회 설치·운영 내용에 대한 비교-(1)

주요 내용		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
위원회 설치 근거		X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
위원회 역할(심의 및 자문)	지역건설 지원 및 육성	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
	지역건설업 수주율 제고	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
	지역건설 참여 확대를 위한 방안	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
	지역건설업계 애로사항 수렴 및 해소	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
	지역건설산업 활성화 정책 검토	X	X	X	X	X	X	X	X	○	○	X	X	○	X	X	○	○
	지역건설산업 실태조사 계획·결과 검토	X	X	○	○	○	X	X	X	X	X	X	X	X	○	X	○	○
	인센티브 지원	X	○	○	X	X	X	X	○	X	X	○	X	○	○	X	○	X
	기타 법령 및 제도개선	X	X	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○	○	○	X	X	○
	설계 및 시공 부실 방지	X	X	○	X	X	X	X	X	○	X	○	X	X	X	X	X	○

<표 Ⅴ-68> 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례 중 지역건설산업 활성화 위원회 설치·운영 내용에 대한 비교-(2)

주요 내용	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
위원구성 방법 (당연직과 기타)	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
위원 임기	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
위원의 해촉 등	X	X	○	X	X	X	○	X	○	○	X	X	○	X	X	X	X
위원장의 역할(직무)	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
위원회 회의 개최 방법	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○
정례회의 규정 여부	X	X	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X	○
전문가 등 위원회 참석 근거	X	○	○	X	X	X	X	○	X	X	X	○	X	X	X	X	X
조사연구 의뢰 가능 여부 규정	X	X	○	X	X	X	X	○	X	X	X	○	X	X	X	X	X
소위원회 또는 실무팀(지원팀) 운영 근거	X	○	○	○	○	○	○	X	X	○	X	○	○	X	○	X	○

주 : 2022년 3월 기준.
자료 : 행정안전부, 자치법규정보시스템 및 법제처 국가법령정보센터, 서울특별시 법무행정서비스.

- 이에 본 연구에서는 <부록 5>에서 제시한 지역건설산업 활성화 촉진 조례(전부개정안)의 내용 중 제15조와 제16조를 통해 각 지자체가 보완해야 할 구체적인 지역건설산업 활성화 위원회 설치 및 운영 내용(법적 근거)에 대해 제안하였음.

- 둘째, 「지방계약법」과 동법에 따른 행정안전부 예규(지방자치단체 입찰 및 계약집행기준), 전국 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례에서 규정하고 있는 지역의무공동도급과 지역권고하도급률 적용 강화 및 인센티브제 확대 시행을 통해 지역건설산업의 안정적 물량 제공에 근간인 지자제 발주 공공공사의 버팀목 역할 확대 방안 마련이 필요함.

- 물론 앞서 <표 Ⅲ-27>에서 살펴본 바와 같이 현재 전국 17개 광역지자체의 경우 모두 지역건설산업 활성화 조례 내 조례에서 규율할 수 있는 지자체 발주공사에 대해 <표 Ⅴ-69>와 같이 지역의무공동도급 권고 비율을 제시하고 있으며, 이뿐만이 아니라 지자체 발주공사에 대한 지역건설산업의 하도급 참여 비율 또한 <표 Ⅴ-70>과 같이 권장 중임.
  - 지역의무공동도급 권고 비율의 경우 전국 17개 광역지자체 모두 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'에 근거하여 최대 비율인 49% 이상으로 규정 중임.
  - 또한, 상위법령에 별도 근거가 부재한 지역건설기업과의 하도급 권장 비율은 최소 50% 이상부터 최대 70% 이상까지 그 범위를 확대하여 규정 중임.
  - 이 중 부산, 대구, 인천, 광주, 충북, 전남, 경남의 경우 지역건설기업과의 하도급 권장 비율을 최대 70% 이상으로 규정 중이며, 강원도의 경우는 도급금액이 10억원 미만인 경우 지역건설기업과의 하도급 비율을 50% 이상, 도급금액이 10억원 이상인 경우 지역건설기업과의 하도급 비율을 70% 이상으로 차등하여 규정 중임.

<표 Ⅴ-69> 지역건설산업 활성화 조례 내 지역의무공동도급 비율 규정 현황

지자체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
권고비율	49%까지	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상
강원	**경기**	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**
49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상	49% 이상

<표 Ⅴ-70> 지역건설산업 활성화 조례 내 지역하도급 권장 비율 규정 현황

지자체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
권장비율	60% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상
강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
50% 또는 70% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상

주 : 2022년 3월 기준.
자료 : 전국 17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례.

- 상술한 바와 같이 지자체 발주공사에 대한 지역건설기업과의 공동도급 권고 비율은 17개 광역지자체 모두 상위법령에서 규정한 범위 내에서 동일(49% 이상)하게 규정하고 있어 지역 간 형평성이나 상대적 역차별 문제에서 벗어나 있다고 판단할 수 있으나, 지역건설기업과의 하도급 권장 비율의 경우 그 근거가 불분명하고 요구 비율이 높다는 점에서 추가적인 고려가 필요한 상황임.

・물론 조례에서 규정 중인 지역건설기업과의 권장 하도급 비율은 「건설산업기본법」에 따른 하도급률을 가이드로 생각할 수도 있으나, 「건설산업기본법」에서 정한 적정 하도급률(도급금액의 82%, 발주자 예정가격의 64% 이상)은 저가하도급 방지를 위한 제도적 장치 마련 사항으로 지자체 조례를 통해 규정 중인 비율과는 도입 목적과 내용이 상이함.

・또한, 무엇보다도 상위법령이라 할 수 있는 「지방계약법」 및 관련 예규에서 지자체 발주공사의 지역건설업 하도급 권장 비율과 관련한 사항을 규정하고 있지 않기에, 지역건설기업과의 하도급 권장 비율에 대한 근거는 부재한 상황임.

・그럼에도 불구하고 전국 모든 광역지자체는 지역건설산업을 활성화하고 지역건설기업의 보호를 위해 지역건설기업과의 하도급 권장은 물론 하도급 권장 비율 역시 상향하는 방향으로 경주 중임.

・이뿐만이 아니라 각 지자체는 조례를 통해 규정한 지역건설기업과의 하도급 권장 비율 준수를 위해 인허가 시 개별 건설공사 발주자에 이를 요구하는 등 관련 행정조치 또한 활발히 추진하고 있는 상황임.

- 하지만, 다음과 같은 최근 연구 결과[250]에 따르면 게임이론 적용 시 지역의무공동

도급이나 지역권고하도급 비율의 경쟁적 상향은 제도의 실효성이 낮은 것으로 분석되어 지역건설산업 활성화에 있어 큰 역할을 담당하지 못할 것으로 예상됨.

<표 Ⅴ-71> 지자체의 경쟁적 지역의무공동도급비율 및 지역권고하도급비율 상향의 불필요성 관련 선행연구 결과 요약

- 선행연구에서는 간단한 게임이론 모형(game theory model)을 이용하여 모든 지방자치단체가 지역의무공동도급 비율을 최대 상향 비율인 49%로 정하게 된 현상을 살펴보았으며, 이를 통해 지역의무공동도급 비율 및 지역권고하도급비율 상향의 불필요성(실효성 부재)을 다음과 같이 도출함.
  - 먼저 선행연구 모형의 전제와 구조를 살펴보면, 참여 주체(player)는 개별 지방자치단체의 입안자이며, 게임은 순차적으로 진행됨.
  - 모형의 진행 순서는 한 지방자치단체가 조례 개정을 통해 지역의무공동도급비율을 정하면, 나머지 지방자치단체에서 이를 관찰한 후 해당 지역의 지역의무공동도급비율을 정하는 순서로 진행됨.
  - 지역의무공동도급비율의 정책 목적은 지역건설기업에 대한 건설물량 확보를 통한 지역경제의 활성화하에 그 목적이 있음. 즉, 게임 참여 주체의 효용(utility)은 물론 정책 목적 달성에 가장 크게 비례할 것임.
  - 그러나 지역경제의 활성화라는 정책 목표는 지역의무공동도급비율이라는 정책 개입 이외에도 거시경제의 영향, 건설수요 등 다양한 외부적 요인의 영향을 받을 수밖에 없음. 이에 따라 정책 목적의 달성은 확률분포(probability distribution)를 따른다고 가정할 수 있음.

- 설명(모형 해석)의 단순화를 위해 선행연구에서는 분석에서 지역의무공동도급비율의 권장 비율을 49%로 설정하는 경우, 50%의 확률로 1의 효용을 얻고, 50%의 확률로 -1의 효용을 얻는다고 가정함.
  - 단, 게임의 참여 주체가 49%의 공동도급비율 이외에 선택할 수 있는 정책 옵션은 「지방계약법」에서 최소기준으로 정한 40% 초과에서 49% 이하까지의 비율임(앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 정책입안자는 해당 지역의 건설 여건 등을 고려하여 해당 구간 내에서 재량적으로 지역의무공동도급비율을 선택할 수 있음)

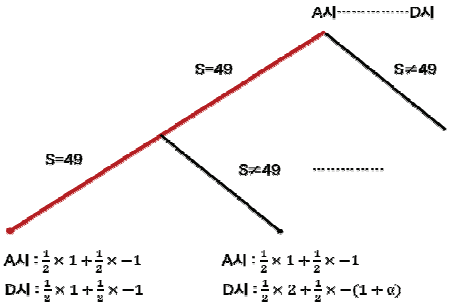
- 따라서 동 게임 모형에서의 참여 주체의 전략 집합은 $s \in \{40, 49\}$로 정의할 수 있음.
  - 한편, 동 본석에서 49% 이외의 대안을 지역의무공동도급 비율로 정할 경우 50%의 확률로 2의 효용을 얻고, 50%의 확률로 -1-α의 효용을 얻는다고 가정함(여기서 α는 49% 이외의 대안이 실패한 경우 음의 효과를 발현할 정치적 리스크 비용(cost of political risk)임).
  - 50%의 확률로 정책대안이 성공하였을 경우, 해당 지방자치단체는 법령 상한선(49%)을 단순히 위임한 경우에 비해 더 높은 효용인 2를 얻지만 반대로 나머지 50%의 확률로 정책 대안이 실패하였을 경우, 해당 지방자치단체는 -1의 효용에 정치적 리스크 비용 α를 차감하여야 함.

250) 양준석 외(2009), 대전지역 건설산업 활성화 방안 연구, 대전세종연구원

<표 Ⅴ-71> 지자체의 경쟁적 지역의무공동도급비율 및 지역권고하도급비율 상향의 불필요성 관련 선행연구 결과 요약 -(계속)

- 이때 정치적 리스크 α는 다른 지역에서 49%를 지역의무공동도급 비율로 정한 지방자치단체의 수가 많을수록 커질 수밖에 없음. 이는 대세적 흐름에 따르지 않고 독자적으로 정책을 결정한 데 따른 지역사회의 비난이 해당 지방자치단체의 정책입안자에게 집중될 것이기 때문임.

- 이러한 상황을 전개형 게임나무(game tree)로 표현하면 아래 그림과 같이 도식 가능함.
- 개별 지방자치단체가 「지방계약법」상 상한선인 49%로 지역의무공동도급 비율을 정할 때, 1/2의 확률로 1의 효용을 얻고, 1/2의 확률로 -1의 효용을 얻기 때문에 해당 지방자치단체의 효용에 대한 기대확률은 0임.
- 반면, A라는 지방자치단체가 의사결정을 할 때, 다른 지역을 따라 49%의 지역의무공동도급 비율을 정할 경우의 기대확률은 0이지만, 49% 이외의 비율을 정하면 기대확률은 $\frac{(1-\alpha)}{2}$임.
- 이에 따라 A 지자체의 입장에서는 $\frac{(1-\alpha)}{2} \geq 0$인 경우 대세적 흐름을 거스르고 49% 이외의 비율을 지역의무공동도급 비율로 선택할 유인이 생길 수밖에 없음.
- 즉, A 지자체는 정치적 리스크를 나타내는 α값이 보다 같거나 작은 상황에서 이와 같은 선택을 할 것임.



- 하지만 정치적 리스크 α는 다른 지자체에서 49%를 지역의무공동도급 비율로 정한 지자체의 수가 많을수록 커지기에 다른 지자체의 행동을 관찰한 A 지자체는 정치적 리스크를 감수하지 않고 49% 비율을 그대로 답습할 가능성이 커짐.
- 또한, 이러한 지역의무공동도급 비율의 결정구조는 지역권고하도급 비율도 동일하게 작용할 것임.

자료 : 양준석 외(2009), 대전지역 건설산업 활성화 방안 연구, 대전세종연구원 참조, 전영준 외(2020), 충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도 재인용 및 추가 작성.

- 더욱이 작성일 기준 2022년 올해 공정거래위원회는 경쟁·소비자 권익을 제한하는 지자체 조례 개선과제 196개를 선정하고 그 중 지역의무공동도급 및 지역하도급권고 비율 조항에 대해 “제도의 필요성은 인정되나, 이로 인한 공익적 효과보다는 지

역업체 간 담합을 조장하는 결과를 초래할 우려가 있는 경쟁제한 효과가 큰 규제”로 판단하여 지자체와 협의 후 해당 조항 삭제 추진을 주요 업무 추진 방향이라 발표함.[251]

- 다만, 공정위의 주장과 같이 지역건설산업 활성화 조례 내 지역의무공동도급 및 지역권고하도급 비율의 규정을 일괄 삭제하는 것은 지역건설산업이 처한 현실과 지자체 재원의 활용을 통한 지역 내 소재한 지역건설기업의 일정 수준 물량 확보와 보호 필요성 등을 종합 고려할 때 바람직하지 않을 것으로 판단됨.

- 결국 지역건설산업 활성화와 이를 통한 지역경제 활력 제고를 꾀하기 위해서는 기존과 같이 역내수주율 향상을 위해 모든 광역지자체가 운용 중인 지역건설기업과의 하도급 권장 비율을 경쟁적으로 상향하여 설정하고 이의 준수를 강력히 유도하기 위한 행정 활동을 수행하는 것이 아닌 지역건설기업의 자연스러운 참여 확대를 유도하기 위한 지자체별 인센티브 정책을 확대 시행하는 것이 합리적인 방향일 것임.

- 예를 들어 지역건설기업과의 지역하도급 권장 비율 및 민간공사임에도 지역의무공동도급 비율 이상 지역건설기업과의 단독 또는 공동도급을 체결한 발주자 및 원도급자를 대상으로 향후 지자체 발주 공공공사 입찰 시 가점을 제공한다던가, 인·허가 원스톱 서비스 제공, 현장점검 완화 및 애로사항 행정지원, 경영자금 지원 시 우대금리 제공 등 다양한 인센티브 방안을 마련 가능할 것임.
  - 이미 대구광역시의 경우 지역하도급 권장 비율을 우수하게 달성한 원도급자를 대상으로 지자체장 감사 서한을 발송하거나 현장 내 애로사항을 적극 지원 중임.
  - 또한, 대전광역시 역시 지역건설기업의 하도급 참여 비율이 우수한 원도급자를 대상으로 지역건설산업 활성화 유공 포상을 시행 중임.
  - 이뿐만이 아니라 기초지자체 중에서는 경기도 화성시의 경우 지역건설기업 참여율이 높은 주택건설공사의 시공자(원도급) 및 감리자를 상급 기관 및 화성시 연말 표

251) e대한경제, “안전·부실 우려...과도한 지역업체 ‘밀어주기’ 개선 추진”, 2022.3.10. 신문기사 참조.

창(우수 시공·감리자) 대상자로 우선 추천하고, 화성상공회의소, 지역 건설 관련 협·단체 등 관련 포상에 우선 추천하는 등 주택건설사업 참여자의 지역경제 활성화에 대한 관심과 협력을 인센티브 부여로 유도하고 있는 상황임.

- 이러한 인센티브 부여를 위해서는 지자체별 지역건설산업 활성화 조례 내 인센티브 부여 조항을 개정하여야 할 것임.

- 이 외에도 광역지자체 관내 기초지자체 발주 공공공사에서도 지역건설기업의 하도급 참여 확대 유도를 위해 기초지자체 관내 발주공사의 평균 지역건설업 하도급 비율이 지역하도급 권장 비율 이상을 달성한 기초지자체의 경우 관계자(공무원) 포상 및 기초지자체 숙원 사업 예산 우선 지원권 부여 등 간접적 지원책 마련을 위한 방안을 함께 고려 가능할 것임.

- 또한, 이러한 정책 내용과 방향의 변화(인센티브)를 꾀하기 위해서는 먼저 현재 지자체별 상이하게 규정 중인 지역하도급 권장 비율을 동일한 수준으로 일원화하는 것이 필요할 것으로 판단되며, 이는 시·도지사협의회 등을 통해 상호 합의하여 조례 개정이 이루어져야 할 것임.

- 셋째, 상술한 지역건설업(종합 및 전문건설업과 타 법령에 따른 공사업) 외에도 지역건설산업을 구성하는 핵심 사업자는 지역건축사와 지역 건설엔지니어링을 들 수 있으나, 그간 상대적으로 해당 사업군(群)의 경우 지역건설산업 활성화 대상에서 소외됐기에 지역 건설엔지니어링 및 건축사 수주 확대를 위한 지원책 마련이 필요함.
  - 특히 그간 건설엔지니어링 기업의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 공공공사 물량 배분 영역에서 소외되어와 대형사의 수주독점 현상이나, 대형사의 수주 후 지역건설엔지니어링 기업을 대상으로 한 저가 하도급 문제에 직면해왔던 상황임.

- 다만 최근 일부 광역지자체의 경우 법령에서 위임한 범위 내에서 그간 상대적으로 지역건설기업 보호에 대한 정책이 부족했던 건설엔지니어링 사업에 대한 낙찰제도

(평가 기준) 개정을 추진하고 있기에 이를 벤치마킹하여 지역 건설엔지니어링에 대한 안정적 수주물량 확보 및 보호를 꾀하여야 할 것임.

・일례로 세종특별자치시는 2020년 4월 '지역업체 보호 강화방안' 발표 시 지역 건설엔지니어링 분야에 대한 개선책을 마련하였는데 그 내용을 살펴보면, 5,000만원 이상 건설엔지니어링 사업발주 시 지역 건설엔지니어링 기업이 수주에 도움이 될 수 있도록 '세종시 일반용역 적격심사 세부기준'을 개정하여 지역 내 소재한 건설엔지니어링 기업의 참여도나 신인도 배점을 상향함.

- 또한, 앞서 3장에서 살펴보았듯이 한국수자원공사(K-Water)의 경우 건설엔지니어링사업(설계용역)에서의 대형사 수주독점 문제를 개선하고 역량 있는 중소엔지니어링 기업 육성을 위해 대형사 간 공동도급 비중 상한 설정, 25억원 미만의 소규모 건설엔지니어링 사업의 경우 대형사 간 공동도급 불허, 지역공동도급 비율 상향, 지역 건설엔지니어링 기업의 입찰 참가 문턱 완화 등의 조치를 취함(<표 Ⅲ-22> 및 <표 Ⅲ-23> 참조).

- 이러한 사례를 벤치마킹하여 역내 지역 건설엔지니어링 및 지역건축사의 지자체 발주공사 참여 확대를 유도하기 위해 다음과 같은 방안 마련이 필요함.

- 첫째, 세종특별자치시의 사례와 같이 타 광역지자체의 경우 또한 '일반용역 적격심사 세부기준' 개정을 통해 지역 건설엔지니어링의 참여 확대를 유도하여야 할 것임.

・광역지자체의 일반용역 적격심사 세부기준의 경우 대부분 용역의 특성, 사용 목적 및 내용 등에 따라 심사 분야별(입찰가격은 제외) 배점 한도를 10%의 범위 내에서 가감 조정할 수 있으며, 심사항목별(신인도 제외) 세부 사항을 추가하거나 제외할 수 있기에 동 규정을 활용하여 지역 건설엔지니어링 참여 확대를 유도할 수 있는 심사 세부 분야를 신설하거나 강화하는 방안으로 개정이 필요함.

・또한, 대부분의 광역지자체 일반용역(시설 분야) 적격심사 세부기준에서는 추정가격 5억원 이상의 용역에 대해서만 지역 건설엔지니어링 참여 비율에 따른 배점을 부여 중이기에 이를 5억원 미만의 소규모 건설엔지니어링 사업에까지 확대 적용하도록 개정이 필요하며, 이 외에도 한국수자원공사와 같이 지역 건설엔지니어링 참

여업체 수 또한 포함하여 평가하는 방안 또한 모색 가능할 것임.

- 이뿐만이 아니라 건설엔지니어링 산업의 고질적 병폐라 할 수 있는 대형사 수주독점이나 대형사 수주 후 지역 건설엔지니어링 기업에게 저가 하도급으로 이어지는 문제를 해소하기 위해 한국수자원공사의 사례를 참고하여 대형사 간 공동도급 비중 상한 설정과 더불어 중대형 사업의 경우 지역 건설엔지니어링과의 공동도급을 유도하는 평가 기준의 운영과 소규모 사업의 경우 대형사 간 공동도급을 원천적으로 불허하는 방안 마련을 함께 검토 가능할 것임.

- 둘째, 지자체 발주 건축설계 용역에서의 지역 소재 건축사사무소의 참여 확대를 유도하고 역내 건축사사무소의 경쟁력을 제고하기 위한 방안으로 설계공모(설계경기) 사업추진 시 지역가점제 도입 등의 방안 모색이 필요함.

- 예를 들어 대형 설계공모 사업의 경우 광역지자체 관내 소재한 건축사사무소를 대상으로 지역가점제를 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이며, 기초지자체 발주 중소형 설계공모 사업이 경우에는 해당 기초지자체 소재 건축사사무소를 대상으로 지역가점제를 운용하는 방안을 검토 가능할 것임.
- 물론 지역가점제 도입은 다른 지역 소재 업체에 대한 경쟁을 제한하여 불공정 문제가 불거질 수도 있겠으나, 이미 각종 공사나 물품 입·낙찰 시 지역업체 참여 등에 대한 가점제를 활발히 운영하고 있다는 점을 고려할 때 충분히 적용 가능한 방안으로 판단됨.

- 또한, 중대형 건설사업의 설계 공모의 추진방식에 있어서도 사업 규모만을 고려하여 국제지명 공모를 추진할 것이 아닌 역량을 갖춘 지역건축사사무소의 참여 확대를 유도하기 위해 2단계의 제안 공모 방식의 적용 또한 고려할 수 있을 것임.

- 이러한 지역 건설엔지니어링 및 지역건축사사무소의 지자체 발주공사 참여 확대 유도를 위한 방안 추진을 통해 그간 상대적으로 지역건설산업 활성화 정책 대상에서 소외되었던 역내 건설엔지니어링 기업 등을 보호·육성할 수 있을 것이며, 역내 건설엔지니어링 사업에의 지역업체 참여 확대를 통해 역량을 강화하고 경쟁력 제고를 유도할 수 있을 것임.

나. 지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련

서울, 제주 外 우선 권고

- 앞 절의 지역건설업 보호 지원제도의 내실화와 관련한 과제 대부분은 지방자치단체 발주공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 유도하기 위한 정책 방안과 관련한 내용이 대부분임.

- 하지만 지역건설산업 보호 강화를 통한 지역건설산업 육성을 유도하기 위해서는 이 외에도 지역에서 이루어지는 민간 발주 및 국가계약 공사 또한 지역건설산업 참여 확대를 유도하기 위한 방안 마련이 함께 고려되어야 할 것임.

- 이에 우선 관내에서 이루어지는 국가계약 대상 공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 유도하기 위한 지방자치단체가 추진해야 할 정책으로는 크게 다음 두 가지 방안에 대해 고려 가능할 것임.

· 중앙정부 등 국가계약 대상 발주자와 지방계약 대상 발주자의 계약실적 구분이 불가능한 전문건설업 외 종합건설업 기준 중앙정부 발주공사와 지자체 발주공사의 역내 지역건설기업 수주 현황을 살펴보면, 앞선 <표 Ⅱ-14>와 다음 <표 Ⅴ-72>와 같이 지역건설기업의 활용 수준은 국가계약 공사가 월등히 저하되는 상황임을 알 수 있음.

<표 Ⅴ-72> 지역별 중앙정부 및 지방자치단체 발주공사의 당해 지역 소재 종합건설업 계약실적(2019년 및 계약금액 기준)

(단위 : %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
정부(A)	22.3%	39.2%	25.9%	51.3%	73.7%	40.5%	22.9%	14.2%
지자체(B)	82.3%	78.5%	71.8%	80.3%	79.1%	75.1%	63.2%	68.0%
격차(B-A)	60.0%	39.3%	45.9%	29.0%	5.4%	34.6%	40.3%	53.8%
경기	**강원**	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**
51.6%	49.0%	28.5%	38.3%	44.1%	50.3%	40.1%	40.8%	55.2%
77.6%	88.4%	92.2%	78.7%	89.8%	87.0%	81.9%	85.1%	92.2%
26.0%	39.4%	63.7%	40.4%	45.7%	36.7%	41.8%	44.3%	37.0%

- 이처럼 지역에서 이루어지는 국가계약 대상 공사 대부분이 전국을 대상으로 발주되고 지역건설기업 활용 우대가 지방계약 대상 공사와는 달리 외면받는 상황을 극복하기 위해서는 첫 번째로 지방자치단체 차원에서 관내 국가계약 대상 공사 발주기관과의 발주 전 사전협의 및 정례 협의체 구성 등을 통해 지역건설산업을 우대할 수 있는 현행 제도의 적용 확대(지역제한 적용 확대, 지역의무공동도급 활용, 지역기업 참여 시 낙찰자 평가 가점 상향 등)를 마련해 나아가야 할 것임.

・이미 일부 광역지자체(인천, 대전, 강원, 충남 등)의 경우 역내 수주율 증대를 통해 지역건설산업의 활성화를 유도하고, 지역건설기업을 보호·육성하기 위해 관내 소재하거나 관내 지역을 사업지역으로 관장하고 있는 중앙부처 및 공기업, 공공단체와의 위원회 운영 또는 정례적 간담회 개최를 통한 지역건설산업 참여 확대 요구를 시행하고 있는 상황임.

・일례로 인천광역시의 경우 부시장(균형발전정무부시장) 주관으로 역내 국가계약 대상 공기업(한국토지주택공사 인천지역본부, 인천국제공항공사 등)과의 정례적 협의를 통해 공사발주 시 지역건설기업 우대방안을 마련하거나, 지역 자재·장비·근로자의 채용을 권고하는 등의 방안을 함께 마련하고 있음.

・대전광역시의 경우 지역건설기업의 원도급 수주지원 확대 방안 중 하나로 관내 공공 발주기관에 지역건설산업 활성화 협조 요청(서한문)을 반기 또는 수시로 발송하는 등 관내 소재하거나 관리 권역인 국가계약 대상 공공 발주기관에 지역건설기업 활용을 계속적으로 요구 중임.

・강원도의 경우 이와 달리 국가계약 대상 공사의 지역건설기업 참여 확대, 대형 공공공사 발주 시 지역 우수기업 참여, 지역 자재·장비 사용, 지역 인력 고용 등을 위해 관내 공공 발주기관과의 상생협력(MOU)을 체결함.

・경상남도와 충청남도 또한 역내 소재한 국가계약 대상 발주기관과의 주기적 간담회 개최를 통해 지역건설기업 참여 확대를 유도하고 있음.

- 이에 인천, 대전, 강원, 충남을 제외한 타 광역지자체의 경우 관내 발주되는 국가계약 대상 공공 발주기관의 공공 발주공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 꾀하기 위해 관내 소재하거나 당해 지역을 소관 지역으로 하는 공사 등 공공 발주기관을 대상으로 정례적(최소 반기별) 협의체 운영, 간담회 개최 등의 방안을 통해 국가계

약 대상 공사의 지역건설기업 수주율 증대방안을 연속적으로 협력하는 체계 구축이 필요함.

- 구체적으로는 앞서 살펴보았듯이 「국가계약법」의 적용을 받는 공공 발주기관의 경우 지역건설기업 우대 발주가 제도적으로는 가능하나, 그간 전국단위 발주 관행이 지속적으로 이루어져 왔기에, 지방자치단체 차원에서 관내 공기업 등을 대상으로 협의회를 운영하여 지역건설기업 우대 절차의 반영을 요구하여야 할 것임.
- 이러한 협의체 운영이나 간담회 개최 등을 위해서는 대전 및 강원과 같이 사전 지자체 차원에서 관내 국가계약 대상 공공 발주기관을 대상으로 서한문, 공문 등을 계속적으로 발송하고, 업무협약(MOU)을 체결하는 것을 병행하여야 할 것임.
- 이 외 앞서 3장에서 살펴본 인천광역시 상수도 사업본부 사례를 벤치마킹하여 중대형 국가계약 공공공사를 관내에서 발주할 경우 개별 사업 건별 지역건설산업 참여 확대 협약식을 체결하는 등의 구체적 행정조치 추진 또한 함께 고려 가능할 것임.

- 이와 관련하여서는 충청남도의 사례가 협의체 구성의 범위와 목표의 구체성에 있어 참조 가능한 사례이기에 타 광역지자체의 경우 또한 이와 유사한 협의체 구성이 합당할 것으로 판단됨.

- 참고로 충청남도는 2022년 관내에서 발주되는 국가계약 발주공사의 지역건설업 수주율 40%를 목표로 도내 소재한 정부 및 공공 14개 기관[252]과의 협의체 구성과 정례적 회의 개최를 통해 지역제한입찰 적용 확대 등 지역건설산업의 참여에 대한 관심을 지속적으로 제고시키고 있는 상황임.[253]

- 두 번째로는 일부 광역지자체가 지역건설업 참여 확대를 유도하기 위해 시행 중인 연초 발주계획 공고를 확대하여 관내 소재하거나 당해 지역을 소관하는 국가계약 공공 발주기관과 함께 연초 합동 발주계획 안내를 시행하여 지역건설업 참여 확대를 유도하여야 함.

---

252) ① 대전지방국토관리청, ② 해양수산부 대전지방해양수산청, ③ 충청남도교육청, ④ 한국서부발전, ⑤ 한국중부발전, ⑥ 한국동서발전, ⑦ 한국환경공단, ⑧ 한국도로공사, ⑨ 한국수자원공사, ⑩ 한국토지주택공사, ⑪ 한국농어촌공사, ⑫ 국가철도공단, ⑬ 한국가스공사, ⑭충청남도개발공사가 협의체 구성원임.

253) 충청남도 건설교통국(2022), 충청남도 지역건설산업활성화 추진계획 참조.

- 이와 관련하여 이미 대구, 대전, 울산, 세종, 충남, 전북의 경우 지역건설업 수주율 증대방안으로 연초 발주계획 설명회 개최, 대형 민간공사 발주계획 등 정보 제공, 공공 발주계획 홈페이지 게재, 발주계획 책자 제작·배포 등의 활동을 적극적으로 추진 중임.

· 대구광역시의 경우 역내 발주하는 예정가격 100억원 이상 모든 지자체 발주 공공공사를 대상으로 계획단계에서 발주계획 설명회를 개최하여 사업 개요나 추진상황, 발주 시기 및 방법 등을 지역건설기업에 안내하고 있음.
· 대전광역시 역시 자치구 및 지역 관련 협·단체와의 상생협력을 목표로 매월 또는 분기별로 신규 건설정보나 발주계획을 제공 중임. 특히 최근에는 그 범위를 확대하여 민간 대형건설사업을 대상으로도 발주계획을 제공하는 등 정보 제공 범위를 확대함(도급 예정액 기준 200억원 이상에서 150억원 이상으로 확대).
· 울산광역시의 경우 지역건설기업의 역내 공사 수주 향상을 위해 '지역건설업 활성화 참여 제도'를 시행 중이며, 2020년부터 신규 시행과제 중 하나로 관급 건설공사(시청과 지속기관 및 사업주 발주 2,000만원 이상 건설공사)의 발주계획을 매월 시청 홈페이지(건설알림이)에 게재하여 정보를 제공 중임.
· 세종특별자치시의 경우 '지역업체 보호 강화방안'의 세부 목표 중 하나로 '지역건설산업 생태계 건전화'를 추진하고 있으며, 이와 연관된 세부과제로 지역건설업 업체 현황과 함께 발주계획을 책자로 제작하여 배포하는 등 홍보 강화를 추진하고 있음.
· 전라북도 또한 지난 2019년부터 지역건설산업 활성화를 위한 각종 정책을 추진하고 있으며, 이 중 세부과제로 건설공사 발주계획을 지역건설기업에게 공유하고 있음.
· 충청남도의 경우 이와 관련하여 가장 큰 범위와 내용으로 발주계획을 지역건설기업에게 제공하고 있는데 구체적으로는 매년 초 광역 및 기초지자체 및 관내 주요 공공 발주기관의 발주계획을 취합하여 설명회 개최를 통해 지역건설기업에 정보 제공과 더불어 참여 확대를 유도하고 있음.

- 이처럼 일부 광역지자체의 경우 역내 지역건설기업의 수주지원을 목적으로 관내 공공공사 및 주요 민간공사에 대한 사업 개요, 추진상황, 향후 공사발주 시기 및 방법 등의 정보를 정례적으로 제공 중인 상황임.

- 이를 고려하여 이러한 관내 발주사업에 대한 안내가 이루어지지 않는 지자체와 더불어 기존 유사 사업을 추진하고 있는 지자체의 경우 고도화를 통해 더욱 확장되고 실용성 있는 발주계획 관련 정보가 지역건설기업에게 제공되는 체계 마련이 필요함.

- 우선 관내 발주가 예정된 주요 사업계획의 정보 공유의 범위와 관련하여 이와 유사한 사업을 시행 중인 지자체 대부분은 지자체 발주공사의 정보만을 제공하고 있으나 이를 확대하여 관내 국가계약 대상 공사의 정보와 더불어 민간 대형공사까지 그 범위를 확대하여 정보 제공을 추진해야 할 것임.

- 또한, 정보 공유 방법에 있어서는 연 1회에 그칠 수밖에 없는 발주계획 설명회 개최뿐만 아니라 홈페이지 게재, 책자 제작·배포 등 다양한 방식을 병행하여 정보 구득의 채널 확대를 꾀하는 것이 더욱 큰 파급효과 발현이 가능할 것임.
  - 먼저 발주계획 설명회의 경우 광역지자체 차원 역내 대규모 공공 발주공사나 민간 발주공사(공동주택사업 등)를 중심으로 관련 사업 정보를 공유하고, 기초지자체의 경우 소규모 공공사업을 중심으로 설명회를 시행하는 방안을 통해 보다 알찬 설명회가 되도록 노력을 경주해야 함.
  - 또한, 상술한 대구광역시의 사례와 같이 계획되어 있는 주요 공공 발주공사에 대한 설명회를 매년 초 또는 반기별로 개최함과 동시에 소규모공사 등에 대한 정보는 책자로 제작하여 건설 관련 협·단체를 통해 배포하는 방안 또한 고려 가능할 것임.
  - 이 외에도 충청남도와 울산광역시와 같이 역내 건설공사 발주계획에 대한 정보를 홈페이지 내 게시하여 공유하는 방법 또한 병행하여 손쉬운 정보의 접근 가능 체계를 구현하여야 함.
  - 이 외 민간 대형공사 관련 정보의 경우 분기 또는 반기별로 사업 정보를 건축 승인 정보 등을 통해 수집하여 책자나 홈페이지를 통해 공유할 수 있을 것이며, 원도급자 선정 후에는 구체적 당해 공사 정보와 하도급 발주계획 등을 원도급자와 협의하여 관련 정보를 하도급 참여를 희망하는 지역건설기업 및 지역 자재·장비업체에게 제공할 수 있을 것임.

- 둘째, 상술한 국가계약 대상 공사의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 지자체 차원의 정책 방안 외에도 <표 Ⅴ-73>을 통해 살펴볼 수 있듯이 지역발주공사의 주된 볼륨을 가진 민간 발주공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 유도하기 위한 지자체 차원의 노력이 병기되어야 할 것임.

<표 Ⅴ-73> 지역별 공사발주 중 민간공사 비중 현황(2020년, 종합건설업 기준)

(단위 : %)

구 분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
민간공사 비중	72.2%	86.3%	76.1%	84.5%	68.3%	88.0%	84.2%	71.3%	38.9%
구 분	**강원**	**경기**	**충북**	**충남**	**전북**	**전남**	**경북**	**경남**	**제주**
민간공사 비중	78.6%	54.7%	67.6%	69.2%	44.1%	63.1%	57.0%	58.1%	64.0%

주 : 지역별 민간공사 비중의 정확한 계상을 위해서는 전문건설업 계약액 중 원도급 계약액을 기준을 종합건설업 도급액과 합산하여 계상하여야 하나, 전문건설업 통계의 경우 시공지역별·도급별·발주기관별 통계정보를 미제공하고 있어 부득이 종합건설업 통계정보만을 활용함.
자료 : 대한건설협회(2022), 2020년 종합건설업 조사.

- 그 방안으로는 다시금 크게 다음 4가지 방안을 통해 관내 민간 발주공사의 지역건설기업 참여 확대를 유도할 수 있을 것으로 판단됨. 이 중 첫 번째로는 민간 건설공사 중 단일공사 종류로 대부분의 지역에서 가장 큰 규모를 갖춘 공동주택 공사에서의 지역건설기업 참여 확대 방안 모색이 필요함.

- 물론 이에 대해 일부 광역시 및 기초지자체의 경우 최근 낮은 민간 발주공사의 지역건설기업 참여를 확대하기 위한 방안으로 '도시 및 주거환경정비계획' 수립 시 도시정비사업 내 지역건설기업 참여에 따른 용적률 인센티브를 「도시 및 주거환경정비법」에 근거하여 <표 Ⅲ-29>와 같이 부여 중이며, 최근 용적률 인센티브 부여 비율 또한 확대 적용하고 있는 상황임.

- 하지만 이러한 방법은 재개발·재건축 사업 등 전체 민간 발주 공동주택 사업 중 일부에만 적용될 수밖에 없으며, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 도시 및 주거환경정비계획 수립 주체 또한 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는

기초지자체 시장만이 기본계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있고 정비구역의 지정 또한 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 기초지자체 시장·군수만이 지정할 수 있기에 국토의 대부분을 차지하고 있는 광역도의 경우 이를 시행할 수 없어 적용이 제한적일 수밖에 없음.

- 이에 최근 충청남도의 경우 기존 도시 및 주거환경정비계획에 따른 지역건설기업 참여 시 용적률 인센티브 부여의 제한적 정책을 추진하는 것이 아닌 관내 모든 공동주택건설 공사에서 지역건설기업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하기 위해 다음과 같이 관련 제도 마련을 추진 중임(2022년 3월 현재).

- 관련 공청회를 거쳐 제도 시행을 앞둔 충청남도의 관련 제도 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, '충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침 - 공동주택건설 부문-' 마련을 통해 다음 6개 지구단위계획 지역을 대상으로 공동주택 공사에 있어 지역건설기업 참여 시 용적률 인센티브를 부여하고자 제도 마련을 추진 중이며, 이는 관내 신축·재개발·재건축 등 모든 공동주택 공사에 적용 가능한 폭넓은 범위를 그 대상으로 하고 있음.
  - ①「국토계획법」 제49조에 따른 지구단위계획, ②「도시개발법」 제17조에 따른 도시개발사업에 관한 실시계획에 포함되는 지구단위계획 ③「택지개발촉진법」 제9조제2항에 따른 택지개발사업에 관한 실시계획에 포함되는 지구단위계획과 토지 및 건축에 관한 계획이 수립되지 않은 준공 후 10년이 경과된 지구의 지구단위계획, ④「주택법」 제19조제1항제5호에 따른 사업계획 승인 시 의제되는 지구단위계획, ⑤「도시 및 주거환경정비법」 제9조에 따른 정비계획수립 시 포함되는 지구단위계획, ⑥「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 내 공동주택에 대한 지구단위계획 지구가 그 대상이기에 사실상 관내에서 이루어지는 모든 공동주택 공사가 그 대상임.

- 다만, 충청남도의 이번 지구단위계획 수립지침(안)의 경우 용적률 인센티브 적용 대상 사업인 공동주택에 대해 「주택법」에 따른 정의와는 달리 「건축법」 시행령에 따른 아파트(주택으로 쓰는 층수가 5개 층 이상인 주택) 건설사업에만 적용하

도록 그 범위를 명확히 규정함.[254]

- 이는 연립주택 및 다세대주택 등 중소규모 사업의 경우 그 특성상 이미 지역건설산업 참여가 활발한 시장으로 추가적인 인센티브 부여를 통해 지역건설산업 활성화에 큰 도움이 되지 못한다는 정책적 판단이 수반된 이유로 분석되며 이는 제도의 도입 취지상 매우 타당하다고 판단됨.

- 이에 충청남도의 이번 지구단위계획 수립지침(안)에서 제시하고 있는 허용용적률에 대한 지역건설기업 참여 시 인센티브 부여 내용을 살펴보면, 다음과 같이 요약정리 가능함.

- 충청남도의 지구단위계획 수립지침(안)에서는 허용용적률(지구단위계획을 통하여 정해지는 용적률로서 인센티브로 제공되는 용적률과 기준용적률을 합산한 용적률로 당해 용도지역의 용적률 범위 안에서 별도로 정한 용적률을 의미)에 대해 기준용적률의 20% 범위 내에서 인센티브를 부여함.
- 최대 20% 범위까지 용적률 인센티브를 부여하는 허용용적률은 관내 공동주택 공사에서의 정책 목표 달성을 위해 <표 Ⅴ-74> 및 <표 Ⅴ-75>와 같이 8가지 인센티브 항목을 제공 중이며, 이 중 6가지 항목이 지역건설산업 활성화를 위한 인센티브 규정임.
- 첫째, 지역건설산업(종합건설업 등) 활성화를 위해 지역건설사업자가 공동주택건설사업을 도급하거나 공동도급하는 경우 그 비율에 따라 최대 3% 범위 내에서 용적률 인센티브를 부여함.
- 둘째, 지역건설산업 활성화를 위해 지역전문건설업 및 전기·소방·통신공사업에게 도급 또는 하도급을 하는 경우 그 비율에 따라 기준용적률에 최대 6.5% 범위에서 인센티브를 부여함(단, 도급의 경우 전기·소방·통신공사업 한정).

---

254) 「주택법」 제2조와 동법 시행령 제3조를 통해 규율하고 있는 '공동주택'은 ①「건축법」 시행령 별표1제2호가목에 따른 아파트와 ②「건축법」 시행령 별표1제2호나목에 따른 연립주택, ③「건축법」 시행령 별표1제2호다목에 따른 다세대주택, ④「건축법」 시행령 별표1제2호라목에 따른 학교 또는 공장 등의 학생 또는 종업원 등을 위하여 쓰이는 1개 동의 공동취사시설 이용 세대 수가 전체의 50퍼센트 이상인 기숙사(「교육기본법」 제27조제2항에 따른 학생복지주택 및 「공동주택 특별법」 제2조제1호의3에 따른 공공매입임대주택 중 독립된 주거의 형태를 갖추지 않은 건축물 포함)을 통칭하는 것이 일반적이나, 이번 충청남도의 지구단위계획 수립지침(안)의 경우 이 중 ①「건축법」 시행령 별표1제2호가목에 따른 아파트만을 대상으로 한정함.

- 셋째, 지역 건설엔지니어링(건축, 토목, 환경 등 설계용역) 기업이 도급 또는 공동도급으로 관내 공동주택공사의 설계용역을 수행하는 경우 기준용적률 대비 최대 1.5% 범위 내에서 인센티브를 부여함.
- 넷째, 상기 건설업 외에도 지역건설산업의 다른 구성원이라 할 수 있는 건설자재 분야 활성화를 위해 지역 내에서 생산 또는 판매되는 건설자재를 당해 공사에 사용하는 경우 그 비율에 따라 기준용적률의 최대 3% 범위 내에서 인센티브를 부여함.
- 다섯째, 지역건설 자재뿐만 아니라 지역 건설장비 또한 산업 육성을 위한 인센티브를 부여함. 구체적으로는 관내 건설장비를 공동주택 공사에 사용하는 경우 그 비율에 따라 기준용적률의 최대 2.5% 범위 내에서 용적률 인센티브를 부여함.[255]
- 다만, 이러한 인센티브 부여는 충청남도 관내 모든 공동주택 공사에 일괄 적용하는 것이 아닌 다음 표에서 살펴볼 수 있듯이 관내 기초지자체별 공동주택 분양성(사업성) 차이를 고려하여 천안·아산지역과 그 외 지역인 공주시 등 13개 지역으로 구분하여 인센티브 기준을 차등 적용하는 등 실효성 있는 대책 마련이 이루어졌다고 판단됨.

<표 Ⅴ-74> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(천안시, 아산시 지역)

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
계	허용용적률(기준용적률에 인센티브 적용) ≦ **기준용적률의 최대 120%**	
1) 저출산대응 측면 (기준용적률의 2.0% 이내)	① 저출산고령화 대응과 아이키우기 좋은 환경 조성을 위하여 법정 주차대수의 130%를 초과하는 주차면에 임산부 전용 주차면을 확보하는 경우	<기준용적률의>
	- 주차장 설치 면수(법정 주차대수의 130%)의 5% 이상 10% 미만만큼 임산부 주차면을 설치할 경우	1.0% 이내
	- 주차장 설치 면수(법정 주차대수의 130%)의 10% 이상 임산부 주차면을 설치할 경우	2.0% 이내

255) 전영준·엄근용(2022), 지역건설산업 활성화 유도를 위한 충청남도 공동주택 용적률 인센티브 제도 시행 관련 경제적 파급효과 분석, 한국건설산업연구원, 충청남도 참조.

<표 Ⅴ-74> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(천안시, 아산시 지역) -(계속)

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
2) 저출산 및 고령화 대응 측면 (기준용적률의 1.5% 이내)	② 저출산고령화 대응을 위하여 공동주택단지 내 노유자시설(경로당, 어린이집 등)을 추가 설치하는 경우	<기준용적률의>
	- 주택건설기준 등에 관한 규정에 따른 의무설치 면적의 30% 이상을 추가 설치하는 경우	1.0% 이내
	- 주택건설기준 등에 관한 규정에 따른 의무설치 면적의 50% 이상을 추가 설치하는 경우	1.5% 이내
3) 종합건설업 활성화 측면 (기준용적률의 3.0% 이내)	③ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법에 따라 등록(본사)된 건설사업자가 공동주택건설사업을 도급하거나 충남지역에 등록(본사)된 건설사업자와 공동도급하는 경우	<기준용적률의>
	- 공동도급 비율 3.0% 이상 1개 업체마다 용적률 1.0%씩 부여하고 최대 3.0%까지 가능	3.0% 이내
	* 충남지역 등록업체 참여율이 9%를 초과할 경우 용적률 3.0% 부여	
4) 전문건설업 등 활성화 측면 (기준용적률의 5.0% 이내)	④ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법에 따라 등록(본사)된 업체에게 하도급하는 경우	<기준용적률의>
	- 외주비 중 하도급 비율이 5% 이상 10% 미만일 경우	1.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 10% 이상 15% 미만일 경우	2.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 15% 이상 20% 미만일 경우	3.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 20% 이상 30% 미만일 경우	4.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 30% 이상	5.0% 이내
5) 전기, 소방, 정보통신공사업 등 활성화 측면 (기준용적률의 1.5% 이내)	⑤ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법(전기공사업법, 정보통신공사업법, 소방시설공사업법)에 의하여 등록(본사)된 업체에게 도급하는 경우(단, 관련법에 따라 분리발주한 경우에 한하여 실적을 인정)	<기준용적률의>
	- 외주비(전기, 정보통신, 소방) 중 도급 비율이 10% 이상 20% 미만일 경우	0.5% 이내
	- 외주비 중 도급 비율이 20% 이상 30% 미만일 경우	1.0% 이내
	- 외주비 중 도급 비율이 30% 이상	1.5% 이내
6) 지역 설계용역업 활성화 측면 (기준용적률의 1.5% 이내)	⑥ 지역경제 활성화를 위하여 충남지역에 관련법에 의하여 등록된 설계용역업체(건축, 토목, 환경 등)가 도급하는 경우나 지역설계용역업체와 공동도급을 하는 경우	<기준용적률의>
	- (공동)도급의 비율이 20% 이상일 경우	1.0% 이내
	- (공동)도급의 비율이 30% 이상일 경우	1.5% 이내

<표 Ⅴ-74> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(천안시, 아산시 지역) -(계속)

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
7) 지역 건설자재 활성화 측면 (기준용적률의 3.0% 이내)	㉠ 지역경제 활성화를 위하여 충남지역에서 생산(판매)되는 건설자재를 사용하는 경우	<기준용적률의>
	㉮ 주요자재 [철근, 레미콘, 시멘트, 파일(PHC 등)]	
	- 주요자재의 총비용 대비 40% 이상일 경우	1.0% 이내
	- 주요자재의 총비용 대비 50% 이상일 경우	1.5% 이내
	- 주요자재의 총비용 대비 60% 이상일 경우	2.0% 이내
	㉯ ㉮항목 이외 자재	
	- 자재비 중 주요자재 비용을 제외한 금액 대비 15% 이상 20% 미만일 경우	0.5% 이내
	- 자재비 중 주요자재 비용을 제외한 금액 대비 20% 이상일 경우	1.0% 이내
8) 지역 건설장비 활성화 측면 (기준용적률의 2.5% 이내)	㉡ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역의 건설장비를 사용하는 경우	<기준용적률의>
	- 전체 건설장비비 대비 30% 이상 40% 미만일 경우	1.5% 이내
	- 전체 건설장비비 대비 40% 이상 45% 미만일 경우	2.0% 이내
	- 전체 건설장비비 대비 45% 이상일 경우	2.5% 이내

자료 : 충청남도(2022), 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 자료집

<표 Ⅴ-75> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(충청남도 관내 천안시·아산시를 제외한 13개 지역[주])

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
계	허용용적률(기준용적률에 인센티브 적용) ≦ **기준용적률의 최대 115%**	
1) 저출산대응 측면 (기준용적률의 1.0% 이내)	① 저출산고령화 대응과 아이키우기 좋은 환경 조성을 위하여 법정 주차대수의 130%를 초과하는 주차면에 임산부 전용 주차면을 확보하는 경우	<기준용적률의>
	- 주차장 설치 면수(법정 주차대수의 130%)의 5% 이상 임산부 주차면을 설치할 경우	1.0% 이내
2) 저출산 및 고령화 대응 측면 (기준용적률의 1.0% 이내)	② 저출산고령화 대응을 위하여 공동주택단지 내 노유자시설(경로당, 어린이집 등)을 추가 설치하는 경우	<기준용적률의>
	- 주택건설기준 등에 관한 규정에 따른 의무설치 면적의 20% 이상을 추가 설치하는 경우	1.0% 이내

<표 Ⅴ-75> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(충청남도 관내 천안시·아산시를 제외한 13개 지역[주]) -(계속)

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
3) 종합건설업 활성화 측면 (기준용적률의 2.0% 이내)	③ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법에 따라 등록(본사)된 건설사업자가 공동주택건설사업을 도급하거나 충남지역에 등록(본사)된 건설사업자와 공동도급하는 경우	<기준용적률의>
	- 공동도급 비율 3.0% 이상 1개 업체마다 용적률 1.0%씩 부여하고 최대 2.0%까지 가능	2.0% 이내
	* 충남지역 등록업체 참여율이 6%를 초과할 경우 용적률 2.0% 부여	
4) 전문건설업 등 활성화 측면 (기준용적률의 4.0% 이내)	④ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법에 따라 등록(본사)된 업체에게 하도급하는 경우	<기준용적률의>
	- 외주비 중 하도급 비율이 5% 이상 10% 미만일 경우	1.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 10% 이상 15% 미만일 경우	2.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 15% 이상 20% 미만일 경우	3.0% 이내
	- 외주비 중 하도급 비율이 20% 이상일 경우	4.0% 이내
5) 전기, 소방, 정보통신공사업 등 활성화 측면 (기준용적률의 1.5% 이내)	⑤ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역에 관련 법(전기공사업법, 정보통신공사업법, 소방시설공사업법)에 의하여 등록(본사)된 업체에게 도급하는 경우(단, 관련법에 따라 분리발주한 경우에 한하여 실적을 인정)	<기준용적률의>
	- 외주비(전기, 정보통신, 소방) 중 도급 비율이 10% 이상 20% 미만일 경우	0.5% 이내
	- 외주비 중 도급 비율이 20% 이상 30% 미만일 경우	1.0% 이내
	- 외주비 중 도급 비율이 30% 이상	1.5% 이내
6) 지역 설계용역업 활성화 측면 (기준용적률의 1.5% 이내)	⑥ 지역경제 활성화를 위하여 충남지역에 관련법에 의하여 등록된 설계용역업체(건축, 토목, 환경 등)가 도급하는 경우나 지역설계용역업체와 공동도급을 하는 경우	<기준용적률의>
	- (공동)도급의 비율이 20% 이상일 경우	1.0% 이내
	- (공동)도급의 비율이 30% 이상일 경우	1.5% 이내
7) 지역 건설자재 활성화 측면 (기준용적률의 2.0% 이내)	⑦ 지역경제 활성화를 위하여 충남지역에서 생산(판매)되는 건설자재를 사용하는 경우	<기준용적률의>
	㉮ 주요자재 [철근, 레미콘, 시멘트, 파일(PHC 등)]	
	- 주요자재의 총비용 대비 40% 이상일 경우	0.5% 이내
	- 주요자재의 총비용 대비 50% 이상일 경우	1.0% 이내
	- 주요자재의 총비용 대비 60% 이상일 경우	1.5% 이내
	㉯ ㉮항목 이외 자재	
	- 자재비 중 주요자재 비용을 제외한 금액 대비 15% 이상일 경우	0.5% 이내

<표 Ⅴ-75> 충청남도 도시지역 내 지구단위계획 수립지침(안)에 따른 허용용적률 항목별 인센티브 상세 기준(충청남도 관내 천안시·아산시를 제외한 13개 지역[주])-(계속)

항 목	인센티브 적용기준	인센티브 적용률
8) 지역 건설장비 활성화 측면 (기준용적률의 2.0% 이내)	⑧ 지역건설산업 활성화를 위하여 충남지역의 건설장비를 사용하는 경우	<기준용적률의>
	- 전체 건설장비비 대비 30% 이상 40% 미만일 경우	1.0% 이내
	- 전체 건설장비비 대비 40% 이상 45% 미만일 경우	1.5% 이내
	- 전체 건설장비비 대비 45% 이상일 경우	2.0% 이내

주 : 공주시, 보령시, 서산시, 논산시, 당진시, 계룡시, 금산군, 부여군, 서천군, 홍성군, 예산군, 태안군 지역.
자료 : 충청남도(2022), 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 자료집.

- 또한, 이번 충청남도의 지구단위계획 지침(안)의 경우 공동주택 공사에서 상기 지역건설산업 참여 확대 유도를 위한 용적률 인센티브안의 실효성 증대를 위해 유사 지침과는 달리 이를 강제화할 여러 장치들을 마련한 점도 벤치마킹의 주요 대상임.

・이번 지침에서는 공동주택 건립공사 시 인센티브를 득하고 잎은 건설공사 추진 당사자(시행사 등)가 근거자료(하도급 이행계획서 등, <그림 Ⅴ-17> 참조)를 작성하여 당해 지구단위계획 결정권자에게 제출하도록 규정함.

・특히 절차상 공사가 착공되기 전에 용적률 인센티브를 부여받아 이를 기반으로 한 착공이 이루어져야 하기에 인센티브 부여에 따른 이행 의무 달성을 위해 하도급 계약서, 건설자재 및 건설장비 사용계획서 등을 건축 착공 전까지 제출하는 조건으로 이행계획서를 우선 제출받아 인센티브를 부여하는 구체적 절차와 관련 서식을 마련하였으며, 건축 착공 전까지 관련 자료를 미제출하는 경우 착공신고를 미수리함을 원칙으로 명확히 규명함.

・이뿐만이 아니라 부여받은 용적률 인센티브에 대해 계획대로 시공이 이행되지 아니할 경우 인센티브 환원 원칙과 더불어 이를 위한 구체적 절차 또한 마련하여 실효적 제도로 정착될 수 있도록 관련 규정을 상세히 마련함.

・그 방법으로는 인센티브 환원 시에는 미이행된 인센티브를 세대수로 환산하고 세대수별로 산정된 공동주택건설사업의 이윤을 기초로 환원 금액을 산출하도록 규정함. 또한, 환원 금액 미납부 시 지방세 체납처분 규정을 적용하여 강력한 제도의 실효성을 담보하도록 규정함과 더불어 환원 금액의 합리적 운영을 위해 특별회계(장

기미집행 도시계획시설 해소, 주민편의를 위한 기반시설 확충 등을 위해 사용) 설치를 함께 규정함.

<그림 Ⅴ-17> 충청남도 공동주택 공사의 용적률 인센티브 부여를 위한 근거자료 관련 서식(안)

[하도급 계획서(안)]

【별지1 서식】

하도급 계획서

1. 사업시행자

구 분	내 용	비고
업 체 명		
주 소		
대표이사	(사업자등록번호 또는 주민등록번호)	

2. 하도급계약 계획서

공종별	사업량	공동주택 용적률 인센티브 하도급계약 계획						계약 시기
		계		하도급 예정(건축)		공난도 하도급		
		금액	비율	금액	비율	금액	비율	
계								
건축공사								
토목공사								
전기공사								
기계설비공사								
통신공사								
소방공사								

※ 전기공사, 기계설비공사, 통신공사, 소방공사는 도급을 포함

가. 본 사는 충청남도 공동주택 건설에 관한 지구단위계획(용적률) 수립기준에 의하여 용적률 인센티브를 부여받고자 이행계획서와 같이 하도급계약을 체결 및 계약서(원본확인)를 제출할 것을 서약하오며

나. 만약 용적률 인센티브를 부여받고 준공 전까지 이행되지 않을 때에는 별도 정한 인센티브 환원 조건에 따라 용적률 인센티브를 환원할 것을 확약하며, 이에 관한 설계변경 등을 위한 모든 비용은 본사(인)이 책임 부담할 것임을 서약합니다.

업체명 :
주 소 :
대표자 (인)

충청남도 지사 귀하

[건설자재 사용계획서(안)]

【별지2 서식】

건설자재 사용계획서

1. 사업시행자

구 분	내 용	비고
업 체 명		
주 소		
대표이사	(사업자등록번호 또는 주민등록번호)	

2. 건설자재 사용 계획서

단위 : 백만원

구분	품목	전체		준난 생산(판매) 자재 계약 계획			구매 (계약) 시기
		물량	금액	물량	금액	비율(%)	
주요자재	계						
	철근						
	레미콘						
	시멘트						
	파일(PHC 등)						
그 외 자재	계						
	직고보드						

가. 본 사는 충청남도 공동주택 건설에 관한 지구단위계획(용적률) 수립기준에 의하여 용적률 인센티브를 부여받고자 이행계획서와 같이 자재사용 및 구매 증빙자료를 제출할 것을 서약하오며

나. 만약 용적률 인센티브를 부여받고 준공 전까지 이행되지 않을 때에는 별도 정한 인센티브 환원 조건에 따라 용적률 인센티브를 환원할 것을 확약하며, 이에 관한 설계변경 등을 위한 모든 비용은 본사(인)이 책임 부담할 것임을 서약합니다.

업체명 :
주 소 :
대표자 (인)

충청남도 지사 귀하

자료 : 충청남도(2022), 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 자료집.

- 향후 충청남도 관내 공동주택 공사에서 지역건설산업 참여 시 상술한 용적률 인센티브를 부여할 때 발생할 직·간접적 경제적 효과를 추산해본 결과 <표 Ⅴ-76>과 같이 큰 효과가 발현될 것으로 전망됨. 즉, 이번 제도 마련을 통해 향후 충청남도 지역건설산업 수주 강화와 이를 기반으로 한 지역건설기업의 경쟁력 개선, 더 나아가 지역경제 활력 제고를 꾀할 수 있을 것으로 판단되기에 타 광역지자체의 경우 충청남도의 이러한 제도를 벤치마킹하여 지역건설산업 활성화를 유도하여야 할 것임.

· 충청남도의 이번 지구단위계획 수립 지침 개정안 마련에 따른 직접적 지역경제 파급효과를 추정해보면, 과소 추정 결과임에도 불구하고 연간 1,073.5억원에서 2,108.6억원의 건설투자(전체 공사비 증가)가 확대될 것으로 전망되며, 지역건설산업의 직

접적 계약 증가 기대액의 경우 연간 734.7억원에서 최대 2,512.1억원에 달할 것으로 전망됨.

· 또한, 지역 산업연관분석을 활용한 이번 지침 마련에 따른 전·후방 산업 연관분석 결과 충남 지역경제에만 1,352억원에서 최대 2,655.6억원의 생산유발효과, 1,073.1억원에서 최대 2,107.7억원의 부가가치 증가, 1,686.5명에서 최대 3,312.6명의 고용증가 효과가 발현될 것으로 예상됨.[256]

<표 Ⅴ-76> 충청남도 지구단위계획 수립 지침(공동주택 분야) 마련에 따른 지역 산업연관분석 결과(경제적 파급효과 추정)

(단위 : 억원, 명)

구 분			계상 결과	
			최소(min)	최대(max)
건설투자 금액			1,073.5	2,108.6
파급효과	생산유발효과(억원)	충 남	1,352.0	2,655.6
		타 지역	947.1	1,860.2
		전 국	2,299.0	4,515.8
	부가가치유발효과(억원)	충 남	1,073.1	2,107.7
		타 지역	786.4	1,544.8
		전 국	1,859.5	3,652.5
	고용유발효과(명)	충 남	1,686.5	3,312.6
		타 지역	1,045.5	2,053.5
		전 국	2,731.9	5,366.2

자료 : 전영준·엄근용(2022), 지역건설산업 활성화 유도를 위한 충청남도 공동주택 용적률 인센티브 제도 시행 관련 경제적 파급효과 분석, 한국건설산업연구원, 충청남도.

- 두 번째로 지자체가 관내 민간 발주공사에서의 지역건설산업 참여 확대를 유도하기 위해서는 지자체가 당해 지역건설산업의 현황을 고려한 민간 발주공사 지역업체 역내 수주율 목표액을 초과 달성한 사업장을 대상으로 민간발주자와 원도급사를 대상으로 한 사업 우대금리 제공 등 인센티브 방안을 마련하여야 할 것임.

256) 전영준(2022), 공동주택 용적률 인센티브 기준(안) 및 경제적 파급효과, 한국건설산업연구원, 충청남도 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 발표 자료 참조.

- 그간 민간 발주공사에서 지역건설산업 참여 확대를 유도하기 위한 지자체의 주요 정책 추진 방향으로는 앞서 3장을 통해 살펴보았듯이 인·허가 처리 기간 단축을 통한 금융비용 절감 유도 등의 행정지원책 마련이 대표적인 정책이었음.

- 하지만 최근 국토교통부에서는 주택공급 부족 상황 극복을 위해 도심 주택공급 확대 및 아파트 공급 속도 제고 방안 마련의 일환으로 사업 주체가 통합심의를 신청할 경우 원칙적으로 통합심의를 의무화하여 주택건설사업의 인·허가 기간을 기존 9개월에서 2개월로 단축하는 「주택법」 개정을 추진하겠다는 계획을 발표[257]하여 기존 지자체가 지역건설기업의 참여 확대를 유도하기 위한 인·허가 원스톱 서비스의 효과 발현이 어려운 상황임.

- 이에 따라 상술한 바와 같이 지자체 차원에서 민간공사의 지역건설산업 참여 확대를 유도하기 위해서는 지역건설기업 활용 비율이 높은 민간발주자와 원도급자를 대상으로 한 새로운 인센티브 부여 방안 모색이 필요한 시점이며, 이와 관련하여 가장 실효성 높은 방안으로는 발주자를 대상으로 한 사업 우대금리 제공, 원도급자를 대상으로 한 경영자금 저리 대출 등의 방안 마련이 가장 큰 효과를 발현할 것이기에 이를 중심으로 한 새로운 방안 마련이 필요함.

- 이를 위해서는 지자체 재원 마련을 통한 별도 정책자금 활용이 현실적으로 많은 한계가 예상되기에 지방은행 등과의 상호협력(MOU) 체결을 통한 간접적 우대금리 제공 방안 모색 등의 노력이 지자체 특성에 맞게 이루어져야 할 것임.

- 세 번째로는 지자체 관내 민간 발주공사 중 공사 규모상 상당한 비중을 차지하고 있는 대형 민간공사의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 방안 마련이 필요함.

- 물론 그간 대다수 지자체의 경우 이의 중요성을 일찍이 인식하여 앞서 3장을 통해 살펴본 바와 같이 정기적 실태조사 시행 또는 지역건설기업 활용률이 저조한 사업

257) 국토교통부, “도심 주거수요 등을 반영한 제도개선 착수”, 2021.9.15. 보도자료 참조.

장을 대상으로 한 현장점검 강화 등의 행정조치를 통해 관내 대형 민간공사 현장에서의 지역건설산업 활용 확대를 요구하고 있는 상황임.

- 대표적으로는 대구광역시의 사례를 들 수 있음. 대구광역시의 경우 민간 공동주택 사업(신축)과 재개발·재건축 사업에 있어 지역건설기업의 하도급 참여 증대를 위해 사업계획 승인 전 시행사 및 시공사(원도급) 경영진을 대상으로 면담을 시행하여 지역건설기업 하도급률 제고를 요청하고 있음.
- 이뿐만이 아니라 사업 시행단계에서는 지역하도급 이행계획서 제출을 의무화하고 이의 준수를 우회적으로 요구하기 위해 민관합동 하도급 실태점검을 관내 사업장을 대상으로 시행 중임.
- 보다 구체적으로 대구광역시의 민간 공동주택 공사에서의 지역건설기업 하도급 참여 확대를 위한 행정조치 내용을 살펴보면, 지역하도급 이행계획서 징구의 경우 민간공사를 수행하는 외지 건설사(원도급)을 대상으로 착공신고 시 지역건설기업 하도급률 70% 이상을 달성토록 조치하고 있으며, 분기별로 의무적 이행확인서 제출을 요구 중임.
- 민관합동 하도급 실태점검은 50억원 이상 모든 민간 건설공사를 대상으로 지역하도급 이행계획서 준수 여부 등을 반기별(5월, 10월)로 확인하고 있음. 또한, 실태점검 결과 우수사업장에 대해서는 대구광역시장 명의의 감사 서한 발송 및 애로사항에 대해 적극적으로 지원 중인 반면, 저조 사업장에 대해서는 지역하도급 개선대책을 공식적으로 제출토록 요구하고, 본사 경영진 조치와 더불어 안전 점검이나 사업계획 변경 승인 시 적극적 행정권한 활용을 통해 지역건설기업의 하도급 참여를 강력히 요구하고 있는 상황임.

- 다만, 상기 대구광역시의 관내 민간주택 공사 현장에 대한 지역건설기업 하도급 참여율 제고를 위한 적극적 행정 활동 추진 사례는 공공공사와 같이 재정이 수반되지 않아 공익 목적 차원의 원·하도급 거래 관계 규율의 정당성이 결여된 사인 간의 거래임에도 불구하고 「헌법」에서 보장하고 있는 계약자유의 원칙을 위배하는 과도한 행정력 남용 비판의 소지가 다분함.
- 더욱이 지역건설기업의 하도급공사참여가 저조할 경우 안전 점검이나 사업계획변경 승인 지연 등 제도의 목적에 부합하지 않는 과도한 행정권한의 남용임.

- 이에 이러한 비판을 회피하고 관내 대형 민간 건설공사에서의 지역건설기업 참여 확대를 유도하기 위해서는 우선 관내 주요 민간발주자와 원도급자를 대상으로 한 지역건설산업 참여 확대 상생협력(MOU) 체결, 대형 민간 건설공사의 원·하도급 계약 체결 현황에 대한 모니터링에 기반한 우수사업장 대상 현장 애로사항 적극 행정을 통한 해소 등 인센티브 부여 방안의 정책 추진이 합당할 것임.

・특히 적기 행정 추진을 위해서는 무엇보다 원·하도급 계약 실적에 대한 상세 정보에 대해 지자체가 적기 정보 획득이 이루어져야지만 하기에 앞서 3장에서 살펴본 화성시의 관내 주택건설공사에 대한 지역건설기업 참여 현황 조사 방식(지역경제 활성화 시책 수립 등을 위해 주택건설시공자의 지역건설 관련 업체 이용 현황을 분기별 감리 업무 보고 시 첨부토록 의무화)을 벤치마킹하여 관련 정보 획득을 위한 모니터링 강화가 필수적으로 이루어져야 할 것임.

・또한, 모니터링을 통해 관내 민간 대형공사 현장의 지역건설기업 참여율이 저조한 경우 해당 사업장을 대상으로 한 우수 지역업체 추천 및 세일즈를 시행하여 지역업체 참여를 촉구하는 행정 활동 추진이 필요함.

- 마지막으로 지자체 관내에서 이루어지는 중소 민간 발주공사의 지역 건설엔지니어링 참여 기회 확대 방안 마련이 필요함. 다만, 앞서 지자체 발주 공공공사(건설기술용역)의 입·낙찰 제도개선을 통한 지역 건설엔지니어링 참여 확대 유도와는 달리 민간 발주공사의 특성을 고려할 때 지역 건설엔지니어링 기업 참여 비율이 높은 민간발주자를 대상으로 한 인센티브 부여 방안 모색이 필요함.

다. 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비 **충남 外 우선 권고**

- 관내 지역건설산업 보호 강화를 위해서는 지자체 차원에서 기존 추진해오던 직·간접적 지역건설산업 활성화 관련 정책의 운용 정비를 통한 개별 제도의 효율성 극대화를 함께 꾀하여야 함.

- 이와 관련하여서는 크게 다음 세 가지 방안의 모색이 가능할 것으로 판단되며, 그

중 첫 번째로는 지역건설산업 보호와 활성화 정책의 대상인 지역건설산업의 개념을 확대하여야 함.

- 앞서 3장을 비롯해 여러 차례에 걸쳐 살펴본 바와 같이 현재 전국 17개 광역지자체와 상당수 기초지자체의 경우 지역건설산업 활성화를 통한 지역건설업체의 보호·육성과 경제발전을 목적으로 지역건설산업 활성화 조례를 제정·운영 중임(<표 Ⅲ-26> 참조).

- 하지만 지자체별 지역건설산업 활성화 조례에서 지역건설산업 활성화 정책의 대상으로 삼는 지역건설산업의 경우 대부분 「건설산업기본법」에 따라 지역 내 주된 영업소(본사 소재지)가 위치한 종합 및 전문건설업과 건설용역업(건설엔지니어링 및 건축사), 타 법령에 의한 공사업만을 인정하고 있어 건설자재 제조 및 유통업과 건설장비 임대업 등의 경우 정책 수혜 대상에서 이를 제외하고 있음.
  - 더구나 조례를 통해 지역건설산업의 범위로 「건설산업기본법」 외 타 법령에 의한 공사업의 범위를 포함하고 있더라도 실제 관련 정책 입안 내용 대부분은 앞서 3장에서 살펴볼 수 있듯이 대부분 종합·전문건설업에만 국한되어 있는 상황이기에 지역에 소재한 타 법령에 의한 공사업 및 건설엔지니어링 기업 등은 사실상 역차별에 놓인 상황임.

- 또한, 정책 수혜 대상의 경우 또한 사실상 지역 내 주된 영업소(본사 소재지)가 소재한 지역 중소 건설기업을 대상으로 관련 정책을 추진하는 것이 합당할 것이나 이에 대한 별도 규정이 대부분 부재한 상황(서울, 경기, 충남, 전북 외 관련 규정 부재)이며, 관련 정책 지원을 위한 지역건설기업의 구체적 범위 또한 대부분 제한적으로 명시하고 있어 이에 대한 혼선 발생이 불가피한 상황임(<표 Ⅴ-77> 참조).
  - 반면, 강원도와 경기도, 충청남도의 경우 타 광역지자체와 같이 지역건설산업체에 대한 정의를 '주된 영업소의 소재지를 도내 지역으로 하여 건설산업을 영위하는 업체'로 한정함과 동시에 '수해 등 재해로 인한 복구공사의 경우는 도내에 등록한 날로부터 90일 또는 120일이 경과하지 아니한 업체는 지역건설산업체의 범위에서 제외'라는 예외 규정을 구체적으로 규정하여 이에 대한 혼선 발생을 최소화하도록 유

도하고 있음.

- 물론 일반적으로 수혜 등 복구공사에서의 지역건설업 우대와 관련하여서는 입찰공고를 통해 이를 구체적으로 명시할 수도 있을 것이나, 수혜 등 복구공사 외에도 앞서 살펴본 지구단위계획 수립지침 마련에 따른 지역건설기업 참여 시의 용적률 인센티브 부여 등 각종 지역건설산업 활성화 관련 정책 추진의 수혜 대상을 정의하기 위해서는 조례 제정을 통해 관련 근거 법령을 명확히 규정하는 것이 더욱 합리적일 것임.

<표 Ⅴ-77> 전국 17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례를 통해 규정 중인 지역건설산업의 범위 현황

구분	지역건설업 업 면허 범위									지역건설산업체 규정	지역중소건설기업 규정	지역건설업 인정을 위한 최소 업 활동 기간
	종합	전문	전기	정보통신	소방	건설용역	건설자재제조	건설자재유통	건설장비			
서울	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	×
부산	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	×
대구	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
인천	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
광주	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	×
대전	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
세종	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
울산	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
강원	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	○(90일)
경기	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○(120일)
충북	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	×
충남	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○(120일)
전북	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	○	×
전남	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	×
경북	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
경남	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×
제주	○	○	○	○	○	○	×	×	×	○	×	×

주 : 2022년 3월 기준.
자료 : 행정안전부, 자치법규정보시스템(elis).

- 이러한 현황을 고려하여 향후 충청남도를 제외한 전국 광역지자체와 지역건설산업 활성화 조례를 제정하여 운영 중인 기초지자체의 경우 지역건설산업 활성화 정책 수혜 대상인 지역건설업과 지역건설산업체의 범위를 「건설산업기본법」에 따른 건설업과 건설용역업, 타 법령에 의한 공사업 외에도 전·후방 연계산업까지 포괄하여 확대 규정하여야 할 것임.

- 또한, 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 맞춤형 정책 추진을 위해 사전 준비 작업으로 지역건설산업 활성화 조례 내 지역 중소 건설기업에 대한 구체적인 규정 마련, 지역건설업 인정을 위한 최소한의 지역 내 업 활동 영위 기간 정의 등의 조례 개정이 필요함.

- 이와 관련하여 본 연구에서는 <부록 5> 지역건설산업 활성화 촉진 조례 표준개정안 내 제2조를 통해 구체적인 방안을 제안하였기에 관련 조례 개정 시 참고 가능할 것임.

- 다음으로 지자체가 추진해야 할 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 내용의 정비와 관련한 두 번째 방안으로는 지자체 발주공사의 집행 시기의 세밀한 운용(개선)이 필요함.

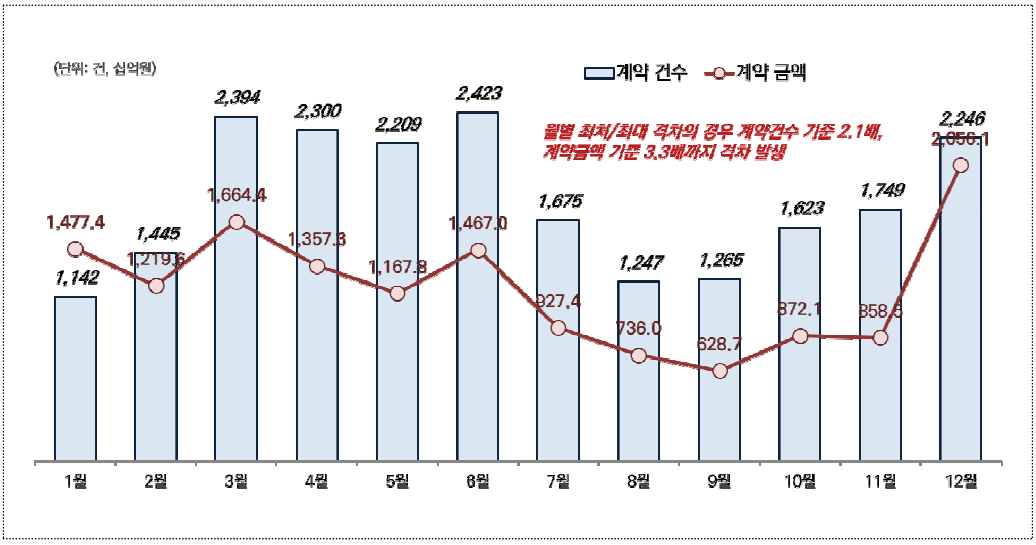
- 일반적으로 중앙정부를 비롯한 지방자치단체의 경우 매 회계연도 세출예산의 당해 연도 지출원칙(「국가재정법」 및 「지방재정법」)과 예산 운용의 편리성 및 안정성을 위해 매 회계연도 상반기인 3~6월 사이 집행과 연말 집행이 집중되고 있음.
  - 이뿐만이 아니라 재정의 경기조절 기능 강화와 경기부양 목적으로 이미 10년 넘게 매년 조기 집행에 대한 기획재정부의 강력한 통제가 계속되고 있으며, 특히 산업연관 효과가 높은 건설공사에 대한 조기 집행 강화 정책 추진은 매년 반복되고 있어 예산 확보 후 발주 준비기간(1~2월) 이후 3~6월 발주가 집중되는 구조가 계속되고 있음.

- 실제 최근 3년간(2018~2020년) 종합건설업이 수주한 지자체 발주 공공공사의 월

별 평균 계약건수와 계약금액 통계를 살펴보면, <그림 Ⅴ-18>과 같이 매년 3월과 6월 사이 계약건수는 물론 계약금액이 높게 나타났으며, 잔여 예산 집행이 집중되는 12월 또한 집중되는 경향을 실제 알 수 있음.

- 매년 3~6월 발주공사 및 12월 발주공사와 그 외 기간(1~2월 및 7~11월)의 발주공사의 계약건수와 계약금액 기준 월별 최대 차이는 각각 2.1배, 3.3배 차이가 발생함.

<그림 Ⅴ-18> 월별 종합건설업 계약 건수 및 금액 현황(최근 3년 평균)



자료 : 대한건설협회(2022), 종합건설업 조사.

- 하지만 이처럼 월별 발주량의 차이가 크게 발생할 경우 지역 자재 및 장비, 지역건설근로자 등에 대한 수요가 일시적으로 급증하여 특정 자재나 장비, 근로자 수급에 부족분이 발생할 수밖에 없으며, 관련 수급 비용 또한 급증하는 문제가 계속적으로 발생할 수밖에 없음.

- 예를 들어 특정 시점에 역내 건설공사가 일시적으로 증가할 경우, 가설 자재 및 관련 장비 수급에 어려움이 발생할 수밖에 없으며, 그 가격 역시 수요 증가로 인해 일시적으로 급증할 수밖에 없음.
- 또한, 이런 문제는 단지 공사 초기에만 발생하는 문제가 아닌 장기적으로 해당 사업의 공사비 및 공사 기간 증가의 원인으로 작용할 수밖에 없음. 자재 및 건설근로

자 수급 지연으로 인한 전체 공사의 지연으로 지체보상금 발생 또는 돌관작업 수행으로 인한 추가 공사비 발생 등이 연쇄적으로 발생할 수 있기 때문임.

- 더욱이 건설공사는 야외작업의 특성으로 인해 동절기 및 해빙기 공사중지 기간이 존재한다는 점을 함께 고려할 때 특정 기간 공사수요의 급증에 따른 문제는 시공자의 큰 부담으로 작용할 수밖에 없음.

- 이러한 문제들을 고려할 때 3~6월 및 12월 일시적 발주 쏠림 현상 및 이로 인한 문제점 발생을 극복하기 위해서는 관내 주요 자재 및 건설인력 수급 현황 모니터링을 통해 월별 균형 있는 발주량 관리가 중요함.

- 재정 당국의 경우 이러한 산업에 미치는 파급효과를 고려치 않는 조기 발주만을 요구하고 있으나, 당해 시설물의 시공자인 지역건설산업의 애로사항 해소를 통한 지역건설산업 활력 제고와 더불어 시공 공사 참여자인 지역건설근로자의 안전과 시설물의 사용자인 지역민에게 제공할 양질의 품질 등을 대승적으로 고려하여 합리적인 발주 분배가 필요함.

- 이를 위해서는 광역지자체가 중심이 되어 관내 기초지자체 발주물량까지 함께 고려하여 지역 내 적정 발주량을 고려한 연간 발주계획을 수립해야 할 것이며, 더 나아가 관내 중앙정부 및 공기업 등 공공 발주기관이 발주 예정인 지역사업까지도 함께 고려한 균형이 있는 발주계획 수립이 필요함.

- 특히 정부 정책에 따른 사업이나 공기업 발주공사의 경우 법정 상위계획에 따른 대규모 사업일 가능성이 크기에 해당 발주물량과 시기를 고려하여 지자체 발주물량의 조정 및 계획이 필요함.

- 이를 위해서는 기초지자체 발주사업에 대한 발주 시기에 대한 협조는 물론 역내 위치하고 있는 공공단체 및 공기업의 발주계획에 대한 협조체계 구축이 필요함. 이외에도 정부 정책 및 법정 상위계획을 통해 수립되고 추진되는 중앙정부 사업 등의 경우는 정부 발표 기반으로 상시 조사 및 협조체계 구축이 이루어져야 할 것임.

- 이 뿐만이 아니라 광역 및 기초지자체 발주공사의 경우는 대다수 지역건설기업의 수주물량이기에 정부 및 공공단체, 공기업의 발주물량은 물론 지역건설경기, 외부환경 등을 함께 고려하여 발주계획을 수립하여야 할 것임.

- 상기에서 살펴본 바와 같이 지자체 공사의 발주 시기와 관련하여 향후 체계적인 발주계획의 수립은 역내 건설공사의 효율적 운영은 물론 지역건설기업에게 불필요한 비용이 걷어진 안정적 물량을 제공하여 지역건설산업 보호와 더불어 활성화에 있어 큰 역할을 담당할 것으로 기대됨.
  - 또한, 월별 균형 있는 발주를 통해 지역건설업뿐만 아니라 지역 자재·장비와 지역건설근로자의 수급을 안정화하고, 이로 인한 적정 거래가격이 형성될 수 있기에 지자체 발주공사뿐만 아니라 역내에서 이루어지는 모든 건설공사의 원활한 수행에 있어 큰 도움이 될 것으로 기대됨.
  - 이뿐만이 아니라 지역 장비 및 자재업체와 지역건설근로자의 입장에서도 안정적 물량 확보가 가능해져 업 활동 영위와 더불어 고용안정에도 큰 도움이 될 수 있을 것임.

- 마지막으로 지자체가 추진해야 할 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 내용의 정비와 관련한 세 번째 방안은 앞서 제시한 지역건설산업 활성화를 위한 지자체의 여러 역할을 시행하기 위한 근간인 역내 수주율 산정방식과 관련한 개선 및 모니터링 강화가 필요함.

- 이는 지자체별 관내 지역건설산업의 활성화를 위한 정책 마련과 효과적 시책 추진을 위해서는 개별 제도 또는 중장기 단위로 수립하는 지역건설산업 활성화 계획에 대한 정확한 성과 진단과 더불어 체계적 관리를 위한 계량 목표 마련이 필요하기 때문임.

- 이 와 관련하여서는 이미 본 연구 5장 초반 '(2) 지방자치단체 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 적용을 제한하는 계량 목표'에 상세히 그 방안을 제시하였기에 해당 내용에서 제시한 '지역건설산업 수주율' 및 '공공 발주공사 지역건설산업 수주율', '민간 대형공사 지역건설산업 수주율'을 활용하는 것을 제안함.

- 다만, '민간 대형공사 지역건설산업 수주율'의 보조지표 활용을 위해서는 최소한 분기 단위 발주 및 계약실적에 대한 상세 자료가 확보되어야 하기 때문에 이를 위해

관내에서 이루어지는 민간 공동주택 공사의 경우 앞서 3장에서 살펴본 화성시 지역업체 이용 현황 정보 제공 요청 서식(<그림 Ⅲ-9> 참조)과 조사 방법을 벤치마킹하여 민간 공동주택 감리자의 사업 시행 인·허가권자에 대한 분기별 감리업무 보고를 통해 해당 정보의 수집이 가능한 체계(감리자 → 기초지자체 → 광역지자체)를 마련하여야 할 것임.

- 또한, 관내에서 이루어지는 민간 대형 비주거 시설사업에 대한 분기별 자료수집의 경우에는 건축 착공신고 승인 시 원도급자 또는 건설사업관리자에게 해당 정보의 보고를 분기별로 시행하도록 요구하는 체계 구축이 필요함.

・이 외에도 건설공사 대장 및 하도급 건설공사 대장을 통해서도 관련 정보의 구득이 가능하기에 해당 사업장에게 인·허가 및 현장점검 시점 등 수시 안내를 통해 「건설산업기본법」에서 규정한 적기(변경 사항 발생 시 30일 이내 전자 통보)에 건설공사대장 변경 사항을 적기 입력하여 보고할 수 있도록 안내 및 현장 지도 강화를 통해 구득 정보의 상호보완 체계 구축을 함께 이루어야 할 것임.

- 이러한 역내 수주율 산정방식 개선 및 모니터링 강화 체계가 정착된다면, 지자체가 추진하는 각종 지역건설산업 활성화 정책에 대한 성과 진단을 위한 계량 지표의 체계적 운영이 가능해짐으로써 지역건설산업의 실질적 현 실태에 대해 보다 폭넓은 진단이 가능해질 것이며, 해당 진단 결과를 바탕으로 맞춤형 정책이 마련될 수 있는 선순환 체계 구축이 가능해져 지역건설산업 보호와 더불어 활성화에 있어 큰 진보의 계기가 마련될 수 있을 것으로 판단됨.

라. 지역건설업 기반 인프라(지역자재 및 장비업) 육성 **전국 공통**

- 지자체가 추진해야 할 지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도의 마지막 추진과제로는 지역건설업산업 내 지역건설업(종합 및 전문건설업, 전기·정보통신·소방공사업)의 경쟁력 제고와 연관된 기반 산업인 지역 건설자재 제조·유통업과 지역 건설기계대여업의 육성 또한 간과할 수 없는 주요 과제라 할 수 있음.

- 이에 지역 건설자재 제조·유통업과 지역건설기계대여업의 육성을 위해서는 다음 2가지 정책에 대한 추진을 광역지자체 차원에서 고려할 수 있을 것임.

- 우선 첫 번째로는 지자체별 역내 건설기계·장비대여업의 역량 강화를 위한 맞춤형 정책 추진이 필요함.

- 더욱이 다음 <표 Ⅴ-78>에서 살펴볼 수 있듯이 건설기계 대여업체 수가 많고, 자가용 비중 또한 높은 점을 고려할 때 대다수 건설기계대여업의 경우 기업 규모가 영세하고 사실상 자영업의 형태를 대부분 띠고 있기에 해당 개인 또는 법인의 역량 강화를 통한 체력 향상이 매우 필요하다고 볼 수 있음.

- 이에 이를 위한 방안으로는 크게 ① 건설기계 대여와 관련된 불공정거래 관행 개선, ② 건설기계 대여업에 대한 지위 향상, ③ 건설기계 대여업의 열악한 재정 및 경영관리 지원 측면의 지원정책 추진 방안을 모색할 수 있을 것임.

- 이 중 ① 건설기계 대여와 관련된 불공정거래 관행 개선과 관련하여서는 우리 정부 또한 최근 이에 대한 인식에 궤를 같이하여 지난 2019년 6월부터 건설기계대여대금 지급보증 방식을 종전의 계약 건별 보증에서 공사 현장별 일괄 보증으로 전환하는 등 건설기계 대여 대금의 체불 방지 노력을 강화하고 있는 추세임.
  - 지난 2013년 6월부터 우리 건설 현장에 도입된 건설기계대여대금 지급보증제도는 상술한 바와 같이 2019년 6월부터 종전의 대여계약별 보증에서 공사 현장별 일괄보증으로 변경됨.
  - 다만, 모든 건설 현장에서 공사 현장별 일괄보증으로 개편된 것이 아닌 2019년 6월 이후 신규 도급 및 하도급 계약체결 공사를 대상으로 적용 중이며, 소규모공사의 경우 종전 개별보증서 방식으로 발급이 가능함(<표 Ⅴ-79> 참조).

- 그럼에도 불구하고 건설 현장 사용은 빈번하나, 「건설기계관리법」에서 정한 건설기계(27종)[258]에서 배제되어 있어 대금지급보증 대상에서 제외되어 있는 장비와 더불어 현장별 일괄 보증 의무 공사 현장 규모에 미치지 못한 소규모공사의 경우

건설기계대여대금 체불 시 이를 해결(보증)할 수 있는 제도적 보호가 부재하기에 이에 대한 지방자치단체 차원의 맞춤형 정책 추진이 필요한 상황임.[259]

<표 Ⅴ-78> 건설기계 대여업체 및 건설기계 등록 현황(2021년 기준)

(단위 : 개사, 대)

구 분	건설기계 대여업체			건설기계 등록현황			
	일반	개별	소계	자가용	영업용	관 용	소계
서울	595	3,267	3,862	9,270	37,987	193	47,450
부산	250	426	676	7,184	11,239	60	18,483
대구	96	162	258	5,447	8,232	66	13,745
인천	160	187	347	9,388	11,494	78	20,960
광주	106	19	125	4,417	8,188	51	12,656
대전	50	15	65	2,836	5,033	68	7,937
울산	75	32	107	6,066	5,419	18	11,503
세종	28	32	60	1,502	1,087	18	2,607
경기	736	4,296	5,032	57,372	47,949	477	105,798
강원	268	364	632	11,971	16,012	599	28,582
충북	244	157	401	16,871	15,600	278	32,749
충남	263	477	740	24,165	17,886	386	42,437
전북	225	173	398	22,013	13,503	423	35,939
전남	446	314	760	25,794	18,102	343	44,239
경북	341	187	528	29,715	21,437	423	51,575
경남	284	158	442	26,412	20,174	328	46,914
제주	40	109	149	4,228	4,337	101	8,666

주 : 1) 2021년 12월 31일 기준.
2) 건설기계의 대상은 불도저, 굴착기, 로더, 지게차, 스크레이퍼, 덤프트럭, 기중기, 모터그레이더, 롤러, 노상안정기, 콘크리트뱃칭플랜트, 콘크리트피니셔, 콘크리트살포기, 콘크리트믹서트럭, 콘크리트펌프, 아스팔트믹싱플랜트, 아스팔트피니셔, 아스팔트살포기, 골재살포기, 쇄석기, 공기압축기, 천공기, 항타 및 항발기, 자갈채취기, 준설선, 특수건설기계(도로보수트럭, 노면파쇄기, 노면측정장비, 트럭지게차, 아스팔트콘크리트재생기, 터널용 고속작업차), 타워크레인임.

자료 : 대한건설기계협회 홈페이지(kcea.or.kr).

258) 「건설기계관리법」 시행령 제2조 및 동법 시행령 별표 1 참조.

259) 더욱이 그간 규제 완화에 대한 여러 논란에도 불구하고 규제개선 과제에 포함되어 지난 2021년 7월부터 건설기계 장비의 지역번호판 사용에서 벗어나 전국 번호판 사용이 시행되었기에 이로 인해 건설기계 장비의 타 지역 진출이 자유로워질 수밖에 없어 이에 따른 경쟁 심화로 인해 건설기계 임대에 대한 저가 덤핑입찰 발생 및 이를 악용한 건설기계대여대금 미지급 문제가 보다 확산될 수 있는 상황으로 이에 대한 지자체 차원의 밀착 관리가 필요한 상황임.

<표 Ⅴ-79> 건설기계대여대금 개별 보증과 현장별 보증 비교

구 분	개별 보증(종전)	현장별 보증(변경)
보증방식	• 건설기계별로 개별보증서 발급	• (기본) 공사 현장별로 하나의 보증서 발급(공사 현장별 보증) • (예외) 소규모공사 등의 경우 종전 개별보증서 방식으로 발급 가능 -(도급) 1억원 미만 & 5개월 이내 -(하도급) 5천만원 미만 & 3개월 이내 -(내역금액) 건설기계대여대금 합계금액이 400만원 미만
보증서 발급면제	• 변경 없음 - 발주자 직불에 대해 발주자-건설사업자-건설기계 대여사업자 3자 합의 시 - 건설기계대여계약 합산금액이 200만원 이하	
보증서 교부주체	• 원·하도급자가 대여사업자에게 교부	• 원·하도급자가 발주자에게 제출
보증서 교부시기	• 대여계약 체결시점	• 공사착공일 이전
대여계약서 제출	• 별도 규정 없음	• 대여사업자가 보증기관에 제출
보증금액	• 건설기계별 계약금액	• [(공사계약금액×국토부 장관이 고시한 업종별 건설기계투입비율)/공사 기간]×4개월
보증수수료 산정기준	• 건별 보증금액×보증수수료율(%)	• 현장별 보증금액×보증수수료율(%)×(보증기간일/365)
보증수수료 사후 정산	• 변경 없음 - 발주자가 도급금액(하도급금액) 산출내역서에 명시한 보증서 발급 비용보다 실제 지출된 보증서 발급비용이 적은 경우 차액에 대해 사후 정산	

자료 : 대한건설협회(2019), 건설기계대여대금 현장별 지급보증제도 개요.

- 예를 들어 건설 현장에서 빈번히 활용 중인 기계장비이나, 「건설기계관리법」상 건설기계에서 제외되어 대금지급보증 대상에서 배제되고 있는 '카고크레인' 등의 장비에 대해서는 지방자치단체 차원에서 자체 발주공사에 대해 관내 운영 중인 장비에 대한 사용실태 및 대금 지급 여부 확인 절차를 신설하고 이를 공사감독관 및 건설사업관리자(감리)의 주요 업무로 부여하여 불필요한 피해 방지를 추진할 수 있을 것임.

・이와 더불어 민간공사에서의 동일 문제 방지를 위해 지방자치단체 단독 또는 중앙

부처와 합동으로 현장 실태조사 시행 시 해당 내용을 점검할 수 있는 체계를 구축하는 방안 마련도 함께 추진되어야 할 것임.

- 이와 함께 현장별 일괄보증제 적용이 배제된 소규모공사 현장의 경우도 건설기계 대여대금 체불 발생 방지를 위해 공공 및 민간공사 구분 없이 관련 사업에서 발생 가능한 체불 방지를 위한 현장 실태조사 강화 등의 연관 대책 마련이 함께 추진되는 것이 필요함.

- 이뿐만이 아니라 건설기계장비 대여와 관련된 불공정거래 관행 개선을 위해 서울 및 충남 등 일부 지자체에서 활용 중인 건설기계 표준임대차계약서의 활용 확대를 유도하는 정책 또한 추진이 필요함.
  - 일례로 충청남도의 경우 「충청남도 체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례」를 통해 건설기계 임대 시 반드시 건설기계임대차 표준계약서를 작성하도록 규정하고 있으며, 이를 근거로 지자체 발주 공공공사에 한해 표준임대계약서 활용을 의무화하고 이행실적을 지속적으로 관리하고 있음.
  - 서울 또한 이와 유사한 제도를 운영 중임. 이와 더불어 관내 민간공사와 국가계약 대상 공사에서도 건설기계 표준임대차계약서 활용 확대와 건설기계임대 계약 시 불공정관행 예방을 위해 이와 관련된 활동을 지속적으로 점검하고 사례를 발굴하여 전파함과 더불어 상시 신고체계 구축 등의 관련 대책 운영이 필요함.

- ② 건설기계 대여업에 대한 지위 향상과 관련하여서는 광역 및 기초지자체 차원에서 건설기계장비 대여업자 건의 사항 및 제도 개선사항을 지속적으로 발굴·수렴하기 위한 활동을 강화하여야 함.
  - 일례로 지역건설산업 활성화 조례를 통해 설치하여 운영하고 있는 지역건설산업 활성화 위원회에 종합·전문건설업 및 공사업과 건설엔지니어링 참여뿐만 아니라 대한건설기계협회 각 지부를 통한 추천을 통해 위원회 구성원으로 참여할 수 있도록 관심을 기울여야 할 것임.
  - 다만, 관내 건설 관련 단체와 달리 건설기계 대여업의 경우 대부분 자영업이 많아 현재 관련 이권을 대변하는 단체의 역할이 상대적으로 열위에 속해 있기에 직접 건

설기계장비 대여와 관련된 건의 사항 및 제도개선사항 등을 수렴할 수 있는 대화창구를 마련하는 방안 또는 지자체가 직접 정기적으로 관내 건설기계장비 대여사업자들과의 간담회를 추진하는 방안 또한 함께 고려 가능함.

- 이처럼 관내 건설기계장비 대여업자에 대한 ① 불공정거래 관행 개선과 더불어 ② 지위 향상을 위한 각종 방안과 정책을 추진함과 더불어 관내 건설기계장비 대여업자의 경쟁력 제고와 산업위축 시 버팀목 역할을 수행할 수 있도록 정책적 지원 프로그램 마련 또한 지자체 차원 추진 정책으로 추진 가능함.
  - 예를 들어 개인사업자인 경우 급격한 산업위축 시 이를 보존할 수 있는 여러 제도[260]들이 활용 가능하나, 관내 건설기계장비 대여사업자가 법인인 경우 상대적으로 지원제도의 사각지대에 위치해 있기에 이들을 대상으로 고용 안정성 및 경영상 재정 악화 시 이를 지원할 수 있는 맞춤형 지원정책 마련 또한 고려 가능함.

- 두 번째로는 지역건설산업의 전방 연관 산업인 지역 건설자재 제조·유통기업에 대한 역량 강화 정책임.

- 이미 충청북도 및 충청남도, 강원도 등 일부 지자체의 경우 지역 건설자재의 사용을 장려하기 위한 다양한 정책을 추진 중임.
  - 충청북도의 경우 지역건설산업 활성화 방안의 일부로 지난 2008년 전국 최초로 '충북 건설자재 생산업체 총람'을 제작·배포하여 지역에 소재한 건설자재업의 홍보 및 판로 촉진을 도모함.
  - 충청북도 관내 기초지자체인 청주시의 경우 또한 이와 유사하게 관내 건설자재 생산·유통기업 안내 책자를 발간함. 이를 통해 지역 내 건설자재 기업 활용도가 계속적으로 증가하여 2017년 2,484건(484억원), 2018년 3분기까지 2,601건(754억원)으로 증가세를 기록하여 지역건설자재업 및 지역건설산업 활성화에 긍정적 기여를 한 것으로 조사됨.
  - 강원도의 경우 '강원생산자재 EXPO'를 매년 개최하고, 건축자재 DB를 구축하여

260) 건설업 특고종사자 산재보험 혜택 및 개인사업자 정부지원대출사업 등이 이에 해당함.

도내 생산 건축자재의 홍보 및 판로 확대를 위한 정책을 추진 중임.

- 충청남도 또한 강원도와 같이 매년 박람회 개최(2021년의 경우 코로나19로 인해 미개최)와 더불어 관내 건설자재 기업 정보의 책자 제작·배포와 더불어 홈페이지 내 수시 업데이트를 통해 관내 공사 시행을 예정한 발주자 및 건설사에 관련 정보 제공을 활발히 추진하고 있음.

<그림 Ⅴ-19> 충청북도 및 청주시의 건설자재 제조·유통기업 안내(홍보) 책자 발간 사례

자료 : 충청북도 및 충청북도 청주시 홈페이지, 최석인(2019), 지역건설산업 활성화계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 서울특별시 재인용.

- 타 지방자치단체 또한 상기의 지자체 정책 사례의 벤치마킹과 더불어 관내 건설공사에서 역내 생산·유통 자재와 장비 활용을 확대하기 위해 구매 및 임대 비중 관리 강화가 필요함.

- 특히 공공 및 민간 대형 건설공사에 있어 지역 자재 구매 실적관리가 필요하며, 이를 위해 지역 자재 구매목표, 공기업 등 관내 건설공사 발주 공공기관 구매목표, 민간 건설공사 구매목표 등을 세부적으로 설정하여 지역 건설자재 구매활용 확대를 유도하여야 할 것임.

· 다만, 공주시와 군산시 등 일부 기초지자체의 경우 관내에서 이루어지는 공동주택 사업의 경우 사업 인·허가 승인 검토사항으로 해당 사업 시공사의 사업계획 승인 시 지역 자재 구매목표 이행을 유도하고 있으나, 이는 사인(私人)간의 거래에 대해 과도한 개입의 우려가 있어 적합지 않은 것으로 판단되며, 앞서 <표 Ⅴ-75>와 <그림 Ⅴ-17>에서 제시한 충청남도의 공동주택 용적률 인센티브 부여 방안 사례와 같이 관내 건설자재의 일정 비율 이상 활용 시 용적률 인센티브를 부여하는 우회 방안 추진이 더욱 합리적인 정책 추진 방법으로 사료됨.

- 이뿐만이 아니라 지방자치단체 차원의 지역 건설자재 활용과 관련된 관리 강화 및 실적에 따른 인센티브 제도 확대와 관련하여 다음과 같은 방안의 병행 추진 또한 함께 고려 가능함.

· 지방자치단체 발주공사의 기술심의, 설계심의 과정에서 자재 구매 품목관리를 통해 지역 건설자재 구매 활성화 유도가 가능함.
· 또한, 기초지자체 발주 소규모공사의 지역 건설자재 활용 확대 유도를 위해 포상제도 등을 통해 지역 건설자재 활용 확대를 간접 지원 가능함.
· 이 외에도 (가칭) 지역건설자재 구매 활성화 협의회 구성을 통해 역내 건설자재 제조·유통기업과 건설기업 간 정기적인 협의 활동 촉진을 위한 협의회를 지자체 주도로 운용하는 방안 또한 고려 가능할 것임.

- 이러한 지방자치단체 차원에서 실행할 수 있는 지역 건설자재 활용 확대 유도 방안 외에도 지역 건설자재 제조·유통업의 역량 확보 유도를 위해 건축자재 등 품질인정제도 도입에 발맞추어 지자체 시행 건설자재 품질시험 시 지역자재 기업에 대한 수수료 인하 등의 지원책과 더불어 부적합 자재 적발을 위한 현장점검 강화 등의 노력 또한 함께 추진되어야 함.

3) 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화

가. 지방자치단체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도

서울 外 우선 권고

- 적정공사비·적정공기 지급과 관련한 이슈는 이미 우리 건설산업 내 오랫동안 지속해서 논의되어온 주제로서 지난 수십 년 동안 정부와 건설산업은 이를 해결하기 위한 다양한 정책을 제시·개선하였으나, 앞서 제시한 중앙정부의 '적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공'과 '적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화' 관련 세부 정책 추진 외에도 지역건설산업의 주된 발주기관이자 자제 제도 마련의 주체인 지방자치단체 차원의 개선 노력도 함께 수반되어야 함.

- 이중 안정적 업 환경 제공과 건설 목적물의 품질·안전 제고를 위해 꼭 필요한 적정공사비 확보와 관련해 지자체 발주 건설사업을 사업추진단계별로 구분하여 문제점을 종합 검토해보면, <표 Ⅴ-80>과 같이 ① 現 제도상 한계점·미비점과 ② 발주자 불공정 관행 등으로 인한 과소계상·임의 삭감, ③ 관련 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점과 관련하여 다양한 문제점과 개선 필요사항이 도출될 수 있으며, 이중 중앙정부 차원에서 주로 추진해야 할 제도상 한계점·미비점 개선 외 ②와 ③과 관련된 연관된 문제점은 대부분 발주기관인 지방자치단체 스스로가 개선 노력이 필요하다는 점에서 그 중요성이 더욱 대두된다고 볼 수 있음.

- 특히 이미 앞서 여러 차례에 걸쳐 상술하였듯이 지자체 발주공사 대부분이 관내 지역건설기업이 수주하는 주된 시장이라는 점에서 적정공사비 확보는 매우 중요하다고 판단할 수 있으나, <표 Ⅴ-81>과 <표 Ⅴ-82>와 같은 지자체 발주공사에서의 적정공사비 미제공 감사 지적사례에서 알 수 있듯이 여전히 우리 지자체 발주공사의 경우 예산 부족 혹은 예산 절감을 위한 관행적 이유이거나 지자체 관련 제도 부재와 적정공사비 산정과 관련된 역량 부족 문제가 복합되어 적정공사비 미지급 사례가 만연하고 있기에 이에 대한 개선 노력 추진이 시급한 상황임.

<표 Ⅴ-80> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과

사업추진단계	문제점① : 폊 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
사업기획 및 계획단계	• 예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감 – (예비)타당성조사, 투자심사 등 예산 절감 목적 절차 다수 운용 – 지자체 차원의 자체 추가 절차 운영 • 사업비 추산·조정의 전문성 부족 – 비전문적 사업비 추산 및 임의 조정 만연	• 사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택으로 인한 업계 일방의 피해 발생 – 사업 특성에 적합지 않은 장기계속계약 체결 및 계속비계약 체결 후 장기계속계약 전환 등	–
설계단계	• 설계자의 비용산정 역량 부족 및 설계가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재 – 각종 사유에 따른 설계내역서 작성 오류 발생 • 도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용 – 제도 도입 목적을 벗어난 예산 절감 위주의 과도한 설계경제성 검토(VE) 및 계약심사제도 운용 등 • 과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의 조정 – 공사원가 체계 내 지방자치단체장의 재량 항목(일반관리비, 이윤 등 비율 계상 항목)의 낮은 비율 적용을 통한 총공사비 조정	• 예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비(설계가격 등) 임의조정 또는 미조정 – 전체 공사비 중 일부 내역만 변경, 일부 공사 물량 또는 공법 누락 – 표준품셈 반영 공사임에도 예산 절감을 위한 무리한 표준시장단가, 자체 조사단가 적용 • 신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영 • 안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상 • 각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상 – 산재·고용·건강·연금보험료, 퇴직공제부금, 기타경비 미계상 • 일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용	• 지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보 • 예정가격 결정 기준 및 단가 부적정 적용 • 가격조사 및 결정방법 부적정 적용 • 노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용 • 건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성 • 기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정 계상방식의 구조적 한계)

<표 Ⅴ-80> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과-(계속)

사업추진단계	문제점① : 現 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
입·낙찰 및 계약단계	• (적격심사낙찰제) 업계 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도 - 실질 공사비 단가 상승 대비 예정가격 산정 기준 활용 단가의 하락, 장기간 고정된 낙찰하한율의 구조적 한계 등 • (종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도 - 가격 중심의 낙찰 유도를 위한 입찰금액 심사방식의 불균형과 계속된 평가기준 개정, 미미한 단가심사 효과 등 • (기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등 - 저가 투찰을 유도하는 가격평가 비중 확대 - 기술형입찰 유찰 시 수의계약 가격협상 기준의 한계 등	• 예정가격 결정 관련 부당행위 - 기초금액 미입력 및 예정가격 임의 삭감 - 예산 초과 방지 목적 복수예비가격 부당 산정 • (민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약 체결 - 낙찰자 선정방식을 미고려한 과도한 최저가 중심 계약방식 운용 - 예정가격 산정 절차 미준수 • 공사비 삭감 목적 감액 불가 제경비에 대한 낙찰률 적용 요구	-
시공~준공단계	• 설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계 - 설계변경 최소화 및 공기연장에 따른 실투입 비용 일부만 보상 문제 등(총사업비 관리제도의 한계에 기인 포함)	• 각종 설계변경 관련 부적정 집행 - 설계변경 요구에도 불구하고 미인정 또는 장기계속계약의 차년도 계약으로 부당이관 - 설계변경 승인에도 비용 미지급, 부적합 단가 적용 • 공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급 • 지자체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)	-

자료 : 이광표 외(발간 예정), 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급을 위한 합리적 정책 방안 모색, 한국건설산업연구원의 연구내용을 기반으로 저자 수정.

<표 Ⅴ-81> 충청남도 A시의 예산 절감 위주 계약심사 운용 관련 감사 지적사례

(단위 : 건, %, 천원)

구분	계			① 토사운반 거리 과소 반영		② 인력품 과소 반영		③ 깨기 및 들어내기 품 미반영		④ 안전시설 관련 과소 반영·미반영	
	건수	금액	비율	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	18	153,051	7.3%	7	56,111	5	36,859	4	22,727	2	37,354
2018	5	32,980	4.5%	1	2,602	3	26,475	-	-	1	3,903
2019	4	77,651	10.2%	2	37,040	-	-	1	7,160	1	33,451
2020	9	42,420	7.1%	4	16,469	2	10,384	3	15,567	-	-

감사 지적 내용	• 계약심사를 수행하는 과정에서 ① 토사운반 거리 일괄 조정(5㎞ → 0.5~3㎞), ② 인력품(10%) 일괄 삭제, ③ 깨기 및 들어내기 품 일괄 삭제 등 예산절감 목적 품 일괄 조정

주 : 비율이란 전체 예정가격 대비 감액 비율을 뜻함.
자료 : 충청남도 감사위원회(2020), 이광표 외(발간 예정), 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급을 위한 합리적 정책 방안 모색, 한국건설산업연구원 재인용.

<표 Ⅴ-82> 전라남도 B군의 예산 절감 위주 계약심사 운용 관련 감사 지적사례

(단위 : 건, %, 천원)

구분	계			① 인력품 과소 반영		② 장비 적용 과소 반영 및 소운반 누락		③ 타 품셈으로 변경 적용	
	건수	금액	비율	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	14	96,981	6.6%	7	8,050	2	1,903	5	87,028
2017	3	3,023	1.9%	1	1,120	2	1,903	-	-
2018	1	1,013	0.4%	-	-	-	-	1	1,013
2019	4	65,271	16.5%	2	161	-	-	2	65,110
2020	6	27,674	4.3%	4	6,769	-	-	2	20,905

감사 지적 내용	• 계약심사를 수행하는 과정에서 ① 기계(90%) 및 인력(10%) 품 중 인력(10%)품 일괄 삭제, ② 콘크리트 및 포장 깨기 품 등 과소 조정, 현장 여건 등에 대한 고려 없이 ③ 사방·임도 표준품셈을 건설공사 표준품셈으로 변경 적용

주 : 비율이란 전체 예정가격 대비 감액 비율을 뜻함.
자료 : 전라남도 감사관실(2021), 이광표 외(발간 예정), 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급을 위한 합리적 정책 방안 모색, 한국건설산업연구원 재인용.

- 이를 개선하기 위한 지방자치단체 차원의 노력은 다음 7가지의 정책 개선방안이 빈틈없이 추진되어야 할 것임.

- 첫째, 지역건설환경 맞춤형 공사비 산정기준의 고도화를 통해 당해 지역이 가진 지역건설산업의 특성을 반영한 합리적 공사비 산정·지급기준을 마련하고 이를 통한 지자체 발주공사의 공사비 산정·지급이 이루어져 적정공사비 지급 체계 구축과 이를 통한 지역건설산업의 활성화와 역량 개선의 선순환 구조 정착이 이루어져야 할 것임.

- 이와 관련하여서는 우선 그간의 지역 내에서 발주된 다양한 공사 규모와 공사 종류의 사업 정보(데이터)를 활용한 지역맞춤형 공사비 책정 가이드라인의 운용이 필요함.

- 또한, 이러한 적정공사비 산정 개선 노력과 더불어 적정공사비 지급을 위해 무엇보다 빈번히 발생하는 건설공사 계약금액 조정과 관련된 발주자의 관행적 삭감과 이를 제어할 수 있는 관련 제도 운용이 소규모공사의 경우 부재하다는 점을 고려하여 지자체 차원의 표준 계약금액 조정 요령 기준 마련 또한 함께 운용되어야 함.

- 이와 관련하여 가장 선제적인 노력을 경주하고 있는 지자체로 서울특별시를 예를 들 수 있음.

- 우선 서울특별시의 경우 지난 2020년 지자체 발주 건설공사의 적정예산 확보와 적정공사비 산정을 지원하기 위해 <그림 Ⅴ-20>과 같은 '공공건축물 건립공사비 책정 가이드라인'(업무 매뉴얼)을 마련하여 현재 운용 중임.

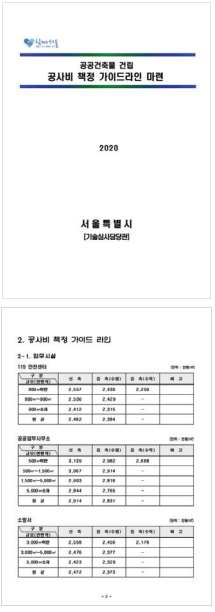
・서울특별시의 '공공건축물 건립공사비 책정 가이드라인'은 사업기획 및 계획단계 개략적인 공사비 추정을 통한 적정 예산 편성을 지원하기 위해 기 시행된 유사 공사(조사 대상일 기준 과거 3년 내 준공되었거나, 공사 중, 공사발주 중인 건축물로서 전기·통신을 포함하여 총공사비 10억원 이상인 건축물(신축, 증축, 개보수, 리모델링)과 공사비 3억원 이상의 철거공사 및 4천만원 이상의 석면 철거공사)의 설계가를 평균 공사비로 환산하고 그사이 물가상승률 등을 고려하여 제작된 업무 매뉴얼임.[261]

・서울특별시의 이러한 가이드라인은 2020년 최초로 제정된 것이 아닌 지난 2015년

부터 준비[262]하여 2017년에도 제작[263]되었었는데 주기적(3년 단위) 제작을 통해 적정공사비 확보를 위한 노력을 경주하고 있음. 보다 구체적으로 가이드라인의 구성 내용을 살펴보면, 지자체 발주 공공건축물을 8개의 용도 및 공사 종류별로 구분하여 규모별(연면적) 공사비 책정 기준(천원/㎡)을 제시하고 있음.

- 이러한 서울특별시의 노력은 다수의 과거 사례를 통한 공사비 추정을 통해 예산 편성의 적정성을 확보한다는 측면에서 직접적인 적정공사비 확보 정책으로 볼 수는 없으나, 사업 초기 사업비 추산·조정의 전문성 부족으로 적정예산 산정에 어려움을 겪는 한계점 등을 개선한다는 차원에서 간접적인 적정공사비 확보·지급 정책으로 이해할 수 있음.

<그림 Ⅴ-20> 서울특별시 공공건축물 건립공사비 책정 가이드라인 사례


공공건축물 건립
공사비 책정 가이드라인 마련

2020

서울특별시
[기술심사담당관]

2. 공사비 책정 가이드 라인

[가이드라인에서 다루고 있는 용도 및 공사종별 현황]

업무시설	119안전센터, 공공업무사무소, 소방서, 복지지원센터, 복합청사, 동청사, 의회청사
문화 및 집회시설	전시·박물관, 문화예술회관·문화집회시설
복지시설	종합사회복지관, 장애인복지센터, 노인복지센터, 노인요양, 장애인·노인자활작업장
의료 및 교육연구시설	병원, 보건소, 산모건강증진센터, 대학교·교육센터, 도서관, 연구시설
노유자 시설	육아보육, 키즈센터, 경로당, 노인정, 주민공동이용시설, 어린이집, 청소년·문화수련시설
운동시설	체육관, 배드민턴장
기타	공중화장실, 환승센터·주차장전용, 자재보관창고, 친환경전용건축, 공영주차장, 폐기물중간처리
리모델링·개보수	
철거공사비 책정 가이드라인	
석면철거 공사비 책정 가이드라인	
설계용역비 책정 가이드라인	

자료 : 서울특별시(2020), 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련.

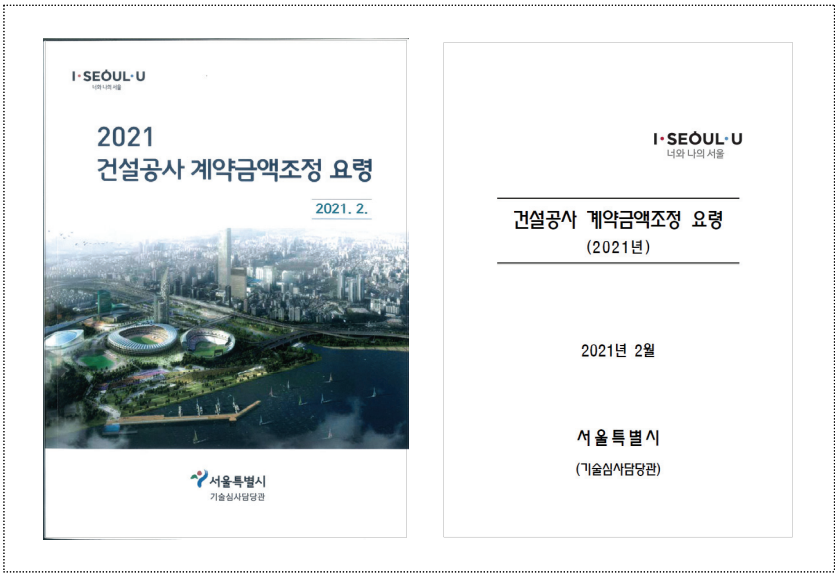
261) 서울특별시(2020), 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련.
262) 서울특별시, 공공건축물 공사비 책정 가이드라인 마련 계획, 기술심사담당관 내부 결제, 2015.3.20.
263) 서울특별시, 2017년 공공건축물 건립 공사비 등 책정 가이드라인 마련 알림, 기술심사담당관 내부 공문, 2017.11.28.

- 또한, 서울특별시는 상기의 적정예산 확보를 위한 정책적 노력과 더불어 계약 이후 빈번히 발생하는 계약 변경과 관련하여 적정공사비 지급을 위해 지난 2021년 '건설공사 계약금액 조정 요령'을 <그림 Ⅴ-21>과 같이 제작·배포함.

· 서울특별시는 계약 변경과 관련하여 이미 지난 2015년 계약금액 조정 중 대표적 원인인 물가 변동에 대해 오류를 자동적으로 계상할 수 있는 '물가변동 검증시스템'을 자체 개발[264]함과 더불어 2021년 업무 요령집을 제작·배포함으로써 관련 업무의 불공정행위 및 오류를 사전 차단하고 적정성을 상당 수준 높였다고 판단됨.

· 서울특별시의 계약금액 조정 요령의 경우 '건설공사 계약금액 조정의 기본개념'은 물론 「지방계약법」에서 정하고 있는 대표적 계약금액 조정 원인인 '설계변경', '물가 변동', '그 밖의 계약 내용의 변경' 등에 따른 계약금액 조정에 관한 내용과 함께 그간 주로 발생해 온 '주요 계약금액 부적정 조정 사례'를 담고 있어 시공단계에서 자주 발생하는 설계변경에 따른 비용 미지급 등의 문제점을 해소하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.

<그림 Ⅴ-21> 서울특별시 건설공사 계약금액조정 요령 제작 사례



자료 : 서울특별시(2021), 건설공사 계약금액조정 요령.

264) 서울특별시(2014), 물가변동 조정금액 검증 프로그램 개발·활용계획 방침, 부시장 제250호

- 서울시의 이러한 선도적 노력과 같이 타 지방자치단체 또한 자기 발주공사에 대한 합리적 예산 편성과 계약 변경을 위한 지침(방침) 마련과 더불어 실무자들이 손쉽게 관련 내용을 파악할 수 있는 가이드라인(매뉴얼) 제작이 필요함.

- 둘째, 앞서 2장을 통해 살펴보았듯이 지방자치단체 발주공사의 대부분은 10억원 미만 소규모공사가 대다수이며, 해당 시장은 지역건설기업이 주로 수주하는 시장 영역인 점을 고려할 때 지역과 소규모공사의 특성을 반영한 합리적 공사비 산정기준 마련이 필요함.

- 그간 지자체 발주 소규모 건설공사의 경우 △ 인건비 과소 적용, △ 현장 여건 미반영, △ 제경비 인위적 과소 산정 등이 빈번하게 발생하고 있는 영역이며, 이로 인해 건설 안전사고 및 부실시공을 초래하고 있는 실정임.

- 더욱이 현행 우리 건설산업에서 활용하고 있는 공사원가 산정체계의 경우 공사원가 계상 근거의 불분명이나 부재로 인해 계약상대자가 관행적으로 관련 비용을 떠안고 있는 경우가 존재하며, 이러한 항목은 발주자와 계약상대자 간 분쟁의 소지를 유발할 뿐 아니라, 지역건설산업에 재정적 부담을 가중시키고 있는 상황이며 이러한 문제는 공사 규모가 작아 실제 원가 부담 비율이 높은 소규모공사에 그 피해가 집중된 경향이 있어 이러한 문제의 개선이 시급한 상황임.
  - 공사원가 계상 불분명 항목의 경우 원가 산정과 관련한 대부분의 규정과 절차는 마련되어 있으나, 세부 계상기준 등이 부재하여 현장 업무의 혼선을 발생시키거나 계약상대자의 민원을 유발하는 상황임.

- 이러한 공사원가 계상 불분명 항목의 경우 크게 ① 공사비 원가 반영 단가 및 품셈이 부재하거나, ② 공사비 원가 반영 적용방식에 대한 기준이나 규정이 부재한 경우로 구분 가능함.

- 우선 ① 공사비 원가 반영 단가 및 품셈 기준 부재를 개선하기 위해서는 부재 항목을 선정하고, 관련 거래가격 및 품셈에 대한 실사 시행을 통해 기준을 계속하여 마

련하여야 할 것임.

- 또한, ② 공사비 원가 반영 적용방식이나 기준이 부재한 경우는 이로 인한 분쟁이나 계약상대자의 재정적 부담을 완화하기 위해 지자체 자체 적용기준 및 방식을 마련해야 함.

・일례로 한국토지주택공사의 경우 <표 Ⅴ-83>과 같이 공사원가 계상 근거가 불분명하거나, 부재한 항목 중 하나로 살수차 운영 관련 취수 비용, 가설구조물 구조 안전 비용, 교통안전 시설물 관리비 등을 선정하고 이에 대한 자체 단가기준이나 적용방식 등을 마련하여 이러한 문제를 개선하고 있음.

<표 Ⅴ-83> 한국토지주택공사의 공사원가 계상 근거 불분명 및 부재 항목 개선 사례

구 분		기존 현황 및 개선사항
살수차 운영 관련 취수 비용 반영	기존	• 현장 내에서 살수용 물을 구득할 수 없을 경우 운반비는 별도 계상토록 되어 있으나 취수 비용은 반영 근거 부재
	개선	• 취수 비용 발생 시 원가계상토록 근거 마련
가설구조물 구조안전 확인비용 계상기준 신설	기존	• 「건설기술 진흥법」에 따라 가설구조물의 구조안정성 확인 비용을 반영토록 규정되어 있으나 세부 계상기준 부재로 현장 업무 혼선
	개선	• 엔지니어링 대가기준 및 사례조사를 통한 세부 계상기준 신설
교통안전시설물 관리비 부담 경감	기존	• PE드럼, 윙카 등 교통안전 시설물이 차량 통행으로 인해 파손될 경우 도급사 부담으로 보충하는 경우 발생
	개선	• 도급사 책임 없는 사유로 인한 재설치 비용은 발주자 부담으로 처리토록 명문화(보험처리 가능 건은 제외)

자료 : 한국토지주택공사, LH 건설문화 혁신 TFT 과제관리 카드, 김영덕 외(2021), LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사 재인용.

- 이뿐만이 아니라 현행 지방자치단체의 경우 공공공사 발주 시 지역의 지리적·공간적 특성을 고려하지 않는 중앙부처(기획재정부 및 행정안전부)가 규정한 획일적 공사원가 산정 방법 활용에 따라 일부 지역의 경우 소규모공사 수행 시 계약상대자 일방의 피해를 그간 오랫동안 강요해 온 실정임.

- 예를 들어 제주특별자치도의 경우 예정가격 산정 시 특수 작업조건에 따른 작업능

률 저하 보전을 위해 「지방계약법」 시행규칙에서 규정하고 있는 기능계 기술자격 인력 대상 도서지역 노임할증을 운영하고 있으나, 계약법 상 의무규정이 아닌 임의규정(“가산할 수 있다”)으로 인해 그간 토목 분야에 한해서만 예정가격을 적용하고 제주 본도의 건축공사 및 전기공사 등 타 공종 공사의 경우 노임할증을 대부분 적용하지 않는 차별 현상이 발생하고 있음.[265]

- 이에 지난 2021년 제주도 발주 공공공사에서의 적정공사비 및 시공 품질확보를 위해 도서지역 노임할증 의무규정을 도입하는 「제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」 개정을 추진하였었으나, 추가 예산 확보의 어려움과 상위법령에서의 임의규정을 의무적으로 적용하는 자치조례의 마련에 대한 부담으로 인한 제주특별자치도의 반대로 인해 이의 추진이 좌절되어 여전히 적정공사비 지급이 이루어지고 있지 못한 상황임.
  - 이에 반해 제주도와 유사한 상황(도서지역)에 놓인 웅진군, 군산시의 경우 노임할증 및 품 할증을 각각 적용 중이며, 신안군, 진도군, 해남군, 여수시의 경우 노임할증 및 품 할증을 통합하여 적용 중이며, 홍성군, 영광군, 고흥군의 경우 설계 시 설계사가 해당 품 할증을 적용할 경우 이를 반영, 태안군, 거제시, 통영시, 완도군의 경우 품의 할증만을 적용하고 있어 타 지역공사와의 역차별이 발생하고 있음.
  - 실제 제주지역 공사의 경우 공공 건축공사만 하더라도 최근 5년간(2016~2020년) 공공청사의 단위 면적당 공사비(원/㎡)가 1,934,962원으로 제주 외 8개 광역도 평균 1,780,209원을 크게 상회하는 실정임.

- 상술한 바와 같이 현재 지자체 발주 공공공사에서의 공사원가의 과소계상 및 부적절한 공사비 산정기준의 운용, 지역공사의 특성을 반영치 못한 획일적 공사원가 계상방식 적용 등의 문제를 개선하기 위해서는 지자체 차원의 맞춤형 공사비 산정기준 마련이 필요함.

- 이와 관련하여 서울특별시 및 경기도, 충청남도, 광주광역시, 대전광역시 등의 경우

265) 전영준(2021), 제주지역 노임할증제도 운용 확대를 위한 조례개정 필요성, 제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 개정을 위한 전문가 토론회, 제주특별자치도의회 발제 자료 참고.

이미 이러한 문제를 인식하고 지자체 발주 공사의 적정공사비 산출과 불합리한 소규모공사의 공사비 현실화를 위한 설계기준과 자체 품셈 기준 등을 마련하여 이를 해소하고 있음.

- 가장 먼저 이러한 문제를 인식하여 개선방안을 마련한 서울특별시의 경우 지역 특성(도심지 공사)을 고려한 맞춤형 품셈 기준(서울형 품셈)을 마련하여 추진 중임.

- 보다 구체적으로 서울특별시의 맞춤형 품셈 기준 마련과 관련한 내용을 살펴보기 위해서는 지난 2020년 건설 현장 안전사고 근절, 견실 시공, 양질의 건설 일자리 마련 등을 통한 건설산업 경쟁력 강화를 위해 마련한 '적정공사비 산정체계 개선' 정책부터 우선 살펴보아야 함.

・2020년 당시 서울특별시는 사업추진 단계별 공사비 산정 및 관리체계상 문제점 및 현행 실태를 <표 Ⅴ-84>와 같이 파악하여, 이를 개선하기 위한 정책을 TF 구성을 통해 추진하였는데 <표 Ⅴ-85>와 같이 우선 추진할 단기과제와 연구용역 시행을 통해 개선해 나갈 중장기 과제로 구분하여 개선을 추진하기로 발표함.[266]

<표 Ⅴ-84> 서울특별시가 파악한 건설사업 추진단계별 공사비 산정·관리상의 주요 문제점 현황

단 계	주요 문제점	세부 내용
기획·설계 단계	예산 산정 미흡 및 예산 삭감 위주 운영	• B/C분석, 투자심사 등 예산 삭감 중심의 절차를 다수 운영 예타 조사 (500억원 이상 (국비 포함)) → 타당성 조사 (500억 이상) → 투자심사 (40억 이상) → 설계VE (100억 (시방침 50억))
		• 당초 계획보다 예산 부족 시 예정가격 감액 발주 • 공사 규모 축소 대신 원가계산서 내 간접노무비, 일반관리비, 기타경비 등 제경비 삭감 사례 발생
	표준품셈·표준시장단가 적용 불합리	• 표준품셈 정비와 표준시장단가 적용으로 예정가격 하락 • 품셈기준 적용 시 발주 담당공무원 재량에 따라 공사비 산정 • 발주부서·기관별 적용기준 상이, 담당공무원 역량 차이 • 실적단가를 기초로 한 표준시장단가의 구조적 한계
		• 설계용역에 의한 원가산정 부실 • 원가산정 검토과정에서의 적정성 여부 검토 미흡

266) 서울특별시 내부자료(2020), 적정공사비 산정체계 개선 관련 TF회의(1차).

<표 Ⅴ-84> 서울특별시가 파악한 건설사업 추진단계별 공사비 산정·관리상의 주요 문제점 현황-(계속)

단 계	주요 문제점	세부 내용
입·낙찰 단계	예산 절감 위주 계약심사제도 운용	• 예산 절감 위주에서 적정원가 반영 위주로 자체적인 계약심사 제도 운용개선 노력에도 불구하고 여전히 미흡하다는 지적 • 직접 설계 대비 설계용역에 따른 과다 설계 및 부적정 설계사례 발생
	가격 중심의 입찰제도	• 입찰가격 위주의 평가로 적정공사비 확보 한계
		• 예정가격 지속 하락으로 실질 낙찰률 하락 - 낙찰하한률은 과거 표준품셈 기준 공사원가 산정 당시를 기준으로 약 80~87.7%로 고정된 반면, 실적공사비 제도 도입, 표준시장단가로 개편 등을 통해 관련 단가는 계속 하락하여 실질 낙찰률 하락
시공 단계	불공정 관행	• 공공발주자의 우월적 지위 남용을 통한 공사비 삭감 - 민원 대응 등 발주자 업무 계약상대자에 전가 - '예산 범위 내에서' 등 단서 조항을 통해 적정 비용 미반영 - 서면 교부(계약서 변경) 없이 추가 과업 지시 후 미지급
	공기연장 추가비용 미지급 등	• 간접공사비 미지급 등 사례 발생

자료 : 서울특별시 내부자료(2020), 적정공사비 산정체계 개선 관련 TF회의(1차).

<표 Ⅴ-85> 서울특별시의 적정공사비 산정체계 개선 관련 단·중장기 추진과제 발굴 현황

구 분	주요 추진과제
단기 추진과제 (TF 활용 우선 추진)	1. 공사비 산정 및 관리체계 개선 • 서울형 표준품셈 확대 • 서울시 공통 설계기준 및 표준 설계단가표 작성(검토 후 실행 여부 판단) • 안전관리비 설계반영 지침서 마련
	2. 발주담당공무원 전문성 확보 및 원가계산 산정역량 강화
	3. 불공정 관행 개선 • 발주부서 부당특약으로 인한 공사감액 개선 발굴 • 간접비 지급운영 요령 개정 • 하도급 적정성 심사 강화
중장기 추진과제 (연구용역 수행)	1. 공사비 산정 및 관리체계 개선 • 공사 원가산정 및 관리체계에 대한 제도적 개선 • 가격 평가 → 기술평가 중심 입찰제도 개선 등
	2. 공사단계별 적정공사비 산정제도 개선 • 국내외 공사기간 산정기준 관리체계 현황 분석 • 중단기 건설공사에 적용 가능한 공사기간 산정 가이드라인 마련

자료 : 서울특별시 내부자료(2020), 적정공사비 산정체계 개선 관련 TF회의(1차).

- 이와 관련하여 서울시는 지난 2020년 상술한 추진과제 중 '서울형 표준품셈에 대한 검증 및 서울형 신규품셈의 개발', '현장 여건을 반영한 안전·품질관리비 계상기준 마련', '공사원가 검토제도 개선방안 도출' 등을 포함하는 '공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구' 용역을 추진함.

- 이 중 '서울형 표준품셈에 대한 검증 및 서울형 신규품셈의 개발'과 관련하여서는 지난 2018년 이전 서울특별시 자체적으로 개발·운용 중[267]이던 88건의 서울형 표준품셈에 대한 검증을 통해 69건을 유지하는 안을 제시하였으며, 그 외 서울시 관계부서 및 관련 단체의 제안의견 등을 토대로 서울형 신규품셈이 필요한 공종을 선정·개발함.
  - 구체적으로 기존 서울형 표준품셈 88건의 표준품셈을 현행 유지 46건, 보완 23건, 폐지 19건으로 분류하고, 표준품셈의 활용도·수용성·정확성·대체 가능성에 대한 자문위원단 의견을 반영한 검증을 통해 69건을 유지하는 안을 마련함.
  - 또한, 서울형 신규 표준품셈 개발과 관련해서는 <그림 Ⅴ-22>와 같이 서울시 관계부서와 대한건설협회의 제안 내용을 토대로 예정가격 대비 도급 및 하도급 단가 비율 분석, 전문가 회의 등을 시행하여 신규품셈 개발 대상 공종을 1차적으로 선정한 후, 현장 실사 또는 관련 데이터 분석 등을 통해 서울형 신규품셈을 최종적으로 선정·제시함.
  - 참고로 서울시는 이번 서울형 신규품셈 개발과 관련하여 '우천 시 야간의 시인성 향상을 위한 도료 시공품 개발(5종, 현행 4종)', '가림막형 디자인 휀스 손료 변경 및 설치품 개발(48개월 100% → 24개월 100%)', '수목 보호 받침틀 설치품 개발' 등을 추진함.[268]

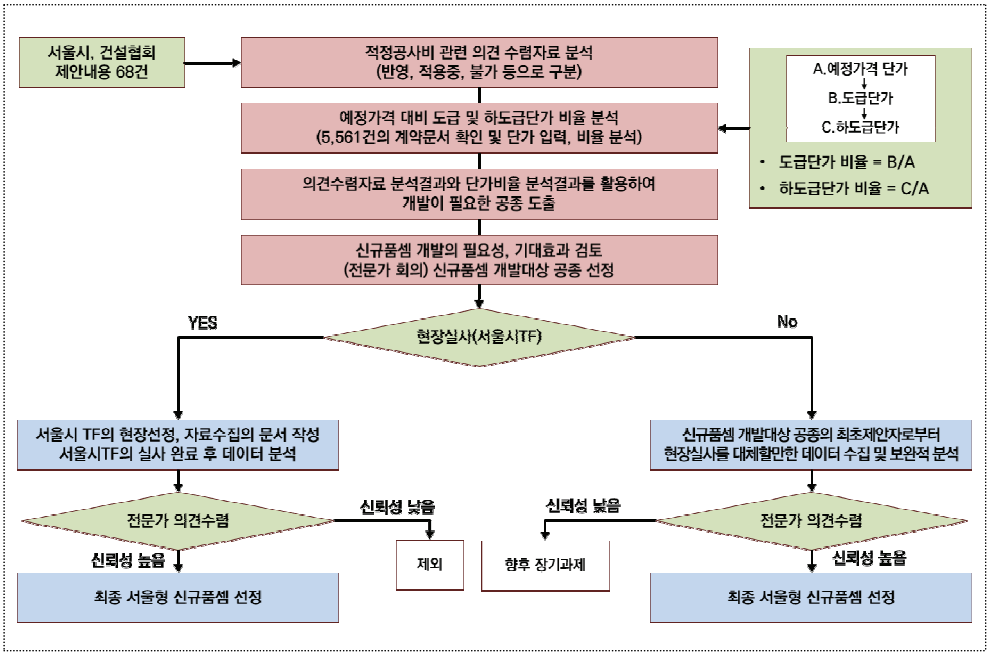
- 다음으로 보다 여러 지자체가 자체 발주공사에 대한 적정공사비 산정·지급을 위해 추진 중인 가장 대표적인 노력으로는 기존 만연하였던 저가·과소 설계를 개선하여 적정공사비 산정을 지원하고 공사비를 현실화하기 위한 지자체 차원의 설계기준

267) 서울특별시는 2011년 이후부터 서울형 품셈을 개발·운용 중임.
268) 경희대학교 산업관계연구소(2021), 공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구, 자문회의 자료, 서울특별시, 이광표 외(발간 예정), 전게서 재인용

마련을 들 수 있으며, 충청남도와 광주광역시, 울산광역시, 제주특별자치도가 자체 발주공사에 대한 별도 설계기준을 마련하여 운영 중임.

· 또한, 대전광역시의 경우 또한 2022년 정책 발표를 통해 비교적 현장 여건이 열악한 소규모 건설 현장의 작업환경 개선책을 담기 위해 6월까지 설계기준을 작성해 적정성 검증을 위한 건설기술심의위원회 자문을 거쳐 확정한다는 계획을 발표함.[269]

<그림 Ⅴ-22> 서울형 신규 표준품셈 개발 절차(2021년)



자료 : 경희대학교 산업관계연구소(2021), 공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구, 자문회의 자료, 서울특별시.

- 이에 우선 충청남도의 자체 설계기준 마련 사례를 구체적으로 살펴보면, 충청남도의 경우 지난 2019년 공공건설 부문의 적정공사비 산출을 위한 연구용역 추진과 자체 노력을 통해 자체(광역 및 기초지자체, 산하 공공기관) 발주 건설공사 공통으로 적용할 수 있는 추가 설계기준 마련과 더불어 소규모 건설공사 및 지방도·하천 사

269) e-환경과조경 뉴스, "대전시, 소규모 공사비 현실화...건설안전·중소업체 보호", 2022.4.17. 신문기사 참조.

업 등 특정 공사 규모나 공종별 설계기준을 마련하여 운영 중임(<그림 Ⅴ-23> 참조).

- 충청남도가 지난 2019년 추진한 연구용역의 주요 내용을 먼저 살펴보면, 지역건설환경 및 여건에 적합한 설계기준 마련을 위해 △ 안전관리·품질관리·환경관리 설계기준 마련, △ 공공 건설공사 적정공기 산정기준 및 공기연장에 따른 간접비 적용기준 검토, △ 기존 충청남도 설계기준 오류사항 검토·수정, △ 소규모 건설공사 설계기준 마련 등을 추진함.[270]
- 이후 해당 연구용역 수행 결과를 활용하여 실제 사업에 적용될 수 있도록 '충청남도 건설공사 설계기준'과 '지방도·하천사업 설계요령'을 제작·배포함.[271] 이와 관련하여 지역건설산업 활성화에 특히 기여가 기대되는 점은 지자체 발주 대표적 소규모공사인 마을안길 포장, 상수도 복구, 도심지 협소 공간 등에서 수행되는 소규모 건설공사의 적정공사비 보장을 위한 설계기준을 마련하였다는 점임.
- 보다 세부적으로 충청남도가 지난 2020년 마련한 설계기준의 주요 개선사항을 살펴보면, △ 1일 미만 시공량의 별도 계상기준 수립 등 소규모공사 설계 17개 항목 신설·개정(기존 대비 최대 20% 상승), △ 기존 설계기준 항목별 32개, 중기기초 상각비 12개 오류 사항 수정(기존 대비 평균 2.57% 단가 상승), △ 2020년도 표준품셈 개정 29개 사항 적용(기존 대비 평균 3.93% 단가 상승), △ 기존 일위대가 착오·오류 단가 산출 32건 수정(기존 대비 평균 7.93% 상승) 등을 추진한 것으로 파악됨.[272]

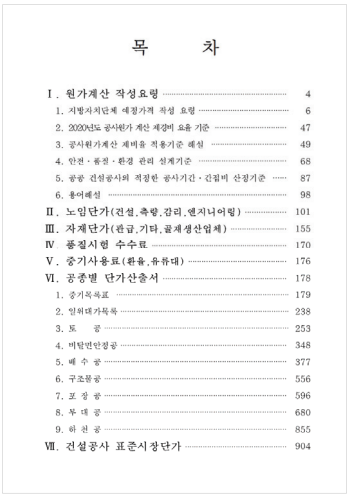
- 충청남도의 경우 이러한 활동이 단발성 활동에 국한된 것이 아닌 계속된 개정을 추진하여 2021년도에도 저가·과소 설계 개선을 통해 지역 중소 건설기업의 권익 보호와 더불어 시설물의 품질·안전 향상을 위해 △ 품셈 개정사항 반영을 통한 단가산출서 변경(489개 중 92개 수정), △ 제비율, 노임, 자재, 중기 단가 등 기초자료 반영, △ 기존 오류 및 착오 사항 수정(18개), △ 재해, 환경, 지하 안전 영향평가 내용 보완 등 2020년 제작·배포한 자체 설계기준에 대한 지속적인 개정·보완 작업을 추

270) 한국산업경쟁력연구원(2020), 적정공사비 산출을 위한 충청남도 설계기준 연구용역, 충청남도.
271) 충청남도(2020), 2020 충청남도 건설공사 설계기준 및 충청남도(2020), 2020 지방도·하천사업 설계요령.
272) 충청남도, "적정공사비 확보 위한 설계기준 마련", 2020.3.5. 보도자료 참조.

진하고 있는 상황임.[273]

<그림 Ⅴ-23> 충청남도 건설공사 및 지방도·하천사업 설계기준 마련 사례

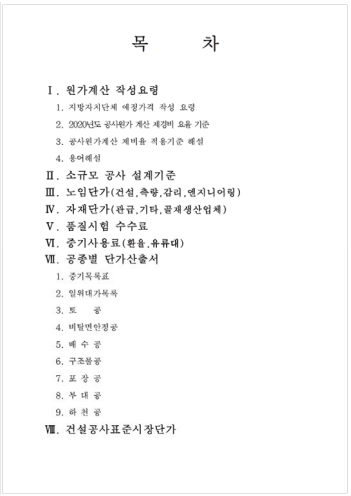
[충청남도 건설공사 설계기준]



목 차

Ⅰ. 원가계산 작성요령 ····· 4
1. 지방자치단체 예정가격 작성 요령 ····· 6
2. 2020년도 공사원가 계산 제경비 요율 기준 ····· 47
3. 공사원가계산 제비율 적용기준 해설 ····· 49
4. 안전·품질·환경 관리 설계기준 ····· 68
5. 공공 건설공사의 적정한 공사기간·건설비 산정기준 ····· 87
6. 용어해설 ····· 98
Ⅱ. 노임단가(건설,측량,감리,엔지니어링) ····· 101
Ⅲ. 자재단가(관급,기타,골재생산업체) ····· 155
Ⅳ. 품질시험 수수료 ····· 170
Ⅴ. 중기사용료(환율,유류대) ····· 176
Ⅵ. 공종별 단가산출서 ····· 178
1. 중기목록표 ····· 179
2. 일위대가목록 ····· 238
3. 토 공 ····· 253
4. 비탈면안정공 ····· 348
5. 배 수 공 ····· 377
6. 구조물공 ····· 556
7. 포 장 공 ····· 596
8. 부 대 공 ····· 680
9. 하 천 공 ····· 855
Ⅶ. 건설공사 표준시장단가 ····· 904

[충청남도 지방도·하천사업 설계요령]



목 차

Ⅰ. 원가계산 작성요령
1. 지방자치단체 예정가격 작성 요령
2. 2020년도 공사원가 계산 제경비 요율 기준
3. 공사원가계산 제비율 적용기준 해설
4. 용어해설
Ⅱ. 소규모 공사 설계기준
Ⅲ. 노임단가(건설,측량,감리,엔지니어링)
Ⅳ. 자재단가(관급,기타,골재생산업체)
Ⅴ. 품질시험 수수료
Ⅵ. 중기사용료(환율,유류대)
Ⅶ. 공종별 단가산출서
1. 중기목록표
2. 일위대가목록
3. 토 공
4. 비탈면안정공
5. 배 수 공
6. 구조물공
7. 포 장 공
8. 부 대 공
9. 하 천 공
Ⅷ. 건설공사표준시장단가

자료 : 충청남도(2020), 2020 충청남도 건설공사 설계기준 및 충청남도(2020) 2020 지방도·하천사업 설계요령.

- 이러한 충청남도의 대대적 자체 설계기준 마련과는 달리 광주광역시, 울산광역시, 제주특별자치도 등의 경우 그간 현장 이동이 많고 협소한 현장 특성 및 여건이 반영되지 않거나, 예산에 설계 예정가격을 맞춰 발주하는 등의 문제가 빈번히 발생하였던 소규모 건설공사에 대한 관행적 설계도서 작성 문화 개선을 위해 일부 소규모 건설공사 맞춤형 설계기준 마련을 제한적으로나마 마련하여 시행하고 있음.

- 이에 우선 광주광역시의 사례를 살펴보면, 지난 2021년 발주부서와 지역건설 협·단체와 관련 지역 학회가 참여하여 시와 자치구가 발주하는 총공사비 5천만원 미만 골목길 하수도공사, 상수도 급배수공사, 소규모 포장 공사를 대상으로 한 자체 설계기준을 마련함.

273) 충청남도, “적정건설공사비 확보...설계기준 배포”, 2021.3.21. 보도자료 참조.

· 이에 일부 품 할증과 관련한 자체 설계기준을 마련하였는데 그 내용을 살펴보면, △ 표준품셈 기준보다 수량이 적고 시공 구간 이동이 많은 현장에 대한 할증 기준, △ 작업장소가 협소한 현장의 할증 기준, △ 현장 내 자재, 레미콘, 폐기물 소운반비 적용기준, △ 공사 현장 뒷정리 및 교통 신호수 반영 등을 포함하는 자체 설계기준을 마련함.[274]

- 다음으로 울산광역시의 사례 또한 광주광역시와 유사한 목적을 가지고 자체 설계기준을 마련하였는데 그 방법으로는 '2021년 건설공사 설계지침' 발간 시 지역 중소 건설기업의 권익 보호 방안으로 '소규모 건설공사 설계기준'을 마련하는 방식을 활용함.

· 구체적으로 울산광역시 '소규모 건설공사 설계기준'의 구성 내용을 살펴보면, △ 총 시공량이 기준시공량(품셈 산출 물량) 미만인 공종에 대한 보완, △ 품의 할증, △ 기계 및 인력 조합 비율의 보완, △ 굴삭기 작업효율(E)에 대한 보완, △ 협소한 장소의 인력 터파기 시 할증 적용, △ 아스콘 포장 두께에 따른 포설 및 다짐 횟수 보완, △ 현장 내 자재 및 폐기물 소운반, 교통신호수 반영, △ 차선 도색 후 청소비용 반영, △ 현장 뒷정리 비용 등 총 16가지 사항을 반영한 설계지침을 마련·제시함.[275]

- 마지막으로 제주특별자치도의 경우 역시 상술한 광주 및 울산광역시와 유사하게 소규모 건설공사를 대상으로 한 설계기준을 운영하고 있는데 제주특별자치도의 경우 그 내용이 시가지 내에서 추진되는 토목공사(상·하수도 등)의 현장 여건에 적합한 적정공사비 반영을 목적으로 도내 관련 단체와 관계부서 회의를 통해 기존 운영 중이었던 '소규모 토목공사 설계 적용기준'을 지난 2019년 개정하여 운영 중임.

· 제주특별자치도가 2019년 개정한 '소규모 토목공사 설계 적용기준'의 주요 개정내용은 크게 다음 4가지 사항임.

· (주요 개정내용 1) 종전 시가지 내 소규모 토목공사에 적용하기 위한 설계 적용기준의 적용 범위를 일반 토목공사까지 확대 적용하도록 개정함.

· (주요 개정내용 2) 작업장소가 협소 등 작업 능력 저하가 현저할 때 현장 여건에 따

274) 광주광역시, "광주시, 소규모 건설공사 설계기준 마련", 2021.8.31. 보도자료 참조.
275) 울산광역시, "울산시 '2021년 건설공사 설계지침서' 발간", 2021.4.9. 보도자료 참조.

라 할증률(10~50%) 탄력 적용함과 더불어 도로 폭원별 장비 조합 및 기계/인력 비율을 현장 여건에 맞게 적용하도록 개정함.

- (주요 개정내용 3) 현장 내 유용토 및 사토 등과 관련하여 당초 설계서에 정한 운반거리가 증감되는 경우 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'에 의거하여 실제 거리 정산 등을 통한 계약금액 조정이 가능하도록 개정함.
- (주요 개정내용 4) 건설공사의 환경관리에 필요한 비용을 공사금액에 계상하도록 개정함.[276]

- 지금까지 살펴본 바와 같이 서울특별시와 충청남도, 광주 및 울산광역시, 제주특별자치도의 경우 자체 표준품셈 고도화 또는 자체 설계기준 마련을 통한 소규모 건설공사 적정공사비 산정체계를 구축하는 방법을 통해 지역건설산업이 주로 수주하는 지자체 발주공사의 기존 불공정 관행 개선과 적정공사비 확보 지원 노력을 꾀하고 있음.

- 이를 벤치마킹하여 타 지자체 또한 상기의 방식을 통해 관내 지역건설기업의 불필요한 피해 방지 및 적정공사비 제공을 통한 성장을 유도하여야 할 것임. 또한, 충청남도를 제외한 타 지자체의 경우 적정공사비 확보를 위한 설계기준 마련 등의 노력을 수행하고 있더라도 그 개선의 범위와 정도가 제한적이기에 더욱 확대 적용할 수 있도록 지속 보완·발굴 노력을 계속하여 수행하여야 할 것임.

- 셋째, 상술한 지자체 발주공사의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 방안 외에도 기존 관행적으로 이루어졌던 지자체 발주공사의 공사비 감액 산정과 관련한 기준 개선을 통한 원가 체계 합리화 또한 추진하여야 함.

- 더욱이 <표 Ⅴ-86>과 같이 최근 도입·시행 중인 「근로기준법」 개정에 따른 근로시간 단축 등과 2017년과 2019년 연이어 발표된 건설산업 일자리 개선[277], 스마트

276) 제주특별자치도, "도, 시가지내 토목공사(상·하수도 등) 설계 적용기준 개정", 2019.12.22. 보도자료 참조.
277) 일자리위원회와 관계부처 합동으로 2017년과 2019년 발표된 정책으로 인해 현재 건설산업에서는 ① 임금직접지급제, ② 기능인등급제, ③ 적정임금제, ④ 전자카드제, ⑤ 퇴직공제부금 인상, ⑥ 공공공사 외국인 명단 대조·검토 의무화, ⑦ 건설업 고용평가, ⑧ 합사, 장기간 근무 방지, ⑨ 건설기계 대여대금과 운전사

건설기술의 적용 활성화 등 우리 건설산업의 내·외부적 환경 요인의 변화로 인해 과거 장기간 관행적으로 적용해왔던 공사비 산정방식의 비현실성이 더욱 대두되고 있기에 이의 문제점 개선을 통한 지자체 발주공사의 적정공사비 지급과 지역건설산업 활성화 유도는 매우 중요한 상황이라 할 수 있음.

<표 Ⅴ-86> 건설 현장 원가 상승에 영향을 미치는「근로기준법」 개정 주요 내용(2018.3.20. 개정)

개정 요지	근로기준법 근거 조항	주요 내용
근로시간 단축 (주52시간제)	제53조제3항 및 제6항	• 주 최대 근로시간을 52시간(연장 12시간)으로 제한 (종전 68시간/주 → 변경 52시간/주) • 2018.7.1.부터 단계적으로 시행
주1회 이상 유급휴일 보장 (주휴수당 지급보장)	제55조제1항	• 사용자는 근로자에게 일주일에 1회 이상 유급휴일 보장 • 2018.7.1.부터 시행
법정휴일의 유급휴일 의무화	제55조제2항	• 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장 • 2020.1.1.부터 시행
휴일노동 가산수당 할증률 명확화	제56조제2항	• 휴일노동에 대해 통상임금의 50%, 8시간을 초과하는 휴일노동에 대해 통상임금의 100% 가산수당 할증 적용 • 2018.7.1.부터 시행
탄력적 근로시간	제51조	• 단위시간을 평균하여 1주 근로시간이 40시간을 초과하지 않는 범위에서 탄력적 근로 가능 • 2개월 이내 단위기간 동안 주40시간을 초과하지 않도록 근로하되, 특정한 주의 근로시간은 48시간(연장근로 포함 60시간)을 초과 불가 • 근로자 대표와 서면 합의에 따라 3개월 이내의 단위기간 동안 주40시간을 초과하지 않도록 근로하되, 특정한 주의 근로시간은 52시간(연장근로 포함 64시간), 특정한 날의 근로시간은 12시간 초과 불가
근로시간 단축 위반 시 처벌	제110조	• 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금

- 이와 관련하여 가장 대표적으로 관행적 공사비 미지급의 사항으로는 주휴수당을

급여 구분, ⑩ 공공공사 전자적 대금지급시스템 활용 의무화, ⑪ 근로감독관 불법하도급 조사 강화, ⑫ 건설현장 편의시설 설치 기준 강화, ⑬ 지역별 건설일자리 협의회 설치 등의 제도가 2022년 현재 적용 중이거나 적용될 계획이기에 이는 곧 건설 현장의 원가 상승의 주요 원인으로 작용 중인 상황임., 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 건설산업 일자리 개선대책 및 일자리위원회·관계부처 합동(2019), 양질의 일자리 창출을 위한 건설 일자리 지원대책 참조.

들 수 있음. 「근로기준법」에서는 주휴수당을 지급하고 이를 위해 현행 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준'에서는 <표 Ⅴ-87>과 같이 예정가격 산정 시 이를 고려하여 노무비를 계상하도록 규정하고 있음에도 반해 그간 관행적으로 이를 제외하고 예정가격을 산정해 온 상황임.

<표 Ⅴ-87> 예정가격 산정 시 주휴수당 반영 관련 규정 현황

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제197호)
제2장 예정가격 작성요령

제3관 공사 원가계산

5. 노무비

가. 노무비의 내용은 제5절 제1관 "3"과 제2관 "4"를 준용한다.

제2관 제조 원가계산

4. 노무비

가. 직접노무비는 제조현장에서 계약목적물을 완성하기 위하여 직접 작업에 종사하는 종업원과 노무자가 제공하는 노동력의 대가로서 다음 항목의 합계액으로 한다. 다만, 상여금은 기본급의 년 400%, 제수당과 퇴직급여충당금은 「근로기준법」이 인정하는 범위를 초과하여 반영할 수 없다.

1) (생 략)

2) 제수당 : 기본급의 성격을 가지지 않는 시간 외 수당·야간수당·휴일수당·주휴수당 등 작업에서 통상적으로 지급되는 금액을 말한다

<생 략>

- 이에 반해 중앙 및 지방자치단체 모두를 포함한 모든 공공 발주기관 중 최초로 서울특별시의 경우 지난 2020년 7월 「근로기준법」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 명시되어 있는 주휴수당을 공사원가에 반영하기로 하여 <표 Ⅴ-88>과 같이 지난 2021년부터 건설근로자 사회안전망 및 건설산업 경쟁력 강화를 위해 주휴수당(<표 Ⅴ-89> 참조) 및 사회보험료(건강보험료 및 국민연금)을 예정가격 산정 시 공사원가에 반영하고 집행하기 위한 매뉴얼을 마련하고 이를 통해 관련 비용을 지급하고 있는 상황임.[278)279)]

278) 서울특별시(2021), 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼..

279) 서울특별시의 공공공사 주휴수당 원가 반영의 경우 2020년 7월 최초 비율을 산정하여 지급하였으나, 이후 계속된 개정이 이루어져 2022년 현재 2021년 6월 이후 공고된 비율을 활용 중임.

<표 Ⅴ-88> 서울특별시 주휴수당 및 사회보험료 지급 적용 대상 및 범위

구 분	적용 대상(공사)	적용 기관	적용 시점
주휴수당	서울시(산하기관 포함)에서 발주하는 모든 건설공사 (소방, 전기, 통신, 문화재공사 포함)	서울시, 자치구 (시·구 산하 투자·출연기관 포함)	2020.7.1.
사회보험료 (고용개선 장려금)	건설산업기본법 제2조제4호에 따른 서울시 건설공사 (소방, 전기, 통신, 문화재공사 제외)	서울시, 시 산하 투자·출연기관 (자치구, 구 산하 투자·출연기관 제외)	2021.7.1.
적용 제외	• 신규 : 추정가격 5천만원 미만 또는 3개월 미만 공사 • 공사중 : 2021.7.1. 기준 공정률 70% 초과 또는 잔여 공사기간 3개월 미만은 발주자(서울시)가 시공사와 협의 후 적용		

자료 : 서울특별시(2021), 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼(Ver. 3.0).

<표 Ⅴ-89> 서울특별시 주휴수당 원가 반영비율

공사규모 (추정가격)	공사기간	주휴수당 원가 반영 요율[(직노)×비율]							
		토목	건축	주택	조경	설비	소방	전기	통신
5억원 미만	6개월 이하(183일)	3.0%	3.2%	4.1%	2.5%	4.4%	3.7%	4.3%	5.0%
	7~12개월(365일)	3.2%	3.4%	4.3%	2.7%	4.6%	3.9%	4.5%	5.2%
	13~36개월(1,095일)	4.0%	4.2%	5.1%	3.5%	5.4%	4.7%	5.3%	6.0%
	36개월 초과(1,096일)	4.5%	4.8%	5.7%	4.0%	5.9%	5.2%	5.9%	6.6%
5억~ 30억원 미만	6개월 이하(183일)	3.4%	3.6%	4.6%	2.9%	4.8%	4.1%	4.8%	5.4%
	7~12개월(365일)	3.6%	3.8%	4.8%	3.1%	5.0%	4.3%	5.0%	5.7%
	13~36개월(1,095일)	4.4%	4.6%	5.6%	3.9%	5.8%	5.1%	5.8%	6.5%
	36개월 초과(1,096일)	5.0%	5.2%	6.1%	4.5%	6.4%	5.6%	6.3%	7.0%
30억~ 100억원 미만	6개월 이하(183일)	4.1%	4.4%	5.3%	3.6%	5.5%	4.8%	5.5%	6.2%
	7~12개월(365일)	4.3%	4.6%	5.5%	3.8%	5.7%	5.0%	5.7%	6.4%
	13~36개월(1,095일)	5.1%	5.4%	6.3%	4.6%	6.5%	5.8%	6.5%	7.2%
	36개월 초과(1,096일)	5.7%	5.9%	6.9%	5.2%	7.1%	6.4%	7.0%	7.7%
100억원 이상	6개월 이하(183일)	4.5%	4.7%	5.7%	4.0%	5.9%	5.2%	5.8%	6.5%
	7~12개월(365일)	4.7%	4.9%	5.9%	4.2%	6.1%	5.4%	6.0%	6.7%
	13~36개월(1,095일)	5.5%	5.7%	6.7%	5.0%	6.9%	6.2%	6.8%	7.5%
	36개월 초과(1,096일)	6.1%	6.3%	7.2%	5.5%	7.4%	6.7%	7.4%	8.1%

자료 : 서울특별시(2021), 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼(Ver. 3.0).

- 향후 타 지방자치단체 또한 서울특별시 사례와 같이 법적으로 지급하도록 규정되어 있는 주휴수당에 대한 지급기준 마련을 통해 계약상대자가 부당하게 부담하고

있는 주휴수당에 대한 적정공사비 지급을 추진해야 할 것임.

- 또한, 주휴수당뿐만 아니라 현재 관행적 감액 위주의 공사비 산정방식을 발굴·정비하고 합리적 수준의 적정공사비 지급을 위해서는 서울특별시와 같이 관내 계약 및 공사관리 담당 공무원과 지역건설업계, 건설 및 원가 관련 전문가가 함께 참여하는 TF를 구성하여 운영할 필요가 있음.
  - 이를 통해 주52시간 근무제에 따른 근로시간 단축, 건설 일자리 및 근로환경 개선 등 고용 환경변화에 맞춘 현실적인 공사비 산정방안 마련을 추진해야 함.
  - 추진 방안에 있어서는 외부 원가 전문기관을 활용하여 지역 특성에 적합한 공사비 산정기준 및 방식 등을 신설 또는 개선하고 TF를 통해 이를 검증하는 운영방식을 고려할 수 있을 것임.

- 넷째, 상생 문화 확립과 지역건설산업 활성화를 위해 지방자치단체 발주 소규모공사에 대한 제비율 산정 가이드라인을 마련하여야 함.

- 앞서 2장을 통해 살펴보았듯이 지자체 발주공사 대다수는 국가계약 대상 공사와는 달리 일반적으로 50억원 미만 소규모 공사발주가 대다수이며, 이에 따라 관내 지역건설기업 대다수는 소규모공사 수주를 통해 업 활동을 영위하는 중소규모 기업이 대다수인 상황임.

- 이러한 지자체 발주 소규모공사의 예정가격 산정 시 간접공사비, 일반관리비, 이윤의 경우 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규)' 제2장 예정가격 작성요령에 따라 「지방계약법」에서 정한 요율 이내에서 정해야 하며, 일반적으로 조달청에서 매년 정해 공표하는 제비율(조달청 시설공사 원가계산 제비율 적용기준)을 활용하는 것이 일반적임.
  - 예를 들어 현행 규정에 따르면, 일반관리비의 경우 (재료비+노무비+경비)의 100분의 6을 초과하지 못하도록 규정 중(5~6%)이며, 이윤의 경우에는 (재료비+노무비+경비+일반관리비)의 100분의 15를 초과하지 못하도록 규정 중임.[280]

- 하지만 이러한 소규모공사의 경우 제비율을 통해 해당 비용산정 시 실제 집행되는 비용에 비해 턱없이 부족한 경우가 다수 발생하고 있고, 예산 부족 시 조달청 등에서 공표한 제비율보다도 낮은 비율을 적용하는 경우도 있어 지역건설기업의 수익 저하 등 어려움이 발생 중인 상황임.

・또한, 도급 비용 부족으로 인해 철저한 현장관리·감독이 이루어질 수 없는 악순환 또한 발생하여 시설물의 품질·안전 저하 우려도 상존한 상황임.

- 물론 이러한 승률 계상방식에 따라 산정하는 비목의 경우 현행 규정에서는 지방자치단체의 장 등 발주기관에 재량권을 부여하고 있으나, 예산 부족을 이유로 무리한 감액은 소규모공사일수록 치명적 영향을 미친다는 점에서 합리적 산정기준 마련이 필요함.

・더욱이 현재 조달청이 매년 공표하는 제비율의 경우 최소 공사 규모(직접공사비)가 50억원 미만, 6개월 이하 공사를 단일 비율로 계상하도록 규정 중(간접노무비 및 기타경비 기준)이기에 소규모공사 맞춤형 제비율 마련이 별도 필요한 상황임.

- 그럼에도 불구하고 설상가상 지난 2021년 경기도의 경우 현재 100억원 미만 공사의 경우 표준시장단가 활용이 불가능하도록 규정하고 있어 동일 사업에 대해 표준품셈 방식으로 공사원가를 산정할 시 표준시장단가를 통한 산정방식보다 약 4~5% 높게 산출된다는 점을 지적[281]하며, 이에 대한 대안으로 지방자치단체의 장의 재량으로 표준시장단가 적용 대상이 아닌 100억원 미만 경기도 발주공사의 일반관리비율 및 이윤율을 조정하여 예정가격을 삭감하는 정책을 발표·시행 중임.[282]

・구체적으로 경기도는 지난 2021년 11월 도의 예산 및 기금으로 시행하는 총사업비 5억원 이상, 사업 기간 2년 이상 공공 건설사업의 사업비를 합리적·체계적으로 관리하기 위한 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침'을 발표하였으며, 그 주요 내

280) 「지방계약법」 시행규칙 제8조에서는 원가계산에 의한 예정가격 결정 시 일반관리비율과 이윤을 각각 6%와 15%로 상한선을 규정 중이며, '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행안부 예규)' 제2장(예정가격 작성요령)에서는 종합공사의 원가계산에 의한 일반관리비율을 공사원가 규모에 따라 6.0%(50억원 미만), 5.5%(50억원 이상 300억원 미만), 5.0%(300억원 이상)를 초과하여 반영하지 못하도록 규정 중임.

281) 경기도, "도 재량권 활용해 '공공공사 표준시장단가' 확대 적용...혈세 낭비 막는다", 2021.7.6. 보도자료 참조

282) 경기도, "꼼꼼한 관리로 혈세낭비 막는 '경기도 공공건설공사 총사업비 관리지침', 1일 시행", 2021.11.1. 보도자료 참조.

용 중 하나로 100억원 미만 경기도 발주 건설공사의 경우 표준품셈과 표준시장단가를 적용한 설계 내역을 각각 산출한 후 차액을 표준품셈 설계 내역 내 이윤율 및 일반관리비율을 조정하여 감액하도록 규정함.[283][284]

- 예를 들어 표준시장단가+표준품셈을 통해 산정한 예정가격(86억원)이 표준품셈만을 활용해 산정한 예정가격(90억원)과 4억원의 차액이 발생할 경우 그 차액분만큼 표준품셈을 통해 산정한 공사비 내역에서 일반관리비와 이윤을 감액하여 예정가격을 산정하는 것을 의미함.

- 이러한 예산 절감을 목적으로 한 경기도의 사례는 지방재정의 효율적 운용이라는 목적하에 발주기관의 재량 비목을 활용한 조정을 통해 현행 법령·조례 내 규정을 큰 틀에서는 준수하고 있으나, 이는 사실 규정의 허점을 활용한 사실상의 제도(소규모공사를 수행하는 영세 건설사업자의 보호를 위해 100억원 미만 공사의 표준시장단가 적용배제) 무력화를 꾀한 것으로 다음과 같은 지역건설산업에의 부작용을 불러올 것이 자명함.

- 먼저 경기도가 표준시장단가와 표준품셈으로 산정한 공사비만큼의 차액을 감액하기로 한 일반관리비의 경우 '기업의 유지를 위해 관리 활동 부문에서 발생하는 제비용'[285]이며, 이윤의 경우는 '기업의 영업이익'이기에 이에 대한 무분별한 감액은 기업 관리 활동 부문의 정상적 활동에 지장을 초래하는 것은 물론, 나아가서는 기업 경영상태에도 악영향을 미칠 수 있음.
- 이에 공사원가 내에서 이윤 및 일반관리비는 원가 산정 체계상 발주기관의 재량 비

283) 경기도(2021), 경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침 제12조 참조.

284) 경기도는 지난 2018년도부터 계속하여 건설공사 예산 절감을 목적으로 도가 발주하는 추정가격 100억원 미만 공사에 대해 표준시장단가 적용이 가능하도록 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」의 개정을 추진해왔었음. 이에 지역건설업계는 이러한 경기도의 조례 개정(안)에 대해 '중소건설공사 단가 후려치기'라는 반대 의견을 지속적으로 표명하였으며, 결국 2021년 6월 도의회 건설교통위원회에서는 지역건설업계의 이러한 의견 등을 반영하여 해당 개정(안)을 상정하지 않기로 최종 의결함. 이에 경기도는 조례 개정을 우회하여 100억원 미만 공사에서 표준시장단가 적용이 사실상 가능하도록 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침' 제정을 통해 표준품셈을 통한 원가계산 시 표준시장단가를 활용한 방식과 비교하여 이윤율 및 일반관리비율을 조정할 수 있도록 관련 근거를 우회 마련함.

285) '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준' 제2장제5절제2관 '6'에 따르면, 일반관리비의 경우 사무실(본사) 직원 등의 급료, 제수당, 퇴직급여충당금, 복리후생비, 여비, 교통·통신비, 수도광열비, 세금과 공과금, 지급임차료, 감가상각비, 운반비, 차량비, 경상시험연구개발비, 보험료 등 기업의 업 활동 유지를 위해 관리 활동 부문에서 발생하는 비용을 의미함.

목이기는 하나, 앞서 살펴본 바와 같이 해당 비목의 역할이 분명함을 고려하면, 비논리적 근거에 의해 해당 비목의 비용을 감액한다는 것은 건설기업에 감액분만큼의 비용을 일방적으로 전가하는 행위에 불가함.

- 그 결과 '지방재정의 효율적 운용'이라는 정책 목표는 일부 달성이 가능할 수 있으나, 지역경제의 핵심축을 담당하고 있는 지역건설산업에는 악영향을 미쳐 오히려 지역건설산업 활성화 저해와 더불어 지역경제 활력 제고와 고용 창출에 음의 영향을 유발할 수 있음.
- 또한, 이처럼 발주기관 재량 권한을 적극적으로 활용하여 자신의 발주공사에 공사비를 임의 조정하는 것은 현재 경기도가 지역건설산업 활성화 촉진 및 지역건설산업의 육성, 지역경제 발전에 이바지하기 위해 운영 중인 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」의 근본적 취지에도 부합하지 않은 것으로 이해됨.
- 물론 경기도의 경우 이번 정책을 추진하게 된 계기로 과도한 공사비 지급으로 인한 페이퍼컴퍼니 증가와 불법 다단계 하도급 발생을 지적하고 있으나, 저가로 사업을 수행하는 불법 다단계의 특성을 고려할 때 적정공사비 미지급은 오히려 불법 다단계 하도급 문제를 더욱 횡행하게 할 우려가 있으며, 페이퍼컴퍼니 문제의 경우 경기도의 경우 이미 2019년 전국 최초로 공공건설 입찰 페이퍼컴퍼니 사전 단속 제도 도입 및 수시 단속체계 강화를 통해 해결하고 있다는 점에 있어 적합지 않음.

- 이러한 그간 지속되어온 예산 부족 또는 예산 절감을 이유로 공사비 원가계상 시 승률계상비목에 대한 일방 감액의 경우 논리적 근거나 타당한 사유에 따른 공사비의 조정이 아닌 단순 지방재정의 효율적 지출이라는 특정 목적을 달성하기 위해 해당 비용을 계약상대자에게 전가하는 구조로 활용되어 건설기업의 정상적 경영활동을 저해하거나 나아가서는 지역경제에 버팀목 역할을 하는 지역건설산업에 악영향을 미쳤기에 이에 대한 개선이 필요함.

- 한가지 다행인 점은 최근 조달청을 비롯한 지방교육청 등 일부 공공 발주기관의 경우 예정가격 제비율 적정 수준의 재검토를 통해 일부 제비율을 법적 허용 기준 내에서 인상하고 있다는 점임.

- 하지만 지역건설산업의 주된 발주자인 지방자치단체의 경우 별도 제비율 기준의 운용이 전국 17개 광역지자체 모두 전무한 상황이기에 법에서 정한 최고 비율 이내에서 합리적 제비율 산정 가이드라인을 마련하여 지역건설산업의 보호·육성과 더불어 시설물의 품질·안전 상향 노력 추진이 필요함.

・특히 간접공사비가 부족할 수밖에 없는 소규모공사이거나 현장이 흩어져 있는 단일 사업의 경우 제비율 할증 적용 추진을 고려해야 할 것임.

- 이를 위해서는 지방자치단체(광역 및 기초지자체, 광역 및 기초 산하기관)에서 발주되는 공사에 대한 자체적·합리적 제비율 적용기준을 마련해야 할 것이며, 이를 위해 그간 지자체에서 발주된 공사의 간접공사비 사용 현황 데이터를 수집하고, 이를 바탕으로 지역 건설공사 특성에 적합한 합리적 산정방식(제비율 기준) 마련이 필요함.

- 다섯째, 현재 우리 건설산업에서 건설공사의 시공(이행)단계에서 발생하는 가장 대표적인 제도개선 미흡 사항이자 발주자 불공정행위로는 '공기연장에 따른 발생 비용 부당 미지급' 문제를 들 수 있으며[286], 최근 지자체 발주공사의 관련 실태를 살펴보더라도 여전히 해당 문제가 빈번히 발생 중인 상황인 것으로 판단됨.

・앞서 4장에서 살펴본 지역건설기업이 바라는 불공정거래 방지 및 상생협력 강화 관련 세부 정책 수요조사 결과(<표 Ⅳ-20> 참조) 또한 지역건설기업 상당수가 공기연장 비용의 적정한 지급을 요구하고 있는 것으로 조사된 점에 비추어 해당 문제의 개선이 시급함을 알 수 있음.

- 이에 먼저 해당 문제점을 보다 구체적으로 이해하기 위해 '공기연장 비용'[287]과 관련한 현행 규정을 살펴보면, 현행 계약법에서는 계약체결 후 물가 변동이나 설계변경, 운반거리의 변경 등에 더해 계약상대자의 귀책 없는 공사기간 연장 시 계약금

286) 지난 2018년 10월 30일 '지하철 7호건 연장선 공기연장 간접비 청구소송'에 대한 대법원의 파기환송 판결 이후, 공기연장 비용 지급과 관련한 제도개선 수요가 급증한 점 또한 함께 고려하여야 함.

287) 통상 '공기연장 간접비'라 불리는 해당 문제는 실제 공기연장으로 인해 간접노무비 등 간접비 발생과 더불어 일부 직접비용의 증가 또한 수반된다는 점을 고려할 때 '공기연장 비용'으로 표현하는 것이 합당하기에 본 연구에서는 '공기연장 비용'으로 명명함.

액 조정은 실비를 초과하지 않는 범위에서 조정하도록 규정 중임.[288]

- 보다 구체적으로 <표 Ⅴ-90>과 같은 천재지변 등 '계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유'의 발생으로 인해 계약기간(공사기간)을 연장하는 경우에는 변경 내용에 따른 비용을 초과하지 않는 범위에서 계약금액을 조정토록 규정 중임.[289]
- 또한, <표 Ⅴ-91>과 같은 발주자의 '책임 있는 사유나 불가항력의 사유'에 대해서도 계약금액을 증액하도록 규정하고 있음.[290][291]

<표 Ⅴ-90> 「지방계약법」에서 규정 중인 계약상대자의 통제를 벗어난 사유

1. 호우, 해일, 대설, 한파, 가뭄, 폭염, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상
2. 붕괴, 폭발, 화생방사고·환경오염사고, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병 예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 고농도 미세먼지 비상저감조치의 시행
3. 전쟁, 사변, 테러 또는 폭동
4. 그 밖에 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 사유
가. 계약상대자가 대체하여 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능한 경우
나. 발주기관의 책임으로 착공이 지연되거나 시공이 중단된 경우
다. 원자재의 수급 불균형으로 인하여 해당 관급자재의 조달 지연이나 사급자재(관급자재에서 전환된 사급자재를 포함한다)의 구입 곤란 등 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유

자료 : 「지방계약법」 시행령 제75조의2 및 '계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유에 관한 고시'(행정안전부 고시 제2019-54호) 참조.

288) 「지방계약법」 제22조 및 동법 시행령 제75조와 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'(행정안전부 예규) 제13장 공사계약 일반조건.

289) 「지방계약법」 제22조 및 동법 시행령 제75조의2와 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'(행정안전부 예규) 제13장 공사계약 일반조건.

290) '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'(행정안전부 예규) 제13장 공사계약 일반조건 제7절 '계약금액의 조정' 참조.

291) 물론 현행 공기연장 비용 지급과 관련하여서는 ① '총사업비관리지침' 등 관련 법·제도의 미비로 인한 운영방식의 한계, ② 지연 공기 및 실비 인정기준의 사각지대 존재, ③ 발주자의 우월적 지위 남용 방지를 위한 제도 미흡, ④ 실무자의 제도 인식 부족 개선을 위한 계속적 노력 필요, ⑤ 적정 공사기간 산정의 우선적 개선 필요성 등의 구조적·제도적 한계가 존재하는 상황으로 이러한 문제는 지방자치단체 차원에서 개선이 불가능한 사항이며, 관련 법 개정과 재정 당국의 전향적 정책 전환이 선행되어야 하기에 본 연구에서는 이에 대해서는 미고려함. 전영준(2021), 경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려, 건설동향브리핑 제814호, 한국건설산업연구원 참조.

<표 Ⅴ-91> 「지방계약법」에서 규정 중인 발주자의 책임 있는 사유 또는 불가항력의 사유

1. 사업계획 변경 등 발주기관의 필요에 따른 경우
2. 발주기관 외에 해당 공사와 관련된 인·허가기관 등의 요구가 있어 이를 발주기관이 수용하는 경우
3. 공사 관련 법령(표준설계설명서, 전문설계설명서, 설계기준 및 지침 등 포함)의 제·개정으로 인한 경우
4. 공사 관련 법령에 정한 바에 따라 시공하였음에도 불구하고 발생되는 민원에 따른 경우
5. 발주기관이나 공사 관련 기관이 교부한 지하매설 지장물 도면과 현장 상태가 상이허간 계약 이후 신규로 매설된 지장물에 따른 경우
6. 토지·건물소유자의 반대, 지장물의 존치, 관련 기관의 인·허가 불허 등으로 지질조사가 불가능한 부분의 경우
7. <계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유> 등 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 않는 사유에 따른 경우

- 지난 2018년 이후 더욱 강화된 이러한 현행 규정에도 불구하고 그간 지방자치단체의 경우 발주공사에 대한 '계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유'나 '지방자치단체의 책임 있는 사유로 인한 공기연장에 따른 실비'를 인정하지 않거나, 관련 예산 부족, 추가적 행정 소요에 대한 발주자의 우월적 지위 남용을 통한 거부, 공기연장에 따른 비용 지급과 관련한 세부 기준 및 규정이 미비하다는 사유로 해당 비용을 전액 지급하지 않거나 감액 지급하는 사례가 빈번히 발생 중인 것으로 판단됨.

・이와 관련한 사례로 충청북도 OO시는 <표 Ⅴ-92>와 같이 지난 2021년 충청북도 감사를 통해 '△△면 □□ 급경사지 붕괴위험지구 정비사업' 등 7개 사업을 추진하면서 '계약상대자가 대체하여 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능한 경우' 등 '계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유'가 발생하여 계약기간을 연장하고 일시 정지하였음에도 불구하고 그 예상 기간에 해당하는 현장 유지·관리에 소요되는 인력투입 계획을 제출하지 않았다는 사유로 계약상대자가 신청한 실비를 인정하지 않아 관련 감사에서 지적을 받음.[292]

・또한, 충청남도 OO시의 경우에도 지난 2020년 충청남도 대규모 건설공사 특정감사 결과 '△△천 생태하천 정비사업' 등 5건의 사업을 시행하면서 보상 협의 지연 및 행정절차 이행 등 '해당 지자체에 책임 있는 사유'로 공사기간이 연장되었음에도 이

292) 충청북도(2021), 2020년 OO시 종합감사 결과

에 따른 비용을 지급 검토조차 이행하지 않은 것으로 감사 결과 지적됨.[293]

- 상술한 지방자치단체의 공기연장 비용 미인정 사례 외에도 ▣▣광역시의 경우 '예산 편성 지연', '사업계획 변경', '선행공종 지연', '보상 지연', '문화재 발굴 및 지장물 이설 지연' 등의 사유로 'OO천 물순환형 수변도시 조성공사'를 비롯한 7건의 발주 공사에 대해 계약기간을 연장하였으나, 공기연장에 따른 비용 지급기준 및 세부 규정이 미비하다는 사유로 해당 비용을 지급하지 않아 감사원의 감사 결과 지적된 사례가 있음.[294]

<표 Ⅴ-92> 충청북도 OO시 추진 사업 중 공사 정지 사업 현황

(단위 : 백만원)

공사명	사업기간	사업비	공사 일시정지기간	정지 사유	공기연장 비용 인정 여부
△△면 □□ 급경사지 붕괴위험 지구정비사업	2018.09.12.~ (80%)	4,965	2018.10.31.~2019.03.11.(132일) 2020.07.15.~2020.10.14.(115일)	토지 보상 지연, 레미콘 파업	미인정
OO면 (구)□□교 재해복구사업	2019.05.22.~ 2020.09.24.	2,573	2020.07.16.~2020.09.18.(65일)	관급자재 조달 불가	미인정
△△외곽순환도로개설 (OO운전학원~OO대로)	2015.10.26.~ 2017.08.23.	3,329	2016.07.29.~2016.12.01.(126일)	LH중복구간 미시공	미인정
▣▣농공단지관리 사무소 리모델링 공사	2017.07.10.~ 2018.03.03.	1,000	2017.09.20.~2017.12.14.(86일)	안전진단 실시	미인정
OOO OO공원 생태조성 및 조경시설물 설치공사	2017.07.27.~ 2018.07.16.	819	2017.09.08.~2018.03.02.(176일)	숲가꾸기 사업 완료 후 추진	미인정
◎◎◎면 ◇◇지구 상수도공급사업 (1공구)	2018.05.24.~ 2019.06.21.	578	2018.11.07.~2019.06.14.(220일)	군도 확·포장공사 중복구간 시공	미인정
▥▥ 농어촌마을 하수도정비	2018.08.03.~ 2020.11.30.	696	2020.06.04.~2020.09.11.(100일)	국비자금 미배정	미인정

자료 : 충청북도(2021), 2020년 OO시 종합감사 결과.

- 이렇게 만연한 지방자치단체 발주공사에서의 공기연장 비용 미지급 사례와 달리

293) 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과.
294) 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 감사보고서.

최근 서울특별시와 경기도의 경우 이러한 계약상대자 일방의 피해 전가와 불필요한 분쟁·소송발생 최소화를 위해 선제적으로 공기연장 비용 지급과 관련한 절차와 규정을 선제적으로 정비·마련하였다는 점에 있어 큰 시사점이 존재함.

- 먼저 서울특별시는 2022년 1월 시행된 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따라 자체 발주공사의 공정성을 제고하고 건설현장의 안전을 강화하기 위해 동년 3월 '공정하고 안전한 건설환경 제고 방안'을 마련하였으며, 그 주요 내용 중 하나로 공기연장 비용을 적정 지급하기 위한 방안을 마련함.[295]
  - 구체적으로 서울특별시는 그간 공기연장 등에 따른 추가 비용 발생 시 발주기관의 소극적 대응으로 인해 소송이 증가하는 등의 문제점이 계속되었다는 점을 지적하며 이를 개선하기 위해 '간접비 지급심의위원회'를 구성·운영하는 방안을 발표함.
  - 또한, 위원회 운영 절차와 관련하여서는 우선 공기연장 비용 발생 시 발주기관의 자체 검토 및 심의를 거쳐 시공사와 협상하고, 협상이 결렬되는 경우 '간접비 지급심의위원회'의 심의를 거쳐 적정한 비용이 지급되도록 한다는 계획임.

- 이와 달리 경기도의 경우 불필요한 공기연장 비용 발생 자체를 감소시키는 방안의 정책을 입안하여 추진하고 있음.

- 경기도는 지난 2021년 자체 발주공사 공기 준수와 예산 효율화를 목적으로 발표한 '공기연장 간접비 최소화(해소) 방안'을 통해 당시 추진 중이거나 계획 중인 59개 도로 사업에서 약 885억원 이상의 예산 절감 효과를 달성할 수 있을 것으로 전망함. 경기도의 공기연장 비용 해소 방안을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.[296]
  - 첫째, 향후 모든 경기도 발주공사에서 원칙적으로 협의 보상, 토지 사용승낙, 수용재결 신청 포함 등의 보상 절차를 모두 마쳐 사용권 확보를 완료한 후에 착공이 이루어질 수 있도록 의무화함.
  - 참고로 상술한 내용 역시 앞선 경기도의 표준시장단가 적용 대체를 통한 공사비 절

295) 서울특별시, "「공정하고 안전한 건설환경 제고 방안」 마련 시행", 2022.3.2. 보도자료.
296) 경기도, "도, 공공 대형공사 '간접비' 절감 나서...공기단축 및 예산 효율화 기대", 2021.6.24. 보도자료.

감 방안 마련과 같이 '경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침' 내 명문화해 보상 지연으로 인한 공기연장을 제도적으로 방지하고 있음.[297]

- 둘째, 앞서 중앙정부의 지역건설산업·중소 건설기업 활성화를 위한 정책 추진방안에서 살펴본 바와 같이 최근 국토교통부 훈령에서 고시로 확대·전환을 추진한 '공공 건설공사의 공사기간 산정기준'에 의거하여 현장 상황과 예산 편성 상황을 고려하여 공사 기간을 사전에 충분히 계산한 후 계약할 수 있도록 함으로써 공기연장 원인을 원천적으로 차단하고자 함. 또한, 당시 시공 중인 사업에 대해서도 현장 여건, 재정 상황을 고려해 공사 기간을 재산정하고 변경 계약을 추진하기로 함.
- 셋째, 무분별한 신규 공사발주를 억제함과 더불어 재원 조달 계획을 면밀히 분석하여 적기에 공사비를 투입할 수 있도록 하는 등 재정 상황에 적합한 사업 예산 편성과 강력한 집행관리가 이루지도록 규정함.
- 넷째, 국가지원 지방도 국비 보조금의 경우 그간 공사비로만 집행할 수 있어 토지보상이 시작되지 않았는데도 국비 예산이 편성·교부돼 이월·반납되는 현상이 지속 발생해 온 점을 고려하여 국비 보조금을 보상비로 우선 사용할 수 있도록 하는 제도개선을 중앙정부에 정책 건의를 시행함.

- 상술한 서울특별시와 경기도의 공기연장 비용 해소를 위한 정책 추진 방향은 그 목적과 내용이 서로 상이하나 이를 통해 공기연장 비용 발생 자체를 감소시키거나 발생 시 적정한 비용 지급 모두를 추진할 수 있다면 이와 관련된 분쟁 및 소송 발생을 억제하고 불필요한 계약상대자의 피해 발생을 최소화할 수 있다는 점에서 타 지자체의 경우 이를 벤치마킹하여야 할 것임.

- 이와 더불어 공기연장 비용 발생이 구조적으로 이루어질 수밖에 없는 우리 제도의 한계를 극복하기 위해 우선 지자체 공사발주 시 장기계속계약 발주를 최대한 지양하고 예산 가능 범위 내에서 최대한 계속비계약으로 발주할 수 있도록 관련 절차의 정비가 이루어져야 할 것이며, 불가피하게 장기계속계약으로 발주할 경우에는 적정공기 및 적정공사비가 예정가격 산정 단계에서부터 시공 중에 이르기까지 반영

297) 경기도(2021), 경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침 제15조 참조.

될 수 있도록 개선하여야 함.

- 보다 구체적으로는 공기연장 비용 지급을 회피하기 위해 신규 차수를 신설하는 등 편법적인 발주자 불공정행위를 원칙적으로 금지하고 차수별 계약의 적정 운용 원칙을 사전에 수립하여야 할 것임.
- 또한, 불가항력 사유가 발생할 경우에는 발주자가 의무적으로 계약상대자에게 공문을 발송하도록 관련 운영지침을 마련할 필요가 있음.
- 이 외에도 최근 도입·시행 중인 미세먼지 저감 대책 등에 따라 발생할 수 있는 공사비 증액 및 공기연장에 대해서도 지자체 차원의 운영지침 제정 등을 통해 대응방안을 마련할 필요가 있음.

- 이뿐만이 아니라 간접비의 대부분을 차지하는 간접노무비의 경우 공기연장 비용에서도 특히나 적정 실비산정 및 현장별 형평성 문제 등이 발생할 가능성이 크기에 이에 대한 사전적 대안을 마련하여야 할 것임.

- 이에 대한 방안으로는 공기연장 시 잔여 공사의 규모나 내용, 기간 등을 종합 고려한 합리적 건설기술자 배치 가이드라인을 개발·제시하여 계약상대자인 시공자의 필요인력 산정 시 부담을 경감시키고 하도급자의 간접노무비 또한 반영할 수 있는 합리적 근거 마련이 필요함.
- 이를 통해 공기연장 비용산정 시 건설기술자 배치 가이드라인은 최소인력을 산정하던 기존 보수적 산정방식이 아닌 다양한 사례 검토를 통해 적정 필요인력을 산정할 수 있는 가이드라인으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이며 불필요한 계약상대자 피해 최소화와 공사중지 기간 동안 건설 중지 시설물의 적정한 관리를 통해 안전과 품질 모두를 증대시킬 수 있을 것으로 판단됨.

- 여섯째, 앞서 공사일시 중지에 따른 공기연장 비용 지급의 합리화를 위한 지방자치단체 차원의 노력 추진 방향과 같이 건설엔지니어링 용역 또한 용역 기간 연장에 대한 지방자치단체 차원의 추가 비용 산정기준을 수립하여 지역건설산업을 구성하고 있는 주요 산업인 지역건설엔지니어링의 보호·육성을 꾀하여야 할 것임.

- 물론 현행 건설엔지니어링 용역 관련 규정을 살펴보면, 건설공사와 마찬가지로 '지

방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제14장 용역계약 일반조건에 따르면, 불가항력 사유가 발생한 경우이거나 발주기관의 책임으로 용역 착수가 지연 또는 용역수행이 일시 중단된 경우, 기타 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 않는 사유로 지체된 경우 등이 계약기간 내에 발생할 경우 계약기간 종료 전에 서면을 통한 계약기간 연장 및 그 연장으로 인한 추가 비용에 대한 조정신청이 가능하도록 규정 중임.

- 또한, 연장 사유가 계약기간 안에 발생하여 계약기간을 지나서 종료된 경우에도 그 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청과 함께 계약금액 조정신청이 가능함.
- 이와 같이 계약기간을 연장한 경우에는 건설공사의 공기연장 비용 지급과 마찬가지로 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 계약금액 조정이 가능하도록 규정하고 있음(<표 Ⅴ-93> 및 <표 Ⅴ-94> 참조).

<표 Ⅴ-93> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 계약기간 연장 관련 규정

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제197호)
제14장 용역계약 일반조건
제7절 계약이행의 지체와 계약의 해제·해지

2. 계약기간의 연장

가. 계약상대자는 "1-다"의 어느 하나의 사유가 계약기간 안에 발생한 경우에는 계약기간 종료 전에 지체 없이 계약담당자에게 서면으로 계약기간의 연장신청과 그 연장으로 인하여 추가비용이 발생하는 경우에는 "라"에 따른 계약금액 조정신청을 함께 해야 한다. 다만, 연장사유가 계약기간 안에 발생하여 계약기간을 지나서 종료된 경우에는 그 사유가 종료된 후 즉시 계약기간의 연장신청과 "라"에 따른 계약금액 조정신청을 함께 해야 한다.

나. 계약담당자는 "가"에 따른 계약기간 연장신청이 접수된 때에는 즉시 그 사실을 조사 확인하고 해당 용역이 적절히 이행될 수 있도록 계약기간의 연장 등 필요한 조치를 해야 한다.

<중 략>

라. "나"에 따라 계약기간을 연장한 경우에는 제6절 "3"에 따라 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 계약금액을 조정한다. 다만, "1-다-3)"의 사유에 따른 경우에는 그러하지 아니한다.

<생 략>

- 이처럼 불가항력 등 계약상대자의 귀책이 아닌 사유로 용역의 중지 또는 연장에 따른 추가 비용이 발생하는 경우 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 계약금액을 조정하도록 규정하고는 있으나, 추가 비용에 대한 명확한 산정·계상방식이 건설공사보다 더욱 부재한 상황이고 지급사례가 그간 없다는 사유로 계약상대자에게 해당 비

용을 전가하는 경우가 다수 발생 중인 것으로 판단됨.[298]

- 설계 등 건설엔지니어링 용역의 경우 추가 비용에 대한 산정 및 계상이 어려운 대표적 이유는 여러 건의 과업을 동일한 기술자가 중복적으로 수행하는 특성으로 인해 당해 용역 건에 대한 추가 비용을 명확히 구분하여 산정하기 어려운 용역대가 산정기준 상의 한계에 기인함.
- 또한, 지난 2014년 「건설기술 진흥법」 개정에 따라 건설엔지니어링 용역의 경우 실비정액가산방식이 도입·운영되어 대가를 산정하고 이를 바탕으로 용역 금액의 변경 등이 이루어지도록 규정하고 있으나, 정작 공공공사의 경우 예산 수립의 경우 공사비 요율 방식을 통해 반영되며, 실제 계약은 '총액 계약'으로 진행되기에 금액이 초기 계약에 고정된 상태에서 용역 계약기간의 변동이 이루어지면 결국 예산에 맞춰 투입인력을 조정하던가 계약상대자가 그 비용을 부담할 수밖에 없는 구조적 문제도 주요 원인으로 꼽을 수 있음.

<표 Ⅴ-94> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 지연배상금 예외 규정

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제197호)
제14장 용역계약 일반조건
제7절 계약이행의 지체와 계약의 해제·해지

1. 지연배상금

<생 략>

다. 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 용역수행이 지체되었다고 인정할 때에는 그 해당일수를 "가"의 지체일수에 산입하지 아니한다.

1) 제8절 "8"에 정한 불가항력의 사유에 따른 경우
2) 발주기관의 책임으로 용역 착수가 지연되거나 용역 수행이 중단된 경우
3) 계약상대자의 부도 등으로 보증기관이 보증이행업체를 지정하여 보증 이행할 경우
4) 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 않는 사유로 인하여 지체된 경우

- 이에 따라 향후 지방자치단체는 자신이 발주하는 건설엔지니어링 사업에 대해 지역건설엔지니어링 보호·육성과 공정계약문화 정착의 일환으로 계약상대자의 귀책사유가 아닌 사유로 용역 기간 연장 시 실비를 초과하지 않는 범위에서 해당 비용을 지급하려는 방안을 마련하여야 함.

298) 뉴스1, "'붕괴사고 또 재현하나'...사각지대 놓인 건설 현장 감리원", 2020.3.8. 신문기사 등 참조.

- 이를 위해서는 우선 건설엔지니어링 용역 기간 연장에 따른 추가 비용산정을 위해 발주자와 계약상대자 모두에게 합리적인 연장 기간 및 대가 산정기준 마련이 필요함.

- 이 중 우선 건설엔지니어링 용역의 연장 기간 산정과 관련하여서는 계약상대자의 귀책 사유가 아닌 용역 기간의 연장은 기본적으로 과업의 변경 등으로 인한 업무량의 증가가 아니기에, 최초 용역 과업 기간 산정 시 합리적 과업 기간을 산정할 필요가 있음.
  - 합리적인 과업 기간을 산정하는 방안은 크게 ① 표준과업 기간 산정 후, 각 건설엔지니어링 용역의 유형이나 특성, 규모 등 사업 여건을 고려하여 표준과업 기간에 추가 기간을 반영하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이며, 이 외 ② 용역별 과업 기간을 산정하는 방식도 활용 가능할 것임.
  - 두 방안 모두 우선적으로 발주자인 지자체의 합리적 용역기간 산정이 중요하며, 이를 위해 해당 과정에서 발주자 자체적인 내부심의 절차 등을 마련할 필요가 있음.
  - 또한, 발주자가 산정한 용역 기간에 대한 계약상대자의 자체 검토 절차 등을 마련하여 발주자와 계약상대자 간 협의 후 최종적으로 용역 기간을 확정하는 방안의 마련 또한 함께 고려 가능할 것임.

- 다음으로 용역 기간 연장에 따른 합리적 추가 비용산정을 위해서는 지자체 차원에서 연장 기간에 대한 대가 산정방식을 마련해야 할 것임. 즉, 최초 합의한 과업 기간을 기준으로 계약상대자의 귀책이 아닌 사유로 연장된 용역 기간에 대한 추가 비용 산출기준을 마련해야 함. 물론 이와 같은 기준은 중앙정부가 우선적으로 마련해야 할 사항이나, 관계 법률 및 지침, 총사업비관리지침 등의 개정이 수반되고 추가 예산 지출을 우려하는 우리 재정 당국의 소극적 태도를 고려하였을 때 지역건설엔지니어링 산업의 보호를 위해 지자체 차원에서 우선적으로 마련하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있기에 이에 대한 고려가 필요함.

- 이 외에도 이미 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준'(행정안전부 예규)에서는 <표 Ⅴ-95>와 같이 용역 계약상대자의 책임없는 사유로 60일을 초과하여 용역 중

지 시, 그 초과일수에 대한 지연손해금을 지급하도록 규정 중이기에, 그간 계약상대자의 지급신청에 따른 불이익에 대한 우려로 관행적으로 시행되지 않고 있던 지연손해금 지급제도를 지역건설엔지니어링 산업의 보호를 위해 양성화하는 방안도 검토 가능할 것임.

<표 Ⅴ-95> 지방자치단체 용역계약 일반조건 내 용역의 일시 중지에 따른 지연손해금 지급제도 관련 규정

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제197호)
제14장 용역계약 일반조건
제7절 계약이행의 지체와 계약의 해제·해지

6. 용역의 일시정지

<생 략>

바. 발주기관의 책임 있는 사유에 따른 용역 정지 기간(각각의 사유로 인한 정지 기간을 합산하며, 장기계속계약의 경우에는 해당 차수 내의 정지 기간을 말함)이 60일을 초과한 경우 발주기관은 그 초과된 기간에 대하여 잔여계약 금액(용역 정지 기간이 60일을 초과하는 날 현재를 말하며, 장기계속계약은 차수별 계약금액을 기준으로 함)에 초과일수 매1일마다 「지방회계법」 제38조에 따라 지방자치단체의 장이 지정한 금고의 일반자금 대출금리를 곱하여 산출한 금액을 계약상대자의 청구에 따라 준공대가 지급 시 계약상대자에게 지급해야 한다.

- 일곱 번째, 그간 감액 중심의 계약심사제도의 운영을 개선하여 품질과 안전에 중점을 둔 계약심사제도 운영과 이의 안정적 운영을 위한 계약심사 업무 매뉴얼 제작이 필요함.

- 앞서 중앙정부가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 중 '적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공'에서 세부 과업으로 살펴본 계약심사제도는 지자체 건설사업의 공사원가 과대 또는 과소계상을 방지하고 적정공사비를 산정하기 위해 운영 중인 제도로서 사업발주 전 마지막으로 예정가격 기초금액의 적정성을 검토하는 대표적인 지방자치단체의 원가 검토제도라 할 수 있음.

- 이에 대다수의 광역지자체의 경우 계약심사 업무처리 규칙 및 계약심사 운영요령 등을 마련하여 계약심사의 강화를 위한 노력을 그간 계속적으로 경주하였으며, 특

히 최근 경기도, 제주특별자치도, 경상북도 및 남도의 경우 계약심사제도를 강화하여 운영하고 있는 상황임.

- 경기도의 경우 지난 2021년 '공정'에 기반을 둔 계약심사제도 운영을 통해 건설근로자 권익 보호와 안전 확보 등을 위한 노력을 기울였으며, 그 결과 당해연도 공사 현장 안전 관련 예산을 78억원 증액한 것으로 발표함.[299]
- 하지만 경기도의 2020년 1~10월 기준 계약심사제도 운영 현황을 살펴보면, 총 2,608건, 1조 4,491억원에 대한 계약심사 결과 851억원을 감액한 것으로 나타나 증액 규모 대비 감액 규모가 월등히 높은 것으로 파악됨.[300]
- 이러한 감액 위주의 계약심사제도 운영은 제주특별자치도 또한 마찬가지인 상황임. 제주특별자치도는 지난 2019년 계약심사제도 운영을 통해 최저임금 상승, 근로시간 단축, 건설인력 수급 부족 등 당시 건설업계가 직면한 어려운 여건을 인건비에 반영하기 위해 144건의 사업에 대해 45억원을 증액하였으나, 경기도와 마찬가지로 375건의 공사에 대해 131억원을 감액한 것으로 나타나 증액 규모 대비 감액 규모가 현저히 높은 것으로 파악됨.[301]

- 이뿐만이 아니라 앞서 <표 Ⅴ-81> 및 <표 Ⅴ-82>에서 살펴보았듯이 예산 절감 위주의 계약심사제도를 운용하여 충청남도와 전라남도 기초지자체가 각각 상당액을 부당 감액하였다는 점을 함께 고려하였을 때 감액 중심의 계약심사제도 운영이 만연한 상황임을 유추 가능함.
- 이 외에도 앞서 <표 Ⅴ-84>에서 살펴보았듯이 서울특별시 또한 예산 절감 위주의 계약심사제도 운용을 공사비 산정·관리상의 주요 문제점으로 자체 지적한 점을 고려한 점을 고려할 때도 그러함.
- 물론 일부 지자체의 경우 계약심사제도 본연의 목적인 지자체 발주공사의 원가 및 설계변경에 따른 증감금액의 적정성 검토에 집중하는 경우도 존재함. 일례로 경상북도의 경우 지난 2018년 일반적으로 계약심사제도 운용 시 시행하지 않는 현장실사를 실시하여 마을 진입도로 및 안길 구간에 상하수도 관로 매설 시 지하 매설물

299) 경기도, "도, 공사현장 안전 분야 계약심사 강화...관련 예산 78억 증액", 2021.4.27. 보도자료 참조.
300) 경기도, "도, 공정한 계약심사로 노동자 권익 보호....관련 예산 59억 증액", 2020.11.22. 보도자료 참조.
301) 제주특별자치도, "꼼꼼한 계약심사 통해 예산 137억원 절감 및 적정공사비 반영 확대", 2019.12.18. 보도자료 참조.

(통신, 우·오수관, 상수도관) 등으로 작업효율이 현저히 저하되어 설계가격 대비 시공가격이 2배 정도 추가 소요된다는 점을 인지하고, 이에 대한 개선방안으로 계약심사 시 상·하수도관 터파기 공사의 작업효율(E)을 기존 설계단가 대비 2배 이상의 별도 품으로 적용하는 자체 기준을 정립함.[302]

- 하지만 대부분의 지자체의 경우 계약심사제도를 열악한 지방재정 상황을 고려하여 감액 위주의 운영이 대부분인 것을 유추할 수 있기에 이는 곧 자칫 예산 절감 목적만을 염두에 둔 채 무리하게 운영될 경우 공사나 용역의 품질 저하 문제는 물론 안전 확보에 한계가 발생하고 지역건설산업 활성화에도 저해할 것이 분명하기에 이러한 방식의 제도 운용보다는 품질·안전 상향을 위한 합리적 계약심사제도 운영이 필요한 상황임.

- 이러한 우려 사항을 고려할 때 향후 광역 및 기초지자체의 경우 합리적 계약심사제도 운영을 통해 건설공사 및 건설엔지니어링 용역 결과물의 품질과 함께 공사수행 시 안전을 확보할 수 있는 방향으로 운영방식의 개선이 필요하며, 이에 대한 대안으로 지자체 차원의 계약심사 업무 매뉴얼을 개발하여 관내 발주기관에 배포하거나 직접 활용하는 방안을 모색하여야 함.
  - 또한, 계약심사 업무 매뉴얼 개발 과정에서 대상 사업을 완화하거나 관련 절차 및 서류 간소화 등을 함께 검토할 수 있을 것이기에 이를 통한 신속한 발주를 통해 지역건설경기 활성화 유도 또한 가능할 것임.

- 이와 관련하여 최근 경기도 및 경상남도의 경우 <그림 Ⅴ-24>와 같이 관내 광역 및 기초지자체와 관련 산하단체가 활용할 계약심사 업무 매뉴얼을 제작·배포한 사례가 있기에 이에 대한 벤치마킹을 통해 각 지역의 특성에 적합한 계약심사 업무 매뉴얼 개발이 이루어져야 함.
  - 예를 들어 경기도의 '2021년 경기도 계약심사 매뉴얼'을 살펴보면, 계약심사제도의 의의와 운영과 관련된 절차, 분야별 계약심사 검토기준 및 관련 체크리스트, 분야별

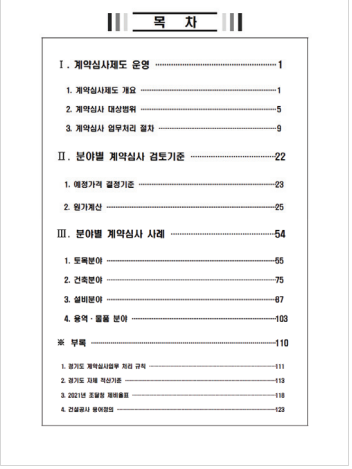
302) 영남신문, "현장 목소리 들으며 일자리 만든다...건설현장 실태조사로 공사비 현실화", 2018.7.9. 신문기사 참조.

계약심사 사례 및 계약심사 시 주의해야 할 사항들이 일목요연하게 정리되어 있어 이를 통해 임의적 계약심사가 이루어지지 않도록 하는 큰 가이드로서의 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대됨.

· 또한, 경상남도의 경우 지난 2018년부터 매년 계약심사 업무편람 및 계약심사 사례집을 발간하여 계약심사 시 잦은 오류와 과소·과대계상 시의 사례 등을 지속적으로 발간·전파하고 있기에 이처럼 타 지자체에서도 이러한 노력을 계속하여 이루어 나아가야 할 것임.303)

<그림 Ⅴ-24> 경기도 및 경상남도의 계약심사 업무 매뉴얼·사례집 운영 사례

[경기도 계약심사 매뉴얼]


목 차

Ⅰ. 계약심사제도 운영 ····· 1
1. 계약심사제도 개요 ····· 1
2. 계약심사 대상범위 ····· 5
3. 계약심사 업무처리 절차 ····· 9
Ⅱ. 분야별 계약심사 검토기준 ····· 22
1. 예정가격 결정기준 ····· 23
2. 원가계산 ····· 25
Ⅲ. 분야별 계약심사 사례 ····· 54
1. 토목분야 ····· 55
2. 건축분야 ····· 75
3. 설비분야 ····· 87
4. 용역·물품 분야 ····· 103
※ 부록 ····· 110
1. 경기도 계약심사업무 처리 규칙 ····· 111
2. 경기도 자체 적산기준 ····· 113
3. 2021년 조달청 제비율표 ····· 118
4. 건설공사 용어정의 ····· 123

[경상남도 계약심사 사례집]

자료 : 경기도(2021), 2021년 경기도 계약심사 매뉴얼, 경상남도(2022), 2021 계약심사 사례집

- 이뿐만이 아니라 현재 대다수 광역지자체의 계약심사 업무처리 규칙을 살펴보면, 공사의 경우 대부분 행정안전부의 '계약심사 운영요령'의 규정과 동일하나, 건설엔지니어링 용역의 경우에는 행정안전부 규정과 달리 더욱 강화된 계약심사 대상 사업(행정안전부 규정 2억원 이상 용역, 지자체 규정 1억원 이상 등)을 선정하도록 규

303) 이 외에도 대구광역시 또한 계약심사 전문성 강화를 위해 2022년 계약심사 업무편람을 제작·배포함. 자치행정신문, "계약심사 전문성 강화를 위한 '계약심사 업무편람' 발간", 2022.4.28. 신문기사 참조.

정 중이기에 이의 완화가 필요함.

- 이와 관련하여 서울특별시의 경우 지난 2018년 계약심사 절차의 간소화를 목적으로 건설엔지니어링 용역 계약심사 대상 기준을 기존 1억원 이상에서 2억원 이상으로 완화하여 적용 중이기에 타 지자체 또한 이와 유사한 수준으로 계약심사 대상 사업의 완화가 필요함.

- 또한, 서울특별시의 경우 <표 Ⅴ-96>과 같이 전년도 평균 조정률이 3% 이내인 발주부서 사업이나 전년도 또는 최근 3년간 동일 사업의 계약심사 건수가 3건 이상이고 평균 조정률이 3% 미만인 사업에 대해서도 계약심사를 제외하는 완화된 기준을 운영 중이기에 타 지자체 또한 이에 대한 벤치마킹을 통해 합리적 계약심사 대상 사업 선정기준 마련이 이루어져야 할 것임.

<표 Ⅴ-96> 서울특별시 계약심사 업무처리 규칙 내 계약심사 제외사업 규정 현황

서울특별시 계약심사 업무처리 규칙(서울특별시규칙 제4472호)

제4조(계약심사 제외사업) 심사부서의 장은 제3조에도 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대하여 계약심사를 실시하지 아니할 수 있다.

<중 략>

3. 사업비의 조정률이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업. 이 경우 제외기간은 제외 결정 후 1년에 한하며, 사업비 산정이 부적정하다고 판단되는 경우에는 제외대상에 포함하지 아니할 수 있다.

가. 전년도 평균조정률이 3퍼센트 이내인 발주부서의 사업

나. 전년도 또는 최근 3년간 동일사업의 심사 건수가 3건 이상이고 평균조정률이 3퍼센트 미만인 사업

<생 략>

- 이 외에도 광역지자체 중 서울특별시나 공공 발주기관인 한국토지주택공사의 경우 최근 계약심사 간소화를 위해 불필요한 계약심사 첨부 자료를 감축하고자 노력 중이기에 이의 개정 또한 앞서 언급한 바와 같이 함께 추진해 나아가야 할 것임.

- 현행 공사의 계약심사 요청만 하더라도 계약심사 요청서와 함께 설계도면, 공사설계설명서, 현장설명서, 과업내용서, 설계내역서(비목별 기초계산서, 수량산출서, 노무비 산출 근거, 기계경비 산출서, 일위대가표 및 단가산출서, 견적서 등) 등 각종

서류제출이 필요하여 이의 준비를 위해 계약심사가 지체되거나 설계변경 필요시 계약심사 행정 처리 회피를 위해 공사감독관이 설계변경을 인정하지 않는 등의 문제가 계속하여 발생 중이기에 계약심사 관련 행정 서류 간소화의 노력이 매우 중요하다고 볼 수 있음.

- 이와 관련하여 최근 서울특별시의 경우 계약심사 요청 시 제출하는 각종 서류 중 불필요한 첨부 자료 감축을 위해 발주부서가 사전 점검할 수 있도록 계약심사요청서 양식에 '사전검토 항목'을 추가하여 운용 중임.
- 또한, 한국토지주택공사 역시 계약심사 관련 서류 작성 시 낭비되는 시간과 예산을 효율적으로 개선하기 위해 지난 2019년 '건설문화 혁신 활동'의 추진과제 중 하나로 '계약심사 간소화 방안'을 마련하여 시행 중임.

- 향후 지방자치단체는 상술한 공사(용역)의 품질·안전 확보와 무리한 계약심사제도 운용 최소화를 위해 계약심사 대상 사업의 완화, 관련 절차 및 서류의 간소화 등을 추진할 필요가 있으며, 해당 방안들이 반영된 업무 매뉴얼 및 가이드라인, 사례집 등을 관련 부서와 기초지자체, 산하 발주기관에 제작·배포하여 지역건설산업을 보호하고 나아가 지역건설산업 활성화에 기여하여야 할 것임.

- 다만, 이와는 반대로 그간 적정공사비 지급에 가장 큰 논란이 대상이 되어온 민간보조사업(지자체 민간대행 입찰사업)에 대해서는 계약심사 의무화를 강력하게 추진하여야 함.

- 보다 구체적으로 민간보조사업자가 지자체에 공사입찰 대행을 요청하는 사업이란 민간사회복지사업으로 국가 및 지방공공단체의 위탁비, 보조금, 공공모금 이외 기부금, 경륜 등의 공영경기의 수익금에 따른 보조금, 수익사업부문의 수익, 조성 법인에서의 조성, 사회복지사업진흥회 등의 차입금 등으로 운영되는 민간보조사업자의 경우 <표 Ⅴ-97>에 따라 대부분의 건설공사의 계약과 관련하여 지자체에 그 계약을 위탁하여 처리하는 사업을 뜻함.

- 다만, 이 경우 타 공공 발주기관과는 달리 건설공사의 전문성이 결여된 민간사업자

가 대략적으로 산정한 예산을 바탕으로 계약만을 지자체에게 위탁하기에 예산 부족에 따른 무리한 건설공사 발주가 빈번하게 일어나는 경향이 있음.[304]

- 이뿐만이 아니라 부족한 예산을 산정하여 계약을 체결한 경우 민간보조사업자의 특성상 추가적인 재원 확보가 타 공공 발주기관과 달리 용이하지 않기에 더욱 이러한 문제가 빈번히 발생하고 있는 상황임.

<표 Ⅴ-97> 민간보조사업자의 위탁 계약 체결 의무 관련 규정

국고보조금 통합관리지침(기획재정부공고 제2020-27호)

제21조(보조사업 관련 계약) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금시스템을 통하여 보조사업과 관련된 계약업무를 관리하여야 한다.

② 제1항에 따라 보조금시스템을 통하여 계약업무를 관리함에 있어서 민간보조사업자 등이 제3항 각 호에 해당하는 계약을 체결하는 경우에는 다음 각 호의 방법으로 계약을 체결하도록 하여야 한다. 다만, 문화재와 연계된 문화재 관련 공사, 연구결과의 현장적용 가능성을 판단하기 위한 시범사업 등 이에 따르는 것이 곤란하다고 중앙관서의 장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 조달청장에게 위탁하여 계약 체결
2. 지방자치단체장에게 위탁하여 계약 체결
3. 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 국가종합전자조달시스템(나라장터)을 이용하여 계약 체결

③ 제2항의 방법으로 계약을 체결하여야 하는 경우는 다음과 같다.

1. 2천만원을 초과하는 물품 및 용역구매 계약을 체결하는 경우
2. 「건설산업기본법」에 따른 건설공사(같은 법에 따른 전문공사는 제외한다)로서 추정가격이 2억원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우
3. 「건설산업기본법」에 따른 전문공사로서 추정가격이 1억원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우
4. 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사로서 추정가격이 8천만원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우

- 이와 더불어 지자체 계약위탁이 이루어진 민간대행 입찰의 경우에도 계약상대자 선정 시 최저가 입찰자 순으로 「지방계약법」에서 규정하고 있는 계약이행능력을

304) '국고보조금 통합관리지침'(기획재정부 공고) 제22조에 따라 추정가격이 30억원 이상인 종합공사(전문공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방공사의 경우에는 3억원 이상)의 경우에는 민간보조사업자는 조달청에게 계약위탁을 의무적으로 시행해야 하고 이 경우 앞서 중앙정부의 지역건설산업 활성화 정책 내용 중 '적정 공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공'에서 살펴본 바와 같이 조달청의 경우 별도의 원가심사를 시행하기에 이러한 문제가 덜하나 2억원 초과 30억원 미만 종합공사(전문공사의 경우 1억원 초과 3억원 미만, 기타 공사의 경우 8천만원 초과 3억원 미만 공사)의 경우 지자체에게만 계약을 위탁할 수밖에 없어 부족한 공사비에도 불구하고 발주되는 경우가 빈번히 발생하고 있음.

평가하여 낙찰자를 결정하여야 하나 이를 어기고 최저가 입찰자와 바로 계약을 체결하는 경우 또한 발생하고 있는 것으로 조사되어 민간보조사업에 대한 계약상대자 피해 발생이 빈번히 발생하고 있는 것으로 판단됨.

- 일례로 전라남도 OO군의 민간보조사업의 경우 '로컬푸드 직매장 신축공사' 및 '친환경 공공급식센터 신축'사업에 입찰 참여한 입찰참가자가 각각 13개사, 10개사가 참여하였음에도 불구하고 적격심사 절차 및 방식에 대한 업무역량이 부족하고 이에 대해 잘 모른다는 사유로 계약이행능력 평가 없이 입찰업체 중 최저가 입찰업체와 계약을 체결하여 감사에 지적을 받은 경우가 있음.[305]
- 또한 전라남도 △△시 민간보조사업의 경우도 사업에 다수의 업체가 입찰 참가하였음에도 불구하고 보조사업자의 예정가격 임의 결정 후 최저가 입찰로 참여한 기업과 계약을 체결하여 계약상대자의 막대한 피해를 미쳐 감사에 지적받은 경우가 존재함.[306]

- 이러한 지자체 민간대행 입찰사업에 대한 여러 문제는 여러 언론보도를 통해 살펴볼 수 있듯이 비단 상술한 특정 지역에 국한된 문제가 아닌 대다수 지자체에서 발생하고 있는 공통된 문제임.[307] 이에 따라 이러한 문제 발생을 최소화하기 위해서는 무엇보다도 지자체 민간대행 입찰사업에 대한 계약심사를 의무적으로 시행할 수 있도록 지자체 차원의 관련 규정 개정이 조속히 마련되어야 할 것임.

- 적정공사비 산정지급을 통한 지역건설산업 활성화를 유도하기 위한 마지막 지방자치단체 정책으로는 민간 발주공사를 대상으로 한 계약원가 자문(컨설팅) 서비스 시행이 필요함.

- 지금까지 살펴본 지자체 발주공사와는 달리 통상 민간발주자의 경우 건설사업 및 공사에 대한 전문성 부족으로 인해 일반적으로 대형공사를 제외하고는 개략적 원가 산출 방식을 통한 계약원가 산정방식을 활용하고 있으며, 그 결과 과소 또는 과

305) 전라남도(2021), 2020년 OO군 정기종합감사 결과.
306) 전라남도(2020), 2020년도 △△시 정기종합감사 결과.
307) e대한경제, "지자체 민간대행입찰 '공사비 후려치기' 중소社 속앓이", 2017.9.6. 신문기사 등.

대 산출된 원가를 토대로 사업을 추진하는 비효율성이 발생 중임.

- 개략적 원가산출 방식이란 실시설계가 아닌 개략적인 설계도서를 토대로 예정공사비를 산출하는 방식으로 산출 근거 등의 부족으로 인해 원가의 신뢰도가 낮을 수밖에 없음.
- 또한, 일부 민간발주자의 경우 실시설계로 인한 설계비용의 증가나 사업지연 등의 이유로 의도적으로 부정확한 개략적 원가 산출 방식을 활용하는 경우도 존재함.
- 이러한 민간 발주공사의 부정확한 공사비 산정으로 인한 한계는 결국 지역 내 중소규모 사업을 추진하는 민간사업은 물론 대규모 민간 발주공사인 재개발·재건축 주택조합에서도 빈번히 발생하고 있는 문제임.

- 이처럼 전문성이 결여된 계약원가 산정을 토대로 사업을 시행할 경우 계약 원가의 과소 또는 과대 산정으로 인해 계약상대자 또는 민간발주자에 대한 피해가 발생할 수 있으며, 시공사 선정 후에도 잦은 설계변경 등으로 인해 공사비 증가 및 공사품질 확보에 한계가 발생할 수밖에 없음.

- 더욱이 일부 악의적 민간발주자의 경우 과소 산출된 계약 원가로 인해 발생할 수 있는 각종 리스크를 계약상대자에게 전가하고 있는 상황으로 지역건설산업의 피해가 계속적으로 발생하고 있는 상황임.[308]
- 예를 들어 시공업체 선정 입찰단계에서 기본적으로 최저가낙찰제를 활용하면서 규모가 작은 업체를 현장설명에 참여시켜 실행가격 이하로 최저가를 유도한다던가, 설계가격을 시공단가로 산정한 뒤 예정가격은 설계가격의 70% 이하로 적용해 실행가격 이하의 저가 투찰을 강제하는 경우도 빈번히 발생하고 있음.
- 또는 설계 도면이 확정되지 않은 상태에서 현장설명을 실시한 뒤 향후 모든 조건을 감안한 상태로 견적서를 제출하도록 하고 그에 따른 책임(책임준공)을 강요하는 경우도 민간 공동주택 공사를 중심으로 빈번한 상황임.

- 이러한 민간 발주공사의 문제점을 파악하고 사인(私人) 간의 거래임에도 상대적 약

308) e대한경제, "[심층분석]민간공사 발주자 갑질 유형 '천태만상'", 2018.01.25. 신문기사 등.

자일 수밖에 없는 지역건설기업과 시설물 사용자의 불필요한 피해 방지를 위해 서울특별시의 경우 제한적 민간공사에 국한한 정책이기는 하나 원가 자문 서비스를 한때 시행한 사례가 있음.

- 서울특별시의 경우 지난 2015년 하반기부터 재건축재개발 사업을 추진하는 주택조합을 대상으로 원가 자문 시범서비스를 시행한 적이 있으며, 기초지자체인 강남구의 경우 지난 2016년 기초지자체 최초로 계약심사 제도를 민간분야로 확대하는 무료 계약 원가 자문 서비스를 추진한 적이 있음.
- 서울특별시의 사례를 보다 구체적으로 살펴보면, 계약 원가 자문 서비스의 주요 내용으로 단가 조정, 과다 또는 과소 설계항목의 수정, 설계도서와의 물량 불일치 등 오류 검토 서비스를 시행함.
- 예를 들어 단가 조정의 경우 사업에 적합한 표준품셈이나 표준시장단가를 검토·활용하여 시장가격을 반영할 수 있도록 자문하였으며, 과다 또는 과소 설계항목의 경우는 공사비의 중복 적용이나 누락 사항을 검토하여 이에 대한 수정을 지원하고 불필요하거나 불합리한 공법 등이 적용된 경우는 합리적 방안을 제시하였음.
- 또한, 설계 도면과 물량내역서 검토를 통해 오류를 조정하고 합리적인 비용을 산정할 수 있도록 지원함.[309]

- 이러한 민간발주자 대상 계약 원가 자문(컨설팅) 서비스는 1차적으로 전문성이 부족한 민간발주자를 지원함에도 의미가 있겠지만, 민간 발주사업 계약 원가의 정확성 및 신뢰도를 확보함으로써 발주자 및 시설물 사용자와 계약상대자의 피해를 방지함은 물론, 지역건설산업 생태계의 건전성을 확보한다는 측면에서 큰 의의를 지님.
- 민간발주자 대상 계약 원가 자문 서비스를 시행하기 위해서는 기본적을 실시설계 수준의 설계 도면을 기반으로 각종 자료[310]를 제출해야 하며, 해당 자료를 준비하는 과정에서 사업계획의 정확성 및 신뢰도 상승 유도가 가능하기에 기본설계 단계

309) 서울특별시 재무국(2016), 재개발·재건축사업 공공지원을 위한 민간공사 원가자문 서비스 시행계획, 서울특별시 내부자료 참조.

310) 민간발주자 대상 계약 원가 자문(컨설팅) 서비스를 시행하기 위해서는 최소 실시설계 도면에 기반한 설계기준, 물량내역서, 물량산출근거, 시방서, 자재사양서, 견적서, 일위대가, 설계도서 전산파일 등이 필요하기에 인허가를 위해 제출하는 설계도서 수준보다는 상세한 내용이 준비되어 제출되어야 함.

에서의 공사비 개략 산정 또는 인허가 도면 상태에서의 공사비 산정과는 달리 사업 추진의 위험(Risk)을 큰 폭으로 저감시키는 효과 유도 발현이 가능함.

- 이를 벤치마킹 삼아 향후 지방자치단체의 경우 전문성이 부족한 민간발주자에 대한 지원 차원은 물론 민간 발주사업의 신뢰도 확보를 통해 지역건설산업의 건전성 확보를 유도한다는 측면에서 민간발주자 대상 계약 원가 자문 서비스를 일정액 수수료를 징구하는 방식으로 시행하는 방안을 검토 가능할 것임.

- 이러한 자문 서비스를 시행하기 위해서는 우선 광역 및 기초지자체 내 계약심사를 담당하는 부서와 위원회를 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 나아가 대상 사업의 범위와 규모가 확대된다면 지역 내 설계 및 시공전문가 등이 참여하는 별도 조직을 마련하여 민간 발주공사 대상 계약 원가 자문(컨설팅) 서비스를 확대 시행할 수 있을 것임.

- 또한, 민간발주자 계약 원가 자문 서비스 제공 시점은 사업 시행인가 이후 시공자 입찰공고 전으로, 자문 서비스 제공을 위한 실시설계 도서 작성을 유도하여 시공자 입찰공고 시점에는 신뢰도 높은 계약 원가의 산출은 물론 완성도 높은 사업계획을 수립할 수 있도록 유도하여야 할 것임.

- 지방자치단체가 역량이 가능한 범위 내에서 이러한 과정을 거쳐 관련 정책을 추진할 수 있다면, 지역 내 민간 발주사업의 완성도를 제고함은 물론, 불합리한 또는 부정확한 계약 원가로 인해 발생할 수 있는 각종 위험(Risk) 요인 및 발주자 전가 리스크를 제거하여 지역건설기업을 보호하고 지역건설산업 활성화에 기여 가능할 것이며, 시설물 사용자인 주민의 불필요한 피해 방지 및 삶의 질 제고에도 긍정적 영향을 미칠 것임.

나. 지역건설산업 불공정 관행 개선·상생협력 체제 정비

서울, 충남 外 우선 권고

- 앞서 3장의 중앙정부의 '건설산업 지속 성장 유도 정책 중 지역건설산업 육성 관련 간접적 지원 정책 현황'에서 살펴볼 수 있듯이 그동안 우리 정부는 건설산업의 구성원 간 계약관계에서 이루어지는 각종 불공정거래 관행의 방지를 위한 노력을 계속하여 추진하였으며, 특히 최근 문재인 정부의 경우 원·하도급 거래 관계에서 발생하는 각종 불공정 거래 관행 개선을 위한 노력을 경주해온 상황임.

- 이러한 정부의 정책 기조에 발맞추어 지방자치단체 또한 건설산업 내 불공정 거래 관행 개선을 위한 여러 노력을 오랜 기간에 걸쳐 추진해왔음. 이 중 관련 정책의 추진 근거이자 지자체의 관련 정책 추진 의지를 알 수 있는 지방자치법규 제정 현황을 살펴보면, 원·하도급 간 불공정거래 개선을 목적으로 <표 Ⅴ-98>과 같이 전국 10개 광역지자체에서 관련 조례를 제정하여 운영 중이며, 기초지자체를 포함할 경우 총 60개 지자체에서 관련 조례를 제정·운영 중인 상황임.

<표 Ⅴ-98> 건설 하도급 보호 및 불공정거래 관행 개선과 관련한 사항을 규정 중인 지방자치법규(조례) 제정 현황(광역지자체 기준)

구분	조례명	제정일
인천	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례	2008.10.20.
서울	서울특별시 불법하도급 신고포상금 지급에 관한 조례	2009.05.28.
광주	광주광역시 하도급업체 보호 조례	2011.01.01.
전남	전라남도 하도급업체 보호 조례	2011.05.13.
서울	서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2011.10.27.
전북	전라북도 하도급업체 보호 조례	2012.04.06.
제주	제주특별자치도 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례	2012.04.06.
경기	경기도 관급공사의 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 등에 관한 조례	2012.07.02.
경북	경상북도 관급공사 지역건설근로자 우선고용과 체불임금 방지 및 하도급업체 보호 조례	2012.07.12.
부산	부산광역시 불법하도급 신고포상금 지급에 관한 조례	2012.12.26.
강원	강원도 하도급업체 보호 조례	2012.12.28.

주 : 제정일 순.
자료 : 행정안전부 자치법규정보시스템(ELIS).

- 이 중 특히 그간 지자체 차원에서 건설 하도급 보호 및 불공정거래 관행 개선과 관련한 정책을 가장 활발히 추진한 지자체로는 서울특별시와 충청남도를 꼽을 수 있음.

- 먼저 서울특별시의 경우 <표 Ⅴ-99>와 같이 거의 매년 건설 원·하도급 거래관계에서 발생하는 각종 건설 불공정거래 관행 개선을 위한 정책을 발굴하여 제시함.

· 서울특별시의 건설 하도급 정책의 가장 큰 특징으로는 수년간의 일관된 하도급 정책 추진을 통해 중앙정부 및 타 광역지자체와 비교하여 선제적인 정책을 다수 발굴하여 운영하였다는 점임.

· 예를 들어 건설공사 하도급대금 미지급 문제 개선을 위해 세계 최초로 도입한 '대금e바로' 시스템[311]은 현재 중앙정부에서 받아들여 2019년 이후 모든 공공 발주공사에서 적용 중임(공공공사 전자적 대금지급시스템 활용 의무화).

· 그 외 서울특별시가 건설 하도급 불공정행위 개선을 위해 주로 추진해 온 정책 내용을 살펴보면, 크게 '불공정 하도급 집중점검 시행', '하도급 부조리 신고센터 운영', '주계약자 공동도급 확대', '건설공사 불공정 하도급 개선대책 마련', '계약상대자 선정 과정의 공정성 확보'와 관련된 정책을 주로 추진함.

· 이 중 '불공정 하도급 집중점검'과 관련하여 보다 구체적인 운영 사례를 살펴보면, 서울특별시의 경우 지난 2011년부터 매년 관내 건설 현장 100곳에 대해 불법·불공정 하도급 행위에 대한 점검을 실시하고 있으며, 이를 통해 공정한 하도급 거래 질서 확립은 물론 근로자 및 자재·장비사업자 등 사회적약자 보호를 위해 관련 노력을 경주해 옴.

· 서울특별시의 이러한 활동은 점검의 전문성 확보와 효과성 제고를 위해 서울특별시 감사위원회 소속 공무원 외에도 변호사(하도급호민관), 노무사, 기술사 등 외부 전문가(명예호민관)가 현장 점검에 함께 참여 중이며, 이를 통해 불합리한 제도개선 및 하도급자 권익 보호 등의 측면에서 큰 실효성을 발현하였다고 평가 가능함.[312]

---

311) 다만, 서울특별시의 '대금e바로' 시스템의 경우 「건설산업기본법」 개정에 따라 공공공사에서의 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화된 2019년 이후 추가적인 사용이 중지되었으며(사용 중지의 경우 2020년), 현재에는 조달청의 '하도급지킴이'시스템을 활용 중임.

312) 서울특별시, "서울시, 약자보호를 위한 불공정 하도급 집중점검 실시", 2017.6.20. 보도자료 및 서울특별시,

<표 Ⅴ-99> 서울특별시 건설 하도급 불공정행위 개선 관련 종합정책 발표 현황

정책발표일	정책명	당시 서울특별시의 관련 정책 추진 목표	추진과제 수
2010.11.	건설분야 하도급 불공정 행위 근절대책 / 건설공사 하도급 개선대책	다각적이고 종합적인 대책을 강력히 추진하여 건설 분야 하도급 불공정행위 근절	7개
2011.02.		하도급 부조리 '제로화'로 서울 경제정의 구현	15개
2012.03.		원·하도급자, 근로자 모두 함께 누리는 공정 하도급 문화	20개
2013.01.		하도급 부조리 '제로화'로 동반성장의 하도급문화 정착	10개
2014.02.		정당한 대가를 주고받는 공정한 하도급 거래관계 구축	13개
2015.03.		함께 만드는 공정한 하도급 문화	10개
2015.06.		다단계 하도급과 품떼기 개선	10개
2016.12.		건설업계 상생기반 구축 및 실질적 경제민주화 여건 조성(건설업 혁신 3不 대책)	8개
2017.04.		공정한 건설공사 하도급 문화 정착	9개
2018.03.		서울형 공정 하도급 문화 정착	11개
2019.02.		건설공사 공정 하도급 문화 정착	10개

주 : 서울특별시가 매년 추진한 건설 하도급 불공정행위 개선 관련 정책 세부과제의 내용의 경우 전영준 외(2019), 건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도의 <부록 1> 참조.
자료 : 전영준(2019), 서울특별시 건설정책총괄자문회의 발제 자료 참조.

- 충청남도의 경우 지난 2015년 이후부터 지역건설산업 내 건설 하도급과 관련한 불공정행위를 근절하고 공정거래 기반을 마련하기 위해 관련 공무원을 대상으로 교육을 시행하는 한편, '건설공사 하도급 개선계획 마련', '관련 연구용역의 시행', '불공정하도급개선협의회 구성', '관련 심포지엄 및 워크숍 개최', '건설공사 특별점검 및 실태조사 추진' 등 자기 지역 특성에 맞는 건설 하도급 불공정행위 개선을 위한 노력을 활발히 추진 중임.[313]

· 특히 충청남도는 지난 2018~2019년 도와 시·군 담당자, 건설공사 감독·계약업무 담당자, 건설업 행정처분 담당자 등을 대상으로 충청남도가 마련한 '2018 건설공사 하도급 개선계획', '2019 불공정 하도급 개선 추진계획' 등에 대한 교육을 시행함.[314]

"건설현장 불공정 하도급 집중점검 실시", 2019.4.16. 보도자료 등 참조.

313) 김영덕 외(2021), 전게서 참조.

314) 충청남도, "'공정 하도급'으로 상생 건설문화 만든다", 2018.3.9. 보도자료 및 충청남도, "불공정 하도급 뿌리 뽑는다", 2019.3.27. 보도자료 참조.

- 또한, 건설 분야에서 끊임없이 발생하고 있는 불공정 하도급 근절을 위해 관련 연구용역을 수행하고, 불공정하도급개선협의회를 구성하여 다양한 이해관계자와 전문가가 참여하는 심포지엄과 워크숍을 개최하는 등 의욕적으로 관련 정책을 추진 중임.
- 특히 충청남도는 지난 2019년에 시행한 <그림 Ⅴ-25>와 같은 28개의 연구용역 수행 결과를 적극적으로 반영하여 현재(2022년)에 이르기까지 관련 활동을 활발히 수행하고 있는데 이와 관련하여 특징적인 사항은 관급공사의 불합리한 관행 개선 및 지역건설산업 보호를 위해 '부당한 하도급 분쟁(대금지급 지연 사례)', '부실한 감리로 건설안전 위협 및 시공 품질 미달', '부적정 설계로 인한 예산 낭비', '과도한 규정, 감사 부담' 등에 대한 행정감사를 시행함.[315]
- 이후에도 이러한 행정감사가 계속적으로 이어져 2020년에는 관내 1억원 이상 공공공사 및 주택 공사 등에 대해 '건설공사대장 기재 사항 이행', '하도급계약 내용 통보 의무 준수', '하도급대금 직불제/지급보증 이행', '직접시공 비율 충족', '건설기계 임대차 계약서 작성 및 지급보증서발급' 등을 점검하는 하도급 실태조사를 대대적으로 실시함.[316]

- 이러한 지역건설산업 내 불공정 거래행위 개선을 위한 지방자치단체 차원의 정책적 지원 노력은 올해(2022년) 공정거래위원회의 정책 추진 방향을 고려하였을 때 향후 더욱 확대될 것으로 예상됨.
- 공정거래위원회는 2022년 주요 업무계획 발표 시 공정거래위원회가 수립한 정책 최초로 지방자치단체와의 협업체계 강화를 통한 원·하도급 거래관계 개선을 추진하겠다는 계획을 발표함.
- 보다 구체적으로 공정거래위원회가 2022년 추진하겠다고 발표한 지방자치단체와의 협업 강화 내용을 살펴보면, 우선 甲乙분쟁 대응과 관련하여 불공정행위 피해자가 지역 현장에서 손쉽게 피해를 구제받을 수 있도록 지자체 내 하도급 분쟁조정협의회를 설치하겠다고 발표하였으며, 적정한 역할 분담을 공정위와 지자체 간 추진하겠다는 계획을 발표함.

315) 충청남도, "공공건설공사 불공정 관행 '뿌리 뽑는다'", 2019.9.26. 보도자료 참조.
316) 충청남도, "건설공사 불공정 하도급 실태조사", 2020.4.6. 보도자료 참조.

<그림 Ⅴ-25> 충청남도 불공정하도급 개선 정책 추진 체계(연구용역 수행 결과)

비전	상호협력 기반 원·하도급 균형발전 체계 구축
전략	• 불공정하도급 거래 개선 • 지역건설사업자 역량 강화(중소 및 전문건설업 중심과제 우선 발굴)

전략	세부전략	추진과제
불공정 하도급 거래 개선	건설공사 참여자 간 공정거래 여건 확립	① 하도급 적정성 심사 내실화
		② 부당특약 부존재 확인서 제출 의무화
		③ 건설사업관리자의 하도급 감시기능 강화
		④ 충남형 하도급대금지급시스템 구축(도입)
	불법·불공정 하도급 근절을 위한 감시 강화	⑤ 하도급 옴부즈만, 명예옴부즈만제 도입
		⑥ 對民 홈페이지 활용 건설하도급 정보 투명 공개
		⑦ 불법하도급 도민신고 활성화
		⑧ 광역·기초지자체 현장 실태조사 강화
	소통을 통한 상생협력 강화	⑨ 하도급개선 협의회 구성·운영
		⑩ 불공정거래 방지 관련 하도급 운영실태 모니터링 정례화
		⑪ 건설사업 이해관계자 참여 상생협력식 개최
	사회적약자 보호 및 상생협력 강화	⑫ 건설근로자 임금 체불 개선
		⑬ 건설기계대여지급보증 사각지대 개선
		⑭ 지역 생산자재 정보 활용 확대
	전담부서 설치 근거 법령 마련, 협업 강화	⑮ 하도급 전담 조직 구성 및 연도별 개선계획 수립 정례화
		⑯ 유관부서 총괄 조정 회의체 구성
		⑰ 하도급 보호 조례 제정
		⑱ 하도급부조리 근절 기초지자체 인센티브 사업
지역건설 사업자 역량 강화	(불공정거래관행 근절을 위한) 적정공사비 확보	⑲ 충남도 품셈 제정 및 예정가격작성 제비율 개선안 마련
		⑳ 충남도 적정공기 모델 개발
	지역건설업 수주지원 강화	㉑ 지역건설사업자 수주율 확대를 위한 정책 마련
		㉒ 소규모공사 현장관리 강화를 통한 지역업체 수주확대 유도
		㉓ 충남지역 공공발주기관 협의체 운영 및 합동설명회 개최
		㉔ 지역 중소건설기업 홍보 사업발굴·추진
	지역건설사업자 역량 육성	㉕ 강소 지역건설기업 육성 정책 추진
		㉖ 충남지역 건설업 청년인력 고용 인센티브 지원사업
		㉗ 중소건설현장 산업안전보건 컨설팅 사업
		㉘ 지역 중소건설사 운영자금·긴급 경영자금 지원사업

자료 : 전영준 외(2019), 건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도.

・또한, 공정거래위원회와 지자체 간 지역 시장에 대한 점검과 사건처리의 유기적 연계를 통한 법 집행 협업체계 강화를 위해 공정거래위원회 지방사무소와 지방자치단체 간 협업체계를 구축하겠다는 계획도 함께 발표함.[317]

- 이뿐만이 아니라 지난 2021년 광주 학동 붕괴사고 이후 국토교통부는 '건설공사 불법하도급 차단 방안' 발표를 통해 불법하도급 단속 제고(사후 처벌 강화)를 위해 향후 국토교통부와 지방자치단체에 특별사법경찰(100명)을 도입하겠다는 계획을 발표[318]하였으며, 이후 실제 하도급 관련 불법행위 조사단속 수행 지방자치단체 공무원에게 사법경찰관리 직무 수행 권한을 부여하는 「사법경찰직무법」 개정안[319]이 2022년 5월 현재 국회에 계류되어 있다는 점을 고려할 때 향후 중앙정부와 지방자치단체 간 건설산업 내 불공정거래행위 개선을 위한 협업과 정책 추진은 더욱 강화될 전망임.

- 하지만 지금까지 살펴본 지역건설산업 내 불공정거래행위 개선을 위한 지방자치단체 차원의 추진 정책 현황과 향후 추진 방향을 예측하여 보았을 때 산업 내 여러 불공정거래행위 중 원·하도급 거래관계 개선에만 초점을 맞춘 정책을 추진하고 있다는 한계점을 안고 있음.
・실제 지난 2017년 감사원이 시행한 건설산업 불공정행위 실태와 관련한 설문조사 분석 결과[320] 불공정행위 피해 경험은 원·하도급 거래관계(24.6%가 불공정행위 피해 경험이 있다고 응답)보다 발주자와 원도급 거래관계(61.1%가 불공정행위 피해 경험이 있다고 응답)에서 더 피해가 발생하고 있다는 점을 고려할 때 원·하도급 관계에 치우친 불공정거래행위 개선은 그 효과가 제한적일 수밖에 없음.
・이뿐만이 아니라 앞서 제4장에서 조사한 지역건설기업의 세부 정책 수요조사 결과 지역건설기업의 상당수는 원·하도급 거래관계에 국한한 것이 아닌 발주자·원도급

317) 공정거래위원회(2022), 2022년 공정거래위원회 주요업무 추진계획, 전영준(2022), "기존 정책의 보완 및 지속 추진 강조, 규제는 연속 강화", 건설동향브리핑 제840호, 한국건설산업연구원 참조.
318) 관계부처 합동(2021), 건설공사 불법하도급 차단방안 참조.
319) 이수진 의원 대표 발의, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 일부개정법률안, 의안번호 2112635, 2011.9.23.
320) 김영덕(2017), 건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서, 한국건설산업연구원, 감사원 및 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 감사보고서 참조.

자, 대·중소기업, 원·하도급 등 건설생산체계 내 계약관계가 이루어지는 다층화된 거래관계에서 불공정거래 방지 및 상생협력 강화 정책을 요구하고 있다는 점을 고려할 때도 그러함(<표 Ⅳ-19> 참조).

- 이러한 지역건설산업 내 불공정거래행위 관련 지방자치단체 정책의 기존 한계점과 정책 수요를 종합 고려할 때 향후 지방자치단체는 다음 3가지 정책을 우선하여 추진하고 이를 통한 지역건설산업 내 불공정거래관행 개선과 상생협력 체계 구축을 통한 지역건설산업 활성화를 유도하여야 함.

- 첫째, 향후 지방자치단체의 지역건설산업 불공정거래 개선 정책은 원·하도급 간의 불공정거래관행 및 행위 개선에 그치는 것이 아니라 단계별 정책 대상 범위의 확대를 통해 궁극적으로 건설산업 전(全) 범위에 걸친 불공정거래관행 및 행위 개선을 위한 정책을 확장·발전시켜 나아가야 함.

- 이를 위해 우선 불공정거래행위 개선 정책 대상 범위를 기존 원·하도급뿐만 아니라, 지역건설산업을 구성하고 있는 발주자와 2차 하도급자, 자재·장비대여사업자, 건설근로자, 건설사업관리자, 설계자, 설계 하도급자(건설엔지니어링 및 기타 건설용역업)까지 확대하여 지역건설산업의 공정 문화 확산과 상생협력을 유도해 나아가야 할 것임.

- 특히 가장 우선하여 건설근로자와 건설기계장비 대여사업자에 대한 임금과 대금 체불을 비롯한 기타 불공정거래행위에 대한 맞춤형 정책 마련을 통한 개선 활동을 강화해 나아가야 함.
  - 이는 여전히 빈번히 발생하고 있는 건설근로자나 건설기계장비 대여사업자에 대한 임금체불 근절을 위해 보다 강력하고 실효성 있는 정책 및 프로그램 개발 운용이 필요하기 때문임.
  - 일례로 관내 건설공사장과 건설사업을 대상으로 간단한 App 및 기타 다양한 매체를 활용하여 건설근로자 임금 지급 여부를 확인하고, 체불 발생 확인 시 해당 사업자에 대한 제재 강화 정책 추진이 필요함.

· 이 외 건설기계장비대여사업자를 대상으로 정기적 간담회를 시행하여 의견을 수렴하는 한편, 상대적 지위 향상을 유도할 수 있는 지자체 차원의 노력도 병행하여야 할 것임.

- 하지만 무엇보다도 중요한 것은 서울 및 충청남도의 사례와 같이 타 지방자치단체 또한 관내 건설사업에서 각종 불공정거래행위 방지를 위한 종합대책을 정례적으로 수립하여야 할 것이며 이를 담당하기 위한 건설 분야 하도급 전담 조직 운영 체계를 구축하여야 할 것임.

· 즉, 지역별 지역건설산업의 특성을 고려한 불공정거래행위 개선 종합대책 마련을 통해 건설 원·하도급 관계에 있어서의 불공정거래행위 개선뿐만 아니라 건설사업 추진과 관련한 다양한 사업참여자 간 발생하는 각종 불공정거래행위 근절을 위한 차별화된 대책 및 프로그램을 마련하여야 할 것임.

· 또한, 상기 건설 분야 하도급 전담 조직의 경우 제도개선부터 현장 반영, 지도·감독, 행정처분 등 일련의 건설 하도급 업무를 통합하여 추진해야 하기에 감사 관련 부서의 일부 권한 및 행정부서(건설국 등)의 일부 권한을 통합할 별도 조직 구성을 고려할 수 있을 것임.

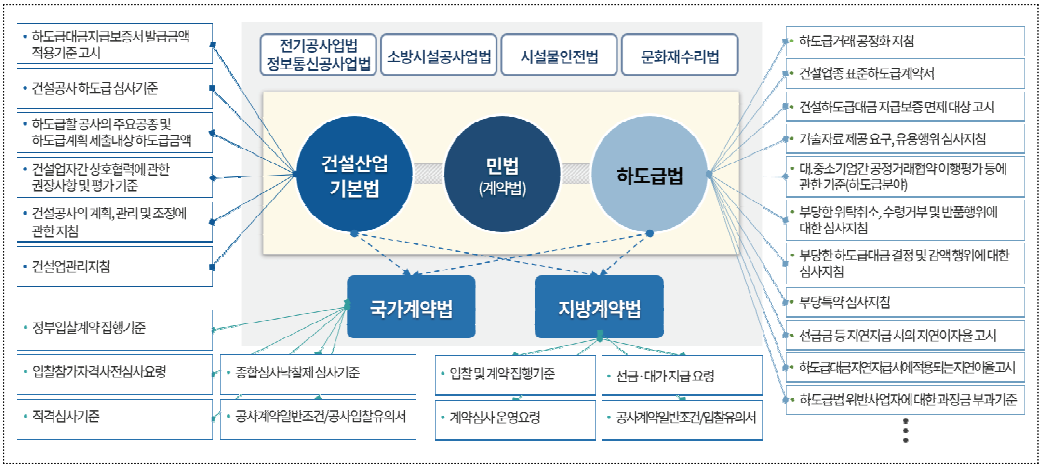
- 둘째, 관내 건설공사의 하도급계약 및 건설기계 임대차계약, 건설근로자 근로계약, 건설엔지니어링 계약체결과 관련하여 우월적 지위 남용에 따른 불공정행위 발생으로 인한 지역건설기업의 피해 최소화 유도를 위해 지방자치단체는 '(가칭)건설 분야 하도급계약 자문(컨설팅) 서비스' 시행이 필요함.

- 현재 우리 건설산업에서 불공정행위를 규율하고 있는 것은 「민법」과 더불어 원·하도급 거래관계와 관련된 사항은 「건설산업기본법」과 「하도급법」이며, 건설기계 임대차계약의 경우 「건설기계관리법」에서, 건설근로자와의 근로계약 체결은 「근로기준법」과 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에서, 건설엔지니어링 계약과 관련하여서는 「건설기술 진흥법」과 「엔지니어링산업 진흥법」, 「하도급법」 등을 통해 직간접적으로 이를 규율하고 있으며, 이와 관계된 하위법령과 규칙 등을 통해 상세히 규율 중임.

- 하지만 이러한 법률을 통한 규제 내용은 그 내용 체계가 매우 복잡하고 수시 개정이 이루어지며, 실사례와 접목하기 위해서는 관련 정부 부처에서 발간한 각종 가이드라인 및 기준과 더불어 유권해석의 내용까지 살펴보아야 하기에 이를 변호사 등 관련 전문가가 아닌 개인이 이를 이해하고 이를 바탕으로 관련 계약을 체결하기란 현실적으로 불가능함.

・일례로 건설공사의 원·하도급 거래관계만 하더라도 <그림 Ⅴ-26>을 통해 살펴볼 수 있듯이 9개의 법과 관련 하위규정 등을 꼼꼼히 이해하여야지만 하기에 이를 모두 숙지하기란 매우 어려움.

<그림 Ⅴ-26> 건설 하도급 내 불공정행위를 규율하고 있는 관련 법령 체계도



자료 : 전영준(2018), 건설하도급 규제개선 방안, 건설 생산체계 혁신 세미나, 한국건설산업연구원 발제 자료.

- 물론 현재 관련 법령에서는 대다수의 계약 유형에 대해 계약서의 서면 교부를 원칙으로 규정하고 있고 이때 표준계약서(예 : 공정거래위원회의 건설 분야 표준하도급계약서, 국토교통부의 표준 건설기계임대차 계약서 등) 활용을 권고하고 있으나, 표준계약서의 의무 활용을 규율하고 있지 않고, 표준계약서이 일부 수정이 가능하기에 여전히 건설 관련 계약 내 불공정행위가 만연한 상황임.

- 또한, 계약체결에 따라 계약상대자 일방의 불공정행위로 인해 피해가 발생하면 지

방자치단체 또는 발주청의 행정부서를 통해 신고와 행정처분이 가능하나 계약체결 당시 이를 예방할 수 있는 상담까지는 이루어지고 있지 않은 상황이며, 공정거래위원회를 통한 신고의 경우에도 사후 문제가 발생하여야지만 신고할 수 있기에 사전 예방은 불가능한 상황임.

- 물론 서울특별시를 비롯한 강원도[321], 경기도, 충청남도 등의 경우 하도급부조리 신고센터 운영을 통해 일부 이의 기능을 담당하고 있으나, 실제 건설업을 관리하는 부서와의 동일 운영에 따른 한계 등으로 인해 실제 사후 행정처분 중심의 활동이 주된 활동 영역으로 운영되고 있으며, 상담 등의 경우도 그 실적이 소수에 그친 점을 고려할 때 적극적 사전 예방을 위한 활동으로 보기에는 어려움.

- 이와는 달리 지난 2017년 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 개정에 따라 중소벤처기업부와 지방자치단체가 협의하여 지자체에 설치하는 공정거래지원센터의 경우 현재 서울특별시를 비롯한 상당수의 광역지자체에서 이를 운영하고 있는데 센터를 통한 무료 상담·지원 분야의 경우 건설 분야를 제외한 다양한 분야에서 이를 지원하고 있어 건설계약과 관련된 불공정행위의 경우 상대적으로 소외된 상황임.
  - 서울특별시 공정거래종합상담센터의 경우 소상공인과 더불어 문화예술 프리랜서에 대한 불공정계약 등에 대한 무료 상담과 지원을 시행하고 있음[322].
  - 인천광역시 공정거래지원센터의 경우 서울특별시보다는 소폭 작은 범위를 대상으로 센터를 운영하고 있는데 주로 상가임대차 분쟁과 관련한 실태조사와 상담을 시행 중임.[323]
  - 이와는 조금 달리 경기도의 경우는 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따라

321) 강원도의 경우 2022년부터 기존 부실공사 신고센터와 하도급 부조리 신고센터를 통합하여 중대재해 예방 통합신고센터로 확대 개편하여 운영 중임. 연합뉴스, “강원도, 중대재해 예방 통합 신고센터 출범”, 2022.4.5. 신문기사 참조.

322) 서울특별시 공정거래종합상담센터가 무료 상담·지원하고 있는 분야는 2022년 5월 현재 ① 상가임대차(상가임대차 계약 및 권리관계에 대한 사항), ② 가맹·유통(가맹, 대리점, 하도급, 대규모유통업, 약관 등 공정거래 관련 법령 관련 피해), ③ 대부업(등록, 미등록 업체의 불법행위로 인한 피해), ④ 문화예술(문화예술 프리랜서 활동 관련 계약서 검토 및 불공정피해), ⑤ 다단계(다단계·방문판매·후원방문판매 등 특수거래 관련 피해), ⑥ 상조업(선불식 할부거래업 관련 피해)의 6개 분야를 대상으로 시행 중임., 서울특별시 공정거래종합상담센터 홈페이지(sfc.seoul.go.kr).

323) 인천광역시 공정거래지원센터 홈페이지(insupport.or.kr).

설립한 것이 아닌 그 이전인 2015년에 공정거래 전반에 관련한 피해구제를 위해 센터를 구축하여 법률상담, 분쟁조정, 피해 예방 교육, 실태조사 등 다양한 활동을 수행하고 있음. 다만, 경기도의 경우 또한, 서울 및 인천과 유사하게 주된 상담 분야를 가맹사업, 대리점, 대규모 유통, 하도급, 온라인플랫폼, 약관규제, 일반불공정을 대상으로 하고 있다는 점에서 건설업의 직접적 연계는 제한적인 상황임.

- 이를 종합 고려할 때 건설산업의 경우 산업 중 불공정행위와 관련한 다양한 문제가 발생하고 있으나, 이를 지방자치단체 차원에서 예방하기 위한 별도의 전담 조직 운영은 제한적이기에 '(가칭)건설 분야 하도급계약 자문(컨설팅) 서비스' 시행이 필요함.
  - 그 방법으로는 착공 이전부터 착공 초기 단계까지 사전 점검과 교육, 전문가 자문, 무료 상담 등을 통해 관내 지역건설기업이 겪는 각종 불공정행위에 대한 예방을 주된 사업으로 추진해야 할 것이며, 이를 위해 관계 공무원과 변호사, 노무사, 기타 관련 전문가가 합동으로 관련 사업을 추진하는 상시 조직 운영 체계 구축이 필요함.
  - 이 외에도 외부 전문가와의 협업 강화를 위해 서울특별시의 명예호민관 제도와 유사하게 관련 전문가의 비상주 지원이 가능한 체계 마련 또한 함께 고려 가능할 것임.

- 셋째, 원·하도급 간, 대·중소 간 실질적 상생협력 체계 구축을 위한 지원책 마련과 실제 상생협력 체계 운영이 이루어지고 있는지에 대한 점검 강화가 필요함.

- 앞서 중앙정부가 추진해야 할 지역건설산업 활성화 정책 중 '지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 유도'에서 살펴보았듯이 현재 이미 우리 정부는 지역 중소 건설기업의 경쟁력 향상과 대·중소 건설기업 간 상생협력(동반성장)을 위한 다양한 제도를 운영 중이고 해당 제도 내에는 공공 조달 시 인센티브 제공 등 상생협력 참여 유도 강화를 위한 대책도 충실히 포함하고 있는 상황임.

- 또한, 앞서 제4장 <표 Ⅳ-19>를 통해 살펴볼 수 있듯이 지역건설기업 대다수는 상

생협력과 관련하여 새로운 정책 발굴 및 제도화보다는 이미 운영 중인 제도의 준수·이행 여부의 관리·감독 강화를 요구하고 있는 상황임.

- 이를 종합 고려하여 향후 지방자치단체의 경우 현재 제도화되어 운영되고 있는 상생협력(동반성장) 지원제도가 공공 조달 시 가점 등 인센티브를 받기 위해 서류상만으로 운영되고 있는 것이 아닌 실제 현업 내에서 상생협력이 이루어지고 있는지 관리·감독할 첨병 역할을 수행하는 것이 가장 필요함.
  - 이는 지방자치단체가 관내 개별 공사 현장을 관리·감독하는 최접점에 위치한 행정기관이자 사업 시행 인·허가를 관장하는 기관이기 때문에 그러함.

- 이에 향후 지방자치단체는 현장점검 및 사업시행 인가·승인·허가 시 불공정 하도급 행위 및 임금체불 등의 확인과 품질·안전 점검뿐만 아니라 실제 당해 현장에서 상생협력이 이루어지고 있는지(또는 상생협력을 시행할 계획이 있는지) 확인할 수 있는 체계 마련을 추진하여야 함.
  - 또한 공공공사 및 공공 발주 건설엔지니어링사업에서 지역의무공동도급으로 참여한 지역건설기업이 실제 당해 사업에 참여하여 관련 역량을 배양하는지 역시 현장점검 등을 통해 확인할 수 있는 절차를 마련하여 제도 추진을 통한 지역건설기업의 역량 제고를 극대화할 수 있는 방안 마련이 필요함.

- 또한, 앞서 살펴본 바와 같이 현재 건설산업 내 상생협력과 동반성장을 지원하기 위한 중앙정부 제도 모두가 장기간의 대·중소기업 협력체계 구축만을 상생협력 사업으로 인정하고 있기에 향후 지방자치단체의 경우 관내에서 이루어지고 있거나 이루어질 개별 건설사업 수행을 위해 일시적 원·하도급 거래관계 또는 원도급과 자재·장비구매 및 대여 관계에 있어서도 동반성장을 모색하기 위한 지원책 모색 또한 추진하여야 할 것임.
  - 이를 위한 방안으로는 지역건설산업 활성화 조례 등의 개정을 통해 관내 건설공사를 수행하는 원도급자가 당해 사업추진에 있어 적극적인 상생협력 체계를 구축하고 실제 이로 인해 중소 지역건설기업이 당해 사업 수행에 있어 큰 효과를 발현하였다면, 향후 관내에서 다른 사업을 참여하는 원도급자에게 인허가 원스톱 서비스

우선 지원 등의 다양한 인센티브를 제공 가능할 것임.

다. 부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비

서울, 경기, 충남 外 우선 권고

- 실제 시공 능력이 없어 서류상으로만 존재하는 기업인 페이퍼컴퍼니와 건설업 활동 영위를 위해 법(「건설산업기본법」)에서 규정하고 있는 최소 등록기준을 충족하지 못한 부실기업은 건설산업 시장 질서에 혼란은 가중시키는 한편, 정상 업체에 대한 동반 부실까지 직·간접적으로 유발하기에 우리 산업의 투명성 및 건전성, 지속가능성 차원에서 부실 건설기업의 퇴출과 관련된 문제는 오랫동안 계속하여 지적되온 문제임.
  - 페이퍼컴퍼니 및 부실기업은 무분별한 저가 입찰로 견실하고 능력 있는 정상 업체들의 수주 기회를 박탈함은 물론, 동반 부실화를 유발함.
  - 또한, 페이퍼컴퍼니 등은 시공 능력이 없는 채로 공사를 수주한 후 일괄 하도급 등을 통해 타 업체에 공사를 넘기고 차익만 가져가는 구조를 취하기에 공사비 부족과 현장관리 부실을 유발하고 결국 부실 공사, 임금체불, 산재사고 등 각종 부작용을 초래함.

- 더욱이 앞서 <그림 Ⅲ-5>을 통해 살펴볼 수 있듯이 건설업 면허와 등록업체 수와 관련된 통계가 수집된 1976년 이후 2021년까지 건설업체 수는 종합건설업 25배, 전문건설업은 90배가 증가하였으며, 면허 수의 경우 종합건설업 25배, 전문건설업 88배가 증가하는 등 건설시장의 외향적 성장을 초과한 업체 수 급증에 따라 경쟁이 더욱 심화되어 최근 건설시장이 역대 최대 수준을 갱신 중임에도 불구하고 빈익빈 부익부(Matthew effect) 현상이 가속화된 상황임. 이는 곧 지역건설업의 성장 사다리 실종을 의미함.
  - 물론 우리 건설산업 내 건설기업 수는 선진국 대비 건설기업의 수가 매우 과다한 수준이라고는 볼 수 없으나, 경기 상승과 관계없이 페이퍼컴퍼니 또는 부실기업이 계속하여 시장 내 존재한다는 문제는 개선이 필요하며, 특히 페이퍼컴퍼니의 경우 기술자 자격증 불법 대여 등을 통해 고정비용을 줄이고 시공 능력 없이 낙찰만을

추구하여 입찰 질서를 교란시키는 등 우리 건설산업 전반에 악영향을 끼치고 있어 시급한 퇴출이 필요함.

- 이에 따라 최근 국토교통부는 상술한 문제의 심각성을 인지하고 이를 근절하기 위해 지난 2018년 12월 '건설산업 혁신방안'[324] 발표 시 시장 질서 혁신방안 내 부실 건설기업의 단속을 강화하는 내용을 발표함.
  - 당시 국토교통부의 발표내용에 따르면, 부실기업 조기경보시스템(KISCON)을 고도화하여 기술자를 허위로 고용하는 등 실제 시공 능력이 없는 페이퍼컴퍼니를 퇴출하고 기술자 배치기준을 강화하는 방안을 제시함.
  - 보다 구체적으로 그 내용을 살펴보면, 건설기업의 기술자 허위 보유 적발 강화, 건설업 등록증 대여행위 근절, 기술자 현장 배치 요건 강화 등의 정책 추진내용을 발표함.

- 하지만 올해(2022년)에 이르기까지 관련 업계의 반발(기술자 현장 배치 요건 강화에 따른 업계 부담 급증 등의 원인으로 인해) 등에 따라 지난 2020년 부적격업체 특별실태조사 시행[325](<표 Ⅴ-100> 외 국토교통부가 발표한 정책이 속도감 있게 추진되지 못하였으나, 2022년 3월 31일부터 국토교통부 산하 발주기관(5개 국토관리청 및 18개 국토관리사무소, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 국가철도공단 등 6개 산하기관)에서 발주한 건설공사에 대한 상시단속제(<그림 Ⅴ-27> 참조)를 시행하기로 발표[326]하여 향후 국토교통부 발주공사에 대한 적극적 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속이 이루어질 것으로 예상됨.

- 국토교통부의 이러한 페이퍼컴퍼니·부실기업 상시단속제는 앞서 제3장 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 관련 정책 추진현황에서 살펴보았듯이 사실 경기도와 서울특별시 등에서 우선 시행하던 제도를 중앙정부 소관 발주공사에 이식한 사례임.

---

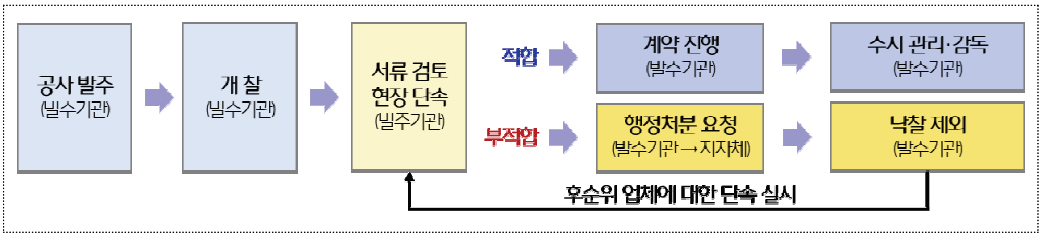
324) 관계부처 합동(2018), 건설산업 혁신방안 - 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신 -, 제9차 경제관계장관회의 보고 안건.
325) 이지저널, "국토교통부, 페이퍼컴퍼니 등 부적격 업체 특별실태조사 실시", 2020.11.18. 신문기사 참조.
326) 이뉴스투데이, "국토부, 페이퍼컴퍼니 수주 막는다...부적격자 상시단속 실시", 2022.3.31. 신문기사 참조.

<표 Ⅴ-100> 국토교통부 부적격업체 특별실태조사 결과(2020년 하반기 시행 결과)

지역	조사 대상 업체	적격 업체	부적격업체				
			등록기준 미달				자료 미제출
			계(중복제외)	자본금	기술능력	사무실	
계	197	129	25	10	18	1	43
서울	40	22	6	3	4	1	12
부산	6	5	1	1	-	-	-
대구	4	3	-	-	-	-	1
인천	15	11	1	1	-	-	3
광주	8	6	2	-	2	-	-
대전	1	1	-	-	-	-	-
울산	1	-	-	-	-	-	1
경기	80	50	10	2	9	-	20
강원	5	5	-	-	-	-	-
충북	1	1	-	-	-	-	-
충남·세종	9	6	3	2	1	-	-
전북	4	4	-	-	-	-	-
전남	2	2	-	-	-	-	-
경북	5	2	2	1	2	-	1
경남	8	8	-	-	-	-	-
제주	8	3	-	-	-	-	-

주 : 자료 미제출의 경우 조사기간 중 등록말소 포함.
자료 : 국토교통부, “부실건설업체 적발체계가 더욱 촘촘해집니다”, 2020.11.18. 보도자료.

<그림 Ⅴ-27> 국토교통부 페이퍼컴퍼니·부적격자 상시단속제 적발 절차



자료 : 국토교통부(2022), e대한경제, “페이퍼컴퍼니 차단 방안은?...상시 단속 모든 발주기관·전국 지자체 확대 필요”, 2022.4.25. 신문기사, 재인용.

- 이에 보다 구체적으로 이러한 사업을 우선 추진한 지자체의 운영 현황을 살펴보면,

먼저 경기도의 경우 지난 2019년 2월 페이퍼컴퍼니 시범 단속을 시작으로 동년 6월 '건설업 페이퍼컴퍼니 근절 종합대책'을 마련하여 전국 최초로 계약단계에 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속을 시행함.

- 경기도의 종합대책은 크게 페이퍼컴퍼니 근절을 위한 지속 단속 방안과 협업 단속 방안, 사전 단속 방안을 포함하고 있으며, 이 외에도 공익제고 핫라인을 적극적으로 활용하는 방안을 제시함.
- 이를 위해 동년 10월 <표 Ⅴ-101>과 같이 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 개정을 통해 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속을 위한 근거를 마련함.

<표 Ⅴ-101> 경기도의 불공정 거래업체 사전 단속제도 운용을 위한 관련 조례 개정내용

경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례(경기도조례 제6638호)

제7조의3(불공정 거래업체 단속) ① 도지사는 다음 각 호에 해당하는 불공정 거래행위에 대해 단속할 수 있다.

1. 법 제10조 및 같은 법 시행령 제13조에 따른 등록기준 미달(기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액)
2. 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반
3. 법 제25조에 따른 무등록자 재하도급 금지 위반, 법 제28조의2에 따른 직접시공의무 위반 등 불공정 거래업체로 인정되는 경우
4. 일시적인 경기도내 사무실 운영 및 불공정 거래업체로 판정되는 경우
5. 그 밖에 도지사가 불공정 거래업체로 판단하는 경우

② 제1항에 해당하는 행위를 단속하기 위하여 종합건설업체에 대해서는 직접, 전문건설업체에 대해서는 관할 시·군과 합동으로 단속할 수 있다.

③ 효율적인 단속을 위해 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 관련 기관의 지원을 받을 수 있으며, 수시단속 및 정기단속 등의 방법으로 단속할 수 있다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 단속을 위해 실태조사를 실시하는 경우 정부 또는 도 등에서 실시하는 실태조사를 4개월 이내에 실시한 업체는 제외한다.

⑤ 도시자는 건설업체와 계약을 체결하는 절차를 이행할 때 법 제83조 및 제83조의2에 따라 불공정 거래업체로 적발된 후 소명절차를 거쳐 최종 불공정 거래업체로 판정된 경우 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 및 제30조의2, 제31조, 같은 법 시행령 제42조에 의해 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있다.

⑥ 도지사는 불공정 거래업체에 대한 단속을 위해 전담 부서를 구성·운영하여야 하며, 필요한 경우 현장 확인을 위한 전문 인력을 채용할 수 있다.

[본조신설 2019.10.01.]

- 이 중 특히 경기도가 2019년 5월부터 실시 중인 '사전단속 제도'의 경우 경기도 발주 지역제한경쟁입찰(추정가격 1억~10억원)에 응찰한 적격심사 1~3위 업체에 대한 실태조사와 함께 입찰공고문에 '계약배제' 등의 불이익을 명시하는 방식임.

・경기도는 2019년 5월부터 2021년 3월까지 추정가격 1억~10억원에 응찰한 적격심사 1~3위 업체에 대한 실태조사를 시행하였으나, 2021년 3월 이후에는 1억원 이상 경기도 발주 모든 공사를 대상으로 그 대상으로 확대하였으며, 2021년 7월부터는 경기도 관내 31개 기초지자체에 이를 도입하여 확대 시행 중임.

- 이를 통해 경기도는 2019년 10월부터 2021년까지 선 순위 821개사의 실태조사 결과 총 245개 업체에 대한 행정처분을 시행하였으며(<표 Ⅴ-102> 참조), 제도 시행 이후 경기도 발주공사의 경우 2019년 대비 2021년이 약 20%가량 감소한 효과를 나타내어(<표 Ⅴ-103> 참조) 다수의 페이퍼컴퍼니·부실업체를 적발하고 시장에서 퇴출하는 성과를 도출함.

<표 Ⅴ-102> 경기도 페이퍼컴퍼니·부실기업 단속 건수 및 처리결과
(2019년 2월~2021년)

구 분		단속 건수	적발	등록 말소	영업 정지	시정 명령	청문	시군 진행	과태료/ 과징금	수사 의뢰	시정 완료
총 계	총계	1,550	355	27	260	2	6	6	7	13	34
	제보 등	729	83	12	37	2	4	0	0	13	15
	사전단속	821	272	15	223	0	2	6	7	0	19
2021년	총계	416	162	12	138	0	2	6	0	4	0
	제보 등	33	13	4	5	0	0	0	0	4	0
	사전단속	383	149	8	133	0	2	6	0	0	0
2020년	총계	372	122	10	86	1	4	0	3	3	15
	제보 등	48	18	3	4	1	4	0	0	3	3
	사전단속	324	104	7	82	0	0	0	3	0	12
2019년	총계	762	71	5	36	1	0	0	4	6	19
	제보 등	648	52	5	28	1	0	0	0	6	12
	사전단속	114	19	0	8	0	0	0	4	0	7

자료 : 경기도(2022), 공정건설정책과 내부자료.

<표 Ⅴ-103> 경기도 발주공사 평균 입찰 참가율 변화현황(2019~2021년)

월	2019년			2020년			2021년		
	개찰수	총 참가자수	평균 참여업체수	개찰수	총 참가자수	평균 참여업체수	개찰수	총 참가자수	평균 참여업체수
1	1	366	366.00	7	4,418	631.14	2	1,073	536.50
2	12	6,993	582.75	11	5,548	504.36	14	6,004	428.86
3	28	13,461	480.75	47	21,482	457.06	54	20,213	374.31
4	23	11,977	520.74	35	19,188	548.23	23	9,917	431.17
5	11	5,677	516.09	46	24,559	533.89	32	19,276	602.38
6	17	9,530	560.59	21	9,279	441.86	17	10,076	592.71
7	36	20,742	576.17	19	9,796	515.58	15	6,009	400.60
8	15	7,797	519.80	8	2,811	351.38	15	3,534	235.60
9	6	2,838	473.00	10	4,229	422.90	13	3,822	294.00
10	15	9,259	617.27	6	2,287	381.17	12	5,013	417.75
11	14	8,159	582.79	8	2,108	263.50	10	5,276	527.60
12	14	7,720	551.43	10	4,502	450.20	8	2,346	293.25
합계	192	104,519	544.37	228	110,207	483.36 (전년 대비 11% ↓)	215	92,559	430.51 (전년 대비 12% ↓)

자료 : 경기도(2022), 공정건설정책과 내부자료.

- 이러한 경기도의 페이퍼컴퍼니·부실업체 단속체계와 유사하게 서울특별시의 경우 지역제한경쟁 대상 공사를 우선하여 입찰 시 페이퍼컴퍼니·부실업체 단속을 시행하였으며, 경기도와 같이 2021년 7월 이후 전담팀을 신설하여 관내 건설업 등록기준 미충족 부실업체 퇴출을 추진하고 있음.

- 충청남도 또한 지난 2021년 상반기 '페이퍼컴퍼니 표본조사'에서 31개 업체 중 18개 의심 업체를 발견한 것과 2018년부터 3년 동안 실시된 국토교통부의 도내 건설업 실태조사 시 1,311건 중 399건의 위반행위가 적발되어 행정처분이 이루어진 것을 계기로 2021년 9월 「충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례」 개정(<표 Ⅴ-104> 참조)을 통해 2022년 1월부터 경기도와 서울특별시와 유사한 사전 단속제도를 도입함.

・2022년 1월부터 시행하는 페이퍼컴퍼니·부실업체 중점 단속 내용은 주로 △ 등록기

준 미달, △ 건설기술인 배치 위반, △ 재하도급, △ 직접 시공 의무 위반, △ 장기 체납을 중점으로 시행함.[327]

- 다만, 충청남도의 사전 단속 제도는 경기도와는 달리 도에서 발주한 건설공사의 입찰 참가 업체 중 개찰 1순위만을 대상으로 서류 및 현장 확인을 통해 건설업 등록 기준 충족 여부를 심사하는 방식으로 단속을 시행 중임.[328]

<표 Ⅴ-104> 충청남도의 부적격업체 단속을 위한 관련 조례 개정내용

충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례(충청남도조례 제5089호)

제4조(건설산업 관련 협회 및 지역건설업체의 책무) ① 건설산업 관련 협회 및 지역건설업체는 업체간 불필요한 과당 경쟁을 자제하고, 각종 건설부조리 근절과 부실설계 및 부실시공 방지 등 건전한 지역건설산업의 정착을 위하여 노력해야 하며, 지역건설산업 실태조사시 적극 협조해야 한다.

<생 략>

제5조의4(부적격업체 단속 등) ① 도지사는 다음 각 호에 해당하는 불공정 거래행위 등 부적격 사항에 대해 단속할 수 있다.

1. 법 제10조 및 같은 법 시행령 제13조에 따른 등록기준 미달(기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액)
2. 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반
3. 법 제25조에 따른 무등록자 재하도급 금지 위반, 법 제28조의2에 따른 직접시공의무 위반 등 부적격업체로 인정되는 경우
4. 일시적인 충청남도 내 사무실 운영 및 부적격업체로 판정되는 경우
5. 그 밖에 도지사가 부적격업체로 판단하는 경우

② 제1항에 해당하는 행위를 단속하기 위하여 종합건설업체에 대해서는 직접, 전문건설업체에 대해서는 관할 시·군과 합동으로 단속할 수 있다.

③ 효율적인 단속을 위해 관련기관 및 전문가 등의 지원을 받을 수 있으며, 수시단속 및 정기단속 등의 방법으로 단속할 수 있다.

④ 도지사는 건설업체와 계약을 체결하는 절차를 이행할 때 법 제83조 및 제83조의2에 따라 불공정 거래업체로 적발되는 등의 사유가 발생하면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 및 제30조의2, 제31조, 같은 법 시행령 제92조에 의해 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있다.

⑤ 전자문서 등으로 제1항제1호에서 제4호에 따른 위반행위의 신고가 접수된 경우와 과태료 또는 과징금 처분을 받은 업체 중 체납기간이 3년 이상인 업체에 대해 실태조사를 할 수 있다.

⑥ 도지사는 부적격업체에 대한 단속을 위해 전담부서를 구성·운영하여야 하며, 필요한 경우 현장확인을 위한 전문인력을 채용할 수 있다.

[본조신설 2021.9.30.]

327) 위클리 충남, “충남도, ‘페이퍼컴퍼니’ 공공 공사 사전 차단 나서”, 2021.9.15. 신문기사 참조.
328) MBN, “충남도, 건설업계 페이퍼컴퍼니 뿌리 뽑는다”, 2022.4.26. 신문기사 참조.

- 이러한 중앙정부 및 타 지자체의 페이퍼컴퍼니 및 부실기업 퇴출을 위한 단속 강화 등의 노력에 발맞추어 이러한 체계를 아직 갖추고 있지 못한 서울, 경기, 충남을 제외한 타 광역지자체의 경우 부실기업 퇴출시스템 정비를 위해 기존 정책의 벤치마킹에 기반하여 다음 세 가지의 노력을 추진해야 할 것임.

・더욱이 앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이 지역건설기업 중 상당수가 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제를 원하고 특히 전문건설기업의 절반 가까이가 이러한 정책 추진을 원하고 있는 점을 고려할 때(<표 Ⅳ-18> 참조) 관련 정책의 추진이 필요함을 알 수 있음.

- 첫째, 관내 페이퍼컴퍼니 및 부실기업의 근절을 추진하기 위해 국토교통부 및 서울특별시, 경기도, 충청남도의 사례와 같이 적격심사 대상 공사 사전 단속제 및 우선낙찰자 전수조사 추진을 시행하여야 하며, 이를 위한 관련 인프라 구축이 필요함.

- 다만 이를 위해서는 대부분 선행하여 관련 정책을 시도한 지자체의 사례를 대부분 벤치마킹이 가능할 것이나, 대상 공사(금액 기준) 및 이를 위한 법적 근거 마련 등에 있어서는 다음의 사항을 추가 고려하여야 할 것으로 판단됨.

- 먼저 사전 단속 대상 공사의 경우 타 광역지자체와 같이 페이퍼컴퍼니 또는 부실기업 대부분이 소형공사에 참여하는 영세기업인 점을 고려할 때 모든 발주공사를 대상으로 시행하는 것이 아닌 2억원 이상 100억원 미만의 적격심사 대상 공사를 대상으로 이를 시행하는 것이 합당하다고 판단됨.

・더욱이 해당 공사 규모의 경우 대부분 지역제한 입찰로 발주되어 사실상 지역건설기업만 당해 사업에 참여 가능하다는 점을 함께 고려할 때 지역건설산업의 자정을 위해서도 해당 공사 규모를 대상으로 사전 단속제를 시행하는 것이 합리적임.

- 또한, 이러한 사전 단속제를 시행하기 위해서는 경기도 및 충청남도의 사례와 같이 지역건설산업 활성화 조례 개정을 통해 해당 내용이 반영되어야 할 것이나, 법 위임행위를 과도하게 훼손할 수 있는 무리한 조례 내용은 반영하기가 어렵기에 이를 고려한 개정이 이루어져야 할 것임.

· 예를 들어 앞서 경기도와 충청남도의 관련 조례의 내용 중 법 위임행위를 과도하게 벗어난 조례 내용이라 할 수 있는 점은 ① 부실기업 단속을 위해 협·단체의 협업(지원)을 사실상 의무화 한 점(경기도)과 ② 법 위임근거가 불투명한 '기타 도지사가 부적격업체로 판단한 경우'를 부적격업체로 단속할 수 있도록 규정한 내용, ③ 직접시공을 위반하였다고 부적격업체로 판단하는 경우[329] 등임.

- 이에 본 연구에서는 이러한 무리한 조례 내용을 고려하여 더욱 합당한 조례의 내용을 <표 Ⅴ-105>와 <부록 5>와 같이 제시하였기에 이를 활용하여 사전 단속제 추진의 법적 근거를 마련할 것을 권장함.

- 이와 더불어 이미 사전 단속제를 시행하고 있는 서울, 경기를 비롯한 모든 지자체의 경우 사전 단속제를 시행함에 있어 부실·부적격업체의 판단이 계약체결 이후 결정될 경우 계약보증금 회수(도급금액의 10%) 등의 중징계가 발생하기에 이러한 상황의 최소한을 위해 최대한 적격심사 기간 중 부실·부적격업체의 판단이 이루어질 수 있도록 빠른 행정처분의 대원칙 마련이 필요함.

· 물론 부실·부적격 의심 업체의 이의제기가 이루어질 경우 소명 절차와 청문회 개최 등이 이루어져야 하기에 적격심사 기간 내 관련 판단 및 행정처분이 이루어지기는 현실적으로 불가능하나, 그 외의 경우(부실·부적격 의심 업체가 단속 결과를 인정할 경우 등) 행정 지연으로 인해 불필요한 피해 방지를 꾀한다는 측면에 있어 입찰보증금만 회수만이 이루어질 수 있도록 관련 행정역량 집중이 필요함.

- 이 외에도 국토교통부를 비롯한 서울, 경기, 충남의 경우와 더불어 앞서 제시한 사전 단속제의 경우 모두 공공 발주공사만을 그 대상으로 하고 있기에 공공공사에 참여하지 않는 페이퍼컴퍼니·부실기업과의 형평성 차원의 고려와 더불어 민간공사의 불필요한 피해 방지를 위해 사전 단속제 외에도 적극적인 페이퍼컴퍼니·부실기업

329) 「건설산업기본법」 제28조의2 및 동법 시행령 제30조의2에 따라 직접시공 의무를 위반한 사업자의 경우 이미 동법에 따라 영업정지 또는 과태료 등의 처분을 받도록 규정하고 있으며, 직접시공 의무를 위반하였다고 모두 부실업체로 판단할 수 있는 근거가 되지 않기에(시공 능력이 충분함에도 불구하고 경제적 이익 극대화를 위해 직접시공 의무 위반 등을 할 가능성 존재) 이를 근거로 부실기업·부적격업체의 단속 대상으로 판단하는 것은 적합지 않음.

실태조사와 단속 강화 등의 추가적인 노력이 함께 이루어져야 할 것임.

<표 Ⅴ-105> 페이퍼컴퍼니·부실기업 사전 단속을 위한 표준 지역건설산업 활성화 조례 개정안

OO 지역건설산업 활성화 지원 조례

제O조(부실·부적격업체 단속 등) ① □□는 다음 각 호에 해당하는 불법행위 등 부적격 사항에 대해 단속할 수 있다.

1. 법 제10조 및 같은 법 시행령 제13조에 따른 등록기준 미달(기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실, 보증가능금액)
2. 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반
3. 기타 일시적인 OO 내 사무실 운영 등 부적격업체로 판정되는 경우

② 제1항에 해당하는 행위를 단속하기 위하여 종합건설업체에 대해서는 직접, 전문건설업체에 대해서는 관할 시·군(또는 관할 자치구)과 합동으로 단속할 수 있다.

③ 효율적인 단속을 위해 관련 기관 및 전문가 등의 지원을 받을 수 있으며, 수시 단속 및 정기 단속 등의 방법으로 단속할 수 있다.

④ □□는 건설사업자와 계약을 체결하는 절차를 이행할 때 법 제83조 및 제83조의2에 따라 부적격업체로 적발되는 등의 사유가 발생하면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 및 제30조의2, 제31조, 같은 법 시행령 제92조에 의해 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있다.

⑤ 제1항에도 불구하고 전자문서 등으로 제1항제1호에서 제4호에 따른 위반행위의 신고가 접수된 경우와 과태료 또는 과징금 처분을 받은 업체 중 체납 기간이 3년 이상인 업체에 대해 실태조사 또는 수시 단속 및 정기 단속을 할 수 있다.

⑥ 제2항 및 제3항에 따른 단속은 단속의 효율을 위해 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장이 법 제49조에 의한 실태조사 또는 □□가 본조에 의한 단속을 실시한 지 1년 이내의 업체는 제외할 수 있다.

⑦ □□는 부적격업체에 대한 단속을 위해 전담부서를 구성·운영할 수 있으며, 필요한 경우 현장 확인을 위한 전문 인력을 채용할 수 있다.

- 둘째, 그간의 페이퍼컴퍼니 및 부실기업의 경우 상당수는 상대적으로 등록이 손쉬운 지역에서 건설업 등록을 체결한 후 곧바로 본사 소재지를 이전하는 방식으로 업 활동을 영위하는 경우가 존재함. 또한, 본사 소재지 변경 시 관련 행정처분의 주체가 달라지는 점을 악용하여 행정처분이 예상될 경우 타 지역으로의 전출 등을 통해 이를 상당 기간 회피하는 경우 또한 존재함.

- 이에 따라 이러한 감시·감독의 사각지대 최소화를 위해 향후 지방자치단체는 특정

기간 내 관내로 전입한 건설사업자를 대상으로 등록기준 충족 여부에 대한 전수 조사를 시행하여 의심 업체를 적발할 필요가 있음.

- 이를 위한 조사 시점 및 방식에 있어서는 반기별로 연 2회 시행을 통해 이전 반기에 관내로 전입한 업체를 대상으로 전수조사하는 방안을 고려 가능할 것이며, 전입 업체를 대상으로 하는 전수조사인 만큼 1단계 서류심사 시행 후 서류심사 결과 의심 업체를 대상으로 2단계 현장점검을 시행하는 방안을 검토 가능함.

・또는 정기 실태조사 시 전입 업체의 경우 실태조사 대상 기업에 포함하는 방식으로 관련 점검의 효율화 또한 꾀하는 방안 역시 고려 가능할 것임.

- 다만, 신설 법인 또는 타 광역지자체에서 신규 건설업 등록 후 1년 이내 전입해 온 신생 건설사업자의 경우 건설 관련 법률 및 산업에 대한 이해가 낮기에 건설업 등록기준 상시 충족에 관한 이해가 부족하여 자본금 일시 미달 등에 따른 부실기업으로 판단할 수 있기에 전입 시 해당 기업들에 대한 체계적인 관리와 사전 안내 등을 통해 각종 위법행위에 따른 행정제재가 증가하는 것을 사전 예방하는 보완책 역시 함께 추진해야 함.

- 셋째, 페이퍼컴퍼니·부실기업의 발굴 및 조기 시장 퇴출을 위해 광역·기초지자체 간 합동 조사·점검 실무전담팀을 정례화하여 운영하는 방안 마련이 앞선 대책과 함께 이루어져야 함.

- 보다 구체적으로 이의 필요성을 살펴보면, 현재 건설업(종합·전문건설업)의 등록신청 및 폐업 신고, 재등록 등에 관한 사항은 <표 Ⅴ-106>과 같이 국토교통부가 이의 권한을 갖고 있으나, 「건설산업기본법」 제91조에 근거해 광역 및 기초지자체에 행정위임 중임.

・이에 따라 종합건설업의 경우 건설업의 등록신청 및 접수·심사 등은 대한건설협회(각 시·도회)에서 수행하고, 최종적으로 광역지자체 장이 수리·처분 중이며, 전문건설업의 경우는 기초지자체인 시·군·구청에서 재위임받아 전부를 수행 중임.

<표 Ⅴ-106> 건설업 등록·폐업·재등록 등 등록관리 관련 행정위임 관련 규정

건설산업기본법(법률 제18338호) **제91조(권한의 위임·위탁)** ① 이 법에 따른 국토교통부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)에게 위임할 수 있다. <생 략>
건설산업기본법 시행령(대통령령 제32447호) **제86조(권한의 위임 등)** ① 국토교통부장관은 법 제91조제1항에 따라 건설사업자 등에 관한 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다. 1. 전문공사를 시공하는 업종(국토교통부장관이 정하며 고시하는 업종은 제외한다)에 관한 다음 각 목의 확인 가. 법 제9조에 따른 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인 나. 법 제9조의2에 따른 건설업등록증 또는 건설업등록수첩의 기재사항 변경 신청의 접수 및 신청 내용의 확인 다. 법 제17조에 따른 건설업의 양도·법인합병 및 상속에 대한 신고의 접수 및 신고 내용의 확인 2. 법 제9조의 규정에 의한 건설업의 등록 및 건설업등록기준에 관한 사항의 신고의 수리 <생 략>

- 또한, 상기의 법 위임에 근거하여 현재 「건설산업기본법」에서는 국토교통부 또는 지방자치단체에게 부실·불법업체 퇴출을 통해 건설산업의 공정한 시장 질서를 확립하고 건설사업자의 과잉 공급을 해소하기 위한 목적으로 연 1회 이상의 실태조사를 시행하도록 규정 중임(<표 Ⅴ-107> 참조).

- 이러한 부실·불법업체 퇴출을 위해 시행하는 실태조사 또한 건설업 등록관리와 같이 건설사업자의 자본금, 기술자, 사무실·장비 등 건설업 등록기준에의 적합 여부를 조사하기 위한 사안으로 건설업의 등록관리와 동일하게 종합건설업의 경우 광역지자체에서 해당 업무를 시행하고 있으며, 전문건설업의 경우는 재위임을 통해 기초지자체에서 이를 담당하고 있음.

- 하지만, 종합·전문건설업의 경우 모두 동일하게 건설산업의 범주에 해당함에도 불구하고 이처럼 광역과 기초지자체가 각기 구분 관리하는 것은 관리의 효율성을 저

하시킬뿐 아니라, 광역지자체 차원에서 역내 건설산업 및 기업들을 위한 시책을 마련하는 데 있어서도 정확한 현황 파악에 한계를 유발할 수밖에 없음.

<표 Ⅴ-107> 「건설산업기본법」 제49조 및 동법 시행령에 따른 건설업 실태조사 관련 규정

건설산업기본법(법률 제18338호)

제49조(건설사업자의 실태조사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장(제91조제1항에 따라 위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)은 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정성, 성실시공 여부 등을 판단하기 위하여 필요하다고 인정하면 기간을 정하여 건설사업자로부터 그 업무, 재무관리 상태, 시공 상황 등에 관한 보고를 받을 수 있고, 소속 공무원으로 하여금 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설사업자의 경영실태를 조사하게 하거나 공사 시공에 필요한 자재 또는 시설을 검사하게 할 수 있다.

<중 략>

⑦ 제1항 및 제6항에도 불구하고 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 연 1회 이상 건설사업자의 경영실태 조사를 실시하거나, 지방자치단체의 장에게 조사를 실시하여 그 결과를 보고하도록 요구하여야 한다.

건설산업기본법 시행령(대통령령 제32447호)

제45조(건설사업자의 실태조사 등) ① 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장(제86조제1항에 따라 위임받은 사무의 처리를 위하여 필요한 경우에 한정한다)은 법 제49조제1항에 따라 소속 공무원에게 경영실태를 조사하게 하거나 자재·시설을 검사하게 하는 때에는 그 사유를 미리 건설사업자에게 통보해야 한다.

<중 략>

③ 법 제49조제7항에 따른 경영실태의 조사는 법 제10조에 따른 건설업 등록기준에의 적합 여부에 관한 조사를 그 내용으로 한다.

- 더욱이 대부분의 지자체의 경우 광역지자체와는 달리 기초지자체의 경우 일반적으로 해당 업무를 건축 인·허가를 담당하는 부서가 이를 담당하고 있는데 건축 인·허가 및 자체 발주공사의 기성 및 준공검사와 공사감독, 관내 현장점검과 기타 업무 등 다양한 업무까지 당해 부서에서 모두 감당하기엔 만성 인력 부족에 시달리고 있어 현실적인 실태조사와 관내 건설업 등록관리가 효과적으로 이루어지기 어려운 상황임.

- 이러한 현실을 고려할 때 전술한 <표 Ⅴ-105>와 같은 페이퍼컴퍼니·부실기업 단

속과 실태조사 등을 효율적으로 추진하기 위해서는 광역지자체가 중심이 되어 관내 기초지자체와 함께 합동 실무팀을 상시 구성함으로써 지역건설기업의 부실 실태 현황 등을 체계적으로 수행하여야 할 것임.

- 이를 위해서는 우선 광역지자체 관내 종합건설업 경영실태를 조사하는 담당 부서(또는 담당 공무원)가 기초지자체 담당 부서(또는 담당 공무원) 모두가 참여하는 '합동 실무전담팀'을 조직할 필요가 있음.

・광역 및 기초지자체의 종합 및 전문건설업 등록관리와 실태조사 담당 부서(또는 담당 공무원)를 대상으로 합동 실무팀을 조직하여, 역내 지역건설기업의 합동 부실 실태조사는 물론 그 결과의 공유와 종합 및 전문건설업의 등록신청 및 폐업 신고, 재등록 현황 등을 공유할 수 있는 협력·협조 기반 체계 마련이 필요함.

- 또한, 합동 실무전담팀의 운영과 관련하여서는 현재와 같이 종합 및 전문건설업에 대한 등록관리 업무는 법에서 위임받은 바와 같이 분리하여 운영하되, 단속 및 실태조사의 효율 극대화를 위해 전문건설업의 실태조사 및 수시·정기 단속과 관련하여서는 광역 및 기초지자체가 합동으로 이의 업무를 시행하여야 할 것임.

・이 외 합동 실무전담팀의 업무는 이에 국한하는 것이 아니라 실태조사 및 수시·정기 단속 결과를 반영한 시책 마련 차원에서 필요 시 비정기적 회의를 개최하도록 운영할 필요가 있음.

라. 지역 중소 건설기업 육성 지원책 마련

서울, 세종, 광주, 울산, 전북 外 우선 권고

- 앞서 제2장과 제3장을 통해 살펴본 바와 같이 우리 건설산업의 기업 구조는 중소기업이 전체의 대다수를 차지하고 있음.

・보다 구체적으로 2022년 5월 기준 가장 최근의 통계인 2019년 전국사업체 조사 통계분석 결과를 살펴보면 <표 Ⅴ-108>과 같이 건설업의 경우 100명 미만 업체가 지역 전체 건설사업체의 98.9%를 차지하고 있으며(전국 평균 기준), 거의 모든 기업이 중소 건설기업인 상황이고, 사업체당 평균 종사자 수는 전국 평균 기준 10.3명

수준으로 다수가 영세기업인 상황임.

<표 Ⅴ-108> 전국 광역지자체별 건설업 종사자 규모별 비교(2019년 기준)

지역	전 체		사업체당 평균 종사자수 (B/A)	100명 미만 기업		100명 미만 기업 비율	
	사업체수 (A)	종사자수 (B)		사업체수 (C)	종사자수 (D)	사업체 (C/A)	종사자 (D/B)
전국	146,293	1,504,466	10.3	144,755	1,055,893	98.9%	70.2%
서울	21,626	362,785	16.8	21,121	156,998	97.7%	43.3%
부산	9,043	102,948	11.4	8,919	69,945	98.6%	67.9%
대구	6,772	61,491	9.1	6,714	47,709	99.1%	77.6%
인천	6,463	56,774	8.8	6,415	43,335	99.3%	76.3%
광주	5,463	58,962	10.8	5,392	43,753	98.7%	74.2%
대전	4,240	44,661	10.5	4,190	30,735	98.8%	68.8%
울산	3,271	38,417	11.7	3,228	23,186	98.7%	60.4%
세종	604	6,216	10.3	600	5,240	99.3%	84.3%
경기	31,261	292,943	9.4	30,987	229,852	99.1%	78.5%
강원	7,516	59,981	8.0	7,496	55,417	99.7%	92.4%
충북	5,594	50,322	9.0	5,563	43,498	99.4%	86.4%
충남	7,218	57,902	8.0	7,181	50,019	99.5%	86.4%
전북	6,077	50,601	8.3	6,043	43,109	99.4%	85.2%
전남	7,752	78,492	10.1	7,664	59,029	98.9%	75.2%
경북	10,360	75,421	7.3	10,307	65,628	99.5%	87.0%
경남	10,495	86,226	8.2	10,408	70,126	99.2%	81.3%
제주	2,538	20,324	8.0	2,527	18,494	99.6%	91.0%

자료 : 통계청(2021), 2019년 전국사업체조사.

- 그럼에도 불구하고 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 현재 제조업 등 타 산업 대비 우리 건설업은 중앙정부와 지방자치단체 모두 중소기업 육성 정책의 수혜에서 사실상 벗어나 있다는 점을 고려할 때 무엇보다 지역건설산업 활성화를 위해서는 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 다양한 육성 정책 마련이 시급함.

- 이에 본 연구에서는 전술한 중앙정부의 '지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업 경쟁력 강화'와 관련된 7개 추진과제(22개 세부과제) 외 지방자치단체 차원에서 추

진할 수 있는 지역 중소 건설기업 육성을 위한 다음 3가지 정책 추진과제를 제안함.

- 첫째, 지자체형 강소 중소 건설기업 인증제 추진과 더불어 기타 지역 중소건설업 육성지원 정책 강화가 필요함.

- 이 중 먼저 강소 중소기업(강소기업)에 대해서 살펴보면, 강소기업의 육성은 산업의 종류를 막론하고 지역 내 양질의 일자리를 창출하고 산업 내 지속 가능한 경제 생태계를 구축한다는 측면에서 그 중요성이 높으며, 이러한 측면을 고려할 때 지역에 소재한 역량이 뛰어난 중소 건설기업의 육성은 지역건설산업의 활성화 측면에서도 매우 중요한 사항임.

・강소기업(small giants)이란 일반적으로 규모는 작으나 강한 경쟁력을 확보한 중소기업을 의미하며, 기술혁신으로 변화하는 산업환경에 대한 능동적인 대처는 물론 산업을 리드하는 역할을 담당해 산업의 경쟁력 강화를 선도하는 기업을 지칭함.[330]

・최고의 경영성과를 거둔 1%의 기업이 신규 일자리의 약 40%를 창출하고 있다고 분석한 美 카우프만재단의 연구 결과[331]를 고려할 때 강소기업은 일자리 창출에 중요한 역할을 담당하고 있음.

- 이에 산업 구분을 막론하고 그간 중앙정부(고용노동부, 중소벤처기업부 등)와 광역지자체에서는 이러한 강소기업 육성 정책의 중요성을 인지하고, <표 Ⅴ-109>와 같이 각기 일자리 친화형, 글로벌 역량형, 사회적 가치형 등 52개의 강소기업 관련 사업을 운영 중임.

- 하지만 그간 중앙정부와 광역지자체가 추진한 강소기업 육성 정책은 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 그간 건설업의 특성을 충분히 반영하지 않은 선정기준과 지원내용을 운용하여 강소 건설기업의 육성 및 경쟁력 향상에 큰 도움이 되지 못한 것이

330) 전영준·정광복(2019), 중소 건설기업 육성, 강소기업 중심으로, 건설동향브리핑 제722호, 한국건설산업연구원 참조.

331) 손태홍, 건설분야 강소기업(Small Giants)의 성공요인에 관한 개념적 고찰, e대한경제, 2014.07.21., 기고문 참조.

주지의 사실임.

- 보다 구체적으로 현재 중앙정부 및 광역지자체에서 추진 중인 강소기업 육성사업 대부분은 그 선정기준이 일·생활 균형 제도 운영 여부, 청년 일자리 창출 여부, 남녀 고용 평등 준수 여부 등을 중점적으로 검토하여 지원업체를 선정하고 있기에 수주 산업의 특성상 근로시간이 길고 경력직 채용 비율이 높으며, 근무 인력 대다수가 남성으로 구성된 건설업의 경우 타 산업 대비 사업지원 대상으로 선정되기가 현실적으로 많은 제약에 부딪힐 수밖에 없음.[332]
- 일례로, <표 Ⅴ-110>과 같은 선정기업을 대상으로 한 다양한 지원정책을 추진하는 2021년 강소기업 선정 결과[333] 중앙부처 또는 지방자치단체 등에서 추천받은 기업과 직접 신청한 기업 43,882개사를 대상으로 7가지 결격사유[334]를 중심으로 심사·선정하였는데 그 결과 전체 15,962개사 중 건설기업(종합 및 전문공사업)은 296개사(1.9%)에 불과한 상황임.

<표 Ⅴ-109> 2021년 강소기업 선정 브랜드 현황

No.	추천기업 브랜드명(사업명)	추천기관(시행기관)
1	대한민국 일자리 으뜸기업	고용노동부
2	노사문화우수기업	고용노동부
3	근무혁신 우수기업	고용노동부
4	우리지역청년희망이음기업	산업통상자원부
5	인재육성형중소기업	중소벤처기업부
6	이달의 기능한국인	고용노동부
7	월드클래스300	중소벤처기업부
8	이노비즈	중소벤처기업부
9	메인비즈	중소벤처기업부
10	세계일류상품생산기업	산업통상자원부
11	코스닥라이징스타	한국거래소

332) 전영준·정광복(2019), 상게서 참조.

333) 고용노동부, "-청년과 기업의 내일을 연결하는 징검다리 - 2021년 「강소기업」 15,962개소 선정", 2021.4.30. 보도자료 참조.

334) 2021년 강소기업 선정 시 결격사유는 다음 7가지 기준임 : ① 3년 이내 근로기준법에 따른 명단 공개 체불기업(사업주), ② 3년 이내 2회 연속 동종 업종·규모별 평균 대비 '고용유지율'이 낮은 기업, ③ 3년 이내 '산재 사망' 발생 기업, ④ '신용평가 등급'이 B- 미만 기업, ⑤ 상호출자제한기업 집단 및 공기업, ⑥ 10인 미만 기업(건설업 30인 미만), ⑦ 기타 서비스업 등 일부 업종.

<표 Ⅴ-109> 2021년 강소기업 선정 브랜드 현황 -(계속)

No.	추천기업 브랜드명(사업명)	추천기관(시행기관)
12	신보스타기업	신용보증기금
13	최고일자리기업	신용보증기금
14	글로벌방산강소기업	방위사업청
15	한국형히든챔피언육성프로그램	한국수출입은행
16	서울형강소기업	서울시
17	전략산업선도기업	부산시
18	고용우수기업	부산시
19	향토기업	부산시
20	유망중소기업	인천시
21	중견성장사다리기업	인천시
22	비전기업	인천시
23	일자리우수기업	광주시
24	명품강소기업	광주시
25	PRE-명품강소기업	광주시
26	유망중소기업	대전시
27	좋은일터조성사업	대전시
28	고용친화기업	대구시
29	글로벌IP스타기업	울산시
30	U-챔피언	울산시
31	일자리창출우수	울산시
32	우수기업	세종시
33	유망중소기업	세종시
34	스타기업	세종시
35	유망중소기업	경기도
36	스타기업	경기도
37	백년기업	강원도
38	유망중소기업	강원도
39	고용우수기업	충청북도
40	글로벌강소기업	충청남도
41	유망중소기업	충청남도
42	경북PRIDE기업	경상북도
43	경북스타기업	경상북도
44	청년고용우수기업	경상북도
45	일자리창출 우수기업	경상북도
46	고용우수기업	경상남도

<표 Ⅴ-109> 2021년 강소기업 선정 브랜드 현황 -(계속)

No.	추천기업 브랜드명(사업명)	추천기관(시행기관)
47	고용우수기업	제주도
48	사회적기업	고용노동부
49	가족친화인증기업	여성가족부
50	병역지정업체	병무청
51	안전보건경영시스템 인증기업	고용노동부
52	남녀고용평등우수기업	고용노동부

자료 : 고용노동부, "-청년과 기업의 내일을 연결하는 징검다리 - 2021년 「강소기업」 15,962개소 선정", 2021.4.30. 보도자료.

<표 Ⅴ-110> 2021년 강소기업 선정에 따른 지원 정책 내용

구분	지원사업	지원 내용	사업 개요
취업 지원	채용지원서비스 제공 (테마별 채용관)	• 강소기업 일자리정보 별도 DB관리, 기업정보 제공 등	• 테마별 채용관을 통해 청년 및 구직자에게 양질의 일자리 정보 제공
기업 홍보	현장밀착형 맞춤 홍보	• 청년서포터즈가 직접 기업을 방문하여 청년의 시각에서 현장정보 발굴·홍보	• 고용부에서 선발한 청년친화강소기업 서포터즈가 사업장에 사전 연락 후 현장 방문 취재 → 기업정보, 인터뷰 내용, 사진을 누리집에 등재
	기업 정보제공 채널 확대	• NAVER를 통한 인증현황제공 • 청년워크넷-강소기업 누리집을 통한 기업 홍보	• NAVER에서 강소기업 검색 시 인증현황 제공 • 청년워크넷-강소기업 선정 기업에서 기업정보 제공
재정 금융 우대	청년일자리 지원 사업 금융우대	• 신용보증기금의 보증서 발급 시 보증 우대 * 보증기간 최장 11년, 보증비율 100%, 보증료 0.2%p 이상 차감 등	• 고용부-신보-신한은행 간 청년일자리 지원을 위한 MOU를 체결하고 청년고용사업에 참여하는 기업*에 대한 보증 우대 * 고용부 선정 강소기업, 청년친화강소기업, 청년내일채움공제 가입 기업, 청년추가고용장려금 참여기업, 일경험 참여기업 중 고용센터가 추천한 기업 등
	고용창출장려금·고용안정장려금 등 지원선정 시 우대	• 가점(5점)	• 고용창출장려금·고용안정장려금 지원선정 시 우대 * 사전에 신청서 및 사업계획서를 제출받아 고용센터 심사를 거쳐 선정된 기업에게 예산 범위 내에서 지원
	산재예방시설 융자금 지원선정 시 우대	• 우선 지원 (최대 10억원, 연리 1.5%)	• 자금 여력이 부족한 영세사업장에 안전보건 시설 개선을 위해 장기저리의 산업재해 예방시설 융자금을 지원함으로써 산재예방시설 투자 촉진

<표 Ⅴ-110> 2021년 강소기업 선정에 따른 지원 정책 내용 -(계속)

구분	지원사업	지원 내용	사업 개요
재정 금융 우대	클린사업장 조성지원 우대	• 클린사업 우선지원 대상 선정 시 가중치 부여 • 클린사업장 인정(제조·서비스업) 1천만원 추가 지원	• 산업재해 예방을 위해 기술·재정 능력이 취약해 재해발생 가능성이 높은 50인 미만 고위험 사업장 안전보건관리 시스템 구축을 위한 보조 지원
	퇴직연금 수수료 할인	• KB증권 퇴직연금 가입 시 기업 운용관리수수료 할인 • NH투자증권, 현대차증권 퇴직연금 가입 시 운용 및 자산관리수수료 할인	• 강소기업에 한하여 기업 운용관리수수료 할인(구간별로 10% 추가 할인) • 강소기업에 한하여 운용 및 자산관리수수료 50% 할인
선정 선발 우대	일학습병행제 참여 기업 선정 시 우대	• 자격요건 중 부적격 사유 예외(강소기업의 경우 5인 이상 기업까지 예외 적용)	• 기업이 청년 등을 선채용 후 NCS 기반 현장훈련 실시 후, 학교·공동훈련센터의 보완적 이론교육을 통해 숙련형성 및 자격취득까지 연계
	중소기업탐방 기업선정 우대	• 중소기업 탐방 프로그램 탐방기업 발굴 시 우선 배정	• 일경험 기회가 적은 만15세에서 만34세 이하 미취업자에게 우수한 중소·강소기업 등을 직접 방문하여 진로 탐색과 직접적인 직무체험 기회를 제공함으로써 청년의 일 경험 확대 및 중소기업 취업 활성화
	청년채용박람회 참여기업 선정 우대	• 우선 참여	• 청년채용박람회(강소기업 박람회 등) 개최 시(수시) 강소기업 사업장 우선 섭외
세무조사 제외 우대	정기세무조사 제외 사업장(일자리 창출 우수기업 선정 시 우대)	• 고용비율 계산 시 강소기업은 가중치(2배) 부여	• 일자리 창출 우수기업* 정기 세무조사 대상에서 제외 * 일자리창출 계획서를 제출하고 일정비율(2~4%) 이상 고용창출한 기업

자료 : 고용노동부, "-청년과 기업의 내일을 연결하는 징검다리 - 2021년 「강소기업」 15,962개소 선정", 2021.4.30. 보도자료.

- 다만, 앞서 제3장에서 살펴본 바와 같이 지난 2020년 건설산업의 주무 부처인 국토교통부의 경우 '100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업' 추진을 통해 20개사를 선정하여 관련한 지원사업을 추진함(<그림 Ⅲ-6> 및 <표 Ⅲ-20> 참조).

- 그러나 2022년 5월 현재 국토교통부의 상기 지원사업은 2020년 20개사 선정 이후 후속 사업추진이 부재하였으며, 해당 사업의 경우 별도 예산 편성을 하지 않고 민

간비용 출자를 통한 일회성 사업추진에 그쳤기에 사실상 우수 역량을 갖춘 중소 건설기업의 경우 중앙정부 또는 지방자치단체의 육성 정책에 있어 사실상 사각지대에 놓인 상황임.

- 이러한 현실을 고려할 때, 향후 지방자치단체는 역내 소재 강소 중소 건설기업을 발굴·육성하고, 지역건설기업을 지원하는 방안으로 '(가칭)지자체형 강소 중소 건설기업 인증제'를 추진할 필요가 있음.

- '(가칭)지자체형 강소 중소 건설기업 인증제' 추진을 위해서는 우선 지역 특성을 고려한 강소 중소 건설기업 모델을 구축하고 이를 토대로 인증을 위한 평가 기준을 마련하여야 함.
  - 가장 먼저 지방자치단체는 관내 경쟁력 있는 중소 건설기업을 지속적으로 발굴하기 위한 방안으로, 관내 소재한 건설 관련 협·단체와의 협력을 통해 우수 지역 중소 건설기업 조사를 위한 기반을 마련하여야 함.
  - 또한, 평가 기준 마련과 관련하여서는 기업의 재무적인 성과지표뿐만 아니라, 건설기술 및 현장 경영 등 다양한 측면의 경쟁력을 평가할 수 있어야 할 것이며, 이러한 평가 기준 마련을 통해 지역 내 강소 중소 건설기업의 육성 방향을 제시하여야 함.
  - 지자체 맞춤형 인증모델 마련 방안에 있어서는 최근 국토교통부가 추진한 '100대 건설혁신 선도기업'의 분야별 선정방식 및 평가 기준을 벤치마킹할 수 있을 것이며, 벤치마킹 과정에서 지역건설산업의 현황을 고려하여 평가항목 일부를 추가·보완하거나, 평가항목의 배점을 조정하여 지역건설산업의 상황에 가장 적합한 인증모델을 구축할 수 있을 것임(<표 Ⅴ-111> 참조).

- 또한, 인증제도를 통해 발굴한 지역 강소 건설기업에 대해서는 인증제의 실효성과 매력도 증진을 위해 중견 건설기업으로 성장을 유도할 수 있는 다양한 지원책(인센티브)을 제공함은 물론, 정부와 지자체가 기존 시행하고 있는 각종 지원 프로그램과의 연계를 유도하여 다양한 혜택을 받을 수 있도록 구성하여야 할 것임.
  - 예를 들어 지역 강소 건설기업으로 선정 시 지원할 수 있는 혜택으로는 국토교통부 사업과 같이 지역 강소 건설기업 인증 현판 지원, 강소기업 정보 제공 채널 별도 마

련을 통한 기업 홍보, 채용 지원 서비스 제공(일자리 DB 등), 고용창출 장려금 및 고용안정 장려금 지원선정 우대, 산재 예방시설 융자금 지원선정 우대(금리 우대), 퇴직연금 수수료 할인(금융기관 연계), 기술개발 바우처 지원, 컨설팅 지원(세무, 회계, 법률 등) 등 다양한 혜택에 대해 고려가 가능함.

- 이 외 지자체형 강소 중소 건설기업 인증제도의 경우 국토교통부와 고용노동부, 중소벤처기업부가 운영하고 있는 강소(건설)기업 지원 프로그램과의 연계성을 확보하여, 지자체형 강소 중소 건설기업으로 선정 시 중앙정부의 지원 프로그램(강소기업 인증) 선정에 유리하도록 연계 체계를 구축하여 관내 우수 강소 지역건설기업이 중앙정부 차원에서도 추가적인 혜택을 받을 수 있도록 유도하여야 할 것임.

<표 Ⅴ-111> (가칭)지자체형 강소 중소 건설기업 인증제 평가 기준(안)

구분	선정기준	세부 사항
제외		• 최근 3개년도 중 2년 이상 연속하여 연 수주실적이 '0'인 경우 * 창업 이후 3년 미만 기업의 경우 : 최근 1년 수주실적이 '0'인 경우
		• 부도·회생·워크아웃·업무거래 정지 등
		• 최근 3년간 소관 현장에서의 사망사고, 체불 등으로 처분받은 경우 * 창업 이후 3년 미만 기업의 경우 : 최근 1년 처분실적 기준
성장형	경영안정성	• PQ평가 기준 변형 활용
	우수실적 보유	• 최근 5년간 사업 수행 실적(기업 규모별 차등화) * 창업 이후 5년 미만 기업 지원 불가
기술 개발형	개발 잠재력	• 기술개발 실적연구 능력, 개발계획 구체성 • 사업화 실적(신기술·신공법 실적 등) 및 사업화 계획의 구체성
	정책 일관성	• 중점 육성 기술 분야와의 일치성 * 국토부 선정기준 준용 혹은 지역 특성 고려 중점 육성 기술 분야 사전 선정 필요
	지원 필요성	• 지원의 시급성, 지원 시 향후 시장성 등
시장 확대형	일자리	• 청년층, 전공인력 고용계획의 구체성 • 신규 채용/기존인력 육성전략의 구체성 • 기술 및 기능인력 직고용 수준
	직접시공 노력	• 직접시공 비율의 확대 수준 • 직접시공인력의 고용계획 수준
	지원 필요성	• 지원의 시급성, 극복 노력

- 다만, 지방자치단체 차원에서 이러한 다차원적인 지원책(인센티브)이 제공되는

‘(가칭)지자체형 강소 중소 건설기업 인증제’가 예산 측면이나 기획 측면에 있어 부담(기획 측면에서 부담이 된다는 것은 예를 들어 관내 우수 강소기업 선정을 위한 대상 Pool이 부재한 경우 등)된다면, 최근(2022년) 충청남도가 시행한 ‘충청남도 신뢰건설기업 인증제’의 당해 지역건설산업 현황에 적합한 변형 운영 또한 우선 적용을 고려 가능함.

- 보다 구체적으로 이의 사례를 살펴보면, 충청남도의 경우 지난 2021년 11월 충청남도가 인증한 건실한 충남 건설기업을 발굴하는 ‘충청남도 신뢰건설기업 인증제’ 신청을 신청받아 지난 2022년 3월 1회 인증서를 발급함.[335]
- ‘충청남도 신뢰건설기업 인증제’란 충청남도에 소재한 전문건설업 및 전기·소방·정보통신 공사업을 대상으로 도 자체 기본자격과 시공능력평가, 신용등급 C+ 이상 신용도 확보, 고용 창출 등 4개 항목을 대상으로 평가하여 선정된 기업에 대해 충청남도가 직접 대형 공동주택 건설사에 정보를 제공해 하도급이나 협력사로 선정되도록 지원하는 사업임.[336]
- 충청남도가 이러한 인증제 운영을 통한 혜택을 제공하는 것은 2022년 현재 충청남도 지역건설산업이 처한 상황이 관내 공동주택 공사에 지역건설기업의 참여 비율이 타 지역에 비해 현저히 낮은 상황을 타개하기 위해 지역건설산업 지원책으로 모색한 제도로 이처럼 타 지방자치단체도 당해 지역건설산업의 현황과 특성을 고려한 맞춤형 제도로 변형 운영이 가능할 것임.

- 이 외에도 안정적 상기 정책 추진을 위한 법적 근거 마련을 위해 지역건설산업 활성화 조례 내 인증제 시행을 위한 추진 근거를 마련하는 방안 또는 일부 지자체에서 시행 중인 지역중소기업의 창업 촉진과 중견기업으로의 성장지원을 위한 「중소기업 활성화 지원 조례」 내 관련 내용을 포함하도록 제정(대구, 인천, 울산, 충북) 또는 개정하는 방안 마련 역시 중장기적으로 고려 가능함.
- 현재 서울특별시와 경기도, 강원도 등의 경우 지역중소기업 육성을 위한 관련 조례를 운영 중임. 우선 서울특별시의 경우 지난 2014년 「서울특별시 중소기업 지원

335) 충청남도, “도, 대형건설사-지역업체 77개 대표와 협력 약속”, 2022.3.22. 보도자료 참조.
336) e대한경제, “충남, 10일까지 ‘신뢰 건설기업’ 발굴...선정 시 대형건설사 하도급·협력사 선정 인센티브”, 2021.11.9. 신문기사 참조.

및 육성에 관한 조례」를 제정하여 관내 지역중소기업 육성사업의 추진 근거를 마련하였으며, 강원도의 경우 또한 이와 유사하게 지난 2015년 「강원도 중소기업 활성화 지원 조례」를 제정하여 운영 중임.

- 경기도의 경우 또한 지난 2015년 경기도에 위치한 성장잠재력을 보유한 중소기업의 발굴·인증을 통한 지역경제를 선도할 수 있는 중견기업으로의 육성을 위해 경기도 유망중소기업 인증과 지원에 관한 사항을 규정한 「경기도 유망중소기업 인증 및 지원 조례」를 제정하여 현재 운영 중임.
- 다음 <표 Ⅴ-112>는 전국 17개 광역지자체 기준 관내 중소기업 성장 촉진과 경쟁력 강화와 관련된 조례 제정 현황임.

<표 Ⅴ-112> 광역지자체별 관내 중소기업 육성 관련 조례 제정 현황

지역	조례명	제정일
서울	서울특별시 중소기업 지원 및 육성에 관한 조례	2000.07.15.
	서울특별시 유망 중소기업 인증 및 지원 조례	2021.05.20.
	서울특별시 중소기업 육성기금의 설치 및 운영에 관한 조례	1990.11.06.
	서울특별시 강소기업 육성 및 지원 조례	2019.03.28.
부산	부산광역시 중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 조례	2016.08.14.
	부산광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2017.07.12.
	부산광역시 중소기업육성기금 조례	1967.03.24.
	부산광역시 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	2005.05.04.
대구	대구광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2019.05.20.
	대구광역시 중소기업경영안정자금 지원 및 운용 조례	1996.12.30.
	대구광역시 중소기업육성기금 특별회계 설치 및 운용 조례	1996.07.15.
인천	인천광역시 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례	1993.06.21.
	인천광역시 중소기업 기술지원단 운영 조례	2007.07.30.
	인천광역시 중소기업경영안정자금 지원 및 운용 조례	2003.11.17.
광주	광주광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2018.12.15.
	광주광역시 중소기업육성기금 특별회계설치 및 운용조례	2019.01.01.
	광주광역시 지역산업 육성 및 지원 조례	2007.08.01.
대전	대전광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2017.12.29.
	대전광역시 중소기업육성기금 조례	1993.06.25.
	대전광역시 기업인·과학기술인 등에 대한 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	2005.11.25.
울산	울산광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2020.07.09.
	울산광역시 중소기업육성기금 조례	1997.07.15.

<표 Ⅴ-112> 광역지자체별 관내 중소기업 육성 관련 조례 제정 현황 -(계속)

지역	조례명	제정일
세종	세종특별자치시 중소기업육성기금 운용 조례	2012.07.02.
	세종특별자치시 기업의 지원 및 육성에 관한 조례	2013.09.30.
경기	경기도 유망중소기업 인증 및 지원 조례	2015.11.04.
	경기도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례	1993.06.23.
	경기도 기업육성 및 지원에 관한 조례	2005.04.11.
강원	강원도 중소기업지원기관협의회 설치 및 운영 조례	2003.01.01.
	강원도 중소기업 활성화 지원 조례	2015.08.07.
	강원도 중소기업 육성기금 설치 및 운용 조례	2003.01.01.
충북	충청북도 중소기업 기술혁신 촉진 조례	2018.10.01.
	충청북도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례	2003.06.13.
충남	충청남도 유망 중소기업 육성 조례	1999.05.20.
	충청남도 착한기업 인증 조례	2021.12.30.
	충청남도 고용우수기업 인증 및 지원 조례	2019.04.10.
	충청남도 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2021.07.20.
	충청남도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례	2005.06.10.
	충청남도 청년 고용우수기업 인증 및 지원에 관한 조례	2021.09.30.
	충청남도 기업사랑 및 기업활동 지원 등에 관한 조례	2007.05.30.
	충청남도 중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 조례	2021.08.17.
전북	전라북도 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	2006.12.08.
	전라북도 중소기업 기술혁신 촉진 조례	2021.08.13.
	전라북도 중소기업 육성기금 설치 및 운용 조례	2007.02.02.
전남	전라남도 기업사랑 및 기업활동 지원 등에 관한 조례	2017.09.28.
	전라남도 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2020.04.02.
	전라남도 중소기업육성기금 조례	2018.03.29.
경북	경상북도 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2019.03.11.
	경상북도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례	2004.10.04.
	경상북도 기업인 예우 및 기업활동 지원 등에 관한 조례	2009.09.28.
경남	경상남도 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례	2018.01.21.
	경상남도 중소기업육성자금 지원 조례	2015.12.10.
	경상남도 중소기업투자기금 설치 및 운용 조례	2022.05.06.
	경상남도 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	2006.08.24.
제주	제주특별자치도 기업·기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	2006.11.29.
	제주특별자치도 중소기업육성기금 조례	2007.05.09.

자료 : 자치법규정보시스템(검색일 : 2022.05.16.).

- 이 외 지방자치단체 차원에서 시행하여야 할 기타 지역 중소건설업 육성지원 정책 강화 내용으로는 현재 지방자치단체가 추진하고 있는 중소기업 대상 각종 인증 및 지원제도 내 건설업에 대한 일정 쿼터제 부여가 필요함.

・현재 지방자치단체의 경우 관내 중소기업의 육성을 통한 경쟁력 강화 지원을 위해 <표 Ⅴ-113>과 같은 자체 재원과 더불어 국책사업 등과의 연계를 통해 <표 Ⅴ-114>와 같은 다양한 분야의 지원책을 추진하고 있음.

・하지만 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체가 그간 추진한 지역중소기업 육성의 대상은 주로 제조업 중 뿌리산업과 지역 소상공인 지원이 중심이 된 정책만을 추진하여 지역건설기업의 경우 정책의 수혜 대상에서 소외된 역차별 현상이 발생 중임.

・이에 향후 현재 지방자치단체가 추진 중인 다양한 중소기업 대상 지원제도·정책 내 일정 비율 이상 지역 중소건설업 쿼터제를 마련하여 지역 중소건설업이 소외당하지 않는 지역경제 기여 수준에 합당한 정책을 추진하는 방안 모색이 필요함.

- 둘째, 지역 중소 건설기업의 기술경쟁력 제고를 위한 지방자치단체 차원의 다양한 지원정책 추진이 필요함.

・현재 우리 지역건설기업 대부분은 특별한 기술경쟁력을 갖추지 못하여 무리한 저가 수주 등의 가격경쟁만을 통한 경쟁력 확보로 인해 기업이 성장할 동력을 상실하는 악순환에 빠져있는 상황임. 이를 타개하기 위해서는 무엇보다도 기술경쟁력 확충을 위한 자구적 노력과 더불어 이를 뒷받침할 지방자치단체 차원의 정책 지원이 필요함.

- 이에 그 방안으로는 '공동 기술개발 금융지원제도 운용'과 '공공 건설 기술개발 프로그램 운영(건설기술 맞춤형 R&D 예산의 적극적 반영)'등을 모색할 수 있을 것이며, 이를 위한 기반 인프라 구축도 필요함.

- 현재 한국건설교통신기술협회에 등록 중인 건설 신기술은 2021년 기준 총 923개가 건설 신기술로 지정되어 있으며, 매년 약 20~30개의 신기술이 지정되고 있음.

・보다 구체적으로 건설 신기술 지정 통계 현황을 분석해보면, <표 Ⅴ-115>와 같이 국내 건설 신기술 개발에서 중소 건설기업이 차지하는 역할이 매우 큰 상황임(전체

건설 신기술 개발 주체 중 중소 건설기업이 연관된 비율이 전체의 80.4%에 달하는 상황). 이에 중소 건설기업의 기술개발 여건 개선, 기술 판로 확대 등 지속적인 지원정책 마련이 필요함.

- 또한, 건설기술 개발에 따른 실제 건설공사의 활용은 연간 약 2,000여건에 달하고 있으며, 이에 따른 매출 증대 또한 연간 5,000여억원에 이르고 있는 점을 고려할 때 건설기술 개발을 통한 고부가가치 시장 창출은 지역 중소 건설기업에 있어 중요함.

<표 Ⅴ-113> 지자체별 중소기업 지원사업 현황(2018~2020년 기준)

(단위 : 억원, 개, %)

구분	2018년			2019년			2020년			CAGR
	전체 예산	중소기업 지원예산	사업 수	전체 예산	중소기업 지원예산	사업 수	전체 예산	중소기업 지원예산	사업 수	
서울	4,690	4,392	70	5,885	5,356	75	7,016	6,356	86	20.3%
부산	1,405	1,187	85	1,484	961	122	1,986	1,643	102	17.7%
대구	1,583	1,512	117	1,221	861	140	1,740	1,522	122	0.3%
인천	980	942	47	1,430	1,206	53	1,789	1,416	54	22.6%
광주	954	903	59	1,074	797	69	1,206	884	66	△1.1%
대전	635	473	52	846	581	60	1,296	976	71	43.6%
울산	684	588	48	558	310	.39	712	442	36	△13.3%
세종	96	92	19	67	39	16	308	164	20	33.5%
경기	5,202	5,156	122	6,641	6,348	144	7,919	6,855	137	15.3%
강원	419	391	43	1,174	984	60	1,635	1,404	58	89.5%
충북	1,167	1,143	73	1,010	876	93	1,420	1,140	90	△0.1%
충남	205	192	36	468	415	45	918	662	52	85.7%
전북	807	659	94	899	644	95	1,237	1,095	106	28.9%
전남	1,294	1,193	52	1,351	1,135	58	1,742	1,450	62	10.2%
경북	1,180	1,100	71	1,285	1,185	82	2,567	1,760	95	26.5%
경남	569	484	88	1,631	1,437	105	1,195	955	106	40.5%
제주	1,001	952	49	919	679	53	1,104	818	52	△7.3%
계	22,872	21,360	1,125	27,941	23,813	1,309	35,790	29,544	1,315	17.6%

주 : 1) 표의 중소기업 지원예산은 실제 예산(백만원 단위)에서 반올림한 결과로 단순 합계와 차이 발생 가능.
2) 전체 예산은 사업설명자료(예산 및 기금운용계획) 기준으로 작성.

자료 : 중소기업연구원(2020), 2020년도 중소기업 지원사업 현황 분석, 조용현 외(2020), 지자체 중소기업 지원사업 성과 분석 연구, 중소기업연구원, 재인용.

<표 Ⅴ-114> 지방자치단체의 보편적 관내 중소기업 육성 정책 추진내용

구분	유형1	유형2	유형3	유형4	유형5	유형6
금융	융자	보증	펀드/투자	보험	이차보전	-
기술	기술개발	기술인력	장비 지원	기술사업화/이전/지도	기술 정보 제공	시험/인증
인력	교육훈련/연수	인력지원	고용유지	작업환경 개선	고용환경 개선	인력정책 인프라
수출	해외시장 개척 및 진출	수출역량 강화	수출금융/보험/인증	수출 인프라	-	-
내수	내수시장 개척	인프라 조성	마케팅 지원	-	-	-
창업	예비창업자 지원	사업화 지원	창업 공간 지원	재기 지원	창업 정보 제공	-
경영	교육/컨설팅	시설/입지 지원	정보화	디자인/상품화/사업화		
기타	동반성장					

자료 : 조용현 외(2020), 지자체 중소기업 지원사업 성과 분석 연구, 중소기업연구원.

<표 Ⅴ-115> 건설 신기술 개발 주체 현황

주체	대기업	중소기업	개인	대기업-중소기업	중소기업-개인	중소기업-연구기관	기타[주2)]	계
지정 건수	72	477	40	209	44	12	69	923
비율	7.8%	51.7%	4.3%	22.6%	4.8%	1.3%	7.5%	100.0%

주 : 1) 2021년 12월 31일 기준.
2) 기타의 경우 공공기관 및 학교 등을 의미.
자료 : 한국건설교통신기술협회 홈페이지(knca.or.kr).

- 먼저 지방자치단체가 관내 지역건설기업의 기술경쟁력 향상을 위해 추진 가능한 정책으로는 '공동 기술개발 금융지원제도 운용'임. 이때 공동 기술개발 금융 지원 프로그램이란 지자체와 시중은행(지방은행 포함)이 협력을 통해 공동 기술개발 사업에 대한 지원 금융 프로그램(금융 지원 프로그램의 대상과 성과관리를 위한 기술평가 및 사업화 포함)을 개발하여 상대적으로 기술개발 여력이 부족한 지역 중소건설업의 기술경쟁력 확대를 유도하기 위한 사업을 의미함.

・다만, 공동 개발된 기술의 사업화를 통한 수익의 일정 부분을 기술개발 금융 기금으로 재환원하여 지속가능성을 갖춘 금융 지원 프로그램이 되도록 설계하여야 할

것임.

- 또한, 지방자치단체의 자체 재원을 활용한 이러한 금융 지원 프로그램 운영 외에도 현재 중앙정부 및 관련 공공기관단체에서 시행하고 있는 기술개발 관련 정책금융의 활용 확대를 위해 지방자치단체의 정책적 지원이 함께 이루어져야 함. 앞서 중앙정부의 지역 및 중소건설업 활성화를 위한 정책 내용에서 살펴보았듯이 현재 정책자금을 활용한 중소기업의 기술개발 사업이 활발히 이루어지고 있으나, 중소 건설기업의 경우 활용이 사실상 전무한 상황이기에 이의 개선이 필요하기 때문임.
- 예를 들어 기술신용보증기금의 정책자금 및 각 지역 신용보증재단의 정책자금을 지방자치단체가 운영할 건설기술 개발 금융의 활성화 자금으로 활용하는 방안의 모색이 필요함.

- 다음으로는 지방자치단체가 관내 중소기업에 지원하는 연구개발예산에 건설기술 개발을 촉진하기 위한 연구예산을 적극적으로 편성 또는 구분 관리할 필요가 있음.
- 현재 전국 17개 광역지자체는 모두 중소기업육성자금을 운용 중임. 이의 자금을 건설기술 개발의 금융으로 활용할 수 있을 것이며, 정부의 '기술 금융 제도'와 같이 중소 건설기업의 기술개발, 사업화 등 기술혁신 전 과정에 필요한 자금을 지원하는 프로그램으로 확대 운영 또한 고려 가능함.[337]

- 이와 더불어 이러한 관내 지역건설기업의 기술경쟁력 향상을 위한 지방자치단체 차원의 관련 정책 추진을 위해서는 이 역시도 법적 근거(인프라) 마련이 이루어지면 그 효율성이 더욱 증대될 것임.

- 관련하여 현재 대구광역시의 경우 전국 최초로 지역 중소 건설기업을 포함한 역내 중소기업 모두를 대상으로 기술혁신 촉진을 위한 「대구광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례」를 운영 중임.
- 지난 2019년 제정된 「대구광역시 중소기업 기술혁신 촉진에 관한 조례」의 내용을 살펴보면, 관내 중소기업의 기술혁신 촉진을 위한 촉진 계획수립과 실태조사, 관

337) 최석인 외(2019), 서울특별시 지역건설산업 활성화계획 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 서울특별시의 연구 결과를 기준으로 추가 기술함.

내 중소기업 기술혁신 촉진 지원을 위한 ① 기술개발(R&D), ② 기술혁신 성과의 사업화, ③ 경영 및 기술지도 지원, ④ 정보화 지원, ⑤ 산·학·연 공동 기술개발 사업의 지원, 기술혁신형 중소기업의 금융 지원을 위한 중소기업 육성자금 지원과 신용보증 지원 등을 시행할 수 있는 근거를 마련함.

- 대구광역시의 이러한 사례를 참조하여 타 광역지자체 또한 관내 지역건설기업의 기술경쟁력 향상을 유도하기 위한 정책 추진을 위한 법적 근거로서 유사 조례를 제정할 것을 권고함.

- 마지막 세 번째로 향후 지방자치단체는 지역 한계건설기업의 확대 방지를 위한 지원정책 추진이 필요함.

- 앞서 여러 차례에 걸쳐 살펴보았듯이 현재 지역건설기업 대부분은 중소형 또는 영세기업으로서 시장 규모의 성장에도 불구하고 개별 기업의 성장세는 오랜 기간 답보상태인 상황이며, 경쟁 심화로 인한 출혈경쟁이 이루어지고 있음. 더욱이 이러한 상황에서 향후 건설경기 악화 시 수주한계 등으로 인해 경영상 급격한 어려움을 겪는 경우가 다수 발생할 수밖에 없는 취약한 산업구조의 특성을 지니고 있음.

- 이에 따라 이를 방지하기 위해 지역 한계건설기업 확대 방지를 위한 지방자치단체 차원의 다양한 노력이 수반되어야 함.

- 다행인 점은 현재 전국 17개 광역지자체 모두 중소기업 육성자금을 운영 중인 상황이며, 이를 통해 한계기업으로 전환 이전 경영일시 안정 자금 등의 저리 융자를 통해 해소할 수 있을 것이나, 실상 자금별 지원 대상을 살펴보면, 대부분 제조업 및 소상공인, 기타 사회적약자 기업 중심의 대상 운영으로 인해 지역건설산업의 경우 창업 및 경쟁력 강화와 관련된 자금 일부에 한해서만 지원 가능한 상황임.
  - 일례로 <표 Ⅴ-116>을 통해 살펴볼 수 있듯이 서울특별시의 2022년 중소기업 육성자금 지원 대상 및 융자조건을 살펴보면, 총 2조 2,500억원의 중소기업 육성자금 중 지역건설기업이 활용 가능할 만한 지원 대상 사업은 기술형 기업 도약자금, 코로나

19 피해기업 자금 및 경제활성화 자금, 일자리 창출 우수기업 자금(15개 사업 중 4개 사업)에 불과한 상황임.

<표 Ⅴ-116> 2022년 서울특별시 중소기업 육성자금 지원 대상 및 융자조건

(단위 : 억원)

구 분		지원액	지원 대상	융자 한도, 조건
중소기업육성기금		2,000		
시설자금		100	• 구조조정사업, 입지지원사업 등 시행규칙 별표2에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인	• 대출금리 : 2.3% • 융자한도 : 시행규칙 별표3 • 상환조건 : 시행규칙 별표3
경영안정자금	기술형기업 도약자금	100	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 중 지식재산권 보유 등 기술 및 지식기반 기업	• 대출금리 : 2.0% • 융자한도 : 3억원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 4년 균분상환 -2년만기 일시상환
	긴급 자영업 자금	500	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 -생계형 영세 자영업자 : 기초생활보장 수급자, 차상위 계층, 실직자(수급자격 인정일로부터 3년 이내), 장애인, 여성가장, 한부모 가정, 다둥이 가정, 다문화 가정, 새터민, 간이과세자, 독립유공자 유족으로 서울 소재 소상공인 -여성 가장 또는 한부모 가정을 3개월 이상 고용하고 있는 기업 -신청일 기준 매출액이 이전 분기·반기 대비 20% 이상 급감한 소상공인 -신청일 기준 6개월 이내 임차료(월세)가 30% 이상 상승한 소상공인	• 대출금리 : 2.0% • 융자한도 : 5천만원 이내 • 상환조건 : 1년거치 4년 균분상환
	재해 중소기업 자금	100	• 사회재난 및 자연재해로부터 피해를 입은 서울소재 중소기업 및 소상공인 -자치구 주민센터 등을 통해 재해 확인(증)을 받은 사업장	• 대출금리 : 2.0% • 융자한도 : 2억원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 4년 균분상환 -2년만기 일시상환
	코로나19 피해기업 자금	1,200	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인	• 대출금리 : 연2.0% • 융자한도 : 5억원 이내 • 상한조건 : 택1 -1년거치 4년 균분상환 -2년거치 3년 균분상환 -2년만기 일시상환
시중은행협력자금		20,500		

<표 Ⅴ-116> 2022년 서울특별시 중소기업 육성자금 지원 대상 및 융자조건-(계속)

(단위 : 억원)

구 분			지원액	지원 대상	융자 한도, 조건
일반자금	코로나19 경제활성화 자금		7,500	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인	• 이자보전 : 0.8~1.3% • 지원한도 : 5억원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 2(3, 4)년 균분상환 -2년만기 일시상환 -2년거치 3년 균분상환
일반자금	창업기업 자금	컨설팅 기반 창업	1,000	• 서울시 자영업 지원센터 등의 창업 교육 + 컨설팅을 모두 이수한 창업 후 1년 이내 기업 및 소상공인(시행규칙 별표1) * 컨설팅 : 1단계(창업이전) + 2단계(창업이후) • 서울시 상권혁신 아카데미(서울시 자영업 지원센터)를 수료한 창업 후 1년 이내 기업 및 소상공인(시행규칙 별표1)	• 이자보전 : 0.8~1.3% • 지원한도 -컨설팅기반 : 5천만원 이내 -일반창업 : 3천만원 이내 * 사업장 임차자금 5천만원 별도 • 상환조건 : 택1 -1년거치 2(3, 4)년 균분상환 -2년만기 일시상환 -2년거치 3년 균분상환
		일반 창업		• 서울시 자영업 지원센터 등의 창업교육을 받은 창업 후 1년 이내 기업 및 소상공인(시행규칙 별표 1) * 1인 창조기업(신청일 현재) 및 청·장년 창업	
일반자금	일자리 창출 우수 기업자금		500	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 -일자리 우수 '서울형 강소기업' 인증기업 -여성가장 또는 한부모가정을 3개월 이상 고용하고 있는 기업 -접수일 기준 직전 분기말·년도말 또는 직전년도 응시 당월과 대비하여 상시 근로자수 증가한 기업 -고령자고용법에 의한 기준고용률을 3개월 이상 준수한 기업 -장애인고용촉진 및 직업재활법에 의한 의무고용률을 3개월 이상 준수한 기업 -최근 3년간 상시근로자수 연평균 20% 이상 증가기업, 최근 3년간 매출액 연평균 20% 이상 증가기업 -4대보험 납부내역서에 등재된 만 39세이하 청년근로자를 3개월 이상 고용한 기업 -고용보험 자격이력 내역 중 상용이력이 있는 경력단절여성을 3개월 이상 고용하고 있는 기업 -고용보험에 가입된 전체 근로자 중 정규직 비중이 50% 이상인 기업 -해당연도 서울시 고시에 따른 생활임금 이상의 금액을 상시근로자에게 3개월 이상 지급한 기업	• 이자보전 : 0.8~1.3% • 지원한도 : 5억원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 2(3, 4)년 균분상환 -2년만기 일시상환 -2년거치 3년 균분상환

<표 Ⅴ-116> 2022년 서울특별시 중소기업 육성자금 지원 대상 및 융자조건-(계속)

(단위 : 억원)

구 분			지원액	지원 대상	융자 한도, 조건
일반자금	포용금융자금(신설)	저신용자	1,000	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 신용평점 744점 이하(舊 6등급 이하)인 기업	• 이자보전 : 1.3% • 지원한도 : 3천만원 이내 • 상환조건 : 1년거치 4년 균분상황
		이자비용 절감 대환		• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 10% 이상 고금리 대출 중인 채무보유자 중 대출일로부터 2개월 경과한 기업	
특별자금	협동조합 등 사회적경제 기업자금		100	• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 -고용노동부 인증 또는 중앙부처·서울시 지정(예비)사회적기업 -협동조합기본법 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회 등 -마을기업, 자활기업	• 이자보전 : 1.8~2.3% • 지원한도 : 5억원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 4년 균분상환 -2년거치 3년 균분상환
	여성고용 우수기업 자금			• 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 中 -해당 업종별 여성고용비율기준 이상인 여성고용 우수기업 -서울시 일·가족양립(가족친화경영) 컨설팅 참여 우수 기업 -가족친화 인증제에 따른 '가족친화 인증기업'	
	사회보험 가입촉진 자금		200	• 시행규칙 별표 1에 해당하는 -사업주와 근로자가 신청일 이전 1년 이내 국민연금 및 고용보험에 신규 가입한 서울시 소재 소기업·소상공인 -신청일 이전 1년이내 고용보험에 신규 가입한 서울시 소재 1인 사업자	• 이자보전 : 2.3% • 지원한도 : 5천만원 이내 • 상환조건 : 택1 -1년거치 4년 균분상환 -2년거치 3년 균분상환
	서울형 마이크로 크레딧		50	• 서울 소재 소상공인 중 기초생활수급권자, 차상위계층, 저소득층, 실직자, 북한이탈주민, 다문화가정, 서울꿈나래통장 저축 완료자, 독립유공자 후손, 가정폭력피해자	• 대출금리 : 3.3%(이자보전 1.5%) • 지원한도 : 3천만원 이내 • 상환조건 : 1년거치 4년 균분상황
	4무 안심금융 지원자금		9,000	• 일반 : 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 중 신용평점 595점 이상인 자(舊 7등급 이상)	• 이자보전(실행일 기준) -최초 1년간 : 무이자 -이후 4년간 : 0.8%
			1,000	• 중저신용 : 시행규칙 별표1에 해당하는 서울 소재 중소기업 및 소상공인 중 신용평점 839점 이상인 자(舊 4등급 이하)	• 보증료 : 없음 • 지원한도 : 1억원 이내 • 1년거치 4년 균분 상환
	재기지원 자금(신설)		150	• 서울 소재 소상공인 중 성실실패자 및 재창업자로, 서울형 다시서기 4.0 프로젝트 참여기업	• 이자보전 : 1.8~2.3% • 지원한도 : 1억원 이내

자료 : 서울특별시, 2022년도 서울특별시 중소기업육성자금 융자지원계획 공고, 서울특별시공고 제2022-112호.

- 결국 이러한 현실을 고려하였을 때 지역건설기업 대다수는 영세기업임에도 불구하고, 경기 악화로 인한 기업의 경영악화 시 이를 지원할 수 있는 지방자치단체 차원의 정책자금이 부족한 상황이며, 이를 개선하기 위해서는 지역 한계건설기업 확대 방지를 위한 추가적인 지방자치단체 차원의 정책 추진이 필요함.

- 이를 위해서는 지역 중소 건설기업의 경영·금융 지원 확대를 위해 ① 기존 지방자치단체 지원자금을 확대·운용하는 방안과 ② 지방중소벤처기업청 지원사업을 활용하는 방안, ③ 신용보증기금 등 정책자금을 활용하는 방안의 모색이 필요함.

- 우선, 기존 광역 지방자치단체별로 운영 중인 '중소기업 육성자금'과 관련하여 역내 중소 건설기업이 중소기업 육성자금을 활용할 수 있도록 자금지원 항목을 신설하거나, 기존 지원사업 중에서도 중소 건설기업 수혜가 가능하도록 제도 및 시스템을 정비하여야 함.
  - 제조업 및 소상공인 등과 함께 역내 중소 건설기업 또한 경영 안정화 목적의 자금 지원을 받을 수 있도록 중소기업 육성자금 융자 대상을 확대 운영하여야 함.
  - 이를 위한 방안으로는 기존 경영안정 자금의 융자 대상 범위를 확대하는 방안과 함께 지역건설산업의 위상을 고려하여 중소 건설기업 대상 신규 지원 분야를 마련하는 방안 등의 모색이 가능할 것임.
  - 또한, 융자 대상 지원 범위의 한계 또한 확대하는 방안 고려가 가능함. 예를 들어 현재 서울특별시의 경우 지역건설기업이 경영안정 자금 융자를 받기 위해서는 타 산업과 달리 재무제표 또는 전년도 부가가치세 신고서상의 연간 매출액의 1/6 또는 최근 2개월분 부가가치세 신고서상의 매출액으로 규정[338]되어 있어 그 융자 범위가 제한적이기에 이의 일부 완화를 고려 가능할 것임.

- 다음으로 지역별 중소·벤처기업 및 소상공인의 경쟁력 강화와 원활한 성장을 위해 창업, 기술, 인력, 자금, 판로, 수출 등 다양한 분야의 지원정책을 추진하고 있는 지역별 중소벤처기업청과 지방자치단체 간 협력 관계를 구축하여 관내 중소 건설기

338) '서울특별시 중소기업육성기금의 설치 및 운용에 관한 조례' 시행규칙 <별표 1> 참조.

업 지원을 위한 협력사업을 신규 발굴하거나 확대해 나가는 방안 모색이 필요함.

- 즉, 지방자치단체가 속한 지역의 중소벤처기업청과의 MOU 체결을 통해 지방자치단체와 지방중소벤처기업청이 공동으로 우수 중소 건설기업을 육성하고, 경영상 어려움에 직면해 있는 중소 건설기업을 지원하기 위한 협력사업의 지속 발굴·추진이 필요함.
- 특히 그중에서도 앞서 살펴본 바와 같이 지역건설기업 대부분은 그 규모가 작고 영세하다는 점을 고려할 때, 경영상 애로사항을 해소하고 긴급한 자금 소요 등을 지원할 수 있는 금융 또는 자금 지원사업의 운영을 우선 추진해야 함.
- 물론 대다수 광역지자체의 경우 최근 코로나19 사태 이후 긴급 경영안정 지원사업을 추진하고 있으나 이 역시 대부분 소상공인만을 대상으로 관련 자금지원 사업을 추진하고 있어 영세한 지역 중소 건설기업 또한 이의 대상에 확대 포함하는 방안의 모색이 필요함.

- 마지막으로는 현재 준정부기관인 신용보증기금의 경우 이미 유동화 회사보증 및 협약에 의한 특별보증 프로그램 등을 운영 중이기에 지방자치단체가 중심이 되어 신용보증기금의 해당 영업본부와의 업무협약 체결을 통해 지역 중소 건설기업의 유동성을 지원할 방안 또한 모색 가능함.
- 일례로 타 산업 사례이나 충청남도의 경우 2019년 12월 지역 내 소재한 자동차 부품기업의 유동성 지원을 위해 신용보증기금과의 업무협약을 체결하여 '회사채 발행 지원 프로그램(P-CBO)'를 추진함. 보다 구체적으로 이를 위해 충청남도는 신용보증기금에 자금을 출연하였으며, 신용기금보증은 자금 출연 지자체 소재 기업들에 대한 발행금리를 0.2% 인하하고, 우선 편입 등의 우대를 지원한 사례가 있음.
- 이러한 방식의 활용 또는 지방자치단체별 신용보증기금과의 업무협약을 통해 지역 중소 건설기업이 신용보증기금으로부터 일반보증을 받을 경우 금리를 우대해 주거나, 유동화 회사보증 시 신용등급별 편입 한도를 완화해주는 등의 우대 조건 부여가 가능하도록 관련 사업의 추진이 가능할 것임.
- 또한, 지방은행이 존재하는 지방자치단체의 경우 지방자치단체와 신용보증기금 관내 지방은행과의 다자간 협약 체결을 통해 지역 중소 건설기업의 신용보증 또는 대출 시 금리 또는 대출한도, 대출 기간 등을 우대해 주는 지원책 역시 고려 가능함.

마. 지역 건설인력 고용유지와 양질의 일자리 제공을 통한 지역경제 활성화[339]

서울, 세종, 경기 外 우선 권고

- 지방자치단체 차원에서 지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화를 꾀할 수 있는 세부 정책의 마지막으로는 지역 건설인력 고용유지와 양질의 일자리 제공을 통한 지역경제 활성화 과제를 꼽을 수 있음.

- 그간 우리 지방자치단체는 고용률 개선을 통한 지역경제 활력 제고 측면에서 지역민의 역내 건설공사 고용 확대를 위한 정책을 다양하게 펼쳤으나[340], 지역민 고용유도를 위한 경쟁 제한적 정책과 관련 조례 운영이 공정거래위원회로부터 경쟁제한적 정책으로 지정될 개선이 시급한 과제로 지정될 가능성이 증대된 점[341]을 고려할 때 향후 이와 유사한 정책의 무리한 추진은 어려운 상황임.

- 이러한 시대적 변화를 고려할 때 향후 지방자치단체는 건설산업 내 지역민 고용과 관련하여 간접적 고용유지 또는 고용개선을 위한 정책 마련이 필요한 시대로의 패러다임이 변경된 상황임.
  - 또한, 이와 연계하여 지역민의 지역건설시장에서의 근로소득 증대와 근로환경 개선 등의 양질의 일자리 제공이 우수 인력이 지역건설산업에 공급될 수 있는 정책 또한 추진이 필요함.

- 이와 관련하여 지방자치단체가 향후 추진할 수 있는 정책의 모습은 크게 다음 6가지를 고려 가능할 것임.

- 첫째, 지역민에게 안정적 일자리 제공 창구 마련을 위해 향후 지방자치단체는 비대

339) 전영준 외(2019), 충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도의 연구 결과를 기반으로 추가 기술함.

340) 예를 들어 2021년 충청북도 충주시는 「충주시 관급공사 시민 우대고용에 관한 조례」를 제정하여 충주시에서 발주하는 추정가격 5천만원 이상 공사의 경우 지역민을 우선 고용하도록 권장하도록 규정함.

341) 2022년 공정거래위원회는 지방자치단체의 경쟁제한 및 소비자권익 제한 조례·규칙에 대한 개선과제를 선정하고 관련 지방자치단체와 협업하여 개선할 계획임을 밝혔는데 이와 관련하여 지역민 우선 고용과 관련한 조례·규칙 다수가 경쟁제한적 규제로 지정됨. 더뉴스코리아, “공정거래위원회, 2022년 지방자치단체 경쟁제한 및 소비자 권익제한 조례·규칙 개선 추진”, 2022.3.4. 신문기사 참조.

면 채용 가능 건설 일자리 구인·구직 플랫폼을 마련할 필요가 있음.

- 기존 대면 채용 방식이 코로나19 이후 비대면 중심의 채용이 중요해졌다는 점과 더불어 중층 하도급을 우려한 과거 십장 중심의 인력 채용을 지양하고, 건설 도급자의 직접 채용을 유도하고 있는 현 건설산업의 환경을 고려할 때 이의 중요성은 매우 높다고 볼 수 있음.

- 이러한 비대면 건설일자리 플랫폼과 관련하여 이미 경기도의 경우 지난 2020년 '인터넷·비대면 기반 온라인 경제'의 중요성을 인지하고, 코로나19에 대응하기 위한 방안 중 하나로 건설인력 채용 시 비대면 채용으로의 전환을 꾀하는 '건설 일자리 구인·구직 플랫폼' 구축사업을 추진하겠다고 발표함.[342]

- 구체적으로 경기도는 관내 전(全) 산업 분야에 대한 교육이나 지원·취업, 고용유지, 노동정책 연구 등을 담당하고 있는 경기도일자리재단 내 건설 일자리 관련 업무를 전담하는 건설일자리팀을 운영 중이기에 해당 조직을 활용하여 '건설일자리 구인·구직 플랫폼'을 구축하겠다고 발표함.

- 이와 유사하게 현재 전국 17개 광역지자체의 경우 대부분 '일자리재단', '일자리 지원센터', '일자리 종합센터' 등 관내 지역민의 고용 확대를 유도하기 위해 관련 조직을 산하기관 형태로 운영하고 있기에 이를 활용하여 비대면 채용이 가능한 지역건설 일자리 구인·구직 플랫폼을 경기도와 유사한 방법으로 도입하는 방안에 대해 검토 가능할 것임.

- 특히 건설산업의 경우 노동집약적 산업인 특성을 지니고 있기에 향후 지방자치단체의 경우 관내 전(全) 산업 범위에 해당하는 플랫폼을 구축하기 위한 전(前) 단계로 지역건설 일자리를 대상으로 비대면 건설 일자리 구인·구직 플랫폼 구축 추진을 우선 추진하는 것이 예산의 절감과 최대 효과 창출의 양면에 있어 합당할 것으로 판단됨.

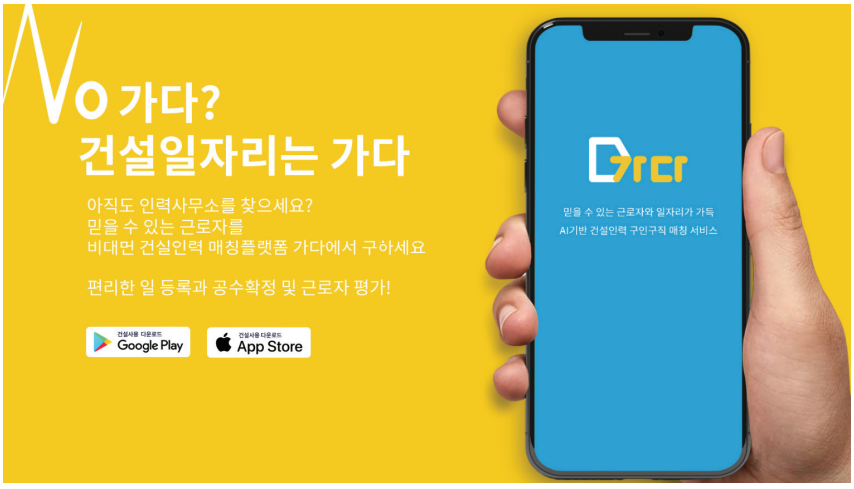
- 이러한 방식 외에도 이미 최근 웹 및 모바일 기반의 상용 건설 일자리 매칭 서비스

342) 경기도, "도, '코로나19'발 비상경제상황에 2조 규모 '경제방역대책' 처방한다", 2020.4.9. 보도자료 참조.

를 제공 중인 다양한 신생 기업(스타트업)들이 존재하기에 해당 기업 서비스와의 제휴를 통해 비대면 지역건설 일자리 구인·구직 플랫폼을 도입하는 우회 방식 또한 검토 가능함.

- 기존 상업 비대면 건설인력 중개 플랫폼과의 제휴를 통해 지역건설 일자리 비대면 플랫폼을 도입하는 방안은 크게 ① 기존 지방자치단체(산하기관)가 운영 중인 일자리 지원 체계와 상업 플랫폼이 보유하고 있는 기술을 연계하여 지방자치단체가 자체적으로 별도 운영하는 방안(지자체 맞춤형 신규 개발)과 ② 주기적으로 서비스 사용료를 지불하고 기존 상업 플랫폼을 수정 활용하는 방안 모두를 고려 가능할 것임.

<그림 Ⅴ-28> 비대면 상업 건설인력 중개 모바일 플랫폼 사례



자료 : ㈜웍스메이트 홈페이지(worksmate.co.kr).

- 둘째, 지역 건설시장이 양질의 일자리로 자리매김하기 위해 정부의 정책 변화 이전 선제적으로 고용환경을 개선할 수 있는 지방자치단체 차원의 별도 대책 추진을 고려할 수 있을 것임.

- 이와 관련하여 앞서 <표 Ⅴ-88> 및 <표 Ⅴ-89>에서 살펴본 바와 같이 서울특별

시의 경우 지난 2021년부터 서울특별시 발주 건설공사에 한해 건설근로자 사회안전망 개선 및 건설산업 경쟁력 강화를 위해 주휴수당 및 사회보험료(건강보험료 및 국민연금)를 예정가격 산정 시 공사원가에 반영하고 있음.

- 또한, 경기도의 경우 지난 2021년부터 경기도 발주 건설공사에 한해 건설근로자의 노동환경개선을 위해 현장 내 화장실, 휴게실 등 설치 의무화[343] 등을 통한 권익향상을 꾀하고 있으며, 동년 8월부터는 낙찰 차액 등을 활용하여 경기도 자체 발주공사에 한해 ① 폭염·호우경보, ② 코로나19 등 재난 및 전염병 발생 시 공사감독관이 공사 중지가 필요하다고 인정하는 경우 건설근로자의 잔여 시간 임금 보전을 해주는 '일일 건설노동자 경기 재난수당 지급제도'[344]를 도입하여 운영 중임.

- 건설 현장이 양질의 일자리로 자리매김하기 위한 정책으로는 한국토지주택공사(LH) 또한 활발히 추진 중임. 일례로 한국토지주택공사의 경우 지난 2018년 건설문화 혁신 활동을 통해 '하도급 건설여건 개선을 위한 현장사무실 지원방안'을 수립하여 양질의 일자리 질 제공을 위한 노력을 경주하고 있으며, '안전 및 품질관리자 정규직화 추진 방안 수립'을 통해 안정적 일자리 제공 또한 꾀하고 있음.[345]
  - 먼저 한국토지주택공사가 추진한 '하도급 건설 여건 개선을 위한 현장사무실 지원방안'과 관련하여서는 건설공사 시행 시 원도급 현장사무실과는 별도로 하도급자 현장사무실이 설치·운영되고 있으나, 관련 비용이 공사원가 산정 대상에서 제외되고 있어 공사 규모별·단계별 원·하도급자 현장 상주인력 및 사무실 용도별 활용도 분석을 통해 설치 재원 재분배 및 규모 기준을 정립함과 더불어 기타경비 내 하도급 현장사무실 운영경비(수도광열비, 통신비 및 소모품비 등) 공사원가 기준을 마련하여 하도급 현장사무실 설치·운영비를 지원하고 있음.
  - 또한, '안전 및 품질관리자 정규직화 추진 방안'에 대해서는 근로자의 안정적 건설현장 관리 여건 조성을 위해 PQ심사의 경우 안전 및 품질관리자 정규직 배치 시 가점 2점을 부여하고, 종합심사낙찰제 평가의 경우 동일 회사 3년 이상 근무경력

343) 경기도, 경기도형 건설기능인 등급제 선도사업 추진계획 통보, 2021.06.14., 내부자료 참조.
344) 경기도, '일일 건설노동자 경기 재난수당' 지급 운영 요령 마련, 2021.08.13.,내부자료 참조.
345) 한국토지주택공사(2018), 2018년도 건설문화 혁신 과제관리카드, 내부자료 참조.

사항을 평가 기준에 포함하는 등 계약지침 개정을 추진함.

- 이처럼 지방자치단체와 타 공공 발주기관의 경우 건설 현장이 양질의 일자리로 개선되기 위해 자기 발주사업의 특성에 적합한 개선안을 제시하고 있는 상황인 점을 고려하여 타 지방자치단체의 경우 역시 상기의 사례들의 벤치마킹과 더불어 지역 건설 현장의 특성을 고려한 맞춤형 제도 마련이 필요하다고 판단됨.

- 셋째, 우리 지역건설 현장 내 다수가 근로하고 있는 외국인 근로자를 대상으로 안전사고 예방 확대와 안전한 일터 제공을 위해 관련 시청각자료를 지방자치단체 차원에서 제작·배포하는 방안을 모색하여야 함.

- 현재 우리 건설 현장의 경우 국내 기능인력의 고령화와 3D산업 인식에 따른 청년층 신규인력의 지속적 산업 내 진입 감소로 인해 외국인 근로자를 고용하여 공사를 수행하는 현장이 이미 다수인 상황이며, 관련 통계자료를 살펴보더라도 우리 산업 내 전체 기능인력 중 외국인 근로자 비율은 약 5.0~6.8% 수준에 달하고 있는 것으로 파악됨.
  ・<표 Ⅴ-117>을 통해 살펴볼 수 있듯이 전체 건설 기능인력 대비 외국인 근로자 비율이 5.0~6.8% 수준임에도 불구하고 특정 공종(골조공사 등)의 경우 외국인 근로자 활용 비율이 매우 높다는 점을 함께 고려할 때 특정 시기 해당 현장의 외국인 근로자 비율은 매우 높은 실정임.

<표 Ⅴ-117> 국내 건설기능인력 중 내국인·외국인 근로자 현황(2015~2019년)

(단위 : 천명, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전체 기능인력	1,452	1,454	1,572	1,619	1,596
내국인근로자	1,366	1,382	1,482	1,508	1,501
외국인근로자	86.0	72.3	90.3	110.7	95.0
외국인근로자 비율	5.9%	5.0%	5.7%	6.8%	6.0%

자료 : 고용노동부(2020), 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획(2020~2024년); 통계청(2017, 2018, 2019), 이민자체류실태 및 고용조사 결과 보도자료; 통계청(2016), 외국인 고용조사 결과 보도자료.

- 하지만 이와 같은 건설기능인력 현황은 통계청이 수행하는 '경제활동인구조사'나 '이민자 체류 실태 및 고용조사'에 근거한 합법적 현황만이 반영된 통계로, 해당 통계에 포함되지 않는 불법 체류자를 고려할 때 전체 건설기능인력 중 외국인 근로자가 차지하는 비중은 우리 건설산업 내 상당한 수준일 것으로 추정됨.
  - 예를 들어 지난 2018년 대한건설협회가 한국이민학회에 의뢰해 수행한 '건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안' 연구 결과에 따르면, 2018년 5월 기준 건설업에 종사하는 외국인 근로자의 총수는 22만 6,391명으로 조사되었으며, 이는 전체 기능인력의 약 19.5%에 달하는 높은 수준임.[346]
  - 이러한 조사 결과는 앞서 살펴본 통계청의 조사 결과(5.0~6.8%) 대비 약 3배에 달하는 수준으로, 실제 우리 건설산업에 종사하는 외국인 근로자 수는 매우 높을 것으로 추정됨.
  - 물론 코로나19 이후 2022년 현재 건설 현장 내 외국인 근로자 활용 비율은 급감하였으나, 이는 일시적 현상으로 판단되며, 향후 국가 간 이동이 다시금 자유로워지면 예전 수준으로 건설 현장 내 외국인 근로자 활용이 증가할 것으로 전망됨.

- 한편, 이러한 외국인 근로자의 경우 대다수 작업환경이 열악하고 위험도가 높은 내국인 근로자 기피 공종에 주로 취업하여 업무를 수행 중이며, 언어의 장벽 등으로 인해 소통이 원활하지 않아 안전교육 등에 한계가 발생할 수밖에 없는 상황임.
  - 참고로 지난 2017년 한국토지주택공사가 자체 현장을 대상으로 과거 3년간(2014~2016년) 부상이나 사망 등의 재해자 수를 조사한 결과, 외국인 근로자의 부상이나 사망자 수가 전체 근로자 재해자 수의 약 12.7%를 차지하고 있는 상황[347]인 점을 고려할 때 더욱 그러함.

- 이러한 현황을 고려할 때 향후 지방자치단체는 점차 증가하고 있는 지역건설 현장 내 외국인 근로자의 안전 증대를 위해 관련 교육자료 및 시청각자료를 개발·배포하는 방안을 모색 가능하며, 이를 통해 역내 건설 현장의 품질과 안전을 확보하고, 양

346) 해당 조사 결과는 공사금액이 1억원 이상인 1,280개 국내 건설현장 실태조사 결과와 통계청 자료 등 행정통계를 종합 추산한 결과임. 매일경제, "전국 건설현장 외국인력 22.6만명...15.9만명 불법 근로 추정", 2018.12.11., 신문기사 참조.

347) 한국토지주택공사(2017), 건설문화 혁신TFT 과제관리 카드, 내부자료 참조.

질의 일자리를 제공할 수 있을 것으로 판단됨.

- 이를 위해서는 외국인 근로자의 모국어로 제작된 안전관리 및 안전교육 시청각자료를 모국어로 제작하여 개발·보급하여야 하나, 국내 유입되는 모든 국적을 대상으로 시청각자료를 개발하기에는 한계가 있기에 부상 등 재해자가 많이 발생하거나 사망사고 비율이 높은 국적에 대한 시청각자료를 우선적으로 개발·배포하는 것이 합당함.

- 다만, 현재 한국산업안전보건공단에서는 외국인 근로자를 위한 안전보건 교육자료를 제공 중이기에 지방자치단체에서는 자체적인 시청각자료의 별도 개발보다는 한국산업안전보건공단의 자료를 최대한 활용하는 방안 모색이 합당할 것임.
  - 지난 2021년 한국산업안전보건공단은 국내 건설 외국인 근로자가 다수 사용 중인 6개국 언어(중국어, 우즈베키스탄어, 베트남어, 네팔어, 태국어, 영어)별로 20종의 국내 건설안전 자료를 번역해 총 120개 건설외국인 근로자용 안전보건 자료(<표 Ⅴ-118> 참조)를 제작하여 제공 중임.
  - 제공되는 자료는 건설 현장에서 수시로 안전 수칙을 방송으로 안내할 수 있는 음원 5종을 비롯해 안내자료(OPS), 포스터, 표지 등 다양한 형태로 개발하여 제공 중임.

- 이에 향후 지방자치단체는 한국산업안전보건공단의 건설안전 자료를 최대한 활용하되, 특정국의 언어나 특정 작업에 관한 자료가 부재하거나 추가적인 언어로 안전보건 자료를 개발할 필요가 있는 경우에는 자체적으로 추가 개발하는 방안을 통해 건설 외국인 근로자에 대한 안전 강화를 꾀하고 이를 통한 양질의 일자리 제공이 가능할 것임.
  - 이와 관련하여 필요시 한국산업안전보건공단과의 업무협약(MOU) 체결을 통합 협업 수행도 가능할 것임.
  - 이 외에도 한국토지주택공사의 경우에도 2020년 외국인 근로자를 대상으로 한 시청각 자료를 개발하였기에 이의 활용 또한 고려 가능할 것임.
  - 또한, 고용노동부의 경우도 「외국어로 작성하는 안전보건 표지에 관한 규정」을 통해 한국어를 포함한 총 11개 언어의 안전보건표지를 제공 중이기에 이를 지역건

설 현장에 활용하는 방안 역시 검토 가능할 것임.

<표 Ⅴ-118> 한국산업안전보건공단에서 제작·배포하고 있는 외국인 근로자용(건설 분야) 안전보건 자료 목록

구분	종수	개발 주제
합계	20	
음성파일	5	① 필수보호구 착용안내(공통)
		② 충돌재해 예방(공통)
		③ 밀폐공간 질식재해 예방(공통)
		④ 추락재해 예방(건설업)
		⑤ 끼임재해 예방(제조업)
포스터	3	① 안전모
		② 안전대
		③ 산업현장 안전보건수칙 10계명
표지	5	① (지게차/차량계 건설기계) 끼임사고 예방 안전수칙
		② (산업용로봇) 끼임사고 예방 안전수칙
		③ (폐기물 운반트럭) 끼임사고 예방 안전수칙
		④ (승강기/리프트) 끼임사고 예방 안전수칙
		⑤ (혼합기) 끼임사고 예방 안전수칙
OPS	4	① LOTO 작업절차
		② 차량계 건설기계 작업 전 안전점검
		③ 폐수처리장 질식 관리
		④ 화재·폭발 위험 관리
카드북	2	① 제조업 패트롤 현장점검 카드북(2021)
		② 건설업 패트롤 현장점검 카드북(2021)
책자	1	안전보건 실무길잡이 용융도금업(일부 발췌)

자료 : 한국산업안전보건공단, "'언어는 달라도 안전수칙은 같습니다' -안전보건공단, 6개국어 외국인노동자용 산재예방자료 120종 제작, 공개", 2021.11.22. 보도자료 참조.

- 향후 지방자치단체는 이러한 활동을 통해 관내 지역건설 현장에서 작업하는 건설 외국인 근로자의 산업재해를 예방하여 안전을 확보할 수 있을 것이며, 나아가서는 양질의 일자리를 제공한다는 지역건설산업의 이미지 제고 등을 기대할 수 있음.

4) 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화

- 지금까지 살펴본 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 차원의 정책과제의 원활한 추진을 위해서는 이를 뒷받침할 관련 거버넌스 고도화 또한 함께 추진되어야 할 것이며, 이와 관련하여 크게 다음 3가지 방안을 고려 가능함.

가. 지역건설산업 활성화 계획 관리 강화

서울, 강원, 경기, 충남, 제주 外 우선 권고

- 지역건설산업 활성화 정책의 안정적 추진을 위해서는 무엇보다도 중기계획이라 할 수 있는 지역건설산업 활성화 계획의 수립과 더불어 이의 이행 여부에 대한 철저한 관리가 뒷받침되어야 함. 또한, 이를 위해 지역건설산업 활성화 계획 수립과 직접적인 연계를 가진 규정과 제도 등의 정비가 함께 이루어져야 함.

- 이와 관련하여서는 크게 다음 4가지 방안을 고려할 수 있을 것인데 그 중 첫 번째로는 지역건설산업 활성화를 위한 정책 추진 법적 근거라 할 수 있는 앞서 <표 Ⅲ-26>에서 살펴본 17개 광역지자체가 제정·운영 중인 20개의 지역건설산업 활성화 지원 조례의 내실화가 필요함.

- 이는 현재 광역지자체별로 운영 중인 지역건설산업 활성화 조례의 경우 그간 여러 차례에 걸친 개정이 이루어졌으나 현행 건설제도와의 불일치, 지역건설산업 범위의 제한적 정의(<표 Ⅴ-77>), 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 지역건설산업 활성화 계획수립과 실태조사의 소극적 적용 등 조례를 통해 규정 중인 여러 내용이 개정이 필요한 상황이기 때문임.
  - 일례로 부산을 제외한 대부분의 광역·기초지자체의 지역건설산업 활성화 조례에선 건설공사의 분할계약을 통한 지역건설기업의 지역건설공사 참여 제고를 꾀하고 있으나, 분할발주와 분리발주를 혼재하여 규정하고 있어 이의 정비가 필요함.
  - 또한, 대전광역시를 비롯한 일부 광역지자체와 대부분의 기초지자체의 경우 지난 2015년 舊 실적공사비 제도가 표준시장단가 제도로 변경되었음에도 불구하고 여전

히 실적공사비를 조례에 명시하고 있는 등 최근 건설제도의 변화 내용을 담고 있지 못한 상황임.

・이 외에도 경기도의 경우 최근 공공입찰 불공정 거래업체 사전단속 제도 추진을 위한 관련 근거로 조례 개정을 추진함에 있어(제7조의3(불공정 거래업체 단속) 조문 신설) 도의 단속 범위를 「건설산업기본법」에서 위임한 건설업 등록관리와 행정처분의 범위를 벗어나 전 건설산업의 범위에서 이루어질 수 있는 불공정 거래행위에 대해 단속할 수 있는 권한을 부여하는 등 상위법령에 위배된다고 판단 가능한 내용을 조례 내 명시하고 있기에 이러한 경우 역시 조속한 개정(불공정 거래행위에 대해 단속 → 부실·부적격업체 단속)이 필요한 상황임.

- 이에 본 연구에서는 <부록 5>를 통해 모든 광역 및 기초지자체에서 활용할 수 있는 지역건설산업 활성화 조례 표준개정안을 제시하였기에 이를 바탕으로 향후 지방자치단체의 경우 보다 실효성 있는 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위해 관련 조례의 개정 소요를 발굴하고 이를 기반으로 개정하여야 할 것임.

・이 외에도 본 연구에서 제안한 각종 세부 정책의 추진을 위해서도 필요한 경우 관련 법적 근거 마련을 위해 지역건설산업 활성화 조례의 개정이 이루어져야 함.

- 두 번째로는 지역 건설경기의 현황과 전망에 대한 실시간 조사를 기반으로 한 맞춤형 정책의 적기 마련을 위한 지역건설 BSI 조사 시행(지역건설 경기변동에 대한 예측 모델 구축)이 필요함.

- 즉, 지역건설산업이 처한 현황과 경기변동에 대한 모니터링 시행은 곧 맞춤형 지역건설산업 활성화 정책을 추진할 수 있는 근거 되기에 지역건설 BSI(경기실사지수) 조사의 정기적 시행이 필요함.

- 그 방법으로는 지역건설기업을 대상으로 하여 전(前) 분기, 현(現) 분기, 향후 분기에 대한 지역건설기업이 체감하는 경기를 조사하는 방식으로 시행할 수 있을 것임.

・일반적으로 한국은행 등에서 시행하는 BSI 조사의 경우 월 단위 시행이 일반적일 것이나, 협소한 조사지역과 대상의 한계와 목적, 예산 소요 등을 종합 고려할 때 분

기별 시행이 합리적일 것으로 판단됨.

- 또한, 지역건설 BSI 조사 및 발표는 이와 유사한 지역경기심리지수 및 경기종합지수 등의 발표를 통해 이미 관련 인적 역량과 인프라를 갖추고 있는 광역지자체별 설립되어 운영 중인 지역연구원에서 시행하는 것이 합리적일 것임.
- 매 분기별 조사한 지역건설BSI 조사 결과는 지역연구원 홈페이지와 간행물을 통한 지역민 공고 외에도 지방 의회 및 집행부(광역지자체), 지역건설산업활성화위원회 등에게 정기적으로 보고하여 향후 지역건설산업 활성화 정책 수립 시 활용할 수 있는 기반 자료로 제공하는 체계 구축이 필요함.

- 이 외에도 지역건설 BSI 조사가 시행된다면, 전술한 (가칭)지역건설경기 안정화 예산 편성과 운용 시에도 이와 관련한 예산 편성 규모 및 예산 집행에 대한 세부적인 의사결정에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 예상됨.

- 세 번째로는 광역지자체가 수립한 지역건설산업 활성화 정책의 추진을 위해서는 무엇보다도 적극적인 관내 기초지자체의 관심과 참여가 필요하다는 점을 고려하여 기초지자체의 관련 정책 참여 확대 유도를 위한 기초지자체별 지역건설산업 활성화 평가와 이를 기반으로 한 인센티브 제공 체계 구축이 필요함.

- 현재 일부 지역을 제외한 대부분의 지역의 경우 지역건설산업 활성화 정책을 입안하고 추진함에 있어 광역과 기초지자체 간 긴밀한 협조체계 구축이 이루어지고 있지 않고 개별적으로 시행되고 있는 상황임.

- 이는 지역건설산업 활성화에 있어 오히려 정책 수혜 대상인 지역건설산업의 혼선만을 가중시킬 가능성이 크고 행정 소요의 분산이 발생할 수 있기에 광역과 기초지자체 간 정책 일치를 위한 체계 구축이 필요하며, 그 방안 중 하나로 관내 기초지자체별 지역건설산업 활성화 평가를 시행하여 인센티브를 부여하는 방안을 고려 가능함.

- 이미 현재 경기도와 전라북도의 경우 매년 지역건설업 활성화 평가를 시행하고 우수한 기초지자체를 포상하는 제도를 운영 중임.
  ・일례로 경기도의 경우 매년 지역건설기업 수주·도급 현황, 도내 지역건설업 하도급 현황, 관급자재 중 관내 지역건설기업 사용실적, 건설기업 행정처분 실적, 공공입찰 건설업 페이퍼컴퍼니 사전단속 추진실적 등 지역의 건설산업 활성화에 끼친 노력도를 평가에 우수 기초지자체를 선정하여 포상하고 있음.[348]

- 이러한 제도의 운영은 광역지자체가 수립하여 추진하고 있는 지역건설산업 활성화 정책의 관내 기초지자체의 호응을 유도하고 경쟁을 바탕으로 더 나은 정책을 추진할 수 있는 동력을 제공한다는 측면에서 매우 중요함.

- 이에 따라 타 광역지자체의 경우도 경기도와 전라북도와 같이 광역지자체가 수립한 지역건설산업 활성화 정책에 대한 기초지자체의 참여 유도를 위해 이러한 평가제도의 운용이 이루어져야 할 것임.

- 다만, 현재 경기도와 전라북도의 경우 단순 기초지자체 연말 포상에 그친 상황이기에 더욱 적극적인 참여 유도를 위해 우수 기초지자체의 경우 교부금 증액, 담당 공무원 포상 등 인센티브의 확대 방안도 함께 고려할 수 있을 것임.

- 마지막으로 네 번째로는 지역건설산업 활성화 계획의 정례 수립과 이의 달성 여부에 관한 확인 및 수정 정책 마련을 위한 피드백 체계 구축이 필요함.

- 앞서 <표 Ⅲ-27>을 통해 살펴본 바와 같이 현재 전국 17개 광역지자체의 경우 지역건설산업 활성화 조례를 통해 지역건설산업 활성화 계획을 수립하도록 규정 중임.

- 하지만 수립된 정책계획에 대한 평가를 정례적으로 실시하도록 규정한 지방자치단

348) 경인매일, “동두천시 ‘2021년 경기도 지역건설산업활성화 시군평가’ 우수시 선정”, 2021.12.13. 신문기사 및 e대한경제, “완주군, 지역건설산업 활성화 평가 도내 1위 ‘주목’”, 2021.12.20. 신문기사 참조.

체는 서울 및 강원, 경기, 충남에 불과한 상황이며, 활성화 계획수립 결과 및 이행 여부에 대한 평가 결과를 지방 의회에 보고 의무를 부여한 지자체의 경우도 서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 강원, 경기, 충남에 불과한 실정임.

- 지역건설산업 활성화 계획에 대한 이러한 느슨한 관리 및 평가체계 운용은 결국 정책 목표 달성을 위한 지방자치단체의 노력 또한 느슨하게 만드는 허울뿐인 정책계획에 그칠 가능성이 높음.

- 이를 개선하기 위해서는 무엇보다 지역건설산업 활성화 계획을 3년 또는 5년 단위 수립하는 법정 중기계획과 유사한 성격으로 격상하고 매년 계획 목표의 달성을 위한 지방자치단체의 해당연도 정책계획을 수립하는 수직적 체계 구축이 필요함.

- 또한, 지역건설산업 활성화 계획의 경우 홈페이지를 통해 지역민 공개를 의무화하여야 하며, 수립 계획에 대한 보고 또한 지방 의회에 반드시 보고해야 하는 책무 부여가 필요함.

- 이와 더불어 매년 지역건설산업 활성화 계획 달성 수준에 대한 평가를 실시하고 그 결과 또한 의회 또는 지역건설산업활성화위원회에 보고할 수 있는 체계 구축이 함께 마련되어야 할 것임.

- 이러한 지역건설산업 활성화 계획의 내실화와 관리 강화를 통해 지방자치단체의 지역건설산업 활성화 목표 달성을 위한 노력 제고를 유도하여야 할 것임.

나. 지방자치단체 지역건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹

서울 外 우선 권고

- 지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화를 위한 추진과제 중 두 번째로는 지방자치단체 지역건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹과 관련한 사항임.

- 이와 관련하여서는 다음 3가지 세부과제를 고려할 수 있을 것으로 판단되며, 이 중 첫 번째로는 지방자치단체 조직 내 지역건설산업 활성화 업무 분담 조직의 정비와 조직 강화와 관련한 사항임.

- 지역건설산업 활성화와 관련한 제도·정책의 입안과 추진, 추진 결과 피드백(feedback)을 통한 정책 고도화 등을 꾀하기 위해서는 무엇보다 지방자치단체 내 이러한 업무를 담당할 조직과 인력(공무원)의 배치가 매우 중요함.
  · 특히 기초지자체의 경우 지역건설산업 활성화와 관련한 업무를 대부분 건축과에서 담당하고 있는데 해당 조직은 각종 사업 시행 인·허가 및 관내 현장점검, 직접 발주 현장의 공사감독과 전문건설업의 등록관리 등 다양한 업무를 담당하고 있어 실제 지역건설산업 활성화와 관련된 신규 정책 개발 및 개발된 정책의 추진이 현실적으로 어렵다는 점을 고려할 때 광역지자체 차원의 관련 조직 운영이 매우 중요함.

- 하지만 이미 앞서 제3장에서 살펴보았듯이(<표 Ⅲ-25> 참조) 현재 광주, 울산, 전남의 경우 지역건설산업 활성화 관련 업무 분담이 조직 구성원에게까지 되어 있지 않은 상황이며, 서울, 세종, 충북, 충남, 경북, 경남, 제주의 경우 업무 분담은 되어 있으나 타 업무와의 겸업 업무 분장으로 인해 관련 정책에 집중하기 어려운 구조임.

- 이에 따라 지역건설산업 활성화 정책의 안정적 추진을 위해서는 가장 우선하여 광역지방자치단체의 경우 전담 조직을 최소 소팀제(3~5명) 정도로 확대 구축·운영하여야 할 것이며, 기초지자체의 경우 겸업 인력 업무 분장을 통해 관련 업무의 명확한 업무 분담이 이루어져야 할 것임.
  · 즉, 광역지자체의 경우 건설 관련 부서 내 지역건설산업 활성화 전담 조직(팀)을 신설하여 '지역건설산업 활성화 계획의 수립-지역 건설산업 반영-실태조사 및 지도·감독-행정처분' 등 일련의 행정 활동을 통합적·체계적으로 수행하고 집중하여 관리할 수 있도록 관련 조직 구성이 필요함.

- 두 번째로는 광역지방자치단체 기준 지역건설정책 총괄 조정 회의체 구성·운영이

필요함.

- 지역건설산업 활성화 정책의 추진은 그 정책적 범위의 대상이 산업 차원에 해당하기에 복잡다기한 법률은 물론 광역·기초지자체가 운영 중인 각종 조례와 시책 등에 얽혀 있기에 관련 업무의 추진을 위해서는 복수의 유관부서(계약부서, 공사관리 부서 또는 관련 산하기관, 예산부서, 지역경제 관련 부서 등)와 기관 간 협업 및 상호 연계·협조 하에 관련 정책을 추진하여야 하는 특성을 지님.

- 하지만 현재 광역지자체의 지역건설산업 활성화 정책의 추진 실태를 살펴보면, 주무 부서(건설정책과 등)가 관련 업무를 전담하여 추진하는 구조로 운영되고 있기에 공통적으로 다음과 같은 한계점을 보이고 있음.
  - 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책은 지자체가 현재 운영 중인 건설조직의 업무 분장, 복잡다기한 건설 관련 법률 및 조례에 따른 계획 및 정책, 추진계획 및 시책을 수행하기 위한 각종 위원회 등이 복합적으로 연계되어 있는 상황이나, 종합적·체계적 정책 추진을 위한 조정 활동이나 기능은 상대적으로 미약한 실정임.
  - 지역건설산업 활성화 정책의 경우 관련 업무를 수행하는 개별 부서별 추진으로 인해 그 실행범위가 전체로 확대되지 못하는 한계를 보이고 있으며, 정책 추진에 따른 피드백(feedback) 시스템 또한 부재한 상황임.
  - 또한, 광역지자체가 수립하는 지역건설산업 활성화 계획은 관내 기초지자체 및 공공 발주기관의 지원을 통한 확산 활동이 반드시 수반되어야 하나, 이를 전체적으로 전달·확산 및 조정할 수 있는 조직 운영 체계 마련이 부재한 상황임.
  - 이 외에도 지역건설산업 활성화를 위해서는 건설 분야뿐만 아니라 광역지자체의 경제정책, 도시교통, 기후환경, 재무, 도시재생 등 다양한 분야에 대한 종합적 검토가 필요하고 건설물량 확대와 관련하여서는 사실상 광역지자체 내 전(全) 부서 및 모든 기초지자체를 대상으로 관련 업무를 수행해야 하나 이를 협의·조정할 수 있는 권한 부여 부재로 인한 불가피한 업무 지연과 공백이 발생하고 있음.

- 이와 같은 상황에서 앞서 첫 번째로 제시한 지역건설산업 활성화를 위한 전담 조직

을 광역지자체 내 설치하더라도 관련 정책에 대한 조정기능은 부재할 수밖에 없을 것이며, 결과적으로 종합적·체계적 정책 추진에 한계가 발생할 수밖에 없음.

- 이뿐만이 아니라 지역건설산업 활성화 목적의 특정 사업이나 정책 추진 시, 종합적 계획이나 조정기능 없이는 이해관계의 충돌 또는 해당 정책이 특정 집단에 대한 규제로 작용하는 경우도 발생할 수 있기에 이에 대한 상시 견제 체계의 구축이 필요함.

- 이러한 예상되는 문제점·한계점을 극복하기 위해 향후 광역지자체는 지역건설산업 활성화 정책을 총괄 조정 회의체를 구성·운영함으로써 지역건설산업 활성화 계획 및 정책의 체계적 추진은 물론 정책 추진의 일관성 및 정책 간 연계성 활성화를 꾀하여야 함.

- 이를 위해서는 먼저 광역지자체 내 건설 관련 유관부서와 기초지자체 지역건설산업 담당, 산하 및 관내 소재한 주요 공공 발주기관(중앙정부 산하기관 및 공기업 등) 등의 회의체 구성이 합당함.
  - 관내 기초지자체 관련 업무 담당 공무원의 참여를 꾀하는 것은 광역지자체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책이 기초지자체 차원으로 확산되도록 유도하여 그 효과를 배가하기 위함임.
  - 이뿐만이 아니라 관내 소재하는 공공 발주기관이나 산하 발주기관의 참여까지 그 범위를 확대해야 하는 것은 이를 통해 광역지자체가 추진하는 지역건설산업 활성화 정책에 협조와 호응을 유도하여 그 효과를 높이기 위함과 더불어 현실적 한계점(「국가계약법」 등 관련 법률과 중앙정부 지침과의 충돌 등) 등에 대한 의견수렴 및 조정을 통해 실질적 정책 추진을 꾀하기 위함임.

- 또한, 이러한 총괄 조정 회의체의 운영을 위해서는 관련 기관 및 부서의 협조·참여 유도와 실질적 조정과 협의가 이루어질 수 있도록 광역지자체의 장 또는 부시장·부지사가 참여하는 회의로 격상하여야 할 것임.

- 지역건설산업 활성화를 위한 광역지자체의 관련 거버넌스 고도화의 마지막 세부과

제로는 이미 관련한 선진 제도·정책을 운영하고 있거나 관련한 역량을 기 보유하고 있는 타 공공 발주기관과의 업무협약(MOU) 체결 등을 통한 협업체계 구축을 꾀하여야 할 것임.

・지방자치단체가 보다 적극적으로 지역건설산업 활성화 정책을 추진하기 위해서는 건설 분야 선진 발주기관이 운영하고 있는 관련한 제도·정책의 벤치마킹과 더불어 타 건설 공공 발주기관이 보유 중인 관련 역량의 지원을 통한 자체 역량 함양이 필요하기 때문임.

- 이와 관련하여서는 크게 다음 3가지 분야의 협업체계 구축을 꾀할 수 있을 것으로 판단되며, 이 중 첫 번째로 건설 분야 공공 발주기관이 운영하고 있는 선진 행정프로그램 벤치마킹을 우선 고려 가능함.

- 일례로 건설 분야의 최대 공공 발주기관인 한국토지주택공사의 경우 지난 2017년부터 당시 문재인 정부의 '공정경제 확립 및 혁신성장' 목표와 궤를 같이하기 위해 건설사업 내 불공정 관행 개선 및 상생 문화 확립을 위한 '건설문화 혁신 활동'을 활발히 추진 중이기에 이러한 활동 내용을 광역지자체와 한국토지주택공사 간의 업무협약을 통해 벤치마킹할 수 있을 것임.

・한국토지주택공사는 '불공정 관행·제도 개선', '상생문화 확립', '행정업무의 간소화', '건설 부문 네트워크 강화'를 건설문화 혁신 활동의 4대 추진 목표로 설정하고, 매년 관련 과제를 발굴하여 추진 중임.

・이에 한국토지주택공사가 지난 2017년 이후 5년 동안 건설문화 혁신 활동을 통해 발굴·추진·개선한 과제의 내용을 살펴보면, 총 185건의 과제를 수행하였으며, 연평균 약 40여건의 혁신과제를 발굴·추진함(<표 Ⅴ-119> 참조).

- 실제 서울특별시의 경우 2017년 한국토지주택공사에서 최초로 도입한 부당특약 부존재 확인서 제출 의무를 2019년 벤치마킹하여 관내 발주공사에 적용하는 등 중앙부처와 일부 지자체의 경우 한국토지주택공사의 제도를 벤치마킹하여 운영하고 있는 상황임.

<표 Ⅴ-119> 한국토지주택공사 건설문화 혁신 추진과제 추진현황(2017~2021년)

분 야	세부 분야	추진과제 수
건설산업 기술 선도 (35개 과제)	• 미래기술 개발 및 도입 기반 마련	11개 과제 수행
	• 신재생에너지 보급 확대(태양광 등)	6개 과제 수행
	• 각종 기술기준 마련 및 개선	10개 과제 수행
	• 기술 협력 등을 위한 건설참여자 간 네트워크 강화	8개 과제 수행
공정한 건설문화 정착 (89개 과제)	• 계약자 선정 공정성 확보	6개 과제 수행
	• 적정대가 지급 및 적정 공사기간 산정	25개 과제 수행
	• 불공정거래 관행 개선	7개 과제 수행
	• 중소 및 신생 건설기업 지원·육성, 상생협력 등	30개 과제 수행
	• 건설근로자 처우개선	9개 과제 수행
	• 일자리 창출 및 사회공헌, 건설이미지 개선 활동	12개 과제 수행
건설행정 및 현장 혁신 (61개 과제)	• 발주 및 입찰방식 개선	10개 과제 수행
	• 낙찰자 선정 및 계약심사방식 개선	14개 과제 수행
	• 신(新)공법 개발	5개 과제 수행
	• LH 현장감독원 지원	11개 과제 수행
	• 건설현장 관리 강화	15개 과제 수행
	• 건설현장 소통	3개 과제 수행
	• 건설폐기물 관련 업무 개선	3개 과제 수행

자료 : 한국토지주택공사, 건설문화 혁신과제 관리카드(2017~2021년), 내부자료 기준 저자 재분류.

- 상술한 한국토지주택공사의 성과를 고려하였을 때 향후 광역지자체는 한국토지주택공사와의 업무협약(MOU) 체결을 통해 '건설문화 혁신 활동'의 운영방식은 물론 그간 추진해 온 각종 과제 및 제도 등을 벤치마킹하여 지역 건설문화 혁신에 기여할 수 있을 것임.

・이 외에도 한국도로공사 및 한국수자원공사, 한국철도시설공단, 한국농어촌공사 등 주요 공공 발주기관 또한 한국토지주택공사와 유사한 혁신적 제도와 정책을 추진하고 있다는 점에서 해당 기관과의 업무협약 또한 고려 가능할 것임.

- 두 번째로 지방자치단체의 공사·설계감독 및 기타 건설 관련 업무역량 강화를 위한 교육프로그램 운영의 경우도 타 건설 분야 공공 발주기관과의 협력체계 구축을 통해 한층 더 높은 수준의 관련 교육프로그램 운영을 모색 가능할 것임.

- 현재 대부분의 지방자치단체의 경우 광역지자체 산하 공무원 연수원(또는 공무원 교육원) 등을 통해 소속 공무원의 역량 향상을 위한 다양한 교육프로그램을 운영하고 있으나, 공사감독 등 토목직·시설직 공무원 교육 과정의 경우 일부 지자체를 제외하면 특별한 자체 교육 과정을 운영하고 있지 못한 상황으로 대부분 도제식 교육을 통해 이를 해결하고 있는 상황임.

- 하지만 건설 분야의 경우 정책·제도의 변화 폭이 크고 기술의 발전에 따른 새로운 공법과 기술 역량이 배양이 필수적이기에 타 분야와는 달리 계속 교육이 무엇보다 필요한 분야임.
  - 일례로 2022년부터 시행된 「중대재해 처벌법」에 따른 안전관리 교육 강화 수요가 최근 급증하였으나, 대부분의 지자체의 경우 이와 관련한 별도 교육을 편성하지 못하였거나 약식 집체교육으로 대신한 상황임.

- 이와는 달리 한국토지주택공사를 비롯한 주요 건설 분야 공공 발주기관과 국토교통부 산하 국토교통인재개발원 등의 경우 관련 커리큘럼을 상세하게 운영하고 있기에 이러한 기관과의 협약 체결을 통한 위탁교육 과정 운영을 통해 건설공사 감독과 계약관리 등 건설 전(全) 분야에 걸친 다양한 실무교육을 시행하고 이를 기반으로 지역건설산업의 경쟁력 강화를 모색하는 방안을 고려 가능함.
  - 국토교통인재개발원의 경우 지리적으로 제주특별자치도에 자리 잡고 있어 장기간 위탁교육이 현실적으로 어려울 수 있으나, 국토교통인재개발원은 국토교통부 소속 공무원을 대상으로 한 <표 Ⅴ-120>과 같은 다양한 교육 과정을 운영하고 있어 이를 활용한 지방자치단체 소속 공무원의 역량 강화를 꾀할 수 있을 것임.
  - 한국토지주택공사의 경우는 이미 내부직원의 다양한 목적(스마트 신기술 경쟁력 제고, 초임 현장감독원 역량 강화, 각종 장비 구입에 따른 운영 교육 등)의 교육을 자체적으로 시행 중이며 기본 실무역량 강화를 위한 교육 커리큘럼(계약심사, 현장 품질 및 안전 등)도 계속적인 보완을 통해 개선하여 운영 중임. 또한, 이를 위해 대전에 이미 별도 교육기관 및 관련 커리큘럼을 운영 중이기에 이러한 기관과의 위탁 집체교육 프로그램 추진도 고려할 수 있을 것임.
  - 더욱이 한국토지주택공사는 이미 지난 2017년 '건설문화 혁신활동'의 추진과제 중

하나로 건설 부문의 네트워크 강화를 위해 지방자치단체와의 공공분야 건설기술 협력(MOU)을 추진한 바 있으며, 협력 분야 중 하나로 감독교육을 먼저 제안한 사례가 있다는 점을 고려할 때 향후 광역지자체와의 협력체계 구축을 통한 교육프로그램 운영이 보다 손쉬울 것임.

<표 Ⅴ-120> 국토교통인재개발원에서 운영 중인 국토교통 분야 기술직 공무원 온라인 교육 과정 현황(2021년 기준)

No.	교육 과정명	구성 차수
1	건설감리 및 CM제도의 이해	12차시
2	공동주택관리실무	24차시
3	교량 점검 및 유지관리	9차시
4	도로포장 점검 및 관리	10차시
5	건설 현장 품질관리	11차시
6	도시계획 개론	15차시
7	재개발 및 재건축	15차시
8	ICAO 항공상시안전평가	15차시
9	도로법	12차시
10	건설산업 및 국가계약제도	10차시
11	도시정책 기본이해	4차시
12	주택법	11차시
13	사고사례로 보는 철도시스템의 이해	15차시
14	철도 수사 실무를 위한 형사법 일반	17차시
15	성능기반항행(PBN)의 이해와 활용	16차시

자료 : 전영준(2021), 공공 조달정책의 현황과 발전 방향, 대한토목학회 미래비전원 법·제도 개선센터 제1차 발표회 발표자료.

- 마지막 세 번째로는 건설 분야 행정관리 역량 고도화를 위한 타 건설 공공 발주기관의 우수사례의 지역건설행정 접목을 위한 협력체계 구축을 고려할 수 있을 것임.

- 예를 들어 현재 전국 17개 광역지자체 모두 지역건설산업에서 발생하고 있는 각종 하도급 부조리 개선과 건설근로자의 임금 체불 해결을 위해 그간 여러 노력을 기울이고 있으나, 실상 광역지자체별로 운영하고 있는 하도급 부조리 신고센터의 신고

건수는 매년 답보상태를 기록하고 있는 상황임(<표 Ⅴ-121> 참조).

· 실제 불공정행위나 임금체불 등이 발생하였더라도 피해 당사자가 하도급 부조리 신고센터를 통해 신고를 꺼리는 이유는 조사 등을 이유로 문제 해결에 상당 기간이 소요됨과 더불어 실명을 통한 오프라인 신고로 인한 신고자 정보 노출의 우려와 관련 서류 작성 등의 어려움으로 인한 것이 주된 원인으로 판단됨.

<표 Ⅴ-121> 경기도 하도급 부조리 신고센터 신고 및 처리현황

(2021.12.30. 기준, 단위 : 건)

처리현황	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
계	143	169	164	206	186	201
검토 중	-	-	-	-	4	57
행정처분	84	77	62	85	73	48
내부종결	46	75	80	104	90	83
이 송	13	17	22	17	16	3
수사 중	-	-	-	-	3	10

자료 : 경기도(2022), 경기도 건설정책 개선을 위한 전문가 간담회 자료, 내부자료 참조.

- 이러한 문제점을 인식한 한국토지주택공사의 경우 지난 2018년 'LH 현장 체불 Zero 관리 강화' 제도의 일환으로 모바일 기반 건설근로자 대상 체불 상담시스템을 도입한 바 있으며, 2019년에는 이를 확대·개편하여 '건설근로자-발주자 간 직접 소통 플랫폼'을 구축함.

· 'LH 체불 Zero 상담시스템'은 건설 현장에서 임금체불 발생 시 스마트폰에 별도의 앱(Application)을 설치하지 않고, 국민 대다수가 활용 중인 상용 앱인 카카오톡 내 'LH 체불Zero 상담'을 검색한 후 채팅하기를 통해 상담원과 체불 상담 및 접수가 가능한 모바일 플랫폼임.

· 이러한 상용 앱을 활용한 모바일 기반의 상담 서비스는 그간 콜센터를 통한 전화상담 담당자와의 연결 지연, 잦은 통화대기, 오프라인 신고에 따른 신고자 노출 우려와 같은 건설근로자 측의 불편 사항을 상당한 부분 해소하였다고 판단됨(<그림 Ⅴ-29> 참조).

· 이뿐만이 아니라 한국토지주택공사는 지난 2019년 상기의 'LH 체불 Zero 상담시스

템'을 확대·개편하여 발주자와 건설근로자, 원도급자, 하도급자가 직접 소통 가능한 카카오톡 기반의 소통 플랫폼을 운영 중이며, 이를 활용하여(푸시(push) 메시지) 건설 관련 제도·정책과 함께 한국토지주택공사에서 시행 중인 다양한 제도를 직접 전달하여 정보의 사각지대를 해소하고 있음.

<그림 Ⅴ-29> LH 체불 Zero 상담시스템 및 소통 플랫폼 구축 사례

자료 : 한국토지주택공사, "LH, 소통플랫폼 구축 등 건설근로자 권익보호 선도", 2019.8.20. 보도자료.

- 향후 지방자치단체의 경우 이러한 한국토지주택공사의 상용 앱(카카오톡) 기반 소통 서비스를 벤치마킹하여 관내 지역건설 현장 근로자뿐만 아니라 지역건설 현장의 모든 참여자(원·하도급자, 건설기계·장비 대여업자 등)를 대상으로 지방자치단체가 운영 중인 각종 조례 및 제도, 정책 등을 홍보하고, 하도급 부조리 등 각종 불공정행위의 신고는 물론 건설 현장 참여자와의 직접 소통창구로 활용하는 방안을 모색할 수 있을 것임.

- 이를 위해서는 한국토지주택공사와의 업무협약(MOU) 체결을 통해 한국토지주택

공사가 이미 시행 중인 모바일 기반의 SNS 소통 서비스에 세부 사항 및 내용을 지원받는 방안을 검토할 수 있을 것임.

- 또한, 이러한 모바일 기반 소통 플랫폼의 대상은 일차적으로 지자체가 발주한 건설현장을 대상으로 운영하되, 점차 관내 민간 발주 사업을 대상으로도 확대하는 방안 역시 중기 발전전략으로 고려 가능할 것임.

- 이러한 사례처럼 향후 지방자치단체는 건설 분야 행정관리 역량 고도화를 위해 타 건설 공공 발주기관과의 협업체계 구축을 통한 지역건설산업의 불공정 해소 및 정책 홍보 강화, 경쟁력 제고 등을 꾀하여야 함.

다. 지역건설산업 관리 행정의 고도화[349] **전국 공통**

- 지방자치단체가 추진하는 지역건설산업 활성화 기반 구축을 강화하기 위한 관련 거버넌스 고도화 추진과제의 마지막 세부과제는 지역건설산업 관리 행정의 고도화를 꼽을 수 있음.
  - 이는 지금까지 제시한 지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 세부과제의 적절한 이행을 위해서는 관리 행정 또한 고도화가 반드시 함께 수반되어야 하기 때문임. 이와 더불어 지역건설업계가 그간 지방자치단체가 추진하는 관련 행정 중 부담을 느끼는 사안들에 대한 개선 또한 지역건설산업 활성화 측면에 있어 큰 도움이 된다는 점도 함께 고려할 수 있을 것임.

- 이에 본 연구는 모든 지방자치단체에서 적용 가능한 다음 3가지 세부과제를 제시함. 다만, 해당 과제 외에도 당해 지역건설 관련 지방자치단체의 개별 행정 내용 중 개선이 필요한 사항을 수시 발굴하고 개선해 나아가야 할 것임.

349) 전영준 외(2019), 충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도의 연구 결과를 기반으로 추가 기술함.

- 이 중 첫 번째로는 불필요한 행정처분 발생 방지를 위해 지방자치단체 차원의 선제적 대응책 마련이 필요함.

- 현재 광역·기초지자체의 경우 「건설산업기본법」 제91조제1항에 따라 <표 Ⅴ-122>와 같은 국토교통부의 권한을 위임 또는 재위임받아 지역건설산업과 관내 건설공사 현장에 대한 관련 행정사무를 수행 중임.

<표 Ⅴ-122> 광역·기초지자체가 「건설산업기본법」에 따라 국토교통부에게 권한을 위임받은 사무의 내용

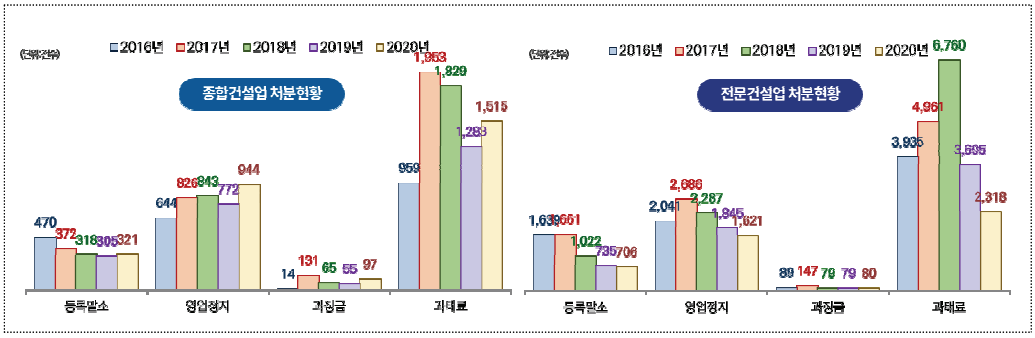
① 건설업 등록 신청의 접수 및 신청 내용의 확인
② 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩의 기재 사항 변경신청의 접수 및 신청 내용의 확인
③ 건설업 윤리 및 실무 관련 교육의 실시
④ 건설업의 양도, 법인 합병 및 상속에 대한 신고의 접수 및 신고 내용의 확인
⑤ 건설사업자의 시공능력 평가 및 건설공사 실적 등의 접수, 내용의 확인 및 관계 자료 제출의 요청
⑥ 건설산업정보 종합관리체계의 구축·운영
⑦ 공사금액 하한의 결정에 따른 업무
⑧ 건설사업자 간의 협력 지도
⑨ 건설근로자 고용평가 업무
⑩ 건설사업자에 대한 실태조사 중 등록기준에 적합한지를 판단하기 위한 자료의 제출 요청, 그 내용의 확인 및 그 밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정한 사항의 확인
⑪ 건설전문인력의 육성 및 관리 업무
⑫ 벌점의 종합관리
⑬ 하도급 참여제한 처분사실의 게재 및 관리

- 이러한 행정사무 중 대부분은 행정처분과 관련한 업무이며, 행정처분은 적절한 시행을 통해 시장의 건전성 및 산업의 안정성을 확보하기 위해 필수불가결한 업무라 할 수 있으나, 행정처분 시행 이전 이를 최소화하기 위한 예방책 마련이 산업의 건전한 발전을 위해 더욱 필요한 상황이라 할 수 있음.

- 하지만 지난 2016년부터 2020년까지의 「건설산업기본법」 위반(76개 위반행위)에 따른 행정처분 결과를 <그림 Ⅴ-30>과 같이 살펴보면, 행정처분은 큰 폭의 변화 없이 오히려 소폭의 증가세를 기록하고 있는 실정이며, 이 중 상당수는 과태료 처

분 건수로 전체 행정처분 건수의 56.1%에 달하고 있는 상황임.

<그림 Ⅴ-30> 최근 5년간(2016~2020년) 건설산업기본법 위반 제재 처분 현황



주 : 제재 처분 공고일 기준 작성되었으며, 변경·철회·가처분·사면(2015.8.15.)의 경우도 포함.
자료 : 전영준·이광표(2021), 건설공사대장 통보제도의 합리적 개선방안, 워킹페이퍼 2021-01, 한국건설산업연구원.

- 이처럼 행정처분 종류 중 그 비율이 가장 높은 과태료의 경우 서류 오류 및 누락이나 의무화로 규정되어 있는 시스템상 정보 미입력 등 경미한 사안이 대부분임.
  - 일례로 과태료 처분 대상인 하도급계약 통보 부적정(공사 대장 통보위반) 사안의 경우 대부분 공사감독관 및 인·허가 관청에는 서류상 공사 대장을 통보하였으나, 건설산업지식정보시스템(KISCON)에 미입력한 경우가 다수임.

- 이에 보다 구체적으로 건설공사대장 통보위반에 따른 행정처분 현황을 살펴보면, 「건설산업기본법」 위반에 따른 전체 행정처분 사안 중 절대적 비중을 차지하고 있는 상황임.
  - 최근 7년간(2014~2020년) 「건설산업기본법」 위반 제재 처분(등록말소, 영업정지, 과징금, 과태료) 6만 3,088건 중 건설공사대장 통보위반에 따른 과태료 처분 건수는 2만 7,419건으로 전체 제재 처분의 43.0%를 차지하고 있음.
  - 또한, 동기간 「건설산업기본법」 위반에 따른 전체 과태료 부과 건수 3만 5,669건 기준으로는 건설공사대장 통보위반에 따른 과태료 처분 비율이 절대다수인 76.9%를 차지함(<표 Ⅴ-123> 참조).

<표 Ⅴ-123> 건설공사대장 통보위반에 따른 과태료 부과 현황(2014~2020년)

(단위 : 건)

구 분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020주	계
건설공사대장 통보위반에 따른 과태료 부과 건수	종합건설업	527	646	695	1,532	1,433	958	1,057	6,851
	전문건설업	737	2,257	3,146	4,117	5,965	2,899	1,457	20,568
	계(A)	1,264	2,903	3,841	5,649	7,398	3,847	2,514	27,419
전체 과태료 부과 건수	종합건설업	869	918	959	1,953	1,829	1,283	1,515	9,326
	전문건설업	1,664	3,010	3,935	4,961	6,760	3,695	2,318	26,434
	계(A)	2,533	3,928	4,894	6,914	8,589	4,978	3,833	35,669
A/B		49.9%	73.9%	78.5%	81.7%	86.1%	77.3%	65.6%	76.9%

주 : 2020년 과태료 부과 현황의 경우 2020년 12월 15일까지의 부과 현황이며, 동 자료는 제재 처분 공고일 기준으로 작성됨.

자료 : 건설산업종합정보망 내부자료, 전영준·이광표(2021), 건설공사대장 통보제도의 합리적 개선방안, 워킹페이퍼 2021-01, 한국건설산업연구원, 재인용.

- 결국 이러한 문제를 개선하기 위해서는 향후 중앙정부 차원의 제도개선 노력과 더불어 처분기관인 지방자치단체 차원의 관심과 노력이 필요함. 즉, 향후 지방자치단체는 이처럼 그 사안의 중요도나 심각성은 경미하나, 제도상 한계점으로 인해 과다하게 발생할 수 있는 행정처분 사항을 줄일 수 있도록 합리적 관리·감독 방안을 지속 모색하여야 할 것임.

· 또한, 다른 한편으로는 과태료 등 경미한 행정처분 사항이나, 그 적발 건수가 높은 사항에 대해 위반 사실이 발생하지 않도록 관내 공사 현장이나 발주공사에 대해 교육이나 행정지도 등을 강화하여 운영함으로써 지역건설기업 스스로 사전적 예방이 가능토록 유도하여야 할 것임.

- 일례로 앞서 과태료 부과의 대표적 사유인 건설공사대장(하도급공사대장 포함) 통보위반에 따른 행정처분과 관련하여서는 그간 행정처분의 주체인 지방자치단체의 경우 위반 건설기업의 청문 절차를 거쳐 처분업무를 진행하여야 하기에 앞서 살펴본 바와 같이 위반에 따른 행정처분 대상업체가 많다 보니 일손 부족[350]으로 인해

별도의 계도 활동 및 시정명령이 이루어지지 않고 준공 이후 일괄 과태료 부과만이 이루어지는 악순환이 계속하여 발생하고 있는 것이 현실임.

・더구나 지방자치단체 건설행정처분 부서의 경우 영업정지 등 다른 행정처분 사항과 함께 건설공사대장 통보위반으로 인한 행정처분을 함께 처리하고 있기에 상대적으로 경미한 과태료 사항인 건설공사대장 통보위반의 경우 그 처리 기간이 1년 이상 지난 채 이루어져[351] 행정의 실효성과 국민 권익 보호의 행정처분 목적을 상실한 채 과태료가 부과되고 있는 실정임.[352]

- 향후 지방자치단체는 이러한 사례를 지속적으로 조기 발굴하고 개선해 나감으로써 관내 지역건설기업 대상 불필요한 행정처분 발생의 최소화는 물론 원활한 사업추진을 지원하고, 나아가서는 지역건설산업의 경쟁력 제고를 꾀할 수 있을 것임.

- 두 번째로는 건설 현장점검 일원화를 통한 불필요한 현장 업무 경감을 꾀하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

- 현재 「건설산업기본법」과 「건설기술 진흥법」, 「건축법」, 「하도급법」 등 관계 법률의 위임에 따라 전국 모든 지방자치단체는 그간 정기적·비정기적(정기점검, 수시점검, 특별점검 등)으로 관내 건설 현장에 대한 점검 계획을 수립하고 시행 중임.

・점검 대상의 경우 점검의 목적에 따라 광역 또는 기초지자체, 산하 발주기관에서 발주·운영하는 현장과 더불어 관내 민간 건설공사 현장에 이르기까지 상이한 상황임.

---

350) 관련 법률에 의해 종합건설업을 관리·감독하는 광역지자체의 경우 행정처분과 관련하여 지자체별 1~6명의 인원이 해당 업무를 담당하고 있으나, 행정처분뿐만 아니라 행정소송·심판, 민원처리, 과태료·과징금 체납자 납부독촉, 체납처분 등의 업무와 부서 업무 등을 병행하고 있어 인력 부족에 시달리고 있음.
더욱이 전문건설업을 관리·감독하는 기초지자체의 경우 행정처분과 관련한 업무를 대부분 1명이 타 업무와 병행하여 전담하고 있기에 이러한 인력 부족 문제와 더불어 전문성 부족 문제에 상시 직면해 있는 상황임.

351) 뉴스핌, "'통지의무 부실' 현대·대림·대우건설, 서울시에 줄줄이 '과태료' 처분", 2020.12.7. 신문기사 참조.

352) 전영준·이광표(2021), 건설공사대장 통보제도의 합리적 개선방안, 워킹페이퍼 2021-01, 한국건설산업연구원.

- 이뿐만이 아니라 국토교통부 및 고용노동부, 공정거래위원회 등 건설산업과 밀접한 연관을 가진 중앙부처(지방청 포함)의 경우 역시 자체 계획 또는 현장 안전사고 발생 등 특별한 사유 발생을 이유로 정기·비정기적으로 관내 건설 현장에 대한 점검을 시행하고 있음.

- 하지만 그간 건설 현장의 입장에서는 복수의 기관·부서에서 다른 목적을 지닌 정기점검, 특별점검, 수시점검 등의 활동으로 인해 현장 업무의 증가 및 공사관리 업무가 소홀해지는 등의 불필요한 문제 역시 끊임없이 제기되고 있는 사항임.

- 이를 고려할 때 향후 지방자치단체는 불공정 관행 개선, 안전사고 예방 등 다양한 목적의 건설 현장점검 활동을 일원화하여 현장 업무를 경감하고 원활한 건설공사의 추진을 도모할 필요가 있음.

- 이를 위한 방안으로는 크게 점검 현장이나 시기를 선별하여 시행하는 방안과 함께 타 분야의 현장점검 활동과 병행하여 시행하는 방안을 고려 가능할 것임.

- 점검 대상과 관련하여 우선 정기점검의 경우 관내 건설 현장의 분포 비율과 그간 점검 지적 대상 발생 빈도 등을 종합 고려하여 점검이 우선되어야 할 현장을 중심으로 실시하는 방안을 검토 가능할 것임.
  - 이미 대다수의 지자체의 경우 관내 모든 건설 현장점검이 물리적으로 불가능하기에 도급금액이나 총공사비를 기준으로 정기점검이나 특별점검 대상 현장을 선별하여 점검을 시행 중이나, 향후 공사 규모(금액) 기준보다는 점검 목적을 기준으로 이상 유무 또는 우선 점검 대상 현장을 선별하는 방안을 마련하여 점검 결과의 신뢰도 제고 및 효율성 증진이 필요할 것임.
  - 또한, 정기점검 외 수시 및 특별점검의 경우는 정책 수립이 요구되는 경우나 명절 및 동·하절기, 집단민원이 예상되는 사업 등을 중심으로 중점적 현장점검이 필요한 시기에 한해서만 실시함으로써 정기점검과 차별성을 확보하고 현장 업무 경감 유도가 가능할 것임.

- 점검 목적과 관련하여서는 건설안전 및 환경, 불공정하도급 예방 등 복수 법령에 근거한 각종 점검 활동과 병행 또는 일원화하여 추진함으로써 점검의 중복적 시행에 따른 현장의 혼선을 방지하고 업무 부담 최소화를 꾀할 수 있을 것임.

- 점검 주체의 경우에는 건설 관련 주요 부처인 국토교통부나 고용노동부 등과의 합동 점검을 최대한 시행하는 방안을 고려하여 별도 현장점검에 따른 현장 혼선 방지 최대화를 꾀하여야 함.

- 향후 지방자치단체가 추진해야 할 지역건설산업 관리 행정의 고도화 중 마지막 세부과제로는 광역지자체별로 구축하는 건설통계정보의 고도화와 이용 확대임.

- 물론 우리 건설산업과 연관된 주요 통계 현황은 건설 관련 각 협회의 조사 결과(민간사무 위탁)를 활용하여 대부분 통계청이 운영 중인 'KOSIS 국가통계포털'을 통해 확인 가능함.
  · 국가통계포털에서 제공 중인 건설 분야 통계의 경우 업종별로는 종합건설업, 전문건설업, 전기공사업, 시설물유지관리업 등에 관한 면허 상황, 계약실적, 기성실적, 수주실적 등의 통계정보를 제공 중임.

- 이처럼 국가통계포털을 통해 건설 관련 주요 업종에 대한 상세 통계정보를 제공 중이나, 정보통신공사업, 소방공사업, 건설엔지니어링업 등과 관련한 수주실적 등의 데이터는 제공되고 있지 못해 지역건설산업 활성화와 연관된 정책 수립을 위한 기초자료로 활용되고 있지 못한 상황임.

- 이 외에도 전국 광역지자체의 경우 광역지자체별 각종 통계정보를 별도 통계 사이트 개설을 통해 제공 중이며, 이 외에도 매년 통계 연보를 발행하여 지역민들에게 상세하게 관련 정보를 제공 중임(<그림 Ⅴ-31> 참조).
  · 일반적으로 지방자치단체에서 제공하는 주요 통계간행물로는 통계연보(기본통계), 주민등록인구통계, 시군장래인구추계, 사회지표(사회조사), 지역내총생산(GRDP), 사업체조사, 경기종합지수, 독거노인통계, 청년통계, 기타 지자체 주요 통계 등을 제

공하고 있으며, 매년 또는 매월 단위로 관련 통계를 제공 중임.

· 건설 분야와 관련하여서는 주택, 건설 분야의 인허가 및 착공통계 등을 제공하고 있음.

<그림 Ⅴ-31> 광역지자체가 제공 중인 지역 통계정보 사이트 구축 사례

<경기도 통계사이트>

<충청남도 통계정보관>

<부산광역시 공공데이터포털>

<광주광역시 빅데이터 통합플랫폼>

자료 : 경기통계(stat.gg.go.kr), 충청남도 통계정보관(chungnam.go.kr/stat), 부산통계(data.busan.go.kr), 광주광역시 빅데이터 통합플랫폼(bigdata.gwangju.go.kr).

- 이러한 제한적 통계 제공 현황을 고려할 때 향후 지방자치단체가 지역건설산업 활성화를 위해 주요하게 고려해야 할 정량 목표 달성을 위한 역내수주율 산정 등에 한계가 발생함은 물론 지역건설기업에 대한 세밀한 현황 파악 및 이를 근거로 한 대상별 맞춤형 정책 수립이 제한적일 수밖에 없음.

- 해당 현황을 고려할 때 향후 지방자치단체는 관내 지역건설업에 대한 통계정보관리를 고도화하여 지역건설산업 활성화 정책 추진의 기초 데이터로 활용할 수 있는 기반 인프라를 마련해야 할 것임.

- 우선 국가통계포털에서 제공 중인 종합 및 전문건설업, 전기공사업, 시설물유지관리업 등과 관련한 데이터는 지방자치단체 차원의 데이터 관리 목적은 물론 지역민의 통계정보 접근성 향상을 위해서도 지역맞춤형으로 수정하여 중복으로 운영할 필요가 있음.
  - 일반적으로 광역지자체가 운영 중인 통계정보 시스템은 기본적으로 국가통계포털과 연계를 통해 관련 정보를 제공 중인 만큼 상술한 업종에 해당하는 통계정보는 손쉽게 가공하여 제공 가능할 것으로 판단됨.

- 다만, 국가통계포털에서 제공하고 있지 않은 정보통신공사업이나 소방공사업, 건설엔지니어링업 등에 관한 데이터는 지역 내 관련 협회의 지원을 받아 지방자치단체 차원에서 수집·관리해 나갈 필요가 있음.
  - 이미 해당 건설업 및 건설엔지니어링 지역 협·단체의 경우 자체적으로 면허 발급 상황이나 수주실적, 수주 현황 등을 관리 중이기에 해당 협·단체와의 업무협약(MOU)을 통해 지방자치단체 차원에서 주기적으로 통계정보를 제공받아 수집·관리할 수 있을 것임.
  - 다만, 유효한 통계정보의 수집을 위해서는 사전 관리 및 검증 가능한 통계정보를 정기적으로 제공받을 수 있도록 통계정보의 수집 형식 및 방법, 시기 등의 기준을 상세히 마련하여 협업해 나아가야 할 것임.

- 또한, 향후 지방자치단체는 지역건설산업 관련 각종 통계정보를 내부적으로만 관

리·활용하는 것이 아닌 현재 광역지자체별 운영 중인 온라인 통계 정보시스템에 해당 데이터를 정제하여 공유함으로써 데이터 활용 방안의 확대를 모색해야 함.

- 특히 정보통신공사업이나 소방공사업, 건설엔지니어링업 및 관련 산업이라 할 수 있는 건설자재 판매·유통업과 건설기계·장비대여업 등의 통계정보 관리를 위해서는 기존 관련 협·단체 차원에서 자체적으로 수집·관리하고 있는 기초 데이터를 가공하여 활용해야 할 것이며, 통계정보 처리 형식과 구성과 관련하여서는 기존 국가통계포털에서 건설 관련 타 업종에 대해 제공하고 있는 데이터 구조를 벤치마킹하는 방안이 합리적일 것임.

- 이 외에도 지방자치단체는 앞서 2절에서 제시한 지역건설산업 활성화를 위한 정량 목표 설정과 이의 달성을 위해 업종별 역내수주율이나 지역건설 세부 산업별 현황을 주기적으로 관리하여 지역건설산업 활성화 정책 수립에 적극적으로 활용하여야 할 것임.

참고문헌

국내 문헌

감사원, 「공공발주 건설공사 불공정관행 점검 감사보고서」, 2018.

감사원, 「인구구조변화 대응실태 I (지역) 감사보고서」, 2021.

강원도, “강원도, 지역건설산업 활성화로 지역경제 회복 나선다”, 보도자료, 2020.6.

건설교통부, 「건설업 업무편람」, 1999.

건설교통부, 「제2차 건설산업진흥기본계획 수립 연구」, 2002.

건설교통부, 「제3차 건설산업진흥기본계획」, 2008.

경기도, 「경기도 건설정책 개선을 위한 전문가 간담회 자료」, 내부자료, 2022.5.

경기도, 「경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침」, 2021.

경기도, 「경기도 자체 적산기준」, 경기도 계약심사담당관 내부기준, 2011.

경기도, 「경기도형 건설기능인 등급제 선도사업 추진계획 통보」, 내부자료, 2021.6.

경기도, “꼼꼼한 관리로 혈세낭비 막는 ‘경기도 공공건설공사 총사업비 관리지침’, 1일 시행”, 보도자료, 2021.11.

경기도, “도, 공공 대형공사 ‘간접비’ 절감 나서… 공기단축 및 예산 효율화 기대”, 보도자료, 2021.6.

경기도, “도, 공사현장 안전 분야 계약심사 강화… 관련 예산 78억 증액”, 보도자료, 2021.4.

경기도, “도, 공정한 계약심사로 노동자 권익 보호… 관련 예산 59억 증액”, 보도자료, 2020.11.

경기도, “도, 재량권 활용해 ‘공공공사 표준시장단가’ 확대 적용… 혈세 낭비 막는다”, 보도자료, 2021.7.

경기도, “도, ‘코로나19’발 비상경제상황에 2조 규모 ‘경제방역대책’ 처방한다”, 보도자료, 2020.4.

경기도, “방치된 빈집의 변신, 경기도 ‘빈집 정비’ 사업 가시화”, 보도자료, 2021.1.

경기도, 「‘일일 건설노동자 경기 재난수당’ 지급 운영 요령 마련」, 내부자료, 2021.8.

경기도, 「2021년 경기도 계약심사 매뉴얼」, 2021.
경상남도, “경상남도, 지역건설산업 활력 제고 총력 지원”, 보도자료, 2020.3.
경상남도, “경상남도, 지역중소전문건설업 역량강화 지원”, 보도자료, 2020.4.
경상남도, 「2021 계약심사 사례집」, 2022.
경희대학교 산업관계연구소, “공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구”, 자문회의 자료, 서울특별시, 2021.
고용노동부, 「제4차 건설근로자 고용개선 기본계획(2020~2024년)」, 2020.
고용노동부, “- 청년과 기업의 내일을 연결하는 징검다리 - 2021년 「강소기업」 15,962개소 선정”, 보도자료, 2021.4.
공정거래위원회, 「대·중소기업간 공정거래협약 이행평가 등에 관한 기준(하도급분야)」, 공정거래위원회예규 제334호, 2019.
공정거래위원회, “2022년 공정거래위원회 주요업무 추진계획”, 보도자료, 2022.2.
구형수, “소멸위기의 지방중소도시 근린지역, 맞춤형 정책대응이 필요하다”, 『국토정책 Brief』, 국토연구원
국토교통부, 「건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준」, 국토교통부 고시 제2021-1121호, 2021.
국토교통부, 「공공 건설공사의 공사기간 산정기준」, 국토교통부고시 제2021-1080호, 2021.
국토교통부, “국토부-광역지자체 소규모주택정비 관리지역 합동공모 추진”, 보도자료, 2022.2.
국토교통부, “노후 공공건축물 시민 친화적 복합공간으로 재탄생”, 보도자료, 2020.12.
국토교통부, “노후 기반시설 성능개선지원 지자체 11곳 선정”, 보도자료, 2021.3.
국토교통부, 「도시주거환경정비기본계획 수립 지침」, 국토교통부훈령 제977호, 2018.
국토교통부, “도심 주거수요 등을 반영한 제도개선 착수”, 보도자료, 2021.9.
국토교통부, “부실건설업체 적발체계가 더욱 촘촘해집니다”, 보도자료, 2020.11.
국토교통부, “서울시 소규모주택정비 관리지역 공모 추진”, 보도자료, 2022.2.
국토교통부, “작지만 강한 기업, 「건설혁신 선도 중소건설기업」 20개 선정”, 보도자료, 2020.12.
국토교통부, 「주택건설공사 감리업무 세부기준」, 국토교통부고시 제2020-438호, 2020.

국토교통부, 「제5차 건설산업진흥기본계획(2018~2020)」, 2019.
국토교통부, “제19차 위클리 주택공급 브리핑”, 보도자료, 2021.9.
국토교통부, “100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 시행계획 공고”, 2020.
국토교통부·인천광역시·경기도·충청남도·전라북도, 「서해안권 발전종합계획 변경계획」, 2017.
국토안전관리원, 「2021년 시설물 통계연보」, 2021.
국토해양부, 「제4차 건설산업진흥기본계획(안)」, 2013.
국회 기획재정위원회, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 위원회의결안」, 의안번호 2023086 위원장대안, 2019.
기획재정부, “국가균형발전프로젝트”, 보도자료, 2019.1.
기획재정부, 「국고보조금 통합관리지침」, 기획재정부공고 제2020-27호, 2020.
기획재정부, “금년도 재정정책운영 성과, ‘20년도 일반정부·공공부문 부채”, 『제9회 재정운용전략위원회』, 보도자료, 2021.12.
기획재정부, 「2020년도 민간투자사업 운용현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2021.
기획재정부, 「2021~2025년 국가재정운용계획」, 2021.
기획재정부, 「2021~2025년 국가재정운용계획 주요내용」, 2021.
기획재정부, 「(계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」, 기획재정부계약예규 제544호, 2021.
기획재정부, 「(계약예규) 공동계약운용요령」, 기획재정부계약예규 제539호, 2020.
기획재정부, 「(계약예규) 입찰참가자격사전심사요령」, 기획재정부계약예규 제545호, 2021.
기획재정부, 「(계약예규) 적격심사기준」, 기획재정부계약예규 제579호, 2021.
김민철 외, 「100대 건설혁신 선도기업 중심의 중소건설기업 육성·지원방안」, 국토연구원, 국토교통부, 2020.
김민호 외, 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구」, 2021년도 예비타당성조사 연구보고서, KDI 공공투자관리센터, 2021.
김선배 외, 「지역산업정책 진단 및 지역산업생태계 강화전략 연구」, 산업연구원, 한국산업기술진흥원, 2021.
김영덕, 「건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서」, 한국건설산업연구원,

감사원, 2017.
김영덕 외, 「강원도 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구」, 한국건설산업연구원, 강원도, 2018.
김영덕 외, 「LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구용역」, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사, 2021.
김용국·조상규, 「포용적 근린재생을 위한 공원 정책 개선방안 연구」, 건축도시공간연구소, 2019.
김원주 외, 「서울시 근린공원의 수목관리 개선방안」, 서울연구원, 2017.
김정주, “민간투자사업 이외 새로운 공공재원 및 민간투자시스템 모색”, 『노후 인프라 새로운 투자 방안 모색 세미나』, 발표자료, 한국건설산업연구원, 2021.
김태환 외, “인구 및 국토공간구조의 변화와 전망”, 『균형발전 모니터링&이슈 Brief 3호』, 국토연구원
관계부처 합동, “건설공사 불법하도급 차단방안”, 보도자료, 2021.
관계부처 합동, “건설산업 혁신방안 - 건설기술·생산구조·시장질서·일자리 혁신-”, 『제9차 경제관계장관회의 보고 안건』, 2018.
관계부처 합동, “내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵”, 보도자료, 2018.3.
관계부처 합동, “민자사업 활성화 방안”, 『제11차 비상경제 중앙대책본부회의』, 2020.
관계부처 합동, “산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안”, 보도자료, 2019.1.
관계부처 합동, “예비타당성조사 제도 개편방안”, 『경제활력대책회의(19-11)』, 2019.
광주광역시, “광주시, 소규모 건설공사 설계기준 마련”, 보도자료, 2021.8.
광주광역시, “광주시 지역 건설산업 활성화 총력 지원한다”, 보도자료, 2020.3.
권오혁, 「참여정부 지역산업 정책의 평가와 문제점 분석」, 경제화 사회 제75호, 2007.
대구광역시, “대구시, 지역건설업체 수주확대 위한 지원방안 마련”, 보도자료, 2020.10.
대전광역시, “대전시, 지역건설산업 활성화 지원방안 마련”, 보도자료, 2020.2.
대한건설협회, 「건설기계대여대금 현장별 지급보증제도 개요」, 2019.
대한건설협회, 「종합건설업 조사」, 2011-2022.
대한건설협회, 「지방과 수도권 상생·균형발전을 위한 예비타당성조사 개선 건의」, 2021.
대한건설협회, 「2022년 건설사업자 간 상호협력 평가신청 교재」, 2022.

대한민국 정책브리핑, "'지역균형 뉴딜'로 지역경제 살리고 균형발전 이룬다", 2020.10.19.
대한전문건설협회, 「전문건설업통계조사」, 2011-2021.
민성희 외, 「인구 및 국토공간구조 변화전망과 대응방향」, 기본(17-13), 국토연구원, 2017.
박수진, 「민간투자사업의 공공성 제고 방안 연구」, 연구보고서, 한국건설산업연구원, 2018.
부산광역시, 「2020년 지역건설산업 활성화 추진계획」, 2020.
부산광역시, 「2030 부산광역시 도시·주거환경정비기본계획」, 2019.
산업연구원, "지역투자 활성화와 균형발전", 『균형발전 모니터링&이슈 Brief 4호』, 국토연구원, 2020.
산업통상자원부, "「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제정", 보도자료, 2021.8.
산업통상자원부, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법 시행령안」, 산업통상자원부 공고 제2021-758호, 2021.11.
서울특별시, 「건설공사 계약금액조정 요령」, 2021.
서울특별시, "건설현장 불공정 하도급 집중점검 실시", 보도자료, 2019.4.
서울특별시, 「고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼(Ver. 3.0)」, 2021.
서울특별시, 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련」, 2020.
서울특별시, "공공건축물 공사비 책정 가이드라인 마련 계획", 내부자료, 2015.3.
서울특별시, "「공정하고 안전한 건설환경 제고 방안」 마련 시행", 보도자료, 2022.3.
서울특별시, 「서울특별시 계약심사 업무처리 규칙」, 서울특별시 규칙 제4472호, 2022.
서울특별시, "물가변동 조정금액 검증 프로그램 개발 활용계획 방침", 내부자료, 2014.
서울특별시, "서울시, '노후 공공시설 복합화로 주택공급' 본격화… 자치구 대상 설명회", 보도자료, 2019.1.
서울특별시, "서울시, 약자보호를 위한 불공정 하도급 집중점검 실시", 보도자료, 2017.6.
서울특별시, "적정공사비 산정체계 개선 관련 TF회의(1차)", 내부자료, 2020.
서울특별시, "재개발 어려운 저층주거지 新정비모델 '오세훈표 모아주택' 26년까지 3만호", 보도자료, 2022.1.

서울특별시, “2017년 공공건축물 건립 공사비 등 책정 가이드라인 마련 알림”, 내부자료, 2017.11.
서울특별시, 「2022년도 서울특별시 중소기업육성자금 융자지원계획 공고」, 서울특별시공고 제2022-112호, 2022.
서울특별시 중구청, “서울 중고-SH, 회현동 공공청사 복합화사업 업무협약 체결”, 보도자료, 2022.1.
서울특별시 중랑구, “중랑구 묵2동 소망어린이공원 변신한다… 눈비 내려도 OK”, 보도자료, 2021.4.
서울특별시 재무국, “재개발·재건축사업 공공지원을 위한 민간공사 원가자문 서비스 시행계획”, 내부자료, 2016.
손태홍, “건설분야 강소기업(Small Giants)의 성공요인에 관한 개념적 고찰”, e대한경제, 기고문, 2014.7.21.
신두섭, “지역발전을 위한 지역발전특별회계의 개편방안에 대한 연구”, 『한국재정학회 학술발표자료』, 2014.
새만금개발청, 「새만금사업 지역기업 우대기준」, 새만금개발청고시 제2018-6호, 2018.
세종특별자치시, “관내 업체 보호 강화로 지역경제 활력 되살린다”, 보도자료, 2020.4.
양준석 외, 「대전지역 건설산업 활성화 방안 연구」, 대전세종연구원, 2009.
엄근용, “경기 불확실성 증대… SOC 투자로 성장 유도해야”, 『건설동향브리핑 제820호』, 한국건설산업연구원, 2021.
엄근용, “노후 인프라 급증, 시설물 노후화 본격 도래”, 『건설동향브리핑 제820호』, 한국건설산업연구원, 2021.
오은주, 「지역주도형 지역산업 육성방안」, 한국지방행정연구원, 2013.
울산광역시, “울산시, ‘2021년 건설공사 설계지침서’ 발간”, 보도자료, 2021.4.
윤주현 외, “일본 주거정책의 변천 및 주생활기본법 제정과 시사점”, 『국토정책Brief 제118호』, 국토연구원
이광표·김화랑, “글로벌 건설산업 환경변화와 정책 추진 동향”, 『건설동향브리핑 제838호』, 한국건설산업연구원, 2022.
이광표 외, 「지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급을 위한 합리적 정책 방안 모색」, 한국건설산업연구원, 발간 예정

이미정 외, 「러시아 공공조달시장 입찰가이드북」, 한국조달연구원, 조달청, 2021.
이미정 외, 「미국 공공조달시장 진출 전략 보고서」, KOTRA자료 21-119, 한국조달연구원, KOTRA
이미정 외, 「영국 공공조달시장 입찰가이드북」, 한국조달연구원, 조달청, 2021.
이봉수 외, 「국가기간시설 고품질 확보를 위한 적정공기산정방안 수립」, 한국수자원공사, 2016.
이상민 외, 「녹색도시 정책여건 변화에 대응한 공원녹지 지표 개발방안 연구」, 건축도시공간연구소, 2018.
이수진 의원 대표발의, 「사업경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 일부개정법률안, 의안번호 2112635, 2011.9.
이승우, “서울시, ‘2세대 도시재생’으로 정책 기조 변화”, 『건설동향브리핑 제814호』, 한국건설산업연구원, 2021.
이승우, 「서울의 인프라 투자정책」, 스페셜 리포트, 한국건설산업연구원, 2018.
이승우, “소규모주택정비 관리지역(모아타운) 추진과 활성화 방안”, 『건설동향브리핑 제845호』, 한국건설산업연구원, 2022.
이승우, “지자체 공공건축물 손실 규모 지속 증가”, 『건설동향브리핑 제827호』, 한국건설산업연구원, 2021.
이승우, “철도역사 복합개발 활성화, 민간 유인책 필요”, 『건설동향브리핑 제837호』, 한국건설산업연구원, 2021.
이승우 외, 「노후 인프라 투자 확대 필요성과 정책 방안」, 연구보고서, 한국건설산업연구원, 2019.
이영환 외, 「지역별 인프라 투자 정책방향 및 핵심 인프라 프로젝트 발굴 연구」, 한국건설산업연구원, 2018.
이영환 외, 「활력 넘치는 지역경제, 미래 성장을 선도하는 건설 핵심 프로젝트」, 한국건설산업연구원, 대한건설협회
이치주, “중소건설기업의 성장지원정책과 인증제도”, 『건설경제 90권』, 국토연구원, 2021.
이태희, “노후 인프라, 이젠 노후 공원에도 관심을… ”, 『건설동향브리핑 제803호』, 한국건설산업연구원, 2021.

이태희, “민간투자를 활용한 공원재정비 방안”, 『건설동향브리핑 제819호』, 한국건설산업연구원, 2021.
인천광역시, “인천시, (인천)대형건설사와 함께 지역 건설산업 활성화 ‘간담회’ 개최”, 보도자료, 2020.1.
인천광역시, “인천 지역건설산업 활성화 위해 민관이 머리 맞대”, 보도자료, 2020.8.
인천광역시 상수도사업본부, 「2020년도 상수도사업본부 지역건설산업 활성화 추진계획」, 2020.
일자리위원회·관계부처 합동, “건설산업 일자리 개선대책”, 2017.
일자리위원회·관계부처 합동, “양질의 일자리 창출을 위한 건설 일자리 지원대책”, 2019.
양준석 외, 「대전지역 건설산업 활성화 방안 연구」, 대전세종연구원, 2019.
장철기, 「미국 건설산업 상대적 약자 배려 정책 고찰 및 시사점」, 한국산학기술학회논문집 제21권 제4호, 2020.
장재홍 외, 「지역산업정책 평가시스템 구축에 관한 연구」, 산업연구원, 2002.
전라남도, 「2020년 △△시 정기종합감사 결과」, 2020.
전라남도, 「2020년 OO군 정기종합감사 결과」, 2021.
전라북도, “건설산업 활성화 위해 유관기관과 한마음 한뜻!”, 보도자료, 2019.12.
전영준, “건설하도급 규제개선 방안”, 『건설 생산체계 혁신 세미나』, 발표자료, 한국건설산업연구원, 2018.
전영준, “경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려”, 『건설동향브리핑 제814호』, 한국건설산업연구원, 2021.
전영준, “공공공사 공기 산정기준 제정의 기대와 우려”, 『건설동향브리핑 제690호』, 한국건설산업연구원, 2018.
전영준, “공공 조달정책의 현황과 발전 방향”, 『대한토목학회 미래비전원 법·제도 개선센터 제1차 발표회』, 발표자료, 2021.
전영준, “공동주택 용적률 인센티브 기준(안) 및 경제적 파급효과”, 『충청남도 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회』, 발표자료, 충청남도, 2022.
전영준, “기존 정책의 보완 및 지속 추진 강조, 규제는 연속 강화”, 『건설동향브리핑 제840호』, 한국건설산업연구원, 2022.

전영준, “불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점”, 『안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회』, 발표자료, 국회, 2018.
전영준, “서울특별시 건설하도급 정책 현황과 발전방향”, 『서울특별시 건설정책총괄자문회의』, 발표자료, 2019.
전영준, “지역·중소건설산업 활성화를 위한 바람직한 정책 방안”, 『지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나』, 발표자료, 대한민국 국회, 2022.
전영준, “제주지역 노임할증제도 운용 확대를 위한 조례개정 필요성”, 『제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 개정을 위한 전문가 토론회』, 발표자료, 제주특별자치도의회, 2021.
전영준, 「해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점」, 연구자료(2017-01), 한국건설산업연구원, 2017.
전영준 외, 「건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구」, 한국건설산업연구원, 충청남도, 2019.
전영준 외, 「지역건설산업 육성 및 미래환경변화 대응을 위한 서울시 정책수요 발굴 연구용역」, 한국건설산업연구원, 대한건설협회 서울특별시회, 2019.
전영준 외, 「충청남도 지역건설산업활성화 계획 수립 연구」, 한국건설산업연구원, 충청남도, 2020.
전영준·박용석, 「건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구」, 건설이슈포커스(2017-02), 한국건설산업연구원, 2017.
전영준·엄근용, “지역건설산업 활성화 유도를 위한 충청남도 공동주택 용적률 인센티브 제도 시행 관련 경제적 파급효과 분석”, 한국건설산업연구원, 충청남도 내부자료, 2022.
전영준·이광표, 「건설공사대장 통보제도의 합리적 개선방안」, 워킹페이퍼(2021-01), 한국건설산업연구원, 2021.
전영준·정광복, “중소 건설기업 육성, 강소기업 중심으로,”, 『건설동향브리핑 제722호』, 한국건설산업연구원, 2019.
전영준·최석인, 「건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 재개정안에 대한 검토 및 제언」, 건설이슈포커스(2021-09), 한국건설산업연구원, 2021.
전영준·최석인, 「주계약자 공동도급제의 쟁점과 합리적 개선방안」, 연구자료 2020-06,

한국건설산업연구원, 2020.
정대운 외, 「OECD 등 주요 해외국가 건설제도 벤치마킹 연구」, 대한건설정책연구원, 2021.
정종석 외, 「지역산업 육성 지원제도의 개편방안」, 산업연구원, 2011.
조달청, 「공공시설분야 대중소기업 협력 프로그램 운영규정」, 조달청훈령 제1806호, 2017.
조달청, 「공사발주 Handbook」, 조달청 내부자료, 2013.
조달청, “일하는 만큼 받는다… 정부 공사비 신뢰도 높인다.”, 보도자료, 2021.7.7.
조달청, 「조기집행 확대를 위한 조달수수료 한시적 감경 특례 고시」, 조달청고시 제2022-1호, 2021.
조달청, 「조달수수료 고시」, 조달청고시 제2020-3호, 2020.
조달청, 「조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」, 조달청공고 제2021-9호, 2021.
조달청, 「조달청 시설공사 적격심사기세부기준」, 조달청지침 제12826호, 2021.
조달청, “조달청, 정부 공사비 산정 신뢰도 높인다”, 보도자료, 2021.3.18.
조달청, “조달청, 정부공사비 신뢰도 높인다”, 보도자료, 2021.2.9.
조달청, “조달청, 중소건설기업 성장 지원을 위한 대·중소기업 협력 프로그램 발전전략 수립 시행”, 보도자료, 2020.12.30.
조달청, 「2022년 조달청 업무계획」, 2022.
조용현 외, 「지자체 중소기업 지원사업 성과 분석 연구」, 중소기업연구원, 2020.
조재용·홍성호, 「건설 중소기업 연구개발 지원방안에 관한 연구」, 연구보고서 2021-02, 대한건설정책연구원, 2021.
중소기업연구원, 「2020년도 중소기업 지원사업 현황 분석」, 2020.
중소벤처기업부, 「공공조달 상생협력 지원제도 운영요령」, 중소벤처기업부 고시 제2020-10호, 2020.
중소벤처기업부, 「2021년도 중소기업제품 구매목표비율제도 운영매뉴얼(안)」, 2021.
중소벤처기업부, 「2022년도 중소기업 정책자금 융자계획 공고」, 중소벤처기업부 공고 제2021-648호, 2021.
제주시, 「2020년 빈집(공·폐가) 정비사업 추진계획」, 제주시 내부자료

제주특별자치도, “꼼꼼한 계약심사 통해 예산 137억원 절감 및 적정공사비 반영 확대”, 보도자료, 2019.12.
제주특별자치도, “도, 시가지내 토목공사(상·하수도 등) 설계 적용기준 개정”, 보도자료, 2019.12.
제주특별자치도, “제주도, 지역건설산업 활성화 추진과제 추진상황 점검”, 보도자료, 2019.11.
차화동, 「실증분석을 통한 지역산업 R&D 육성전략 및 R&D 투자 효율성 제고방안 연구 - 전북지역 산업R&D를 중심으로」, 전북대학교 박사학위 논문, 2015.
청와대, 「국가균형발전 프로젝트 사업 지역의무공동도급 제도 적용 결정 관련 서면브리핑」, 2020.
충청남도, “건설공사 불공정 하도급 실태조사”, 보도자료, 2020.4.
충청남도, 「공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 자료집」, 2022.
충청남도, “‘공정 하도급’으로 상생 건설문화 만든다”, 보도자료, 2018.3.
충청남도, “도, 대형건설사-지역업체 77개 대표와 협력 약속”, 보도자료, 2022.3.
충청남도, “‘불공정 하도급’ 뿌리 뽑는다”, 보도자료, 2019.3.
충청남도, “적정건설공사비 확보… 설계기준 배포”, 보도자료, 2021.3.
충청남도, “적정공사비 확보 위한 설계기준 마련”, 보도자료, 2020.3.
충청남도, 「지역업체 수주율 향상 관련 지역건설산업 활성화 TFT 운영계획」, 내부자료, 2021.
충청남도, 「2020 지방도·하천사업 설계요령」, 2020.
충청남도, 「2020 충청남도 건설공사 설계기준」, 2020.
충청남도, 「2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과」, 2020.
충청남도 건설교통국, 「충청남도 지역건설산업활성화 추진계획」, 내부자료, 2022.
충청북도, 「2020년 OO시 종합감사 결과」, 2021.
최석인 외, 「건설 및 주택 부문 새 정부의 정책 과제」, 한국건설산업연구원, 2021.
최석인 외, 「서울특별시 지역건설산업 활성화 계획 수립 연구용역」, 한국건설산업연구원, 서울특별시, 2019.
통계청, 「이민자 체류실태 및 고용조사 결과 보도자료」, 2017~2019.
통계청, “외국인 고용조사 결과”, 보도자료, 2016.

통계청, 「2019년 전국사업체조사」, 2021.
통계청, 「2020~2070년 장래인구추계」, 2021.
한국건설기술연구원, 「적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인(안)」, 국토교통부, 2020.
한국건설산업연구원 공저, 「지방자치 2.0 지역인프라」, 한국건설산업연구원, 2019.
한국농어촌공사, “농어촌公, 건설공사 발주 시 종합·전문건설업 간 칸막이 없앤다”, 보도자료, 2021.5.
한국농어촌공사, “농어촌公 100억 규모 상생펀드 조성해 중소기업 동반성장 지원”, 보도자료, 2020.6.
한국농어촌공사, 「시설공사적격심사세부기준」, 2020.7., 2020.10., 2021.2.
한국산업경쟁력연구원, 「적정공사비 산출을 위한 충청남도 설계기준 연구용역」, 충청남도, 2020.
한국산업안전보건공단, “‘언어는 달라도 안전수칙은 같습니다’ - 안전보건공단, 6개국어 외국인노동자용 산재예방자료 120종 제작, 공개”, 보도자료, 2021.11.
한국수자원공사, “천안시 지방상수도 현대화사업 기본 및 실시설계 용역 종합심사낙찰제 입찰안내서”, 『용역입찰공고문』, 2020.
한국수자원공사, “칠곡군 지방상수도 현대화사업 기본 및 실시설계 용역”, 『용역입찰공고문』, 2020.
한국수자원공사, “한국수자원공사, 제도와 규제 혁신으로 기업활동에 활력 더해”, 보도자료, 2020.10.
한국조달연구원, 「우리 기업의 미국 정부조달시장 진출 확대를 위한 미국 다수공급자계약제도 조사연구용역」, 조달청, 2007.
한국토지주택공사, 「건설문화 혁신TFT 과제관리 카드」, 내부자료, 2017~2021.
한국토지주택공사, 「2020년 제1차 LH국민공감위원회 보고 안건」, 내부자료, 2020.
한국토지주택공사, “LH, 소통플랫폼 구축 등 건설근로자 권익보호 선도”, 보도자료, 2019.8.
한국토지주택공사, 「LH 중소기업 지원제도 소개」, 내부자료, 2020.
허윤경 외, 「건설 및 주택 규제개혁 60대 과제」, 기타 발간물, 한국건설산업연구원, 2020.
행정안전부, 「계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유에 관한 고시」, 행정안전부 고시

제2019-54호, 2019.
행정안전부, “중소ㆍ지역업체 지원을 위한 계약제도 개선”, 보도자료, 2010.10.
행정안전부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2008-2016.
행정안전부, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」, 행정안전부 예규 제167호, 2021.
행정안전부, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」, 행정안전부 예규 제197호, 2022.
행정안전부, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」, 행정안전부 예규 제166호, 2021.
행정안전부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 2017-2021.
행정안전부, 「지방재정연감」 2011-2020.
행정안전부, 「지방채무 현황 자료」, 2013-2021.
행정안전부, 「종합평가 낙찰자 결정기준」, 행정안전부 예규 제123호, 2020.
행정안전부, 「2021년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2021.
화성시, 「주택건설공사 현장과 지역업체(건축자재) 상생을 통한 주택건설 분야 지역경제 활성화 방안」, 내부자료, 2019.
화성시, “지역경제 활성화를 위한 주택건설 분야 협조 요청 공문”, 2019.8.
Boston Consulting Group(BCG), 「4차 사업혁명 대비 건설산업·인프라 경쟁력 진단 및 미래 발전 전략 수립 프로젝트」, 대한건설단체총연합회, 2017.
KDI 공공투자관리센터, 「2020년도 공공투자관리센터 연차보고서」, 2021.
KOTRA, 「EU 공공조달 시장 진출가이드」, 2016.
K-Hub 연구단, 「선진국의 인프라시설 관련 정책 동향」, 서울대학교 건설환경종합연구소, 2016.

해외 문헌

Federal of Master Builders, 「Improving public procurement for construction SMEs」, 2013.
HM Government(Cabinet Office), 「The Construction Playbook - Government Guidance」, 2020.

Office of Government Contracting, 「Gaoling Guidelines for the Small Business Preference Programs: For Prime and Subcontract Federal Procurement Goals & Achievements」, 2003.
Office of Management and Enterprise service, 「State Reciprocal and Preference Practices」, 2018.
National Association of State Procurement, 「Officials State Preference Repository」, 2019.
國土交通省, 「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドラインについて」, 2017.
國土交通省, “「地域建設産業活性化支援事業」を實施します～中小·中堅の建設企業及び建設關連企業を對象とした專門家による経營相談·支援～”, 보도자료, 2016.4.
國土交通省, 「港湾·空港工事の工期の設定に關するガイドライン」, 2021.
國土交通省, “令和3年度　葛城市における入札契約改善推進事業の支援事業者を決定 ～入札契約方式の改善等、葛城市の入札契約適正化を支援～”, 보도자료, 2021.7.
國土交通省, “港湾·空港工事の働き方改革、取り組みを加速！～「港湾·空港工事の工期の設定に關するガイドライン」を策定しました～”, 보도자료, 2021.7.

언론 기사

뉴스원, “‘붕괴사고 또 재현하나’… 사각지대 놓인 건설 현장 감리원”, 신문기사, 2020.3.8.
뉴스핌, “‘통지의무 부실’ 현대·대림·대우건설, 서울시에 줄줄이 ‘과태료’ 처분”, 신문기사, 2020.12.7.
뉴시스, “울산시, 대선 공약 건의 10대 핵심 과제 확정해 발표”, 신문기사, 2021.9.29.
더뉴스코리아, “공정거래위원회, 2022년 지방자치단체 경쟁제한 및 소비자 권익제한 조례·규칙 개선 추진”, 신문기사, 2022.3.4.
대한전문건설신문, “국가계약법상 보증금률 한시적 50% 인하”, 신문기사, 2020.5.15.
문화일보 “건설공제조합, 보증수수료와 융자이자율 대폭 인하”, 신문기사, 2021.4.5.
매일경제, “전국 건설현장 외국인력 22.6만명… 15.9만명 불법 근로 추정”, 신문기사,

2018.12.11.
신아일보, “국가균형발전 지역발전특별회계 개편·확충 필요”, 신문기사, 2017.10.5.
연합뉴스, “강원도, 중대재해 예방 통합 신고센터 출범”, 신문기사, 2022.4.5.
연합뉴스, “‘국가예산 8조원 이상 확보’… 전북도 신규사업 500건 발굴”, 신문기사, 2021.3.9.
연합뉴스, “이재명 ‘지방채 발행 늘려 공공개발’… 당에 공식 요청”, 신문기사, 2021.11.7.
연합뉴스, “지역 간 균형발전 빠진 재정 나누기… 지방소멸 가속화”, 신문기사, 2021.6.30.
영남신문, “현장 목소리 들으며 일자리 만든다… 건설현장 실태조사로 공사비 현실화”, 신문기사, 2018.7.9.
이뉴스투데이, “국토부, 페이퍼컴퍼니 수주 막는다… 부적격자 상시단속 실시”, 신문기사, 2022.3.31.
이지저널, “국토교통부, 페이퍼컴퍼니 등 부적격 업체 특별실태조사 실시”, 신문기사, 2020.11.18.
이코노미조선, “전문가 4인 ‘이번 정부의 도시재생 사업이 성공하려면’”, 신문기사, 2018.11.1.
위클리충남, “충남도, ‘페이퍼컴퍼니’ 공공 공사 사전 차단 나서”, 신문기사, 2021.9.15.
자치행정신문, “계약심사 전문성 강화를 위한 ‘계약심사 업무편람’ 발간”, 신문기사, 2022.4.28.
충청투데이, “500세대 미만 주택건설사업도 통합심의 필요”, 신문기사, 2021.9.27.
파이낸셜 뉴스, “서울시 ‘신통기획’ 재개발·재건축 심의기간 절반 단축”, 신문기사, 2021.10.7.
한국경제, “중국 리스크에 노조 횡포까지… ‘더는 못 버틴다’ 비명”, 신문기사, 2022.2.7.
한겨레, “입찰자격 완화로… 박덕흠 일가 ‘266억 공사’ 따냈다”, 신문기사, 2020.9.24.
e대한경제, “건설공제조합 안전·혁신 컨설팅 효과 ‘톡톡’”, 신문기사, 2021.11.1.
e대한경제, “건설안전, 협력사도 함께 해요… 롯데건설 ‘ESG 안전역량평가’ 제도 눈길”, 신문기사, 2022.2.17.
e대한경제, “건설업계 기술력 확보는 피할 수 없는 흐름… 자체 역량 늘려야”, 신문기사, 2021.11.29.
e대한경제, “안전·부실 우려… 과도한 지역업체 ‘밀어주기’ 개선 추진”, 신문기사,

2022.3.10.
e대한경제, “적정 공기 산정 인프라 구축한다”, 신문기사, 2021.10.8.
e대한경제, “절차 줄이고, 규제 풀고… 더욱 속도 내는 부산시 정비사업”, 신문기사, 2021.6.30.
e대한경제, “조달청의 파격, 건설사 자체 견적역량 확보 돕는다”, 신문기사, 2021.9.30.
e대한경제, “주택건설사업 통합심의 도입… 심의기간 획기적 단축”, 신문기사, 2021.4.27.
e대한경제, “‘지역 협력업체 참여 늘려라’ 지자체 압박 더 세진다”, 신문기사, 2021.11.29.
e대한경제, “지자체 기술형입찰에 지역업체 참여 기회 넓어진다”, 신문기사, 2021.7.9.
e대한경제, “지자체 민간대행입찰 ‘공사비 후려치기’ 중소社 속앓이”, 신문기사, 2017.9.6.
e대한경제, “지자체 조기발주 확산… ‘건설경기 활성화’”, 신문기사, 2021.1.13.
e대한경제, “충남, 10일까지 ‘신뢰 건설기업’ 발굴… 선정 시 대형건설사 하도급·협력사 선정 인센티브”, 신문기사, 2021.11.9.
e대한경제, “페이퍼컴퍼니 차단 방안은?...상시 단속 모든 발주기관·전국 지자체 확대 필요”, 신문기사, 2022.4.25.
e대한경제, “2030년이면 국내 항만·교량 절반이 준공 30년 경과”, 신문기사, 2022.1.5.
e대한경제, “21년 만에 ‘예타 문턱 낮추기’… 지역인프라 숙원 풀리나”, 신문기사, 2021.12.1.
e대한경제, “[심층분석]민간공사 발주자 갑질 유형 ‘천태만상’”, 신문기사, 2018.1.25.
e-환경과조경 뉴스, “대전시, 소규모 공사비 현실화… 건설안전·중소업체 보호”, 신문기사, 2022.4.17.
MBN, “충남도, 건설업계 페이퍼컴퍼니 뿌리 뽑는다”, 신문기사, 2022.4.26.
日 일간건설공업신문, “國交省／地域建設業の多能工化・協業化推進／モデル事業で育成後押し、手引作成も”, 신문기사, 2017.9.1.

인터넷 사이트

강원도청, 강원도 홈페이지(provin.gangwon.kr)
경기도청, 경기도 홈페이지(gg.go.kr)

경기도청, 경기통계(stat.gg.go.kr)
경상남도청, 경상남도 홈페이지(gyeongnam.go.kr)
경상북도청, 경상북도 홈페이지(gb.go.kr)
국가균형발전위원회, 국가균형발전종합정보시스템(nabis.go.kr)
국가균형발전위원회, 국가균형발전위원회 홈페이지(balance.go.kr)
국토교통부, 국토교통부 홈페이지(molit.go.kr)
국토안전관리원, 시설물통합정보관리시스템(fms.or.kr)
국회, 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)
기획재정부, 기획재정부 홈페이지(moef.go.kr)
광주광역시청, 광주광역시 빅데이터 통합플랫폼(bigdata.gwangju.go.kr)
광주광역시청, 광주광역시 홈페이지(gwangju.go.kr)
대구광역시청, 대구광역시 홈페이지(daegu.go.kr)
대전광역시청, 대전광역시 홈페이지(daejeon.go.kr)
대한건설기계협회, 대한건설기계협회 홈페이지(kcea.or.kr)
문화체육관광부, 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)
법제처, 국가법령정보센터(law.go.kr)
법제처, 국민참여입법센터(opinion.lawmaking.go.kr)
부산광역시청, 부산광역시 홈페이지(busan.go.kr)
부산광역시청, 부산통계(data.busan.go.kr)
서울특별시, 서울특별시 법무행정서비스(legal.seoul.go.kr)
서울특별시, 서울특별시 공정거래종합상담센터 홈페이지(sfc.seoul.go.kr)
서울특별시청, 서울특별시 홈페이지(seoul.go.kr)
서울특별시의회, 서울특별시의회 홈페이지(smc.seoul.kr)
세종특별자치시청, 세종특별자치시 홈페이지(sejong.go.kr)
울산광역시청, 울산광역시 홈페이지(ulsan.go.kr)
인천광역시, 인천광역시 공정거래지원센터 홈페이지(insupport.or.kr)
인천광역시청, 인천광역시 홈페이지(incheon.go.kr)
전라남도청, 전라남도 홈페이지(jeonnam.go.kr)
전라북도청, 전라북도 홈페이지(jeonbuk.go.kr)

조달청, 조달정보개방포털(data.g2b.go.kr)
조달청, 조달청 홈페이지(pps.go.kr)
중소벤처기업진흥공단, 중소벤처기업진흥공단 홈페이지(kosmes.or.kr)
제주특별자치도청, 제주특별자치도 홈페이지(jeju.go.kr)
충청남도청, 충청남도 통계정보관(chungnam.go.kr/stat)
충청남도청, 충청남도 홈페이지(chungnam.go.kr)
충청북도청, 충청북도 홈페이지(chungbuk.go.kr)
청주시, 청주시 홈페이지(cheongju.go.kr)
통계청, 국가통계포털(kosis.kr)
통계청, e-나라지표(index.go.kr)
한국건설교통신기술협회, 한국건설교통신기술협회 홈페이지(knca.or.kr)
한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과(encykorea.aks.ac.kr)
행정안전부, 안전신문고 홈페이지(safetyreport.go.kr)
행정안전부, 안전정보 통합공개시스템(safewatch.safemap.go.kr)
행정안전부, 자치법규정보시스템(elis.go.kr)
행정안전부, 지방재정통합정보시스템(지방재정365)(lofin.mois.go.kr)
㈜웍스메이트, 웍스메이트 홈페이지(worksmate.co.kr)
OECD, OECD 통계정보 홈페이지(data.oecd.org)
美 국립연방관보사무국(OFR), 관보(federalregister.gov)
美 조달청(GSA), 조달담당관실(CAOC), 연방조달규정 홈페이지(acquisition.gov)
美 주정부 조달관협의회(National Association of State Procurement Officials, NASPO) 홈페이지(naspo.org)
佛 법령정보 홈페이지(legifrance.gouv.fr)
佛 재정경제부양부 홈페이지(economie.gouv.fr)
英 법령정보 홈페이지(legislation.gov.uk)
英 Mills & Reeve(로펌), 조달정보 홈페이지(procurementportal.com)
日 국토교통성 홈페이지(mlit.go.jp)
日 이바라키현(茨城縣) 홈페이지(pref.ibaraki.jp)

부록 1 공사규모별 지역 소재 종합·전문건설업 계약실적

1. 공사규모별 지역 소재 종합건설업의 계약실적(2019년 기준)

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		1억원 미만	1억~10억원 미만	10억~30억원 미만	30억~50억원 미만	50억~100억원 미만	100억~200억원 미만	200억~500억원 미만	500억~1,000억원 미만	1,000억원 이상
서울	계약건수	2,466 (26.4%)	3,880 (41.5%)	1,595 (17.0%)	451 (4.8%)	401 (4.3%)	220 (2.4%)	171 (1.8%)	67 (0.7%)	104 (1.1%)
	계약금액	91 (0.2%)	1,798 (3.6%)	2,707 (5.5%)	1,751 (3.5%)	2,817 (5.7%)	3,055 (6.2%)	5,309 (10.7%)	4,546 (9.2%)	27,378 (55.4%)
부산	계약건수	694 (25.1%)	1,256 (45.4%)	466 (16.8%)	148 (5.4%)	107 (3.9%)	50 (1.8%)	29 (1.0%)	9 (0.3%)	7 (0.3%)
	계약금액	26 (0.4%)	534 (9.1%)	817 (13.9%)	591 (10.0%)	752 (12.8%)	686 (11.7%)	914 (15.5%)	582 (9.9%)	986 (16.7%)
대구	계약건수	516 (23.6%)	1,171 (53.7%)	329 (15.1%)	82 (3.8%)	52 (2.4%)	15 (0.7%)	7 (0.3%)	8 (0.4%)	2 (0.1%)
	계약금액	20 (0.7%)	469 (16.2%)	560 (19.4%)	306 (10.6%)	350 (12.1%)	231 (8.0%)	219 (7.6%)	509 (17.6%)	222 (7.7%)
인천	계약건수	483 (20.1%)	1,104 (45.8%)	429 (17.8%)	167 (6.9%)	124 (5.1%)	46 (1.9%)	41 (1.7%)	7 (0.3%)	7 (0.3%)
	계약금액	22 (0.4%)	486 (7.9%)	775 (12.6%)	663 (10.8%)	841 (13.7%)	623 (10.1%)	1,266 (20.6%)	520 (8.4%)	961 (15.6%)
광주	계약건수	261 (19.9%)	669 (51.0%)	208 (15.9%)	56 (4.3%)	47 (3.6%)	23 (1.8%)	27 (2.1%)	17 (1.3%)	3 (0.2%)
	계약금액	11 (0.3%)	285 (7.0%)	352 (8.6%)	215 (5.3%)	338 (8.2%)	329 (8.0%)	857 (20.9%)	1,143 (27.9%)	561 (13.7%)

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		1억원 미만	1억~10억원 미만	10억~30억원 미만	30억~50억원 미만	50억~100억원 미만	100억~200억원 미만	200억~500억원 미만	500억~1,000억원 미만	1,000억원 이상
대전	계약건수	392 *(24.0%)*	806 *(49.4%)*	216 *(13.2%)*	75 *(4.6%)*	66 *(4.0%)*	45 *(2.8%)*	15 *(0.9%)*	10 *(0.6%)*	6 *(0.4%)*
	계약금액	15 *(0.3%)*	345 *(7.6%)*	377 *(8.3%)*	300 *(6.6%)*	462 *(10.2%)*	634 *(14.0%)*	396 *(8.7%)*	734 *(16.2%)*	1,274 *(28.1%)*
울산	계약건수	530 *(35.%)*	692 *(46.3%)*	182 *(12.2%)*	38 *(2.5%)*	35 *(2.3%)*	12 *(0.8%)*	5 *(0.3%)*	- -	- -
	계약금액	20 *(1.5%)*	264 *(20.1%)*	311 *(23.7%)*	151 *(11.5%)*	242 *(18.5%)*	162 *(12.4%)*	163 *(12.4%)*	- -	- -
세종	계약건수	87 *(20.7%)*	222 *(52.7%)*	75 *(17.8%)*	17 *(4.0%)*	12 *(2.9%)*	2 *(0.5%)*	4 *(1.0%)*	1 *(0.2%)*	1 *(0.2%)*
	계약금액	4 *(0.5%)*	83 *(11.0%)*	126 *(16.7%)*	66 *(8.8%)*	87 *(11.5%)*	27 *(3.6%)*	129 *(17.1%)*	94 *(12.5%)*	136 *(18.1%)*
경기	계약건수	3,289 *(21.8%)*	7,752 *(51.4%)*	2,445 *(16.2%)*	669 *(4.4%)*	497 *(3.3%)*	217 *(1.4%)*	132 *(0.9%)*	50 *(0.3%)*	28 *(0.2%)*
	계약금액	135 *(0.4%)*	3,290 *(10.8%)*	4,167 *(13.6%)*	2,597 *(8.5%)*	3,493 *(11.4%)*	3,034 *(9.9%)*	4,097 *(13.4%)*	3,451 *(11.3%)*	6,332 *(20.7%)*
강원	계약건수	1,755 *(35.8%)*	2,504 *(51.1%)*	482 *(9.8%)*	83 *(1.7%)*	40 *(0.8%)*	25 *(0.5%)*	10 *(0.2)%*	- -	1 *(0.0%)*
	계약금액	69 *(2.3%)*	891 *(29.1%)*	788 *(25.7%)*	322 *(10.5%)*	263 *(8.6%)*	337 *(11.0%)*	280 *(9.1%)*	- -	115 *(3.8%)*
충북	계약건수	1,316 *(33.5%)*	1,893 *(48.2%)*	541 *(13.8%)*	98 *(2.5%)*	50 *(1.3%)*	16 *(0.4%)*	10 *(0.3%)*	- -	1 *(0.0%)*
	계약금액	48 *(1.5%)*	726 *(23.5%)*	911 *(29.5%)*	377 *(12.2%)*	333 *(10.8%)*	214 *(6.9%)*	260 *(8.4%)*	- -	226 *(7.3%)*

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		1억원 미만	1억~10억원 미만	10억~30억원 미만	30억~50억원 미만	50억~100억원 미만	100억~200억원 미만	200억~500억원 미만	500억~1,000억원 미만	1,000억원 이상
충남	계약건수	1,285 *(29.9%*	2,172 *(50.5%)*	549 *(12.8%)*	131 *(3.0%)*	111 *(2.6%)*	32 *(0.7%)*	12 *(0.3%)*	3 *(0.1%)*	2 *(0.0%)*
	계약금액	53 *(1.2%)*	836 *(19.0%)*	940 *(21.3%)*	505 *(11.5%)*	755 *(17.1%)*	441 *(10.0%)*	361 *(8.2%)*	174 *(3.9%)*	344 *(7.8%)*
전북	계약건수	1,470 *(31.5%)*	2,371 *(50.8%)*	599 *(12.8%)*	128 *(2.7%)*	54 *(1.2%)*	25 *(0.5%)*	12 *(0.3%)*	6 *(0.1%)*	2 *(0.0%)*
	계약금액	55 *(1.3%)*	915 *(21.9%)*	1,016 *(24.4%)*	481 *(11.5%)*	360 *(8.6%)*	369 *(8.8%)*	387 *(9.3%)*	361 *(8.7%)*	227 *(5.4%)*
전남	계약건수	3,186 *(37.9%)*	3,863 *(46.0%)*	848 *(10.1%)*	192 *(2.3%)*	153 *(1.8%)*	83 *(1.0%)*	45 *(0.5%)*	17 *(0.2%)*	12 *(0.1%)*
	계약금액	104 *(1.0%)*	1,427 *(13.5%)*	1,416 *(13.4%)*	742 *(7.0%)*	1,044 *(9.9%)*	1,168 *(11.0%)*	1,327 *(12.5%)*	1,163 *(11.0%)*	2,187 *(20.7%)*
경북	계약건수	2,096 *(29.7%)*	3,768 *(53.4%)*	828 *(11.7%)*	193 *(2.7%)*	98 *(1.4%)*	30 *(0.4%)*	25 *(0.4%)*	7 *(0.1%)*	9 *(0.1%)*
	계약금액	79 *(0.9%)*	1,386 *(16.5%)*	1,405 *(16.7%)*	722 *(8.6%)*	640 *(7.6%)*	418 *(5.0%)*	846 *(10.0%)*	513 *(6.1%)*	2,413 *(28.6%)*
경남	계약건수	2,465 *(37.1%)*	3,207 *(48.3%)*	671 *(10.1%)*	149 *(2.2%)*	100 *(1.5%)*	28 *(0.4%)*	17 *(0.3%)*	6 *(0.1%)*	1 *(0.0%)*
	계약금액	86 *(1.7%)*	1,156 *(22.9%)*	1,125 *(22.3%)*	578 *(11.4%)*	696 *(13.8%)*	389 *(7.7%)*	527 *(10.4%)*	390 *(7.7%)*	100 *(2.0%)*
제주	계약건수	440 *(24.9%)*	966 *(54.7%)*	277 *(15.7%)*	46 *(2.6%)*	31 *(1.8%)*	5 *(0.3%)*	- -	1 *(0.1%)*	1 *(0.1%)*
	계약금액	16 *(1.1%)*	395 *(26.1%)*	449 *(29.6%)*	177 *(11.7%)*	219 *(14.4%)*	69 *(4.5%)*	- -	71 *(4.7%)*	120 *(7.9%)*

주 : 작성일(2021.4.) 현재 2019년도까지의 실적 통계만이 공개되어 있어 가장 최근 통계인 2019년 통계자료 활용
자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업 조사

2. 공사규모별 지역 소재 전문건설업의 계약실적(2019년 기준, 원·하도급 합계)

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		5,000만원 미만	5,000만원~1억원 미만	1억~3억원 미만	3억~5억원 미만	5억~10억원 미만	10억~20억원 미만	20억~50억원 미만	50억원 이상
서울	계약건수	81,786 *(67.1%)*	12,403 *(10.2%)*	13,138 *(10.8%)*	4,303 *(3.5%)*	4,430 *(3.6%)*	2,952 *(2.4%)*	1,912 *(1.6%)*	954 *(0.8%)*
	계약금액	1,097 *(3.6%)*	883 *(2.9%)*	2,306 *(7.5%)*	1,667 *(5.4%)*	3,143 *(10.3%)*	4,149 *(13.5%)*	5,821 *(19.0%)*	11,577 *(37.8%)*
부산	계약건수	24,086 *(71.4%)*	3,268 *(9.7%)*	3,474 *(10.3%)*	1,025 *(3.0%)*	938 *(2.8%)*	478 *(1.4%)*	256 *(0.8%)*	188 *(0.6%)*
	계약금액	317 *(4.4%)*	234 *(3.2%)*	604 *(8.4%)*	399 *(5.5%)*	648 *(9.0%)*	669 *(9.3%)*	795 *(11.0%)*	3,538 *(49.1%)*
대구	계약건수	17,215 *(71.7%)*	2,485 *(10.4%)*	2,513 *(10.5%)*	692 *(2.9%)*	535 *(2.2%)*	310 *(1.3%)*	158 *(0.7%)*	96 *(0.4%)*
	계약금액	245 *(7.2%)*	178 *(5.2%)*	433 *(12.8%)*	267 *(7.9%)*	372 *(11.0%)*	431 *(12.7%)*	477 *(14.1%)*	989 *(29.1%)*
인천	계약건수	16,914 *(70.2%)*	2,129 *(8.8%)*	2,678 *(11.1%)*	840 *(3.5%)*	783 *(3.2%)*	476 *(2.0%)*	223 *(0.9%)*	67 *(0.3%)*
	계약금액	227 *(6.0%)*	154 *(4.1%)*	476 *(12.7%)*	327 *(8.7%)*	547 *(14.6%)*	665 *(17.7%)*	666 *(17.8%)*	691 *(18.4%)*
광주	계약건수	12,086 *(66.5%)*	1,960 *(10.8%)*	2,239 *(12.3%)*	660 *(3.6%)*	630 *(3.5%)*	297 *(1.6%)*	199 *(1.1%)*	94 *(0.5%)*
	계약금액	179 *(5.4%)*	140 *(4.2%)*	391 *(11.7%)*	256 *(7.6%)*	446 *(13.3%)*	408 *(12.2%)*	583 *(17.4%)*	946 *(28.2%)*
대전	계약건수	13,182 *(71.3%)*	1,883 *(10.2%)*	1,962 *(10.6%)*	555 *(3.0%)*	486 *(2.6%)*	227 *(1.2%)*	126 *(0.7%)*	57 *(0.3%)*
	계약금액	174 *(7.0%)*	136 *(5.5%)*	343 *(13.8%)*	213 *(8.6%)*	343 *(13.8%)*	312 *(12.6%)*	380 *(15.3%)*	581 *(23.4%)*

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		5,000만원 미만	5,000만원~1억원 미만	1억~3억원 미만	3억~5억원 미만	5억~10억원 미만	10억~20억원 미만	20억~50억원 미만	50억원 이상
울산	계약건수	11,563 *(72.8%)*	1,704 *(10.7%)*	1,450 *(9.1%)*	429 *(2.7%)*	342 *(2.2%)*	177 *(1.1%)*	139 *(0.9%)*	72 *(0.5%)*
	계약금액	155 *(5.9%)*	121 *(4.6%)*	254 *(9.6%)*	167 *(6.3%)*	239 *(9.0%)*	248 *(9.4%)*	418 *(15.7%)*	1,051 *(39.6%)*
세종	계약건수	2,218 *(77.8%)*	264 *(9.3%)*	197 *(6.9%)*	61 *(2.1%)*	55 *(1.9%)*	24 *(0.8%)*	22 *(0.8%)*	9 *(0.3%)*
	계약금액	33 *(2.4%)*	18 *(1.3%)*	37 *(2.7%)*	23 *(1.7%)*	37 *(2.7%)*	32 *(2.3%)*	62 *(4.5%)*	1,133 *(82.3%)*
경기	계약건수	90,166 *(70.8%)*	13,953 *(11.0%)*	12,725 *(10.0%)*	3,642 *(2.9%)*	3,546 *(2.8%)*	1,913 *(1.5%)*	1,043 *(0.8%)*	329 *(0.3%)*
	계약금액	1,265 *(6.9%)*	1,012 *(5.5%)*	2,228 *(12.1%)*	1,412 *(7.7%)*	2,479 *(13.5%)*	2,638 *(14.4%)*	3,133 *(17.1%)*	4,172 *(22.7%)*
강원	계약건수	33,382 *(84.6%)*	3,093 *(7.8%)*	2,040 *(5.2%)*	461 *(1.2%)*	305 *(0.8%)*	112 *(0.3%)*	55 *(0.1%)*	7 *(0.0%)*
	계약금액	463 *(26.0%)*	222 *(12.5%)*	349 *(19.6%)*	174 *(9.8%)*	211 *(11.8%)*	146 *(8.2%)*	152 *(8.5%)*	62 *(3.5%)*
충북	계약건수	22,854 *(76.7%)*	2,764 *(9.3%)*	2,548 *(8.6%)*	638 *(2.1%)*	544 *(1.8%)*	252 *(0.8%)*	142 *(0.5%)*	47 *(0.2%)*
	계약금액	331 *(11.6%)*	199 *(7.0%)*	437 *(15.3%)*	245 *(8.6%)*	378 *(13.3%)*	343 *(12.0%)*	455 *(16.0%)*	458 *(16.1%)*
충남	계약건수	32,117 *(81.3%)*	3,175 *(8.0%)*	2,706 *(6.8%)*	602 *(1.5%)*	495 *(1.3%)*	221 *(0.6%)*	139 *(0.4%)*	50 *(0.1%)*
	계약금액	443 *(14.6%)*	228 *(7.5%)*	470 *(15.5%)*	230 *(7.6%)*	339 *(11.2%)*	305 *(10.0%)*	433 *(14.3%)*	589 *(19.4%)*

(단위 : 건, 십억원, %)

지역 \ 공사규모		5,000만원 미만	5,000만원~1억원 미만	1억~3억원 미만	3억~5억원 미만	5억~10억원 미만	10억~20억원 미만	20억~50억원 미만	50억원 이상
전북	계약건수	32,801 *(81.1%)*	3,380 *(8.4%)*	2,665 *(6.6%)*	669 *(1.7%)*	537 *(1.3%)*	229 *(0.6%)*	125 *(0.3%)*	33 *(0.1%)*
	계약금액	474 *(15.0%)*	245 *(7.8%)*	465 *(14.7%)*	259 *(8.2%)*	372 *(11.8%)*	305 *(9.7%)*	372 *(11.8%)*	664 *(21.1%)*
전남	계약건수	49,721 *(82.7%)*	4,333 *(7.2%)*	3,718 *(6.2%)*	942 *(1.6%)*	768 *(1.3%)*	370 *(0.6%)*	201 *(0.3%)*	91 *(0.2%)*
	계약금액	662 *(12.6%)*	310 *(5.9%)*	646 *(12.3%)*	367 *(7.0%)*	528 *(10.1%)*	507 *(9.7%)*	615 *(11.7%)*	1,608 *(30.7%)*
경북	계약건수	60,890 *(85.3%)*	4,803 *(6.7%)*	3,692 *(5.2%)*	863 *(1.2%)*	676 *(0.9%)*	292 *(0.4%)*	165 *(0.2%)*	37 *(0.1%)*
	계약금액	772 *(20.7%)*	341 *(9.1%)*	640 *(17.1%)*	333 *(8.9%)*	467 *(12.5%)*	409 *(11.0%)*	479 *(12.8%)*	293 *(7.9%)*
경남	계약건수	44,981 *(82.9%)*	4,097 *(7.5%)*	3,333 *(6.1%)*	786 *(1.4%)*	620 *(1.1%)*	241 *(0.4%)*	161 *(0.3%)*	55 *(0.1%)*
	계약금액	631 *(17.2%)*	291 *(8.0%)*	571 *(15.6%)*	297 *(8.1%)*	425 *(11.6%)*	331 *(9.0%)*	475 *(13.0%)*	643 *(17.5%)*
제주	계약건수	7,794 *(70.9%)*	1,273 *(11.6%)*	1,345 *(12.2%)*	268 *(2.4%)*	196 *(1.8%)*	81 *(0.7%)*	23 *(0.2%)*	9 *(0.1%)*
	계약금액	146 *(14.8%)*	91 *(9.2%)*	232 *(23.5%)*	101 *(10.3%)*	137 *(13.8%)*	113 *(11.4%)*	69 *(7.0%)*	100 *(10.1%)*

주 : 작성일(2021.4.) 현재 2019년도까지의 실적 통계만이 공개되어 있어 가장 최근 통계인 2019년 통계자료 활용
자료 : 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사

부록 2 광역지자체 기준 발주기관별·본사소재지별 수주 현황

1. 종합건설업(2019년 기준)

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
서 울	정부 기관	계약건수	65.2%	1.2%	1.2%	1.8%	0.6%	2.4%	0.6%	-	14.6%
		계약금액	22.3%	1.3%	0.8%	0.3%	0.0%	36.6%	0.3%	-	20.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	1.8%	0.6%	1.8%	2.4%	2.4%	2.4%	0.6%	
		계약금액	-	2.3%	4.0%	3.2%	4.7%	0.9%	1.9%	0.5%	
	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	89.6%	0.5%	0.1%	0.4%	-	0.1%	0.1%	-	5.9%
		계약금액	82.3%	1.4%	0.1%	0.4%	-	0.7%	0.2%	-	7.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.4%	0.4%	0.3%	0.9%	0.5%	0.3%	-	
		계약금액	0.5%	0.4%	1.2%	0.7%	1.7%	2.0%	0.6%	-	
	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	78.4%	1.2%	-	2.1%	-	1.2%	-	-	12.0%
		계약금액	26.5%	1.3%	-	1.8%	-	10.5%	-	-	
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.4%	0.8%	0.8%	1.2%	0.8%	0.8%	-	
		계약금액	-	0.0%	0.5%	0.4%	1.2%	3.0%	4.7%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
서 울 (계속)	공기업	계약건수	77.6%	1.4%	1.4%	-	-	0.7%	-	-	12.9%
		계약금액	51.8%	0.3%	1.4%	-	-	11.7%	-	-	31.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.7%	-	0.7%	4.1%	-	0.7%	-	
		계약금액	-	0.3%	-	1.0%	2.3%	-	0.2%	-	
	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	65.4%	0.5%	0.5%	3.9%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	23.7%
		계약금액	65.4%	3.2%	0.3%	4.2%	0.8%	1.9%	0.1%	0.0%	16.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.1%	0.2%	1.1%	0.6%	1.0%	0.7%	0.5%	0.1%	
		계약금액	1.6%	0.0%	0.7%	0.6%	2.5%	1.5%	0.7%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
부 산	정부 기관	계약건수	5.1%	60.1%	3.2%	1.9%	-	2.5%	1.9%	0.6%	8.2%
		계약금액	11.2%	39.2%	2.6%	3.9%	-	2.9%	0.6%	0.4%	21.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.3%	0.6%	1.9%	4.4%	2.5%	4.4%	1.3%	-	
		계약금액	0.4%	0.2%	2.9%	2.7%	3.8%	5.5%	1.9%	-	
	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	1.6%	89.5%	0.4%	-	0.4%	0.2%	0.2%	-	2.7%
		계약금액	8.4%	78.5%	0.2%	-	0.2%	0.0%	0.3%	-	6.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	-	0.2%	0.8%	1.0%	0.6%	2.3%	-	
		계약금액	0.3%	-	0.1%	0.7%	2.4%	0.3%	2.6%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
부 산 (계속)	공공 단체	계약건수	4.1%	78.4%	2.7%	-	-	1.4%	1.4%	-	2.7%
		계약금액	4.2%	68.5%	2.1%	-	-	3.8%	0.2%	-	6.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	1.4%	1.4%	2.7%	-	4.1%	-	
		계약금액	-	-	1.4%	3.7%	4.0%	-	6.1%	-	
		구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	9.4%	57.2%	0.7%	2.9%	0.7%	1.4%	2.9%	-	10.1%
		계약금액	20.0%	29.7%	2.1%	2.6%	0.0%	0.9%	0.5%	-	16.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.4%	1.4%	0.7%	0.7%	4.3%	1.4%	3.6%	0.7%	
		계약금액	4.1%	0.5%	1.0%	0.5%	13.0%	2.6%	6.3%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	6.2%	65.9%	1.2%	0.7%	-	0.1%	3.0%	0.2%	2.2%
		계약금액	30.2%	43.4%	0.7%	2.3%	-	-	1.1%	1.7%	6.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	0.4%	-	0.4%	0.9%	18.7%	0.1%	
		계약금액	-	-	1.2%	-	0.3%	0.9%	11.7%	0.2%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
대 구	정부 기관	계약건수	2.0%	-	70.0%	-	-	2.0%	-	-	2.0%
		계약금액	22.9%	-	25.9%	-	-	33.4%	-	-	2.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	4.0%	1.0%	2.0%	-	-	17.0%	-	-	
		계약금액	5.6%	-	3.5%	-	-	5.7%	-	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
대 구 (계속)	지방자치 단체	계약건수	0.7%	1.2%	88.1%	-	-	0.5%	-	-	0.7%
		계약금액	6.0%	4.1%	71.8%	-	-	6.6%	-	-	1.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.2%	0.2%	1.0%	0.2%	6.0%	0.5%	0.2%	
		계약금액	0.1%	0.3%	1.8%	0.2%	0.1%	7.2%	0.1%	0.5%	
	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	-	1.7%	79.7%	-	-	-	-	-	1.7%
		계약금액	-	0.2%	91.1%	-	-	-	-	-	4.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.7%	-	-	-	-	13.6%	1.7%	-	
		계약금액	-	-	-	-	-	4.3%	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	6.9%	8.6%	53.4%	1.7%	-	-	-	-	10.3%
		계약금액	22.3%	6.4%	34.2%	2.9%	-	-	-	-	18.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	3.4%	-	3.4%	-	6.9%	3.4%	1.7%	
		계약금액	-	5.9%	-	2.7%	-	3.0%	1.2%	2.6%	
	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	4.8%	1.6%	46.7%	0.4%	0.5%	0.1%	0.2%	0.2%	2.5%
		계약금액	34.7%	4.5%	19.2%	0.4%	1.1%	5.9%	0.3%	0.2%	9.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.2%	0.3%	0.4%	0.7%	39.4%	2.0%	-	
		계약금액	-	0.7%	0.9%	1.9%	6.7%	13.8%	0.4%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
인 천	정부 기관	계약건수	2.4%	3.6%	1.8%	71.3%	1.8%	0.6%	-	-	11.4%
		계약금액	6.4%	10.2%	7.6%	51.3%	3.1%	2.0%	-	-	11.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.2%	1.2%	0.6%	1.8%	0.6%	1.2%	0.6%	-	
		계약금액	1.1%	1.9%	0.9%	1.3%	0.6%	1.1%	1.0%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	1.0%	0.2%	-	91.3%	0.2%	0.4%	-	0.8%	3.6%
		계약금액	3.0%	0.4%	-	80.3%	-	2.6%	-	0.3%	7.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.4%	0.2%	0.2%	0.8%	0.2%	0.6%	-	
		계약금액	0.0%	0.5%	0.5%	0.5%	3.0%	0.3%	1.5%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	3.3%	-	-	91.7%	-	-	-	-	1.7%
		계약금액	2.4%	-	-	85.4%	-	-	-	-	6.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	-	-	3.3%	-	-	-	
		계약금액	-	-	-	-	5.8%	-	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	7.6%	3.0%	3.0%	62.9%	-	2.3%	-	0.8%	9.8%
		계약금액	25.3%	11.2%	14.3%	25.1%	-	2.7%	-	0.6%	1.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.8%	1.5%	3.0%	1.5%	3.8%	-	-	-	
		계약금액	0.7%	0.5%	2.8%	4.8%	10.1%	-	-	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
인 천 (계속)	민간	계약건수	17.8%	0.5%	0.2%	38.7%	1.2%	0.5%	0.4%	0.2%	30.9%
		계약금액	30.3%	1.3%	0.0%	17.3%	3.0%	6.2%	0.0%	3.0%	22.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.7%	0.1%	1.2%	1.6%	3.4%	0.7%	1.7%	0.2%	
		계약금액	0.3%	0.0%	0.1%	1.0%	9.3%	3.7%	1.5%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
광 주	정부 기관	계약건수	-	-	-	-	76.4%	-	-	-	5.5%
		계약금액	-	-	-	-	73.7%	-	-	-	13.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.8%	-	1.8%	-	12.7%	-	1.8%	-	
		계약금액	4.6%	-	1.9%	-	5.1%	-	1.4%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	1.4%	-	0.5%	-	84.1%	-	-	-	3.6%
		계약금액	1.3%	-	0.2%	-	79.1%	-	-	-	6.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.5%	1.8%	0.5%	0.5%	7.3%	-	-	-	
		계약금액	0.4%	1.5%	0.3%	0.9%	9.4%	-	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	-	-	-	-	73.7%	1.8%	-	-	5.3%
		계약금액	-	-	-	-	67.2%	1.6%	-	-	10.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	-	1.8%	15.8%	-	1.8%	-	
		계약금액	-	-	-	2.5%	17.8%	-	-	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
광 주 (계속)	공기업	계약건수	6.7%	-	-	-	70.0%	-	-	-	6.7%
		계약금액	22.7%	-	-	-	27.8%	-	-	-	18.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	-	-	10.0%	3.3%	3.3%	-	
		계약금액	-	-	-	-	4.0%	7.6%	19.8%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	4.8%	0.2%	-	0.4%	41.2%	0.2%	0.2%	0.2%	3.5%
		계약금액	21.2%	0.9%	-	3.8%	35.2%	0.2%	0.0%	0.0%	1.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.2%	0.2%	1.1%	47.1%	0.4%	0.3%	0.1%	
		계약금액	-	0.0%	0.2%	0.2%	36.3%	0.2%	0.1%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
대 전	정부 기관	계약건수	1.1%	1.1%	-	1.1%	-	73.9%	-	1.1%	3.3%
		계약금액	0.7%	2.2%	-	7.2%	-	40.5%	-	2.4%	11.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	5.4%	7.6%	1.1%	2.2%	2.2%	-	
		계약금액	-	-	9.4%	15.2%	4.2%	4.9%	2.0%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	1.5%	1.5%	-	-	-	91.6%	-	1.1%	1.5%
		계약금액	5.2%	4.5%	-	-	-	75.1%	-	1.7%	11.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.4%	1.1%	0.4%	-	0.4%	0.4%	-	
		계약금액	-	-	0.2%	0.2%	-	2.1%	0.0%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
대 전 (계속)	공공 단체	계약건수	2.9%	2.9%	-	1.4%	-	77.1%	-	2.9%	-
		계약금액	1.5%	8.0%	-	1.8%	-	84.5%	-	-	-
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	1.4%	7.1%	-	-	4.3%	-	-	
		계약금액	-	-	2.0%	-	-	2.2%	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	10.0%	-	2.0%	4.0%	-	70.0%	-	-	6.0%
		계약금액	43.4%	-	8.2%	10.2%	-	29.9%	-	-	3.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	2.0%	-	4.0%	-	-	2.0%	-	-	
		계약금액	1.9%	-	1.2%	-	-	1.4%	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
	민간	계약건수	8.7%	0.2%	0.6%	0.6%	0.8%	61.3%	0.3%	4.1%	1.5%
		계약금액	41.8%	0.0%	0.1%	1.7%	6.5%	27.9%	0.1%	1.5%	12.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.3%	3.9%	11.6%	1.3%	0.9%	0.2%	-	0.1%	
		계약금액	0.1%	1.1%	5.4%	0.0%	1.4%	-	-	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
울 산	정부 기관	계약건수	1.6%	3.2%	1.6%	4.8%	-	1.6%	56.5%	-	8.1%
		계약금액	0.3%	4.5%	0.1%	4.2%	-	0.1%	22.9%	-	15.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.6%	1.6%	1.6%	6.5%	4.8%	4.8%	1.6%	-	
		계약금액	2.0%	1.3%	2.1%	0.4%	15.2%	28.8%	2.3%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
울 산 (계속)	지방자치 단체	계약건수	1.0%	0.5%	0.5%	-	-	-	91.7%	-	2.0%
		계약금액				-	-	-	63.2%	-	14.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	-	0.5%	0.5%	1.0%	-	2.4%	-	
		계약금액	-	-	1.5%	2.1%	3.4%	-	2.4%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
	공공 단체	계약건수	6.5%	3.2%	-	3.2%	-	-	58.1%	-	6.5%
		계약금액	7.0%	2.0%	-	5.0%	-	-	48.5%	-	14.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	6.5%	-	-	3.2%	6.5%	6.5%	-	-	
		계약금액	1.5%	-	-	0.7%	7.8%	13.5%	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
	공기업	계약건수	14.5%	3.2%	-	1.6%	-	-	43.5%	-	24.5%
		계약금액	47.9%	2.5%	-	0.2%	-	-	11.3%	-	3.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.1%	0.1%	0.5%	0.7%	5.2%	4.1%	0.2%	
		계약금액	-	0.2%	0.0%	0.1%	1.5%	1.5%	1.7%	0.0%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
	민간	계약건수	8.2%	6.5%	4.3%	0.1%	-	0.1%	66.0%	-	3.9%
		계약금액	45.0%	6.6%	1.2%	0.0%	-	0.2%	34.4%	-	7.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	0.1%	0.1%	0.5%	0.7%	5.2%	4.1%	0.2%	
		계약금액	-	0.2%	0.0%	0.1%	1.5%	1.5%	1.7%	0.0%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
세 종	정부 기관	계약건수	6.0%	1.2%	-	2.4%	-	7.1%	1.2%	42.9%	8.3%
		계약금액	21.3%	21.5%	-	2.7%	-	2.3%	3.5%	14.2%	13.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	3.6%	6.0%	10.7%	1.2%	2.4%	2.4%	3.6%	1.2%	
		계약금액	2.0%	1.4%	3.1%	1.4%	6.4%	5.1%	0.8%	0.5%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.8%	1.5%	0.8%	1.5%	-	6.2%	-	75.4%	2.3%
		계약금액	0.4%	3.0%	3.6%	1.7%	-	6.2%	-	68.0%	1.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.5%	0.8%	6.2%	1.5%	1.5%	-	-	-	
		계약금액	2.4%	0.4%	6.0%	4.5%	2.4%	-	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
	공공 단체	계약건수	-	-	-	8.8%	-	11.8%	-	47.1%	2.9%
		계약금액	-	-	-	20.2%	-	3.3%	-	17.7%	45.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	2.9%	8.8%	8.8%	8.8%	-	-	-	-	
		계약금액	1.6%	4.4%	4.9%	2.7%	-	-	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
	공기업	계약건수	14.3%	3.6%	-	5.4%	1.8%	5.4%	-	17.9%	10.7%
		계약금액	7.4%	29.5%	-	2.3%	-	26.5%	-	7.2%	14.5%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.8%	10.7%	10.7%	3.6%	3.6%	3.6%	5.4%	1.8%	
		계약금액	0.1%	5.7%	3.0%	0.5%	1.2%	0.1%	1.8%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
세 종 (계속)	민간	계약건수	7.5%	0.3%	0.3%	1.8%	1.2%	28.7%	0.3%	16.8%	6.6%
		계약금액	6.7%	0.2%	0.3%	3.5%	1.0%	25.1%	-	11.5%	9.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	17.7%	14.4%	1.5%	1.5%	1.2%	-	0.3%	
		계약금액	-	7.1%	7.7%	20.8%	5.1%	1.6%	-	0.1%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
경 기	정부 기관	계약건수	2.4%	0.4%	-	1.6%	0.2%	0.2%	-	0.1%	86.9%
		계약금액	27.3%	0.3%	-	1.8%	0.6%	1.8%	-	0.1%	51.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.7%	0.3%	2.0%	1.2%	1.1%	1.2%	0.8%	0.1%	
		계약금액	0.6%	0.2%	3.8%	1.6%	4.5%	3.1%	2.5%	0.2%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
	지방자치 단체	계약건수	1.9%	0.2%	0.1%	1.3%	0.2%	0.3%	0.1%	0.1%	91.1%
		계약금액	7.1%	1.4%	0.2%	1.2%	0.5%	0.9%	0.2%	0.0%	77.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.5%	0.3%	0.6%	0.6%	1.1%	0.6%	0.8%	0.2%	
		계약금액	0.5%	0.5%	1.3%	2.3%	2.4%	1.2%	1.8%	0.6%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
	공공 단체	계약건수	7.2%	0.2%	-	2.6%	-	1.9%	-	-	80.9%
		계약금액	7.9%	1.0%	-	2.7%	-	12.2%	-	-	64.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.5%	0.5%	1.9%	0.7%	0.9%	1.6%	0.7%	0.5%	
		계약금액	1.0%	1.2%	2.8%	0.5%	1.2%	4.1%	0.3%	0.5%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
경 기 (계속)	공기업	계약건수	12.9%	1.6%	2.3%	3.0%	0.4%	4.3%	0.3%	0.4%	58.7%
		계약금액	31.8%	2.3%	4.1%	3.2%	0.4%	5.3%	0.0%	0.1%	39.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.8%	1.7%	3.6%	1.1%	2.7%	3.3%	2.0%	-	
		계약금액	1.1%	0.6%	2.9%	0.6%	5.4%	1.0%	1.7%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
	민간	계약건수	18.6%	0.4%	0.5%	4.7%	0.6%	0.6%	0.3%	0.2%	64.7%
		계약금액	44.1%	1.4%	0.6%	3.3%	3.1%	0.8%	0.1%	0.0%	32.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.9%	1.5%	2.3%	1.0%	1.5%	1.3%	0.7%	0.2%	
		계약금액	1.0%	0.5%	1.5%	0.6%	3.6%	5.6%	0.7%	0.2%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
강 원	정부 기관	계약건수	1.9%	0.8%	0.3%	1.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	3.0%
		계약금액	10.0%	4.0%	1.2%	5.2%	0.1%	0.6%	0.1%	0.1%	6.7%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	87.6%	0.5%	0.9%	0.8%	0.9%	1.4%	0.5%	-	
		계약금액	49.0%	1.3%	1.1%	3.5%	2.8%	12.9%	1.4%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.3%	-	0.0%	0.0%	-	0.1%	-	-	0.9%
		계약금액	1.3%	-	0.5%	0.2%	-	0.3%	-	-	5.1%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	97.6%	0.2%	0.3%	-	0.4%	0.2%	-	-	
		계약금액	88.4%	0.2%	0.2%	-	2.8%	1.1%	-	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
강 원 (계속)	공공 단체	계약건수	2.1%	-	-	0.4%	-	1.7%	-	-	3.3%
		계약금액	5.3%	-	-	0.2%	-	8.9%	-	-	21.8%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	88.8%	1.2%	1.2%	0.4%	-	0.8%	-	-	
		계약금액	51.2%	4.4%	7.5%	0.4%	-	0.4%	-	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	4.8%	-	-	0.5%	-	2.2%	-	-	7.0%
		계약금액	16.6%	-	-	0.6%	-	3.4%	-	-	24.7%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	77.4%	2.7%	0.5%	1.1%	2.2%	1.1%	0.5%	-	
		계약금액	46.7%	3.8%	0.5%	0.8%	1.7%	0.5%	0.6%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	8.1%	0.7%	0.9%	1.9%	0.3%	1.1%	0.5%	-	11.9%
		계약금액	23.9%	1.0%	0.2%	8.3%	0.6%	5.9%	0.1%	-	14.9%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	66.4%	2.1%	1.0%	1.5%	0.8%	2.5%	0.6%	-	
		계약금액	22.4%	1.4%	2.9%	0.1%	6.7%	9.6%	1.9%	-	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 북	정부 기관	계약건수	2.4%	1.4%	0.7%	0.3%	-	0.7%	-	0.3%	7.3%
		계약금액	23.0%	4.0%	0.9%	2.3%	-	0.8%	-	-	22.3%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.0%	74.5%	1.4%	1.7%	5.2%	1.4%	1.0%	0.3%	
		계약금액	2.9%	28.5%	4.7%	2.0%	6.8%	1.4%	0.2%	0.3%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 북 (계속)	지방자치 단체	계약건수	0.4%	0.1%	0.5%	-	-	-	-	0.1%	1.4%
		계약금액	0.2%	0.1%	0.4%	-	-	-	-	0.2%	2.7%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.9%	91.8%	0.3%	0.7%	1.3%	1.3%	1.2%	-	
		계약금액	0.2%	92.2%	0.6%	0.3%	0.6%	0.9%	1.6%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	4.4%	-	0.5%	2.4%	1.0%	4.9%	-	0.5%	2.9%
		계약금액	20.4%	-	0.3%	4.3%	2.3%	12.6%	-	0.0%	7.5%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	74.3%	2.9%	1.5%	1.0%	2.4%	1.5%	-	
		계약금액	-	42.9%	1.9%	0.8%	1.9%	4.3%	0.9%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	7.2%	2.4%	0.8%	0.4%	0.4%	2.0%	0.4%	-	6.4%
		계약금액	23.2%	2.7%	0.1%	1.5%	2.0%	3.2%	0.7%	-	21.4%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	-	70.9%	0.8%	2.0%	1.2%	2.4%	2.8%	-	
		계약금액	-	30.7%	0.8%	2.4%	1.8%	4.7%	4.9%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	6.5%	0.2%	1.1%	0.5%	0.5%	3.3%	1.0%	1.4%	9.7%
		계약금액	28.5%	0.3%	1.0%	0.2%	3.0%	4.1%	1.4%	0.9%	16.4%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.7%	68.3%	2.5%	1.0%	0.7%	1.4%	0.9%	0.2%	
		계약금액	0.4%	33.1%	4.1%	0.7%	0.7%	3.1%	2.1%	0.1%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 남	정부 기관	계약건수	5.1%	1.0%	1.0%	2.4%	0.7%	4.1%	-	1.0%	8.1%
		계약금액	15.8%	2.2%	2.8%	7.3%	0.1%	9.4%	-	1.1%	14.7%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.7%	1.4%	67.2%	2.4%	2.0%	1.0%	1.7%	0.3%	
		계약금액	0.7%	0.7%	38.3%	0.9%	2.5%	0.8%	2.3%	0.2%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.6%	0.2%	0.1%	0.1%	-	1.0%	-	0.5%	1.8%
		계약금액	5.0%	3.6%	0.1%	0.1%	-	1.4%	-	0.1%	4.7%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.7%	0.2%	93.0%	0.3%	0.7%	0.5%	0.3%	-	
		계약금액	1.1%	0.5%	78.7%	0.3%	1.2%	1.0%	2.1%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	2.3%	1.4%	0.5%	-	-	3.2%	-	0.5%	6.3%
		계약금액	6.1%	0.8%	-	-	-	8.0%	-	-	29.5%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.9%	1.8%	78.7%	1.4%	0.5%	0.5%	2.3%	-	
		계약금액	0.5%	2.1%	38.9%	0.4%	1.4%	5.3%	7.0%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	12.0%	2.5%	1.9%	1.6%	1.3%	2.2%	-	0.6%	10.1%
		계약금액	21.8%	1.4%	0.9%	0.7%	0.8%	8.1%	-	2.1%	21.6%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.3%	1.3%	54.3%	3.8%	5.4%	1.9%	0.9%	-	
		계약금액	0.4%	2.3%	21.4%	6.6%	10.4%	0.7%	0.8%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 남 (계속)	민간	계약건수	8.8%	0.6%	0.4%	1.2%	0.2%	5.1%	0.7%	1.4%	15.1%
		계약금액	49.3%	0.9%	0.1%	2.1%	0.0%	5.4%	0.2%	0.4%	13.2%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.7%	3.2%	54.8%	2.8%	2.1%	1.5%	1.3%	-	
		계약금액	0.2%	0.6%	19.5%	2.5%	1.5%	1.9%	2.2%	-	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 북	정부 기관	계약건수	4.0%	0.5%	0.5%	0.3%	0.3%	0.5%	0.3%	0.3%	3.2%
		계약금액	24.8%	3.0%	0.9%	0.0%	0.1%	1.6%	0.1%	0.2%	4.5%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.1%	1.6%	2.6%	78.3%	3.4%	2.1%	1.1%	-	
		계약금액	1.9%	1.4%	2.7%	44.1%	8.3%	3.6%	2.7%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.5%	0.1%	0.1%	0.1%	0.4%	-	0.1%	-	0.9%
		계약금액	3.9%	0.2%	0.2%	0.7%	0.3%	-	0.2%	-	1.7%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.3%	0.1%	0.3%	96.0%	0.6%	0.5%	0.1%	-	
		계약금액	0.1%	0.2%	1.1%	89.8%	0.8%	0.6%	0.3%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	1.8%	0.4%	0.4%	0.4%	1.3%	1.3%	0.4%	-	0.4%
		계약금액	6.4%	1.1%	0.3%	0.6%	3.0%	10.7%	0.0%	-	1.1%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	1.8%	1.3%	1.3%	85.0%	0.4%	1.3%	2.2%	-	
		계약금액	1.6%	2.2%	2.0%	55.2%	2.3%	7.9%	5.7%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 북 (계속)	공기업	계약건수	6.2%	1.4%	0.7%	1.0%	0.3%	1.0%	0.3%	-	7.6%
		계약금액	16.4%	4.6%	1.0%	0.8%	0.1%	0.8%	1.5%	-	21.0%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.3%	1.4%	2.1%	72.9%	3.1%	1.0%	0.7%	-	
		계약금액	0.1%	0.2%	7.0%	40.8%	4.8%	0.4%	0.4%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	4.9%	0.2%	0.2%	0.6%	1.6%	1.3%	0.9%	0.2%	4.7%
		계약금액	5.0%	0.7%	0.1%	0.0%	1.8%	1.3%	0.5%	0.2%	21.3%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.4%	2.3%	1.6%	74.5%	4.6%	1.1%	0.8%	-	
		계약금액	0.1%	1.5%	0.7%	50.4%	5.9%	10.0%	0.3%	-	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 남	정부 기관	계약건수	4.3%	1.1%	0.2%	0.9%	1.3%	0.2%	-	-	5.0%
		계약금액	21.8%	5.0%	0.7%	1.2%	0.1%	0.0%	-	-	5.5%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	경남	제주	
		계약건수	2.2%	1.7%	0.4%	3.3%	74.6%	2.2%	2.6%	-	
		계약금액	4.2%	1.7%	0.4%	1.2%	50.3%	5.1%	2.9%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.8%	0.1%	0.1%	0.1%	0.3%	0.1%	-	-	0.9%
		계약금액	3.5%	0.2%	0.4%	0.5%	0.4%	0.1%	-	-	4.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.1%	0.3%	0.1%	95.6%	0.4%	1.0%	0.0%	
		계약금액	0.6%	0.2%	1.1%	0.6%	87.0%	0.8%	0.3%	0.0%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 남 (계속)	공공 단체	계약건수	2.2%	0.9%	-	1.3%	0.9%	0.9%	-	-	2.6%
		계약금액	14.7%	2.1%	-	10.3%	0.6%	1.4%	-	-	15.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	경남	제주	
		계약건수	1.3%	0.9%	-	0.9%	87.0%	0.4%	0.9%	-	
		계약금액	3.0%	4.5%	-	3.0%	44.5%	0.1%	0.2%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	4.7%	1.4%	-	1.0%	1.7%	0.7%	0.3%	-	7.8%
		계약금액	24.6%	3.1%	-	1.5%	0.4%	9.0%	0.2%	-	9.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	경남	제주	
		계약건수	-	1.0%	2.0%	1.4%	76.0%	1.7%	0.3%	-	
		계약금액	-	1.1%	1.6%	0.5%	43.1%	4.7%	0.6%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	5.5%	0.9%	0.5%	0.2%	7.7%	0.5%	0.2%	0.4%	2.5%
		계약금액	34.0%	1.8%	0.1%	1.0%	9.1%	0.9%	0.2%	0.0%	13.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.4%	0.4%	1.5%	76.0%	0.9%	2.2%	0.2%	
		계약금액	0.1%	0.2%	0.2%	1.6%	31.6%	3.4%	1.7%	0.2%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 북	정부 기관	계약건수	5.0%	1.5%	2.8%	0.6%	0.2%	0.9%	0.2%	-	6.0%
		계약금액	17.8%	6.3%	1.8%	0.4%	0.2%	2.2%	0.4%	-	13.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	경남	제주	
		계약건수	2.1%	1.1%	1.3%	0.7%	2.6%	73.1%	1.3%	0.6%	
		계약금액	3.5%	1.7%	1.6%	0.9%	5.3%	40.1%	1.2%	2.8%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 북 (계속)	지방자치 단체	계약건수	0.9%	0.2%	0.4%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	-	1.2%
		계약금액	3.2%	2.3%	0.6%	0.5%	0.0%	0.7%	0.2%	-	3.5%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	경남	제주	
		계약건수	0.4%	0.3%	0.1%	0.5%	0.6%	94.5%	0.4%	0.1%	
		계약금액	1.2%	0.8%	1.0%	0.9%	1.6%	81.9%	1.5%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	2.8%	0.3%	1.3%	0.9%	-	0.9%	-	-	6.3%
		계약금액	14.6%	0.1%	0.1%	1.1%	-	3.3%	-	-	28.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	경남	제주	
		계약건수	0.6%	0.6%	0.9%	1.6%	1.3%	80.9%	1.3%	0.3%	
		계약금액	0.7%	0.4%	1.4%	2.6%	2.4%	43.2%	2.0%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	8.9%	2.2%	3.3%	1.1%	-	-	0.4%	-	3.8%
		계약금액	31.1%	5.5%	1.9%	5.5%	-	-	0.1%	-	10.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	경남	제주	
		계약건수	0.4%	1.6%	1.8%	0.2%	3.8%	69.9%	2.2%	0.2%	
		계약금액	0.5%	1.4%	2.5%	0.3%	9.2%	28.9%	2.2%	0.3%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	4.6%	1.6%	14.8%	0.3%	0.1%	0.3%	3.5%	-	2.7%
		계약금액	7.1%	5.1%	15.6%	4.5%	1.7%	0.5%	3.5%	-	7.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	경남	제주	
		계약건수	0.3%	1.0%	1.1%	0.4%	0.5%	66.4%	2.4%	0.1%	
		계약금액	0.1%	1.0%	2.0%	0.6%	4.2%	43.5%	3.2%	0.1%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 남	정부 기관	계약건수	4.6%	0.9%	0.7%	0.5%	0.2%	0.9%	0.7%	-	4.8%
		계약금액	24.2%	0.4%	1.0%	5.7%	1.0%	1.6%	1.2%	-	6.5%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.7%	1.8%	2.8%	0.5%	3.0%	1.8%	75.2%	0.9%	
		계약금액	2.3%	1.9%	3.3%	0.6%	7.2%	1.6%	40.8%	0.8%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.6%	0.4%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	-	0.9%
		계약금액	5.6%	1.5%	0.1%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	-	3.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.2%	0.5%	0.3%	0.2%	0.4%	0.3%	95.9%	-	
		계약금액	0.1%	0.2%	0.7%	0.4%	1.8%	0.7%	85.1%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	0.9%	0.4%	0.9%	0.4%	-	-	-	-	1.3%
		계약금액	1.6%	0.2%	-	0.5%	-	-	-	-	7.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	-	2.6%	1.3%	0.4%	1.3%	1.7%	88.8%	-	
		계약금액	-	12.0%	4.5%	0.5%	4.2%	3.5%	65.1%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공기업	계약건수	7.8%	1.8%	2.1%	1.5%	0.3%	1.5%	-	0.3%	9.3%
		계약금액	23.7%	12.4%	1.6%	10.6%	0.0%	0.9%	-	0.1%	25.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.9%	2.1%	2.1%	0.3%	2.4%	2.7%	64.9%	-	
		계약금액	0.4%	0.6%	2.4%	0.0%	3.9%	1.7%	16.7%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 남 (계속)	민간	계약건수	4.7%	13.4%	1.7%	0.2%	0.0%	0.1%	2.7%	-	2.2%
		계약금액	11.1%	13.6%	1.8%	2.5%	0.0%	0.5%	2.8%	-	17.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.1%	0.2%	0.4%	0.9%	1.5%	1.9%	69.7%	0.2%	
		계약금액	0.0%	1.6%	0.2%	0.3%	4.6%	4.2%	39.7%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
제 주	정부 기관	계약건수	-	-	-	-	-	-	-	-	4.3%
		계약금액	-	-	-	-	-	-	-	-	15.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	-	2.2%	2.2%	-	2.2%	-	4.3%	84.8%	
		계약금액	-	1.7%	1.4%	-	17.2%	-	8.6%	55.2%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	지방자치 단체	계약건수	0.2%	0.2%	-	0.3%	0.2%	-	-	-	0.3%
		계약금액	2.1%	0.1%	-	0.9%	0.7%	-	-	-	3.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	-	0.2%	0.2%	0.5%	0.5%	0.2%	0.2%	97.3%	
		계약금액	-	0.1%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	-	92.2%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	공공 단체	계약건수	-	-	-	1.8%	-	-	-	-	-
		계약금액	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	-	-	5.3%	-	1.8%	-	-	91.2%	
		계약금액	-	-	18.4%	-	-	-	-	81.6%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
제 주 (계속)	공기업	계약건수	4.5%	-	-	-	-	2.3%	-	-	4.5%
		계약금액	3.3%	-	-	-	-	29.8%	-	-	4.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	-	-	-	2.3%	2.3%	-	-	84.1%	
		계약금액	-	-	-	6.5%	1.0%	-	-	54.5%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	5.8%	0.9%	0.9%	0.9%	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	3.5%
		계약금액	22.0%	1.0%	0.7%	0.4%	1.0%	1.0%	0.4%	0.1%	10.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	-	0.2%	1.4%	0.8%	3.5%	1.2%	0.7%	78.5%	
		계약금액	-	0.1%	1.0%	2.7%	4.2%	0.6%	0.8%	53.3%	

주 : 작성일(2021.5) 현재 2019년도까지의 실적 통계만이 공개되어 있어 가장 최근 통계인 2019년 통계자료 활용
자료 : 대한건설협회(2020), 종합건설업조사

2. 전문건설업(2019년 기준, 원·하도급 합산)

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
서 울	정부 및 공공	계약건수	75.2%	0.3%	0.4%	2.9%	0.2%	0.5%	0.1%	0.0%	17.4%
		계약금액	74.6%	0.4%	0.9%	2.6%	1.7%	0.8%	0.2%	0.2%	14.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.3%	0.0%	
		계약금액	0.4%	0.8%	0.5%	0.6%	1.0%	0.3%	0.5%	0.1%	
	발주기관	구분	당해 지역	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	71.6%	0.9%	0.5%	3.0%	0.3%	0.3%	0.2%	0.0%	21.6%
		계약금액	66.1%	1.7%	0.9%	3.4%	0.8%	0.7%	0.1%	0.0%	22.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%	
		계약금액	0.4%	0.9%	0.6%	0.3%	0.6%	0.4%	0.4%	0.3%	
지역	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
부 산	정부 및 공공	계약건수	1.7%	89.0%	0.6%	0.3%	0.3%	0.1%	0.6%	0.0%	2.0%
		계약금액	4.7%	85.3%	0.3%	0.3%	0.7%	0.3%	0.3%	0.0%	3.4%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.1%	0.4%	0.3%	0.2%	1.2%	2.9%	-	
		계약금액	0.1%	0.2%	0.4%	0.7%	0.2%	1.2%	2.1%	-	
	발주기관	구분	서울	당해 지역	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	12.5%	69.8%	1.9%	0.4%	0.2%	0.3%	1.2%	0.0%	4.4%
		계약금액	22.1%	53.7%	2.3%	0.9%	1.1%	0.2%	1.8%	0.0%	6.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%	1.0%	7.6%	0.0%	
		계약금액	0.1%	0.3%	1.4%	0.5%	0.3%	0.9%	8.0%	0.0%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
대 구	정부 및 공공	계약건수	1.7%	1.0%	85.9%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	1.9%
		계약금액	13.0%	4.4%	63.9%	0.5%	1.2%	0.7%	0.1%	0.0%	5.3%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	0.1%	7.4%	0.5%	0.0%	
		계약금액	0.1%	0.4%	0.8%	0.5%	0.2%	7.7%	0.8%	0.4%	
	발주기관	구분	서울	부산	당해 지역	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	12.5%	4.9%	61.9%	0.4%	0.7%	0.4%	0.5%	0.0%	4.4%
		계약금액	19.6%	9.2%	45.0%	1.1%	4.0%	0.7%	1.0%	0.2%	6.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%	11.8%	1.3%	0.0%	
		계약금액	0.1%	0.8%	0.4%	1.1%	0.9%	7.8%	1.7%	0.2%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
인 천	정부 및 공공	계약건수	5.3%	0.3%	0.3%	81.4%	0.1%	0.4%	0.1%	0.0%	9.5%
		계약금액	14.8%	6.6%	4.1%	47.8%	1.2%	0.6%	0.3%	0.2%	12.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.3%	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.0%	
		계약금액	0.4%	2.0%	2.8%	3.1%	1.4%	0.8%	1.2%	0.7%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	당해 지역	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	34.4%	1.2%	0.6%	36.7%	0.4%	0.6%	0.2%	0.0%	22.3%
		계약금액	44.1%	4.6%	1.4%	14.3%	3.0%	1.1%	1.1%	0.1%	23.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.6%	0.9%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%	-	
		계약금액	0.1%	1.3%	1.0%	1.7%	1.6%	0.8%	0.8%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
광 주	정부 및 공공	계약건수	1.6%	0.2%	0.2%	0.3%	84.1%	0.3%	0.1%	0.0%	1.2%
		계약금액	6.3%	0.6%	0.2%	0.5%	70.4%	0.3%	0.1%	0.0%	2.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.1%	0.3%	0.5%	10.7%	0.1%	0.1%	0.0%	
		계약금액	0.4%	0.6%	0.3%	2.1%	14.9%	0.2%	0.2%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	당해 지역	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	12.0%	1.3%	0.6%	0.4%	61.9%	0.6%	0.1%	0.0%	3.8%
		계약금액	18.5%	0.9%	0.8%	0.7%	51.3%	0.4%	0.0%	0.0%	8.0%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	0.3%	0.4%	1.1%	17.0%	0.1%	0.3%	0.0%	
		계약금액	0.0%	0.3%	0.4%	1.2%	16.4%	0.4%	0.6%	0.0%	

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
대 전	정부 및 공공	계약건수	2.6%	0.4%	0.6%	0.2%	0.0%	85.0%	0.0%	1.2%	2.7%
		계약금액	10.1%	0.6%	1.2%	0.5%	0.0%	65.8%	0.1%	1.4%	7.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	1.4%	3.1%	1.6%	0.4%	0.4%	0.2%	-	
		계약금액	1.5%	2.3%	4.2%	1.7%	1.1%	1.3%	0.4%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	당해 지역	울산	세종	경기
	민간	계약건수	15.2%	0.7%	1.0%	1.0%	1.0%	65.6%	0.1%	0.8%	6.6%
		계약금액	20.6%	1.7%	1.7%	1.5%	1.5%	34.5%	1.6%	25.4%	6.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.1%	1.8%	4.6%	0.9%	0.2%	0.2%	0.2%	-	
		계약금액	0.0%	0.9%	2.2%	0.5%	0.4%	0.5%	0.3%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
울 산	정부 및 공공	계약건수	1.9%	5.7%	1.4%	0.2%	0.5%	0.3%	80.1%	-	3.2%
		계약금액	5.4%	6.0%	1.3%	0.6%	0.4%	1.0%	74.8%	-	2.6%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.2%	0.3%	0.5%	0.7%	0.5%	2.6%	1.9%	-	
		계약금액	0.6%	0.2%	0.6%	0.7%	1.0%	0.9%	3.9%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	당해 지역	세종	경기
	민간	계약건수	5.8%	8.6%	1.9%	0.6%	0.2%	0.1%	74.9%	0.0%	2.8%
		계약금액	13.2%	10.5%	2.3%	0.7%	0.3%	0.2%	61.4%	0.4%	5.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
		계약건수	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%	0.4%	1.6%	2.6%	0.0%	
		계약금액	0.0%	0.2%	0.9%	0.2%	1.1%	1.1%	1.7%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
세 종	정부 및 공공	계약건수	4.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	12.3%	0.0%	64.9%	4.4%
		계약금액	21.2%	0.9%	3.2%	0.7%	4.0%	16.3%	0.0%	25.9%	9.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.3%	2.5%	6.5%	0.5%	1.1%	0.6%	0.3%	-	
		계약금액	0.1%	3.4%	5.3%	1.5%	6.9%	0.9%	0.0%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	당해 지역	경기
	민간	계약건수	20.9%	0.9%	1.6%	1.4%	5.1%	22.2%	0.2%	9.8%	20.4%
		계약금액	20.8%	1.7%	2.8%	1.1%	4.3%	12.6%	0.0%	31.9%	16.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.1%	7.4%	7.5%	0.5%	0.8%	0.8%	0.4%	-	
		계약금액	0.1%	1.6%	3.5%	0.0%	1.0%	1.1%	1.1%	-	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
경 기	정부 및 공공	계약건수	7.5%	0.3%	0.2%	1.7%	0.2%	0.4%	0.1%	0.1%	86.6%
		계약금액	24.2%	1.5%	0.9%	4.4%	2.0%	2.3%	0.4%	0.1%	55.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.0%	
		계약금액	0.7%	1.1%	1.4%	1.1%	2.6%	1.1%	0.9%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	당해 지역
	민간	계약건수	37.6%	1.3%	0.8%	5.0%	0.7%	0.9%	0.3%	0.1%	48.4%
		계약금액	47.0%	3.0%	1.7%	5.1%	2.7%	1.1%	0.8%	1.7%	29.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.4%	1.1%	1.4%	0.4%	0.5%	0.9%	0.3%	0.1%	
		계약금액	0.2%	2.4%	1.8%	0.6%	0.9%	1.0%	0.8%	0.1%	

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
강 원	정부 및 공공	계약건수	1.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	2.5%
		계약금액	10.2%	4.6%	0.8%	1.8%	0.4%	2.0%	0.7%	0.1%	8.8%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	93.7%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.4%	0.2%	0.0%	
		계약금액	64.8%	1.4%	1.5%	0.4%	0.6%	1.0%	0.8%	0.0%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	21.3%	1.1%	1.1%	2.4%	0.7%	0.8%	0.3%	0.1%	14.7%
		계약금액	28.3%	7.8%	2.5%	3.7%	1.5%	2.1%	1.5%	0.1%	18.8%
		구분	당해 지역	충북	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	51.9%	2.5%	1.0%	0.3%	0.6%	0.8%	0.5%	0.0%	
		계약금액	12.0%	1.9%	0.9%	0.4%	15.1%	0.8%	2.4%	0.1%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 북	정부 및 공공	계약건수	1.6%	0.2%	0.4%	0.3%	0.1%	2.0%	0.1%	0.2%	2.5%
		계약금액	8.3%	0.7%	1.0%	1.2%	0.9%	4.5%	0.3%	0.4%	12.5%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.5%	90.0%	0.9%	0.3%	0.3%	0.5%	0.2%	-	
		계약금액	1.0%	65.0%	1.9%	0.6%	0.6%	1.0%	0.2%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	15.2%	0.7%	1.3%	1.7%	0.9%	6.3%	0.4%	0.4%	15.9%
		계약금액	28.9%	1.3%	1.2%	2.5%	2.4%	4.2%	0.5%	0.2%	22.6%
		구분	강원	당해 지역	충남	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.5%	49.3%	3.5%	0.8%	0.5%	2.3%	0.3%	0.0%	
		계약금액	0.5%	27.9%	2.3%	1.2%	1.1%	2.1%	1.3%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
충 남	정부 및 공공	계약건수	1.5%	0.2%	0.3%	0.4%	0.2%	2.9%	0.0%	0.5%	2.3%
		계약금액	11.1%	0.8%	0.6%	3.0%	0.9%	5.8%	0.2%	0.6%	8.3%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.2%	0.6%	89.2%	0.8%	0.3%	0.5%	0.2%	0.0%	
		계약금액	0.6%	1.2%	61.7%	1.7%	1.2%	0.8%	1.5%	0.0%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	16.8%	0.6%	1.0%	2.0%	1.2%	10.2%	0.8%	0.8%	15.1%
		계약금액	28.7%	1.8%	1.1%	3.5%	3.0%	5.4%	2.7%	0.6%	18.3%
		구분	강원	충북	당해 지역	전북	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.2%	2.5%	41.6%	2.0%	2.9%	1.7%	0.6%	0.0%	
		계약금액	0.2%	2.8%	19.6%	2.6%	6.2%	1.8%	1.5%	0.2%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 북	정부 및 공공	계약건수	1.0%	0.2%	0.1%	0.1%	0.5%	0.4%	0.0%	0.0%	1.0%
		계약금액	11.2%	2.5%	0.1%	0.3%	1.9%	0.9%	0.1%	0.3%	7.0%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.0%	0.2%	0.3%	95.1%	0.9%	0.1%	0.1%	0.0%	
		계약금액	0.1%	1.8%	1.4%	69.2%	2.3%	0.3%	0.7%	0.0%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	7.7%	0.9%	0.8%	1.5%	6.6%	2.1%	0.3%	0.1%	5.0%
		계약금액	16.7%	1.5%	1.2%	2.2%	9.4%	1.8%	0.5%	0.2%	10.0%
		구분	강원	충북	충남	당해 지역	전남	경북	울산	제주	
		계약건수	0.1%	0.3%	1.2%	67.9%	3.9%	0.8%	0.8%	0.1%	
		계약금액	0.1%	1.3%	1.5%	45.8%	4.1%	1.2%	1.9%	0.5%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
전 남	정부 및 공공	계약건수	0.9%	0.2%	0.1%	0.1%	4.8%	0.1%	0.0%	0.0%	1.0%
		계약금액	6.3%	1.2%	0.6%	0.7%	7.3%	0.2%	0.1%	0.1%	5.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	울산	제주	
		계약건수	0.1%	0.1%	0.1%	0.6%	91.4%	0.1%	0.3%	0.0%	
		계약금액	0.4%	0.5%	0.7%	16.0%	58.1%	0.9%	1.1%	0.0%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	6.8%	1.3%	0.5%	0.6%	15.2%	0.4%	0.4%	0.0%	3.7%
		계약금액	16.2%	3.2%	1.4%	2.7%	10.2%	0.7%	1.6%	0.1%	7.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	당해 지역	경북	울산	제주	
		계약건수	0.1%	0.4%	0.6%	1.5%	66.6%	0.7%	1.0%	0.0%	
		계약금액	0.1%	0.9%	1.1%	1.1%	48.7%	2.1%	2.6%	0.0%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 북	정부 및 공공	계약건수	0.8%	0.3%	3.8%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	1.1%
		계약금액	7.1%	2.5%	8.2%	1.0%	1.3%	0.6%	1.5%	0.0%	6.7%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	울산	제주	
		계약건수	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	92.3%	0.4%	0.0%	
		계약금액	0.5%	0.5%	1.3%	0.5%	0.8%	66.5%	1.0%	0.1%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	6.4%	3.9%	18.2%	0.7%	0.3%	0.5%	1.8%	0.0%	5.5%
		계약금액	17.5%	4.2%	16.7%	2.0%	2.0%	1.2%	1.6%	0.2%	9.8%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	당해 지역	울산	제주	
		계약건수	0.2%	0.6%	0.5%	0.2%	0.5%	59.1%	1.5%	0.0%	
		계약금액	0.6%	1.3%	0.8%	0.8%	1.4%	37.4%	2.4%	0.0%	
지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
경 남	정부 및 공공	계약건수	0.7%	2.1%	0.6%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.0%	1.4%
		계약금액	11.2%	11.4%	1.6%	0.4%	0.6%	0.9%	0.8%	0.0%	6.9%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.4%	1.0%	92.4%	-	
		계약금액	0.3%	1.0%	0.3%	0.5%	2.4%	1.1%	60.7%	-	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	7.6%	21.2%	3.2%	0.5%	0.6%	0.3%	1.8%	0.0%	3.9%
		계약금액	21.5%	18.4%	2.7%	1.9%	2.6%	2.2%	1.4%	0.1%	13.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	당해 지역	제주	
		계약건수	0.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.5%	1.2%	58.1%	0.0%	
		계약금액	0.1%	1.5%	0.6%	0.7%	1.0%	1.6%	30.4%	0.1%	

(단위 : %)

지역	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
제 주	정부 및 공공	계약건수	0.9%	0.7%	0.3%	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	1.9%
		계약금액	8.5%	3.9%	0.1%	1.5%	0.2%	0.7%	0.1%	0.1%	5.2%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%	0.5%	0.9%	0.3%	92.7%	
		계약금액	0.1%	0.3%	2.3%	0.6%	4.1%	1.1%	0.9%	70.2%	
	발주기관	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
	민간	계약건수	11.0%	3.9%	1.0%	0.3%	3.0%	0.6%	0.2%	0.1%	4.2%
		계약금액	32.1%	1.5%	1.8%	0.3%	1.5%	0.6%	0.4%	0.0%	9.1%
		구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	당해 지역	
		계약건수	0.0%	0.4%	0.3%	0.6%	0.3%	0.5%	0.8%	72.9%	
		계약금액	0.0%	1.9%	0.5%	0.3%	2.9%	0.3%	0.5%	46.2%	

주 : 1) 작성일(2021.5) 현재 2019년도까지의 실적 통계만이 공개되어 있어 가장 최근 통계인 2019년 통계자료 활용.
2) 종합건설업과 달리 전문건설업의 경우 시공지역과 본사 소재지가 함께 분류되어 있는 통계의 경우 발주기관 정보가 '정부 및 공공', '민간'으로만 구분·제시하고 있어 관련 통계 활용.

자료 : 대한전문건설협회(2020), 전문건설업통계조사.

지역건설산업 활성화 정책 수요 도출 설문조사

부탁의 말씀

우리 중앙정부와 지방자치단체는 지역경제 내에서의 지역건설산업의 위상과 중요성에 대한 이해를 바탕으로 그동안 지역건설산업 활성화를 위해'물량 배분 및 공급', '산업경쟁력 강화', '지역건설기업 육성' 등을 목적으로 다양한 정책을 입안·추진해 왔습니다.

하지만, 이러한 중앙정부와 지방자치단체의 노력에도 불구하고 사업 규모에 따른 세밀한 정책이나 지역별 수주 현황 등 특성을 고려한 맞춤형 지역건설산업 활성화 정책의 입안·추진에 있어서는 여전히 미흡한 부분이 있는 것으로 파악됩니다.

이에 본 설문조사를 통해 지역건설기업이 체감하는 지역건설산업의 현황과 그간 추진해 온 활성화 정책의 효과, 기업 경영에의 애로사항 및 개선 필요사항 등을 파악하여 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 수립 시 활용하고자 하오니 적극 협조를 부탁드립니다.

* 본 조사는 통계조사 목적 외에는 절대로 사용하지 않으며, 익명으로 처리되어 분석 후 즉시 파기할 것을 약속드립니다.

(재)한국건설산업연구원

※ 통계처리를 위한 응답자 특성에 관한 질문입니다.

<table>
<tr><th colspan="4">응답자 기본정보(V 표시)</th></tr>
<tr><td colspan="2">업종</td><td colspan="2">①종합건설업 ②전문건설업 ③전기공사업 ④정보통신공사업
⑤건설엔지니어링업 ⑥건축사</td></tr>
<tr><td colspan="2">본사
소재지</td><td colspan="2">①서울 ②강원 ③충남</td></tr>
<tr><td colspan="2">상시
종업원 수</td><td colspan="2">①5명 미만 ②5~10명 미만 ③10~30명 미만 ④30~100명 미만
⑤100~300명 미만 ⑥300명 이상</td></tr>
<tr><td colspan="2">업력</td><td colspan="2">①3년 이내 ②7년 이내 ③15년 이내 ④30년 이내 ⑤30년 이상</td></tr>
<tr><td colspan="2">지역 면허
활동 기간</td><td colspan="2">①3년 이내 ②7년 이내 ③15년 이내 ④30년 이내 ⑤30년 이상</td></tr>
<tr><td rowspan="6">업종</td><td>종합
건설업</td><td colspan="2">①토건 ②토목 ③건축 ④조경 ⑤ 산업·환경설비</td></tr>
<tr><td>전문
건설업</td><td colspan="2">①실내건축 ②토공 ③미장방수조적 ④석공 ⑤도장 ⑥비계구조물
⑦금속구조물창소 ⑧지붕판금건축물조립 ⑨철콘 ⑩기계설비
⑪상하수도 ⑫보링그라우팅 ⑬철도궤도 ⑭포장 ⑮수중 ⑯조경식재
⑰조경시설물 ⑱강구조물 ⑲철강재설치 ⑳삭도설치 ㉑준설
㉒승강기설치 ㉓가스시설 ㉔난방시공 ㉕시설물유지관리</td></tr>
<tr><td>전기 및
정보통신
공사업</td><td colspan="2">①전기공사업 ②정보통신공사업</td></tr>
<tr><td rowspan="3">건설엔지
니어링</td><td>건설엔지니어링</td><td>①종합 ②설계·사업관리 ③품질검사</td></tr>
<tr><td>엔지니어링활동</td><td>①엔지니어링업 ②엔지니어링컨설팅업</td></tr>
<tr><td>건축사</td><td></td></tr>
</table>

◐ 다음은 지역 건설경기에 대한 진단 및 전망, 경영상태와 관련된 설문입니다 ◑

■ 지역 건설경기 동향 및 전망

[문1] 귀사가 체감하는 최근(12개월 이내) 지역(본사 소재지)의 건설경기는 어떻습니까?

매우 좋은 편이다 ←①——②——③——④——⑤→ 매우 나쁜 편이다

[문2-1] 최근 귀사가 체감하는 지역 건설경기를 과거와 비교하여 주십시오(∨표시).

지역 건설경기		① 대폭 개선	② 개선	③ 변화 없음	④ 악화	⑤ 대폭 악화
2-1-1.	**5년 전**과 비교 (민간건축경기 호황 이전)					
2-1-2.	**2년 전**(2018년)과 비교					

[문2-2] (대폭 악화, 악화로 응답한 경우) '5년 전'과 '2년 전' 대비 최근 지역 건설경기가 악화된 대표적 이유를 각각 두 가지씩 체크하여 주십시오(V표시)

대폭 악화 또는 악화된 이유	5년 전 비교	2년 전 비교
① 정부·지자체의 SOC 등 건설투자 축소 정책으로 인한 공공공사 물량 감소		
② 부동산 규제 강화 등으로 인한 민간공사 물량 감소		
③ 전염병 등 불가항력 사유로 인한 건설경기 위축 및 공공·민간 물량 감소		
④ 건설산업을 둘러싼 대외 경제환경의 악화(설비투자 감소)		
⑤ 다른 지역의 지역건설산업 보호정책 강화에 따른 공사 수주기회 제약		
⑥ 역내 제한된 공사물량에 대한 관내 지역업체 간 수주경쟁 심화		
⑦ 역내 발주공사에 대한 타 지역업체의 진입 확대로 수주경쟁 심화		
⑧ 가격 중심의 입·낙찰제도에 따른 이익감소(낙찰률 하락 등)		
⑨ 불합리한 제도(현실과 괴리가 큰 공사단가 등)로 인한 수익성 악화		
⑩ 각종 규제(하도급/환경/안전 등) 강화에 따른 공사비 상승		
⑪ 건설현장 내 노조 활동 심화/민원 발생 증가로 인한 수익성 악화		
⑫ 기타 (_____)		

[문3-1] 향후 지역 건설경기는 어떨 것으로 전망하는지 체크하여 주십시오(∨표시).

건설경기		① 매우 긍정	② 긍정	③ 변화 없음	④ 비관	⑤ 매우 비관
3-1.	단기(1~2년 내)					
3-2.	중·장기(3년 이후)					

[문3-2] (매우 비관, 비관으로 응답한 경우) 향후 지역 건설경기가 악화될 것으로 전망하는 이유를 '단기(1~2년 내)'와 '중·장기(3년 이후)'에 대해 각각 두 가지씩 체크하여 주십시오(V표시).

매우 비관 또는 비관으로 전망하는 이유	단기 (1~2년 내)	중장기 (3년 이후)
① 정부·지자체의 건설투자 축소 정책으로 공공공사 물량 감소 지속 예상		
② 부동산 규제 강화 등으로 인한 민간공사 물량 감소 지속 예상		
③ 전염병 등 불가항력 사유로 인한 건설경기 위축 및 공공·민간 물량 감소		
④ 건설산업을 둘러싼 대외 경제환경의 악화(설비투자 감소) 지속 예상		
⑤ 다른 지역의 지역건설산업 보호정책 강화에 따른 수주기회 지속 축소 예상		
⑥ 역내 제한된 공사물량에 대한 관내 지역업체 간 수주경쟁 심화 지속 예상		
⑦ 역내 발주공사에 대한 타 지역업체 진입 확대 가속화로 수주경쟁 심화 예상		
⑧ 가격 중심의 입·낙찰제 운영 기조 지속에 따른 이익감소 문제 계속 예상		
⑨ 불합리한 제도개선 미흡으로 인한 수익성 악화 계속 발생 예상		
⑩ 각종 규제(하도급/환경/안전 등) 신설·강화로 인한 공사비 부족 심화 예상		
⑪ 현장 내 노조 활동 심화/민원 발생 증가 확대로 인한 수익성 악화 심화 예상		
⑫ 기타 (_____)		

■ 지역 건설기업의 경영상태

[문4-1] 귀사의 최근 경영상황은 지금 어떠한 상황입니까?

매우 좋은 편이다 ←①——②——③——④——⑤→ 매우 나쁜 편이다

[문4-2] (4-1번 문항에서 ④ 혹은 ⑤로 응답한 경우) 나쁘다고 느끼는 원인은 무엇입니까?(※중복 응답 가능)

① 공사 수주 감소

② 건설공사의 비용 상승(인건비, 자재비, 기타 비용 등)

③ 저가(하)도급으로 인한 채산성 악화

④ 대금 지연·미지급 및 대물 지급으로 인한 자금 유동성 경직

⑤ 물가상승률 미반영, 추가공사 미반영 등 건설공사의 추가적 손실 발생

⑥ 일반관리비 등 기업운영비용 상승에 따른 재무여건 악화

⑦ 자사의 경영관리 및 기술 역량 등 경쟁력 저하

⑧ 기타 (_____)

[문5] 현재 경영 애로의 가장 주된 요인을 체크하여 주십시오.

① 정책 및 제도적 요인　　② 내부 경영상 요인

③ 시장·환경적 요인　　④ 기타(_____)

■ 타 지역으로의 진출 계획 유 · 무

[문6-1] 최근 2년 내 본사 소재지 지역 외 발주공사 입찰에 참여해 수주에 성공하신 적이 있습니까?

① 있다　　② 없다(☞6-2로)

[문6-2] (6번 문항에서 ②를 선택한 경우) 향후 본사 소재지 지역 외 공사입찰에 참여하실 의향이나 계획이 있습니까?

① 있다(☞6-3으로)　　② 없다(☞6-4로)

[문6-3] (6-2번 문항에서 ①을 선택한 경우) 향후 본사 소재지 지역 외 공사에 참여하려는 이유는 무엇입니까? (※중복 응답 가능)

① 본사 소재 지역 내 공사 물량 감소 또는 지나친 업체 수 등으로 인한 과잉 경쟁	
② 공사 실적 확보 필요성	
③ 본사 소재지 지자체의 지역건설산업 활성화 지원 정책 미흡으로 인한 다른 지역 진입	
④ 타 지역의 공사 물량 증가 또는 수주 기회 확대 예상	
⑤ 업종 추가/전환 등 경영상의 전략적 판단	
⑥ 기타(_____)	

[문6-4] (6-2번 문항에서 ②를 선택한 경우) 타 지역 발주공사 수주에 참여하지 않으려는 이유는 무엇입니까? (※중복 응답 가능)

① 이미 안정적인 수주시장 확보(충분한 수주물량)	
② 본사 소재지 지자체의 강력한 지역건설기업 보호 정책	
③ 다른 지역 시장의 수주 기회 또는 역량, 정보 부족	
④ 건설경기 불확실성으로 인한 업종 전환, 폐업 등 대안 모색 중	
⑤ 기타(_____)	

◐ 다음은 현행 지역건설업 보호 · 육성 정책 · 제도의 효과성에 대한 질문입니다. ◑

■ 중앙정부 '지역건설업 보호 · 육성 정책 · 제도'의 효과성에 대한 인식 및 활용 정도

현재 정부는 「국가 및 지방계약법」 등 관계 법령을 통해 지역건설업체의 보호 및 육성을 위한 다음과 같은 제도들을 운영하고 있습니다.	
① 지역제한경쟁 입찰제도	• 일정 금액 미만 공공공사(국가계약법상 추정가격 78억원 미만, 지방계약법상 추정가격 100억원 미만 종합공사)에 대해서는 해당 지자체 관할 구역 안에 있는 업체만이 입찰에 참가할 수 있도록 하는 제도
② 지역의무 공동도급제	• 국가계약법상 추정가격 78억원 미만 또는 지방계약법상 입찰참가자격으로 지역을 제한하지 아니하는 입찰로서 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정할 경우 공사현장을 관할하는 지자체에 주된 영업소가 있는 자를 공동수급체의 구성원으로 반드시 포함시키도록 하는 제도
③ 지역업체 참여도 평가	• 기재부 계약예규 상 입찰참가자격사전심사(PQ)에 있어 지역업체의 지분율을 기준으로 평가하거나 행안부 예규에 따라 PQ와 적격심사 시 지역업체가 공동도급 구성원으로 참가한 경우 수행능력평가의 심사항목(일부 심사항목 제외)별 평가점수에 가산비율을 적용하여 평가하는 제도
④ 지역경제 기여도 평가	• 종합심사낙찰제·종합평가낙찰제 공사의 낙찰자 평가 시 공동수급체 구성원 중 해당 공사현장 소재 지역업체 참여비율에 따라 가점을 부여하는 제도

[문7] 정부의 이러한 정책들의 효과성 정도를 어떻게 평가하십니까?

매우 효과적 ←—①———②———③———④———⑤—→ 전혀 효과 없음

[문8] 귀사의 입장에서 우리 정부의 상기 4개 정책이 실제 수주에 있어 각각 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?

① 지역제한경쟁입찰제도	① 매우 효과적	② 효과적	③ 보통	④ 별로 효과 없음	⑤ 전혀 효과 없음
② 지역의무공동도급제	① 매우 효과적	② 효과적	③ 보통	④ 별로 효과 없음	⑤ 전혀 효과 없음
③ 지역업체 참여도 평가	① 매우 효과적	② 효과적	③ 보통	④ 별로 효과 없음	⑤ 전혀 효과 없음
④ 지역경제 기여도 평가	① 매우 효과적	② 효과적	③ 보통	④ 별로 효과 없음	⑤ 전혀 효과 없음

[문9] 귀사에서는 최근 5년 내 다음 4가지 지역건설산업 보호·육성을 위한 우리 정부의 제도를 활용하여 수주 활동을 한 적이 있습니까?
(활용한 경험이 있는 경우 모두 V 체크)

① 지역제한경쟁 입찰제도		② 지역의무 공동도급제		③ 지역업체 참여도 평가 (PQ, 적격)		④ 지역경제 기여도 평가 (종심제·종평제)	
9-1		9-2		9-3		9-4	

[문10] 귀사의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부의 정책 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?(1순위와 2순위를 각각 선택하여 주십시오)?

1순위 : (　　)　2순위 : (　　)

① 지역제한경쟁입찰제　② 지역의무공동도급제
③ 지역업체 가점·배점제　④ 기타 지역기업 참여에 따른 인센티브 제도

■ 지자체 지역건설산업 활성화 관련 조례에 대한 인식 및 평가

[문11] 귀사가 속한 본사 소재지의 광역 및 기초지자체에서 지역건설산업 활성화를 위해 지역건설산업 활성화 조례를 제정·시행 중인 것을 알고 계십니까?

매우 잘 알고 있음 ←①——②——③——④——⑤→ 전혀 알지 못함

[문12] (문11에서 ①~③번으로 응답한 경우) 귀사가 속한 본사 소재지의 지역건설산업 활성화 조례가 향후 지역건설산업 발전에 있어 긍정적 성과를 창출하는 데 기여할 것이라 생각하십니까?

매우 그렇다 ←①——②——③——④——⑤→ 전혀 아니다

[문13] (문11에서 ①~③번으로 응답한 경우) 귀사가 속한 본사 소재지 지자체에서 시행 중인 지역건설산업 활성화 조례는 다음과 같은 내용을 규정하고 있습니다(일부 지역 특성에 따라 상이). 각 사안별 도움 여부를 체크하여 주십시오(V 표시).

주요 내용	① 전혀 도움 안됨	② 도움 안됨	③ 보통 이다	④ 도움 됨	⑤ 매우 도움됨
지역건설산업 발전을 위해 건설산업 관련 제도개선, 건설 신기술 정보 제공 등 다양한 지원시책을 지속적으로 발굴 추진하도록 하는 조항이 회사의 운영에 도움이 된다.					
각종 개발사업의 적극적인 추진으로 지역건설산업체의 수주량을 증대하도록 하는 조항이 회사의 운영에 도움이 된다.					
시정명령, 영업정지등을 받은 부실 지역건설산업체의 지속적인 정비 활동이 회사의 경쟁력 강화에 도움이 된다.					
건설공사의 공구분할 또는 분할발주 조항이 회사의 수주 활동에 도움이 된다.					
추정가격 100억원 미만의 건설공사에 대해 예정가격 산정 시 표준시장단가(실적공사비)를 적용하지 않도록 한 조항이 회사의 이익개선에 도움이 된다.					
지역건설산업에 참여하는 대표사의 경우 지역중소건설업체와의 공동도급비율을 49% 이상하도록 권장하고 있는 조항이 회사의 수주 활동에 도움이 된다.					
지역건설산업에 참여하는 건설업자의 경우 지역건설산업체의 하도급 비율을 60% 이상하도록 권장하고 있는 조항이 회사의 수주 활동에 도움이 된다.					
민간이 개발하는 지역건설산업에 대한 지역건설산업체의 공동참여 및 직접시공 비율을 확대하는 조항이 회사의 수주 활동에 도움이 된다.					
지역건설산업체의 자재 및 장비사용이 활성화되도록 지역 생산 자재 및 지역건설장비를 우선 사용하도록 권장하는 조항이 회사의 수주 활동에 도움이 된다.					

■ 지자체 지역건설산업 활성화 관련 주요 정책에 대한 인식 및 효과성 평가

지자체 지역건설산업 활성화 관련 주요 정책 추진 예시	
① 지역건설산업 보호 및 육성	• 도시재생 뉴딜사업 추진 지원, 지역SOC 확충, 공모사업 등을 통한 신사업 발굴(물량 확보) • 관내 공공기관 건설공사(용역) 등 발주계획 조사·배포 • 지역제한경쟁입찰 대상 공사의 경우 특성을 고려한 공동도급 방식 적용 권장 • 분할발주 조건 충족 시 기본계획단계부터 검토하여 공구분할 등 공사 분할발주 추진 • 공동주택 등 대형 민간 건설공사 지역건설업 참여 확대 지원 • 건설자재 및 인재 채용, 신기술·신공법 설명회·박람회·전시회 등 개최 • 관내 건설자재 생산기업 목록 배포
② 지역건설기업 경쟁력 향상 유도	• 관내 소규모공사 적정공사비 확보를 위한 설계기준 마련 • 관내 건설공사 지역건설업 활용 현황 조사 및 향상 독려 • 관내 건설기업 경영자금 저리 지원을 위한 정책자금 마련 • 관내 강소건설기업 육성 정책 추진 • 기술인력 불법대여 단속 • 위장전입 등 페이퍼컴퍼니 단속
③ 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선	• 관내 건설공사 하도급 불공정행위 실태조사 실시/종합대책 마련 • 건설공사 공무원 대상 직무교육 실시
④ 건설공사의 품질 · 환경 · 안전 확보	• 건설현장 안전 강화를 위한 교육 및 정책설명회 개최 • 건설 관련 품질 · 안전 관리요령, 시험 방법, 법규 등의 실무 역량 향상을 위한 책자 발간 • 혹서기 건설현장 근로자 건강관리 및 안전사고 방지를 위해 관내 건설공사 현장에 대한 공사중지 등 특별 안전대책 마련 • 여름철 우기 대비 건설사업장 안전점검 실시
⑤ 지역건설산업의 제도적 기반 혁신 확충	• 관내 국가계약 대상 발주기관과 지역건설산업 활성화를 위한 정규 회의 체계 마련 • 지역건설산업 활성화 위원회 확대 개편 및 위상 재정립

[문14] 귀사가 속한 본사 소재지 (광역)지자체에서 시행해 온 상기 5가지 정책 분야에 대한 만족도 정도를 표시해 주십시오.

구 분	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
① 지역건설산업 보호 및 육성					
② 지역건설기업 경쟁력 향상 유도					
③ 지역건설산업의 불공정 거래구조 개선					
④ 건설공사 품질, 환경, 안전 확보					
⑤ 지역건설산업 제도적 기반 혁신 및 확충					

◐ 다음은 '지역건설산업 활성화 방안' 과 관련된 질문입니다. ◑

■ 지역건설산업 발전(활성화)을 위한 바람직한 정책 방향

[문15] 향후 지역건설산업 활성화를 위해 중앙정부 및 지자체가 추진해야 할 다음의 추진 전략과제 중 운선순위로 선택해야 할 사항은?(3개 선택)

구 분	선 택
① 건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대	
② 역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대	
③ 지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적 · 제도적 지원책 마련	
④ 적정공사비 지급을 위한 제도적 지원책 마련	
⑤ 발주자·원도급자, 대·중소, 원·하도급 간 불공정거래 방지 및 상생협력 강화	
⑥ 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제	
⑦ 건설기업 기술경쟁력 강화 유도(품질 제고 및 안전사고 예방, 기술개발 지원 등)	
⑧ 튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축(저리자금 대출, 경영지원 확대 등)	
⑨ 지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진	

[문16] 건설투자 적정예산 배정·적기 집행, 투자예산 확대를 위해 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 역내 건설투자 예산 확대	
② 건설투자 확대를 위한 신규사업 발굴 강화 및 적극 개발	
③ 중소규모 민간투자사업 발굴 및 활성화, 생활형SOC의 민간자본 활용 확대	
④ 기타(_____)	

[문17] 역내 건설기업 수주 확대 및 수익성 제고를 위한 제도 지원 확대를 위해 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 추진해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)

구 분	선 택
① 페이퍼컴퍼니 및 불법 하도급 기업 단속	
② 지역제한 대상 역내 발주 공공공사의 경우 지역제한 적용 확대	
③ 공사/용역 분할발주 등을 통한 지역제한 입찰 확대	
④ 역내 발주 공공공사에 대한 지역건설기업 공동도급 비율 준수, 하도급 비율 확대	
⑤ 지역 내 발주 국가 공공공사의 지역의무공동도급, 지역제한 제도 활용 확대	
⑥ 보상지연으로 인한 사업발주 지연 최소화	
⑦ 기타(_____)	

[문18] 지역건설기업의 민간 건설공사(용역)에 대한 역내 건설기업의 수주 확대 및 수익성 제고를 위해 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 역내 대형 민간 건설사업장 상시 모니터링을 통해 주요 사업장을 대상으로 상생협력 체결	
② 역내 민간 건설사업장 중 지역업체 하도급률 50% 미만 및 공정률 50% 이하 현장을 중심으로 방문 및 지역건설기업 참여 확대 요청	
③ 민간공사 인·허가 단계별 각종 위원회 평가 시 지역건설기업 참여 유도를 위한 내부 평가 기준 및 절차 정비(지역건설기업 참여 유도를 위한 인센티브 등)	
④ 민간 발주공사 대상 지역건설기업 활용 확대 유도를 위해 용적률 완화 등 인센티브 제공	
⑤ 역내 종합건설업의 대기업 협력업체 등록 지원 추진	
⑥ 기타(　　)	

[문19] 지역 내 민간 건설시장 활성화를 위한 정책적·제도적 지원책 마련 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (2개 선택)

구 분	선 택
① 낙후 지역에 대한 선별적 정부규제 완화	
② 토지이용규제 정비 및 한시적 완화를 통한 민간투자 확대 유도	
③ 일정 규모 이하 중소 건설기업에 대한 후분양 등 금융규제 완화	
④ 도시재생 뉴딜사업 시 지역건설기업 참여 비중 확대	
⑤ 생활밀착형 인프라 사업 시 지역건설기업 참여 비중 확대	
⑥ 노후 인프라에 대한 민간투자사업 활성화 등 신수요 창출 방안 모색	
⑦ 기타(　　)	

[문20] 적정공사비 지급을 위한 제도적 장치 강화 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 중앙 및 지역별 품셈 고도화, 간접비 제비율 기준 마련 등을 통한 공사비 현실화 추진	
② 적정한 예정가격 산정을 위한 계약심사제도 등 관련 제도개선	
③ 민간 발주공사의 계약서 부당특약 검토 및 표준계약서 활용 확대 관련 제도 강화	
④ 건설공사 공기연장 간접비 지급기준 개선	
⑤ 지역별·공종별 적정 공기산정 방안 마련	
⑥ 기타(　　)	

[문21] 건설생산체계 내 불공정거래 방지 및 상생협력 강화 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① (건설사) 적정공사비, 공기연장 간접비 등 공사대금 현실화를 위한 제도적 지원책 마련 (건설eng.) 용역 기간 연장에 따른 실비 지급 등 용역비 현실화를 위한 제도개선	
② (건설사) 민간공사 표준도급계약서, 원·하도급 간 표준하도급계약서 등 표준계약서 사용 권장 (건설eng.) 설계표준계약서, 감리용역표준계약서 등 건설엔지니어링 분야 표준계약서 사용 권장	
③ 부당·불공정행위에 대한 실태점검 및 처벌 강화	
④ 부당·불공정행위 방지를 위한 관련 규제 발굴 및 적용 확대	
⑤ 상생협력을 위한 체계적 평가시스템 구축	
⑥ 원·하도급 간, 대·중소기업 간 기술 및 인력 교류 확대 유도	
⑦ 원·하도급 간, 대·중소기업 간 협력 강화를 위한 인센티브 부여	
⑧ 수평적 구조의 공사발주 강화(주계약자 공동도급제 확대 등)	
⑨ 기타(　　)	

[문22] 부적격·부실업체 시장 퇴출 및 진입 억제 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 건설업 등록기준 수시 실태조사 및 입찰·계약 전 적격심사 대상업체 등록기준 적합 여부 확인	
② 부실 건설기업 퇴출 시스템 정비(공공공사 낙찰자 전수 조사 시행 등)	
③ 상습 체불업체, 불법 하도급업체, 무등록 업체 등에 대한 감시활동 및 처벌 강화	
④ 시공계획 점검 및 이행 여부 확인(인력배치 등)	
⑤ 하도급 계약 적정성에 대한 사전 점검 강화	
⑥ 우수 중소건설기업 인증제도 확대 시행	
⑦ 기타(_____)	

[문23] 건설기업 기술경쟁력 강화 유도 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 역내 건설기업에 대한 R&D 지원 강화	
② 한국건설기술연구원과의 MOU 체결을 통한 공동기술 개발 지원 체계 마련	
③ 신기술, 특허 등 지적재산권 보유 기업에 대한 입찰가점 등 인센티브 부여	
④ 지자체 주도 스마트 건설사업 추진 등 공공공사 발주 시 신기술 적극 적용	
⑤ 공사 현장에 대한 점검 등 직접적인 품질 및 안전관리 강화	
⑥ 우수 건설기업 인증제도 도입 및 인증기업에 대한 지원책 마련	
⑦ 기타(_____)	

[문24] 튼튼한 건설산업 육성을 위한 제도 기반 구축 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 지역맞춤형 강소건설기업 및 중소건설업 육성지원 정책 강화	
② 지역건설시장 참여 확대 정책을 통한 중소건설업 육성 간접 지원	
③ 건설기업의 각종 중소기업 지원 프로그램(중소벤처기업부 사업 등) 참여 유도 및 제약요인 제거	
④ 지역 발주공사 선급금 보증수수료 특별 인하 및 지원(재정 활용 직접 지원 또는 보증기관과의 MOU 체결을 통한 우수기업 수수료 인하 추진 등)	
⑤ 신용보증기금, 지역신용보증재단, 시중은행 등과의 연계를 통한 저리자금 대출	
⑥ 공제조합 출자 비중이 낮은 영세 건설기업에 시중 금융기관 보증수수료 또는 대출이자 지원	
⑦ 영세기업 대상 지역보증기관을 통한 특별보증 규모 확대 및 한계기업 지원 프로그램 마련	
⑧ 중소건설기업의 경영 애로 완화를 위한 컨설팅, 경영진단, 교육 등 지원프로그램 발굴 및 시행	
⑨ 우수 중소건설기업 인증제도 도입 및 인증기업 대상 재정·행정 지원 확대	
⑩ 기타(_____)	

[문25] 지역 생산자재·장비 사용 확대 및 근로자에 대한 고용 촉진 관련 우리 정부 및 지자체가 중점적으로 노력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 공사 발주 시 지역 생산자재·장비, 근로자에 대한 우선 사용 및 일정 고용률 준수 권장	
② 지역자재·장비 구매 및 사용(임대) 촉진을 위한 전시회 등 홍보 활동 강화	
③ 일정 비율 이상 지역생산 자재·장비, 근로자 고용 건설기업에 대한 입찰 인센티브 부여	
④ 역내 거주 근로자(건설기능인력)에 대한 고용 촉진을 위한 전산시스템 구축 등 지원책 마련	
⑤ 건설 일용직 근로자 채용 시 인건비 지원	
⑥ 주휴수당, 고용보험 등을 반영한 예정가격 산정을 통해 일용직 근로자 처우 확대	
⑦ 기타(_____)	

■ 지자체 지역건설산업 활성화 조례 개정 관련 의견

[문26] 향후 귀사가 속한 본사 소재지 지자체에서 지역건설산업 활성화 조례 개정 시 추가되었으면 하는 사항은 무엇입니까?(2개 선택)

구 분	선 택
① 발주자·원도급, 원·하도급 관계에 있어 불공정행위 근절 등을 위한 별도 전담부서 또는 신고센터 마련(또는 강화)	
② 제한입찰 참가 자격조건을 등록업종, 자격·면허 등에 대해 2종 이상 또는 복합 보유 조건으로 제한하는 경우, 서로 다른 면허를 가진 복수업체의 공동입찰 참가 허용	
③ 제한입찰 참가 자격요건을 관련 분야 시공실적으로 제한하는 경우 공사의 규모·양 또는 추정가격의 반영비율 한도 제한	
④ 민간 건설공사의 지역건설기업 참여 확대를 위한 근거 마련	
⑤ 분할 또는 분리 가능 공사가 통합 발주된 경우와 300억원 이상 건설공사의 경우 입찰참가자에게 하도급 상생협력 계획서를 첨부토록 하여 지역건설사업자 참여율 제고	
⑥ 지역건설근로자의 안전 및 보건, 재해 예방을 위한 시책 마련	
⑦ 지역건설산업 활성화에 기여한 건설기업·개인에 대한 포상 및 예우 지원	
⑧ 지역의무공동도급 적용 확대를 위한 구체적 대상 사업 근거 규정 마련	
⑨ 민관 공동참여 지역건설산업활성화 위원회 설치 및 운영을 위한 근거 마련	
⑩ 국가발주공사의 지역건설기업 활용 확대를 위한 협의체 설치 근거 마련	
⑪ 지역하도급 권고 비율 조례 명시를 통한 공공공사 하도급 참여기회 확대 근거 마련	
⑫ 기타(_____)	

■ 지역건설산업 발전을 위한 제언

[문27] 지역건설산업 활성화 정책 추진과 관련한 효과적인 운영방안과 관련한 의견이 있으시면 자유롭게 기재하여 주십시오.

♤ 바쁘신 중에도 적극적으로 협조해 주셔서 감사합니다.♤

부록 4 (가칭)중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화 위원회 설치 및 운영 관련 「건설산업기본법」 시행령 개정안

대통령령 제 호

건설산업기본법 시행령 일부개정령안

제12장 중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화 위원회

제90조(설치 및 기능) ① 법 제46조제1항 및 제3항에 따른 위원회란 중소건설업 및 중소건설용역업의 육성과 지방건설경기 활성화를 통한 국민경제의 발전을 도모하기 위해 설치한 중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화 위원회(이하 “지역건설산업 활성화 위원회”)를 말한다.

② 지역건설산업 활성화 위원회는 중소건설사업자 진흥과 지역건설산업 활성화를 위한 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 설치한 위원회이다.

③ 제2항에 따른 지역건설산업 활성화 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화 정책의 기본 방향 설정 및 중장기 기본계획 수립
2. 중소건설사업자 지원시책과 지역건설산업 활성화에 영향을 미치는 정책의 발굴·조정 및 평가
3. 중소건설사업자의 참여 기회 확대
4. 지역건설산업 활성화를 위한 법·제도개선 및 기반 확충 방안
5. 중소건설사업자 참여 기회 확대와 지역건설산업 활성화 정책의 이행상황 점검·평가

6. 중소건설사업자 지원 및 지역건설산업 활성화에 필요한 재원 조달 및 인력 확보 방안
7. 그 밖에 지역건설산업 활성화 위원회의 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회의 회의에 부치는 상황

제91조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 30명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 국토교통부 제1차관이 되고, 부위원장은 국토교통부장관이 지정한 국토교통부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명으로 한다.

③ 지역건설산업 활성화 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 기획재정부 및 행정안전부, 중소벤처기업부장관과 조달청장이 지정한 건설 또는 중소건설기업 지원 관련 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 각 1명
2. 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 건설 관련 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 각 1명
3. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조제1항 및 같은 법 별표에 따른 국토연구원과 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조제1항 및 같은 법 별표에 따른 한국건설기술연구원, 「한국지방행정연구원 육성법」에 따른 한국지방행정연구원장이 지정한 관련 분야 연구위원
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 성별을 고려하여 위원장이 위촉하는 5명 이하의 위원
   가. 법 제50조에 따른 건설사업자의 단체 임원
   나. 중소건설기업 육성 및 지역건설산업 활성화와 관련한 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 위원회의 업무를 지원하기 위하여 위원회에 국토교통부 소속 4급 이상의 공무원을 간사위원으로 임명하며, 간사위원은 제3항의 위원이 된다.

제92조(위원의 임기) ① 제91조제3항제4호에 따른 위원(이하 “위촉위원”이라 한다)의 임기는 2년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 위촉위원은 임기가 만료된 경우에도 후임위원이 위촉될 때까지 그 직무를 수행할 수 있다.

제93조(위원의 해촉) 위원장은 위촉위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑)할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

제94조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이, 위원장과 부위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지명하는 위원이 위원장의 직무를 대행한다.

제95조(회의) ① 위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원장은 상정된 안건의 협의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 안

건과 관련된 관계 행정기관 · 공공단체나 그 밖의 기관 · 단체의 장이 지정한 인원 또는 민간전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

④ 회의는 반기별 1회 개최를 기본으로 하고 그 외 필요시 위원장의 판단에 따라 수시 개최할 수 있다.

제96조(지역위원회) ① 지역건설산업 활성화 위원회는 지역 단위의 건설산업 현황과 중소건설기업 육성과 지원에 관한 정책 등에 다양한 의견을 수렴하기 위하여 필요한 경우 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 지방자치단체의장과 협의하여 지역위원회를 둘 수 있다.

② 지역위원회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 성별을 고려하여 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 지방자치단체의장이 위촉한다.

1. 「지방자치법」 제2조제1항 및 제2항에서 정한 지방자치단체에 소속한 5급 이상의 공무원
2. 지역 건설산업 정책 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

제97조(관계 기관 등에 대한 협조 요청 등) ① 지역건설산업 활성화 위원회는 법 제46조제3항 및 제47조제1항에 따라 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 전문가의 의견을 듣거나, 관계 행정기관 · 공공단체나 그 밖의 기관 · 단체 등에 자료 제출 또는 의견 제시 등의 협조를 요청할 수 있다.

② 지역건설산업 활성화 위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 관계 전문가 또는 기관 · 단체 등에 조사나 연구를 의뢰할 수 있다.

③ 지역건설산업 활성화 위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 설문조사, 공청회 및 세미나 개최 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있다.

제98조(수당 등) ①지역건설산업 활성화 위원회의 위원, 지역위원회의 위원,

관계 공무원 및 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당, 여비와 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 소관 업무와 직접 관련되어 지역건설산업 활성화 위원회 및 지역위원회에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제99조(운영세칙) 이 영에 규정한 것 외에 지역건설산업 활성화 위원회와 지역위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

부록 5 지역건설산업 활성화 촉진 조례(표준 전부개정안)

OO 조례 제 호

OO 지역건설산업 활성화 촉진 조례 전부개정조례안

제1조(목적) 이 조례는 OOOO 건설산업의 활성화를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지역건설산업”이라 함은 OOOO(이하 “△”라 한다) 관할구역 안에서 경영하는 「건설산업기본법」(이하 “법”이라 한다)에 따른 건설업과 건설용역업 또는 다른 법령에 따라 등록한 공사업, 건설자재의 제조·유통업, 「건설기계관리법」에 따른 건설기계사업자 중 건설기계대여업을 말한다.
2. “지역건설산업체”라 함은 법인인 경우에는 법인등기부등본에, 개인인 경우에는 사업자등록증에 주된 영업소의 소재지를 △로 하여 지역건설산업을 영위하는 업체를 말한다. 다만, 수해 등 재해로 인한 복구공사 참여와 기타 정책 수혜를 위하여 120일 이전에 △내 등록한 업체는 제외한다.
3. “지역중소건설업체”란 「중소기업기본법 시행령」 제3조제1항에 따른 기준을 갖춘 지역건설산업체를 말한다.
4. “지역건설근로자”란 임금을 목적으로 건설사업이나 건설사업장에 고용된 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조에 따른 건설근로자를 말한다.

제3조(△의 책무) ① OOOOO□(이하 "□□"이라 한다)는 지역건설산업의 발전을 위하여 경쟁력 있는 지역건설업체의 육성과 건설산업 관련 제도개선, 건설 신기술 정보제공 등 다양한 지원시책을 지속적으로 발굴 추진한다.

② □□는 도시 및 주거환경정비사업 등 각종 개발사업의 적극적인 추진으로 지역건설산업체의 수주량을 증대하는데 노력한다.

③ □□는 법 제81조, 제82조 및 다른 법령에 따른 시정명령, 영업정지 등을 받은 부실 지역건설산업체의 지속적인 정비로 지역건설산업의 경쟁력 강화를 도모한다.

④ □□는 건설공사의 불공정 하도급 행위에 대한 지속적인 지도단속을 통하여 하도급의 공정한 거래가 정착될 수 있도록 개선대책을 강구하여야 한다.

⑤ □□는 OOOO에 소재지를 두고 있지 않은 건설산업체가 지역건설사업에 참여하는 경우 지역건설산업체의 참여 및 참여 확대를 권장할 수 있고, 이를 위한 인·허가, 착공 전·후 및 준공 등의 과정별 실태 파악과 대책을 수립하여야 하며, 이의 이행사항을 매년 점검하여 대책을 수립하여야 한다.

⑥ □□는 지역건설근로자의 일자리 창출과 고용안정에 대한 시책을 수립하여 적극 시행하여야 한다.

제4조(지역건설산업체의 책무) ① 지역건설산업체는 업체간 불필요한 과당경쟁을 자제하고, 각종 건설부조리 근절과 부실설계 및 부실시공 방지 등 건전한 지역건설산업 정착을 위하여 노력하여야 하며, 지역건설산업 실태조사 시 적극 협조하여야 한다.

② O내에서 건설산업을 시행하는 업체는 지역민의 우선 고용, 지역생산 자재 및 지역건설장비의 우선 사용을 위하여 노력하여야 한다.

제5조(실태조사) ① □□는 지역건설산업체의 면허 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정 여부, 성실 설계·시공 여부 등을 판단하기 위하여 건설산업 실태조사 추진계획을 매년 수립하여야 한다.

② □□는 제1항의 건설산업 실태조사 추진계획에 따라 다음 각 호의 사항을 포함한 실태조사를 연 1회 실시하여야 한다. 이 경우 실태조사를 위하여 필요한 때에는 건설산업 관련 협회에 협조를 요청할 수 있다.

1. 지역건설산업체의 도급 및 하도급 참여에 관한 사항
2. 자재 및 장비 사용에 관한 사항
3. 하도급의 적정 여부에 관한 사항
4. 성실 설계·시공 여부에 관한 사항
5. 무자격 시공에 대한 사항
6. 지역건설산업체가 확보한 건설 신기술·특허에 관한 사항
7. 그 밖에 지역건설산업의 건전한 발전을 위하여 필요한 사항

③ 제2항에 따른 실태조사를 행하는 경우에는 조사 7일 전까지 조사 일시·이유 및 내용 등에 대한 조사계획을 조사대상 건설산업체에 통지하여야 한다.

④ □□는 제2항에 따른 실태조사 결과를 분석하여 OOOO 인터넷 홈페이지 등에 게재할 수 있다.

⑤ 제2항에 따른 실태조사의 대상 범위 등 실태조사에 필요한 세부사항은 규칙으로 정한다.

제5조의2(부실・부적격업체 단속 등) ① □□는 다음 각 호에 해당하는 불법행위 등 부적격 사항에 대해 단속할 수 있다.

1. 법 제10조 및 같은 법 시행령 제13조에 따른 등록기준 미달(기술능력, 자본금, 시설・장비・사무실, 보증가능금액)
2. 법 제40조에 따른 건설기술인의 배치 위반
3. 기타 일시적인 OO 내 사무실 운영 등 부적격업체로 판정되는 경우

② 제1항에 해당하는 행위를 단속하기 위하여 종합건설업체에 대해서는 직접, 전문건설업체에 대해서는 관할 시・군(또는 관할 자치구)과 합동으로 단속할 수 있다.

③ 효율적인 단속을 위해 관련 기관 및 전문가 등의 지원을 받을 수 있으며,

수시 단속 및 정기 단속 등의 지원을 받을 수 있으며, 수시 단속 및 정기 단속 등의 반복으로 단속할 수 있다.

④ □□는 건설사업자와 계약을 체결하는 절차를 이행할 때 법 제83조 및 제83조의2에 따라 부적격업체로 적발되는 등의 사유가 발생하면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 및 제30조의2, 제31조, 같은 법 시행령 제92조에 의해 적격심사를 배제하거나 낙찰자 결정을 취소할 수 있다.

⑤ 제1항에도 불구하고 전자문서 등으로 제1항제1호에서 제4호에 따른 위반행위의 신고가 접수된 경우와 과태료 또는 과징금 처분을 받은 업체 중 체납 기간이 3년 이상인 업체에 대해 실태조사 또는 수시 단속 및 정기 단속을 할 수 있다.

⑥ 제2항 및 제3항에 따른 단속은 단속의 효율을 위해 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장이 법 제49조에 의한 실태조사 또는 □□가 본조에 의한 단속을 실시한 지 1년 이내의 업체는 제외할 수 있다.

⑦ □□는 부적격업체에 대한 단속을 위해 전담부서를 구성·운영할 수 있으며, 필요한 경우 현장 확인을 위한 전문 인력을 채용할 수 있다.

제6조(활성화 계획 수립 및 평가) ① □□는 3년 단위로 OOOO 지역건설산업 활성화 계획(이하 “활성화 계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 제1항의 활성화계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 활성화 계획의 기본목표 및 방향
2. 지역건설산업 경기변동 현황과 예측
3. 기존 활성화 계획의 추진성과 평가
4. 지역건설산업체 및 지역중소건설업체의 수주율·수주액 제고 등 추진 목표
5. 지역건설산업 활성화 추진전략 및 체계
6. 제3호 이외에 □□가 자체적으로 추진한 지역건설산업 발전의 각종 정책

에 대한 영향평가 결과

7. 그 밖에 □□가 지역건설산업의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ □□는 활성화 계획의 정성적·정량적 추진 목표에 대한 달성 현황을 매년 O의회에 보고하여야 한다. 다만, 제5조의 실태조사 시 전단의 내용이 포함되어 있는 경우에는 이를 갈음할 수 있다.

제7조(건설공사의 분할발주) ① □□는 지역건설산업체의 공사참여 기회를 확대하기 위하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조제1항 각 호에 해당하는 공사에 대한 분할발주 가능 여부를 판단함에 있어 예산 편성과 기본설계 등 사업의 계획단계부터 공구분할 가능 여부 등에 대하여 적극적으로 검토·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 공구분할 또는 분할발주의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조제1항에 따른 국제입찰에 의하는 대상 금액 이상의 사업
2. 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에 따라 지역제한을 적용받는 추정가격 이상의 사업
3. 수해 등 재해로 인한 복구공사

제8조(공동도급 활성화) □□는 지역건설산업체 간의 공생 발전을 위하여 분담이행방식, 공동이행방식 등을 적극 활용하여 공동도급이 활성화될 수 있도록 적극 노력하여야 한다.

제9조(지역건설산업체의 공동수급체 등 참여 권장) ① □□는 OOOO에서 시행하는 공공공사 및 민간이 개발하는 건설공사에 대하여 해당 공사의 시공 품질 저하 또는 원활한 공동수급체 구성을 저해하지 아니하는 범위에서 지역건설산업체의 공동도급 비율과 하도급 비율이 극대화될 수 있도록 다음

각 호의 내용을 적극 권장할 수 있다.

1. 지역건설산업에 참여하는 대표사의 경우 지역중소건설업체와의 공동도급 비율을 49퍼센트 이상
2. 지역건설산업에 참여하는 건설사업자는 지역건설산업체와의 하도급 비율을 60퍼센트 이상
3. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조제1항 단서에 따라 분할발주가 가능한 공사가 통합발주된 경우, 해당 공사에 대한 지역건설사업자 참여
4. 민간이 개발하는 지역건설산업에 대한 지역건설산업체의 공동참여 또는 하도급 비율의 확대

② □□는 제1항의 사항을 성실히 이행한 건설사업자와 법 제2조제10항에 따른 발주자에게 별도의 인센티브를 제공할 수 있다.

③ 법 제2조제1항에 따른 발주자는 다음 각 호에 따라 지역건설산업체와의 공동도급 비율 및 하도급비율을 입찰공고문에 명시할 수 있다.

1. 국제입찰 대상공사의 경우 : 지역공동도급 49퍼센트 이상 권장
2. 국내입찰 대상공사의 경우 : 지역의무공동도급 49퍼센트 이상 권장
3. 지역업체 하도급 비율 60퍼센트 이상 권장

제10조(입찰참가 자격 완화) ① □□는 건설공사를 발주함에 있어 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관련 규정의 범위를 확대하여 입찰참가자격을 과다하게 제한하여서는 아니 된다.

② 제한입찰에서 입찰참가 자격조건을 등록업종, 자격·면허 등에 대해 2종 이상 또는 복합 보유조건으로 제한하는 경우 특별한 사유가 없는 한 이들 제한조건을 충족시키기 위해 두 개 이상의 입찰참가업체가 공동계약 방식에 의하는 것을 허용할 수 있다.

③ 제한입찰에서 입찰참가 자격조건을 관련 분야 시공실적으로 제한하는 경우 당해 공사 규모·양 또는 추정가격의 3분의 1을 원칙으로 하되, 공사의 특성,

경쟁성, 공사의 난이도, 계약방법 등을 감안하여 조정할 수 있다.

제11조(적정한 예정가격의 결정) ① □□ 및 「지방공기업법」에 따라 OOOO가 설립한 공사의 장, 계약담당자는 건설공사를 발주함에 있어 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조에 따라 예정가격을 결정하여야 하며, OOOO 관내 지방자치단체의 장에게 이를 권고하여야 한다.

② 제1항에 따른 예정가격을 결정함에 있어 계약담당공무원은 기초금액을 산정할 때에는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건, 계약목적물의 품질·안전 확보 등을 종합적으로 고려하여 적정한 금액을 반영하여야 하며, 물량·단가의 오류 시정 등 합리적인 사유 없이 삭감하여서는 아니 된다.

제12조(지역민·지역건설근로자의 우선 고용) ① □□는 OOOO에서 건설산업을 시행하는 건설사업자 등에게 지역민과 지역건설근로자를 우선 고용하도록 적극 권장하여야 한다.

제13조(지역 생산자재 및 장비 등 우선 사용) ① □□는 OOOO에서 경영하는 건설자재의 제조·유통업자와 「건설기계관리법」에 따른 건설기계사업자 중 건설기계대여업자의 자재 및 장비(이하 "지역 생산자재 및 장비"라 한다) 사용이 활성화되도록 필요한 홍보 활동을 할 수 있다.

② □□는 지역 생산자재 및 장비 사용이 활성화되도록 지역 내 생산자재를 관급자재로 공급하거나 우선 사용하도록 권장할 수 있다.

② □□는 지역건설산업체가 확보한 건설 신기술·특허를 우선 사용하도록 권장할 수 있다.

제14조(인센티브 등) ① □□는 지역건설산업의 보호·육성 및 지역건설산업 활성화를 권장하기 위해 지역건설산업체 및 OOOO 관내 공공 발주기관을 대상으로 다음 각 호와 같이 지원할 수 있다.

1. 지역중소건설업체 대상 중소기업 육성기금·경영안정자금의 우선·우대지원 및 신용 보증 우선적 보증
2. 지역건설산업체 대상 홍보
3. 지역건설산업 활성화에 기여한 △ 관내 기초지자체에 대한 교부금 상향
4. 지역건설산업 활서오하에 기여한 △ 소속 및 △ 관내 기초지자체 소속 공무원과 「지방공기업법」에 의하여 △가 설립한 공사 임·직원에 대한 포상
5. 기타 □□가 필요하다고 인정하는 행정적·재정적 지원

제15조(지역건설산업활성화위원회) ① □□는 지역건설산업 활성화 촉진을 위하여 OOOO 지역건설산업활성화위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다.

1. 경쟁력 있는 지역건설산업체 지원 및 육성에 관한 사항
2. 지역건설산업체의 수주율 제고 및 하도급 참여 확대를 위한 방안에 관한 사항
3. OOOO 관내 주요 건설사업에 지역건설산업체 참여 확대를 위한 방안에 관한 사항
4. 부실 설계·시공 방지에 관한 사항
5. 지역건설산업체의 애로사항 수렴 및 해소에 관한 사항
6. 건설산업 실태조사 추진계획의 수립에 관한 사항
7. 건설산업 관련 제도개선 및 법령개선 건의에 관한 사항
8. 제O조에 따른 자랑스러운 건설인의 선정에 관한 사항
9. 제9조제2항에 따른 인센티브 지원에 관한 사항
10. 그 밖에 □□가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

③ 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 21명 이내의 위원으로 구성한다.

④ 위원장은 ◎◎◎가 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원은 다음

각 호의 사람 중에서 □□가 임명 또는 위촉하며, 공무원, 건설사업자, 민간인 등의 구성원이 적절한 균형을 유지하도록 하여야 한다.

1. △ 소속 3급 이상 공무원
2. △ 의회에서 추천하는 사람
3. △ 관내 기초지자체 소속 5급 이상 공무원
4. OO지방조달청에서 추천하는 4급 이상 공무원
5. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 관내 지역본부에서 추천하는 사람
6. 「지방공기업법」에 따라 OOOO가 설립한 공사에서 추천하는 사람
7. 건설산업 관련 협회에서 추천하는 사람
8. 건설산업과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 사람
9. 그 밖에 □□가 필요하다고 인정하는 사람

⑤ 위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례만 연임할 수 있으며, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다. 다만, 공무원인 위원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑥ 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄하며, 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

⑦ 위원회의 회의는 연 2회 소집하는 정기회의와 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 소집하는 임시회의로 구분하며, 위원장이 회의를 소집하고자 하는 때에는 회의 개최 7일 전까지 회의일시·장소 및 심의안건을 각 위원에게 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑧ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑨ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 및 서기 각 1명을 두되, 간사는 건설업 업무 담당 과장이 된다.

⑩ 위원회에 참석한 위원에 대하여는 「OOOO 각종 위원회 실비 변상 조례」에 따라 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑪ 위원회는 원활한 운영을 위하여 관련 공무원, 기관, 단체, 기업의 임직원, 전문가를 회의에 참석토록 요청할 수 있으며, 필요시 공청회·세미나의 개최, 설문조사 등을 통해 여론을 수집하거나 의견을 청취할 수 있다.

⑫ 그 밖에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제16조(실무팀 구성 등) ① □□는 위원회를 효율적으로 운영하기 위하여 실무팀을 구성·운영한다.

② 실무팀은 지역건설산업 활성화를 위한 각종 자료수집과 위원회의 기능을 보조한다.

③ 실무팀은 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계전문가, 기관, 단체 등에 조사 또는 연구를 의뢰하거나, 자체적으로 조사 또는 연구를 수행할 수 있으며, 이 경우 예산의 범위에서 필요한 경비를 지급할 수 있다.

④ 실무팀장은 건설업 업무 담당 과장이 되고, 팀원은 OOOO 건설산업 관련 부서의 사무관과 건설산업 협회 사무처장 등 10명 이내로 구성한다.

⑤ 실무팀의 회의는 분기마다 1회 소집하며, 필요한 경우에 수시로 소집할 수 있다.

제17조(자랑스러운 건설인 선정) ① □□는 제5조제2항에 따른 실태조사를 통하여 지역건설산업의 활성화에 기여한 지역건설산업체를 제15조에 따른 위원회의 심의를 거쳐 자랑스러운 건설인으로 선정할 수 있다.

② 제1항에 따른 자랑스러운 건설인의 선정기준은 다음 각 호와 같다.

1. 지역건설산업체에 다양한 참여기회를 제공한 건설산업체
2. 지역건설산업 발전에 기여한 공이 객관적으로 인정되는 건설산업체
3. 그 밖에 납세자의 성실의무 이행 등 사회적으로 인정되는 건설산업체

③ 제2항의 자랑스러운 건설인 선정기준에 따른 평가항목, 세부 사항, 평가 방법, 배정범위, 납세자의 성실의무 이행 등 평가 세부 기준은 규칙으로 정한

다.

제18조(예우 및 지원) ① □□는 자랑스러운 건설인에게 예산의 범위에서 다음 각 호의 예우 및 지원을 할 수 있다.

1. OOOO 중소기업 운전·육성자금 및 신용보증 특례 지원
2. 선정된 기업 및 기업인에 대한 홍보
3. OOOO 주요행사 초청 및 OOOO 주관 문화행사 공연 관람권 등 지급
4. 그 밖에 □□가 필요하다고 인정하는 행정적·재정적 지원

② 제1항에 따른 예우 및 지원기간은 자랑스러운 건설인 인증서를 수여한 날부터 2년으로 한다.

제19조(적용배제) □□는 자랑스러운 건설인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제18조에 정한 예우 및 지원을 중단할 수 있다.

1. 산업재해 등 사회적 물의를 일으킨 경우
2. 부도 등으로 3월 이상 휴업·폐업 중이거나 금융기관에서 불량거래처로 규제된 경우
3. 업종 변경 등으로 지정 당시의 업종을 영위하지 아니하는 경우
4. 그 밖에 □□가 필요하다고 인정하는 경우

제20조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부록 6 「시설물안전법」에 따른 주요 시설물에 대한 지역별 현황

1. 안전 등급별 소재지별 사용 연수 현황(2020년 12월 기준)

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
총 계		153,561	29,020	105,971	12,174	421	41	5,934
서울	소계	17,910	2,075	13,324	1,336	32	4	1,139
	10년 미만	3,108	1,564	1,444	18	-	-	82
	10년 이상 20년 미만	5,547	2361	5,103	50	-	-	133
	20년 이상 30년 미만	4,441	128	4,010	192	2	1	108
	30년 이상	4,814	122	2,767	1,076	30	3	816
부산	소계	9,376	1,642	6,935	393	42	1	363
	10년 미만	2,388	1,211	1,120	9	-	1	47
	10년 이상 20년 미만	2,531	195	2,239	33	2	-	62
	20년 이상 30년 미만	2,710	166	2,445	53	4	-	42
	30년 이상	1,747	70	1,131	298	36	-	212
대구	소계	5,996	1,120	4,623	165	-	-	88
	10년 미만	1,447	716	712	5	-	-	14
	10년 이상 20년 미만	1,908	156	1,718	18	-	-	16
	20년 이상 30년 미만	1,805	161	1,570	60	-	-	14
	30년 이상	836	87	623	82	-	-	44

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
인천	소계	6,587	1,135	4,864	409	20	-	159
	10년 미만	1,793	838	945	2	-	-	8
	10년 이상 20년 미만	1,927	128	1,729	11	1	-	58
	20년 이상 30년 미만	1,997	114	1,798	45	3	-	37
	30년 이상	870	55	392	351	16	-	56
대전	소계	3,812	458	2,982	272	7	2	91
	10년 미만	697	229	462	3	-	-	3
	10년 이상 20년 미만	1,177	105	1,035	27	-	-	10
	20년 이상 30년 미만	1,235	85	1,071	70	-	-	9
	30년 이상	703	39	414	172	7	2	69
광주	소계	4,047	752	2,979	249	18	-	49
	10년 미만	996	529	457	3	-	-	7
	10년 이상 20년 미만	1,208	114	1,045	36	1	-	12
	20년 이상 30년 미만	1,329	72	1,158	82	4	-	13
	30년 이상	514	37	319	128	13	-	17
울산	소계	2,998	778	1,965	179	5	-	71
	10년 미만	1,034	566	451	11	-	-	6
	10년 이상 20년 미만	1,018	151	812	39	-	-	16
	20년 이상 30년 미만	649	49	520	57	2	-	21
	30년 이상	297	12	182	72	3	-	28

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
세종	소계	1,479	547	856	64	1	-	11
	10년 미만	1,147	499	641	5	-	-	2
	10년 이상 20년 미만	118	22	79	14	-	-	3
	20년 이상 30년 미만	104	13	69	20	-	-	2
	30년 이상	110	13	67	25	1	-	4
경기	소계	37,931	7,550	27,819	1,495	73	4	990
	10년 미만	10,975	6,186	4,601	51	1	1	135
	10년 이상 20년 미만	12,823	790	11,536	263	1	-	233
	20년 이상 30년 미만	10,716	423	9,545	565	1	-	182
	30년 이상	3,417	151	2,137	616	70	3	440
강원	소계	8,653	1,837	4,737	1,341	27	-	711
	10년 미만	1,795	983	756	24	1	-	31
	10년 이상 20년 미만	2,881	524	1,800	393	1	-	163
	20년 이상 30년 미만	2,487	245	1,508	419	7	-	308
	30년 이상	1,490	85	673	505	18	-	209
충북	소계	6,717	1,320	4,140	1,058	26	2	171
	10년 미만	1,696	919	725	34	1	-	17
	10년 이상 20년 미만	2,034	246	1,438	269	3	-	78
	20년 이상 30년 미만	1,378	92	1,011	245	4	-	26
	30년 이상	1,609	63	966	510	18	2	50

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
충남	소계	8,680	1,760	5,822	983	24	5	86
	10년 미만	2,270	1,145	1,102	11	2	-	10
	10년 이상 20년 미만	2,595	305	2,014	251	1	-	24
	20년 이상 30년 미만	2,061	198	1,551	286	2	3	21
	30년 이상	1,754	112	1,155	435	19	2	31
전북	소계	7,237	1,131	4,837	1,035	38	6	190
	10년 미만	1,447	676	707	41	-	-	23
	10년 이상 20년 미만	2,480	310	1,921	196	1	-	52
	20년 이상 30년 미만	1,724	75	1,340	270	7	1	31
	30년 이상	1,586	70	869	528	30	5	84
전남	소계	7,161	1,522	4,105	978	41	8	507
	10년 미만	1,907	745	1,049	67	-	1	45
	10년 이상 20년 미만	1,980	475	1,277	123	-	-	105
	20년 이상 30년 미만	1,799	227	1,101	286	8	1	176
	30년 이상	1,475	75	678	502	33	6	181
경북	소계	12,463	2,470	8,005	1,167	38	7	776
	10년 미만	2,953	1,573	1,257	64	-	-	59
	10년 이상 20년 미만	3,530	567	2,526	239	1	-	197
	20년 이상 30년 미만	3,221	223	2,348	370	11	-	269
	30년 이상	2,759	107	1,874	494	26	7	251

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
경남	소계	11,492	2,772	7,200	985	25	2	508
	10년 미만	3,879	2,047	1,625	62	-	-	145
	10년 이상 20년 미만	3,443	414	2,684	269	1	-	75
	20년 이상 30년 미만	2,590	227	2,058	248	2	2	53
	30년 이상	1,580	84	833	406	22	-	235
제주	소계	1,022	151	778	65	4	-	24
	10년 미만	97	35	57	4	-	-	1
	10년 이상 20년 미만	269	58	196	7	-	-	8
	20년 이상 30년 미만	331	33	259	28	2	-	9
	30년 이상	325	25	266	26	2	-	6

2. 안전 등급별 소관 기관별 소재지 현황(2020년 12월 기준)

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
총 계		153,561	29,020	105,971	12,174	421	41	5,934
국토교통부 소관	소 계	27,804	6,651	17,963	2,754	8	1	427
	서울	496	76	394	25	-	-	1
	부산	454	121	274	21	-	-	38
	대구	617	189	411	17	-	-	-
	인천	561	147	382	5	1	-	26
	대전	535	63	430	42	-	-	-
	광주	298	77	207	6	-	-	8
	울산	398	143	216	28	-	-	11
	세종	224	74	132	18	-	-	-
	경기	5,444	1,403	3,659	266	2	-	114
	강원	3,160	706	1,841	590	1	-	22
	충북	2,179	457	1,258	448	-	1	15
	충남	2,178	421	1,488	255	1	-	13
	전북	2,074	384	1,494	168	-	-	28
	전남	2,633	751	1,634	201	-	-	47
	경북	4,033	1,035	2,520	458	1	-	19
	경남	2,475	596	1,588	205	2	-	84
	제주	45	8	35	1	-	-	1

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
중앙행정기관 소관	소 계	21,268	1,974	15,566	2,613	55	4	1,056
	서울	3,120	273	2,146	365	1	-	335
	부산	1,474	130	1,234	77	4	1	28
	대구	1,036	160	785	65	-	-	26
	인천	1,007	198	722	46	9	-	32
	대전	770	81	573	67	-	-	49
	광주	711	81	524	97	1	-	8
	울산	135	20	81	26	2	-	6
	세종	58	13	27	11	1	-	6
	경기	3,664	372	2,965	208	1	1	117
	강원	557	124	280	91	1	-	61
	충북	1,063	63	803	157	2	-	38
	충남	1,626	90	1,277	217	4	-	38
	전북	1,632	60	1,189	365	6	-	12
	전남	955	79	471	361	10	-	34
	경북	2,149	87	1,721	163	2	1	175
	경남	936	102	464	278	11	1	80
	제주	375	41	304	19	-	-	11

(단위 : 시설물 수)

구 분		총 계	A등급	B등급	C등급	D등급	E등급	미지정
지방자치단체 소관	소 계	104,489	20,395	72,442	6,807	358	36	4,451
	서울	14,294	1,726	10,784	946	31	4	803
	부산	7,448	1,391	5,427	295	38	-	297
	대구	4,343	771	3,427	83	-	-	62
	인천	5,019	790	3,760	358	10	-	101
	대전	2,507	314	1,979	163	7	2	42
	광주	3,038	594	2,248	146	17	-	33
	울산	2,465	615	1,668	125	3	-	54
	세종	1,197	460	697	35	-	-	5
	경기	28,823	5,775	21,195	1,021	70	3	759
	강원	4,936	1,007	2,616	660	25	-	628
	충북	3,475	800	2,079	453	24	1	118
	충남	4,876	1,249	3,057	511	19	5	35
	전북	3,531	687	2,154	502	32	6	150
	전남	3,573	692	2,000	416	31	8	426
	경북	6,281	1,348	3,764	546	35	6	582
	경남	8,081	2,074	5,148	502	12	1	344
	제주	602	102	439	45	4	-	12

부록 7 연구 요약 프레젠테이션(PPT)

00 용어의 정의

중앙정부와 지자체 모두 정책 수립의 주체로서 추진 주체와 관련 없이 지역경제 발전 또는 지역건설산업의 활력 제고를 **직·간접적으로 꾀하는 정책 모두**를 **지역건설산업 활성화 정책**으로 규정

01 지역산업(local industry)

- **지역에서 주로 생산하고 판매하는 산업**
- 국민의 정부 지역전략산업진흥사업(1999년) 이후 명칭 활용 본격화
- 2004년 국가균형발전 특별법 제정을 통해 광역선도사업, 지역전략산업, 지역특화산업 등의 명칭 혼용

02 지역산업 정책(지역산업 육성 정책)

- **지역의 산업을 발전**시키기 위해 추진하는 정책
- 가장 **논쟁**이 되는 사항은 지역산업 **정책**의 **추진 주체**
  - ✓ 지자체가 추진하는 지역산업 육성 정책만 vs. 추진 주체와 관계없이 지역의 발전을 목표로 한 지역산업 정책

03 지역건설산업

- **지역에** 본사(주된 사업소)가 **위치**하고 **지자체에 등록**한 **건설업 + 건설용역업**(건설엔지니어링 & 건축사) + **건설자재 판매·임대 + 건설기계임대업**
- 건설업의 경우 「건설산업기본법」에 따른 **종합·전문건설업** 및 타 법령에 의한 공사업 포함(**전기, 정보통신, 소방**)

04 지역건설산업 활성화 정책

- **중앙정부, 지자체 모두 지역건설산업의 활력 제고를 직·간접적으로 꾀하는 모든 정책**
- 업 면허 발급 단위와 일치를 위해 지역의 범위를 **광역지자체 기준**으로 상정
- 다만, **중앙정부의 중소건설기업 보호·육성 정책**의 경우 도 광의(廣義)의 지역건설산업 활성화 정책에 **포함**

참고 중앙정부 지역산업 육성 정책 추진현황

2020년 정부 국고지원 사업만으로 한정하더라도 국가균형발전특별회계 기준 **50여 개 세부 사업에 2.6조원**의 관련 정책 사업 추진 중(경제자유구역·외국인투자 등 제외)
→ 단, 사업 대부분 **제조업**을 **중심**으로 한 지역산업 육성 정책 + 최근 ICT 및 AI 등 **지역 내 첨단산업 육성**에 국한

시도별 혁신성장계획 산업타깃팅 현황

지 역	지역특화산업
부 산	지능정보서비스, 해양첨단소재, 지능형기계부품, 라이프헬스케어, 친환경 스마트 선박기자재, 클린에너지
대 구	스마트 의료·헬스, 에너지 고효율 소재부품, 지능형에너지시스템, 융합 소재부품, 전기자율차 부품시스템, 첨단융합 생산공정·장비, IoT 안전
대 전	AI플랫폼, 무선통신, 드론로봇, 3D프린팅, 바이오메디컬, 바이오 기능성소재
광 주	자율주행차 편의전장, 스마트가전, 광융합, 스마트금형, 에너지신산업, 디지털 생체의료
울 산	미래자동차, 친환경 스마트 선박, 첨단화학소재, 친환경에너지, 계놈, 3D프린팅
세 종	스마트시티, 자율주행, 첨단신소재·부품
강 원	디지털헬스케어, 바이오헬스, 웰니스식품, 세라믹 복합신소재, 지능형관광서비스, 이모빌리티
충 북	반도체, 전자부품, 수송기계 소재부품, 바이오 헬스, 에너지 신산업
충 남	친환경 자동차부품, 바이오 식품, 바이오 헬스케어, 이차전지, 첨단금속소재, 차세대 디스플레이, 첨단화학소재
전 북	에너지 신산업, 미래 수송기계산업, 첨단융복합 소재산업, 라이프케어, 스마트 농생명, 정보통신 융합
전 남	E모빌리티, 중소형선박 및 기자재, 드론, 바이오헬스케어, 소재 부품, 중대형 2차전지, 에너지 신산업

중앙정부 부처별 지역산업 육성 정책 관련 사업 추진현황(2020년 기준)

산업통상자원부	• 지역산업거점기관지원(1,895억원) • 지역산업경쟁력 강화(3,128억원) • 지역투자유치 활성화(2,137억원)	15개 사업, 7,160억원
중소벤처기업부	• 규제자유특구제도(1,055억원) • 지역산업경쟁력 강화(1,972억원) • 창업인프라 지원(616억원) • 산학연협력기술개발(576억원)	14개 사업, 4,219억원
과학기술정보통신부	• 연구개발특구육성(1,551억원) • AI기술개발(626억원) • 광역경제권거점기관지원(177억원) • 광역경제권산업경쟁력강화(119억원) 등	17개 사업, 3,408억원
교육부	• 산학협력 선도대학(LINC) 육성(3,689억원) • 산학협력 선도 전문대학 육성(993억원) • 전문대학 혁신 지원(3,908억원) • 학교기업지원사업(75억원)	4개 사업, 8,665억원
고용노동부	• 사회적기업육성(1,013억원) • 지역고용촉진지원(1,530억원)	2개 사업, 2,543억원

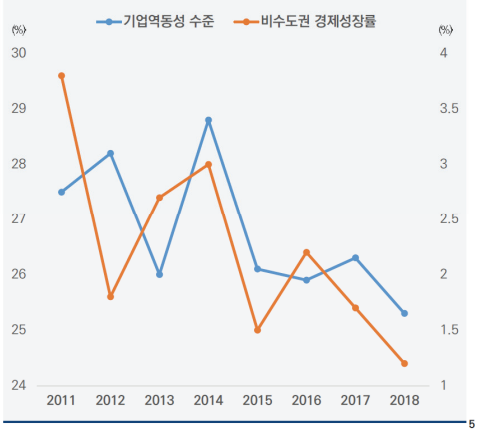
자료 : 김선배외(2021), 지역산업정책전단 및 지역산업생태계강화전략 연구, 산업연구원, 한국산업기술진흥원

01 왜? 지역건설산업

제조업 중심 지역산업 육성 정책 → 산업구조 전환 역량과 여건 저하 등으로 인해 한계 봉착 → 코로나 시대 지역 주력산업의 수요·성장 침체 더욱 심화 → 新산업 육성과 함께 지역경제를 뒷받침하고 있는 보편산업의 육성 시급

전국 대비 지식기반 제조업과 서비스업 비중(1995, 2017년 비교)

우리나라 기업 역동성[(생성+소멸)/활동*100] 추이(2011~2018년)



지료 : 김선배 외(2021), 지역산업정책 진단 및 지역산업생태계 강화전략 연구, 산업연구원, 한국산업기술조흥원

01 왜? 지역건설산업

광역지자체 기준 지역건설산업은 지역경제·고용에 미치는 영향이 큰 핵심 기반(보편) 산업

- 건설업의 높은 지역산업연관성(생산유발, 부가가치 유발, 고용유발) 고려 시 실제 지역경제에 미치는 영향은 보다 큰 수준

광역지자체별 지역건설산업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황(2020년 잠정치 기준)

(단위 : 조 원, %)

지역	GRDP (A)	지역건설업 생산액			16개 주요 지역산업 中 건설업 순위
		금액(B)	비중(B/A)	최근 10년간 CAGR	
서울	440.3	14.1	3.2%	5.6%	10위
부산	91.7	5.3	5.7%	5.6%	9위
대구	58.0	3.6	6.2%	8.0%	9위
인천	90.0	6.3	7.0%	5.0%	4위
광주	41.6	2.2	5.3%	8.0%	9위
대전	44.1	2.1	4.7%	4.0%	9위
울산	68.6	2.5	3.7%	3.8%	4위
세종	12.7	1.3	**10.4%**	0.8%	**3위**
경기	486.7	30.8	6.3%	**8.1%**	4위
강원	48.8	4.4	**9.0%**	6.9%	**3위**
충북	71.3	3.8	5.3%	5.1%	**3위**
충남	114.0	6.4	5.6%	2.3%	**3위**
전북	53.2	3.8	7.2%	4.8%	**3위**
전남	78.1	6.9	8.9%	4.8%	**3위**
경북	105.2	5.6	5.3%	2.7%	4위
경남	112.1	5.5	4.9%	3.6%	6위
제주	19.5	1.5	7.7%	5.9%	**3위**

지료 : 통계청(2022), 지역소득

광역지자체별 지역건설산업 취업자 현황(2021년 상반기 기준)

(단위 : 만 명, %)

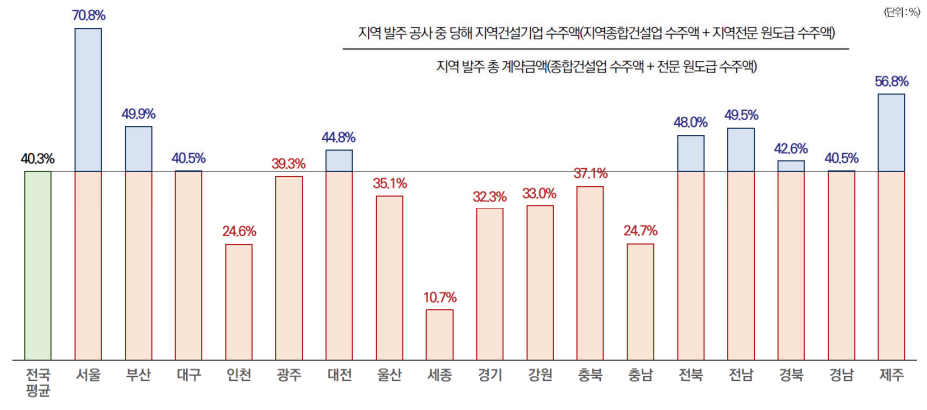
지역	전체 취업자 (A)	지역건설업 취업자			20개 지역산업 中 건설업 순위
		취업자 수(B)	비중(B/A)	최근 10년간 CAGR	
서울	505.7	33.2	6.6%	0.2%	8위
부산	165.8	12.6	7.6%	1.1%	6위
대구	121.7	8.9	7.3%	-1.1%	5위
인천	156.2	13.3	8.5%	1.9%	5위
광주	75.1	7.2	9.6%	0.3%	4위
대전	77.5	6.5	8.4%	1.3%	5위
울산	55.3	4.1	7.4%	-2.3%	5위
세종	18..7	1.2	6.4%	14.4%	5위
경기	706.2	58.5	8.3%	6.0%	**3위**
강원	81.8	8.1	**9.9%**	5.8%	4위
충북	89.7	6.0	6.7%	1.8%	6위
충남	120.3	7.5	6.2%	-2.0%	7위
전북	94.8	7.9	8.3%	4.0%	5위
전남	98.2	8.1	8.2%	1.6%	6위
경북	140.8	9.8	7.0%	1.1%	5위
경남	174.8	10.7	6.1%	5.2%	6위
제주	38.9	3.9	**10.0%**	4.0%	4위

지료 : 통계청(2022), 지역별고용조사

01 지역건설산업의 현실과 위기

지역건설산업, 관내 발주공사의 지역업체 수주 비중 절반을 하회하는 평균 40.3%(최근 10년 평균)에 불과
→ 사업물량 수도권 소재 기업에게 뺏김(역외 유출) 현상 지속 발생 중

17개 광역지자체별 최근 10년 평균 역내 공사 수주율(종합 및 전문건설업 원도급 실적 합산, 2010~2019년 계약금액 기준)



자료 : 대한건설협회, 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회 전문건설업 통계조사 각 년도 통계자료를 활용 저자 재구성

01 지역건설산업의 현실과 위기
지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역건설업 물량 뺏김은 공공공사 대비 민간공사에서 더욱 심각
특히 민간공사 중 대표적 공종인 민간 공동주택 공사의 지역건설업 참여 수준은 매우 저조한 상황

【사례】 최근 2년(2020~2021년) 내 준공 완료된 충청남도 관내 공동주택 공사의 지역건설업 참여 현황(30개 사업)

(단위: 억원 개 %)

No.	현장	원도급(단독 또는 공동도급)			하도급				
		원도급액	원도급 소재지	지역건설업 원도급 참여 여부	하도급액	하도급 공사 수	지역건설업 하도급공사수	지역건설기업 하도급액	지역하도급 비율
계	충남도내	15,805.4	-	0개/22개	7,716.2	653개	25개	278.4	3.6%
1	당진	48.0	충북	X	8.5	4	2	1.2	2.5%
2	당진	763.2	광주	X	416.7	51	0	-	0.0%
3	당진	534.3	경기	X	298.0	45	2	19.1	6.4%
4	당진	736.5	경기	X	441.1	48	1	15.3	3.6%
5	당진	346.0	대구	X	5.0	2	0	-	0.0%
6	당진	544.3	서울	X	272.5	29	1	72.2	26.5%
7	태안	310.2	전남	X	227.9	24	2	2.3	1.0%
8	천안	1,202.8	부산	X	573.0	24	0	-	0.0%
9	천안	212.9	인천	X	128.3	19	0	-	0.0%
10	천안	3,599.8	서울	X	1,498.8	49	3	33.8	2.3%
11	서천	571.9	서울	X	345.4	37	2	28.7	8.3%
12	보령	893.4	서울	X	592.2	68	3	35.5	6.0%
13	서산	100.1	전남	X	51.1	23	0	-	0.0%
14	서산	1,100.2	경기	X	305.1	16	1	3.2	1.0%
15	서산	2,227.2	전남	X	968.0	52	1	4.6	0.5%

주 : 2022년 3월 기준 KISCON 건설공사대장 및 하도급건설공사대장을 통해 발주자에게 전자통보된 사업 내역 기준 자료 : 충청남도 건설교통국 내부자료(2022.3)

01 지역건설산업의 현실과 위기

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

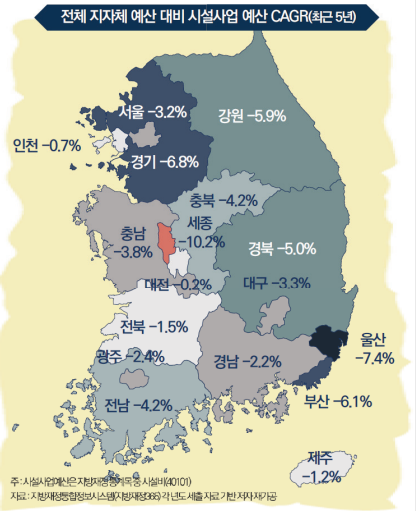
지역건설업의 높은 관내 공공공사 의존도에도 불구하고, 국가계약 공사(정부, 공기업 등)의 지역건설업 외면 & 지자체별 전체 예산 증가 대비 시설사업 예산 증가는 답보 상태 → 안정적 발주물량 상실 중

지역별·발주기관별 관내 발주공사의 당해 지역 소재 종합건설업 계약실적(2020년 기준)

현황 / 지역	계약건수 기준					계약금액 기준				
	정부	지자체	공공단체	공기업	민간	정부	지자체	공공단체	공기업	민간
서울	80.6%	91.7%	78.5%	76.3%	64.1%	56.7%	84.7%	58.5%	60.5%	66.0%
부산	69.6%	87.8%	83.8%	71.0%	70.6%	37.1%	70.9%	73.0%	54.6%	39.5%
대구	71.4%	86.3%	79.4%	54.8%	48.2%	44.2%	71.0%	35.3%	8.0%	17.7%
인천	73.3%	93.7%	85.7%	63.9%	42.7%	44.8%	83.3%	47.6%	23.2%	16.6%
광주	71.4%	82.9%	79.2%	63.6%	40.8%	61.1%	73.2%	59.5%	33.9%	24.4%
대전	73.1%	95.2%	80.2%	67.4%	70.4%	40.8%	85.6%	36.3%	60.9%	25.9%
울산	46.3%	91.6%	53.8%	59.6%	69.9%	12.1%	73.3%	17.0%	15.9%	24.8%
세종	35.3%	70.3%	40.9%	16.9%	11.2%	7.7%	56.1%	15.4%	11.0%	4.3%
경기	86.2%	91.9%	79.7%	59.4%	65.9%	54.3%	79.2%	53.6%	45.8%	32.5%
강원	86.9%	97.9%	81.1%	84.5%	66.3%	48.9%	90.4%	68.5%	59.0%	19.8%
충북	78.8%	95.2%	58.8%	81.9%	70.0%	38.5%	91.4%	25.4%	40.3%	28.8%
충남	65.8%	93.0%	76.2%	69.8%	53.7%	34.8%	83.9%	44.0%	30.1%	20.1%
전북	79.3%	96.0%	78.5%	81.8%	76.2%	42.8%	90.2%	48.0%	21.6%	45.3%
전남	76.9%	96.4%	87.2%	83.7%	73.6%	45.3%	87.3%	38.2%	48.0%	34.1%
경북	77.8%	94.3%	70.2%	82.9%	69.4%	42.3%	87.9%	45.8%	39.2%	31.1%
경남	75.6%	96.4%	86.2%	73.3%	71.4%	45.6%	84.7%	71.0%	24.6%	28.5%
제주	92.6%	96.1%	62.2%	81.0%	81.6%	94.3%	94.3%	6.0%	46.9%	62.5%

주: (당해지역소재관내지역건설기업계약실적 ÷ 당해지역전체발주공사계약실적) × 100
자료: 대한건설협회(2022), 종합건설업조사 활용 저자재가공

전체 지자체 예산 대비 시설사업 예산 CAGR(최근 5년)



주: 시설사업예산은 지방재정(일반회계) 시설비(401101)
자료: 지방재정통합정보시스템(지방재정365) 각 년도 세출 자료 가본 저자재가공

01 지역건설산업의 현실과 위기

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역건설기업 대다수 지역 발주 소형공사(종합공사 10억원 미만, 전문공사 3억원 미만)에 집중되어 있는 상황(주된 사업영역)
→ 대다수 지역 역량을 갖춘 중견·대기업 부재, 영세기업 안주 현상 심화 → 지역건설산업 발전 불가능의 악순환

소형공사(10억원 미만)의 지역 종합건설업 수주 비중(2019년 기준)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
계약건수	67.9%	70.5%	77.3%	65.9%	70.9%	73.4%
계약금액	3.8%	9.5%	16.9%	8.3%	7.3%	7.9%
구분	울산	세종	경기	강원	충북	충남
계약건수	81.3%	73.1%	73.2%	86.9%	81.7%	20.6%
계약금액	21.6%	11.5%	11.2%	31.4%	25.0%	20.2%
구분	전북	전남	경북	경남	제주	
계약건수	82.3%	83.9%	83.1%	85.4%	79.6%	
계약금액	23.2%	14.5%	17.4%	24.6%	27.2%	

소형공사(3억원 미만) 지역 전문건설업 수주 비중(원·하도급 합산, 2019년 기준)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전
계약건수	88.1%	91.4%	92.8%	90.1%	89.6%	92.1%
계약금액	14.0%	16.0%	25.2%	22.8%	21.3%	26.3%
구분	울산	세종	경기	강원	충북	충남
계약건수	92.6%	94.0%	91.8%	97.6%	94.6%	96.1%
계약금액	20.1%	6.4%	24.5%	58.1%	33.9%	37.6%
구분	전북	전남	경북	경남	제주	
계약건수	96.1%	96.1%	97.2%	96.5%	94.7%	
계약금액	37.5%	30.8%	46.9%	40.8%	47.5%	

본사소재지별 종합·전문건설업 1건당 계약금액

(단위: 억원/건)

본사 소재지	종합 건설업	전문 건설업	본사 소재지	종합 건설업	전문 건설업
서울	52.9	2.5	경기	20.3	1.4
부산	21.3	2.1	충북	7.9	1.0
대구	13.2	1.4	충남	10.3	0.8
인천	25.6	1.6	전북	8.9	0.8
광주	31.2	1.8	전남	12.6	0.9
대전	27.8	1.3	경북	11.9	0.5
울산	8.8	1.7	경남	7.6	0.7
세종	17.9	4.8	제주	8.6	0.9
강원	6.3	0.5	전국 평균	18.6	1.3

주: 2019년 기준
자료: 대한건설협회, 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 년도 통계자료를 활용 저자재가공

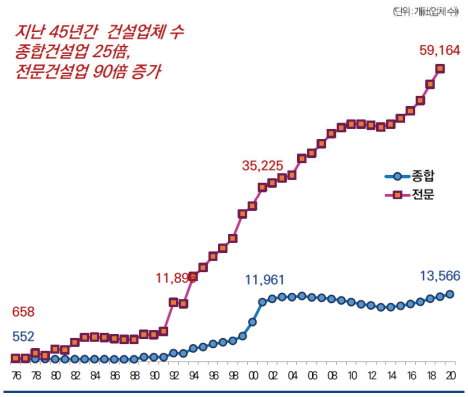
01 지역건설산업의 현실과 위기

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

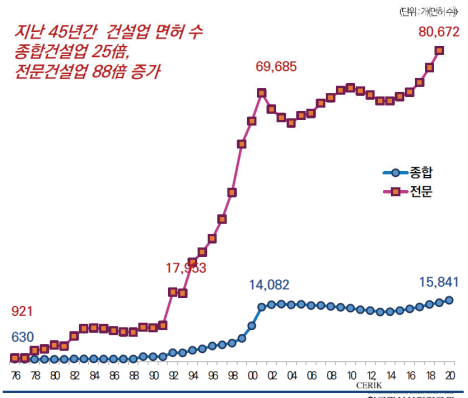
1999년 시장 활성화 취지로 면허제에서 등록제로 전환된 건설업 면허, 최근 생산체계 개편에 따른 등록기준 대폭 완화(자본금 ½)로 기록적 업체 수 급증에 따른 경쟁 더욱 심화 → 지역건설업 성장사다리 실종

- 최근 건설업 역대 최대 수준 갱신 중에도 불구하고 貧益貧富益富현상(Matthew effect) 가속

건설업체 수 변화 추이(1976-2020년)



건설업 면허 수 변화 추이(1976-2020년)



자료 : 대한건설협회, 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회 전문건설업 통계조사 각 년도

한국건설산업연구원

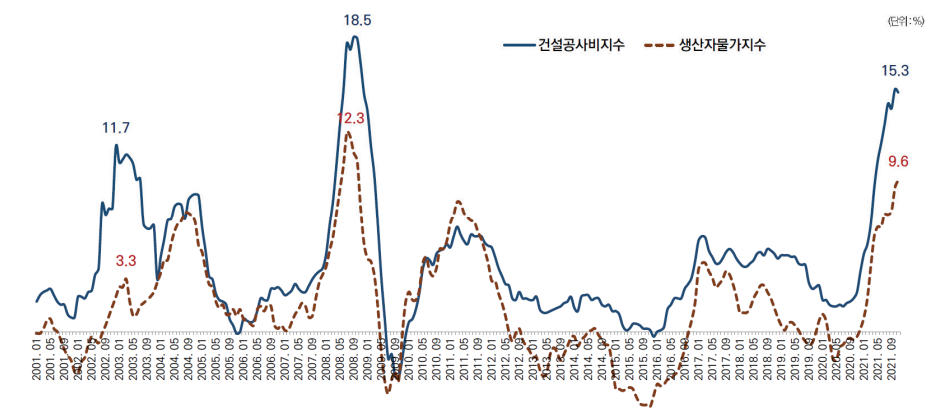
01 지역건설산업의 현실과 위기

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

雪上加霜 건설 물가 상승 속도 최근 13년래 가장 빠른 상황, 전체 생산자 물가보다 2배 높아 적자공사 급증에 따른 업 환경 급격 악화 현상 심화 → 98.0% 영세 중소기업(2018년 기준)인 지역건설산업의 급격한 위축 불가피

- 건설공사비 지수 : 2015년 100 → 2011년 11월 138.42

생산자 물가와 건설 물가 증감률 비교(최근 20년)



주 : 전년 동월 대비 증감률, 2015=100, 자료 : 한국은행 생산자물가조사, 한국건설기술연구원 건설공사비지수

01 지역건설산업의 현실과 위기

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역별·업종별 주요 지역건설산업 실태(10대 주요 고려사항)

01 지역건설기업 대다수 지자체 발주공사 절대 의존
- 종합건설업 계약건수 기준 강원(97.6%), 제주(97.3%), 전북(96.0%), 경남(95.9%) 順 지자체 발주공사 절대 의존

02 최근 건설경기 호조에도 일부 지역 역내 발주물량 감소
- 최근 7년간 세종(-41.3%), 경북(-24.2%), 울산(-21.4%), 경남(-17.2%), 제주(-5.0%) 역성장 기록

03 역내 공사 당해 지역건설기업 수주 비중 낮은 수준(1)
- 인천(22.6%), 세종(27.6%), 충남(29.7%), 대구(32.9%), 경기(36.5%), 대전(38.2%), 강원(39.7%) 順

04 역내 공사 당해 지역건설기업 수주 비중 낮은 수준(2)
- 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 충남 종합건설업의 지역발주 물량 수주 비중 20~30%에 불과

05 대구, 종합건설업 역내 공사 수주 비중 급락
- 대구 소재 종합건설업 역내 공사 수주 비중 전국 평균 하회 + 지난 10년간 비중 가장 큰 폭 하락

06 일부 지역 전문건설업 역내 공사 수주 비중 평균 이하
- 인천, 세종, 충남 등 일부 지역 역내 공사 수주 비중 전국 평균 크게 하회

07 전국 평균 대비 낮은 건당 계약금액 → 영세성 증가
- 서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기 외 나머지 11개 광역지자체 지역건설기업 영세성 극복 정책 마련 필요

08 지역맞춤형 수주율 증대 방안 마련 필요
- 국가계약 대상 공사에 대한 지역건설업 수주 비중이 낮은 울산, 부산, 대구, 세종, 충남 개선 시급

09 전문 원도급 비중 50% 초과 지역 맞춤형 정책 필요
- 울산, 강원, 경북, 세종, 경기 하도급 시장 참여 확대 정책보다 원도급 시장 참여 확대 정책이 보다 효과적

10 일부 지역 전문공사 적극적 건설 투자 확대 유도 필요
- 서울, 울산, 충남, 전북, 경기 시장 확대 차원 전문공사에 대한 적극적 건설투자 확대 정책 추진 필요

CERIK 한국건설산업연구원

13

02 그간의 노력 – 중앙정부 직접적 지역건설산업 보호·육성 정책

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

70년대 이후 현재에 이르기까지 우리 정부, 지역·중소 건설기업의 기술력·자본력이 대기업 대비 취약하다는 인식 아래 무한 시장경쟁보다는 물량 배분·공급 위주의 공공조달 지역건설산업 보호·우대 정책 추진 중

- 최근 10년간 지역제한경쟁입찰제도로 23.2만 건, 106.3조 원 발주

종심제·종평제 평가 시 지역업체 참여 비율 평가
- 지역건설업 공동도급 참여 시 평가 가점 부여
- 종심제 : 지역경제 기여도 (10% 이상 참여 시 만점)
- 종평제 : 지역업체 참여도 (30% 이상 참여 시 만점)

지역의무공동도급
- 지역건설기업과 일정 비율 의무 공동도급
- 1994년 이후 도입 (2029년까지 일몰제)
- 국가계약 : 30~40% 이상
- 지방계약 : 최대 49% 이상

지역제한경쟁입찰
- 지역건설기업만 입찰 참가 가능
- 종합공사 81억원 미만, 전문 및 기타공사 10억원

PQ평가 시 지역건설업 참여 우대 제도
- 국가계약 : 지역업체참여도 평가(5점)
- 지방계약 : 지역업체 가산 평가(2~16%)

조달청 등급별 유자격자 명부제도
- 시공능력평가액 기준 1~7등급에 맞춰 입찰참가자격 부여
- 81억원 이상 경쟁입찰 공사 대상 시행 중

지역의무공동도급 국책사업 확대 적용
- 4대강 사업, 혁신도시 이전청사 공사 적용
- 現 새만금사업 및 국가균형발전 프로젝트에 적용 중

최근 10년간 지역제한경쟁입찰제도로 발주한 공공공사 현황

(단위: 건, 조원, 억원/건)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	소계
계약건수	22,846	22,993	22,784	19,778	22,746	24,364	26,106	24,063	25,255	21,384	232,319
계약금액	10.1	10.1	10.9	9.3	10.3	10.4	11.1	10.4	11.3	12.3	106.3
평균	4.4	4.4	4.8	4.7	4.5	4.3	4.3	4.3	4.5	5.7	4.6

주 : 수의계약(소액, 유찰, 기타제외), 나라장터 및 지체된 조달시스템을 통한 공공조달 등계 한산 계상 자료 : 조달청 내부모델

구원

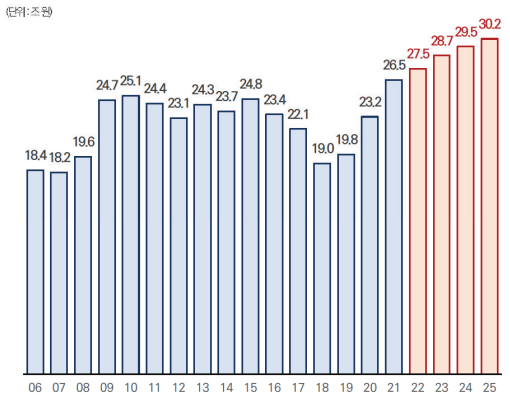
14

02 그간의 노력 – 중앙정부 간접적 지역건설산업 보호·육성 정책

타 정책 목표(국가경제 발전 등) 달성을 위해 건설투자 관련 정책 추진을 통한 간접적 지역건설산업 물량 제공

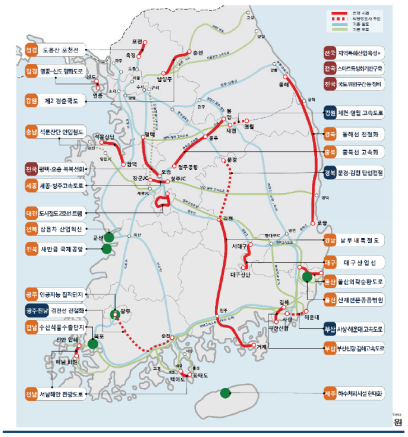
- SOC 투자 확대, 국가균형발전 프로젝트, 도시재생 뉴딜사업, 노후인프라 개선, 민간투자사업, 한국판 뉴딜 등 재정투자에 따른 건설산업 물량 제공

최근 15년간 정부 SOC 예산 추이 + 중기예산투자계획(향후 4년)



주 : 추경을 제외한 예산, 명목가격 추이
자료 : 기획재정부(, 예산안 각 년도 및 기획재정부(2021), 2021-2025년 국가재정운용계획 주요내용

2019 국가균형발전 프로젝트 사업 개요(23개 사업 24.1조원)



02 그간의 노력 – 국토교통부 중소 건설기업 육성·지원 사업

건설산업 주무부처인 국토부의 경우 그간 산자부 및 중기부 대비 중소기업 육성·지원책 마련에 소홀
스마트 건설기술 개발 및 해외건설 진출 지원 사업 추진이 대부분 → '20년 이후 중소·지역건설산업 지원사업 추진

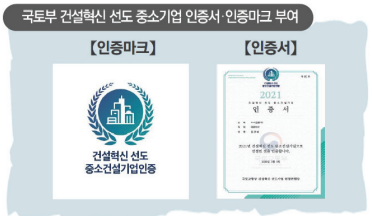
- 2020년 20개社 선정 이후 후속 사업 추진 부재, 민간비용 출자를 통한 일회성 사업 추진

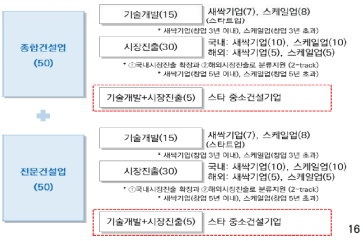
국토교통부 100대 중소건설 혁신 선도기업 선정사업 지원내용(2020년)

지원 내용			시장진출		기술개발
			국내	해외	
공통지원		기업진단·방향 설정 컨설팅	◎	◎	◎
		종사자 교육	◎	◎	◎
		보증부담 완화	◎	◎	◎
		저리자금 대출	◎	◎	◎
시장진출	국내	상호협력평가 가점	◎		
		고용평가 가점	◎		
		공공 발주기관과 협력 육성	◎		
		홍보·인증제	◎		
		지자체와 협업 지원	◎		
	해외	사업타당성분석·시장개척 지원		◎	
		전문분야 컨설팅		◎	
		발주처 네트워킹 지원		◎	
기술개발		공간지원			◎
		기술개발·사업화 지원			◎
		수요처 확보 지원			◎

자료 : 국토교통부(2020), 100대 중소건설 혁신·선도기업 선정사업 시행계획 공고 / 국토교통부(2020), 작지만 강한 기업, 건설혁신 선도 중소건설기업 20개 선정, 보도자료

국토부 건설혁신 선도 중소기업 인증서·인증마크 부여





02 그간의 노력 – 공공 발주기관 중소·지역 건설기업 육성·지원 사업

혁신도시로의 본사 이전 등을 계기로 주요 공공 발주기관(LH, K-Water, 한국농어촌공사 등) 지자체와의 접점 강화 필요 등을 이유로 지역건설산업 활성화를 위한 발주제도 개선, 컨설팅 등 다양한 방안 마련 추진 중

한국토지주택공사 중소·지역(건설)기업 주요 지원사업

중소기업 규제 완화 및 동반성장 지원 강화 사업	건설산업 성장지원을 위한 건설문화 혁신센터 및 TFT 운영		
	온라인 기업애로 신고시스템 구축(신고접수·소통창구)		
	혁신성장 지원을 위한 건설산업 혁신 플랫폼 구축		
LH 보유자원 활용 중소기업 성장 지원사업	중소기업 물품구매 추진	우선구매 목표제	중소기업 우선구매
	고유사업과 연계한 스타트업 지원프로그램 운영	LH 청년·新중년 소셜벤처 확대	
		건설기술 창업지원	
		청년스타트업을 통한 청년창업 육성	
	중소기업 맞춤형 기업성장 지원 프로그램 활성화	동반성장 협력대출	스마트공장 보급 확산
		팹랩(Fab Lab) 구축	동반성장 플랫폼 구축
		혁신활동 지원	협력기업 채용 Pgm.
		프롭테크 활용 협력모델	시공평가 컨설팅

한국수자원공사 소규모 건설엔지니어링 용역 대형사 간 공동도급 제한 사례

(재공고) 용역입찰공고

6. 공동도급에 관한 사항

가. 공동이행 및 분담이행방식에 의한 공동도급이 가능합니다.

※ 면허보완을 위해 정보통신부문(또는 전기부문)은 분담이행방식에 의한 공동도급이 가능합니다.

나. 공동수급체 구성원 수는 대표사를 포함하여 5개사 이내로 하여야 합니다.

※ 다만, '2019년도 엔지니어링 수주실적(건설부문)(한국엔지니어링협회 발표('20.4.29.) 상위 5개사(㈜도화엔지니어링, ㈜한국종합기술, ㈜삼안, ㈜건화, 주식회사테크로스환경서비스) 간 상위 5개사의 참여지분율은 최대 40% 이하로 제한합니다.

자료 : 한국토지주택공사(2020), 2020년 제1차 LH 국민참여위원회 보고 안건, 내부자료 및 한국토지주택공사(2020), LH 중소기업 지원제도 소개, 내부자료 참조

02 그간의 노력 – 지자체 지역건설산업 활성화 정책

중앙정부의 외면과 달리 1995년 민선 지방자치 출범 이후 지자체는 지역건설산업 활성화를 위한 정책을 계속하여 추진 → 최근 자치단체장 관심 증가에 따른 지자체별 경쟁 체계 구축으로 인한 정책 개발 심화

광역지자체별 지역건설산업 활성화 업무분장 및 관련 조직 운영현황

지역	관련 조직	관련 업무 담당자(명)			
		계	전담	겸직	지원
서울	안전총괄실 안전총괄관 건설혁신과 건설정책팀	5	–	1	4
부산	도시균형발전실 건설행정과 건설행정팀	4	1	–	3
대전	교통건설국 건설도로과 건설행정팀	2	1	1	–
대구	도시재창조국 건설산업과 건설산업팀	5	1	1	3
광주	교통건설국 건설행정과 건설행정팀	–	–	–	–
울산	교통건설국 건설도로과	–	–	–	–
인천	교통건설국 건설심사과 건설관리팀	5	1	1	3
세종	건설교통국 도로과 건설행정팀	3	–	1	2
강원	건설교통국 지역도시과 지역계획팀	3	1	1	1
경기	건설국 공정건설정책과	2	–	–	2
충북	균형건설국 도로과 건설관리팀	2	–	1	1
충남	건설교통국 건설정책과 건설기술팀	3	–	2	1
전북	건설교통국 지역정책과 하도급지원팀	3	2	–	1
전남	건설교통국 지역계획과 건설행정팀	–	–	–	–
경북	건설도시국 도시계획과 건설행정팀	2	–	1	1
경남	재난안전건설본부 건설지원과 건설지원팀	2	1	1	–
제주	도시건설국 건설과 건설행정팀	2	–	1	1

자료 : 각 광역지자체 홈페이지, 2021.11.기준

광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례 제·개정 현황

지역	조례명	제정일자	개정차수
서울	서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례	2010.07.15.	10
부산	부산광역시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2006.04.12.	12
대구	대구광역시 지역건설산업 활성화 조례	2011.03.10.	6
인천	인천광역시 지역건설산업 활성화 촉진 및 하도급업체 보호에 관한 조례	2008.10.20.	12
광주	광주광역시 지역건설산업활성화 촉진 조례	2007.03.31.	4
대전	대전광역시 지역건설산업활성화 촉진 조례	2006.12.29.	13
세종	세종특별자치시 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2013.05.10.	8
울산	울산광역시 지역건설산업 발전에 관한 조례	2008.12.31.	9
강원	강원도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2007.12.28.	11
경기	경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2009.04.21.	17
	경기도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2017.09.29.	1
충북	충청북도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2006.11.17.	8
충남	충청남도 지역건설산업 활성화 지원 조례	2007.07.30.	10
전북	전라북도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2008.06.13.	8
	전라북도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2015.10.12.	1
전남	전라남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2007.12.31.	8
경북	경상북도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2010.02.25.	5
경남	경상남도 지역건설산업 활성화 촉진 조례	2008.05.08.	15
제주	제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례	2007.03.07.	6
	제주특별자치도교육청 지역건설산업 활성화 지원 조례	2020.01.08.	–

주 : 2021.12.7.준, 자료 : 행정안전부, 자치법규정보시스템 및 법제처 국가법령정보센터, 서울특별시 법무행정시스템

02 그간의 노력 – 지자체 지역건설산업 활성화 정책

하지만 지자체별 지역건설산업 활성화 정책은 대부분 지역의무공동도급 비율, 지역업체 하도급 권장 등 대동소이
관련 정책의 법적 근거인 지역건설산업 활성화 조례 내용 또한 대부분 유사

17개 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례의 주요 내용 비교

주요 내용	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
활성화계획(또는 실태조사) 수립 여부	격년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	연2회 (의무)	연2회 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	필요 시	매년	필요 시	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)	매년 (의무)
활성화계획 평가 여부	격년 (의무)	△주1)	X	X	X	X	X	X	○	○	X	○	X	X	X	X	X
지역건설산업 활성화계획 목표 및 평가결과 의회 보고 의무 여부	반기 (의무)	반기 (의무)	위원회 보고	위원회 보고	X	X	반기 (의무)	X	위원회 보고	매년 (의무)	X	매년 (의무)	X	X	X	X	X
분할발주 권장 여부	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○
지역의무공동도급 권장비율	49% 까지	49% 이상															
지역업체 하도급 권장 비율	60% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상	50~ 70%	60% 이상	70% 이상	60% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상	70% 이상	60% 이상
민간공사 지역건설업 참여 권고	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△주2)	○	○	○
표준시장단가 적용 제한	○	○	○	○	X	○	X	X	○	○	○	○	○	X	○	X	X
지역건설근로자 우선 고용 권고	X	○	60% 이상	X	○	X	○	○	○	○	○	○	○	○	X	X	○
지역생산 자재 우선 활용 권고	X	○	50% 이상	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지역건설장비 우선 활용 권고	X	○	50% 이상	X	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

주1 : 지역건설산업 실태조사 결과에 대한 평가 의무가 부여되어 있으나, 지역건설산업 활성화 계획 이행 여부 및 수준에 대한 평가의 강우 미시행 / 주2 : 구체적 조항 명시는 부지하나, 타 조항을 통해 우회규정

03 지자체 주요 지역건설산업 활성화 정책 – 물량 확보·창출

전라북도 국책사업발굴팀(TF) 운영 등 대다수 지자체 공공재원 확보에 총력을 기울이고 있는 것과 더불어
민간 공동주택 사업에서의 지역건설업 참여 시 용적률 인센티브 부여 등을 통한 지역건설기업 참여 확대 유도

부산광역시 도시·주거환경기본계획에 따른 지역건설업 참여 시 용적률 인센티브 부여 현황(2019년 확대 개정)

구 분	(원도급) 지역건설업 단독·공동도급 참여 시		(하도급) 지역건설업 하도급 참여 시		(설계사) 지역건설엔지니어링, 건축사 참여 시	
용적률 인센티브 확대 현황 (2019년 변경 사항)	최대 15% → **최대 20%**		최대 5% → **최대 6%**		**최대 5%** (개정 시 신규 도입)	
구 분	지역건설업 참여 비율	인센티브	지역건설업 참여 비율	인센티브	지역기업 참여비율	인센티브
지역건설업 참여 비율에 따른 용적률 인센티브 적용 현황	100%	20%	-	-	-	-
	50% 이상	16%	70% 이상	6%	50% 이상	5%
	40% 이상	15%	60% 이상	5%	40% 이상	4%
	30% 이상	13%	50% 이상	4%	30% 이상	3%
	20% 이상	9%	40% 이상	3%	-	-
	15% 이상	7%	-	-		
	10% 이상	5%				
	5% 이상	4%				

자료 : 부산광역시(2019), 2030 부산광역시 도시·주거환경정비기본계획

03 지자체 주요 지역건설산업 활성화 정책 – 보호 강화

대표적으로 대전, 대구광역시의 경우 지역건설기업 하도급률 제고를 위한 적극적 행정 추진 중
특히 대구의 경우 원도급사가 관외 기업인 경우 지역하도급률 70% 이상 이행계획서 제출 의무화 및 강력한 관리

- 법 위임 행위를 벗어난 과도한 경쟁제한 행정행위의 대표적 사례

지역하도급 참여 확대를 위한 대구광역시 공공공사 행정행위 내용

공사발주 ▼ 착공 ▼ 시공 ▼ 준공

강력한 지역업체 하도급률 제고조치 시행

① **지역하도급 이행계획서 제출 의무화**(착공계 제출 시)
- 제출대상 : 외지업체 주관사
- 이행기준 : 지역하도급 70% 이상

② **지역하도급 준수여부 점검 강화**(분기별, 발주부서)
- 소치사항 : 미준수 업체 만회대책 상구 및 본사 경영진 초치

③ **지역하도급 추진상황 보고회 개최**(반기별)
- 회의주재 : 도시재창조국장
- 참 석 : 시, 구·군, 공사·공단 발주부서
- 조치사항 : 저조현장 특별안전점검, 설계변경승인 강화 등 강력제재

지역하도급 참여 확대를 위한 대구광역시 민간공사 행정행위 내용

사업계획 승인

① **사업계획 승인 전 시행사 및 시공사 경영진 면담**
- 면담주재 : 도시재창조국장
- 면담대상 : 시행사 및 시공사 경영진
- 면담내용 : 지역업체 하도급률 제고 협조 요청

착공신고 (구·군) ▼ 시공 ▼ 준공

강력한 지역업체 하도급률 제고조치 시행

① **지역하도급 이행계획서 제출 의무화**(착공신고 시)
- 제출대상 : 외지 건설사
- 이행기준 : 지역하도급 70% 이상 → 분기별 이행확인서 제출

② **민관합동 하도급 실태점검 실시**(구·군, 협회 합동)
- 점검대상 : 50억원 이상 모든 민간건설공사
- 점검시기 : 반기별(5월, 10월)
- 점검내용 : 지역하도급 이행계획서 준수여부 등 현장확인

→ 저조업체 : 지역하도급 개선대책 공식제출 요구
본사 경영진 초치
안전점검, 사업계획변경 승인 등 행정권한 활용

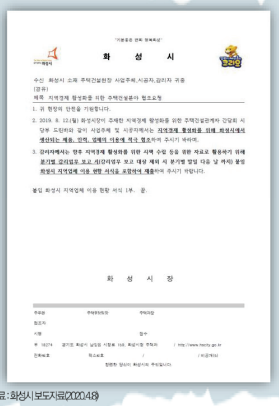
자료 : 대구광역시(2020), 지역건설산업활성화정책추진계획

03 지자체 주요 지역건설산업 활성화 정책 – 보호 강화

부산, 충남, 대전 등 일부 지자체 관내 건설공사에서 지역건설기업 참여 현황 정기 조사 시행(관련 통계 부재로 인해...)
화성시, 대형 민간 주택건설현장 대상 공동주택 감리자를 활용하여 시공자의 지역건설 관련 업체 이용 현황 조사중

- 분기별 감리업무 보고를 활용 지역업체 관내 공동주택 공사 원·하도급 참여 현황뿐 아니라, 지역 자재·장비·인력에 대한 이용 현황까지 분기별 조사 실시

화성시 지역건설관련 업체 이용 조사 공문



화 성 시

화 성 시 장

자료 : 화성시 보도자료(2020.4월)

화성시, 지역건설관련 업체 이용 정보제공 작성 서식(공동주택 감리업무 보고 시 첨부)

화성시 소재 자재, 인력, 업체 이용 현황
(2020년 1/4분기 실적)

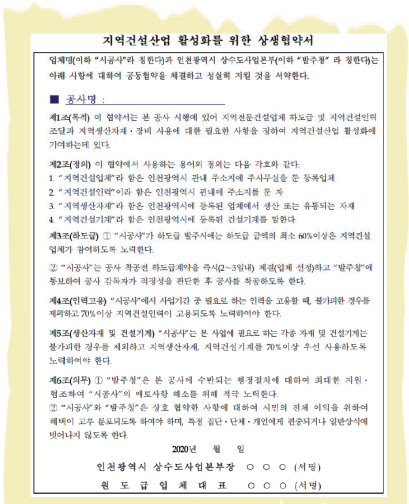
현장명:

구분	업체명	재료명	전체예산(A)	전회분기	금회분기	누계실적(B)	전체예산 대비 이용 실적 비율(B/A)	비고
재료비	00레미콘	레미콘	40,000,000,000	1,500,000,000	1,000,000,000	2,500,000,000	8.0%	
	00벽지	벽지		200,000,000	100,000,000	300,000,000		
	00전기	전선		300,000,000	100,000,000	400,000,000		
	-	-		-	-	-		
	소계		40,000,000,000	2,000,000,000	1,200,000,000	3,200,000,000		
노무비	본원인부		1,000,000,000				0.0%	
	기능공	건축						
		토목						
		전기						
		기계						
		조경						
	소계		1,000,000,000	-	-	-		
경비	외주비	00조경	1,000,000,000				0.0%	
		00설계						
	장비비	00증기						
		00지게차						
		-						
	일반관리비	00식당						
		00사무기기						
		-						
	소계		1,000,000,000	-	-	-		
합계			42,000,000,000	2,000,000,000	1,200,000,000	3,200,000,000	7.6%	

자료 : 화성시 내부자료

03 지자체 주요 지역건설산업 활성화 정책 – 보호 강화

이 외에도 지자체의 경우 지역건설기업의 관내 공사 참여 확대 유도를 위해 다양한 정책 추진 중



지역건설산업 활성화를 위한 상생협약서

업체명(이하 "시공사"라 칭한다)과 인천광역시 상수도사업본부(이하 "발주청" 라 칭한다)는 아래 사항에 대하여 공동협약을 체결하고 성실히 지킬 것을 서약한다.

■ 공사명 :

제1조(목적) 이 협약서는 본 공사 시행에 있어 지역전문건설업체 하도급 및 지역건설인력 조달과 지역생산자재 · 장비 사용에 대한 필요한 사항을 정하여 지역건설산업 활성화에 기여하는데 있다.

제2조(정의) 이 협약에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.
1. "지역건설업체"라 함은 인천광역시 관내 주소지에 주사무실을 둔 등록업체
2. "지역건설인력"이라 함은 인천광역시 관내에 주소지를 둔 자
3. "지역생산자재"라 함은 인천광역시에 등록된 업체에서 생산 또는 유통되는 자재
4. "지역건설기계"라 함은 인천광역시에 등록된 건설기계를 말한다.

제3조(하도급) ① "시공사"가 하도급 발주시에는 하도급 금액의 최소 60%이상은 지역건설업체가 참여하도록 노력한다.

② "시공사"는 공사 착공전 하도급계약을 즉시(2~3일내) 체결(업체 선정)하고 "발주청"에 통보하여 공사 감독자가 적정성을 판단한 후 공사를 착공하도록 한다.

제4조(인력고용) "시공사"에서 시설기준 중 필요로 하는 인력을 고용할 때, 불가피한 경우를 제외하고 70%이상 지역건설인력이 고용되도록 노력하여야 한다.

제5조(생산자재 및 건설기계) "시공사"는 본 사업에 필요로 하는 각종 자재 및 건설기계는 불가피한 경우를 제외하고 지역생산자재, 지역건설기계를 70%이상 우선 사용하도록 노력하여야 한다.

제6조(이부) ① "발주청"은 본 공사에 수반되는 행정절차에 대하여 최대한 지원 · 협조하여 "시공사"의 애로사항 해소를 위해 적극 노력한다.
② "시공사"와 "발주청"은 상호 협약한 사항에 대하여 시민의 전체 이익을 위하여 해택이 고루 분포되도록 하여야 하며, 특정 집단 · 단체 · 개인에게 편중되거나 일관성이 벗어나지 않도록 한다.

2020년 월 일

인천광역시 상수도사업본부장 ○ ○ ○ (서명)

원 도 급 업 체 대 표 ○ ○ ○ (서명)

03 해외 주요국의 지역건설산업 활성화 정책 현황

해외 주요국의 경우 또한 우리와 마찬가지로 지역·중소건설산업 활성화를 위한 다양한 정책 추진 중
단, 우리와 일본은 '보호(protect)' 정책 주로 활용. 반면, 歐美는 '육성(foster)' 및 '우대(preference)' 정책 추진

미국

- 공공사업에 국한하여 중소기업, 사회·경제적 약자, 여성기업, 저개발지역 위치 중소기업, 퇴역 군인 기업 대상 보호·육성 정책 목표 운영 중(연방 조달규정, 연방조달간소화법, 중소기업법 등)
  - (제도 예시) 공공사업의 중소기업 참여 확대(하도급 참여 포함) 계약원칙, 100만$ 이상 공공공사의 계획 목표 수립 책임 부여, 중소기업 할당제도(Set-asides for Small Business) 등
- 그 외 최대 9년까지 안정적 물량제공(8(a) 프로그램), 멘토 프로그램, 중소기업 혁신연구(SBIR) 프로그램, 중소기업 기술이전(STTR) 프로그램 등 지원

러시아

- 처음 정부조달에 참여하는 중소건설기업의 경우 입찰보증금 액수 제한(GMP의 2% 미만)
- 과거 정부조달 참여 중소건설기업 입찰보증금 면제(기존 계약해태 사유가 없는 경험이 3건 이상일 때)
- 중소건설기업에게 계약보증금 대상액을 GMP가 아닌 낙찰가 기준 산정 → 실질적 계약보증금 수수료 절감
- 중소건설기업 공공조달 할당제(2020년 이후 18~20% 물량 배분)

영국

- 중소건설기업 공공조달 시장 참여 시 PQQs 적용 배제(중앙정부 1만, 지방정부 및 NHS Trust 25,000파운드 이하)
- **중앙부처별** 공공조달 물량 배분(33% 이상)을 위한 **실행계획(SME Action Plan) 수립** 및 이행 강화
- **내각부 內 전담부서**와 불만접수 기관(PPRS) **설치**를 통한 중소건설기업의 공공조달 입찰 참여기회 확대를 위한 규제 해소와 기타 진입장벽 해소

일본

- 공공조달 중소기업 계약목표제 설정(40% 이상 법 명시, 실제 70~80% 이상 체결 중)
- 공동기업체 장려 제도(우리나라의 지역의무공동도급제와 유사), 등급제(조달청 유자격자 명부제도 유사), 지역제한 운영
- 중소건설기업 수주 보장을 위해 **모든 공공공사 "최대 분할발주 시행 원칙"** 규정(우리나라 통합발주 원칙과 배치)

참고 美 주정부의 공공조달 지역건설기업 우대 제도

입찰 우대제도(Bid preference)

- 낙찰자 선정 시 지역건설기업인 경우 일정 비율(예: 5%) 낙찰가격에 대한 프리미엄을 부여하여 가격 경쟁 시 우대

입찰자 A (대기업 또는 관외 기업)	입찰자 B (지역 중소건설기업)
입찰가 : $125,000(최저가) 입찰 우대비율(5%) : $125,000 x 5% = $6,250	입찰가 : $130,000 입찰 우대비율 적용 : -$6,250 우대입찰가 : $123,750(낙찰)

상호우대제도(Reciprocal preference)

- 최저가 입찰자가 타 지역 소재 건설기업일 경우 지역건설기업의 우대 비율에 대해 최저가 입찰자가 소재한 주(州)의 우대비율과 동일 비율을 적용

동점 시 지역기업 우대(Tie bid preference)

- 관외기업과 지역건설기업의 입찰점수가 동점일 경우 지역기업에 낙찰

관외 입찰자에 대한 입찰참가 자격 제한 (Bidding restriction to out-of-state bidders)

- 우리나라의 지역제한입찰과 유사

美 주정부별 지역건설기업 입찰 우대제도 운영 현황

주(州)	관외 입찰자 입찰참가자격 제한	동점 시 지역기업 우대	입찰 우대제도	상호 우대제도
종 합	2 허용/53州	37 허용/53州	51 허용/53州	36 허용/53州
Alabama	X	X	O	X
Alaska	X	X	O	X
America Samoa	O	O	O	-
Arizona	X	O	X	X
Arkansas	X	X	O	X
California	X	O	O	O
Colorado	X	O	O	O
Connecticut	X	O	O	O
Delaware	X	X	O	X
Florida	X	O	O	O
Georgia	X	O	O	O
Guam	O	X	O	-
Hawaii	X	O	O	O
Idaho	X	O	O	O
Illinois	X	O	O	O

자료 : 장갑기(2020), 미국 건설산업의 상대적 약자 비호 정책 고찰 및 시사점의 내용을 기준으로 NASPO의 최신 내용 반영

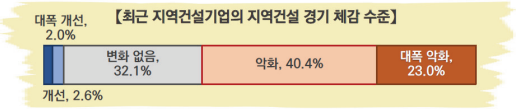
04 정책 수혜자인 지역건설기업의 니즈

전국 지역건설산업 종사자 608명(유효응답 기준) 대상 중앙정부·지자체의 지역건설산업 활성화 정책 관련 설문조사 실시
지역건설기업 대다수는 물량 정체에 따른 수주경쟁 심화를 지역건설경기 악화의 주원인으로 응답

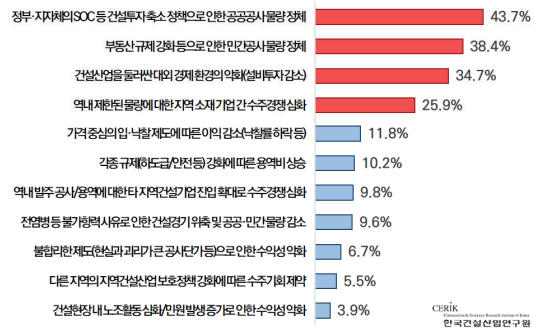
설문조사 구성 항목

구 분	설문 내용
응답자 특성	• 지역건설기업 공통정보(규모 등) • 지역건설기업 업종보유 형태 등
지역건설 경기 동향 및 전망	• 지역건설기업 체감 지역건설 경기 현황 • 지역건설 경기 전망(단기 및 중장기)
지역건설기업 경영상태	• 최근 경영상황 • 기타 경영 애로사항
중앙정부의 지역건설기업 보호·육성 정책의 효과성 평가	• 정부의 지역건설업 보호·육성 정책 전반에 대한 평가 / 주요 세부 정책별 효과성 평가 • 정부의 지역건설업 보호·육성 제도 활용을 통한 수주 활동 경험 여부 • 정부의 지역건설업 보호·육성 정책의 우선순위 조사
지방자치단체의 지역건설산업 활성화 정책의 효과성 평가	• 지역건설산업 활성화 조례 내 주요 제도별 효과성 평가 • 지자체 지역건설산업 활성화 관련 주요 정책·제도별 만족도 조사
지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체의 바람직한 정책 방향	• 지역건설산업 활성화 계획 수립을 위한 추진 전략별 우선순위 조사 • 지역건설산업 활성화를 위한 정책 분야별 중점 추진 필요사항 • 지역건설산업 활성화 조례 개정 필요 사항

【최근 지역건설기업의 지역건설 경기 체감 수준】



지역건설경기 악화 원인(N=517, 복수(2개) 응답)



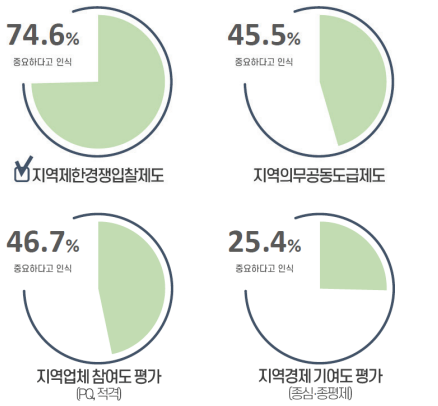
CERIK 한국건설산업연구원

04 정책 수혜자인 지역건설기업의 니즈 – 중앙 정부

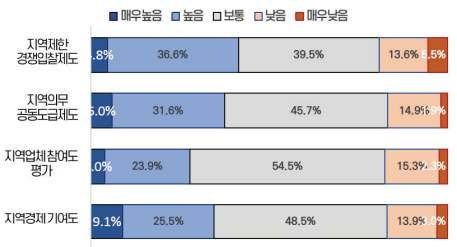
지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역건설기업 대다수 중앙정부의 지역건설산업 보호·육성과 관련된 정책을 중요성이 높은 효과적 제도로 인식

중앙정부 지역건설산업 보호·육성 관련 개별 제도의 중요성 평가



개별제도의 효과성 평가



개별제도의 활용 경험(최근 5년 내)

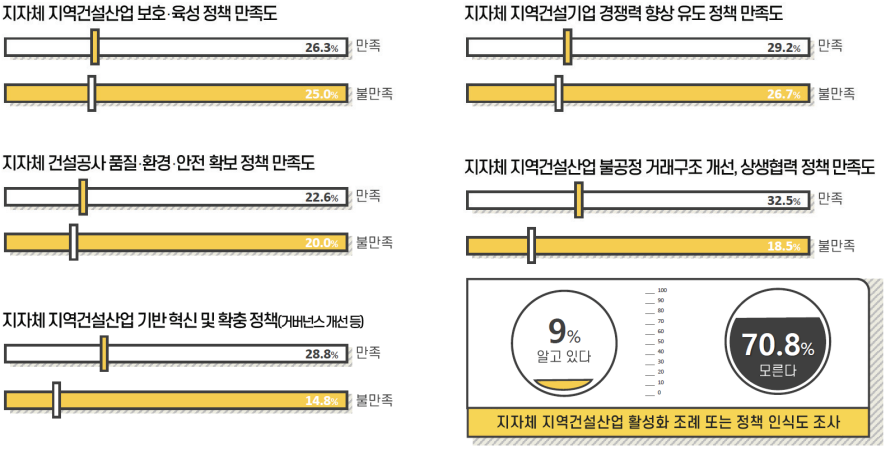
지역제한경쟁 입찰제도	지역의무 공동도급제도	지역업체 참여도 평가 (PQ, 적격)	지역경제 기여도 평가 (종심·총평제)	없다
57.0%	30.5%	15.5%	7.0%	38.7%

04 정책 수혜자인 지역건설기업의 니즈 – 지방자치단체

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역건설기업 대다수 지역건설산업 활성화 조례 및 지자체 추진 정책에 대한 인식 부재 → 정책 홍보 강화 必
세부 정책별 만족도는 '보통'이 절반 이상 차지

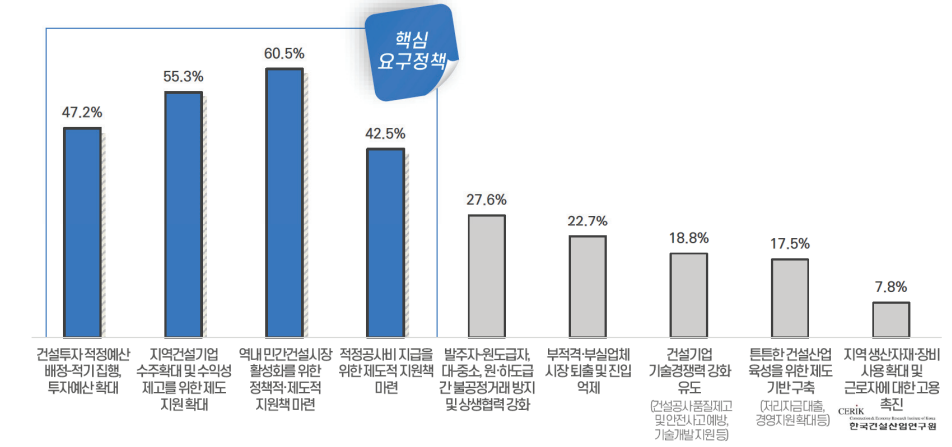
지자체 지역건설산업 활성화 정책 분야별 수혜자 만족도



04 정책 수혜자인 지역건설기업의 니즈 – 종합

지역건설산업 구성원 대다수, 안정적 물량 창출, 적정공사비 지급 풍토 마련을 통한 활성화 정책 추진 요구
특히 민간건설시장 물량 확대와 참여 기회 확충을 가장 염원

중앙정부 및 지자체가 지역건설산업 활성화를 위해 추진해야 할 정책 우선순위



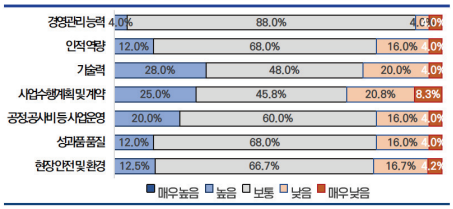
29

참고 공공발주자가 체감한 지역건설기업의 역량 수준

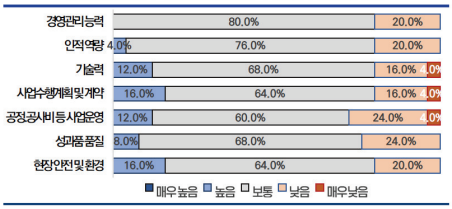
지역건설기업 육성 전략 마련을 위한 지역건설 세부산업群별 사업 수행 능력 및 역량 평가 조사 결과
종합은 계약관리 역량, 전문 및 타 공사업은 공사비 등 사업관리 역량, 건설eng.는 기술력에 대한 보완 필요 인식

- 광역 및 기초지자체, 공기업, 공단 소속 설계 및 공사감독관 대상 설문조사 결과

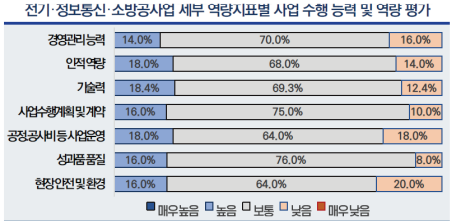
종합건설업 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가



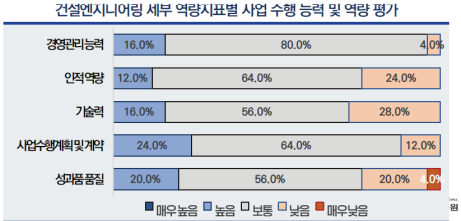
전문건설업 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가



전기·정보통신·소방공사업 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가



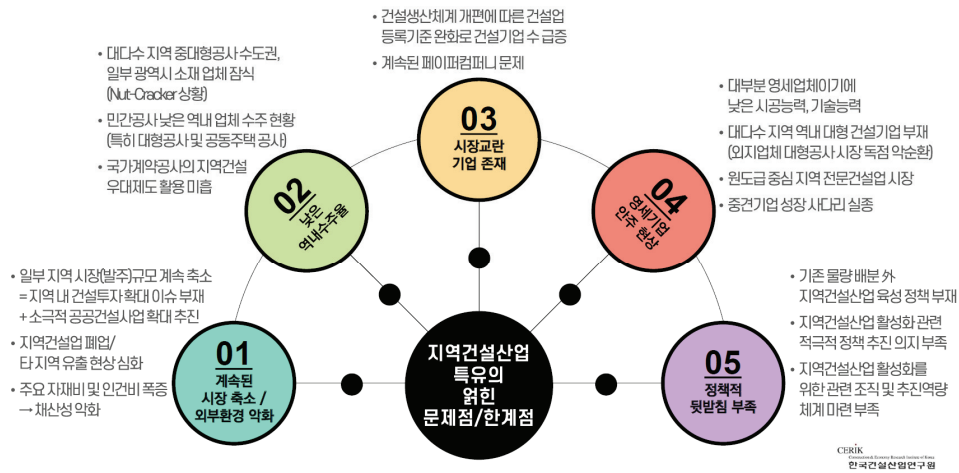
건설엔지니어링 세부 역량지표별 사업 수행 능력 및 역량 평가



30

05 지역건설산업의 종합적 문제점·한계점

지금까지 살펴본 ①지역건설산업의 각종 현황과 ②기존 중앙정부·지자체 관련 정책 추진 내용, ③지역건설기업의 정책 니즈 등을 종합할 때 지역건설산업 활성화를 위해서는 다음 5가지 Category의 얽힌 실타래 해소 필요



31

05 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 방안

지역건설산업 활성화를 위해 4대 정책 목표 기반 34개 추진과제, 105개 세부과제 발굴
다만, 지역·중소건설산업 활성화를 위해서는 관련 기관별 합리적 역할 분담 기반 동시다발적 정책 추진 필요

정책 과제	지원 항목	추진 과제	세부과제 수	중앙정부	지자체
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출	제도개선	• 지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성 조사 제도개선	1	●	○
	투자 확대 ,제도개선, 규제 완화	• 지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대	2	●	○
	투자 확대	• 인구감소시대, 지역인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화	4	●	○
	투자 확대, 제도개선	• 지역 내 산재한 노후 인프라 성능 제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대	2	●	●
	투자 확대, 제도개선, 규제 완화	• 재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대	5	●	○
	거버넌스 강화, 투자 확대	• 미래 수요에 대응하는 신규인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출	4	○	●
	투자 확대, 제도개선	• 지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고	2	○	●
	거버넌스 강화, 투자 확대, 제도개선, 규제완화	• 신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비	6	○	●
	투자 확대, 제도개선	• 지역민 안전을 위한 노후인프라 개선사업 본격 추진	2	●	●
	거버넌스 강화, 투자 확대	• 안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충	2	●	●
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도	일감 확보 제도개선	• 중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입	2	●	○
	입·낙찰 제도개선	• 공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설업 보호 강화	3	●	○
	공정거래 제도개선	• 지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자간 상호협력평가기준 추가 개정	3	●	○
	거버넌스 강화, 제도 개선, 입·낙찰	• 지역건설업 보호 지원제도의 내실화	3	○	●

32

05 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 방안

정책 과제	지원 항목	추진 과제	세부과제 수	중앙정부	지자체
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도	산업보호, 금융, 거버넌스 강화	• 지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련	5	○	●
	제도개선	• 지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비	3	○	●
	산업보호, 역량강화, 거버넌스 개선	• 지역건설업 기반 인프라(지역자재 및 장비업) 육성	4	○	●
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화	산업보호	• 지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 개정	2	●	○
	산업보호, 제도개선	• 적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공	6	●	○
	제도개선	• 적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화	4	●	○
	금융, 제도개선	• 지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화	3	●	○
	역량강화, 제도개선	• 지역 중소 건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 모색	3	●	○
	역량강화	• 지역 중소 건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진	1	●	○
	전문지식, 역량강화	• 건설분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소건설기업의 기술경쟁력 강화 유도	3	●	○
	산업보호, 제도개선	• 지자체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도	7	●	●
	공정거래, 산업보호, 거버넌스 강화	• 지역건설산업 불공정관행 개선·상생협력 체제 정비	3	○	●
	산업보호, 거버넌스 강화	• 부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비	2	●	●
	산업보호, 금융, 제도개선	• 지역 중소건설기업 육성 지원책 마련	3	○	●
	제도개선	• 지역 건설인력 고용유지를 통한 지역경제 활성화	1	○	●
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화	거버넌스 개선	• 주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영	1	●	○
	거버넌스 강화	• 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 거버넌스 재정비	3	●	○
	제도개선	• 지역건설산업 활성화 계획 관리 강화	3	○	●
	거버넌스 강화, 제도개선	• 건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주청 벤치마킹	3	○	●
	제도개선, 거버넌스 강화	• 지역건설산업 관리 행정의 고도화	4	○	●

33

참고 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 정책 추진 체계와 구성

지역·중소건설산업 활성화를 위한 중앙정부 정책 Pool : 총 48개 과제

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	관계 부처
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (14개 과제)	지역 공공 건설투자 확대 유도를 위한 예비타당성조사 제도 개선	• 국회 계류 중인 예비타당성 조사 대상 기준 상향의 조속 통과	기재부
	지역민 삶의 질 향상 및 지역 경제성장을 위한 지방 인프라 투자 확대	• 사회·경제적 여건 변화에 걸맞은 지방인프라 투자 확대(109개 유형사업) • 지역 인프라 투자 확대를 위한 안정적 재원 마련	관계부처 합동 (기재부, 국토부 등)
	인구감소 시대, 지역 인프라의 전략적 재구축 및 지방 거점화 강화 목적 인프라 투자 확대 및 거버넌스 강화	• 개별 지방 중소도시 인프라를 광역적 네트워크 도시 체계로 재편을 통한 집중형 인프라 확충 • 인구감소 지역 도심부 공동화 문제, 도시시설의 외곽 확장 문제 해결을 위한 공간의 효율적 활용을 위해 시설 집적화를 위한 인프라 투자 추진 • 지방 중소도시 통합적 생활서비스 제공, 주거안정성 강화를 위한 공동거주시설 등의 공동 확대 정책 추진 • 지역인프라 투자 확대를 위한 거버넌스 개선	관계부처 합동 (국토부 등)
	지역 내 산재한 노후 인프라 성능제고와 방치시설 해소를 위한 투자 확대	• 노후인프라 유형 구분을 통한 맞춤형 재원 조달 시스템 구축 • 노후인프라 시설 개선 사업추진을 위한 소요 재원의 다양화 및 확보 방안 마련	관계부처 합동 (기재부 등)
	재정투자 외 추가 투자재원 마련을 위한 민간투자사업 활성화 및 지역건설업 참여 유도 확대	• 노후인프라 사업의 민간투자사업 추진 시 예비타당성 조사 면제 및 토지비 제외 조치 등의 노후인프라 특성을 반영한 제도 정비 • 정부의 적극적 노후인프라 민간투자사업 발굴 및 정부고시사업 편입 활성화 • 노후인프라 민간투자사업에 적합한 사업 구조 개발 • 중소규모 민간투자사업 활성화를 위한 제도 정비 • 민간투자사업 추진 시 지역건설산업 참여 확대 유도를 위한 제도 신설	기재부, 국토부
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업육성 유도 (8개 과제)	중앙부처 소속 공공 발주기관별 중소 지역건설산업 계약목표제 도입	• 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표제' 도입 • 국토교통부 주관 '(가칭)중소 지역건설업 계약목표 이행관리제' 도입	관계부처 합동 (국토부, 기재부 등)
	공공공사 낙찰자 평가 기준 개정을 통한 지역건설업 보호 강화	• 영세·중소 지역건설기업의 공공 조달 참여 확대 유도를 통한 지역건설산업 활성화 도모 목적 현행 공공 조달 참여 조건의 일부 완화 • 지역건설기업의 공공공사 참여 확대를 위한 추가기준 마련 • 해외와 유사한 다양한 지역건설기업 우대형 낙찰자 결정 제도 도입 가능성 검토	기재부, 행안부, 조달청

34

참고 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 정책 추진 체계와 구성

중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	관계 부처
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업육성 유도 (계속)	지역건설기업의 사업 참여 및 대기업 협력사 등록 확대 유도를 위한 건설사업자간 상호협력평가 기준 추가 개정	• 건설사업자간 상호협력평가 대상 확대(공동도급 실적 평가 기존 1등급 → 전체로 확대) • 건설사업자간 상호협력평가 시 협력사업자 범위 확대 (기존 종합·전문, 환경 공사업 → 타 법령에 의한 공사업까지 확대) • 건설사업자간 상호협력평가 기준 변경(제도 목적과 연관이 없는 일부 평가기준 삭제 + 지역 협력사업자에게 하도급 기성액 비율 추가)	국토부
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (22개 과제)	지역건설산업 위기 대응력 강화를 위한 지역산업위기대응법 적용 범위 개정	• 지역건설산업 등 특정 지역산업의 경우 산업위기대응특별지역의 행정구역의 범위를 광역지자체 단위로 상향 개정 • 지역건설산업이 지역산업위기대응법의 주된 산업으로 지원받기 위한 관련 법령 개정	관계부처 합동 (산자부 등)
	적정공사비 산정 및 지급 풍토 마련을 통한 안정적 업 환경 제공	• 지방계약법 개정을 통해 100억원 미만 중소규모 공공공사의 적정공사비 지급 보장 • 공공발주자의 공사비 부당 감액(무리한 자체 품 및 단가 활용) 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정 • 중소규모 공사까지 조달청 공사원가 검토를 시행할 수 있는 확대 방안 마련 • 지자체 발주 중소규모 공사의 적정공사비 산정이 이루어질 수 있도록 계약심사제 규정 개정과 관리·감독 강화 • 중소형 공사 중심 표준품셈 추가 발굴 및 우선 개정 • 지역건설기업의 자체 견적역량 확보 유도를 위한 지원책 마련	관계부처 합동 (기재부, 행안부, 국토부, 조달청 등)
	적정공기 반영 체계 구축을 통한 업 환경 개선 및 안전·품질 강화	• 중소규모 공공 건설공사까지 적정공기 산정 의무 확대 부여 • 중소규모 공공공사 대상 공사기간 검토 체계 마련 • 시설물별 적정공기 산정기준의 추가적 마련 • 발주자와 설계자의 적정공기 산정 및 공정관리 전문성 강화 방안 마련	국토부 등
	지역 중소 건설기업을 대상으로 한 금융 지원 프로그램 강화	• 중소벤처기업부 등 타 부처 중소기업 정책자금 융자 사업 대상으로 건설업 포함 • 국토교통부 주관 건설업 대상 중소기업 정책자금융자 사업 시행 ((가칭) 중소건설업 창업 및 진흥기금 설치) • 지역 중소건설기업의 안정적 성장 유도를 통한 산업경쟁력 강화 목적 공공 조달에서 지역 중소건설기업 참여 시 입찰 및 계약보증금 등 각종 보증·보험의 보장범위 감액	관계부처 합동 (국토부, 중기부, 기재부, 행안부, 산자부)

한국건설산업연구원 35

참고 지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 정책 추진 체계와 구성

중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	관계 부처
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (계속)	지역 중소건설기업 간 M&A 및 대기업과의 전략적 제휴 활성화 유도를 통한 경쟁력 강화 모색	• 복수 부처(국토부, 공정위, 조달청)에서 유사하게 추진하고 있는 상생협력 제도의 통폐합 • 상생협력 제도 실효성 확대를 위한 참여 유인책 활성화 • 건설기업 간 M&A 확대를 위한 지원책 마련	관계부처 합동 (국토부, 공정위, 조달청)
	지역 중소건설기업의 자생적 산업경쟁력 강화를 위한 컨설팅 사업 확대 추진	• 정부 재원과 산업계 재원 활용 지역 중소건설기업 대상 컨설팅 사업 확대 추진	국토부
	건설분야 정부 R&D 체계 개편을 통한 지역 중소건설기업의 기술경쟁력 강화 유도	• 중소건설기업 대상 건설분야 국가연구개발사업의 경우 2-track 예산 투입 기준 마련 • 중소건설기업의 연구개발에 대한 세제환급 및 세액공제 확대를 통한 자생적 기술경쟁력 확충 유도전략 마련 • 국가연구개발사업 선정·관리의 평가지표 개선을 통한 지역 중소건설기업 참여 확대 유도	관계부처 합동 (국토부, 기재부, 과기부, NST 등)
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 (4개 과제)	주된 건설정책 목표로 지역건설산업 활성화 정책 반영	• 건설산업진흥 기본계획 내 지역건설산업 활성화와 지역 중소건설기업 육성과 관련한 정책 추진계획 반영	국토부
	지역건설산업 활성화를 위한 중앙정부 거버넌스 재정비	• (단기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소건설기업의 안정적 성장 도모를 위한 국토교통부 조직 업무분담 및 단당 인력 배정 • (중기) 지역건설산업 활성화 및 지역 중소건설기업 육성 관련 유관 부처와 광역지자체의 협의체 구성·운영 • (중장기) 국토교통부 또는 국무조정실 내 지역건설산업 활성화 전담 지원조직 설치	국토부

CERIK 한국건설산업연구원 36

참고 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 정책 추진 체계와 구성

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역건설산업 활성화를 위한 지방자치단체 정책 Pool : 총 57개 과제

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	추진 권고 지역
지역건설산업 활성화를 위한 안정적 물량(일감) 확보·창출 (16개 과제)	미래 수요에 대응하는 신규 인프라 사업발굴을 통한 안정적 수요 창출	• 당해 지역에 적합한 인프라 종합개선계획 마련 • 지역 특성을 반영한 도시재생 사업의 확대와 추진 가속화 • 지역맞춤형 노후 공공시설 복합화 사업추진을 통한 신규 인프라 공급 확대 • 공원재정비 및 공·폐가 정비 사업의 적극적 추진	A 전국 공통
	지역 건설예산 편성·배정의 안정성 제고	• (가칭)지역건설경기 안정화 예산 운용(시설비 낙찰 차액을 활용한 추경예산 편성 방식) • 지자체 시설사업 예산 확대 편성(대전, 세종, 광주, 강원, 경기, 서울)	A 전국 공통
	신규사업 발굴 확대 및 안정적 사업추진을 위한 거버넌스 정비	• 공공 건설사업 발굴을 위한 건설사업 발굴 연구용역 정례적 추진 • 중앙부처 공모사업 적극 지원 및 선정 확률 향상을 위한 장려책 마련 등 운영체계 정비 • 민간자본 활용 확대를 위한 방안 모색(부정적 지역민 인식 극복을 위한 적극 행정 추진 등) • 관내 모든 민간발주 공사에 적용가능한 인·허가 원스톱서비스 체계(통합심의제) 구축 • 범광역권 공동 사업개발 절차 마련 • 적기 발주를 통한 불용예산 발생 최소화를 위한 합동설계단 운영	A 전국 공통
	지역민 안전을 위한 노후인프라 개선사업 본격 추진	• 관내 노후 인프라 유지관리 강화와 성능개선 등 추진을 위한 법적근거(조례) 마련 • 노후 시설물 특성과 건설산업의 현실과 환경변화를 반영한 합리적 발주체계 정비	B 대구, 세종 外 우선 권고
	안전 사각지대 시설 정비사업 상시 발굴체계 구축 및 지원 강화와 지역민 안전 강화를 위한 방재시설 확충	• 기존 행안부를 통한 우회적 안전신고 체계 外 지자체별 시설물 안전 전담 창구 운영 및 시설물 안전 실태에 대한 점검 및 조속 대책 추진을 위한 전담팀 배정 • 지역민 안전을 직접적으로 위협하는 천재지변과 인재(人災) 극복을 위한 방재시설 확충	A 전국 공통
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (15개 과제)	지역건설업 보호 지원제도의 내실화	• 지역건설산업활성화 위원회 위상 재정립과 운영 활성화 • 지역의무공동도급과 지역권고 하도급률 적용 강화 및 인센티브제 확대 시행 • 지역 건설엔지니어링 및 지역건축사 수주 확대를 위한 지원책 마련(평가기준 개선 등)	C 서울, 경북 우선 권고
	지역발주 공사 지역업체 참여 확대를 위한 지자체의 지원정책 마련	• 국가계약 공공공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 협의체 구성·운영, MOU 체결 • 관내 공공 발주기관 및 기초지자체, 대형 민간공사 포함 합동 발주계획 안내 • 민간 공동주택 공사 지역건설기업 참여 확대를 위한 용적률 인센티브 제공 • 관내 민간공사 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 우대금리 제공 등 인센티브 방안 마련 • 관내 대형 민간공사의 지역건설기업 참여 확대 유도를 위한 적극 행정 추진	B 서울, 제주 外 우선 권고

37

참고 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 정책 추진 체계와 구성

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	추진 권고 지역
지역건설산업 보호 강화를 통한 산업 육성 유도 (계속)	지역건설산업 보호 강화를 위한 관련 정책 운용 정비	• 지역건설산업 개념과 정책대상 범위 확대(종합·전문건설업 외 타 법령에 의한 공사업과 건설자재 제조·유통, 건설장비 임대업, 건설엔지니어링 포함) • 지자체 발주공사의 집행시기 세밀한 운용체계 구축(3~6월, 연말 집행집중 개선) • 지역건설산업 활성화 정책 추진을 위한 정량 성과체계인 역내 수주율 산정방식 개선 및 모니터링 강화	B 충남 外 우선 권고
	지역건설업 기반 인프라(지역자재 및 장비업) 육성	• 지역건설기계·장비대여업 역량 강화 정책 추진 • 지역 중소자재업 동반성장을 위한 품질시험 지원 • 지역생산 자재 정보 활용 확대(지역 건설자재업의 홍보 및 판로 촉진 등) • 역내 자재구매 비중 확대 및 협의회 운영	A 전국 공통
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (16개 과제)	지자체 발주공사의 공사비·용역비 기준 합리화로 선진 건설문화 정착 유도	• 지역건설환경과 품셈·공사비 산정·지급 기준 고도화 • 지역건설환경과 소규모공사의 특성을 반영한 합리적 공사비 산정기준·자체 설계기준 마련 • 무리한 공사비 감액 산정과 관련한 기준 개선 • 지자체 발주 소규모공사에 대한 제비율 산정 가이드라인 마련 • 지자체 발주공사 공기연장 간접비 지급기준 마련 • 지자체 발주공사 건설엔지니어링 용역기간 연장 추가 비용 산정기준 수립 • 무리한 계약심사 운영 지양을 위한 합리적 업무 매뉴얼 제작 등	B 서울 外 우선 권고
	지역건설산업 불공정관행 개선·상생협력 체제 정비	• 불공정거래 관행 개선 관리·감독 대상 범위 확대 • 관내 민간공사 대상 하도급계약 자문(컨설팅) 서비스 시행 • 원·하도급 간, 대·중소 간 실질적 상생협력 체계 구축 및 점검 강화 (상생협력협의체 운영 강화 및 상생협력 우수 건설기업 인센티브제 시행 등)	B 서울, 충남 外 우선 권고
	부실 지역건설기업 퇴출시스템 정비	• 페이퍼컴퍼니, 한계기업 단속 방안 다양화 • 광역-기초지자체 합동 실무전담팀 운영 정례화	B 서울, 경기, 충남 外 우선 권고
	지역 중소건설기업 육성 지원책 마련	• 지자체형 강소건설기업 및 중소건설업 육성지원 정책 강화 (기존 중소기업 육성 사업 내 일정비율 건설산업 쿼터 적용, 신뢰건설기업 인증제 등) • 지역 중소건설기업 기술경쟁력 제고 정책 추진 (공동기술개발 금융지원제도 운영, 지자체 재원 활용 공공 건설기술개발 프로그램 운영 등) • 지역 한계건설기업 확대 방지 정책 추진 (중소건설기업 경영·금융지원 확대(신용보증기금 등과의 연계)	B 서울, 세종, 광주, 울산, 전북 外 우선 권고

38

참고 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 정책 추진 체계와 구성

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

정책 과제	추진 과제	세부 과제 Pool	추진 권고 지역
지역건설산업 역량 강화 유도를 통한 산업경쟁력 강화 (계속)	지역 건설인력 고용유지를 통한 지역경제 활성화	• 건설분야 지역 고용유지, 양질의 건설일자리 제공 지원정책 마련 - 비대면 채용 가능 건설일자리 구인·구직 플랫폼 도입 - 주휴수당, 사회보험료 추가 지원 - 건설현장 근로자 복지시설 개선 - 하도급 건설 여건 개선을 위한 현장사무실 설치 지원방안 마련 - 외국인 근로자 안전 강화를 위한 시청각자료 보급 - 기능인력 전자카드제 도입 연계 업무 간소화 체계 구축	B 서울,세종, 경기,外 우선권고
지역건설산업 활성화 기반 구축 강화를 위한 관련 거버넌스 고도화 (10개 과제)	지역건설산업 활성화 계획 관리 강화	• 지역건설산업 활성화 조례 내실화(전면 개정) • 지역 건설BSI 조사 정례(분기별) 시행 • 기초지자체 참여 활성화 유도를 위한 매년 지역건설업 활성화 평가 시행 및 인센티브 제도 운영	B 서울,강원,충남, 경기,제주外 우선권고
	건설행정 관련 조직 정비 및 선진 발주기관 벤치마킹	• 지역건설산업 활성화 업무 분담 조직 정비·강화 • 지역건설정책 총괄 조정 회의체 운영 • 타 공공발주기관과의 협업체계 구축 - LH 등 타 발주기관의 건설문화혁신활동 등 선진 행정프로그램 벤치마킹 - 공사·설계감독관 역량 강화를 위한 교육프로그램 마련, 위탁교육 체결 - 모바일 소통 플랫폼 구축	B 서울外 우선권고
	지역건설산업 관리 행정의 고도화	• 불필요한 행정처분 발생 방지를 위한 선제적 대응책 마련 • 지방자치단체별 건설통계정보의 고도화와 이용 확대 유도	A 전국 공통

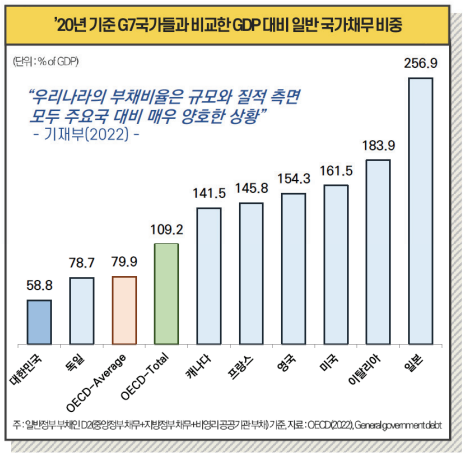
CERIK 건설경제연구원 한국건설산업연구원

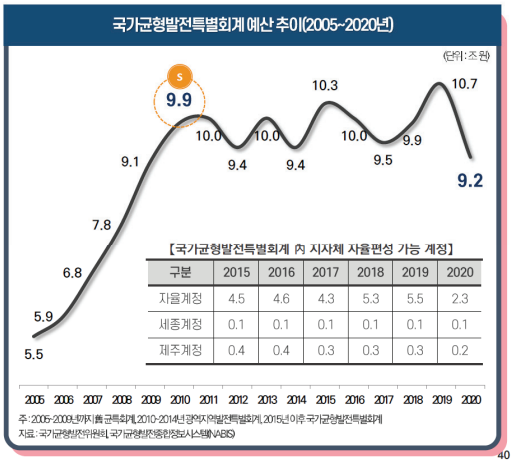
05 지역건설산업 활성화 관련 주요 중앙정부 추진 세부과제

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

국가채무의 급격한 증가에도 불구하고 여전히 견실한 상황 → 삶의 질 개선, 국가경쟁력 향상을 위해 인프라 투자 확대 필요 → 특히 14여년간 답보상태인 균특회계 확대와 지자체 특성에 맞는 개발을 위해 자율계정 확충 필요

- 국가균형발전특별회계 內 지자체 자율편성(자율계정) : 2015년 4.5조원 → 2020년 2.3조원으로 급감, 제주계정의 경우도 동기간 50% 급감





【국가균형발전특별회계 內 지자체 자율편성 가능 계정】

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020
자율계정	4.5	4.6	4.3	5.3	5.5	2.3
세종계정	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
제주계정	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2

05 지역건설산업 활성화 관련 주요 중앙정부 추진 세부과제

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

지역경제 침체 해소를 위해 '22.2월 시행 예정인 「지역산업위기대응법」의 개정을 통해 소외된 지역건설산업의 지원이 가능하도록 개선

- 지역산업위기대응법 범 부처 지원 사항 : ①자금·융자 등 금융·재정지원, ②조세 및 부담금 등의 감면, ③국고보조금 인상 지원, ④컨설팅 및 고용안정 지원 등

강원지역 공공공사 연도별 기성액 변화현황 (종합공사 기준)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
강원지역 공공공사 종합건설업 기성액(억원)	41,830	46,674	44,080	38,284	31,972	24,107	23,879	23,770
전년 대비 증감률	-	11.6%	-5.6%	-13.1%	-16.5%	-24.6%	-0.9%	-0.5%

지역산업위기대응법에 따른 산업위기대응특별지역 지정 대상 행정구역의 예외 조문 마련(시행령 개정)

제12조(산업위기대응특별지역 지정대상 행정구역의 범위)

산업위기대응특별지역의 지정대상 행정구역의 범위는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)를 기준으로 한다.

다만, 지역의 산업구조 등 경제권역에 따라 2개 이상의 시·군·구를 하나의 단위구역으로 묶어서 신청할 수 있다.

제12조(산업위기대응특별지역 지정대상 행정구역의 범위)

---.

다만, 지역의 산업구조 등 경제권역에 따라 2개 이상의 시·군·구를 하나의 단위구역으로 묶어서 신청할 수 있으며, 산업의 특성상 시·군·구 단위의 지정이 불가능하여 산업통상자원부 장관이 고시한 주된 산업의 경우에는 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 단위로 신청할 수 있다.

41

05 지역건설산업 활성화 관련 주요 중앙정부 추진 세부과제

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

현재 중기부·산자부 등의 경우 중소기업 경쟁력 강화 및 창업 촉진 등 정책 목표 달성을 위해 다양한 정책자금 지원 프로그램 운영 중 → 단, 건설업의 경우 대부분 정책자금 수혜 대상에서 제외 → 역차별 발생 고려 개선필요

- 2022년 중소벤처기업부 중소기업 정책자금 지원 저리 융자 예산 : 5조 600억원(저리자금 대출 최대 대출 한도 60억원/개사)

중소벤처기업부 중소기업 정책자금 융자 제외 대상 업종(2022년 기준)

업종 분류	산업분류코드(KSIC)	융자 제외 업종
제조업	33402 中	불건전 영상게임기 제조업
	33409 中	도박게임장비 등 불건전 오락용품 제조업
건설업	41~42	**건설업**【단, 산업·생산시설 종합건설업(41225), 환경설비 건설업(41224), 조경 건설업(41226), 배관 및 냉·난방 공사업(42201), 건물용 기계·장비 설치 공사업(42202), 방음, 방진 및 내화 공사업(42203), 소방시설 공사업(42204), 전기 및 통신공사업(423)은 지원 가능 업종】 ※ 2022년 6월 한시적으로 6개 전문건설업종(①파일공사 및 축조 관련 기초공사업, ②철골 및 관련 구조물 공사업, ③콘크리트 및 철근 공사업, ④비계 및 형틀 공사업, ⑤유리 및 창호 공사업, ⑥건물용 금속 공작물 설치 공사업)의 경우도 지원 가능
도매 및 소매업	46102 中	담배 중개업
	46331, 3	주류, 담배 도매업(단, 주류 중개업 면허보유 기업은 지원 가능)
	4722 中	주류, 담배 소매업
숙박 및 음식점업	5621	주점업
게임소프트웨어 및 공급업	5821 中	불건전 게임소프트웨어 개발 및 공급업
정보서비스업	63999 中	블록체인 기반 암호화 자산매매 및 중개업(63999-1)
금융 및 보험업	64~66	금융 및 보험업(단, 정보통신기술을 활용한 핀테크 기업 중 그 외 기타 금융 지원 서비스업(66199)은 지원 가능)
부동산업	68	부동산업
전문서비스업	711~2	법무, 회계 및 세부 관련 서비스업
	7151	회사본부

주: 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」에 따른 소상공인은 융자 제외 자료: 중소벤처기업진흥공단 홈페이지

42

05 지역건설산업 활성화 관련 주요 중앙정부 추진 세부과제

現 「건설산업기본법」 제3조, 제6조, 제46~제47조를 통해 중소건설업 및 중소건설용역업 육성 명시 중
→ 법 개정을 통해 중소건설산업 육성과 함께 지역건설산업 활성화의 책무 부여 필요 + 관련 거버넌스 고도화

지역건설산업 활성화 책무 부여 관련 건산법 개정안

제46조(중소건설사업자에 대한 지원)

① 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 중소건설사업자에 대한 지원시책을 수립·시행할 수 있다.

② (생 략)

③ 〈신 설〉

제46조(중소건설사업자에 대한 지원)

① ---------- 중소건설사업자 및 지역건설사업자의 육성과 관련 산업 활성화를 위한 지원시책을 수립·시행하여야 하며, 이를 위한 관련 위원회를 구성할 수 있다.

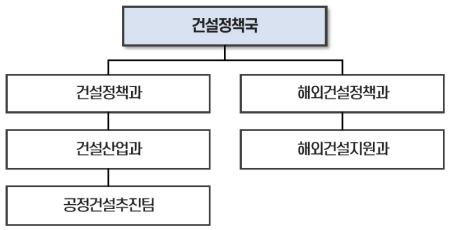
② (현행과 같음)

③ 제1항의 위원회 구성 및 운영과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국토교통부 지역건설산업 활성화 관련 부서의 업무 분담 현황

건설정책국 주요 업무 분장

- **지방건설경기 활성화 등 건설경기 관리대책 수립, 시행**
- 건설산업기본법 등 건설산업 관련 제도 수립, 운영
- 해외건설 활성화 대책 및 (고위급) 건설외교 총괄
- 건설자재, 건설기계, 건설인력 수급대책 등을 관리
- 건설기술자, 감리, 설계, 엔지니어링 업체 육성·관리
- 시공, 완공된 각종 시설물의 안전대책 수립 등 담당

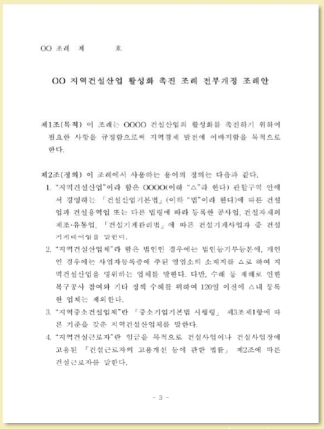


"건설정책국 소속 61명 中 명시적 중소건설산업 육성 및 지역건설산업 활성화 업무 담당자 부재"(기술안전정책관 소속 부서 제외)

05 지역건설산업 활성화 관련 주요 지자체 추진 세부과제

낡은 지자체 지역건설산업 활성화 조례 전면 개정을 통해 제안한 세부과제의 빈틈없는 추진을 위한 근거법령 마련

"모든 지자체에서 활용가능한 20개 조문으로 이루어진 전부개정안 제안"



OO 조례 제 호

OO 지역건설산업 활성화 촉진 조례 전부개정 조례안

제1조(목적) 이 조례는 OOOO 건설산업의 활성화를 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "지역건설산업"이라 함은 OOOO이해 "△"라 한다) 관할구역 안에서 경영하는 「건설산업기본법」(이하 "법"이라 한다)에 따른 건설업과 건설용역업 또는 다른 법령에 따라 등록한 공사업, 건설자재의 제조·유통업, 「건설기계관리법」에 따른 건설기계사업자 중 건설기계대여업을 말한다.
2. "지역건설산업체"라 함은 법인인 경우에는 법인등기부등본에, 개인인 경우에는 사업자등록증에 주된 영업소의 소재지를 △로 하여 지역건설산업을 영위하는 업체를 말한다. 다만, 수해 등 재해로 인한 복구공사 참여와 기타 정책 수행을 위하여 120일 이전에 △내 등록한 업체는 제외한다.
3. "지역중소건설업체"란 「중소기업기본법 시행령」 제3조제1항에 따른 기준을 갖춘 지역건설산업체를 말한다.
4. "지역건설근로자"란 학군을 작적으로 건설사업이나 건설사업장에 고용된 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조에 따른 건설근로자를 말한다.

- 3 -

현재 광역지자체별 지역건설산업 활성화 조례에서 규정 중인 지역건설산업의 범위

구분	지역건설업 업 면허 범위									지역건설산업체 규정	지역중소건설기업 정의	지역건설업 인정을 위한 최소 업 활동 기간
	종합	전문	전기	정보통신	소방	건설용역	건설자재제조	건설자재유통	건설장비			
서울	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○	X
부산	○	○	○	○	○	○	○	X	X	○	X	X
대구	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
인천	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
광주	○	○	○	○	○	○	X	X	X	○	X	X
대전	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
세종	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
울산	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
강원	○	○	○	○	○	○	○	X	X	○	X	90일
경기	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○	120일
충북	○	○	○	○	○	○	○	X	X	○	X	X
충남	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	120일
전북	○	○	○	○	○	○	X	X	X	○	○	X
전남	○	○	○	○	○	○	X	X	X	○	X	X
경북	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
경남	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	X
제주	○	○	○	○	○	○	X	X	X	○	X	X

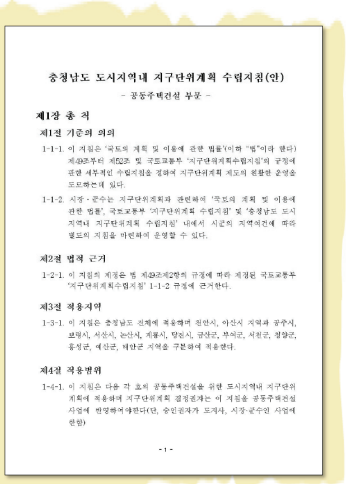
05 지역건설산업 활성화 관련 주요 지자체 추진 세부과제

지역 민간 공동주택 공사에서의 지역건설산업 참여 제고를 위해 기존 방식 대비 대상사업 범위와 적용 대상 지역이 광범위한 「국토계획법」에 따른 도시지역 내 지구단위계획을 활용한 용적률 인센티브 적용 제안(충남도 사례 참고)

충남 지구단위계획 수립 지침 개정안에 따른 용적률 인센티브 항목별 적용기준(안)

구 분	천안, 아산시 지역	공주시 등 13개 지역	용적률 인센티브 기준 (천안, 아산지역 기준)
소 계	최대 20%	최대 15%	-
임산부주차장, 노유자시설	3.5%	2.0%	법정 주차대수 130%를 초과하는 주차면에 임산부 전용주차장 확보 등
종합건설업	3.0%	2.0%	지역건설기업 참여율 30% 이상 ⇒ 용적률 인센티브 최대 9.5%
전문건설업	5.0%	4.0%	
전기, 소방, 정보통신공사업	1.5%	1.5%	
설계용역업(건축, 토목, 환경 등)	1.5%	1.5%	지역건설엔지니어링(설계) 참여율 30% 이상 ⇒ 용적률 인센티브 최대 1.5%
건설자재(생산, 판매)	3.0%	2.0%	지역생산(판매) 자재 사용률 60% 이상 ⇒ 용적률 인센티브 최대 3.0%
건설장비	2.5%	2.0%	지역건설장비 사용률 45% 이상 ⇒ 용적률 인센티브 최대 2.5%

전영준(2022), 공동주택 용적률 인센티브 기준(안) 및 경제적 파급효과, 공동주택 용적률 인센티브 기준 마련 공청회 자료집, 충청남도



충청남도 도시지역내 지구단위계획 수립지침(안)

- 공동주택건설 부문 -

제1장 총 칙

제1절 기준의 의의

1-1-1. 이 지침은 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'(이하 "법"이라 한다) 제28조부터 제32조 및 국토교통부 '지구단위계획수립지침'의 규정에 관한 세부계획 수립지침을 정하여 지구단위계획 제도의 원활한 운영을 도모함에 있다.

1-1-2. 시장·군수는 지구단위계획과 관련하여 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률', 국토교통부 '지구단위계획 수립지침' 및 '충청남도 도시지역내 지구단위계획 수립지침' 내에서 시군의 지역여건에 따라 별도의 지침을 마련하여 운영할 수 있다.

제2절 법적 근거

1-2-1. 이 지침의 지정은 법 제28조제2항의 규정에 따라 의결된 국토교통부 '지구단위계획수립지침' 1-1-2 규정에 근거한다.

제3절 적용지역

1-3-1. 이 지침은 충청남도 전체에 적용하며 천안시, 아산시 지역과 공주시, 보령시, 서산시, 논산시, 계룡시, 당진시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군 지역을 구분하여 적용한다.

제4절 적용범위

1-4-1. 이 지침은 다음 각 호의 공동주택건설을 위한 도시지역내 지구단위계획에 적용하며 지구단위계획 결정권자는 이 지침을 공동주택건설사업에 반영하여야한다.(단, 승인권자가 도지사, 시장·군수인 사업에 한함)

- 1 -

참고 충남 공동주택 용적률 인센티브 기준에 따른 경제적 파급효과

충남의 이번 지구단위계획 수립지침 개정(지역건설산업 참여에 따른 용적률 인센티브 부여)에 따라 지역건설산업 도급 증가 외에도 큰 수준의 직·간접적 지역경제 파급효과 예상

충청남도 도시지역 지구단위계획 수립지침 마련에 따른 지역산업연관분석 결과

(단위 : 억원, 명)

구 분			합 계	
			최소(min)	최대(max)
건설투자 금액 증가			1,073.5	2,108.6
(지역건설산업 계약 증가)			(734.7)	(2,512.1)
파급효과	생산유발효과(억원)	충 남	1,352.0	2,655.6
		기타지역	947.1	1,860.2
		전 국	2,299.0	4,515.8
	부가가치유발효과(억원)	충 남	1,073.1	2,107.7
		기타지역	786.4	1,544.8
		전 국	1,859.5	3,652.5
	고용유발효과(명)	충 남	1,686.5	3,312.6
		기타지역	1,045.5	2,053.5
		전 국	2,731.9	5,366.2

자료 : 전영준·엄근용(2022), 지역건설산업 활성화 유도를 위한 충청남도 공동주택용적률 인센티브 제도 시행 관련 경제적 파급효과 분석, 한국건설산업연구원, 충청남도

05 종합결론 및 제언

① **지역건설산업**은 지역경제·고용에 미치는 영향이 큰 핵심산업으로 산업 활성화를 위한 노력을 경주해야 하나 그간 **관심의 사각지대에 놓인 상황**

② 업체 수 증가에 따른 경쟁심화, 영세기업 안주 현상 가속화, 지역공사 역외 기업 뺏김 현상 지속 등으로 인해 **지역건설산업 활성화 한계 → 지역경제 활력 저하**의 **악순환** 발생 중

③ **중앙정부**의 경우 오랜 기간 **공공물량 배분 위주의 정책**만을 제한적으로 시행, **지자체**의 경우 지역건설산업 특성을 외면한 **천편일률적**인 **정책** 시행으로 활성화 한계 봉착

④ **해외**의 경우 지역·중소건설산업 활성화를 위한 다양한 정책 시행 중. 특히 **산업의 육성과 우대 중심**의 정책 추진으로 **성장사다리 제공**

⑤ **정책수혜자**인 지역건설기업 종사자 대다수 안정적 물량 창출, 지역중소건설산업 경쟁력 강화 관련 정책 추진 요구. 특히 **민간건설시장 물량 확대와 참여 기회 확충**을 가장 **염원**

⑥ 지역건설산업 특유의 얽힌 실타래(①계속된 시장 축소, ②낮은 역내수주율, ③시장교란 기업 존재, ④영세기업 안주 현상, ⑤정책적 뒷받침 부족)를 해소하기 위해 **4대 정책 목표 기반 34개 추진과제, 105개 세부과제 발굴** 제시

Abstract

A Study on Reasonable Policy Measures for the Promotion of the Local Construction Industry

The local construction industry accounts for a high portion of the local economy, in terms of both production inducement and added-value inducement, and it is assessed not only as a forward and backward-linked industry, but as a core infrastructure(universal) industry for the improvement of local economic vitality since it has strong job creation effect as well.

Thus, Framework Act on the Construction Industry and Public Contract Act define specific details related to the protection and promotion of small and medium-sized construction enterprises and the local construction industry.

In regard to the promotion of the local construction industry, however, the Korean central government has not sufficiently implemented policies related to the protection and promotion of the local construction industry and the reinforcement of industrial competitiveness besides the fixed-ratio prior-allocation of local construction enterprises in case of public procurement. In other words, the local construction industry is quite alienated, compared to the other local industries.

Yet, it is welcome news that the local governments have actively provided autonomous polices for the promotion of the local construction industry since the late 2000's.

The problem is that such policies are rather uniforms, without considering the reality and characteristics of the local construction industry in different areas, and even the policy effect is not really considered from multiple perspectives is most areas, resulting in low policy effectiveness.

Thus, this study aims to provide a rational policy pool for the promotion of small and medium-sized local construction enterprises located in this area,

targeting policy makers related to the central government and the local government.

Specifically, this study is ① to analyze the characteristics and present states of the local construction industry, ② to draw limitations based on the analysis results about the trend of the existing local construction industry promotion policies of the central government, the local government and main ordering public agencies, ③ to draw the demand for relevant future policies through a survey with local construction enterprises and ④ to propose a total of 105 central government and local government-led policy measures for the promotion of the local construction industry.

Out of the policies proposed, this study proposes 17 ones for the central government to implement for the promotion of the local construction industry and the protection and promotion of small and medium-sized construction enterprises.

For the local government, this study also proposes 17 policy projects and 57 detailed assignments to carry out for the promotion of the local construction industry.

○ 저자 소개

전영준(yjjun@cerik.re.kr)

한양대학교 공학대학 건설환경시스템공학과 졸업

한양대학교 공과대학 일반대학원 토목공학과 박사수료(건설경영 및 정보 전공)

한미글로벌㈜ 기획인사팀 기획 담당 과장

한국건설산업연구원 법제혁신연구실 부연구위원

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 연구위원

이광표(leekp@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 건축학과 졸업

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 석사(건설관리 전공)

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 박사(건설관리 전공)

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 부연구위원

김화랑(hrkim@cerik.re.kr)

서울과학기술대학교 공과대학 건축학부 / 기술경영융합대학 경영학과(복수전공) 졸업

서울과학기술대학교 일반대학원 건축통합학과 건축공학 석사(건설관리 전공)

서울과학기술대학교 일반대학원 건축과 건축공학 박사(건설관리 전공)

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 부연구위원

● CERIK 도서 안내 ●

◆ 기획 출판 ◆	필자	발간일
2030 건설산업의 미래	CERIK	2020. 5
한강개발사	이덕수	2016. 7
문화지체에 빠진 건설산업	윤영선 · 이승우 · 이양승	2012. 11
한국 건설 기네스(Ⅰ) 길	이덕수	2010. 3
건설공사 발주방식	CERIK	2004. 5
◆ 연구보고서 ◆	**필자**	**발간일**
지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구	전영준 · 이광표 · 김화랑	2022. 6
공공 건축 · 시설물 사업에서의 대안적 민간자본 활용 방안 모색	김정주 · 강운산	2022. 4
건설금융 실태 점검과 개선방안 도출	김정주 · 엄근용	2021.12
건설전문 공제조직의 판매채널 다각화 방안 연구	임기수	2021.12
건설 경기종합지수를 활용한 공종별 건설경기 예측	박철한	2021.12
포스트 코로나 대비 내부감사 업부 개선 방안	이홍일	2021. 7
포스트 코로나 시대, 건설업체 경영 현안과 대응 과제	최은정	2021. 3
노후 인프라 개선을 위한 민간투자사업의 정책 방향	엄근용 · 이승우	2020. 12
노후 주택의 개 · 보수 및 리모델링 지원 정책 연구	최민수	2020. 11
건설기업의 성공적 지속가능경영 추진 방안	이홍일	2020. 11
건설공사 재난 · 안전 의무공제 제도의 도입 방안	임기수	2020. 10
중소 건설업체 경쟁력 강화를 위한 정책적 지원 방안	최은정	2020. 6
건설업 수익성 기여요인 분석 및 활용 방안	이지혜	2020. 3
북한 건설산업의 주요 법제에 관한 연구	박용석	2019. 8
건설업 한계기업 예측을 통한 재무위험 관리 방안	이지혜	2019. 7
남북 경제체제의 새로운 변화와 건설전문 보증기관의 대응 방안	임기수 · 박용석 · 엄근용 · 이지혜	2019. 6
경기 변동과 건설기업 부실 발생의 상관관계 연구	엄근용 · 박수진	2019. 4
회생기업 출자전환 주식의 가치평가 방식 연구	임기수	2019. 4
동남아 지역 건설 수주 활성화를 위한 건설공제조합의 역할 연구	박수진 · 엄근용 · 박철한	2019. 3
건설공제조합 신용평가등급의 대외 활용 방안 연구	이홍일 · 박수진 · 이지혜	2019. 2
민간 발주자 공사대금채권 공제상품 도입 방안	엄근용	2018. 10
민간투자사업의 공공성 제고 방안 연구	박수진	2018. 3
건설공제조합 신규 보증상품 개발 방향	박수진 · 김영덕 · 임기수	2018. 2
건설기술자 수급 실태 및 수급 영향 요인 분석과 정책 과제	김민형	2018. 2
일본 임대주택 기업의 비즈니스 모델 분석	허윤경	2017. 12
대형 건설공사의 사전분쟁해결제도에 관한 연구	두성규	2017. 12
건설업 등록기준의 개선 방안	최민수 · 나경연	2017. 12
건설기업 구조조정제도의 문제점과 개선 방안	임기수 · 김연욱	2017. 9
종합적 안전관리 체계 구축을 위한 공제(보험)제도 도입 방안	최수영	2017. 8
중소 건축공사의 시공 자격 합리화 방안	최민수 · 유위성	2017. 3
차기 정부의 건설 및 주택 정책 과제	한국건설산업연구원 편저	2017. 2
건설 안전사고 근절을 위한 혁신적인 안전관리 개선 방안 연구	최수영 · 최석인 · 유위성	2017. 1
부동산신탁업 진출을 통한 건설공제조합의 역할 제고 방안	두성규	2016. 11
해외 공공공사 입찰 · 계약 제도 조사 연구	최민수	2016. 11
공사용 자재 직접구매제도 개선 방안 연구	유위성 · 박희대 · 엄근용	2014. 11
시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안	최민수 · 나경연	2014. 11
건설공사 하도급 거래에서의 우월적 지위에 관한 고찰	이의섭	2014. 9
중소 건설업체의 경쟁력 제고를 위한 경영진단 모델 개발 연구	김영덕	2013. 8
종합평가낙찰제의 입찰자 평가 방안 연구	최민수 · 강상혁 · 김영덕	2013. 2
종합평가방식의 최고가치낙찰제 도입 방안	최민수 · 김영덕 · 이승우 · 이양승 · 김원태 · 최은정	2013. 1
민간 건설공사 대금 지급 및 공정성 확보 방안	강운산 · 신효림	2012. 12

지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구

2022년 6월 29일 인 쇄
2022년 6월 30일 발 행

발행인 이충재
발행처 한국건설산업연구원

저 자 전영준 · 이광표 · 김화랑
서울시 강남구 언주로 711(건설회관 9, 11층)
전 화 : 02)3441-0600(代)
FAX : 02)540-1874
홈페이지 : http://www.cerik.re.kr

등 록 2001년 2월 6일(제2001-000042호)
인쇄소 신우씨앤피 02)2268-6112

©한국건설산업연구원 2022