

## 규제 개혁의 당위, 시장 기능 회복과 공정 거래 확립

박 용 석 | 한국건설산업연구원 연구위원  
yspark@cerik.re.kr

**건** 설업역 제도, 입찰·계약 제도 등 건설 규제는 최상의 서비스를 최적의 가격으로 조달하고, 건설산업의 경쟁력과 효율성을 제고하여 궁극적으로 공공의 이익을 극대화하는 데 그 목적이 있다.

또한 경쟁력 있는 중소기업 육성, 신기술 개발, 지역 건설시장 보호와 같은 정책적 목표를 달성하기 위한 방편으로 각종 건설 규제가 활용되고 있다. 하지만 건설 규제를 운영하다 보면 당초 규제의 목적에서 벗어날 때가 있다.

즉, 건설 규제가 공공의 이익을 극대화하지도 못하고 오히려 시장 기능을 왜곡하거나 공정한 거래 질서를 훼손하기도 한다.

이와 관련된 몇 가지 건설 규제는 다음과 같다.

### 주계약자 공동도급 - 효율성 저해

대·중소 업체의 동반 성장을 위해 도입된 주계약자형 의무공동도급은 종합과 전문 건설업자가 공동으로 입찰·계약하고 공사를 분담해서 수행하는 제도이다.

주계약자인 종합건설업자는 전체 공사의 관리와 조정 역할을 하고, 부계약자인 전문건설업체는 각 공종별 전문공사를 전담해 직접 시공하고 있다. 그런데 이 제도에서 종합과 전문 건설업자 간에 업역 분쟁, 위화감 조성, 공사의 비효율성 등이 발생하고 있다.

발주처들은 종합건설업자만의 입찰을 제한하고 전문건설업자와 반드시 공동 수급체를 구성토록 하고 있다. 그런데 시공 실적 등 입찰 기준을 충족하는 전문건설업자가 부족하여 종합건설업자가 공동 수급체를 구성하지 못해 입찰 참가 기회가 박탈되는 사례가 있다고 한다.

또한 부계약자인 전문건설업자는 공종에서 손실이 발생하거나 실행률이 높은 경우, 시공 거부 또는 손실 보전 요구를 한다고 한다. 전문건설업자도 시공 거부로 계약이 해지되면 입찰 참가 제한 처분을 받게 되지만, 하도급 공사에는 영향이 없으므로 계약의 해지, 공동 수급체 탈퇴가 비교적 자유롭다.

이와 같이 주계약자형 공동도급제도는 종합-전문

간 업역 분쟁, 원도급 위주 종합건설업자와 하도급 위주 전문건설업자 간의 위화감 조성 등 사회 통합을 저해하고 있다. 종합-전문 간 업역 분쟁에 따른 갈등 구조를 해소하고, 건설 생산체계의 효율화를 위해 주계약자공동도급제도의 개선을 검토할 필요가 있다.

**BTL 민간 제안 허용해야**

현행 「민간투자법」은 수익형(BTO) 방식에는 민간 제안을 허용하고 있지만, 임대형(BTL) 방식에서는 민간 제안을 허용하지 않고 있다.

그런데 BTL 방식에 민간 제안을 불허하는 것은 민간의 창의와 효율을 통한 사회 기반시설의 확충이라는 민간투자제도의 도입 취지와 배치된다.

BTL 방식에 민간 제안이 허용된다고 해서 모두 사업화되는 것은 아니다. 제안된 사업은 적격성 조사를 통과해야 하고, 민간투자심의위원회와 최종적으로 국회의 승인을 받아야 하므로 민간 제안이 남용될 가능성은 크지 않다.

BTL 방식에 민간 제안의 허용을 담은 「민간투자법」 개정안이 현재 국회에 계류 중에 있는바, 본 법률안의 조속한 통과가 필요하다.

**발주자의 전자재 직접 구매도 '폐해'**

공공공사 발주시 종합건설공사 20억원 이상, 전문건설공사 3억원 이상에 소요되는 자재 중에서 중소기업청장이 지정한 120개 품목은 발주기관이 중소 제조업체로부터 직접 구매하여 건설업체에 관급 자재로 공급해야 한다.

공사용 자재 발주자직접구매제도는 정부 예산의 낭비와 공공 발주자의 입찰 및 계약과 관련된 행정 부담을 가중시키고 있다. 자재 구매비용을 총공사비에 포

함하여 종합건설업체에게 일괄 발주할 경우와 공사용 자재를 발주자가 직접 구매하여 관급 자재로 공급할 경우를 비교해보면, 후자의 경우 공사비가 증가하는 것이 일반적이다. 건설자재 예산을 공사 예산에 포함시켜 최저가낙찰제를 적용할 경우 예정가격의 75% 미만에서 낙찰되는 것이 일반적이지만, 건설자재를 분리하여 조달청을 통하여 입찰할 경우 적격심사낙찰제가 적용되어 대부분 예정가격의 85% 선에서 낙찰되고 있다.

또한 하자 발생시 그 책임이 시공상의 잘못인지 아니면 관급 자재 불량에 있는 것인지 등이 불분명하여 하자 처리가 지연되는 등 분쟁의 소지가 있다.

또한 시공자의 자재 구매 권한을 제약함에 따라 공정관리에 지장을 초래하여 공사 수행의 효율성을 저하시킬 우려가 있다. 특히 적기 공급에 영향을 줄 경우 전체 공사의 품질 확보에 악영향을 미칠 수 있다.

이에 따라 공사용 자재의 발주자직접구매제도를 폐지하거나 발주자에게 재량권을 부여해서 발주자가 필요하다고 인정될 때 직접 구매를 활용하게 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

**공사 금액 하한 규제도 개선 필요**

중소 건설업체의 보호를 위하여 대형 건설사가 일정 규모 이하의 공공공사 입찰에 참여할 수 없는 건설공사 금액의 하한 제도가 운영 중에 있다. 이와 관련하여 공공공사 도급하한제의 적용 대상 업체는 토건 분야 시공능력평가액(이하 시평액) 1,200억원 이상인 업체이다.

이러한 도급 하한 규정에 따라 시평액 1,200억원 이상인 업체는 해당 업체 시평액의 1/100에 해당하는 금액 이하 공사에, 시평액 1조원 이상인 대형 건설사는

## 특집 경제 혁신을 위한 건설 규제 개혁

100억원 이하 공사에, 시평액 1,200억원 건설사는 12억원 이하 공사에 참여할 수 없다.

그런데 대형 건설사를 규제의 대상으로 하려는 당초 목표에서 벗어나 현재 규제 대상 업체는 200여 개사가 되고 있다.

이에 따라 규제 대상 업체의 현실화를 위해서는 '건설공사 금액의 하한' 기준이 되는 시공능력평가액의 상향 조정이 필요하다.

### 하도급 문제 등 규제 강화 과제

건설산업의 효율성 증대와 중소·하도급 업체의 보호를 위해 현행 규제의 완화뿐만 아니라 관련 규제의 신설 또는 강화도 검토해볼 수 있다. 규제 합리화를 위한 과제는 다음과 같다.

우선, 건설 근로자와 자재·장비업자의 보호를 위한 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 현재 「건설산업기본법」에서는 다단계 하도급은 금지하고 있으나, 하도급자의 불법 하도급은 근절되지 않고 있다. 건설 근로자의 임금, 자재·장비 대금의 체납은 1차 거래 관계인 원도급자의 직접 시공분보다는 2차 협력 단계인 하도급자와의 거래 관계에서 80% 이상 발생하고 있다고 한다.

현행법상 1차 하도급자 보호를 위한 제도는 잘 갖추어져 있지만, 사회적 취약 계층으로 최종 공사 참여자인 건설 근로자, 자재·장비업자에 대한 보호 장치는 미흡한 실정이다.

이에 따라 원·하도급자의 노임에 대한 각각의 지급보증제를 도입하고, 장비 대금 체불 해소 등 장비업자 보호를 위해 2013년 6월에 도입된 장비대금지급보증제의 실효성을 확보하기 위해 장비업자도 「하도급법」

상 수급 사업자로 인정하여 보호할 필요가 있다. 그리고 공사 품질 향상과 건설 취약 계층 보호를 위해 하도급 공사는 하도급자가 모두 직접 시공토록 하는 방안을 고려할 수 있다.

원도급자 또는 하도급자가 공사 대금을 수령했음에도 불구하고 공사를 직접 수행한 하도급자, 자재를 공급한 자재 공급자, 장비 서비스를 제공한 장비업자 및 현장 근로자에게 대금이 지급되지 않는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

국토해양부는 하도급 대금 실태 점검(2009년 7~8월)에서 원도급업체 130개 사, 하도급업체 323개사가 자재 대금 및 장비 대금 미지급, 지연 지급 및 불법어음 지급 등 총 3,748건(불법 행위 건수: 원도급업체 657건, 하도급업체 3,091건)의 불법 행위를 적발했다.

정부는 건설공사의 하도급 대금 등의 미지급 문제를 개선하기 위한 다양한 정책을 시행하고 있으나 하도급 대금 등의 미지급 문제는 완전히 해결되지 않고 있다. 이에 따라 「건설산업기본법」에 체불건설업자공표제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

즉, 원도급자가 하도급자에게 지급하는 건설공사 하도급 대금, 원도급자 또는 하도급자가 장비대여업자에게 지급하는 장비 대금, 그리고 원도급자 또는 하도급자가 건자재 공급업자에게 지급하는 자재 대금 및 현장 근로자의 임금 등을 체불하는 건설업자를 공표하는 제도이다.

다만, 시정 명령 등 행정처분을 받은 자라도 행정심판 또는 행정소송 등을 통하여 그 처분의 적법성을 다툴 수 있으므로 행정처분이 확정된 경우 공표하는 것이 바람직할 것으로 보인다. CERIK