

건설산업동향

# 「건설산업기본법」의 주요 개정 내용과 시사점

이 홍 일·이 승 우·박 성 민

2007. 5. 9

- 서론 ..... 4
- 법 개정 배경 및 과정 ..... 4
- 주요 개정 내용 및 시사점 ..... 9
- 맺음말 ..... 25



## 요 약

- ▶ 「건설법」 개정안이 지난 4월 27일 국회 본회의를 통과함으로써 지난 수년간 논의에만 그쳤던 일반·전문건설업 간 겸업제한 폐지가 2008년 1월부터 시행 확정
  - 겸업제한이 폐지되고, 건설업자가 자율적 판단에 따라 건설업 등록업종 범위 선택
  - 단, 설비전문건설업과 일반건설업은 상호 2011년 12월 31일까지 겸업할 수 없음.
  - 일반건설업, 전문건설업 용어 대신 건설업으로 통일되고, 기존 일반건설업종은 종합공사를 시공하는 업종, 기존 전문건설업종은 전문공사를 시공하는 업종으로 명시
  - 부칙에 상호시공실적인정 근거가 명시됨으로써 향후 하위 법령에서 인정 범위 및 기간 등과 관련하여 이해당사자 간의 대립 예상
- ▶ 부실시공, 임금체불, 다단계하도급의 원인으로 지목된 시공참여자제도 폐지
  - 2008년 1월 1일부터 시행, 건설하도급이 아닌 자재·장비공급 형태의 계약은 가능
  - 전문업체의 건설노동자 직접 고용을 전제하고 있으므로 전문건설업체에는 부담
- ▶ 하도급계획서의 제출 및 적정성 심사제도 시행(2008년 1월 1일부터 시행)
  - 대통령령이 정하는 공사 입찰시 하도급 주요 공종, 물량, 하도급자 선정방식 등 예정 계획서를 제출토록 하고, 계약체결시 하도급 상세계획서를 제출토록 의무화
- ▶ 2개 이상의 전문공사가 복합된 계획·관리·조정이 필요 없는 소규모 단순공사로서 건교부령이 정하는 공사는 전문업자가 원도급받을 수 있도록 허용(2009년 7월 1일부터 시행)
  - 심의 과정에서 당초 김석준 의원 발의안과 달리 소규모 단순공사로 한정됨에 따라 현행 부대공사로 의제 발주되는 규모와 큰 차이는 없을 것으로 예상
- ▶ 기타 하수급인 등 건설생산 참여주체에 대한 보호 강화, 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완
- ▶ 금번 개정은 건설산업 경쟁력 강화와 발전을 위한 생산체계합리화의 기초를 놓았다는 점, 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완을 했다는 점에서 긍정적
  - 건설업체 입장에서는 향후 겸업제한 폐지에 따라 하나의 제도적 보호막이 사라지는 것이므로 더욱 경쟁력을 갖추기 위한 노력이 필요

## ■ 서론

- 「건설산업기본법」(이하 ‘「건설법」’) 개정안이 지난 4월 27일 국회 본회의에서 통과됨으로써 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지를 비롯해 시공참여자 제도 폐지, 하도급 계획서 제출 및 적정성 심사, 건설생산 참여주체에 대한 보호 강화 및 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완 등이 이뤄졌음.
- 무엇보다 「건설법」이 통과됨으로써 지난 수년간 논의에만 그쳤던 일반·전문건설업 간 겸업제한 폐지가 2008년 1월부터 시행되게 됨.  
·부칙으로 정해진 상호 시공실적인정방안의 구체적 마련을 비롯한 관련 규정의 보완이 올 한 해 동안 이뤄진 후 2008년 1월부터 겸업제한 폐지가 시행될 것임.
- 본고에서는 우선 금번 「건설법」 개정의 주요 내용과 개정 배경 및 의미를 살펴보고, 아울러 업계에 미칠 개략적 파급효과 등 시사점을 간략히 살펴보고자 함.

## ■ 법 개정 배경 및 과정

### 1. 개정 배경 및 과정

- 일반·전문건설업 간 겸업제한 폐지방안은 그동안 건설산업의 경쟁력 강화와 건전한 발전을 위한 건설생산체계 합리화 차원에서 꾸준히 논의되어 왔으나, 입법되지 못하고 논의에만 그쳤음.
- 2005년 ‘건설산업규제합리화방안’에 일반건설업과 전문건설업 간 겸업제한을 폐지하고, 유사분야 또는 기술인력 등이 중복되는 세부 업종 구분체계를 재조정하는 등의 내용이 포함됨으로써 겸업제한 폐지에 대한 논의와 입법 과정이 본격적으로 시작됐음.

- ‘건설산업규제합리화방안’에 따라 2006년 상반기에 건설교통부에서는 ‘건설산업규제합리화방안’을 이행하기 위해 ‘건설생산체계 선진화를 위한 로드맵’을 작성하고 본격적으로 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업제한 폐지를 포함한 건설생산체계 선진화를 위한 업계·학계·연구원 등의 의견수렴을 시작했다.
- 구체적으로는 기업·학계·연구원·정부 등의 구성원으로 구성된 포럼에서 10여 차례 토의가 개최되었음.
- 아울러 작년 포스코 사태를 계기로 그동안 문제로 지적돼 왔던 편법적 다단계 하도급의 개선 필요성이 집중 제기되었고, 그 결과 「건설법」 개정 논의에 겸업제한 폐지 외 시공참여자제도 폐지를 근간으로 하는 다단계 하도급 개선과 하수급인에 대한 보호 강화, 건설근로자에 대한 처우개선 방안 등이 중요하게 포함됨.
- 그동안의 논의 결과 건설교통부에서는 겸업제한 폐지, 시공참여자제도 폐지, 하수급인 등 건설생산 참여주체에 대한 보호 강화 등을 골자로 한 초안을 마련하였으며, 그 결과를 기초로 2006년 6월 30일 공청회를 개최하였음.
- 이후 관련업계 간담회 등을 통하여 의견수렴을 거친 후 7월 25일 「건설법」 개정의 정부입법안을 입법 예고하였으며, 입법 예고를 통한 추가적인 의견수렴과 규제심사, 국무회의의결 등 정부내 입법 과정을 거쳐 정부안으로 확정되었음.
- 정부입법안과 별개로 김석준, 김양수 의원 등 8인의 국회의원이 주도가 되어 총 8개의 「건설법」 개정안이 2006년 7월부터 12월까지 발의되어 국회 건설교통위원회에 회부됨.
- 국회 건설교통위원회는 지난 4월 17일 건교위 전체회의를 열고 「건설법」 9개 개정안을 일괄 상정해 전문위원 검토보고와 대체토론을 거쳐 법안심사소위에 회부했음.

- 4월 18일 건설교통위원회 법안심사소위에서 정부 제출안을 토대로 일부 의원입법안이 반영돼 건설교통위원회 전체 회의에 상정되었음.
- 4월 19일 건설교통위원회 전체 회의에서는 법안심사소위에서 상정한 개정 법안을 원안 그대로 의결, 법사위에 넘겼으며, 4월 26일 법사위 통과, 4월 27일 국회 본회의 통과로 「건설산업법」이 개정되었음.

「건설산업기본법」 개정 과정

시 기	주요 과정
2005년 말	- '건설산업규제합리화방안'으로 겸업제한 폐지 등 제시
2006년 초	- 건교부 '건설생산체계 선진화를 위한 로드맵' 수립
2006년 6월 30일	- 건설생산체계 선진화를 위한 건설산업법 개정안 공청회 개최
2006년 7월 25일	- 정부입법안 입법예고
2006년 11월 7일	- 정부입법안 국무회의 의결
2006년 7월 ~ 12월	- 김석준 의원 외 7인 의원 「건설산업법」 개정안 발의
2007년 4월 17일	- 정부 제출안 등 9개 개정안 국회 건설교통위원회에 상정
2007년 4월 18일	- 건설교통위원회 법안심사소위 통과: 정부 제출안 토대로 일부 의원입법안 통합
2007년 4월 19일	- 건설교통위원회 전체회의 개최, 소위 상정법안 원안대로 의결
2007년 4월 26일	- 국회 법사위 통과
2007년 4월 27일	- 국회 본회의 통과

2. 정부 제출안과 의원 발의안 개요

- 작년 11월 7일 국무회의 의결을 거쳐 확정된 정부입법안은 일반·전문건설업간 겸업제한제도와 시공참여자제도를 폐지하고, 하수급인과 건설근로자에 대한 보호를 강화하는 것을 골자로 함.

- 8인의 국회의원이 주도가 되어 발의한 총 8개의 「건설법」 개정안 중에서는 김석준 의원 등 11인이 발의한 단순복합공사에 대한 전문건설업자 원도급 허용 법안이 정부 제출안에 포함된 겸업제한 폐지와 함께 건설업체의 영업범위에 관련된 것으로 업계의 관심이 집중되었음.
- 정부 제출안과 8명의 의원들이 각각 주도가 되어 발의한 개정안들의 주요 내용은 다음의 표와 같음.
- 4월 18일 건교위 법안심사소위에서는 정부 제출안과 8건의 의원 발의안을 포함한 총 9건의 법률 개정안을 검토 후 각각 건교위 본회의에 부의하지 아니하고, 정부 제출안 토대로 일부 의원입법안을 통합하여 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안했음.
  - 통합 과정에서 의원입법안 중 원도급자에게 하도급 대금지급 내역서(증빙서)를 발주자에게 제출 의무화하도록 하는 안택수의원 발의안, 도로공사 하자 보증기간 연장하는 조경태 의원 발의안, 건설업자가 분양받은 택지를 불법 전매시 영업정지 조치토록 하는 김양수 의원 발의안 등은 보류(미통과)됨.
- 김석준 의원 등이 발의했던 전문건설업계에 대한 단순복합공사의 원도급 허용 문제는 현행 법 제16조 제3호는 유지하되 2009년 7월 1일부터 ‘종합적 계획·관리·조정이 불필요한 소규모공사’의 원도급을 허용하는 쪽으로 조정됐음.
  - 즉 기존 「건설법」 제16조 제3호의 ‘전문건설업자는 일반건설업자만이 도급받아 시공할 수 있는 건설공사를 도급받아서서는 아니된다’는 조항을 ‘전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 종합공사를 도급받기 위하여는 해당 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 하여야 한다’고 규정한 상태에서 ‘2개 이상의 전문공사로 구성되나 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 필요하지 않는 소규모 공사로서 건설교통부령이 정하는 공사를 해당 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 도급받는 경우’를 예외로 규정하였음.

정부 제출안과 의원 발의안의 주요 내용

발의자	발의, 건교위 회부 일정	주요 내용
안택수 등 22인	발의: '06.7.6 회부: '06.7.7	-수급인이 하도급지급금액지급내역서를 발주자에게 제출토록 함. -수급인이 하도급 계약을 체결함에 있어 우월한 지위를 남용해 부당한 하도급 계약금액 강요및 하도급 대금의 현물지급 등 불공정행위의 계약을 할 수 없도록 함. -수급인이 하도급금액지급내역서를 기한 내에 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우 영업정지를 명하거나 과징금을 부과할 수 있도록 함.
김동철 등 15인	발의: '06.8.10 회부: '06.8.11	-건설업에만 국한된 건설관련 공제조합의 사업범위를 건설용역업에까지 확대하고 공제조합이 조합원을 위한 공제사업과 조합원의 경제적 이익 도모를 위한 수익사업을 영위할 수 있도록 하는 등 사업범위를 합리적으로 정비·조정 -건설업자가 아닌 건설산업에 관련되는 사업을 영위하는 자도 준조합원으로서 공제조합의 사업을 이용할 수 있도록 하는 조항 신설 -공제조합에 대한 청산금청구권과 보증금청구권의 소멸시효기간을 5년에서 2년으로 단축
김양수 등 12인	발의: '06.9.6 회부: '06.9.7	-「택지개발촉진법」 상에 택지전매금지 조항을 신설하고 이에 대한 제재수단의 하나로서 공급받은 택지를 용도대로 사용하지 않은 채 소유권이전등기 전에 이를 그대로 전매하는 건설업체에 대해 건설업에 대한 영업정지 근거를 마련
장경수 등 13인	발의: '06.11.8 회부: '06.11.9	-건설업 등록 및 신고와 확인업무 등을 대통령령에 의한 외부기관에 위탁할 수 있는 근거조항
정부	제출: '06.11.10 회부: '06.11.14	-일반·전문건설업 간 겸업제한제도 폐지 -시공참여자제도 폐지 -하수급인과 건설근로자에 대한 보호 강화 -건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완
주승용 등 11인	발의: '06.11.13 회부: '06.11.14	-체육시설·수목원 등 다중이 이용하는 시설물의 시공자격을 법에 따라 일정한 자격을 갖춘 건설업자로 제한
이영순 등 10인	발의: '06.11.16 회부: '06.11.17	-시공참여자와의 도급계약제와 하수급인의 시공참여자에 대한 하도급 예외조항 폐기 -하도급 규정을 위반한 수급업체에 대해 하수급업체에서 발생한 기계임대료, 근로자 임금 미지급분 지급 조치 -과징금 등 임의규정의 강행규정 전환 등
김석준 등 11인	발의: '06.12.14 회부: '06.12.15	-단순복합공사에 대해선 해당 전문건설업자가 공동 또는 단독으로 원도급받을 수 있도록 함. -다만 단순복합공사 범위에 대한 논란의 소지를 없애기 위해 법 적용을 받을 구체적인 사례는 건교부장관이 정하도록 함.
조경태 등 10인	발의: '06.12.15 회부: '06.12.19	-시행령에 위임된 도로공사의 하자담보책임기간을 법률에 직접 규정하고, 그 기간을 현행 공사 완공일부터 2년 이내에서 3년 이내로 연장



## ■ 주요 개정 내용 및 시사점

### 1. 일반·전문건설업 간 겸업제한 폐지

#### 개정 내용

- 「건설법」 개정 내용 중 가장 건설업계의 관심을 받았던 일반·전문건설업 간 겸업제한 폐지안은 동 개정안이 포함된 정부 제출안 그대로 통과됐음(건설법 제12조 삭제).
  - 부칙에 의하면 기존 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업제한 폐지는 2008년 1월부터 시행됨.
  - 역시 부칙에 의하면 설비전문건설업과 일반건설업은 상호 2011년 12월 31일까지 겸업할 수 없음(2012년부터 겸업 허용).
- 일반건설업과 전문건설업 간 겸업제한이 폐지됨에 따라 건설업의 종류를 명시한 제8조의 내용은 일반건설업, 전문건설업 용어 대신 건설업으로 통일됐음.
  - 겸업제한이 폐지되어 상호 시장진입은 가능하게 됐으나, 업종별 업무범위 자체가 폐지된 것은 아님.
  - 즉 제16조(영업범위), 29조(하도급제한) 등에서는 기존 전문건설업종을 전문공사(시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 건설공사)를 시공하는 업종으로 일반건설업종은 종합공사(종합적인 계획, 관리 및 조정하에 시설물을 시공하는 공사로 과거 일반공사를 의미)를 시공하는 업종으로 명시하였음.

#### 개정 배경

- 정부 제출안, 국회 본회 상정안 등에 포함된 겸업제한 근거 규정인 법 제12조의 폐지 필요성은 겸업제한이 건설업자의 업종 선택 자율성을 제한하고 건설생산체계의 효율성을 저해할 수 있다는 점임.

- 겸업금지 규정에도 불구하고, 친인척 명의의 별도법인을 설립하는 등 사실상 편법으로 다수의 건설업체가 겸업을 시도할 뿐 아니라 별도 법인을 설립하여 운영함에 따른 낭비가 발생함.
- 또한 생산과정 중 공정별로 겸업을 제한하는 것은 다른 산업에는 유례가 없음.
- 아울러 생산과정 중 공정별로 겸업을 제한하는 것은 건설생산체계의 효율성을 저해할 수도 있다는 문제점이 있음.

## 의미 및 시사점

- 그동안 일반·전문건설업 간 겸업제한의 명시적 근거 규정인 「건설법」 제12조가 삭제됨으로써 건설업자가 자율적 판단과 능력에 따라 업종에 관계없이 건설업 등록범위를 선택할 수 있게 됨.
- 기존의 일반건설업자 중 전문분야의 시공능력과 기술을 보유한 건설업자는 전문공사를 시공하는 건설업종의 등록을 하여 원도급 전문공사뿐만 아니라 하도급 전문공사도 도급받아 시공할 수 있게 되고, 종합시공 관리 외에 전문분야에 특화된 시공기술을 함께 가진 건설업체로 육성도 가능해짐.
- 물론 단기적으로는 종합시공관리를 통해 원도급자의 지위를 보유하고 있던 기존 대형 일반건설업자가 급격히 전문공사를 시공하는 건설업종을 등록하여 전문공사를 도급받고자 하거나 전문분야에 특화된 건설업체로 전환을 시도할 가능성은 적음.
- 그러나 중견 이하 건설업체는 겸업제한 폐지로 인한 업계 구조개편 과정에서 이러한 변화를 시도할 가능성도 있음.
- 기존 일반건설업자 중 별도 법인을 통해 겸업을 했던 건설업자는 해당 법인의 인수·합병을 통해 편법적으로 별도법인을 등록·운영하는 낭비를 해소할 수도 있음.

- 일반건설업자와 마찬가지로 기존의 전문건설업자 중 종합적인 계획·관리·조정 능력을 축적한 건설업자는 종합공사를 시공하는 건설업종의 등록을 하여 종합공사를 도급받아 시공할 수 있게 됨.
- 그동안 시공공사에서 대부분 하도급자의 지위를 갖고 있던 기존 전문건설업자는 겸업제한 폐지 이후 종합공사를 시공할 수 있는 건설업종에 등록하여 원도급자의 지위를 확보하고자 하는 데 많은 관심을 가질 수 있음.
- 그러나 이를 위해서는 등록기준을 충족, 유지해야 할 뿐 아니라 시장에 성공적으로 진입하기 위해서 일정 수준 이상의 종합적인 계획·관리·조정 능력을 사전에 축적하는 것이 필요하다는 점에서 중소 전문업체보다는 주로 대형 전문업체들의 겸업 시도가 있을 수 있음.
- 별도 법인을 통해 일반건설업종에 대해 겸업을 시도하던 기존 전문건설업자는 인수·합병을 통해 편법적으로 별도법인을 등록·운영하는 낭비를 해소할 수 있음.
- 혹은 별도 법인은 그대로 유지한 채 기존 전문건설업체에 종합적인 계획·관리·조정 능력을 축적하여 종합공사를 시공하는 건설업종의 등록을 함으로써 입찰기회를 확대할 가능성도 있음.

## 2. 상호시공실적 의제 인정

### 주요 내용

- 「건설법」 부칙 제4조에서 겸업허용 초기 일반 및 전문건설업체간에 서로의 시장진입이 가능하도록 제한된 범위 내에서 상호시공실적을 인정해 주도록 규정함.
- 건교부령이 정하는 기간 및 범위 내에서 일반·전문 간 상호시장 진입시 기존실적 일부를 의제인정(시공능력평가 및 공시의 특례).

- 건설업자가 겸업을 하는 경우 기존에 영위하던 일반 또는 전문업종의 실적을 신규등록 업종의 실적으로 일부 인정하여 시공능력 평가시 반영함.
  - 구체적 평가기준은 향후 시행규칙에서 마련
  - 전문공사의 일반실적 전환은 대한건설협회에서, 일반공사의 전문공사 전환은 전문건설협회에서 평가할 것으로 예상됨.

### 의미 및 시사점

- 상호시공실적 인정 문제는 향후 「건설법」 하위 규정의 제정시 실질적인 정 범위 및 기간 등과 관련해 가장 많은 논란을 야기할 것으로 보임.
  - 하위법령에서 인정범위 및 기간이 규정되어야 함.
  - 기간은 기존의 업계간 논의를 기초로 볼 때 한시적(1~3년)으로 결정될 가능성이 큼.
- 현재 전문건설업체의 경우 폭넓게 인정해야 한다고 주장하고 있는 입장임.
  - 겸업이 허용되더라도 공공공사 입찰에 참여할 수 있는 실적이 없어 원도급 시장에 진출하는데 한계가 따르며,
  - 기술력 및 자본금 규모를 통해 볼 때, 일반시장 진출 여력이 있는 전문업체는 소수라는 논리
- 그러나 전문공사의 실적을 일반실적으로 인정하는 것은 여러 가지 측면을 고려할 때 문제가 있음.
  - 기술의 상하위 체계를 무시 : 기능사나 기능사보 2인이 시공한 전문실적을 기사 또는 중급기술자 2인 이상이 포함된 기술자 6인 이상을 보유하고 시공한 일반실적과 동일하게 취급할 수 없음.
  - 부실시공 우려 : 공사의 전체를 관리한 실적이거나 경험이 전혀 없는 업체가 공사수주시 관리능력 부족으로 부실시공의 우려가 큼.

- 정책의 일관성 상실 : 현재 일반·전문 간 겸업이 허용되는 7개 업종은 상호실적을 인정한 적 없음.
  - 형평성 문제 : 민간공사 및 공동도급 참가 등을 통해 일반실적을 축적한 기존 일반업체와 형평성 문제 발생
- 따라서 상호시공실적 인정은 무면허, 허위실적을 인정하는 것으로 원칙적으로는 위헌의 소지를 내포하는 등 타당하지 않으나, 법안의 통과로 인정범위를 결정해야 하는 상황에서 최소한으로 허용하는 것은 피할 수 없을 것으로 보임.
  - 그간 업계, 전문가, 정부 등의 논의 과정에서 제시된 상호시공실적인정 관련 기본 방향은 아래와 같음.
    - 업종별 실적으로 입찰가능한 공사범위를 설정
    - 전환된 실적은 기존 실적에서 삭감하여 중복인정을 불허
  - 현재 논의방향대로 상호시공실적인정방안이 결정될 경우 대형 전문업체 위주로 실적전환을 시도할 것으로 예상됨.
    - 대형 전문업체의 경우 전문실적을 일반실적으로 전환하더라도 주력으로 하던 전문공사 수주에 큰 손실이 발생하지 않으므로 대형 전문업체 위주로 실적전환을 시도할 수 있을 것으로 판단됨.
    - 일반업체의 경우 2008년 1월부터 의무하도급제 폐지 시행에 따라 일반업종 등록만으로도 필요할 경우 직접시공 비율을 높일 수 있고, 전문공사 업종에 대한 원도급 내지 하도급 의향은 전문업체의 종합공사 원도급에 대한 의향보다 낮다는 점, 그리고 시공참여자 제도 폐지에 따른 기능인력 직접 고용 의무 등을 감안할 때 실적전환 가능성은 상대적으로 낮은 편임.
  - 결국 상호실적인정방안 시행에 따라 대형 전문건설업체 위주로 종합공사 원도급 시장에 대한 진입이 있을 것으로 예상됨.

- 겸업제한 폐지 이후 대형 전문업체 위주로 시공실적 전환을 하여 업종 실적을 주로 평가하는 소규모 공사에 진입하거나, 종합공사에서 일반 건설업체와 공동도급을 시도할 가능성도 있으나, 현행 실적을 기준으로 공동도급 지분을 배정함으로써 그 영향은 크지 않을 것으로 봄.

### 3. 시공참여자체 폐지

#### 주요 내용

- 십장, 건설기계대업자 등 건설현장 참여자의 실명화와 책임시공을 위하여 도입된 시공참여자체도를 폐지함(현행 제2조 제13호 및 제29조 제2항 단서 삭제).
  - 2008년 1월 1일부터 시행
  - 건설하도급이 아닌 자재·장비공급 형태의 계약은 가능
- 폐지의 이유는 당초 실명화와 책임시공의 취지와 달리 부실시공, 임금체불, 다단계하도급의 원인이 되기 때문임.
  - 시공참여자체도는 건설현장의 작업반장, 즉 십장을 제도권 내로 편입해 책임시공을 유도한다는 목적으로 1996년 도입된 제도임.
  - 십장 등이 시공참여자로서 건설공사의 일부를 건설업자와 도급계약을 체결하고 건설근로자를 고용하여 건설공사를 수행하는 제도임.
  - 그러나 취지와 달리 시공참여자가 직접 시공해야 할 물량을 다른 시공 참여자에게 불법 전매하거나 노무도급 범위를 넘어서 장비나 자재공급도 책임지는 등 불법 하도급 수단으로 악용되기도 했음.
  - 또한 임금체불·사회보험료 미납 등으로 인한 건설근로자 처우 악화의 원인으로 작용하기도 함.
- 시공참여자체도 폐지에 따라 향후에는 건설업체가 성과급·단기계약 등으로 근로자를 고용하여 시공하도록 하는 방안이 논의 중임(십장은 성과급 작업반장 형태로 활용가능).

- 건설근로자 임금이 시공참여자를 거치면서 체불되는 문제점 해소
- 시공참여자체도를 활용한 편법적인 하도급을 방지

## 의미 및 시사점

- 시공참여자체도의 폐지는 원칙적으로 바람직한 방향임.
  - 책임감 제고, 부실시공 감소, 다단계 하도급 질서의 회복 등 기본 취지가 무색해졌기 때문
- 일반건설업체와는 직접적인 연관성이 없으나, 전문건설업체의 비용증가로 인하여 하도급 비용이 증가할 가능성이 대두됨.
- 시공참여자체도의 폐지는 전문업체가 건설노동자를 직접 고용하는 것을 전제하고 있으므로 전문건설업체에는 큰 부담으로 작용할 것임.
  - 따라서 소규모 전문건설업체의 경우 어느 정도까지 직접 고용이 이루어질 것인지에 대한 우려가 큼.
- 이러한 이유로 시공참여자체도를 없애는 것이 실질적인 다단계 하도급 해소로 연결되는 데는 한계가 있음.
  - 제도가 없어진다고 해서 시공참여자 및 그 기능이 현실에서 완전히 없어지기는 어렵기 때문
  - 따라서 다단계 하도급을 개선하기 위한 다양한 방안의 모색과 현실적 여건의 개선이 병행되어야 할 것임.

#### 4. 하도급계획의 적정성 심사

##### 주요 내용

- 하도급계획서의 제출 및 적정성 심사가 적용됨(제31조 2항 신설).
  - 대통령령이 정하는 공사 입찰시 하도급 주요공종, 물량, 하도급자 선정 방식 등 예정계획서를 제출토록 하고,
  - 낙찰자에 대해 계약체결시 하도급 상세계획서를 제출토록 의무화함.
  - 계약자가 하도급계획서대로 하도급을 이행하지 아니한 경우 500만원 이하 과태료를 부과함.
  - 2008년 1월 1일부터 시행함.
  
- 제도 개선 배경은 건설산업의 투명성 확보와 수급인과 하수급인 간의 상생협력을 위하여 하수급인 선정과정이 공정하고 투명하게 이루어지도록 하기 위함임.
  
- 향후 쟁점사항은 ‘대통령령이 정하는 공사’의 범위와 하도급 계획서의 제출시기 및 상세 계획서에 포함될 내용임.
  - ‘대통령령이 정하는 공사’는 시행령을 통해 확정되겠지만 현재 300억원 이상 최저가낙찰공사에 적용(규제개혁위원회 권고사항)하는 방안을 논의 중에 있음.
  - 향후 시행령 개정시 구체적으로 결정될 하도급계획서의 제출시기(적정성 검토시점 포함) 및 하도급 상세계획서에 포함할 내용 등에 관한 사항 등이 중요 쟁점사항이 될 것임.

##### 의미 및 시사점

- 일단 건산법 상에서 규정된 하도급계획서의 내용은 하도급자 선정기준, 방식, 물량 등으로서 일반건설업체에 현실적으로 큰 영향은 없을 것으로 보임.



- 그러나 현재 논의되고 있는 바와 같이, 낙찰 후 계약시에 하도급예정자, 내역, 물량, 하도급 금액, 하도급 비율 등을 포함하는 상세계획서를 제출하는 것은 몇 가지 문제점을 발생시킬 수 있음.
- 예상되는 가장 큰 문제점은 낙찰자 선정 이후 계약시까지의 기간을 고려할 때 대형 전문건설업체로 하도급 물량이 집중될 가능성이 있다는 점임.
  - 하도급계획서에 상세한 견적이 포함될 경우
  - 계약체결시 상세계획서를 제출하도록 의무화될 경우
  - 업체규모가 크고 견적능력이 상대적으로 높은 반면에 대형 전문건설업체에게 견적제출을 요청할 수밖에 없음.
- 경쟁력이 있더라도 규모가 작은 업체는 직접 하도급받을 수 있는 물량이 대폭 축소되는 결과를 초래, 불법적인 재하도급자로 전락될 가능성도 배제할 수 없음.
  - 과거 부대입찰제에서와 같은 현상이 나타날 우려가 있음.
  - 오히려 소규모 전문건설업체에게 불이익이 돌아갈 가능성이 있음.
- 또한 근본적으로 이 제도에 대한 실효성 문제가 제기될 수도 있음.
  - 사실상 계약전 하도급심사는 하도급자 보호와 큰 연관은 없음.
  - 하도급금액은 하도급 저가심사를 통해 일정률(82%) 이상 확보되어 있고, 하도급대금 지급보증, 직불 등으로 하도급대금 지급 확보 수단이 제도화되어 있기 때문임.
  - 아울러 평균적인 하도급 공종이 30개 정도 되기 때문에 현실적으로 사전 심사시 정상적인 하도급 견적 여부를 확인하는 것 자체가 물리적으로 어려움.

## 5. 전문건설업자 영업범위 명확화

### 주요 내용

- 2개 이상의 전문공사가 복합된 계획·관리·조정이 필요 없는 소규모 공사로서 건교부령이 정하는 공사는 전문업자가 원도급받을 수 있도록 허용함(제16조 제3항 제4호 신설).
  - 현행 규정상 2개 이상의 전문공종이 복합된 공사는 일반업자만 원도급 받을 수 있고 전문업자는 하도급만 받을 수 있으나,
  - 복합공사라도 공사규모나 내용에 따라 '부대공사'로 인정(제16조)하여 전문공사로 발주 가능
- 시행 시기는 2009년 7월 1일로 유예됨.

### 의미 및 시사점

- 김석준 의원 발의안에서는 복합공사라도 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 필요 없는 단순복합공사는 해당 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 제안하였음.
  - 이 경우 현실적으로 단순복합공사를 정의하기 불가능한 문제점이 제기 됨.
- 또한 전문·설비업계에서는 2개 이상의 전문공종이 복합된 공사를 2개 이상의 해당 전문공종을 등록한 전문건설업자가 단독 또는 공동으로 원도급할 수 있도록 허용할 것을 요구하였으나, 이와같은 주장은 다음과 같은 이유로 수용되지 않았음.
  - 면허 등록기준(기술자/기능공, 자본금 등)에 따른 시공 및 시공관리능력을 도외시
  - 종합공사와 전문공사를 구분하고 있는 건설업 운영체계를 근본부터 부정

- 겸업제한이 폐지되면 업종을 자유롭게 선택하여 영업할 수 있음.
- 결국 「건설법」 개정에 따라 전문건설업자가 시공할 수 있는 복합공사는 계획·관리 및 조정이 필요 없는 소규모 공사로서 건교부 장관이 정하는 공사로 한정되었음.
- 향후 전문건설업자가 복합공사를 시공할 수 있는 공사는 소규모 공사로서 건교부장관이 구체적으로 정하는 공사로 한정됨으로써 일반건설업자와 전문건설업자가 시공할 수 있는 공사범위가 명확해지게 됨.
- 기존에는 2개 이상의 전문공종이 복합된 공사를 두고 계획·관리 및 조정이 필요한 공사나 또는 계획·관리 및 조정이 필요 없는 단순복합 부대공사나 하는 혼선을 빚어 하수관거공사 등 대규모 공사를 두고도 법적 분쟁이 야기되었으나, 향후에는 이러한 분쟁이 해소될 전망이다.
- 즉 동 규정으로 전문업자가 여러개 전문면허를 갖고 있는 경우로서 복합공사를 시공할 수 있는 공사는 건교부 장관이 정하는 소규모공사 외에는 일반업자 영역임이 명백해짐.
- 또한 이러한 소규모 공사는 현재도 전문공사로 발주되고 있어 일반업계에 미치는 영향은 미미할 것으로 보임.

## 6. 하수급인 등 건설생산 참여주체에 대한 보호 강화

### 하수급인의 보호강화안 신설

- 하수급인의 권리보호를 위해 수급인의 부도, 파산 등의 일정사유 발생시 발주자에게 하도급 대금 직접 지급 의무를 부과함(제35조제2항·제5항 및 제6항 신설).
- 발주자의 하도급 대금 직접 지급사유 발생시 발주자의 수급인에 대한 원도급 대금지급채무와 수급인의 하수급인에 대한 하도급대금지급채무는 그 범위 안에서 소멸된 것으로 봄(제35조제3항 신설).

- 하수급인에 대한 대금지급에 대한 제3자의 가압류를 불가능하게 하여 하수급인의 권리를 보호하고자 하는 규정이나, 하수급인의 권리가 항상 제3자의 권리보다 우선한다고 보기에는 논란의 소지가 있음.
- 하도급대금지급보증서 부분을 발주자에게 제출하도록 하여 원수급인의 임의해지를 방지하고자 함(제34조제2항 신설).
- 하도급대금지급보증에 대한 불합리성을 그동안 지적해온 일반건설업체의 입장은 배제된 채 전문건설업체의 입장만을 고려한 측면이 있음.
- 향후 하위 규정 개정시 원수급인의 입장을 반영하여 불필요한 행정력 낭비를 방지할 수 있는 방안이 보완되어야 할 것임.

### 건설기계대여업자 및 제작납품업자 대금지급 보호방안 마련

- 건설기계대여업자 및 제작납품업자에 대해서도 위와 같은 대금 지급 보호방안을 준용하여 수급인과 동일한 수준의 보호를 받게 함(제32조제4항 개정).
- 건설기계대여업자 및 제작납품업자는 시공참여자로 보호받는 경우를 제외하고는 하수급인과 달리 대금지급에 관한 보호장치가 없었음.
- 이에 따라 대금체불 등으로 피해를 입는 사례가 발생함.
- 시공참여자체도가 폐지됨에 따라 대금지급 보호방안의 마련이 더욱 필요하게 됨.

### 건설근로자 사회보험료 확보·건설전문인력 육성추진

- 사회보험료를 반영하지 않은 경우(도급금액산출내역서에 명시하지 않은 경우) 시정명령을 통하여 보험료를 확보할 수 있게 함(제22조제5항, 제81조제5호).
- 기존에는 건설근로자에 대한 사회보험료를 계약시 별도로 반영
- 실제로는 하도급과정에서 축소·삭제되는 경우가 발생
- 사후정산 근거도 마련

- 건설근로자에게 4대보험을 인정한다는 것은 열악한 일용직 근로자의 처우를 개선하고 경력을 증명할 수 있다는 점과 임금의 실질적인 증대 효과가 있음.
- 다만, 건설업체의 입장에서는 비용의 증가, 사회보험의 확대로 인건비의 상승을 인식하고 고용을 줄일 수밖에 없어, 1인당 고용시간은 오히려 줄어 일용직 근로자들의 후생증가에 큰 도움이 되지 않을 가능성도 큼.
  - 직업의 안정성을 보장받지 않은 상태에서 보험료율의 상승만으로는 정책적 효과를 이룰지는 미지수
  - 더 나아가서는 국내 대기업들은 오히려 국내 건설업보다는 해외건설쪽에서 해외근로자를 고용하는 쪽으로 선회할 수도 있음.
  - 이 경우 국내의 건설업의 경쟁력 약화와 산업의 발전에 악영향을 미칠 수 있음.

## 7. 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완

### 유관기관 간 건설부패 관련 정보 공유

- 정보의 종합관리를 위한 요청시 정보 요청 대상기관(기존에는 건설업자, 건설사업관리자, 건설자재의 생산업자 및 공급업자, 관계행정기관, 건설 관련 사업자단체·공제조합 및 연구기관)에 보험, 보증업무 수행기관을 추가함. 정보 요청 자료에 건설인력의 현황자료를 추가(기존에는 공사수행상황, 건설자재의 생산·판매상황 및 건설사업관리실적)함(제24조제4항 개정).
- 건설부패를 줄이기 위해서는 건설관련 정보비용(information cost)을 줄이는 것, 다시 말하면 건설과 관련된 정확한 정보를 적은 비용으로 얻을 수 있어야 한다는 측면에서 본 제도 개선은 바람직함.
  - 정보비용을 줄여준다는 측면에서 정보요청 대상기관을 확대하고, 건설인력 현황자료를 요청자료로 추가한 것은 긍정적

- 뇌물죄 관련 위반시 국가기관·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관은 영업정지 또는 등록말소를 할 수 있도록 그 사실을 해당 건설업자의 등록관청에 통보할 수 있게 강화함(제83조의2 제3항 신설).

## 무자격 건설업자 처벌 강화 등

- 무등록 시공, 건설업등록증 대여 등 불법적인 건설공사 시공과 도급에 대한 벌칙을 현행 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 강화하고, 다단계 하도급을 한 경우와 등록증 대여를 알선한 경우 등에도 처벌을 할 수 있도록 함(제96조 개정).
  - 무등록 시공, 건설업등록증 대여, 다단계 하도급 등의 불법적인 건설공사 시공과 도급으로 인하여 부실시공과 안전사고 등의 문제가 발생하고 있으나 처벌규정이 경미하여 이를 보완할 필요가 있었음.
  - 불법적인 건설공사 시공과 도급행위를 좀더 강력하게 규제함으로써 부실시공과 안전사고를 방지하는 데 보다 기여할 수 있을 것임.
- 불법 재하도급에 관한 원수급인의 관리를 강화함(제29조의제2항 신설).
  - 건설현장의 불법행위를 가장 쉽게 알 수 있는 원수급인의 적극적인 관리를 통하여 불법 재하도급을 근절하기 위함. 원수급인은 하수급인이 불법 재하도급을 하지 않도록 관리하고, 위반사실에 대하여는 시정요구(도급계약 내용의 변경이나 해지)를 할 수 있도록 규정
  - 원수급인이 불법 재하도급을 지시·묵인한 것이 확인된 경우에는 과태료 부과(하수급인이 불법 재하도급으로 제재 받은 경우에 한함)
- 위와 같이 처벌의 강도를 강화시킨 것은 처벌에 따른 비용을 높여 건설 관련 업자들의 불법행위를 할 유인(incentive)을 줄여준다는 측면에서는 긍정적인 평가 가능
  - 정책결정자들이 인식해야할 점은 개인들은 처벌 법규에 대해서 ‘처벌될 확률 x 처벌의 강도 = 비용’으로 인식

- 처벌의 강도가 높다고 하더라도 처벌될 확률이 매우 낮다면, 비용의 증가폭은 크지 않음. 즉, 당국의 처벌의 의지가 부족하다면, 처벌의 강도를 높인다고 해서 불법행위를 하지 않을 유인이 늘어날 수는 없음.

## 8. 기타 제도개선

### 토목시설물 시공을 일정한 자격자로 제한

- 토목시설물로서 다중이 이용하는 시설물에 대하여 안전성 제고를 위하여 일정한 자격을 갖춘 건설업자가 시공하도록 제한함(제41조제2항 신설).
- 시장진입을 제한할수록 독점적 이윤을 보장하게 되는 반경쟁적 정책이 된다는 문제점은 있지만, 다중이용 시설물이 국민의 안전에 미치는 영향을 생각할 때 시설물의 특성상 일정한 자격을 갖추지 않은 건설업자 아닌 자에게 시공권을 부여한 것은 문제가 되었음.

### 건설업 등록 관리의 사항을 대통령령이 정하는 자에게 위탁

- 건설업 등록신청 및 신고내용의 사실확인을 통하여 부적격 건설업자의 시장진입 및 활동을 제한. 건설업 등록 및 관리에 관한 사항의 확인을 할 수 있도록 일부 권한을 대통령령이 정하는 자에게 위탁할 수 있도록 함(제91조제3항).
- 부적격 업체의 난립으로 인한 건전한 건설업체의 피해를 감안할 때 바람직한 방안으로 판단됨.
- 그동안 유사한 기능이 자원의 제약으로 충분히 실행되지 못한 점을 감안할 때 향후 업무를 위탁받은 자에게 적절한 권한과 자원 등이 부여됨으로써 실질적인 기능이 이뤄지도록 할 필요가 있음.

## 행정처분 절차 간소화

- 국가 또는 지방자치단체의 기관으로부터 건설업자의 폐업이 확인되어 등록취소 처분시 청문절차를 생략할 수 있도록 함(제86조 개정).
- 시장에 대한 진입과 퇴출에 관한 정책은 자유시장경제의 원칙에 맞게 완화해야 한다는 점에서 등록취소시 청문절차를 생략하도록 한 것은 바람직함.

## 건설공사손해공제사업 허용

- 건설공사 손해공제사업을 허용하되, 공제사업에 대한 감독규정을 두도록 함(제56조, 제65조제2항 및 제3항 신설).
- 조합원의 경제적 이익 도모를 위한 수익사업을 영위할 수 있도록 하는 등 공제조합의 사업범위를 확대하기 위함.
- 향후 건설보증시장 개방에 따라 공제조합이 경쟁상황에 노출될 가능성이 크므로 경쟁상황에서 수익을 창출할 수 있는 환경을 조성해줄 필요성이 인정됨.

## 건설전문인력에 관한 시책 추진

- 건설전문인력의 원활한 수급과 전문성 향상, 경력관리를 위하여 건설교통부장관이 건설전문인력에 대한 교육훈련과 경력관리 등 건설근로자의 육성과 관리에 관한 시책을 추진할 수 있도록 함(제87조의2 신설).
- 해외건설시장에 진출하고, 국내 건축물의 고품격화를 위해 향후 건설인력을 육성할 필요가 있음.



## ■ 맺음말

- 「건설법」이 개정됨으로써 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지를 비롯하여 시공참여자 제도 폐지, 하도급 계획서 제출 및 적정성 심사, 건설생산 참여주체에 대한 보호 강화 및 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완 등이 이뤄졌음.
- 특히, 겸업제한 폐지는 지난 수년간 건설산업의 경쟁력 강화와 건설생산 체계 합리화 차원에서 논의만 무성하다가 금번 「건설법」개정을 통해 시행됨으로써 향후 건설산업의 장기적 발전을 위해 바람직한 기초를 놓았다고 볼 수 있음.
- 다만, 향후 건설업계에 미칠 영향을 좌우하게 될 상호시공실적인정방안이 업계간 이해관계에 따라 좌우되는 것이 아니라 건설산업의 건전한 발전과 건설생산의 수요자인 발주자를 고려한 합리적인 방안이 나와야 한다는 과제는 남음.
- 건설업체 입장에서는 겸업제한 폐지에 따라 그동안 유지되어온 제도적인 업역 보호막이 사라지는 것이므로 그만큼 경쟁력을 갖추지 못한 업체는 시장에서 빨리 퇴출될 수밖에 없는 환경이 조성될 것임.  
·일반적으로 중소기업체는 대형업체에 비해 경쟁력이 더 열위에 있다는 점에서 일반, 전문업체 구분할 것 없이 중소기업체의 경쟁력 강화는 보다 시급하게 요구될 것임.
- 금번 「건설법」개정에 의한 겸업제한 폐지 조치는 향후 건설산업내 제도에 의한 기업의 보호보다는 지속적으로 자유경쟁의 원칙을 실현시켜 나갈 것을 의미한다고 해석할 수 있으므로 건설업계는 이에 발맞춰 경쟁력을 갖추기 위해 노력하는 전향적인 자세를 갖는 것이 필요할 것임.

- 대부분의 개선 내용들이 하위 법령, 규칙 마련 및 제도 시행 과정에서 합리적 조치가 중요하며, 제도 시행 과정에서 의도한 바와 다른 결과가 나오지 않도록 유의할 필요가 있음.

이홍일(연구위원·hilee@cerik.re.kr)

이승우(연구위원·swlee@cerik.re.kr)

박성민(연구위원·smpark@cerik.re.kr)