



건설산업의 급격한 환경변화에 대한 이해

2009. 7. 15

대한건설협회 서울특별시회

목차

1. 영업범위 관련 사항.....	1
2. 2진 아웃제 도입.....	4
3. 포괄보증제 도입	8
4. 주계약자형 공동도급제도 시행.....	12
5. 보증심의위 설치.....	16
6. 종합	20

1. 영업범위 관련 사항

○ 1-1 추진배경 및 논의 경과

전통적 칸막이식 업역 구조의 개선 → 자유로운 건설기업의 영업활동 확보

5.21 입법예고안

- ✓ 법령이 정한 종합·전문 및 세부업종별 영업범위 제한을 폐지하고 발주기관이 자율적으로 선택할 수 있도록 개선(11년 시행)
※ 전문업종은 일부 복합공사에 대해 원수급이 가능하고, 종합업종도 원도급 공사의 일부를 하도급 받아 직접시공 가능
- ✓ 업종 추가 등록시 자본금·기술자에 대해 자격요건 중복인정(09.9) ※ 부실업체 증가를 예방하기 위해 입·낙찰제 및 보증시스템 개선에 의한 검증시스템이 안정적으로 정착된 이후 전반적인 등록기준 완화

7.13 재입법예고안

- ✓ 현행 영업범위를 유지 단, 공사품질이나 시공능률을 높이기 위해 필요한 경우, 발주자가 공사 특성에 따라 효율적인 생산방식을 선택할 수 있도록 영업범위 제한에 대해 예외 인정
- ✓ 업종 추가 등록시 자본금·기술자에 대해 자격요건 중복인정

1. 영업범위 관련 사항(계속)

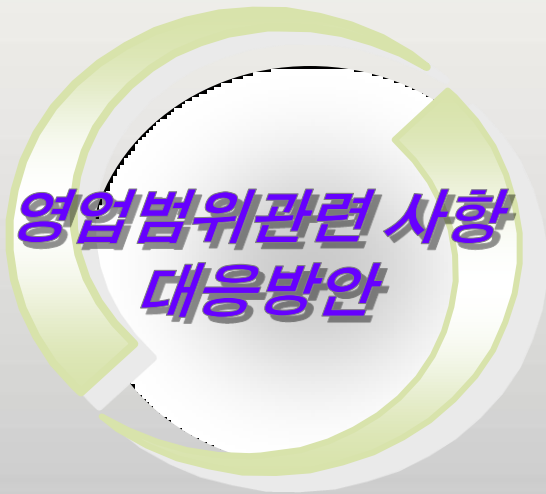
● 1-2 전망 및 영향

전망 및 영향

1. 5.21 입법 예고가 있는 후 , 종합건설업계는 물론 전문업계에서 영업제한 폐지에 대해 강력 반발, 현행 7.13 재입법 예고안이 공고되게 되었는데, 국토부는 현행 안을 고수할 것으로 보임
2. 공사품질이나 시공능률을 높이기 위해 필요한 경우에 한하여 예외를 인정하고 있으나, 발주자의 종합적인 계획/조정/관리 역량이 부족한 상황에서 영향은 거의 없을 것으로 판단됨
3. 다만, 예외 조항은 발주자의 선택권을 확대 의도를 반영한 것으로 볼 수 있으며, 향후에도 이와 관련된 요구와 제도 변화 필요성은 지속 제기될 것임

1. 영업범위 관련 사항(계속)

● 1-3. 대응방안



■ 단기적으로는

- 업계에 미치는 영향은 미미할 것으로 전망

■ 중장기적으로는

- 영업범위에 관한 논쟁은 완전히 종식된 것은 아니며, 지속적으로 논의될 것으로 예상됨
- 따라서, 전략적으로 직접시공능력 및 실적 확보를 통하여 수주 경쟁력을 지속적으로 강화해 나가야 함

2. 2진 아웃제 도입

2-1 추진배경

추진배경 및 개요

처벌의 실효성 제고

상습·중복된 위법사항에 대한
처벌 실효성 제고

과징금 증가, 등록말소 등

1차 뇌물수수, 담합입찰시
과징금을 증가하고,
3년 이내 재위반시 법인의
등록을 말소하고
대표자·행위자에 대해
5년간 등록자격을
박탈하는 제도

2-2. 문제점

문제점

1

- 뇌물죄 등의 사유로 3년내 2회 법 위반시 건설업 등록말소 하는 것은 비례의 원칙에 위배되는 과잉처벌임
- 현재 영업정지나 과징금이라는 다른 제재수단으로 입법목적은 달성할 수 있음에도 과도한 처벌로 위헌소지 내포

2

- 개인의 범위반 행위에 대한 경고적 기능을 가진 음주운전자 3진 아웃제 등과 달리 등록말소는 수많은 직원을 고용하고 있는 건설기업에 대한 사형선고에 해당하는 처벌로서 실제적 사실규명 도외시
- 위반의 경위와 정도 등을 고려하여 등록을 말소할 것인지를 판단하는 것이 아니라 일정기간 내에 법 위반이 있거만 하면 등록 말소토록 하는 것은 필요·최소한의 수단으로 볼 수 없음

3

- 특히 선의의 감독책임을 다한 법인까지 처벌하는 양벌규정은 국가형벌권의 과도한 확장임
- 법인이 종업원 등에 대한 관리, 감독의 주의의무를 다한 것이 입증되는 경우에도 행정제재 처분을 받는 것은 과실책임원칙에 위배

※ 하도급법에서는 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상의 주의의무를 다한 때에는 면책될 수 있도록 개정(4.21)

2. 2진 아웃제 도입(계속)

2-3. 업계 영향

업계 영향

- 국내건설시장에서의 기업의 영업활동 위축 불가피
 - 헌법상 보장된 영업활동 자유를 침해, 기업의 자유로운 영업활동 위축
- ※ 위법행위를 한 개인이 양벌 규정을 악용, 기업을 협박하는 경우도 발생

- 해외건설시장에서 경쟁하는 대형건설업체에 치명적인 부담으로 작용하며, 개별 기업은 물론 국가 신인도에도 악영향을 끼쳐 국민 경제에 유·무형의 피해 초래 우려
- 동시에 200-300개 현장에서 공사를 수행하는 대형업체의 경우 상대적으로 법 위반 상황에 많이 노출되어 있음
- ※ 선진외국의 경우 동일사안으로 등록말소 하는 경우는 없으며, 독일, 일본의 경우 해당기관 입찰참가 제한이나 경제벌로 처분하고 있음

2. 2진 아웃제 도입(계속)

● 2-4. 대응방안

2진 아웃제 도입 대응방안

■ 2진아웃제 도입에 대한 반대의견을 국토부에 제출('09.6.10)

■ 양벌규정에 대한 법인 면책규정 도입 등을 내용으로 한 건설산업기본법 개정안이 국회 상정되어 입법추진 중

- 양벌규정에 대한 법인 면책규정이 도입될 경우 업계영향은 크지 않을 것으로 예상

■ 동 제도가 도입될 경우

- 종업원관리 및 주의감독의무 강화
- 발주자, 원·하도급자간 투명한 계약관계 조성 노력 필요

3. 포괄보증제 도입

3-1 추진배경 및 개요

추진배경 및 개요

시공참여자의 안정적 활동지원

하도급 불공정거래 관행해소
및 건설생산 참여자의
안정적 활동지원

하도급, 자재, 장비 등의보증확대

하도급·자재·장비 등의
대금지급을 포괄보증하는 제도
- 최저가 공사 중
일정낙찰률(70%) 이하공사

3. 포괄보증제 도입(계속)

3-2. 문제점

문제점

1. 대금지급의무 없는 자에게 대금지급보증을 강제화하는 것은 자기책임의 원칙에 위배되고 계약자유의 원칙을 지나치게 침해하는 것임
 - 정부가 계약에 대한 법적 책임없는 원수급인에게 보증채무를 부담토록 강요하는 것은 법리상 부당
 - 원도급자와 계약관계가 없는 자재 공급업자 또는 2차 하도급자가 대금지급을 하도급자로 부터 받지 못한 경우에도 주채무자가 책임을 지게 됨
2. 거래 상대방 선택에 신중을 기하지 않는 도덕적 해이 (moral hazard) 발생
 - 거래 당사자가 자율적으로 상대방을 선택하고, 선택한 상대방의 신용에 대한 위험은 거래 당사자 자신이 감수하고 관리해야 함
3. 채무없는 원수급인에게 구상관계를 발생시켜 이중으로 대금을 지급하게 하는 것은 부당
 - 하수급인이 자재·장비업자에 대금 미지급시 보증기관이 보증채무를 부담한 후 원수급인에게 구상권 행사

3. 포괄보증제 도입(계속)

3-3. 업계 영향



보증거부 발생우려

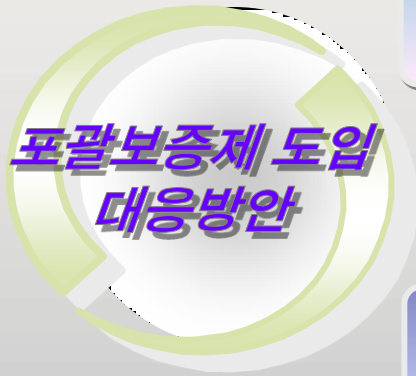
- 보증범위가 지나치게 넓어 보증기관이 예측하지 못하는 손해를 입을 가능성이 커 중소기업에 대한 보증거부 발생 우려 예산계획정보
 - 정상적인 계약이라 하더라도 신용도가 낮은 중소기업자에 대해 보증서 발급을 거부하거나 담보제공 요구 등 비정상적 행태 발생 우려

보증서 발급 수수료 부담증가

- 보증서 발급수수료 부담증가 예상
 - 보증서발급수수료가 공사비에 적정 반영되지 않는 경우 원도급자의 수수료부담 증가

3. 포괄보증제 도입(계속)

● 3-4. 대응방안



■ 협회는 포괄보증제 도입에 대한 반대의견을 국토부에 제출('09.6.10)

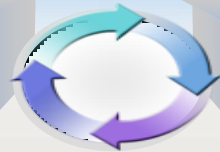
■ 동 제도가 도입될 경우

- 무분별한 저가수주 지양 및 Risk 관리 등 업체별 재무구조 개선
- 하도급업체, 자재·장비업체 등과의 협력관계 개선 및 관리·감독 강화

4. 주계약자형 공동도급제도

4-1. 도입배경 및 개요

도입배경 및 개요



2008년 1월 부터 종합·전문간 겸업제한 폐지로 진입장벽 해소

종합건설업자가 주계약자가 되어 전체공사를 계획·관리·조정하고 종합 또는 전문건설업자가 구성원으로서 시공에 참여하는 제도

주계약자형 공동도급방식

주계약자
[전체책임]

종합 또는 전문
[각자책임]

종합 또는 전문
[각자책임]

※ 주계약자의 권한

- 자재, 장비등의 일원적 관리
- 재시공지시 조치
- 구성원 변경 및 분담 내용변경
- 하자책임조정 등

4. 주계약자형 공동도급제도(계속)

4-2. 문제점

문제점

1

공동수급체의 자율적 구성 제한

- 단독입찰 배제
- 종합·전문간 주계약자 공동도급만 허용

2

공종별 전문건설업체 참여로 하자책임 불분명

주계약자와 구성원간 및 구성원 상호간 책임소재를 둘러싼 분쟁 발생 우려

※예 : 동일 구조물에 있어 기둥에 균열이 생길 경우, 하자원인이 터파기공사(토공사)인지 기둥공사(철근콘크리트공사)인지 논란 소지

3

지역의무 공동도급제도와 상충 여지

지역의무 공동도급공사에서 주계약자형 공동도급으로 참여할 경우 지역업체는 종합건설업자이어야만 하는지 전문건설 업자도 가능한지 여부에 대한 해석 논란은 있음.

※ 실제로 100억(지역제한금액)~150억 사이 공사의 경우, 지자체 발주 물량에서 비중이 매우 낮을 뿐만 아니라 (07년 11,897중 19건, 0.16%) 지자체 입장에서 100억원 이상의 큰 규모의 공사를 주계약자형 공동도급으로 발주는 하지 않을 것으로 판단됨

4. 주계약자형 공동도급제도(계속)

4-3. 업계 영향

업계 영향

종합건설업체 수주영역에 전문건설업체의 진입을 허용하는 결과를
초래함

소규모공사까지 주계약자 공동도급발주로 신규·소형업체
단독수주영역 축소

그러나 그 동안의 협회의 노력과 의무화가 아니라 권장사항으로
발주할 경우 주계약자형 공동도급방식으로 입찰에 참여할 업체가
많지 않을 것으로 예상

※서울시의 경우 주계약자형 공동도급이 전면 시행되는 2010년이후에나 발주
규모, 시장효과 등을 판단할 수 있을 것으로 예상

4. 주계약자형 공동도급제도(계속)

4-4. 대응방안

협회는 불합리한 발주사례에 대하여
해당 지자체 및 행안부에 수차에
걸쳐 시정조치 건의

행안부는 시범실시 계약담당자회의
[4.29, 6.8]를 통해 드러난 문제점
파악 및 개선방안 마련 중

대응방안

※6.12이후 발주공사는 종합
+종합+전문 구성 허용

공동수급체 구성을 위한 역량있는
전문업체와 지속적인
상호협력관계 구축 및 기반마련 필요

주계약자관리방식 참여방법에 따른
역량확보(종합업체간 공동도급 등 활용
극대화 필요)

- 주계약자로 참여: 종합적인 계획·관리·조정능력 강화 및 하자문제처리 등 Risk 관리능력 향상
- 종계약자로 참여: 공종별 기술력 특화, 직접시공능력 강화

5. 보증심의위 설치

- 5-1 추진배경 및 개요, 문제점

추진배경 및 개요

건설보증시장 개방

**건설보증시장개방 및
경쟁체제 확대**

보증심의위원회 신설

**공제조합 운영위원회 업무중
보증분야를 별도 분리하여
보증심의위원회 신설**

5. 보증심의위 설치(계속)

5-2. 문제점

문제점

1

- 현행 운영위원회의 경우도 공무원, 변호사 등 외부 전문가 비율이 $\frac{1}{2}$ 이상으로서 합리적인 의사결정이 되고 있음에도
- ※ 새로운 위원회를 만드는 명분과 실익이 전혀 없으며, 운영위원회 보증심사에 문제가 있다면 명확한 기준을 정하여 해결하면 되는 문제임

2

- 공제조합은 조합원의 전액출자로 구성된 단체이므로 조합원의 주도적 참여 필요
- ※ 보증업무는 조합의 핵심 업무이며, 조합원이 보증업무에 참여하지 못하게 하는 것은 정부가 지나치게 개입하여 조합원의 의사결정권을 침해하는 것임

3

- 조합원 스스로 재산권 행사 및 유지에 대한 관리·통제가 가능
- 조합원은 출자액에 대한 손실을 원치 않을 뿐더러 조합 운영이 개방되어 있어 특정인에 의한 독주가 불가능
- ※ 조합은 IMF나 최근의 금융위기시에도 자율적 조정을 통해 조합원의 재산을 성실히 지켜왔음

5. 보증심의위 설치(계속)

5-3. 업계 영향

업계 영향

• 조합의 운영주체인 조합원의 참여제한으로 인한 조합경영마찰우려

• 보증심사강화로 인한 서울시 중소건설업체 수주난 심화 예상

- 보증심사 강화로 상대적으로 재무상태가 열악한 중소건설업체의 급격한 보증수수료 상승 및 보증인수 기피 예상
- 수수료 부담가중 및 추가적 담보부담 등으로 인해 중소건설업체의 경영상태 및 수주난 심화

건설보증시장
개방의 문제점

• 공제조합은 중소건설사에 대하여 손해를 대비 저렴한 수수료로 보증을 공급하는 정책적, 공익적 기능을 수행하고 있는바 대형건설사의 이탈은 중소건설사의 보증비용 증가 및 공급감소 예상

※ 손보사의 우월한 마케팅 및 다양한 보험상품취급에 따른 위험분산, 계열사 보증인수 등 불공정한 경쟁여건으로 대형건설사가 이탈되어 공제조합의 부실화 초래

5. 보증심의위 설치(계속)

● 5-4. 대응방안

■ 협회는 보증심의위원회 신설에 대한 반대의견을 국토부에 제출('09.6.10)

**보증심의위 설치
대응방안**

■ 동 제도가 도입될 경우

- 업체 재무구조 개선을 통한 보증수수료 절감노력 필요
- 무리한 저가수주 탈피 등 체질개선 및 자생력 강화

※ 보증심의위원회 신설은 건설업체의 저가수주방지를 위한 공사보증기준 강화가 목적

6. 종합 - 향후 대응방안

업계 대응방향

- 최근 건설환경 변화의 핵심은
 - ① 발주방식의 다양화 추세와 발주자의 재량권 확대
 - ② 역량, 기술을 갖춘 건설업체의 기회 확대 → 위기 but, 기회
 - ③ 종합건설업체의 필요 역량 확대(직접시공능력, 사업관리능력, 투명하고 합리적인 하도급관리, 윤리경영의 실천 등)
- 건산업 입법예고안은 다소 업계의 반발에 의해 강도가 약화되었으나, 현재 기재부, 국토부 등에서 추진하고 있는 세부적인 작업들에 지속적인 관심을 가질 필요가 있음
- 종합건설업체의 입장에서는 환경변화에 맞추어 전략적인 경영이 필요한 시점
 - 자사의 규모, 역량에 맞춘 전략적 수주, 사업 발굴이 요구됨
- 건협에서도 그 동안의 정책 기능과 더불어 건설업체의 전략적 사업, 경영 역량을 지원하기 위한 기능을 강화할 필요가 있음



감사합니다.