

건설정책리뷰 2014-01

소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안

홍성호 · 박선구 · 정대운

2014. 1

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 '11년 11월 시행된 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부를 검토하고, 발주 저해원인과 문제점을 개선하여 활성화시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 수행됨.

1. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부

- 지역경제 활성화 및 성장, 적정공사비 투입을 통한 공사품질 향상, 거래 비용 절약, 발주자의 시공사 선택 폭 확대 등을 위하여 '11년부터 시행된 소규모 단순 복합공사 제도는 아직까지 활성화되지 못하고 있는 실정임.
 - '12년 기준 소규모 단순 복합공사의 시장규모는 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원 수준임. 이는 3억 원 미만 공공공사(건수: 254,109, 금액: 70,917억 원) 시장에 있어 공사건수의 0.06%, 공사금액의 0.16%에 불과함.
 - '12년 기준 소규모 단순 복합공사 시장규모 중 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급한 실제 규모는 현저히 작을 것으로 추정됨.
 - 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 받아 실시한 공사는 '12년 소규모 단순 복합공사 건수의 17.9~52.6%, 금액의 21.9%~57.2%에 불과함.

2. 소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인

- 공공 발주자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 소규모 단순 복합공사의 활성화 저해원인은 애매모호한 판단기준, 협소한 공사금액 적용범위, 발주자의 인식 및 이해부족인 것으로 나타남.
 - 공공 발주자(응답자)의 49%는 공종간 연계정도 및 현장제작·설치작업 비중이 낮고, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사로 규정된 소규모 단순 복합공사의 판단기준이 모호하여 발주하지 못한 것으로 조사됨.
 - 공공 발주자의 23%는 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위가 협소하여 3억 원 이상 공사 중에도 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사가 있음에도 불구하고 발주하지 못한 것으로 파악됨.
 - 공공 발주자의 20%는 소규모 단순 복합공사 제도가 시행된 지 2년이 경과 하였음에도 불구하고, 여전히 제도를 알지 못해서 발주하지 못한 것으로 나타남.

요 약

3. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안

1) 공사금액 적용범위 상향 조정

- 현행 건설산업기본법은 전문건설업체 역량 부족으로 인한 부실공사를 우려하여 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위를 3억 원 미만으로 제한하였음. 그러나 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체는 다른 업체보다 우수한 시공역량과 경영상태를 지니고 있어 부실시공이 이루어질 소지가 매우 낮음.
- 공공 발주기관 담당자의 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체에 대한 공사품질 만족도가 매우 양호한 것으로 조사됨.

<요약표 1> 소규모 단순 복합공사 수행업체의 시공 및 경영역량 비교

구분	소규모 단순 복합공사 수행업체(144개사)	전체 전문건설업체
평균 부채비율	33.5%	111.9%
평균 매출액	37.1억 원	15.1억 원
총 시평액 평균	161.3억 원	50.2억 원
평균 국가기술자격자 수	4.0명	2.46명
평균 건설기술자 수	11.0명	4.9명

주: 총 시평액 평균은 전문건설업체가 보유한 업종별 시공능력평가액을 합산한 금액임.

- 최소한 10억 원 미만의 소규모 단순 복합공사도 종합적 계획·관리 및 조정 업무가 필요하지 않으므로 계획·관리 및 조정과 시공능력을 갖춘 전문건설업체가 충분히 수행 가능함.
- 건설관련 법령에서도 10억 원 미만 공사는 다른 공사규모보다 종합적 계획·관리 및 조정업무의 중요성이 적어지는 공사로 이해하고 있음. 이러한 10억 원 미만 공사에 대해 전문건설업자는 오랜 기간 하도급 복합공사를 수행하여 소규모 단순 복합공사가 필요한 계획·관리 및 조정 및 시공역량을 보유함.
- 전문건설업자가 수행한 복합 하도급 공사의 평균 계약금액은 13.6억 원이며, 10억 원 미만 복합 하도급 공사는 전체의 71.7%를 차지하고 있음.
- 우수한 품질의 생활 밀착형 SOC를 확충하고 전문건설업자의 종합건설업자로서의 단계적 진입을 유도함에 있어 소규모 단순 복합공사 제도가 매우 효과적인 수단으로 활용될 수 있으므로 공사금액 적용범위 확대가 필요함.

요 약

- 소규모 단순 복합공사는 종합적 계획·관리 조정업무가 필요하지 않은 공사를 전문건설업자가 수행하여 향후 종합건설업자로 진입하는데 필요한 관리 및 시공능력을 배양할 수 있음.
 - '12년 소규모 단순 복합공사로 발주된 52개 공사종류는 대부분 생활 밀착형 SOC임. 생활 밀착형 SOC를 소규모 단순 복합공사를 통해 확충하면, 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용이 공사비에 투입되어 적정공사비가 확보되어 품질이 향상됨.
 - '12년 기준으로 공공 발주기관에서 발주된 52개 소규모 단순 복합공사 적용 공사 종류(생활 밀착형 SOC)의 공사규모별 분포를 살펴본 결과, 3억 원 이상 공사규모를 지닌 공사건수는 591건으로 전체의 9.8%에 해당됨.
- 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위가 확대될수록 중소 건설업체와 지역 건설업체의 다수인 전문건설업체 수주기회가 확대됨. 소규모 단순 복합공사를 전문건설업체가 수행하는 것은 종합건설업자가 실시하는 것보다 부가가치와 고용이 추가 창출되므로 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할이 수행 가능할 것임. 이러한 점을 고려하여 소규모 단순 복합공사 공사금액 확대 범위를 결정해야 할 것임.

<요약표 2> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 부가가치 증가액 단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 부가가치율 (b)	전문 부가가치율 (c)	종합 부가가치 (d)=(a)×(b)	전문 부가가치 (e)=(a)×(c)	부가차치 차이 (f)=(e)-(d)
5억 원 미만	1,505	33.4%	45.3%	502.7	681.8	179.1
7억 원 미만	1,684	33.4%	45.3%	562.5	762.9	200.4
10억 원 미만	1,807	33.4%	45.3%	603.5	818.6	215.0
30억 원 미만	2,702	33.4%	45.3%	902.5	1,224.0	321.5

<요약표 3> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 고용인원 증가 단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 고용계수 (b)	전문 고용계수 (c)	종합 고용인원 (d)=(a)×(b)	전문 고용인원 (e)=(a)×(c)	고용인원 차이 (f)=(e)-(d)
5억 원 미만	1,505	1.42명/억	2.68명/억	2,137.1	4,033.4	1,896.3
7억 원 미만	1,684	1.42명/억	2.68명/억	2,391.3	4,513.1	2,121.8
10억 원 미만	1,807	1.42명/억	2.68명/억	2,565.9	4,842.8	2,276.8
30억 원 미만	2,702	1.42명/억	2.68명/억	3,836.8	7,241.4	3,404.5

요 약

2) 애매모호한 판단기준의 삭제

- 법률적으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 명시하는 것은 건설산업 선진화 방향에 역행하는 것이며, 불명확하여 실제로 발주 시 활용되지 못하고 있음.
- 법률적으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 상세히 규정하기 보다는 해당 공사의 설계내용, 현장상황, 시공기술상의 특성 등을 가장 잘 파악하고 있는 발주자의 자율적인 판단에 맡기는 것은 공사수행방식에 관한 발주자의 선택권 확대를 모색하고 있는 최근의 건설산업 선진화 방향에도 적합함.
- 공공 발주자의 61%는 현행 기준이 모호하여 소규모 단순 복합공사 적용 여부를 판단하는 것이 불가능하다고 응답함.

<요약표 4> 소규모 단순 복합공사 적용에 관한 판단기준 삭제(안)

<건설산업기본법 시행규칙>

제13조의2(소규모 공사의 범위)법 제16조제1항제2호에서 "국토교통부령으로 정하는 공사"란 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 건설업자가 도급받은 공사예정금액 〇억 원 미만의 공사(시설물유지관리업의 업무내용에 해당하는 공사는 제외한다)를 말한다.

- 발주자의 자율적 판단을 용이하게 함으로써 소규모 단순 복합공사 활성화를 모색하기 위한 방안으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있음.

3) 공공 발주자 대상 교육 및 홍보 강화

- 전문건설업계는 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사종류와 공공 발주자가 얻은 효과, 발주절차와 고려사항을 일목요연하게 담은 자료집을 매년 발간하고, 공공 발주기관에 무상 배포하고, 필요 시 교육을 실시할 필요가 있음.
- 우선적으로 '12년 발주된 52개 종류의 소규모 단순 복합공사를 중심으로 공사내용과 업종, 소관 발주기관 만족도를 조사할 필요가 있음. 아울러 소규모 단순 복합공사로 발주될 수 있는 공사종류를 적극 발굴해야 할 것임.
- 지역경제 활성화 및 성장, 적정공사비 투입을 통한 공사품질 향상, 거래비용 절약, 발주자의 시공자 선택 폭 확대 등 소규모 단순 복합공사가 가진 긍정적인 효과를 객관적으로 정량화하여 홍보할 필요가 있음.

목 차

I. 서 론	1
II. 소규모 단순 복합공사의 시장규모 및 효과	3
1. 소규모 단순 복합공사 시장규모	3
2. 소규모 단순 복합공사 제도의 효과	10
3. 시사점	16
III. 소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인 조사	17
1. 개 요	17
2. 조사 결과	18
3. 시사점	21
IV. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안	22
1. 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액의 조정	22
2. 소규모 단순 복합공사 적용에 관한 판단기준 조정	35
3. 소규모 단순 복합공사에 관한 홍보 및 교육 강화	37
V. 결 론	38
1. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부	38
2. 소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인	38
3. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안	39
[참고문헌]	41

1. 서 론

- 건설산업기본법 제16조제1항제2호와 동법 시행규칙 제13조의2는 2개 이상의 전문공사로 구성되었음에도 불구하고, 전문건설업자가 원도급 받을 수 있는 소규모 단순 복합공사의 범위를 명시함.
- 소규모 단순 복합공사 범위를 시설물 유지관리업 공사를 제외한 3억 원 미만 공사로서, 공종간의 연계정도 및 현장 제작·설치작업 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사로 규정함.
- 소규모 단순 복합공사 제도는 도급단계 축소를 통하여 거래비용을 절약하기 위하여 2011년 11월에 도입됨.
 - 과거 2개 이상 전문공사로 구성된 공사는 종합적 계획·관리 및 조정업무가 필요하다고 판단되어 일반적으로 종합건설업자에게 발주되어 왔음.
 - 소규모 단순 복합공사 제도의 도입으로 인해 2개 이상 전문공사로 구성된 공사라 할지라도, 상기 범위에 해당되는 공사는 종합적인 계획·관리 및 조정업무가 불필요하여 전문건설업자에게 발주되므로 도급단계가 축소됨.

<건설산업기본법>

제16조(건설공사의 시공자격) ①종합공사를 도급받으려는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하지 아니하고도 도급받을 수 있다.

2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획, 관리 및 조정 역할이 필요하지 아니한 소규모 공사로서 국토교통부령으로 정하는 공사를 도급받는 경우

<건설산업기본법 시행규칙>

제13조의2(소규모 공사의 범위)법 제16조제1항제2호에서 "국토교통부령으로 정하는 공사"란 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 건설업자가 도급받은 공사에 예정금액 3억원 미만의 공사(시설물유지관리업의 업무내용에 해당하는 공사는 제외한다)로서 공종 간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사를 말한다.[본조신설 2011.11.3]

- '13년 11월 민주당 민홍철 의원(대표발의, 공동발의 15명)은 협소한 범위로 인해 소규모 단순 복합공사의 입법취지가 훼손·운영되고 있다고 판단하여 적용 범위를 확대하는 건설산업기본법 개정(안)을 발의

- 소규모 단순 복합공사 범위를 10억 원 이하의 공사까지 확대할 수 있도록 하되, 구체적인 범위는 국토부령으로 정하도록 규정함.
- 국토부 장관이 국가·지자체·공공기관에 전문건설업자의 참여기회 확대를 요청하고 발주현황을 공표하며, 개선이 필요한 경우 해당 기관에 시정권고할 수 있도록 함.

<민홍철 의원 대표 발의 건설산업기본법 개정(안)>

제16조(건설공사의 시공자격) ① 종합공사를 도급받으려는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하지 아니하고도 도급받을 수 있다.

2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획, 관리 및 조정 역할이 필요하지 아니한 공사에정금액 10억 원 이하의 공사로서 대통령령으로 정하는 공사를 도급받는 경우

제47조(중소건설업자 지원을 위한 조치) ②국토교통부장관은 전문건설업자를 지원하기 위하여 필요하면 건설공사를 발주하는 국가기관, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관에 다음 각 호의 사항에 대해 전문건설업자의 참여기회 확대와 그 밖에 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

1. 제16조제1항제1호에 의한 주계약자 공동도급 발주에 관한 사항
 2. 제16조제1항제2호에 의한 2개 이상의 전문공사로 구성되거나, 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 않은 공사 발주에 관한 사항
 3. 기타 대통령령으로 정하는 사항
- ③국토교통부장관은 제1항 및 제2항에 의한 사항의 확인을 위하여 발주현황을 요청하고 관련사항을 공표할 수 있다.
- ④국토교통부장관은 제1항 및 제2항에 사항에 개선이 필요한 경우 해당 기관에 시정 권고할 수 있다.

□ 본 연구는 '11년 11월부터 시행된 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부를 검토하고, 발주 저해원인과 문제점을 개선하여 활성화시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 수행됨.

- 소규모 단순 복합공사의 실효성을 확보하기 위해 발의된 의원입법(안)으로 인해 적용범위에 관한 논란이 제기될 것이므로, 합리적이고 객관적인 시각에서 적정성을 검토할 필요가 있음.
- 현행 소규모 단순 복합공사 적용범위의 실효성을 검토하기 위해 시장규모를 합리적이고 객관적인 시각에서 조사·분석함. 아울러 소규모 단순 복합공사 발주 저해원인을 살펴보고, 이를 토대로 활성화 방안을 제안함.

II.

소규모 단순 복합공사의 시장규모 및 효과

1. 소규모 단순 복합공사 시장규모

- '12년 동안 공공기관(정부기관, 지방자치단체, 공단·공사 등)이 발주한 공공공사 입찰 자료를 온라인 입찰정보 사이트¹⁾를 통해 조사·분석하여 소규모 단순 복합공사의 시장규모를 추정함.
 - 조사대상은 소규모 단순 복합공사가 시행된 다음 해인 '12년에 발주된 3억 원 이하의 공공공사 중 시설물 유지관리업을 제외한 2개 이상 전문건설업종을 동시에 보유한 전문건설업체만을 입찰에 참가 가능토록 자격을 부여한 공사임.
 - 3억 원 이하의 공공공사 중 시설물 유지관리업종과 다른 전문건설업종을 동시에 보유한 전문건설업체를 입찰참가 자격으로 규정한 공사와 전문건설업종과 다른 법률(전기공사법, 소방법, 산업안전보건법 등)에서 정한 업종 또는 용역업종을 동시에 보유한 업체를 입찰참가 자격으로 규정한 공사는 제외함²⁾.
 - 조사내용은 '12년 동안 발주된 소규모 단순 복합공사의 전체, 발주기관·공사종류·공사금액·업종별 발주 건수 및 금액임.

1) 12년 소규모 단순 복합공사의 전체 건수 및 금액

- <표 1>과 같이 '12년 소규모 단순 복합공사의 발주건수는 156건이며, 발주금액은 114.2억 원인 것으로 조사됨. 이를 통해 소규모 단순 복합공사 시장규모는 매우 적음을 알 수 있음.
 - '12년 발주된 공공공사 중 3억 원 미만 공사건수는 254,109건이며, 공사금액은 70,917억 원임. 이러한 공공공사 3억 원 미만 공사에서 '12년 기준 소규모 단순 복합공사가 차지하는 비중은 공사건수로는 0.06%, 공사금액으로는 0.16%에 불과한 수준임.

1) 본 연구에서 활용된 온라인 입찰정보 전문 사이트는 아이건설넷(www.igunsul.net)으로서, 전국에서 발주되는 시설, 용역, 구매와 관련된 대부분의 입찰정보를 제공하고 있음. 따라서 아이건설넷을 활용한 소규모 단순 복합공사의 시장현황을 파악하는 것은 대표성을 지니고 있다고 할 수 있음.
2) 이와 같은 경우는 소규모 단순 복합공사 적용범위에 관한 건설산업기본법 개정(안)을 입법 발의한 민홍철 의원이 공공기관(정부기관, 지방자치단체, 공단·공사 등)에 의뢰하여 받은 소규모 복합공사 적용현황 자료의 대부분을 차지하고 있음.

<표 1> 12년 소규모 단순 복합공사의 전체 건수 및 금액

공공공사 중 3억 원 미만 공사		소규모 단순 복합공사	
건수	금액	건수	금액
254,109건(100.0%)	70,917억 원(100.0%)	156건(0.06%)	114.2억 원(0.16%)

주: 공공공사 중 3억 원 미만 공사 건수와 금액은 종합건설업체가 수주한 공공공사(18,512건, 17,081억 원)와 전문건설업체가 수주한 원도급 공공공사(235,597건, 53,836억 원)를 합산한 값임.

2) 공사금액별 발주건수 및 금액

□ <표 2>와 같이 소규모 단순 복합공사의 발주건수와 금액을 공사금액별로 살펴보면, 공사금액이 커질수록 발주건수와 금액은 점차 적어지는 경향을 보이는 것으로 파악됨.

○ '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 중 1억 원 미만 공사는 129건(82.7%), 67.2억 원(58.5%), 1~2억 원 미만 공사는 21건(13.5%), 32억 원(28.0%), 2~3억 원 미만 공사는 6건(3.8%), 15억 원(13.1%)인 것으로 나타남.

<표 2> 공사금액별 소규모 단순 복합공사 분포현황

구 분	공공공사(3억 원 미만)		소규모 단순 복합공사			
	건수(건)	금액(억 원)	건수(건)	금액(억 원)	건수비중	금액비중
1억 원 미만	240,046(94.5%)	41,907(59.1%)	129(82.7%)	67.2(58.8%)	0.05%	0.16%
1~2억 원미만	8,749(3.4%)	16,414(23.1%)	21(13.5%)	32(28.0%)	0.24%	0.19%
2~3억 원미만	5,314(2.1%)	12,596(17.8%)	6(3.8%)	15(13.1%)	0.11%	0.12%
소 계	254,109(100.0%)	70,917(100.0%)	156(100.0%)	114.2(100.0%)	0.06%	0.16%

3) 업종별 발주건수 및 금액

□ <표 3>과 같이 소규모 단순 복합공사 발주건수와 금액을 업종별로 살펴보면, 공사성격상 상호 관련성이 높거나 발주자의 주(主) 공종과 부(副) 공종 판단이 어려운 업종을 대상으로 발주가 많이 이루어진 것으로 파악됨.

○ 조경식재공사사업·조경시설물설치공사사업(40건), 철콘·토공사사업(23건), 도장·금속구조물설치공사사업(15건), 도장·미장방수조적공사사업(12건), 철콘·상하수도공사사업(11건), 철콘·석공사사업(9건), 토공·상하수도공사사업(6건), 철콘·금속구조물창호설치공사사업(5), 포장·토공사사업(5건)이 소규모 단순 복합공사의 발주

건수 및 금액의 80% 가량을 차지함.

<표 3> 업종별 소규모 단순 복합공사 분포현황

업종	건수	금액(원)	건당 금액(원)
조식/조시	40	2,896,307,916	72,407,698
철콘/토공	23	1,746,640,006	75,940,870
도장/금속구조물	15	878,324,388	58,554,959
도장/미방조적	12	755,339,686	62,944,974
철콘/상하수도	11	833,845,821	75,804,166
철콘/석공	9	752,364,546	83,596,061
토공/상하수도	6	506,740,911	84,456,819
철콘/금속구조물	5	365,462,293	73,092,459
포장/토공	5	194,526,214	38,905,243
철콘/포장	4	250,849,090	62,712,273
도장/실내건축	2	31,758,510	15,879,255
조시/실내건축	2	540,275,151	270,137,576
토공/금속구조물	2	82,387,273	41,193,637
포장/금속구조물	2	129,837,258	64,918,629
포장/상하수도	2	140,936,365	70,468,183
기계설비/가스	1	15,793,181	15,793,181
기계설비/금속구조물	1	76,773,636	76,773,636
상하수도/강구조	1	111,800,000	111,800,000
실내건축/금속구조물	1	217,660,000	217,660,000
실내건축/비계구조물	1	53,660,000	53,660,000
조시/금속구조물	1	27,272,728	27,272,728
철콘/미방조적	1	42,688,000	42,688,000
철콘/보링	1	101,059,498	101,059,498
철콘/비계구조물	1	61,247,272	61,247,272
철콘/수중	1	183,092,273	183,092,273
철콘/조식	1	9,811,818	9,811,818
철콘/지붕건축	1	55,654,547	55,654,547
토공/조식	1	19,980,000	19,980,000
포장/미방조적	1	196,810,000	196,810,000
포장/비계구조물	1	99,181,819	99,181,819
도장/미방조적/조시	1	41,490,909	41,490,909
총계	156	11,419,571,109	73,202,379

4) 발주기관별 발주건수 및 금액

□ <표 4>와 같이 소규모 단순 복합공사의 발주건수와 금액을 발주기관별로 살펴보면, 지역 건설업체의 다수를 차지하는 전문건설업체의 수주기회 확대가 필요한 지방자치단체와 교육청이 가장 적극적으로 발주하는 것으로 조사됨.

○ '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 중 지방자치단체는 104건(66.7%), 78.7억 원(68.9%), 지역 교육청은 27건(17.3%), 16.3억 원(14.3%)으로서 전체 발주건수의 84%, 발주금액의 83.2%를 각각 차지하고 있음.

<표 4> 발주기관별 소규모 단순 복합공사 분포현황(계속)

발 주 기 관		건 수	금액(원)	건당 금액(원)
정부 기관	국토해양부	1	9,811,818	9,811,818
	해양경찰청	2	70,023,636	35,011,818
	경찰청	1	38,181,818	38,181,818
	서울특별시 영등포소방서	1	28,758,510	28,758,510
	충청북도 진천소방서	1	24,909,090	24,909,090
	소 계	6	171,684,872	136,673,054
지방 자치 단체	경기도	24	1,247,155,862	51,964,828
	대구광역시	22	2,187,152,734	99,416,033
	충청남도	10	659,812,724	65,981,272
	인천광역시	9	745,156,366	82,795,152
	경상남도	6	487,626,456	81,271,076
	서울특별시	6	709,523,333	118,253,889
	충청북도	6	393,427,636	65,571,273
	부산광역시	5	645,843,784	129,168,757
	전라북도	5	172,910,001	34,582,000
	전라남도	4	213,710,909	53,427,727
	강원도	3	128,838,181	42,946,060
	경상북도	2	112,545,455	56,272,728
	울산광역시	2	164,650,000	82,325,000
	소 계	104	7,868,353,441	963,975,795
	교육청/ 대학	광주광역시 교육청	3	80,573,636
부산광역시 교육청		3	302,165,449	100,721,816
서울특별시 교육청		3	118,089,545	39,363,182

<표 4> 발주기관별 소규모 단순 복합공사 분포현황

발 주 기 관		건 수	금액(원)	건당 금액(원)
교육청/ 대학	전라남도 교육청	3	155,845,450	51,948,483
	강원도 교육청	2	321,817,272	160,908,636
	경기도 교육청	2	244,746,365	122,373,183
	경상남도 교육청	2	116,940,910	58,470,455
	대구광역시 교육청	2	22,953,636	11,476,818
	인천광역시 교육청	2	92,582,728	46,291,364
	제주특별자치도 교육청	2	110,987,273	55,493,637
	경상북도 교육청	1	23,280,000	23,280,000
	충청남도 교육청	1	17,190,000	17,190,000
	한국폴리텍대학	1	24,072,727	24,072,727
	소 계	27	1,631,244,991	738,448,180
공단/ 공사	국립공원관리공단	1	27,272,728	27,272,728
	한국전력	2	169,077,522	84,538,761
	부산시설공단	1	17,517,272	17,517,272
	한국철도공사	8	920,139,557	115,017,445
	한국가스공사	1	42,688,000	42,688,000
	한국농어촌공사	2	225,087,272	112,543,636
	한국수력원자력	1	60,000,000	60,000,000
	한국수자원공사	1	19,980,000	19,980,000
	한국토지주택공사	1	93,936,364	93,936,364
	소 계	18	1,575,698,715	573,494,206
기 타	지리산권관광개발조합	1	172,589,090	172,589,090
	소 계	1	172,589,090	172,589,090
총 계		156	11,419,571,109	73,202,379

5) 공사종류별 발주건수 및 금액

□ <표 5>와 같이 '12년 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사종류는 54개로서, 특정 공사종류에 국한하지 않고 다양한 공사종류에 대하여 발주된 것으로 조사됨.

○여타의 공사종류보다는 농로(도로) 및 배수로 정비공사와 소규모 공원 조성 및 정비공사가 가장 많이 발주된 것으로 조사됨.

-농로(도로) 및 배수로 정비공사는 주로 철콘과 토공, 철콘과 상하수도 업종을 동시 보유한 업체, 소규모 공원 조성 및 정비공사는 조경식재공사업과 조경 시설물설치공사업을 동시 보유한 업체에게 발주되었음.

<표 5> 공사종류별 소규모 단순 복합공사 분포현황(계속)

공사종류	건 수	금액(원)	건당 금액(원)
1. 농로(도로) 및 배수로 정비공사	14	946,309,095	67,593,507
2. 소규모 공원 조성 및 정비공사	14	1,299,283,827	92,805,988
3. 노후시설물 개보수 공사	10	898,567,545	89,856,755
4. 조경 및 시설물 설치공사	9	876,735,907	97,415,101
5. 도시계획도로 개설공사	8	697,481,821	87,185,228
6. 방수도장공사	8	613,667,272	76,708,409
7. 담장시설공사	6	240,510,894	40,085,149
8. 재해복구공사	6	594,029,091	99,004,849
9. 소하천 정비공사	5	377,806,366	75,561,273
10. 학교 숲 조성공사	5	277,200,000	55,440,000
11. 주민편익사업	4	152,380,000	38,095,000
12. 교통안전시설물설치공사	3	214,323,637	71,441,212
13. 다목적 운동장 설치공사	3	98,868,181	32,956,060
14. 소규모 도로 확포장 공사	3	548,006,364	182,668,788
15. 진입로 정비공사	3	131,904,395	43,968,132
16. 항구 환경개선공사	3	410,564,091	136,854,697
17. 환경개선사업	3	273,504,875	91,168,292
18. 경작로 포장공사	2	63,422,728	31,711,364
19. 교통사고 잦은 곳 개선공사	2	190,374,546	95,187,273
20. 도로시설물 정비공사	2	44,617,272	22,308,636
21. 도색 및 표지판 공사	2	98,181,818	49,090,909
22. 들레길 조성공사	2	235,179,999	117,590,000
23. 사면 보강공사	2	54,070,910	27,035,455
24. 시설물정비공사	2	93,745,297	46,872,649

<표 5> 공사종류별 소규모 단순 복합공사 분포현황(계속)

공사종류	건 수	금액(원)	건당 금액(원)
25. 어린이 보호구역 정비공사	2	203,827,272	101,913,636
26. 오수관거 설치공사	2	200,272,727	100,136,364
27. 장애인 편의시설공사	2	202,983,630	101,491,815
28. 주민쉼터 조성공사	2	106,139,091	53,069,546
29. 주변 정리공사	2	159,181,819	79,590,910
30. 가드레일 설치공사	1	28,727,273	28,727,273
31. 경기장 천막공사	1	55,654,547	55,654,547
32. 급수시설 정비공사	1	40,617,273	40,617,273
33. 논슬립 교체공사	1	48,636,364	48,636,364
34. 마을안길 정비공사	1	57,850,000	57,850,000
35. 배수펌프장 설치공사	1	40,464,000	40,464,000
36. 벽화조성공사	1	19,953,636	19,953,636
37. 보도교체공사	1	106,800,000	106,800,000
38. 보일러 배관교체 공사	1	15,793,181	15,793,181
39. 복도환경조성공사	1	3,000,000	3,000,000
40. 부대토목공사	1	42,688,000	42,688,000
41. 소방도로 개설공사	1	39,327,273	39,327,273
42. 수리시설 정비사업	1	32,360,000	32,360,000
43. 연결도로 개설공사	1	86,411,819	86,411,819
44. 외부환경개선공사	1	32,787,273	32,787,273
45. 울타리 설치 및 해체공사	1	24,072,727	24,072,727
46. 위험도로 정비공사	1	33,100,000	33,100,000
47. 인조잔디설치공사	1	41,490,909	41,490,909
48. 자연생태체험시설공사	1	34,545,454	34,545,454
49. 작업대 설치공사	1	76,773,636	76,773,636
50. 주차시설공사	1	45,454,546	45,454,546
51. 천정텍스공사	1	53,660,000	53,660,000
52. 통제시설 설치공사	1	27,272,728	27,272,728
53. 플랜트 개선 및 확장공사	1	111,800,000	111,800,000
54. 화단시설공사	1	17,190,000	17,190,000

2. 소규모 단순 복합공사 제도의 효과

□ 소규모 단순 복합공사는 과거 종합건설업자가 수행한 공사 중 2개 이상의 전문공사로 구성되나, 종합적 계획·관리 및 조정업무가 불필요한 공사를 전문건설업자가 도급·시공하는 공사임. 이로 인하여 도급단계 등 다음과 같은 효과가 발생하게 됨.

○ <표 6>과 같이 중소 건설업체의 79.5%를 차지하며 <표 7>과 같이 지역 건설업체의 79.8%를 구성하는 전문건설업체의 수주기회를 확대하여 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할이 가능하게 됨.

- 종합건설업보다 전문건설업이 경제 활성화 및 성장에 이바지하는 효과가 높은 이유는 <표 8>과 같이 부가가치율과 고용유발계수가 상대적으로 크기 때문임.

<표 6> 중소 건설업체 구성현황

구 분	중소 건설업체 (종합·전문)	중소 종합건설업체 (300인 미만)	중소 전문건설업체 (300인 미만)
업체수(%)	49,073(100.0%)	10,061(20.5%)	39,012(79.5%)

주: 1) 전문건설업체는 전기 및 통신공사업을 제외한 것임.

2) 최민수, 강운산, 김민형, 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책방향, 건설이슈 포커스, 한국건설산업연구원, 2013년, p 17자료를 재구성

<표 7> 건설업체의 본사 소재지별 현황

구 분	종합건설업체	전문건설업체	소 계
수도권 업체	4,159(18.3%)	18,590(82.7%)	22,749(100.0%)
비 수도권 업체	7,386(20.2%)	29,170(79.8%)	36,556(100.0%)
합 계	11,545(19.5%)	47,760(80.5%)	59,305(100.0%)

주: 1) 전문건설업체는 전기 및 통신공사업을 제외한 것임.

2) 수도권 업체는 서울, 경기, 인천 본사 소재 건설업체를 의미함.

<표 8> 건설업체의 업종별 부가가치 및 고용유발

구분	종합건설업	전문건설업	전기공사업	통신공사업
종사자수	468,169명	877,398명	192,546명	87,200명
매출액	98,384,355백만원	72,436,251백만원	14,438,160백만원	6,232,347백만원
부가가치	32,860,150백만원	32,777,605백만원	6,708,158백만원	2,952,476백만원
부가가치율	33.4%	45.3%	46.5%	47.4%
고용유발계수	14.2명/십억	26.8명/십억	28.7명/십억	29.5명/십억

자료: 통계청 경제통계국 산업통계과, 산업세분류별 건설업 조사, KPC조사(2010년)

- 소규모 단순 복합공사를 전문건설업자가 수행하여 도급단계가 축소된다면, 과거 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용이 공사비에 투입되어 적정공사비가 확보될 수 있음.
 - 발주자가 소규모 단순 복합공사를 수행함에 있어 필요한 복수 업종을 동시 보유한 업체에게만 입찰참가 자격을 부여하므로, 당해 공사를 실시하는데 필요한 전문 역량을 지닌 전문건설업자를 선택할 수 있어 공사품질이 향상되고 시공사 선택의 폭이 확대됨.
 - 전문건설업자가 소규모 단순 복합공사를 통하여 관리역량을 향상시킬 수 있어 정부가 추진하는 전문건설업자의 종합건설업자 단계적 진입을 실현함에 있어 매우 유용한 수단으로 활용될 수 있음.
 - 정부는 제4차 건설산업진흥기본계획에 따라 산업구조 내실화를 위한 진출입 체계를 강화하기 위하여 일정기간 전문업종 시공실적 있는 자만 종합업종의 등록 가능하도록 등록기준을 개선할 예정임.
- 한편, '12년 소규모 단순 복합공사 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원 중 실제로 과거 종합건설업자가 수행하던 공사종류를 전문건설업자가 받아 실시한 공사건수는 전체의 17.9~52.6%이며, 공사금액도 전체의 21.9~57.2%에 불과한 것으로 추정되어 소규모 단순 복합공사 도입효과가 매우 미흡하다 판단됨.
- <표 9>와 같이 '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 54개 공사종류의 과거 발주업종별 비율을 건설공사 입찰정보 전문 사이트를 활용하여 분석하였음.
 - 세부적으로 55개 공사 종류를 과거 주로 종합건설업자에게만 발주되는 공사를 “종합성 공사”, 전문건설업자에게 발주되는 공사를 “전문성 공사”, 공사성격에 따라 종합 또는 전문건설업자에게 발주되는 공사를 “종합·전문성 공사”로 각각 명명하였음.
 - 종합성 공사와 전문성 공사는 공사종류별 전체 발주건수에서 종합건설업자 또는 전문건설업자에게 발주되었던 비율이 70% 이상인 공사, 그 외의 공사는 종합·전문성 공사로 분류함.
 - 분석결과에 따르면, 종합성 공사는 4개(항구 환경개선공사, 도시계획도로 개설 공사, 공원조성공사, 다목적 운동장 설치공사), 종합·전문성 공사는 28개(사면보강공사, 어린이 보호구역 정비사업 등), 전문성 공사는 25개 공사종류(학교 숲 조성공사, 경작로 포장공사 등)로 분류됨.

<표 9> 소규모 단순 복합공사 종류별 업종별 발주비율(계속)

공사종류	전체발주	업종별 발주				비고
		종합	전문	시설물	기타	
항구 환경개선공사	3 100.0%	3 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	종합성 공사
도시계획도로 개설공사	212 100.0%	160 75.5%	43 20.3%	0 0.0%	9 4.2%	종합성 공사
공원조성공사	349 100.0%	273 78.2%	61 17.5%	0 0.0%	15 4.3%	종합성 공사
다목적운동장 설치공사	14 100.0%	10 71.4%	4 28.6%	0 0.0%	0 0.0%	종합성 공사
장애인 편의시설 설치공사	511 100.0%	197 38.6%	36 7.0%	278 54.4%	0 0.0%	종합·전문성 공사
사면 보강공사	67 100.0%	33 49.3%	32 47.8%	2 3.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
경기장 조성공사	10 100.0%	5 50.0%	3 30.0%	0 0.0%	2 20.0%	종합·전문성 공사
시설물정비/보수공사	264 100.0%	50 18.9%	181 68.6%	16 6.1%	17 6.4%	종합·전문성 공사
통제시설 설치공사	4 100.0%	1 25.0%	2 50.0%	0 0.0%	1 25.0%	종합·전문성 공사
환경개선사업	425 100.0%	141 33.2%	149 35.1%	38 8.9%	97 22.8%	종합·전문성 공사
노후시설물 개보수	6 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 100.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
어린이보호구역 정비사업	54 100.0%	24 44.4%	25 46.3%	4 7.4%	1 1.9%	종합·전문성 공사
외부환경개선공사	159 100.0%	91 57.2%	41 25.8%	27 17.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
위험도로정비공사	6 100.0%	4 66.7%	2 33.3%	0 0.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
확포장공사	1611 100.0%	744 46.2%	851 52.8%	1 0.1%	15 0.9%	종합·전문성 공사
소방도로개설공사	11 100.0%	6 54.5%	5 45.5%	0 0.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
배수펌프장 설치공사	8 100.0%	3 37.5%	3 37.5%	0 0.0%	2 25.0%	종합·전문성 공사
인조잔디설치공사	9 100.0%	3 33.3%	6 66.7%	0 0.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
부대토목공사	15 100.0%	12 80.0%	3 20.0%	0 0.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
소하천정비공사	986 100.0%	394 40.0%	590 59.8%	0 0.0%	2 0.2%	종합·전문성 공사

주: 입찰정보 전문사이트에서 공사종류를 입력하여 검색한 결과임. <표 5>의 공사종류 중 일부는 당해 공사종류로는 존재하지 않아 다른 공사종류로 변경 또는 추가하여 검색함. 또한 기타는 전기, 통신, 문화재, 용역을 가리킴.

<표 9> 소규모 단순 복합공사 종류별 업종별 발주비율(계속)

공사종류	전체발주	업종별 발주				비고
		종합	전문	시설물	기타	
주차시설공사	9 100.0%	2 22.2%	2 22.2%	1 11.1%	4 44.4%	종합·전문성 공사
논슬립교체공사	2 100.0%	0 0.0%	1 50.0%	1 50.0%	0 0.0%	종합·전문성 공사
공원정비사업	33 100.0%	9 27.3%	22 66.7%	0 0.0%	2 6.1%	종합·전문성 공사
천정텍스공사	59 100.0%	1 1.7%	35 59.3%	15 25.4%	8 13.6%	종합·전문성 공사
주변정리공사	20 100.0%	1 5.0%	9 45.0%	0 0.0%	10 50.0%	종합·전문성 공사
구조물보강공사	7 100.0%	0 0.0%	1 14.3%	6 85.7%	0 0.0%	종합·전문성 공사
주민쉼터조성사업	30 100.0%	12 40.0%	17 56.7%	1 3.3%	0 0.0%	종합·전문성 공사
연결도로 개설공사	14 100.0%	5 35.7%	3 21.4%	0 0.0%	6 42.9%	종합·전문성 공사
교통사고 잦은곳 개선공사	172 100.0%	52 30.2%	72 41.9%	0 0.0%	48 27.9%	종합·전문성 공사
시설물보강공사	11 100.0%	2 18.2%	5 45.5%	3 27.3%	1 9.1%	종합·전문성 공사
둘레길 조성공사	16 100.0%	8 50.0%	7 43.8%	0 0.0%	1 6.3%	종합·전문성 공사
재해복구사업	51 100.0%	23 45.1%	15 29.4%	4 7.8%	9 17.6%	종합·전문성 공사
복도환경개선공사	9 100.0%	0 0.0%	8 88.9%	0 0.0%	1 11.1%	전문성 공사
학교 숲 조성공사	52 100.0%	3 5.8%	49 94.2%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
화단공사	200 100.0%	17 8.5%	166 83.0%	8 4.0%	9 4.5%	전문성 공사
도로시설물 정비공사	30 100.0%	4 13.3%	24 80.0%	2 6.7%	0 0.0%	전문성 공사
농로 및 배수로정비공사	60 100.0%	0 0.0%	60 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
벽화조성공사	1 100.0%	0 0.0%	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
가드레일 공사	49 100.0%	5 10.2%	44 89.8%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
방수도장공사	4 100.0%	0 0.0%	3 75.0%	1 25.0%	0 0.0%	전문성 공사

주: 입찰정보 전문사이트에서 공사종류를 입력하여 검색한 결과임. <표 5>의 공사종류 중 일부는 당해 공사종류로는 존재하지 않아 다른 공사종류로 변경 또는 추가하여 검색함. 또한 기타는 전기, 통신, 문화재, 용역을 가리킴.

<표 9> 소규모 단순 복합공사 종류별 업종별 발주비율

공사종류	전체발주	업종별 발주				비고
		종합	전문	시설물	기타	
울타리설치공사	88 100.0%	7 8.0%	80 90.9%	1 1.1%	0 0.0%	전문성 공사
경작로 포장공사	64 100.0%	0 0.0%	64 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
진입로 정비공사	175 100.0%	27 15.4%	141 80.6%	0 0.0%	7 4.0%	전문성 공사
주민편익사업	7 100.0%	0 0.0%	7 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
수리시설정비사업	116 100.0%	3 2.6%	112 96.6%	0 0.0%	1 0.9%	전문성 공사
담장시설공사	23 100.0%	4 17.4%	17 73.9%	1 4.3%	1 4.3%	전문성 공사
자연생태체험	3 100.0%	0 0.0%	3 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
녹색쉼터조성사업	2 100.0%	0 0.0%	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
옥상방수공사	1088 100.0%	5 0.5%	1001 92.0%	82 7.5%	0 0.0%	전문성 공사
급수시설 정비공사	2 100.0%	0 0.0%	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
도색 및 표지판	4 100.0%	0 0.0%	4 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
교통안전시설물	200 100.0%	0 0.0%	151 75.5%	0 0.0%	49 24.5%	전문성 공사
배수개선공사	25 100.0%	3 12.0%	22 88.0%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
옹벽설치공사	109 100.0%	18 16.5%	90 82.6%	1 0.9%	0 0.0%	전문성 공사
마을안길 정비공사	122 100.0%	10 8.2%	112 91.8%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
오수관거 공사	11 100.0%	3 27.3%	8 72.7%	0 0.0%	0 0.0%	전문성 공사
보도정비공사	145 100.0%	18 12.4%	122 84.1%	2 1.4%	3 2.1%	전문성 공사

주: 입찰정보 전문사이트에서 공사종류를 입력하여 검색한 결과임. <표 5>의 공사종류 중 일부는 당해 공사종류로는 존재하지 않아 다른 공사종류로 변경 또는 추가하여 검색함. 또한 기타는 전기, 통신, 문화재, 용역을 가리킴.

○ 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 공사는 종합성 공사와 종합·전문성 공사에 해당되는 일부 공사라 할 수 있음. 이에 해당되는 '12년 발주 소규모 단순 복합공사 공사건수와 금액은 <표 10>과 같음.

<표 10> '12년 소규모 단순 복합공사 중 종합성, 종합·전문성 공사건수와 금액

구분	공사종류	공사건수	공사금액(원)
종합성 공사	항구 환경개선공사	3	410,564,091
	도시계획도로 개설공사	8	697,481,821
	소규모 공원 조성 및 정비공사	14	1,299,283,827
	다목적 운동장 설치공사	3	98,868,181
	소 계	28	2,506,197,920
종합·전문성 공사	장애인 편의시설공사	2	202,983,630
	사면 보강공사	2	54,070,910
	경기장 천막공사	1	55,654,547
	시설물정비공사	2	93,745,297
	통제시설 설치공사	1	27,272,728
	환경개선사업	3	273,504,875
	노후시설물 개보수 공사	10	898,567,545
	어린이 보호구역 정비공사	2	203,827,272
	외부환경개선공사	1	32,787,273
	위험도로 정비공사	1	33,100,000
	소방도로 개설공사	1	39,327,273
	배수펌프장 설치공사	1	40,464,000
	인조잔디설치공사	1	41,490,909
	부대토목공사	1	42,688,000
	소하천 정비공사	5	377,806,366
	주차시설공사	1	45,454,546
	논슬립 교체공사	1	48,636,364
	천정텍스공사	1	53,660,000
	주변 정리공사	2	159,181,819
	주민쉼터 조성공사	2	106,139,091
	연결도로 개설공사	1	86,411,819
	교통사고잦은곳개선공사	2	190,374,546
	시설물정비공사	2	93,745,297
	둘레길 조성공사	2	235,179,999
	재해복구공사	6	594,029,091
	소 계	54	4,030,103,197

- 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 공사의 건수는 최소 28건(종합성 공사 건수), 최대 82건(종합성 공사와 종합·전문성 공사의 합산 건수)이며, 이는 '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 건수의 17.9~52.6%에 해당됨.
- 공사금액은 최소 25.1억 원(종합성 공사 금액), 최대 65.4억 원(종합성 공사와 종합·전문성 공사의 합산 금액), 최소 25.1억 원(종합성 공사 금액)이며, 이는 '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 금액의 21.9%~57.2%에 해당됨.

3. 시사점

- 전문건설업체의 수주기회 확대 및 적정공사비 확보를 위하여 도입된 소규모 단순 복합공사의 시장규모는 '12년 기준 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원 수준에 불과할 정도로 매우 적은 상태임.
 - 이러한 시장규모보다 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 실제 규모는 현저히 작을 것으로 추정됨. 따라서 현행 소규모 단순 복합공사 제도의 실효성은 매우 낮다 할 수 있음.
- 매우 적은 소규모 단순 복합공사 시장규모로 인하여 2개 이상의 전문공사로 구성되나, 종합적 계획·관리 및 조정업무가 불필요한 공사를 전문건설업자가 직접 실시함에 따라 얻을 수 있는 다음과 같은 효과도 매우 미흡한 상황임.
 - 소규모 단순 복합공사를 통해 중소 건설업체의 79.5%를 차지하며 지역 건설업체의 79.8%를 구성하는 전문건설업체 수주기회를 확대하는 것이 미흡하여 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할을 수행되지 않음.
 - 소규모 단순 복합공사를 통해 과거 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용을 공사비에 투입하여 적정공사비를 확보하고 공사품질을 향상시킬 수 있는 기회가 적어짐.
 - 소규모 단순 복합공사를 통해 전문건설업자의 관리역량을 배양할 수 있는 기회가 적어져 정부가 추진하는 전문건설업자의 종합건설업자 단계적 진입을 실현함에 있어 유용한 수단으로 활용되지 못함.
- 경제민주화 실현과 지역경제 활성화, 적정공사비 확보를 통한 공사품질 향상, 발주자의 시공자 선택 폭 확대, 전문건설업자의 관리역량 배양을 위해서는 소규모 단순 복합공사 발주 저해원인을 파악하여 현행 제도를 개선함으로써 활성화시킬 필요가 있음.

Ⅲ.

소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인 조사

1. 개요

- 소규모 단순 복합공사 제도 도입 이후 발주현황과 저해원인을 파악하기 위하여 지방자치단체와 교육청 소속 계약 담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시함.
 - 설문조사의 내용은 소규모 단순 복합공사의 이해도, 발주유무, 공사 만족도, 미 발주 사유, 판단기준의 적정성 등임.
 - 설문조사는 '14년 1월 6일부터 10일까지 실시되었으며, 총 118부가 회수되어 분석에 활용되었음.
- 응답자의 지역 분포를 살펴보면, 전체 회수된 설문지 118부 중에서 대구가 14개로 가장 많았음. 다음으로 경남, 전북, 대전, 경북 등의 순으로 나타났음.
 - 응답자 구성은 지방자치단체 소속 계약 담당자가 101명이며, 시·도 교육청 계약 담당자는 17명임. 이들은 주로 회계과, 재정과, 행정지원과 소속 공무원임.

<표 11> 응답자의 지역별 분포

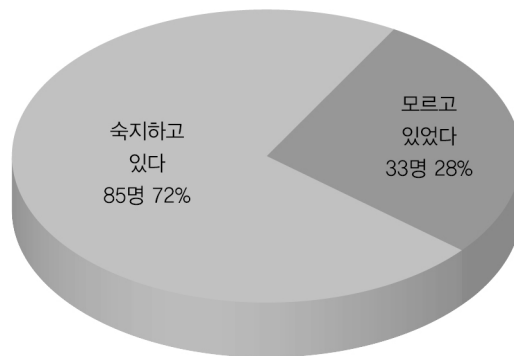
지역	응답자수(명)	비중(%)
대구	14	11.9%
경남	13	11.0%
전북	11	9.3%
대전	10	8.5%
경북	9	7.6%
부산	7	5.9%
인천	7	5.9%
전남	7	5.9%
제주	7	5.9%
충북	7	5.9%
광주	6	5.1%
충남	6	5.1%
강원	5	4.2%
울산	5	4.2%
서울	3	2.5%
경기	1	0.8%
총합계	118	100.0%

2. 조사 결과

1) 소규모 단순 복합공사 제도의 숙지 또는 이해 여부

□ 공공공사 발주자(계약담당자)를 대상으로 2011년 11월부터 시행된 소규모 단순 복합공사 제도의 이해 및 숙지 여부를 조사한 결과, 응답자의 72%만이 제도를 숙지 및 이해하고 있었음.

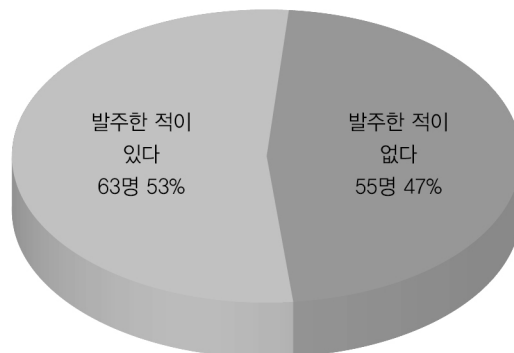
○ '11년 시행된 소규모 단순 복합공사 제도가 시행되지 2년이 경과하였음에도 불구하고 응답자의 28%는 제도 자체를 전혀 알지 못하고 있는 것으로 나타남. 이를 통해 소규모 단순 복합공사 제도에 관한 홍보와 교육이 필요함을 알 수 있음.



<그림 1> 소규모 단순 복합공사 숙지 및 이해 여부

□ 공공공사 발주자(계약담당자)를 대상으로 소규모 단순 복합공사 발주 유무를 조사한 결과, 53%인 63명이 소규모 단순 복합공사를 발주한 적이 있는 것으로 나타남. 한편, 제도 시행 2년이 지난 현재까지 단 한차례도 발주하지 않은 비율이 무려 47%에 달했음.

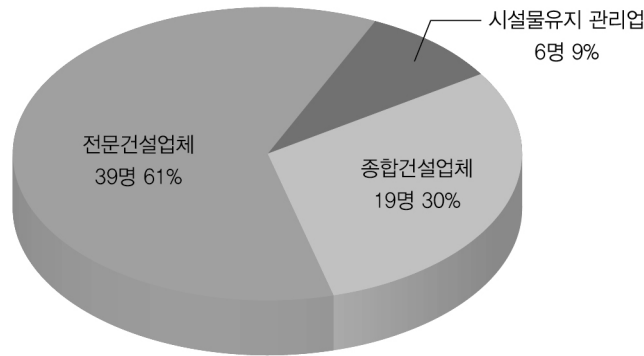
○ 이와 같은 설문조사 결과와 시장규모 추정결과를 종합할 때, 소규모 단순 복합공사 제도가 활성화되어 있지 않음을 확인할 수 있음.



<그림 2> 소규모 단순 복합공사 발주 유무

□ 소규모 단순 복합공사의 발주경험이 있는 계약담당자(63명)를 대상으로 당해 공사종류의 과거 수행주체를 조사한 결과, 전문건설업체라는 응답이 61%로 가장 높게 나타남. 다음으로 종합건설업체가 30%, 시설물유지관리업체가 9%로 조사됨.

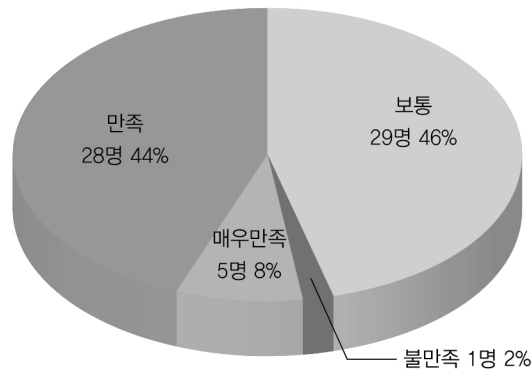
○ 소규모 단순 복합공사 제도 도입이 실제 종합건설업 시장의 잠식 효과가 미미한 것을 확인할 수 있음.



<그림 3> 과거 소규모 단순 복합공사 수행 주체

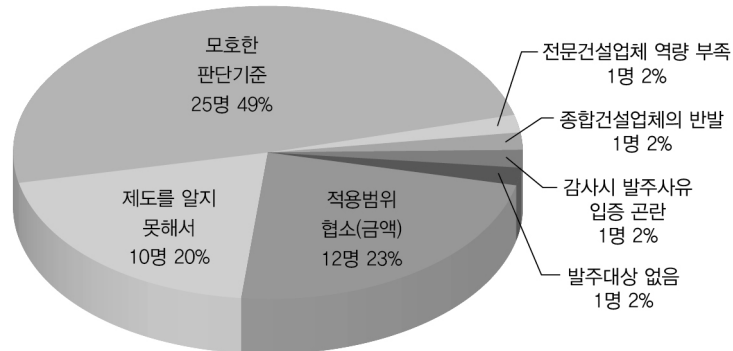
□ 소규모 단순 복합공사의 발주경험이 있는 계약담당자(63명)를 대상으로 당해 공사를 수행한 전문건설업체 역량과 공사품질에 대한 만족도를 조사한 결과, “보통”이라는 응답이 46%로 가장 많았고, 다음으로 “만족한다”가 44%, “매우 만족한다”가 5.8%로 나타남. “불만족한다”는 응답은 1명에 불과했으며, “매우 불만족 한다”는 응답은 없었음.

○ 공공 발주기관 담당자의 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체에 대한 공사품질 만족도가 매우 양호한 것으로 파악됨.



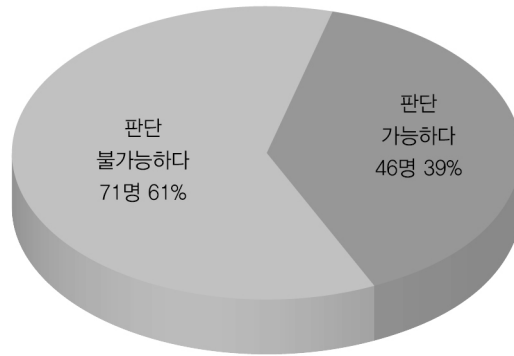
<그림 4> 소규모 단순 복합공사 수행 만족도

- 소규모 단순 복합공사의 발주경험이 없는 계약담당자(55명)를 대상으로 발주하지 않은 이유를 조사한 결과, 건설산업기본법에 명시된 소규모 단순 복합공사의 모호한 판단기준이라는 응답이 49%로 가장 높게 나타남.
- 현행 건설산업기본법 시행규칙 제13조의2에 명시된 소규모 단순 복합공사 판단기준은 공종간 연계정도 및 현장제작·설치작업의 비중이 낮고, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사로 되어 있는데, 이 기준이 모호하여 결과적으로 발주를 저해하는 요인으로 작용하고 있음.
- 다음으로 현행 3억 원 미만으로 규정된 공사 적용범위가 협소하다는 응답이 23%로 나타남. 즉 공사금액의 상향이 필요하다는 인식임. 또한, 제도를 알지 못해서 발주하지 못한 경우가 20%로 나타났음.
- 한편, 소규모 단순 복합공사의 미발주 이유가 발주대상이 없거나 감사 등에 따른 발주사유 입증 곤란, 종합건설업체 반발, 전문건설업체 역량 부족이라고 응답한 발주자가 각각 1명으로 나타남.



<그림 5> 소규모 단순 복합공사 미발주 이유

- 공공공사 발주자를 대상으로 건설산업기본법 시행규칙 제13조의2에 명시되어 있는 소규모 단순 복합공사의 판단기준인 '공종간의 연계정도 및 현장 제작·설치작업 비중이 낮고, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사'를 통해 소규모 단순 복합공사 적용여부가 판단 가능한지를 조사한 결과, 응답자의 61%가 판단 불가능하다고 응답함.
- 반면에 판단 가능하다고 응답한 공공 발주자는 전체의 39%로 나타남. 따라서 소규모 단순 복합공사의 활성화를 위해서는 판단기준의 필요 여부에 관한 논의가 필요할 것으로 사료됨.



<그림 6> 소규모 단순 복합공사 판단기준 평가

3. 시사점

- 소규모 단순 복합공사 제도 도입 2년여가 지난 시점에서 발주사례가 없다는 응답이 무려 47%로 상당히 높게 나타남. 이는 소규모 단순 복합공사의 금액적 적용범위가 협소하고, 종합적 계획·관리 및 조정업무의 필요여부에 관한 판단기준이 모호하게 명시되어 있기 때문인 것으로 판단됨. 따라서 공사금액 상향, 판단기준 완화 또는 삭제 등의 조치가 수반되어야 활성화가 가능할 것으로 보임.
- 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사는 과거 실제로 전문건설업체가 수행하던 공사가 61%로서 상당히 많은 비중을 차지함. 즉, 소규모 단순 복합공사의 대부분은 과거 전문건설업자가 수행하던 공사종류라는 것임. 따라서 소규모 단순 복합공사 제도 도입효과인 경제민주화 실현과 지역경제 활성화, 적정 공사비 확보를 통한 공사품질 향상, 발주자의 시공사 선택 폭 확대, 전문건설업자 관리역량 배양 효과는 크지 않았음을 확인할 수 있음. 이러한 소규모 단순 복합공사 제도의 효과가 발휘되기 위해서는 현행 제도의 미비점을 보완할 필요가 있음.
- 소규모 단순 복합공사 제도가 2011년 11월에 도입되었음에도 불구하고 28% 가량의 발주자(계약담당자)가 이를 인지하지 못하는 것으로 나타남. 따라서 소규모 단순 복합공사 제도 보완과 함께 공공 발주자를 대상으로 한 적극적인 교육과 홍보가 수반되어야 할 것임.

IV.

소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안

- 소규모 단순 복합공사는 건설산업의 체질을 개선하는데 탁월한 효과를 지닌 제도이나, 아직까지 시장규모는 매우 적은 수준이므로 발주 및 제도상의 저해 원인을 개선하여 활성화시킬 필요가 있음.
- 소규모 단순 복합공사 제도는 경제민주화 실현과 지역경제 활성화, 적정공사비 확보를 통한 공사품질 향상, 발주자의 시공사 선택 폭 확대, 전문건설업자의 관리역량 배양에 매우 효과적임. 그러나 '12년 기준 시장규모는 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원에 불과할 정도로 매우 적은 수준임.
- 소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인으로 협소한 적용범위(공사금액), 애매 모호한 판단기준, 미흡한 제도 숙지 및 이해 등을 들 수 있음. 이와 같은 점을 고려하여 현행 제도를 개선함으로써 활성화시켜야 할 것임.

1. 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액의 조정

1) 소규모 단순 복합공사 적용범위를 3억 미만 공사로 제한한 논리 부족

- 당초 소규모 단순 복합공사 제도의 입법 취지는 공사규모에 상관없이 2개 이상 전문공사로 구성되었으나, 종합적 계획·관리 및 조정업무가 필요하지 않은 공사는 전문건설업자가 수행토록 하여 도급단계를 축소하는데 있었음. 그러나 다음과 같은 이유로 인해 단순 복합공사 적용범위를 소규모(3억 원) 미만으로 제한하게 되었음.
- 「건설산업기본법」에서 “소규모”라는 제약적인 표현이 사용된 이유는 모든 단순 복합공사를 전문건설업자가 수행하게 된다면, 종합건설업자의 시장이 축소되어 업역 분쟁이 초래될 소지를 최대한 낮추기 위해서임.
- 종합적 계획·관리 및 조정역할이 필요하지 않은 단순 복합공사라 할지라도 전문건설업자의 역량으로 수행할 수 없는 공사의 경우에는 부실시공으로 국민의 안전이 위협될 가능성도 있을 수 있으므로 일부 제약이 필요하였기 때문임.
- '12년 기준 소규모 단순 복합공사의 시장규모는 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원 수준에 불과할 정도로 매우 적은 상태임. 이러한 시장규모보다 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 공사의

시장규모는 현저히 작음. 또한 공사금액이 커질수록 발주건수와 금액은 점차 적어지므로 업역 분쟁이 초래될 소지는 매우 낮음.

- 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 공사의 건수는 최소 28건(종합성 공사 건수), 최대 82건(종합성 공사와 종합·전문성 공사의 합산 건수)임. 이는 '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 건수의 17.9~52.6%에 해당됨.
 - 공사금액은 최소 25.1억 원(종합성 공사 금액), 최대 65.4억 원(종합성 공사와 종합·전문성 공사의 합산 금액)이며, 이는 '12년 발주된 소규모 단순 복합공사 금액의 21.9%~57.2%에 해당됨.
 - '12년 소규모 단순 복합공사 중 1억 원 미만 공사는 129건(82.7%), 67.2억 원(58.5%), 1~2억 원 미만 공사는 21건(13.5%), 32억 원(28.0%), 2~3억 원 미만 공사는 6건(3.8%), 15억 원(13.1%)인 것으로 나타남.
- 소규모 단순 복합공사를 수행하는 전문건설업체는 일반 전문건설업체보다 우수한 시공역량과 경영상태를 지니고 있어 부실시공이 이루어질 소지가 매우 낮음. 실제로 공공 발주기관 담당자의 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체에 대한 공사품질 만족도가 매우 양호한 것으로 파악됨.
- <표 12>와 같이 '12년 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개 전문건설업체(낙찰자 정보를 확인할 수 없는 업체는 제외)의 시공 및 경영역량을 분석함. 이에 따르면, 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개 업체는 일반 전문건설업체에 비하여 우수한 시공역량과 경영상태를 가진 것으로 파악됨.
 - 기업 건전성 정도를 나타내는 지표 중 하나인 부채비율(자기자본 대비 부채의 비율)은 낮을수록 재무구조가 건전하다는 것을 의미함. 전체 전문건설업체의 평균 부채비율은 111.9%이나, 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개사 평균 부채비율은 33.5%에 불과함. 이를 통해 건전한 재무구조를 가진 업체가 주로 소규모 단순 복합공사에 참여하고 있음을 알 수 있음.
 - 기업 규모를 나타내는 지표 중의 하나인 매출액의 경우에도 전체 전문건설업체의 평균 매출액은 15.1억 원에 비해 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개사의 평균 매출액은 37.1억 원으로 2.5배 이상인 것으로 조사됨.
 - 경영상태, 시공실적을 종합하여 시공능력을 나타내는 지표가 시공능력평가액임. 전체 전문건설업체 평균 시평액은 50.2억 원에 불과하나, 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개사의 평균 시평액은 161.3억 원으로 3.2배 이상임.

- '12년 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개사 평균 건설기술자 수는 11.0명으로 전체 전문건설업체 평균 기술자 수의 2.2배 이상이며, 국가기술자격보유자 수도 전체 전문건설업체 평균보다 많음.

<표 12> 소규모 단순 복합공사 수행업체의 시공 및 경영역량 비교

구분	소규모 단순 복합공사 수행업체(144개사)	전체 전문건설업체
평균 부채비율	33.5%	111.9%
평균 매출액	37.1억 원	15.1억 원
총 시평액 평균	161.3억 원	50.2억 원
평균 국가기술자격자 수	4.0명	2.46명
평균 건설기술자 수	11.0명	4.9명

주: 총 시평액 평균은 전문건설업체가 보유한 업종별 시공능력평가액을 합산한 금액임.

- 이는 소규모 단순 복합공사 발주경험이 있는 공공 발주기관 계약 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있음. 응답자의 95.8%가 전문 건설업자가 수행한 소규모 단순 복합공사의 품질을 보통 이상으로 평가하였음.
- 공공 발주기관 계약 담당자(63명) 중 “보통”이라는 응답이 46%로 가장 많았고, 다음으로 “만족한다”가 44%, “매우 만족한다”가 5.8%로 나타남. “불만족한다”는 응답은 1명에 불과했으며, “매우 불만족 한다”는 응답은 없었음.

2) 최소한 10억 원 미만의 소규모 단순 복합공사도 종합적 계획관리 및 조정 업무가 필요하지 않으므로 계획관리 및 조정과 시공능력을 갖춘 전문건설 업체가 충분히 수행 가능

- 건설관련 법령에서도 10억 원 미만 공사는 다른 공사규모보다 종합적 계획·관리 및 조정업무의 중요성이 적어지는 공사로 이해하고 있음.
- 건설현장에서 종합적 계획·관리 및 조정역할을 책임지고 있는 주체는 현장 소장임. 「건설산업기본법」 시행령 별표 5의 건설기술자 배치기준은 공사 규모에 따라 건설기술자(현장소장) 자격요건을 명시함.
- 최소 공사규모인 30억 원 미만 공사는 기술사, 기사를 요구하는 다른 공사규모와는 달리 3년 실무경험이 있는 산업 기사를 배치기준으로 규정하고 있음. 따라서 30억 원 미만 공사는 현장관리 측면에서 종합적 계획·관리 및 조정 역할의 중요성이 적어지는 공사규모로 이해될 수 있음.

<별표 5: 공사에정금액의 규모별 건설기술자 배치기준>
(건설법 시행령 제35조제2항 관련)

※ 30억 원 미만

1. 산업기사 이상 자격취득자로서 해당 직무분야에 3년 이상 실무에 종사한 자
2. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
 - 가. 해당 직무분야의 중급기술자 이상인 자
 - 나. 해당 직무분야의 초급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자

○ 종합적 계획·관리 및 조정역할 중 일부가 품질관리자에 의해 수행되는 것은 품질관리임. 「건설기술관리법」 시행규칙 별표 11의 품질관리자 배치기준은 공사규모에 따라 품질관리자의 자격요건을 명시함.

- 최소 공사규모인 100억 원 미만 공사는 기술사, 기사를 요구하는 다른 공사 규모와는 달리 1년 실무경험이 있는 산업기사를 배치기준으로 규정하고 있음. 그러므로 100억 원 미만 공사는 품질관리 측면에서 종합적 계획·관리 및 조정역할의 중요성이 적어지는 공사규모로 이해될 수 있음.

<별표 11: 건설공사 품질관리를 위한 시설 및 품질관리자 배치기준
(건설법 시행규칙 제15조의4제2항)

1. 시험·검사장비 및 인력기준

대상공사 구분	공사규모	시험·검사장비	시험실 규모	품질관리자
초급 품질관리 대상공사 (100억 원 미만)	영 제41조제2항의 규정에 의하여 품질 시험계획을 수립하여야 하는 건설공사로서 중급품질관리 대상공사가 아닌 건설공사	영 제42조제2항의 규정에 의한 품질 시험 및 검사를 실시하는데 필요한 시험·검사장비	발주자와 계약한 면적	초급 품질관리원 이상 품질관리자 1인 이상

- <표 13>과 같이 전문건설업자가 보유한 건설기술자는 기술계가 약 53%로써 기능계(약 47%)보다 더 많은 비중을 차지하고 있음. 전문건설업자가 기술자를 충분히 보유하고 있어 30억 원 미만 건설기술자 배치기준, 100억 원 미만의 품질관리자 배치기준을 준수할 수 있음.

<표 13> 전문건설업자의 건설기술자 보유현황

구분		보유수	비율(%)	
계		147,084	100.00	
기술계	소계	77,843	52.92	
	기술사	640	0.44	
	기사	11,599	7.89	
	산업기사	9,734	6.62	
	학경력 기술자	소계	55,870	37.99
		특급	9,300	6.32
		고급	4,369	2.97
		중급	6,971	4.74
		초급	35,230	23.95
기능계	소계	69,241	47.08	
	기능장	43	0.03	
	기능사	64,643	43.95	
	기타안전면허기능사	118	0.08	
	인정기능사	4,429	3.01	
	교육이수자 또는 관련종목경력자	8	0.01	

주 : 대한전문건설협회 내부자료, 2008. 12

○ 종합적 계획·관리 및 조정업무 중의 하나는 안전관리자에 의해 수행되는 안전관리라 할 수 있음. 「산업안전보건법」 시행령 제12조는 120억 원 이상의 공사에만 안전관리자를 선임하도록 규정되어 있음.

- 120억 원 미만 공사는 안전관리자를 선임할 필요가 없어 안전관리 측면에서 종합적 계획·관리 및 조정역할의 중요성이 적어지는 공사규모로 이해됨.

[별표 3] 안전관리자를 두어야 할 사업의 종류·규모 및 안전관리자의 수·선임방법 (산안법 시행령 제12조제1항 관련)

건설업	수	선임방법
800억 원 미만 120억 원 이상 (토목 150억 원 이상)	1	안전관리자는 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 한다. 1. 법 제52조의2제1항의 규정에 의한 산업안전지도사 1의2. 「산업안전기사 이상의 자격을 취득한 자 2. 산업안전산업기사의 자격을 취득한 자 3. 건설안전기사 이상의 자격을 취득한 자 4. 건설안전산업기사의 자격을 취득한 자 5. 4년제 대학 이상의 학교에서 산업안전 관련학과를 전공하고 졸업한 자 6. 전문대학 또는 이와 동등 이상의 학교에서 산업안전 관련학과를 전공하고 졸업한 자 등

○ 종합적 계획·관리 및 조정역할 중 하나가 다수 하도급자를 관리하는 것임.
「국가계약법」의 회계예규는 공사규모별로 적격심사기준을 정하고 있음.

- 최소 공사규모인 50억 원 미만 공사부터는 입찰자 적격심사기준으로 하도급 관리계획 적정성이 평가항목에서 제외됨. 따라서 50억 원 미만 공사는 계약 관리 측면에서 종합적 계획·관리 및 조정 역할의 중요성이 적어지는 공사 규모로 이해됨.

적격심사기준(국가계약법 회계예규 2200.04-149-23, 2009. 4. 8)	
공사규모(추정가격)	심사분야
100억 원 이상	1. 당해공사 수행능력 (70점) - 시공경험, 기술능력, 시공평가결과, 경영상태, 신인도 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성 2. 입찰가격 (30점)
100억 원 미만 - 50억 원 이상	1. 당해공사 수행능력 (50점) - 시공경험, 경영상태, 신인도 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성 2. 입찰가격 (50점)
50억 원 미만 - 10억 원 이상	1. 당해공사 수행능력 (30점) - 시공경험, 경영상태 2. 입찰가격 (70점) 3. 기타 당해공사 수행관련 결격여부 (△10점)

□ 전문건설업자의 하도급 복합공사 수행에는 금액제한이 없으므로 오랜 기간 하도급 복합공사 실시하여 10억 원 미만 공사에 대해서는 소규모 단순 복합공사가 필요로 하는 계획·관리 및 조정 및 시공역량을 충분히 보유하고 있음.

○ 종합건설업자는 공중 간섭으로 인한 마찰요소를 제거하고 관리 부담을 감소시키기 위해 시공능률 향상이 예상되는 공종을 통합하여 하도급 공사를 발주하는 것이 일반적임. 이를 통해 복합 하도급 공사를 수행한 전문건설업자는 계획·관리 및 조정능력과 시공능력을 충분히 배양할 수 있었음.

- <표 14>와 같이 전문건설업자가 수행한 복합 하도급 공사의 평균 계약금액은 13.6억 원임. 또한 복합 하도급 공사 계약금액 규모별로는 10억 원 이하까지가 71.7%, 20억 원 이하까지가 85.0%, 30억 원 이하 90.2%, 50억 원 이하 94.5%로서 전체 하도급 복합공사의 약 90%가 30억 원 이하의 공사규모인 것을 알 수 있음.

<표 14> 전문건설업자가 수행한 복합 하도급 공사의 현황: 계약액 규모별

계약액 분류	계약액 평균 (억 원)	건수 (건)	비율 (%)	누적비율 (%)
3억 원 이하	1.4	1,860	39.3	39.3
5억 원 이하	3.9	664	14.0	53.3
10억 원 이하	7.2	869	18.4	71.7
20억 원 이하	14.1	628	13.3	85.0
30억 원 이하	24.2	249	5.3	90.2
50억 원 이하	38.5	200	4.2	94.5
100억 원 이하	68.5	158	3.3	97.8
100억 원 초과	186.8	104	2.2	100.0
합 계	13.6	4,732	100.0	-

주 1) 대한전문건설협회 내부자료, 2008. 12

2) 전체 복합 하도급 공사(4,732건)의 평균 계약금액은 13.6억 원임.

3) 우수한 품질의 생활 밀착형 SOC 확충과 전문건설업자의 종합건설업자로의 단계적 진입을 유도하기 위해 소규모 단순 복합공사 적용범위 확대 필요

- 정부가 중점적으로 추진하는 생활 밀착형 SOC를 확충하고 전문건설업자의 종합건설업자로의 단계적 진입을 유도함에 있어 소규모 단순 복합공사 제도가 매우 효과적인 수단으로 활용될 수 있음.
 - 소규모 단순 복합공사는 종합적 계획·관리 조정업무가 필요하지 않은 공사를 전문건설업자가 수행하여 향후 종합건설업자로 진입하는데 필요한 관리 및 시공능력을 배양할 수 있음.
 - 국토교통부가 발표한 제4차 건설산업진흥기본계획에 따르면, 건설시장 진입 기준 합리적 개선을 위하여 일정기간 전문업종 시공실적이 있는 자만 종합업종을 등록토록 하여 전문건설업자의 종합건설업자로의 단계적 진입 유도를 모색하고 있으나, 이를 효과적으로 실행할 구체적인 수단은 없는 실정임.
 - 정부 입장에서는 동일한 예산을 투자하여 생활 밀착형 SOC를 확충함에 있어 종합건설업자가 수행하는 것보다 소규모 단순 복합공사를 활용하는 것이 생애주기비용 측면에서 바람직할 것임.
 - 국토교통부는 복지예산의 증가로 인해 SOC 예산이 지속적으로 감소되어도 주거, 이동, 안전 등 국민생활에 필수적인 생활 밀착형 SOC는 확충할 계획으로 있음. 소규모 단순 복합공사가 적용되는 공사종류는 주로 진입로 정비공사, 수리시설 정비공사 등 생활 밀착형 SOC인 경우가 대부분임.

- 생활 밀착형 SOC를 소규모 단순 복합공사를 통해 확충하면, 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용이 공사비에 투입되어 적정공사비가 확보될 수 있음. 또한 발주자가 소규모 단순 복합공사를 수행하는데 필요한 복수 업종을 동시 보유한 업체에게만 입찰참가자격을 부여하므로, 당해 공사를 실시하는데 필요한 전문 역량을 지닌 전문건설업자를 선택할 수 있음. 이로 인해 소규모 단순 복합공사로 수행된 SOC의 품질이 향상됨.

<제4차 건설산업진흥기본계획(2013~2017)>

추진방안 1: 건설시장 진입기준 합리적 개선

- 현행 등록제도는 충분한 시공경험이 없거나 부실한 업체에 대한 선별 기능이 미흡하여 건전한 건설시장 환경 조성에 한계
- 최소한의 시공경력을 고려한 체계적 등록기준을 마련하는 등 건설시장 참여자의 역량을 제고할 수 있도록 진입제도 개선 필요
- 시공경력에 따라 건설시장 참여 범위가 확대되도록 등록기준 개선
 - (예시1) 일정기간 관련 전문업종 시공실적이 있는 자만 종합업종 등록

추진방안 12: 생활형 SOC 확충 및 민간 건설시장 활성화

- '09년 이후 SOC 예산이 지속 감소함에 따라 주거, 이동, 안전 등 국민생활에 필수적인 SOC 마저도 건설이 지연되고 있는 상황
- (생활형 SOC 확충) 혼잡도가 높은 도시 내 교통 인프라를 확충하고, 낙후지역의 지방도로 포장 등 생활형 지방교통 SOC 확충
 - 노후 공공임대주택 시설 개선 등 취약계층 주거환경 개선, 기후변화에 따른 홍수예방 시설 확충 등 SOC 건설 추진

□ '12년 소규모 단순 복합공사로 발주된 52개 공사종류는 대부분 정부가 중점 확충하고자 하는 생활 밀착형 SOC임. 따라서 소규모 단순 복합공사를 통해 우수한 품질의 생활 밀착형 SOC를 확충하기 위해서는 현행 3억 원 미만인 공사금액 범위를 확대하는 것이 요구됨.

○ <표 15>와 같이 '12년 기준으로 공공 발주기관에서 발주된 52개³⁾ 소규모 단순 복합공사 적용공사 종류의 공사규모별 분포를 살펴보았음. 52개 공사종류에 해당되는 공사건수는 6,016건이며, 이중 3억 원 이상 공사규모를 지닌 공사건수는 591건으로 전체의 9.8%에 해당됨. 이러한 52개 공사종류에 해당되는 공사 중에는 소규모 단순 복합공사로 발주될 수 있는 공사가 상당 수 포함되어 있으므로 적용 공사금액 확대가 필요함.

3) <표 5>의 공사종류 중 일부는 당해 공사종류로는 존재하지 않아 다른 공사종류로 변경 또는 추가하여 검색함.

- 10억 원 이상 공사는 96건(1.6%), 7~10억 원 공사는 55건(0.9%), 5~7억 원 공사는 104건(1.7%), 3~5억 원 공사는 336건(5.6%)임.

○ 소규모 단순 복합공사로 가장 많이 발주되고 있는 전문성 공사(24개 공사종류) 중에도 3억 원 이상 공사는 전체 발주건수 2.8%, 발주금액 25.5%이므로, 소규모 단순 복합공사의 활성화를 위해서는 공사금액 확대가 반드시 필요함.

<표 15> 소규모 단순 복합공사 종류의 공사규모별 분포(계속)

구분	공사종류	10억 이상	7~10억	5~7억	3~5억	3억 미만	소계
총 합 성 공 사	항구 환경개선공사	0	0	0	2	1	3
	도시계획도로 개설	9	3	5	12	183	212
	공원조성공사	37	13	30	53	216	349
	다목적운동장 설치	0	0	0	1	13	14
	소계	46	16	35	68	413	578
총 합 · 전 문 성 공 사	장애인편의시설설치공사	0	3	4	18	486	511
	사면보강공사	4	2	2	7	52	67
	시설물정비/보수공사	3	1	2	20	238	264
	통제시설 설치	0	0	0	1	3	4
	환경개선사업	12	8	14	32	359	425
	노후시설물 개보수	0	0	0	1	5	6
	어린이보호구역 정비	0	0	0	1	53	54
	외부환경개선공사	1	1	2	4	151	159
	위험도로정비공사	0	0	0	0	6	6
	소방도로개설공사	0	0	0	0	11	11
	배수펌프장 설치	2	0	0	2	4	8
	인조잔디설치	0	0	0	0	9	9
	부대토목	1	0	0	0	14	15
	소하천정비공사	12	13	30	127	804	986
	주차시설	0	0	0	0	9	9
	논슬립 교체	0	0	0	0	2	2
	천정텍스공사	0	0	0	0	59	59
	주변정리공사	0	0	0	0	20	20
	주민쉼터조성사업	1	0	1	1	27	30
	연결도로 개설	2	0	1	1	10	14
교통사고잦은곳 개선	0	0	1	7	164	172	

<표 17> 소규모 단순 복합공사 종류의 공사규모별 분포

구분	공사종류	10억 이상	7~10억	5~7억	3~5억	3억 미만	소계
	시설물보강공사	0	0	0	0	11	11
	들레길 조성	0	0	2	2	12	16
	재해복구사업	2	2	2	0	45	51
	소계	40	30	61	224	2,554	2,909
전문성공사	학교 복도환경개선공사	0	0	0	0	9	9
	학교 숲 조성공사	0	0	0	0	52	52
	화단공사	2	2	0	8	188	200
	도로시설물 정비공사	2	2	1	2	23	30
	농로 및 배수로정비공사	0	0	0	0	59	59
	가드레일 공사	0	0	0	0	49	49
	방수도장공사	0	0	0	0	4	4
	울타리 설치	0	0	1	1	47	49
	경작로 포장	0	0	0	0	50	50
	진입로 정비	0	0	0	2	173	175
	수리시설정비사업	0	0	0	2	114	116
	담장시설공사	0	0	0	0	23	23
	자연생태체험	0	0	0	0	3	3
	소규모 주민편익사업	0	0	0	0	2	2
	녹색쉼터조성사업	0	0	0	0	2	2
	옥상방수공사	0	2	2	15	1,069	1,088
	급수시설 정비	0	0	0	0	2	2
	도색 및 표지판	0	0	0	0	4	4
	교통안전시설물	0	0	0	5	195	200
	배수개선공사	0	0	0	1	24	25
	옹벽설치공사	0	1	0	0	108	109
	마을안길 정비공사	0	0	0	1	121	122
	오수관거	1	0	2	1	7	11
	보도정비	5	2	2	6	130	145
소계	10	9	8	44	2,458	2,529	
합계		96 (1.6%)	55 (0.9%)	104 (1.7%)	336 (5.6%)	5,425 (90.2%)	6,016 (100.0%)

4) 건설업자가 아닌 개인도 10억 규모의 공사를 시공 가능토록 한 건설법의 타 조항과의 형평성 부족

□ 「건설산업기본법」 제41조와 동법 시행령 제37조는 농업용·축산용 또는 조립식 건축물, 연면적 661m² 이하의 주거용 건축물 또는 3층 미만의 공동주택, 연면적 495m² 이하의 비주거용 건축물 또는 대통령령이 정하는 다중이용건축물(학교, 숙박·휴양시설) 등의 경우에는 법률에서 정한 건설업자가 아니더라도 시공할 수 있다고 규정함.

○ 이와 같은 공사는 개인이 건설업 등록을 하지 않고도 종합적 계획·관리 및 조정역할을 수행할 수 있는 범위를 명시한 것임. 이들 공사의 규모는 기술 능력과 자본금을 갖춘 전문건설업자가 수행할 수 있는 소규모 단순 복합공사의 규모와 형평성을 갖추어야 할 것임.

「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 건설공사는 건설업자가 시공하여야 한다. 다만, 농업용·축산업용 또는 조립식 건축물 등 대통령령이 정하는 건축물은 건설업자가 시공하지 아니할 수 있다.

1. 연면적이 661제곱미터를 초과하는 주거용 건축물
2. 연면적이 661제곱미터 이하인 주거용 건축물로서 공동주택(「건축법」에 따른 공동주택을 말하며, 층수가 3개 층 이상인 주택에 한한다)인 건축물
3. 연면적이 495제곱미터를 초과하는 주거용 외의 건축물
4. 연면적이 495제곱미터 이하인 주거용 외 건축물로서 다중이 이용하는 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물

「건설산업기본법」 시행령 제37조(시공자의 제한을 받지 아니하는 건축물) 법 제41조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령이 정하는 건축물"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물을 말한다.

1. 농업·임업·축산업 또는 어업용으로 설치하는 창고·저장고·작업장·퇴비사·축사·양어장 기타 이와 유사한 용도의 건축물
2. 공장에서 제조된 판넬 및 부품 등을 사용하여 조립식으로 시공하는 단층인 공장 또는 창고용도의 건축물
3. 「주택법」 제9조의 규정에 의하여 등록을 한 주택건설사업자가 동법 시행령 제13조제1항의 규정에 의한 자본금·기술능력 및 주택건설실적을 갖추고 동법 제16조의 규정에 의한 주택건설사업계획의 승인 또는 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 건설하는 주거용 건축물

○ <표 16>과 같이 연면적 661m² 이하의 주거용 건축물, 연면적 495m² 이하의 다중이용건축물의 공사비를 산정한 결과, 건설업자가 아닌 자도 8억 원 정도의 공사를 수행하는 것으로 나타남.

- 표준건축비가 아닌 실거래 가격과 토지비까지 고려한다면, 10억 원 이상의 공사도 건설업자가 아닌 자가 수행하고 있을 것으로 판단됨.

<표 18> 건설업자가 아닌 자도 시공할 수 있는 공사금액 추정

대상	표준건축비	공사금액	비고
연면적 661m ² 주거용 건축물 (3층 미만 공동주택 포함)	972.2천원/m ²	642,624천원	연면적×표준건축비
연면적 495m ² 이하의 다중이용건축물 (학교·휴양시설 등)	1,580천원/m ²	782,100천원	연면적×표준건축비

주 1) 공공건설 임대주택 표준건축비(국토부 고시 2009-677호) 중 5층 이하의 표준건축비임
2) 2010년도 과밀부담금 산정을 위한 표준건축비(국토부 고시 2009-1221호)

5) 소규모 단순 복합공사의 긍정적인 효과부가가치와 고용 증가 등을 고려하여 공사금액 적용범위를 확대

- <표 17>과 같이 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용 범위를 5억 원 미만, 7억 원 미만, 10억 원 미만, 30억 원 미만으로 확대할 경우의 전문건설업자 수주 증가액을 분석함.
 - 전문건설업자 수주액 증가는 '12년 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사종류 중 종합성 공사 50%, 종합·전문성 공사 70%, 전문성 공사 100%가 전문건설업자가 소규모 단순 복합공사를 통해 수주한다는 가정 하에 산출한 것임.
 - 30억 원 미만까지 적용범위를 확대할 경우, 소규모 단순 복합공사를 통해 전문건설업자의 수주 증가액은 2,702억 원일 것으로 추정됨. 이는 '12년 기준 종합건설업자의 공공공사 계약액(457,186억 원)의 0.6%에 불과함.
 - 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위를 5억 원 미만으로 상향 시 전문건설업자 수주 증가액은 1,505억으로 추정되며, 이는 종합건설업자 공공공사 전체 계약액의 0.3%이며, 5억 원 미만 공사 계약액(31,148억 원)의 4.8%임.
 - 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위를 10억 원 미만으로 상향 시 전문건설업자 수주 증가액은 1,807억으로 추정되며, 이는 종합건설업자 공공공사 전체 계약액의 0.4%이며, 10억 원 미만 공사 계약액(59,028억 원)의 3.1%임.

<표 17> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 전문건설업자 수주 증가액

구분	5억 원 미만	7억 원 미만	10억 원 미만	공사금액 미 제한
종합성 공사 (4종류)	209억 원	267억 원	303억 원	893억 원
종합·전문성 공사 (24종류)	1074억 원	1190억 원	1269억 원	1542억 원
전문성 공사 (24종류)	221억 원	226억 원	235억 원	268억 원
소계	1,505억 원	1,684억 원	1,807억 원	2 702억 원

- 주: 1) 공사규모별 종합성 공사의 전문건설업자 수주 증가액은 공사종류별 종합업종 발주비율이 50%로 감소하고, 이 감소분을 소규모 단순 복합공사를 통해 전문건설업자가 수주하는 금액이라 가정하고 산정함. 즉 4개 공사종류별 발주총액×(4개 공사 종류별 종합업종 발주비율-50%)이라는 것임. 이러한 절차를 통해 산정된 금액에 전체 종합성 공사의 공사금액별 구성비율을 적용함.
- 2) 공사규모별 종합·전문성 공사의 전문건설업자 수주 증가액은 공사종류별 종합업종 발주비율이 30%로 감소하고, 이 감소분을 소규모 단순 복합공사를 통해 전문건설업자가 수주하는 금액이라 가정하고 산정함. 그 외의 과정은 상기와 같음.
- 3) 공사규모별 전문성 공사의 전문건설업자 수주 증가액은 공사종류별 전문업종 발주비율이 100%로 증가하고, 그 증가분을 소규모 단순 복합공사를 통해 전문건설업자가 수주하는 금액이라 가정하고 산정함. 그 외의 과정은 상기와 같음.

□ <표 18>과 같이 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용 범위를 5억 원 미만, 7억 원 미만, 10억 원 미만, 30억 원 미만으로 확대할 경우의 부가가치 증가액을 추정함.

○ 30억 원 미만으로 적용범위를 확대할 경우, 종합건설업자가 수행하는 것보다 소규모 단순 복합공사를 전문건설업자가 수행하여 창출될 수 있는 추가 부가가치는 321.5억인 것으로 분석됨. 5억 원 미만으로 확대될 경우에는 179.1억, 7억 원 미만인 경우에는 200.4억 원, 10억 원 미만인 경우에는 215억 원인 것으로 예상됨.

<표 18> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 부가가치 증가액 단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 부가가치율 (b)	전문 부가가치율 (c)	종합 부가가치 (d)=(a)×(b)	전문 부가가치 (e)=(a)×(c)	부가가치 차이 (f)=(e)-(d)
5억 원 미만	1,505	33.4%	45.3%	502.7	681.8	179.1
7억 원 미만	1,684	33.4%	45.3%	562.5	762.9	200.4
10억 원 미만	1,807	33.4%	45.3%	603.5	818.6	215.0
30억 원 미만	2 702	33.4%	45.3%	902.5	1224.0	321.5

□ <표 19>와 같이 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용 범위를 5억 원 미만, 7억 원 미만, 10억 원 미만, 30억 원 미만으로 확대할 경우의 고용인원 증가분을 추정함.

○ 30억 원 미만으로 적용범위를 확대할 경우, 종합건설업자가 수행하는 것보다 소규모 단순 복합공사를 전문건설업자가 수행하여 창출될 수 있는 추가 고용인원은 3,405명인 것으로 분석됨. 5억 원 미만으로 확대될 경우에는 1,897명, 7억 원 미만인 경우에는 2,122명, 10억 원 미만인 경우에는 2,277명일 것으로 예상됨.

<표 19> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 고용인원 증가 단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 고용계수 (b)	전문 고용계수 (c)	종합 고용인원 (d)=(a)×(b)	전문 고용인원 (e)=(a)×(c)	고용인원 차이 (f)=(e)-(d)
5억 원 미만	1,505	1.42명/억	2.68명/억	2,137.1	4,033.4	1,896.3
7억 원 미만	1,684	1.42명/억	2.68명/억	2,391.3	4,513.1	2,121.8
10억 원 미만	1,807	1.42명/억	2.68명/억	2,565.9	4,842.8	2,276.8
30억 원 미만	2,702	1.42명/억	2.68명/억	3,836.8	7,241.4	3,404.5

□ 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위가 확대될수록 중소 건설업체의 79.5%를 차지하며 지역 건설업체의 79.8%를 구성하는 전문 건설업체 수주기회가 확대되어 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할 충분히 수행 가능할 것임.

○ 전문건설업체의 부가가치와 고용인원 창출이 종합건설업체보다 경제 활성화 및 성장에 이바지하는 효과가 높기 때문임.

2. 소규모 단순 복합공사 적용에 관한 판단기준 조정

1) 소규모 단순 복합공사 판단기준을 법률적으로 명시하는 것은 건설산업 선진화 방향에 역행

□ 법률적으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 상세히 규정하기 보다는 해당 공사의 설계내용, 현장상황, 시공기술상의 특성 등을 가장 잘 파악하고 있는 발주자의 자율적인 판단에 맡기는 것은 공사수행방식에 관한 발주자의 선택권 확대를 모색하고 있는 최근의 건설산업 선진화 방향에도 적합함.

○ 종합적 계획·관리 및 조정역할이 필요하지 아니한 소규모 단순 복합공사, 즉, 종합건설업자의 역할이 필요하지 아니하는 공사를 정의하는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 사실상 불가능한 것이기 때문임.

2) **현행 소규모 단순 복합공사 판단기준은 불명확하여 발주 시 실제로 활용되지 않으며, 오히려 발주를 저해하고 있음.**

□ 공공 발주자 대상 설문조사 결과에 따르면, 현행 기준을 활용하여 소규모 단순 복합공사 적용여부를 판단하는 것이 불가능한 것으로 조사됨.

○ 공공공사 발주자를 대상으로 건설산업기본법 시행규칙 제13조의2에 명시되어 있는 소규모 단순 복합공사의 판단기준인 '공종간의 연계정도 및 현장 제작·설치작업 비중이 낮고, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사'를 통해 소규모 단순 복합공사 적용여부가 판단 가능한지를 조사한 결과, 응답자의 61%가 판단 불가능하다고 응답함.

□ 현행 소규모 단순 복합공사의 판단기준은 모호하여 결과적으로 발주를 저해하는 요인으로 작용하고 있음.

○ 소규모 단순 복합공사의 발주경험이 없는 계약담당자(55명)를 대상으로 발주하지 않은 이유를 조사한 결과, 건설산업기본법에 명시된 소규모 단순 복합공사의 모호한 판단기준이라는 응답이 49%로 가장 높게 나타남.

3) **소규모 단순 복합공사 적용에 관한 판단기준을 삭제**

□ 건설산업 선진화 방향에 부합시키고 소규모 단순 복합공사 발주를 활성화시키기 위하여 <표 20>과 같이 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액에 관한 내용만을 명시하고 판단기준을 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있음.

<표 20> 소규모 단순 복합공사 적용에 관한 판단기준 삭제(안)

<건설산업기본법 시행규칙>

제13조의2(소규모 공사의 범위)법 제16조제1항제2호에서 "국토교통부령으로 정하는 공사"란 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 건설업자가 도급받은 공사에 예정금액 〇억 원 미만의 공사(시설물유지관리업의 업무내용에 해당하는 공사는 제외한다)를 말한다.

3. 소규모 단순 복합공사에 관한 홍보 및 교육 강화

1) 소규모 단순 복합공사에 대한 공공 발주자의 인식 및 이해 부족

□ 공공공사 발주자(계약담당자)를 대상으로 2011년 11월부터 시행된 소규모 단순 복합공사 제도의 이해 및 숙지 여부를 조사한 결과, 응답자의 72%만이 제도를 숙지 및 이해하고 있었음.

○ '11년 시행된 소규모 단순 복합공사 제도가 시행되지 2년이 경과하였음에도 불구하고 응답자의 28%는 제도 자체를 전혀 알지 못하고 있는 것으로 나타남. 이를 통해 공공 발주자 대상 소규모 단순 복합공사 제도에 관한 홍보와 교육이 필요함을 알 수 있음.

2) 전문건설업계는 소규모 단순 복합공사 효과와 사례에 관한 자료를 발간하여 공공 발주자를 대상으로 적극적으로 교육 및 홍보

□ 전문건설업계는 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사종류와 공공 발주자가 얻은 효과, 그리고 발주절차와 고려사항을 일목요연하게 담은 자료집을 매년 발간하고, 공공 발주기관(정부기관, 지방자치단체, 교육청 및 대학, 공단 및 공사)에 무상 배포할 필요가 있음.

○ 우선적으로 '12년 발주된 52개 종류의 소규모 단순 복합공사를 중심으로 공사내용과 업종, 소관 발주기관 만족도를 조사할 필요가 있음. 아울러 소규모 단순 복합공사로 발주될 수 있는 공사종류를 적극 발굴해야 할 것임.

○ 소규모 단순 복합공사는 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할을 수행하고, 과거 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용이 공사비에 투입되어 적정공사비가 확보됨에 따라 공사품질이 향상되는 효과를 가짐. 또한 소규모 단순 복합공사를 수행함에 있어 필요한 복수 업종을 동시 보유한 업체에게만 입찰참가 자격을 부여하므로, 당해 공사를 실시하는데 필요한 전문 역량을 지닌 전문건설업자를 선택할 수 있음. 이와 같은 소규모 단순 복합공사의 긍정적인 효과를 객관적으로 정량화하여 홍보할 필요가 있음.

V. 결 론

- 본 연구는 '11년 11월 시행된 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부를 검토하고, 발주 저해원인과 문제점을 개선하여 활성화시킬 수 있는 방안을 마련하기 위해 수행됨.

1. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 여부

- 지역경제 활성화 및 성장, 적정공사비 투입을 통한 공사품질 향상, 거래비용 절약, 발주자의 시공자 선택 폭 확대 등을 위하여 '11년 시행된 소규모 단순 복합공사 제도는 아직까지 활성화되지 못하고 있는 실정임.
 - '12년 기준 소규모 단순 복합공사의 시장규모는 공사건수 156건, 공사금액 114.2억 원 수준임. 이는 3억 원 미만 공공공사(건수: 254,109, 금액: 70,917억 원) 공사건수의 0.06%, 공사금액의 0.16%에 불과함.
 - '12년 기준 소규모 단순 복합공사 시장규모 중 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 받아 실시한 실제 규모는 현저히 작을 것으로 추정됨.
 - 과거 종합건설업자가 수행하던 공사를 전문건설업자가 도급·시공한 공사는 '12년 소규모 단순 복합공사 건수의 17.9~52.6%, 금액의 21.9%~57.2%에 불과함.

2. 소규모 단순 복합공사의 발주 저해원인

- 공공 발주자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 소규모 단순 복합공사의 활성화 저해원인은 애매모호한 판단기준, 협소한 공사금액 적용범위, 발주자의 인식 및 이해부족인 것으로 나타남.
 - 공공 발주자(응답자)의 49%는 공종간 연계정도 및 현장제작·설치작업 비중이 낮고, 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사로 규정된 소규모 단순 복합공사의 판단기준이 모호하여 발주하지 못한 것으로 조사됨.
 - 공공 발주자의 23%는 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위가 협소하여 3억 원 이상 공사 중에도 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사가 있음에도 불구하고 발주하지 못한 것으로 파악됨.
 - 공공 발주자의 20%는 소규모 단순 복합공사 제도가 시행된 지 2년이 경과하였음에도 불구하고, 제도 자체를 전혀 알지 못해서 발주하지 못한 것으로 나타남.

3. 소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안

1) 공사금액 적용범위 상향 조정

- 전문건설업체 역량 부족으로 인한 부실공사를 우려하여 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위를 3억 원 미만으로 제한하였음. 그러나 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체는 다른 전문건설업체보다 우수한 시공역량과 경영상태를 지니고 있어 부실시공이 이루어질 소지가 매우 낮음.
 - 실제로 공공 발주기관 담당자의 소규모 단순 복합공사를 수행한 전문건설업체에 대한 공사품질 만족도가 매우 양호한 것으로 조사됨.
- 최소한 10억 원 미만의 소규모 단순 복합공사도 종합적 계획·관리 및 조정업무가 필요하지 않으므로 계획·관리 및 조정과 시공능력을 갖춘 전문건설업체가 충분히 수행 가능함.
 - 건설관련 법령에서도 10억 원 미만 공사는 다른 공사규모보다 종합적 계획·관리 및 조정업무의 중요성이 적어지는 공사로 이해하고 있음. 이러한 10억 원 미만 공사에 대해 전문건설업자는 오랜 기간 하도급 복합공사를 수행하여 소규모 단순 복합공사가 필요한 계획·관리 및 조정 및 시공역량을 보유함.
 - 전문건설업자가 수행한 복합 하도급 공사의 평균 계약금액은 13.6억 원이며, 10억 원 미만 복합 하도급 공사는 전체의 71.7%를 차지하고 있음.
- 우수한 품질의 생활 밀착형 SOC를 확충하고 전문건설업자의 종합건설업자로의 단계적 진입을 유도함에 있어 소규모 단순 복합공사 제도가 매우 효과적인 수단으로 활용될 수 있으므로 공사금액 적용범위 확대가 필요함.
 - 소규모 단순 복합공사는 종합적 계획·관리 조정업무가 필요하지 않은 공사를 전문건설업자가 수행하여 향후 종합건설업자로 진입하는데 필요한 관리 및 시공능력을 배양할 수 있음.
 - '12년 소규모 단순 복합공사로 발주된 52개 공사종류는 대부분 정부가 중점 확충하고자 하는 생활 밀착형 SOC임. 생활 밀착형 SOC를 소규모 단순 복합공사를 통해 확충하면, 종합건설업자의 이윤과 일반관리비 등에 소요되었던 비용이 공사비에 투입되어 적정공사비가 확보되어 품질이 향상될 수밖에 없음.
 - '12년 기준으로 공공 발주기관에서 발주된 52개 소규모 단순 복합공사 적용공사 종류(생활 밀착형 SOC)의 공사규모별 분포를 살펴본 결과, 3억 원 이상

공사규모를 지닌 공사건수는 591건으로 전체의 9.8%에 해당됨.

- 현행 3억 원 미만인 소규모 단순 복합공사 공사금액 적용범위가 확대될수록 중소 건설업체와 지역 건설업체의 다수를 차지하는 전문건설업체 수주기회가 확대되어 종합건설업자가 수행하는 것보다 부가가치와 고용이 추가 창출되므로 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할이 수행 가능할 것임. 이러한 점을 고려하여 소규모 단순 복합공사 공사금액 확대 범위를 결정해야 할 것임.

2) 애매모호한 판단기준의 삭제

- 법률적으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 명시하는 것은 건설산업 선진화 방향에 역행하는 것이며, 불명확하여 실제로 발주 시 활용되고 있지 않음.
 - 법률적으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 상세히 규정하기 보다는 해당 공사의 설계내용, 현장상황, 시공기술상의 특성 등을 가장 잘 파악하고 있는 발주자의 자율적인 판단에 맡기는 것은 공사수행방식에 관한 발주자의 선택권 확대를 모색하고 있는 최근의 건설산업 선진화 방향에도 적합함.
 - 공공 발주자의 61%는 현행 기준이 모호하여 소규모 단순 복합공사 적용여부를 판단하는 것이 불가능하다고 응답함.
- 발주자 자율적 판단을 용이함으로써 소규모 단순 복합공사 활성화를 모색하기 위한 방안으로 소규모 단순 복합공사 판단기준을 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있음.

3) 공공 발주자 대상 교육 및 홍보 강화

- 전문건설업계는 소규모 단순 복합공사로 발주된 공사종류와 공공 발주자가 얻은 효과, 그리고 발주절차와 고려사항을 일목요연하게 담은 자료집을 매년 발간하고, 공공 발주기관에 무상 배포하고, 필요 시 교육을 실시할 필요가 있음.

홍 성 호 (연구위원 · hsh3824@ricon.re.kr)
박 선 구 (책임연구원 · parksungu@ricon.re.kr)
정 대 운 (연구원 · bigluck1@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 국토교통부(2009), 공공건설 임대주택 표준건축비, 국토교통부 고시 2009-677호.
2. 국토교통부(2009), 2010년도 과밀부담금 산정을 위한 표준건축비, 국토교통부 고시 2009-1221호.
3. 대한건설협회(2013), 2012년도 종합건설업 조사.
4. 대한전문건설협회(2013), 2012년도 전문건설업 통계연보.
5. 민홍철 외 15인(2013), 건설산업기본법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의), 의안번호 7984.
6. 최민수 외(2013), 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책방향, 건설 이슈 포커스, 한국건설산업연구원.
7. 통계청(2010), 건설업 조사.
8. 홍성호, 송성근(2010), 전문건설업자가 시공할 수 있는 소규모 복합공사의 범위 검토, 대한건설정책연구원.

소규모 단순 복합공사 제도의 활성화 방안

2014년 1월 24일 인쇄

2014년 1월 24일 발행

발행인 노재화

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15(신대방동, 전문건설회관13층)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-80-4-93320

인쇄처 경성문화사(02-)

©대한건설정책연구원 2014

