

# 대형·중견사 수주 독식 중소기업체 줄도산

상위 10개사 계약액 절반 수주  
금융위기 이후 306곳 문 닫아

건설수주금액 증가에도 수주 양극화로 중소기업체 폐업이 잇따르고 있다.

대한건설협회 도회에 따르면 세계 금융위기가 발생한 2008년 이후 지난해까지 폐업한 종합건설업체는 총 306개로 집계됐다.

2008년 금융위기의 영향으로 그해 종합건설업체의 연간 건설수주금액은 1조134억원으로 전년보다 2,000억여원이 줄었지만 1년간 폐업한 업체 수는 16개에 그쳤다.

그러나 이후 건설수주금액이 늘어났지만 폐업 업체 수는 줄지 않았다.

2009~2013년 종합건설업체 평균 수

연도	수주금액	폐업 업체
2008	1조134억원	16개
2009	1조3,646억원	39개
2010	1조5,460억원	47개
2011	1조1,377억원	51개
2012	1조2,711억원	57개
2013	1조4,667억원	64개
2014	1조4,286억원	32개

(자료 : 대한건설협회 도회)

주금액이 1조3,572억원으로 2008년보다 3,500억원가량 늘어났지만 폐업 업체 수도 2009년 39개, 2010년 47개, 2011년 51개, 2012년 57개, 2013년 64개 등으로 꾸준히 증가했다.

또 2013년부터는 평창동계올림픽 관련 시설공사가 본격화되며 건설경기 회복에 대한 기대감이 높아졌지만 일부 중소기업체의 경영난은 계속돼 폐업

이 이어지고 있다. 이는 일부 대형·중견업체로의 수주 쏠림현상이 심화되고 있기 때문이다.

실제 2013년 종합건설업체의 전체 공사계약금액은 전년 대비 39.1%나 증가한 2조9,811억원으로 역대 최대치를 기록했지만 상위 5개 업체가 계약액 전체의 36.8%인 1조957억원을 차지했다.

6~10위권 업체의 계약액도 500억~700억원으로 추정됨에 따라 도내 600여 개 업체 중 상위 10여 개 업체가 계약액 절반을 수주하고 있는 셈이다.

지역 건설업체 관계자는 “대부분의 공사 발주물량을 일부 메이저 건설사가 독식하면서 대다수 업체는 손익분기점에조차 못 미치는 경우가 많다”며 “최근 각종 개발호재로 건설업계에 돈이 풀리고 있지만 중소기업체들에게는 그림의 떡”이라고 했다. 하위윤기자

## 종합건설업계 '소규모 복합공사 확대' 강력 반발

소규모 복합공사 확대에 대한 종합건설업계의 반발이 날로 거세지고 있다.

대규모 집회와 건설업 등록증 반납을 불사하는 것은 물론이고 국토교통부의 입장 변화에 의혹이 있다며 감사원 감사도 청구하기로 했다.

대한건설협회(회장 최삼규)는 이 같은 조치를 취하는 것을 포함해 소규모 복합공사 확대 저지에 총력을 기울이기로 했다고 5일 밝혔다. ▶관련기사 4·18면

건협은 국토부가 지난달 10일 소규모 복합공사 범위 확대를 담은 건설산업기본법 시행규칙 개정안을 입법예고하자 같은 달 14일과 22일 두 차례 국토부 차관과 국장 등을 방문해 철회를 요청했다. 이어 29일에는 시도회장 긴급회의를 소집해 대책을 논의했다.

지역중소건설사 중심인 시도회장 회의에서는 국토부의 일방적 입법예고에 대한 성토가 이어졌고 건협 임직원의 책임문제까지 거론하는 격양된 분위기가 연출됐다. 나아

가 국토부와 어떠한 타협도 하지 않기로 결의하면서 소규모 복합공사 도입 자체가 잘못된 만큼 확대 저지에 머물지 않고 제도 폐지에 나서야 한다고 의견을 모았다.

대규모 항의집회와 건설업 등록증 반납도 불사하기로 했다. 특히 국토부 조치에 의혹이 있다며 진상과 경위에 대해 감사원에 감사를 청구하기로 했다.

협회 관계자는 “국토부도 애초 도입을 반대했던 비정상적인 제도인데 입장을 바꿔가며 이 같은 기형적인 제도를 확대하려는 데 대해 의혹의 눈초리로 보지 않을 수 없다”고 밝혔다. 김정석기자 jskim@

# “10억 미만 수주건수 78% 차지 年 6.5조 물량, 전문에 빼앗겨”

중소건설사를 중심으로 한 종합건설업계가 소규모 복합공사 범위 확대에 강력하게 반발하는 이유는 이 문제에 '생존권'이 걸려 있다고 인식하기 때문이다.

지난달 국토교통부가 입법예고한 건설산업기본법 시행규칙 개정안의 내용은 소규모 복합공사 범위를 현행 3억원 미만에서 10억원 미만으로 확대하는 것이다.

소규모 복합공사란 2개 공종 이상의 복합공사이지만, 종합적 계획·관리·조정이 불필요한 공사를 말한다. 이 경우 종합건설사가 아닌 해당 전문공종 등록을 모두 보유한 전문건설사가 원도 발급할 수 있다.

그런데 이 범위를 10억원 미만으로 확대하면 연간 6조5000억원 규모의 공사물량을 전문건설사에 뺏기게 된다고 대한건설협회는 분석했다. 지방 중소종합건설사가 주로 수주하던 3억원 이상~10억원 미만 공사 10조1000억원의 64%에 달한다.

협회 관계자는 “10억원 미만 공사는 종합건설사 수주 건수의 78.7%를 차지할 만큼 의존도가 높은 핵심 수주시장”이라고 지적했다.

그러나 국토부는 종합이 전문에게 뺏기는 물량은 1807억원이라며 효과가 미미하다고 추정했다. 건협은 이에 대해 전문건설협회 산하 건설정책연구원이 예상한 1807억원과 숫자 하나 다르지 않다고 지적했다. 게다가 건설정책연구원의 방식으로 분석해도 2조3000억원에 달한다고 반박했다.

건협 관계자는 “국토부에 이전물량 산출에 대해 확인하고 고민했는지 묻고 싶다”며 “전문업체로 이전되는 물량을 공동으로 재조사하자”고 제안했다.

### 업역 갈등 재점화

소규모 복합공사 범위 확대는 결국 종합과 전문 간 업역 갈등을 재점화시켰다.

## 등록기준 그대로 놔둔채 일감만 이동시키는 것은 업역 규제개선과 거리 멀어 정부 '불통행정'도 큰 문제

국토부는 지난 2008년 소규모 복합공사 도입을 담은 김석준 의원 입법안에 대해 법체계상의 이유로 반대한 바 있다. 그러나 종합과 전문 겸업제한 폐지가 우선이었던 국토부는 전문업계의 반대를 무마하고 겸업제한 폐지를 관철시키고자 소규모 복합공사 도입을 수용했다.

건협 관계자는 “제도 도입 연혁과 경위를 볼 때 태생부터 잘못된 제도이고 명분과 실익이 상실됐기 때문에 오히려 폐지를 검토해야 할 때”라고 주장했다.

특히 공사 규모가 작아도 2개 이상의 공종이 복합된 공사는 모두 계획과 관리, 조정이 필요하다고 지적했다. 계획 관리, 조정이 필요없는 공사는 없다는 것이다.

칸막이식 업역규제를 개선하기 위한 시험적 시도라는 국토부의 설명에 대해서도 종합건설업계는 강력하게 반발하고 있다.

등록기준은 그대로 놔둔 채 일감만 이동시키는 것은 업역 규제 개선이 아니라는 것이다. 특히 생존을 위한 발전 전략을 수립해야 하는 마당에 국토부가 업계 간 싸움을 부추기고 있다고 비난했다.

건협은 이에 대해 건설산업 기본법을 없애든지 생산체계를 바꿔 종합·전문 면허를 없애고 단일 면허화해 이런 분쟁을 방지하자고 제안했다.

종합업계 의견수렴 충분치 않아 종합건설업계는 특히 국토부의 불통(不通) 행정에 대해 분통을 터뜨리고 있

다. 중소 종합건설업계의 일감이 대거 전문건설업체로 넘어가는 사안인데도 종합건설업계의 의견을 충분히 수렴하지 않았다는 것이다.

건협 관계자는 “그동안 수차례에 걸쳐 국토부가 업계 의견수렴을 충분히 거쳐 합리적으로 추진하겠다고 했으나 업계와 협의도 없이 입법예고를 강행했다”라고 밝혔다.

입법예고 직전 국회 국토교통위원회 간담회에서도 국토부가 의견수렴을 약속했는데 이를 믿고 있다가 뒤통수를 맞았다는 것이다. 업계의 사활이 걸린 문제를 시행규칙에 담아 결정하는 것에 대해서도 문제를 제기한다. 중소건설업계에 치명적인 사안을 장관이 결정하는 것은 법률에서 위임하는 범위를 넘어섰다는 것이다.

### 안전관리 강화에 역행

현재 건설법에 최소 5~12명 이상의 기술자를 보유토록 종합건설사 등록기준을 정하고 있다. 그런데 등록기준상 기술자 한 명도 없이 영업할 수 있는 전문건설사에 공사의 시공 및 관리를 통째로 맡기면 품질과 안전에 문제가 생길 수 있다고 종합업계는 주장했다.

실제로 공사비 10억원 정도면 빌딩 5~6층 규모로 결코 작은 공사가 아니라고 건협은 지적했다.

건협 측은 “종합건설업자가 수행하던 근로자 안전 및 부실시공 방지를 위한 현장관리, 자재·장비 및 인력투입 관련 조정 역할이 배제될 수밖에 없다”며 “특히 다단계 하도급 시 하도급 공종 간 조정능력 부족으로 안전사고 및 부실시공 위험이 증가한다”고 지적했다.

건협은 건설공사 발주를 둘러싼 로비와 부패 증가도 우려된다.

소규모 복합공사로 발주할지 여부를 전적으로 발주기관 공무원의 판단에 맡기게 되면 공사 발주 때마다 양업계의 로비가 치열해지는 상황이 불 보듯 뻔하다는 것이다. 김정석기자 jskim@

중견·중소건설사, 종합심사제 추가 개선 요구 움직임

# “시공실적 기준 등 더 완화해야”

4등급 이상 업체까지 동참  
건의서 작성해 서명 받아  
국회·청와대 등에 제출 계획  
올초 요구 수준보다 높아

중견과 중소건설업체가 또다시 종합심사낙찰제(이하 중심제) 운용을 개선해 달라는 움직임을 보이고 있다.

이들은 올 초 682개 중견과 중소건설사가 건의한 수준보다 시공실적과 배치기술자, 시공평가 등을 더 완화해 줄 것을 요구하고 있다.

5일 관련업계에 따르면 중심제 참가에 따른 시공실적과 배치기술자 등이 부족한 중견과 중소건설업체가 ‘종합심사낙찰제 운용기준에 대한 건설업체 건의서’를 작성해 서명을 받고 있다.

이는 올 초 1차로 건의서를 제출한 건설사들에 비해 시공실적과 시공평가 등이 더 열악한 건설사들로, 내년부터 중심제 적용 대상인 4등급 이상 건설사까지 아우르고 있다.

이들은 1차 건의서에 비해 시공실적과 배치기술자, 시공평가, 공동도급 등을 더 완화해 달라는 입장이다.

먼저 시공실적은 연도별 차등평가(가중치)가 아닌 연도별 균등평가를 실시하고, 만점기준 500%를 완화하는 동시에 공동도급사 실적에 지분을 적용하지 않



는 단순합산 평가를 통해 낙찰 가능한 업체 수를 늘려 달라고 요구하고 있다.

또 최근 14년 동안 시행한 최저가낙찰제의 입찰참가자격 사전심사(PQ) 기준을 통과한 업체라면 당해공사를 수행하는 데 충분한 능력을 갖춘 것이 증명된 만큼, 중심제의 시공실적 인정기준도 현재의 PQ 기준과 동일하게 적용해 달라고 강조한다.

아울러 현장대리인과 시공·품질·안전에 배치한 기술자는 동일공종그룹 내에

서 교체할 수 있도록 개선해 달라고 주장하고 있다.

또 시공평가에 대한 객관성과 신뢰성, 공정성을 확보하기 위해 국토교통부가 지난해 말 고시한 ‘건설공사 시공 및 종합평가지침’ 적용 전 시공평가점수가 80점 이상이면 배점한도를 적용해 달라는 목소리를 내고 있다.

이는 지난해 말 국토부가 개정된 ‘건설공사 시공 및 종합평가지침’을 지난 1월 준공분부터 적용하되, 내년 2월 말까지 시공평가를 실시해 앞서 준공한 건설공사에 대한 시공평가 결과를 1년 이상 반영하지 못하기 때문이다.

더불어 시공평가 기간을 부실별점 평가와 같은 2년으로 적용해 평가기간이 과거보다 최근을 중시하고, 발주기관별 발주분 외에 SOC와 민간, 해외공사의 시공평가 결과를 반영해 달라고 요구한다.

이 밖에 중소건설업체와의 공동도급 가점제도(최대 5점)를 활용해 건설업체들의 입찰참가를 활성화시켜 주길 바라고 있다.

중견업계 관계자는 “중심제 시범사업은 수주 가능한 건설업체가 소수에 불과해 독과점과 담합을 유인하는 데도 불구하고, 이를 수차례 건의했으나 시정하지 않고 강행하는 것은 일부 특정 업체에 혜택을 주는 처사”라며 “약 1000여개에 달하는 건설업체들의 서명을 받아 조만간 국회와 청와대, 기획재정부 등에 제출할 예정”이라고 밝혔다. 채희찬기자 chc@

## 아하! 그렇구나

### 공사계약일반조건의 내용이 부당한 경우 그 효력을 무효로 할 수 있을까

#### 1. 사건개요

발주기관은 1995년 12월경 이 사건 공사를 발주하여 ○○건설이 낙찰받아 도급계약을 체결했다. 공사계약 일반조건에서는 예정가격의 100분의85 미만으로 낙찰받은 자는 낙찰금액과 예정가격의 차액(차액보증금)을 현금으로 위 계약보증금과 함께 납부하여야 하며(제3조 제3항 본문), 다만 차액보증금을 보증서로 납부하고자 하는 경우에는 위 차액의 2배를 납부하여야 하고(같은 항 단서), 수급인이 계약상의 의무를 이행하지 아니할 때에는 차액보증금은 발주기관에 귀속하되(제4조 제1항), 계약이 이행된 후에는 수급인의 청구에 의하여 반환된다(제4조 제2항)고 규정하고 있다. 그런데 ○○건설은 예정가격의 73.78% 가격에 이 사건 공사를 낙찰받음에 따라 보증기관으로부터 차액보증서를 발급받아 발주기관에 제출한 후 공사에 착수하였으나, 자금사정이 극도로 악화되어 사실상 공사를 중단하기에 이르렀고, 결국 이 사건 공사를 포기하였다. 이에 발주기관은 이 사건 도급계약을 해지한 후, 같은 날 보증기관에 위 차액보증금의 지급을 요구하는 공문을 발송하였고, 위 공문을 접수한 보증기관이 위 차액보증금을 아직 지급하지 아니하자 이 사건 소송을 제기하였다.

#### 2. 사건의 쟁점·검토

수급인이 차액보증금을 보증서로 제출할 경우 그 차액의 2배를 납부하여야 한다는 공사계약일반조건이 약관인지, 약관이라면 불공정약관으로 보아 무효로 할 수 있는지 여부가 문제된다.

공사계약일반조건 제3조 제3항 단서는 차액보증금을 현금에 갈음하여 보증기관 등이 발행하는 보증서로 납부하고자 하는 경우에는 동 차액의 2배를 납부하게 하고, 제4조 제1항은 계약자가 계약상의 의무를 이행하지 아니할 때에는 차액보증금은 발주기관에 귀속한다고 규정하고 있는 바, 차액보증금을 현금으로 납부하였던 보증서로 납부하였던 간에 수급인의 채무불이행으로 인한 발주기관의 손해는 똑같음에도 불구하고 차액보증금을 보증서로 납부하는 경

우에는 현금으로 납부하는 경우보다 2배나 납부하게 하고 수급인이 계약상의 의무를 이행하지 아니할 때에는 현금으로 납부한 경우보다 2배나 되는 금액을 발주기관에 귀속시킬 합리적인 이유가 없는 점, 차액보증금을 보증서로 납부한 경우에는 항상 차액보증금(예정가격의 30%를 초과함)이 낙찰금액(예정가격의 85% 미만임)의 35%(예정가격의 30% ÷ 예정가격의 85%)를 초과하게 되어 지나치게 고율인 점, 이 사건 약관상 위 차액보증금과는 별도로 수급인의 채무불이행으로 인한 손해배상의 예정으로서, 낙찰금액의 10%에 상당하는 계약보증금을 수급인으로 하여금 납부하게 하고 있는 점, 이 사건 약관에서 수급인의 채무불이행에 대하여는 위와 같이 무거운 책임을 정하고 있는 반면, 도급인의 채무불이행에 대하여는 아무런 책임을 정하고 있지 아니한 점 등을 종합하여 볼 때, 이 사건 약관 제3조 제3항 단서 중 차액보증금을 보증서로 납부하고자 하는 경우에는 동 차액의 2배를 납부하게 한 부분과 제4조 제1항 중 위와 같은 경우의 차액보증금의 귀속에 관한 부분은 약관법 제8조의 '고객에 대하여 부당하게 과중한 손해배상의무를 부담시키는 약관조항' 또는 제6조 제2항 제1호의 '고객에 대하여 부당하게 불리한 조항'으로서 무효라고 할 것이다. 따라서 이 사건 약관 중 차액보증금에 관한 조항은 이 사건 약관 제3조 제3항 본문에 따라 예정가격과 낙찰금액의 차액에 한하여 유효하게 된다 할 것이다(대법원 2000.12.08, 선고 99다53483 판결).

위 판례는 정부계약법상 공사계약일반조건이 약관이라는 점, 그 내용이 부당한 경우 약관규제법에 의하여 효력이 부인될 수 있다는 점을 실시하고 있다는 점에서 의의가 있는 바, 건설업체는 공사계약 일반조건 가운데 그 내용이 매우 부당하다고 판단되는 경우 그 규정이 약관규제법에 반하여 효력이 없다는 주장을 할 필요가 있을 것이다.

김성근 변호사

(건협 법률상담 자문위원·법무법인 동인)



## ‘소규모 복합공사 범위 확대’ 종합건설업계 반발 속

# 전문건설업계 “법제화 서둘러야”

종합건설업계가 소규모 복합공사 확대를 강력하게 반대하고 있는 가운데 전문건설업계가 이를 반드시 관철시켜야 한다고 주장, 양업계의 업역다툼이 심화되고 있다.

대한전문건설협회 중앙회(회장 직무대행 심상조)는 5일 최근 쟁점이 되는 소규모 복합공사에 대해 시급한 법제화를 촉구했다.

**“이미 도입된 제도 정상화 차원  
종합업계에 미치는 영향 적고  
도급단계 축소로 비용 절감  
발주자 선택 기회 확대로  
건설산업 경쟁력 강화될 것”**

전문협은 이 제도는 종합과 전문 간 불합리한 영업범위를 해소하고자 도입된 것으로 업역다툼과는 거리가 멀다는 것이다. 국토부의 이번 입법예고는 이미 도입된 제도를 제대로 작동하도록 하는 것이라고 덧붙였다.

전문협은 동시에 소규모 복합공사 범위가 확대돼도 종합건설업계에 미치는 영향이 미미할 것이라고 주장했다.

발주자의 종합건설사 선호도와 의존도가 높고 공사발주 및 관리가 쉽다는 점 때문에 결국 종합건설사에 발주할 가능성이 크다는 것이다.

공사물량 10조1000억원 중 최대 6조5000억원가량이 전문건설업계로 강제 이전된다는 종합건설업계의 분석도 반박했다.

3억원 미만 공사의 종합·전문공사 구성 비율을 3억원 초과 10억원 미만 구간에 단순 대입했고, 단일 전문공사도 포함해 과다 산정했다는 지적이다.

전문협은 또 소규모 복합공사 범위 확대 입법이 예정대로 추진되면 공사 도급단계가 2단계에서 1단계로 축소돼 거래비용이 절감된다고 분석했다.

동시에 발주자의 선택기회 확대로 전문건설사 역량이 증대되고 건설산업 경쟁력도 강화될 것으로 기대한다고 밝혔다.

전문건설업계가 원도급 시장에 진출하면 공사의 질적 저하가 우려된다는 지적에 대해서는 하도급 관련 피해를 원천적으로 근절하려면 전문건설업체의 원도급 참여 기회를 확대해야 한다고 강조했다.

전문협은 또 등록기준상 기술자가 1명도 없어 안전과 품질 문제가 발생할 우려가 크다는 지적과 관련, 5억원 이상 전문공사에서는 건설기술자를 의무적으로 배치하고 있어 문제가 되지 않는다고 설명했다.

소규모 복합공사 수주가 가능한 전문건설업체(전문업종 2개 이상 업체)의 건설기술자 평균 보유인원은 4.5명이라는 근거도 내놨다.

전문협 관계자는 “전문건설업계는 민홍철 의원이 소규모 복합공사 범위를 확대하는 건산법 개정안을 발의한 이후 종합건설업계도 국토부와 함께 수차례 논의를 해온 만큼 건설산업 선진화와 경쟁력 강화를 위한 초석 다지기에 동참해 주기를 기대한다”고 말했다. 김정석기자 jskim@