



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

제주 건설업체의 성장:
공동도급제를 중심으로

The Growth of Small Construction Firms
: A Case of Joint Contracts in Jeju

濟州大學校 經營大學院

經濟學科 不動產經濟專攻

金 希 哲

2019年 2月

제주 건설업체의 성장:
공동도급제를 중심으로
The Growth of Small Construction Firms
: A Case of Joint Contracts in Jeju

指導教授 조 장 희

김 희 철

이 論文을 經濟學 碩士學位 論文으로 提出함

2019年 2月

金希哲의 經濟學 不動産經濟專攻 碩士學位
論文을 認准함

審査委員長 정 수 연

委 員 김 행 선

委 員 조 장 희

濟州大學校 經營大學院

2019年 2月

The Growth of Small Construction Firms: A Case of Joint Contracts in Jeju

Heui-Cheol KIM
(Supervised by professor Janghee CHO)

A thesis submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of Master of Real Estate
Economics

2019. 2.

Department of Real Estate Economics
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

제 I 장. 서 론	1
제1절. 문제의 제기	1
제2절. 연구의 목적	2
제3절. 연구의 범위와 방법	3
제 II 장. 이론적 고찰	5
제1절. 국가 및 지방계약법 고찰	5
1) 지역제한입찰제도	5
2) 지역의무공동도급제도	6
3) 지역건설산업 활성화촉진제도	7
4) 외국의 지역중소업체 지원정책	8
제2절. 제주특별자치도 민간개발사업 적용 사례	13
1) 신화역사공원 사업개요	13
2) 민간개발사업 공동수급체 사례	19
제3절. 제주도 관광개발계획 추진 역사와 배경	28
제4절. 선행연구 분석	36
제 III 장. 자료수집 및 모형	39
제1절. 자료수집	39
제2절. 모형	42

제IV장. 분석결과	47
제1절. 분석결과	47
제2절. 결과의 강건성 검정	49
제 V 장. 분석결과	51
참고문헌	53
1. 국내문헌	53
2. 기타문헌	54
부 록	55

<표 차례>

표 1> 지역제한입찰제도	6
표 2> 지역의무공동도급제도	7
표 3> 제주자치도 지역업체공동수급체제도	8
표 4> 신화역사공원 주요시설내용	15
표 5> 신화역사공원 사업추진현황	16
표 6> 신화역사공원 총 투자비(예정)	18
표 7> 사업추진 주체별 역할분담 계획	21
표 8> A지구 토지이용계획표	22
표 9> R지구 토지이용계획표	24
표 10> H지구 토지이용계획표	25
표 11> J지구 토지이용계획표	26
표 12> 신화역사공원 개발사업에 따른 제주지역경제 파급효과	27
표 13> 신화역사공원 개발사업 완료 후 예상 고용인원(민간사업자)	27
표 14> 2017년 제주특별자치도 지역소득 주요지표	29
표 15> 2017년 제주특별자치도 경제성장률	30
표 16> 관광객 내도현황	31
표 17> 제주국제자유도시 개발을 위한 6대 핵심 프로젝트	35
표 18> 제주국제자유도시 개발을 위한 5대 전략 프로젝트	36
표 19> 시공능력평가액 산출방법	40
표 20> 2013년도 공동수급체 참여 지역업체 시공능력평가액	40
표 21> 표본 기업의 연도별 지역별 분포	41
표 22> 요약통계량	44
표 23> DID테스트	44
표 24> 기본모형 : 공동도급 참여가 시공능력평가에 미치는 영향	47
표 25> 확장모형 : 공동도급 참여가 시공능력평가에 미치는 영향	48

표 26> 강건성 검증-1 : 제주사업체 대상 분석	49
표 27> 강건성 검증-2 : 시도 지역의 시간에 따른 시공능력평가 변화를 통제	50

<그림 차례>

그림 1> 신화역사공원 토지이용계획도	18
그림 2> 신화역사공원 민간투자부분 단계별 일정 (A,R,H지구)	19
그림 3> 신화역사공원 단계별 추진계획도 (A,R,H지구)	20
그림 4> A지구 호텔공사 공동수급체 구조도	22
그림 5> A지구 테마파크공사 공동수급체 구조도	23
그림 6> R지구 휴양콘도미니엄,휴양문화시설공사 공동수급체 구조도 ·	24
그림 7> H지구 휴양문화시설공사 공동수급체 구조도	25

국문초록

급속한 경제성장으로 인한 사회적 부작용으로 지역간 불균형이 심화 되었으며 여전히 정부가 풀어야 할 숙제로 남아 있다. 정부에서는 지역산업 과급효과가 큰 건설산업에 대한 지역육성정책을 펴왔는데, 대표적인 것이 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도이다. 본 연구에서는 제주특별자치도의 대규모 민간개발사업에 공동도급으로 참여한 지역시공사의 시공능력평가액을 구성하는 자료를 이용하여 지역건설산업에 미치는 영향에 대한 분석을 목적으로 한다. 분석에서는 DID(Differences in Differences)모형을 활용하였는데, 정부에서 시행하는 정책이 시행 전·후에 따라 어떤 효과를 거두었는지를 분석하는데 유용한 틀이다. 분석결과로 공동도급에 참여한 시공사가 시공능력평가액에서 참여하지 않은 업체에 비해 뚜렷한 성장을 이룬 것으로 분석되었는데, 결과적으로 제주자치도에서 시행하는 정책이 도내 건설산업을 활성화하는 역할을 하고 있다고 본다. 본 연구는 관련 연구가 없는 상태에서 의미있는 연구 결과를 얻었다는데 의의가 있으며, 연구 결과를 활용하여 다양한 지역건설 활성화 정책을 수립하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

주요어 : 지역제한입찰, 지역의무공동도급, 시공능력평가, 신화역사공원

Abstract

Social imbalances caused by rapid economic growth have intensified regional imbalances and still remain a task for the government to solve. The government has introduced local promotion policies for the construction industry, which has a large effect on the regional industries. Typical examples are the regional limited bidding system and the local mandatory contract system. The purpose of this study is to analyze the effect of local construction companies on the construction industry by using the data that constitute the evaluation value of the construction capacity of the local construction companies participating in the large private development projects

of the Jeju Special Self - Governing Province. The analysis used DID (Differences in Differences) model, it is a useful tool for analyzing the effects of government policies before and after implementation. As a result of the analysis, it is analyzed that the contractor participating in the joint contract has achieved a remarkable growth compared to the companies that did not participate in the evaluation of construction capacity. As a result, the policy implemented by the Jeju autonomous region is playing a role in revitalizing the construction industry in the province. This study was meaningful in that it obtained meaningful results in the absence of related studies, using the results of the research, it will be helpful to establish various regional construction activation.

Key words : Local Restricted Bidding, Local Duty Joint Contract, Assessment of Construction Capacity, Myths and History Theme Park

제 I 장. 서 론

제1절. 문제의 제기

한국의 건설업은 외국에 비하여 상대적으로 낮은 생산성을 보이고 있으며, 대기업과 중소기업 간의 격차 또한 매우 큰 구조를 가지고 있다(박선구 외, 2014; 이종광, 2011). 이와 같은 구조 하에서 건설산업연구원 등은 2018년 건설경기의 전망은 2017년에 비하여 12%~15% 감소한 건설수주를 보일 것으로 예상함에 따라 건설경기의 지난 3년여 간의 단기 호황이 끝날 것으로 보인다. 이와 같이 경기가 나빠지기 시작할 때, 대기업에 비하여 중소기업은 낮은 유동성 등으로 인하여 경영상태가 쉽게 악화되는 경향이 있는데, 특히 건설업에서는 대형 건설사로부터 지방의 중소건설사가 도급계약을 맺어 건설생산이 이루어지기 때문에 구조적으로 성장 한계를 갖고 그 격차는 벌어지게 된다(김명수, 1997).

이러한 불균형을 극복하고 소규모 전문공사의 과당경쟁을 완화시키기 위하여 위해 정부는 공공발주사업에 대한 지역건설업체 보호 및 육성정책을 시행하고 있는데, 대표적인 것이 지역제한 경쟁입찰제도와 지역의무공동도급제도이다. 지역제한 경쟁입찰제도는 일정 금액 이하 공사에 대하여 공사현장이 소재하는 지역(광역시·도)에 주된 사무소를 두고 있는 건설업체만을 대상으로 경쟁입찰에 부치도록 함으로써, 비교적 소규모공사를 당해 지역업체가 수주토록 하는 제도이다.¹⁾ 그리고 지역의무공동도급제도는 공사현장을 관할하는 특별시, 광역시, 도에 본사를 둔 지역업체 1개사 이상을 반드시 공동수급체의 구성원으로 참여하게 하는 제도이다. 건설업 전반적 인식에 따르면 이들 두 제도는 지역 중소건설사와 대형 건설사의 상생을 통하여 지역 경제 성장에 이바지하는 것으로 나타나 있지만, 위 두 제도의 경제적 성과에 대한 유의미한 연구는 현재 거의 진행된 바가 없다.

1) 공공조달정보포털(<http://pinfo.g2b.go.kr>) 웹페이지 인용 및 참조

제2절. 연구의 목적

지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제는 현재 공공발주 사업에만 해당되며 민간발주사업은 제약 대상이 아니다. 그러나 예외적으로, 제주특별자치도에서는 지방자치조례를 통해 민간이 개발하는 공사에 대해서도 지역의무공동도급제도와 유사한 성격의 지역업체 공동수급제도를 시행중에 있다. 일정 금액이하로 규정하는 지역의무 공동도급제에 비하여 제주의 지역업체 공동수급제도는 기준액보다 큰 금액에도 제주의 중소건설사 참여가 의무화된다.

본 연구는 2014년부터 2017년까지 Landing International에서 투자한 신화역사 공원 내의 호텔, 테마파크 복합리조트 조성사업을 중심으로 지역건설사와의 공동도급을 통한 경제적 영향을 분석한다. 공동도급이란 2개 이상의 기업이 하나의 건설공사를 공동으로 도급 받아 공동 계산 하에 계약을 이행하는 특수한 도급 형태를 말한다. 일반적으로 공동도급의 장점은 위험요소를 각 구성원에게 분산시킬 수 있으며, 각 구성원의 자격과 능력을 상호 보완할 수 있고 단독수주 시 일어날 수 있는 음성적이고 불법적인 공사관리를 방지할 수 있다. 또한 중소건설업체는 대기업으로부터 기술이전의 기회를 얻을 수 있다. 공동도급의 유형에는 공동이행 방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식, 혼합방식이 있다.²⁾ 본 연구의 공동도급제도는 국내 대형건설사와 도 내 중소건설사 간의 공동도급 계약을 맺고 건설공사를 이행하는 것이다. 이 때 공동도급에 참여한 제주의 중소형 건설사는 지역업체 공동수급제도를 통하여 참여한 기업이고, 이들 기업은 해당 건설규제의 수혜기업이라 할 수 있다. 따라서 본 연구는 제주의 중소기업이 호텔, 테마파크 복합리조트 조성사업에 참여함으로써 사업 전과 사업 이후의 시공능력평가 성장률을 분석하는 데 목적이 있다.

2) 네이버 지식백과의 공동도급(부동산용어사전, 부연사)에 관한 설명 부분 일부 인용 (<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=584922&cid=42094&categoryId=42094>)

제3절. 연구의 범위와 방법

선행 연구에서는 지역건설산업 보호정책이 지역경제 전체에 미치는 영향을 분석하거나 정책의 문제점을 분석하여 해결책을 제시하는 연구가 이루어졌다면, 본 연구에서는 제주자치도의 민간발주공사의 지역업체공동수급체제도가 지역경제에 미치는 영향을 분석하기 위해 제주도에서 시행되고 있는 대규모 민간개발사업을 선정하였고, 해당 건설사업에 공동수급체로 참여하는 지역건설업체가 참여 전과 후의 시공능력평가액 등의 경영성과를 이용 파급효과를 분석한다. 본 연구의 자료는 대한건설협회의 시공능력평가액 자료의 기업 정보와 기업 평가정보를 바탕으로 분석을 진행한다. 위의 자료를 통하여 제주도 신화역사공원의 지역의무공동도급에 참여하는 도 내 기업을 조사하고, 공동도급참여 이전을 기준으로 도 내 기업과 비교가 가능한 유사 업체를 선별한다. 이를 통하여 공동도급 이전과 이후 자료의 패널자료를 구축하고 DID모형(Difference in Difference method)을 통하여 공동도급 참여기업의 효과를 분석한다.

위 내용을 본 연구에서 진행한 연구의 단계별로 간략하게 요약하면 다음과 같다.

- 1) 지역제한입찰, 지역의무공동도급제도와 제주자치도의 지역건설산업 활성화 촉진제도가 제정되게 된 사회·경제적 배경과 국가 및 지방계약법의 법적인 근거를 고찰한다. 미국과 유럽국가를 비롯한 서구권과 가까운 일본 등 선진국의 지역의무공동도급제도와 지역중소기업지원제도의 사례를 우리나라에서 시행되는 제도와의 비교를 통해 제도의 적정성을 고찰한다.
- 2) 본 연구의 목적인 제주자치도의 공동도급제 시행으로 인한 제주지역 건설사의 성장을 분석하기 위해 제주도내 대규모 개발사업인 신화역사공원 프로젝트를 소개하고, 대규모 복합리조트 사업추진의 배경과 제주관광산업 발전의 근간인 제주도개발계획의 추진배경과 역사를 고찰한다.
- 3) 지역제한입찰, 지역의무공동도급제도와 관련된 선행연구분석을 통해 본 연구와의 차별점을 도출한다.
- 4) 연구의 주요 자료인 대한건설협회의 시공능력평가액 산출근거를 제시하고,

본 연구에 적합한 DID모형을 이용한 분석기법으로 결과를 도출한다.

5) 본 연구의 결론을 정리하고, 연구의 한계와 향후 연구방향을 제시한다.

제Ⅱ장. 이론적 고찰

제1절. 국가 및 지방계약법 고찰

오랫동안 문제가 되어온 도시의 환경, 교통, 주거 등의 많은 사회적 문제들은 단시간내의 고도성장을 위한 대도시와 대기업 위주의 집중화 정책들이 주요원인으로 꼽히고 있다. 정부에서는 이러한 문제점들을 해결하고자 많은 방안들을 내놓고 있지만 실효를 거두지 못하고 있으며, 오히려 기업 간 성장에 대한 양극화는 심화 되고 있다.

건설시장 또한 대기업건설사와 지역중소건설사의 격차는 점점 벌어지고 있으며, 지역중소건설사의 자리는 더 좁아지고 있다. 이에 정부에서는 다양한 정책들로 지역경제 활성화를 위해 노력하고 있는데, 그중에서 건설산업과 관련된 대표적인 것이 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도이다. 이 제도들은 국가 혹은 지방자치단체에서 발주되는 공공공사에 대해 입찰과 계약제도를 통해 지역업체에 적극적 참여권을 주기 위한 대표적 제도이다.

1) 지역제한입찰제도

지역제한입찰제도는 국가 혹은 지방자치단체에서 발주하는 공사에 대해 그 지역에 본사 소재지를 두고 있는 업체만이 입찰에 참여할 수 있도록 제한하는 제도를 말한다. 아래의 <표1>과 같이 관련 법령에 의해서 공사금액에 제한을 두고 있으며, 비교적 소규모 공사에 한하여 제도가 시행되고 있다.

지역제한입찰제도는 국제입찰 대상기관인 16개 광역자치단체³⁾ 공사에 대해서는 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 시행규칙 제24조(제한경쟁입찰의 대

3) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(기획재정부 고시2016-34호)(생략)1. 대상기관: 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주특별자치도

상)에 의해 51개 기초자치단체⁴⁾ 발주 공사는 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 시행규칙 24조(지역제한입찰의 대상)에 의해 제한된 금액에서 시행되어 지고 있다.

<표 1> 지역제한입찰제도

구분	국가	지방자치단체	관계법령
지역제한 입찰	종합건설공사 : 80억원 미만 전문건설공사 : 7억원 미만	종합건설공사 : 100억원 미만 전문건설공사 : 7억원 미만	국가계약법 시행규칙 24조 ⁵⁾ 지방계약법 시행규칙 24조 ⁶⁾

2) 지역의무공동도급제도

지역의무공동도급제도는 지역경제 활성화와 지역 균형발전이라는 취지에 가장 부흥하는 제도로 볼 수 있다. 공동 도급을 받아 공사 실적을 올리고 지역업체 매출증가와 그에 따른 연관 산업으로의 파급의 효과도 있겠지만, 중소기업의 지역건설업체가 경쟁입찰로는 수주하기 어려운 대규모 공사나 고도의 기술을 필요로 하는 공사에 대기업과 공동도급 형식으로 참여하여 건설관리 노하우와 새로운 기술의 습득의 기회가 되며, 향후 지역업체 스스로 자생 할 수 있는 기틀을 만들고 성장해 나가는데 도움을 줄 수 있는 제도이다.

지역의무공동도급제도의 제한 금액은 지속적으로 상승해 오고 있으며, 지방자치단체의 경우는 금액제한이 폐지되었다. 지역업체의 최소 참여비율은 40%이며, 지역경제 활성화에 필요하다고 인정되는 경우는 49%이하의 범위에서 참여비율을 정할 수 있다.

- 4) 서울특별시 : 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구
 부산광역시 : 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구, 기장군
 인천광역시 : 중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 강화군, 옹진군
- 5) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제24조(제한경쟁입찰의 대상)
- 6) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제24조(지역제한입찰의 대상)

<표 2> 지역의무공동도급제도

구 분	국가	지방자치단체	관계법령
지역의무 공동도급	95억 미만	금액제한 없음	국가계약법 시행령 72조 ⁷⁾ 지방계약법 시행령 88조 ⁸⁾

3) 지역건설산업 활성화 촉진제도

지역건설산업 활성화 촉진제도는 제주특별자치도에서만 시행하는 제도로 지역의무공동도급제도와 유사한 성격을 가지고 있으나, 민간개발사업에 대해서도 공동도급을 권장하는 지역건설산업 활성화 촉진제도를 시행하고 있다.

민간개발 수주사업까지 참여시키는 차이점 외에도 49% 이상이라는 최소 공동도급 비율과 60%이상의 지역업체 하도급으로 참여를 권장하고 있으며, 지역업체에서 수행하기 어려운 특수공종에서는 예외를 적용하고 있다.

제주특별자치도에서는 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례⁹⁾에서 제주도에 소재지를 두고 있지 않은 산업체가 지역건설산업에 참여하는 경우 공동도급과 더불어 하도급 비율까지 높이도록 도지사의 책무로 규정하고 있으며, 지역중소건설업체와의 공동도급 비율을 49%이상으로 도지사가 권장하도록 규정하고 있다.

‘지역업체의 공동수급체 등 참여권장’¹⁰⁾ 조례는 명칭에서 볼 수 있듯이 권장하도록 되어 있으나 개발사업승인과 건축허가 등의 각종 인허가 권한을 가지고 있는 제주도지사의 지위로 볼 때 권장보다는 규정의 성격을 가지고 있다고 봐야 한다.

7) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제72조(공동계약)

8) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제88조(공동계약)

9) 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 제3조(제주자치도의 책무) 4항 : 제주도에 소재지를 두고 있지 않은 산업체가 지역건설산업에 참여하는 경우 공동도급과 더불어 하도급 비율을 높이도록 권장할 수 있다.

10) 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 제5조 2(지역업체의 공동수급체 등 참여 권장) 1항 : 지역건설산업에 참여하는 대표사의 경우 지역중소건설업체와의 공동도급비율을 49퍼센트 이상

<표 3> 제주자치도 지역업체공동수급체제도

구 분	공동수급체	하도급비율	관계법령
지역업체 공동수급체	금액제한 없음, 49% 최소비율권장 (특수공종 제외)	60% 최소비율권장 (특수공종 제외)	지역건설산업 활성화 촉진조례 제3조 4항, 제5조의2 1항

4) 외국의 지역 중소기업 지원 정책

국내의 중소건설업체 지원 방식으로는 사업을 발주하는 지역으로 입찰제한을 하는 지역업체입찰제한제도와 일정금액 이하의 공사에 대해 지역에 소재한 업체를 공동도급으로 참여하도록 하여 공사경험과 기술력 이전의 효과를 볼 수 있는 지역의무공동도급제도를 시행하고 있다. 이러한 방식들은 입찰단계에서 정부와 지자체가 직접적으로 개입하는 제도로 인해 지역업체가 혜택을 보는 방식으로 여러 연구결과로 보더라도 경쟁력이 약한 지역중소업체를 보호에 필요한 최소한의 장치라고 볼 수 있다. 그러나, 이런 제도들은 국제통상규범으로 인해 제약을 받고 있으며 제한금액이 점점 축소되고 있다.

선진국에서는 우리나라와 같은 직접적으로 중소기업체를 지원해주는 방식보다는 간접적으로 인센티브를 제공하는 방식을 채택하고 있는데, 이는 국가간 통상 규약에 위배되는 등의 문제점을 가지고 있기 때문이기도 하다. 외국의 지역중소업체 지원 제도를 소개한 한국건설산업연구원 중소기업연구팀(2000) 및 김명수 외.(2003)의 연구를 보면 대부분의 국가가 간접적 인센티브 방식을 취하고 있으며, 일본의 경우는 다른 국가와 비교해 좀 더 적극적으로 지원하는 형태를 보인다. 국가별 공동도급 관련제도와 중소기업 지원정책을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저 외국의 공동도급 관련제도는 각 나라별로 상당히 다양한 형태를 가지고 있다. 먼저 미국의 경우는 연방정부와 주정부가 약간의 차이를 가지고 있는데, 공공사업에 대한 입찰은 공개경쟁입찰이 원칙이다. 입찰시 사전자격심사보다는 민간 보증사의 입찰보증이나 사전자격 심사기능을 대신하고 있다.

미국조달청은 공동도급계약제도가 연방조달규정을 근간으로 하여 우리나라의 중소기업청에 해당하는 미국의 소기업청에서 규정한 소기업법의 다양한 공동도

급 관련 프로그램과 제도에 영향을 주고 있다. 미국의 주정부는 산하에 조달부서와 사회간접시설 건설을 담당하는 교통국에서 주정부 규정을 가지고 있다. 뉴욕은 대체로 연방정부 규정을 따르고 있으며, 캘리포니아와 일리노이는 연방조달규정을 근간으로 각각의 주정부 규정을 가지고 있다. 각 주정부의 공동도급 관련 제도는 다음과 같이 제도가 운영되고 있다.

캘리포니아주는 연방정부 차원의 건설 구매 규정과 미국조달청 건설관련 구매 주요 규정을 기반으로 CCR(California Code of Regulations)에 공동도급 세부규정과 관련사례 등을 기술하고 있으며, 'DBE 프로그램'과 '캘리포니아 기업 우선권', 베트남 참전 보훈 대상자를 고용한 기업을 우대하는 'DVBE 프로그램' 등의 특별 규정을 시행하고 있다.

일리노이주에서는 건설계약에서 사전자격심사 규정을 마련하고 있는데, 우리나라 도로공사와 유사한 Caltrans에서 공동도급 세부내용을 규정하여 시행하고 있다. 연방 조달규정과 같이 사회적 소수자와 여성의 보호를 위한 고용 기회 보장을 공동도급 규정으로 두고 있는데, 해당 되는 기업에는 정부지원금을 직접적으로 지원하고 있다.

뉴욕주에서는 OGS(Office of General Services)라는 기관에서 공동도급에 관한 규정을 두고 있는데, 입찰과 계약에 관련한 일반사항을 명시하고 있다. 중소기업 특별규정으로 'A Small Business Program'과 'MWBE 프로그램'을 마련하여 중소기업, 소수민족과 여성고용 기업에 제도적 지원책을 시행하고 있다.

영국은 재정경제부나 정부상무청에서 Best Practice와 Guideline을 제공하고 있지만 법적인 강제성은 없다. 공동도급 관련 특별 규정으로는 소기업 신용보증제도와 기업투자 감세제도가 있다. 소기업 신용보증제도는 대출금의 변제를 정부가 보증해 주는 제도이며, 신용보증제도는 비상장회사에 10만 파운드 이하의 투자시 20% 소득세를 감면해 주는 제도이다.

일본의 공동도급 계약제도는 우리 나라와 유사한 제도를 가지고 있는데, 「특정중소기업집단화의활성화에관한임시조치법」에서 중소기업체에게 공동도급체를 만들게 하여 도급한도액, 기업경영, 기술능력 등을 상호보완하게 하고 큰 규모의 공사를 수주할 수 있는 기회를 주는 제도이다. 「관공수법」은 중소기업의 시공능력향상을 위한 공동도급제도 활용을 지도하고 있으며, 시공능력에 맞는 공

사의 수주기회를 배려하고 있다.

우리나라의 공동도급제도는 대기업 건설업체를 주축으로 기술력과 경영능력이 상대적으로 떨어지는 중소기업을 공동도급으로 참여하여 중소기업이 단독으로 수주하기 힘든 규모의 공사를 경험을 통해 공사관리능력과 기술력을 대기업으로부터 배워 자생력을 확보하는 취지도 가지고 있다. 일본은 이와 다르게 공동수급체 구성시 비슷한 기업 규모로 제한하여 수행가능한 공사를 등급별로 한정하도록 규정하고 있다. 또한, 공동수급체를 등록하여 협업 관계를 유지하도록 하고 있는 것도 특징적이다. 일본은 대규모 복합공사에 대해서만 일시적 공동수급체 구성하도록 인정하고 있다.

다음으로, 중소기업 지원정책을 국가별로 살펴보면 다음과 같다.

① 미국

중소지역업체를 보호하기 위하여 제도적으로 명시하여 보호하는 장치가 없으나, 지역업체나 약자기업을 보호하기 위해서 연방정부 혹은 주정부 차원에서 자발적으로 지원하는 다수의 제도가 존재하나 그 효과는 미미하다고 볼 수 있다.

연방정부의 경우 직접적인 중소기업 보호정책 없으나 일정금액 이상의 대규모 공사의 경우 대형건설사가 중소건설업체의 활용 계획을 마련하게 하여 입찰단계에서 심사시 반영하도록 하고 있으며, 중소기업만을 위한 프로젝트를 설정하여 시행하고 있으나 건설산업에서는 적용하고 있지 않다. 각 주정부의 중소기업 보호 정책은 다음과 같다.

워싱턴 DC 에서는 약자기업과 중소기업체를 보호하기 위해 1992년부터 마이너리티계약제도를 운영하고 있는데, 입찰 단계에서 지역업체는 5%의 인센티브를, 약자기업에게도 5%의 인센티브를, 개발지역내 기업인 경우는 2%의 인센티브로 낙찰가격에 대한 프리미엄을 주고 있어서, 만약 3개 요소에 대하여 모두 인정받을 경우 12%의 가격 경쟁에서 인센티브를 얻을 수 있도록 하고 있다.

메릴랜드주에서는 지역 외 경쟁업체와 낙찰가에서 5% 미만으로 차이가 날 경우 지역업체에게 우선권을 제도를 시행하고 있다. 메릴랜드주와 같이 5% 낙찰가 우대 제도를 시행하고 있는 주의 중소기업체가 입찰하는 경우 상호주의를 적용하여 같은 혜택을 적용하고 있다.

뉴욕시에서는 입찰시 동일한 가격을 제출시 지역업체를 우선적으로 선정하는 'Bid Match System' 제도를 시행하고 있으나, 워싱턴DC나 메릴랜드주와 같은 낙찰가격에 대한 우대제도를 시행하고 있지 않다.

② 캐나다

캐나다에서도 미국과 마찬가지로 제도를 명시하여 중소건설업체를 지원하지는 않고 있다. 그러나, 연방정부 차원에서 50,000달러 미만의 소규모 공사의 경우 데이터베이스를 활용하여 지역업체 5~8개를 선정하여 윤번제로 해당 지역업체에게 혜택이 돌아가도록 하고 있다. 온타리오 주는 25,000달러 이하의 소규모 긴급 공사의 경우는 지역업체로부터 전화 견적을 받아 최저가로 낙찰된 지역업체를 선정하는 방식을 활용한다.

③ 영국

영국은 유럽연합(EU) 규칙과 납세자 규칙으로 인해 지역업체에 인센티브를 부여하는 제도를 시행하고 있지 않고 다른 방식으로 지역기업을 지원하고 있는데, 지방공공기관의 경우 지역 공사발주시 지역에 있는 노동자를 우선 고용하는 방식의 지역배려 정책을 펼치고 있다. 스코틀랜드주에서는 일정 금액 이하 공사 입찰시 지역업체가 수행으로 경제적으로 이익이 있을 경우 지역업체를 우선적으로 선정하는 제도를 운용중에 있다.

④ 이탈리아

이탈리아에서는 시장개입에 대한 최소화하도록 노력하고 있어서 지역업체를 위한 보호정책이 없다. 지역업체를 우대지원하거나, 지역업체간 자발적인 컨소시엄을 유도하고 있으며, 지역업체에 대한 컨설팅을 통한 간접적인 지원방식을 채택하고 있다.

⑤ 프랑스

프랑스는 공공계약법에서 지역업체 보호제도를 시행하고 있지 않는다. 따라서 연방정부나 주정부에서는 제도화하여 지역업체를 지원하거나 하지는 않는다. 그

러나, 지자체에서 발주하는 공사물량에 대해서는 분할 발주를 통해 지역업체에 공사 물량을 확보해 주는 방법을 채택하고 있다.

⑥ 독일

독일은 ‘건설공사청부계약규칙’에서 업체규모별 공사수주에 차별을 두거나 지역 업체를 우대하는 등의 제도를 시행하는 것을 명시적으로 금지하고 있다. 그러나, 지역별로는 차이가 있겠으나 지자체에서는 지역업체를 우선적으로 선정하고 있으며, 분할발주 방식으로 지역업체에 수주물량을 확보해 주고 있다. (구)동독지역과 같이 상대적으로 낙후된 지역의 경제적 효과를 고려하여 지역업체를 우선적으로 선정하여 발주물량을 확보해 주고 있다.

⑦ 일본

다른 선진국에 비해 지역의 중소건설에 대한 정책적 지원을 많이 하고 있는 편으로 아래와 같이 크게 다섯 가지 정도로 지역업체 지원을 하고 있다.

첫째, 여러개의 업체가 하나의 컨소시엄을 만들어 입찰에 참여하도록 발주자가 지정하는 공동기업체 제도가 시행되고 있다. 지방자치단체가 지역업체의 공사수주물량을 확보해 주기위해 예비지명방식을 도입하여 대기업과 지역 중소기업의 컨소시엄을 구성하게 하는 제도이다.

둘째, ‘관공수에 대한 중소기업자 확보에 관한 법률’이 1996년 제정되어 중소기업을 보호하기 위한 정책이 시행되고 있다. 이 법령에서는 매년 전체공사 물량에 40% 수준에서 지역 중소기업에 공사 수주 물량을 배당하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체에서 모두 시행하고 있으나 지자체가 비중이 높은 편이다. 이 제도는 제주특별자치도에서 시행하는 ‘지역업체 공동수급제’제도와 유사한 성격을 가지고 있다.

셋째, 건설업체의 규모와 기술력을 평가하여 각 업체에 등급을 정하고 수주할 수 있는 공사 금액에 차이를 두는 제도로, 기업체의 경영사항을 심사한 평점과 발주자가 평가한 공사 기술력 평점을 항목을 추가하여 등급을 정한다. 지역업체에 대해 2등급을 초과하는 공사 수주하는 것을 금지하고 있다. 이런 제도는 본 논문에서 자료로 활용하고 있는 대한건설협회의 시공능력평가액과 유사한 제도

로 볼 수 있는데, 국내에서도 시공능력평가액을 활용하여 공공기관 입찰시 제약을 두고 있다.

넷째, 건설업체 등급제도를 활용하는 제도로 발주되는 공사물량을 작게 많이 분리하여 공사규모를 작게 만드는 방식을 활용한 분리·분할 발주제도를 시행하고 있다.

다섯째, 일본내 대부분의 지방자치단체에서 시행하고 있는 지명경쟁입찰을 활용하는 방식으로 발주하는 지역내 소재지를 두는 기업체에 한정하여 입찰에 참여시켜서 지역건설업체를 보호하고 있다.

앞서 언급했듯이 서구 국가 대부분이 지역의 중소기업체를 보호하기 위한 명시적인 제도는 없으며, 국가별로 시장원리에 위배되지 않는 범위내에서 제한적으로 운영되고 있는 것을 알 수 있다. 대체로 규모가 적은 소규모 공사로 한정지어 지역업체가 우선적으로 선정될 수 있도록 유도하는 제도를 운영하고 있으며, 지역 중소기업 혹은 지역경제에 미친 기여도를 낙찰시 반영하는 방식을 활용하고 있다. 대부분의 국가에서는 중소기업을 배려하기 위해 프로젝트를 소규모로 분할하여 발주하는 방식을 채택하고 있다. 미국의 경우는 지역내 중소기업체를 선정하게 될 경우 낙찰가격 우대조치를 시행하고 있기도 하다.

일본의 공동기업체는 우리나라의 공동도급제와 매우 유사하다. 단독발주를 강화하여 특정건설공사인 경우 단독참여업체와 공동기업체가 경쟁할 수 있도록 하고 있다. 또한, 일본의 경우 공동수급체를 구성할 시 2~3개사로 제한하도록 하는 경우가 많으며, 참여지분에 대해서는 참여업체수로 균등하게 분할하는 방식을 택하여 분할 지분의 60%이상을 출자하도록 규정한다.

제2절. 제주특별자치도 민간개발사업 적용사례

1) 신화역사공원 사업개요

신화역사공원 부지는 제주도 서남쪽에 위치 하면서 제주공항으로부터 27km, 서귀포시에서 29km 거리에 위치하며, 제주시와 서귀포시를 연결하는 1135번 도

로(평화로)의 도로 길목에 위치하고 있어 접근성 및 주변 관광지와의 연계성이 우수한 편이다. 또한, 인천국제공항에서 440km의 거리에, 중국주요도시에서 830km 떨어져 있으며 일본 주요도시에서는 820km 거리로 항공기 이용시 최대 이용시간은 3시간 정도로 중국과 일본 관광객을 유치하기에 접근성이 용이하다고 볼 수 있다.

한 겨울인 2월을 제외하고는 최저기온이 영하로 내려가지 않으며 연평균 16°C의 온난한 기후를 가지고 있으며, 사계절이 뚜렷한 계절성기후로 장마와 태풍의 영향을 받는 여름철 강수량이 연강수량의 50~60%정도로 집중되며, 최대풍속 12.7m/s와 순간 최대풍속 22.5m/s로 전형적인 섬기후의 특성을 보여준다.

신화역사공원 프로젝트는 제주특별자치도 서귀포시 대정읍 서광리 일대에 제주국제자유도시개발센터(JDC)에서 제주의 신화를 주제로 한 테마공원을 조성하는 대규모 프로젝트로 3,985,601m²(약121만평) 부지에 호텔, 테마파크, 콘도 등의 복합리조트시설이 들어서는 개발사업이다.

2012년에 전체 사업부지의 도로, 상·하수도, 전기 등의 인프라 공사가 JDC에 의해 공사 완료되었으며, 민간부동산개발회사에서 전체 4개 사업부지중 3개의 부지를 매입하여, 2014년부터 민간사업자가 호텔건축을 시작으로 콘도미니엄공사, 테마파크를 조성중이며 일부시설은 운영중에 있다.

전국 최초로 조성되는 복합리조트 개발사업이면서 제주도에 투자되는 민간개발사업 중 유례를 찾아 볼 수 없을 정도의 대규모 사업으로 2021년 까지 총사업비 약 3조 2천억 정도가 투자 될 예정이다. 이로 인해 제주지역경제에 여러 산업에 다양한 영향을 미쳤을 것으로 추정되고 있는데, 그 중에서도 가장 직접적인 영향을 받은 산업분야는 건설부분일 것이다. 2014년부터 2017년까지 약 4년간 1조 5천억 규모의 건설 자금이 제주도내에 들어왔는데, 대표계약자인 대기업 건설사와 제주도내 중소건설사들이 공동수급체를 구성하여 호텔, 테마파크, 콘도미니엄 공사 등을 수주하였으며, 잔여 공사에 대해서도 공동도급 형태로 진행될 예정이다.

<표 4> 신화역사공원 주요시설내용¹¹⁾

구 분	면적(m ²)	비율(%)	주요시설내용
A지구	895,984.8	22.5%	세계 신화를 주제로 한 월드테마파크 및 숙박시설 등 복합리조트
R지구	1,025,715.4	25.7%	동양의 대표적 도시의 역사, 문화를 테마로 한 테마 스트리트 및 휴양리조트
H지구	597,928.3	15.0%	식음문화 테마관 및 유로피안 스타일의 테마스트리트 및 휴양리조트
J지구	1,465,972.9	36.8%	신화적 요소와 역사적 요소가 결합된 주제공원 항공 및 우주에 대한 교육/체험의 장을 제공하는 항공우주박물관, 숙박시설 등
합 계	3,985,601.4	100.0%	

천혜의 자연 환경과 제주를 포함한 해양문화권의 신화를 접목하고 동·서양의 신화와 역사를 주제로 하여 유·무형의 잠재자원을 활용한 세계적 수준의 복합리조트의 조성을 통해 제주의 지역문화와 지역주민의 적극적 참여가 융합된 테마파크 조성으로 각종 산업에 파급효과를 유발하여 지역경제 발전에 기여를 기대하고 있다. 신화역사공원의 사업기간은 2006년 12월 26일부터 시작하여 2021년 12월 31일 까지로 추진경위와 일정은 <표 5>와 같다.

11) 제주국제자유도시개발센터, 2018, 신화역사공원조성사업 개발사업시행승인 변경신청 서상 자료

<표 5> 신화역사공원 사업추진 현황

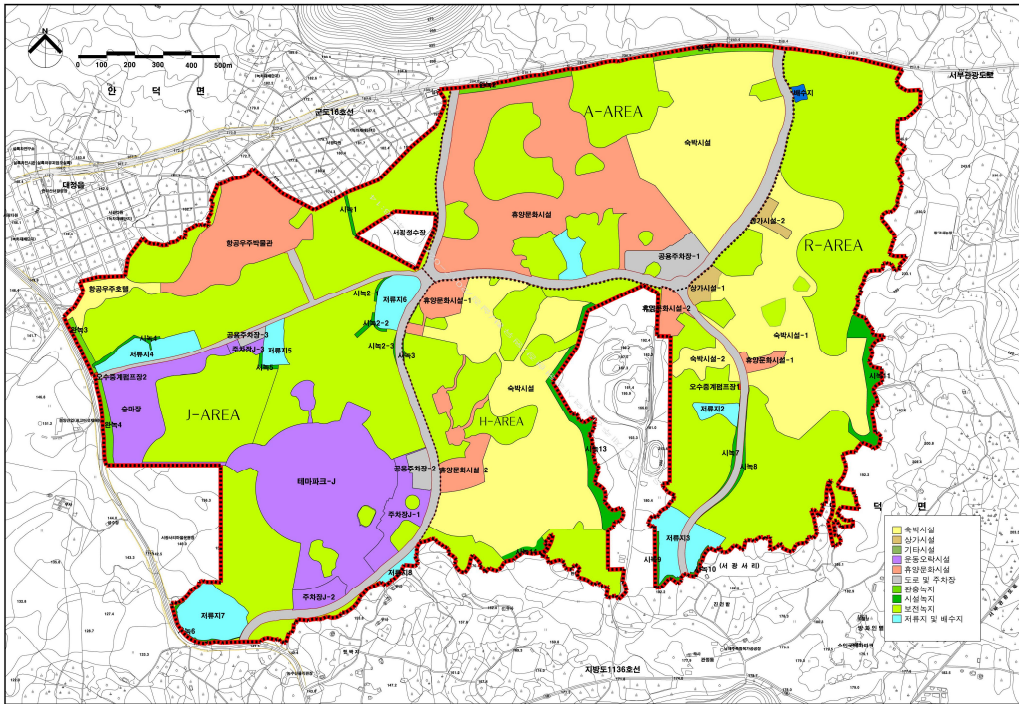
2006. 12. 26	개발사업시행승인(제주특별자치도고시 제2006-61호)
2007. 12. 21	부지조성공사 착공식
2012. 3. 31	부지조성공사 준공
2013. 8. 14	A, R, H지구 MOA 체결(홍콩란딩국제발전유한공사)
2013. 9. 30	A, R, H지구 사업협약 체결
2013. 10. 25	A, R, H지구 토지매매계약 체결(람정제주개발)
2014. 5. 26	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2014-84호)
2014. 11. 27	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2014-163호)
2014. 12. 24	A, R지구 건축허가
2015. 2. 12	A지구 건축공사 착공
2015. 8. 05	R지구 건축공사 착공
2015. 8. 07	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2015-110호)
2016. 6. 08	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2016-141호)
2016. 8. 29	R지구 휴양문화시설-1 및 H지구 휴양문화시설-2 건축허가
2017. 2. 27	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2017-62호)
2017. 1. 27	R지구 숙박시설-1 사용승인
2017. 5. 25	R지구 상가시설-1 건축허가
2017. 6. 13	H지구 숙박시설 건축허가
2017. 7. 31	A지구 휴양문화시설 임시 사용승인(1단계)
2017. 9. 28	개발사업시행승인(변경) 고시(제주특별자치도고시 제2017-298호)
2017. 8. 18	R지구 휴양문화시설-1 및 H지구 휴양문화시설-2 사용승인
2017. 12. 05	A지구 숙박시설 임시 사용승인(1단계)
2018. 4. 27	개발사업시행승인(변경)
2018. 6. 29	A지구 숙박시설 임시 사용승인(위터파크)
2018. 7. 02	개발사업시행승인(변경)
2018. 7. 06	R지구 상가시설-1 사용승인

신화역사공원 조성사업은 제주에 예부터 전해 내려오는 신화를 발굴해 내어 이를 토대로 테마공원을 조성하는 사업이다. 신화역사공원 조성방향에 대해 제언을 한 인문학 관점의 연구논문이 있다.

홍준서, 이승용(2016)은 제주도를 천혜의 자연경관과 제주만의 특색있는 문화를 바탕으로 국제적 위상을 가지고 있는 국제자유도시라 말하며 제주국제자유도시개발센터(JDC)에서 개발 준비중인 다양한 사업들이 제주만의 특색을 반영하지 못하고 차별적 콘텐츠를 가지고 있지 못하다고 지적하며, 제주만의 문화와 스토리로 세계무대에 제주를 알릴 수 있는 신화역사공원 조성방향을 제안한다. 제주의 대표적 신화인 설문대 할망 신화와 월계 진좌수 전설을 소개하며 제주만의 특색있는 신화를 담을 것을 주문하면서도 타문화권 방문자의 공유가 용이하도록 동시대적 레토릭 연구가 선행 되어야 한다고 주장한다.

성수현, 우동우(2015)는 신화역사공원은 지역정체성을 기반으로 하여 신화관련 콘텐츠를 활성화하고 강화해야 한다고 말한다. 제주신화를 세심하게 다듬어서 콘텐츠화 하고 스토리텔링을 완성도 있게 구축을 강조하며, 세계신화문화 연구주체의 역할을 할 전문가 양성의 필요성도 강조한다. ‘설문대할망과 오백장군’과 같은 설화를 스토리텔링 전시기법을 제시하였고, 문화축제와 다양한 예술장르를 활용을 제안하였다.

<그림 1> 신화역사공원 토지이용계획도¹²⁾



<표 6> 신화역사공원 총 투자비(예정)¹³⁾

구 분		투 자 비(백만원)	구 성 비	비 고
합 계	합계	3,164,555	100.00%	
부지조성비	소계	180,225	5.70%	
보상비	소계	46,764	1.48%	공공부분
	보상부대비	45,811	1.45%	
	보상부대비	953	0.03%	
조사 설계비	소계	7,899	0.25%	
	조사설계비	5,310	0.17%	
	감리비	2,589	0.08%	
기반시설공사비		92,056	2.91%	
부대비	소계	33,506	1.06%	
	부담금	30,676	0.97%	
	일반관리비	2,830	0.09%	
사업비	소계	2,984,330	94.30%	
A, R, H 지구 (부지매입비 제외)		2,608,774	82.43%	민간부분
J지구		375,556	11.86%	공공부분

12) 제주국제자유도시개발센터, 2018, 신화역사공원조성사업 개발사업시행승인 변경신청서상 자료

13) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

2) 민간개발사업 공동수급체 사례

호텔, 테마파크, 콘도, MICE, 카지노, 면세점, 각종 리테일과 식음시설이 들어서는 신화역사공원 개발사업은 JDC(제주국제자유도시개발센터)에서 최초 사업이 추진되어 단지 개발을 하였으며, 대규모 외국자본이 투입되는 국내 최초의 복합 리조트 개발사업이다. 제주특별자치도 서귀포시 안덕면 서광리 일원에 세계적인 수준의 복합리조트를 조성하여 제주관광산업의 발전과 관광시장 규모를 확대시키고 제주도로 방문하는 국내관광객과 중국을 비롯한 외국인 관광객의 증가추세에 발맞춰 제주의 특색을 담은 관광단지 개발을 하는 것을 추진 목표로 하고 있다.

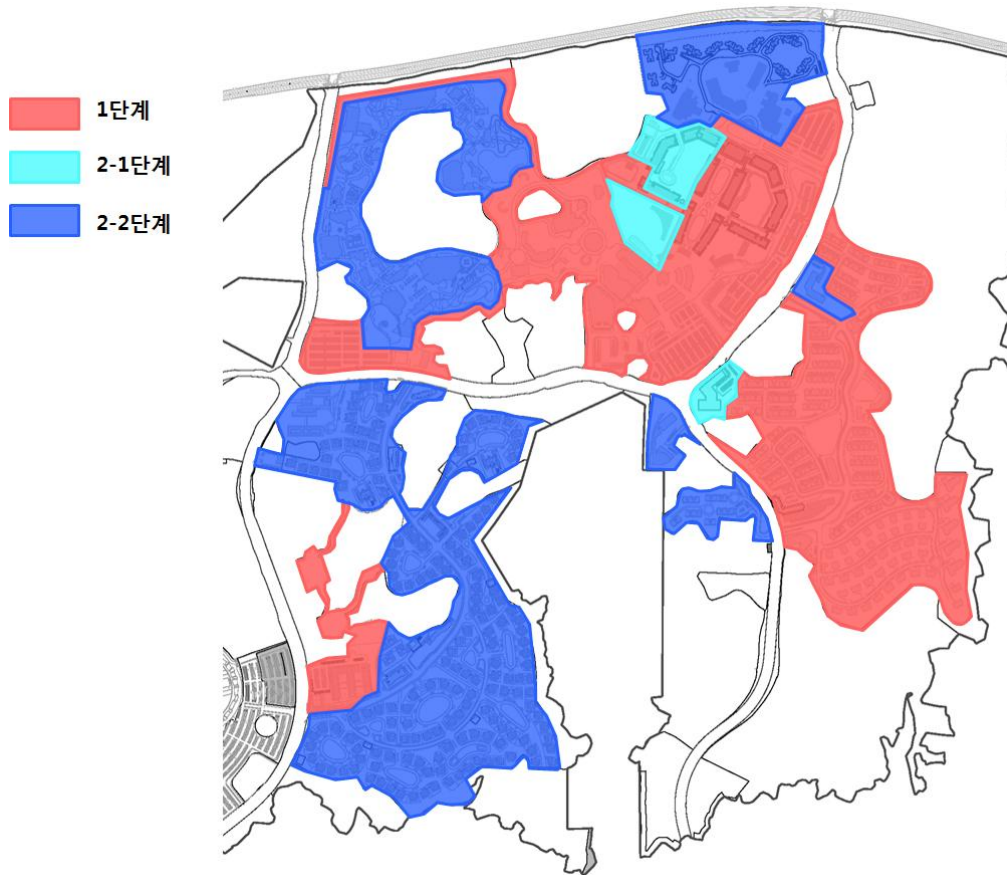
신화역사공원 개발은 단계별로 사업을 추진하고 있다. 1단계로 A지구 호텔, MICE, 면세점, 테마파크와 같은 복합리조트 시설과 R지구의 휴양콘도미니엄 공사를 시행하여 2017년 하반기에 임시사용승인 받고 운영을 하고 있다. 2-1단계 공사로 A지구 호텔 일부와 R지구 상가시설-1의 공사를 추진하였고 현재 사용승인을 받고 운영중에 있다. 앞으로 추진하게 될 2-2단계의 사업은 A지구의 6성급 빌라형 호텔, R지구의 상가시설과 휴양콘도미니엄공사, H지구 휴양콘도미니엄공사와 휴양문화시설이 2021년까지 조성 완료를 목표로 하고 있다.

<그림 2> 신화역사공원 민간투자부분 단계별 일정 (A, R, H지구)¹⁴⁾

구분	내용	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
		상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
1단계	A지구 - 호텔 1단계 (1,326실) - YG타운, 테마파크 1단계 (3개존)														
	R지구 - 휴양콘도미니엄 (721실) - 휴양문화시설-1														
	H지구 - 휴양문화시설-2														
2-1 단계	A지구 - 호텔 2-1단계 (454실) - 워터파크														
	R지구 - 상가시설-1														
2-2 단계	A지구 - 호텔 2-2단계 (228실) - 테마파크 2단계 (5개존)														
	R지구 - 상가시설-2 - 휴양문화시설-2														
	H지구 - 휴양콘도미니엄 (181실) - 휴양문화시설-1														

14) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

<그림 3> 신화역사공원 단계별 추진계획도 (A, R, H지구)¹⁵⁾



신화역사공원개발사업은 전체 4개 지구(A, R, H, J지구)중 1개 지구(J지구)는 JDC에 의해 직접 개발되어지고 있으며, 나머지 3개 지구(A, R, H지구)는 Landing International 이라는 홍콩 소재의 기업에서 복합리조트 조성사업을 진행중에 있다. 2014년부터 현재까지 건설자금을 포함 약 1조 8천억원 이상을 투자하였고, 잔여 프로젝트의 추가개발로 건설부분에 대한 투자는 계속 진행되고 있다. 현재까지 공사 완료 후 운영되고 있는 지구별 대표 사업은 <표 7>과 같다.

15) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

<표 7> 사업추진 주체별 역할분담 계획¹⁶⁾

구 분	사업추진주체별 역할분담	사업주체
공공기관 투자	개발컨셉의 설정 및 통합 사업계획의 수립 개발사업시행 인허가 J지구 세부시설 개발 및 관리·운영 주도	제주국제자유도시개발센터 (JDC)
민간기업 투자	A, R, H지구 개별시설 개발 및 관리·운영	외국인 투자기업 (Landing International)

A지구내 호텔 공사는 대지면적 249,433m², 건축연면적 194,779m²으로 공사금액은 약 5,150억원 정도의 규모를 가지고 있으며 허가완료 된 전체 2,038실 중 현재 1,326실에 대해 사용승인을 받고 운영중에 있다.

호텔 내 부대시설로는 카지노, MICE, 면세점과 각종 식음시설 등이 있으며, 제주관광공사(JTO)에서 운영중인 외국인 전용 면세점이 입점 운영중에 있다. 호텔 건축공사는 2016년 1월에 공사에 착수하여 2018년 8월에 1단계 공사에 대한 사용승인 받고 운영중이며, 나머지 712실은 순차적으로 착공하여 2021까지 모든 공사를 완료 후 운영 할 계획에 있다.

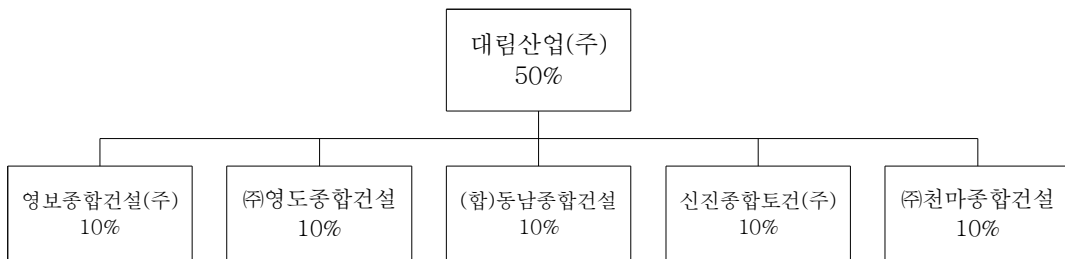
16) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

<표 8> A지구 토지이용계획표¹⁷⁾

구 분	세부시설지구명	면적 (㎡)	구성비 (%)	
A 지구	숙박시설	249,432.9	6.258	
	휴양문화시설	279,753.7	7.019	
	공공편익시설	도 로	82,235.6	2.063
		공용주차장	27,422.6	0.688
		저류지	11,827.0	0.297
		소 계	121,485.2	3.048
	녹 지	완충녹지	19,021.1	0.477
		보전녹지	226,291.9	5.678
		소 계	245,313.0	6.155
	합 계		895,984.8	22.480

A지구 호텔 조성공사는 대림산업이 지분율 50%로 도내 지역업체 5개사와 공동수급체를 구성하여 프로젝트를 완료하였다. A지구 호텔공사 공동수급체 구조는 아래와 같다.

<그림 4> A지구 호텔공사 공동수급체 구조도



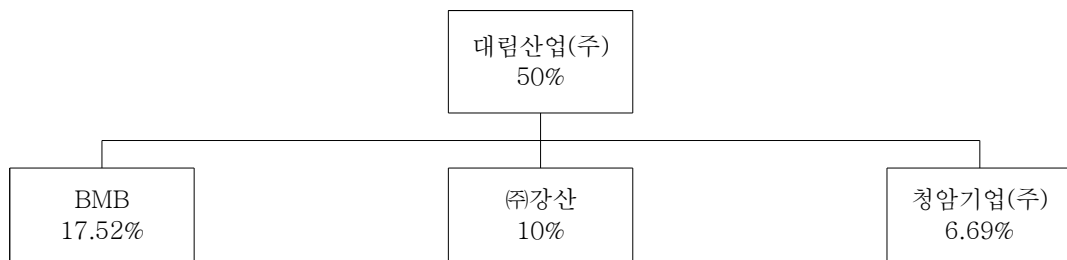
A지구내 테마파크 공사는 세계 신화를 주제로 한 월드테마파크 조성을 목표로 사업을 추진중에 있다. 전체 7개 Zoning중 3개 Zoning에 대한 테마파크 공사가 완료 되어 운영중에 있으며, 나머지 4개 Zoning에 대해서는 세계 유수의 영화제작사와 협업하여 테마파크를 조성하는 계획을 가지고 있다.

17) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

테마파크 전체 대지면적은 279,753㎡이며, 건축 연면적은 26,531㎡으로 공사금액 약 3,047억원으로 2016년 4월 공사 착수되어 2017년 7월에 1단계 공사에 대한 사용승인을 득하여 23개동의 건물에 11개 종류의 Attraction(놀이시설)을 설치하여 운영중에 있다. 그 외 부대시설로는 국내 엔터테인먼트 그룹 계열사인 YG Foods와 협업하여 YG Town을 조성 음식과 엔터를 즐기는 있는 시설들이 입점해 있다.

A지구 테마파크 프로젝트는 현대건설이 대표사로 참여 지분율 65.79%로 3개의 도내 지역업체와 공동 수급체를 구성하여 프로젝트를 수행하였다. 테마파크는 특수한 공사 종류가 많아서 도내 지역업체 참여 비율이 상대적으로 낮다. A지구 테마파크공사 공동수급체 구조도는 아래와 같다.

<그림 5> A지구 테마파크공사 공동수급체 구조도



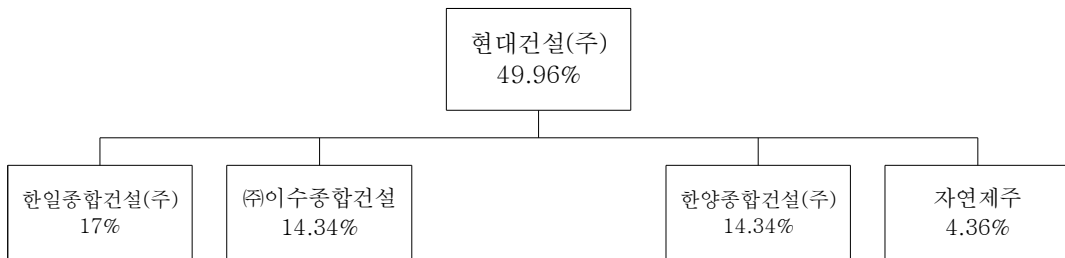
R지구 휴양콘도미니엄과 휴양문화시설은 공사금액 약 3,047억원으로 대지면적 230,106㎡, 건축연면적 134,257㎡으로 연립형 콘도 42개동 658실, 빌라형 콘도 47개동 63실과 기숙사 177실의 규모로 2015년 8월 착공하여 현재 1단계 공사 완료 후 운영중에 있다.

<표 9> R지구 토지이용계획표¹⁸⁾

구 분	세부시설지구명	면적 (㎡)	구성비 (%)	
R 지구	숙박시설	248,641.5	6.238	
	상가시설	17,553.2	0.440	
	휴양문화시설	19,834.8	0.498	
	공공편익시설	도 로	29,640.6	0.744
		저류지	41,005.2	1.029
		배수지	2,451.4	0.062
		오수중계펌프장1	195.4	0.005
		소 계	73,292.6	1.840
	녹 지	시설녹지	30,749.1	0.772
		보전녹지	635,644.2	15.949
		소 계	666,393.3	16.721
	합 계		1,025,715.4	25.737

R지구 휴양콘도미니엄, 휴양문화시설은 현대건설이 대표사로 참여 지분을 49.96%로 4개의 도내 지역업체와 공동수급체를 구성하여 프로젝트를 수행하였다. R지구 휴양콘도미니엄, 휴양문화시설공사 공동수급체 구조도는 아래와 같다.

<그림 6> R지구 휴양콘도미니엄, 휴양문화시설공사 공동수급체 구조도



18) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

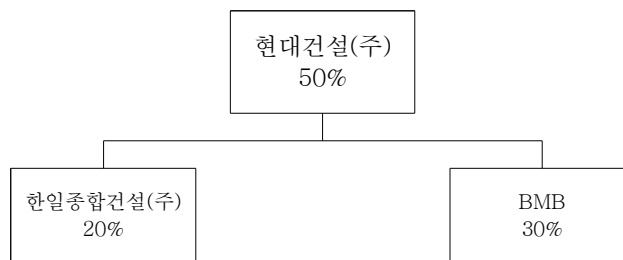
H지구 휴양문화시설 공사는 현대건설이 대표사로 공사금액 약 348억원에 대지면적 34,392㎡와 건축연면적 17,965㎡의 규모로 문화집회시설, 상점, 기숙사 등의 시설이 있다. 2016년 11월 공사 착수하여 2017년 8월 완공되었다.

<표 10> H지구 토지이용계획표¹⁹⁾

구분	세부시설지구명	면적 (㎡)	구성비 (%)	
H 지구	숙박시설	288,086.8	7.228	
	휴양문화시설	54,891.6	1.377	
	공공편익시설	도로	1,331.2	0.033
	녹지	시설녹지	29,844.1	0.749
		보전녹지	223,774.6	5.614
		소계	253,618.7	6.364
합계		597,928.3	15.002	

현대건설 지분 참여율이 50%와 도내 지역업체 2개사가 공동 수급체로 참여했다. H지구 휴양문화시설공사 공동수급체 구조도는 아래와 같다.

<그림 7> H지구 휴양문화시설공사 공동수급체 구조도



J지구는 제주국제자유도시개발센터에서 직접 개발을 하고 있으며, 항공 및 우

19) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

주에 대한 교육과 체험의 장을 제공하는 항공우주박물관과 객실수 110실의 항공 우주호텔이라는 숙박시설을 운영중에 있다. 건축면적은 64,765㎡이며, 연면적은 87,885㎡로 조성되었다. 잔여 부지에서는 신화 그리고 역사적 요소가 결합된 주제공원을 계획중에 있다. J지구의 토지이용계획은 아래의 표와 같다.

<표 11> J지구 토지이용계획표²⁰⁾

구 분	세부시설지구명	면적 (㎡)	구성비 (%)	
J 지구	운동오락시설	테마파크-J	275,462.3	6.911
		승마장	73,802.7	1.852
		소 계	349,265.0	8.763
	공공편익시설	도 로	74,444.8	1.868
		주차장	13,157.2	0.330
		저류지	99,886.3	2.506
		오수중계펌프장2	94.9	0.002
		소 계	187,583.2	4.706
	녹 지	완충녹지	13,697.5	0.344
		시설녹지	11,622.6	0.291
		보전녹지	770,654.4	19.336
		소 계	795,974.5	19.971
	숙박시설	항공우주호텔	21,309.8	0.535
	휴양문화시설	항공우주박물관	111,840.4	2.806
	합 계		1,465,972.9	36.781

신화역사공원 개발사업으로 인한 제주도내 지역경제에 생산 및 이와 연관관계를 맺고 있는 다른 산업부문의 생산증가가 예상되는데, 생산유발액은 건축기간 중 총 4조 1,278억원과 운영기간 중 매년 약 2조 237억원으로 추정된다. 이 사업의 진행으로 유발되는 최종 수요증가와 관련된 산업부문의 부가가치에 미치는 과급효과를 금액으로 환산해 보면 건축 기간중 총 1조 2,920억원과 운영기간 중 매년 7,267억원으로 추정된다. 고용 유발효과를 추정해보면, 취업 유발인원은 건축기간 중 총 27,065명과 운영기간 중 매년 약 27,045명으로 추정된다.

20) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

<표 12> 신화역사공원 개발사업에 따른 제주지역경제 파급효과²¹⁾

유발계수				파급효과	건설단계 (건축기간)	운영단계 (연간)
구분	생산	부가가치	고용			
건설	2.222	0.695	14.574	생산가치	41,278억원	20,237억원
운영	2.042	0.733	27.294			
투입변수	총투자비 (토지비제외)		3조1,645 억원	부가가치	12,920억원	7,267억원
	매출액 (2019)		9,909억원			

신화역사공원 개발사업은 면적과 투자규모 등에서 국내 최대의 복합리조트 조성사업이다. 사업이 진행됨에 따라 지역주민 고용과 도내 건설업체 참여 등의 효과가 발생할 것으로 예상된다. 신화역사공원의 개발사업이 완료 되어 본격적인 운영으로 들어갔을 때 전체 지구 중 민간사업시행 부분의 전체 고용기회 인원이 6,500명 정도로 예상하고 있다.

<표 13> 신화역사공원 개발사업 완료 후 예상 고용인원(민간사업자)²²⁾

구분	예상 고용인원 (명)
호텔 등	약 3,200
카지노	약 1,700
어트랙션	약 1,600
합계	약 6,500

21) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

22) <그림 1>과 참고자료 출처 동일

신화역사공원 개발사업은 지역주민 상생협약을 위해 지역주민 우선 고용보장 뿐만이 아니라 공사단계 비롯하여 운영단계에서 다양한 그룹의 지역 참여를 적극 참여하도록 유도하고 있다. 지역의 젊은 인재들을 발탁하여 싱가포르, 중국내 유수의 대규모 관광사업지에 파견하여 선진 관광산업에 대해 직접 체험하는 프로그램을 운영을 진행하고 있다. 이로 인해 지역 인재들에게 사업기회와 고용, 교육훈련 및 개발의 기회를 제공함으로써 지역경제에 직·간접 효과를 유발할 것으로 예상된다.

지역주민 참여를 위해 제주도내 여러 대학과의 산학협력을 통해 자격을 갖춘 학생들을 고용하고 자기개발 기회를 제공하고 있다. 호텔, 카지노, MICE 운영에 적합한 자격이나 경력을 보유한 지역주민을 분야별로 전체 인원의 80%이상 고용 계획하고 있다²³⁾.

복합리조트의 고용 분야에는 인사, 재무, 회계, 호텔 및 식음, 운영, 고객서비스, 영업, 마케팅, 테마파크 기획·운영, 워터파크 기획·운영, 휘트니스 및 레포츠, 엔터테인먼트 기획·운영, 카지노 마케팅·운영, 시설 관리 등 다양한 분야에서 고용이 예상된다. 관련 업종에 전문가를 양성하기 위해서 도내 대학의 상경계열, 어문계열, 사회과학, 관광경영·개발, 호텔경영학, 식품영양학, 카지노 경영학, 공학과 등의 산학협력을 통해 도내 다수의 관광산업 분야 전문가 양성 효과가 예상된다.

신화역사공원 개발사업에서는 공사단계에서 실시설계 및 감리, 건설공사에서 제주 지역업체가 참여할 수 있도록 개별법령에서 참여를 유도하고 있는데, 당해 사업 개발사업시행승인 고시에서도 전체 공정에 따라 특수공정을 제외하고 전체 공사의 50%이상을 지역업체에 우선권을 부여하도록 명시했다.

제3절. 제주도 관광개발계획 추진 역사와 배경²⁴⁾

우리나라 지역내총생산(GRDP)의 약 19%와 200만명 이상의 인구가 종사하는

23) 제주특별자치도 개발사업시행승인등에 관한 조례, 제 26조(고용계획서의 작성)에 따라 지역주민 고용 계획함.

24) 국가기록원, <http://www.archives.go.kr>

건설업은 수도권과 지역경제의 파급효과가 매우 큰 산업이다. 천혜의 자연경관과 깨끗한 환경을 가지고 있는 제주특별자치도는 여타 지역과 비교해 관광산업이 지역경제에 기여하는 역할이 매우 크다. 중앙정부나 제주도정에서는 1960년대 이후 「제주도종합개발계획」에서 관광산업을 중심으로 한 지역개발로 인해, 도시 인프라 건설이 방향이 정부에서 추진하는 지역별 관광지구를 거점으로 개발되었다.

<표 14> 2017년 제주특별자치도 지역소득 주요지표²⁵⁾

구분	구분	제주지역	전국	
	제주지역 일반지표 (2017년 기준)	인구 (만명)	69.1	5,147
면적 (km ²)		1,848(1.7)	110,210	
GRDP (조원)		18.0 (1.0)	1,731.5	
1인당 GRDP (천원)		28,420 (84.4)	33,657	
산업구조		농림어업	11.7	2.2
		제조업	3.4	30.5
	건설업	12.8	6.0	
	서비스업	69.6	59.1	

제주도의 관광개발은 제주 경제의 고도성장을 이루기 위한 전략적인 역할을 해왔다. 관광산업의 개발을 위해서는 관광 인프라가 필요했으며, 관광객을 받아들이고 수용하기 위한 건설산업이 우선적으로 활성화 되었다. 건설산업의 발전은 각종 산업으로 파급효과가 컸는데, 건설을 위한 각종 자재의 생산과 운반 그에 따른 중장비 산업의 발달 그리고 고용에 미치는 영향까지 제주 경제를 활성화 시키는 큰 역할을 해왔다.

25) 제주도청홈페이지, <https://www.jeju.go.kr>

<표 15> 2017년 제주특별자치도 경제성장률

	구 분	제주지역		전국	
		2016	2017	2017	
경제성장률 (2017년기준), 단위:%	경제성장률		7.3	4.9	3.2
	생산	농림어업	-0.3	2.1	0.3
		제조업	7.6	1.6	4.4
		건설업	21.1	16.3	7.5
		서비스업	6.1	3.7	2.3
	지출	민간소비	4.7	3.7	2.6
		정부소비	3.5	8.2	3.3
		건설투자	18.6	13.9	6.1
		설비투자	5.8	2.6	14.8

제주도는 1946년 8월에 전라남도로부터 별도의 행정구역으로 분리되어 제주도 단독의 경제가 성립되었다. 산업기반이 없었던 제주도는 1950년대에 들어서서도 지역경제가 꺾였었고 후진성을 탈피하지 못하고 있었다. 당시 제주지역 1인당 GRDP가 80달러 정도로 낙후된 지역경제 상황이었다.

<표 16> 관광객 내도현황²⁶⁾

구 분		2016년	2017년	증감율(%)
내국인 (목적별)	레저스포츠	1,579	1,529	-3.2
	회의 및 업무	1,072	1,101	2.7
	휴양 및 관람	8,739	9,963	14.0
	친지방문	489	569	16.3
	교육여행	242	243	0.3
	기타방문	125	116	-7.9
	소 계	12,249	13,522	10.4
외국인	일 본	48	55	15.3
	중화권	3,144	825	-74%
	동남아시아	220	154	-39%
	기타 아시아권	46	49	5.8
	미국	33	32	-2.8
	기타 서구권	109	113	3.1
	소 계	3,603	1,230	-65.8
합 계		15,852	14,753	-6.9

지역경제의 규모는 그 지역의 면적이나 인구의 수와 증가율에 따라 나타낼 수가 있는데, 1940년대 당시 제주지역의 인구는 약 28만명 정도로 소규모 경제규모를 가지고 있었다. 제주도는 지하자원과 같은 부존자원이 전무한 상태였으나, 화산섬 특유의 아름다운 경관과 인문자원은 풍부한 편이었다. 또한, 육지부와는 달리 제주도는 흐르는 강이 없고 그나마 존재하는 하천의 대부분이 건천이라 공업용지로의 입지 조건상 열악한 상황이었으며, 전력, 통신, 운송 등의 인프라와 섬이라는 고립된 환경으로 배후시장이 미흡한 상태였다.

26) 제주특별자치도 관광협회, <http://visitjeju.or.kr/>

당시 제주경제는 농업과 같은 1차산업 비중이 85% 이상을 차지할 정도로 전통 경제사회의 특징을 가지고 있었으며, 관습이 지배하는 사회를 탈피하질 못하고 있었다. 이에 더해, 1948년 발발한 4·3으로 인한 사회·경제적 충격과 1954년까지의 한라산 입산금지 조치는 제주지역경제를 더욱더 피폐하게 만들어 갔다.

정부는 1960년대 이후 특색 있는 제주도 관광 개발을 위하여 1964년에 6차례에 걸친 「제주도건설종합계획」을 수립하고 관광개발을 위한 도로와 같은 인프라 개발과 관광지 지정 등의 사업을 추진하며 적극적으로 제주도 관광개발을 추진하게 된다. 1963년에 지정된 「국토건설종합계획법」에 따라 수립된 「국토건설종합계획」으로 제주도를 권역별로 계획하였고, 다음 해인 1964년 「제주도건설종합계획」을 수립하게 된다. 제주도 건설종합계획은 제주시, 한라산, 서귀포, 성산, 대정 등 5개 지역을 관광거점으로 개발하고, 부수적으로 서귀포는 종합공업지로 한림, 대정, 성산은 수산 및 축산가공 공업지로 조성하도록 계획되었다. 1966년에는 건설부가 제주도를 「국토건설종합계획」상의 특정지역으로 지정함으로써 중앙정부의 지원을 강화하는 근거를 마련하였으며, 1967년에는 제주공항을 국제공항으로 승격시키고 「국토종합계획법」에 의해 건설부가 주관이 되어 1차 산업, 관광, 수자원 개발, 교통시설 확충 등을 위한 기초조사를 실시하였다.

1970년대에는 건설부가 수립한 제1차 「국토종합개발계획」의 권역별 계획에 따라 10년을 계획기간으로 하는 최초의 도로계획이 1971년에 수립되고 이에 따라 중문관광단지 개발계획이 착수 되었으며, 관광단지개발 첫 번째 사업으로 교통부 공고 제 98호에 따라 1971년 5월 교통부는 중문단지 일대 약 12,444,300m²를 관광지로 지정하고 공고하였다. 1972년 2월에는 대통령이 「제주도종합개발계획」수립을 지시하였으며, 1973년에는 국제수준의 관광지를 조성한다는 목표로 중문관광단지를 중심으로 본격적인 제주도 개발이 추진되었다. 1973년 2월에 청와대 개발기획단에서 「제주도 관광종합개발계획」²⁷⁾을 수립하고 1974년 8월 청와대에서 주관한 정부연석회의에서 한국관광공사가 중문관광단지 개발을 시행하도록 결정되어, 그해 12월에 한국관광공사에서 「중문지구 관광종합개발 기본계

27) 1970년대에 제주도관광종합개발계획은 중문관광단지개발, 제주시·서귀포시 등 도시관광지개발, 함덕·협재 등의 해안관광지개발, 성판악·어리목·영실지구 등의 산악관광지 개발 조성계획을 담고 있다.

획」이 수립되었으며, 1975년 1월 건설부에서 「제주도 특정지역 관광종합개발계획」²⁸⁾을 공고하기에 이르렀다. 1977년 12월 중문 50만평에 대해 「중문관광단지 종합개발계획」이 수립되었고, 1978년 6월에 「중문관광단지 종합개발계획」이 교통부에서 승인되었다. 「중문관광단지 종합개발계획」은 제주도의 독특한 자연경관과 지리적 조건을 활용하여 국제적인 휴양지로 개발하고자 1978년부터 「제주도종합개발계획」에 의하여 단계별로 제주도 서귀포시 색달동, 중문동, 대포동 일대에 국내·외 관광객을 위한 국제수준의 관광단지를 조성하기 위해 수립되었는데, 7월부터 건설부가 진입도로 공사를 시작하는 등 토지매입 및 단지조성공사에 착수하였다. 12월에는 중문단지를 기존의 50만평에서 87만평으로 확대 개발하는 계획이 수립되어 1979년 8월 교통부에서 승인을 받게 된다.

1980년대 들어서는 1980년에 제정된 「특정지역종합개발촉진에관한특별조치법」에 의하여 제주도 등 특정지역의 개발을 위한 법적근거가 강화되었고, 1982년 「제주도관광종합개발계획」이 종료되자 국무총리실과 경제기획원이 주관하여 구성된 중앙조정실무반의 지휘 아래 제주도가 「제주도종합개발계획」을 수립하였다. 1985년 3월에는 「제주도 특정지역 종합개발계획」을 수립하고 중문단지를 2,871,000m²에서 3,727,000m²으로 확대하는 안이 공고되었다. 다음 해인 1986년 12월 1단계로 교통부가 2,211,000m² 계획을 승인하고 사업시행을 허가하였다. 그러나 1990년 다시 중문단지가 3,727,000m²에서 3,234,000m²으로 축소되는 내용을 담은 「제주도 특정지역 종합개발계획」으로 변경되었다. 그리고 1991년 6월 관광공사에서 2단계 동부지역 기본계획을 수립하게 된다.

1990년대 들어서는 1990년에 「정지역제주도종합개발계획」 상의 지표조정, 관광지구 시설보완, 관광지구 추가 지정 등을 실행하기 위한 「제1차 특정지역 제주도 종합개발계획」에 대해서 보완계획이 수립되었고, 특정지역 지정 기간이 만료됨에 따라 1992년부터 제주도는 특정지역 대상에서 제외되었다. 1991년 12월에는 건설부에서 다시 「제주도 개발특별법」을 제정·공포하여 제주도 개발에 대한 제도적 토대가 마련되었고, 1994년 6월에 제주도는 「제주도종합개발계획」을 확정·공고하였다. 1995년 9월에는 1단계(중부)지역 개발사업 변경 시행이 승인되

28) 1980년대 특정지역 제주도종합개발계획은 중문, 성산, 표선 등의 3개 관광단지와 함덕, 영실 등의 27개 관광지구를 개발하는 계획을 담고 있다.

고, 11월에 한국관광공사는 2단계(동부)지역 기본설계를 수립하였으며 다음 해 8월에 2단계(동부)지역 개발사업 시행을 승인받는다. 1996년 8월 개발면적과 천제연계곡 등 보전지역을 포함하여 총 개발면적을 3,562,000㎡로 변경하였다. 1997년에는 관광단지 및 관광지구의 사업추진상의 문제점 해결과 지역의 균형개발의 촉에 따른 보완계획도 수립하였다. 1998년부터는 그동안 구축된 관광인프라와 천혜의 자연을 바탕으로 21세기 세계경제의 개방화·자유화에 대응하여 사람·상품·자본의 자유로운 이동과 경제활동의 편의가 최대한 보장되는 국가개방거점 개발시 제주도민의 소득·복지를 향상시키기 위하여 「국제자유도시」 개발이 추진하게 됨에 따라, 제주국제도시개발센터가 「제주국제자유도시육성발전을 위한 종합개발계획」을 추진하게 된다. 2001년 「제주 국제자유도시 기본계획」이 11월에 확정됨에 따라 중문관광단지 사업기간이 2001년에서 2005년으로 연장되었다. 2002년 1월 26일에는 「제주 국제자유도시 특별법」의 전문과 범명이 변경되었고, 제주도는 2003년 2월에 「제주국제자유도시 종합계획」을 수립하고 각 분야별로 사업을 추진해 나가고 있다. 2006년 1월 11일에 드디어 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」이 제정되고, 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되었다. 제주도는 내륙관광개발과는 별도로 진행되며 특별자치도의 행정체계를 갖추고 있어 제주도의 관광개발계획은 특별법에 근거를 두고 계획되고 진행된다.

제주도는 2005년 7월 27일 제주도민을 대상으로 주민투표를 시행하여 도내 시·군을 폐지하고 제주도 단일의 광역자치 체제로 개편하였고, 행정안전부에서 제정된 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」으로 행정체제의 구축과 제주도의회의원 정수와 지역선거구가 확정되면서 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설립하게 되었다. 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들기 위해서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 법률 제 7849호」가 제정되어 2006년 7월 1일부터 시행되었다. 이 법률의 제정으로 자치경찰 장비의 종류 및 사용기준, 「제주특별자치도 소재 자율학교의 지정절차 및 운영 특례」와 국제고등학교의 설립절차 및 운영특례, 제주 투자진흥지구의 지정요건과 지정대상 등 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항 규정하게 되었다.

제주국제자유도시의 제주의 청정자연 환경의 특징을 살리며 관광, 의료, 교육,

청정 1차산업과 이에 기반한 첨단산업을 핵심산업으로 선정하여 집중 육성하는 전략을 추진하고 있으며, 제주국제자유도시개발센터(JDC)를 주축으로 하여 우선 추진 대상 대규모 개발사업인 '6대 핵심 프로젝트'와 '5대 전략 프로젝트'를 추진 목표로 설정하였다.

관광부문에서는 위락형 주제공원과 돌문화 공원 등의 건립 추진, 제주관광진흥기금의 조성, 영화와 드라마 세트장 등의 엔터테인먼트 분야의 제주 유치, 크루즈관광 활성화하고 해당 산업 육성을 목표로 하고 있다. 친환경농업을 육성하고 감귤거점산지유통센터 설립을 통해 청정자연 환경에 걸맞는 청정 1차산업 육성을 하고자 하며, 학교시설 확충과 교육 여건 개선하고 외국어 교육 및 외국 연수를 강화해 국제자유도시 위상에 걸맞는 교육을 통해 글로벌 인재 양성을 하고자 한다. 의료부문에서는 도내 요양전문병원 설립과 국내외 우수 의료기관을 유치하고자 하며, 첨단 과학분야에서는 첨단과학기술단지 조성하여 단지내 우수기업을 유치하며, 중소기업 지원시설인 제주벤처마루를 건설하여 지역내 중소기업과 소상공인을 지원하는 것도 국제자유도시 추진의 주요 사업내용이다.

<표 17> 제주국제자유도시 개발을 위한 6대 핵심 프로젝트

사업명	주요 내용
첨단과학 기술단지	생명공학, 정보통신 등 지식기반 첨단산업단지 조성
휴양형 주거단지	제주의 청정환경을 활용한 세계적 수준의 휴양주거단지 조성
신화역사공원	제주의 신화, 역사 등 문화적 소재를 주제로 한 테마파크 조성
서귀포 관광미항	서귀포항과 주변지역을 관광미항으로 정비·개발
헬스케어타운	휴양관광, 의료, 연구개발 등이 연계된 의료복합단지 조성
영어교육도시	해외유학 수요를 대체할 수 있는 정주형 영어교육 중심지로 개발

<표 18> 제주국제자유도시 개발을 위한 5대 전략 프로젝트

사업명	주요 내용
쇼핑 아울렛	국내외 유명브랜드 쇼핑센터 설립
생태공원	제주 자연환경 및 생태를 활용한 테마공원 조성
공항자유무역지역	물류산업 활성화를 위한 자유무역지역 조성
중문관광단지 확충	중문관광단지 상업시설 및 해양공원 추가 건설
제2첨단과학기술단지	IT·BT 관련 업체의 추가 입주수요에 대비

제4절. 선행연구 분석

김명수·윤영선(2002)은 MRIO (Multi-Reginal Input-Output) 모형을 이용하여 서울, 경남지역, 그 외 기타지역 나누어 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도가 시행하는 경우와 시행하지 않는 경우와 지역의무공동도급제만 시행하지 않은 경우를 가정하여 지역 경제에 미치는 영향을 분석 정량화 하였다. 지방건설산업 보호정책이 국가 전체적으로 미미한 효과가 나타났으나, 지역별로는 유발효과 차이가 있는 것으로 분석 되었다. 또한, 지역제한입찰제도가 지역의무공동도급제도보다 지역경제에 훨씬 중요한 역할을 한다고 말하며, 대표적인 지역건설산업 보호정책인 두 제도가 유지되어야 함을 주장하고 있다.

윤영선 외 (2001)는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 축소 혹은 폐지는 기초조사나 통계자료의 부재로 인해 실증적인 자료를 제시하지 못하고 있으나 지역내 수주가 대부분을 차지하고 있는 지역건설업체들의 상당한 타격을 예상하고 있다. 선진국의 사례를 제시하여 지역제한입찰제도나 지역의무공동도급제도와 같은 직접적이고 명시적인 입찰참여제한방식보다는 지역업체를 참여시 입찰금액에 인센티브를 주는 간접적인 중소기업육성정책의 점진적 도입의 필요

성을 제시한다.

이원희(2012)는 지방자치제의 발전을 위한 방편으로 지방계약제도상의 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 개선을 통해 지역업체를 보호해야 함을 주장하고 있다. 지역업체를 보호함으로써 지역경제 활성화를 도모 할 수 있으며, 이로 인해 지역균형발전에 이바지하고 각 지방의 특성을 가지는 지방자치제를 실현 할 수 있다고 주장한다. 국가계약제도와 지방계약제도의 차이점을 비교하여 지방계약제도 개편의 필요성을 강조하였다. 지방계약 사무의 국가동일 지위, 지자체의 기능적 차이, 지방자치단체의 세수입의 근원과 예산 조달의 차이를 비교하여 국가계약과의 개별적인 특성을 근거로 내세운다. WTO 정부조달협정으로 국제입찰 제약을 받지 않는 지방자치단체의 지역제한입찰제의 제한 금액 상향 조정과 지역의무공동도급제도의 금액 제한 폐지를 주장한다.

임의수 외 (2003)는 지역의무 공동도급 수주에 의한 공사현장 운영실태 연구에서 지역의무 공동도급이 지역건설 산업 활성화를 위한 제도로 보고 있으며, 지역업체와의 공동도급을 통해 시공 기술능력의 향상과 다양한 시공 경험을 쌓고, 위험분산, 기술능력의 상호 보완을 지역의무 공동도급 제도의 목적임을 강조한다. 또한, 지역건설 산업 활성화라는 명분을 앞세운 무조건적 공동도급제도의 개편과 확대 주장보다는 공동도급으로 시행된 실제 사례를 통해 문제점과 개선책을 제시하였으며, 입찰제도의 보완으로 보다 나은 지역의무 공동도급 운영시스템 구축이 결국 지역건설 산업 활성화에 기여할 수 있다고 보고 있다.

김명수(2011)는 국가의 건설산업은 고용을 비롯하여 타 산업에 유발하는 효과가 크다고 보고 있다. 지역의 건설산업으로 세수입을 비롯한 각종 분담금 등이 발생하여 지자체 제정에 기여하고 다시 건설산업 뿐만이 아니라 타 산업에 재투자 되는 효과를 얻어 지역생산에 이바지한다고 주장한다. 이러한 지역경제에 미치는 영향을 이유로 지역건설산업은 지켜져야 한다고 보고 있는데, 지역제한입찰과 지역의무공동도급제의 확대, PQ(입찰참가자격사전심사)시 지역가산점제의 존치가 지역건설산업 보호가 하나의 장치라고 말한다. 저자는 이 연구에서 국제협약으로 인한 양허하한선의 하향 설정을 상황을 전제로 하여 각 지역별로 받게 될 영향을 시장 변화율로 설정하여 상대적으로 취약한 지역을 비교 분석한 결과를 도출하였다. 서울이 지방에 비해 상대적으로 영향을 적게 받을 것으로 나타났

으며, 공동도급제 폐지로 인해 받게 될 시장 변화율이 가장 컸다. 이 연구는 과거 지역별 수주금액을 분석하여 양허하한제 하향조정의 지역별 영향을 분석했다는 의의가 있으나, 지역 상호간에 미칠 영향에 대한 분석이 없었다는 것이 한계점이다.

김명수(2003)는 공동도급제의 목적으로 공사수행능력 증대, 위험의 분산, 중소기업 보호·육성과 수주목성 달성으로 보고 있다. 그러나 현실적으로는 많은 문제점을 가지고 있어서 실효성에 대한 논쟁이 있음을 말한다. 건설시장의 변화와 제도의 변화로 인해 공동도급제의 존재에 위협을 받고 있음을 지적하며, 다방면에서의 실질적인 공동도급제의 문제점 분석과 대안을 제시했다는 데 의의가 있다.

이민주 외(2013)는 공동도급공사의 문제점으로 단순 수주를 위해 PQ심사와 지역업체우대제도를 이용하여 형식적인 공동수급체를 구성에 따른 부실화로 보고 있다. 대표사가 선 집행 후 참여사에 청구하는 원가집행 구조로 인해 미수금이 발생을 하게 되고 이로 인해 기업의 존폐위기로 물리는 것을 가장 큰 문제점으로 보고 있다. 저자는 이에 대한 해결책으로 참여업체의 사전 적정성평가를 통해 Risk를 미연해 방지하고, 공동수급표준협정서에 공동계좌를 개설 공동수급체의 원가 입금 지연을 방지하고 미수금 대납 구성원에 대한 인센티브 부여와 계속된 미납시 법적 조치 방안을 제시한다. 또한, 선진국에서 시행하고 있는 세부 운영 지침 확립 필요성을 제안하고 있다.

선행 연구에서는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제를 수립하게 된 목적의 정당성과 지역경제에 미치는 영향이 크다는 이유를 들어 제도 확대 주장과 자유경쟁원칙과 국제입찰규정에 위배되며, 제도적, 운영적 측면에서의 다양한 문제점을 내포하고 있어 폐지 혹은 축소해야 한다는 주장이 상존한다.

본 연구에서는 제주자치도에서 추진되는 민간 투자의 복합리조트개발사업이 지역경제에 미치는 영향을 분석 할 것이다. 제주자치도 조례에서 규정하는 지역 건설산업 활성화 촉진제도에 따라 대규모 민간개발사업에서 대기업과 공동수급체를 구성하는 도내지역건설업체의 시공능력평가액 변화를 활용 지역건설업에 대한 파급효과를 정량적으로 분석한다.

제Ⅲ장. 자료수집 및 모형

제1절. 자료수집

본 연구에서는 공동도급에 참여한 지역건설업체중 종합건설업 면허를 가진 7개 업체와 해당 7개 업체와 유사한 수준의 사업체들을 포함한 총 250개 시공능력평가자료를 가지고 분석한다. 시공능력평가는 대한건설협회와 전문건설협회에서 매년 등록 회원사의 수주금액, 경영상태, 기술투자금액과 기술인력수 등의 전반적인 기업평가 요소를 반영하여 시공능력평가액을 산출하여 공시한다.

종합건설업은 대한건설협회에서 회원사를 관리하며, 홈페이지(www.cak.or.kr)에 공시된 자료 중 공동도급 수행전과 후를 비교하기 위하여 본격적으로 공사가 시작된 2015년의 2개년 전인 2013년도 시공능력평가액 순위를 기준하여 2개년 단위로 2017년까지의 자료들 중 지역참여업체가 속한 집단의 전후 약 30개 업체를 포함한 250개 업체의(2개사는 종사자 등의 자료누락으로 제외시킴) 2개년도별 시공능력평가금액을 사용하여 비교분석 한다.

시공능력평가액은 공사실적평가액, 경영평가액, 기술능력평가액, 신인도평가액으로 나누어 건설사들의 기술능력과 경영능력 등의 세부적 항목으로 나누어 평가되며, 이렇게 종합적으로 산출된 시공능력평가액은 공공발주공사에 대한 입찰참여 자격과 낙찰 받는데 중요한 평가요인이 된다.

시공능력평가액은 각 항목의 산출액을 합산하여 산출되는데 항목들의 세부 산출 기준은 아래<표 4>와 같다. 본 연구의 종속변수인 시공능력평가액은 공사실적평가액과 경영평가액, 기술능력평가액의 합산에 신인도평가액의 가감을 통하여 결정된다. 공사실적평가액은 이전 3개년도의 공사실적액을 가중평균하여 계산하며, 직전년도에 대하여 가장 높은 0.4를 부여한다. 2개년도 전의 실적액에는 1/3의 가중치를 부여하고 3개년도 전의 실적액에는 4/15의 가중치를 부여한다. 경영평가액은 실질자본금에 차입금의존도, 이자보상비율, 자기자본비율 등의 평균평점을 곱하여 계산한다. 기술능력평가액은 기술자수와 기술자1인의 노동생산성,

최근 3개년도의 기술개발투자액을 통하여 계산한다.

<표 19> 시공능력평가액 산출방법²⁹⁾

구분	산출방법
시공능력평가액	공사실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도평가액
공사실적평가액	최근 3년 간의 해당 업종의 건설공사실적의 연차별 가중평균액=[(평가년도 이전 1차년도 공사실적액×1.2)+(평가년도 이전 2차년도 공사실적액×1)+(평가년도 이전 3차년도 공사실적액×0.8)] ÷ 3
경영평가액	경영평가액=실질자본금×경영평점×80/100
경영평점	경영평점=(차입금의존도평점+이자보상비율평점+자기자본비율평점+매출액순이익률평점+총자본회전율평점)÷5
기술능력평가액	기술능력생산액(전년도 동종 업계의 기술자 1인당 평균생산액×건설업자가 보유한 기술자 수×30/100)+(퇴직공제납입금×10)+최근 3년 간의 기술개발투자액

<표 20> 2013년도 공동수급체 참여 지역업체 시공능력평가액³⁰⁾

순위	상호	시공능력 평가액	공사실적 평가액	경영평가액	기술능력 평가액	신인도 평가액	기술자수
562	한일종합건설(주)	34,793	25,662	13,922	10,988	9,141	27
622	영보종합건설(주)	32,577	8,232	17,752	6,584	109	22
658	(합)동남종합건설	30,763	8,569	15,342	5,938	914	13
668	(주)영도종합건설	30,418	12,788	9,813	7,476	341	17
928	한양종합건설(주)	23,308	8,321	7,978	6,122	887	15
1241	신진종합토건(주)	18,194	4,405	8,776	4,602	411	12
1476	이수종합건설(주)	15,621	5,639	3,959	5,798	225	12

29) 대한건설협회, 2016, <http://www.cak.or.kr>

30) 대한건설협회, 2013, <http://www.cak.or.kr>

<표 20>은 공동수급체에 참여한 도내 7개 시공사의 시공능력평가액과 평가액을 산출하는 각종 평가 점수들을 보여준다. 참여 시공사는 시공능력평가 전국순위 562위부터 1476위까지 골고루 분포되어 있으며, 높은 순위의 시공사가 경영평가, 기술능력평가, 신인도 평가와 기술자 수에서 순위가 낮은 시공사에 비해 높은 전반적으로 높은 수준을 가지고 있음을 보여준다. 각 평가 항목별로 금액이 산출 되어 경영상태, 기술능력, 신인도 등의 기업 전반에 대한 평가가 이루어짐을 알 수 있다.

<표 21> 표본 기업의 연도별 지역별 분포

소재지	연도			Total
	2013	2015	2017	
서울	19	19	19	57
부산	17	17	17	51
대구	6	6	6	18
인천	8	8	8	24
광주	3	3	3	9
대전	2	2	2	6
울산	7	7	7	21
세종	4	4	4	12
강원	12	12	12	36
경기	27	27	27	81
충북	15	15	15	45
충남	16	16	16	48
전남	32	32	32	96
전북	15	15	15	45
경북	30	30	30	90
경남	21	21	21	63
제주	14	14	14	42
Total	248	248	248	744

<표 21>은 표본 건설 기업의 연도별, 지역별 기업 수이다. 분석에 사용된 전체 기업수는 연간 248개 기업이며, 3개년도 모두 248개의 표본으로 균형패널의 구조를 갖는다. 공동도급에 참여한 도내 7개 시공사와 유사한 시공능력평가액을 가진 기업들로 이루어진 표본에서 2013년 기준 전북, 경북 지역에 각각 32개 30개의

기업이 위치한다. 이어서 경기, 경남 지역에 20여 개의 기업이 위치한다. 수도권(서울, 인천, 경기)에 위치한 기업의 수는 총 54개 기업으로 경제 규모에 비하여 본 표본에 수도권 중소건설사는 많이 포함이 되지 않았다. 제주도의 기업수는 14개로 이 중 공동도급에 포함된 7개사를 제외하면 나머지 7개사가 직접적인 경쟁자이며, 가장 유사한 구조를 갖는다고 가정 할 수 있다.

제2절. 모형

본 연구에서는 DID(Differences in Differences)모형을 분석기법으로 사용하고 자 한다. DID모형은 정부에서 어떠한 정책을 실행하였을 때 어떠한 효과가 나타나는지에 대한 분석을 하는데 유용한 기법이다. 정책을 시행하기 전 시점과 정책 시행 후 시점의 단순한 차를 이용해서 효과를 분석하게 되면 외부에서 발생하는 다른 효과도 같이 나타나게 되는데, 이런 외생적 효과를 걸러내고 시행하는 정책의 순수한 효과만을 분석할 때 유용하게 활용할 수 있다.

제주자치도 조례에서 규정하는 공동수급체 제도의 혜택을 보는 지역업체들이 복합리조트 사업에 참여하면서 얻게 되는 효과를 분석할 때, 같은 집단에서만 시행 전·후의 효과를 비교한다면 시간의 흐름에 따른 다양한 경제여건의 변화 등 외생적 효과가 함께 반영되게 된다. 이런 외생적 효과를 상쇄시키기 위해 시간이 흐르더라도 정책이 변하지 않는 공동수급체 미참여 업체군을 도입한다.

위 내용을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta D_{i,t} + \mathbf{X}\boldsymbol{\gamma} + \mu_i + \tau_t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

식 (1)에서, $Y_{i,t}$ 는 종속변수로 시공능력평가액의 로그 값을, $D_{i,t}$ 는 공동도급 참여여부로 참여하는 경우 1의 값을 갖고, 참여하지 않는 경우 0의 값을 갖는다. DID 모형과 시공능력평가액의 정의에 따라 2013년, 2015년에는 모든 기업의 $D_{i,t}$ 값이 0의 값을 갖고, 2017년에는 공동도급에 참여하는 기업이 1의 값을 나머지

기업이 0의 값을 갖는다. X 는 통제변수이며 본 연구에서는 로그 기술자수와 시
도수준의 로그 인구를 포함한다. μ_i 는 모형에서 나타나지 않는 각 기업의 이질
적 특징을 설명하는 기업 고정효과이며, τ_t 는 2013년, 2015년, 2017년의 시간 고
정효과를 의미한다.

모든 표본이 2013년도에 크게 다르지 않음을 가정하고 공동도급 참여여부에
따라 대표적 기업을 각각 1개씩 선택하면, 공동도급에 참여하는 기업(기업1)과
참여하지 않는 기업(기업2)의 식은 아래와 같다.

$$E[Y_{1,13}] = \alpha + \mu_1 + \tau_{13} \quad (2)$$

$$E[Y_{2,13}] = \alpha + \mu_2 + \tau_{13} \quad (3)$$

그리고 공동도급이 시작된 이후 2017년의 시공능력평가에 대하여 두 기업의
식은 아래와 같다.

$$E[Y_{1,17}] = \alpha + \beta + \mu_1 + \tau_{17} \quad (4)$$

$$E[Y_{2,17}] = \alpha + \mu_2 + \tau_{17} \quad (5)$$

$Y_{i,13}$ 은 기업 i 의 2013년 시공능력평가액이며, $Y_{i,17}$ 은 기업 i 의 2017년 시공능
력평가액이다.

이제 1차 차분을 생각해 보면, 식(2)와 식(3)의 차분과 식(4)와 식(5)의 차분을
고려하면 다음과 같다.

$$E[Y_{1,13}] - E[Y_{2,13}] = (\mu_1 - \mu_2) \quad (6)$$

$$E[Y_{1,17}] - E[Y_{2,17}] = \beta + (\mu_1 - \mu_2) \quad (7)$$

식(6)과 식(7)을 이용하여 2차 차분을 고려하면, 아래와 같은 값을 얻는다.

$$(E[Y_{1,17}] - E[Y_{2,17}]) - (E[Y_{1,13}] - E[Y_{2,13}]) = \beta \quad (8)$$

결과적으로, 공동도급에 참여한 업체의 경영성과 변화에 참여하지 않은 업체의 시간에 따른 효과를 차감해 주면 순수하게 공동도급 참여로 인한 경영성과 효과는 식(8)의 β 로 나타낼 수 있다.

<표 22> 요약통계량

stats	시공능력평가 (백만원)			공동도급 여부	보유기술자수 (명)	인구 (천명)
	토건	토목	건축			
평균	28,302.4	20,358.2	22,282.3	0.028	21.112	3902.683
표준편차	13,653.9	10,098.7	12,435.5	0.166	8.322	3746.142
최솟값	506	327	177	0	7	122.153
최댓값	157,275	107,304	118,591	1	85	12873.89

<표 22>은 본 연구에 사용되는 각 변수의 요약통계량을 보여준다. 종속변수인 시공능력평가는 토건(토목과 건축), 토목, 건축으로 구분된다. 시공능력평가 토건 부문은 평균 약 283억이며 최솟값은 5억, 최댓값은 1,573억이다. 토목 부문의 평균은 204억이며, 건축 부문의 평균은 223억이다. 공동도급 기업은 전체 기업의 약 3%이며, 보유기술자수 평균은 약 21명이다. 인구는 각 기업이 위치한 시도 수준의 인구이며 평균 390만 명이다.

<표 23> DID 테스트

A. 표본 기업의 DID 구조

	컨소시움참여	컨소시움미참여
Before: 2013, 2015	14	482
After: 2017	7	241

B. 시공능력평가 토건부문

	공동도급참여	공동도급미참여	Difference
Before: 2013, 2015	10.305 (0.406)	10.157 (0.437)	0.149 [0.124]
After: 2017	10.653 (0.371)	10.12 (0.604)	0.533*** [0.175]
Difference	0.347* [0.211]	-0.036 [0.036]	0.384* [0.214]

주: 괄호값은 표준편차이고 꺾쇠값은 차분의 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

C. 시공능력평가 토목부문

	공동도급참여	공동도급미참여	Difference
Before: 2013, 2015	9.95 (0.320)	9.820 (0.419)	0.13 [0.141]
After: 2017	9.954 (0.329)	9.754 (0.571)	0.2 [0.2]
Difference	0.004 [0.242]	-0.066 [0.041]	0.07 [0.245]

주: 괄호값은 표준편차이고 꺾쇠값은 차분의 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

D. 시공능력평가 건설부문

	공동도급참여	공동도급미참여	Difference
Before: 2013, 2015	10.078 (0.312)	9.871 (0.292)	0.206 [0.15]
After: 2017	10.545 (0.337)	9.855 (0.522)	0.69*** [0.212]
Difference	0.467* [0.256]	-0.016 [0.044]	0.483* [0.259]

주: 괄호값은 표준편차이고 꺾쇠값은 차분의 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

<표 23>은 본 분석에 앞서 식(2)부터 식(9)까지의 DID 모형을 테스트한다. 패널A는 표본 기업의 DID 구조로 2013년은 공동도급 선정 이전이다. 총 248개의 기업 중에서 7개는 공동도급에 선정된 기업이다. 공동도급 이후 신화역사공원 건

설이 진행된 기간은 2017년이며 공동도급 선정 기업은 총 248개 중에서 7개이다. 패널B는 시공능력평가 토건 분야의 DID 테스트 이며, 2013년, 2015년(Before)에는 공동도급 선정기업과 그렇지 않은 기업 간에 시공능력이 통계적으로 다르지 않음을 볼 수 있다. 이는 처치군(공동도급기업)에 대하여 대조군(非공동도급기업)이 적절하게 조사되었다는 것을 의미한다. 2017년(After)을 보면 공동도급 참여기업이 공동도급 미참여 기업에 비하여 약 53% 더 시공능력이 상승한 것을 볼 수 있으며, DID 방법을 통하여 최종적으로 공동도급 참여의 효과가 약 38% 토건시공능력을 상승시키는 것을 의미한다.

본 연구의 공동도급 참여기업은 모두 건설사이기 때문에 토목부문의 시공능력과 큰 관련이 없으며, 실제로 패널C를 보면 공동도급 참여를 통하여 참여기업이 상대적으로 시공능력이 상승하였지만 통계적으로 유의하지는 않는다. 패널D는 건설부문의 공동도급 참여 효과이며, 패널B의 토건부문의 결과와 구조적으로 유사하다. DID방법을 통한 공동도급의 참여효과는 건설부문의 시공능력을 약 48% 증가시키는 것으로 나타난다.

제 V 장. 분석결과

제1절. 분석결과

<표 24>의 기본모형은 식(1)에서 통제변수를 제외한 DID 모형이며, 공동도급 참여가 시공능력평가에 미치는 영향을 보여준다.

<표 24> 기본모형: 공동도급 참여가 시공능력평가에 미치는 영향

	로그 시공능력평가		
	(1) 토건	(2) 토목	(3) 건설
공동도급 참여	0.384*** (0.092)	0.070 (0.105)	0.483*** (0.122)
상수항	10.158*** (0.020)	9.830*** (0.021)	9.864*** (0.020)
표본수	744	744	744
R-squared	0.722	0.754	0.806
사업체수	248	248	248

주: 괄호값은 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

<표 24>의 (1)열은 토건 부문의 시공능력평가에 미치는 영향을 의미하며, (2)열은 토목 부문, (3)열은 건설 부문의 시공능력평가에 미치는 영향을 보여준다. 제주 신화역사공원의 공동도급 참여는 토건 부문의 시공능력평가를 38%, 토목 부문의 경우 7%, 건설 부문의 경우 48% 증가시키는 것으로 나타난다. 이 결과는 지역건설기업에게 제도적 공동도급의 참여가 건설생산 성과를 증가시키는데 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 다만 기본 모형에서는 통제변수를 고려하지 않았기 때문에 추정치가 과대추정 될 수 있다.

<표 25> 확장모형: 공동도급 참여가 시공능력평가에 미치는 영향

	로그 시공능력평가		
	(1) 토건	(2) 토목	(3) 건설
공동도급 참여	0.380*** (0.085)	0.068 (0.082)	0.475*** (0.118)
로그 보유기술자수	0.478*** (0.098)	0.480*** (0.095)	0.517*** (0.105)
로그 인구	0.149 (0.157)	0.131 (0.139)	0.223 (0.201)
상수항	7.557*** (1.263)	7.367*** (1.126)	6.567*** (1.607)
표본수	744	744	744
R-squared	0.749	0.775	0.827
사업체수	248	248	248

주: 괄호값은 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

<표 25>의 확장모형은 식(1)과 같이 보유기술자수와 인구를 통제한 확장 DID 모형이다. 통제 후 공동도급 참여 효과는 <표 24>의 결과에 비하여 약간 감소한다. 토건 부문의 시공능력평가를 38%, 토목 부문의 경우 7%, 건설 부문의 경우 48% 증가시키는 것으로 나타난다. 이 중 토목 부문의 결과는 통계적으로 0과 다르지 않는데, 이는 신화역사공원의 공동도급에 참여한 기업들이 건설부문이기 때문에 공동도급 참여가 토목 부문의 시공능력을 증가시키지 않은 것으로 보인다.

통제 변수인 로그 보유기술자수의 1% 증가는 약 0.5%의 시공능력을 증가시키며, 인구의 1% 증가는 평균 0.15%의 시공능력을 증가시키지만 인구의 효과는 통계적으로 유의하지 않다.

제2절. 결과의 강건성 검정

<표 26>은 제주의 사업체를 대상으로 하는 경우에도 <표 25>과 동질적인 결과를 얻을 수 있는지를 보여준다. 제주도 내 유사 건설 기업은 3년 동안 총 42개로 공동도급 참여기업 7개와 미참여기업 7개로 이루어져있다. 공동도급 참여의 토건 부문 시공능력에 대한 영향은 49%로 <표 25>의 결과보다 약간 크지만 방향성은 동일한 구조를 보여준다.

<표 26> 강건성검정1: 제주사업체 대상 분석

	로그 시공능력평가		
	(1) 토건	(2) 토목	(3) 건설
공동도급 참여	0.492*** (0.119)	0.282** (0.110)	0.517** (0.191)
로그 보유기술자수	0.436 (0.278)	0.745*** (0.198)	0.135 (0.348)
로그 인구	-0.686 (1.024)	-2.609*** (0.789)	0.746 (1.747)
상수항	13.322* (6.494)	24.486*** (5.056)	4.717 (10.905)
표본수	42	42	42
R-squared	0.880	0.894	0.804
사업체수	14	14	14

주: 괄호값은 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

<표 27>의 결과는 <표 25>의 모형에 대하여 통제변수가 통제하지 못하는 요인이 있다는 점, 시도의 발전과 건설정책에 따라 증가하는 효과를 시간 고정효과로는 통제하기 어렵다는 점이 있기 때문에 각 시도에 따른 연도 변화 효과를 새로운 통제 변인으로 고려한다. 식(1)에 시도별 연도 변화 효과를 통제한 모형은 아래와 같다.

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta D_{i,t} + \mathbf{X}\boldsymbol{\gamma} + \mu_i + S_i \times YR_t + \epsilon_{i,t} \quad (9)$$

식 (1)에서 중복되는 τ_t 의 고정효과를 제외하고 $S_i \times YR_t$ 연도와 시도의 곱항을 넣어 각 시도의 연도별 변화를 통제한다. 여기서 S_i 는 개별 사업체 i 가 속한 시도의 더미이고, 예를 들어 한 사업체가 서울에 속해 있다면 서울에 1의 값을 주고 나머지는 0을 부여한다. 그리고 YR_t 는 연도로 2013년 - 2017년을 의미하고 2씩 증가한다.

<표 27>의 결과는 <표 25>과 거의 유사한 결과를 보여준다.

<표 27> 강건성검정2: 시도 지역의 시간에 따른 시공능력평가 변화를 통제

	로그 시공능력평가		
	(1) 토건	(2) 토목	(3) 건설
공동도급 참여	0.351*** (0.109)	0.138 (0.099)	0.380** (0.156)
로그 보유기술자수	0.482*** (0.097)	0.492*** (0.094)	0.517*** (0.105)
로그 인구	0.266 (0.571)	0.641 (0.688)	0.139 (0.678)
상수항	28.574* (14.580)	50.850*** (14.858)	11.134 (14.705)
표본수	744	744	744
R-squared	0.754	0.785	0.830
사업체수	248	248	248

주: 괄호값은 표준오차이다. ***, **, * 는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의하다.

제Ⅳ장. 결 론

급속한 경제성장으로 인한 양극화와 지역간 불균형은 우리나라에 많은 사회·경제적 문제점을 야기해 왔다. 중앙정부에서는 이런 지역간 불균형을 해소하고 균형발전을 이루는 것을 주요 국정과제로 삼고 낙후지역의 경제적 지원과 지역산업을 보호하기 위한 다양한 정책들을 시행하고 있다. 다양한 산업분야 중에서도 건설 산업은 국가와 지역 발전을 위한 첫 단추 역할을 하고 있으며, 건설 산업의 발전으로 인한 국가와 지역경제의 파급효과는 크다고 할 수 있다. 하지만, 건설 산업 분야에서도 지역불균형 상태는 예외가 아니어서 수도권과 지역에 소재하는 건설업체간 재정상태, 우수인력보유와 기술력에서 많은 차이를 보이고 있다.

우리나라에서는 중소건설업체를 보호하기 위해 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도를 시행하고 있고, 제주자치도에서는 민간개발사에도 지역건설업 활성화를 위한 공동수급체 제도를 권장 시행하고 있다. 우리나라의 경우는 법으로 명시적인 규제를 하고 있는 반면, 미국을 비롯한 서구권 국가에서는 명시적인 법적 규제보다는 간접적 인센티브를 주는 방식으로 지역중소업체를 지원하고 있다. 일본의 경우는 우리나라와 비슷한 형태의 공동도급제와 지역건설업체 활성화 정책을 시행하고 있다. 우리나라와 외국 사례를 보면 상대적으로 낙후된 지역중소업체에 대한 직접적 혹은 간접적 지원이 지역경제를 살리는데 중요한 역할을 하고 있음을 말하고 있다.

이에 본 연구에서는 제주도의 지역건설산업 보호제도인 ‘지역건설산업 활성화 촉진’ 제도가 지역건설산업의 성장에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보기로 도내 대규모 민간개발사업에 참여한 7개 시공사의 시공능력평가액을 주요 자료로 활용하였다. 시공능력평가액은 수주실적, 경영상태, 기술능력, 신인도와 기술자수를 이용하여 매년 대한건설협회에서 등록회원을 평가 고시하는데, 시공사의 경영 개선에 따른 성장의 중요 지표로써 분석 자료에 활용하였다.

모형 분석결과 공동수급체에 참여한 지역업체의 시공능력평가에 미치는 영향이 토건에서 7%, 건축에서 48% 영향을 주는 것으로 나타나서 효과가 예상했던 것 보다 매우 크게 나타났다. 보유기술자수와 인구를 적용한 확장모형 에서도 토

건 7%와 건축 48% 영향을 주는 것으로 나타나 계수추정치 크기가 약간 감소하는데 그쳤다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 중앙정부와 지자체에서는 지역건설산업 보호를 위해 국가계약제도와 지방계약제도에서 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도를 도입 시행하고 있으며 여러 측면에서 제도의 문제점을 지적 받고 있으나 다수의 선행 연구를 통해 지역경제 활성화를 위한 최소한의 제도로서 확대 시행되어야 함을 보여주고 있다.

이 연구는 공공발주공사 뿐만 아니라 민간발주공사에 대해서도 시행하고 있는 제주자치도의 지역건설산업 활성화 촉진제도가 지역건설산업에 미치는 영향을 분석하는 최초의 연구라는 점에서 의미가 있다. 기존 연구에서는 정부나 지자체에서 발주하는 공사만을 대상으로 지역경제에 미치는 영향을 분석했지만, 본 연구는 대규모 민간개발사업에 참여한 지역건설업체가 받는 영향의 정도를 분석하였다는데 의미가 있으며, 제주자치도가 민간발주사업까지 확대 시행하는 제도의 효과를 뒷받침해주는 중요한 자료가 될 것으로 본다.

본 연구의 한계점으로는 공동수급체로 참여한 시공사 중 일반건설업 면허를 가진 7개사로 전체 연구 대상과 비교해서 상대적으로 수가 적었고, 신화역사공원의 공동도급 참여 시공사가 제주도 내에서는 비교적 규모가 커서 비슷한 시공능력평가액을 갖고 있는 전국의 시공사를 포함하여 연구의 대상으로 선정한다는 점이다. 또한, 공동수급체 참여로 인한 효과가 예상했던 것보다 매우 크게 나타나서 컨트롤이 부족했던 한계가 있는데, 원칙적으로는 각 회사가 수주한 다른 건설 공급에 대한 것을 통제하여야 했지만 마땅한 변수가 없었고, 지역의 건설 수요 지표인 건축허가가 연차별로 크게 변화하지 않아 통계적으로 사용하기가 어려웠다.

참고문헌

1. 국내문헌

1. 정시영, 2012, 건설분야 주계약자 공동도급제도 활성화 방안, 대한설비공학회 학술대회관련논문집, 675~678쪽
2. 이정우 외, 2001, 국내 건축공사의 일괄입찰도급방식 개선방안에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표대회 논문집-구조계, 제21권 2호, 639~642쪽
3. 박상규, 2007, 지방건설산업 육성은 지역경제 활성화의 첫걸음, 대한토목학회지, 제55권 8호, 12~18쪽
4. 김명수, 윤영선, 2002, 지방산업 보호정책의 경제적 효과 분석, 한국경제학회, 경제학연구 제50권 2호, 127~147쪽
5. 이원희, 2012, 지역상생을 위한 지방계약제도의 개편방안, 한국정부회계학회, 정부회계연구 제10권 2호, 43~73쪽
6. 임의수 외, 2003, 지역의무 공동도급 수주에 의한 공사현장 운영실태 연구, 대한건축학회 학술발표대회 논문집-구조계 제23권 1호, 431~434쪽
7. 김명수, 2011, 지역건설규제와 국제통상협약에 따른 시장변화, 한국규제학회, 규제연구 제20권 1호, 89~111쪽
8. 박광배·김혜원, 2011, 주계약자공동도급을 활용한 지방계약 효율성 제고방안에 관한 연구, 한국건설경제산업학회, 건설경제산업연구 제2권 제2호, 42~72쪽
9. 이민주 외, 2013, 공동도급공사의 문제점 및 해결방안에 관한 연구, 대한토목학회 학술대회, 65~68쪽
10. 김명수, 2003, 공동도급계약제도 운영실태와 문제점, 국토연구원, 건설경제, 28~41쪽
11. 이상호, 2007, 공동도급계약의 실태 및 개선방안, 국토연구원, 건설경제, 36~45쪽
12. 김명수, 2003, 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 건설교통부

13. 중소기업연구원, 2000, 지역제한 및 지역의무공동도급제도 축소에 대비한 지방·중소 건설업체 보호·육성 방안, 한국건설산업연구원, 건설산업동향 66호
14. 신화역사공원 조성사업 개발사업시행승인 변경신청, 2018, 제주국제자유도시개발센터
15. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(기획재정부 고시2016-34호)
16. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제24조(제한경쟁입찰의 대상)
17. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제24조(지역제한입찰의 대상)
18. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제72조(공동계약)
19. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제88조(공동계약)
20. 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 제3조(제주자치도의 책무) 4항
21. 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 제5조 2(지역업체의 공동수급체 등 참여 권장) 1항

2. 기타문헌

- 1) 대한건설협회, 2013~2017 시공능력평가자료, www.cak.or.kr
- 2) 법제처, www.law.go.kr
- 3) 자치법규정보시스템, www.elis.go.kr
- 4) 공공조달정보포털, <http://pinfo.g2b.go.kr>
- 5) 국가기록원, <http://www.archives.go.kr>
- 6) 제주도청, <https://www.jeju.go.kr>
- 7) 한국은행, <https://www.bok.or.kr>
- 8) 제주특별자치도 관광협회, <http://visitjeju.or.kr/>
- 9) 제주연구원, <https://www.jri.re.kr/>

부 록

▣ 종합건설업 시공능력 평가방법 (대한건설협회)

종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자의 시공능력의 평가방법(제23조 제2항 관련)

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자의 시공능력평가는 건설업자의 상대적인 공사수행 역량을 정량적으로 평가하여 나타낸 지표로서 다음의 산식에 따라 산정한다.

시공능력평가액=공사실적평가액+경영평가액+기술능력평가액±신인도평가액

가. 위의 산식 중 공사실적평가액은 다음의 산식에 따라 산정한 최근 3년 간의 해당 업종의 건설공사실적(산업·환경설비공사사업의 경우에는 산업·환경설비의 제조실적을 포함한다. 이하 이 목에서 같다)의 연차별 가중평균액의 100분의 70으로 한다.

최근 3년 간의 해당 업종의 건설공사실적의 연차별 가중평균액=[(평가년도 이전 1차년도 공사실적액×1.2)+(평가년도 이전 2차년도 공사실적액×1)+(평가년도 이전 3차년도 공사실적액×0.8)]÷ 3

(1) 최근 3년 간의 해당 업종의 건설공사실적을 산정할 때에 건설업을 영위한 기간이 3년 미만인 건설업자의 건설공사실적의 연차별 가중평균액은 건설업영위기간이 1년 미만인 자의 경우에는 건설공사실적의 총액을 1로 나누는 것으로 하고, 건설업영위기간이 1년 이상 3년 미만인 자의 경우에는 건설공사실적의 총액을 연단위로 환산한 건설업영위월수(나머지 일수가 15일 이상인 때에는 1개월로 하고, 15일 미만인 때에는 이를 버린다)로 나누는 것으로 한다.

(2) 해당 업종의 건설공사실적을 산정할 때에 토목공사업·건축공사업 또는 토목건축공사업을 영위하던 자가 업종변경을 위하여 다른 토목공사업·건축공사업 또는 토목건축공사업의 등록을 한 경우 종전에 영위한 건설업의 공사실적이 새로 등록된 건설업의 공사실적에 해당하는 때에는 이를 합산할 수 있다.

(3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제65조제4항 및

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제74조제5항에 따라 새로운 기술·공법 등을 사용함으로써 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등에 효과가 현저할 것으로 인정되어 건설업자의 요청에 따라 필요한 설계변경을 한 경우에는 계약금액의 조정 시 감액된 해당 절감액의 100분의 30에 해당하는 금액을 공사실적으로 합산할 수 있다. 이 경우 해당 건설업자는 계약금액의 조정 시 감액된 해당 절감액에 대한 발주자의 확인서를 발급받아 제출해야 한다.

나. 위의 산식 중 경영평가액은 다음의 산식에 따라 산정한다.

$$\text{경영평가액} = \text{실질자본금} \times \text{경영평점} \times 80 / 100$$

(1) 위의 산식 중 실질자본금은 총자산에서 총부채를 뺀 금액으로 하며, 건설업 외의 다른 사업을 겸업하는 자인 경우(산업·환경설비공사업자가 산업·환경설비제조업을 겸업하는 경우는 제외한다)에는 실질자본금에서 겸업비율에 해당하는 금액을 공제하되, 평가년도 직전년도에 건설업을 신규로 등록한 경우 산정된 실질자본금이 건설업 등록기준 이하인 때에는 등록기준상 자본금을 실질자본금으로 한다.

(2) 위 경영평가액의 산식 중 실질자본금이 0을 초과하는 때의 경영평가액은 다음의 방법에 따라 산정한다.

(가) 경영평점은 다음의 산식에 따라 산정한다.

$$\text{경영평점} = (\text{차입금의존도평점} + \text{이자보상비율평점} + \text{자기자본비율평점} + \text{매출액순이익률평점} + \text{총자본회전율평점}) \div 5$$

(나) 위 경영평점의 산식 중 차입금의존도평점·이자보상비율평점·자기자본비율평점·매출액순이익률평점 및 총자본회전율평점은 제22조제2항제2호에 따른 재무제표를 기초로 하여 차입금의존도(차입금/총자산)·이자보상비율(영업이익/이자비용으로 하되, 0 미만인 경우에는 0으로 한다)·자기자본비율(자기자본/총자본)·매출액순이익률(법인세 또는 소득세 차감 전 순이익/매출액) 및 총자본회전율(매출액/총자본)을 각각 종합건설업계 전체의 가중평균비율(분자에

해당하는 업계 전체의 값을 분모에 해당하는 업계 전체의 값으로 나눈 비율로 하되, 이자보상비율, 자기자본비율 및 매출액순이익률 중 0 이하인 비율을 제외한다)로 나눈 것으로 하되, 차입금의존도평점은 종합건설업계 전체의 가중평균비율을 해당업체의 차입금의존도비율로 나눈 것으로 한다. 이 경우 각각의 평점이 3을 초과하는 때에는 3으로 하고, -3 이하인 때에는 그 평점을 각각 -3으로 한다.

(다) (가) 및 (나)에 따라 산정한 경영평점이 0 미만인 때에는 경영평가액을 0으로 한다.

(라) (가)부터 (다)에도 불구하고 다음의 어느 하나에 해당하는 경우의 경영평가액은 경영평점이 0을 초과하는 때에는 0으로 하고, 0 미만인 때에는 0에서 공사실적평가액의 100분의 10에 해당하는 금액을 뺀 금액으로 한다.

1) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차가 진행 중이거나 회생계획을 수행 중인 경우

2) 「기업구조조정 촉진법」에 따른 공동관리절차가 진행 중인 경우

(3) 위 경영평가액의 산식 중 실질자본금이 0 미만인 때의 경영평가액은 0에서 공사실적평가액의 100분의 10에 해당하는 금액을 뺀 금액으로 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우의 경영평가액은 0에서 공사실적평가액의 100분의 20에 해당하는 금액을 뺀 금액으로 한다.

(가) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차가 진행 중이거나 회생계획을 수행 중인 경우

(나) 「기업구조조정 촉진법」에 따른 공동관리절차가 진행 중인 경우

(4) 공사실적평가액이 영 별표 2에 따른 건설업등록기준상 법인의 최저자본금보다 적은 경우의 경영평가액은 건설업등록기준상 법인의 최저자본금의 ± 3 배(산업·환경설비공사업 및 조경공사업의 경우에는 ± 6 배로 한다)를 초과하지 않도록 하며, 공사실적평가액이 영 별표 2에 따른 건설업등록기준상 법인의 최저자본금 이상인 경우의 경영평가액은 공사실적평가액의 ± 3 배(산업·환경설비공사업 및 조경공사업의 경우에는 ± 6 배로 한다)를 초과하지 않도록 한다.

다. 위의 산식 중 기술능력평가액은 다음의 산식에 따라 산정한다.

기술능력평가액=기술능력생산액(전년도 동종 업계의 기술자 1인당 평균생산액×건설업자가 보유한 기술자 수×30/100)+(퇴직공제납입금×10)+최근 3년 간의 기술개발투자액

(1) 위의 산식 중 기술능력생산액은 실질자본금(제1호나목(1)에 따라 산정한 실질자본금을 말한다)의 2배와 공사실적평가액의 100분의 50 중 큰 금액을 초과하지 않도록 한다.

(가) 위의 산식 중 전년도 동종 업계의 기술자 1인당 평균생산액은 종합건설업계의 국내 총기성액을 동종 업계에 종사하는 기술자의 총수로 나눈 금액으로 한다.

(나) 위의 산식 중 기술자는 해당 업종의 건설업등록기준에서 인정하는 기술자로 하되, 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술자로서 초급기술자인 경우에는 초급기술자 수에 1, 중급기술자인 경우에는 중급기술자 수에 1.15, 고급기술자인 경우에는 고급기술자 수에 1.3, 특급기술자인 경우에는 특급기술자 수에 1.5, 그 밖의 기술자(「국가기술자격법」에 따른 기술자 중 기술사·기사·산업기사로 한정한다)인 경우에는 그 기술자 수에 1을 각각 곱하여 산정한다.

(2) 위의 산식 중 퇴직공제납입금은 전년도 중 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따른 건설근로자공제회에 공제부금으로 납입한 금액으로 한다.

(4) 위의 산식 중 기술개발투자액은 「조세특례제한법」 제10조에 따라 세액공제를 받기 위해 제출한 같은 법 시행규칙 별지 제3호서식에 따른 해당 연도의 연구·인력개발비 발생 명세상의 금액 중 건설업에 실제 사용된 금액으로 한다. 다만, 실질자본금(제1호나목(1)에 따라 산정한 실질자본금을 말한다)과 공사실적평가액의 100분의 50 중 큰 금액을 초과할 수 없다.

라. 위의 산식 중 신인도평가액은 다음의 방법에 의하여 산정한다. 다만, 요소별 신인도평가액의 합계액은 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균

액의 $\pm 30/100$ 을 초과하지 않도록 한다.

(1) 「건설기술 진흥법」 제14조에 따라 신기술의 지정을 받은 자 또는 같은 법 제51조에 따라 우수건설업자로 지정된 자인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 2에 해당하는 금액을 각각 더한다. 이 경우 동일 분야에서 2개 이상의 지정을 받은 경우에는 1개의 지정을 받은 것으로 한다.

(2) 영 제40조에 따른 건설업자간의 협력 및 영 제41조에 따른 등록된 협력업자와의 협력에 관하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 평가한 결과에 따라 다음에 해당하는 금액을 더할 수 있다.

(가) 평가결과 90점 이상인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 6에 해당하는 금액

(나) 평가결과 80점 이상 90점 미만인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 5에 해당하는 금액

(다) 평가결과 70점 이상 80점 미만인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 4에 해당하는 금액

(라) 평가결과 60점 이상 70점 미만인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 3에 해당하는 금액

(3) 평가년도 직전년도 중에 법 제82조제1항제1호, 같은 조 제2항제5호, 법 제82조의2 및 법 제83조제10호에 해당하는 사유로 영업정지처분 또는 과징금처분을 받은 자인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 1에 해당하는 금액에 영업정지기간(과징금처분을 받은 경우에는 과징금에 상응하는 영업정지기간을 말한다)인 월수에 곱한 금액을 뺀다.

(4) 「건설기술 진흥법」 제53조에 따른 벌점이 국토교통부장관이 정하여 고시하는 점수 이상인 건설업자인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 3에 해당하는 금액의 범위에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 금액을 뺄 수 있다.

(5) 「산업안전보건법 시행규칙」 제3조의2제6호에 따라 고용노동부장관으로부터 시공능력평가 시 공사실적액의 감액에 관한 요청이 있는 경우 평가년

도 직전년도 중에 고용노동부장관이 산정한 건설업자의 평균재해율(이하 "평균 재해율"이라 한다)의 1배 이상 2배 이내의 재해를 발생시킨 건설업자에 대해서는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 3에 해당하는 금액을 빼고, 평균재해율의 2배를 초과하여 재해를 발생시킨 건설업자에 대해서는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 5에 해당하는 금액을 뺀다.

(6) 최근 3년 이내에 부도가 발생한 건설업자인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 5에 해당하는 금액을 뺀다.

(7) 건설업자의 공사 시공상 환경관리 및 건설폐기물의 처리실태가 우수하거나 불량하여 환경부장관으로부터 시공능력평가 시 공사실적액의 증액 또는 감액에 관한 요청이 있는 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 2에 해당하는 금액의 범위에서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 금액을 더하거나 뺄 수 있다.

(8) 「해외건설촉진법」 제6조에 따라 해외건설업의 신고를 한 자로서 국내인력을 해외건설업에 고용한 자에 대해서는 다음의 기준에 따라 금액을 더할 수 있다.

(가) 고용인원수에 따라 다음의 금액을 더하되, 「중소기업기본법 시행령」 제3조에 따른 중소기업의 경우에는 최근 3년간 연차별 가중평균액의 100분의 2를 초과하지 않는 범위에서 해당 금액의 2배를 더한다.

1) 고용인원수가 1명 이상 50명 미만인 경우에는 최근 3년간의 연차별 가중평균액의 100분의 1에 해당하는 금액

2) 고용인원수가 50명 이상 500명 미만인 경우에는 최근 3년간의 연차별 가중평균액의 100분의 1.5에 해당하는 금액

3) 고용인원수가 500명 이상인 경우에는 최근 3년간의 연차별 가중평균액의 100분의 2에 해당하는 금액

(나) 고용인원수는 건설공사 실적신고 대상연도를 기준으로 하되, 3개월 이상 체류한 인력으로 한정한다. 이 경우 해당 업체가 고용하고 직접 인건비를 지급하는 인력만 해당하며 하도급업체가 고용한 인력은 제외한다.

(다) 「해외건설촉진법」 제23조에 따라 설립된 해외건설협회(이하 "해외건설협회"라 한다)의 장으로부터 해외건설현장에 고용된 국내인력에 대하여 해외건설현장 인력고용확인서를 발급받아야 한다. 이 경우 해외건설협회의 장은 출입국증명원, 근로계약서 등을 통하여 사실관계를 확인한 후 확인서를 발급하여야 한다.

(9) 제22조제1항 및 제2항에 따른 서류를 허위로 제출한 경우에는 허위제출 사실이 확인된 때의 다음 연도와 그 다음 연도의 시공능력평가 시 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 30에 해당하는 금액을 뺀다.

(10) 종합공사를 시공하는 업종을 영위한 기간이 5년 이상 10년 미만인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 1에 해당하는 금액을, 10년 이상 20년 미만인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 2에 해당하는 금액을, 20년 이상인 경우에는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 3에 해당하는 금액을 각각 더한다.

(11) 법 제86조의4 및 「근로기준법」 제43조의2에 따라 전년도에 상습체불건설업자 또는 체불사업주로 명단이 공표된 건설업자는 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액의 100분의 2에 해당하는 금액을 뺀다.

(12) 「건설기술 진흥법」에 따라 평가년도 직전년도에 건설기술자교육을 이수한 사람에 대해서는 기술자 1인당 최근 3년간 건설공사실적의 연차별 가중평균액에 10,000분의 2에 해당하는 금액을 가산하되, 가산하는 금액은 연차별 가중평균액의 100분의 4를 초과할 수 없다.

2. 법 제9조에 따라 새로 건설업의 등록을 한 건설업자와 법 제17조제1항제1호에 따라 건설업을 양수한 건설업자의 해당 연도 시공능력 및 다음 연도 시공능력을 산정함에 있어 제1호나목(2)에 따른 경영평점은 1로 한다. 다만, 이미 건설업을 영위하는 자가 다른 업종의 건설업의 등록을 하거나 건설업을 양수한 경우에는 이미 평가한 경영평점을 적용할 수 있다.

3. 둘 이상의 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자의 시공능력을 평

가할 때에 업종별로 구분하여 평가하기 어려운 경우에는 경영평가액·기술능력평가액 및 신인도평가액을 공통으로 적용할 수 있다. 다만, 토목건축공사사업자의 경우 토목분야 및 건축분야에 대한 평가 시 경영평가액·기술능력평가액은 토목건축공사사업의 경영평가액·기술능력평가액을 공통으로 적용할 수 있다.

4. 제1호부터 제3호까지에 따라 산정한 시공능력평가액이 0 이하인 경우 건설업자의 시공능력평가액은 0으로 한다.