

서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이병윤 의원(찬성자 : 18명)

나. 의안번호 : 제 2727 호

다. 발의일자 : 2025. 5. 26.

라. 회부일자 : 2025. 5. 29.

2. 제안이유

- 지역업체 보호 및 지역건설업체 수주율 제고를 위한 일환으로 지역 내 생산 자재나 장비 및 인력 우선 사용 권장을 통해 지역건설산업 활성화를 도모하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 지역 내 생산 자재·장비·인력 사용의 우선 사용을 권장하고자 함.

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「건설산업기본법」, 「중소기업기본법 시행령」 등

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 :

1) 입법예고(2025. 06. 03.~06. 07.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

■ 개요

- 본 개정안은 서울시 지역건설산업에 참여하는 건설사업자가 서울시 관내에서 생산된 자재·장비·인력을 우선적으로 사용하도록 유도함으로써, 서울시 지역건설산업의 활성화를 도모하려는 것임.

[표] 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신설>	제5조의2(지역 내 생산자재·장비·인력 사용의 권장) 시장은 지역건설산업의 활성화를 위하여 지역건설산업에 참여하는 건설사업자가 지역 내 생산자재·장비·인력을 우선 사용하도록 권장할 수 있다.

■ 국내 및 서울시의 지역건설산업 현황

- 국내 건설업은 수주액 기준으로 '22년 248조 4천억원을 기록하며 역대 최대치를 달성한 이후, '23년에는 고금리와 부동산 침체 등의 영향으로 전년 대비 16.8% 감소한 206조 7천억원으로 하락하였으며, '24년에는 소폭 회복되어 1.5% 증가한 209조 8천억원을 기록하였음([표] 참조).
- 다만, 물가를 반영한 불변금액¹⁾ 기준으로는 '23년 171조 6천억원, '24년 171조 7천억원으로 사실상 정체된 수준이며, 이는 '18

1) '불변금액'이란, 기준 연도의 물가 수준을 적용하여 계산한 금액으로, 물가 변동의 영향을 제거한 실질적인 경제 지표를 의미 불변금액은 한국은행의 건설투자 디플레이터 자료를 활용함.

년 160조 7천억원 이후 가장 낮은 수준으로 최근 2년째 횡보세가 지속되고 있는 상황임.

[표] 국내 연간 건설업 수주액 현황(경상, 불변 금액)



※ 한국건설산업연구원, 건설동향 제994호(2025.02.21.), 통계청 참고

○ 서울시 건설수주액의 경우는 '20년 20조 68백억원에서 '24년 32조 54백억원으로 약 57.4% 증가하였으며, 이는 전국 건설수주액의 약 16.6%에 해당하는 비중으로 '25.4월 기준으로도 약 16% 수준을 유지하고 있어 전국 대비 서울의 건설 수주 비중은 경기도를 제외하고 상대적으로 높은 편²⁾임([표] 참조).

[표] 서울시 건설수주액 현황(경상금액 기준)

(단위 : 억원)

	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	25.4월
수주액	20,681	21,016	26,288	20,775	32,544	1,927
전국대비 비중	11.5%	10.7%	12.2%	11.8%	16.6%	16%

※ 건설경기동향조사 건설수주 발주자별 건설수주액 - 통계청(KOSIS) 참고

2) '24년 기준 건설수주액 서울시 전국 2위, 1위는 경기도 35.4% - 통계청(KOSIS)

- 또한, '25.5월 기준으로 서울시에는 종합건설업체 2,476개가 등록되어 있으며 이는 전국 19,043개 대비 약 13% 수준이고 전문건설업체는 10,460개로 전국 85,800개 대비 약 12.2%를 차지하고 있어 업체 수 측면에서도 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있음.
- 이러한 산업 규모와 수주 집중도에 따라 서울시 건설경기 체감지수(CBSI)³⁾는 '25.3월 기준 82.3으로, 지방(수도권 제외)의 55.9에 비해 높게 나타났으며, 이는 서울이 상대적으로 지방에 비해 안정적인 수주 여건을 유지하고 있는 것으로 해석됨.

[표] 건설경기 실사지수

(건산연 BSI 지수)

구분		'25. 1월	'25. 2월	'25. 3월
종합		70.4	67.4	68.1
규모 별	대형	92.9	80.0	83.3
	중견	63.3	67.7	64.5
	중소	55.2	54.5	56.4
지역 별	서울	86.7	73.8	82.3
	지방	58.9	63.6	55.9

※ 자료 : 한국건설산업연구원

- 이처럼 전국 건설업에서 서울시가 차지하는 비중은 높은 편이나, 서울시의 지역 내 총생산(GRDP)⁴⁾ 중 건설업이 차지하는 비중은

3) '건설경기실사지수(CBSI, Construction Business Survey Index)'는 건설업체의 경기 인식을 지수화한 지표로, 100 이상이면 경기가 긍정적으로 인식되고 있고, 100 미만이면 부정적으로 인식되고 있음을 의미합니다. 이 지수는 대한건설협회 또는 건설산업연구원 등에서 매월 설문조사를 통해 산출하며, 건설공사 수주·수익성·공사대금 회수 등 항목에 대해 업체들의 응답을 종합해 계산함.

4) '지역 내 총생산량총생산' GRDP' (Gross Regional Domestic Product) 일정 기간 동안 특정

2.9%에 불과하여 전국 평균인 6%⁵⁾에 비해 현저히 낮는데, 이는 서울시의 산업 구조상 건설업 의존도가 상대적으로 낮은 경제적 특성이 반영된 것으로 분석됨.

- 그럼에도 불구하고 서울시 지역건설산업에도 일부 구조적 문제는 존재하는데, '24.12월 기준 외국인 비율은 26.2%, 건설근로자의 평균연령은 51.3세⁶⁾에 이르는 등 인력 기반이 고령화되고 있으며, 신규 인력의 유입도 활발하지 않아 전반적으로 취약한 양상을 보이고 있고,
- 자재·장비·인력 등 주요 건설업 생산요소의 공급 기반 역시 인근 경기지역 등에 상당 부분 의존하고 있어 지역 내 자립적인 공급 체계도 충분하지 않은 실정임.

■ 개정안 검토의견

- 안 제5조의2는 서울시 지역건설산업의 활성화를 위해 서울시 지역 건설산업에 참여하는 건설사업자가 지역 내에서 생산된 자재, 장비 및 인력을 우선적으로 사용하도록 권장 하려는 것임.
- 이는 서울시 내에서 발생한 건설 수요를 내부로 환류되도록 유도함으로써 지역경제에 대한 파급효과를 제고하려는 것으로, 서울시 건설업계의 구조적 문제를 완화하고 지역 내 중소 건설업체의 참여

지역에서 생산된 최종 재화 및 서비스의 시장 가치를 합한 값으로, 해당 지역 경제의 규모와 구조를 파악하는 데 사용

5) '건설동향 브리핑' 한국건설산업연구원-제994호(2025.02.21.) 통계청 - 17개 광역 시·도별 지역 내 총생산(GRDP)

6) '24.12월 서울시 기준 : 건설현장 외국인 비율 26.2%, 건설근로자 평균연령 51.3세 (서울시 자료)

여건을 제고함과 동시에 지역 내 건설산업 자립 기반을 점진적으로 확대하려는 조치로 판단되어 본 개정안의 취지에 충분히 공감할만 하다 하겠음.

- 다만, 특정 지역 사업자의 사용을 권장하는 규정은 선언적·권고적 형식이라 하더라도 실제로는 관급공사 계약 시 특정 조건을 부여하는 것으로 운영될 소지가 있으며,
- 이는 「지방계약법」 제6조7)에서 계약상대자의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정해서는 안 된다고 규정하고 있는바, 다소 적절성에 의문이 제기⁸⁾될 수 있을 뿐만 아니라,
- 특히, 공정거래위원회가 '23년 '지방자치단체 경쟁제한 및 소비자 이익 제한 조례·규칙 개선'⁹⁾ 추진 과정에서 본 개정안과 유사한

7) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② (생략)

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건(이하 "부당한 특약등"이라 한다)을 정하여서는 아니 되고, 부당한 특약등은 무효로 한다.

8) 법제처 의견제시 사례 (2012.9.4.)

1. 질의요지

통영시의회에서는 통영시가 발주하는 일정규모 이상의 관급공사에 지역건설근로자를 우선고용하는 내용 등으로 「통영시 관급공사의 지역건설근로자 우선고용 조례안」 (이하 "통영시조례안"이라 함)을 제정하고자 하는바,

가. 조례안 제5조제1항에서는 시장이 관급공사 수급인이 지역건설근로자와 지역건설기계를 우선 고용 또는 사용하도록 권장한다고 규정하고 있는데, 이러한 내용이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 (이하 "지방계약법"이라 함) 제6조에 위배될 소지가 있는지?

2. 가에 대한 법제처 의견

가. 통영시조례안의 제5조제1항 및 제3항의 내용은 그 선언적·권고적 규정 형식에도 불구하고 사실상 관급공사 계약시 특정한 조건을 부여하는 것으로 운영될 소지 등이 있어 「지방자치법」 제22조와 지방계약법 제6조의 취지에 비추어 바람직하지 아니한 것으로 보이므로 조례 제정에 신중을 기하여야 할 것입니다.

9) '2023년 지방자치단체 경쟁제한 및 소비자이익 제한 조례·규칙 개선 추진' 공정거래위원회 시
장구조개선과(2023.3.2.)
- 공정거래위원회(위원장 한기정, 이하 '공정위')는 지방자치단체의 경쟁제한 및 소비자이익 제한 조례·규

‘지역 건설자재·장비의 우선 사용을 권장하는 조항에 대해 타 지역 사업자의 시장 참여를 제약하고 가격·서비스 경쟁을 저해할 소지가 있다고 판단하여 조례 개선을 권고(〔표〕 참조)한 바 있다는 점에서,

- 본 개정안이 서울시 지역건설산업의 공정성과 발주자의 선택권 및 조달 과정의 투명성 등에 어떠한 영향을 미칠지를 신중히 고려할 필요가 있다고 사료됨.

[표] 공정거래 위원회 사업자 차별 현행 조례·규칙 개선 권고 내역

유형	현행 조례·규칙 내역	개선방안	
사업자 차별 (67건)	<p>■ 지역 건설자재, 건설장비 등을 우선 구매 및 사용하도록 하거나 관급자재로 공급</p> <p>(예시) 시장은 지역 업자의 자재 및 장비사용이 활성화 되도록 지역 내 생산자재를 관급자재로 공급하거나, 건설업자가 우선 사용 하도록 권장하여야 한다. (지역건설산업 활성화 촉진 조례)</p>	‘우선’ 구매·사용·공급 등의 규제 삭제	
	<p>■ 지역 출판 간행물 우선 구매</p> <p>(예시) 시는 지역출판 간행물을 우선 구매하도록 노력하고, 구·군 및 ◎◎광역시교육청이 설치·운영하는 도서관에 지역출판 간행물을 우선 구매하여 비치하도록 권장하여야 한다.(지역출판 진흥 조례)</p>	‘우선’ 구매 규제 삭제	
	<p>■ 지역 전통시장 물품 우선 구매</p> <p>(예시) 도지사는 지역 전통시장 등에서 공공기관에 필요로 하는 물품을 우선 구매할 수 있도록 노력하여야 한다. (전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례)</p>	‘우선’ 구매 규제 삭제	
	<p>■ 지역 전통주를 건배주로 우선 사용 권장</p> <p>(예시) 도지사는 전통주의 소비촉진을 위하여 도(지방공사·공단, 출자·출연기관, 위탁운영기관 등을 포함)가 개최하는 각종 공식 행사에서 이를 우선 이용하도록 노력해야 한다. 도지사는 시·군에서 개최하는 각종 공식행사의 경우에도 전통주를 우선 이용하도록 해당 시장·군수에게 권장할 수 있다. (지역전통주산업 육성 지원에 관한 조례)</p>	‘우선’ 사용 규제 삭제	
	~ (이하 생략) ~		

칙 196건(지역 건설자재·장비 우선 구매, 지자체 운영 캠핑장·체육시설의 손해배상 규정 미비 등)을 2023년도 개선과제로 선정하고, 관련 지방자치단체와 협업하여 올해 연말까지 개선해 나가기로 함.

- 아울러, 공정거래위원회가 행정안전부와 연계하여 실시하는 ‘지자체 합동평가’ 지표¹⁰⁾에도 ’23년부터 경쟁 제한적 자치법규 개선 여부가 반영되는 만큼, 서울시 역시 전국적인 규제개혁 흐름과 조화를 이루는 방향에서 본 개정안을 검토할 필요가 있다고 하겠음.
- 참고로, 서울시 또한 공정거래위원회의 이와 같은 정책과 기초를 이유로 본 개정안에 대해 부정적인 입장¹¹⁾을 표명하고 있음.

10) 행정안전부 ‘2023년 합동 평가 결과’ 보도자료 (2024.4.26.)
 - 행정안전부는 ‘지자체 합동평가*의 평가지표에 「경쟁제한 및 소비자권익제한 자치법규(조례·규칙 등) 개선율」 이 포함되도록 하여 지자체의 적극적인 규제개선을 유도하는 중.

11) ‘서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례 일부개정조례안’ 건설혁신담당관(2025.6.2.) 의견회신

부서 검토의견	원안가결() / 수정가결 () / 부결(√) / 보류()
세부 검토의견	○ 공정거래위원회에서는 지방자치단체의 경쟁제한적인 조례·규칙에 대한 실태를 파악하고 관련 지자체와 함께 개선작업을 추진중에 있음 - 지역 건설자재 및 건설장비 등 지역 내에서 생산 또는 공급되는 물품을 우선 구매 또는 사용하도록 하는 조례·규칙 등을 개선과제로 선정