

# 요 약

## SUMMARY

### 1. 연구의 배경 및 목적

- 1958년 제정된 건설업법은 건설업자의 난립 방지와 과당 경쟁 방지 등 시장질서 보호하기 위해 종합과 전문건설업 면허를 구분하고 양 업종 간 겸업을 금지하는 규정을 뒤 현재의 건설업역체계의 토대를 구축하였음
  - 그러나 종합·전문업종 간 수직적 분업체계와 전문건설업종 사이의 수평적 분업체계가 역설적으로 시장진입을 제한하여 다양한 생산조직 구성을 어렵게 하여 발주자의 선택권을 제한하고 관리비용을 증가시킨다는 비판이 지속적으로 제기 됨
  - 이러한 분업체계는 업종의 중복 보유에 의한 건설업체의 등록·유지비용 증가와 발주비용의 절감과 시공관리를 위한 발주기관의 선택권 제한함
  - 최근 종합업과 전문건설업 간의 건설업역 충돌, 영업범위 제한 등 건설 업역·업종간 영업범위를 두고 갈등이 발생하고 있음
  - 건설업역의 개념은 제도적으로 건설시장을 분할하는 것을 의미하며, 법률에서 정하는 자격을 갖는 업체만이 분할된 시장에 참여하는 것임
  
- 본 연구의 목적은 건설업 영업범위 및 업종구분 등 건설업역체계를 둘러싸고 발생하는 갈등관계를 ‘건설시장의 여건변화분석을 통해 건설업역체계 합리화’를 도출하는 것임
  - 즉, 건설업역체계의 중심인 종합과 전문 건설업종을 분석하여 개선 방안을 제시하는 연구임

## 2. 건설업역 실태 및 제도 분석

### □ 건설업 일반 및 업역 현황

- 2014년 기준, 건설업의 국내총생산(GDP)은 약 67조 원 수준으로, 전체 국내 총생산액(약 1,485조 원)의 4.5%에 해당되며 2008년 글로벌 금융위기 이후 건설업의 비중은 지속적으로 감소 추세를 보임

**표 1** 건설업의 국내총생산 비중

(단위: 조 원)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
건설업 (A)	53.2	54.8	58.0	57.6	59.6	58.6	58.6	60.0	64.3	67.0
국내총생산 (B)	919.8	966.1	1,043.3	1,104.5	1,151.7	1,265.3	1,332.7	1,377.5	1,429.4	1,485.1
건설업 비중(A/B)	5.79%	5.67%	5.56%	5.22%	5.18%	4.63%	4.40%	4.35%	4.49%	4.51%

자료: 한국은행 경제통계시스템. <http://ecos.bok.or.kr> (2016년 10월 접속)

- 전체 건설업체수는 5만7천개로 이 중 종합건설업체가 1만1천개, 전문건설업체가 4만6천개의 비중을 차지하고 있으며(2015년 6월 기준) 종합건설업체는 업체당 평균 1.18개 업종, 전문건설업체는 평균 2.01개 업종으로 전문건설의 업종보유율이 종합건설보다 높은 수준임

**표 2** 종합 및 전문 건설업 등록 현황

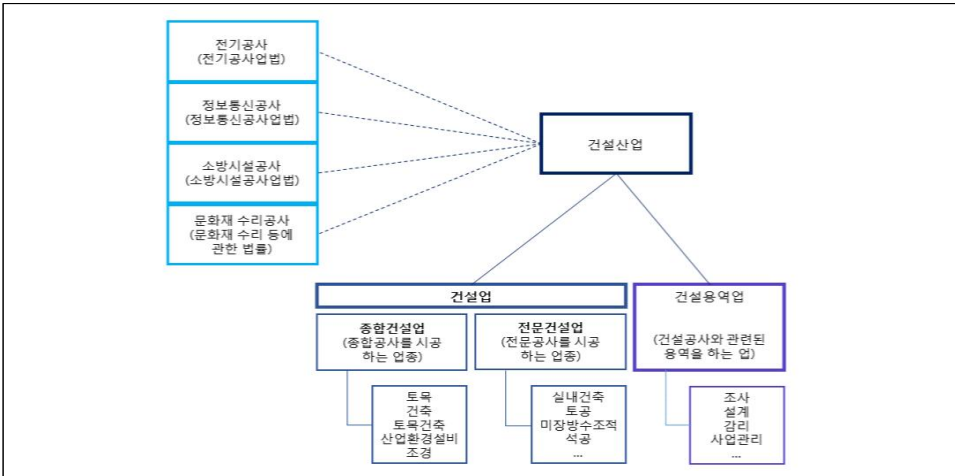
(단위: 개)

연도	전체			종합건설업			전문건설업		
	업체수	등록수	평균 등록수	업체수	등록수	평균 등록수	업체수	등록수	평균 등록수
2010	57,492	109,249	1.90	12,002	13,872	1.16	45,490	95,377	2.10
2011	57,058	108,127	1.90	11,599	13,464	1.16	45,459	94,663	2.08
2012	56,613	106,649	1.88	11,303	13,207	1.17	45,310	93,442	2.06
2013	55,809	104,366	1.87	10,917	12,815	1.17	44,892	91,551	2.04
2014	56,132	104,439	1.86	10,949	12,886	1.18	45,183	91,553	2.03
2015.6	57,287	105,988	1.85	11,145	13,130	1.18	46,142	92,858	2.01

자료: 건설산업정보센터 (2015, 59-60)의 표 2-1, 표 2-3을 바탕으로 작성

- 2014년 종합건설업체 계약건수는 총 70,204건, 총 계약금액은 약 137조이며, 전문건설업체 계약건수는 총 594,251건, 총 계약금액은 약 72조 수준이며 종합업체의 경우 1977년에 비해 계약건수 1.8배 계약금액 약 107배 증가하였고 전문업체의 경우 1977년에 비해 계약건수 56배 계약금액은 약 557배 증가함
- 건설업은 “종합건설업과 전문건설업”로 구분하며 종합은 “종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 공사”이고, 전문은 “시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사”를 수행하는 업종(건설산업기본법 제17조)으로 종합은 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업의 5개 업종과 함께 전문은 실내건축공사업, 토공사업, 금속구조물·창호공사업 등 25개 업종으로 총 30개 업종임

**그림 1** 건설산업 구성도



출처: 건설산업기본법 및 동법 시행령을 바탕으로 작성

□ 건설업역 제도 현황

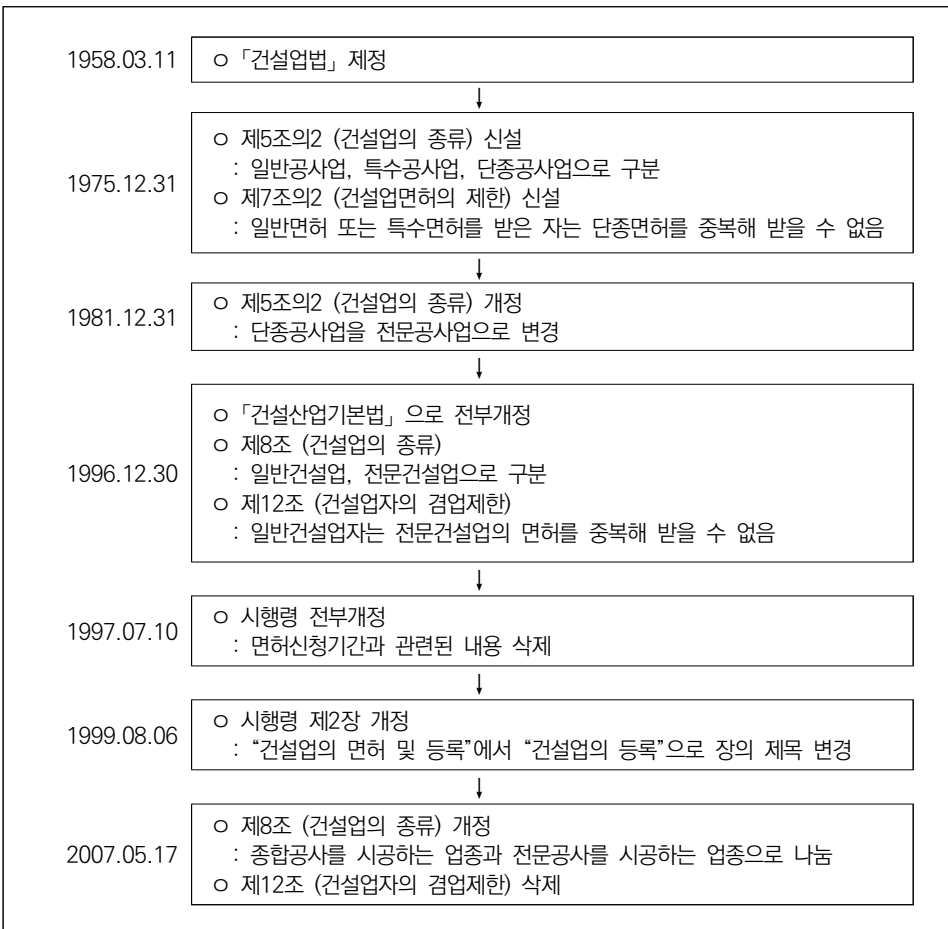
- 등록제도는 건설업체의 무분별한 난립을 방지하는 동시에 업역별 전문성을 갖춘 업체를 제도적으로 보호하고 육성한다는 취지로 1958년 제정된 건설업법에 서부터 도입되었음

- 영업범위는 종합 전문의 업종 분류에 기반을 두고 있으며 복합·전문 등의 건설 공사에 대한 해당 업체들의 원도급과 하도급의 참여 자격을 제한하고 있음

**표 3** 종합·전문건설업종 영업범위 제한

종류	종합건설업	전문건설업	근거 등
복합공사 원도급	가능	불가능	종합적 계획·관리·조정 능력
복합공사 하도급	불가능	불가능	발주자 승인 시 가능하나, 현실적으로 어려움
전문공사 원도급	불가능	가능	부대공사의 경우 예외
전문공사 하도급	불가능	가능	발주자 통보 시

**그림 2** 건설업역 주요 제도 변화



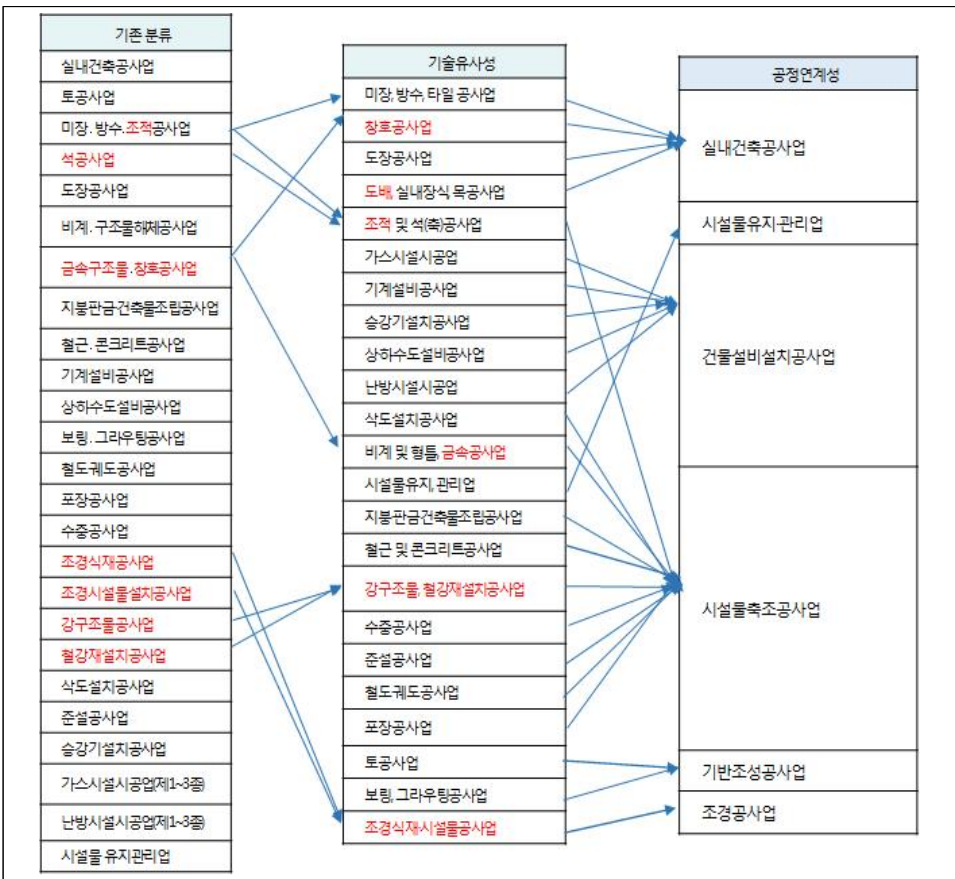
### 3. 건설업역 기술특성 분석

- 우리나라는 1996년 건설산업기본법 전면개정 당시 정확한 업종구분 기준이나 규범 없이 업종을 선정한 경향이 있으며, 더욱이 건설기술의 급속한 발전 및 공사과정의 변화 등의 변화를 반영하지 못함
  - 당시 기술적 유사성이나 공정간 연계성 등에 대한 검토 없이 건설현장의 요구에 따라 구분하였으며, 지난 기간 건설방법이나 공정에 많은 변화가 발생하며 업종구분이 현장과 괴리되기 시작
  - 업역체계 합리화를 위한 업종구분 및 등록기준의 개선에 반영할 수 있도록 업종별 기술특성의 분석이 필요
  
- 업종별 기술특성을 기술 유사성과 공정 연계성 두 가지로 구분하여 자세히 살펴본 있는데, 기술 유사성 분석은 기술 시공법과 장비 및 인력 등을 상호 비교하고, 공정 연계성 분석은 각 업종의 공사가 이뤄지는 공간과 시간의 연계성을 검토함
  
- 기술적 유사성
  - 기술적 유사성은 업종별로 사용되는 시공법과 건설장비 및 기능인력 등을 상호 비교하는 방식으로 검토하며, 공정간 연계성은 하나의 공사에서 각 업종이 어떤 선·후행 연계 과정을 거치는지 또한 어떤 건설기계장비를 공유하는지를 분석함으로써 파악이 가능함
  - 미장·방수·조적공사업은 타일공사와 방수공사, 타일공사 그리고 조적공사로 나누어 건설 시공을 하는 공종으로 구성된 업종이나, 미장·방수의 경우 조적공사와 공정이 전혀 다른 구조로 되어 있어 조적공사는 오히려 돌을 다루는 석공사업과 공정 간 연계성이 높음
  - 미장·방수·조적공사업 노무비율은 전문공사업의 평균 30.73% 보다 46.11%로 전문 업종 중 가장 높은 수준으로 미장공, 방수공, 조적공 등 숙련공들이 참여하고, 운반기계 이외에는 장비 비중이 낮은 업종임

□ 공정 연계성

- 건설기술 발전 단계를 1)습식시공, 2)기계화 시공, 3)시스템화시공, 4)Off-site 시공으로 구분하여 건설공정을 공사 내용이나 목적, 작업 공간 및 절차 등을 기준으로 공정 연계성을 분석하였음
- 공정 연계성을 고려할 경우 현재 25개 전문건설업종을 6개 업종으로 재분류할 수 있음
- 6개 업종은 실내건축공사업, 시설물유지관리업, 건물설비설치공사업, 시설물 축조공사업, 기반조성공사업 그리고 조경공사업 등임

**그림 3** 기술특성에 따른 전문업종 재분류



#### 4. 건설업역 시장구조 분석

- 건설산업의 업종별 시장구조를 파악하여 건설업역체계 개선방향에 대한 시사점을 제공하고자 하였으며, 시장구조 중 특히 시장집중도를 여러 가지 지표를 활용하여 분석하였음
  - 업종별 기업들의 시장 경쟁도를 파악하기 위해 상위 k개 기업의 시장집중(CRk)과 허쉬만-허핀달 지수(HHI: Herfindahl-Hirschman Index)를 활용
- 종합건설업 전체의 시장구조는 경쟁적인 상태로 판단할 수도 있으나, 세부 업종별로 살펴볼 경우 경쟁 환경을 조성하여 집중도를 낮출 필요성이 제기됨
  - 산업·환경설비공사사업의 경우 시장경쟁 집중도가 가장 높고(HHI수치 0.0627), 저위과점형 시장으로 분류 가능
  - 비록 종합건설업 내 8% 정도의 적은 비중을 차지하나, 집중도 수치가 높고 평균계약액(24,676백만 원)이 종합건설업 평균보다 2배 이상 높은 점을 유의
- 전문건설업의 시장집중도 분석 결과 철강재설치공사사업, 철도·궤도공사사업, 준설공사사업의 시장구조를 경쟁지향적으로 변화시켜야 할 필요가 있는 것으로 드러남
  - 비록 규모가 작은 업종의 특수성 때문에 시장집중도가 높을 수 있으나, 평균계약액 역시 전문건설업 평균액보다 현저히 높아 조치가 필요한 것으로 판단
  - 승강기설치, 수중, 강구조물, 지붕판금·건축물조립 공사사업의 경우 주의 필요

**표 4 전문건설업종 시장구조 분석**

구분	업종	CR3	HHI	평균계약액	계약액비중	진단결과
중위과점형	철강재	61.0%	0.1563	5,460	0.5%	◎
	철도궤도	53.3%	0.1489	4,702	0.3%	◎
저위과점형	준설	39.8%	0.0875	4,891	0.4%	◎
	승강기	37.5%	0.0641	521	0.4%	○
경쟁형	수중	29.5%	0.0480	1,318	1.0%	○

주: 진단 결과의 경우 ◎는 조치 필요, ○는 주의 요망.

## 5. 건설업역 인식조사 분석

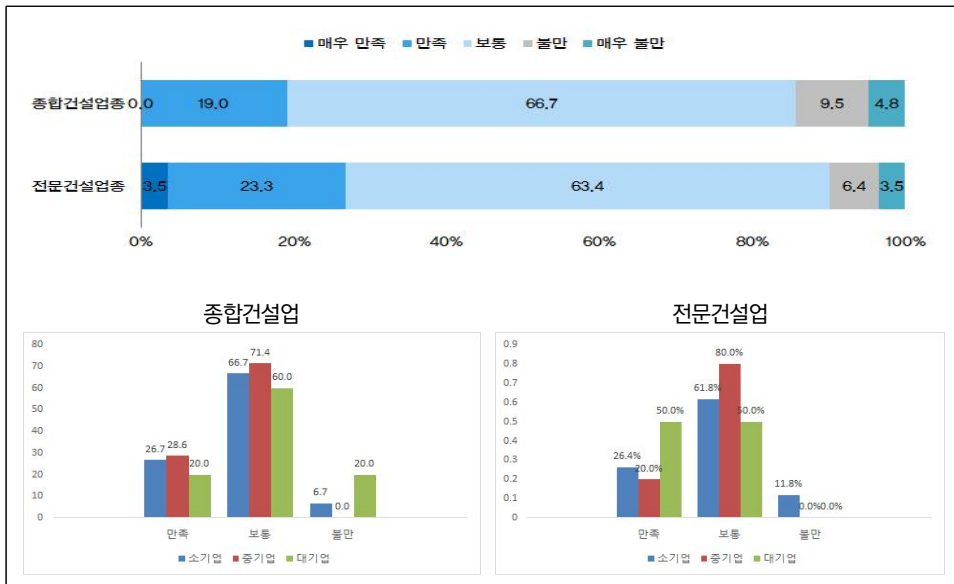
### □ 조사 개요

- 종합 및 전문건설업체 종사자, 관련 기관 전문가 등을 대상으로 사전조사를 실시한 후 조사결과에 따라 설문지를 보정하여 최종 설문지 작성
- 기업규모(대, 중, 소)를 고려한 종합건설업 100개, 전문건설업 400개 업체 대상으로 설문을 실시하였고, 총 214부의 종합과 전문 건설업의 규모별로 회수된 응답을 분석

### □ 건설업 등록제도

- 현행 건설업 등록제도에 대한 만족도 질의에 ‘만족’ 이상 비율이 종합은 19.0%이며 전문은 26.8%이고, ‘보통’의 비율이 60%이상으로 대체적으로 보통 수준 이상으로 만족하고 있는 의견을 나타낸다고 판단할 수 있음

그림 4 현행 건설업 등록제도 만족도



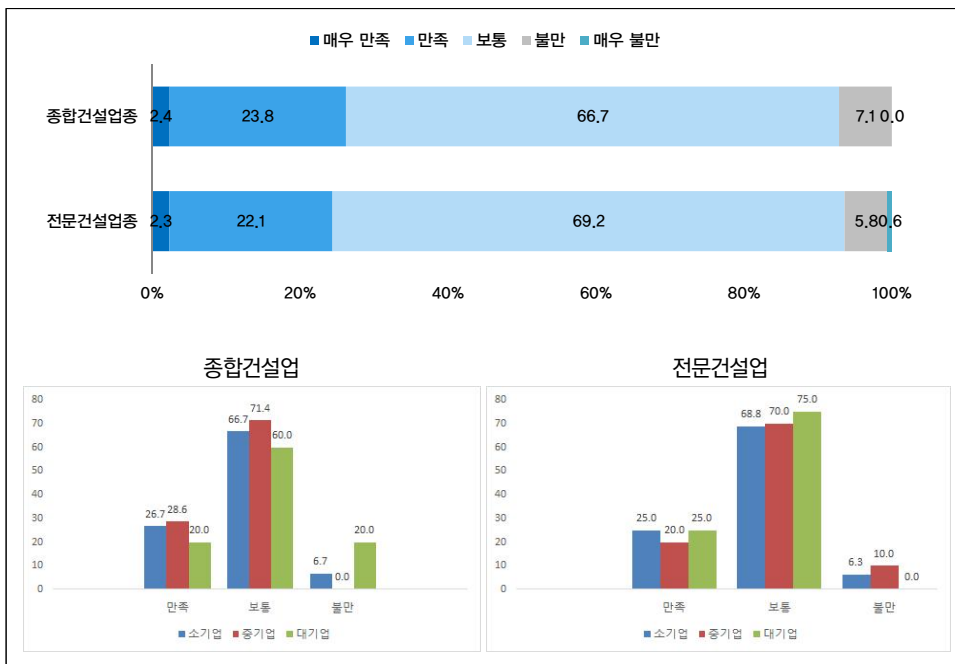
출처: 국토연구원. 2016. 5. 건설시장여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화 방안 연구 설문조사



□ 종합/전문 업종 만족도

- 현행 건설업종을 종합 5종, 전문 25종으로 구분한 것에 대해 ‘만족’한다고 응답한 종합업종은 26.2%, 전문업종은 24.4%임
- 기업 규모별로는 종합의 대기업 불만족도 20%이며 전문건설업은 대기업의 불만족도가 0%로 전무하나 중소기업체의 불만족도는 6.5%, 10.0% 나타나 상대적으로 높은 수준

**그림 5**    **현행 건설업 업종 만족도**



출처: 국토연구원. 2016. 5. 건설시장여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화 방안 연구 설문조사

□ 설문조사 시사점

- 등록제도 개선방안 중 ‘종합과 전문 업종을 통합하여 새로운 업종으로 재정리’가 필요하다는 응답이 가장 높게 나타남
- 특히 조경공사업의 종합적 역할이 미흡하고, 조경식재와 조경시설물설치 공사업종의 통합 요구가 강하게 나타남

## 6. 건설업역 해외사례 분석

### □ 건설업 등록기준

- 미국은 법체계가 연방 및 주정부로 이원화되어 있으며 건설업을 영위하고자 할 경우 면허·등록 업무는 본사 주소지의 주정부 규정을 준수해야 하는데, 면허·등록을 진출 요건으로 하지 않는 주들도 발주자의 요구에 맞게 시공능력을 보장하고 부적격 업체를 선별하기 위해 사전자격심사제도를 운영하고 있음
- 일본은 건설업법(1949년) 제정 당시에는 등록제를 운영하였으나 1971년부터 허가제로 전환하여 지금까지 시행하고 있으며, 공공이나 민간사업 공통으로 건설업자가 공사를 수급하기 위해서는 허가를 받아야 함
- 영국에는 건설업역 등 건설업 전반에 걸쳐 면허는 존재하지 않으며 건설공사는 사적인 계약으로 고려하여, 이행준수와 분쟁은 전통적인 관습법 영역으로 취급하여 정부는 배타적 업역이나 영업범위를 규제하지 않음
- 우리나라의 등록기준은 다른 나라에 비해 규제가 심한 편으로 이는 건설업법(1958년) 제정 당시 건설업의 출발점이 등록제도가 아니라 면허제도를 실시하여 건설업체를 보호하고 부실업체 난립을 방지하고자 하는데서 기인하는 바가 큼

### □ 건설업종 분류

- 미국은 주정부마다 건설업종 분류 체계가 다른데 캘리포니아주의 경우 건설업종을 크게 일반토목건설업, 일반건물건설업, 전문건설업으로 구분하고 있고, 우리나라에서 개별법으로 규정된 전기, 소방업종도 건설업에 포함하고 있음
- 일본의 건설업종은 도급금액에 따라 건축공사업, 토목공사업으로 분류된 일반건설업과 전기공사업, 소방시설공사업, 전기통신공사업 등을 포함하여 26종으로의 특정건설업으로 구분됨
- 영국은 건설업종에 대한 규정은 없으나 통계나 정부의 자료 활용을 위해 EU의 표준산업분류체계에 따라서 구분하고 있으며, 영국표준산업분류2007(UKSIC 2007)의 대분류 F (Construction) 아래 Division 41, 42, 43을 두고 있음

- 선진외국 사례를 살펴보면, 업종별로 면허를 부여하더라도 공사 발주나 수주에 대한 획일적인 규제가 없기 때문에 발주자나 원도급자의 재량에 의거하여 다양한 생산방식을 선택하는 것이 가능함

□ 규제 제도

- 미국은 건설공사 업종 간 영업범위 제한이 존재하지 않는데 업종 영업규제가 없더라도 발주과정에서 과거의 실적과 해당 기술자 보유 기준과 유사한 입찰참가 자격 등을 통하여 최적의 시공자를 선별하는 제도를 갖추고 있음
- 일본은 건설업종별로 ‘건설업허가사무가이드라인’에 수주 자격이 명확치 않은 건설공사에 대한 사례를 들어 업무내용을 명시하며, 전문공정의 경우 해당 업종의 허가를 취득하지 않더라도 해당 공종의 기술자만 보유하면 시공이 가능
- 영국은 건설법을 만들지 않아 영업 범위 자체도 존재하지 않았으나 자국법 내에 들어오게 된 EU의 법규를 준수하여 단계적으로 제정된 건축법, 국가도시계획법 등을 통해 건설활동에 직·간접적으로 영향을 미침

**표 5** 해외 건설업역체계 비교

항목	우리나라	미국	일본	영국
등록 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록면허제도</li> <li>- 자본금, 기술자</li> <li>- 시설·장비·사무실</li> <li>- 자격위주 등록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부분적 등록면허제도</li> <li>- 시험/보증/보험</li> <li>- 자본금/운영자금</li> <li>- 경력/실적 위주 등록</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 면허제도</li> <li>- 전임기술자</li> <li>- 기초재산</li> <li>- 경력/실적 위주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 면허등록제도 없음</li> <li>- 관습법 및 판례 적용</li> </ul>
업종 분류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합건설업: 5개</li> <li>- 전문건설업: 25개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ClassA: 일반토목건설업</li> <li>- ClassB: 일반건물건설업</li> <li>- ClassC: 전문건설업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합: 2개(토목, 건축)</li> <li>- 전문: 26개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU 표준산업분류체계활용</li> </ul>
규제 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합 및 전문건설업역 구분</li> <li>- 원화도급규제</li> <li>- 업종간 영업대상 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 면허/등록제 적용 주는 보통 3개 업종 구분</li> <li>• General Engineering</li> <li>• General Building</li> <li>• Specialty Contractor</li> <li>- 건설 업종간의 영업 범위 제한 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축, 토목 등 업종 구분 존재하나, 원/하도급 자격 제한없음</li> <li>- “건설업허가사무가이드라인”으로 업종 세부 지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PQ심사 시 Construction-line 제공</li> <li>- 시장자유경쟁</li> </ul>

출처: 국토연구원. 연구진 작성. 2016.

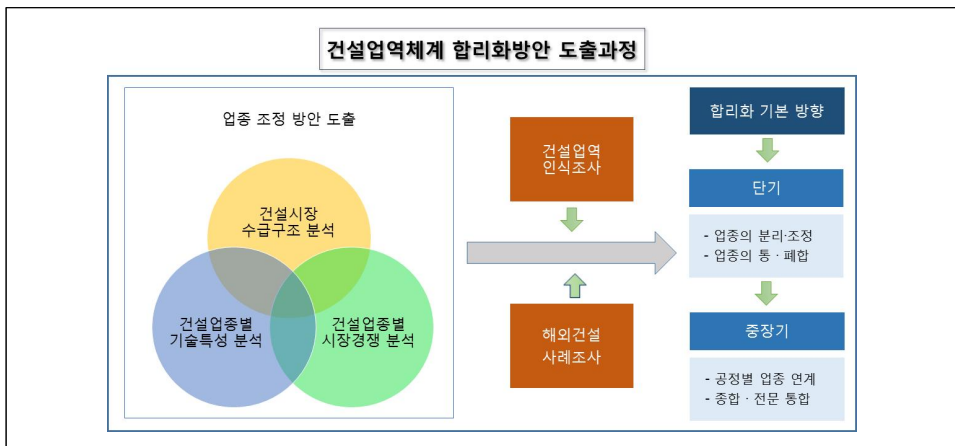
## 7. 건설업역체계 합리화 방안

### □ 업역체계 합리화 방안의 목표

- 업역체계 합리화 방안을 통해 원·하도급, 겸업금지 등의 문제를 해소할 수 있을 뿐 아니라 규제중심의 건설업역을 시장경쟁중심으로 변모시켜 정부의 획일적 규제가 아닌 소비자와 생산자 간의 다양한 자율계약 체계로 전환을 기대

### □ 기본 방향

- 종합과 전문 건설업종의 개선방향은 종합과 전문 업종을 폐지하여 단일 업종으로 재편하는 방안과 현행 종합이나 전문업종을 분리 조정 통합하는 방안의 2가지 유형으로 구분할 수 있음
- 따라서 건설업역체계의 합리화를 위한 방안 마련은 시장 혼란을 최소화하고 현행 법·제도의 틀을 벗어나지 않는 수단을 강구할 필요가 있으며, 또한 건설산업의 경쟁력을 키울 수 있도록 단계별로 합리화 방안을 제시하고자 함
- 단계별 방안은 건설시장 수급구조, 업종별 기술특성과 시장경쟁, 건설업체 인식조사, 건설업역 해외사례 등을 토대로 제시한 업종의 분리·조정·통합방안, 전문업종의 공정별 통합, 그리고 종합과 전문의 업역을 폐지하는 순서의 단기 및 중·장기 방안으로 구분하여 제시하고자 함



## □ 단기 방안

- 단기 방안의 경우 현재 종합 5개, 전문 25개 업종에 있어 종합의 토목, 건축, 토목건축, 산업환경설비공사업의 4개 업종과 전문의 실내건축, 토공사업 등 23개 업종으로 전체적으로 현재 30개 업종에서 27개 업종으로 조정하는 방안임
- 업종 분리는 미장·방수·조적공사업의 조적공사를 분리하고, 기술특성이 유사하고 공정연계성이 높은 석공사업과 통합하는 방안과 금속구조물·창호공사업의 금속구조물공사를 비계·구조물해체공사업의 비계공사와 합쳐는 방안임
- 업종 통합은 강구조물과 철강재설치공사업을 통합하여 철골·철강재설치공사업으로 개편하는 것과 조경식재와 조경시설물설치공사업을 통합하는 방안임
- 업종 폐지는 종합건설업 중 조경공사업을 폐지하는 것으로 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업에 기능을 넘기는 방안임
- 업종 개발은 친환경건축(green construction) 및 스마트 건축(smart construction)을 고려하여 새로운 업종을 개발하는 방안임

**표 6** 건설업역체계 단기방안

방안 구분	세부 방안 내용
업종 분리	1) 미장·방수·조적공사에서 조적공사를 분리하여 석공사와 통합 2) 금속구조물·창호공사에서 분리한 금속구조물 공사와 비계·구조물해체공사업에서 분리한 비계공사를 통합
업종 통합	3) 강구조물공사업과 철강재설치공사업 통합 → 철골·철강재설치공사업 4) 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업을 통합 → 조경식재·시설물공사업
업종 폐지	5) 종합공사업 중 조경공사업을 폐지하여 전문건설업의 조경식재·시설물공사업으로 통합
업종 개발	6) 친환경 녹색, 스마트 설비 등 신기술 기반의 업종 신설

## □ 중·장기 방안

- 단기 방안을 토대로 공정 연계성에 기반을 둔 공정 통합의 방안과 향후 종합과 전문을 포함한 모든 업종 업역을 폐지하는 방안으로 건설업역을 규제 중심에서 시장자율 계약 중심으로 변화시키는 방안임

- 공정 통합 방안은 기존 전문건설업종을 공사 내용이나 작업 절차 등의 공정을 기준으로 크게 6가지의 업종(실내건축, 시설물유지·관리, 건물설비설치, 시설물축조, 조경공사)으로 통합하는 방안임
- 현재 전문 25개 업종을 6개 업종으로 재편한 후 업종 내에서는 모든 공사를 수행할 수 있도록 하여 업체들의 등록비용 절감과 수주 확대를 위한 기술 개발을 유도할 수 있을 것임
- 업역 폐지는 영입범위나 진입 제한 등의 업역 규제를 자연스럽게 없어지게 할 것이며, 건설시장의 생산자(건설업자)와 소비자(발주자 및 건설관리업자) 간에 공정한 시장자율에 의한 계약 생산체제로 전환이 가능함

**표 7** 건설업역체계 중·장기방안

방안 구분	세부 방안 내용
공정 통합 (중기)	1) 실내건축업: 실내장식목공사, 토공사, 도장공사, 미장방수타일공사 등 2) 시설물유지·관리업: 기존 전문공사업종 유지 3) 건물설비설치업: 가스냉난방시설시공, 승강기설치, 상하수도설비 등 4) 시설물축조업: 비계형틀금속, 지붕판금건축물조립, 철근콘크리트 등 5) 기반조성공사업: 토공사, 보링·그라우팅공사 6) 조경공사업: 조경공사, 조경식재공사, 조경시설물설치공사
업역 폐지 (장기)	• 종합과 전문의 업역 규제를 폐지하여 규제중심에서 계약중심으로 전환

출처: 국토연구원. 2016.

□ 법·제도 개선

- 건설업역체계 합리화 방안을 제도적으로 실행하기 위해서는 건설산업기본법 제 8조(건설업 종류), 제16조(시공자격), 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용) 등을 개정할 필요가 있음
- 업역 폐지 등 합리화 과정에 대한 건설업체, 건설유관단체 등 이해집단의 갈등·충돌을 완화하기 위한 사회적 합의 도출 장치의 제도 마련 필요
- 건설업역체계 합리화 방안의 실현성을 높이기 위해서는 등록기준을 현행 자격 위주에서 기술자 경험과 공사실적 위주로 전환하기 위한 제도 개선의 병행이 중요