

건설정책리뷰 2018-04

미국 캘리포니아주 건설생산체계에 대한 분석과 정책적 시사점

이종광 · 박승국

2018. 9.

대한건설정책연구원

요 약

- 건설생산체계란 일반적으로 건설생산물이 만들어지는 일련의 과정으로, 건설생산 참여자의 역할과 기능, 업무범위, 생산방식과 생산조직 구성에 관한 내용을 의미하며, 더 넓게는 건설시장 진입과 퇴출, 조달시스템을 포함하는 개념.
- 한국에서는 건설공사 시공과 관련하여 공사업종을 종합건설업 5종과 전문건설업 29종으로 구분하고, 종합건설업과 전문건설업은 물론 세부업종에 대하여도 업무내용과 영업범위를 상세하게 규정하여 상호간에 업역을 침범하지 못하도록 강하게 규제하고 있음. 최근 이러한 엄격한 업역규제가 기술 간은 물론 산업 간에도 융·복합 현상이 가속화되는 4차 산업혁명 시대에는 건설생산의 효율성, 건설기업의 성장과 발전, 건설산업의 경쟁력을 저해하는 요인을 작용하므로 경직적인 규제를 완화해야 한다는 주장이 공감대를 확산되고 있으며 건설생산체계 개편이 추진되고 있음.
- 본 연구에서는 선진 외국 중 한국과 유사한 건설업 면허제를 시행하고 있는 미국 캘리포니아주의 건설생산체계를 분석하여 건설생산체계 개편 논의에 참고할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 함.
- 캘리포니아주의 건설업 종류는 Class A, Class B, Class C 세 종류로 나누어진다. Class A와 Class B는 종합건설업, Class C는 전문건설업에 해당한다. Class A에는 General Engineering 업종, Class B에는 General Building 업종이 있으며, Class C에는 42개의 전문업종이 있다.
 - General Engineering(A) Contractor는 주로 높은 수준의 지식과 기술이 필요한 토목(댐, 운하, 항만, 부두, 수력발전, 굴착 등), 항만 교통(고속도로, 철도, 공항 등), 플랜트(화학플랜트, 산업설비, 원유·가스 파이프라인 등), 발전소, 조선소, 제련소 등과 관련된 일을 담당.
 - General Building(B) Contractor는 거주, 보호 등을 목적으로 하는 구조물 공사와 관련된 일을 담당.
 - Specialty(C) Contractor는 전문건설업으로 해당 업종과 관련된 프로젝트를 계획, 관리, 시공하여 완성하는 것을 주요업무로 함.

요 약

□ 건설업의 종류에 따라 복합공사 또는 단일공사, 원도급 또는 하도급공사 도급자격 등 업역에 약간의 차이가 있음.

- General Engineering(A) Contractor는 업무내용에 해당하는 프로젝트의 전부 또는 일부를 도급받을 수 있음. 원도급 및 하도급과 관련하여서는 제한이 없음.
- General Building(B) Contractor는 원칙적으로 2가지 이상의 공종으로 구성된 주택이나 빌딩 등의 구조물 공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있음. 즉 하나의 공종으로 이루어진 전문공사는 원도급 또는 하도급 받을 수 없음. 예외적으로 프로젝트에 적합한 Class C 업종의 면허를 보유하면 해당 공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있음. 다만 Framing(골조) 또는 Carpentry(목공) 공사와 관련해서는 해당 공사에 적합한 Class C 업종 면허를 보유하지 않아도 원도급 또는 하도급 받을 수 있음.
- Specialty Contractor는 해당 업종에 해당하는 건설공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있음. Class C에 속하는 업종을 보유하면 해당 공종으로 구성된 복합공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있음.
- 건설업 종류별 업역을 아래 표의 내용과 같이 요약할 수 있음.

건설업 종류	원도급		하도급	
	단일	복합	단일	복합
General Engineering(A) Contractor	○	○	○	○
General Building(B) Contractor	※ 제한적으로 허용 • 골조(framing) 또는 목공(carpentry) • 요구되는 전문건설업 면허 보유 (hold the required specialty class) • 적합한 면허 보유한 전문건설업자에게 하도급(subcontract the work to an appropriately licensed specialty contractor)	○	※ 제한적으로 허용 • 골조(framing) 또는 목공(carpentry) • 요구되는 전문건설업 면허 보유 (hold the required specialty class)	○
Specialty(C) Contractor	○	○	○	○

요 약

- 미국 캘리포니아주의 건설생산체계 분석을 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였음.

(1) 현실적합적인 건설업 분류

- 미국 캘리포니아주 건설업 종류에서 Class A는 높은 수준의 엔지니어링 능력이 요구되는 시설물을 대상으로 매우 넓은 업무범위를 가지고 있음. 한국 기준으로 보면 토목, 산업·환경설비, 조경과 관련되는 공사를 기본으로 이들 공사와 연관되는 시설물공사를 할 수 있는 종합적인 건설업자로 볼 수 있음. Class B는 주택이나 빌딩 건축시설물의 복합공사를 주로 하며, Class C는 해당 업종의 공사를 주로 수행.
- 종합건설업 업종의 수가 2개 불과. 한국은 5종으로 구분하고 있는 점에서 차이가 있음. 전문건설업종은 Earthwork and Paving(C-12: 토공·포장) 면허와 같이 업무범위가 한국의 전문건설업종에 비해 넓은 업종도 있고 더 세분화된 업종도 있는데, 기본적으로 수요자의 편의를 고려하고 있는 것으로 보임.

(2) 건설업자는 여러 클래스의 업종 면허를 보유

- 건설업자는 필요에 따라 Class A, Class B, Class C에 속하는 업종의 면허를 취득하고 있음.
- 한국에서는 종합건설업종과 전문건설업종을 함께 보유하는 것이 활성화되어 있지 않음. 이로 인해 건설업종 보유에 따라 종합건설업자 또는 전문건설업자의 정체성이 명확해져 업종 간 이해관계 대립이 발생하는 경향이 있으므로, 종합건설업종과 전문건설업종의 겸업 활성화를 통해 시장 수요에 대응하도록 하고 업종 간 갈등 완화할 필요 있음.

(3) 건설업 면허와 시공자격 관계의 유연성

- 캘리포니아주는 건설업 면허제를 시행하고 있으므로 기본적으로 업종마다 주된 업무 내용이 있음. 그러나 건설업종에 따른 영업범위와 도급 및 시공자격에 대한 규제가 한국과 같이 엄격하고 세밀하지는 않음. 즉 한국과 같이 종합건설업자는 원도급·복합공사, 전문건설업자는 하도급·단일공사와 같은 획일적인 이분법적 규제를 하지는 않음.

요 약

- 발주자는 프로젝트에 적합하다고 판단하면 해당 업종을 보유한 종합건설업자와 전문건설업자를 동시에 입찰에 참여하도록 할 수 있음. 한국의 경우 전문건설업종을 여러 개 등록하여 특정한 건설공사를 구성하는 세부 업종을 모두 갖추고 있더라도 그 공사를 원도급 받는 것이 원칙적으로 불가능함.
- 원도급과 하도급에 대한 시공자격 규제도 한국에 비해 경직적이지 않음. 전문건설업자도 적합한 면허를 보유하면 복합공사를 원도급 받을 수 있고, 종합건설업자도 하도급 받을 수 있음.
- 캘리포니아주는 건설업 면허제와 업종 시스템을 가지고 있지만, 발주자의 편의와 보호를 최상위 가치에 두고 어느 건설업자가 건설공사를 수행하는데 적합한 능력을 가지고 있는지 선택하도록 지원하는 것을 제도 운용의 핵심가치로 삼고 있음. 캘리포니아주의 유연한 건설생산체제는 한국의 건설정책에 유용한 참고가 될 수 있을 것임.

(4) 전문기술 분야 육성과 보호

- General Building(B) Contractor는 원칙적으로 2개 이상 공종으로 이루어진 건설공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있으며, 하나의 공종으로 이루어진 전문공사를 원도급 또는 하도급 받는 것에는 제약이 있음. 즉 하나의 공종으로 이루어진 전문공사는 해당 공종의 Class C 면허를 보유해야 원도급 또는 하도급이 가능함(원도급 시에는 해당 면허를 가진 Specialty(C) Contractor에게 하도급 하는 경우도 가능).
- General Building(B) Contractor가 단일 공종의 전문공사까지 무제한으로 원도급 또는 하도급 받을 수 있도록 한다면 Class C에 속하는 면허의 존재 의미가 약화될 것임. 단일공종의 전문공사 시공을 원칙적으로 Specialty(C) Contractor가 시공하도록 규율하고 있는 것은 기본적으로 소규모 전문공사 시공자를 필요로 하는 건설시장 소비자 보호하는 한편, Specialty(C) Contractor의 시공기술 전문화를 유도하고 중소기업 보호하려는 정책적 목적이 있는 것으로 이해 할 수 있음.

목 차

1. 배경 및 목적	1
2. 미국 캘리포니아주의 건설업 종류와 업종	3
2.1 건설업 면허 관리	3
2.2 건설업 종류와 업종	4
3. 미국 캘리포니아주의 건설공사 도급자격	13
3.1 건설업 면허가 면제되는 경우	13
3.2 건설업의 종류(Class)와 도급자격의 관계	13
3.3 원도급공사 도급자격	17
3.4 하도급공사 도급자격	18
4. 정책적 시사점	19
4.1 현실적합적인 건설업 분류	19
4.2 건설업자는 여러 클래스의 업종 면허를 보유	21
4.3 건설업 면허와 시공자격 관계의 유연성	22
4.4 전문기술 분야 육성과 보호	24
참고문헌	27

1 배경 및 목적

- 건설생산체계란 건설생산물이 만들어지는 일련의 과정으로 정의할 수 있다. 구체적으로 참여자의 역할과 기능, 업무범위, 생산방식과 생산조직 구성 등에 관한 것이다. 더 넓게 보자면 건설시장 진입과 퇴출, 조달시스템 등을 포함할 수 있다.
 - 건설생산은 기획·설계, 시공, 유지관리로 이루어지는 과정을 거치는 것이 일반적이나, 정책적 관점에서 건설생산체계를 논의할 경우 통상 직접적이고 구체적인 생산 활동이 이루어지는 시공분야에 한정하는 것이 일반적이다.
- 시공관련 건설업의 종류는 ‘종합공사를 시공하는 업종’과 ‘전문공사를 시공하는 업종’으로 구분하고 있다(건설산업기본법 제8조 및 동법 시행령 제7조).

제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다.

② 건설업의 구체적인 종류 및 업무범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

 - 종합건설업은 5종으로 나누어진다. 토목, 건축, 토목건축, 산업·환경설비, 조경 등의 업종이 있다.
 - 전문건설업은 29종으로 나누어진다. 실내건축, 토, 습식·방수, 석, 도장, 비계·구조물, 금속구조물·창호, 지붕판금·건축물조립, 철근·콘크리트, 기계설비, 상·하수도, 보링·그라우팅, 철도·궤도, 포장, 수중, 조경식재, 조경시설물, 강구조물, 철강재, 삭도, 준설, 승강기, 가스시설(1종), 가스시설(2종), 가스시설(3종), 난방(1종), 난방(2종), 난방(3종), 시설물유지관리 등의 업종이 있다.
- 1975년 전문건설업이 신설되면서 기존의 종합건설업은 대체로 원도급·복합공사, 전문건설업은 대체로 하도급·전문공사를 수행하는 것으로 업역이 구분되어 현재까지 이어지고 있다. 세부적으로는 업종별로 업무내용이 상세히 규정되어 있고, 도급 및 하도급에 대하여도 가능하거나 불가능한 경우를 법령에 규정하고 있으며, 이를 위반할 경우 처벌하도록 하여 매우 엄격하게 규제하고 있다.

- 근래 4차 산업혁명과 같은 융·복합 현상이 가속화 되면서 산업 간 경계가 모호해지고 국·내외 건설시장 환경이 변화하는 가운데, 국내 건설산업의 생산성과 성장성에 한계가 나타나고 있다. 건설업의 종류와 업종에 따라 업무영역과 업무내용을 매우 세밀하게 규제하고 있어 발주자의 요구와 환경변화에 적극적으로 대응할 수 있는 신축성과 유연성이 부족한 점이 건설산업 경쟁력에 한계요인으로 작용하고 있는 측면이 있다. 최근 건설생산의 효율성을 높이기 위해서는 과도한 업역규제를 완화해야 한다는 주장이 공감대를 넓혀가고 있다.
- 종합건설업과 전문건설업 간의 업역규제를 완화하기 위하여 2008년 1월 1일부터 하나의 건설업체가 종합건설업과 전문건설업을 동시에 보유하지 못하도록 했던 겸업제한을 폐지하여 건설업체가 종합건설업과 전문건설업을 동시에 보유하는 것이 가능하게 되었다. 그러나 그 효과는 크지 않은 것으로 알려지고 있다.
- 2018년 들어 정부에서는 건설공사 업역규제를 완화하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 선진 외국 중에서 미국 캘리포니아주의 건설생산체계가 업종 분류에 있어서는 한국과 유사한 측면이 있으면서 생산조직 구성이나 업무영역에서는 유연성을 갖추고 있어 주요한 벤치마킹 대상으로 삼을 만하다. 본 연구에서는 미국 캘리포니아주의 건설생산체계에 대한 고찰을 통하여 한국 건설생산체계 개편에 참고할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

2 미국 캘리포니아주의 건설업 종류와 업종

2.1 건설업 면허 관리

- 미국 캘리포니아주에서도 건설업의 종류와 업무내용을 규정하고 있다. 건설업자가 500달러 이상의 건설공사를 도급 받으려면 해당 업종의 면허를 보유하고 있어야 한다. 이 점에서 한국의 경우와 유사하다.
 - 건설업 면허 없이 건설공사를 시공하는 행위는 경범죄에 해당한다. 5,000달러 이하의 벌금 또는 6개월 이내의 징역형을 받게 된다. 두 가지 벌을 함께 받을 수도 있다.¹⁾
 - 공공공사에 건설업 면허 없이 입찰하면 경범죄에 해당한다. 계약금액의 20%와 4,500달러 중 더 많은 금액의 벌금이나 6개월 미만의 징역형을 받게 된다. 두 가지 벌을 함께 받을 수도 있다.²⁾
- CSLB(Contractors State License Board)에서 면허신청, 자격시험, 심사 및 발급 등 면허 관리를 담당하고 있다. CSLB는 캘리포니아주 정부기관으로 1929년에 설립되었다. 건설과 관련된 보건, 안전 및 공공복지를 증진하는 정책을 통해 건설산업을 규제함으로써 소비자를 보호하는 것을 목적으로 한다.
 - 보드(Board) 멤버는 15명이다. 공익위원(public member) 10명, 건설업자(contractor) 위원 5명으로 구성된다. 공익위원은 노동자(노조), 시민단체, 건설공무원 중에서 주지사, 주상원, 주하원이 지명하고, 건설업자 위원은 Engineering(A) Contractor 1명, General Building(B) Contractor 2명, Specialty(C) Contractor 2명을 주지사가 지명한다.

1) California Business and Professions Code 7028 (a),(b).

2) California Business and Professions Code 7028.15 (a).

- 건설업 면허를 받으려는 자는 일정한 자격을 갖추어야 한다. 18세 이상으로 건설 공사를 관리하기 위한 지식, 경험 및 기술을 갖추고 있어야 한다. 그렇지 않으면 자격을 갖춘 사람(“qualifier”)을 보유해야 한다. Qualifier는 최근 10년 동안 취득하고자 하는 업종에서 4년 이상의 증명 가능한 경력을 가지고 있어야 한다. 면허 신청자는 캘리포니아주의 법률과 경영과목 시험도 통과해야 한다. 한국의 경우 물질적·인적 측면의 등록요건은 더 높지만 실질적인 능력을 갖추고 있는지를 검증하는 측면에서는 캘리포니아주의 조건이 더 까다로운 점도 있다.

2.2 건설업 종류와 업종

- 캘리포니아주의 건설업 분류는 Class A, Class B, Class C로 구분되며, 각 Class마다 면허업종을 규정해놓고 있다(〈표 1〉 참고). Class A에는 General Engineering(A) Contractor 1종, Class B에는 General Building(B) Contractor 1종, Class C에는 Specialty(C) Contractor 42종이 있다. General Engineering(A) Contractor와 General Building(B) Contractor는 한국과 비교하면 종합건설업자에 해당하고, Specialty(C) Contractor는 전문건설업자에 해당한다.

〈표 2-1〉 미국 캘리포니아주의 건설업 분류

클래스(Class)	면허업종(License Classification)
Class A - General Engineering Contractor	General Engineering
Class B - General Building Contractor	General Building
Class C - Specialty Contractor	42종

- 캘리포니아주의 건설업 면허 수는 2018년 7월 기준으로 364,032개이다. General Engineering(A) 면허는 19,521개, General Building(B) 면허는 135,390개, Specialty(C) 면허는 209,121개이다. <표 2-2>는 2018년 7월 기준으로 캘리포니아주의 건설업 업종별 면허 수를 나타낸 것이다.
- Specialty(C) 면허 중에서는 Electric(C-10) 32,229개, Limited Specialty(C-61) 25,376개, Plumbing (C-36) 19,039개, Painting and Decorating(C-33) 18,383개, Warm-Air Heating·Ventilating·Air-Conditioning(C-20) 14,369개, Landscaping(C-27) 13,912개, Flooring and Floor Covering (C-15) 8,234개, Concrete(C-8) 7,598개, Tile(C-54) 7,395, Low Voltage System(C-7) 5939 개의 순으로 면허 수가 많다.³⁾

〈표 2-2〉 미국 캘리포니아주의 업종별 면허 수

클래스	업종	면허 수
합계	-	364,032
Class A	General Engineering	19,521
Class B	General Building	135,390
Class C	C-2 Insulation and Acoustical	1,481
	C-4 Boiler, Hot Water Heating and Steam Fitting	1,057
	C-5 Framing and Rough Carpentry	994
	C-6 Cabinet, Millwork and Finish Carpentry	5,708
	C-7 Low Voltage Systems	5,939
	C-8 Concrete	7,598
	C-9 Drywall	3,766
	C-10 Electrical	32,229
	C-11 Elevator Installation	279
	C-12 Earthwork and Paving	2,982
	C-13 Fencing	1,795

3) Contractors State License Board, Classification Report, 2018.

〈표 2-1〉 미국 캘리포니아주의 업종별 면허 수(계속)

클래스	업종	면허 수
Class C	C-15 Flooring and Floor Covering	8,234
	C-16 Fire Protection	2,691
	C-17 Glazing	3,360
	C-20 Warm-Air Heating, Ventilating and Air Conditioning	14,369
	C-21 Building Moving and Demolition	1,947
	C-22 Asbestos Abatement	269
	C-23 Ornamental Metals	1,183
	C-27 Landscaping	13,912
	C-28 Lock and Security Equipment	437
	C-29 Masonry	3,160
	C-31 Construction Zone Traffic Control	312
	C-32 Parking and Highway Improvement	607
	C-33 Painting and Decorating	18,383
	C-34 Pipeline	647
	C-35 Lathing and Plastering	2,265
	C-36 Plumbing	19,039
	C-38 Refrigeration	2,410
	C-39 Roofing	5,631
	C-42 Sanitation System	1,236
	C-43 Sheet Metal	1,873
	C-45 Signs	988
	C-46 Solar	1,391
	C-47 General Manufactured Housing	525
	C-50 Reinforcing Steel	317
	C-51 Structural Steel	1,782
	C-53 Swimming Pool	2,891
C-54 Ceramic and Mosaic Tile	7,395	
C-55 Water Conditioning	362	
C-57 Well-Drilling Water	1,041	
C-60 Welding	1,260	
C-61 Limited Specialty	25,376	

2.2.1 “A” General Engineering Contractor⁴⁾

- 업무범위에 속하는 시설물과 관련하여 전문적인 엔지니어링 지식과 기술이 요구되는 공사와 관련된 일을 하는 것이 General Engineering(A) Contractor의 주된 업무이다. 엔지니어링 지식과 기술이 요구된다는 점을 명문으로 규정하고 있다. 이 점에서 General Engineering(A) Contractor가 수행하는 일의 범위가 넓고 기술적 수준이 높을 것이라고 유추할 수 있다.
- General Engineering(A) Contractor의 주된 업무역역은 관계, 배수, 하수, 홍수 통제, 운하, 항만, 부두, 조선소, 댐, 수력발전, 간척사업, 철도, 고속도로, 도로, 터널, 공항, 하수, 하수처리설비·시스템, 교량, 고가도로, 지하도로, 원유·가스 수송 파이프라인 프로젝트, 공원, 유원지·놀이시설, 제련소, 화학플랜트·산업설비, 발전소, 발전설비, 광산·야금설비, 토지측량(land leveling) 및 정지(earthmoving projects), 굴착, 경사완화(grading), 도랑(trenching), 포장, 앞에서 언급된 공사와 관련된 시멘트 및 콘크리트 작업 등이다.
- 한국 기준으로 보면, 토목공사, 산업·환경설비공사, 조경공사를 기본으로 하며 이들 공사와 관련되는 건축공사를 포괄하고 있는 것으로 볼 수 있다.

4) A general engineering contractor is a contractor whose principal contracting business is in connection with fixed works requiring specialized engineering knowledge and skill, including the following divisions or subjects: irrigation, drainage, water power, water supply, flood control, inland waterways, harbors, docks and wharves, shipyards and ports, dams and hydroelectric projects, levees, river control and reclamation works, railroads, highways, streets and roads, tunnels, airports and airways, sewers and sewage disposal plants and systems, waste reduction plants, bridges, overpasses, underpasses and other similar works, pipelines and other systems for the transmission of petroleum and other liquid or gaseous substances, parks, playgrounds and other recreational works, refineries, chemical plants and similar industrial plants requiring specialized engineering knowledge and skill, powerhouses, power plants and other utility plants and installations, mines and metallurgical plants, land leveling and earthmoving projects, excavating, grading, trenching, paving and surfacing work and cement and concrete works in connection with the above mentioned fixed works. (Business and Professions Code Section §7056)

2.2.2 "B" General Building Contractor⁵⁾

- General Building(B) Contractor는 사람, 동물, 동산, 기타 이동 가능한 상대에 대하여 거주나 보호를 목적으로 이미 시공하였거나(built), 시공하고 있거나(being built), 시공할 (to be built) 구조물의 전부 또는 일부의 공사와 관련된 일을 주로 한다.
- General Building(B) Contractor는 2가지 이상의 서로 관련성 없는 공종 (building trades or crafts)이 요구되는 구조물을 시공하거나, 그 공사의 전부 또는 부분을 관리(superintend)하는 일을 한다.
- General Building(B) Contractor는 원칙적으로 단일 공종의 전문공사(single specialty trade)에 대하여는 원도급계약 할 수 없다. 다만 아래와 같은 예외가 있다.
 - 예외 1: Framing(골조) 또는 Carpentry(목공)과 관련된 공종은 단일 공종의 공사라도 원도급계약이 가능하다. Framing(골조) 또는 Carpentry(목공) 관련 공사는 전문공사임에도 General Building(B) Contractor가 해당 면허를 보유하지 않고 도급받을 수 있다는 것은 일종의 특칙으로 볼 수 있다. 이 점에 대하여는

5) (a) Except as provided in this section, a general building contractor is a contractor whose principal contracting business is in connection with any structure built, being built, or to be built, for the support, shelter, and enclosure of persons, animals, chattels, or movable property of any kind, requiring in its construction the use of at least two unrelated building trades or crafts, or to do or superintend the whole or any part thereof. This does not include anyone who merely furnishes materials or supplies under Section 7045 without fabricating them into, or consuming them in the performance of the work of the general building contractor.

(b) A general building contractor may take a prime contract or a subcontract for a framing or carpentry project. However, a general building contractor shall not take a prime contract for any project involving trades other than framing or carpentry unless the prime contract requires at least two unrelated building trades or crafts other than framing or carpentry, or unless the general building contractor holds the appropriate license classification or subcontracts with an appropriately licensed contractor to perform the work. A general building contractor shall not take a subcontract involving trades other than framing or carpentry, unless the subcontract requires at least two unrelated trades or crafts other than framing or carpentry, or unless the general building contractor holds the appropriate license classification. The general building contractor may not count framing or carpentry in calculating the two unrelated trades necessary in order for the general building contractor to be able to take a prime contract or subcontract for a project involving other trades.

(c) No general building contractor shall contract for any project that includes the "C-16" Fire Protection classification as provided for in Section 7026.12 or the "C-57" Well Drilling classification as provided for in Section 13750.5 of the Water Code, unless the general building contractor holds the appropriate license classification, or subcontracts with the appropriately licensed contractor. (Business and Professions Code Section §7057)

주택이나 빌딩 등의 구조물 공사에서 골조(framing)나 목공(carpentry)은 해당 공사의 본질적인 공종이므로, General Building(B) 면허에 Framing(골조) 또는 Carpentry(목공) 면허가 내재되어 있는 것으로 이해할 수 있겠다. 따라서 건설공사가 2개 이상 공종이 연관되어 있는지 판단할 때 Framing 또는 Carpentry 공종은 포함하지 않는다.⁶⁾

- 예외 2: General Building(B) Contractor가 해당 공사에 적합한 Class C 면허를 보유하고 있거나, Class C 면허를 보유한 건설업자(Specialty(C) Contractor)에게 하도급 하는 경우에는 단일 공종을 원도급계약 할 수 있다.⁷⁾
- 건설공사를 하도급(subcontract) 받는 경우, General Building(B) Contractor는 2개 이상의 관련성 없는 공종이 요구되지 않는 공사에서는 하도급(subcontract) 받을 수 없다. 즉 원칙적으로 General Building(B) Contractor는 하나의 공종으로 이루어진 공사를 하도급계약 할 수 없다. 즉 General Building(B) 면허를 보유하고 있는 건설업자라도 해당 공종에 합당한 Specialty(C) 면허를 보유하고 있지 않으면 단일 공종으로 이루어진 전문공사는 하도급 받을 수 없다. 하도급 받을 공사가 2개 이상의 공종으로 구성되어야 한다는 점에서 원도급계약의 경우와 같다. 다만 아래 예외 1과 예외 2의 경우에는 General Building(B) Contractor도 단일 공종의 공사를 하도급 받을 수 있다.
- 예외 1: Framing(골조) or Carpentry(목공)에 대해서는 해당 면허를 보유하지 않아도 하도급계약이 가능하다.
- 예외 2: General Building(B) Contractor가 스스로 해당 공사에 적합한 Class C 면허를 보유하고 있다면 하나의 공종으로 이루어진 건설공사를 하도급 받을 수 있다.

6) Business and Professions Code Section §7057 (b) The general building contractor may not count framing or carpentry in calculating the two unrelated trades necessary in order for the general building contractor to be able to take a prime contract or subcontract for a project involving other trades.

7) Can a General Building(B) contractor take a prime contract for a single specialty trade? "A General Building(B) contractor may take a prime contract for any specialty project if they hold the specialty classification or subcontract the work to an appropriately licensed specialty contractor." (Contractors State License Board, Building Official Information Guide, 2011, p.11)

2.2.3 "C" Specialty Contractor⁸⁾

- Specialty(C) Contractor는 예술, 경험, 과학과 기술을 이용하여 해당 업종과 관련된 프로젝트를 계획(organize), 관리(administer), 시공(construct)하여 완성(complete)하는 것을 주된 업무로 한다. Specialty Contractor는 부수적이거나 보완적인 공사(incidental and supplemental work)는 하도급자를 활용하거나 인력을 고용하여 수행할 수 있다.⁹⁾
- Specialty(C) Contractor의 업무내용에 계획, 관리, 시공한다고 규정하고 있는 점이 특징적이다. 한국의 경우 계획·관리·조정 기능의 존재 여부를 종합공사와 전문공사를 구분하는 징표로 삼는다. 규모가 작거나 단순한 공사라도 계획·관리·조정 역할을 경험할 수 있도록 하는 것이 기업의 성장과 산업발전에 유리하다. 규모가 크고 복잡한 공사일수록 높은 수준의 계획·관리·조정 능력이 필요하므로 작고 단순한 공사부터 역량을 키우는 것이 바람직하다.
- Class C에 속하는 업종은 42개이다. 대체로 한국의 전문공사업종 29개에 비해 업종 수가 더 많고 분야도 세분화되어 있다. 하지만 일부 업종은 한국의 전문공사업종보다 업무범위가 더 넓은 경우도 있다. 예를 들면 Earthwork and Paving(C-12) 업종은 한국의 토공과 포장 업종을 합쳐 놓은 것과 같다.
 - C-2 Insulation(단열) and Acoustical(방음)
 - C-4, Boiler(보일러), Hot-Water Heating(온수난방) and Steam Fitting(스팀설비)
 - C-5, Framing(골조) and Rough Carpentry(목구조)

8) (a) A specialty contractor is a contractor whose operations involve the performance of construction work requiring special skill and whose principal contracting business involves the use of specialized building trades or crafts. (b) A specialty contractor includes a contractor whose operations include the business of servicing or testing fire extinguishing systems. (c) A specialty contractor includes a contractor whose operations are concerned with the installation and laying of carpets, linoleum, and resilient floor covering. (d) A specialty contractor includes a contractor whose operations are concerned with preparing or removing roadway construction zones, lane closures, flagging, or traffic diversions on roadways, including, but not limited to, public streets, highways, or any public conveyance. (Business and Professions Code Section §7058)

9) "C" Specialty contractor perform their trade using the art, experience, science, and skill necessary to satisfactorily organize, administer, construct, and complete projects under their classification, in accordance with the standards of their trade. A specialty contractor may use subcontractors to complete the incidental and supplemental work, or may use his/her own employees to do so. (Contractors State License Board, Description of Classification, 2016, p.3)

- C-6, Cabinet(수납장), Millwork(목제품) and Finish Carpentry(마감목공)
- C-7 Low Voltage Systems
- C-8 Concrete(콘크리트)
- C-9 Drywall(건식벽)
- C-10 Electrical(전기)
- C-11 Elevator Installation(엘리베이터)
- C-12 Earthwork(토공) and Paving(포장)
- C-13 Fencing(펜스설치)
- C-15 Flooring and Floor Covering(바닥)
- C-16 Fire Protection(방화)
- C-17 Glazing(유리)
- C-20 Warm-Air Heating(난방), Ventilating(환기) and Air Conditioning(냉방)
- C-21 Building Moving and Demolition(건물 이전·해체)
- C-22 Asbestos Abatement(석면제거)
- C-23 Ornamental Metals(금속)
- C-27 Landscaping(조경)
- C-28 Lock and Security Equipment(보안설비)
- C-29 Masonry(조적)
- C-31 Construction Zone Traffic Control
- C-32 Parking and Highway Improvement
- C-33 Painting(도장) and Decorating(장식)
- C-34 Pipeline(파이프라인)
- C-35 Lathing and Plastering(미장)
- C-36 Plumbing(배관)
- C-38 Refrigeration(냉장·냉동)
- C-39 Roofing(지붕)
- C-42 Sanitation System(위생시스템)
- C-43 Sheet Metal(판금)
- C-45 Sign(표지판)
- C-46 Solar(태양에너지설비)
- C-47 General Manufactured Housing(제작주택)

- C-50 Reinforcing Steel(철근)
 - C-51 Structural Steel(철골)
 - C-53 Swimming Pool
 - C-54 Ceramic and & Mosaic Tile(타일)
 - C-55 Water Conditioning(수처리)
 - C-57 Well-Drilling(착정)
 - C-60 Welding(용접)
 - C-61 Limited Specialty(제한적 전문공사)
- Specialty Contractor의 업무범위에 속하는 제한적인 현장작업을 수행한다.
- C-61에 해당하는 업종(Limited Specialty Classification)은 현재 30개이며, CSLB(Contractors State License Board)는 이들 업종을 'D' subcategories로 분류하여 관리하고 있다.

3 미국 캘리포니아주의 건설공사 도급자격

3.1 건설업 면허가 면제되는 경우

- 미국 캘리포니아주에서 건설업을 하려면 기본적으로 건설업 면허가 필요하다. 다만 계약금액 500 달러 미만의 '경미한 공사(minor work)'에 대하여는 CSLB가 발급한 면허를 보유하지 않아도 된다(Business and Professions Code Section 7048). 500달러 미만의 경미한 공사가 그 보다 큰 프로젝트의 일부분에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 한국의 경우 종합공사는 공사에정금액 5천만 원 미만, 전문공사는 공사에정금액 1천5백만 원 미만인 경우 '경미한 건설공사'로 규정하여 건설업 등록을 하지 않고도 건설업을 할 수 있도록 허용하고 있다(건설산업기본법 제9조 단서 및 동법 시행령 제8조 제1항). 이 점에 있어서는 미국의 기준이 더 엄격하다.

3.2 건설업의 종류(Class)와 도급자격의 관계

- 캘리포니아주의 건설업 면허는 A, B, C 세 가지 Class로 나뉘어진다. 원칙적으로 각 Class와 그에 속하는 업종의 주된 업무영역이 사전적으로 정해져 있다. 그러나 건설공사의 도급자격에 있어서 세 가지 클래스는 완전히 배타적인 것은 아니다. 하나의 프로젝트에 대하여 서로 다른 클래스에 속하는 업종을 가진 건설업자들이 경쟁하는 것이 가능하다.
- 예를 들면, 도로 건설을 위해 대지를 고르고 포장하는 건설공사의 경우 발주자는 종합건설업자에 해당하는 General Engineering(A) Contractor와 전문건설업자에 해당하는 Earthwork and Paving (C-12) Contractor를 함께 입찰에 초청할 수 있다.

- 캘리포니아주에서 발주한 공사의 입찰초청 사례를 통해서도 서로 다른 클래스에 속하는 업종을 가진 건설업자를 해당 건설공사에 함께 초청하는 경우를 볼 수 있다.
- <표 3-1>의 ‘도로확장 및 선형개량 공사(Widen And Realign Roadway)’에서는 Class A 면허 또는 Class C-12(Earthwork and Paving) 면허를 보유할 것을 자격조건으로 하고 있다. 한국의 경우 건설공사 입찰참가 자격을 종합건설업종이나 전문건설업종 중에서 배타적으로 결정하므로 <표 3-1>과 같은 입찰초청은 원칙적으로 불가능하다.

<표 3-1> 입찰초청 사례 1

공사명	Widen And Realign Roadway
공사금액	\$120,000,000
면허업종 (License)	At the time this contract is awarded, the Contractor shall possess either a Class A license or one of the following Class C licences: C-12

- <표 3-2>의 입찰초청 사례에서도 Class A와 Class C의 해당 업종을 함께 초청하고 있다. <표 3-2>의 입찰초청 사례가 <표 3-1>의 사례와 다른 점은 Class C의 경우 공사의 대부분을 구성하는 C-12와 C-42 면허의 조합을 요구하고 있다는 점이다.
- 한국의 경우 건설업자가 복합공사를 구성하는 대부분의 공종에 해당하는 전문건설업종을 여러 개 등록하고 있더라도 원칙적으로 전문건설업자는 복합공사를 원도급 받을 수 없다. 이 점은 한국과 캘리포니아주 건설생산체계 비교에서 볼 수 있는 큰 차이점이다.

<표 3-2> 입찰초청 사례 2

공사명	Replace Four Existing Culverts With Reinforced Concrete Pipe
공사금액	\$560,000
면허업종 (License)	At the time this contract is awarded, the Contractor shall possess either a Class A license or any combination of the following Class C licences which constitutes a majority of the work: C-12, C-42.

- <표 3-3>의 입찰초청 사례에서는 예서는 Class C의 경우 건설공사의 대부분을 구성하는 복수의 Class C 면허를 조합할 것을 요구하고 있지만 면허업종을 구체적으로 지정하지는 않고 있다.

〈표 3-3〉 입찰초청 사례 3

공 사 명	Replace Bridge With Precast Concrete Girder Structure
공사금액	\$3,760,000
면허업종 (License)	At the time this contract is awarded, the Contractor shall possess either a Class A license or a combination of Class C licences which constitutes a majority of the work

- <표 3-4>의 입찰초청 사례에서는 Class A, Class B 또는 Class C 모든 업종을 입찰에 초청하고 있다. 해당 공사를 수행하는데 적합한 업종이면 세 가지 클래스에 속하는 어느 어느 업종을 보유하든지 입찰에 참여할 수 있다.

〈표 3-4〉 입찰초청 사례 4

공 사 명	Reconstruct Safety Roadside Rest Area
공사금액	\$3,360,000
면허업종 (License)	At the time this contract is awarded, the Contractor shall possess either a Class A license or Class B license or a combination of Class C licences which constitutes a majority of the work.

- 앞에서 살펴본 캘리포니아주의 건설공사 발주사례는 동일한 공사에서 종합건설업 종과 전문건설업종을 함께 입찰초청하고 있으며, 한국의 전문건설업에 해당하는 Class C의 경우 여러 개의 전문건설업종을 보유하면 해당 업종을 조합하여 복합 공사를 원도급 받을 수 있다는 점에서 한국의 경우와 차이가 있다.
- 캘리포니아주에는 입찰 시 건설업자가 보유해야 할 면허 자격조건을 제시하고 있다. 발주자는 업종별 업무범위를 참고하여 Class A, Class B 또는 Class C 중 공사에 적합한 업종을 지정한다.

- 한국과 다른 점은 하나의 건설공사에 참여할 수 있는 자격으로 서로 다른 Class를 함께 제시할 수도 있다는 점이다(〈표 3-1〉~〈표 3-4〉 참고). 하나의 공사에 Class A나 Class B 또는 Class C에 속하는 업종을 보유한 업체를 동시에 초청할 수 있다¹⁰⁾. 한편 Class C에 속하는 면허를 여러 종류 보유한 건설업자가 제시된 공사를 수행하는데 필요하고 인정되는 복수의 Class C 면허를 조합하여 도급받을 수 있다는 것이다(〈표 2〉~〈표 4〉 참고).

종합건설업과 전문건설업 간의 업역 구분이 한국과 같이 경직적이고 상호배타적으로 운용하지는 않는다는 것을 알 수 있다.

- 캘리포니아주에서는 공사의 종류를 종합공사와 전문공사로 사전에 정의하고 있지 않다. 발주자가 공사를 수행하는 데 적합하다고 판단하면 Class에 관계없이 입찰 참가 자격을 제시할 수 있다.
- 그러나 한국의 경우에는 건설공사의 유형을 종합공사와 전문공사로 구분하고 있으며(건설산업기본법 제2조), 원칙적으로 종합공사는 종합공사를 시공하는 업종, 전문공사는 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 도급받도록 하고 있다(건설산업기본법 제16조). 여기에 더하여 발주자 및 수급인에게 해당 업종을 등록한 건설업자에 대하여 도급 및 하도급 하도록 의무지우고 있다(건설산업기본법 제25조).

제16조(건설공사의 시공자격) ① 종합공사를 도급받으려는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다.

② 전문공사를 도급받으려는 자는 해당 전문공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다.

제25조(수급인 등의 자격제한) ① 발주자는 공사내용에 상응하는 업종을 등록한 건설업자에게 도급하여야 한다.

② 수급인은 공사내용에 상응하는 업종을 등록한 건설업자에게 하도급 하여야 한다.

- 한국과 같이 건설공사와 건설업의 종류와 업종을 엄격하게 연계하는 제도에서는 발주자의 재량적 개입이 사실상 불가능한 상황이다.

10) Is it possible that more than one classification could be appropriate for a single project? “Yes. It is possible that similar contractor classification might be utilized for a single project. For example, grading and paving a road can be performed by either a general engineering(A) contractor or an earthwork and paving(C-12) contractor.”(Contractors State License Board, Building Official Information Guide, 2011, p.9)

3.3 원도급공사 도급자격

- General Engineering(A) Contractor는 업무내용에 속하는 프로젝트의 전부 또는 일부에 대한 원도급계약을 할 수 있다. 프로젝트 전체를 원도급 받는 것은 당연히 가능하며, Business and Professions Code Section §7058에 제시된 프로젝트, 예를 들면 공항이나 도로공사의 일부에 해당하면 펜스를 세우는 작업만 원도급 받거나 콘크리트 타설하는 작업만 원도급 받는 것도 가능하다.¹¹⁾
- General Building(B) Contractor는 원칙적으로 2가지 이상의 공종으로 구성된 주택이나 빌딩 등의 구조물 공사를 원도급 받을 수 있다. Class B 면허만 보유해 서는 Class C에 속하는 단일 업종의 전문공사(single specialty trade project)를 원도급 받을 수 없다.
예외적으로 General Building(B) Contractor가 해당 공사에 적합한 Class C 면허를 보유하고 있거나, 해당 공사에 적합한 면허를 보유한 Specialty Contractor(C)에게 하도급 주는 경우에는 하나의 공종으로 이루어진 건설공사를 원도급 받을 수 있다. 다만, Framing(골조) 또는 Carpentry(목공)의 경우에 있어서는 단일 공종이라도 General Building(B) Contractor가 원도급 받을 수 있다(각주 4, Business and Professions Code Section §7057 참고).
- Specialty(C) Contractor는 기본적으로 Class C에 속하는 업종에 해당하는 건설 공사를 원도급 받는다. Class C에 속하는 여러 업종을 보유하면서 해당 공종으로 구성된 프로젝트를 원도급 받을 수도 있다. 부수적인 보완공사는 하도급하거나 인력을 고용하여 수행할 수도 있다.
- 발주자는 공사를 수행하는데 적합한 업종을 보유한 건설업자를 시공자로 고려하는 것이 일반적이다. 공사에 적합한 업종이라고 판단되면 Class A나 Class B 또는 Class C에 속하는 업종을 보유한 업체를 동시에 초청할 수도 있다.
2개 이상의 공종으로 구성된 복합공사라고 해서 반드시 종합건설업자인 Class A 또는 Class B에 해당하는 업종으로 입찰자격을 제한하는 것도 아니다. 해당공사가

11) Can a General Engineering(A) contractor contract to perform the work of a single trade (specialty work) if that specialty work is an integral part of the scope of work for a General Engineering contractor? "A General Engineering(A) contractor can contract to perform all or any part of a project that falls under the "A" classification. Therefore an "A" contractor could take a contract to build a fence or pour concrete if the work was originally or currently part of the type of projects listed in B&P Code section 7056(airports, roads and similar "fixed works")." (Contractors State License Board, Building Official Information Guide, 2011, p.10)

Class C에 속하는 하나 또는 둘 이상의 업종을 보유한 건설업자가 수행할 수 있다고 판단되면 Specialty(C) Contractor에게 도급할 수 있다.

3.4 하도급공사 도급자격

- General Engineering(A) Contractor가 하도급 받는 것에 대한 제한규정은 없다. 하도급에 대한 규제가 없으므로 General Engineering(A) Contractor는 복합공종으로 구성된 하도급공사는 물론 단일 공종으로 이루어진 공사를 하도급 받을 수 있다고 본다. 그렇지만 General Engineering(A) 업종의 업무내용을 고려하면 General Engineering(A) Contractor는 원도급공사를 주로 수행할 것으로 보이고, 하나의 전문공종으로 이루어진 공사를 하도급 받아 시공하는 것이 일반적인 경우는 아닐 것으로 본다.
- General Building(B) Contractor는 원칙적으로 2개 이상의 서로 관련성 없는 공종이 요구되는 건설공사를 하도급계약(subcontract) 할 수 있다. 단일공종에 대하여는 General Building(B) Contractor가 하도급 받을 수 없도록 하고 있다. General Building(B) Contractor가 단일 공종의 건설공사를 하도급계약을 하려면 해당 업종의 Class C 면허를 보유해야 한다. General Building(B) Contractor 자신이 해당 공종에 해당하는 Class C 면허를 보유하고 있지 않은 상황이라면, 적합한 면허를 가진 다른 건설업자(Specialty Contractor)에게 다시 하도급 준다는 조건을 제시해도 단일공종을 하도급 받을 수 없다.¹²⁾ 다만, 골조(framing) 또는 목공(carpenry)은 그에 해당하는 Class C 면허를 보유하지 않더라도 General Building(B) 면허만으로 하도급계약 할 수 있다.
- Specialty(C) Contractor는 보유하고 있는 면허에 적합한 공종으로 구성된 건설공사를 하도급 받는다. 캘리포니아주에는 재하도급에 관한 규정은 따로 없다. 그러나 부실시공에 대해서는 일차적으로 원도급자가 책임을 부담하므로 불필요한 하도급은 자율적으로 규제된다고 볼 수 있다.

12) Can a General Building(B) contractor take a subcontract for work involving a single trade if he plans to subcontract the work out? "No, as provided in B&P Section 7057(b), a General Building(B) contractor cannot take any subcontract for any single trade project(excluding framing or carpentry), unless he/she holds the required specialty license classification. For example, a General Building(B) contractor may take a prime contract to roof a home, and subsequently subcontract the work to a licensed roofing contractor. However a General Building(B) contractor may not take a subcontract to roof a home, and subsequently subcontract the work out." (Contractors State License Board, Building Official Information Guide, 2011, p.11)

4 정책적 시사점

4.1 현실적합적인 건설업 분류

- 캘리포니아주의 건설업 종류는 Class A, Class B 및 Class C 세 가지로 나누어진다. Class A에 속하는 General Engineering 업종과 Class B에 속하는 General Building 업종은 종합건설업에 해당한다. Class C에 속하는 업종은 전문건설업에 해당한다.
- 종합건설업에 해당하는 업종은 General Engineering(A)과 General Building(B) 2가지다. 한국의 경우 종합건설업에는 5가지 업종이 있다. 토목, 건축, 토목건축, 산업·환경설비, 조경 등의 업종이 있다. 한국의 종합건설업종이 캘리포니아주의 경우보다 종류가 많고 세분화되어 있다.
- Class A에 해당하는 General Engineering 업종의 경우 2장에서 살펴본 것과 같이 업무영역이 매우 광범위하다. 한국의 토목공사업과 유사한 것으로 알려져 있기도 하지만, 토목은 물론 산업·환경설비, 조경의 업무가 포함되어 있다. 여기에다 업무내용에 지정되어 있는 토목 위주의 시설물과 관련성이 있다면 건축공사도 가능한 것으로 보인다. 사실상 한국의 종합건설업에 해당하는 모든 업종을 망라하고 있다.

General Engineering(A) Contractor에게는 시설물에 대하여 전문적인 엔지니어링 지식과 기술을 적용하는 것이 주된 업무라고 명문으로 규정하고 있는 것을 볼 때, 시공은 물론 기획·설계도 함께 하는 것으로 이해된다. 그렇다면 General Engineering(A) Contractor는 설계와 시공 등 건설공사의 전 과정을 다루는 종합적인 서비스를 제공하는 건설업체의 성격을 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

캘리포니아주의 건설업 면허 수는 모두 364,032이다. 그 중에서 General Engineering(A) 면허는 19,521개로서 5.4%에 불과하여 비중이 높지는 않다. General Engineering(A) 면허 수가 General Building(B) 면허(135,390개) 수의 약 7분의 1에 불과하다는 점을 통해서도 General Engineering Contractor의 역할과 위상을 짐작할 수 있다.

한국의 경우 2018년 7월말 기준으로 종합건설업 등록 업종 수는 모두 14,564개로 토건 3,155개, 토목 2,529개 건축 7,018개, 산업설비 383개, 조경 1,479개로서 업종별로 편차가 크지 않고, 토건 또는 토목 업종과 건축업종 등록 수의 차이도 크지 않다.

- Class B에 해당하는 General Building(B) 업종은 주택이나 빌딩을 포함하여 건물을 시공하는 것이 주된 업무이다. 종합건설업(General Contractor)으로 분류되지만 General Engineering(A) 업종과 비교하면 업무영역이 제한적이다.
- 통상적으로 해외 국가의 건설업 분류에서는 토목과 건축 2가지로 구분하는 것이 일반적이며, 한국의 경우와 같이 종합건설업을 5종으로 세분화하고 있는 경우는 찾아보기 어렵다. 향후의 생산체제 개편에서 고려할 필요성이 있는 사안이다.
- 전문건설업자인 Specialty(C) Contractor에 해당하는 업종의 수는 42종으로 한국의 전문건설업 29종보다 더 많다. 그리고 Class C에 속하는 Limited Specialties(C-61) 업종 속에 30개의 하위 업종이 있다는 점을 고려하면 세분화의 정도는 한국보다 훨씬 더 높다. 따라서 대체로 캘리포니아의 전문건설업종은 세분화되어 있다고 할 수 있다. 예를 들면, 한국의 습식·방수 업종은 미장, 방수, 조적공사를 모두 수행할 수 있는 자격이 있다. 캘리포니아에서는 한국의 습식·방수 업종에서 다루는 일이 Masonry(C-29, 조적), Painting and Decorating(C-33), Lathing and Plastering(C-35, 미장), Ceramic and Mosaic Tile(C-54, 타일) 등으로 더 세밀하게 나누어져 있다.

그러나 캘리포니아의 건설업종 수가 한국의 경우보다 더 많다고 해서 모든 경우에 전문건설업종 분류가 한국보다 더 세밀하게 나누어져 있는 것은 아니다. 반대의 경우도 있는데, 대표적으로 Earthwork and Paving(C-12: 토공·포장) 업종의 경우 한국의 전문건설업종인 ‘토공’과 ‘포장’이 하나의 업종으로 되어 있다. 따라서 Earthwork and Paving(C-12) Contractor는 도로건설 또는 도로포장 공사 입찰에서 General Engineering(A) Contractor와 함께 경쟁할 수 있는 경우가 많을 것으로 볼 수 있다.

- 건설업의 분류와 건설업종의 종류는 각 국가의 산업현황과 발전과정에 따라 형성되어 왔기 때문에 어느 한 국가의 시스템이 절대적으로 우월하거나 효율적이라고 단정할 수는 없다. 그렇지만 건설생산의 프로세스나 시설물의 유형이 세계적으로 표준화되고 해외건설에서 국제경쟁이 심화되고 있기 때문에 해외의 시스템을 벤치마킹하는 것도 중요하다. 향후의 건설생산체계 개편과정에서는 건설생산의 효율성과 산업의 경쟁력 강화를 위해 건설업의 종류와 업종의 단순화와 세분화, 결합과 분리를 재검토할 필요성이 있다.

4.2 건설업자는 여러 클래스의 업종 면허를 보유

- 캘리포니아주에서는 건설업의 종류를 Class A, Class B 그리고 Class C 등 3가지로 분류하고, Class에 속하는 업종을 제시하고 있다.
 - Class A에는 General Engineering, Class B에는 General Building 업종이 있다. General Engineering과 General Building은 한국의 종합공사를 시공하는 업종에 해당한다. Class C에는 Specialty 업종 42개가 있다.
 - General Engineering과 General Building 면허를 받은 건설업자는 종합건설업자(General Contractor)가 된다. Specialty 면허를 받으면 전문건설업자(Specialty Contractor)가 된다.
- 그런데 건설업자(Contractor)는 필요에 따라 각 Class에 속하는 업종의 면허를 취득할 수 있다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 건설업자는 여러 Class에 속하는 업종의 면허를 보유하고 있다. 한국에서도 건설업자는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종을 함께 보유할 수 있다. 그렇지만 한국에서는 건설업자들이 종합건설업종과 전문건설업종을 함께 보유하는 것이 활성화되어 있지는 않다.

〈표 4-1〉 캘리포니아주 건설업자 면허 보유 사례

업체	보유 면허
가	B - General Building C10 - Electrical
나	B - General Building C36 - Plumbing A - General Engineering C10 - Electrical C20 Warm-Air Heating, Ventilating and Conditioning C7 - Low Voltage System
다	C20 - Warm-Air Heating, Ventilating and Conditioning B - General Building C36 - Plumbing

- 한국에서는 종합건설업자와 전문건설업자 간에 업역분쟁이 잦고 이해관계가 첨예한 이유 중의 하나는 보유하고 있는 업종에 따라 건설업자의 정체성이 뚜렷하다는 것을 들 수 있다. 종합건설업종과 전문건설업종을 함께 보유하는 업체가 많아질수록 이해관계가 희석되어 건설업자들이 지나치게 업역분쟁에 몰입하는 현상이 약화될 것으로 본다.

4.3 건설업 면허와 시공자격 관계의 유연성

- 캘리포니아주에서도 각 Class 및 업종의 주된 업무를 사전적으로 규정하고 있다. 따라서 건설업자는 자신이 보유한 업종의 주된 업무내용에 따라 도급을 받고 시공하게 된다. 면허를 보유하지 않으면 일정 규모 이상의 건설공사를 시공할 수 없고, 이를 위반하면 상당한 수준의 벌칙이 부과된다. 그러나 건설업종의 영업범위와 도급 및 시공자격에 대한 규제가 한국처럼 엄격하고 세밀하지는 않다.
- 〈표 4-1〉은 캘리포니아주의 업역규제에 관한 내용이다. 종합건설업과 전문건설업의 구분은 있으나, 한국과 같이 종합건설업자는 원도급·복합공사, 전문건설업자는 하도급·단일공사와 같은 획일적인 이분법적 규제는 하지 않는다.

〈표 4-2〉 건설업의 종류와 건설공사 도급자격

건설업종	원도급		하도급	
	단일	복합	단일	복합
General Engineering(A) Contractor	○	○	○	○
General Building(B) Contractor	※ 제한적으로 허용 • 골조(framing) 또는 목공(carpentry) • 요구되는 전문건설업 면허 보유 (hold the required specialty class) • 적합한 면허 보유한 전문건설업자에게 하도급(subcontract the work to an appropriately licensed specialty contractor)	○	※ 제한적으로 허용 • 골조(framing) 또는 목공(carpentry) • 요구되는 전문건설업 면허 보유 (hold the required specialty class)	○
Specialty(C) Contractor	○	○	○	○

- 발주자는 해당 공사에 적합한 업종이라고 판단하면 종합건설업자(General Engineering(A) Contractor, General Building(B) Contractor)와 전문건설업자(Specialty(C) Contractor)를 동시에 입찰에 초청할 수 있다. 종합건설업자든 전문건설업자든 낙찰자로 선정되면 건설업자는 그 공사를 도급받아 시공할 수 있다. 원도급과 하도급에 대한 시공자격 규제도 경직적이지 않다. 전문건설업자(Specialty(C) Contractor)도 공사에 적합한 면허를 보유하면 원도급계약을 할 수 있고, General Engineering(A) Contractor와 General Building(B) Contractor 같은 종합건설업자도 하도급계약을 할 수 있다.
- 한국의 경우 종합건설업자는 종합공사업종 하나만 등록해도 복합공사를 원도급 받을 수 있지만, 전문건설업자는 전문공사업종을 여러 개 등록하여 특정한 건설공사를 구성하는 세부업종을 모두 갖추고 있는 경우라도 원칙적으로 복합공사를 원도급 받을 수 없다.¹³⁾ 반대로 종합건설업자는 2 이상의 공종으로 구성된 복합공사에 대하여 원칙적으로 하도급 받을 수 없다. 종합건설업자는 도급받은 공사를 전문공사를 시공하는 업종별로 분할하여 각각 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설

13) 건설산업기본법 제16조제1항 참조

업자에게 하도급 주어야하기 때문이다.¹⁴⁾

- 미국 캘리포니아주는 건설업 면허제와 업종 시스템을 가지고 있지만, 발주자의 편의와 보호를 최상위 가치에 두고 어느 건설업자가 건설공사를 수행하는데 적합한 능력을 가지고 있는지 선택하는데 제도 운용의 중심이 있다. 건설업 면허는 건설업자의 시공능력을 보여주는 징표이며 면허 없는 업체의 부실한 서비스로 인해 발주자가 입을 피해를 예방하는 기능을 한다고 볼 수 있다.

그러므로 종합건설업자(General Engineering(A) Contractor, General Building(B) Contractor)이든 전문건설업자(Specialty(C) Contractor)이든 공사를 수행하는데 필요한 적합한 면허를 보유하고 있는가 하는 점이 중요하고 발주자가 자격을 갖추고 있다고 판단하면 건설공사를 도급할 수 있다.

- 종합건설업과 전문건설업 간에 업역을 두고 이해대립을 보이는 한국의 상황을 고려할 때, 캘리포니아주의 유연한 건설생산체제는 한국의 건설생산체계 개편 논의에 중요한 참고가 될 수 있을 것으로 본다.

4.4 전문기술 분야 육성과 보호

- General Building(B) Contractor는 앞에서 살펴본 바와 같이 원칙적으로 2개 이상의 공종으로 이루어진 공사를 원도급(prime contract) 또는 하도급(subcontract) 받을 수 있다. 그러나 하나의 공종으로 이루어진 전문공사를 원도급 또는 하도급 받는 것에는 제약이 있다.¹⁵⁾

General Building Contractor가 하나의 공종으로 이루어진 공사를 원도급(prime contract) 받기 위해서는 자신이 해당 공종의 Class C 면허를 보유하거나, 해당 면허를 가진 Specialty(C) Contractor에게 하도급 주어야 한다. General Building(B) Contractor가 하나의 공종으로 이루어진 공사를 하도급(subcontract) 받으려면 자신이 해당 공종에 해당하는 Class C 면허를 보유해야 한다.¹⁶⁾

14) 건설산업기본법 제29조제1항 및 동법 시행령 제31조제3항제1호 참조.

15) General Building(B) Contractor와 함께 종합건설업자로 분류되는 General Engineering(A) Contractor에 대하여는 이러한 규제를 하지 않는다.

16) Framing(골조) 또는 Carpentry(목공) 관련하여 단일 공종으로 이루어진 건설공사에 대해서는 General Building(B) Contractor가 해당 공종의 Class C 면허를 보유하지 않아도 원도급 또는 하도급을 받을 수 있다.

- General Building(B) Contractor에게 하나의 공종으로 이루어진 공사를 도급받는 것을 규제하고 있는 점은 한국의 종합건설업과 전문건설업에 대한 업역규제와 유사한 측면이 있다. 즉 한국에서도 원도급계약에 있어서 종합건설업자는 복합공종으로 구성된 건설공사를, 전문건설업자는 하나의 공종으로 이루어진 공사를 도급받는 것을 원칙으로 한다.
 하도급계약에 있어서는 종합건설업자가 하도급 받는 것은 원칙적으로 불가능하여 하도급계약은 사실상 전문건설업자 고유의 영역으로 남아있다. 캘리포니아주에서는 General Building(B) Contractor가 2개 이상의 공종으로 이루어진 공사에 대하여는 하도급 받을 수 있는 점에서 한국과 차이가 있다.
 General Building(B) Contractor가 해당 공종에 해당하는 Class C 면허를 보유하면 해당 전문공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있는 점은 한국의 경우와 동일하다.
- 캘리포니아주에서 General Building(B) Contractor에게 원칙적으로 하나의 공종으로 이루어진 건설공사를 원도급 또는 하도급 받지 못하도록 원칙적으로 2개 이상 공종으로 구성된 공사를 도급받도록 한 이유는 Specialty(C) Contractor의 전문화를 유도하고 중소기업을 보호하려는 의도가 있다고 본다. 만약 General Building(B) Contractor가 2개 이상 공종으로 구성된 공사뿐 아니라 단일공종의 공사까지 원도급 또는 하도급 받을 수 있도록 하여 건설공사의 대부분을 수주한다면 Class C 면허의 존재의미는 약화되어 특정 분야에 전문성을 갖춘 건설업자의 필요성이 사라져 건설산업의 토대가 무너지고 궁극적으로 건설산업의 경쟁력이 약화될 것이라는 점을 염두에 두었을 것으로 볼 수 있다.
- 캘리포니아주의 건설생산체계에 대한 고찰을 통해 종합건설업자가 하나의 공종으로 이루어진 건설공사를 원도급 또는 하도급 받는 것을 규제하는 것은 한국에만 고유한 사례는 아니라는 점을 알 수 있다.
 특히 General Building(B) Contractor가 예외적으로 하나의 공종으로 이루어진 공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있는 조건으로, 해당 공종에 적합한 Class C 면허를 보유할 것을 요구하고 있다는 점은 단일공종의 건설공사는 Specialty(C) 면허를 보유한 건설업자만 도급 받을 수 있다는 것을 명확히 한다.

- 이종광, 선임연구위원(jglee@ricon.re.kr)
- 박승국, 연구위원(skpark@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. Contractors State License Board, 「Building Official Information Guide」, 2011, pp.9-11.
2. Contractors State License Board, 「California Contractors License Law & Reference Book」, 2018.
3. Contractors State License Board, 「Classification Report」, 2018.
4. Contractors State License Board, 「Description of Classification」, 2016, p.3.

미국 캘리포니아주 건설생산체계에 대한 분석과 정책적 시사점

2018년 9월 인쇄

2018년 9월 발행

발행인 서명교

발행처 **대한건설정책연구원**

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-050-0

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2018

