
건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안

2021.09

연구진

이 종 광	선임연구위원	
박 승 국	연구위원	대한건설정책연구원
홍 성 진	연구위원	

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 / 간 / 사

건설생산체계 혁신 작업이 진행되고 있습니다. 이미 전문건설업과 종합건설업 간의 높은 장벽으로 작용했던 업역규제가 폐지되어 2021년부터 공공부문에서 시행 중이며, 2022년에는 민간부문까지 적용됩니다. 또한 전문건설업 대업종화도 기존의 29개 전문건설업종을 14개 업종으로 개편하는 방안을 마련하였고 2022년부터 시행 될 예정입니다.

건설생산체계 개편 정책은 1976년 건설업의 종류가 전문건설업과 종합건설업으로 구분된지 42년 만에 성사된 것으로, 그 동안 업역폐지 등을 위한 시도가 무산되었던 경험에 비추어 보면 비록 시공분야에 한정되었다는 한계는 있으나, 우리나라 건설 산업의 역사에서 획기적인 전환점으로 평가할 수 있습니다.

그리고 4차 산업혁명의 물결 속에서 전개되는 산업 및 기술 간의 융·복합 추세 속에서 미래 건설산업의 발전을 위하여 건설생산체계 개편은 불가피한 측면도 있었지만, 업역을 두고 서로 갈등하던 전문건설업계와 종합건설업계가 용단을 내린 것은 큰 의미가 있습니다.

건설생산체계 개편의 긍정적인 측면에도 불구하고 미처 예상하지 못한 문제점도 나타나고 있습니다. 특히 중소기업이 대다수를 차지하는 전문건설업체에게 불리하게 작용하는 불공정하고 불합리한 경쟁 현상이 발생하고 있습니다. 이러한 문제들은 영세기업을 어렵게 할 뿐 아니라 소비자인 발주자에게도 손실을 끼치는 결과를 초래 하므로 앞으로 개선할 점도 있습니다.

이 보고서에서는 건설생산체계 개편의 주요 내용을 알기 쉽게 체계적으로 소개하고 그 의미를 평가하는 한편, 생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 애로사항을 해소하기 위한 정책적 방안을 제시하였습니다. 또한 전문건설업체가 변화된 환경에서 기업 경영을 수행하는데 도움이 되는 경영전략을 제안하였습니다. 이 보고서가 건설생산 체계 개편에 관한 여러분의 이해를 돕고 기업경영과 정책수립에 도움이 되었으면 합니다. 감사합니다.

2021년 9월
대한건설정책연구원
원장 유 병 권

요약

I. 서론

- 본 연구는 1976년부터 시행된 종합건설업과 전문건설업 간 업역규제 등 건설생산체계의 개편에 따른 전문건설업 대응방안을 제시하는 것이 목적.
- 건설생산체계 개편의 주요내용과 의미 파악, 생산체계 개편에 따른 제도적 변화와 이해관계자의 인식 분석, 기업 측면 및 정책 측면에서의 전문건설업 대응방안이 주요한 내용.
- 건설생산체계 개편 이후 나타나는 영향을 파악하고 건설기업의 대응방안을 제시했다는 점에 연구의 의미가 있음.
- 연구방법으로 문헌연구, 설문조사, 인터뷰, 브레인스토밍 등을 활용하였음.

II. 건설생산체계 개편의 주요 내용과 의미

- 건설생산체계 개편은 종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지, 업종체계 변화를 주요 내용으로 하고 있음.
- 업역규제 폐지의 주요내용
 - 소비자의 편익제고와 공정경쟁을 위하여 종합업종을 보유한 건설업체와 전문업종을 보유한 건설업체가 서로 상대방의 시장에 진출하는 것을 허용. 2021년 공공부문을 시작으로 2022년 민간부문에 적용.
 - 전문업체에게 자신이 보유한 전문건설업종으로 구성된 종합공사 원도급을 허용.
 - 전문업체 간 컨소시엄을 통해서도 종합공사 원도급 가능. 컨소시엄 방식은 2024년부터 시행 예정.

- 종합업체에게 전문공사 도급을 허용. 건축공사업은 건축분야 전문공사, 토목공사업은 토목분야 전문공사에 한정.
- 종합업체는 2023년까지 한시적으로 2억 원 미만의 전문공사를 도급받을 수 없음.
- 종합업체는 10억 미만의 공사에서 발생하는 하도급공사를 도급 받을 수 없음.

○ 업종개편의 주요내용

- 전문건설업 29개 업종을 14개 업종으로 개편하여 대업종화 함(본문 <표 2-8> 참고).
예) 토목사업 + 포장공사업 + 보링·그라우팅·파일공사업 → 지반조성·포장공사업
- 시설물유지관리공사업종은 폐지.
- 개편된 업종체계는 2022년부터 공공부문에 적용. 민간부문은 2023년부터 시행.
- 장기적으로 종합건설업과 전문건설업 간, 그리고 업종별 구분을 없애는 건설업 단일 업종을 목표로 하고 있음.

○ 건설생산체계 개편의 의미

- 건설업종과 업무내용을 엄격히 구분하는 칸막이 업역규제를 완화. 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 전문업종을 보유하면 전문업체도 종합공사 시공 가능.
- 종합 5종, 전문 29종으로 이해당사자 많아 변경이 어려운 업종시스템을 개편. 종합건설업의 토목건축공사업은 만능면허로 당초 폐지하기로 계획하였으나 결과적으로 존속하게 된 것은 업종개편의 한계.
- 건설시장의 주도권이 정부와 기업 중심에서 소비자 중심으로 이전하는 단초 마련.
- 생산체계 개편으로 종합건설업체가 단일 업종으로 구성된 전문공사까지 시공하는 것을 허용하였는데, 종합건설업과 전문건설업 이원적 시스템을 가진 우리나라의 사정에 맞지 않아 개선 필요성 있음.
- 등록요건이 우월하고 전문시장 진입에 사실상 제한이 없는 종합건설업체가 전문건설업체에 비하여 유리한 입장에서 있는데 비하여 전문건설업체 보호 수단이 취약.

III. 건설생산체계 변화에 따른 영향분석

- 종합업체는 종래 도급받는 것이 불가능했던 종합공사 하도급, 전문공사 원도급 및 하도급을 받을 수 있게 되었음. 전문업체는 보유하고 있는 전문업종으로 구성된 종합공사 원도급을 받을 수 있게 되었음.
 - 종합업체는 2억 원 미만의 전문공사 원도급 수주 제한(2023년까지).
 - 종합업체는 10억 원 미만 공사에서 발생하는 하도급공사 수주 제한.

- 전문업체가 종합공사를 도급받을 수 있는 방법은 해당 공사를 구성하는 전문업종을 보유하여 단독으로 도급받거나, 해당 업종을 보유한 전문업체 간에 컨소시엄을 구성하여 도급받을 수 있음.
 - 전문업체 간 컨소시엄 방식의 도급은 2024년부터 가능.

- 인식조사
 - 종합업체의 전문공사 참여는 적극적일 것으로 전망(70%).
 - 전문업체의 종합공사 참여는 종전과 큰 변화 없을 것으로 전망(75%).
 - 전문건설업 대업종화가 전문건설업체의 공사수주에 미치는 영향은 긍정적으로 분 응답(25%)보다 부정적이거나(45%), 별 다른 영향이 없을 것으로 전망한 응답(30%)이 많음.
 - 건설생산체계 개편이 시장에 미치는 영향은 종합업체 수주 후 불법하도급 성행(40%), 종합 및 전문업체 간 과당경쟁 발생(30%), 발주자 만족도 증가(20%), 종합 및 전문업체 간 공정경쟁 기회 제공(10%)의 순으로 나타났음.
 - 건설생산체계 개편을 둘러싼 경영환경 변화에 대한 전문건설업체의 인식은 위기로서 불리하게 작용하거나(60%), 종전과 큰 변화 없을 것(25%)이라는 전망이 다수로 나타났다음.
 - 전문건설업체는 앞으로도 전문공사에 주력할 것이라는 응답(67%)이 종합공사 적극 진출 응답(33%)보다 많음. 전문업체가 전문공사에 주력하는 이유로는 종합공사 관리

능력 부족(67%), 자본금·기술자 등 추가비용 부담(17%), 전문시장의 안정성(17%) 순으로 나타났음.

- 전문업체가 종합공사에 진출하는 전략으로는 종합건설업 신규 등록(40%), 전문업체 간 컨소시엄(35%), 전문건설업 신규 등록(20%), 종합건설업체 신규 설립(5%)의 순으로 나타났음.
- 전문건설업 대업종화의 장점은 대업종화 된 전문업종으로 신규 전문공사 영역 확대(40%), 전문업종만 보유해도 종합공사 수주기회 증가(30%), 적은 비용으로 대업종 등록 및 유지 가능(25%), 대업종 및 복합공사 시공으로 기술력 및 관리능력 증대(5%)의 순으로 나타났음.
- 주력분야 공시제에 대하여는 대업종화를 보완하여 전문분야를 알릴 수 있어 긍정적이라는 의견이 다수(65%).
- 주력분야의 수는 발주자 친밀도를 고려하여 기존 전문건설업종과 유사하게 유지하는 것이 적절하다는 응답(55%)이 대업종화 취지를 살려 14개로 축소하자거나(35%) 더욱 세분화 하자는 응답(10%)보다 많음.
- 2억 원 미만 전문공사에 대한 종합건설업체의 진입을 제한하는 조치의 타당성에 대하여 2024년 이후에도 종합업체의 진입제한을 유지해야 한다는 응답이 다수(80%).
- 하나의 전문건설업종으로 구성된 공사의 시공자격을 규제해야 한다는 의견에 대하여 찬성하는 의견이 다수(80%).
- 인식조사 결과 생산체계 개편에 따른 변화는 종합건설업의 전문공사 진출이 활발하고 전문건설업체의 종합공사 진출은 상대적으로 약할 것으로 나타났음. 또한 전문건설업체에게는 기회요인보다 위기요인으로 작용할 것이라는 전망이 많았음. 이러한 인식조사 결과는 중소기업으로서 환경변화에 애로를 겪을 가능성이 높은 전문건설업체의 생존과 성장을 위한 정책적인 배려가 필요함을 시사하고 있음.

IV. 건설생산체계 변화에 대한 전문건설업 대응방안

- 건설생산체계 변화에 대한 전문건설업 대응방안은 크게 정책적 대응방안과 기업의 경영전략 차원으로 구분함. 정책적 대응방안은 생산체계 개편 후에 나타난 문제점을

중심으로 단기적 대응방안, 시장질서의 정상화를 위한 주력분야 공시제와 발주가이드 라인을 제시하였음. 경영전략 측면에서는 직접시공 역량 부각, 가격 및 기술경쟁력 유지, 프로젝트 관리 능력 함양 등을 제시하였음.

○ 생산체계 개편 후에 나타난 문제점

- 종합건설업체는 전문건설업체에 비하여 등록기준의 요건이 높고 해당 종합업종에 속하는 전문공사에 사실상 제한 없이 참여할 수 있는 반면, 전문건설업체는 종합공사 입찰을 위해 다수의 전문업종을 보유할 것을 요구받고 있지만 요건을 갖추기 어려워 불공정한 경쟁이 벌어지고 있음.
- 종합건설업체 참여가 제한된 2억 원 미만의 전문공사에서 실제 공사비는 2억 원에 미달하지만 관급자재 등을 포함하여 2억 원 이상의 공사로 구성하여 종합건설업체가 입찰에 참여하고 낙찰 받는 현상이 나타나고 있음.
- 종합 및 전문 간 상호개방 공사의 낙찰 결과 종합건설업체에 유리한 결과가 나타나고 있음. 종합공사를 전문업체가 수주한 건수는 발주건수는 7.5%, 전문공사를 종합업체가 수주한 건수는 발주건수의 27.3%로 나타나 종합업체가 더 많은 공사를 수주하고 있음(2021년 4월말 기준). 특히 건축공사의 경우 종합공사를 전문업체가 수주한 건수는 발주건수의 1.8%에 그친 반면 전문공사를 종합업체가 수주한 건수는 발주건수의 49.8%로 격차가 심각한 상황.
- 건설생산체계 개편 로드맵에서는 업역폐지와 전문건설업 대업종화를 동시에 실시하는 방향으로 검토되었으나 업역폐지 시기(2021년)와 대업종화 시기(2022년)가 달라 전문건설업의 경쟁력에 불리하게 작용하고 있음.

○ 단기적 대응방안

- 2억 원 미만 전문공사 산정 시 순수 공사비를 기준으로 판단하고 관급자재를 공사비 산정에서 제외하여 2억 원 미만 전문공사를 편법으로 종합공사로 만듦으로써 종합업체가 입찰에 참여하는 것을 방지해야 함.
- 업역폐지 환경에서 기업규모와 역량에서 열위에 있는 전문건설업체를 보호하기 위하여 일정 규모 아래의 전문공사에 대하여는 전문건설업체의 독점적 수주 영역으로 지정

하여 보호할 필요성이 있음. 현재 2억 원 미만의 전문공사에 대한 종합업체 참여가 2023년까지 금지되어 있는 바, 이러한 제한을 2024년 이후에도 계속 유지해야 할 것임.

- 전문업체가 종합공사에 진출하기 위해서는 등록기준 충족을 위한 업종 보유 등 추가적인 부담이 발생하여 현실적으로 전문업체의 종합공사 입찰 참여를 제한하고 있음. 일정한 규모 아래의 종합공사에 대하여는 등록기준 등의 부담을 면제하여 전문업체의 종합공사 진출을 활성화해야 할 것임.
- 전문건설업 대업종화, 전문업체 간 컨소시엄 방식을 조기에 시행하여 전문업체의 경쟁력 제고를 지원해야 할 것임.
- 전문건설업체가 종합공사를 도급받았을 때 직접 시공하도록 규제하고 있는 반면 종합업체가 종합공사를 도급받았을 때에는 하도급이 가능하도록 되어 있어 형평성에 어긋나는 상황이므로 전문업체가 종합공사를 도급받았을 때에도 하도급을 허용해야 할 것임.
- 단일 전문업종(또는 주력분야)으로 구성된 건설공사는 해당 업종을 등록한 건설업체가 시공하도록 해야 할 것임.

○ 정보비대칭성 해소를 위한 기업정보 제공(주력분야공시제)

- 전문건설업 대업종화에 따른 발주자의 혼란을 방지하고 우량업체 정보를 제공하기 위하여 공사실적 등을 토대로 한 업체의 주력분야를 공시하게 하는 주력분야 제도를 도입(2022년 시행 예정).
- 주력분야 공시제는 전문건설업 14개 업종에서 27개의 주력분야를 운영할 예정. 당분간 현행 주력분야 세분화 수준을 유지하고 향후 주력분야 세분화에 따른 효율성, 영세한 전문건설업체의 운용가능성을 고려하여 적절한 수준에서 세분화 정도를 결정해야 할 것임.
- 기존 업체는 대업종화 이전에 보유했던 업종에 대한 주력분야를 취득하며, 신규 업체는 건설업등록 시에 업종과 주력분야를 선택하게 됨. 주력 분야를 취득하도록 하기 위해서는 발주자에 대한 정보제공의 적합성, 안전관리 등을 위한 인력 등의 요건을 충족하게 하는 것을 검토할 수 있을 것이나, 등록기준에 반영하는 등 새로운 규제를 신설하는 것은 바람직하지 않음.

○ 시장 혼란 방지를 위한 발주가이드라인 제시

- 전문업종의 대업종화는 전문업체의 종합공사 진출을 위한 것이므로 종합공사를 전문 대업종 기준으로 발주하도록 하며, 1 내지 3개 사이의 대업종화 된 전문업종으로 면허요건이 충족될 수 있도록 하는 것이 바람직함.
- 대업종화 된 전문업종으로 전문공사를 발주할 경우 종합업체 및 추가적으로 시공 자격을 얻게 된 전문업체의 입찰 참여로 과잉경쟁이 우려되므로 주력분야를 공시한 업체로 자격을 제한하는 재량권을 발주자에게 부여하는 방안을 제시.

○ 기업측면의 대응전략

- 전문건설업체가 다양한 건설공사를 통해 축적한 직접시공 경험이 가장 중요한 경쟁력 요소. 전문건설업체는 도급받은 건설공사를 다시 하도급하지 않고 직접 시공한다는 이미지를 구축하고 있으므로 발주자에게 직접시공 역량을 부각해야 함.
- 종합과 전문 간 이원적 시스템이 유지되면서 종합업체는 관리, 전문업체는 시공에 강점이 있다는 인식이 널리 퍼져있으며, 전문건설업체는 하도급공사를 통해 비용을 절감하는 능력을 축적해 왔으므로 기술과 가격경쟁력의 우위를 유지해야 할 것임. 그러나 가격경쟁력의 우위는 시간 경과에 따라 약화될 가능성이 높기 때문에 가격경쟁력을 유지할 수 있는 기술개발에도 노력해야 함.
- 전문업체의 종합공사 관리능력에 회의적인 시각을 가지는 발주자의 존재 가능성이 있으므로, 공정·품질·안전 등 전반적인 프로젝트 관리 역량을 배양하고 실질적 능력을 발주자들에게 확인시켜 주어야 할 것임.

목차

제1장	서론	1
1.	연구의 배경과 목적	3
2.	연구의 범위와 방법	7
제2장	건설생산체계 개편의 주요내용과 의미	9
1.	건설생산체계 개편의 주요내용	11
1)	종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지	11
2)	업종체계 개편	24
3)	등록기준 합리화	26
2.	건설생산체계 개편의 의미	27
1)	칸막이 업역규제 완화	27
2)	업역규제 외에 업종체계, 등록기준 등 변화	27
3)	혁신성공 경험을 통한 지속적 제도개혁 동력 확보	28
4)	시장 주도권이 정부·기업에서 소비자 중심으로 이전하는 단초 마련	29
5)	종합-전문업종 이원적 시스템 혼란 가능성	29
6)	중소기업에 해당하는 전문건설업종 보호의 한계	30
7)	설계분야와 시공분야 간 업역규제 완화 제외	30
제3장	건설생산체계 변화에 따른 영향분석	31
1.	제도적 변화 분석	33
2.	인식조사	39
1)	종합건설업체의 전문공사 시장 진출	39
2)	전문건설업체의 종합공사 시장 진출	41
3)	전문건설업종 대업종화 효과	43

4) 건설생산체계 개편의 시장에 대한 영향	44
5) 건설생산체계 개편을 둘러싼 환경변화에 대한 전문건설업체의 인식	46
6) 건설생산체계 개편에 대한 전문건설업체의 경영적 판단	48
7) 전문건설업체의 종합공사 진입 전략	51
8) 전문건설업 대업종화 정책의 실익	52
9) 주력분야 공시제를 평가하는 시각	54
10) 주력분야 수의 적정성	55
11) 2억 미만 전문공사에 대한 종합업체의 진입제한 규제의 타당성	57
12) 하나의 전문업종으로 구성된 공사의 시공자격	58
13) 기타사항	59
14) 종합 및 시사점	60

제4장 전문건설업 대응방안 61

1. 정책 측면의 대응방안	64
1) 생산체계 개편 후의 문제점	64
2) 단기적 대응방안	68
3) 정보비대칭성 완화를 위한 기업정보 제공(주력분야공시제도)	73
4) 시장 혼란 방지를 위한 발주가이드라인 제시	77
2. 기업 측면의 대응전략	81
1) 직접시공 역량 부각	81
2) 기술 및 가격경쟁력 우위 유지	83
3) 프로젝트 관리능력 육성	88
4) 소비자가 원하는 서비스 제공능력 강화	90

제5장 결론 95

참고문헌	102
-------------------	-----

부록	103
-----------------	-----

표목차

〈표 1-1〉 선행연구 고찰 종합	5
〈표 2-1〉 전문건설업 업종별·도급별 계약실적	17
〈표 2-2〉 전문공사 규모별·도급별 계약건수 현황	18
〈표 2-3〉 전문공사 계약건수 규모별·도급별 현황	19
〈표 2-4〉 전문공사 규모별·도급별 계약금액 현황	20
〈표 2-5〉 전문공사 계약금액 규모별·도급별 현황	20
〈표 2-6〉 종합건설업체 하도급공사 현황	21
〈표 2-7〉 종합공사 규모별 원도급공사 현황	23
〈표 2-8〉 전문건설업 대업종화 방안	25
〈표 3-1〉 생산체제 개편 전의 업종별 건설공사 시공자격	33
〈표 3-2〉 생산체제 개편 후의 업종별 건설공사 시공자격	35
〈표 3-3〉 종합건설업체의 전문공사 참여 전망	39
〈표 3-4〉 전문건설업체의 종합공사 참여 전망	41
〈표 3-5〉 전문건설업 대업종화가 전문건설업체의 공사수주에 미치는 영향	43
〈표 3-6〉 건설생산체제 개편이 시장에 미치는 영향	44
〈표 3-7〉 전문건설업체의 경영환경 변화에 대한 인식	46
〈표 3-8〉 전문건설업체의 종합 및 전문공사 시장에 대한 입장	48
〈표 3-9〉 전문건설업체가 종합공사에 진출하려는 이유	48
〈표 3-10〉 전문건설업체가 전문공사에 집중하려는 이유	49
〈표 3-11〉 전문건설업체가 종합공사에 진출하는 효과적인 수단	51
〈표 3-12〉 전문건설업 대업종화 정책의 장점	53
〈표 3-13〉 주력분야 공시제의 효과	54
〈표 3-14〉 적절한 주력분야의 수	56
〈표 3-15〉 2억 미만 전문공사에 종합건설업체의 진입을 허용할지 여부	57

〈표 3-16〉 단일 전문업종으로 구성된 공사의 시공자격 규제에 관한 찬반 여부	59
〈표 4-1〉 2억 미만 전문공사 중 관급자재 포함하여 발주된 사례	65
〈표 4-2〉 상호시장 진출 허용공사 입·낙찰 건수 현황	66
〈표 4-3〉 상호시장 진출 허용공사 입·낙찰 금액 현황	66
〈표 4-4〉 전문공사 입찰참가 현황	67
〈표 4-5〉 업종별 세부실적 편중 사례	75
〈표 4-6〉 건축공사 입찰공사 사례	78
〈표 4-7〉 종합공사 전문업체 입찰허용 기준 예시	78
〈표 4-8〉 캘리포니아주 종합공사 입찰사례 1	79
〈표 4-9〉 캘리포니아주 종합공사 입찰사례 2	79
〈표 4-10〉 포장 보수공사의 입찰참가 자격 변화	80
〈표 4-11〉 종합공사 계약금액 중 하도급 주는 금액	82
〈표 4-12〉 전문건설업체 완성공사 원가요소별 구성비	82
〈표 4-13〉 전문업종 도급유형별 건설공사 계약금액	83
〈표 4-14〉 전문건설 공종별 하도급공사 원가구성	84
〈표 4-15〉 전문건설 공종별 하도급공사 간접노무비율	85
〈표 4-16〉 전문건설 업종별 하도급공사 원가구성	86
〈표 4-17〉 현장경비 항목 비중이 큰 업종의 기계경비 비율	87
〈표 4-18〉 전문건설업 도급별 계약금액	89
〈표 4-19〉 전문건설업 도급별 계약건수	89
〈표 4-20〉 원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액 수준	91
〈표 4-21〉 전문건설업체 하도급공사 입찰금액 산정기준	91
〈표 4-22〉 전문건설업체의 저가공사 결손보전 방법	92
〈표 4-23〉 전문건설업체의 하도급공사 저가투찰 이유	93

그림목차

[그림 3-1] 생산체계 개편 전에 종합공사를 시공하는 생산조직 구성방식	34
[그림 3-2] 발주자가 전문공사를 전문건설업체에 직접 도급하는 방식	34
[그림 3-3] 종합공사를 종합건설업체에게 도급하는 방식	35
[그림 3-4] 종합공사를 전문건설업체에게 도급하는 방식	36
[그림 3-5] 종합공사를 전문건설업체 컨소시엄에 도급하는 방식	36
[그림 3-6] 전문공사를 종합건설업체에게 도급하는 방식	37
[그림 3-7] 생산체계 개편 후 하도급방식의 변화	38

I

서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 범위와 방법

1. 연구의 배경과 목적

건설산업 생산체계란 건축물, 시설물 등 건설생산물이 만들어지는 일련의 시스템을 의미한다. 일반적으로 생산구조라는 용어와 혼용하고 있는데, 개념상으로는 큰 차이가 없다.¹⁾ 우리나라 건설산업에서는 생산체계 또는 생산구조라는 용어를 생산과정에 초점을 두는 본원적 개념보다 확장된 의미로 사용하고 있는 것으로 보인다. 좁은 의미로는 건설업종과 업역, 원·하도급과 같은 생산조직 구성과 같은 제도적 측면을 포함하고 있다. 이러한 측면을 강조할 때는, 반드시 그런 것은 아니지만, 생산구조보다는 생산체계라는 용어를 사용하는 더 선호하는 경향이 있다. 넓은 의미로는 건설업의 종류, 업역, 업종 외에도 실적관리, 입·낙찰 등 건설생산과 관련된 전반적인 사항을 포괄하는 것으로 이해할 수 있다. 생산구조 또는 생산체계의 내용이 어떻게 구성되는지에 따라 건설업체의 수익이 달라지고 산업구조가 결정된다는 점에서 중요하다. 기존의 건설생산체계는 기획, 설계, 시공, 유지관리 등 생산과정의 역할에 따라 업무내용을 제한하고 있다. 특히 시공분야는 업종과 시공자격이 연계되어 있는 칸막이 규제로 변화의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

정부와 건설업계는 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」을 발표하면서 건설업역 규제의 단계적 폐지를 골자로 하는 건설생산체계 혁신을 시작하였다. 업역규제 폐지 외에도 업종체계를 단계적으로 개편하고 등록기준을 조정하는 것이 핵심적인 내용이다.²⁾ 먼저, 2021년부터 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대 시장에 진출할 수 있게 하는 업역규제를 폐지한다.³⁾ 2021년에 발주자 역량이 높은 공공공사에 우선 적용하고, 2022년에 민간

1) 생산구조(structure of production)는 '생산요소의 투입으로부터 최종소비재의 생산이 완성될 때까지의 생산과정 전체', 생산체계(production system)는 '어떤 산물이 만들어지는 일련의 과정'으로 정의된다.(네이버 지식백과)

2) 국토교통부 건설산업혁신위원회, 건설산업 생산구조 혁신 로드맵, 2018.11.17

3) 국토교통부 보도자료, 건설산업기본법 시행령 개정안 국무회의 통과, 2020.10.6.

공사까지 확대한다. 업역규제 폐지로 인한 건설산업에 대한 영향과 건설업체의 대응에 일정한 시간이 필요하다는 점을 감안한 것이다. 다만, 영세업체 보호를 위하여 10억 미만 공사에서 종합업체 간 하도급을 금지하고, 종합업체의 2억 미만 전문공사 원도급은 2024년부터 허용한다.

다음으로 업역규제 폐지에 따라 산업구조 및 생산시스템이 효율화 될 수 있도록 건설공사업종을 조정한다.⁴⁾ 업종 간 분쟁 발생, 기술발전, 융·복합 경향 등을 고려하여 업종을 통합하여 28개 업종을 14개 업종으로 줄이는 방향으로 업종을 개편한다. 공공부문은 2022년부터 시행하고 민간부문은 2023년에 적용한다. 시설물유지관리업종은 폐지된다. 기존의 시설물유지관리업종을 보유한 건설업체는 2023년 말까지 종합 또는 전문건설업으로 업종을 전환해야 하며, 업종 전환을 하지 않을 경우 2024년 1월에 등록이 말소될 예정이다.

2018년부터 진행되고 있는 건설생산구조 혁신은 1976년에 건설업의 종류가 종합건설업과 전문건설업으로 구분된 지 42년 만에 이루어진 것이다. 그 동안 수차례 생산체계 개편 시도가 기대에 미치지 못했던 경험에 비추어 보면, 비록 시공부문에 제한되었다는 한계는 있으나, 한국 건설산업 역사에서 획기적인 전환점으로 평가할 수 있다. 먼저 종합과 전문 간의 경직적 원·하도급 구조에 따르는 비효율성을 제거하고 불공정거래의 소지를 줄여 공정경제의 기반을 마련한 것으로 볼 수 있다. 건설시장의 경쟁 질서를 어지럽히는 페이퍼 컴퍼니와 부실업체 억제하는 효과도 기대할 수 있다. 그리고 건설생산의 효율성을 제고하여 건설산업 성장에 기여할 것으로 전망된다.

건설생산체계 개편과 관련된 연구는 종래에도 활발하지는 않았으나 일부 진행된 바 있다. 정호준 외(2007), 최민수 외(2014), 이승복 외(2016), 이종광 외(2018) 등이 대표적이다. <표 1-1>은 선행연구를 요약하여 정리한 것이다. 정호준 외(2007)는 연구범위를 전문건설업에 한정하여 전문건설업의 기술적 유사성, 발주자의 수요, 시장구조(수급구조, 시장경쟁도) 등의 기준에 따라 전문건설업종의 조정방안을 제시하였다. 조경식재공사업과 조경시설물공사업의 통합, 강구조물공사업과 철강재공사업의 통합, 토공사업과 보링그라우팅공사업(파일공사)의 통합, 수중공사업과 준설공사업의 통합이 필요하다고 하였다.⁵⁾ 이들 통합 방안은 이 번 건설생산체계 개편 시 전문건설업종을 조정할 때 반영되었다.

4) 국토교통부 보도자료, 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격시행, 2020.12.22.

5) 정호준 외, 전문건설업 업종의 합리적 개편방안 연구, 2007, 대한건설정책연구원

〈표 1-1〉 선행연구 고찰 종합

저자	연도	제목	주요내용
정호준 외	2007	전문건설업 업종의 합리적 개편방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> ◦전문건설업종의 기술적 유사성, 발주자의 수요, 시장구조 등의 기준에 따라 전문건설업종의 조정방안을 제시 ◦조경식재공사업과 조경시설물공사사업의 통합, 강구조물공사사업과 철강재공사사업의 통합, 토공사사업과 보링그라우팅공사사업의 통합, 수중공사사업과 준설공사사업을 각각 통합하는 방안을 제안
최민수 외	2014	시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합관리 방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦건설산업기본법 이외의 법에서 환경전문공사사업 등 유사건설업종을 별도로 규정하고 있는 상황의 문제점을 지적하고, 이들 시공 관련 업역을 건설산업기본법으로 통합할 것을 주장
이승복 외	2016	건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화 방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦단기적으로 기술적 유사성, 시장경쟁 정도 등을 고려하여 기존의 종합건설업 5종과 전문건설업 25종을 27종으로 조정하는 방안을 제시 ◦장기적으로는 업역을 폐지하고 전문건설업종을 실내건축, 시설물유지관리, 건물설비설치, 시설물 축조, 기반조성공사사업, 조경공사 등 6종으로 조정하는 방안을 제안
이종광 외	2018	건설산업 경쟁력 향상을 위한 미래 건설생산체계 발전방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦국내 업역체계의 문제점을 고찰하고 우리나라와 유사한 시스템을 가지고 있는 미국 캘리포니아, 일본의 업역 및 업종체계를 비교 ◦종합업종에서 토목건축공사사업을 폐지하고 산업설비공사사업을 토목공사사업에 포함하는 방안, 전문업종에서는 25개의 업종을 축소하여 대업종화하는 방안을 제안 ◦종합공사를 구성하는 전문건설업종을 보유하면 전문건설업체도 종합공사 시공이 가능하도록 하는 방안을 제안
김민철 외	2019	건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안	<ul style="list-style-type: none"> ◦생산체계 개편이 진행되는 가운데 종합건설업과 전문건설업 간 상호 시장 진출 가능성을 검토

최민수 외(2014)는 건설산업기본법 이외의 법에서 환경전문공사업 등 유사건설업종을 별도로 규정하고 있는 상황의 문제점을 지적하고, 이들 건설 시공 관련 업역을 건설산업 기본법으로 통합할 것을 주장하였다. 이 연구는 종합과 전문건설업 간의 업역이나 업종을 다루는 통념적인 생산체계 개편 연구의 범위보다 더 넓은 관점에서 시공업역의 관리 일원화를 다루고 있다.⁶⁾

이승복 외(2016)는 단기적으로는 기술적 유사성, 시장경쟁 정도 등을 고려하여 기존의 종합건설업 5종, 전문건설업 25종을 27종으로 조정하는 방안을 제시하였다. 장기적으로는 모든 업종의 업역을 폐지하고 전문건설업종을 공사내용이나 작업절차 등의 공정을 기준으로 실내건축, 시설물유지관리, 건설설비설치, 시설물축조, 기반조성공사업, 조경공사 등 6종으로 통합하는 방안을 제시하였다.⁷⁾

이종광 외(2018)는 국내의 업역 및 업종체계의 문제점을 고찰하고 우리나라와 유사한 시스템을 가지고 있는 미국의 캘리포니아주와 일본의 업역 및 업종체계를 비교하였다. 먼저 종합업종에서는 지나치게 업무범위가 넓은 종합의 토목건축공사업을 폐지하고, 산업설비공사업은 토목공사업에 포함하고, 조경공사업은 전문건설로 전환하여 종합에는 토목공사업과 전문공사업만 남기는 방안을 제안하였다. 전문업종에서는 구체적인 조정방안을 제시하지는 않았으나 핵심공종 중심으로 업종을 광역화하여 업종수를 축소하는 방안을 제시하였다. 업역규제와 관련해서는 낮은 강도의 규제완화와 높은 강도의 규제완화 방안을 제시하였는데, 낮은 강도에서는 건설공사를 구성하는 핵심공종을 보유한 경우 전문건설업종만으로 복합공사 시공을 가능하게 하자는 방안을 제안하였다. 그리고 높은 강도에서는 업종과 업무내용, 원·하도급 규제를 폐지함으로써 사실상 건설업종을 단일화하는 것과 같은 방안을 제안하였다.⁸⁾

이상의 연구는 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편이 본격적으로 이루어지기 이전에 진행된 연구들이다. 이들 연구의 내용이 이 번 건설생산체계 개편에 일부 포함되는 등 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다. 그렇지만 이들 연구는 이 번 생산체계 개편 이전의 연구로서 2021년부터 순차적으로 시행되는 새로운 생산체계를 다루고 있지 않아 생산체계 개편의 내용을 소개하고, 건설업체의 인식과 행태를 파악하여 건설시장의 변화를 예측하는 데는 한계가 있다. 김민철 외(2019)의 연구는 생산체계 개편이 진행되는 과정에서

6) 최민수 외, 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합관리방안, 2014, 한국건설산업연구원

7) 이승복 외, 건설시장여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화방안 연구, 2016, 국토연구원

8) 이종광 외, 건설산업 경쟁력 향상을 위한 미래 건설생산체계 발전방안, 2018, 대한건설정책연구원

제시된 연구로서 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출 가능성을 파악했다는 점에서 의미가 있다. 이 연구에서는 보유하고 있는 업종 수 등을 기준으로 종합건설업에서 진출 가능한 전문건설 시장 규모는 83조 2천억 원, 전문건설업에서 진출 가능한 종합건설 시장 규모는 24조 8천억 원으로 조사하였다. 그렇지만 종합건설업과 전문건설업이 상대 시장에 진출할 수 있는 금액은 최대한으로 추정한 것으로서 종합건설업과 전문건설업이 실제로 얼마만큼 상대 시장에 진출할 수 있을지 파악하는 것은 현재 단계에서는 거의 불가능하다고 보는 것이 현실적이다. 또한 업종개편 방안은 2022년부터 시행되므로 건설업체의 구체적인 생각과 행태를 알지 못하고는 추정치를 파악하는 것에 한계가 있다.⁹⁾

건설생산체계 개편에 따라 현실적으로 종합건설업체에 비하여 전문건설업체들이 제도변화의 영향을 많이 받을 것으로 예상된다. 영세한 중소기업이 많다는 업계 특성 상 변화에 대한 혼란과 두려움이 많은 것이 사실이다.¹⁰⁾ 따라서 현 단계에서는 전문건설업체의 측면에서 업체들의 생산체계 개편에 대한 인식을 파악하여 행태를 예측하는 연구가 필요할 것으로 본다. 또한 전문건설업체 관점에서 생산체계 개편의 효율성을 높일 수 있는 생산체계 대응방안 제시가 필요한 시점이다. 이에 본 연구를 통해 업역폐지, 업종개편 등 건설산업 생산체계 변화에 대응하여 그 내용을 고찰하여 소개하는 한편 전문건설업의 인식을 파악하고 이들이 새로운 기회를 모색하고 생산체계 혁신의 효과를 제고하기 위한 대응방안을 강구하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

연구의 주요내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 건설생산체계 개편의 주요내용을 분석하고 평가한다.

둘째, 건설생산체계 개편에 따라 예상되는 영향을 분석한다. 먼저 제도적 측면의 변화를 고찰하고, 건설업체의 인식 및 시장참여 형태 분석한다. 발주기관 담당자, 전문가, 업체 관계자 등을 대상으로 건설시장 참여자의 인식을 조사한다. 설문조사를 기본으로 하고 심층 면담조사를 통해 추가적으로 보완한다.

셋째, 전문건설기업 측면에서 기본적인 경영전략 제시한다.

넷째, 정부의 정책 측면에서 생산체계 개편의 연착륙과 효과를 제고할 수 있는 정책방

9) 김민철 외, 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 2019, 국토연구원

10) 류승훈, 업역폐지 법령 속속 제·개정. 꼼꼼히 알아야 경쟁서 생존, 2021.1.11, 대한전문건설신문

안을 제시한다. 먼저 생산체계 개편 후에 나타나고 있는 부작용과 문제점을 파악한 후 영세업체 보호에 초점을 맞춘 단기적 대응방안을 제시한다. 그리고 소비자의 정보비대칭성을 해소할 수 있는 방안을 모색한다. 소비자가 건설공사의 성격에 맞게 적절한 기업을 선택할 수 있는 최적의 정보를 제공할 수 있는 방안을 제시하는 것이다. 또한 시장의 혼란을 예방할 수 있는 발주가이드라인 보완방안을 강구한다. 건설공사의 소비자인 발주자 역시 새로운 생산체계에 대한 정보를 정확히 알기 어렵다. 따라서 건설업체에게 원하는 공사와 관련된 정보를 제공할 필요가 있다는 점에서 일정한 표준의 의미를 가지는 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

본 연구는 문헌조사, 설문조사, 면담조사, 전문가 브레인스토밍을 통해 진행된다. 사전에 설계된 조사지를 활용하여 설문조사를 진행하며 추가적으로 발주자 등을 대상으로 구조화된 조사지를 활용한 심층 인터뷰를 진행한다. 또한 전문건설업 대응전략을 모색하기 위하여 업계 관계자 및 전문가로 구성된 자문위원과 함께 브레인스토밍을 실시한다.

II

건설생산체계 개편의 주요내용과 의미

1. 건설생산체계 개편의 주요내용
2. 건설생산체계 개편의 의미

건설생산체계 개편의 주요 내용과 의미

1. 건설생산체계 개편의 주요 내용

2018년부터 진행되고 있는 생산체계 개편이 나름 순조롭게 진행된 것은 건설시장의 성장이 정체되고 건설공사 생산성과 수익성은 하락하는 등 건설산업의 미래에 대한 위기감이 커지면서 생산구조 차원의 대응을 더 이상 미룰 수 없다는 인식이 확산된 것이 주요한 배경이 되었다.

국내 건설시장의 성장은 한계에 봉착했고, 복지나 고용 등 다른 부문으로 정부지출이 증가하면서 SOC 예산 감축 기조도 확연하며, 해외시장 실적도 활황기에 비하면 한참 부진하다. 선진국에 비하면 기획·설계 기술력, 매니지먼트 역량, 금융조달 능력이 부족하고, 개발도상국에 비해서는 가격경쟁력이 떨어지는 상황이다. 4차 산업혁명으로 인해 기술 융·복합이 가속화되고 산업 간의 전통적인 경계마저 붕괴되는 환경변화 속에서 종합건설업계와 전문건설업계가 각자의 시장에 벽을 쌓고 굳건히 지키는 방식으로 생존과 성장을 기대하기 어렵다는 절박함이 있었을 것으로 보인다. 아래에서는 건설생산체계 개편의 주요한 내용을 살펴본다.

1) 종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지

건설소비자의 편익을 제고하고 생산자의 공정경쟁을 유도할 수 있도록 종합건설업종 및 전문건설업종이 서로 상대방 시장에 진출하는 것을 허용한다. 건설공사의 구성, 발주자의 필요와 선호에 따라 종합업종을 등록한 건설업체는 전문공사를, 전문업종을 등록한 건설업체는 종합공사를 도급받아 시공하는 것이 가능해진다. 업역폐지는 2021년부터 발주자 역량이 높은 공공공사에 우선 적용하고, 2022년에는 민간공사까지 확대한다. 업역규제 폐지로 인한 건설산업에 대한 영향과 건설업체의 대응에 일정한 시간이 필요하다는 점을 감안한 것이다.

건설생산체계 개편을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 건설산업기본법 제16조(건설공사의 시공자격)¹¹⁾를 개정하고 및 같은 법 시행규칙 제13조의3(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 도급받을 수 있는 전문공사의 범위)¹²⁾을 신설하였다. 그리고 건설산

11) 건설산업기본법 제16조(건설공사의 시공자격) ① 건설공사를 도급받으려는 자는 해당 건설공사를 시공하는 업종을 등록하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 건설업종을 등록하지 아니하고도 도급받을 수 있다. <개정 2019. 4. 30.>

1. 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 도급받는 경우
2. 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로 하여, 종합공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 경우
3. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2개 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동으로 도급받는 경우
4. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 제8조제2항에 따라 시공 가능한 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급받는 경우
5. 제9조제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사(제1호, 제3호 및 제4호에 해당하는 건설공사를 포함한다)와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우
6. 제9조제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우
7. 발주자가 공사품질이나 시공상 능력을 높이기 위하여 필요하다고 인정하는 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항 제5호 및 제6호에 따른 부대공사는 주된 공사에 따르는 종된 공사로 그 범위와 기준은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 종합공사 또는 전문공사를 도급받아 시공하기 위해서는 도급 계약을 체결하기 전(입찰계약의 경우에는 입찰참가 등록마감일까지를 말한다)에 해당 공사를 시공하는 업종의 등록기준을 갖추어야 하고, 이를 시공 중에는 유지하여야 한다. 다만, 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 하도급 받는 경우에는 그러하지 아니하며, 제3호의 경우에는 공동수급체 구성원들이 공동으로 필요한 등록기준을 갖춘 경우 충족한 것으로 본다. <개정 2019. 4. 30.>

④ 제3항의 등록기준 구비에 관한 세부절차 및 방법 등은 국토교통부령으로 정한다.

[시행일] 제16조 개정규정 중 다음 각 호의 구분에 따른 날

1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 공사: 2021년 1월 1일
2. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사: 2022년 1월 1일

[시행일:2024. 1. 1.] 제16조제1항 제3호, 제16조제1항 제4호(공사예정금액이 2억 원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우에 한정한다)

12) 건설산업기본법 시행규칙 제13조의3(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 도급받을 수 있는 전문공사의 범위) 법 제16조제1항 제4호에 따라 종합공사를 시공하는 업종(이하 이 조에서 “종합건설업종”이라 한다)을 등록한 건설사업자가 도급받을 수 있는 전문공사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.

1. 영 별표 1에 따른 종합건설업종의 업종별 업무내용에 포함되는 공작물이나 시설물 등의 일부에 관한 건설공사

2. 영 별표 1에 따른 종합건설업종의 업종별 업무내용을 고려할 때 전문성이 인정되는 건설공사

[본조신설 2020. 10. 7.]

[시행일] 제13조의3의 개정규정은 다음 각 목의 구분에 따른 날

가. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령 제30423호 건설산업기본법 시행령 일부개정령 부칙 제2조에 따른 공공기관이 발주하는 공사: 2021년 1월 1일

나. 가목 외의 자가 발주하는 공사: 2022년 1월 1일

[시행일:2024. 1. 1.] 제13조의3의 개정규정(공사예정금액이 2억 원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우에 한정한다)

업기본법 제8조(건설업의 종류)¹³⁾ 및 제16조(건설공사의 시공자격), 같은 법 시행령 제21조(부대공사의 범위 및 기준)¹⁴⁾ 제3항, 같은 법 시행규칙 제13조의4(시공자격 판단을 위한 등록기준 확인 절차 등)¹⁵⁾ 제2항에 따른 부대공사 범위와 기준, 건설공사 시공자격

13) 제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다.
② 건설업의 구체적인 종류 및 업무범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

14) 제21조(부대공사의 범위 및 기준) ①법 제16조제2항에 따른 부대공사의 범위는 다음 각 호와 같다.
<2020. 10. 8.>

1. 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사
2. 2종이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 2분의 1이상인 경우 그 나머지 부분의 공사
3. 삭제 <2020. 12. 29.>

② 제1항 제1호의 부대공사로 인정하는 기준은 다음 각 호와 같다. <신설 2020. 10. 8.>

1. 주된 공사와 부대공사의 공사 종류 간에 종속성(從屬性) 및 연계성(連繫性)이 인정될 것
2. 건설공사의 업종별 업무내용 및 시공기술의 난이도 등을 고려할 때 주된 공사의 건설사업자가 시공할 수 있고 주된 공사의 건설사업자가 부대공사를 시공하더라도 공사의 품질이나 안전에 지장을 초래하지 않을 것

③ 제1항 및 제2항에 따른 부대공사의 범위 및 기준에 관하여 필요한 세부사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다. <신설 2020. 10. 8.>

[제목개정 2020. 10. 8.]

[시행일] 제21조의 개정규정은 다음 각 목의 구분에 따른다.

- 가. 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업·준정부기관 또는 「지방공기업법」 제49조·제76조에 따른 지방공사·지방공단이 발주하는 공사: 2021년 1월 1일
- 나. 가목 외의 자가 발주하는 공사: 2022년 1월 1일

[시행일 : 2022. 1. 1.] 제21조

15) 제13조의4(시공자격 판단을 위한 등록기준 확인 절차 등) ① 법 제16조제1항제1호, 제3호 및 제4호에 따라 종합공사 또는 전문공사를 도급받으려는 건설사업자는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 공사를 시공할 수 있는 건설업의 등록기준을 갖추었음을 증명하는 서류를 첨부하여 도급계약 체결 전(입찰계약의 경우에는 입찰참가 등록 마감일까지를 말한다)에 발주자에게 제출하고, 서류를 제출받은 발주자는 해당 건설업의 등록기준 충족 여부를 확인해야 한다. 이 경우 입찰계약의 경우에는 낙찰자 선정을 위한 평가서류 제출 마감일까지 확인해야 한다.

1. 법 제16조제1항제1호 및 제3호의 경우: 영 제13조 및 영 별표 2의 건설업 등록기준에 따라 해당 종합공사를 시공하는 업종의 기술능력과 자본금을 갖추었음을 증명하는 다음 각 목의 서류

가. 기술능력: 기술인력 보유현황에 관한 서류 및 고용·산업재해보상보험가입증명원

나. 자본금: 다음의 어느 하나에 해당하는 서류

1) 법인인 경우: 최근 결산일 기준 재무제표 또는 재무관리상태진단보고서(법 제49조제2항 각 호 외의 부분에 따른 공인회계사, 세무사 또는 전문경영진단기관이 진단한 보고서만 해당한다. 이하 이 조에서 같다)

2) 개인인 경우: 영업용 자산액 명세서와 그 증명서류 또는 재무관리상태진단보고서

2. 법 제16조제1항제4호의 경우: 영 제13조 및 영 별표 2의 건설업 등록기준에 따라 해당 전문공사를 시공하는 업종의 기술능력 및 시설·장비를 갖추었음을 증명하는 다음 각 목의 서류

가. 기술능력: 기술인력 보유현황에 관한 서류 및 고용·산업재해보상보험가입증명원

나. 시설·장비: 다음의 어느 하나에 해당하는 서류

1) 자기소유인 경우: 등록증 또는 등기증명서

2) 임대차(임대인 소유의 시설·장비를 직접 임대차하는 경우로 한정한다. 이하 이 호에서 같다)

의 경우: 임대차계약서 및 임대인의 자기소유임을 증명하는 서류 사본

② 국토교통부장관은 법 제16조제1항에 따른 건설공사의 시공자격 판단을 위한 세부기준을 정하여 고시해야 한다.

[본조신설 2020. 10. 7.]

[시행일] 제13조의4의 개정규정은 다음 각 목의 구분에 따른 날

등을 판단하기 위한 세부사항을 정하기 위하여 건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2020-1120호, 2020.12.28.)을 제정하였다.

(1) 전문건설업종으로 종합공사 원도급 허용

전문건설업종으로 종합공사를 원도급 받는 것이 가능하다. 종전에는 전문건설업종으로 종합공사 하도급은 가능하지만, 종합공사 원도급은 불가능하였다. 전문건설업종으로 하도급 종합공사를 수행할 능력이 있는데 원도급을 금지하는 것은 불합리하므로, 이번 생산체계 개편에서 개선한 것이다. 전문건설업체가 종합공사를 도급 받을 수 있는 주요한 유형은 다음과 같다(건설공사 발주 세부기준((국토교통부 고시 제2020-1120호) 제6조 제1항16).

- 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문업종을 등록한 건설업체는 종합업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사 원도급을 받을 수 있게 되었음(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제1호).
- 전문업종을 등록한 건설업체가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로, 종합업종을 등록한 건설업체가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 건설

가. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령 제30423호 건설산업기본법 시행령 일부개정령 부칙 제2조에 따른 공공기관이 발주하는 공사: 2021년 1월 1일

나. 가목 외의 자가 발주하는 공사: 2022년 1월 1일

[시행일:2024. 1. 1.] 제13조의4 제1항 제1호의 개정규정(법 제16조제1항 제3호의 경우에 한정한다)
[시행일:2024. 1. 1.] 제13조의4 제1항 제2호의 개정규정(공사예정금액이 2억 원 미만인 전문공사를 원도급 받는 경우에 한정한다)

- 16) 건설공사 발주 세부기준 제6조(종합공사의 시공자격) ① 종합공사를 시공할 수 있는 자격은 법 제16조제1항에 따라 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자(이하 "종합건설사업자"라 한다)에게 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종합공사를 시공하는 업종을 등록하지 아니하고도 시공 자격이 있다.
1. 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 도급받는 경우
 2. 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로 하여, 종합공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 경우
 3. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 「건설산업기본법 시행규칙」(이하 "규칙"이라 한다)으로 정하는 바에 따라 공동으로 도급받는 경우
 4. 법 제9조제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우
 5. 발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정한 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 영 제19조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우

공사를 공동으로 도급받을 수 있게 되었음(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제2호).

- 전문업종을 등록한 2개 이상의 건설업체가 그 업종에 해당하는 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 공동으로 도급받는 것도 가능하게 되었음(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제3호). 다만 이 경우는 2024년부터 시공자격을 가지게 됨(건설공사 발주 세부기준 제6조 제2항).
- 건설산업기본법 제9조(건설업의 등록 등) 제1항에 따라 등록된 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제4호).
- 발주자가 공사품질이나 시공 상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정한 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 건설산업기본법 시행령 제19조(건설공사의 시공자격) 각호의 어느 하나에 해당하는 경우(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제5호).

통상 도로공사는 일반적으로 토공, 철근콘크리트, 포장공사업종 등의 전문업종으로 구성되는데, 종전에는 종합업종 중에서 토목공사업종을 등록한 건설업체만 도급받을 수 있었으나, 생산체계 개편으로 토공사업종, 철근콘크리트공사업종, 포장공사업종을 모두 보유하고 있는 전문건설업체도 도로공사를 도급받을 수 있게 되었다. 또한 토공, 철근콘크리트, 포장공사업종을 나누어 보유하고 있는 2개 이상의 건설업체가 공동으로 도로공사를 도급받을 수도 있게 된다. 다만 이러한 공동도급 방식은 2024년부터 가능하다(건설공사 발주세부기준 제6조 제2항¹⁷⁾).

17) 건설공사 발주 세부기준 제6조(종합공사의 시공자격) ② 제1항 제3호에서 규정한 건설사업자의 경우 2024년 1월 1일부터 시공자격을 가진다.

(2) 종합건설업종으로 전문공사 도급 허용

종합건설업종을 등록한 건설업체가 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 원도급 또는 하도급 받는 것이 가능해졌다.¹⁸⁾ 종전에는 종합건설업종으로 전문공사를 원도급 받거나 하도급 받아 시공하는 것이 금지되어 있었다. 전문공사 중 하수도공사를 예로 들면, 종전에는 전문업종의 상하수도설비업종만 하수도공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있었는데, 개편 후에는 종합업종 중 토목공사업종도 하수도공사를 원도급 받거나 하도급 받아서 시공할 수 있도록 한다는 것이다.

종합공사업종으로 전문공사 도급을 할 수 있도록 허용한 것은 전문건설업체에게 경계가 필요한 사항이다. 2019년의 경우 전문건설업체 전체 건설공사 수주규모 97조6천억 중에서, 원도급 금액이 34조4천억 원이고 하도급 금액이 63조1천억 원으로 하도급금액의 비중이 64.7%나 된다. 또한 아래 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 업종별로 하도급의 비중이 높은 업종은 철강재 99.3%, 강구조물 94.6%, 보링 90.8%, 토공 87.7%, 수중 87.3%, 철근·콘크리트 85.9%, 지붕판금·건축물조립 85.8% 등으로 하도급 수주 금액이 80%를 상회하는 업종만 해도 7개 업종이나 된다. 전문건설업 입장에서는 원도급 시장 뿐 아니라 하도급 시장도 잘 방어해야 할 입장에 놓여있다고 할 수 있다.

그렇지만 종합업종이라도 건축공사업종으로는 하수도공사를 도급받을 수 없다. 하수도공사는 토목시설물에 해당하기 때문이다.¹⁹⁾ 즉 종합공사업종을 보유하고 있다고 해서 무제한적으로 전문공사를 도급받을 수는 없도록 제한을 둔 것이다. 또한 종합건설업체는 공사예정금액이 2억 원 미만인 전문공사에 대하여는 2024년부터 시공자격이 발생한다.²⁰⁾ 따라서 2023년까지 종합건설업체는 2억 원 미만의 전문공사를 원도급 받을 수 없다.

18) 대표적으로 건설산업기본법 제16조 제1항 제4호가 해당.

19) 건설공사 발주 세부기준 제7조(전문공사의 시공자격) ① 전문공사를 시공할 수 있는 자격은 법 제16조제1항에 따라 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자(이하 "전문건설사업자"라 한다)에게 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전문공사를 시공하는 업종을 등록하지 아니하고도 시공 자격이 있다.

1. 토목공사업 또는 토목건축공사업을 등록한 건설사업자가 토목공사업 업무내용에 포함되는 전문공사를 도급받는 경우

2. 건축공사업 또는 토목건축공사업을 등록한 건설사업자가 건축공사업 업무내용에 포함되는 전문공사를 도급받는 경우

3. 산업환경설비공사업을 등록한 건설사업자가 산업환경설비공사업의 업무내용에 포함되는 전문공사를 도급받는 경우

4. 조경공사업을 등록한 건설사업자가 조경공사업의 업무내용에 포함되는 전문공사를 도급받는 경우

5. 법 제9조제1항에 따라 등록한 업종에 해당하는 건설공사를 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 다른 건설공사를 도급받는 경우

6. 발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정한 경우로서 기술적 난이도, 공사를 구성하는 전문공사 사이의 연계 정도 등을 고려하여 영 제19조에 해당하는 경우

20) 건설공사 발주 세부기준 제7조 ② 제1항 제1호부터 제4호까지의 규정의 적용과 관련하여 공사예정금액이 2억 원 미만인 전문공사에 대하여는 2024년 1월 1일부터 시공 자격이 있다.

〈표 2-1〉 전문건설 업종별·도급별 계약실적

(단위: %, 백만 원)

구분	원도급				하도급			
	건수	비율	계약금액	비율	건수	비율	계약금액	비율
실내건축	84,432	87.1	6,481,865	54.4	12,471	12.9	5,434,068	45.6
토공	18,756	67.1	1,149,365	12.3	9,186	32.9	8,174,410	87.7
습식방수	13,613	60.0	1,142,107	25.3	9,091	40.0	3,377,310	74.7
석공	10,941	69.6	395,637	20.4	4,769	30.4	1,545,953	79.6
도장	20,950	75.3	1,050,533	51.0	6,856	24.7	1,009,567	49.0
비계·구조물	12,806	63.9	818,764	35.1	7,237	36.1	1,517,423	64.9
금속·창호	57,749	75.3	2,924,981	33.9	18,930	24.7	5,702,472	66.1
지붕·건축물	2,580	36.4	256,809	14.2	4,517	36.6	1,558,157	85.8
철근·콘크리트	75,607	86.7	2,667,751	14.1	11,642	13.3	16,258,261	85.9
기계설비	83,134	84.3	6,491,860	43.5	15,498	15.7	8,450,480	56.5
상하수도	66,751	93.2	2,620,222	61.3	4,904	6.8	1,651,952	38.7
보링·그라우팅	1,704	56.1	129,184	9.2	1,336	43.9	1,279,018	90.8
철도궤도	240	80.5	135,660	68.4	58	19.5	62,615	31.6
포장	25,746	88.8	1,446,718	72.6	3,265	11.2	547,116	27.4
수중	765	69.5	81,823	12.7	336	30.5	263,432	87.3
조경식재	27,753	87.9	1,129,435	48.2	3,838	12.1	1,213,165	51.8
조경시설물	13,962	88.5	521,020	38.3	1,808	11.5	841,225	61.7
강구조물	396	8.9	164,081	5.4	4,068	91.9	2,873,727	94.6
철강재	2	5.7	832	0.7	33	94.3	113,663	99.3
삭도	45	80.4	7,528	47.7	11	19.6	8,250	52.3
준설	34	73.9	78,570	62.8	12	26.1	46,464	37.2
승강기	2,183	46.4	123,216	42.8	2,519	53.6	164,838	57.2
시설물	82,441	91.7	4,629,561	85.3	7,438	8.3	796,759	14.7
합계	602,590	82.3	34,447,520	35.3	129,823	17.7	63,190,322	64.7

자료: 2019년 기준 전문건설업 통계연보 p.55 참고.

〈표 2-2〉는 전문공사를 규모별, 원·하도급별로 나누어 계약건수를 살펴본 것이다. 전체 전문공사 중 2억 원 미만에 해당하는 경우를 살펴보면 634,982건으로 전체 계약건수 702,580건의 90.3%에 해당한다. 구체적으로 원도급공사와 하도급공사로 나누어 살펴보면, 원도급에서는 2억 원 미만에 해당하는 공사건수가 전체 원도급 전문공사 569,950건 중 546,705건으로 95.9%이다. 2억 원 미만의 원도급 전문공사에 주력하는 중소 전문건설업체들이 당분간 종합건설업체와의 입찰경쟁을 피함으로써 혜택을 볼 수 있을 것으로 예상된다. 하도급에서는 전체 하도급 전문공사 132,630건 중 88,277건으로 66.5%에 해당한다. 2억 미만 하도급공사 건수의 비중이 원도급공사에 비해 다소 낮다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 전문공사 규모별·도급별 계약건수 현황

(단위: 건수, %)

공사규모	합계		원도급공사		하도급공사	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
1억 미만	595,358	84.7	525,169	92.1	70,189	52.9
1억 ~ 2억 미만	39,624	5.6	21,536	3.8	18,088	13.6
2억 미만 소계	634,982	90.3	546,705	95.9	88,277	66.5
2억 ~ 3억 미만	18,362	2.6	8,829	1.5	9,533	7.2
3억 ~ 4억 미만	10,235	1.5	4,085	0.7	6,150	4.6
4억 ~ 10억 미만	22,239	3.2	7,160	1.3	15,079	11.4
10억 ~ 50억 미만	14,314	2.0	2,900	0.5	11,414	8.6
50억 ~ 100억 미만	1,459	0.2	178	0.03	1,281	1.0
100억 ~ 300억 미만	895	0.1	86	0.02	809	0.6
300억 이상	94	0.01	7	0.001	87	0.1
합계	702,580	100.0	569,950	100.0	132,630	100.0

자료: 국토연구원(2019), pp.45-46 자료를 재구성.

〈표 2-3〉은 전문공사 계약건수를 규모별, 도급별로 분석한 자료이다. 2억 미만 원도급 전문공사 비율이 77.8%로 가장 많고, 2억 미만 하도급 전문공사 12.6%, 2억 이상 하도급 전문공사 6.3%, 2억 이상 원도급 전문공사 3.3%의 순으로 나타났다. 이러한 현황은 전문공사에서 2억 미만 원도급공사를 보호하는 것이 중요하다는 것을 의미한다.

〈표 2-3〉 전문공사 계약건수 규모별·도급별 현황

(단위: 건수, %)

구분	합계		원도급		하도급	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
2억 미만	634,982	90.4	546,705	77.8	88,277	12.6
2억 이상	67,598	9.6	23,245	3.3	44,353	6.3
합계	702,580	100.0	569,950	81.1	132,630	18.9

자료: 국토연구원(2019), pp.45-46 자료를 재구성.

〈표 2-4〉는 전문공사를 규모별, 원·하도급별로 구분하여 계약금액을 나타낸 것이다. 전체 전문공사 중 2억 원 미만에 해당하는 건설공사의 계약금액은 16조8천억 원으로 전체 계약금액 95조9천억 원의 17.5%에 해당한다. 원도급의 경우에는 2억 원 미만에 해당하는 계약금액이 11조9천억 원으로 원도급공사 전체 계약금액 28조1천억 원의 42.4%로 타나났다. 하도급에서는 2억 원 미만 공사의 계약금액이 4조9천억 원으로 전체 하도급공사 계약금액 67조8천억 원의 7.2%에 해당하는 것으로 나타났다.

2억 미만에 해당하는 전문공사 관련 자료를 계약금액 기준으로 살펴보면 위에서 건수 기준으로 살펴보았을 때 보다 전체에서 차지하는 비중이 낮다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 원도급공사의 경우 계약금액을 기준으로 보더라도 절반 가까운 공사가 포함되고 있다는 점에서 공사예정금액 2억 원 미만의 전문공사는 전문건설업체만 도급받을 수 있도록 한 보호조치는 의미가 있다고 할 수 있다.

〈표 2-5〉는 전문공사 계약금액을 규모별, 도급별로 분석한 자료이다. 2억 이상 하도급공사 비율이 65.6%로 가장 많고, 2억 이상 원도급공사 16.9%, 2억 미만 원도급공사 12.4%, 2억 미만 하도급공사 5.1%의 순으로 나타났다. 계약금액 기준으로 2억 이상 하도급공사 시장이 전문업계의 가장 중요한 시장이라는 것을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 전문공사 규모별·도급별 계약금액 현황

(단위: 조원, %)

공사규모	합계		원도급공사		하도급공사	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
1억 미만	11.2	11.7	8.9	31.7	2.3	3.4
1억 ~ 2억 미만	5.6	5.8	3.0	10.7	2.6	3.8
2억 미만 소계	16.8	17.5	11.9	42.4	4.9	7.2
2억 ~ 3억 미만	4.5	4.7	2.2	7.8	2.3	3.4
3억 ~ 4억 미만	3.5	3.7	1.4	5.0	2.1	3.1
4억 ~ 10억 미만	13.9	14.5	4.3	15.3	9.6	14.2
10억 ~ 50억 미만	28.9	30.1	5.4	19.2	23.5	34.7
50억 ~ 100억 미만	10.0	10.4	1.2	4.3	8.8	13.0
100억 ~ 300억 미만	13.9	14.5	1.3	4.6	12.6	18.6
300억 이상	4.4	4.6	0.4	1.4	4.0	5.9
합계	95.9	100.0	28.1	100.0	67.8	100.0

자료: 국토연구원(2019), pp.45-46 자료를 재구성.

〈표 2-5〉 전문공사 계약금액 규모별·도급별 현황

(단위: 조원, %)

구분	합계		원도급		하도급	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
2억 미만	16.8	17.5	11.9	12.4	4.9	5.1
2억 이상	79.1	82.5	16.2	16.9	62.9	65.6
합계	95.9	100.0	28.1	29.3	67.8	70.7

자료: 국토연구원(2019), pp.45-46 자료를 재구성.

일각에서는 하도급 전문공사 시장에서는 종합건설업체의 진입이 가능하기 때문에 전문 공사를 다수 빼앗길 것으로 우려할 수 있을 것이다. 종합건설업체는 하도급공사 경험은 매우 적다는 점에서 빠른 시일 내에 전문공사, 특히 하도급공사에서 전문건설업체와 대등한 경쟁력을 갖추기는 어려울 것으로 보인다. <표 2-6>은 2017년 기준 종합공사 하도급 현황을 나타낸 것이다. 종합건설업체가 하도급을 받은 공사는 모두 1,006건으로 전문공사 569,950건의 0.18%에 불과할 정도로 미미한 수준이다. 계약금액 기준으로 보아도 종합공사 하도급은 1조9천억 원으로 전문공사 하도급 계약금액 67조8천억 원의 2.8%에 불과하다. 시장이 열린다고는 하지만 발주자 또는 종합건설업체가 전문공사를 종합건설업체에 맡기기에는 아직 시장의 신뢰가 형성되지 않았을 것으로 본다.

<표 2-6> 종합건설업체 하도급공사 현황

(단위: 건, 조원, %)

공사규모	계약건수		계약금액	
	건수	비율	금액	비율
1억 미만	166	16.5	0.0	0.6
1억~ 2억 미만	104	10.3	0.0	0.8
2억~ 3억 미만	77	7.7	0.0	1.0
3억~ 4억 미만	59	5.9	0.0	1.0
4억~ 10억 미만	228	22.7	0.2	6.4
10억~ 50억 미만	285	28.3	0.7	20.7
50억~100억 미만	65	6.5	0.4	9.5
100억~300억 미만	16	1.6	0.2	15.2
300억 이상	6	0.6	0.3	44.8
합계	1,006	100.0	1.9	100.0

자료: 국토연구원(2019), p.46 참고.

(3) 하도급 제한

일괄하도급과 재하도급은, 발주자의 서면승낙을 받는 등의 예외로 정한 경우를 제외하고는, 21) 종래와 같이 원칙적으로 금지 된다(건설산업기본법 제29조22)). 즉 종합건설업체

21) 하도급 제한의 예외는 건설산업기본법 제29조 제2항 제1호 및 제2호, 재하도급 제한의 예외는 건설산업기본법 제29조 제3항 제1호 및 제2호에 규정

든 전문건설업체든 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없다(건설산업기본법 제29조 제1항). 또한 수급인이 그가 도급받은 전문공사를 다른 사람에게 다시 하도급 할 수 없는 점도 동일하다(건설산업기본법 제29조 제2항). 하수급인이 하도급 받은 건설공사를 다시 하도급 할 수 없다는 점도 같다(건설산업기본법 제29조 제3항).

22) 제29조(건설공사의 하도급 제한) ① 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없다. 다만, 건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급 하는 경우에는 예외로 한다. <개정 2019. 4. 30.>

② 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 요건을 모두 충족한 경우에는 건설공사의 일부를 하도급 할 수 있다. <개정 2019. 4. 30.>

1. 발주자의 서면 승낙을 받을 것

2. 공사의 품질이나 시공 상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에 한정한다)

③ 하수급인은 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급 할 수 있다. <개정 2019. 4. 30.>

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급받은 경우로서 그가 하도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급 하는 경우(발주자가 공사품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에 한정한다)

2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 하도급 받은 경우로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하여 하도급 받은 전문공사의 일부를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 다시 하도급 하는 경우

가. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 요건에 해당할 것

나. 수급인의 서면 승낙을 받을 것

④ 건설사업자는 1건 공사의 금액이 10억원 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 일부를 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자에게 하도급할 수 없다. <신설 2018. 12. 31., 2019. 4. 30.>

⑤ 제16조제1항제1호부터 제3호까지에 따라 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급 할 수 없다. 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면 승낙한 경우로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 그 건설공사의 일부를 하도급 할 수 있다. <신설 2018. 12. 31., 2019. 4. 30.>

⑥ 도급받은 공사의 일부를 하도급(제3항 단서에 따라 다시 하도급 하는 것을 포함한다)한 건설사업자와 제3항 제2호에 따라 다시 하도급 하는 것을 승낙한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 통보를 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2019. 4. 30.>

1. 제2항 단서, 제3항제1호, 제5항 단서에 따라 발주자가 하도급을 서면으로 승낙한 경우

2. 하도급을 하려는 부분이 그 공사의 주요 부분에 해당하는 경우로서 발주자가 품질관리상 필요하여 도급계약의 조건으로 사전승인을 받도록 요구한 경우

[전문개정 2011. 5. 24.]

[시행일] 제29조 개정규정 중 다음 각 호의 구분에 따른 날

1. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 공사: 2021년 1월 1일

2. 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사: 2022년 1월 1일

생산체계 개편으로 종합건설업종으로 전문공사를 도급 받거나, 전문건설업종으로 종합공사를 도급 받는 것이 허용됨에 따른 생긴 새로운 하도급 제한은 다음과 같다. 먼저 전문건설업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우, 발주자의 승낙 또는 사전 승인을 받는 등 예외로 정한 경우를 제외하고는 하도급 할 수 없다(건설산업기본법 제29조 제5항). 그리고 건설사업자가 1건 공사금액 10억 원 미만의 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 일부를 종합업종을 등록한 건설업자에게는 하도급 할 수 없다(건설산업기본법 제29조 제4항).

〈표 2-7〉은 2017년 기준 종합공사 중 원도급공사를 공사규모별로 나타낸 것이다. 건설산업정보센터에 신고 된 자료에 따르면 10억 원 미만의 종합공사는 건수 기준으로 전체 종합공사 71,224건 중 53,772건이다.

〈표 2-7〉 종합공사 규모별 원도급공사 현황

(단위: 건수, 조원, %)

공사규모	계약건수		계약금액	
	건수	비율	금액	비율
1억 미만	21,637	30.4	0.8	0.6
1억 ~ 2억 미만	8,644	12.1	1.2	0.8
2억 ~ 3억 미만	5,554	7.8	1.4	1.0
3억 ~ 4억 미만	3,942	5.5	1.4	1.0
4억 ~ 10억 미만	13,995	19.6	9.1	6.4
10억 미만 소계	53,772	75.4	13.9	9.8
10억 ~ 50억 미만	13,552	19.0	29.3	20.7
50억 ~ 100억 미만	1,955	2.7	13.5	9.5
100억 ~ 300억 미만	1,263	1.8	21.6	15.2
300억 이상	682	1.0	63.5	44.8
10억 이상 소계	17,452	24.6	127.9	90.2
합계	71,224	100.0	141.8	100.0

자료: 국토연구원(2019), p.45 참고.

계약금액 기준으로는 전체 종합공사 계약금액 141.8조 중에서 10억 미만공사의 계약금액은 13.9조원이다. 10억 미만 종합공사는 계약건수 기준으로는 전체의 75.4%로 큰 비중을 차지하고 있지만, 계약금액 기준으로는 전체의 9.8%에 해당하여 건수 기준에는

미치지 못하고 있다. 그렇지만 업역규제 폐지를 맞아 종합건설업체에 대한 하도급제한은 전문건설업체에게 유리한 조건으로 작용할 것으로 전망된다.

2) 업종체계 개편

업종체계 개편은 업무내용이 유사하거나 묶는 것이 효과적인 업종을 통합하는 정도로 정비하였다. 예를 들면, 전문업종 중 강구조물업종과 철강재업종은 교량이나 건축물의 철재 구조물을 조립·설치하는 업종으로 구분의 실익이 낮아 통합하였다.

그리고 업무범위가 지나치게 넓어 업종 간 갈등 소지가 큰 업종 즉 종합 및 전문건설업종 간 업역규제 폐지에 따라 대부분의 종합공사와 전문공사 시공이 가능하게 되는 시설물유지관리공사업종을 폐지하기로 하였다. 결과적으로 종전의 29개의 전문건설업종을 <표 2-8>과 같이 14개로 조정하여 2022년 공공부문부터 시행하며 민간부문에는 2023년부터 적용한다. 시설물유지관리업종은 2024년부터 폐지된다.

구체적인 내용을 살펴보면 우선 토공, 포장, 보링·그리우팅공사업 등 3개 업종을 지반조성공사업으로 통합하였다. 금속구조물·창호·온실공사업과 지붕판금·건축물조립공사업 2개 업종을 금속창호·지붕건축물조립공사업으로 통합하였다. 도장, 습식·방수, 석공사업 등 3개 업종을 도장·습식·방수·석공사업으로 통합하였다. 조경식재공사업과 조경시설물공사업 2개 업종을 통합하여 조경식재·시설물공사업으로 통합하였다. 강구조물공사업과 철강재설치공사업 2개 업종을 철강구조물공사업으로 통합하였다. 수중공사업과 준설공사업 2개 업종을 수중·준설공사업으로 통합하였다. 승강기설치공사업과 삭도설치공사업 2개 업종을 승강기·삭도공사업으로 통합하였다. 기계설비공사업과 가스시설공사업 1종 2개 업종을 기계가스설비공사업으로 통합하였다. 가스시설공사업 2종 및 3종, 난방공사 1종, 2종 및 3종을 가스난방공사업으로 통합하였다.

중·장기적으로는 실적·역량주의 방식으로 업종체계를 개선하여 발주자 선택권을 넓히고 건설업자의 기술경쟁을 유도하는 것이 바람직하므로 추가적인 업종개편의 여지는 남아있다고 볼 수 있다. 정부의 건설사업 생산구조 혁신 로드맵에 따르면 최종적으로는 종합건설업과 전문건설업 간, 그리고 업종별 구분을 완전히 없애는 건설업 단일 업종을 목표로 하고 있다.

〈표 2-8〉전문건설업 대업종화 방안

현업종 · 주력분야 명칭	현재 전문업종 등록기준		대업종 명칭	대업종 등록기준	
	기술자	자본금		기술자	자본금
1. 토공사	2인	1.5억	1. 지반조성·포장공사업	2인	1.5억
2. 포장공사	3인	2억			
3. 보링·그라우팅파일공사	2인	1.5억			
4. 실내건축공사	2인	1.5억	2. 실내건축공사업	2인	1.5억
5. 금속구조물·창호·온실공사	2인	1.5억	3. 금속창호·지붕건축물 조립공사업	2인	1.5억
6. 지붕판금·건축물조립공사	2인	1.5억			
7. 도장공사	2인	1.5억	4. 도장습식방수석공사업	2인	1.5억
8. 습식·방수공사	2인	1.5억			
9. 석공사	2인	1.5억			
10. 조경식재공사	2인	1.5억	5. 조경식재시설물공사업	2인	1.5억
11. 조경시설물설치공사	2인	1.5억			
12. 철근·콘크리트공사	2인	1.5억	6. 철근·콘크리트공사업	2인	1.5억
13. 구조물해체·비계공사	2인	1.5억	7. 구조물해체비계 공사업	2인	1.5억
14. 상·하수도설비공사	2인	1.5억	8. 상·하수도설비공사업	2인	1.5억
15. 철도·궤도공사	5인	2억	9. 철도·궤도공사업	5인	1.5억
16. 강구조물공사	4인	2억	10. 철강구조물공사업	4인	1.5억
17. 철강재설치공사	5인	7억			
18. 수중공사	2인	1.5억	11. 수중·준설공사업	2인	1.5억
19. 준설공사	5인	7억			
20. 승강기설치공사	2인	1.5억	12. 승강기·삭도공사업	2인	1.5억
21. 삭도설치공사	5인	2억			
22. 기계설비공사	2인	1.5억			
23. 가스시설공사(1종)	3인	1.5억	13. 기계가스설비공사업	2인	1.5억
24. 가스시설공사(2종)	1인	-			
25. 가스시설공사(3종)	1인	-	14. 가스난방공사업	1인	-
26. 난방공사(1종)	2인	-			
27. 난방공사(2종)	1인	-			
28. 난방공사(3종)	1인	-			
29. 시설물유지관리공사	4인	3억	폐지		

자료: 국토교통부

3) 등록기준 합리화

선진국 대비 지나치게 높은 자본금 기준을 완화한다. 일본의 경우 건설업 등록 시 자본금 조건은 5백만 엔(약 5,000만 원)이며, 미국에서도 캘리포니아주의 경우 15,000 달러(약 1,670만 원)에 불과하여 한국의 2억 내지 10억 원에 비해 현저히 낮은 편이다.²³⁾ 자본금은 가장납입 등 부조리에 취약하고 창업의 걸림돌로 작용하고 있어 기준을 현재 기준의 50% 수준까지 단계적으로 하향할 계획이다. 다만, 자본금 기준 하향에 따른 부실업체 증가와 임금체불 등 부작용을 방지하기 위하여 보증가능금액을 자본금 기준의 50-80% 수준까지 단계적으로 상향한다. 앞으로 업체 선별기능은 보증 등의 수단을 통하여 강화하게 될 것이다.

자본금과 달리 기술자 기준은 장기적으로 강화한다는 방침이다. 시공과 직결되는 기술자 경력요건을 강화하여 실질적 시공역량을 제고한다는 취지로 이해할 수 있다. 건설업계의 부담을 감안하여 이 번 생산체계 개편방안에는 구체적으로 담기지는 않았지만, 향후에는 기술자의 질적 수준 관련 기준을 높이는 방향으로 변화가 나타날 가능성이 있다.

23) 국토연구원, 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 공청회 자료, 2018.9.5, pp.12-14.

2. 건설생산체계 개편의 의미

1) 칸막이 업역규제 완화

건설생산체계 개편의 핵심은 건설업종과 업무내용을 엄격히 규정하는 칸막이 업역규제를 완화한 것이다. 종전의 시공분야 건설생산체계는 하나의 건설업체가 종합건설업종과 전문건설업종을 필요에 따라 등록하여 겸업할 수 있도록 함으로써 업종 중심의 건설생태계를 형성하려는 것으로 이해할 수 있다. 즉 프로젝트의 성격에 따라 어떤 경우에는 종합공사업종을 활용하여 종합공사를 도급받고 또 다른 경우에는 전문공사업종을 활용하여 전문공사를 도급받거나 하도급 받을 수 있도록 한 것이다. 그러나 종합업종과 전문업종 간 겸업이 잘 활성화되지 않으면서 당초 의도했던 정책효과는 잘 나타나지 않았다.

이번에는 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 전문업종을 보유하면 전문업체도 종합공사를 시공할 수 있도록 하였다. 도로공사의 경우 통상 토공, 포장업종으로 구성된다. 생산체계 개편에 따라 도로공사를 시행하는 발주자는 토목공사업종을 보유한 건설업체나 전문업종의 토공 및 포장업종을 보유한 건설업체에게 도급을 줄 수 있게 된다. 전문업체가 종합공사를 구성하는 공종을 보유하는 것이 현실적으로 얼마나 가능한지에 따라 업역개편의 효과가 달라질 것으로 보인다.

2) 업역규제 외에 업종체계, 등록기준 등 변화

통상 생산체계 개편이라고 하면 업역규제만 떼 올리는 경우가 일반적이다. 종합과 전문 간의 업역갈등이 주로 이슈가 되기 때문이다. 생산체계 개편에서는 업역규제 뿐 아니라, 업종체계와 등록기준까지 포함하여 생산조직과 산업구조에 영향을 미치는 요인을 전반적으로 아우르고 있다.

업종체계 개편은 이해관계 당사자 그룹이 많다는 점이 부담으로 작용할 수 있다. 업역규제 부분의 이해당사자는 종합업계와 전문업계로 양분할 수 있는데, 업종체계 부분은 종합 5종, 전문 29종으로 양 업계에 속하는 34개 업종이 모두 이해당사자가 되기 때문이다. 생산체계 개편 관련 공청회에서 제시된 종합업종에서 토목건축업종을 폐지하는 방안이 관철되지 않은 점은 아쉽다.²⁴⁾ 토목건축업종이 남아 있으면, 하나의 업종으로 모든 유형의 공사를 시공할 수 있는 만능업종이 될 여지가 있다.

전문업종 개편은 업종 수가 많아서 다수가 만족하는 방안을 제시하기 쉽지 않았을 것이다. 이번에 14개 업종으로 조정되기는 하였으나 성과 여부에 따라서 업계 의견을 반영한 중장기적 개선이 필요할 수도 있다. 시설물유지관리업종 폐지는 라이프 사이클의 일부분에 해당하는 유지관리를 하나의 업종으로 유지하는 것은 전체 업종시스템의 관점에서 바람직하지 않았다는 점과 다른 업종과의 빈번한 영역다툼을 해소하기 위하여 이루어졌다.

3) 혁신성공 경험을 통한 지속적 제도개혁 동력 확보

건설생산체계 개편은 건설시장의 성장 정체, 해외수주 감소, 건설공사 생산성과 수익성 하락, SOC 투자 감소 등으로 건설산업의 미래에 대한 위기감이 확산된 것이 중요한 배경이 되었다. 우선 국내 건설시장 성장은 정체되고, 복지예산 등 다른 분야 정부지출 증가하면서 SOC 예산 감축 기조도 분명하다. 해외시장도 실적이 부진하다. 선진국 대비 기획·설계 기술력, 매니지먼트 역량, 금융조달 능력 부족. 개발도상국 대비 가격경쟁력 부족으로 해외시장 진출에 한계가 드러난 것이다.

4차 산업혁명으로 기술 융·복합이 강화되고 산업 간 경계의 붕괴가 가속화하는 건설산업 환경의 변화도 건설생산체계 개편 필요성 인식을 확대하는 방향으로 작용하고 있다. 새로운 융·복합 서비스 통해 건설산업 영역을 확대하는 적극적 노력이 필요하고, 종래의 전문화 중시 정책에서, 전문성을 바탕으로 융·복합 능력을 가미하는 방향으로 전환해야 할 시점이다. 이 번 건설생산체계 개편은 건설산업의 전반적 경쟁력을 강화하는데 긍정적인 영향을 줄 것으로 볼 수 있다. 기술간, 산업간 융·복합 현상은 더욱 가속화될 것으로 전망되는 가운데, 건설산업이 변화하는 환경에 대응할 수 있도록 지속적인 산업구조 개혁이 필요한 상황이다. 이 번 생산체계 개편을 통해 앞으로 계속 이어질 생산체계 및 산업 혁신의 단초를 마련하고 동력을 확보했다는 점에서 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다.

24) 국토연구원(2018.9.5.), 위의 자료, p.26.

4) 시장 주도권이 정부·기업에서 소비자 중심으로 이전하는 단초 마련

그 동안 업역규제는 건설업자를 주된 대상으로 운용되었다. 어떤 건설공사를 어느 업종을 보유한 건설업자가 수행하는 것이 맞는지 가리는 것이 업역분쟁의 핵심이 되었다. 소비자에 해당하는 발주자는 사실상 뒷전이였다.

생산체계 개편으로 발주자는 종합업종 또는 전문업종 가리지 않고 건설공사를 시공하는데 적합한 능력을 가지고 있으면 공사를 발주할 수 있게 되었다. 발주자의 시공자 선택권이 확대되면 건설산업의 시장기능도 살아날 것으로 기대한다. 시장기능이 작동되어야 우수한 건설업자가 공사수주를 늘리고 성장할 수 있다. 이러한 점에서 건설업종과 업무내용을 엄격히 연계하는 칸막이 업역규제를 완화한 생산체계 개편의 기본방향은 바람직하다고 평가할 수 있다. 종합업종과 전문업종의 첨예한 이해대립을 조정하고 상호 간에 시장을 개방한 것은 건설시장의 주도권이 정부와 건설업체에서 발주자 즉 소비자에게로 이전되는 계기가 될 것이다.

5) 종합-전문업종 이원적 시스템 혼란 가능성

생산체계 개편에 따라 종합건설업체가 단일 업종으로 구성된 전문공사를 시공하는 것까지 허용되었다. 그런데 이 방안은 종합업종과 전문업종의 이원적 업종시스템을 가진 우리의 상황에 다소 맞지 않는 점이 있다. 종합업종은 종합공사를 수행하는 것이 기본업무이다. 일본이나 미국 캘리포니아주 등 우리나라와 유사한 건설업 면허제를 시행하는 국가에서도 기본적으로 종합업종은 종합공사, 전문업종은 해당 업종의 업무범위에 해당하는 전문공사를 시공한다.²⁵⁾ 즉 하나의 전문공사업종으로 구성된 공사는 그 해당 업종의 전문업종을 보유하는 건설업체만 공사를 시공할 수 있다. 따라서 생산체계 개편으로 종합업종에 대하여 단일의 전문공사로 구성된 건설공사까지 개방하는 것은 문제가 있다고 본다. 단일공종으로 구성된 전문공사까지 종합업종으로 수행할 수 있도록 한다면, 전문업종의 존재의 의미가 약화되고, 장기적으로 업종시스템 유지가 어렵게 될 것으로 우려되기 때문이다. 따라서 향후 건설생산체계를 개선할 때는 이 점을 고려해야 할 것이다.

25) 이종광 외, 건설산업 경쟁력 향상을 위한 미래 건설생산체계 발전방안, 2018, 대한건설정책연구원, pp.20-33.

6) 중소기업에 해당하는 전문건설업종 보호의 한계

이 번 생산체제 개편에서 종합건설업과 전문건설업 간의 업역규제를 폐지한 것은 앞에서 살펴본 바와 같다. 건설생산체제 개편 이후의 건설생태계 조성을 위해 전문기술 공급자에 대한 배려가 제도에 반영될 필요성이 있다. 종합업체와 전문업체는 업무내용과 주력 시장에 차이가 있으며, 그에 따라 기업규모와 경쟁력에 명백한 차이가 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

대체로 종합공사를 수행하는 종합업체의 규모가 크고 사업관리능력이 상대적으로 더 나은 것으로 보는 것이 일반적이다. 생산체제 개편으로 종합업체와 전문업체가 서로 상대방의 시장에 진입할 수 있게 되었는데 일부 예외적인 경우를 제외하면, 종합업체가 전문업체에 비해 유리한 입장에 서게 될 가능성이 크다. 이러한 우려는 현장에서도 일부 확인되고 있다. 이 경우 종합업종과 전문업종의 이원적 업종체계를 유지하기 어렵게 될 것이고 설사 유지된다고 하더라도 형식에 그치게 될 수 있다. 전문업종보다 종합업종을 보유하는 것이 유리한 환경이 조성되어, 우리나라 건설업체의 대부분이 종합업종만 보유한 기업이 되는 상황은 바람직하지 않다. 자동차산업에 비유하자면 크고 작은 모든 자동차관련 기업이 모두 완성차업체라면 산업생태계는 엉망이 될 것이다. 따라서 건설산업의 생태계를 유지할 수 있는 보완장치를 고려할 필요가 있다.

예를 들면 현재는 최소한으로 전문건설업체를 보호하는 장치가 마련되어 있다. 즉 2억 미만의 전문공사에 대하여는 2024년까지 종합건설업체의 진입을 제한하고 있는 것이다. 앞으로 시행경과를 보아 보호기간을 연장하거나 영구화하는 방안도 고려할 필요가 있다. 또한 금액기준을 2억 원보다 높은 수준으로 상향하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 정책 효과를 보아가면서 이와 관련된 방안을 심도있게 검토해야 할 것이다.

7) 설계 분야와 시공분야 간 업역규제 완화 제외

이번 생산체제 개편은 시공분야에 국한되었다. 기획·설계 분야와 시공 부분 간의 유기적 연계를 통한 생산성과 창의성을 높이는 것이 건설산업의 경쟁력 강화에 필수적인데, 이 부분은 숙제로 남았다. 건설산업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 시공부문의 업역규제를 먼저 완화하고 순차적으로 시공부문과 설계부문 간의 업역규제 완화를 시도하는 것도 하나의 전략이 될 수 있을 것으로 본다.

III

건설생산체계 변화에 따른 영향분석

1. 제도적 변화 분석
2. 인식조사

건설생산체계 변화에 따른 영향분석

1. 제도적 변화 분석

변화된 생산체계가 본격적으로 시행되면 건설산업 구조와 생산방식에 이전과는 다른 변화가 나타난다. <표 3-1>은 생산체계 개편 전에 건설업자가 종합업종 또는 전문업종으로 시공할 수 있었던 건설공사 시공자격을 나타낸 것이다.

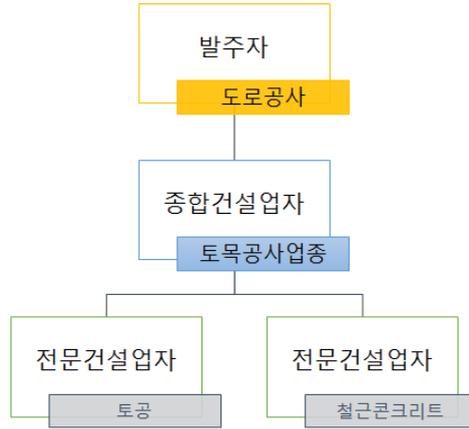
종합업종을 보유한 건설업자의 경우 종합공사를 원도급 받는 것만 가능하였다. 종합공사라 하더라도 하도급 받은 것은 불가능하였다. 전문공사는 원도급이든 하도급이든 도급 받을 수 없었다. 전문업종을 보유한 건설업자는 종합공사를 원도급 받을 수 없었다. 종합공사를 구성하고 있는 전문업종을 모두 보유하고 있는 경우라고 해도, 전문업종으로는 종합공사를 원도급 받는 것이 불가능하게 되어 있었다. 업종에 따라서 시공이 가능한 영역과 불가능한 영역이 설정되어 있었던 것이다.

<표 3-1> 생산체계 개편 전의 업종별 건설공사 시공자격

업종유형	공사유형	도급유형	
		원도급공사	하도급공사
종합업종	종합공사	○	×
	전문공사	×	×
전문업종	종합공사	×	○
	전문공사	○	○

<그림 3-1>은 전형적인 종전의 위계적인 도급구조를 나타내고 있다. 발주자는 도로공사를 종합건설업자에게 (원)도급한다. 도로공사는 토공, 철근콘크리트와 같은 복수의 전문공사로 구성된 종합공사이다. 종합공사는 종합업종을 보유한 종합건설업자만 도급받을 수 있었다. 따라서 발주자는 도로공사를 수행할 수 있는 종합건설업종의 일종인 토목공사업종을 보유한 종합건설업자에게 도급 준 것이다.

종합건설업자는 (원)도급받은 도로공사를 구성하는 세부 공종에 해당하는 토공사와 철근콘크리트공사를 해당 업종을 시공할 수 있는 자격을 보유한 전문건설업자들에게 하도급하게 된다. 발주자, 수급인, 하수급인으로 이어지는 도급단계는 종합건설업자와 전문건설업자의 역할 분담에 따른 건설생산조직의 일반적인 형태이다.



[그림 3-1] 생산체계 개편 전에 종합공사를 시공하는 생산조직 구성방식

종합공사와 달리 전문공사는 발주자가 그 공사를 시공할 수 있는 업종을 보유한 전문건설업자에게 직접 도급을 주었다. 발주자와 전문건설업자 사이에 종합공사에서처럼 종합건설업자가 매개되지 않는다. <그림 3-2>는 발주자가 하수도공사를 상하수도설비공사업종을 보유한 전문건설업자에게 직접 도급하는 것을 나타낸 것이다.



[그림 3-2] 발주자가 전문공사를 전문건설업체에 직접 도급하는 방식

생산체계 개편으로 종전의 종합 및 전문건설업의 도급영역에 변화가 발생하였다. <표 3-2>는 생산체계 개편 후에 건설업자가 종합업종 또는 전문업종으로 시공할 수 있는 건설공사 시공자격을 나타낸 것이다.

〈표 3-2〉 생산체계 개편 후의 업종별 건설공사 시공자격

업종 유형	공사유형	도급단계	
		원도급공사	하도급공사
종합업종	종합공사	○	○**
	전문공사	○*	○**
전문업종	종합공사	○	○
	전문공사	○	○

* 종합업종은 2억 미만 전문공사 원도급 수주 제한(2023년까지)

** 종합업종은 10억 미만 공사에서 발생하는 하도급 수주 제한

변화된 생산체계 하에서는 종합업종은 종래 도급 받을 수 없었던 종합공사 하도급과 전문공사 원도급·하도급을 받을 수 있게 되었다. 전문업종에도 도급영역에 변화가 있는데, 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유하면 해당 종합공사를 원도급 받을 수 있게 된 것이다.

종합공사를 도급하는 방식을 그림으로 보다 상세하게 살펴보면, 도로공사의 경우 생산체계 개편 전에는 <그림 3-3>과 같이 토목공사업종을 보유한 종합건설업자만 도급을 받을 수 있었다.



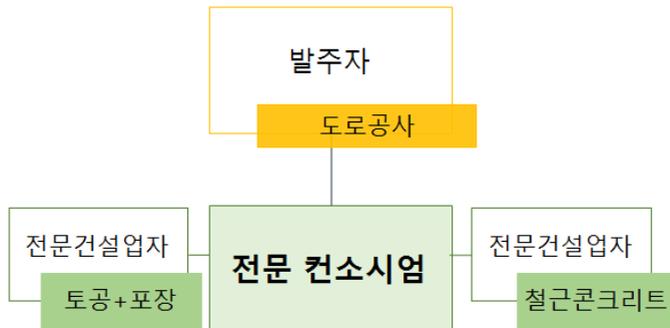
〔그림 3-3〕 종합공사를 종합건설업자에게 도급하는 방식

그런데 생산체계 개편 후에는 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 토목공사업종을 보유한 종합건설업자는 물론 <그림 3-4>와 같이 전문건설업자도 도로공사를 구성하는 토공사업종, 철근콘크리트공사업종, 포장공사업종 등의 전문건설업종을 보유하고 있는 경우에는 도로공사를 도급받을 수 있게 되었다.



[그림 3-4] 종합공사를 전문건설업자에게 도급하는 방식

여기에 더하여 2024년부터는 <그림 3-5>와 같이 전문건설업자들 간의 컨소시엄(공동수급체)을 통한 종합공사 도급도 가능하도록 예정되어 있다.



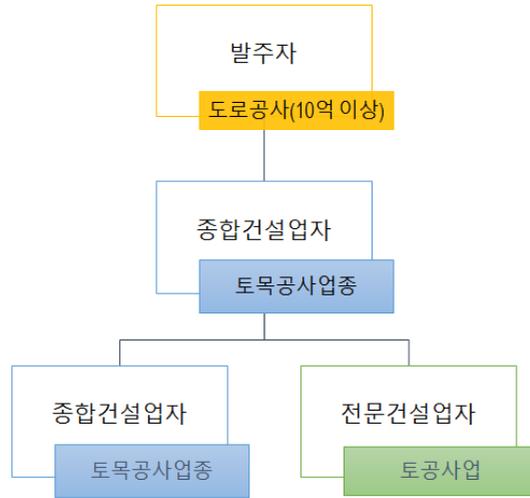
[그림 3-5] 종합공사를 전문건설업자 컨소시엄에 도급하는 방식

한편 종합건설업자는 생산체계 개편으로 전문공사를 발주자로부터 직접 도급받을 수 있게 되었다. <그림 3-6>은 전문공사에 해당하는 하수도공사를 토목공사업종을 보유한 종합건설업자가 도급받는 경우를 그림으로 나타낸 것이다. 생산체계 개편 전에는 <그림 3-2>와 같이 하수도공사를 상하수도공사업종을 보유한 전문건설업자만 도급받을 수 있었다. 그런데 종합 및 전문건설업 간 업역폐지로 인해 종합건설업자도 전문공사를 도급받을 수 있게 된 것이다. 다만 앞에서 살펴본 바와 같이 2억 미만의 전문공사는 2023년까지 종합건설업자가 도급받을 수 없게 되어 있다.



[그림 3-6] 전문공사를 종합건설업자에게 도급하는 방식

또한 종합건설업자는 하도급공사도 도급받을 수 있게 되었다. 생산체계 개편에 따라 <그림 3-7>과 같이 종합공사에 해당하는 도로공사를 도급받은 종합건설업자는 일부 공사를 전문건설업자에게는 물론 종합건설업자에게도 하도급 줄 수 있게 된 것이다. 다만 앞에서 살펴본 바와 같이 10억 미만의 건설공사에서 발생하는 하도급공사에 대하여는 종합건설업자가 하도급 받을 수 없다.



[그림 3-기] 생산체계 개편 후 하도급 방식의 변화

생산체계 개편은 긍정적인 측면이 많다. 산업차원에서는 생산체계 개편으로 건설산업 전반의 경쟁력과 효율성을 높이는 효과를 기대할 수 있다. 기업 입장에서도 종합업종이든 전문업종이든 생산체계 변화에 따라 기존에 진입이 불가능했던 새로운 시장이 열린다는 점은 우호적인 환경변화이다. 그렇지만 종합업종과 전문업종의 고유한 업역이 사라지고 소비자 선택이 중요해지면, 종합업종을 보유하든 전문업종을 보유하든 건설기업은 현재 보다 수주경쟁이 치열해지는 상황에 직면하게 될 가능성이 높다. 경쟁이 과열되면 종합건설업체에 비해 상대적으로 열위에 놓인 전문건설업체가 고전할 가능성이 크다. 따라서 이러한 불균형을 조절할 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다.

2. 인식조사

건설생산체계 개편에 대한 인식조사는 발주기관 담당자, 전문가, 전문건설업계 관계자 20명을 대상으로 설문조사와 심층인터뷰를 병행하였다. 심층 인터뷰는 설문조사 대상자 중에서 발주기관 담당자 2명, 전문가 2명, 전문건설업계 관계자 2명을 대상으로 하였다. 설문조사와 인터뷰는 3월 25일부터 6월 10일 사이에 진행되었다. 생산체계 개편방안이 시행되고 있으나 내용에 정통한 전문성을 가진 조사대상이 한정되어 소수의 인원을 대상으로 설문과 인터뷰가 진행되었다.

1) 종합건설업체의 전문공사 시장 진출

〈표 3-3〉은 종합건설업과 전문건설업 간 업역이 폐지됨에 따라 종합건설업체가 전문공사 시장에 어느 정도 참여할 것인지를 물어본 것이다. 적극적으로 참여한다는 의견이 70%, 종전과 큰 변화 없다는 의견이 30%로 나타났다.

〈표 3-3〉 종합건설업체의 전문공사 참여 전망

내 용	비율(%)
적극적으로 참여	70
종전과 큰 변화 없음	30
합계	100

인터뷰에서 발주기관 담당자는 종합업체의 전문공사 진출이 활발할 것으로 전망하고 실제 활발하다고 했다. 전문가 중에도 이에 동의하는 의견이 있었으며, 발주자가 종합업체를 선호할 가능성이 있다고 했다. 다만 전문업체 관계자는 전문공사 진출을 시도하는 종합업체는 지방업체에 한정될 것으로 보았으며, 특히 하도급공사에서는 전문건설업체의 경쟁력이 종합업체보다 우수하기 때문에 종합업체의 참여가 쉽지 않을 것으로 보았다.

(발주기관 담당자1)

- 종합업체의 전문공사 입찰참가 활발함. 다만 전문공사 실적 부족으로 곤란을 겪는 경우가 있음.

(발주기관 담당자2)

- 종합건설업체는 전문공사에 적극 참여할 것.
- 발주자 입장에서 종합공사와 전문공사 구분을 명확히 하는 것이 좋음.
- 종합과 전문 구분 없이 규모별 그룹으로 나누어 시공 가능한 공사규모 지정하여 경쟁하게 하는 것이 바람직.

(전문업체 임직원1)

- 종합업체의 대형 하도급공사 진출은 어려울 것으로 전망. 중소 종합업체는 자금, 인력, 품질 등 여러 가지 측면에서 전문업체 역량을 따라올 수 없음. 설사 전문공사 낙찰에 성공하더라도 재하도급이 불가피함.
- 중소 종합업체가 오야지(시공참여자) 내세워서 직영하는 형태로 위장하는 방식으로 하도급시장을 일부 잠식할 수는 있을 것임.

(전문업체 임직원2)

- 대형 종합건설업체는 전문공사 하도급시장 진출 거의 없을 것으로 전망.
- 지방의 중소 종합업체의 전문공사 진출 시도는 활발할 것으로 보임. 그러나 하도급공사는 설계변경, 공기변동 등 사정변경이 심하고 돌관 작업하는 경우도 많아 중소 종합업체 참여는 현실적으로 어려울 것임.
- 전문공사 수주를 목적으로 하는 종합건설업체 중에는 페이퍼 컴퍼니가 많을 것으로 전망.

(전문가 1)

- 적극적 참여 전망. 종합건설업체가 전문공사에 입찰할 때 낙찰될 가능성이 반대의 경우보다 더 높을 것으로 전망.

(전문가 2)

- 큰 변화 없을 것으로 전망. 다만 발주자 입장에서 종합건설업체가 건설공사를 잘 관리한다는 인상 있는 듯함.

2) 전문건설업체의 종합공사 시장 진출

〈표 3-4〉는 업역폐지에 따라 전문건설업체가 종합공사 시장에 어느 정도 참여할 것인지를 물어본 것이다. 적극적으로 참여한다는 의견이 25%, 종전과 큰 변화 없다는 의견이 75%로 나타났다. 〈표 3-3〉에서 종합업체의 전문공사 진출이 적극적이라는 의견이 70%로 나타난 점과 달리 전문업체의 종합공사 진출에 대하여는 소극적으로 전망한 의견이 많았다.

〈표 3-4〉 전문건설업체의 종합공사 참여 전망

내 용	비율(%)
적극적으로 참여	25
종전과 큰 변화 없음	75
합계	100

인터뷰에서 발주기관 담당자, 전문업체 임직원, 전문가 모두 전문업체가 종합공사 시장에 진입하기 쉽지 않을 것으로 보았다. 대부분 전문업종만으로는 종합공사 등록기준을 충족하기 어려울 것이라는 점을 이유로 들었다. 또한 종합공사 관리능력이 부족하다는 점도 중요한 이유로 들었다. 다만 전문업체가 감당할 수 있는 적당한 규모의 종합공사에는 참여가 가능할 것으로 보았다.

(발주기관 담당자1)

- 전문업체의 종합공사 시장 진입 어려움. 자본금 등 등록기준 충족하기 곤란. 또한 여러 가지 전문업종으로 이루어진 종합공사의 경우 해당 업종을 모두 갖추기 어려움.
- 조경공사의 경우는 전문업체 진출이 다소 활발한 편임.

(발주기관 담당자2)

- 전문업체는 자격요건 및 역량 부족해서 종합공사 진출 어려울 것으로 전망.
- 하도급계열화가 종합업체를 정점으로 체계화되어 있어 전문업체가 분야를 넘어서는 영역 진출 쉽지 않을 것임.

(전문업체 임직원1)

- 전반적인 공사 관리능력 부족으로 전문업체가 대형 종합공사 진출하기에는 어려움이 있음.
- 전문업체가 관리할 수 있는 적정한 규모의 공사는 진출할 수 있을 것임
- 종합공사와 전문공사 포트폴리오를 잘 구성한다면 경영에 도움이 될 것임.

(전문업체 임직원2)

- 전문업체의 종합공사 진출 쉽지 않을 것임. 전문업체가 종합공사를 제대로 수행하려면 영업조직, 견적, 고급기술인력, 품질관리조직 등을 갖추고 있어야 하는데 낙찰이 불확실한 종합공사를 대비하여 필요 조직을 갖추기는 어려울 것으로 보임.
- 소규모 종합공사에 관심을 보이는 전문업체가 있겠지만 큰 변화는 없을 것으로 전망.

(전문가 1)

- 전문건설업체 입장에서 종합건설업종 면허요건을 갖추기 어렵기 때문에 종합공사 진출이 어려울 것으로 전망.
- 다만, 도로포장공사의 경우 지각변동 있을 것으로 예상. 50억 원 이상 공사에서도 전문업체 낙찰 가능성 있는 것으로 보임.

(전문가 2)

- 전문건설업체 중에서 종합공사에 적극적으로 관심가지는 업체는 그렇게 많지 않을 것으로 예상.

3) 전문건설업종 대업종화 효과

〈표 3-5〉는 전문건설업 대업종화가 전문업체의 공사수주에 미치는 영향에 관하여 물어본 것이다. 전문업체의 수주기회가 늘어나 긍정적이라는 의견이 25%, 전문업체의 전문성을 약화시켜서 부정적이라는 의견이 45%, 별다른 영향이 없다는 의견이 30%로 나타났다. 전문업체의 전문성을 약화시킨다는 의견이 가장 많았는데, 이것은 그만큼 시장에서 전문건설업체들이 전문성과 시공능력을 인정받고 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 전문건설업 대업종화가 전문건설업체의 공사수주에 미치는 영향

내 용	비율(%)
전문업체 수주기회 늘어나 긍정적	25
전문업체 전문성 약화시켜 부정적	45
별 다른 영향 없음	30
합계	100

인터뷰에서는 대업종화의 효과가 크지 않을 것이라는 의견이 많았다. 대업종화가 오히려 소비자에게 혼란을 주거나 시공능력이 부족한 업체 진출로 시장을 교란할 수 있다는 의견도 있었다. 다만 대업종화를 통해 전문업체가 등록기준을 완화하는 효과를 기대할 수 있다는 긍정적인 의견이 있었다.

(발주기관 담당자1)

- 대업종화를 통해 전문업종의 등록기준을 완화하는 효과를 기대할 수 있음.

(발주기관 담당자2)

- 대업종화 영향은 별로 없을 것으로 전망. 대업종화 되더라도 하지 않았던 종합 공사를 수행하기는 어려울 것으로 전망.

(전문업체 임직원1)

- 전문업종 대업종화가 전반적으로 미치는 영향은 없을 것으로 전망.

- 다만, 원도급업체 입장에서 도장, 습식방수를 철근콘크리트와 함께 하도급 주려는 의견은 종전부터 많이 있었기 때문에 다소 영향이 있을 것으로 보임.

(전문업체 임직원2)

- 전문업종의 대업종화는 전문업체가 어떤 분야를 잘 하는지 알기 어렵게 하여 소비자를 혼동시킬 수 있음.
- 또한 기술 및 시공능력이 부족한 업종에 진출하여 시장교란이 발생할 가능성 높기 때문에 부정적임.

(전문가 1)

- 큰 변화 없을 것으로 봄

(전문가 2)

- 별다른 영향 없을 것으로 봄. 정책이 무력화될 가능성 높아 보임.

4) 건설생산체계 개편의 시장에 대한 영향

〈표 3-6〉은 건설생산체계 개편이 시장에 미치는 영향을 물어본 것이다. 종합업체가 전문공사를 수주한 이후 불법하도급을 줄 것이라는 우려가 40%로 가장 많았다. 다음으로 종합업체와 전문업체 간의 과당경쟁 발생을 우려하는 의견이 30%, 발주자의 재량권 강화로 발주자 만족도가 증가할 것이라는 의견이 20%, 종합업체 및 전문업체 간의 공정경쟁 기회를 제공한다는 의견이 10%로 나타났다. 이것은 시장에서 종합업체의 전문공사 시공능력에 대한 의구심을 품고 있다는 것을 의미한다.

〈표 3-6〉 건설생산체계 개편이 시장에 미치는 영향

내 용	비율(%)
발주자 만족도 증가	20
종합 및 전문 간 공정경쟁 기회 제공	10
종합업체 수주 후 불법하도급 성행	40
종합 및 전문 간 과당경쟁 발생	30
합계	100

인터뷰에서는 발주자의 권한이 강화될 것이라는 점이 강조되었다. 특히 공공 발주기관 입장에서는 늘어난 재량권을 행사하는데 매우 조심스러워하는 분위기였다. 발주기관과 업계 관계자 모두 불법하도급을 우려하고 있었다. 전문공사를 도급받은 종합업체가 불법하도급을 할 가능성이 높다는 점에 우려를 표명하는 견해가 많았다. 그렇지만 종합공사를 도급받은 전문업체의 불법 하도급을 우려하는 견해도 있었다.

(발주기관 담당자1)

- 발주자 입장에서 재량권이 확대되는 것을 체감하고 있음. 특히 부대공사 범위 판단과 관련하여 재량권이 늘어났음.
- 건설협회와 전문건설협회에서 각자 입장을 주장하는 공문이 많이 오고 있음. 그래서 종합공사 발주 시 공사를 구성하는 전문공사 구성 파악에 신경을 많이 쓰고 있음.
- 부대공사 범위 판단할 수 있는 기준을 명확히 할 필요가 있음.
- 종합건설업체가 전문공사 수주한 이후 전문건설업체에 불법 하도급 가장 우려하고 있으나, 감독관들이 불법하도급을 파악하고 적발하기는 현실적으로 어려움.

(발주기관 담당자2)

- 종합건설업체가 전문공사 수주한 이후 불법하도급 할 것으로 보여 부정적으로 보고 있음. 전문업체 또한 종합공사 수주하면 불법하도급은 불가피할 것으로 보임. 즉 불법하도급은 종합과 전문에 다 발생할 것으로 예상.
- 종합업체와 전문업체가 공정하게 경쟁하는 것은 어렵고 규모와 자본에서 앞서는 종합업체에 유리할 것으로 전망.

(전문업체 임직원1)

- 전문업체가 종합업체와 경쟁할 수 있는 기반 마련하는 계기가 될 것임. 건설공사 시공의 전문성, 노하우, 경험에서 전문업체가 중소 종합업체보다 우위에 있다고 볼 수 있음.

(전문업체 임직원2)

- 종합업체가 전문공사를 수주하면 불법하도급이 성행하게 될 것임.

- 종합과 전문을 불문하고 생존을 위한 과당경쟁이 발생하게 될 것임.

(전문가 1)

- 발주자 선택권이 강화될 것임.

(전문가 2)

- 발주자 선택권이 강화될 것이라는 점에 동의함. 발주자의 역할이 중요하게 될 것임. 발주자가 전문건설업체에게 일 시켜봤더니 잘 하더라 하는 인식 가진다면 전문건설업에 도움 될 것임.

5) 건설생산체계 개편을 둘러싼 환경변화에 대한 전문건설업체의 인식

〈표 3-7〉은 건설생산체계 개편과 관련한 경영환경 변화에 대한 인식을 물어본 것이다. 건설생산체계 개편이 전문건설업체에게 위기로서 불리하게 작용한다는 의견이 60%로 가장 많았다. 다음으로 종전과 큰 변화 없을 것이라는 의견이 25%, 기회로서 유리하게 작용한다는 의견은 15%로 나타났다. 전반적으로 불리하거나 변화가 없을 것으로 보는 견해가 대다수이고 유리하다는 의견은 소수에 그쳤다.

〈표 3-7〉 전문건설업체의 경영환경 변화에 대한 인식

내 용	비율(%)
기회로서 유리하게 작용	15
위기로서 불리하게 작용	60
종전과 큰 변화 없음	25
합계	100

인터뷰에서 한 전문가는 생산체계 개편이 개별 기업에게 기회이자 위기라고 진단하고, 어떻게 활용할 것인가에 따라 결과가 달라질 것이라고 전망했다. 별 다른 변화가 없을 것이라고 본 견해도 있었다. 그렇지만 종합업체의 전문공사 시장 진출 시도가 증가하면서 종합업체 중에서는 페이퍼컴퍼니가 늘어날 수 있다고 염려하는 의견도 있었다.

(발주기관 담당자1)

- 종합업체가 전문공사를 수주할 수 있게 되면서 앞으로 건설공사 수준이 상향평준화 될 것으로 전망. 발주자 입장에서는 종합업체가 규모나 관리능력 면에서 전문업체에 비하여 우위를 차지하고 있다고 보고 있음.
- 전문업체 입장에서는 종합업체가 전문시장에 진입하게 되면 다소 어려운 상황이 될 것으로 전망.

(발주기관 담당자2)

- 전체적으로는 종전과 큰 변화 없을 것으로 전망.
- 경쟁은 치열해질 것임. 전문업체 입장에서는 규모가 큰 종합공사 수주하면 공사 금액 측면에서는 유리하다고 볼 수 있을 것임. 그렇지만 건수 측면에서는 종합업체들이 유리할 것으로 예상.

(전문업체 임직원2)

- 종합업체 중 페이퍼컴퍼니가 증가할 것이며, 이들의 전문시장 진출 시도 늘어날 것임.
- 반면 전문업체는 종합공사 실적인정, 기술자 채용, 품질관리의 어려움, 신용부족 등으로 종합시장 진출 어려울 것이므로 경영환경은 전반적으로 종합업체에 비해 불리할 것으로 전망.

(전문가 1)

- 업계 전체로 보서는 총량에서는 큰 변화 없을 것임. 다만, 종합건설업체가 전문시장 더 잠식할 가능성 있음.

(전문가 2)

- 생산체계 변화는 개별 기업 관점에서 기회이자 위기 될 것임. 어떻게 활용하는가 하는 점이 중요. 기회로 인식하고 잘 활용하려고 노력해야 좋은 결과 있을 것임.

6) 건설생산체제 개편에 대한 전문건설업체의 경영적 판단

〈표 3-8〉은 전문건설업체가 건설생산체제 개편을 계기로 종합공사 시장에 진출할 것인지 아니면 기존의 전문공사 시장에 집중할 것인지를 물어본 것이다. 계속 전문공사에 주력할 것이라는 의견이 67%로 종합공사 진출을 적극 고려할 것으로 본다는 의견 33%보다 많았다.

〈표 3-8〉 전문건설업체의 종합 및 전문공사 시장에 대한 입장

내 용	비율(%)
종합공사 진출을 적극 고려	33
앞으로도 전문공사에 주력	67
합계	100

〈표 3-9〉는 전문건설업체가 종합공사에 진출하려고 하는 경우 그 이유를 물어본 것이다. 높은 수익성을 선택한 의견이 83%로 가장 많았고 다음으로 사업다각화를 선택한 의견이 17%로 나타났다. 수익성을 가장 많이 선택한 이유는 원도급 공사금액이 하도급 공사금액보다 높기 때문에 종합공사를 원도급 받으면 수익성이 더 나아질 것이라는 기대가 담겨있는 것으로 이해할 수 있다. 유리한 수주환경, 기업 신용도 상승의 지문은 한 명도 선택하지 않았다.

〈표 3-9〉 전문건설업체가 종합공사에 진출하려는 이유

내 용	비율(%)
사업다각화	17
높은 수익성	83
유리한 수주환경	0
기업 신용도 상승	0
합계	100

〈표 3-10〉은 전문건설업체가 건설생산체제 개편으로 종합공사를 수주할 수 있게 되었음에도 불구하고 전문공사에 집중하려는 이유를 물어본 것이다. 종합공사 관리능력이

부족해서 전문공사에 집중한다는 의견이 67%로 가장 많았다. 다음으로 그 동안 시공해 온 전문시장의 안정성을 선택한 의견과 종합공사를 위해 추가로 투자해야 하는 비용이 부담될 것이라는 의견이 각각 17%로 나타났다.

〈표 3-10〉 전문건설업체가 전문공사에 집중하려는 이유

내 용	비율(%)
전문시장의 안정성	17
종합공사 관리능력 부족	67
자본금, 기술자 등 추가비용 부담	17
수주 등 종합공사 시장의 위험성	0
합계	100

인터뷰에 따르면 전문업체들이 종합공사 진출 시도는 적극 할 수 있겠지만, 자본금이나 기술자 등의 비용부담으로 현실적으로 쉽지 않을 것이라는 의견이 많았다. 전문업체 관계자 중에는 종합공사를 수주하는 방식이 입찰경쟁보다는 연고를 활용한 방식이 선호될 것이라고 보았다. 그리고 종합공사 수주 시 관리가 잘 되지 않을 경우 손실이 발생할 수 있음에 유의해야 한다고 경고했다.

(발주기관 담당자1)

- 전문업체가 종합공사에 진출하기 위해서는 자본금, 기술자 등 등록요건을 갖추는데 추가 비용이 들기 때문에 단기적으로는 전문공사에 주력할 것으로 전망.
- 그러나 장기적으로 종합업체가 전문시장 잠식하게 된다면 전문업체도 수주확대를 위하여 종합공사 진출 고려할 것으로 전망.

(발주기관 담당자2)

- 전문업체들은 종합공사 진출 적극적으로 고려할 것임. 다만 낙찰 받을 경우 불법 하도급 할 가능성이 높아 우려하고 있음.
- 종합공사 진출하려는 전문업체는 종합공사와 전문공사를 모두 추구하여 유리한 수주환경 조성하려고 할 것임.
- 전문공사 집중하려고 하는 전문업체는 종합공사 수행에 필요한 역량이 부족한 경우가 많을 것으로 추측.

(전문업체 임직원1)

- 종합공사의 규모가 적정하면 전문업체도 적극적으로 진출 시도할 것임. 입찰경쟁보다는 지연, 학연, 혈연 등을 이용한 공사 수주가 많을 것으로 전망.
- 그러나 종합공사를 수주하여 시공하면 투입비용이 증가하므로 부채가 늘어나서 금융기관 신용도는 하락하게 될 것임.
- 중소규모 종합공사는 돌발변수가 많아서 손실 커질 수도 있음에 유의해야 함.

(전문업체 임직원2)

- 종합업종을 이미 보유하고 있음. 종합실적은 연평균 20억 정도, 전문실적은 1500억 정도.
- 고급인력 필요하고 관리 수준 높은 종합공사는 수익성이 있어야 진출할 것임. 수익성이 없으면 인력 등의 비용을 들여서 수주할 이유가 없음.
- 종합시장에 관심 없는 전문업체는 기존 전문시장에서 충분히 안정적인 지위를 가지고 있는 업체들이 많을 것임. 종합공사에 수반되는 위험을 감수할 필요가 없음.

(전문가 1)

- 전문건설업체 입장에서 종합업종 자본금이나 기술자 보유 측면에서 부담 될 가능성 있음.

(전문가 2)

- 일부 전문건설업체만 종합공사 시장 진출할 것으로 전망.
- 대부분은 전문시장 내에서 업종다각화 시도하면서 수익성 높은 쪽으로 무게 중심이 옮겨 갈 것으로 예상.

7) 전문건설업체의 종합공사 진입 전략

〈표 3-11〉은 전문건설업체가 종합공사에 진출하는 가장 효과적인 수단을 물어본 것이다. 기존의 전문건설업체에 종합건설업을 신규 등록한다는 의견이 40%로 가장 많았다. 다른 전문건설업체와 공동도급(컨소시엄)을 추진한다는 의견이 35%, 전문건설업을 추가 등록한다는 의견이 20%로 나타났다. 종합건설업체를 신규로 설립한다는 의견은 5%에 그쳤다. 종합건설업종을 등록한다는 응답이 가장 많은 것은 기왕에 종합공사를 수주하려고 한다면 전문건설업종만으로 여러 가지 종합공사에 대응하는 것이 한계가 있기 때문일 것으로 보인다.

〈표 3-11〉 전문건설업체가 종합공사에 진출하는 효과적인 수단

내 용	비율(%)
전문건설업종 추가 등록	20
종합건설업종 신규 등록	40
종합건설업체 신규 설립	5
다른 전문건설업체와 공동도급(컨소시엄) 추진	35
합계	100

인터뷰에서 발주기관 담당자들은 전문업체가 종합공사 시장에 진입하는 방법으로 공동도급(컨소시엄) 방식을 권장했다. 추가적인 비용부담 없이 종합공사 입찰에 참여할 수 있기 때문이다. 장기적으로는 전문업종을 추가하더라도 모든 종합공사에 대응하기 어렵기 때문에 종합업종을 추가할 것이라는 의견이 많았다. 한 전문업체 관계자는 지역을 구분하여 서울의 전문업체는 전문업종 추가를, 지방의 전문업체는 종합업종 추가를 선호할 것이라고 말했다.

(발주기관 담당자1)

- 단기적으로 다른 전문업체와 공동도급(컨소시엄) 추진하는 것이 합리적일 것임.
- 장기적으로는 전문업체가 종합업종 등록하는 것이 합리적으로 보임. 전문업체가 전문업종을 일부 추가하더라도 모든 종합공사에 대응하기 어렵기 때문임.

(발주기관 담당자2)

- 다른 전문건설업체와 공동도급(컨소시엄) 추진 선호할 것임.
- 발주기관 입장에서는 하자문제 등 해결 위해 공동도급 할 경우 공동이행 방식 선호할 것임.
- 종합과 전문 간 공동도급에서 전문업체가 주계약자가 되는 것은 전문업체의 관리능력 부족으로 현실적으로 어려울 것으로 보임.

(전문업체 임직원1)

- 기존의 전문업체에 종합건설업종 추가 등록하는 방법이 선호 될 것. 다양한 종합공사에 대응할 수 있는 방법이 될 것임.

(전문업체 임직원2)

- 기존 전문업체에 종합업종 등록하는 방법 선호할 것임. 전문업종이 대업종화 되면서 종합업종만 등록하면 웬만한 공사는 도전이 가능하게 되기 때문.
- 지역을 구분하면 대체로 서울의 전문업체는 전문업종 추가등록, 지방의 전문업체는 종합업종 등록 선호할 것으로 전망.

(전문가 1)

- 비용 적게 드는 방식 선호할 것. 전문업종 추가할 것으로 전망.

(전문가 2)

- 경제적인 관점에서는 공동도급 우선할 것으로 보이지만, 실제로는 종합건설업 등록 많을 것으로 전망.

8) 전문건설업 대업종화 정책의 실익

〈표 3-12〉는 전문건설업종을 29개에서 14개로 줄이는 대업종화 정책의 장점에 관하여 물어본 것이다. 대업종화 된 전문업종으로 기존에 수주하지 못했던 신규 영역의 전문공사를 수주할 수 있어 전문공사 영역이 확대된다는 응답이 40%로 가장 많았다. 다음으로 전문업종만 보유해도 종합공사까지 수주 가능한 것이 장점이라는 응답이 30%,

적은 비용으로 대업종 등록이 가능하다는 응답이 25%로 나타났다. 기술력이나 관리능력이 증대되어서 좋다는 응답은 5%에 그쳤다. 전문공사든 종합공사든 대업종화로 수주 기회가 늘어난다는 점에서 장점이 있다고 본 의견이 많았다.

〈표 3-12〉 전문건설업 대업종화 정책의 장점

내 용	비율(%)
대업종화 된 전문업종으로 신규 전문공사 영역 확대	40
전문업종만 보유해도 종합공사 수주기회 증가	30
적은 비용으로 대업종 등록 및 유지 가능	25
대업종 또는 복합공사 시공으로 기술력 및 관리능력 증대	5
4차 산업혁명과 같은 환경변화에 대응하여 새로운 분야 진출	0
합계	100

인터뷰에서는 전문업종을 대업종화 하는 정책의 장점으로 수주범위의 확대 즉 전문업종만 보유해도 종합공사 수주가 가능하다는 점을 가장 큰 장점으로 꼽았다. 그리고 적은 비용으로 대업종을 유지할 수 있으므로 비용 측면의 장점이 있다는 의견도 있었다. 그러나 대업종화 되더라도 전문업종만으로 바로 종합공사를 수주할 수 있는 것은 아니며 전문업체의 종합공사 수행역량이 높아지는 것은 아니라는 발주기관의 의견도 있었다.

(발주기관 담당자1)

- 상대적으로 적은 비용으로 대업종 등록 및 유지하는 것이 가능함. 그리고 대업종을 활용하여 신규 전문공사 영역이 확장되는 것도 장점으로 볼 수 있음.
- 그러나 전문업종이 대업종화 되더라도 전문업종만으로 종합공사 수주 가능할 것이라는 전망은 타당성이 낮은 것으로 보임. 또한 대업종화 된다고 해서 반드시 기술력이나 시공능력이 향상되는 것은 아닐 것임. 제도가 바뀐다고 해서 바로 역량이 상승하는 것은 아닐 것으로 봄.

(발주기관 담당자2)

- 전문업종만 보유해도 종합공사 수주할 수 있는 좋은 기회.

(전문업체 임직원1)

- 전문업종만으로 종합공사를 수주할 수 있는 것은 좋은 기회.
- 궁극적으로 종합과 전문을 포함하는 단일 업종으로 건설업종이 통합되어야 할 것임.

(전문업체 임직원2)

- 전문업종이 대업종화 되면 전문업종만 보유해도 일정한 수준의 종합공사까지 수주 영역 늘어나므로 장점.

(전문가 1)

- 대업종화 된 전문건설업종으로 인해 신규 전문공사 영역이 확대된다는 점이 가장 장점.

(전문가 2)

- 업체 입장에서는 비용이 중요함. 적은 비용으로 대업종 보유 가능하다는 점이 가장 큰 장점이 될 것임.

9) 주력분야 공시제를 평가하는 시각

〈표 3-13〉은 주력분야 공시제도의 효과를 물어본 것이다. 대업종화에 따라 개별 업체의 장기가 무엇인지 알기 어려워지는 가운데 전문분야를 알릴 수 있어서 긍정적으로 본다는 응답이 65%로 나타났고, 대업종화를 하는 취지를 약화시켜서 부정적이라는 응답이 35%로 나타났다. 주력분야 시행 자체에는 찬성하는 의견이 더 많았다.

〈표 3-13〉 주력분야 공시제의 효과

내 용	비율(%)
대업종화를 보완하여 전문분야를 알릴 수 있어 긍정적	65
대업종화 취지를 약화시켜 부정적	35
합계	100

인터뷰에 따르면 대체로 주력분야 공시제에 대하여 긍정적으로 보고 있다. 전문업체가 어느 분야에 전문성을 가지고 있는지에 관한 정보를 제공하기 때문에 발주자에게 도움이 된다는 것이다. 따라서 주력분야 공시제는 대업종화를 보완하는 효과를 낼 것으로 기대할 수 있다고 보았다.

(발주기관 담당자1)

- 대업종화 후 전문성이 낮은 분야까지 수주 가능하게 되는 것이 우려됨. 그러한 점에서 주력분야 공시제를 통해 발주자들이 전문업체가 잘하는 분야를 파악할 수 있어 도움이 될 것으로 전망.
- 종합업체도 주력분야 공시하는 방안을 고려하는 것이 좋겠음.

(발주기관 담당자2)

- 주력분야를 두면 생산체계 개편 전과 동일한 방식으로 운영될 가능성이 높음. 대업종화 취지 사라질 수도 있다고 판단.

(전문업체 임직원2)

- 전문업종의 대업종화를 보완할 수 있는 장치로 긍정적으로 봄.

(전문가 1)

- 주력분야 공시제는 대업종화 보완하는 효과 낼 수 있어 긍정적으로 기대.

(전문가 2)

- 주력분야 공시제는 수요자에게 필요한 정보 제공하는 긍정적인 효과 나타낼 것으로 예상.

10) 주력분야 수의 적정성

〈표 3-14〉는 주력분야 공시제를 시행함에 있어서 얼마나 많은 수의 주력분야를 이용하는 것이 적정한지에 관하여 물어본 것이다. 기존의 전문건설업종 수와 같이 주력분야를 이용하는 것이 좋다는 응답이 55%로 가장 많았다. 기존의 전문건설업종을 이

용하는 것이 소비자인 발주자에게 더 친숙하여 어필하기 좋기 때문인 것으로 보인다. 다음으로 대업종화 취지를 살려 대업종의 수와 같은 14개를 운영하는 것이 좋다는 응답이 35%, 더 세분화해야 한다는 응답이 10%로 나타났다.

〈표 3-14〉 적절한 주력분야의 수

내 용	비율(%)
발주자 친밀도 고려하여 기존 전문건설업종과 같이 유지	55
대업종화 취지를 살려 14개 업종으로 축소	35
주력분야를 더욱 세분화	10
합계	100

인터뷰에 따르면 주력분야 수의 적정성에 관해서는 현재와 같이 27개로 하는 것이 적정하다는 의견이 다수를 이루었다. 다만 발주기관 담당자 중에서는 대업종화로 충분하고 주력분야 공시제는 시행하지 않는 것이 낫다는 의견도 있었다. 또한 대업종화를 더욱 강화하여 건설업 단일 업종으로 바꾸어야 한다는 의견도 제시되었다.

(발주기관 담당자1)

- 발주자와의 친밀도를 고려하여 현재와 같이 27개로 하는 것이 적정해 보임. 그러나 일부 업종에서는 더 세분화해야 할 필요성이 있는 곳도 있음.

(발주기관 담당자2)

- 주력분야 공시제는 시행하지 않는 것이 더 타당함. 대업종화로 충분해 보임.
- 건설업 단일 업종으로 통합하는 것이 바람직함.

(전문업체 임직원2)

- 현재와 같은 27개가 적정함. 더 세분화할 필요는 없음.

(전문가 1)

- 27개가 적당함

(전문가 2)

- 생산체계 개편 정착될 때까지는 27개가 적당.
- 실적관리는 더 세분화할 필요 있음.

11) 2억 미만 전문공사에 대한 종합업체의 진입 제한 규제의 타당성

〈표 3-15〉는 2억 원 미만의 전문공사에 대한 종합업체의 진입을 제한하고 있는 규제를 2024년 이후에도 지속하는 것이 타당한지를 물어본 것이다. 2024년 이후에도 규제를 유지해야 한다는 응답이 80%로, 2024년부터는 종합업체의 진입을 허용하자는 응답 20% 보다 4배 더 많다. 종합업체와 비교할 때 대항력이 약한 전문건설업체의 보호 필요성을 대부분 인정하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-15〉 2억 원 미만 전문공사에 종합건설업체의 진입을 허용할지 여부

내 용	비율(%)
2024년에는 2억 미만 전문공사에 종합업체 진입 허용	20
2024년 이후에도 2억 미만 전문공사는 종합업체 진입 제한	80
합계	100

인터뷰에 따르면 2023년까지 시행하기로 한 2억 원 미만의 전문공사에 대한 종합업체의 참여를 금지하는 규제를 2024년 이후에도 지속해야 할지에 관하여는 찬성하는 견해와 반대하는 견해가 거의 대등하였다. 찬성하는 의견은 중소기업 보호 목적을 강조했고 반대하는 의견은 종합시장 개방과 전문시장 개방의 형평성을 강조하였다.

(발주기관 담당자1)

- 중소기업 보호를 위해 2024년 이후에도 종합업체 참여를 제한해야 할 것임.

(발주기관 담당자2)

- 종합업체와 형평성 고려하여 2024년 이후에는 2억 미만 전문공사 종합업체에 개방하는 것이 바람직함.

(전문업체 임직원1)

- 2억 미만 전문공사 시장에 주력하는 업체 중에는 페이퍼컴퍼니가 많다고 보고 있음. 따라서 2억 미만 전문공사 시장도 개방하여 건전한 경쟁을 허용해야 할 것임.

(전문업체 임직원2)

- 2억 미만 전문공사 입찰을 목적으로 하는 페이퍼컴퍼니 성격의 종합업체가 늘어날 가능성이 높음. 따라서 2024년 이후에도 종합업체의 2억 미만 전문공사 시장 진입을 제한하는 것이 타당함.

(전문가 1)

- 2억 미만 전문공사에 종합업체 입찰 참여 금지 계속 유지할 필요. 그렇지 않으면 능력 부족한 종합건설업체만 참여 늘어날 것임.

(전문가 2)

- 2억 미만 전문공사에 종합업체 참여 제한하는 것을 계속 유지하기는 어려울 것으로 보임. 2026년 정도까지 연장하고 이후에는 개방하는 것이 타당해 보임. 종합이든 전문이든 공사를 잘 하는 쪽이 시공할 수 있도록 해야 할 것임.

12) 하나의 전문업종으로 구성된 공사의 시공자격

〈표 3-16〉은 하나의 전문업종으로 구성된 건설공사의 시공자격을 해당 전문업종을 보유한 업체로 제한하는 규제에 관한 찬반 여부를 물어본 것이다. 찬성한다는 응답이 80%, 반대한다는 응답이 20%로 나타나 찬성 응답이 4배 더 많았다. 종합건설업과 전문건설업을 2원적으로 운영하는 시스템에서 단일 전문업종으로 구성된 공사에 대하여는 해당 업종의 등록을 요구하는 것이 타당하다는 것이다. 건설생산체계 개편과정에서도 이러한 원칙이 적용되었어야 함에도 그렇지 못하여 하나 또는 두 개 정도의 업종을 등록하고 있는 영세 전문건설업체가 고전하는 등 여러 가지 부작용이 발생하고 있는 것이다.

〈표 3-16〉 단일 전문업종으로 구성된 공사의 시공자격 규제에 관한 찬반 여부

내 용	비율(%)
하나의 전문업종으로 구성된 공사는 해당 전문업종 보유 찬성	80
하나의 전문업종으로 구성된 공사는 해당 전문업종 보유 반대	20
합계	100

인터뷰에 따르면 발주기관 담당자와 전문가들은 단일 업종으로 이루어진 전문공사를 수행하기 위해서는 해당 전문업종을 등록해야 한다는 주장에 반대하는 의견이 많았다. 반면 전문업체 관계자들은 찬성하는 의견을 제시하였다.

13) 기타의견

먼저 발주기관은 재량권이 늘어난 만큼 부담이 가중된다는 의견이 있었다. 이것은 종합업체와 전문업체 간의 치열한 경쟁으로 인해 발주기관이 오류를 저지르면 비난이 집중되기 때문에 영향을 많이 주고 있다고 한다. 다음으로는 불법하도급을 감독하고 적발하는 일이 중요하다고 하였다. 그리고 종합업체는 전문공사에 접근하기 쉽지만 전문업체는 상대적으로 종합공사에 접근하기 어려우므로 대책이 필요하다고 하였다. 전문업체 관계자는 지방의 종합업체 중 경쟁률을 올리는데 영향을 주는 페이퍼컴퍼니를 억제해야 한다는 의견을 제시하였다. 전문가 의견 중에서는 생산체계 개편이 취지는 달성하지 못하고 업계 갈등만 조장한다는 비판적 시각이 있다. 이미 대형 전문업체는 종합공사를 할 수 있는 시스템을 마련하고 있기 때문에 영세 전문업체만 힘들 것이라는 전망과 함께 단일 업종 시스템이 더 효과적이라는 의견을 제시하였다.

(발주기관 담당자1)

- 생산체계 개편으로 발주자 재량이 늘어난 만큼 부담도 가중됨.

(발주기관 담당자2)

- 불법하도급이 발주기관에 가장 큰 애로사항 될 것임.
- 컨소시엄 필요하지만, 하자관리 등에 문제 발생 가능성. 따라서 건설관리와 전문 컨소시엄을 활성화하는 것이 필요.

-
- 종합은 쉽게 전문공사 수주할 수 있지만, 전문은 상대적으로 종합공사 수주 어려우므로 대책 필요.

(전문업체 임직원1)

- 전문업체가 종합공사 시장에 진입할 때 실적을 충분히 인정해 주어야 할 것임.

(전문업체 임직원2)

- 지방의 페이퍼컴퍼니 업체를 억제해야 할 것임.

(전문가 1)

- 제도변화가 큰 상황에서 복합적으로 작용하여 업계 애로사항이 클 것으로 예상. 큰 틀의 제도 변화 속에서 제도 정착에 집중하고 지속적 모니터링이 중요함.

(전문가 2)

- 생산체계 개편의 취지는 달성하지 못하고 건설업계 갈등 조장.
- 하도급 또는 재하도급이 더욱 성행할 가능성 높음.
- 대형 전문업체는 종합업종 등록을 다수 한 상황에서 소형 전문업체의 상황이 어려워 질 것임. 단일 업종 시스템이 더 바람직한 것으로 보임.

14) 종합 및 시사점

인식조사 결과 생산체계 개편에 따른 변화는 종합건설업의 전문공사 진출이 활발하고 전문건설업체의 종합공사 진출은 상대적으로 약할 것으로 나타났다. 또한 전문건설업체에게는 기회요인보다 위기요인으로 작용할 것이라는 전망이 많았다. 즉 전반적으로 생산체계 개편은 종합건설업체에 유리하게 작용할 가능성이 많다는 것이다. 이러한 인식조사 결과는 중소기업으로서 환경변화에 애로를 겪을 가능성이 높은 전문건설업체의 생존과 성장을 위한 2억 미만 전문공사 종합업체 입찰 배제 연장 등을 바라는 의견에도 담겨 있으며 이러한 부분에 대한 정책적인 배려가 필요함을 시사하고 있다. 따라서 건전한 건설생태계 조성을 위해서는 영세 전문건설업체의 활동을 고유한 영업 영역이나 지원 방안을 강구할 필요성이 있다.

IV

전문건설업 대응방안

1. 정책 측면의 대응방안
2. 기업 측면의 대응전략

전문건설업 대응방안

건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안은 업계 및 전문가들 간의 브레인스토밍과 토론을 통해 도출하였다. 아직 생산체계 개편방안을 시행한 지 많은 시간이 지나지 않아 문제점과 대책에 대한 전문적 식견이 널리 분포되어 있지 않은 점과 의사결정의 효율성을 감안한 것이다.

대응방안은 정부의 정책측면과 기업의 경영전략 측면으로 대별하기로 하였다. 먼저 정책 측면에서는 생산체계 개편으로 나타나는 문제점이 무엇인지를 파악하여 전문건설업체의 애로사항을 해소하기 위한 단기적 대응방안을 제시하고 발주자 및 소비자의 정보소통을 근간으로 하는 시장의 안정화를 위한 방안으로 주력분야 공시제와 발주가이드라인을 제시하기로 하였다. 단기적 대응방안은 영세 전문건설업체의 어려움을 해소하기 위하여 조속히 시행해야 할 과제이며, 발주자와 시공자 간의 정보소통 등의 과제는 정착되어 새로운 관행과 행태가 정착되는데 다소 시간이 필요할 것이다. 발주자와 시공자 간의 정보소통과 가이드라인은 시장 전반의 안정성을 위한 것이지만 중소기업 또는 영세 전문건설업체의 경영 안정성과 생존수단을 반영하는 것이 바람직 할 것이다.

기업의 경영전략 측면에서는 전문건설업의 강점과 단점을 파악하여 강점을 부각하고 단점을 보완하는 전략을 제시하기로 하였다. 강점으로는 직접시공 경험을 통한 시공역량을 부각하는 전략, 시공경험을 통해 축적한 가격 및 기술력의 우위를 유지하는 방안을 제시하였고, 종합건설업체에 비해 상대적으로 부족한 것으로 평가받고 있는 관리능력을 함양하는 방안을 제시하였다. 직접시공 경험 부각 전략, 가격 및 기술력 우위 유지 전략은 단기적으로 활용 가능하지만 관리역량 함양 전략은 중장기적으로 진행해야 할 것이다. 프로젝트 관리능력은 단기간에 성숙시키기 어렵기 때문에 직접시공 경험과 가격경쟁력을 결합하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 지속적으로 노력할 필요가 있다.

1. 정책 측면의 대응방안

1) 생산체계 개편 후의 문제점

(1) 종합건설업체와 전문건설업체 간 불공정경쟁 발생

당초 건설생산체계를 개편할 때에는 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대방 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하여 발주자가 건설공사를 잘 할 수 있는 업체를 시공자로 선정하도록 하여 건설시장의 시장기능을 강화하고 시설물의 품질을 높이는 효과를 기대하였다.

그런데 실제 생산체계 개편 이후 입찰 현황을 살펴보면 종합업종은 전문업종에 비해 등록기준의 요건이 높기 때문에 해당 종합업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사의 입찰에 참여할 수 있는 만능면허로 기능하고 있어 종합건설업체의 전문공사 입찰참여에는 사실상 제한이 없다. 반면 전문업체는 종합공사 참여를 위해 여러 가지 전문업종을 보유할 것을 요구받고 있지만 당장 등록요건을 갖추기 어려워서 입찰에 참여하지 못하는 불공정한 경쟁이 발생하고 있다. 실제로 종합건설업종은 기술인력 5~6인, 자본금 3.5~5억을 등록요건으로 갖추어야하기 때문에 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상 정도에 불과한 전문건설업종의 등록요건에 비해 우위에 있다. 하나의 전문업종을 보유한 전문건설업체가 복수의 전문업종으로 구성된 종합공사 입찰에 참여하려면 인력과 자본금을 확충해야 하는데 현실적으로 쉽지 않은 일이다.

(2) 2억 원 미만 공사에 종합업체 참여 사실상 허용

건설생산체계를 개편하면서 종합건설업체는 2023년까지 2억 미만의 전문공사를 시공할 수 없도록 하였다. 종합건설업체가 전문건설업체의 영역을 무차별적으로 침투하는 것을 방지하여 소규모공사를 수행하는 전문건설업체를 보호하기 위한 조치이다.

그런데 종합건설업체 참여가 제한된 2억 미만 전문공사에 관급자재비가 포함되어 실제 발주 금액이 소액인 전문공사에 종합건설업체가 참여하고 낙찰되는 현상이 나타나고 있다. 예를 들면 아래 <표 4-1>의 첫 번째 줄에 있는 사례와 같이 순수한 전문공사의 금액은 1.8억 원이므로 당초 종합건설업체의 입찰참여가 불가능한 공사임에도 여기에 관급자재 0.8억 원을 포함하여 2.6억 원에 상당하는 전문공사로 발주하여 종합건설

업체의 입찰 참여가 가능하게 된다.

이러한 사례는 당초 전문업체 보호를 위하여 2억 원 미만의 전문공사에 종합건설업체의 참여를 제한한다는 취지와 다르게 운영되어 영세 전문업체 피해가 심각한 상황이다.

〈표 4-1〉 2억 미만 전문공사 중 관급자재 포함하여 발주된 사례

발주금액	관급자재	합계	낙찰업종
1.8억	0.8억	2.6억	종합(토건)
1.7억	1.3억	3.0억	종합(토건)
1.6억	0.5억	2.1억	종합(건축)
1.8억	0.6억	2.4억	종합(조경)
0.9억	2.8억	3.7억	종합(조경)
1.2억	1.8억	3.0억	종합(토건)

자료: 전문건설협회 내부자료

(3) 상호시장 진출 불균형

상호시장 진출과 관련한 낙찰결과를 보더라도 종합건설업체와 전문건설업체 간에 불균형한 결과를 보이고 있으며 보호 규정도 당초 취지보다 취약하여 많은 영세 전문건설업체가 종합건설업체에 수주시장을 잠식당해 생존기반을 상실하고 있다. 이것은 생산체계 개편 효과로 기대했던 전문건설업체의 소규모 복합공사 시장 진출 취지에도 맞지 않는 것이다.

〈표 4-2〉는 상호시장 진출 허용공사 발주 현황을 나타낸 것이다. 2021년 4월 30일 기준으로 종합공사 2,713건과 전문공사 3,114건을 합하여 모두 5,827건이다. 종합공사는 46.6%, 전문공사는 53.4%의 비율을 차지하고 있어 전문공사의 개방비율이 더 높게 나타났다. 토목공사의 비중이 건축공사에 비해 높은 것은 2021년에는 공공부문만 상호시장을 개방하고 있기 때문에 나타난 현상으로 보인다. 공공부문에서는 토목공사의 발주가 건설공사에 비해 활발하다. 〈표 4-2〉의 우측에는 상호시장 개방된 건설공사의 낙찰현황이 나타나 있다. 종합공사를 전문건설업체가 수주한 사례는 202건으로 발주건수의 7.5%에 해당한다. 전문공사를 종합건설업체가 수주한 사례는 851건으로 발주건수의 27.3%에 해당한다. 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 더 높은 것을 알 수 있다. 특히 건축공사의 경우 종합공사를 전문업체가 수주한 건수는 12건에 불과한

반면, 건축분야에 해당하는 전문공사를 종합업체가 수주한 사례는 140건으로 49.8%를 차지하여 격차가 심각한 상황이다. <표 4-3>과 같이 금액 기준으로 보더라도 전문업체가 종합업체에 비해 열위에 놓여 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-2〉 상호시장 진출 허용공사 입·낙찰 건수 현황(2021.4.30일 기준)

공사	분야	발주현황(건)	수주현황(건)
종합공사를 전문업체가 수주	토목	1,833 (67.6%)	151 (발주건수의 8.2%)
	건축	659 (24.3%)	12 (발주건수의 1.8%)
	조경	221 (8.2%)	39 (발주건수의 17.6%)
	합계	2,713 (100.0%)	202 (발주건수의 7.5%)
전문공사를 종합업체가 수주	토목	2,398건 (77.0%)	625 (발주건수의 26.1%)
	건축	281건 (9.0%)	140 (발주건수의 49.8%)
	조경	435건 (14.0%)	86 (발주건수의 19.8%)
	합계	3,114 (100.0%)	851 (발주건수의 27.3%)

자료: 전문건설협회 내부자료

〈표 4-3〉 상호시장 진출 허용공사 입·낙찰 금액 현황(2021.4.30일 기준)

낙찰업체	분야	발주현황(십억)	수주현황(십억)
종합공사를 전문업체가 수주	토목	1,100.8	71.6 (발주금액의 6.5%)
	건축	501.5	5.2 (발주금액의 1.0%)
	조경	101.3	11.5 (발주금액의 11.3%)
	합계	1,703.6	88.3 (발주금액의 5.2%)
전문공사를 종합업체가 수주	토목	852.1	158.0 (발주금액의 18.5%)
	건축	92.7	42.0 (발주금액의 45.3%)
	조경	156.4	34.4 (발주금액의 22.0%)
	합계	1,101.2	234.4 (발주금액의 21.3%)

자료: 전문건설협회 내부자료

일부 전문공사에는 종합건설업체가 전문건설업체보다 더 많이 입찰에 참가하는 특이한 현상도 나타나고 있다. <표 4-4>의 사례를 통해 살펴보면 실내건축 전문공사에 참여한 업체는 전문건설업체가 85개로 20%에 해당하는데 비해 종합건설업체는 345개로 입찰에 참가한 전체 업체의 80%에 해당한다. 전문공사임에도 전문건설업체보다 종합건설업체가 훨씬 더 많이 입찰에 참가하여 전문건설업체의 공사 수주가 어려운 상황이 발생하고 있는 것이다.

<표 4-4> 전문공사 입찰참가 현황

(단위 : 억, 개)

공사명	전문공사	순공사비	전문업체	종합업체	낙찰결과
수장고 실내건축공사	실내건축	5	85(20%)	345(80%)	건축
국도15호선 포장 보수	포장	1.8	227(40%)	334(60%)	토건
솔역항 선착장 확장	수중	3.2	66(34%)	126(66%)	토목

자료: 전문건설협회 내부자료

이러한 현상은 종합건설업체가 현재의 등록기준으로 진출이 가능한 전문업종 및 상호 시장 진출 실적 인정기준에 따라 실적 인정 비율·가능성이 높은 전문업종의 경우 종합건설업체의 진출에 제한이 없어, 직접시공 가능 여부와 무관하게 지역 내의 모든 종합업체가 입찰에 참여하기 때문인 것으로 보인다.

(4) 전문업체의 종합공사 진출 전제조건 이행 지체

당초 건설생산체계 혁신방안 로드맵에서는 업역폐지가 공공공사에 적용되는 2021년부터 종합공사 도급이 용이하도록 29개 전문업종을 10개 내외로 대업종화하도록 검토하였으나 대업종화 및 주력분야 시행이 연기되어 공공부문은 2022년, 민간부문은 2023년부터 시행하기로 되었다. 건설생산체계 개편의 형평성과 효율성을 위해서는 업역폐지와 전문업종의 대업종화가 동시에 이루어져야 그나마 전문업체의 경쟁력이 보완될 수 있었는데 대업종화가 늦어지다 보니 전문업체는 과도한 등록요건을 요구받고 있어 대등한 경쟁력을 확보하기 어렵게 되었다.

또한 전문 1개 업종도 종합공사에 참여할 수 있도록 전문업체 간 컨소시엄(공동도급)

으로 종합공사 원도급을 허용하였으나 2023년까지 제도 시행이 연기되어 3년간 컨소시엄 방식을 이용한 종합공사 진출이 불가능하여 종합공사에 진출 가능한 실적을 쌓기 어려운 상황이 발생하고 있다.

2) 단기적 대응방안

(1) 2억 원 미만 공사 기준 산정 시 관급자재 제외

2억 원 미만 전문공사에 대하여 2023년까지 종합업체의 입찰참여를 제한하고 있다. 그런데 발주 현장에서는 이러한 제한규정이 있음에도 불구하고 제대로 기능을 하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 즉 실제 공사비는 2억 원에 미치지 못하는 전문공사이지만 관급자재를 포함하면 2억 원 이상이 되는 경우이다. 이러한 문제는 위의 <표 4-1>에서 제시된 사례에서 살펴본 바와 같다. <표 4-1>은 당초 순공사비가 2억 원에 미치지 못하는 전문공사가 관급자재 포함하여 2억 원 이상으로 됨으로 인해 종합업체가 입찰에 참여하여 낙찰 받은 사례를 나타내고 있다. 전문공사라도 공사비가 2억 원 이상으로 산정되어 종합업체의 입찰 참여가 가능하게 되는 것이다.

따라서 종합업체 참여가 불가능한 전문공사 금액을 산정할 때에는 순수 공사비를 위주로 판단하도록 하고 관급자재는 공사비 산정에서 배제하여 2억 원 미만 전문공사를 편법적으로 2억 원 이상으로 만들어 종합업체가 입찰 참여하는 것을 배제하여야 할 것이다.

(2) 전문건설업체의 독점적 수주 영역 확보

건설생산체계 개편이 정착된 이후의 건전한 건설생태계 조성을 위해 기존의 전문공사 공급자에 대한 배려가 반영될 필요성이 있다. 종합건설업체와 전문건설업체는 업무내용과 주력시장에 차이가 있으며, 그에 따라 기업규모와 경쟁력에 명백한 차이가 있었다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

일반적으로 종합공사를 수행하는 종합업체의 규모가 크고 사업관리능력이 상대적으로 더 나은 것으로 보는 것이 일반적이다. 건설산업기본법에서도 종합공사와 전문공사를 구분하는 기준은 종합적인 계획·관리·조정 필요성의 여부에 있다(건설산업기본법 제2조 제

5호·제6호²⁶⁾ 참고). 생산체계 개편으로 종합업체와 전문업체가 서로 상대방의 시장에 진입할 수 있도록 되면서 일부 예외적인 경우를 제외하면 종합업체가 전문업체에 비해 유리한 입장에 서게 될 가능성이 있다. 즉 전문업체는 종합업체에 비하여 여러 측면에서 역량이 부족한 것으로 평가받고 있으므로, 최소한의 보호가 필요하다 것이다. 현재 종합건설업체에 대하여 공사에정금액 2억 원 미만의 전문공사는 시공자격을 제한하고 있다.²⁷⁾ 앞에서 살펴본 것처럼 공사에정금액 2억 원 미만의 원도급 전문공사는 건수 기준으로 전체 원도급 전문공사의 95.9%(〈표 2-2〉 참고), 계약금액 기준으로 42.4%(〈표 2-4〉 참고)를 차지하고 있다. 그런데 이러한 규제는 2024년부터 해제되어 이들 공사입찰에 종합건설업체도 참여할 수 있도록 예정하고 있다. 전문건설업계에서는 발주자가 관리의 편의성 때문에 전문공사에서도 종합업체를 선택할 수도 있다고 우려하고 있다. 종합건설업계가 소규모 전문공사까지 잠식할 수 있다는 우려가 적지 않다는 것이다. 따라서 영세 전문업체를 보호하기 위하여 일정금액 미만의 원도급 전문공사에 대해서는 종합업종의 시공자격을 지속적으로 제한하는 방안이 대한 검토가 필요하다. 영세 전문건설업체의 존립을 위하여 2억 원 미만의 원도급 전문공사에 대하여 종합건설업체의 입찰 참여를 제한하는 규제를 계속 유지해야 방안을 진지하게 검토해야 할 것이다. 또한 경우에 따라서는 하도급 공사에 있어서도 2억 원 미만의 전문공사는 종합건설업체의 참여를 제한하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

(3) 전문건설업체의 종합공사 시장 진출 용이성 확보

전문건설업체가 종합공사 시장에 진출하기 위하여 종합공사에 필요한 자본금, 업종 등의 등록요건을 갖추어야 한다. 그러나 전문업체가 이러한 요건을 갖추는 것은 현실적으로 어렵다. 즉 종합공사 수주가 불확실한 종합공사에 대비하여, 몇 건이나 수주할 수 있을지 알 수 없는 종합공사를 위해 상시적으로 자본금이나 기술자를 보유하고 있으라는 것은 큰 부담이 된다. 반면 종합건설업체는 이미 전문공사의 등록기준을 충족하고 있어 추가적인 요건을 갖추기 위한 투자가 불필요한 상황이다. 이것은 이미 사전에 전문업체와 종합업체 간의 불평등한 경쟁상황으로 전문업체에게 절대적으로 불리한

26) 건설산업기본법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “종합공사”란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.

6. “전문공사”란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

27) 건설공사 발주 세부기준(국토교통부 고시 제2020-1120호) 제7조제2항

상황으로 볼 수 있다.

따라서 현실적으로 종합공사의 등록요건을 갖추기 어려운 전문업체에게 무리하게 등록요건을 갖추기를 강요하기 보다는 일정한 구간의 공사규모에 대하여는 전문업체의 종합공사 등록요건을 면제해 줌으로써 생산체계 개편의 효과를 활성화시키는 제도를 시행할 필요가 있다. 국회에서도 순공사비 10억 미만의 종합공사에 대하여 전문업체의 종합공사 등록기준을 면제해 주자는 입법안이 발의되어 있다.

(4) 생산체계 로드맵 조기시행

먼저 전문업체 간 컨소시엄(공동수급체) 조기 시행이 필요하다. 대부분의 전문건설업체는 1개 또는 2개의 전문업종을 보유하고 있다. 따라서 이들 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여하려고 할 경우에는 통상적으로 추가적인 등록요건을 갖추어야하는 경우가 많다. 그렇지 않으면 입찰 참여가 불가능한 상황이 발생하는 것이다. 그러나 당장 하나의 종합공사 입찰을 위하여 다른 전문업종을 추가 등록하는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 이 경우 종합공사에 필요한 업종을 보유한 다른 전문건설업체와 컨소시엄을 할 수 있다면 보다 용이하게 종합공사에 접근할 수 있을 것이다. 따라서 2024년부터 시행하기로 되어 있는 전문업종 간 컨소시엄을 조기에 시행하여 전문업체들이 업종 등 등록요건을 충족할 수 있도록 지원해야 할 필요성이 있다.

다음은 전문업종의 대업종화를 조기에 시행해야 한다. 전문업종 대업종화는 공공부문에서 2022년, 민간부문에서 2023년에 시행하기로 예정되어 있다. 대업종화는 종합과 전문 간 상호시장 진출의 전제조건임에도 불구하고 상호시장 진출이 허용되는 2021년보다 늦게 실시되도록 되어 있어 전문업체가 등록요건을 갖추지 못하도록 하는 결과를 초래하여 전문건설업체들의 불만과 원성이 높은 상황이다. 전문업종의 대업종화를 조기에 실시하여 전문업체가 등록요건을 갖추지 못해 입찰에 참여하지 못하는 사례를 종식시켜야 한다. 민간부문에서 2023년부터 시행하기로 한 계획도 일정을 앞당겨 공공부문과 같이 조기 시행하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

(5) 전문업체에 대한 직접시공 규제 완화

건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체가 종합공사를 도급받은 때에는 원칙적으로 하

도급 할 수 없다(건설산업기본법 제29조 제5항28)). 즉 전문건설업체는 해당 공사를 직접 시공해야 한다. 반면 종합건설업체는 종합공사를 도급받았을 때 기획·관리·조정을 하면서 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있다(건설산업기본법 제29조 제1항29)).

같은 종합공사인데 종합건설업체는 하도급이 가능하고 전문건설업체는 하도급을 할 수 없도록 한 것은 형평에 어긋난다. 여러 가지 공사가 결합된 종합공사의 속성 상 하나의 건설업체가 모든 공사를 직접 수행하기를 바라기는 어렵다. 예를 들어 빌딩을 건축한다고 할 때 설령 종합건설업체라고 하더라도 모든 공사를 처음부터 끝까지 직접 시공하기는 어려운 것이다. 그런데 전문건설업체라고 해서 빌딩을 직접 시공하라는 것은 무리한 요구이다. 전문건설업체가 종합공사를 도급받을 수 있도록 한 것은 그 경우 전문건설업체의 기획·관리·조정 능력을 인정했기 때문이다. 그런데 전문건설업체로 하여금 도급받은 종합공사를 하도급 할 수 없고 직접 시공하라는 것은 불합리하다. 따라서 전문건설업체에 대한 직접시공 규제를 종합건설업체에 적용하는 수준으로 완화하는 것이 바람직하므로 건설산업기본법 제29조 제5항은 폐지해야 할 것이다.

(6) 업종시스템의 본질적 기능 회복

건설생산체계 개편으로 전문건설업체에게 종합공사 원도급을 허용하고, 종합건설업체에게는 '복합공사 하도급', '전문공사 원도급과 하도급'을 허용하였다. 종전에는 종합건설업체는 단일 업종으로 이루어진 전문공사를 도급받을 수 없으며, 복합공사인 경우에도 하도급 받는 것은 원칙적으로 불가능하였다.

결론적으로 종합건설업체에게 하나의 업종으로 이루어진 전문공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있도록 허용하는 것은 좋은 방안이 아니다. 이 방안은 종합과 전문건설업이라는 이원적 업종시스템을 가진 우리나라의 상황에는 맞지 않다고 본다. 종합업종은 종합공사를 수행하는 것을 기본업무로 하고 있기 때문이다.

건설공사를 분해하면 전문업종으로 나누어진다. 여러 개의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있고, 단일의 전문업종으로 이루어진 건설공사도 있다. 여러 개의 전문공종으로

28) 제29조(건설공사의 하도급 제한) ⑤ 제16조 제1항 제1호부터 제3호까지에 따라 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급 할 수 없다.

29) 제29조(건설공사의 하도급 제한) ① 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없다. 다만, 건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급 하는 경우에는 예외로 한다.

이루어진 복합공사는 종합건설업체나 해당 전문건설업종을 보유한 전문건설업체가 시공하고, 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합한다.

건설업종에 따른 영업범위를 설정하는 것과 발주자가 건설업체를 선정하는 것은 별개의 영역이므로 건설업종에 따른 업무영역과 건설업체가 할 수 있는 일의 범위는 구분하는 것이 타당하다. 발주자가 자신의 프로젝트를 수행할 건설업체를 선정하는 경우, 해당 건설공사를 구성하는 공종에 해당하는 건설업종을 보유한 건설업체를 선택하는 절차를 밟는다. 여러 개의 전문업종으로 구성된 복합공사라면 발주자는 종합업종을 보유한 건설업자를 선정할 수도 있고, 복합공사를 구성하는 여러 개의 전문업종을 보유한 건설업체를 선정할 수도 있다. 하나의 업종으로 구성된 전문공사의 경우에는, 원도급이든 하도급이든 해당 전문업종을 보유한 건설업체를 선정하도록 하는 것이 타당하다. 종합업종은 종합공사를 시공하는 것을 전제로 하는 업종이기 때문이다. 우리나라와 유사한 건설업 등록제를 운영하는 일본은 물론 미국 캘리포니아주에서도 단일공종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 보유를 원칙으로 하고 있다.³⁰⁾³¹⁾

종합건설업체에 단일의 전문업종으로 이루어진 전문공사 도급을 허용한다면 장래에 전문업종의 존재 의미 사라지게 될 수도 있다. 건설업체들은 종합업종만 등록해도 종합공사·전문공사, 원도급공사·하도급공사 모두 도급 받을 수 있으므로, 전문업종을 등록할 이유가 없기 때문이다. 즉 종합업종 등록이 유리하다고 판단하게 될 수도 있다는 것이다. 설사 종합업종과 전문업종의 이원적 업종체계가 유지된다고 하더라도 형식에 그치게 될 수 있다. 산업생태 차원에서 대부분의 건설업체가 종합업체가 되는 상황은 바람직하지 않다. 자동차산업에 비유하자면 크고 작은 모든 자동차관련 기업이 모두 완성차업체라면 산업생태계는 비정상적으로 될 것이다. 따라서 건설산업의 생태계를 유지할 수 있는 보완 장치를 고려할 필요가 있다.

따라서 향후에는 단일공종 전문공사(또는 주력분야)는 해당 전문업종(또는 주력분야)를 등록한 건설업자의 영역으로 제한하는 것이 이원적 업종 분류 체계의 원리에 부합한다. 종합업종을 등록한 건설업체가 2개 이상 전문공사로 구성된 복합공사 하도급을 도급받을

30) 이종광 외(2018), pp.20-29, 이종광·박승국(2018), p.18 참고.

31) 예외적으로 미국 캘리포니아주에서 우리나라의 종합건설업종 중 토목공사업종과 유사한 General Engineering(A)의 경우 단일 업종의 전문공사도 도급받을 수 있도록 허용하고 있는 바, 이는 공종구성이 비교적 단순한 토목공사의 성격을 고려한 것으로 이해된다.

수 있으므로 종합건설업체의 업무범위는 확대되면서 종합-전문 이원적 업종시스템의 기능도 유지할 수 있을 것이다. 만약 단일의 업종(또는 주력분야)로 구성된 전문공사까지 종합업종으로 수행할 수 있는 현행 제도를 계속 유지한다면 전문업종의 존재의미가 약화되고, 장기적으로 업종시스템 유지가 어렵게 될 것으로 우려된다.

3) 정보비대칭성 완화를 위한 기업정보 제공(주력분야공시제도)

(1) 주력분야공시제도 개요

건설산업 구조개편에 따라 종합과 전문간 업역이 폐지되면서 업역 간 상호진출 활성화를 위해 전문건설의 대업종화가 이루어졌다. 전문건설업의 대업종화로 전문업종의 시공범위가 확대됨에 따라 발주자는 업체별로 상세한 전문시공 분야에 관한 정보를 알기 어렵게 되었다. 이처럼 대업종화에 따른 발주자의 혼란을 방지하고 우량업체에 관한 정보제공을 강화하기 위해 공사실적, 전문인력 등을 토대로 업체의 주력분야를 공시토록 하는 주력분야 제도가 도입되었다.(2018.11.7, 건설산업 생산구조 혁신 로드맵)

주력분야란 전문건설업체가 보유한 업종의 기술력과 전문성 있는 실적과 역량을 평가할 수 있도록 한 것으로 대업종화 이전의 업종 27개를 주력분야로 공시하여 대업종화 이전에 보유한 업종의 전문성 즉 전문 시공능력을 알 수 있도록 하는 방안이다.

따라서 주력분야 제도는 건설공사 소비자인 발주자가 생산자인 건설업체의 전문 시공분야를 객관적인 실적자료를 통해 편리하게 확인하여 업체 선택권을 강화할 수 있도록 돕는 제도이다. 이에 따라, 발주자는 구조물의 성능·형태 등과 관련하여 요구 수준에 맞는 전문성과 기술력을 갖춘 업체를 선정할 수 있고, 건설업체는 실적과 역량을 제대로 평가받아 성장할 수 있는 기회를 얻게 된다. 주력분야는 기존 업종체계와 유사하게 27개로 운영하지만 향후 추가로 세분화할 가능성도 있다.

전문건설업은 대업종화로 인해 여러 개의 업종이 한 업종으로 통합되는 등 업종별 실적만으로는 업체의 전문분야를 알기 어렵게 됨에 따라, 2022년 1월부터 주력분야 공시제를 시행하여 14업종에서 27주력분야를 운영하게 된다. 종전에 건설업을 등록한 업체는 보유하고 있는 업종이 주력분야로 자동 대체되고, 신규업체는 건설업 등록 시 1개 이상의 주력분야를 의무적으로 등록하도록 되어있다. 이에 따라 기존의 ‘업종(28개) - 업무분야(28개) - 실적관리(50개)’ 시스템은 ‘업종(14개) - 주력분야(27개) - 실적관리(50개)’ 시스

템으로 변화하게 되었다. 또한 2022년 7월부터 해당 협회에서는 시공능력을 업종뿐 아니라 주력분야별로 평가하여 공시하도록 하였다. 시행 예정인 건설산업기본법 시행령(대통령령 제31328호, 2020.12.29. 시행 2022. 1. 1.)은 제7조의 2³²⁾, 제10조 제7호³³⁾ 및 제13조 제1항³⁴⁾, 제16조 제5항³⁵⁾ 등을 통해 전문건설사업자로 하여금 주력분야의 기술능력·자본금·시설 및 장비를 갖추어 1개 이상의 주력분야를 등록토록 하며, 주력분야 등록기준을 중복 인정하는 특례 규정을 마련하였다.

(2) 주력분야 세분화 및 운영방안

① 주력분야 세분화

주력분야 세분화는 발주자에게 건설업체의 정확한 정보를 제공한다는 점에서 건설공사 실적세분화와 그 맥을 같이 하고 있다. 주력분야 세분화의 적정한 방향을 설정하기 위해 전문건설업 실적세분화 운영 상황을 살펴볼 필요가 있다. 2018년부터 시행되고 있는 전문건설 실적 세분화의 운영 실태를 분석하면 향후 주력분야 세분화의 방향을 설정하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

실적세분화는 국토교통부가 2017년 건설산업기본법 시행규칙을 개정(기성실적신고 서식)하여 2018년부터 전문건설 공사 실적을 50개로 세분화하여 관리하고 있다. 발주자가 적정 건설업체를 선택하기 위해서는 건설업체별 전문분야에 대한 정확한 정보가 필수적 이므로 업체별 과거 공사 실적 자료가 중요하다. 따라서 전문건설 실적 세분화 목적은 발주자가 최적의 건설업체를 선정할 수 있도록 전문건설공사의 기성실적 정보 분류를 체계

32) 제7조의2(주력분야의 등록) 전문공사를 시공하는 업종을 등록하려는 자는 법 제9조제1항 본문에 따라 건설업을 등록할 때 해당 업종의 업무분야 중 주력으로 시공할 수 있는 1개 이상의 업무분야(이하 "주력분야"라 한다)를 정하여 국토교통부장관에게 등록을 신청해야 한다.

33) 제10조(건설업 등록 등의 정보관리) 국토교통부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 수행한 때에는 3일 이내에 이를 법 제24조제3항에 따라 건설산업정보의 체계적 관리를 위하여 구축·운영되는 건설산업정보종합관리체계의 정보통신망(이하 "건설산업종합정보망"이라 한다)에 입력하여야 한다.

7. 제7조의2에 따른 주력분야의 등록

34) 13조(건설업의 등록기준) ①법 제10조에 따른 건설업의 등록기준은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 2에 따른 기술능력·자본금(개인인 경우에는 건설업에 제공되는 자산의 평가액을 말한다. 이하 같다)·시설 및 장비(전문공사를 시공하는 업종의 경우에는 주력분야의 기술능력·자본금·시설 및 장비를 말한다)를 갖추는 것

35) 제16조(건설업 등록기준의 특례) ⑤ 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 자가 같은 업종의 주력분야를 추가로 등록하거나 전문공사를 시공하는 업종을 등록하려는 자가 둘 이상의 주력분야를 등록하려는 경우에는 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 기술인력 중 1명은 주력분야별로 이미 갖춘 것으로 본다.

화하는 것이다. 이처럼 주력분야 세분화와 실적 세분화는 사실상 동일한 목적을 추구한다. 실적세분화를 통한 주력분야 세분화의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

적절한 실적 및 주력분야의 세분화를 이루기 위해서는 공사 실적과 실제 공정별 실적 등의 관리가 유기적으로 연관되며 세분화된 실적 및 주력분야가 어느 한쪽으로 편중되지 않도록 구분되어야 한다. 예를 들어 과거 전문건설실적신고서상 토공사업의 실적관리는 총 8개의 세부공종으로 분류되어 관리하고 있었다. ‘절·성토 및 매립공사, 굴착공사, 부지·경지정리 등의 공사, 철도도상 자갈공사, 발파공사, 돌망태 및 호안블럭, 보도블럭 및 도로경계석공사, 흙막이공사, 기타 토공사’로 구분되었다. 실적신고 건수 및 기성액 분포를 보면 ‘기타토공사’ 72%, 그 외 ‘흙막이공사, 부지·경지정리등의 공사, 절·성토 매립공사, 보도블럭 및 도로경계공사’가 모두 5% 내외로 되어 있어 실적관리 분류체계가 특정 실적으로 편중되어 있으며, 또한 ‘기타’라는 모호한 용어를 사용함으로써 실적 신고의 정확성을 떨어뜨리는 결과를 낳게 되었다.

토공사업종, 실내건축공사사업종, 강구조물공사사업종, 철강재설치공사사업종의 2020년 기성 실적 현황을 살펴보면 <표 4-5>와 같이 앞서 언급한 편중된 실적 분포 현상이 나타나고 있다.

<표 4-5> 업종별 세부실적 비율 편중 사례

(단위: %)

업종	세부실적	비율
토공	일반토공사	99
	발파공사	1
실내건축	일반실내건축공사	99
	목재창호구조물공사	1
강구조물	일반강구조물공사	99
	인도전용강재육교설치공사	1

토공사업종의 세부실적인 일반토공사와 발파공사의 경우, ‘일반토공사 99%, 발파공사 1%’이고, 실내건축공사사업종의 세부실적인 일반실내건축공사와 목재창호목재구조물공사의 경우, ‘일반실내건축공사 99%, 목재창호목재구조물공사 1%’, 강구조물공사사업종의 세부실적인 일반강구조물공사와 인도전용강재육교설치공사의 경우, ‘일반강구조물공사

99%, 인도전용강재육교설치공사 1%'를 나타내고 있다. 이러한 분포는 세부 실적명에 '일반'이라는 명칭을 사용하여 실적 신고자들로 하여금 앞서 언급한 '기타'의 세부실적명과 같은 작용을 하는 것으로 보다 정확한 세부 실적의 구분이 필요한 상황이다. 따라서 주력분야 세분화시 일반이라는 다소 모호한 용어를 사용하는 것은 주의해야 한다.

개념 정리가 모호한 상황에서 논의되고 있는 주력분야는 업종의 등록기준, 실적기준 개념이 혼재되어 있어 경우에 따라 다르게 적용될 수 있다. 즉, 현재 전문건설업체가 보유한 업종을 주력분야로 대체하는 개념은 등록기준의 개념이고, 전문건설의 주력분야 평가액을 공시하는 것은 실적의 개념이 들어있는 것이다.

대업종화에 따른 업종의 통합 후 주력분야를 현행보다 세분화하여 등록기준 개념을 적용하여 운영하는 것은 업종별 간막이를 세분화하는 것으로서 종전의 업종 체계로의 회귀하는 것이 되어, 대업종화를 통한 생산체계 개편의 취지에 역행하는 것이라 할 수 있을 것이다.

주력분야의 세분화 정도에 따른 실효성 측면의 경우 전문건설업체가 주력분야를 제대로 운영할 수 있는 역량을 갖추고 있는 지도 살펴볼 필요가 있다.

전문건설업체 규모 총 종사자 수 5명 미만 업체가 17%, 10명 미만 업체가 전체 60%를 차지하고 있으며, 사무직 종사자 3명 미만 업체가 전문건설업체의 55%로 분포하고 있다.(2020년 전문건설업 실태조사 분석보고서 참조) 이처럼 전문건설업체의 규모 및 운영상 너무 세분화된 실적으로 관리하기에는 열악한 환경으로 해석할 수 있다. 즉, 2018년부터 시행된 실적 신고 세분화와 주력분야 세분화를 혼동할 수 있어 적은 인력으로 운영되고 있는 전문건설업체 특성상 적절한 효과를 낼 수 있는 현행 정도의 수준으로 주력분야를 세분화 하도록 해야 할 것이다.

② 운영방안

대업종화에 따라 기존 전문건설업체는 해당 대업종을 취득함과 동시에 종전 업종에 대한 주력분야도 취득하므로 별도의 신청행위 필요하지 않다. 주력분야를 추가할 경우 기존 건설업체가 주력분야만 추가 등록 시에는 기술능력과 시설·장비 요건 충족을 검토하는 것은 신중해야 한다. 신규로 등록할 경우 건설업 신청 시 업종과 주력분야를 선택하도록 한다.

주력분야 공시의 경우 주력분야의 등록은 건설산업종합정보망에 입력하며(2022년 1월 1일 시행 예정, 건설산업기본법 시행령 제10조 제7호), 시공능력평가액은 공사실적의 신고

및 평가 업무가 위탁된 기관에서 공시한다(건설산업기본법 시행령 제87조 제1항 제2호).

전문건설업종 통합에 따른 통합업종 보유 전문업체의 직접시공이 가능한 공종의 구분을 통하여 발주자에게 전문업체의 시공능력 정보를 제공하여 대업종화에 따른 발주자의 혼란을 최소화하기 위해 주력분야를 공시할 필요성이 있다.

주력분야 공시제의 운영은 건설공사의 효율성과 발주자의 선택 편의를 위해 운영되는 것이 바람직하며, 건설산업혁신방안의 정책기조에 비추어 볼 때 주력분야 공시제를 활용한 새로운 규제의 도입은 적절하지 않을 것이다. 또한 주력분야의 추후 세분화는 당분간 현행 수준으로 유지하며 기술 개발 등에 따른 세분화 요구에 따라 그 정도를 점진적으로 결정하는 것이 적절할 것이다. 또한 세분화된 주력분야 취득 시 별도의 등록기준 강화와 연계하여 운영하지 않도록 해야 할 것이다. 대업종화 취지의 실현을 위해 향후 대업종 내 주력분야별 실적위주로 시공역량을 관리하는 방안 마련이 적절할 것이다.

4) 시장 혼란 방지를 위한 발주가이드라인 제시

(1) 종합공사의 주요공종에 해당하는 전문 대업종 기준으로 발주

2022년부터 시행되는 전문업종의 대업종화는 전문업체의 종합공사 진출을 위한 것으로, 대업종화 시행과 더불어 전문업체의 종합공사 진출 활성화를 위해서는 종합공사의 주요공종에 해당하는 전문 대업종 기준으로 발주하는 것이 필요하다.

전문건설업체 진출이 허용된 종합공사 3,529건(2021.4.30. 기준) 중 2개 업종으로 구성된 공사 1,367건을 분석한 결과³⁶⁾ 대업종화시 1개로 통합되는 업종으로만 구성되는 공사는 314건으로 23%이며, 나머지 77%에 해당하는 1,053건은 대업종화 이후에도 2개 이상의 전문업종 보유가 요구되는 상황이다.

일부 조경, 토목 분야에서는 대업종 1개의 보유로 종합공사 진출이 가능하나 대부분의 경우에는 종합공사 진출을 위해서 복수의 전문업종 면허 보유가 필요하다. 특히 <표 4-6>과 같이 건축공사의 경우 현행 전문업종과 대업종 발주 면허수가 차이가 없는 경우가 대다수이다.

따라서 종합공사의 발주 시 대업종화 된 1~3개의 면허 조합으로 전문업체에게 입찰자격을 부여하는 것이 합리적이며, 이를 위해서는 <표 4-7>과 같이 종합공사 주요공

36) 전문협회의 조달청, 아이건설넷 발주 공고 분석결과. 2021. 04.

중(전체 공사금액중 평가비율이 50%를 상회하는 공종)에 해당하는 전문 대업종 면허의 조합으로 입찰참가 자격을 부여하는 것이 필요하다.

〈표 4-6〉 건축공사 입찰공고 사례

[서천군 마산면 공고 제2021-11호]
 마산면 나눔복지센터 신축공사
 ○ 공 사 구 분 : 종합공사
 ○ 총공사비 : 금620,344,000원
 1) 종합공사업 : 건축공사업 또는 토목건축공사업 으로 등록된 업체
 2) 전문공사업: ①실내건축공사업, ②철근콘크리트공사업, ③습식방수공사업, ④기계설비공사업으로 등록된 업체(면허 모두 보유해야 하고, 공동이행 불가)

업 종		추정가격(원)	평가비율(%)
종합	건축공사업(또는 토목건축공사업)	470,335,455	100
전문	실내건축공사업	229,523,702	48.80
	철근·콘크리트공사업	126,002,868	26.79
	습식방수공사업	66,411,366	14.12
	기계설비공사업	48,397,519	10.29

참고 : 설계서 상 공종별 집계표
 *대업종 기준으로도 4개의 면허보유 필요

〈표 4-7〉 종합공사 전문업체 입찰허용 기준 예시

[서천군 마산면 공고 제2021-11호]
 마산면 나눔복지센터 신축공사
 ○ 공 사 구 분 : 종합공사
 ○ 총공사비 : 금620,344,000원
 1) 종합공사업 : 건축공사업 또는 토목건축공사업 으로 등록된 업체
 2) 전문공사업: 전문공사업 면허 ①+②, ①+③, ①+④, ②+③+④으로 등록된 업체

업 종		추정가격(원)	평가비율(%)
종합	건축공사업(또는 토목건축공사업)	470,335,455	100
전문	①실내건축공사업	229,523,702	48.80
	②철근·콘크리트공사업	126,002,868	26.79
	③습식방수공사업	66,411,366	14.12
	④기계설비공사업	48,397,519	10.29

*4개 면허의 조합으로 전문업체의 입찰 참가 가능

미국 캘리포니아주의 경우 프로젝트 주요 공종에 해당하는 하나 또는 복수의 전문면

허로 원도급 복합공사 입찰 가능하다. 캘리포니아주의 입찰초정 사례를 살펴보면 도로 선형개량공사의 입찰 참가 자격을 Class A(토목면허)와 Class C(전문면허) 중 토공·포장 업종(C-12)에게 동시에 부여하고 있으며(〈표 4-8〉). 다른 종합공사의 경우 주요공종의 면허를 보유한 전문업체에게 입찰을 허용하고 있다(〈표 4-9〉).

〈표 4-8〉 캘리포니아주 종합공사 입찰사례 1

공 사 명	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
- '도로확장 및 선형개량 공사(Widen And Realign Roadway)'에서는 Class A 면허 또는 Class C-12(토공과 포장) 면허를 보유가 입찰 자격조건임	

〈표 4-9〉 캘리포니아주 종합공사 입찰사례 2

공 사 명	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.
- Class A 면허 보유자 또는 주요공종에 해당하는 Class C-12, C-42 면허의 조합으로 입찰 참가 가능	

대업종화로 전문업종 개편이 이루어질 경우, 발주자의 선택 효율성 증진과 건설산업의 상생 발전 구조 형성에 있어 다음과 같은 가치가 달성될 것으로 예상된다. 첫째, 건설공사의 효율성 및 생산성 증대된다. 발주자 및 프로젝트의 특성에 부합하는 패키지 구성으로 인한 효율성 증대와 연계 공종의 통합으로 인한 생산성 증대를 기대할 수 있다. 둘째, 건설서비스 활용의 자율성이 확보된다. 업종이 대규모화되고 간소화됨으로 인해 발주자의 필요에 의한 자유로운 건설생산구조 구성 및 활용 가능하게 될 것이다. 셋째, 거래비용이 감소된다. 발주자와 건설업체 또는 건설업체와 건설업체 사이의 불필요한 거래단계 없이 건설생산 구조의 활용이 가능해 발주자의 불필요한 거래비용 감소 될 것이다. 넷째, 시장 선택의 자율성이 확보된다. 개편된 업종에 속한 업체들의 자유

로운 시장 진출이 가능하고 보유하고 있는 경험과 기술력에 따른 다양한 패키지 공사 수행이 가능하게 될 것이다.

(2) 전문공사 발주 시 주력분야 활용

현행 법령상 전문업종을 등록한 자는 해당 업종의 모든 업무분야의 공사를 수행할 수 있다. 대업종 기준으로 전문공사 발주 시 종합업체는 물론 추가적으로 시공자격을 획득한 전문업체들의 입찰 참여로 과도한 경쟁상황이 발생한 가능성이 크다.

예를 들어 <표 4-10>과 같이 포장 보수공사의 경우 기존의 포장공사업종 외에도 대업종화 되어 입찰자격을 얻게 되는 기존의 토공사업체 및 보링그라우팅 업체들이 입찰에 참여함에 따라 과열 경쟁이 발생할 것을 예상할 수 있다.

<표 4-10> 포장 보수공사의 입찰참가 자격 변화

구분	대업종화 이전	대업종화 이후
입찰자격	- 포장공사업 - 토목, 토목·건축	- 지반공사업(토공+포장+보링) - 토목, 토목·건축

현재 종합업체의 경우 1개의 종합면허로 전문공사의 대부분에 입찰에 가능한 상태이나 전문업체의 경우 대업종화 이후에도 1개의 대업종화 된 전문면허로 종합공사에 입찰이 가능한 공사는 매우 적은 상태이다. 따라서 소규모 전문공사에 한하여 입찰참가 자격을 주력분야를 공시한 업체로 제한 할 수 있도록 발주자에게 재량권을 부여하는 것을 고려할 필요가 있다.

2. 기업 측면의 대응전략

전문업종 입장에서는 종래 진입이 불가능한 금지구역에 해당하던 종합공사 원도급 수주가 가능하게 된 것은 기회요인이다. 그렇지만 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유하면 시공자격을 인정받는다 고 해서 소비자가 종합업종을 보유한 건설업자를 제쳐두고 전문업종을 보유한 건설업자에게 당연히 건설공사를 도급하리라는 보장은 없다. 종래 전문업종의 고유 영역에 해당했던 하도급공사와 원도급 전문공사를 두고 종합업종과 겨루어야 한다는 점은 부담이다. 전문업종은 해당 분야의 기술력과 시공역량을 갖추고 있는 것으로 평가받고 있으므로, 기존의 발주관행이 일정 정도 유지된다면, 전문공사와 하도급공사에 있어서는 경쟁력을 가질 수 있을 것이다. 그렇지만 종합업종과의 경쟁을 피할 수는 없을 것이다. 전문업종은 상대적으로 양질의 인력과 자본력을 갖추고 있는 종합업종보다 환경변화에 대한 적응능력이 취약할 것이라고 보는 것이 일반적이다. 따라서 전문건설업계 입장에서는 생산체계 변화에 전략적인 대응이 필요하다.

1) 직접시공 역량 부각

변화된 생산체계 하에서 전문업종을 보유한 건설업체가 소비자의 선택을 받기 위해서는 종합업종을 보유한 건설업체와 비교하여 상대적으로 나은 장기를 가져야 한다. 업체에 따라 여러 가지 장점이 있겠지만 전문업체 전체를 대상으로 볼 때 일반적으로 해당 분야에서 다양한 건설공사를 통해 축적한 직접시공 경험이 가장 중요한 경쟁력 요소가 될 것으로 본다.

정부도 다단계 도급에서 발생하는 불공정거래를 방지하고 비용누수를 차단하기 위하여 직접시공을 강화할 계획을 가지고 있다. 정부는 2018년 6월에 발표한 건설산업 혁신방안에서 직접시공 활성화를 중요한 목표 중의 하나로 설정하고, 직접시공 의무 대상공사의 상한을 현재 50억 원 미만에서 100억 원까지 높이는 방안을 제시한 바 있다. 100억 원까지 직접시공을 확대하는 것은 전문업종이 종합공사에 진입하는 것과 연관이 있다. 정부가 직접시공 확대와 전문업종의 종합공사 수주가능성을 연계하는 정책방향을 취한 것은 전문업종은 직접시공이 가능하다는 인식에 바탕하고 있다고 본다.

전문건설업체의 직접시공 능력에 대한 증거는 건설공사를 수행하는 형태를 통해 파악할 수 있다. 먼저 종합공사에서 하도급방식으로 생산하는 비중이 40%를 상회할 정도로

일반화되어 있다. <표 4-11>에서 보는 바와 같이, 최근 3개년 간 종합공사 계약금액 대비 전문공사 하도급 계약금액 즉 종합건설업체가 건설공사를 도급받아 전문건설업체에 하도급 준 금액의 비중을 살펴보면, 2017년 45.4%, 2018년 47.4%, 2019년 43.3%로 나타났다. 종합건설업체는 금액 기준으로 건설공사의 절반 가까운 부분을 전문건설업체에 하도급 주고 있다는 의미이다.

<표 4-11> 종합공사 계약금액 중 하도급 주는 금액

(단위, 10억 원)

연도	종합공사 계약금액(A)	전문공사 하도급 계약금액(B)	비율(B/A)
2017	147,880.1	67,178.9	45.4
2018	136,414.1	64,727.7	47.4
2019	145,979.4	63,190.3	43.3

자료: 계약금액은 2019년 기준 전문건설업 통계연보, p.35 참고.

반면, <표 4-12>에 나타난 바와 같이 전문건설업체는 하도급 받은 건설공사를 대부분 직접시공하고 있다. 즉 도급받은 건설공사를 다시 하도급 주는 비중이 낮다는 것이다.

<표 4-12> 전문건설업체 완성공사 원가요소별 구성비

(단위, %)

연도	재료비	노무비	외주비	경비	합계
2018	35.61	35.98	6.14	22.27	100.0
2019	29.53	35.78	3.50	31.19	100.0

자료: 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, p.18 참고.

전문건설업체 외주비의 비중은 2018년 6.14%로 10%에 미치지 못했고 2019년에는 오히려 3.50%로 감소했다. 전문건설업체의 직접시공 비율이 높아지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 전문건설업체가 종합건설업체로부터 하도급 받은 건설공사를 다시 하도급 주는 재하도급 또는 중층하도급에 대한 우려가 나타나지 않고 있다는 점도 알 수 있다. 이것은 정부가 추진하는 직접시공 그리고 중층하도급 억제 정책의 효과가 상당한 수준으로 정착되고 있다는 것을 의미한다는 점에서 긍정적이다.

전문업종은 건설공사를 다시 하도급하지 않고 직접 시공한다는 이미지는 생산체계 개편으로 종합과 전문의 업역이 완화되는 환경에서 전문업종에 유리한 점으로 부각할 수 있다. 또한 건설공사를 다른 건설업자에게 하도급 주지 않고 시공할 수 있는 능력은 기술력이 뒷받침되어야 하고, 직접시공 방식은 공사원가를 낮출 수 있는 여지가 있어 소비자 입장에서 전문업종을 선택하는데 도움이 될 것이다.

2) 기술 및 가격경쟁력 우위 유지

종합과 전문의 이원적 업종시스템이 40년 이상 장기간 유지되면서 종합업종은 관리, 전문업종은 시공이라는 역할인식이 널리 퍼졌다. 전문건설업체 입장에서는 해당 분야의 전문공사에 대한 시공을 담당할 축적된 경험과 기술력을 인정받은 것이다. 또한 하도급공사를 맡아 발주자가 예정한 가격보다 낮은 비용으로 공사를 수행한 것에 대하여도, 사회적으로는 저가하도급이라는 불공정행위 측면에서 논란이 되고는 있지만, 다른 한편으로는 가격경쟁력이 있다는 것을 증명하는 것으로 볼 수 있다.

전문업종의 건설공사 계약금액도 원도급공사에 비해 하도급공사의 비중이 훨씬 높다. <표 4-13>은 전문업종의 도급유형별 건설공사 수주금액을 나타낸 것이다.

<표 4-13> 전문업종 도급유형별 건설공사 계약금액

(단위: 십억 원)

도급유형	계약금액	비율(%)
원도급	34,447.5	35.3
하도급	63,190.3	64.7
합 계	97,637.8	100.0

자료: 2019년 기준 전문건설업 통계연보, p.55 참고.

전문업종에서 수주한 전체 건설공사 계약금액 97조6378억 원 중에서 하도급공사는 63조1903억 원으로 64.7%나 된다. 종래에 제도상으로 종합건설업체가 종합공사를 직접 시공할 수 있음에도 전문건설업체에게 하도급 주는 방식이 활성화된 것은 전문업종의 기술력과 원가경쟁력에 대한 신뢰가 있다는 의미로 볼 수 있다. 이 점은 전문건설업체가 하도급공사를 직접 시공하는 비율이 높다는 것에서 증명된다고 볼 수 있다. 정부가 종합업

종과 전문업종의 업역을 무너뜨리면서 전문업종에 대하여 종합공사 시공을 허용한 것은 전문업종의 기술역량에 대한 신뢰가 없다면 불가능했을 것이다. 따라서 변화된 생산체계 하에서 전문업종이 종합업종과 경쟁하기 위해서는 기술과 원가 측면의 우위를 지속적으로 유지하는 것은 물론 앞으로 종합업종에 비해 한 차원 더 높은 우월적인 위치에 올라설 수 있어야 할 것이다.

비용 측면에서 전문건설업체의 경쟁력과 관리전략을 좀 더 검토한다. <표 4-14>는 전문건설업체가 시공한 하도급공사의 토목, 건축, 산업설비 및 조경공사의 시설유형별 원가 구성을 나타내고 있다. 재료비, 노무비, 외주비 및 경비 등의 비용 항목은 시설유형에 따라 특색을 보여주고 있다.

〈표 4-14〉 전문건설 공종별 하도급공사 원가구성

(단위: %)

시설유형	재료비	노무비	외주비	경비	합계
토목	23.82	31.23	4.43	40.52	100.0
건축	34.88	42.00	2.53	20.59	100.0
산업설비	27.49	35.86	5.60	31.06	100.0
조경	50.11	21.57	1.14	27.17	100.0

자료: 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, pp.18-19 참고.

재료비는 조경공종이 50.11%로 가장 높으며, 다음으로 건축공종 34.88%, 토목공종 23.82%, 산업설비공종 27.49%의 순으로 나타났다. 조경공종에서는 공사 특성 상 재료비의 비중이 높을 수밖에 없는 한계를 가지고 있지만, 재료비를 낮출 수 있다면 가격 경쟁력 측면에서 보다 유리한 입장에 설 수 있을 것이다.

노무비 측면에서는 건축공종이 42.00%로 가장 높다. 다음으로 산업설비공종 35.86%, 토목공종 31.23%, 조경공종 21.57%로 나타났다. 건축공종은 노동력에 의존하는 정도가 높다는 것을 의미한다.

이 점은 <표 4-15>에 나타난 공종별 하도급공사의 간접노무비율에서도 검증된다. 건축공종은 노무비 중에서 간접노무비가 차지하는 비율이 5.95%로서 직접노무비의 비중이 가장 높다. 다른 공종은 모두 15%를 상회하고 있을 만큼 격차가 크다. 건축공종에서는 인력 사용과 노무관리를 보다 합리적으로 한다면 가격 측면에서 더욱 경쟁력을 가질 수 있을 것이다.

〈표 4-15〉 전문건설 공종별 하도급공사 간접노무비율

(단위: %)

구분	토목	건축	산업설비	조경
간접노무비율	16.37	5.95	18.09	17.94

자료: 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, pp.18-19 참고.

외주비 측면에서는 산업설비공종이 5.60%로 가장 높으며, 토목공종 4.43%, 건축공종 2.53%, 조경공종 1.14%로 나타났다. 산업설비공종이 외주비가 높다는 것은 공사 과정에서 전문기술을 외부업체의 도움을 다른 공종에 비해 많이 받을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 산업설비공종은 기술 특성 상 외주를 줄이고 자체적인 기술을 갖출 것을 무조건적으로 요구하는 것에는 한계가 있을 것이다. 자체 시공과 외주 비율을 합리적으로 조정하는 정밀한 접근이 필요한 것으로 보인다.

현장경비 측면에서는 토목공종이 40.52%로 가장 높다. 다음으로 산업설비공종 31.06%, 조경공종 27.17%, 건축공종 20.59%의 순서이다. 특이한 점은 토목공종의 현장경비 29개 항목 비중이 가장 높은 항목은 기계경비이다. 토목공종 현장경비 중 기계경비 항목의 비중은 54.29%이며, 기계경비 중에서 중기임차료가 96.60%를 차지하고 있다. 이러한 통계는 토목공종에서 전문건설업체가 기계장비를 내부에 둘 것인지 아니면 임차하는 것이 나을지에 대한 적절한 판단이 필요하다는 것을 의미한다. 이상을 종합하면 전문건설업체가 가격경쟁력을 가지기 위해서는 토목공종에서는 현장경비, 건축공종에서는 노무비, 산업설비공종에서는 외주비, 조경공종에서는 재료비 항목에서 가격경쟁력을 높이기 위한 돌파구를 찾을 필요가 있다고 할 수 있다.

전문건설업 업종별 완성공사 원가분석을 보면 공종별로 살펴본 경쟁력 강화방안을 보다 구체적으로 파악할 수 있다. 〈표 4-16〉은 전문건설업 업종별 하도급공사 원가구성을 나타낸 것이다. 업종별 전체의 원가구성 항목별 평균값을 구해 보면 재료비는 41.90%, 노무비 30.79%, 외주비 3.96%, 경비 23.34%이다. 항목별로 평균값 이상의 업종을 음영으로 표시하였다. 업종별로 가장 비중이 높은 항목은 사선으로 표시하여 참고할 수 있도록 했다.

〈표 4-16〉 전문건설 업종별 하도급공사 원가구성

(단위: %)

업종	재료비	노무비	외주비	경비	합계
강구조물	68.04	12.08	9.84	10.04	100.0
금속·온실·창호	63.08	24.89	2.44	9.59	100.0
도장	44.12	45.81	0.38	9.68	100.0
보링·그라우팅	23.09	24.97	11.35	40.58	100.0
비계·구조물해체	29.08	17.15	20.46	33.31	100.0
상하수도	28.08	39.77	2.91	29.23	100.0
석공	52.33	37.98	0.98	8.72	100.0
수중	17.74	31.47	0.00	50.79	100.0
습식·방수	23.53	56.71	0.07	19.69	100.0
실내건축	55.29	32.75	1.28	10.67	100.0
조경시설물	52.01	24.24	1.85	21.91	100.0
조경식재	50.53	20.82	0.19	28.46	100.0
지붕·건축물조립	65.29	24.44	1.24	9.03	100.0
철근·콘크리트	22.60	51.14	1.94	24.31	100.0
토공	22.17	23.75	6.00	48.07	100.0
포장	53.47	24.59	2.50	19.43	100.0
평균	41.90	30.79	3.96	23.34	

자료: 각 항목 비율은 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, pp.19-23 참고.

주1) 음영표시는 각 항목 평균값 이상에 해당한다는 것을 의미.

주2) 사선표시는 업종별로 가장 비율이 높은 항목을 의미.

업종별로 재료비 항목의 비중이 가장 높은 업종은 강구조물, 금속·온실·창호, 석공, 실내건축, 조경시설물, 조경식재, 지붕·건축물조립, 포장 등 8개 업종이다. 전문건설업은 기

술력 보다 노동력에 주로 의존하는 산업으로 인식하는 경우도 없지 않는데, 재료비의 비중이 높은 업종이 많다는 것은 기술력이 동반되어야 하는 경우가 많다는 것을 의미하기 것으로 이해할 수 있기 때문에, 전문건설업을 노동집중 산업이라고만 볼 수는 없을 것이다. 이들 업종은 기술개발에 노력하는 한편 재료 자체의 수급에서 효율성을 높인다면 보다 높은 경쟁력을 갖출 수 있을 것이다.

업종별로 노무비 항목이 가장 높은 업종은 도장, 상하수도, 석공, 습식·방수, 실내건축, 철근·콘크리트 등의 6개 업종이 있다. 특히 습식·방수와 철근·콘크리트 2개 업종은 노무비의 비중이 50%를 상회하고 있어 노동력의 수급과 노무비의 수준이 프로젝트에 미치는 영향이 크다는 점을 알 수 있다. 노무관리의 효율성을 높이고 노동의존도를 낮출 수 있는 기계화시공 등 기술을 개발한다면 경쟁력을 더 높일 수 있을 것으로 본다.

업종별로 외주비의 비중이 가장 높은 업종은 없고, 평균보다 높은 비율을 보이고 있는 업종은 강구조물, 보링·그라우팅, 비계·구조물해체, 토공 등이다. 특히 수중의 경우는 외주비율이 0.00%이며, 이 외에도 0.%대의 업종으로 도장, 석공, 습식·방수, 조경식재 등의 업종이 있다. 이처럼 대부분 업종의 외주비용 비율이 절대적으로 낮은 것은 전문건설업체가 도급받은 공사의 대부분을 직접 수행하고 있다는 것을 의미한다. 이 점은 업역규제가 폐지된 환경에서 공사품질을 담보하고 발주자의 신뢰를 확보할 수 있는 강력한 경쟁력 요인이 될 수 있을 것이다.

업종별로 현장경비의 비중이 가장 높은 업종은 보링·그라우팅, 비계·구조물해체, 수중, 토공 등의 업종이 있다. 이들 업종의 경비가 높은 것은 기계경비의 수준이 높기 때문으로 보인다. 이들 업종의 경비 중 기계경비의 비중을 보면 <표 4-17>에서 보는 보와 같이 보링·그라우팅 47.10%, 비계·구조물해체 65.06%, 수중 40.39%, 토공 66.66%로 40%를 상회하고 있으며 토공과 비계·구조물해체는 60%를 넘고 있다.

<표 4-17> 현장경비 항목 비중이 큰 업종의 기계경비 비율

(단위: %)

업종	보링·그라우팅	비계·구조물해체	수중	토공
현장경비 중 기계경비비율	47.10	65.06	40.39	66.66

자료: 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, pp.19-23 참고.

기계경비의 비중이 높다는 것은 해당 업종의 건설공사에서 일정한 규모의 장비를 운용하고 있어야 한다는 것을 의미하기 때문에 통상적인 전문건설업종의 등록기준을 상회하는 상당한 수준의 초기 투자비가 요구된다. 또한 장비를 다루고 유지관리 할 수 있는 인력과 기술력을 보유해야 한다. 이러한 점은 종합건설업체라고 해서 전문공사에 손쉽게 진입하기 어려운 장벽으로 작용할 수 있다는 점에서 일종의 경쟁력으로 보아도 될 것이다.³⁷⁾

그렇지만 전문업체의 가격경쟁력이 계속 지속될 수 있을지는 미지수이다. 종합업체도 점차 전문업체가 제시하는 상대적으로 낮은 가격에 근접하게 될 것이므로 일정한 시간이 경과하면 가격경쟁력의 우위를 유지하기 어려울 수도 있다. 따라서 전문업체는 가격경쟁력 유지를 위하여 기술력을 더욱 발전시키는 노력을 병행해야 할 것이다.

3) 프로젝트 관리능력 육성

전문건설업체가 종합공사를 맡게 되면 프로젝트 전체를 공기 안에 하자 없이 완성해야 하는 책임을 지게 되는데, 전문업종의 프로젝트 관리능력에 의문을 가질 소비자가 있을 가능성을 배재할 수 없다. 따라서 공정, 품질, 안전 등 전반적인 관리능력을 배양하고 소비자들에게 이 점을 확인시켜 주어야 할 것으로 본다.

최근 4년간의 통계를 보면 전문건설업체의 전체 계약금액 중 원도급 계약금액과 계약건수가 증가하고 전체 계약금액 및 계약건수에서 차지하는 비중도 증가하고 있다는 점이 특징적이다. <표 4-18>에서 보는 바와 같이 2016년의 원도급공사 계약금액 비중은 28.0%였는데, 2017년에는 28.5%, 2018년에는 30.5%, 2019년에는 35.3%로 늘어나고 있다. 특히 2018년까지 점진적으로 늘어나고 있던 원도급공사 비중은 2019년에 들어 2018년에 비해 4.8%나 증가했다.

37) 이러한 점에서 전문업종에서는 최근 적정공사비 문제를 다른 측면에서 볼 필요성도 있다. 물론 공사비의 적정한 수준을 확보하는 것은 무엇보다 중요하다. 품질, 안전, 불공정거래, 노임 등 건설산업의 많은 이슈가 적정한 공사비가 확보되지 않고 있는 현실에서 기인하고 있다는데 공감한다. 그럼에도 불구하고 시공비용을 낮추고 원가를 절감하여 생산성과 효율성을 높이는 기술개발과 시스템 구축을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 기술과 가격경쟁력이 생산성 향상이라는 구체적인 목표와 연계된다면 전문업종은 종합업종에 대한 경쟁력을 유지할 수도 있을 것으로 예상된다.

〈표 4-18〉 전문건설업 도급별 계약금액

(단위: 백만원, %)

구분	합계		원도급		하도급	
	계약금액	비율	계약금액	비율	계약금액	비율
2016	91,560,223	100	25,676,525	28.0	65,883,697	72.0
2017	93,988,798	100	26,809,929	28.5	67,178,869	71.5
2018	93,144,489	100	28,416,786	30.5	64,727,704	69.5
2019	97,637,842	100	34,447,520	35.3	63,190,322	64.7

자료: 2019년 기준 전문건설업 통계연보, p.15 참고.

전문공사의 원도급공사 계약건수도 〈표 4-19〉와 같이 늘어나고 있다. 반면 하도급공사 계약건수의 비중은 감소하고 있다.

〈표 4-19〉 전문건설업 도급별 계약건수

(단위: 건, %)

구분	합계		원도급		하도급	
	계약건수	비율	계약건수	비율	계약건수	비율
2016	656,123	100	509,811	77.7	146,312	22.3
2017	664,171	100	534,137	80.4	130,034	19.6
2018	691,900	100	563,028	81.4	128,872	18.6
2019	732,413	100	602,590	82.3	129,823	17.7

자료: 2019년 기준 전문건설업 통계연보, p.15 참고.

2016년의 경우 전체 전문공사 계약건수 대비 원도급 계약건수의 비중은 77.7%였는데, 2017년 80.4%, 2018년 81.4%, 2019년 82.3%로 점차 늘어나는 추세를 보여주고 있다. 이에 반해 전체 전문공사 계약건수 대비 하도급공사 계약건수의 비중은 2016년 22.3%에서 2017년 19.6%, 2018년 18.6%, 2019년 17.7%로 완만하게 감소하는 경향을 보이고 있다. 원도급공사 계약건수는 늘어나는 경향을 보이는데 비해 하도급공사 계약건수는 감소하는 경향을 보이고 있어 대비되고 있다. 전문공사 중 원도급공사의 계약금액과 계약건수에 관해 앞으로의 면밀하게 추이 변화를 살펴볼 필요가 있다.

원도급공사는 대체로 건설공사 입찰에 참여하고 원도급계약과 관련된 일련의 과정을 직접 수행할 뿐 아니라 공사 이행 및 준공 과정에서 발주자와 직접 소통하면서 여러 가지 문제를 해결하는 노하우가 필요하다. 공사규모가 크지 않더라도 전문업체가 원도급공사를 통해 쌓은 직접적인 경험과 지식은 더 복합적인 종합공사를 수행하는 과정에 도움이 될 것으로 보인다.

원도급공사의 중요성을 강조했다고 해서 하도급공사가 의미 없다는 것은 아니다. 전문건설업체는 그 동안 하도급공사에서는 여러 개의 전문업종으로 구성된 복합공사를 시공한 경험이 많다. 이러한 경험은 도급단계가 하도급에서 원도급으로 변화되는 점에서 차이가 있기는 하지만, 전문업종에서 원도급 종합공사를 관리하는 역량을 키우는 기초가 될 수 있을 것이다. 전문건설업체들이 원도급 및 하도급공사를 통해 각각의 공사에서 기술과 가격 측면에서 경쟁력을 갖추는 동시에 관리능력까지 축적한다면 종합건설업체들과 경쟁이 가능할 것으로 본다.

4) 소비자가 원하는 서비스 제공능력 강화

건설산업 차원에서는 생산체계 개편으로 시장기능이 활성화 될 수 있는 단초가 마련했다는 점에 큰 의미가 있다. 그 동안 건설기업이 창의적인 아이디어를 가지고 있더라도 업역규제로 인해 서비스를 개발하고 제공하는데 한계가 있었다. 앞으로는 새로운 기술과 상품 개발이 촉진되고 기업별로 가격이나 서비스 등 강점을 활용하여 공사수주를 늘리고 성장할 수 있을 것이다. 반대로 소비자 또는 발주자의 공급자 선택권도 확대되었다. 소비자는 종합업종 또는 전문업종 가리지 않고 자신이 원하는 건설공사를 시공하는데 적합한 능력을 가지고 있는 건설업자에게 공사를 발주할 수 있게 된 것이다.

전문건설업체가 소비자의 만족을 얻어내기 위해서는 가격과 품질 측면에서 모두 깊은 인상을 주어야 한다. 소비자 입장에서는 건설 생산물의 가격이 낮으면서 좋은 품질을 제공받는 것이 가장 좋은 일이겠지만 공급자 입장에서 쉬운 일이 아니다. 전문건설업체가 가격 측면에서 소비자의 만족도를 충족시키는 것은 어느 정도 가능할 것으로 전망된다. 특히 하도급공사를 통해 축적한 가격경쟁력은 종합건설업체와의 경쟁에서 큰 힘이 될 것이다.

〈표 4-20〉은 원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액 수준을 나타낸 것이다. 원도급업체의 공사금액 대비 절반 수준인 50% 이하의 비용으로 건설공사를 수행하는 비율이 공

공부문에서는 34.3%, 민간부문에서는 36.8%나 된다. 반면 원도급업체가 수령 받는 공사 금액에 근접하는 90%를 초과하는 비율은 공공부문 7.8%, 민간부문 17.5%에 불과하다.

〈표 4-20〉 원도급 공사금액 대비 하도급 공사금액 수준

(단위: %)

구분	공공공사	민간공사
50% 이하	34.3	36.8
51% ~ 60% 이하	1.1	1.5
61% ~ 70% 이하	1.9	5.7
71% ~ 80% 이하	11.1	14.7
81% ~ 90% 이하	43.8	23.9
90% 초과	7.8	17.5
합계	100.0	100.0

자료: 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.59 참고.

전문건설업체의 하도급공사 가격이 이렇게 낮아 질 수 있는 이유는 전문건설업체들이 공사를 낙찰받기 위해 최저가 수준의 가격을 제시하기 때문이다. 〈표 4-21〉은 전문건설업체들이 하도급공사 입찰금액을 어떻게 산정하는지를 나타낸 것이다.

〈표 4-21〉 전문건설업체 하도급공사 입찰금액 산정기준

산정기준	비율
최저가 견적금액	44.4
원도급업체 실행예산	23.2
원도급업체 요구로 실제견적보다 일정비율 낮춘 금액	12.9
경험적으로 산출한 금액	12.8
기타	6.7
합계	100.0

자료: 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.63 참고.

최저가 견적금액을 기준으로 한다는 의견이 44.4%로 가장 많다. 다음으로 원도급업체의 실행예산 23.2%, 원도급업체의 요구로 실제견적에서 일정비율 낮게 잡은 금액이 12.9%이다. 하도급공사를 수주하려는 전문건설업체는 일단 가격측면에서 원도급업체의

요구로 또는 스스로 원도급업체의 선택을 받을 수 있는 가장 낮은 수준의 가격을 제시하고 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 전문건설업체는 하도급공사를 통해 축적한 가격경쟁력을 소비자에게 어필할 가능성은 충분하다고 볼 수 있다. 다만 이러한 가격으로 품질을 담보할 수 있을지는 또 다른 문제이다. 소비자인 발주자가 전문건설업체가 제시한 가격에는 만족하더라도 품질에 의심을 품는다면 낙찰받기 어려울 것이다. <표 4-22>는 전문건설업체가 어떻게 저가낙찰공사의 결손을 보전하는지를 나타낸 것이다.

<표 4-22> 전문건설업체의 저가공사 결손보전 방법

보전방법	비율
계약대로 시공한다.	23.7
인건비를 절감한다.	22.2
자재비를 절감한다.	12.8
공기를 단축한다.	19.0
설계를 변경한다.	16.3
공사계약을 해지한다.	1.1
기타	4.8
합계	100.0

자료: 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.66 참고.

대체로 전문건설업체는 낮은 가격에 입찰하지만 자신만의 노하우로 품질을 확보하고 있는 것으로 나타났다. 인건비 절감 22.2%, 자재비 절감 12.8%, 공기단축 19.0% 등 건설공사 관리의 효율성을 높여서 비용을 절감하는 방식이 전체의 54.0%로 나타났다. 이것은 오랜 기간 축적된 노하우를 통해 가능한 것으로 전문건설업체가 낮은 가격에도 품질을 확보할 수 있는 중요한 경쟁력 요인으로 볼 수 있다. 다음으로 설계변경이 16.3%이다. 설계변경은 계약 이후에 가격을 정상화하는 방식으로 이해할 수 있다. 계약대로 시공하는 경우도 23.7%로 나타났다. 이 경우 계약내용에 공사비를 맞추기 때문에 이익이 크게 나기는 어려울 것이다.

<표 4-23>은 전문건설업체가 하도급공사를 왜 저가에 투찰하는지에 대하여 이유를 밝힌 것으로서, 연고권 확보가 34.2%, 고정운영비 확보가 27.0%로 나타났다. 즉 저가에도 불구하고 공사를 수행하는 이유는 기업의 유지와 운영, 미래의 공사 수주를 위한 투자의 개념으로 이해할 수 있다.

〈표 4-23〉 전문건설업체의 하도급공사 저가투찰 이유

이유	비율
연고권 확보	34.2
고정운영비 확보	27.0
높은 경쟁률	27.0
원도급자 강요	4.3
기타	7.6
합계	100.0

자료: 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.43 참고.

전문업종에게 소비자 선택권 확대를 기반으로 하는 시장기능 활성화는 새로운 기회가 될 수 있다. 기술간, 산업간 융·복합 현상은 가속화되는 환경에서는 작은 규모의 전문업종이 더 창의적이고 혁신적인 아이디어로 시장을 주도할 가능성이 있다. 그러한 가능성은 소비자가 원하는 서비스를 제공할 때 더 높아진다. 그렇지 않으면 고유한 지켜내기 어렵게 될 수도 있다. 새롭게 열리는 시장에서 성과를 거두고 자신의 영역을 지켜내기 위한 노력이 필요하다.

V

결론

결론

본 연구는 1976년부터 시행된 종합건설업과 전문건설업 간 업역규제 등 건설생산체계의 개편에 따른 전문건설업계의 대응방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. 주요 내용으로는 건설생산체계 개편의 주요 내용과 의미 고찰, 생산체계 변화에 따른 제도적 변화와 이해관계자들의 인식 분석, 정책측면 및 기업측면에서의 전문건설업 대응방안이 포함되어 있다. 종래에도 건설생산체계와 관련된 연구가 없지는 않았다. 일부 업종체계 개편에 관한 연구는 이 번 생산체계 개편에 반영되기도 하였다. 그런데 대부분의 연구는 건설생산체계 개편 전의 연구로서 그 영향을 파악하는 내용은 연구에 포함하고 있지 않다. 또한 본 연구는 제도 개편으로 인한 경영환경의 변화는 일정한 시스템과 규모를 갖춘 종합건설업보다 중소 건설업체가 주를 이루는 전문건설업에 더 많은 영향을 미치게 될 개연성이 크다는 점을 감안하여 전문건설업에 초점을 맞추었다. 연구방법으로는 문헌연구, 전문가 그룹을 대상으로 설문조사, 심층인터뷰 및 브레인스토밍을 활용하였다.

건설생산체계 개편은 종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지, 업종체계 개편을 주요 내용으로 하고 있다. 업역규제에 관해 살펴보면 소비자의 편익제고와 공정경쟁을 위하여 종합업종을 보유한 건설업체와 전문업종을 보유한 건설업체가 서로 상대방 시장에 진출하는 것을 허용하였다. 2021년에 공공부문을 시작으로 2022년 민간부문까지 확대할 계획이다. 먼저 전문건설업종으로 종합공사 원도급 수주가 가능해진다. 종전에는 전문건설업종으로 종합공사 하도급만 가능하였다. 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유하면 원도급 종합공사도 시공할 수 있게 된 것이다. 또한 전문업체 간 컨소시엄을 통해 종합공사를 도급받을 수 있게 되었는데, 이 제도는 2024년부터 시행 예정이다.

업역폐지에 따라 종합업체도 전문공사를 도급받을 수 있게 되었다. 종전에는 종합업종으로 전문공사를 도급받는 것이 금지되어 있었다. 그렇지만 종합업종을 보유하고 있다고 해서 무차별적으로 전문공사를 도급받을 수는 없다. 건축공사업종은 건축분야에 해당하는 전문공사를, 토목공사업종은 토목분야에 해당하는 전문공사를 도급받을 수 있

다. 또한 공사예정금액 2억 원 미만의 전문공사는 2023년까지 종합업체가 도급받을 수 없게 되어 있다. 영세 전문업체를 보호하기 위한 조치이다.

업종개편은 전문건설업종을 중심으로 이루어졌다. 당초 종합건설업종 중 토목건축공사업종을 폐지할 계획이었으나 실행되지는 못하였다. 기존의 전문건설업종 29개를 토공사업종, 포장공사업종, 보링·그라우팅공사업종 등 3개 업종을 기반조성·포장공사업종으로 통합하는 등 14개의 업종으로 개편하였다. 실내건축공사업종, 철근·콘크리트공사업종, 구조물해체·비계공사업종, 상하수도설비공사업종, 철도·궤도공사업종 등 5개 업종은 변화가 없다. 시설물유지관리공사업종은 폐지되었다. 업종개편은 2022년에 공공 부문부터 시행할 예정이다.

42년 만에 이루어진 건설생산체계 개편의 의미는 크다. 먼저 건설산업의 발전을 가로막고 4차 산업혁명과 같은 융·복합 시대에 부적합한 칸막이 업역규제를 폐지하였고 전문건설업종을 대업종화 하여 향후 추가적인 업종개편을 위한 단초를 마련하였다. 시장에서는 주도권이 정부와 기업에서 소비자 중심으로 이동할 것으로 예상되고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이다. 그러나 부작용에 대한 우려도 적지 않다. 먼저 종합업체가 단일의 전문업종으로 구성된 건설공사까지 도급받아 시공할 수 있도록 한 것은 종합과 전문업종의 이원적 시스템으로 구성된 우리나라의 상황에는 맞지 않는 것으로 큰 혼란을 줄 가능성이 높다. 또한 2억 미만 전문공사에 대한 종합업체의 진입제한을 2023년까지로 한정할 것도 영세 전문업체 보호 관점에서는 부족한 부분이다.

건설생산체계 변화에 따른 영향 분석을 위하여 발주기관 담당자, 전문가 등을 대상으로 한 인식조사 결과 종합건설업에 비해 전문건설업이 불리한 상황이 전개될 것이라는 의견이 다수였다. 종합건설업체는 전문공사에 적극 진출할 것이라는 응답이 많았던 반면 전문건설업체는 종전과 큰 변화가 없을 것이라는 응답이 많았으며 전문건설업체가 종합공사 진출보다는 앞으로도 전문공사에 집중할 것이라는 의견이 다수였다. 종합공사 관리능력 부족, 자본금 기술자 등에 대한 추가적인 비용부담 등을 주된 이유로 들었다. 전문건설업체가 종합공사 시장에 진출하는 전략에 대하여도 종합건설업종을 신규 등록하는 것이 유리하다는 의견이 다수였다. 전문업체 간 컨소시엄에 대한 기대치도 높았다. 주력분야 공시제에 대하여는 긍정적인 응답이 많았고 주력분야의 수도 현재와 같은 수준이 적절하다는 응답이 다수였다. 2억 원 미만 전문공사에 대한 종합업체의 진입제한은 유지되어야 한다는 의견이 다수를 이루었고, 하나의 전문공사로 구성

된 건설공사를 수행하기 위해 해당 업종을 등록하게 하자는 방안에 대해서도 찬성 의견이 많았다. 현재의 전문건설업체 보호 장치가 부족하다는 것에 대부분 동의하고 있다는 것을 의미한다. 대업종화에 대해서도 부정적인 응답이 상대적으로 많았다. 전반적으로 전문건설업체 입장에서는 건설생산체계 개편이 기회보다는 위기라는 인식이 강했다.

실제 생산체계 개편 이후의 상황을 살펴보면 인식조사와 맥락이 유사한 현상이 전개되고 있다. 생산체계 개편으로 종합업체와 전문업체가 서로 자유롭게 상대방 시장에 진출하여 소비자 만족도를 높이는 효과를 기대하였지만, 생산체계 개편 이후 나타난 현상은 종합업체는 등록기준이 높아 해당 분야의 전문공사에 사실상 제한 없이 참여할 수 있지만 전문업체는 종합공사 참여를 위해 여러 가지 전문업종을 보유할 것을 요구받고 있지만 당장 등록기준을 갖추기 위해 인력과 자본금을 확충하기 어려워서 입찰에 참여하지 못하는 불공정한 경쟁이 발생하고 있다.

상호시장 진출이 허용된 공사 중 전문공사를 종합업체가 수주한 비율은 발주 건수의 27.3%인데 비해 종합공사를 전문업체가 수주한 비율은 발주건수의 7.5%에 그친 것으로 나타났다. 특히 건축부문에서 종합공사를 전문업체가 수주한 비율은 발주 건수의 1.8%, 전문공사를 종합업체가 수주한 비율은 발주 건수의 49.8%로 타나나 문제가 심각한 상황이다.

또한 2억 원 미만 전문공사에 종합업체의 참여를 제한하고 있지만 발주기관에서 편법적으로 순공사비는 2억 원에 미치지 못하지만 관급자재를 포함하여 2억 원 이상의 공사로 구성하여 종합업체의 참여를 허용함으로써 전문업체의 어려움을 가중하고 있다. 여기에 업역규제는 2021년부터 폐지하면서 전문업종의 대업종화는 2022년부터 시행하고 전문업체 간 컨소시엄 구성은 2024년부터 시행함으로써 전문업체는 등록요건 구비에 애로를 겪고 있다.

이러한 영세 전문건설업체의 애로를 해소할 필요가 있어 단기적 방안을 제안하였다. 첫째 2억 원 미만 공사금액 산정 시 관급자재를 제외하여 종합건설업체의 참여를 배제하고 전문건설업체의 참여를 보장해야 한다. 둘째 전문건설업체의 독점적 수주 영역을 확보할 필요가 있다. 현재 2억 원 미만의 전문공사에 종합업체 참여가 제한되고 있지만 2024년부터는 이러한 제한이 풀리게 된다. 영세 전문업체 보호를 위하여 종합업체 참여제한을 지속하는 방안을 검토해야 할 것이다. 셋째, 전문건설업체의 종합공사 진입을 용이하게 하여야 한다. 전문건설업체에게 종합공사를 구성하는 모든 업종을 구비하

라고 요구하는 것은 사실상 종합건설업체는 제한 없이 전문공사에 참여하고 있음에도 전문건설업체의 종합공사 진출을 제한하는 것과 같다. 따라서 일정 금액 미만의 종합공사에 대하여는 전문건설업체에게 등록기준 구비를 면제하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다. 현재 국회에도 순공사비 10억 원 미만의 종합공사에 대하여 전문업체의 종합공사 등록기준을 면하게 하는 법안이 제출되어 있다. 넷째, 대업종화, 컨소시엄 허용 등 전문건설업에 유리하게 작용할 수 있는 생산체계 로드맵을 조기에 시행해야 한다. 다섯째, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 경우 하도급을 허용해야 한다. 여섯째, 종합과 전문건설업이라는 이원적 시스템의 본질적 기능 회복을 위하여 하나의 전문공사 또는 주력업종으로 구성된 건설공사를 도급받기 위해서는 해당 전문업종을 등록하게 하는 방안을 제안하였다.

소비자의 정보비대칭성 해소를 위한 주력분야 공시제 세분화 및 운영방안을 검토하였다. 주력분야 공시제는 전문건설업 대업종화에 따른 발주자의 혼란을 방지하고 우량업체 정보를 제공하기 위하여 공사실적 등을 토대로 한 업체의 주력분야를 공시하게 하는 제도로써 2022년부터 시행 예정이다. 주력분야 공시제는 대업종화 된 전문건설업 14개 업종에서 27개의 주력분야를 운영할 예정으로, 당분간 현행 주력분야 세분화 수준을 유지하고 향후 주력분야 세분화에 따른 효율성, 영세한 전문건설업체의 운용가능성을 고려하여 적절한 수준에서 세분화 정도를 결정해야 할 것이다. 기존 업체는 대업종화 이전에 보유했던 업종에 대한 주력분야를 취득하며, 신규 업체는 건설업등록 시에 업종과 주력분야를 선택하게 된다. 주력 분야를 취득하기 위해서는 발주자에 대한 정보제공의 적합성, 안전관리 등을 위한 인력 등의 요건을 충족하게 하는 것이 필요할 것이나, 등록기준에 반영하는 등 새로운 규제를 신설하는 것은 바람직하지 않다.

전문건설업종 대업종화에 따른 시장 혼란을 방지하기 위한 발주가이드라인 운용방안을 제시하였다. 전문업종의 대업종화는 전문업체의 종합공사 진출을 위한 것이므로 종합공사를 전문 대업종기준으로 발주하도록 하며, 1개에서 3개 사이의 대업종화 된 전문업종으로 면허요건이 충족될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 대업종화 된 전문업종으로 전문공사를 발주할 때 종합업체와 추가적으로 시공자격을 얻게 된 전문업체가 입찰에 참여하게 되면 과잉경쟁이 발생할 수 있으므로 전문공사에 한하여 전문분야 주력분야를 공시한 업체로 입찰을 제한할 수 있는 재량권을 발주자에게 부여할 것을 제안하였다.

기업 측면의 대응전략으로는 첫 번째로 직접시공 역량부각이 필요하다는 점을 제안하였다. 전문건설업체는 건설공사의 현장 일선에서 직접 시공을 담당해 왔다는 점을 강조하여 발주자의 신뢰를 제고할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 기술 및 가격경쟁력의 우위를 유지해야 한다는 점을 제시하였다. 전문건설업체는 직접 시공을 할 뿐 아니라 주로 담당하고 있는 하도급공사 건적은 원도급에 비해 낮은 편이다. 전문건설업체는 시공을 통해 축적한 기술력과 가격경쟁력의 우위를 수주전략에 활용하여야 할 것이다. 셋째, 프로젝트 관리능력을 육성해야 한다고 제안하였다. 일반적으로 종합업체는 관리에 능하고 전문업체는 시공에 우위를 가지고 있다고 알려져 있다. 종합공사에 진출하려는 전문건설업체는 이러한 일반적인 시각을 불식시킬 수 있는 실질적인 관리능력을 갖추고 적극 홍보해야 할 것이다. 넷째, 소비자가 원하는 서비스 제공능력을 강화해야 한다고 제안하였다. 건설생산체계 개편은 형식적으로 공급체계를 변화시킨다는 것이지만 본질은 종합업체든지 전문업체든지 능력 있는 업체가 소비자의 수요에 대응할 수 있도록 한다는 것이다. 따라서 전문건설업체는 수요자의 요구에 대응할 수 있는 총체적인 역량을 갖추고 있다는 점을 부각할 필요가 있고 또 실질적인 능력을 갖추어야 할 것이다.

본 연구는 건설생산체계의 내용과 의미를 살펴보고 생산체계 개편 이후의 전망에 대하여 발주기관, 전문가, 전문건설업체를 대상으로 설문조사와 인터뷰를 진행했고, 생산체계 시행 이후 나타난 문제점을 지적하고 개선방안을 제시했다는 점에 의미가 있다. 그렇지만 설문조사는 현재 시점에서 건설생산체계 개편에 관한 전문적 지식과 경험을 가진 대상을 선정하느라 소수의 인력을 대상으로 진행된 것으로 일반화에는 한계를 가지고 있으므로 향후 연구에서는 이 점을 보완할 필요가 있다. 또한 전문건설업 대응방안에 있어서도 주로 생산체계 개편 이후에 나타나는 단기적 관점의 문제점과 대책을 제시했다는 한계점이 있으므로 앞으로의 연구에서는 보다 중장기적 발전을 위한 방안을 고찰할 필요성이 있다.

■ 문헌자료

- 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.
- 국토교통부(2020.10.6), 건설산업기본법 시행령 개정안 국무회의 통과.
- 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행.
- 국토연구원(2018.9.5), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 공청회 자료.
- 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원
- 대한전문건설협회(2020), 2019년 기준 전문건설업 통계연보.
- 대한전문건설협회(2020), 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서.
- 류승훈(2021.1.11), 업역폐지 법령 속속 제·개정, 꼼꼼히 알아야 경쟁서 생존, 대한전문건설
신문
- 이승복 외(2016), 건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화 방안, 국토연구원
- 이종광 외(2018), 건설산업 경쟁력 향상을 위한 미래 건설생산체계 발전방안, 대한건설정책연
구원
- 정호준 외(2007), 전문건설업 업종의 합리적 개편방안 연구, 대한건설정책연구원
- 최민수 외(2014), 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합관리 방안, 한국건설산업연구원
- 홍성호·김정주(2020), 2019년 기준 건설하도급 완성공사 원가통계, 대한건설정책연구원

(부록)

건설생산체계 개편 관련 설문조사

1. 대한건설정책연구원은 「건설생산체계 변화에 따른 전문건설업 대응방안」 연구를 수행하고 있습니다. 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 대응 현황을 파악하고 전문건설업체의 시장 창출 및 보호 방안 마련'을 목적으로 설문조사를 실시하고자 합니다. 아래 내용을 참고하시어 설문에 응답하여 송부해 주시면 감사하겠습니다.

(담당: 이종광 선임연구위원: 02-3284-2608)

2. 정부는 건설생산체계를 개편하여 종합건설업과 전문건설업 간 업역폐지를 2021년 공공부문에, 2022년 민간부문까지 시행하여 종합공사를 구성하는 전문건설업종을 보유하면 전문건설업자도 종합공사를 시공할 수 있도록 하였습니다. 또한 복수의 전문건설업자들이 컨소시엄(공동수급체)을 구성하는 방식의 종합공사 시공이 2024년부터 가능하게 됩니다.
3. 생산체계 개편에 따라 기존의 29개 전문건설업 업종을 14개 업종으로 재편하여 공공공사는 2022년부터, 민간공사는 2023년부터 적용할 예정입니다.

현 업종 · 주력분야 명칭	대업종 명칭
1. 토공사	1. 지반조성·포장공사업
2. 포장공사	
3. 보링·그라우팅파일공사	
4. 실내건축공사	2. 실내건축공사업
5. 금속구조물·창호온실공사	3. 금속창호·지붕건축물 조립공사업
6. 지붕판금·건축물조립공사	
7. 도장공사	4. 도장습식·방수석공사업
8. 습식·방수공사	
9. 석공사	
10. 조경식재공사	5. 조경식재시설물공사업
11. 조경시설물설치공사	
12. 철근·콘크리트공사	6. 철근·콘크리트공사업
13. 구조물해체·비계공사	7. 구조물해체·비계 공사업
14. 상·하수도설비공사	8. 상·하수도설비공사업
15. 철도·궤도공사	9. 철도·궤도공사업
16. 강구조물공사	10. 철강구조물공사업
17. 철강재설치공사	
18. 수중공사	11. 수중·준설공사업
19. 준설공사	
20. 승강기설치공사	12. 승강기·삭도공사업
21. 삭도설치공사	
22. 기계설비공사	13. 기계가스설비공사업
23. 가스시설공사(1종)	
24. 가스시설공사(2종)	
25. 가스시설공사(3종)	14. 가스난방공사업
26. 난방공사(1종)	
27. 난방공사(2종)	
28. 난방공사(3종)	

설문 응답자의 기본 인적사항을 작성해 주시기 바랍니다.

소 속:

연락처:

A. 시장에 대한 영향

1. 종합건설업과 전문건설업 간 업역폐지에 따라 종합건설업체의 전문공사 진입이 가능하게 되었습니다. 종합건설업체의 전문공사 시장 참여를 어느 정도로 전망합니까?

- 1) 적극적으로 참여할 것이다.
- 2) 종전과 큰 변화 없을 것이다.

2. 종합건설업과 전문건설업 간 업역폐지에 따라 전문건설업체의 종합공사 진입이 가능하게 되었습니다. 전문건설업체의 종합공사 시장 참여를 어느 정도로 전망합니까?

- 1) 적극적으로 참여할 것이다.
- 2) 종전과 큰 변화 없을 것이다.

3. 전문건설업종을 대업종화 한 정책이 공사 수주에 미치는 영향을 어떻게 전망하십니까?

- 1) 전문건설업체의 건설공사 수주기회를 늘릴 수 있어 긍정적이다.
- 2) 전문건설업체의 전문성을 약화시킬 것으로 보여 부정적이다.
- 3) 별 다른 영향이 없을 것이다.

4. 업역폐지, 대업종화 등 건설생산체제 개편에 따른 시장의 영향을 어떻게 전망하십니까?

- 1) 발주자의 선택권 강화 등 발주자의 만족도가 높아져 긍정적이다.
- 2) 종합건설업 및 전문건설업 간 공정경쟁의 기회가 주어져 긍정적이다.
- 3) 종합건설업체의 수주 이후 하도급이 성행할 것으로 보여 부정적이다.
- 4) 종합건설업 및 전문건설업 간 과당경쟁이 발생할 것으로 보여 부정적이다.

B. 기업전략

5. 건설생산체제 개편(업역폐지, 대업종화)에 따른 경영환경 변화를 전문건설업 관점에서 어떻게 전망하십니까?

- 1) 기회로서 유리하게 작용할 것이다.
- 2) 위기로서 불리하게 작용할 것이다.
- 3) 종전과 큰 변화 없을 것이다.

6. 종합건설업과 전문건설업 간 업역폐지에 따라 전문건설업체의 종합공사 시장 진출을 어떻게 전망하십니까?

- 1) 종합공사 진출을 적극적으로 고려할 것으로 본다.(6-1로)
- 2) 앞으로도 전문공사에 주력할 것으로 본다.(6-2로)

(6-1) 전문건설업체가 종합건설업 시장으로 진출하려는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 사업다각화
- 2) 높은 수익성
- 3) 유리한 수주환경
- 4) 기업 신용도 상승

(6-2) 전문건설업에 집중하려는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- 1) 전문건설시장의 안정성
- 2) 종합공사 관리능력 부족
- 3) 자본금, 기술자 등 추가 비용 부담
- 4) 수주 등 종합공사 시장의 위험성

7. 업역폐지, 대업종화 등 생산체제 변화에 대응하여 전문건설업체가 종합공사 시장에 진입한다면 어느 방법이 낫다고 생각하십니까?

- 1) 추가적으로 전문건설업종을 등록한다.
- 2) 기존 업체에 종합건설업종을 신규 등록한다.
- 3) 신규로 종합건설업체를 설립한다.
- 4) 다른 전문건설업체와 공동도급(컨소시엄)을 추진한다.

8. 전문건설업종을 대업종화 하는 정책에 대하여 가장 큰 장점은 무엇이라고 생각합니까?

- 1) 대업종화 된 전문업종으로 신규 전문공사 영역이 확대된다.
- 2) 전문업종만 보유해도 종합공사 가능하므로 수주기회가 늘어난다.
- 3) 상대적으로 적은 비용(자본금, 기술능력 등)으로 대업종 등록 및 유지 가능하다.
- 4) 대업종 또는 복합공사 시공으로 기술력 및 관리능력이 증대된다.
- 5) 4차 산업혁명과 같은 환경변화에 대응하여 새로운 분야로 진출 가능하다.

C. 제도보완

9. 전문건설업종이 대업종화 되면 전문건설업체의 장기가 무엇인지 소비자가 알기 어려워지는 점을 감안하여 주력분야를 알려주는 '주력분야 공시제도'를 시행합니다. 현재로서는 기존의 27개 전문건설업종을 주력분야로 할 예정입니다. 주력분야 공시제도에 대하여 어떻게 평가합니까?

- 1) 대업종화를 보완하여 전문분야를 알릴 수 있어 긍정적으로 본다.
- 2) 대업종화 취지를 약화시키는 제도로서 부정적으로 본다.

10. 주력분야의 적정한 정도를 어떻게 봅니까?

- 1) 발주자의 친밀도를 고려하여 기존의 전문건설업종과 같이 하는 것이 적당하다.
- 2) 대업종화 취지를 살려 14개 업종으로 주력분야를 축소해야 한다.
- 3) 주력분야를 더욱 세분화해야 한다.

11. 종합건설업과 전문건설업 간 업역이 폐지되었지만 2억 미만 전문공사에 대하여는 2024년부터 종합건설업체의 시장 진입이 가능하도록 하였습니다. 2억 미만 전문공사 종합건설업체 진입 제한에 대하여 어떻게 생각합니까?

- 1) 2024년이 되면 전문건설업체의 경쟁력이 충분하여 종합건설업체의 진입을 허용해도 무방하다.
- 2) 전문건설업체 보호를 위해 2024년 이후에도 2억 미만 전문공사는 계속 종합건설업체 진입을 제한해야 한다.

12. 하나의 전문건설업종으로 구성된 건설공사를 도급받기 위하여 건설업체는 해당 전문건설업종을 등록하여 보유하고 있어야 한다는 방안에 대하여 어떻게 생각하십니까?

1) 찬성한다. 2) 반대한다.

13. 기타사항

건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안

2021년 9월 인쇄

2021년 9월 발행

발행인 유병권
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)
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 (2020-11)