

건설정책리뷰 2022-06

건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주 확대 방안

이종광, 박승국, 홍성진

2022. 10

요 약

- 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편이 계속되고 있으며, 당초 계획된 내용은 2024년이 되어야 모두 시행될 예정임. 40여 년 동안 변화가 없던 건설생산체계를 개편하는 과정에서 부작용이 발생하고 있음.

 - 특히 문제되는 점은 업역폐지로 종합건설업체와 전문건설업체가 상대방 시장에 진출하고 있는 가운데 종합건설업체가 월등한 우세를 보이고 있는 공사수주 불균형임.
 - 2021년 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율은 개방된 공사 중 건수 기준으로 30.8%인데, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율은 개방된 공사의 7.5%에 불과함. 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 불균형이 심각한 수준임.
 - 전문건설업체가 불리한 입장에서 종합건설업체와 경쟁하는 상황이 지속되면 건설생산체계 개편의 성공적 마무리를 기대하기 어려움. 그리고 종합건설업과 전문건설업이라는 이원적 시스템을 가지고 있는 제도적 환경에서 전문건설업의 열세는 전문건설업만의 어려움으로 끝나지 않고 건설산업 전반의 경쟁력 하락으로 연결될 것임.
- 건설생산체계 개편의 성공을 위해서는 전문건설업체의 종합공사 수주를 늘려 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 균형을 도모할 필요가 있음. 이러한 문제인식 하에 본 연구에서는 전문건설업체의 종합공사 수주를 확대할 수 있는 방안을 모색하였음.

 - 연구의 주요 내용은 논의와 관련되는 건설생산체계 개편의 내용, 종합건설업체와 전문건설업체 간의 교차수주 현황, 교차수주 불균형을 개선할 수 있는 정책방안 등임.
- 본 연구와 직접적으로 관련되어 있는 건설생산체계 개편의 핵심 내용은 종합건설업 및 전문건설업 간의 업역규제 폐지, 전문건설업종 조정과 전문건설업체의 종합공사 도급방식 다양화 등임.

 - 전문건설업 29개 업종을 14개 업종으로 조정하였음.
 - 전문건설업체는 단독으로 종합공사를 도급받은 방식 외에 전문건설업체 간의 공동도급 방식으로 종합공사를 수주할 수 있게 되었음. 전문건설업체 간의 공동도급 방식은 2024년부터 시행되며, 2023년까지는 단독도급만 가능.

- **종합건설업체와 전문건설업체 모두에게 개방된 건설공사를 두고 전문건설업체에 불리한 불공정 경쟁이 이루어지고 있음.**

 - 종합건설업체는 전문건설업체보다 업무범위가 넓기 때문에 보유하고 있는 종합건설업종의 시공범위에 속하는 모든 전문공사 입찰에 참여할 수 있음.
 - 반면, 전문건설업체가 종합공사에 참여하기 위해서는 그 종합공사를 구성한다고 인정되는 여러 가지 전문건설업종을 보유하고 있어야 하며 종합건설업종에 준하는 등록요건을 갖출 것을 요구받고 있음. 그러나 대부분의 전문건설업체는 1개 또는 2개 정도의 전문건설업종을 보유하고는 그치고 있어 현실적으로 그러한 요구조건을 충족하기 어려움.

- **건설생산체계 개편에 따라 2021년에 종합건설업체에게 개방된 전문공사는 3조 8,218억 원에 상당하는 10,003건으로, 종합건설업체는 30.8%에 해당하는 3,081건의 전문공사를 수주하였음. 전문건설업체에게 개방된 종합공사는 6조 1,871억 원에 상당하는 8,660건으로, 전문건설업체는 7.5%에 불과한 646건의 종합공사를 수주하였음. 종합건설업체의 전문공사 수주비율(30.8%)이 전문건설업체의 종합공사 수주비율(7.5%)보다 4.1배 높음.**

- **건설생산체계 개편의 성공, 종합 및 전문건설업의 균형적 발전을 위해서는 종합건설업체 및 전문건설업체 간의 수주 불균형이 시정되어야 함. 이에 전문건설업체의 종합공사 수주를 확대하는 방안을 제안하였음.**

 - 첫째, 전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 종합공사를 구성하는 것으로 인정되는 대표 전문건설업종의 수를 적정화해야 함. 2개 이하의 전문건설업종을 보유한 경우가 전문건설업체의 90%에 이르고 있는 점을 고려할 때 전문건설업체의 종합공사 수주 확대를 위해서는 발주자가 종합공사를 구성하는 전문건설업종을 대표적인 업종 1개나 2개, 많은 경우에도 3개를 넘지 않아야 할 것임.
 - 둘째, 종합공사에 참여하려는 전문건설업체에게 종합건설업종에 준하는 등록기준을 요구하고 있는데, 전문건설업체가 구비해야 할 등록기준의 요건을 현실화해야 함. 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여하려 한다고 해서 갑자기 인력과 자본금을 늘려 종합건설업체와 같은 등록요건을 갖추기는 어려움.
 - 셋째, 전문건설업체 간의 공동도급 방식을 적극 활용해야 함. 공동도급 방식은 둘 이상의 전문건설업체가 각자 보유한 전문업종을 보완적으로 활용하여 공동으로 종합공사 입찰에 참여할 수 있으므로 전문건설업체에게 유리하게 작용할 수도 있을 것으로 전망됨. 2024년으로 되어 있는 공동도급 방식의 적용을 보다 조기에 시행하는 방안 검토가 필요함.
 - 넷째, 전문건설업체가 발주자로부터 도급받은 종합공사를 다른 건설업체에게 하도급 줄 수 있도록 허용해야 함. 종합건설업체는 종합공사를 하도급 줄 수 있음. 종합공사의 내용에 따라 하도급이 불가피하거나 더 효율적인 경우가 있는데도 전문건설업체에게만 하도급을 줄 수 없는 규제를 적용하는 것은 불공평하여 시정해야 함.

목 차

요 약	i
I. 서 론	1
II. 논의와 관련된 건설생산체계 개편의 핵심내용	4
III. 종합 및 전문건설업 간 상호개방 및 교차수주 현황 분석	10
IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안	14
1. 종합공사 입찰 시 요구하는 전문업종의 수를 적정화	14
2. 전문건설업체의 종합공사 등록기준 완화	27
3. 전문건설업체 간 공동도급 활용	35
4. 전문건설업체가 수주한 종합공사의 하도급을 허용	39
V. 결 론	44
참고문헌	49

I. 서론

- 정부가 건설산업 혁신방안(2018.6.28.)¹⁾에서 건설산업의 체질을 근본적으로 개선할 필요성이 있다는 점을 밝힌 이후, 건설산업혁신 노사정 협의(2018.7.25.)²⁾를 바탕으로 마련된 건설산업 생산구조 혁신 로드맵(2018.11.17.)에 따라 건설산업 생산체계 개편이 시작되었음. 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편 작업은 계속 진행되고 있어 2024년이 되어야 건설산업 생산체계 개편의 주요사항이 모두 시행될 계획이며, 이후에도 여러 가지 문제점과 부작용 해소를 위한 노력이 진행되고 수정이 이루어질 것으로 예상됨.
 - 올해 2022년만 해도 공사예정금액 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문건설공사에 대하여는 전문건설업을 등록하지 않은 건설업자의 원도급을 제한할 수 있도록 한 바 있음³⁾. 이러한 시행착오를 고려하면 생산체계 개편이 완성되는데 당초 계획보다 수년이 더 소요될 수도 있을 것임.
- 건설산업생산체계 개편의 핵심 내용은 경직된 생산구조 규제를 합리화하기 위하여 종합건설업과 전문건설업의 독점적 업역을 폐지하고 전문건설업종을 개편한 것임.
 - 종합건설업 및 전문건설업 간 업역폐지는 2021년부터 시행
 - 전문건설업종 개편은 2022년 공공부문부터 시행되어 2023년 민간부문에 시행될 예정이다.

1) 경제관계 장관 회의에서 건설산업의 근본적인 체질개선이 필요한 시점이라고 판단하였으며, 4대 혁신방안을 발표하였다. 4대 혁신방안의 주요내용은 기술혁신(4차 산업혁명을 선도하는 글로벌산업), 생산구조 혁신(간막이와 다단계가 없는 고효율산업), 시장질서 혁신(부실, 불법, 부조리가 없는 공정산업), 일자리 혁신(청년 인제가 역량을 펼치는 젊은 산업)이다.

2) 건설산업 노사정이 모여 건설산업 혁신에 합의하고 생산구조 규제 합리화를 추진하기로 하였다.

3) 건설공사 발주 세부기준 제8조 제4항(2022.6.10. 시행)

- 40여 년 동안 고착되어 있던 건설산업 생산체계를 변화시키는 과정에서 새로운 문제가 발생하지 않을 수 없으며 그러한 문제에 대한 시정이 이루어지는 것은 당연함. 당초에 계획했던 정책의 정당성과 틀을 유지하기 위해 조금의 변화도 불가능하다는 경직된 태도야말로 오히려 문제가 됨. 따라서 건설생산체계 개편과 관련해서도 예상하지 못한 문제가 나타난다면 그것을 해결하는데 지혜를 모아야 할 것임.
- 건설생산체계 개편 이후 특히 문제로 지적할 수 있는 현상은 업역폐지에 따라 종합건설업체와 전문건설업체가 상대영역에 진출하고 있는 가운데 나타나고 있는 종합건설업과 전문건설업 간의 수주 불균형임.
 - 2021년을 기준으로 했을 때 상호 개방된 건설공사에 대하여 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율은 7.5%에 불과한데 비해, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율은 30.8%나 됨(〈표 3-1〉 참고).
 - 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 4.1배 더 높음.
- 건설생산체계 개편 과정에서 종합건설업체와 전문건설업체는 상대방의 건설공사를 수주하여 시공하는데 있어 대등한 역량을 가지고 있을 것이라는 전제를 가지고 종합건설업과 전문건설업의 독점적 업역을 폐지한 것인데, 시행 1년 만에 나타난 수주현황을 보면 그러한 전제가 맞지 않았다는 것을 알 수 있음. 종합건설업체보다 상대적으로 규모가 더 영세한 전문건설업체가 종합건설업체와 대등하게 경쟁하여 종합공사를 수주할 것이라고 본 것은 지나치게 낙관적으로 예측한 것이었음. 건설생산체계 개편 전에 전문건설업체의 역량을 강화하는 시간적 여유를 갖거나 전문건설업체가 불리함을 극복할 수 있는 장치를 두었어야 하는데도 불구하고 생산체계 개편의 충격을 완화하는 노력이 충분하지 못했던 것은 아쉬움 점임.
- 만약 지금과 같은 상태로 건설생산체계 개편이 계속 진행된다면 전문건설업체는 계속 불리한 위치에서 종합건설업체와 경쟁할 수밖에 없음. 그 결과는 전문건설업계의 기반 붕괴와 건설산업의 경쟁력 저하로 귀결될 것임. 우리나라와 같이 종합건설업과 전문건설업의 이원적 시스템을 갖추고 있는 환경에서 종합건설업 또는 전문건설업 한 쪽이 제 역할을 하지 못하는 상황이 전개된다면 건설산업의 발전적인 성장은 불가능함. 특히 일선 시공에서 주도적인 역할을 해 왔던 전문건설업이 붕괴되거나 유명무실하게 된다면 건설산업은 머리만 있고 손발은 없는 형국에 처하게 될 것임.

- 전문건설업체가 종합건설업체에 비해 현저하게 불리한 현상이 지속되자 전문건설업 쪽에서는 종전의 전문건설업 업역을 복원해야 한다고 주장하는 여론이 확산되고 있음.
 - 건설생산체계 개편에 따른 상호시장 개방 이후 전문건설업체는 사업영역 확장은 고사하고 상대적으로 우월한 자본과 인력을 내세운 종합건설업체가 전문공사 시장까지 진출하여 싹쓸이 하고 있다는 지적과 함께, 종합건설업과 전문건설업 업역폐지는 전문건설업체에 대한 지원과 보호도 없이 한 울타리에 호랑이(종합건설업)와 토끼(전문건설업)를 함께 넣어둔 꼴이라는 비판이 나오고 있음.(이데일리 2022.4.7일자)
 - 전문건설업체들은 자구책으로 정부 세종청사 앞에서 전문건설업 생존권 방치 규탄대회를 열어 정부가 혁신이라는 명분으로 추진한 업역규제 폐지와 상호시장 개방으로 전문건설업자만 일방적인 피해를 보고 있다고 주장하면서 건설산업 생산체계 개편의 정상화를 요구한 바 있음.(연합뉴스, 2022.4.12.일자)

- 건설생산체계 개편이 지속되려면 불리한 입장에 있는 전문건설업체를 복돋워서 종합건설업체와 균형을 맞추기 위한 노력이 필요함. 한편으로는 전문건설업체가 기존의 전문공사를 지킬 수 있는 방안을 모색하면서, 다른 한편으로는 전문건설업체가 종합공사 수주를 확대하기 위한 방안을 강구해야 할 필요성이 있음. 본 연구에서는 후자에 해당하는 전문건설업체의 종합공사 수주확대를 위한 방안 모색에 초점을 맞춤.
 - 전문건설업체의 종합공사 수주를 확대하는 것이 건설생산체계 개편의 전반적인 목적을 달성하는데 도움이 될 것이며, 또한 종합건설업과 전문건설업 간의 조화로운 발전을 통해 우리나라 건설산업의 경쟁력을 높일 수 있을 것으로 보는 것임.
 - 본 연구의 주요 내용으로는 본 연구와 직접 연관되는 생산체계 변화의 핵심내용과 도급방식에 대한 고찰, 종합건설업체와 전문건설업체의 교차수주 현황, 종합건설업체와 전문건설업체 간의 공사수주 불균형을 해소할 수 있는 개선방안 등이 있음.

II. 논의와 관련된 생산체계 개편의 핵심내용

- 본 연구에 대한 이해를 위해 알고 있어야 할 건설생산체계 개편의 핵심 내용은 종합 및 전문건설업 간 업역규제를 폐지한 것과 업종을 개편하면서 도급방식을 다양화한 것임. 업종개편은 전문건설업종 일부를 조정하여 <표 2-1>과 같이 개편하였음.

<표 2-1> 전문건설업 대업종화 방안

종전 업종 · 주력분야 명칭	등록기준		현재 업종 명칭	등록기준	
	기술자	자본금		기술자	자본금
1. 토공사	2인	1.5억	1. 지반조성·포장공사업	2인	1.5억
2. 포장공사	3인	2억			
3. 보랑·그라우팅파일공사	2인	1.5억			
4. 실내건축공사	2인	1.5억	2. 실내건축공사업	2인	1.5억
5. 금속구조물·창호온실공사	2인	1.5억	3. 금속창호·지붕건축물 조립공사업	2인	1.5억
6. 지붕판금·건축물조립공사	2인	1.5억			
7. 도장공사	2인	1.5억	4. 도장습삭방수석공사업	2인	1.5억
8. 습식·방수공사	2인	1.5억			
9. 석공사	2인	1.5억			
10. 조경식재공사	2인	1.5억	5. 조경식재·시설물공사업	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. 구조물해체·비계 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. 송강기설치공사	2인	1.5억	12. 송강기·삭도공사업	2인	1.5억
21. 삭도설치공사	5인	2억			
22. 기계설비공사	2인	1.5억	13. 기계가스설비공사업	2인	1.5억
23. 가스시설공사(1종)	3인	1.5억			
24. 가스시설공사(2종)	1인	-	14. 가스난방공사업	1인	-
25. 가스시설공사(3종)	1인	-			
26. 난방공사(1종)	2인	-			
27. 난방공사(2종)	1인	-			
28. 난방공사(3종)	1인	-			
29. 시설물유지관리공사	4인	3억			

자료: 국토교통부 보도자료(칸막이와 다단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신, 2020.9.15)

- 종전 29개의 전문건설업종을 14개로 조정하여 2022년 공공부문부터 시행하고 있으며 민간부문에는 2023년부터 적용함. 시설물유지관리업종은 2024년부터 폐지할 예정임.⁴⁾

○ 다음으로 종합 및 전문건설업 간 업역규제 폐지에 관하여 살펴보면, 전문건설업체에게 종합공사 도급을 허용하는 한편 종합건설업체에게 전문공사 도급을 허용하여, 전문건설업체와 종합건설업체가 상대방의 업역에 속하였던 공사를 도급받아 시공할 수 있도록 하였음. 건설생산체계 개편 이전에는 전문건설업체가 종합공사를 도급받거나 종합건설업체가 전문공사를 도급받는 것이 불가능하였음.

○ <표 2-2>는 생산체계 개편 이전 종합건설업 및 전문건설업의 시공영역을 나타낸 것임.

<표 2-2> 생산체계 개편 전의 업종별 건설공사 시공영역

업종유형	공사유형	도급유형	
		원도급공사	하도급공사
종합건설업	종합공사	○	×
	전문공사	×	×
전문건설업	종합공사	×	○
	전문공사	○	○

자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.33

- 종합건설업체는 원도급 종합공사만 도급 받을 수 있었음. 종합공사에 해당하여도 하도급을 받는 것은 불가능하였음. 전문공사는 원도급과 하도급이 모두 불가능하였음.
- 반대로 전문건설업체는 2개 이상의 전문업종을 보유하고 있다고 하더라도, 보유하고 있는 전문업종으로 구성된 종합공사를 원도급 받는 것이 불가능하였음. 하도급 단계에서는 사실상 여러 가지 업종으로 구성된 공사를 도급받아 시공하고 있던 전문건설업체의 입장에서는 유사한 건설공사를 원도급공사라고 하여 도급받지 못하도록 한 것은 불합리한 규제라고 생각할 수밖에 없었음.

4) 시설물유지관리업종 폐지와 관련해서는 국토교통부와 국민권익위원회의 판단이 달라 다소 혼란이 있었다. 국민권익위원회는 2021년 10월 시설물유지관리업종 폐지 결정 과정에서 업계 의견이 제대로 수렴되지 않았다고 보아 시설물업종의 유효기간을 2029년까지 유예하라고 의결하였으며, 2022년 3월에는 국토교통부의 재심의 신청을 기각하고 원래 의결을 인용하였다. 다만 국민권익위원회의 권고는 의무사항은 아니어서 국토교통부가 그대로 따라야 하는 것은 아니다. 한편 서울행정법원은 시설물의 유지·보수를 전문으로 하는 건설업종인 시설물유지관리업을 폐지한다는 정부 결정에 대해 관련 업계가 제기한 취소소송을 2022년 10월 13일 각하하였다. 2022년 10월 7일 기준으로 업종전환 대상 시설물업체 7093개 중 5011개(71%)가 전환을 마쳤다.(대한전문건설신문, 2022.10.24일자)

- 건설생산체계 개편에 따라 엄격한 업역규제에 변화가 발생하였음.
 - 먼저 전문건설업체는 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문건설업종을 등록하게 되면 종합건설업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사를 원도급 받을 수 있게 되었음.
 - 또한 종합건설업체도 전문건설업종을 등록하지 않아도 전문공사를 도급받는 것이 허용되었음. 종합건설업체가 건축공사업종이나 토목공사업종과 같은 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 도급받은 것이 가능하다는 의미.
 - 생산체계 개편을 시행해 본 결과, 규모와 같은 기준에 따라 점진적 개방이 가능했는데도 모든 종합건설업체가 제한 없이 전문공사를 도급받을 수 있도록 해 놓아 거대 종합건설업체와 영세 전문건설업체가 함께 경쟁하는 구도를 만든 것은 문제임. 향후에도 일정 규모 이상의 종합건설업체에 대하여 전문공사 시장 진입을 제한할 방안을 검토해야 할 것임.
- <표 2-3>은 건설생산체계 개편 이후의 종합건설업 및 전문건설업의 시공영역을 나타낸 것임.

<표 2-3> 생산체계 개편 후의 업종별 건설공사 시공영역

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

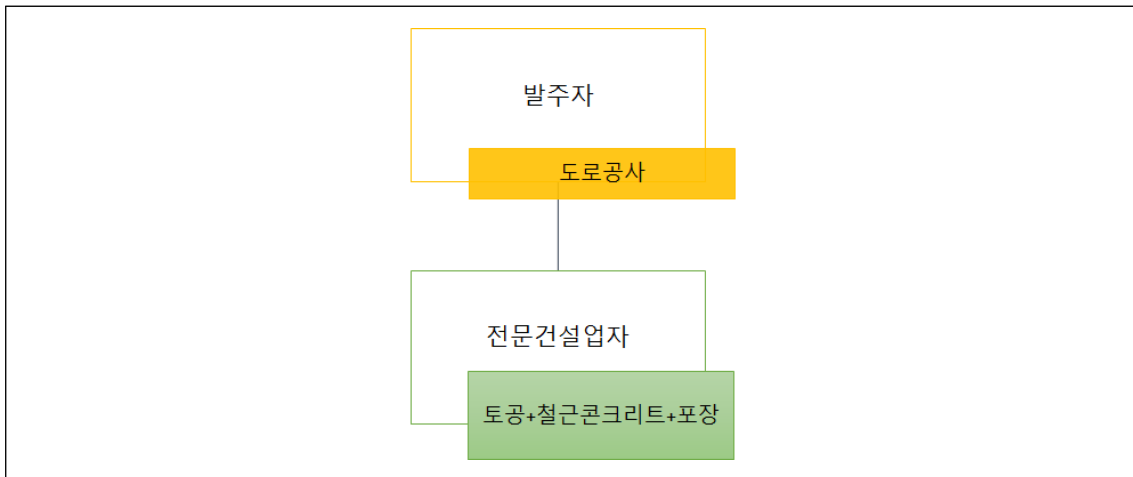
자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.35.

* 종합업종은 2억 미만 전문공사 원도급 수주 제한(2023년까지)

** 종합업종은 10억 미만 공사에서 발생하는 하도급 수주 제한

- 전문건설업체는 종합공사를 원도급 받을 수 있게 되었음.
- 종합건설업체는 종합공사 하도급을 받는 것은 물론 전문공사에 있어서도 원도급 및 하도급을 받을 수 있게 되었음.
- 종합건설업체는 건축공사업이나 토목공사업과 같이 등록된 업종에 해당하는 종합공사만 도급받게 해야 하는데, 단일의 전문업종으로 구성된 전문공사까지 도급받을 수 있도록 해 놓은 것은 잘못된 것으로 볼 수 있음. 건설생산체계 개편의 혼란은 바로 종합건설업체로 하여금 단일의 전문업종으로 이루어진 전문공사를 도급받아 시공할 수 있도록 한 데서 비롯된다고 할 수 있음.

- 건설생산체계 개편과정에서 전문건설업체를 보호하기 위하여 일부 조치를 하였음. 우선 종합건설업체는 2023년까지는 2억 미만 전문공사 원도급을 받을 수 없음. 또한 종합건설업체는 10억 미만 건설공사에서 발생하는 하도급공사 수주가 제한됨. 2억 미만 전문공사에 대한 원도급 제한은 한시적이며, 10억 미만 공사에서 발생하는 하도급공사 수주 제한은 영구적이라는 점에서 차이가 있음. 전문건설업체는 이러한 조치가 전문건설업체 보호에 충분하지 않으므로 보호대상 공사의 범위 확대가 필요하다는 입장임.⁵⁾
- 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 도급 형태는 세 가지로 구분할 수 있음.⁶⁾ 첫 번째는 <그림 2-1>과 같은 전문건설업체의 단독도급임.



<그림 2-1> 전문건설업자 단독 도급 방식

자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.36.

- 전문건설업체 단독도급 방식은 하나의 전문건설업체가 종합공사를 구성하는 전문업종을 보유하여 단독으로 종합공사를 도급받는 유형임. 토목공사에 해당하는 도로공사를 구성하는 전문업종이 토공, 철근·콘크리트, 포장업종 등 3개라고 가정하면, 건설생

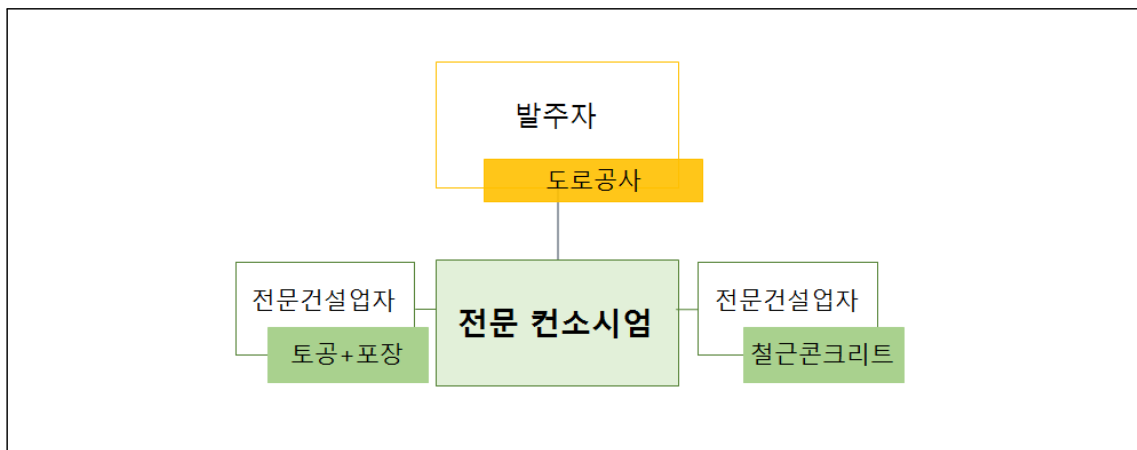
5) 대한전문건설협회 내부 자료.

6) 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

산체계 개편 이후 전문건설업체도 <그림 2-1>과 같이 도로공사를 구성하는 토공, 철근콘크리트, 포장업종 등의 전문건설업종을 보유하고 있는 경우에는 도로공사를 도급받을 수 있음.

- 두 번째는 <그림 2-2>와 같은 전문건설업체 간 공동도급임. 전문건설업체 간의 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 2개 이상의 전문건설업체가 보유하고 있는 업종으로 구성된 종합공사를 공동으로 도급받는 유형임. 예를 들면 토공과 포장업종을 가진 전문건설업체와 철근·콘크리트업종을 보유한 다른 전문건설업체가 공동수급체를 구성하여 종합공사를 도급받을 수 있음.

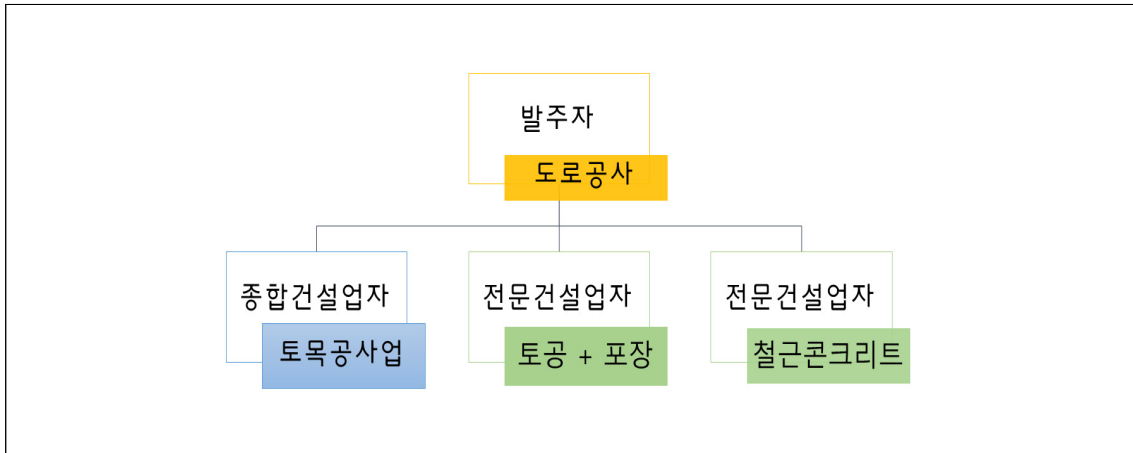


<그림 2-2> 전문건설업자 간 공동도급 방식

자료: 대한건설정책연구원, 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, p.36.

- 세 번째는 <그림 2-3>과 같은 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급임. 종합건설업체와 전문건설업체 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 건설업체가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로, 종합업종을 등록한 건설업체가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 유형임. 주계약자공동도급 방식으로 알려져 있음. 세 번째에 해당하는 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급은 건설생산체계 개편 이전에도 이미 사용되고 있던 유형으로서 새로운 방식은 아님.

- 현재 시점에서 활발하게 활용되는 방식은 <그림 2-1>과 같은 전문건설업체의 단독도급임. 그런데 현실에서는 <그림 2-1>과 같이 도로공사를 구성하는 전문공사를 토공, 포장, 철근콘크리트업종의 범위 안에서 1개 내지 3개로 단순하게 정하지 않고 대여섯 개의 업종을 요구하는 경우도 적지 않음. 전문건설업체에게 요구하는 과도한 전문업종 보유 부담은 전문건설업체가 종합공사를 도급받는 데 큰 장애로 작용하고 있음.



<그림 2-3> 종합건설업자와 전문건설업자 간 공동도급 방식

- <그림 2-2>와 같은 방식의 공동도급은 2024년부터 시행될 계획으로 있어 현재는 활용하지 못하고 있음. 한두 개의 전문건설업종을 보유하고 있는 보통의 전문건설업체에게는 기회의 손실이 크다고 볼 수 있음.
- 다음 장에서는 상호 개방된 건설공사를 대상으로 전문건설업체의 종합공사 수주와 종합건설업체의 전문공사 수주에서 나타나고 있는 불균형 현상을 살펴봄.

Ⅲ. 종합 및 전문건설업 간 상호개방 및 교차수주 현황 분석

- 건설생산체제 개편 당시 정부와 건설업계는 종합건설업체와 전문건설업체가 막혀있던 시장에 자유롭게 진출하게 되면, 발주자는 종합건설업체와 전문건설업체 중에서 자신의 건설공사를 가장 잘 시공할 것으로 보이는 건설업체를 선택할 것으로 보았음. 이러한 건설업체 선정 과정을 통하여 건설산업의 시장기능을 강화하여 시설물의 품질을 높이는 한편 종합건설업체와 전문건설업체 간의 시장 분점을 통해 건설산업의 경쟁력을 높이는 효과를 기대한 것으로 볼 수 있음.
- 그런데 건설생산체제 개편 이후에 나타나고 있는 상황을 보면 그러한 기대는 이상에 불과했다고 볼 수 있음. 특히 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 불균형 현상을 보면 새로운 건설생산체제 설계 당시의 현실 인식에 한계가 있었다는 것을 알 수 있음.
- 종합건설업체는 건설산업기본법령에서 정해놓은 종합건설업종의 업무영역이 넓고 등록 기준이 전문건설업종에 비해 더 높기 때문에 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사 입찰에 참여할 수 있음. 종합건설업종은 기술인력 5명~6명(건축 5명, 토목·조경 6명), 법인 기준 자본금 3.5억 원~5억 원(건축 3.5억 원, 토목·조경 5억 원)의 등록 요건을 갖추어야 하므로 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상에 불과한 대부분 전문건설업종의 등록요건보다 우위에 있음. 예를 들면 토목공사업종을 등록한 종합건설업체는 토목공사의 범주에 포함되는 토공사와 같은 전문공사 입찰에 별다른 추가적인 노력 없이 참여할 수 있음. 종합건설업종은 만능열쇠와 같아서 종합건설업체가 전문공사 입찰에 참여하는 데 제한이 없다고 볼 수 있음.
- 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참가하기 위해서는 종합공사를 구성한다고 인정하는 여러 가지 전문건설업종을 보유할 것을 요구받고 있음. 1개 또는 2개 정도의 전문건설업종을 보유한 대부분의 전문건설업체는 입찰을 위해 요구되는 전문건설업종을 추가로 등록하기는 어려움. 전문업종을 추가 등록하려면 기술인력과 자본금을 늘려야하기 때문임. 낙찰 여부가 불확실한 종합공사를 위해서 큰 비용을 들여 자본금과 기술자를 늘릴 전문

건설업체는 많지 않을 것임. 결과적으로 종합건설업체는 전문공사 입찰에 사실상 제한이 없고 전문건설업체는 종합공사 입찰에 참여하기 어려운 불공정 경쟁이 발생하게 된 것임.

- 아래 <표 3-1>은 2021년 한 해 동안 발주된 건설공사 중 종합건설업체와 전문건설업체 간 교차수주가 허용된 건설공사와 수주 현황을 나타낸 것임. 종합 및 전문건설업 간에 교차수주가 허용되었다는 것은 종합공사에 대하여 종합건설업체는 물론 전문건설업체도 입찰에 참여할 수 있으며, 전문공사에 대하여 전문건설업체는 물론 종합건설업체도 입찰에 참여할 수 있도록 허용했다는 것을 의미함.

<표 3-1> 상호시장 허용 건설공사 수주 현황(2021년)

(단위: 건, 십억, %)

발주				수주					
공사 유형	분야	건수(a)	금액(c)	수주 업체	분야	건수기준		금액기준	
						건수(b)	비율(b/a)	금액(d)	비율(d/c)
종합공사	토목	5,021	3,746.1	전문업체	토목	425	8.5	194.6	5.2
	건축	2,685	1,956.5		건축	60	2.2	19.4	1.0
	조경	954	484.5		조경	161	16.9	64.5	13.3
	소계	8,660	6,187.1		소계	646	7.5	278.5	4.5
전문공사	토목	5,477	2,011.5	종합업체	토목	1,401	25.6	369.1	18.3
	건축	3,582	1,467.6		건축	1,477	41.2	522.4	35.6
	조경	944	338.7		조경	203	21.5	77.4	22.8
	소계	10,003	3,821.8		소계	3,081	30.8	968.9	25.4
합계		18,663	10,008.9	합계		3,727	20.0	1,247.3	12.5

자료: 대한전문건설협회, 내부자료

- 건설생산체계 개편 시 전문건설업계 일각에서 종합업체와 전문업체가 동일한 건설공사를 두고 경쟁하면 전문건설업체에 비하여 업무범위가 넓고 기업규모가 큰 종합건설업체에게 유리한 결과가 나올 것이라고 우려했던 바와 같이 종합건설업체가 유리한 실적을 내고 있음.

- 먼저 전문건설업체가 종합공사를 수주한 현황을 살펴봄. 건설생산체계 개편에 따라 2021년에 종합건설업체는 물론 전문건설업체에게까지 개방한 종합공사는 8,660건에 6조1871억 원 상당임. 그 중에서 전문건설업체가 수주한 종합공사 건수는 646건으로 종합 및 전문건설업체 모두에게 개방된 종합공사의 7.5%에 해당함.
 - 분야별로 살펴보면, 토목분야는 5,021건 중에서 전문건설업체가 425건을 수주했는데 개방된 토목분야 종합공사의 8.5%에 해당함. 건축분야는 2,685건 중에서 전문건설업체가 60건을 수주했는데 개방된 건축분야 종합공사의 2.2%에 해당함. 조경분야는 954건 중 전문건설업체가 161건을 수주했는데 개방된 조경분야 종합공사의 16.9%에 해당함. 분야별로 전문건설업체가 종합공사를 수주한 결과를 보면 조경분야, 토목분야, 건축분야의 순서로 나온 실적을 내었음.
 - 이러한 결과를 두고 전문건설업체가 종합건설업체와의 경쟁에서 조경, 토목, 건축의 순서로 경쟁력을 가진다고 볼 수 있다는 것은 아님. 조경공사를 구성하는 전문건설업종은 조경시설물공사업과 조경식재공사업 2개이며, 조경공사를 담당하는 종합건설업의 업종은 조경공사업임. 전문건설업체는 조경시설물공사업과 조경식재공사업의 2개 업종을 보유하면 조경공사 입찰에 참여하는데 무리가 없음. 토목이 건축보다 앞서는 이유도 토목공사를 구성하는 전문건설업종의 수가 건축공사를 구성하는 전문건설업종의 수보다 상대적으로 적기 때문인 것으로 보임. 즉 발주기관이 종합공사를 구성한다고 판단한 전문건설업종의 수에 따라 전문건설업체가 종합공사를 수주할 가능성에 차이가 발생한다고 볼 수 있음.
- 다음은 종합건설업체가 전문공사를 수주한 현황을 살펴봄. 건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체는 물론 종합건설업체에게까지 개방된 전문공사는 10,003건에 3조 8,218억 원 상당임. 그 중에서 종합건설업체가 수주한 건수는 3,081건으로 전문 및 종합건설업체 모두에게 개방된 전문공사의 30.8%에 해당함.
 - 분야별로 살펴보면 토목분야는 5,477건 중에서 종합건설업체가 1,401건을 수주했는데 개방된 토목분야 전문공사의 25.6%에 해당함. 건축분야는 3,582건 중에서 종합건설업체가 1,477건을 수주했는데 개방된 건축분야 전문공사의 41.2%에 해당함. 조경분야는 944건 중에서 종합건설업체가 203건을 수주했는데 개방된 조경분야 전문공사의 21.5%에 해당함.
 - 종합건설업체는 건축, 토목, 조경공사업의 순으로 전문공사를 더 많이 수주하였다. 이러한 순서는 전문건설업체가 종합공사를 수주하는데 어려움을 겪는 공사 분야의 순서와 동일함.

- 전문건설업체가 종합공사를 수주한 현황과 종합건설업체가 전문공사를 수주한 현황을 비교함.
- 건수 기준으로 볼 때, 개방된 종합공사 중 전문건설업체가 수주한 비율은 7.5% 이고, 개방된 전문공사 중 종합건설업체가 수주한 비율은 30.8%로, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율에 비해 4.1배 더 높은 것으로 나타났음.
 - 분야별로 보자면, 토목분야의 경우 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(8.5%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(25.6%)이 3.0배 더 높음. 건축분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(2.2%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(41.2%)이 18.7배 더 높음. 조경분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(16.9%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(21.5%)이 1.3배 더 높음.
- 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 더 많은데, 격차가 큰 분야부터 살펴보면 건축분야에서 18.7배, 토목분야에서 3.0배, 조경분야에서 1.3배 더 높은 것으로 나타났음. 토목분야의 경우도 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 3배 더 높아 불균형의 정도가 작지 않지만, 건축분야의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 18.7배 더 높아 편중이 극심함. 그나마 조경분야에서 나타나는 1.3배의 격차는 양호해 보일 정도임. 토목분야와 건축분야에서 나타나는 기형적인 종합건설업체의 전문공사 수주 편중 현상은 시정되어야 할 것임. 다음 장에서는 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안을 살펴봄.

IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

- 전문건설업체가 종합공사를 수주한 현황과 종합건설업체가 전문공사를 수주한 현황을 비교해 보면(〈표 3-1〉 참고), 전문건설업체의 열세가 확연함. 어느 정도 납득할 수 있는 합리적 차이가 아니라, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 4.1배 더 많을 정도로 현격한 차이가 남. 특히 건축 분야에 속하는 건설공사의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 18.7배나 더 많음.
- 종합건설업과 전문건설업 간의 상호시장 개방을 통한 미래지향적 건설산업 생태계 조성이라는 생산체제 개편의 정신을 살리기 위해서는 종합건설업과 전문건설업의 균형적 발전을 위한 노력이 필요함. 그렇지 않으면 종합건설업체의 일방적 우위 현상이 더욱 심화되면서 전문건설업은 황폐화되고 종합건설업과 전문건설업이라는 이원적 시스템을 구비한 취지도 무색해질 것임. 종합건설업이 전문건설업에 비해 유리하다는 인식이 일반화되면 전문건설업을 선택하는 경우는 찾기 어렵게 될 것임. 종합건설업체가 건설기업의 많은 부분을 차지하면 건설현장 일선에서 직접 시공할 수 있는 기술과 자원을 갖춘 전문건설업체가 부족해져 건설산업 발전에 심각한 위협이 될 것임.
 - 건설생산체제 개편으로 인해 종합건설업과 전문건설업 사이에 심각한 불균형이 발생하고 한국 건설산업의 미래가 위협받는 지금과 같은 상황에서, 전문건설업체가 종합공사 수주를 늘려 종합건설업과 전문건설업의 균형적 발전을 이룰 수 있는 방안을 적극적으로 강구해야 함. 아래에서 4가지 방안을 제시함.

1. 종합공사 입찰 시 요구하는 전문업종의 수를 적정화

- 전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 해당 종합공사를 구성한다고 판단하는 전문건설업종의 수를 적정화해야 함.

- 종래의 사례를 보면 종합공사 입찰에 참여하려는 전문건설업체에게 과도한 수의 전문건설업종을 요구하는 경우가 많음.
 - 하나의 종합공사에서 10개 이상의 전문건설업종을 보유할 것을 요구하는 경우도 있음. 발주기관이 종합공사를 발주할 때 해당 공사를 대표하는 전문건설업종 외에 보조적이거나 부대공사에 해당하는 전문건설업종까지 건설업 등록을 요구하기 때문임.
- 종합공사 입찰에 참여하려는 전문건설업체에게 불필요하게 과도한 전문건설업종 등록을 요구할 경우 해당 공사의 입찰에 참여할 수 있는 전문건설업체가 소수이거나 존재하지 않을 수도 있음. 결과적으로 종합공사를 전문건설업체에게 개방한다는 것은 형식에 불과할 뿐이고 사실상 전문건설업체의 종합공사 수주를 저해하고 있음.
- 정부는 건설공사 시공자격 등을 판단하기 위하여 종합공사를 전문건설업체에게 그리고 전문공사를 종합건설업체에게 개방하는데 필요한 일정한 기준을 마련해 놓았음. 건설공사 발주 세부기준이 바로 그것인데, 국토교통부장관은 건설산업기본법 시행규칙 제13조의4 제2항에 따라 건설공사의 시공자격 판단을 위한 세부기준을 정하여 고시해야 함. 현재의 건설공사 발주 세부기준은 2020년 12월 28일자(국토교통부 고시 제2020-1120호)로 제정되어 2021년 1월부터 시행되고 있던 것을 2021년 4월 15일자(국토교통부 고시 제2021-324호)⁷⁾, 2021년 11월 12일자(국토교통부 고시 제2021-1231호)⁸⁾ 개정하는데 이어 2022년 6월 10일자(국토교통부 고시 제2022-325호)로 개정된 것임.

- 7) 건설산업의 업역규제 폐지 시행(2021.1.1.) 경과를 분석한 결과 영세 전문건설사업자의 수주가 저하되고, 이와 같은 현상이 지속될 가능성이 있어 영세 건설사업자 보호를 위해 건설공사 발주방식을 개선하고, 발주자의 부담으로 작용되고 있는 등록기준 확인에 관한 사항에 대하여 간소화 방안을 마련하고자 개정된 것으로 주요내용은 다음과 같다. ① 입찰공고 시 주된 공사가 아닌 부대공사는 기재하지 않도록 명확히 함(제8조제2항 및 제9조제2항). ② 영세 건설사업자 보호를 위해 소규모 공사 발주 시 종전 공사와의 유사성 등을 검토하여 공사 구분을 유지하는 것을 고려하도록 하고, 관급자재 비중이 높아 사실상 2억 원 미만인 전문공사에 대해서는 해당 공사를 등록한 경우만 입찰을 허용하는 것을 고려하도록 함(제8조제3항 및 제4항 신설). ③ 전문건설사업자가 종합공사에 참여하는 경우 발주자의 종합건설업 자본금 충족여부 확인 부담을 경감하기 위해 전문건설사업자가 보유한 업종의 등록기준 자본금 합이 종합건설업의 자본금 기준 이상인 경우에는 관련 협회의 확인서로 자본금을 확인할 수 있도록 하고, 재무관리상태진단보고서의 유효기간을 진단기준일로부터 1년으로 명확히 함(제11조제3항 및 별표 2).
- 8) 주요 개정내용은 다음과 같다. ① 건설공사 발주 시 공사유형(신설 또는 유지보수)을 구분하고, 이를 입찰공고문에 기재(제2조제3호·제4호 및 제4조의2 신설). ② 상대시장에 진출하는 건설사업자에 대하여 주력분야를 요구할 수 없도록 함(제8조의2제1항 신설). ③ 전문공사 발주 시 발주자 재량으로 주력분야를 요구할 수 있도록 함(제8조의2제2항 신설). ④ 지반조성·포장공사 또는 조경식재·시설물공사 내용에 대한 공사 발주 시 종전 공사와의 유사성 등을 검토하여 공사 구분을 유지하는 것을 고려하도록 함(제8조의2제5항 신설).

- 먼저 발주자는 건설공사의 세부내역을 검토하여 주된 공사와 부대공사를 결정하고 해당 공사의 종합적인 계획·관리·조정 필요성 여부에 따라 종합공사와 전문공사로 구분해야 함.(건설공사 발주 세부기준 제4조) 그리고 발주자는 부대공사 여부에 관한 판단을 한 이후 발주방식을 정해야 함.9)
- 건설공사 발주방식은 건설공사 발주 세부기준 제8조에 규정되어 있는데, 발주자는 건설공사를 발주함에 있어 건설공사 발주 세부기준 제6조(종합공사의 시공자격) 및 제7조(전문공사의 시공자격)에 따라 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 허용해야 하며, 시공자격을 갖춘 건설사업자의 입찰참가를 제한하려는 경우 그 사유를 입찰공고문에 기재해야 함.(건설공사 발주 세부기준 제8조 제1항).

- <표 4-1>은 종합공사 중 상호시장 진출을 허용한 경우의 입찰공고 사례임. 종합업종은 토목공사업, 전문업종은 지반조성·포장공사업과 철근콘크리트공사업을 주공종으로 보았음. 공사구성은 금액기준으로 지반조성·포장공사업이 79.6%, 철근콘크리트공사업이 20.4%로 되어 있음. 공사구분에서는 본 공사를 종합공사로 기재하고 건설업역 규제 폐지에 따른 상호시장 진출 허용공사임을 알리고 있음. 따라서 토목공사업을 등록한 종합건설업체나 지반조성·포장공사업과 철근콘크리트공사업을 보유한 전문건설업체가 모두 입찰에 참여할 수 있음.
- <표 4-2>는 종합공사 중 상호시장 진출을 허용하지 않는 경우의 입찰공고 사례임. 공사내용을 보면 주공종을 건축공사업으로 나타내었음. 공사구분에서 해당 공사를 종합공사로 표기하고 종합·전문 간 상호시장 진출을 허용하지 않은 사유로 “내진, 연약지반 등의 조건 및 다수의 공종이 포함된 종합공사로서 현장여건 상 공정계획, 시공방법 등 종합적이고 지속적인 종합건설업의 관리·계획·조정이 필요함”으로 제시하였음.

9) 부대공사를 판단하는 기준은 건설공사 발주 세부기준 제5조에 규정되어 있다. 먼저 건설산업기본법 제16조 제2항 및 시행령 제21조 제1항에 따른 부대공사의 범위를 판단하는 첫 번째 기준은 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사이다. 이에 따라 부대공사로 인정되는 기준으로는 주된 공사와 부대공사의 공사 종류 간에 종속성 및 연계성이 인정되어야 하며, 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 않아야 한다. 부대공사 여부를 판단할 때 발주자는 ① 공사의 전·후 시공과정 상 주된 공사에 수반되는 공사인지, ② 전체 공사 중 주된 공사의 규모를 초과하지 않는지, ③ 공사구간·기간·시기, 연약지반 등 특수여건, 공정 전반에 대한 종합적인 계획·관리·조정 필요성 등 현지 여건을 고려하여야 한다. 부대공사의 범위를 판단하는 두 번째 기준은 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억 원 미만이고 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 2분의 1이상인 경우 그 나머지 부분의 공사이다.

〈표 4-1〉 종합공사 중 상호시장 진출을 허용한 입찰공고 사례

항 목	내 용					
공고번호	조달청시설공고 제20220232217-00호					
수요기관	환경부 낙동강유역환경청					
공 사 명	반변천 신석지구 하천환경정비사업					
공사현장	경상북도 안동시 용상동 동천보 - 송천동 포진교					
공사기간	착공일로부터 1,440일					
공사내용	제방정비공, 하도정비공, 자전거교량공, 하천환경정비공 등					
추정금액	14,210,233,000원 【(추정가격) 11,806,454,546원 + (부가가치세) 1,180,645,454원 + (도급자설치관급금액) 1,223,133,000원】 ※ 관급자설치관급액: 2,583,467,000원					
공사구분	- 본 공사는 '종합공사'입니다. - 본 공사는 건설업역 규제 폐지에 따른 상호시장 진출 허용공사입니다.					
업종별 금액(추정가격 +부가가치세)	종합업종	전문업종	추정금액		추정금액+부가세	
			금액	비율	금액	비율
	토목공사업	지반조성·포장공사업	11,310,132,000	79.6%	10,966,317,000	84.4%
		철근·콘크리트공사업	2,900,101,000	20.4%	2,020,783,000	15.6%
		합계	14,210,233,000	100.0%	12,987,100,000	100.0%
종합심사낙찰 심사대상업종	토목공사업(100%) 또는 지반조성·포장공사업(79.6%)과 철근·콘크리트공사업(20.4%)					
입찰참가자격	"토목(또는 토목건축)공사업 등록업체"와 "지반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업 등록업체" 중 하나의 자격을 충족					

자료: 조달청, 입찰공고자료

〈표 4-2〉 종합공사 중 상호시장 진출을 허용하지 않는 입찰공고 사례

항 목	내 용
공고번호	대전지방조달청시설공고 제20220310711-00호
수요기관	충청남도 개발공사
공 사 명	내포지식산업센터 건립사업 건축공사
공사현장	충청남도 홍성군 홍북읍 신경리 1665번지
공사기간	착공일로부터 547일
공사내용	- 주 공 종: 건축공사업 - 공사범위: 연면적 12,307㎡, 지하 1층/지상5층 신축 1식(토목, 조경, 기계 포함)
추정금액	15,632,152,000원 【(추정가격) 11,945,976,364원 + (부가가치세) 1,194,597,636원 + (도급자설치관급금액) 2,491,578,000원】 ※ 관급자설치관급액: 2,743,075,000원
업종별 금액(추정가격 +부가가치세) 및 비율	- 업종: 건축공사업 - 추정금액(비율): 15,632,152,000원 (100%) - 추정가격+부가가치세(비율): 13,140,574,000원 (100%)
적격심사 평가대상업종 및 평가비율	- 건축공사업 100.00%
공사구분	- 본 공사는 '종합공사'입니다. - 본 공사는 "내진, 연약지반 등의 조건 및 다수의 공종이 포함된 종합공사로서 현장 여건 상 공정계획, 시공방법 등 종합적이고 지속적인 종합건설업의 관리·계획·조정이 필요함"에 따라 건설업역 규제 폐지에 따른 종합·전문 간 상호시장 진출을 허용하지 않습니다.
입찰참가자격	건축(또는 토목건축)공사업을 등록한 자

자료: 조달청, 입찰공고자료

- 이상의 고찰을 통해 원칙적으로 모든 건설공사는 종합건설업체와 전문건설업체에게 개방해야 하며, 종합건설업자로만 제한하거나 전문건설업자로만 제한하는 것이 예외라는 것을 알 수 있음.
- 발주자는 종합공사를 발주하려는 경우 해당 공사의 주된 공사를 구성하는 업종 및 구성 비율을 입찰공고문에 기재해야 하며, 부대공사에 대하여는 기재하지 않음.(건설공사 발주 세부기준 제8조 제2항)¹⁰⁾
 - 부대공사는 입찰공고문에 기재하지 않아야 한다는 점이 중요함.
 - 부대공사까지 주된 공사로 판단하여 주된 공사의 전문건설업종을 늘리고 전문건설업체에게 과도한 업종을 보유할 것을 요구하는 발주기관 편의적 행태는 시정되어야 함.
- <표 4-3>은 전문건설업체가 보유하고 있는 전문건설업종 현황을 2021년 12월 기준(대업종화 이전)과 2022년 2월 기준(대업종화 이후)으로 구분하여 나타낸 것임.

<표 4-3> 전문건설업체의 업종 보유 현황

(단위: 개, %)

업종 수	2021.12월(대업종화 이전)		2022.02월(대업종화 이후)	
	업체	구성비	업체	구성비
1개	31,993	63.86	35,260	69.81
2개	13,031	26.01	10,611	21.01
3개	3,320	6.63	3,353	6.64
4개	1,141	2.28	958	1.90
5개	358	0.72	229	0.46
6개	147	0.30	66	0.13
7개	53	0.11	21	0.05
8개	34	0.07	5	0.01
9개	12	0.03	5	0.01
10개	2	0.01	0	
11개 이상	8	0.02	0	
합계	50,099	100.00	50,508	100.0

자료: 대한전문건설협회, 내부자료

10) 시설물유지관리공사를 발주할 때에도 발주자는 전문공사를 시공하는 업종이 2개 이상 복합된 시설물유지관리공사를 발주하려는 경우에 종합적인 계획·관리·조정 필요성 여부에 따라 종합공사 또는 전문공사로 구분하여 발주해야 하며, 해당 공사의 주된 공사를 구성하는 업종 및 구성 비율을 입찰공고문에 기재해야 하고, 부대공사에 대하여는 기재하지 않는다.(건설공사 발주 세부기준 제9조 제2항)

- <표 4-3>의 전문건설업체의 전문건설업종 보유 실태에 비추어 볼 때, 종합공사를 구성하는 전문공사의 업종 수를 과도하게 지정할 경우 실제 입찰참여 가능한 전문건설업체는 소수에 그칠 수 있음. 그리고 2022년 이후 전문건설업종의 대업종화 시행되었기 때문에 대업종화 이후 전문건설업체가 보유하고 있는 전문업종의 수에 얼마나 변화가 있는지도 살펴볼 수 있음.
 - 2021년 12월 기준으로 전체 전문건설업체 50,099개 중에서 전문건설업종 1개를 보유한 전문건설업체가 31,993개로 63.86%를 차지하며, 전문건설업종 2개를 보유한 전문건설업체가 13,031개로 26.01%를 차지하고 있음. 1개 또는 2개의 전문건설업종을 등록한 경우가 89.87%에 이룸. 3개 이상의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체는 5,075개로 전체 전문건설업체에서 차지하는 비중은 10.13%이며, 6개 이상의 전문건설업종을 보유한 전문건설업체는 256개로 0.51%에 불과함. 11개 이상의 전문업종을 보유한 전문건설업체는 8개(0.02%)로 나타났음.
 - 2022년 2월 기준으로 전체 전문건설업체 50,508개 중에서 전문건설업종 1개를 보유한 전문건설업체가 35,260개로 69.81%의 구성비를 보이고 있음. 2021년 12월 기준 보다 5.95% 증가하였음. 2개의 전문건설업종을 보유한 전문건설업체는 10,611개로 21.01%로 2021년 12월 기준보다 5.00% 감소하였음. 1개 또는 2개의 전문건설업종을 등록한 경우가 90.82%임. 2021년 12월 기준 89.9%보다 0.95% 증가하였음. 2022년부터 시행된 대업종화에도 불구하고 2개 이하의 전문업종을 보유한 전문건설업체의 비율 변화가 미미하다는 것을 알 수 있음. 3개 이상의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체는 4,637개로 전체 전문건설업체에서 차지하는 비중은 9.18%이며, 2021년 12월 기준 10.13%보다 0.95% 감소하였음. 3개 이상 전문업종을 보유한 전문건설업체의 비율 역시 대업종화의 영향이 크지 않은 것으로 나타났음. 6개 이상의 전문건설업종을 보유한 전문건설업체는 97개로 0.20%로 나타나 2021년 12월 기준 0.51%보다 0.31% 감소하였음. 10개 이상의 전문업종을 보유한 업체는 전무함. 가장 많은 업종을 보유한 전문업종의 수는 9개로서 5개(0.01%)의 전문건설업체가 있는 것으로 나타났음.
- <표 4-4>는 2021년 한 해 동안 종합건설업체와 전문건설업체의 상호시장 진출을 허용한 종합공사에서 요구했던 전문업종의 수를 나타낸 것임.
- 토목공사의 경우 1개 업종을 요구한 경우 0.8%, 2개 업종을 요구한 경우 43.7%로서, 2개 업종까지 요구한 경우는 44.5%임. 3개 이상 업종을 요구한 경우는 45.5%임.
 - 건축공사의 경우 1개 업종을 요구한 경우 1.5%, 2개 업종을 요구한 경우 13.5%임. 2개 업종까지 요구한 경우는 15.0%이며, 3개 이상의 업종을 요구한 경우는 85.0%임.

- 전체 전문건설업체 중에서 90% 이르는 기업이 2개 이내의 업종을 보유한 현실에 비추어 보면 과도한 업종을 요구하고 있는 실정임. 특히 건축공사의 경우에는 2개 이내의 전문업종으로 구성된 경우가 15.0%에 불과한 반면, 6개 이상의 전문업종을 요구한 경우가 24.9%로 나타나 심각한 상황임.

〈표 4-4〉 상호시장 진출허용 종합공사 요구 전문업종 수(2021년)

(단위: 개, %)

종합공사 유형		전문업종 수						
		합계	1	2	3	4	5	6 이상
토목	업체	5,018	39	2,192	1,924	649	152	62
	비율	100.0	0.8	43.7	38.3	12.9	3.0	1.2
건축	업체	2,659	39	360	688	523	387	662
	비율	100.0	1.5	13.5	25.9	19.7	14.6	24.9

자료: 대한전문건설협회, 내부자료

- 〈표 4-5〉는 2022년 대업종화 이후 발주된 상호개방 종합공사를 구성하는 전문업종의 수를 나타낸 것임.

〈표 4-5〉 상호시장 진출허용 종합공사 요구 전문업종 수(2022년 1-2월)

(단위: 개, %)

종합공사 유형		전문업종 수						
		합계	1	2	3	4	5	6 이상
토목	업체	344	12	214	106	8	3	1
	비율	100.0	3.5	62.2	30.8	2.3	0.9	0.3
건축	업체	139	3	19	34	31	23	29
	비율	100.0	2.2	13.7	24.5	22.3	16.5	20.9

자료: 대한전문건설협회, 내부자료

- 2022년 들어 전문업종의 대업종화가 이루어졌음에도 불구하고 종합공사를 구성하는 전문업종의 수에 큰 변화는 일어나지 않았음.
 - 토목공사에서 2개의 전문업종으로 구성된 종합공사의 비율이 62.2%로 2021년의 43.7%보다 18.5% 증가한 것으로 나타나기는 하였으나, 그 외의 의미 있는 변화는 찾아보기 어려움. 토목공사에서 3개 이상의 전문업종을 요구하는 비율이 34.3%로 여전히 높게 나타났음.

- 건축공사에서는 2개 업종 이하의 전문업종을 요구하는 비율이 15.9%에 불과하여 2021년의 15.0%보다 0.9% 높아졌을 뿐이며, 3개 이상의 전문업종을 요구하는 비율은 84.1%로 2021년의 85.0%와 별 차이가 없음.
 - 대업종화가 이루어지면 전문건설업체에게 크게 유리하게 될 것이라는 일부의 전망은 현실화되지 않았고 종합공사 입찰에 참여하는 전문업체의 어려움은 여전한 것으로 나타났다.
- 종합건설업체와 전문건설업체 모두에게 개방된 종합공사 해당 건설공사를 구성하는 전문공사를 과도하게 세분화하여 많은 전문업종을 보유할 것을 요구한 경우를 살펴봄. <표 4-6>은 건축공사의 사례를 정리한 것임. <표 4-6>에 제시된 사례에서는 10개가 넘는 전문건설업종을 보유할 것을 요구하는 경우도 있음. 이처럼 종합공사를 구성하는 전문공사의 종류를 많이 제시하면 하나의 전문건설업체가 모든 업종을 갖추기 어려워서 해당 종합공사 입찰에 참여하는 것에 어려움을 겪을 수밖에 없음. 반면 종합건설업체는 전문공사를 수주하는데 필요한 업종이나 등록요건 상의 문제가 없기 때문에 전문공사 입찰참여가 용이함.
- <표 4-6>에서 제시된 대부분의 건축공사 입찰에 참여한 전문건설업체의 수를 종합건설업체의 수와 비교하면 미미한 수준임. 예를 들어 종암 2리 마을만들기 사업의 입찰에 참여한 종합건설업체의 수는 183개이지만 전문건설업체의 수는 1개에 불과함. 향동 복합행정센터 신축공사 입찰에 참여한 종합건설업체의 수는 176개이지만 전문건설업체의 수는 4개임. 그 이유는 간단한데, 종암2리 마을만들기사업에서 요구하는 전문건설업종의 수는 13개이며, 향동 복합행정센터 신축공사에서 요구하는 전문건설업종의 수는 14개나 되기 때문임. 이 정도로 많은 전문건설업종을 등록한 전문건설업체는 찾기 어려움. 발주기관이 현실을 고려하였는지 의문임.
- <표 4-7>은 <표 4-6>의 사례 중 세 번째에 해당하는 향동 복합행정센터 신축공사를 구성하는 대업종화 이전의 전문업종 14개를 2022년 대업종화 이후의 업종으로 재구성하여, 대업종화 이전과 이후의 전문업종 수의 변화를 살펴본 것임.
- 대업종화 이전 14개의 전문업종이 대업종화 이후 9개로 감소하는 변화가 나타났지만 9개의 전문업종 역시 매우 많은 숫자임. <표 4-3>에서 2022년 2월 기준 전문업종 보유 현황을 보면, 전체 50,508개의 전문업체 중 9개의 전문업종을 등록한 경우는 전국에서 5개 업체에 불과하다는 점에서, 대업종화 이후에도 건축공사에서 9개의 전문건설업종 보유를 요구하는 것은 무리하다는 것을 알 수 있음.

〈표 4-6〉 건축공사의 전문건설업종 요구 현황

공사	전문업종 요구현황		참여업체	
	개수	업종	전문업체	종합업체
장애인 복지시설 건립사업 (리모델링)	7	실내건축 금속구조물·창호·온실 습식·방수 석공 비계구조 기계설비 시설물유지관리	25	414
다문화 세계시민 교육센터 설립 공사	6	실내건축 금속구조물·창호·온실 습식·방수 석공 철근·콘크리트 비계·구조물·체	0	243
항동 복합행정센터 신축공사	14	토공 포장 보링·그라우팅 실내건축 금속구조물·창호·온실 지붕판금·건축물조립 도장 습식·방수 석공 조경식재 철근·콘크리트 비계·구조물해체 강구조물 승강기	4	176
이월 다목적 체육관 건립사업	11	토공 실내건축 금속구조물·창호·온실 지붕판금·건축물조립 도장 습식·방수 석공 철근·콘크리트 비계·구조물해체 철강재 기계설비	5	238
종암2리 마을만들기사업	13	토공 포장 실내건축 도장 습식·방수 석공 금속구조물·창호·온실 지붕판금·건축물조립 비계·구조물해체 상·하수도 철근·콘크리트 기계설비 가스	1	183

자료: 대한건설정책연구원, 건설산업 혁신을 위한 중소기업업 발전 정책토론회 발표자료, p.53.

〈표 4-7〉 건축공사의 전문건설업종 요구 대업종화 전후 비교

공사	대업종화 이전 전문업종	대업종화 이후 전문업종
항동 복합행정센터 신축공사	토공	지반조성·포장
	포장	
	보링·그라우팅	
	실내건축	실내건축
	금속구조물·창호·온실	금속창호·지붕·건축물조립
	지붕판금·건축물조립	
	도장	도장·습식·방수·석공
	습식·방수	
	석공	
	조경식재	조경식재·시설물
	철근·콘크리트	철근·콘크리트
	비계·구조물해체	구조물해체·비계
	강구조물	철강구조물
	승강기	승강기·삭도

○ 〈표 4-8〉은 전문건설업체와 종합건설업체 모두에게 개방된 토목공사를 구성하는 전문건설업종을 나타낸 것임.

- 토목공사에서는 건축공사에 비해 요구하는 전문업종의 수가 상대적으로 적음. 〈표 4-8〉의 사례에서는 대업종화 이전 기준으로 5개 또는 6개의 업종을 요구하는 경우가 대부분임. 그렇지만 10개가 넘는 전문업종을 요구한 경우도 있는 건축공사에 비해서는 상대적으로 적은 대여섯 개라고 하더라도, 그 정도의 전문업종을 보유하고 있는 전문건설업체는 역시 소수에 불과함.
- 〈표 4-8〉의 사례에서 제시된 대부분의 토목공사에서 입찰에 참여한 전문건설업체의 수는 한 사례(대부황금로 확포장공사)를 제외하고는 10개 미만에 불과함. 반면 같은 건설공사 입찰에 참여한 종합건설업체는 수십 개에서 수백 개까지 이르고 있어 전문건설업체 참여 숫자와 차이가 현격함.
- 특히 사례 중에서 세 번째에 해당하는 아암대로 - KT송도지사 간 도로개설공사의 경우에는 입찰에 참여한 전문건설업체가 1개에 불과하며, 원동 도시계획도로 개설공사의 경우에는 입찰에 참여한 전문건설업체가 전무함.
- 살펴본 대부분의 사례에서 입찰에 참여한 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수자가 이처럼 큰 차이를 나타내는 것은 제도적으로 문제가 있다는 증거로 볼 수 있음.

〈표 4-8〉 토목공사의 전문건설업종 요구 현황

공사	전문업종 요구현황		참여업체	
	개수	업종	전문업체	종합업체
대부황금로 확·포장공사	5	토공 포장 금속구조물·창호·온실 철근·콘크리트 상·하수도	12	361
중앙버스정류장 이전 공사	5	토공 포장 금속구조물·창호·온실 도장 상·하수도	4	52
아암대로-KT송도지사간 도로개설공사	6	토공 포장 금속구조물·창호·온실 조경식재 철근·콘크리트 상·하수도	1	64
매곡마을 안길 도시계획도로 개설공사	5	토공 포장 조경식재 철근·콘크리트 상·하수도	7	426
전라좌수영 진입도로 개설공사	5	토공 포장 금속구조물·창호·온실 철근·콘크리트 상·하수도	5	309
원동 도시계획도로 개설공사	5	토공 포장 금속구조물·창호·온실 석공 상·하수도	0	16

자료: 대한건설정책연구원, 건설산업 혁신을 위한 중소건설업 발전 정책토론회 발표자료, p.53.

- 〈표 4-9〉는 〈표 4-8〉의 사례 중 다섯 번째에 해당하는 전라좌수영 진입도로 개설공사를 구성하는 대업종화 이전의 전문업종이 2022년 대업종화 이후 어떻게 재구성되는지를 살펴본 것임. 대업종화 이전 5개의 전문업종이 4개로 감소하는 변화가 나타났지만, 종합공사를 구성하는 전문업종의 수에 큰 변화는 없다는 것을 알 수 있음.

〈표 4-9〉 토목공사의 전문건설업종 요구 대업종화 전후 비교

공사	대업종화 이전 업종	대업종화 이후 업종
전라좌수영 진입도로 개설공사	토공	지반조성·포장
	포장	
	금속구조물·창호·온실	금속창호·지붕·건축물조립
	철근·콘크리트	철근·콘크리트
	상·하수도	상·하수도

- 표 <4-10>은 미국 캘리포니아 주에서 발주한 도로확장 및 선형개량 공사 입찰에서 요구하는 건설업종을 살펴본 것임. 우리나라의 도로공사와 유사한 성격을 가진 공사로서 공사금액이 1억 2천만 달러임. <표 4-10>을 살펴보면, <표 4-6>과 <표 4-8>에서 제시된 사례의 건축공사 및 토목공사에서 요구하는 전문건설업종의 수가 얼마나 많은 것인지를 알 수 있음.

<표 4-10> 미국 캘리포니아 주의 건설공사 입찰 사례

항 목	내 용
공 사 명	Widen and Realign Roadway(도로확장 및 선형개량 공사)
공사금액	\$120,000,000
면허업종	Class A 또는 Class C-12

자료: 대한건설정책연구원, 건설산업 혁신을 위한 중소건설업 발전 정책토론회(2021) 발표자료, p.55.

- <표 4-10>의 도로확장 및 선형개량 공사에서 제시된 면허조건은 종합건설업체는 Class A를 보유할 것을, 그리고 전문건설업체는 Class C-12를 보유할 것을 요구하고 있음.
 - Class A 업종은 우리나라의 종합건설업 중 토목공사업과 유사함.
 - Class C는 전문건설업에 해당하는데, C-12는 'Earthwork and Paving' 업종으로 우리나라의 전문건설업종으로 보자면 '토공 및 포장'으로 볼 수 있음.
 - 1억 2천만 달러에 이르는 도로공사에서 요구하는 전문건설업종으로 C-12 하나의 업종을 보유할 것을 요건으로 하고 있는 점은 과도하게 많은 전문업종을 보유하고 있을 것을 요구하는 우리나라의 입찰관행에 주는 시사점이 큼.
- 건설생산체계 개편의 의미를 살려, 개방된 종합공사 입찰에 전문건설업체의 참여를 촉진하기 위해서는, 입찰공고에서 제시하는 종합공사를 구성하는 전문업종의 수를 적정화해야 함.
 - 종합공사를 구성하는 전문건설업종 중에서 공사금액이 많은 업종을 기준으로 적게는 주된 공종의 전문건설업종 1개나 2개, 많은 경우라도 3개 이내의 범위에서 전문건설업종을 요구하는 것이 바람직함.

2. 전문건설업체의 종합공사 등록기준 완화

- 개방된 종합공사에 참여하는 전문건설업체에게 종합건설업체에 준하는 등록기준을 요구하고 있는데, 전문건설업체가 갖추어야 할 등록기준을 현실에 맞게 완화해야 함. 종합건설업종의 등록기준은 업종에 따라 차이는 있지만 기술인력 5명(건축) 내지 6명(토목, 조경), 자본금은 법인 기준으로 3.5억 원(건축) 내지 5억 원(토목, 조경)이며, 전문건설업종의 등록기준은 대부분의 업종이 기술인력 2명, 자본금 1.5억 원임. 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여할 경우 종합건설업종에 준하는 등록기준을 갖추도록 요구하고 있어 전문건설업체에 부담으로 작용하고 있음.
- <표 4-11>은 종합공사를 시공하는 업종의 등록기준을 살펴본 것임. 종합건설업종은 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업 등 모두 5종으로 구성되어 있음.
 - 토목건축공사업은 기술인력이 11명, 법인 기준의 자본금이 8억 5천 만원이며, 산업·환경설비공사업은 기술인력이 12명, 법인 기준의 자본금이 8억 5천만 원으로 상당히 높은 수준의 등록요건을 요구함. 그렇지만 토목건축공사 및 환경·산업설비공사는 전문건설업체에게도 개방될 가능성이 낮아 종합건설업체와 전문건설업체가 직접 경쟁할 일이 많지 않은 공사로 볼 수 있음. 따라서 토목공사업, 건축공사업, 조경공사업의 등록기준에 초점을 맞추는 것이 현실적임. 토목공사업은 기술인력 6명, 법인 기준 자본금 5억이며, 건축공사업은 기술인력 5명, 법인 기준 자본금 3억 5천만 원이며, 조경공사업은 기술인력 6명, 법인 기준 자본금 5억 원임.

<표 4-11> 종합건설업 등록기준

연번	건설업종	기술능력	자본금	
1	토목공사업	6명 이상	법인	5억 원 이상
			개인	10억 원 이상
2	건축공사업	5명 이상	법인	3억 5천만 원 이상
			개인	7억 원 이상
3	토목건축공사업	11명 이상	법인	8억 5천만 원 이상
			개인	17억 원 이상
4	산업·환경설비공사업	12명 이상	법인	8억 5천만 원 이상
			개인	17억 원 이상
5	조경공사업	6명 이상	법인	5억 원 이상
			개인	10억 원 이상

- 종합건설업의 등록기준과 비교하여 전문건설업의 등록기준을 살펴봄. <표 4-12>는 전문 공사를 시공하는 업종의 등록기준을 정리한 것임.

<표 4-12> 전문건설업 등록기준

연번	건설업종	업무분야	기술능력	자본금	
1	지반조성·포장공사업	토공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		포장공사	3명 이상		
		보링·그라우팅·파일공사	2명 이상		
2	실내건축공사업	실내건축공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
3	금속창호·지붕건축물조립공사업	금속구조물·창호·온실공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		지붕판금·건축물조립공사	2명 이상		
4	도장·습식·방수·석공사업	도장공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		습식·방수공사	2명 이상		
		석공사	2명 이상		
5	조경식재·시설물공사업	조경식재공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		조경시설물공사	2명 이상		
6	철근·콘크리트공사업	철근·콘크리트공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
7	구조물해체·비계공사업	구조물해체·비계공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
8	상·하수도설비공사업	상하수도설비공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
9	철도·궤도공사업	철도·궤도공사	5명 이상	법인	1억 5천만 원 이상
				개인	3억 원 이상
10	철강구조물공사업	철강구조물공사	4명 이상	법인	1억 5천만 원 이상
				개인	3억 원 이상
11	수중·준설공사업	수중공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		준설공사	5명 이상		
12	승강기·삭도공사업	승강기설치공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		삭도설치공사	3명 이상		
13	기계가스설비공사업	기계설비공사	2명 이상	법인·개인	1억 5천만 원 이상
		가스시설공사(1종)	3명 이상		
14	가스난방공사업	가스시설공사(2종)	1명 이상	-	-
		가스시설공사(3종)	1명 이상		
		난방공사(1종)	2명 이상		
		난방공사(2종)	1명 이상		
		난방공사(3종)	1명 이상		
15	시설물유지관리업		4명 이상	법인·개인	2억 원 이상

- 기술인력은 지반조성·포장공사업 중 포장공사(3명), 철도·궤도공사업(5명), 철강구조물공사업(4명), 수중·준설공사업 중 준설공사(5명), 승강기·삭도공사업 중 삭도공사(3명), 기계가스설비공사업 중 가스설비공사 1종(3명), 시설물유지관리업(4명)을 제외한 나머지 전문건설업종은 최소 기술인력이 2명임.
 - 자본금의 경우에는 시설물유지관리업종(2억 원)을 제외하고는 모든 업종에서 법인 기준으로 1억 5천만 원임.
- <표 4-13>은 종합건설업 중 토목공사업, 건축공사업, 조경공사업의 등록기준과 전문건설업의 대다수 업종에 해당하는 등록기준(기술능력 2명, 자본금 1.5억)을 비교한 것임. 기술능력은 전문건설업에 비해 종합건설업이 2.5배에서 3배 더 많음. 자본금은 종합건설업이 전문건설업보다 2.3배에서 3.3배 더 많음.

<표 4-13> 종합건설업과 전문건설업 간 등록기준 비교

구분	종합건설업	전문건설업
기술능력	5 ~ 6명	2명
자본금	3.5억 ~ 5억	1.5억

- 전문건설업체는 종합공사 참여를 위해 자신이 보유하고 있는 인력과 자본금보다 더 높은 기준을 요구받고 있음. 이와 관련하여 건설공사 발주 세부기준은 발주자의 등록기준 확인 의무를 정해 놓았음. 발주자는 종합건설업자가 전문공사 입찰에 참여하였거나 전문건설업자가 종합공사 입찰에 참여하는 경우 건설산업기본법 제16조 제3항¹¹⁾ 및 건설산업기본법 시행규칙 제13조의4¹²⁾에 따라 입찰참가 등록마감일까지 해당 공사를 시공하는

- 11) 건설산업기본법 제16조(건설공사의 시공자격) ③ 제1항 제1호(2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 도급받는 경우), 제3호(전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2개 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정 관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동으로 도급받는 경우) 및 제4호(종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 제8조(건설업의 종류) 제2항에 따라 시공 가능한 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급받는 경우)에 따라 종합공사 또는 전문공사를 도급받아 시공하기 위해서는 도급계약을 체결하기 전(입찰계약의 경우에는 입찰참가 등록마감일까지를 말한다)에 해당 공사를 시공하는 업종의 등록기준을 갖추어야 하고, 이를 시공 중에는 유지하여야 한다.
- 12) 건설산업기본법 시행규칙 제13조의4(시공자격 판단을 위한 등록기준 확인 절차 등) ① 법 제16조제1항 제1호, 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 등록마감일까지를 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.

업종의 등록기준을 갖추고 이를 시공 중 유지하는 조건과 등록기준 구비에 관한 절차 및 방법을 입찰공고에 반영하고, 서류조사 및 현장조사 등을 통해 해당 건설업종의 등록 기준 충족여부를 확인해야 함.(건설공사 발주 세부기준 제11조 제1항)

- 전문건설업체가 종합공사를 시공하려고 하는 경우 자본금에 대하여는 다소 완화된 기준이 적용됨. 위에서 살펴본 건설공사 발주 세부기준 제11조 제1항에 따른 등록기준 충족 여부 확인과 관련하여 입찰참가 등록마감일 현재 보유 중인 업종의 건설산업기본법 시행령 별표 2(건설업의 등록기준)에 따른 등록기준 자본금의 합(건설산업기본법 시행령 제16조13)에 따른 건설업 등록기준의 특례를 적용한 자본금의 합을 말함)이 시공하려는 중

1. 법 제16조제1항 제1호 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 제16조 제1항 제4호의 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.
- 13) 건설산업기본법 제16조(건설업 등록기준의 특례) ① 건설사업자가 다른 업종의 건설업 등록을 추가로 신청하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 별표 2에 따른 등록기준을 이미 갖춘 것으로 인정받을 수 있다.
1. 자본금: 보유하고 있는 업종의 별표 2에 따른 최저 자본금기준(보유하고 있는 업종이 둘 이상인 경우 최저 자본금기준이 최대인 업종의 최저 자본금기준을 말한다)의 2분의 1을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖춘 것으로 인정
 2. 기술능력: 보유하고 있는 업종의 별표 2에 따른 기술능력과 추가로 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우에는 1회에 한정하여 1명(공동으로 활용할 수 있는 기술인력이 5명 이상인 경우에는 2명)의 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정. 다만, 건설사업자가 가스난방공사업을 추가로 등록[가스난방공사업 중 난방공사(제1종)을 주력분야로 등록하는 경우는 제외한다]하려는 경우에는 공동으로 활용할 수 있는 기술인력은 이미 갖춘 것으로 본다.
- ② 제1항 제1호에 따른 등록기준의 특례를 인정받은 건설사업자 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 건설사업자가 다른 업종의 건설업 등록을 추가로 신청하는 경우에는 보유하고 있는 업종의 별표 2에 따른 최저 자본금기준(보유하고 있는 업종이 둘 이상인 경우 최저 자본금기준이 최대인 업종의 최저 자본금기준을 말한다)의 2분의 1을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖춘 것으로 인정받을 수 있다. 다만, 최저 자본금기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖춘 것으로 인정받아 등록한 이후 제2호에 따른 처분이나 벌칙을 받은 경우

합공사의 업종 등록기준 중 자본금 이상인 경우에 해당하여 관련 협회의 자본금 충족 확인서가 발급된 경우에는 등록기준 중 자본금을 충족한 것으로 볼 수 있음.(건설공사 발주 세부기준 제11조 제3항)

- 그렇지만 건설공사 발주 세부기준 제11조 제3항에 의하더라도 건설산업기본법 시행령 제16조에 따른 건설업 등록기준의 특례는 전문건설업체가 보유하고 있는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖추고 있는 것으로 인정하는 것에 그치고 있음.
 - 평소 한 두 개의 업종으로 전문공사를 시공하는 것을 주로 하는 전문건설업체가 한 건의 공사 입찰을 위해 고정비용이 증가하는 기술자를 추가로 고용하거나 자본금을 늘리는 것은 쉽지 않음.
- <표 4-14>는 대한전문건설협회에서 전국의 전문건설업체를 대상으로 상호시장 진출 시 애로사항을 조사한 것임.
 - 전문건설업체가 종합공사에 진출하려고 할 때 등록기준 충족에 대한 어려움을 살펴보면 보유한 전문건설업 면허 35.5%, 기술인력 32.9%, 자본금 23.5%, 직접시공 의무 6.9%의 순서로 나타났음. 등록요건에 해당하는 기술인력 및 자본금을 합한 비율이 56.4%로 절반을 넘고 있음.

에는 해당 처분 또는 벌칙을 받은 날부터 60일 이내에 추가로 등록한 업종의 최저 자본금기준을 갖춰야 한다.

1. 15년 이상 건설업을 영위한 건설사업자일 것
2. 최근 10년간 법 제82조, 제82조의2 또는 제83조에 따른 영업정지 등의 처분이나 이 법 위반에 따른 벌칙을 받지 아니하였을 것
- ③ 제2항 각 호의 요건을 모두 갖춘 건설사업자가 둘 이상의 건설업종을 동시에 추가로 등록 신청하는 경우에는 제1항 및 제2항을 각각 적용받을 수 있다.
- ④ 건설사업자가 아닌 자가 최초로 둘 이상의 건설업종을 동시에 신청하려는 경우에 관하여는 제1항을 준용한다.
- 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. 다만, 가스난방공사업을 등록한 자가 주력분야[난방공사(제1종)]은 제외한다를 추가로 등록하거나 가스난방공사업을 등록하려는 자가 둘 이상의 주력분야[난방공사(제1종)]은 제외한다를 등록하려는 경우에는 공동으로 활용할 수 있는 기술인력은 이미 갖춘 것으로 본다.

〈표 4-14〉 상호시장 진출 시 전문건설업체 애로사항

항목	비율(%)
보유한 전문건설업 면허	35.5
기술인력	32.9
자 본 금	23.5
직접시공 의무	6.9
기 타	1.2
합 계	100.0

자료: 대한전문건설협회, 2021 전문건설업 실태조사 분석보고서, p.67.

- 전문건설업체들은 기술자나 자본금과 같은 등록기준 때문에 어려움을 겪고 있지만, 그렇다고 해서 다른 업종 추가를 고려하는 전문건설업체의 비율은 높지 않은 것으로 조사되었음. 〈표 4-15〉는 대업종화에 따른 업종 추가 등 대응방안에 관하여 전문건설업체를 대상으로 물어본 결과임.

〈표 4-15〉 대업종화에 따른 대응 여부

항목	비율(%)
현행 유지	47.2
전문건설업종 추가	23.7
종합으로 전환	14.4
종합건설업종 추가	12.0
기 타	2.8
전 체	100.0

자료: 대한전문건설협회, 2021 전문건설업 실태조사 분석보고서 p.68.

- 현재 보유하고 있는 전문건설업을 유지한다는 응답이 47.2%로 가장 높게 나타났음. 대업종화에 따라 업종 보유부담이 줄어드는 장점은 향유하겠지만, 종합공사 수주에 요구되는 등록요건을 추가할 계획은 없다는 것으로 이해할 수 있음. 전문건설업종을 추가로 등록하겠다는 응답은 23.7%인데, 기존에 보유하고 있는 전문건설업종 외에 다른 전문건설업종을 추가하여 종합공사 수주 기회를 엿보겠다는 적극적인 대응으로 볼 수 있음.

- 종합공사를 수주하기 위한 다른 노력으로는 아예 종합건설업체로 전환하겠다는 응답이 14.4%임. 이 응답은 건설생산체계 개편 이후 나타나는 종합건설업체로의 수주 편향 현상에 대하여 가장 우려되는 반응에 해당함. 종합건설업체는 종합공사는 물론 전문공사에도 손쉽게 접근이 가능한데 비하여 전문건설업체가 종합공사에 접근하는 데는 여러 가지 장애가 있기 때문에 전문건설업체를 경영할 강점이 부족하다는 인식으로 이해됨. 이러한 선택이 확산되어 대부분의 건설업체가 종합건설업체로만 구성되는 상황이 벌어진다면 종합적인 계획·관리·조정을 할 수 있는 건설업체가 다수이고 실제 시공기술과 자원을 가진 전문건설업체는 소수에 불과한 비정상적인 산업구조가 되는 현실에 직면하게 될 것임.
 - 기존에 보유한 전문건설업종 외에 종합건설업종을 추가하겠다는 응답은 12.0%임. 전문공사 입찰에는 전문건설업종을 활용하고 종합공사에는 종합건설업종을 활용하겠다는 것으로 보임. 투자할 수 있는 자본력만 충분하다면 가장 합리적인 경영전략이 될 수 있을 것임. 그렇지만 많은 전문건설업체의 경우에는 현재의 업종을 유지하는 것도 여유롭지 않은 상황에서 종합공사 시공에 대한 성공을 확신하기 어렵기 때문에 종합건설업종을 추가하는 것이 보편적인 해결책이 되기는 어려울 것으로 보임.
- 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여하는데 있어 종합공사를 구성하는 전문업종을 갖추지 못했다면 추가적인 업종 등록이 불가피함. 만약 종합공사를 구성하는 업종을 갖추고 있더라도 등록기준이 종합공사에 해당하는 종합건설업종의 등록기준에 미치지 못하는 경우에는 자본금이나 기술자를 보완해야 함. 이처럼 전문건설업체가 종합공사를 수주하는 데는 난관이 많음.
- 발주자가 도로포장공사를 종합공사로 판단하여 입찰공고를 했다고 가정함. 이어서 발주자가 도로포장공사의 구체적인 성격을 토목공사로 규정하고 이 건설공사를 구성하는 전문공사는 지반조성·포장공사와 철근·콘크리트공사라고 판단하였다고 가정함. 발주자는 도로포장공사에 입찰할 수 있는 건설업자를 다음과 같이 선정할 수 있을 것임. 도로포장공사는 토목공사이므로 종합업종에서 토목공사업을 등록한 건설업체에게 입찰 참여를 허용하고, 도로포장공사가 지반조성·포장공사와 철근·콘크리트공사 등의 전문공사로 구성되므로 전문업종 중에서 지반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업을 등록한 건설업체에게 입찰참여를 허용할 수 있음.
- <표 4-16>은 이상의 가정을 바탕으로 종합공사에 해당하는 도로포장공사의 경우 입찰참여 업종 및 등록기준을 나타낸 것임.

〈표 4-16〉 종합공사에 해당하는 도로포장공사의 경우 입찰참여 업종 및 등록기준

(단위: 원, 명)

구분	토목공사업(A)	전문공사업			추가 등록요건 (A-B)
		지반조성· 포장공사업	철근· 콘크리트공사업	등록기준 특례 고려한 합계(B)	
자 본 금	5억	1.5억	1.5억	2.25억	2.75억
기술인력	6명	2명	2명	3명	3명

- 도로포장공사 입찰에 참여할 수 있는 업종은 종합업종에서 토목공사업을 등록한 건설업체, 전문업종에서 지반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업을 등록한 건설업체임. 종합업체와 전문업체가 보유한 자원에 해당하는 자본금과 기술인력은 서로 다름. 토목공사업종을 등록한 종합건설업체는 최소한 자본금 5억 원과 6명의 기술인력을 보유하고 있음. 전문건설업체는 지반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업 등 2개의 업종을 등록하고 있지만 자본금은 2.25억 기술인력은 3명을 보유하고 있음.
- 지반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업의 자본금은 각각 1.5억 원으로 2개 업종의 자본금을 기계적으로 합산하면 3억 원이 되지만, 건설산업기본법 시행령 제16조 제1항 제1호에 따른 건설업 등록기준의 특례는 전문건설업체가 보유하고 있는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖추고 있는 것으로 인정함. 이에 따라 하나의 업종의 자본금 1.5억 원에 다른 하나의 업종을 추가하면 자본금의 2분의 1에 해당하는 금액을 인정받게 되므로 0.75억 원이 필요한데, 이를 합산하면 2.25억 원이 됨. 기술인력 역시 건설산업기본법 시행령 제16조 제1항 제2호에 따라 추가로 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우에는 1회에 한정하여 1명의 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정하고 있으므로 2개의 전문건설업종을 합하여 최소인력 3인으로 합산하였음. 전문건설업체의 자본금과 기술인력이 종합건설업종의 등록기준보다 더 적다는 것을 알 수 있음.
- 전문건설업체가 종합공사에 해당하는 도로포장공사 입찰에 참여하려면 건설산업기본법 제16조 제3항 및 건설산업기본법 시행규칙 제13조의4에 따라 입찰참가 등록마감일까지 토목공사업종의 등록기준을 갖추어야 하며 발주자는 서류조사 및 현장조사 등을 통해 해당 건설업종의 등록기준 충족여부를 확인해야 함.(건설공사 발주 세부기준 제11조 제1항) 따라서 현재 2.25억 원의 자본금과 3명의 기술인력을 보유한 전문건설업체는 입찰참가를 위해 자본금 2.75억 원을 보충하고 기술인력 3명을 추가로 고용해야 하는 것임.

- 평소 전문공사를 주로 시공하는 전문건설업체에게 종합공사를 위해 보유하고 있는 자원의 2배에 가까운 요건을 추가로 보완하라고 하는 것은 무리한 요구로서 전문건설업체의 종합공사 입찰참가를 저해하는 요인으로 작용함. 따라서 종합공사를 구성하는 전문건설업종의 등록기준이 종합공사를 시공할 수 있는 종합건설업종의 등록기준에 미치지 못하더라도 해당 등록기준을 갖춘 것으로 의제하거나, 종합공사를 구성하는 업종을 갖추면 해당 전문건설업종에 필요한 등록기준만 요구하는데 그쳐야 할 것임. <표 4-16>에 해당하는 도로포장공사 사례의 경우에는 전문건설업체는 자본금 2.75억 원, 기술인력 3명만으로 종합공사에 해당하는 도로포장공사 입찰에 참여할 수 있도록 해야 할 것임.
- 그리고 전문건설업체의 종합공사 입찰 참여를 촉진하기 위하여 등록기준 특례를 확대할 필요가 있음. 현행 건설산업기본법 시행령 제16조 제1항에 따른 건설업 등록기준의 특례는 전문건설업체가 보유하고 있는 업종의 최저 자본금 기준의 2분의 1을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금 기준의 2분의 1에 해당하는 자본금을 이미 갖추고 있는 것으로 인정하고 있으며, 추가로 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우에는 1회에 한정하여 1명의 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정하고 있는데, 1회에 한정하고 있는 회수 제한을 폐지하는 방안을 검토해야 할 것임.

3. 전문건설업체 간 공동도급 활용

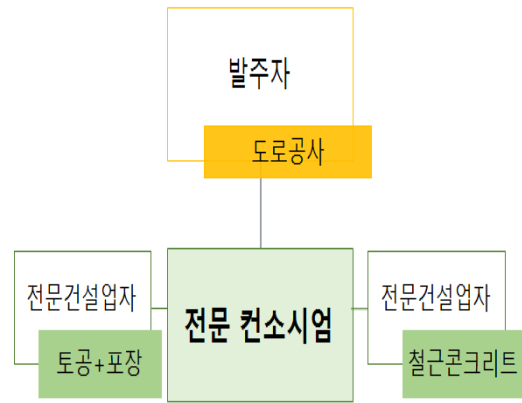
- 전문건설업체의 종합공사 수주를 활성화하기 위해서는 전문건설업체 간 공동도급 방식을 적극 활용해야 함.
 - 건설생산체계 개편으로 전문건설업체도 종합공사를 도급받을 수 있게 되면서 도급 유형의 일종으로 새롭게 제시된 것이 전문건설업체 간의 공동도급(컨소시엄) 방식임. 전문건설업체 간의 공동도급은 발주기관과 공동수급체가 계약을 체결하는 공동계약에 해당함. 공동수급체란 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 해당계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체를 말함.
 - 공동도급의 구체적인 형태는 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 2개 이상의 건설사업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 종합공사를 공정관리, 하자책임 구분 등을 고려하여 공동으로 도급받는 것임(건설공사 발주 세부기준 제6조 제1항 제3호).

○ 하나의 전문건설업체가 여러 전문건설업종을 등록하여 혼자서 종합공사를 도급받는 경우와 달리 공동도급은 2개 이상의 전문건설업체가 각자 가진 전문건설업종을 보완하는 형식으로 공동수급체를 구성하여 함께 도급받는다는 점에 차이가 있음. 따라서 한 전문건설업체가 보유한 전문건설업종만으로는 종합공사 수주 자격이 되지 않는 경우 2개 이상의 전문건설업체가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있게 되는 것임.

- 발주자가 토공사, 포장공사, 철근·콘크리트공사로 구성된 도로공사를 발주할 때 발주자는 <그림 2-1>과 같이 토공, 포장, 철근·콘크리트업종을 모두 보유한 하나의 전문건설업체에게 도급할 수도 있지만, <그림 2-2>와 같이 토공, 포장업종을 보유한 A 전문건설업체와 철근·콘크리트업종을 보유한 B 전문건설업체가 함께 만든 공동수급체(컨소시엄)에게 도급을 줄 수도 있음.



<그림 2-1> 전문건설업자 단독 도급 방식



<그림 2-2> 전문건설업자 간 공동도급 방식

○ 입찰공고에서는 공동계약에 관한 사항을 <표 4-17>과 같이 나타내는 것이 일반적임. 계약담당공무원은 입찰공고 시 국가계약법 시행령 제72조 제2항¹⁴⁾에 의하여 동일현장에 2인 이상의 수급인을 투입하기 곤란하거나 긴급한 이행이 필요한 경우 등 계약의 목적·성질 상 공동계약에 의함이 곤란하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약이 가능하다는 뜻을 표시하여야 함.(공동계약운용요령 제8조 제1항)

14) 제72조(공동계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다.

〈표 4-17〉 입찰공고의 공동계약 안내 사례

5. 공동계약

5.1. 구성: 입찰자는 공동수급 협정 시 공동이행방식이 가능합니다.

5.1.1. 2등급 이하 공사인 경우 1등급으로 등록된 공동수급체 구성원 전체의 계약참여지분을 합은 10% 이하이어야 하고, 위 3.1.의 해당등급 이하로 등록된 공동수급체 구성원(대표자를 포함한다) 전체의 계약참여지분을 합(여러 업종이 복합된 공사에서는 전체 업종을 기준)이 80% 이상이어야 구성 전체의 입찰이 유효합니다.

5.2. 대표자: 3.1.에 해당하는 자로서 출자비율이 100분의 50이상이어야 합니다.

3. 입찰 참가 자격

3.1. 3.1.1과 3.1.2 중 하나의 자격을 충족하여야 합니다.

3.1.1. 「건설산업기본법령」에 의한 “토목(또는 토목건축)공사업 등록업체”로서 입찰공고일 현재 「조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」에 의한 6등급 업체

3.1.2 「건설산업기본법령」에 의한 “조반조성·포장공사업과 철근·콘크리트공사업 등록업체”로서 입찰공고일 현재 「조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」에 의한 6등급 업체

5.3. 공동수급협정서 제출

5.3.1. 제출기간: 2022. 4. 11. 18:00

5.3.2 입찰자는 공동수급 협정서 제출 시 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따라 나라장터를 이용하여 제출하여야 합니다. 단 나라장터를 통한 공동수급 협정서 제출이 불가능한 경우 5.3.1.의 기한까지 5.3.2.1.의 장소에 직접 또는 우편으로 제출할 수 있습니다.

5.3.2.1. 제출처: 대전광역시 서구 청사로 189(둔산동 920번지) 정부대전청사 3동 9층 조달청 운영지원과 문서접수처(우편번호 35028)

자료: 조달청, 입찰공고자료

○ 공동계약의 이행방식으로 공동이행방식¹⁵⁾, 분담이행방식¹⁶⁾, 주계약자관리방식¹⁷⁾ 등 3

- 15) 공동수급체 구성원이 일정 출자 비율에 따라 연대하여 공동으로 계약을 이행하는 공동계약을 말한다. 공동 이행방식에 의한 경우에 구성원은 연대하여 책임을 지도록 하여야 한다. 공동수급체 구성원은 해당 계약을 이행하는데 필요한 면허·허가·등록 등의 자격요건을 갖추어야 하는데, 공동이행방식에서는 구성원 각각이 자격을 갖추어야 한다.(공동계약운용요령 제2조의2 제1호, 제7조 제1항 제1호, 제9조 제1항 제2호)
- 16) 공동수급체 구성원이 일정 분담내용에 따라 나누어 공동으로 계약을 이행하는 공동계약을 말한다. 분담이행방식에 의한 경우에 구성원은 분담내용에 따라 각자 책임을 지도록 하여야 한다. 계약이행에 필요한 자격요건은 구성원 각각이 구비하여야 한다.(공동계약운용요령 제2조의2 제2호, 제7조 제1항 제2호, 제9조 제1항 제2호)
- 17) 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 주계약자관리방식에 의한 경우에 구성원은 각자 자신이 분담한 부분에 대해서만 책임을 지되, 불이행시 구 구성원의 보증기관이 책임을 지며, 주계약자는 최종적으로 전체계약에 대하여 책임을 지되, 불이행시 주계약자의 보증기관이 책임을 진다. 다만, 주계약자가 탈퇴한 후에 주계약자의 계약이행의무 대행이 이루어지지 않은 경우에는 주계약자 이외의 구성원은 자신의 분담부분에 대하여 계약이행이 이루어지지 아니한 것으로 본다. 계약이행에 필요한 자격은 주계

가지가 있는데 새롭게 제시된 전문건설업체 간의 공동계약에 초점을 맞추기로 함. 계약 담당공무원은 국가계약법 시행령 제72조 제1항 또는 제3항에 따라 공동계약으로 발주하려는 경우에는 입찰공고에 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 명시하여야 함.(공동계약운용요령 제8조 제2항)

- 건설생산체제 개편에 따라 가능하게 된 <그림 2-2>와 같은 2개 이상의 전문건설업체 간의 공동계약의 유형은 면허보완을 위한 분담이행방식에 해당하는 것으로 볼 수 있음.¹⁸⁾ 분담이행방식은 공동수급체 구성원이 사전에 일정하게 분담한 내용에 따라 공동으로 계약을 이행하는 공동계약을 말함.
- 계약담당공무원은 공동수급체 구성원으로 하여금 발주자에 대한 계약상의 시공 의무 이행에 책임을 지도록 해야 하는데, 분담이행방식의 경우에는 구성원이 분담내용에 따라 각자 책임을 지도록 해야 함.(공동계약운용요령 제7조 제1항) 따라서 <그림 2-2>의 사례에서 본 공동수급체를 구성하는 구성원 중에서 A전문건설업체는 토공사 및 포장공사에 대하여, B전문건설업체는 철근·콘크리트공사에 대하여 계약이행의 책임을 지게 됨.
- 공동수급체 구성원은 계약이행에 필요한 자격요건을 갖추어야 하는데, 분담이행방식의 경우에는 구성원이 공동으로 자격요건을 충족하면 됨.(공동계약운용요령 제9조 제1항 제1호)
- 공동계약에 의하여 이행된 실적의 인정범위는 분담이행방식에 의한 경우 공동수급체 구성원별 분담부분에 따라 배분됨.(공동계약운용요령 제9조제3항 제1호).
- 분담이행방식의 구성원 수는 5인 이하로 규정되어 있으므로,(공동계약운용요령 제9조 제5항 가목) 종합공사 도급을 위한 목적으로 구성된 전문건설업체 간의 공동수급체 역시 5개 이하의 전문건설업체로 구성되어야 하는 것으로 볼 수 있음.

○ <표 4-18>에서 보는 것과 같이 전문건설업체 간의 공동도급 방식은 보유한 전문건설업종의 수가 1개(69.81%) 내지 2개(21.01%)에 불과한 전문건설업체가 대부분(90.82%)이라는 현실을 감안할 때, 전문건설업체에게 유용한 종합공사 수주방식이 될 수 있음.

- 전문건설업체 간의 공동도급에서는 자신이 보유한 전문업종에 더해 다른 전문건설업체가 보유한 전문업종을 더하여 종합공사를 구성하는 전문건설업종 요건을 충족할 수 있으면 기술자와 자본금을 들여 전문업종을 추가할 필요가 없기 때문임.

약자는 전체공사를 이행하는데 필요한 자격요건을 갖추어야 하며, 구성원은 분담공사를 이행하는데 필요한 자격요건을 갖추어야 한다.(공동계약운용요령 제2조의2 제3호, 제7조 제1항 제3호, 제9조 제1항 제3호)

18) 김성근(2021), 건설산업기본법 해설, e대한경제, p.133.

〈표 4-18〉 전문건설업종 보유 현황(2022.2월)

(단위: 개, %)

보유업종	1개	2개	3개 이상
업 체	35,260	10,611	4,637
비 율	69.81	21.01	9.18

자료: 대한전문건설협회, 내부자료

- 다만 전문건설업체 간의 공동도급은 건설생산체계 개편 로드맵에 따라 2024년부터 가능하도록 되어 있기 때문에, 2023년까지는 활용이 불가능함. 상호 개방된 건설공사의 수주 실적이 전문건설업체에게 매우 불리하게 되어 있다는 현실을 감안할 때 건설생산체계 로드맵을 조정하여 2024년보다 조기에 전문건설업체 간의 공동도급이 가능하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

4. 전문건설업체가 수주한 종합공사의 하도급을 허용

- 건설산업기본법은 건설업체가 100억 원 이하의 건설공사로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받는 경우에는 해당 건설공사를 직접 시공하도록 규정하고 있음.(건설산업기본법 제28조의2 제1항) 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사의 기준은 70억 원임.¹⁹⁾ 건설업체에 대한 직접시공 규제는 일괄하도급으로 인한 부실시공 등의 문제점을 개선하기 위하여 2004년 12월 13일자 건설산업기본법 개정 법률에 처음 신설되어 2005년 7월 1일부터 시행되고 있음.
- 직접시공 규제는 하도급 제한과 관련됨. 건설산업기본법은 직접시공 의무를 부과하는 동시에 일괄하도급을 제한하고 있음. 일괄하도급의 제한에 따라 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령(건설산업기본법 시행령 제31조 제1항)으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없음.(건설산업기본법 제29조 제1항) 건설공사의 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 하는 경우란 도급받은 공사를 건설산업기본법 시행령 제21조 제1항에 따른 부대공사²⁰⁾에 해당하는 부분을 제외한 주된

19) 건설산업기본법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공) ① 법 제28조의2 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사”란 도급금액이 70억 원 미만인 건설공사를 말한다.

20) 건설산업기본법 시행령 제21조(부대공사의 범위 및 기준) ①법 제16조제2항에 따른 부대공사의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사

공사의 전부를 하도급 하는 경우를 의미함.(건설산업기본법 시행령 제31조 제1항)

- 그런데 건설업체에게 직접시공 의무가 부과되고 일괄하도급이 금지된다고 해서 도급받은 건설공사 전부를 직접 시공해야 하는 것은 아님. 먼저 일괄하도급 금지의 예외로서 도급 받은 건설공사를 대통령령²¹⁾으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령²²⁾으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급 하는 경우에는 일괄하도급을 할 수 있음.(건설산업기본법 제29조 제1항 단서) 또한 직접시공을 하는 경우에도 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하면 됨.(건설산업기본법 제28조의2 제1항) 대통령령으로 정하는 비율은 건설산업기본법 시행령 제30조의2 제2항의 규정에 따른 <표 4-19>와 같음.

<표 4-19> 도급금액에 따른 직접시공 비율

도급금액	직접시공 비율
3억 원 미만	100분의 50
3억 원 이상 10억 원 미만	100분의 30
10억 원 이상 30억 원 미만	100분의 20
30억 원 이상 70억 원 미만	100분의 10

2. 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억 원 미만이고, 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 2분의 1이상인 경우 그 나머지 부분의 공사

② 제1항 제1호의 부대공사로 인정하는 기준은 다음 각 호와 같다.

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.

21) 건설산업기본법 시행령 제31조(일괄하도급의 범위) ② 법 제29조 제1항 단서에서 “건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우”란 건설사업자가 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공사현장에서 인력·자재·장비·자금 등의 관리, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하고 이를 위한 조직체계 등을 갖추고 있는 경우를 말한다.

22) 건설산업기본법 시행령 제31조(일괄하도급의 범위) ③ 법 제29조 제1항 단서에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 도급받은 공사를 전문공사를 시공하는 업종별로 분할하여 각각 해당 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자에게 하도급 하는 경우
2. 도서지역 또는 산간벽지에서 시행되는 공사를 해당 도서지역 또는 산간벽지가 속하는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 있는 중소기업사업자 또는 법 제48조에 따라 등록된 협력업체에게 하도급 하는 경우

- 이 경우에도 예외적으로 건설공사를 직접 시공하기 어려운 경우로서 대통령령²³⁾으로 정하는 경우에는 직접 시공하지 아니할 수 있음.(건설산업기본법 제28조의2 제1항 단서)
- 종합건설업체가 전문공사를 도급받거나 전문건설업체가 종합공사를 도급받는 경우에도 직접시공 규정이 적용됨. 이에 따라 종합건설업체는 도급받은 전문공사를 하도급 줄 수 없음. 그런데 이러한 종합건설업체의 전문공사 직접시공 의무는 새롭게 생겨난 것이 아님. 건설산업기본법 제29조 제2항²⁴⁾에서 규정하고 있었던 바와 같이 ‘수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급 할 수 없다’는 기존의 제한에 따른 것임.
- 건설생산체계 개편 전에 전문공사는 전문건설업체만 도급받을 수 있었는데, 전문건설업체는 원칙적으로 도급받은 전문공사를 다시 하도급 줄 수 없고 직접 시공해야 했음. 종합건설업체에게 전문공사 도급이 허용되면서 전문건설업체에게 적용되던 규제가 동일하게 적용된 것임.
- 반면 전문건설업체의 종합공사 하도급 제한, 즉 직접시공 의무는 건설생산체계 개편에 따라 새롭게 생겨난 것으로, 건설산업기본법은 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급 할 수 없다는 규정을 두고 있음.(건설산업기본법 제29조 제5항)²⁵⁾ 그런데 전문건설업체에 대하여는 종합공사를 하도급 주는 것을 금지하고 직접시공 의무를 부과하면서, 종합건설업체에 대하여는 종합공사를 직접 시공하지 않아도 되는 방법을 허용하고 있음.
- 종합건설업체는 건설공사를 계획, 관리 및 조정을 하면서 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있도록 되어 있음.(건설산업기본법 제29조 제1항 단서) 여기서 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있는 경우란 도급받은 건설공사를 전문공사를 시공하는 업종별로 분할하여 해당 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자에게 하도급 하는 경우를 의미함.(건설산업기본법 시행령 제31조제3항 제1호) 해당 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자란 전문건설업체를 말하는 것으로, 종

23) 건설산업기본법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공) ③ 법 제28조의2 제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 발주자가 공사의 품질이나 시공 상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우
2. 수급인이 도급받은 건설공사 중 특히 또는 신기술이 사용되는 부분을 그 특히 또는 신기술을 사용할 수 있는 건설사업자에게 하도급 하는 경우

24) 건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한) ② 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급 할 수 없다.

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

합건설업체가 도급받은 종합공사를 전문공사로 나누어 해당 전문업종을 등록한 전문건설업체들에게 하도급 줄 수 있다는 것임.

- 전문공사의 경우에는 생산체계 개편 전에도 전문건설업체도 하도급 줄 수 없다고 규정하고 있었고, 생산체계 개편 이후에 이러한 제한을 종합건설업체에게도 동일하게 적용한 것이므로 일관성이 있는 규제라고 할 수 있음.(건설산업기본법 제29조 제2항) 그런데 종합공사의 경우에 종합건설업체는 2 이상의 전문건설업체에게 하도급 줄 수 있도록 허용해주고 있는데 비해(건설산업기본법 제29조 제1항 단서), 전문건설업체는 건설생산체계 개편에 따라 종합공사를 도급받을 수 있게 되었지만 그 건설공사를 하도급 줄 수는 없도록 하였음.(건설산업기본법 제29조 제5항) 이에 따라 전문건설업체는 종합건설공사를 도급받았을 경우에 모든 건설공사를 직접 시공해야 하게 되었음.
 - 전문건설업체가 종합공사를 하도급 줄 수 없도록 한 규제는 종합건설업체에게는 2인 이상에게 분할하여 하도급 줄 수 있도록 허용해 주고 있는 것과 비교할 때 불합리함.
 - 종합건설업체도 종합공사를 모두 직접 시공할 수 없거나 직접 시공하는 것이 비효율적이기 때문에 일괄하도급의 예외로서 하도급을 허용해 주고 있는데, 전문건설업체는 동일한 종합공사를 직접 시공하는 것만 허용하고 있으니 형평성을 잃은 규제로 볼 수 밖에 없음.
- 종합공사를 도급주려는 발주자의 입장에서 볼 때도 전문성을 가진 건설업체에게 하도급을 줄 수 없고 모든 공사를 직접 시공해야 하는 규제의 함정에 빠져 있는 전문건설업체를 선택할지 의문임. 적절한 수준의 직접시공 의무는 소비자에게 신뢰를 확보할 수 있는 요소가 될 수 있지만, 상식적 수준을 넘어서는 극단적인 직접시공 강요는 오히려 소비자의 불신을 야기하여 종합건설업체와의 경쟁에서 불리하게 작용할 수 있음. 따라서 전문건설업체의 하도급 제한 규제, 즉 모든 종합공사를 직접 시공해야 하는 의무를 종합건설업체와 대등한 수준으로 완화해 주어야 할 것임.
- 이상의 고찰을 통해 같은 종합공사라도 종합건설업체가 도급받으면 전문건설업체에게 하도급을 주는 선택이 가능한 반면, 전문건설업체가 도급받았을 경우에는 하도급 자체가 불가능하다는 것을 알 수 있었음. 이러한 규제는 전문건설업체에게 매우 불합리하고 불공정한 규제임. 종합건설업체는 건설공사의 기술적 난이도, 전문성, 자원조달의 효율성 등을 고려하여 직접시공하거나 하도급을 주어 최적의 시공방식을 선택할 수 있는데 비하여 전문건설업체는 무조건 모든 건설공사를 직접 시공해야 하니, 프로젝트의 경제성과

시공의 효율성 측면에서 전문건설업체는 종합건설업체에 비해 불리한 입장에 있는 것임. 이것은 종합건설업체에 유리한 불공정경쟁 구도를 법령에서 만들어주는 것이나 마찬가지로 볼 수 있음. 따라서 전문건설업체가 종합공사를 도급받으면 직접 시공하라는 불합리한 규제를 폐지하고 종합건설업체와 동등하게 하도급 시공이 가능하도록 선택권을 부여하는 것이 바람직함.

V. 결 론

- 2018년 6월, 건설산업 혁신방안 발표를 계기로 시작된 건설생산체계 개편 작업이 계속되고 있으며, 전문건설업체 간의 공동도급 등 당초 계획된 내용이 모두 시행되려면 2024년이 되어야 함. 40여년만의 변화가 되다 보니 개편과정에서 시행착오도 발생하고 있음.
 - 올해만 해도 6월 10일자로 건설공사 발주 세부기준을 개정하여 공사예정금액 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문건설공사에 대하여는 전문건설업을 등록하지 않은 건설업자의 원도급을 제한할 수 있도록 하였음(건설공사 발주 세부기준 제8조 제4항). 건설생산체계 개편은 아직도 현재진행형이라고 할 수 있음.
- 40여 년 동안 변화가 없었던 건설산업 생산체계를 개편하는 과정에서 부작용이 나타날 수밖에 없음. 크고 작은 문제를 제대로 고치는 노력이 수반될 때 건설생산체계 개편의 완성도는 높아지게 됨. 새로운 건설생산체계의 시행에 따라 나타나는 부작용 중 특히 주목받고 있는 문제는 업역폐지로 종합건설업체와 전문건설업체의 상호 시장에 대한 진출이 이루어지는 가운데 나타나고 있는 종합건설업체 우위의 수주 불균형임.
 - 2021년에 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율은 건수 기준으로 30.8%인데 비해, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율은 불과 7.5%에 불과함.
- 전문건설업체가 종합건설업체에 비하여 불리한 입장에서 수주경쟁을 하고 있는 상황이 지속된다면 건설생산체계 개편은 성공적으로 마무리되기 어려울 것임. 또한 전문건설업의 경쟁 열세는 전문건설업만의 붕괴로 끝나지 않고 건설산업의 전반적인 경쟁력 저하로 귀결될 수밖에 없음.
 - 종합건설업과 전문건설업의 이원적 시스템을 갖추고 있으면서 어느 일방이 제 역할을 못하게 된다면 건설산업의 정상적인 성장은 불가능하기 때문임.
 - 특히 건설현장의 일선에서 시공을 담당하고 있는 전문건설업이 유명무실하게 된다면 손발은 제 역할을 못하고 머리만 큰 기형적인 형태가 될 것임.

- 전문건설업체에 불리한 상황이 전개되자 전문건설업계에서는 건설생산체계 개편에 대한 불만의 목소리가 커지고 있음. 건설생산체계 개편이 지속되어 성공적으로 마무리되려면 전문건설업체의 종합공사 수주를 더 늘려서 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 균형을 도모할 필요가 있음.
 - 이러한 문제인식에 따라 본 연구에서는 전문건설업체의 종합공사 수주를 확대할 수 있는 방안을 모색하였음. 건설생산체계 개편의 성공은 물론 종합건설업과 전문건설업 간의 조화로운 발전을 통해 건설산업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대함
 - 본 연구는 논의를 파악하는데 필요한 건설생산체계 변화의 핵심 내용, 생산체계 개편에 따른 종합 및 전문건설업 간의 교차수주 현황, 종합건설업과 전문건설업 간의 교차수주 불균형을 해소할 수 있는 방안을 포함하고 있음.
- 본 연구의 내용과 관련하여 알아야 할 건설생산체계 개편의 핵심은 종합 및 전문건설업 간의 업역규제를 폐지하고 전문업종을 개편하면서 도급방식을 다양화 한 것임.
 - 먼저 업종개편은 업무내용이 유사하거나 함께 묶는 것이 효과적인 전문건설업종을 통합하는 방식으로 전문건설업 29개 업종을 14개 업종으로 조정하였음. 종합건설업종은 종전과 같아 변화가 없음.
 - 업역폐지는 전문건설업체와 종합건설업체가 상대방의 업역에 속하였던 공사를 도급받아 시공할 수 있도록 하였음. 이에 따라 종합건설업체는 전문공사를, 전문건설업체는 종합공사를 도급받아 시공할 수 있게 되었음.
 - 전문건설업체가 종합공사를 도급받는 방식은 전문건설업체가 단독으로 도급받는 방식과 두 개 이상의 전문건설업체가 공동수급체(컨소시엄)를 구성하여 공동으로 도급받는 방식으로 구분할 수 있음. 다만 공동도급 방식은 2024년부터 시행 예정이며, 현재는 단독도급 방식만 시행되고 있음. 공동도급 방식이 가능하게 되면 전문건설업체가 업종 보유, 등록요건 충족 등의 어려움을 완화하여 종합공사를 도급받는데 도움을 줄 것으로 예상됨.
- 당초 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대방의 시장에 진출할 수 있도록 허용한 것은 종합건설업체와 전문건설업체 간에 대등한 경쟁이 이루어 질 것으로 보았기 때문이었으나 현실은 그렇지 않았음.
 - 종합건설업체는 전문건설업체보다 등록기준이 높고 업무범위가 넓기 때문에 보유한 종합건설업종의 시공범위에 속하는 모든 전문공사의 입찰에 참여할 수 있음.

- 반면 전문건설업체가 종합공사에 참여하기 위해서는 종합건설업에 준하는 등록요건과 종합공사를 구성하는 여러 가지 전문건설업종을 보유할 것을 요구받고 있음. 그렇지만 대부분의 전문건설업체는 1개 또는 2개 정도의 전문건설업종을 보유하고 있으며, 종합건설업종에 해당하는 등록요건을 갖추지 못하고 있음.
 - 결과적으로 종합건설업체는 전문공사 입찰에 제한이 없는 반면 전문건설업체는 종합공사 입찰에 참여하기 어렵게 되는 불공정한 경쟁이 발생하고 있음.
- 건설생산체제 개편에 따라 2021년도에 전문건설업체에게 개방된 종합공사는 6조 1,871억 원 상당하는 8,660건임. 그 중에서 전문건설업체가 수주한 종합공사는 7.5%에 해당하는 646건임.
- 토목분야는 5,021건 중에서 8.5%에 해당하는 425건을, 건축분야는 2,685건 중에서 2.2%에 해당하는 60건을, 조경분야는 954건 중에서 16.9%에 해당하는 161건을 수주하였음.(〈표 3-1〉 참고)
- 종합건설업체에게 개방된 전문공사는 3조 8,218억 원에 상당하는 10,003건임. 그 중에서 종합건설업체가 수주한 전문공사는 30.8%에 해당하는 3,081건임.
- 토목분야는 5,477건 중에서 25.6%에 해당하는 1,401건을 수주, 건축분야는 3,582건 중에서 41.2%에 해당하는 1,477건을 수주, 조경분야는 944건 중에서 21.5%에 해당하는 203건을 수주하였음.(〈표 3-1〉 참고)
- 상호 개방된 건설공사 중 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(30.8%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(7.5%)보다 높음.
- 토목분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(25.6%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(8.5%)보다 3.0배 더 높음. 건축분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(41.2%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(2.2%)보다 18.7배 더 높음. 조경분야는 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율(21.5%)이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율(16.9%)보다 1.3배 더 높음.
 - 종합건설업체의 전문건설업체에 대한 수주경쟁 우위가 건축분야에서는 격차가 매우 크게 나타났고 토목분야에서도 심각한 상황임.
- 건설생산체제 개편의 성공적인 완수와 종합건설업 및 전문건설업 간의 균형적 발전을 통한 건설산업의 도약을 위해서는 종합건설업체 우위의 수주 불균형이 시정되어야 할 필요성이 있음. 이에 전문건설업체가 종합공사 수주를 확대할 수 있는 방안을 제안하였음.

- 첫째, 전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 종합공사를 구성하는 것으로 인정되는 전문건설업종의 수를 적정하게 해야 함.
- 종합공사를 구성하는 전문건설업종의 수를 과도하게 산정하여 사실상 전문건설업체가 입찰에 참여하기 어려운 경우가 적지 않음. 10개 이상의 전문건설업종을 필요로 한다고 보았던 사례도 있음.(〈표 4-6〉 참고)
 - 전문건설업체 중에서 2021년 기준으로 1개의 전문건설업종만 보유한 업체가 63.86%이며, 2개의 전문건설업종을 보유한 업체가 26.01%로 합하면 89.87%에 이룸. 대업종화가 된 2022년의 경우에도 2개 이하의 전문건설업종을 보유한 전문건설업체의 비율이 90.82%로 거의 변동이 없음.(〈표 4-3〉 참고)
 - 미국 캘리포니아의 사례를 보면 우리나라와 달리 종합공사에서 최소한의 전문건설업종만 요구하고 있음.(〈표 4-10〉 참고)
 - 건설생산체계 개편을 계기로 가능하게 된 전문건설업체의 종합공사 수주를 늘리기 위해서는 종합공사에서 요구하는 전문건설업종을 가능하면 1개 또는 2개 이내, 많은 경우에도 3개 이내로 한정하는 것이 바람직함.
- 둘째, 종합공사에 참여하는 전문건설업체에게 종합건설업종에 준하는 등록기준을 요구하고 있는 바, 전문건설업체가 구비해야 할 등록기준의 요건을 현실에 맞게 완화해야 함.
- 등록요건은 업종에 따라 차이는 있지만 종합건설업종은 대체로 기술인력 5명(건축)~6명(토목·조경), 법인 기준 자본금 3.5억 원(건축) ~ 5억 원(토목·조경)이며, 전문건설업종은 대체로 기술인력 2명, 자본금 1.5억이 필요함.(〈표 4-11〉 및 〈표 4-12〉 참고)
 - 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여하는 것이 허용되었다고 해서 갑자기 종합건설업체에 준하는 등록기준을 갖추기를 바라기는 어려우며, 종합공사를 낙찰 받을지 불확실한 상황에서 인력과 자본금을 늘려서 보유하라고 강제하는 것은 비현실적임.
- 셋째, 전문건설업체의 종합공사 수주를 늘리기 위해서는 전문건설업체 간의 공동도급을 적극적으로 활용해야 함.
- 전문건설업체 간의 공동도급(컨소시엄) 방식은 건설생산체계 개편으로 전문건설업체도 종합공사를 도급받을 수 있게 되면서 새롭게 제시된 유형임. 둘 이상의 전문건설업체가 각자 보유한 전문건설업종을 활용하여 공동으로 종합공사를 구성하는 업종 요건을 충족함으로써 종합공사 입찰에 참여할 수 있게 되는 것임.
 - 전문건설업체가 보유한 전문건설업종의 수가 2022년 기준으로 1개인 경우(69.81%) 또는 2개인 경우(21.01%)인 경우가 많으며 3개 이상인 경우(9.18%)는 흔치 않은 업

계의 현실을 감안할 때 전문건설업체들에게 유용한 종합공사 수주방식이 될 수 있을 것으로 보임.

- 전문건설업체 간의 공동도급 방식은 2024년부터 시행되는 것으로 예정되어 있는데, 종합건설업체와 전문건설업체 간의 수주 불균형을 고려하면 조기에 공동도급 방식이 가능하도록 하는 것도 고려할 필요가 있음.

○ 넷째, 전문건설업체가 도급받은 종합공사를 다른 건설업체에게 하도급 줄 수 있도록 해야 함.

- 현재는 전문건설업체가 종합공사를 도급받을 경우 하도급을 줄 수 없고 직접 시공해야 함(건설산업기본법 제29조 제5항). 그런데 종합건설업체가 종합공사를 도급받았을 경우에는 다른 건설업체에 하도급을 주어 시공하는 방식을 허용하고 있음(건설산업기본법 제29조 제1항).
- 종합공사의 유형과 내용에 따라 하도급이 불가피한 경우가 있는데도 전문건설업체에 대하여만 하도급 줄 수 없도록 생산방식 선택권을 제한하여 전문건설업체에게 불리하게 작용할 것으로 보임.
- 종합건설업체도 모든 공사를 직접 시공할 수 없거나 직접 시공하는 것이 비효율적이기 때문에 하도급 주는 방식을 허용해 주고 있음. 동일한 종합공사에 대하여 전문건설업체는 직접 시공하는 것만 강제하는 것은 형평성을 잃은 규제임.

○ 40여 년 동안 고착되어 있던 건설산업 생산체계를 변화시키는 과정에서 예상하지 못한 부작용이 발생하는 것은 불가피함. 새로운 제도를 시행하는 과정에서 문제가 나타나는 것은 흔한 일이므로 문제에 잘 대처하여 당초의 정책목표를 달성하는 것이 중요함. 종합건설업체의 전문공사 수주와 전문건설업체의 종합공사 수주에서 나타나는 큰 격차는 미처 예상하지 못한 현상임. 그렇지만 이 문제를 계속 방치하면 전문건설업에 대한 선호도가 낮아지고 전문건설업체의 경쟁력이 낮아져 전체 건설산업의 기반이 약화되는 상황에 봉착하게 될 것임. 전문건설업체의 종합공사 수주를 활성화하여 종합건설업체와 전문건설업체 간의 균형적 발전을 도모해야 할 것임. 본 연구에서 제시한 정책방안이 제도개선에 반영되어 전문건설업체의 종합공사 수주 확대에 도움을 주어 궁극적으로 우리나라 건설산업 발전에 도움이 되기를 기대함.

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

참고문헌

국토교통부 보도자료(2020.9.15), 칸막이와 다단계가 없는 산업으로 건설산업 구조 혁신

김성근(2021), 건설산업기본법 해설, e대한경제.

대한건설정책연구원(2021), 건설산업 혁신을 위한 중소기업 발전 정책토론회 발표자료

대한전문건설협회(2022), 내부자료

대한전문건설협회(2021), 2021 전문건설업 실태조사 분석보고서.

이종광·박승국·홍성진(2021), 건설생산체계 개편에 따른 전문건설업 대응방안, 대한건설정책연구원.

조달청, 입찰공고자료

업역폐지에 밥그릇 뺏긴 전문건설업계 “이러다 다 죽는다”, 이데일리 2022.4.7.일자.

전문건설업자들 국토부 앞에서 건설업역 체계 복원 요구집회, 연합뉴스, 2022.4.12.일자

건설생산체계 개편에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주 확대 방안

2022년 10월 인쇄

2022년 10월 발행

발행인 유 일 한

발행처 **대한건설정책연구원**

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-138-5

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

· © · 대한건설정책연구원 2022