

전문건설 업역 확보의 필요성과 대응 방안

박승국 대한건설정책연구원 선임연구위원
(skpark@ricon.re.kr)

- I. 생산구조 개편 추진 현황
- II. 생산구조 개편에 대한 업계 인식
- III. 종합과 전문의 업종별 업역 구분의 필요성
- IV. 생산구조 개선 방안

1

■ 국문요약 ■

건설산업의 혁신을 위해 진행되어온 건설생산구조 개편은 미처 예상하지 못한 부작용이 발생되고 있다. 특히 중소기업이 대다수를 차지하는 전문건설업체에게 불리하게 작용하는 불합리한 경쟁 현상이 발생하고 있다. 이러한 문제들은 영세 기업을 어렵게 할 뿐 아니라 소비자인 발주자에게도 손실을 끼치는 결과를 초래하므로 앞으로 개선할 점이 존재한다.

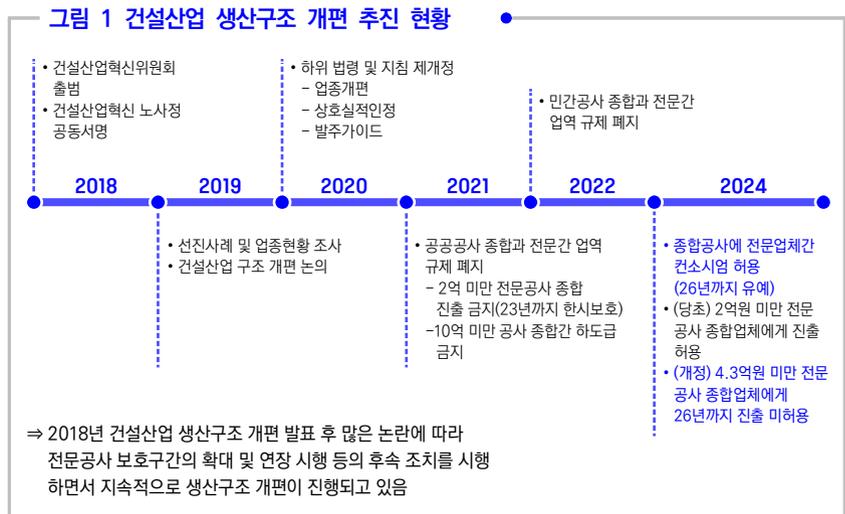
정부는 작년에 3년간 4.3억 원 이하의 전문공사에 대한 종합업체의 진출을 제한하는 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 전문건설업의 보호기간 확대 및 보호기간 연장은 일시적인 만큼, 향후 종합과 전문 간 공정한 경쟁과 전문업종의 본질적인 기능과 역할을 회복하기 위해서는 ‘업종시스템의 본질적 기능 회복’, ‘종합과 전문의 공생발전’, ‘공사특성에 따른 발주’ 등 세 가지 원칙을 바탕으로 개선되어야 한다. 이원적 업종시스템에 부합하도록 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하도록 하여 전문업종의 직접시공에 대한 전문성을 키울 수 있도록 업역을 확보해 주는 것이 필요하다. 공사발주시 발주자의 판단에 따라 공사특성에 적합한 건설업종으로 발주되도록 발주자의 재량권을 확대해주고, 소규모 전문공사에서 전문업종의 전문성이 더욱 확보되도록 전문공사 보호기간의 영구화가 검토되어야 할 것이다.

주제어 : 생산구조, 상호시장진출, 중소건설업, 전문건설업

I. 생산구조 개편 추진 현황

정부의 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」 발표와 함께 시작된 건설산업 생산구조 개편은 건설업역 규제를 폐지하여 종합과 전문업종 구분 없이 상호 시장에 진출 할 수 있도록 허용하는 것이 핵심이었다. 업역규제 폐지 외에도 업종을 통합하고 등록기준을 조정하는 것이 포함되었다.¹⁾ 2021년부터 종합 건설업체와 전문건설업체가 서로 상대 시장에 진출할 수 있게 하는 업역규제를 폐지하여 2021년에 공공공사에 우선 적용하고, 2022년에 민간공사까지 확대 시행하고 있다.²⁾ 또한 전문업종 간의 분쟁 및 기술 융·복합 추세에 대응하고자 전문업종을 통합하여 28개 업종을 14개 업종으로 통합하여 공공부문은 2022년부터 시행하고 민간부문은 2023년에 적용하였다.

건설산업의 일대 혁신의 매개체 역할이 될 수 있는 생산구조 개편은 당초의 목적과 달리 시작부터 많은 논란 속에 진행되어 왔으며, 상호시장 진출 허용에 따라 종합업체와 전문업체의 수주격차가 매우 크게 발생하고 있다. 이러한 수주격차를 해소하고 전문건설업의 건실한 발전을 위해 정부는 2022년 5월, 2023년 12월까지 공사예정금액이 2억 원 이상 3억 5천만 원 미만인 전문공사에 대해 종합건설업체의 참여를 제한할 수 있게 「건설공사 발주 세부 기준」을 개정한 바 있다.³⁾



1) 국토교통부 건설산업혁신위원회, 건설산업 생산구조 혁신 로드맵, 2018.11.17
 2) 국토교통부 보도자료, 건설산업기본법 시행령 개정안 국무회의 통과, 2020.10.6.
 3) 2억 원 미만 전문공사는 「건설산업기본법」에 의해 '23.12월까지 종합업체 수주 참여 제한

II. 생산구조 개편에 대한 업계 인식

정부의 이러한 노력에도 종합과 전문의 상호시장 진출에 따른 수주격차가 해소되지 않자 2023년 11월에는 「건설산업기본법 개정」을 통하여 2026년 12월까지 공사예정금액이 4억 3천만 원 미만인 전문공사에 대해 종합건설업체의 참여 제한을 확대하고, 전문업체의 컨소시엄을 통한 종합공사 참여를 유예시키는 등 생산구조 개편에 따른 여러 가지 예상치 못한 부작용에 대해 개선하고자 다양한 노력을 기울여 왔다.

건설생산체계 개편은 주로 종합건설업체에 비하여 전문건설업체들이 제도 변화의 영향을 더 크게 받고 있다. 영세한 중소기업이 많은 전문업체 특성상 변화에 대한 혼란과 문제점에 대해 대응하기가 어려운 것도 사실이다. 따라서 업체들의 생산구조 개편에 대한 인식과 종합과 전문의 이원화된 업종시스템에서 전문업종의 업역 확보를 통한 전문성 강화 필요성 등에 대하여 살펴보고, 여러 가지 문제점과 부작용이 발생되고 있는 생산구조 개편의 효율성을 높이기 위한 대응 방안에 대해 논하고자 한다.

생산구조 개편에 따른 상호시장진출 허용이 건설시장에 미치는 영향에 대해서 전문건설업계와 전문가들은 전문업종의 전문성 약화, 종합공사 진출에 불리한 제도 및 전문업계의 환경, 발주자의 재량권 제한, 종합과 전문의 과당 경쟁, 전문공사를 수주한 종합업체의 불법하도급 등에 대해 지적한 바가 있다.

2023년 ㈜리얼미터의 생산구조 개편에 따른 업계 인식과 평가 결과 84.2%의 부정적인 평가가 많았다. 생산구조 개편에 따른 부작용으로는 ‘전문공사 시공자격 종합업체 부여’, ‘전문업체 종합시공 진출 제한’, ‘입찰 경쟁 과열화’, ‘종합공사 시공자격 전문업체 부여’ 등의 순으로 조사 되었다.

건설시장 변화 전망에 대해서는 ‘종합건설업종 중심의 시장으로 변화될 것이다’라는 응답이 82.1%로서 건설업계에서는 전문건설업체의 역할이 점차적으로 축소될 것을 우려하고 있었다.

표 1 생산구조 개편에 따른 상호시장진출 허용 제도의 전반적인 업계 인식

구분	매우 긍정적(1)	대체로 긍정적(2)	대체로 부정적(3)	매우 부정적(4)	잘 모름	긍정적 (1+2)	긍정적 (3+4)
전체	3.2	11.8	15.1	69.1	0.8	15.0	84.2
전문업체	2.7	9.1	13.0	74.2	1.0	11.8	87.3
종합업체	4.3	18.3	20.0	57.0	0.3	22.7	77.0

자료: ㈜리얼미터(2023)

III.
**종합과 전문의
 업종별 업역
 구분의 필요성**

종합과 전문업종의 이원적 시스템을 운영하고 있는 국내 실정상 전문업종보다 종합업종을 보유하는 것이 건설시장 참여에 유리한 환경이 조성된다는 것은 건설산업 발전에도 바람직하지 않다. 자동차산업에 비유하자면 자동차 관련 대·중소기업들이 대부분 완성차업체라면 산업 생태계의 효율성과 건전성은 훼손될 것이다. 따라서 건설산업의 생태계가 유지될 수 있으려면 이원적 업종시스템에 맞는 효율적 운용이 필요하다.

1. 종합과 전문의 업종 특성에 맞는 업역 구분에 따른 산업 생태계 형성 필요

생산구조 개편에 따라 종합건설업체가 단일 업종으로 구성된 전문공사를 시공하는 것까지 허용되었다. 그러나 이 방안은 종합업종과 전문업종의 이원적 업종시스템을 가진 국내 건설산업과 맞지 않는 점이 있다. 종합업종은 종합적 기획·관리가 필요한 복합공사로 구성된 종합공사를 수행하는 것이 기본 업무이다. 일본이나 미국 캘리포니아주 등 국내와 유사한 이원적 건설업종 면허제를 시행하는 국가에서도 기본적으로 종합업종은 종합공사, 전문업종은 해당 업종의 업무 범위에 해당하는 전문공사를 시공한다.⁴⁾ 즉 하나의 전문공사업종으로 구성된 공사는 그 해당 업종의 전문업종을 보유하는 건설업체만 공사를 시공할 수 있다. 따라서 생산구조 개편으로 종합업종에 대하여 단일의 전문공사로 구성된 건설공사까지 개방하는 것은 문제가 있다. 단일공종으로 구성된 전문공사까지 종합업종으로 수행할 수 있도록 한다면, 전문건설업체의 존재 의미가 약화되고, 장기적으로 업종시스템 유지가 어렵게 될 것이기 때문이다.

2023년도 종합과 전문의 상호시장진출 수주격차가 약 4배인 상황이 지속된다면 그동안 전문공사 시공기술 역량 확보에 투자해온 전문업종의 존립에도 큰 위협으로 작용하게 될 것이다.

전문업종은 그동안 소규모 전문공사의 전문성과 기술 역량 확보를 위해 운영되어왔다. 건설산업 생태계의 최일선에서 전문공사를 수행하는 전문업체의 존립이 흔들리게 된다면 건전한 산업 생태계 조성이 매우 어려울 것으로 예상할 수 있다.

4) 박승국 외, 상호시장진출 현황 및 업계 인식조사에 따른 전문건설 대응 방안, 2023, 대한건설정책연구원

‘제4차 산업혁명’과 ‘스마트 건설’ 시대에 건설산업에서 ‘타 산업과의 융합과 혁신’을 이루기 위해서는 건설 현장 최일선에서 직접시공을 담당하는 전문건설업종의 역할이 더욱 중요하다. 건설산업의 진정한 ‘융합과 혁신’은 종합과 전문건설업종 간의 업역 융합으로 볼 수 있는 상호시장진출 허용에 따른 경쟁으로 달성되는 것은 아닐 것이다.

2. 하나의 전문업종으로 구성된 전문공사의 시공자격 개선 필요

하나의 전문업종으로 구성된 전문공사의 시공자격을 해당 전문업종을 보유한 업체로 제한할 필요가 있다.

일본의 경우 종합적 기획·관리가 필요한 복합공사는 토목일식과 건축일식 업종에게 단일의 전문공사는 전문업종에게 도급자격을 부여하는 것이 원칙이며 일식 업체가 복합공사를 도급받더라도 시공자격을 얻기 위해서는 해당 전문업종을 등록하고 있어야 한다. 미국의 경우 건축공사에서 종합 및 전문업종 간 도급 자격은 제한하지 않고 있으나, 건축업종 종합업체가 전문공사를 수주하여 시공자격을 얻으려면 해당 공종의 전문건설업종을 등록하고 있어야 하며, 그렇지 않을 경우에는 전문건설 업체에게 하도급을 하도록 하고 있다. 이원적 업종시스템을 운영하고 있는 일본과 미국(건축공사)은 전문공사의 시공자격을 해당 전문업종을 등록한 건설업체에게 부여함으로써 전문업종의 업역을 확보하도록 운영하고 있는 것이다. 이원적 업종시스템을 운영하는 일본과 미국의 생산구조에 비추어 볼 때 현재 국내의 상황은 글로벌 스탠다드와 맞지 않다고 할 수 있다.

3. 중소기업에 해당하는 전문건설업종 보호 필요

건전한 건설산업 생태계 조성을 위해서는 전문업종별 해당 직접시공 전문 기술을 향상시킬수 있는 공급자에 대한 정책적 배려가 필요하다. 종합건설업체와 전문건설업체는 업무 내용과 주력시장에 차이가 있으며, 그에 따라 기업규모와 경쟁력에 명백한 차이가 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

대체로 종합공사를 수행하는 종합업체의 규모가 크고 건설사업 관리능력이 상대적으로 더 나은 것으로 보는 것이 일반적인 시각이다. 생산구조 개편으로 종합과 전문건설업체가 서로 상대방의 시장에 진출할 경우, 일부 예외적인 상황을 제외하면, 종합건설업체가 전문건설업체에 비해 매우 유리하게

IV.
생산구조
개선 방안

상대방 시장에 진출하고 있다. 이러한 상황이 지속된다면 종합업종과 전문업종의 이원적 업종시스템을 유지하기 어렵게 될 것이고 설사 유지된다고 하더라도 형식에 그치게 될 가능성이 크다.

현재 전문건설업체를 보호하는 제도적 장치는 마련되어 있다. 4.3억 원 미만의 전문공사에 대하여는 2026년까지 종합건설업체의 진입을 제한하고 있는 것이다. 2023년 11월에 결정된 정부의 전문공사 보호 구간의 확대와 연장은 타당하며 전문건설 보호에 효과를 발휘할 것이다. 향후 시행 경과를 보아 보호기간을 영구화하는 방안도 검토되어야 한다.

4. 전문업종별 전문공사에 대한 종합업체의 직접시공 능력 부족

종합건설업체에게 전문공사의 도급과 시공자격을 부여하는 생산구조 개편에 대하여 불법하도급이 증가할 것이라고 많은 전문가들이 지적한 바 있으며, 실제로 2021년 국토교통부의 불법하도급 특별 실태점검 결과(‘21.11월~12월) 종합업체가 도급받은 전문공사 현장 136개소의 약 34%에 해당하는 46개 건설 현장에서 불법하도급이 적발되었다.

이는 전문건설업종별로 전문성이 요구되는 직접시공 능력에 대한 종합업체의 검증 없이 전문공사에 종합업체 진출을 허용한 결과로 볼 수 있으며 직접시공에 대한 전문성이 부족한 다수의 종합업체가 불법하도급을 감행하였다고 판단할 수 있다.

2018년부터 추진되어온 건설산업 생산구조 개편은 현재 많은 문제점과 논란이 현재도 지속되고 있다. 따라서 현재 발생하고 있는 다양한 문제점과 이에 대한 개선을 통한 정상화가 하루빨리 이루어져야 할 것이다.

작년에 개정된 3년간 4.3억 원 이하의 전문공사에 대한 전문건설업의 업역 보호는 정부와 업계의 협의 끝에 전문공사에 종합건설업체들의 참여를 제한하는 범위를 확대한 것으로 전문건설 보호에 큰 효과를 나타낼 것으로 예상된다.

전문건설업의 보호기간 확대 및 보호기간 연장은 일시적인 만큼, 향후 종합과 전문 간 공정한 경쟁과 전문업종의 본질적인 기능과 역할을 회복하기 위해서는 다음과 같은 추가적인 개선이 반영된 「건설산업기본법」과 「건설공

사발주세부기준」 개정이 필요하다.

- 전문업종의 본질적인 기능과 역할에 대한 회복 필요
 - 하나의 전문업종으로 이루어진 공사는 전문업종을 가진 건설업체가 도급·시공하는 것이 업종분류 원칙에 부합함
 - 건산법에 동일 업종 하도급 금지를 재도입하여 전문업종의 전문성을 키울 수 있는 업역 확보
- 종합업체의 전문공사 진출은 주로 소규모 전문공사에서 대부분 발생하고 있어 소규모 종합 및 전문건설업체에게 각자의 업역에서 전문성을 확보할 수 있도록 전문공사 보호구간의 영구화
- 공사발주시 발주자의 판단에 따라 공사특성에 적합한 건설업종으로 발주하도록 재량권 확대

그림 2 건설산업 생산구조 개선을 위한 기본 원칙

