

건설산업 업역규제 폐지에 따른 문제점 및 전문건설업 대응 방안

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

- I. 서론
- II. 업역규제 폐지에 따른 영향 및 문제점
- III. 전문건설업 대응 방안
- IV. 결론

1

I. 서론

건설산업 생산구조 혁신은 4차 산업혁명으로 인해 기술 융·복합이 가속화되고 산업 간의 전통적인 경계마저 붕괴되는 건설산업을 둘러싼 환경변화 속에서 종합건설업계와 전문건설업계가 각자의 시장에 벽을 쌓고 굳건히 지키는 종전의 생산방식으로는 건설산업의 지속적인 발전을 이룰 수 없다는 인식이 확산된 것이 주요한 배경이었다.

생산구조의 혁신은 종합과 전문 공사의 구분 없이 건설공사 수행능력과 기술력이 뛰어난 건설업체에게 많은 수주의 기회를 부여하고, 건설기술의 융·복합을 활성화시키기 위한 의도로 진행되었으나, 현재 종합과 전문업체간의 건설공사 수주현황이 매우 불균형 상태에 있고 전문건설업종의 특성을 살리지 못하고 있는 상황이다.

건설생산구조 개편에 따라 현실적으로 종합건설업체에 비하여 전문건설업체들이 제도변화에 매우 큰 영향을 많이 받고 있다. 소규모 중소기업이 많은 업계 특성 상 대형 건설업체에 비하여 제도 변화에 대한 혼란과 영향을 많이 받을 수밖에 없는 것이다.

2018년부터 진행되고 있는 건설생산구조 혁신은 1976년에 건설업의 종류가 종합건설업과 전문건설업으로 구분된 지 42년 만에 시행되었다. 건설산업의 기나긴 역사에서 획기적인 생산구조의 변화라고 평가할 수 있으나 현재 상호시장진출 허용에 따른 종합과 전문의 상대방 시장 진출 현황은 매우 불

II. 업역규제 폐지에 따른 영향 및 문제점

균형 상태에 있다.

따라서 현 단계에서는 전문건설업체의 측면에서 업체들의 생산구조 개편에 따른 업역규제 폐지에 대한 영향 및 문제점을 파악하여 이에 따르는 대응방안이 필요하다.

건설산업 생산구조 개편에 따른 업역규제 폐지의 내용과 현황을 고찰하고 문제점을 분석하여 전문건설업의 대응방안을 제시하고자 하고자 한다.

1. 종합 및 전문 건설업체간의 불공정 경쟁 발생

건설생산체계의 개편은 본래 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 상대방 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하여 발주자가 건설공사를 잘 할 수 있는 업체를 시공자로 선정해 건설시장의 시장기능을 강화하고 시설물의 품질을 높이는 효과를 기대하였다.

그러나 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. 반면에 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. 소규모 전문공사(2억원 미만)에 종합건설 업체의 실질적 참여 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.

그러나 종합건설업체 참여가 제한된 2억 미만 전문공사에 관급자재비가 포함되어 실제 발주 금액이 소액인 전문공사에 종합건설업체가 참여하고 낙찰되는 결과가 나타나고 있다. 예를 들면 아래 <표 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 종합건설업체의 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 1 2억원 미만 전문공사에 대한 종합건설업 참여 현황

(단위: 억원)

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

3. 업역규제 폐지에 따른 종합과 전문간 상호시장 진출의 불균형

상호시장 진출과 관련한 낙찰결과를 살펴보면 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 2>의 상호시장 진출 허용공사 발주 현황을 살펴보면, 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.

표 2 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 공사의 입·낙찰 건수

(단위: 건, %)

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 3 업역규제 폐지에 따른 상호시장 진출 공사의 입·낙찰 금액

(단위: 십억, %)

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

〈표 3〉의 우측은 상호시장 개방된 건설공사의 낙찰현황이다. 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〉와 같이 금액 기준으로 보더라도 전문업체가 종합업체에 비해 열위에 놓여 있다는 것을 알 수 있다.

표 4 전문공사 입찰 참가 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
술역항 선착장 확장	수중	3.2	66(34%)	126(66%)	토목

자료: 전문건설협회 내부자료

III. 전문건설업 대응 방안

1. 본질적 대응 방안 : 건설 업종 시스템의 효율적 기능 회복 필요

건설생산체계 개편으로 전문건설업체에게 종합공사 원도급을 허용하고, 종합건설업체에게는 ‘복합공사 하도급’, ‘전문공사 원도급과 하도급’을 허용하였다. 종전에는 종합건설업체는 단일 업종으로 이루어진 전문공사를 도급 받을 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 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 캘리포니아¹⁾에서도 단일공종으로 구성된 전문공사는 해당 전문업종 보유를 원칙으로 하고 있다.¹⁾²⁾

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 차원에서도 대부분의 건설업체가 종합업체가 되는 상황은 바람직하지 않고 건설산업의 생태계를 유지할 수 있는 보완장치를 고려할 필요가 있다. 따라서 향후에는 단일공종 전문공사는 해당 전문업종을 등록한 건설업자의 영역으로 제한하는 것이 이원적 업종 분류 체계의 원리에 부합한다.

2. 단기적 대응 방안

(1) 2억 원 미만 공사 기준 산정 시 관급자재 제외

2억 원 미만 전문공사에 대하여 2023년까지 종합업체의 입찰참여를 제한

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

2) 예외적으로 미국 캘리포니아¹⁾에서 우리나라의 종합건설업종 중 토목공사업종과 유사한 General Engineering(A)의 경우 단일 업종의 전문공사도 도급받을 수 있도록 허용하고 있는 것은 공종구성이 비교적 단순한 토목공사의 성격을 고려한 것임

하고 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 앞서 제시된 사례에서 살펴본 바와 같이 당초 순공사비가 2억 원에 미치지 못하는 전문공사가 관급자재 포함하여 2억 원 이상으로 됨으로 인해 종합업체가 입찰에 참여하여 낙찰 받고 있는 것이다. 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) 시장혼란 방지를 위한 발주가이드라인 제시

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 결과³⁾ 대업종화시 1개로 통합되는 업종으로만 구성되는 공사는 314건으로 23%이며, 나머지 77%에 해당하는 1,053건은 대업종화 이후에도 2개 이상의 전문업종 보유가 요구되는 상황이다.

일부 조정, 토목 분야에서는 대업종 1개의 보유로 종합공사 진출이 가능하나 대부분의 경우에는 종합공사 진출을 위해서 복수의 전문업종 면허 보유가 필요하다. 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 합리적이다.

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

IV. 결론

전문건설업이란 건설공사의 각 공종별 전문공사를 직접도급 또는 하도급 받아 해당 전문분야의 시공기술을 가지고 직접적으로 공사를 수행하는 업을 말하는 것으로, 전문업체의 업종별 특성과 직접시공 역량은 매우 중요하며 이를 인정하는 것이 필요하다.

미국의 경우 건축업종 종합업체가 전문공사를 수주하여 시공하려면 해당 공종의 전문업종을 보유하고 있어야 하며, 그렇지 않을 경우에는 전문업체에게 하도급을 해야 한다. 우리와 유사한 일본과 싱가포르는 전문업종의 해당 업무내용에 대한 시공자격을 보장하는 정책을 펴고 있다.

작은 규모의 전문공사에 지금과 같이 종합업체와 전문업체가 생존을 위한 무한 경쟁상태가 지속된다면 전문업종의 존재의 의미는 점차 사라질 것이다. 향후에도 전문업체에게 진입장벽이 높은 복합공사에 있어서 발주자가 종합업체를 선택할 것이고, 종합업체에게는 낮은 진입장벽의 전문공사에 있어서는 종합업체들의 시장 점유율이 점차적으로 높아질 것이다.

전문건설업체의 직접시공 역량을 육성하고 발전시킬 수 있는 토대와 시장이 필요하다. 따라서 전문업종에 수주기회를 보장하여 전문업체들이 자신들의 강점인 직접시공 역량을 육성·발전시킬 수 있는 보호 장치가 마련되어야 할 것이다. 더불어 전문업체의 종합공사 진출에 대한 진입장벽도 낮추어야 할 것이다.

현재의 건설업역 개방 상황이 종합업체와 전문업체간의 자유로운 경쟁을 통한 건설산업의 새로운 부가가치 창출과 발전을 위한 것이라는 당초 생산구조 혁신의 목적에 부합되는지를 다시 원점에서 재검토하며 생각해 볼 일이다.

참고문헌

1. 국토교통부 건설산업혁신위원회(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵
2. 국토교통부(2020.12.22), 21년 1월부터 건설산업 혁신방안 본격 시행
3. 국토연구원(2018.9.5.), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 생산체계 개선방안 공청회 자료
4. 김민철 외(2019), 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비방안, 국토연구원
5. 대한전문건설협회(2020), 2019년 기준 전문건설업 통계연보
6. 대한전문건설협회(2020), 2020 전문건설업 실태조사 분석보고서