

# 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안

2014. 11

최민수 · 나경연

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea

## <차 례>

요약 .....	I
제1장 연구 배경 및 목적 .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 목적 및 방법 .....	4
(1) 연구 목적 .....	4
(2) 연구 방법 .....	4
제2장 건설업종 등록의 분산 및 다기화 실태와 문제점 .....	5
1. 「건설산업기본법」의 건설업종 등록 체계 .....	5
(1) 종합건설업 .....	5
(2) 전문건설업 .....	6
2. 개별법에 의한 전기, 정보통신, 소방, 문화재수리 공사업 등록 실태 .....	8
3. 건설업종 등록의 다기화에 따른 문제점 .....	21
(1) 하도급 보호 제도의 미약 .....	21
(2) 감리·감독의 다기화 및 업무 중복에 따른 비효율성 초래 .....	24
(3) 하도급 보호 규정 등의 미적용 .....	26
(4) 건설 관련 행정 체계의 정합성 부족 .....	29
(5) 분리발주로 귀결... 공사 효율 저하 및 하자책임 분쟁 해결 곤란 .....	32
제3장 「건설산업기본법」 이외 유사 건설업종의 신설 및 문제점 .....	37
1. 「건설산업기본법」 이외 유사 건설업의 신설 사례 .....	37
(1) 환경전문공사업 .....	37
(2) 하·폐수처리수재이용시설 등 설계·시공업 .....	41
(3) 지하수개발이용시공업 .....	43
(4) 개인하수처리시설 설계·시공업 .....	44
(5) 가축분뇨처리시설 설계시공업 .....	45
(6) 석면해체제거업 .....	47

(7) 산림사업 .....	48
(8) 주택건설업 .....	52
(9) 부동산개발업 .....	53
(10) 기타 사례 - (가칭)자연환경복원업 .....	55
(11) 종합 .....	55
2. 유사 건설업종의 신설에 따른 문제점 .....	57
(1) 업종 등록의 중복 규제 .....	57
(2) 입찰 참여의 인위적 금지 .....	60
(3) 개별 법령의 정합성 부족 .....	60
(4) 시사점 .....	61

#### 제4장 해외 사례 검토 ..... 63

1. 외국의 건설업종 분류 체계 .....	63
(1) 미국 .....	63
(2) 일본 .....	72
(3) 국제 비교 및 시사점 .....	75
2. 산업 분류의 국제 비교 .....	78
(1) 국제표준산업분류 .....	78
(2) 미국 .....	79
(3) 일본 .....	80
(4) 유럽 .....	81
(5) 한국 .....	84
(6) 표준산업분류의 국제 비교 및 시사점 .....	88

#### 제5장 건설 관련 업종의 통합 및 일원화 방안 ..... 91

1. 건설 시공 업역의 분산 및 다기화의 원인 .....	91
2. 통합의 필요성 .....	93
3. 타 산업의 유사업종 통합법 제정 사례 검토 .....	96
(1) 「공업발전법」(현 「산업발전법」, 제조업) .....	96
(2) 「전기통신사업법」(통신업) .....	98
(3) 「자본시장통합법」(금융업) .....	101

(4) 타 산업의 업종 통합 사례의 시사점 .....	103
4. 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안 .....	105
(1) 전기공사 등을 「건설산업기본법」의 건설업종으로 신규 편입 .....	105
(2) 유사 건설업종의 폐지 - 「건설산업기본법」상 건설업종의 업무 범위 명확화 .....	107
(3) 종합 및 법령 개정 방안 .....	108
 참고 문헌 .....	 115
 Abstract .....	 119

## 〈표 차례〉

<표 II-1> 종합건설업의 등록 기준 및 등록 현황 .....	6
<표 II-2> 전문건설업의 등록 기준 및 등록 현황 .....	7
<표 II-3> 전기공사업의 등록 현황 .....	9
<표 II-4> 전기공사업의 등록 기준 .....	10
<표 II-5> 전기공사업 등록 기준의 변천 .....	10
<표 II-6> 정보통신공사업의 등록 현황 .....	13
<표 II-7> 정보통신공사업의 등록 기준 .....	13
<표 II-8> 소방시설공사업의 등록 현황 .....	15
<표 II-9> 소방시설공사업의 등록 기준 .....	16
<표 II-10> 문화재수리업의 등록 현황 .....	18
<표 II-11> 문화재수리업의 등록 기준 .....	19
<표 II-12> 건설업 및 전기/정보통신공사업의 등록기준 비교 .....	20
<표 II-13> 전기공사업의 외주비 구성비 .....	23
<표 II-14> 「건설산업기본법」과 개별 공사업 법령의 주요 벌칙 규정 비교 .....	31
<표 II-15> 전기 및 정보통신 공사의 분리발주 관련 규정 .....	33
<표 III-1> 환경전문공사업 대상 환경오염 방지시설의 종류 .....	39
<표 III-2> 환경전문공사업의 등록 세부 기준 .....	40
<표 III-3> 하·폐수처리수 재이용시설시공업의 시설·장비 및 기술인력 기준 .....	42
<표 III-4> 지하수개발·이용시공업의 등록 기준 .....	43
<표 III-5> 개인하수처리시설 설계·시공업의 등록 기준 .....	44
<표 III-6> 가축분뇨처리시설 설계·시공업의 등록 기준 .....	46
<표 III-7> 석면해체·제거업자의 인력·시설 및 장비 기준 .....	48
<표 III-8> 산림사업을 할 수 있는 법인의 등록 기준 .....	51
<표 III-9> 부동산개발업의 등록 기준 .....	54
<표 III-10> 유사 건설업의 등록 기준 규정 실태 .....	56
<표 III-11> 개별법상 설계·시공업 현황 .....	58
<표 III-12> 유사 건설업종과 중복성이 높은 건설업종 .....	59
<표 III-13> 건설 관련 법령의 제재 기준 비교 .....	61
<표 IV-1> 미국 캘리포니아주의 건설업 면허 구분 .....	65

<표 IV-2> 미국 미시시피주의 건설업 면허 구분 .....	66
<표 IV-3> 미국 애리조나주의 건설업종 구분 .....	67
<표 IV-4> 미국 기타 주의 건설업종 구분 .....	68
<표 IV-5> 일본의 건설업종 분류 체계 .....	73
<표 IV-6> 국내와 선진국의 건설업종 분류 체계 비교 .....	77
<표 IV-7> 국제표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류 .....	78
<표 IV-8> 미국의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류 .....	80
<표 IV-9> 일본의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류 .....	81
<표 IV-10> 유럽의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류 .....	83
<표 IV-11> 한국의 표준산업분류 기준 .....	84
<표 IV-12> 한국의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류 .....	86
<표 IV-13> 표준산업분류에서 건설업의 정의 : 전기 및 통신 공사업 .....	89
<표 V-1> 건설산업 업역 제도의 형성 요인 .....	93
<표 V-2> 「공업발전법」의 체계 .....	98
<표 V-3> 통신 서비스 역무의 개편 .....	100
<표 V-4> 「자본시장통합법」의 주요 내용 .....	102
<표 V-5> 「건설산업기본법」에서 건설공사의 법적 범위 개정(안) .....	106
<표 V-6> 다기화된 유사 건설업종의 통합 방안 .....	111
<표 V-7> 「건설산업기본법」의 전문건설업종 추가(안) .....	112
<표 V-8> 업역 분쟁 가능성이 높은 건설업종의 업무 범위 개정안 .....	113

## <그림 차례>

<그림 I-1> 시공 관련 건설 업역의 분산 및 다기화 실태 .....	3
<그림 V-1> 「공업발전법」의 도입 과정 .....	97
<그림 V-2> 개정된 「전기통신사업법」의 프레임워크 .....	100
<그림 V-3> 「자본시장통합법」의 체계 .....	102

## 요 약

### 제1장 연구 배경 및 목적

- 현재 건설산업을 규율하고 있는 법령은 국토교통부가 관장하고 있는 「건설산업기본법」임.
  - 동 법에서는 건설업을 5개의 종합건설업과 25개의 전문건설업종으로 분류하고, 각 업종별로 등록 조건 및 사후 관리와 관련된 규정을 두고 있음.
- 그런데 전기공사와 정보통신공사, 소방시설공사 등은 건설업종으로 분류하는 것이 타당하다는 지적이 많으나, 현재 「전기공사법」 등 독립적인 개별 법령에 근거하여 등록 및 사후 관리가 이루어지고 있음.
  - 그동안 정부에서는 「건설산업기본법」 개정을 통해 전기, 정보통신, 소방시설공사 등 특정 업역의 예외적 보호 규정에 대한 규제를 개혁하려 했으나, 관련 주무 부처 및 사업자 단체의 반대에 부딪혀 여전히 특정 업역의 제도적인 보호 규정이 존속되고 있는 실정임.
- 한편, 최근에는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업종이 있음에도 불구하고, 환경부 등 일부 부처에서 특정 업역의 공사를 시공할 수 있는 업종을 별도로 신설함으로써, 「건설산업기본법」상의 건설업종 등록 이외에 해당 부처의 관련 법령에 근거하여 특정 업종을 또다시 등록해야 하는 중복적인 규제가 나타나고 있음.
- 이와 같이 건설업역과 관련하여 그동안 부처 이기주의 등이 가세하면서 소관 부처별로 특정 업종·업역의 보호 및 육성을 위한 법·규제 등이 과잉적으로 나타나게 되었고, 이에 따라 건설 관련 업종이 다기화되거나 중복 규제가 심각해지고 있음.



- 이는 결국 건설업역간 충돌로 이어지고, 소모적인 논쟁이 지속되면서 건설산업 선진화에 제약 요인으로 작용하게 됨.
  - 더구나 최근 건설산업이 전반적으로 불황 국면으로 전환되면서 업역 다툼과 업역 분리, 특정 공종의 분리 발주 등에 대한 논쟁이 더욱 심화되고 있고, 이로 인해 건전하고 미래 지향적인 건설산업 구조의 형성에 어려움이 존재
- 본 연구에서는 건설업 규제 체계의 선진화에 부합하는 제도 정비를 목적으로 건설 시공 관련 업역의 일원화 방안을 제시함으로써, 수요자(건설 서비스 소비자) 위주의 건설사업 환경을 구축하고, 궁극적으로 효율성 증대를 통하여 건설산업의 경쟁력 강화를 도모하고자 함.

## 제2장 건설업종 등록의 분산 및 다기화 실태와 문제점

### 1. 건설업 등록의 분산 및 다기화 실태

#### (1) 건설업 등록 체계

- 건설업의 종류와 업무 범위를 규정한 「건설산업기본법」 제2조, 제8조 및 동법 시행령 제7조의 <별표 1>에 의하면, 건설업종은 종합공사를 시공하는 업종(종합건설업)과 전문공사를 시공하는 업종(전문건설업)으로 구분됨.
  - 등록 기준상의 차이점은 단순 시공 이외에 종합적인 계획, 관리 및 조정 업무의 수행 여부이며, 기술 능력, 자본금, 시설·장비·사무실 등으로 등록 기준을 차별화하고 있음.
- 종합건설업은 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 업종으로서, 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업환경설비공사업, 조경공

사업의 5개 업종이 있으며, 등록 조건은 기술자 5~12인 이상, 자본금 5억~24억원 이상임.

- 전문건설업은 주로 하도급을 통하여 ‘단일 공종’의 전문공사를 시공하는 업종으로서 토공사업, 철근콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 등록 조건은 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2억~6억원 이상이 일반적임.

## (2) 개별법으로 관리되는 건설 업종 실태

- 현행 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제4항에서는 ‘건설공사’에 대하여 정의하고 있는데, ‘건설공사’란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등으로 정의하고 있으며,
  - 단서 조항에서 전기공사와 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사를 건설공사의 범위에서 배제하고 있음.
- 이에 따라 외국에서는 일반적으로 건설업종으로 분류되는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등이 건설업종의 범위에서 제외되면서, 다음과 같이 개별 법령에 의하여 독립적인 업종으로 분리되어 관리되고 있는 상태임.
  - 전기공사업(「전기공사업법」, 산업통상자원부)
  - 정보통신공사업(「정보통신공사업법」, 미래창조과학부)
  - 소방시설공사업(「소방시설공사업법」, 소방방재청)
  - 문화재수리업(「문화재수리 등에 관한 법률」, 문화재청)

## 2. 건설업종 등록의 다기화에 따른 문제점

### (1) 하도급 보호 규정 미약

- 「건설산업기본법」 제29조를 보면, 수급인은 그가 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 없도록 규정하고 있음.
  - 예를 들어 종합건설업자가 도급받은 공사 가운데 일부를 다시 종합건설업자에게 하도급하는 것은 금지되어 있음. 또한, 하수급인은 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 재하도급할 수 없음.
- 전기공사나 정보통신공사, 소방시설공사는 동일 업종간 하도급이나 재하도급을 폭넓게 허용하고 있음.
  - 만약 전기공사가 「건설산업기본법」상의 건설업종으로 구분되어 있다면 법에 따라 재하도급이 원칙적으로 금지되어, 현행 개별 법령의 시행으로 인해 나타나는 다단계 하도급에 따른 부실 시공이나 노임 및 설비비 등 실공사비 저하 등과 같은 폐해가 줄어들 가능성이 높다는 점을 시사함.

### (2) 감리·감독의 다기화 및 업무 중복에 따른 비효율성 초래

- 토목, 건축 공사와 별도로 소방시설공사와 전기공사, 정보통신공사는 개별 법령에 의거하여 별도의 감리를 추가로 두도록 규정하고 있어, 비용 상승과 더불어 감리 업무의 효율화를 저해하는 경향이 있음.
  - 결과적으로 건설 현장에서 건축, 토목 이외에 전기, 정보통신, 소방 감리가 별도로 활동하면서 업무 중복이나 간섭 현상 등이 심화되는 문제점이 나타남.
  - 나아가 개별 법에서 개별 업종별로 감리를 두도록 의무화하면서 감리 비용이 상승하는 문제점도 간과할 수 없음.

### **(3) 하도급 보호 규정 등의 미적용**

- 전기공사업, 정보통신공사업, 소방공사업 등이 「건설산업기본법」에 의거한 건설업종으로 분류되지 못함에 따라 동 업종에 대해서는 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」 등에서 규정하고 있는 부실 공사 등에 대한 행정 처벌이나 하도급 보호 등에 대한 법령 규정이 미적용되고 있음.

### **(4) 건설 관련 행정 체계의 정합성 부족**

- 전기공사업자나 정보통신공사업자, 소방공사업자 등에 대해서는 부실 공사를 하였거나 계약 이행 부실 등이 발생하더라도 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」에 의거하여 행정 제재나 불이익을 부여하는 것이 곤란함.
- 해당 공사업자는 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」 등 개별 법령에서 부실 공사 등에 대하여 처벌 규정을 두고 있으나, 처벌 강도가 미흡하고 서로 상이한 처벌 규정을 두고 있음.

### **(5) 분리 발주로 귀결 - 공사 효율 저하 및 하자 책임 분쟁 해결 곤란**

- 「국가계약법」에서는 원칙적으로 동일 구조물 공사 및 단일 공사의 분할 계약을 금지하고 있지만, 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서는 전기 및 정보통신 공사를 다른 업종의 공사와 분리하여 발주할 것을 원칙으로 규정
  - 전기공사, 정보통신공사 등이 개별법에 근거하여 분리 발주가 의무화되면서 공사 발주 방식과 관련하여 발주자의 재량을 제약하는 규제로서 작용하고 있으며, 거래 비용 상승, 국가 예산 낭비 초래, 공사 관리 및 하자 책임 관련 분쟁 증가 등과 같은 부작용이 우려되고 있음.

### 제3장 「건설산업기본법」 이외 유사 건설업종의 신설 및 문제점

- 「건설산업기본법」에 규정한 건설업종으로 시공 자격을 부여할 수 있음에도 불구하고, 부처별로 또다시 유사한 시공 업역을 신설하면서 건설업 등록 체계가 교란되고, 중복 규제의 폐해가 나타나고 있는데, 「건설산업기본법」의 건설업종과 업무범위가 중복되는 유사 건설업종은 다음과 같음.
  - 지하수개발·이용시공업(지하수법, 환경부)
  - 산림사업(산림자원의 조성 및 이용에 관한 법률, 산림청)
  - 가축분뇨처리시설 등의 설계·시공업(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 환경부)
  - 석면해체·제거공사업(산업안전기본법, 노동부)
  - 개인하수처리시설 설계·시공업(하수도법, 환경부)
  - 환경전문공사업(환경기술 및 환경산업 지원법, 환경부)
  - 하·폐수처리수 재이용시설등 설계·시공업(물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률, 환경부)
- 「주택법」에서 규율하고 있는 주택공사업, 부동산개발업 등도 「건설산업기본법」에서 벗어나 법률의 다기화로 인한 비효율성을 초래

#### 1. 업종 등록의 중복 규제

- 환경부에서 신설한 업종인 하·폐수처리수재이용시설 시공업, 환경전문공사업, 개인하수처리시설 시공업 등은 「건설산업기본법」에서 종합건설업으로 규정된 ‘산업환경설비업’의 범위에 포함되는 업종으로 볼 수 있음.
  - 또, 지하수개발이용·시공업은 「건설산업기본법」상의 토목공사업의 업무 범위에 포함되며, 석면해체제거공사업은 「건설산업기본법」상의 비계구조물해체공사업의 업무 범위에 포함됨.

- 결과적으로, 개별법에 의한 업종 신설은 또 다른 행정 규제로서 건설업계에는 부담으로 직결됨.
- 예를 들어 「건설산업기본법」상 등록 기준만 충족하면 응찰이 가능했던 공사에 대해 새로운 개별 법령상 업역을 추가로 등록하고 관련 등록 기준도 맞춰야 하기 때문임.

## 2. 입찰 참여의 인위적 금지

- 법적으로는 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관하여 「건설산업기본법」이 다른 법률의 규정에도 불구하고 우선 적용(「건설산업기본법」 제4조)되나, 2011년 이전에 개별 법령에서 특정한 건설공사에 관한 자격을 허용한 경우에는 건설공사임에도 불구하고 건설업자가 참여하지 못하는 결과를 가져옴.
- 개별법에서 규정한 업종 등록업자로 입찰을 제한할 경우, 건설업 등록업자의 시공 참여가 불가능해지는 문제가 있음.
- 또한, 개별법상의 등록업체 수가 적어 독점 혹은 과점으로 입찰이 이루어지는 문제점도 지적됨.

## 3. 개별 법령의 정합성 부족

- 개별 법령마다 등록 기준, 시공 관리, 하도급 규정, 벌칙 등의 조항이 제각각인 점도 문제이며, 이 때문에 공사를 집행하는 발주기관도 어려움을 겪고 있음.
- 부실 공사를 막을 재하도급 방지 등의 안전 장치도 갖추어야 하지만, 대부분 그렇지 못한 경우가 많음.
- 일례로 「산림자원조성관리법」을 보면 재하도급 금지 조항이 없음.

## 제4장 해외 사례

### 1. 미국

- 미국은 주정부(state government)마다 다양한 건설업종 분류 체계를 갖고 있으나, 캘리포니아주를 비롯한 주요 주정부에서는 건설업종을 일반 토목건설업, 일반 건물건설업, 전문건설업으로 분류하는 것이 일반적임.
- 캘리포니아 주정부에서 규정하고 있는 건설업 면허 체계를 살펴보면, 전기(Electrical), 방화(Fire protection) 관련 공사, 석면 제거 공사가 건설업의 범위에 포함되어 있음.
- 미시시피주의 건설업 면허 체계를 보면, 전기공사(Electrical work)를 건설업의 범위에 포함하고 있으며, 전문건설업종으로는 전자 및 컴퓨터 설치(Electronic and Computer Install), 정보통신 시설(Communication Systems)을 건설공사의 범위에 포함하고 있음.
  - 소방 시설 가운데 스프링클러 설치(Fire Sprinkler Work), 보안설비 시스템(Alarms Systems and Equipment/Access Systems /Security), 석면 제거 철거 공사(asbestos Abatement or Removal) 등을 건설공사의 범위에 포함하고 있음.
- 버지니아주에서도 전기공사를 건설업으로 분류하고 있음. 다만, 전문건설업이 아니라 별도 분류하고 있음.
  - 전문건설업 분류에서는 전자정보통신 서비스(Electronic/Communication Services), 스프링클러 설치(Fire Sprinkler Work), 석면(Asbestos) 공사를 포함하고 있음.

## 2. 일본

- 일본의 건설업종은 종합건설업과 전문건설업의 구분 없이 28종으로 구분하고 있으나, 이 가운데 건축공사업과 토목공사업은 일반건설업의 성격을 갖고 있으며, 나머지는 전문건설업의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있음.
- 전문건설업종을 살펴보면 전기공사업, 전기통신공사업, 소방시설공사업 등을 포함하고 있음.
- 토목공사업의 업무 예시를 통하여 우리나라의 경우 산림청에서 시공 업역을 중복 규제하고 있는 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사가 건설공사에 포함된다는 점을 명시하고 있음.
- 토목공사업의 업무 범위에서는 운동시설 정비 공사 등을 명시하고 있으며, 기계기구설치업의 업무 범위 가운데 놀이시설 설치, 무대장치 설치, 입체 주차장 설치 공사 등을 포함한다는 점을 명시하고 있음.
- 청소시설업에서는 쓰레기처리시설 공사, 분뇨처리시설 공사를 포함하고 있으며, 조경공사업에서는 식재 공사, 잔디 등 지피(地被) 공사, 공원설비 공사를 포함한다는 점을 명시하여 건설 시공 업역과 관련된 분쟁 요소를 사전에 제어하고 있음.

## 3. 산업 분류의 국제 비교

- 국제표준산업분류 및 미국, 유럽, 일본 등 주요국의 건설업 내 세부 분류를 살펴본 결과, 건설업은 모든 국가에서 전기공사업 등을 포함하고 있음.



- 국제표준산업분류를 보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(432 Electrical, plumbing and other construction installation activities, 4321 Electrical installation)이 포함됨.
- 북미의 표준산업분류에서는 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(23821 Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors, 238210 Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors)을 포함시킴.
- 일본의 표준산업분류를 보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기공사업(081 ELECTRIC WORK, 0811 General electric work, 0812 Electrical cable-wiring work)과 정보통신공사업(082 TELECOMMUNICATION WORK AND SIGNAL SYSTEM WORK, 0821 Telecommunication work, except Cable TV broadcasting equipment installation work, 0822 Cable TV broadcasting equipment installation work, 0823 Electrical signal system work)이 포함됨.
- 유럽의 표준산업분류를 보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(432 Electrical, plumbing and other construction installation activities, 4321 Electrical installation, 4322 Plumbing, heat and air conditioning installation, 4329 Other construction installation)을 포함시키고 있음.
- 한국도 「통계법」상 산업 분류의 적용 원칙을 준용하고, 통계청에서 건설업 내 세부 산업 분류에 전기공사업 및 정보통신공사업을 포함하고 있음.
  - 반면, 건설업을 규율하는 「건설산업기본법」에서는 전기공사업 및 정보통신공사업을 건설공사의 범위에 포함하지 않는다는 점을 명시하고 있는데, 이는 표준산업분류 체계와 합치되지 않음.

## 제5장 건설 관련 업종의 통합 및 일원화 방안

### 1. 건설 시공 업역의 분산 및 다기화의 원인

- 정부 조직 내의 부처 이기주의(departmentalism or sectionalism)는 수혜자인 국민의 입장보다는 자기 부처의 기능과 예산 확보를 우선함으로써 부처간 이견의 조정(coordination)과 통합(integration)이 이루어지지 않아 정부의 대응성 및 효율성의 저하를 가져오는 역기능적 현상을 의미함.
  - 건설 시공 업역의 분산 및 다기화 문제도 정부 부처간 이기주의에 기인한 전형적인 사례로 볼 수 있음.
- 건설산업을 규율하는 「건설산업기본법」에서 건설업종을 분류하고 등록 체계를 규정하고 있음에도 불구하고, 전기공사업이나 정보통신공사업, 소방시설공사업 등이 개별 법령에 의하여 별도 관리되고 있음.
- 환경전문공사업이나 산림토목업, 석면제거공사업 등 유사 건설업종이 신설되는 것도 마찬가지임. 이들 해당 업종의 단체나 관련 부처에서는 업종 신설의 이유로 전문적인 자격 규제의 필요성 등을 내세우고 있으나, 그 기저에는 환경부나 산림청, 고용노동부 등의 부처 이기주의가 큰 역할을 담당하고 있음.

### 2. 통합의 필요성

#### (1) 다기화 및 칸막이식 규제의 문제점

- 국내 건설산업의 규제 체계는 시장 원리보다는 국가 주도에 의한 산업 발전을 필요로 하는 시대적 환경에서 형성되어 왔고, 그 이후 고착화되어 건설산업 구조 전반에 걸쳐 업역주의가 공고화되어 있는 상태임.

- 특히, 건설산업을 규율하는 법률의 다기화는 진입 제한, 분리 발주, 그리고 원·하도급 자격을 둘러싼 규제로 이어지고 있으며, 이로 인해 산업 내 비효율성 및 산업 구조의 왜곡을 초래하는 경향이 강함.
- 전통적인 칸막이식 규제 체계에 의해 건설산업의 구조가 경직적으로 형성되면서, 결국 시장 성과(performance)가 낮아지는 부작용으로 이어지고 있음.
- 실제 칸막이식 규제 체계는 해당 업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 부처간 이기주의와 결합하여 중·장기적 산업의 발전보다는 가시적인 단기적 이익에 편중하는 형태를 보이고 있음. 이로 인해 점진적인 규제 개선 위주의 논의만 진행되는 악순환이 발생하고 있음.

## (2) 일원화된 규제 체계의 필요성

- 국내의 건설업 등록 체계를 살펴보면, 동일 사업에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등과 같은 일부 공종들은 각기 다른 부처의 법 체계에 의해 규제되고 있음.
- 이는 건설사업을 수행하는 데 있어서 효율성의 저하, 추가적인 이전 비용(transaction cost)의 발생, 예산 절감에 불리, 공사 간섭 현상 발생, 중복 규제 등의 문제를 야기할 수 있음.
- 건설업과 유사한 시공 업역이 타 법률에 의해 산발적으로 규제됨에 따라 건설산업의 육성 및 선진화 등과 관련된 정책과 제도의 효과가 미약해지고, 정책 목표간 충돌이 있는 정책이 장기적으로 공존하거나, 철폐 또는 개선되어야 할 규제 및 제도가 존속하게 되고, 시장에 왜곡을 초래하여 비효율적인 산업 구조의 고착으로 귀결될 수 있음.

### 3. 타 산업의 유사 업종 통합법 제정 사례 검토

#### (1) 「공업발전법」(현 「산업발전법」, 제조업)

- 공업 기반의 수준이 향상되어 정부의 공업 발전 정책이 시장경제의 자율·경쟁 원리에 맡기는 방향으로 전환되는 추세에 맞추어 정부에서는 1960년대와 1970 년대에 제정된 7개의 법(「기계공업진흥법」, 「전자공업진흥법」, 「섬유공업근대화촉진법」, 「석유화학공업육성법」, 「철강공업육성법」 및 「비철금속제련사업법」)을 통합하는 「공업발전법」을 제정하여 산업 지원 체계를 재정립하였음.

#### (2) 「전기통신사업법」(통신업)

- 기간통신 역무는 전화 역무, 가입 전신 역무, 인터넷 접속 역무, 전기통신 회선 설비 임대 역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무 등 7개 역무로 구분하고, 이에 속하지 않는 전기통신 서비스는 서비스의 성격에 관계없이 부가통신 역무로 지정되었으나, 기간통신 역무는 2010년도 법 개정을 통하여 단일 역무로 통합 되어 통신 사업에 있어서 수평적 규제 체계의 틀이 마련되었음.

#### (3) 「자본시장통합법」(금융업)

- 정부는 규제 개혁과 투자자 보호의 강화를 통하여 금융 혁신과 경쟁을 촉진함으로써 자본시장 관련 금융산업의 획기적인 발전을 가능하게 한다는 목적 하에 「자본시장통합법」의 제정을 추진하였음.
- 「자본시장통합법」의 통합 범위는 「은행법」, 「보험업법」을 제외한 자본시장을 규율하는 15개 모든 법률을 6개 법률로 통합하고, 나머지 9개 법률은 관련 규정을 일괄 정비하는 구조임.

#### 4. 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안

##### (1) 전기공사 등을 「건설산업기본법」의 건설업종으로 신규 편입

- 현행 「건설산업기본법」에서는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등을 건설공사의 범위에서 제외하고 있어 논리적인 결함을 노출하고 있음.
- 외국 사례에서 보는 바와 같이 대부분의 국가에서는 전기공사나 소방시설공사 등을 건설업종에 포함하여 분류하고 있다는 점을 고려할 때, 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제4항을 개정하여 건설공사의 범위에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등을 제외하고 있는 단서 규정을 삭제하여 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등을 법적인 건설공사의 범위에 포함하는 것이 요구됨.
- 시공 관련 건설업종을 통합하기 위해서는 「건설산업기본법」과 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」, 「문화재수리 등에 관한 법률」 등을 통합하여 가칭 「건설산업통합법」을 제정하는 방안을 강구할 수 있음.
- 그렇지 않으면, 「전기공사업법」 등 개별법을 폐지하고, 주요 규정을 「건설산업기본법」으로 편입하여 「건설산업기본법」에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사 등의 등록 조건이나 영업정지, 과태료, 과징금 등의 행정 처벌 요건 등을 일원화할 수도 있음.
- 한편, 「전기공사업법」 등을 폐지하고, 건설 시공 관련 업역을 통합하는 것이 원칙적으로 바람직하나, 차선택으로는 「건설산업기본법」에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사를 건설업종의 특정 공사업으로 명확히 정의하되, 등록 조건이나 행정 규정은 개별법으로 일임하는 방안을 강구할 수도 있음. 다만, 이 경우에도 분리 발주 의무화와 같은 경직된 규정을 폐지하고, 공

사 발주 방식에 대하여 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 요구됨.

## (2) 유사 건설업종 폐지 - 「건설산업기본법」상 건설업종의 업무 범위 명확화

- 「건설산업기본법」에서 건설업종별 업무 범위를 명확히 규정함과 동시에 「환경 기술 및 환경산업지원법」 등에서 유사 건설공사 업종을 신설하여 시공 자격을 규정하고 있는 조항을 삭제하는 것이 요구됨.
- 토목공사업의 경우 산림토목, 임도, 치산치수 사업 등을 포함한다는 점을 명시 하고, 「산업안전보건법」에 의한 석면해체제거업은 「건설산업기본법」에서 구분 하고 있는 건설업종 가운데 비계구조물해체공사업에 포함시켜야 함.
- 산업환경설비공사업의 업무 범위에 대기오염 방지시설, 소음·진동 방지시설, 수 질오염 방지시설, 하수 재이용시설 등을 포함시켜야 함.
- 환경부에서 규정하고 있는 지하수개발이용시공업은 「건설산업기본법」상의 토 공사업 업무 범위에 포함하는 것도 가능할 수 있으나, 일본의 건설업 등록제도를 참조할 때 ‘착정공사업’을 신설하여 지하수 개발 이용 시공 자격을 부여하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 가축분뇨처리시설시공업도 「건설산업기본법」상의 산업환경설비공사업의 업무 범위에 포함하는 것이 가능하나, ‘청소공사업’을 신설하여 시공 자격을 부여하 는 방안도 모색해볼 수 있음.
- 부처간 이기주의에 의거하여 유사 건설업종 신설이 지속될 가능성이 있으므로 이러한 업역 분쟁에 따른 폐해를 사전에 방지하려면, 「건설산업기본법」에 규정 된 건설업종 가운데 업역 분쟁 가능성이 높은 건설업종의 업무 범위를 명확히

규정하는 것이 요구됨.

- 산림토목공사의 시공 자격과 관련된 업역 분쟁을 해소하려면 「건설산업기본법」의 토목공사업 업무 범위에 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사, 사방 사업, 사태 방지 공사를 명시하는 것이 필요함.
- 조경공사업의 업무 범위에 자연환경 보전이나 훼손 방지, 복원 복구 시설, 도시림·생활림·가로수의 조성, 옥상 녹화 등을 포함한다는 점을 명시해야 함.
- 석면 해체 제거 공사는 비계구조물해체공사업의 업무 범위에 포함
- 일본의 「건설업법」에 규정된 건설업종의 업무 범위를 참조할 때, 강구조물공사업의 업무 범위에 놀이시설이나 무대장치, 도로 방음벽 공사, 입체 주차장 설비 공사 등을 포함하고 있다는 점을 명시하는 것이 필요함.





## 1. 연구 배경

국내의 건설산업이 경직된 산업 구조를 해소하고 대외 경쟁력 확보를 위해서는 건설 산업을 둘러싼 비효율적인 규제 체계를 개선하는 것이 중요하다. 특히 건설 기술과 건설업종의 진화·발전에 따라 건설 업역에 대한 정비의 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다.

현재 건설산업을 규율하고 있는 법령으로 국토교통부가 관장하고 있는 「건설산업기본법」을 들 수 있다. 동 법에서는 건설업을 5개의 종합건설업과 25개의 전문건설업종으로 분류하고, 각 업종별로 등록조건과 사후관리와 관련된 규정을 두고 있다.

그런데 전기공사와 정보통신공사, 소방시설공사 등은 건설업종으로 분류하는 것이 타당하다는 지적이 많으나, 현재 「전기공사업법」 등 독립적인 개별 법령에 근거하여 등록 및 사후관리가 이루어지고 있다. 그동안 정부에서는 「건설산업기본법」 개정을 통해 전기, 정보통신, 소방시설 공사 등 특정 업역의 예외적 보호 규정에 대한 규제를 개혁하려 했으나, 관련 주무부처 및 사업자 단체의 반대에 부딪혀 여전히 특정 업역의 제도적인 보호 규정이 존속되고 있는 실정이다.

한편, 최근에는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업종이 있음에도 불구하고, 환경부 등 일부 부처에서 특정 업역의 공사를 시공할 수 있는 업종을 별도로 신설함으로써, 「건설산업기본법」상의 건설업종 등록 이외에 해당 부처의 관련 법령에 근거하여 특정 업종을 또다시 등록해야 하는 중복적인 규제가 나타나고 있다.

이와 같이 건설업역과 관련하여 그동안 부처 이기주의 등이 가세하면서 소관 부처별로 특정 업종·업역의 보호 및 육성을 위한 법·규제 등이 과잉적으로 나타났고, 이에 따라 건설 관련 업종이 다기화되거나 중복 규제가 심각해지고 있다. 이는 결국 건설업역 간 충돌로 이어지고, 소모적인 논쟁이 지속되면서 건설산업 선진화에 제약 요인으로 작용하게 된다. 더구나 최근 건설산업이 전반적으로 불황 국면으로 전환되면서 업역 다툼

과 업역 분리, 특정 공종의 분리 발주<sup>1)</sup> 등에 대한 논쟁이 더욱 심화되고 있고, 이로 인하여 건전하고 미래 지향적인 건설산업 구조의 형성에 어려움이 증가하고 있다.

본 연구에서 다루고 있는 시공 관련 규제 체계의 문제점으로는 우선 건설업 등록 체계의 분산 혹은 다원화를 들 수 있다. 「건설산업기본법」에 의거한 건설업종 등록으로 시공이 가능한 건설공사임에도 불구하고 각 부처별로 입법한 개별 법률마다 각기 다른 자격 관련 규제를 하고 있으며, 불법 하도급이나 사후관리와 관련된 처벌기준 등이 제각기 다르게 운용되고 있다. 또한, 건설산업 분류체계와 업역 분리가 일치하지 않아 효율적인 산업 및 통상 정책의 수립에도 애로를 겪고 있다. 일례로 일본 등 외국에서는 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업 등을 건설업으로 분류함으로써 통일화된 등록 체계를 갖고 있으나, 우리나라에서는 개별 법령으로 분리되어 있어 이와 대조를 보이고 있다.

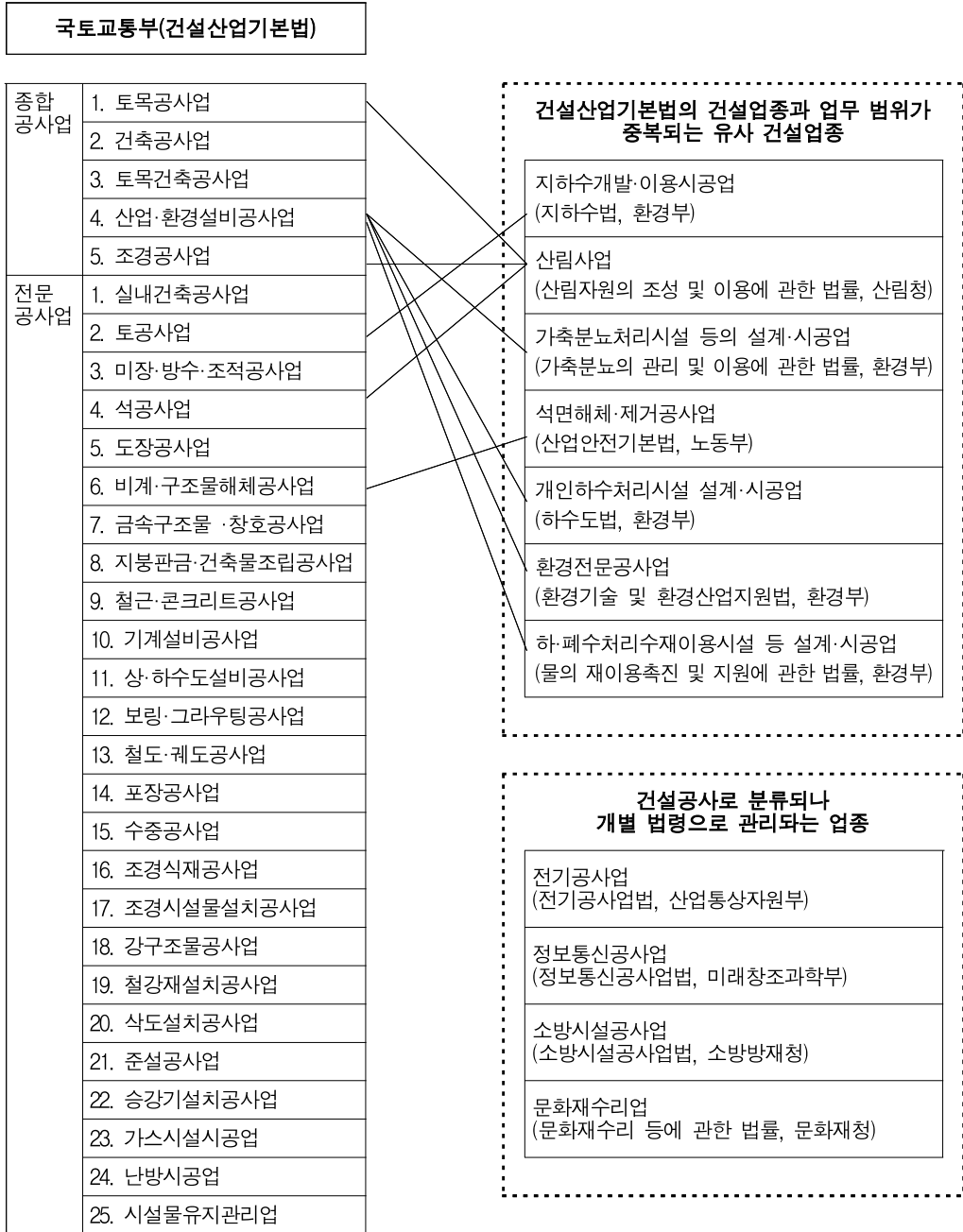
이와 같이 건설업 관련 행정이 분산되어 있기 때문에 건설업에 대한 종합적 정책 수립도 곤란해지고 있는 실정이다. 특히 정부의 부실시공 방지 대책에서도 전기공사업이나 정보통신공사업은 건설공사가 아닌 것으로 제외되어 장기적인 대책 수립이 곤란한 실정이다. 건설과 유사성이 존재하는 공사일지라도 「건설산업기본법」 이외의 개별 법령에 의해 규율하면서 건설공사의 범위가 불완전해지고, 건설업 등록과 공동도급 등에 걸쳐 복잡·다기화된 관련 법률이 존재하게 되며, 시장 진입, 거래 및 가격에 대한 경제적 규제가 과다한 상황이다.

결과적으로 법 체계의 정합성이나 상호 연관성에 대한 고려 없이 규제가 누적되어 경제적 유인이나 생산적 효율성에 의한 법 규범의 작동 메커니즘(mechanism) 형성을 억제하는 결과를 초래하고 있다.

---

1) 「국가계약법」에서는 원칙적으로 동일 구조물 공사 및 단일 공사의 분할 계약을 금지하고 있지만, 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서는 전기 및 정보통신 공사를 다른 업종의 공사와 분리하여 발주할 것을 원칙으로 규정하고 있다.

<그림 1-1> 시공 관련 건설 업역의 분산 및 다기화 실태



## 2. 연구 목적 및 방법

### (1) 연구 목적

건설 업역 체계 개혁의 목적은, 효율적인 건설생산이 가능한 유연한 건설사업 수행 체계를 형성할 수 있는 기반을 구축하고, 국내 건설산업의 균형 발전과 함께 국제 경쟁력 향상을 통하여 건설산업 구조에 관한 미래 비전을 제시하는 것이다.

본 연구에서는 건설업 규제 체계의 선진화 및 글로벌 스탠더드(global standard)에 부합하는 제도 정비를 목적으로 건설 시공 관련 업역의 일원화 방안을 제시함으로써, 수요자(건설 서비스 소비자) 위주의 건설사업 환경을 구축하고, 궁극적으로 효율성 증대를 통하여 건설산업의 경쟁력 강화를 도모하고자 한다.

### (2) 연구 방법

규제 개혁 측면에서 건설 시공 업역 분산에 따른 문제점을 분석하기 위해, 본 연구에서는 규제의 이론적 배경에 대해 살펴보고, 규제의 탈목적화에 대해 부처 이기주의라는 관행적인 도덕적 해이(moral hazard)<sup>2)</sup> 현상과 연계하여 살펴본다. 그리고 건설업역의 분산 및 다원화로 인한 발주자 재량권 제약 및 예산 낭비와 현장 공사관리의 질적 저하에 관한 문제점과 상이한 행정 규제 등을 살펴본다.

나아가 해외 주요국의 건설업 면허 법령을 검토하고, 산업분류 사례와 국제적으로 통용되는 산업분류 기준으로서 표준산업분류 성격을 검토한다. 아울러 타 산업에서의 효율성 증대를 위한 규제의 일원화 노력과 통합법 추진 과정상 중점적으로 고려한 사항에 대해 검토하고, 건설산업에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

그리고 시공 관련 건설업종의 통합으로 인한 효율성에 대해 선행 연구들의 동향과 이론적 함의를 검토하고, 시공 관련 행정 체계의 정합성 부족에 관한 문제점을 종합적으로 분석하고자 한다. 마지막으로, 분석한 결과를 바탕으로 건설 관련 업종의 통합 관리 방안을 도출한다.

---

2) 정보의 비대칭(asymmetric information)이 존재하는 상황에서 주인(principal)이 대리인(agent)의 행동을 완전히 관찰할 수 없을 때 대리인이 자신의 효용을 극대화하는 과정에서 나타난다.

## 1. 「건설산업기본법」의 건설업종 등록 체계

### (1) 종합건설업

건설업의 종류와 업무 범위를 규정한 「건설산업기본법」 제2조, 제8조 및 동법 시행령 제7조의 <별표 1>에 의하면, 건설업종은 종합공사를 시공하는 업종(종합건설업)과 전문공사를 시공하는 업종(전문건설업)으로 구분된다.<sup>3)</sup> 등록 기준상 차이점은 단순 시공 이외에 종합적인 계획, 관리 및 조정 업무의 수행 여부이며, 기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실 등으로 등록 기준을 차별화하고 있다.

종합건설업은 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 업종으로서, 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업의 5개 업종이 있으며, 등록 조건은 기술자 5~12인 이상, 자본금 5억~24억원 이상으로 규정하고 있다.<sup>4)</sup> <표 II-1>에 종합건설업의 등록기준과 등록업체 수를 정리했다. 2014년 8월 현재, 종합건설업 등록 현황을 살펴보면 종합건설업체 수는 1만 2,897개사에 달하고 있는데, 중복 면허 보유를 고려하면 약 1만여 개사 정도이다.

3) 「건설산업기본법」 제2조에 의하면, “종합공사”란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말하며, “전문공사”란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

4) 종합건설업체와 전문건설업체의 등록 기준은 「건설산업기본법」 시행령 제13조(건설업의 등록 기준) 및 <별표 2>에서 규정하고 있다.

<표 II-1> 종합건설업의 등록 기준 및 등록 현황

업종	최소 기술자 수	기술자의 인정 범위 (기술 자격자만 대상)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설· 장비	등록 업체 수 (개사)
토목공사업	6인	토목	7억원	사무실	2,612
건축공사업	5인	건축	5억원	사무실	5,045
토목건축공사업	11인	토목·건축	12억원	사무실	3,379
산업·환경설비공사업	12인	기계·금속·화공 및 세라믹·전기·전자·통신·토목 ·건축 등	12억원	사무실	370
조경공사업	6인(조경 4인 포함)	조경·토목·건축	7억원	사무실	1,491

주 : 기술자는 「건설기술관리법」에 의한 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술 자격 취득자를 말함.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조 관련), 등록업체 수는 2014년 8월 기준.

## (2) 전문건설업

전문건설업은 주로 하도급을 통하여 ‘단일 공종’의 전문공사를 시공하는 업종으로서, 토공사업, 철근콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 등록 조건은 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2억~6억원 이상이다.<sup>5)</sup>

2014년 8월 현재, 전문건설업 등록 현황을 살펴보면, 전문건설업체 수는 6만 9,161개 사에 달하고 있는데, 중복 면허 취득을 고려하면 약 4만 6,000여 개사 정도이다. <표 II-2>에 전문건설업의 등록기준과 등록업체 수를 정리했다.

5) 「건설산업기본법」 제2조에 의하면, 철강재설치공사업, 준설공사업의 자본금은 개인 20억원, 법인 10억원으로 예외이다.

<표 II-2> 전문건설업의 등록 기준 및 등록 현황

업종	최소 기술자 수	기술자의 인정 범위 (기능 자격을 포함)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설· 장비	등록 업체 수 (개사)
실내건축공사업	2인	건축	2억원	사무실	4,513
토공사업	2인	토목·화약류관리	2억원	사무실	6,192
미장·방수·조적공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,057
석공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,948
도장공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,516
비계·구조물해체공사업	2인	토목·건축, 화약류관리	2억원	사무실	2,517
금속구조물·창호공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실	5,983
지붕판금·건축물조립공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실	681
철근·콘크리트공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	11,815
기계설비공사업	2인	건축·기계	2억원	사무실	5,892
상·하수도설비공사업	2인	토목·기계	2억원	사무실	7,079
보링·그라우팅공사업	2인	토목	2억원	사무실	868
조경식재공사업	2인	조경	2억원	사무실	3,927
조경시설물설치공사업	2인	조경	2억원	사무실	2,384
수중공사업	2인	토목·기계·잠수기능사 등	2억원	(생략)	370
철도·궤도공사업	5인	토목·기계	3억원	(생략)	36
포장공사업	3인	토목 등	3억원	사무실	2,150
강구조물공사업	4인	토목·건축·기계	3억원	사무실	686
철강재설치공사업	5인	토목·건축·기계(용접)	10억원	(생략)	44
삭도설치공사업	3인	토목·기계·안전관리	3억원	(생략)	12
준설공사업	5인	토목·기계	10억원	(생략)	34
승강기설치공사업	2인		2억원	사무실	401
가스시설시공업	(생략)		2억원	(생략)	1,233
난방시공업	(생략)		-	(생략)	-
시설물유지관리업	4인	토목·건축	3억원	(생략)	4,824

주 : 기술자는 「건설기술관리법」에 의한 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술 자격 취득자를 함함.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조 관련), 등록업체 수는 2014년 8월 기준.

## 2. 개별법에 의한 전기, 정보통신, 소방, 문화재수리 공사업 등록 실태

현행 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제4항에서는 ‘건설공사’에 대하여 정의하고 있는데, ‘건설공사’란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등으로 정의하고 있으며, 다음 어느 하나에 해당하는 공사는 건설공사의 범위에 포함하지 않는 것으로 규정하고 있다.

- 「전기공사업법」에 따른 전기공사
- 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사
- 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사
- 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사

이에 따라 외국에서는 일반적으로 건설업종으로 분류되는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등이 건설업종의 범위에서 제외되면서, 각각 「전기공사업법」 등 개별 법령에 의하여 독립적인 업종으로 분리된 상태에 있다. 여기서는 개별 법령에 의하여 운영되고 있는 건설업종의 등록 기준 및 운영 실태 등을 살펴본다.

### (1) 전기공사

1961년 「전기공사업법」이 제정되면서, 건설업의 공사 내용에서 전기배선공사가 전기공사업으로 편입된 이래, 2014년을 기준으로 1만 3,457개 업체가 전기공사업을 영위하고 있다. 「전기공사업법」은 전기공사업과 전기공사의 시공·기술관리 및 도급에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는데, 법 제정 목적을 보면 전기공사업의 건전한 발전을 도모하고 전기공사의 안전하고 적정한 시공을 확보한다는 점을 내세우고 있다.

「전기공사업법」에서는 전기공사업을 운영하기 위하여 필요한 기술능력, 자본금, 시설 및 장비, 공사 실적을 규정하고 있으며, 등록제를 명시하고 있다. 또한, 전기공사의 분리발주를 의무화<sup>6)</sup>하고 있고, 일괄 하도급 금지 및 하도급시 사전통지 의무 규정<sup>7)</sup> 등을 명

6) 전기공사는 「국가계약법」 시행령 제68조에 의거하여 다른 법률에 의한 분리발주가 의무화되어 있다.

7) 「전기공사업법」 제14조(하도급의 제한 등) ① 공사업자는 도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 하도급 주어서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 도급받은 전기공사의 일부를 다른 공사업자에게



시하고 있다.

전기공사업 등록기준은 대내외 환경 변화에 따라 강화 또는 완화되는 현상을 보이는데, 1999년 1종·2종으로 구분하여 운용되었던 면허제도를 폐지하고, 등록제도를 도입함으로써 진입 규제를 완화한 바 있다. 「전기공사업법」에 따른 등록기준은 <표Ⅱ-4>와 같으며, 기술자 3명 이상과 자본금 2억원 이상 등의 등록기준을 요구하고 있다.

<표 Ⅱ-3> 전기공사업의 등록 현황

시·도·회	업체 수	업종		조직 형태	
		전문	겸업	개인	법인
서울	2,076	1,212	864	315	1,761
부산	688	470	218	123	565
대구	534	372	162	93	441
인천	582	523	59	139	443
광주	376	279	97	3	373
대전	344	299	45	23	321
울산	275	203	72	54	221
경기	2,808	1,927	881	590	2,218
강원	638	498	140	142	496
충북	558	422	136	110	448
충남	756	672	84	71	685
전북	735	582	153	123	612
전남	978	746	232	41	937
경북	975	747	228	192	783
경남	873	715	158	226	647
제주	261	188	73	91	170
총계	13,457	9,855	3,602	2,336	11,121

자료 : 한국전기공사협회.

하도급 줄 수 있다.

- ② 하수급인은 하도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급 주어서는 아니 된다. 다만, 하도급받은 전기공사 중에 전기 기자재의 설치 부분이 포함되는 경우로서 그 전기 기자재를 납품하는 공사업자가 그 전기 기자재를 설치하기 위하여 전기공사를 하는 경우에는 하도급 줄 수 있다.
- ③ 공사업자는 제1항 단서에 따라 전기공사를 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자에게 이를 서면으로 알려야 한다.
- ④ 하수급인은 제2항 단서에 따라 전기공사를 다시 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자 및 수급인에게 이를 서면으로 알려야 한다.

<표 II-4> 전기공사업의 등록 기준

구분	세부 등록 기준
기술능력	별표 4의 2에 따른 전기공사 기술자 3명 이상(2000년 12월 31일까지는 3명 중 1명 이상은 전기공사 산업기사 이상의 국가기술자격자, 1명 이상은 전기공사 기능사 이상의 국가기술자격자가 포함되어야 하고, 2001년 1월 1일 이후에는 3명 중 1명 이상은 전기공사 산업기사 이상의 국가기술자격자가 포함돼야 함)
자본금	2억원 이상
사무실	공사업 운영을 위한 공부상 면적이 25제곱미터 이상인 사무실 확보

자료 : 「전기공사업법」 시행령 <별표 3>.

<표 II-5> 전기공사업 등록 기준의 변천

구분	연도		기술 능력	자본금	공사용 시설 및 장비	공사실적
면허 제도	1981. 4. 18 이전	1종	전기공사 기사 1급 이상 1인 을 포함한 전기 기술자 3인 이상	5,000만원 이상	사무실 40㎡ 이상	6,000만원 이상
		2종	전기공사 기사 2급 이상 1인 이상	700만원 이상	사무실 16㎡ 이상	없음
	1981. 4. 18	1종	상동	상동	상동	1억 2,000만원 이상
		2종				상 동
	1984. 12. 31	1종	상동	1억원 이상	상동	2억원 이상
		2종		상동		상 동
	1990. 4. 26	1종	전기공사 기사 1급 이상 1인 을 포함한 전기 기술자 3인 이상 국가기술자격법에 의한 전 기공사기능계 기술자격 취 득자 2인 이상	3억원 이상 (전기공사공제 조합 출자 증권 300좌 포함)	사무실 50㎡ 이상	3억원 이상
		2종	전기공사 기사 2급 이상 1인 을 포함한 전기 기술자 1인 이상 국가기술자격법에 의한 전 기공사기능계 기술자격 취 득자 1인 이상	5,000만원 이상	사무실 33㎡ 이상	2,500만원 이상
등록 제도	1999. 7. 1		전기공사 기술자 3인 이상	1억원 이상 (공제조합출자 증권소유)	공사업 영위를 위한 사무실 확보	<삭제>
	2002. 11. 29		상동	상동	면적 25㎡이상 사무실 확보	
	2008. 1. 29		상동	2억원 이상 (공제조합출자 증권소유불문)	상동	

자료 : 한국전기공사협회.

전기공사의 시공 자격으로 전기공사업자가 아니면 도급받거나 시공할 수 없지만,<sup>8)</sup> 경미한 공사로서 공사업자가 아닌 경우에도 시공에 참여할 수 있다.<sup>9)</sup> 그리고 분리발주의 의무 규정으로 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리 발주해야 하지만, 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우 또는 긴급을 요하는 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우에는 통합 발주가 가능하다.<sup>10)</sup>

전기공사는 도급받은 공사를 다른 공사업자에게 하도급을 해서는 안 된다. 다만, 공정별로 분리하여 시공하여도 전체 전기공사의 완성에 지장이 없는 부분을 하도급하거나 수급인이 시공관리 책임자를 지정하여 하수급인을 지도·조정하는 경우에는 하도급이 가능하다. 하도급자는 하도급 받은 전기공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급을 주어서는 안 되며 원도급자가 전기공사를 하도급 주고자 하는 경우에는 미리 발주처에 이를 서면(書面)으로 통지해야 한다.

8) 「전기공사업법」 제3조(전기공사의 제한 등)

① 전기공사는 공사업자가 아니면 이를 도급받거나 시공할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 전기공사는 그러하지 아니하다.

② 다음 각호의 자는 제1항 본문의 규정에 불구하고 그 수요에 의한 전기공사로서 대통령령이 정하는 전기공사를 직접 할 수 있다.

1. 국가
2. 지방자치단체
3. 「전기사업법」 제7조 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자

9) 「전기공사업법」 시행령 제5조(경미한 공사 등)

- 꽃음접속기, 소켓, 로우젯, 실링블록, 접속기, 전구류공사
- 나이프스위치, 기타 개폐기의 보수·교환공사
- 벨, 인터폰, 장식전구 기타 이와 유사시설 소형 변압기(2차측전압 36V 이하) 설치 및 2차측공사
- 전력량계 또는 퓨즈를 부착하거나 이를 떼어내는 공사
- 전기용품안전관리법에 의한 전기용품 중 꽃음기를 이용하여 사용하거나 전기기계·기구의 단자에 전선을 부착하는 공사
- 전압이 600V 이하이고 전기시설 용량이 5KW 이하인 단독주택 전기시설 개·보수(단, 전기공사 기술자가 하는 공사)

10) 「전기공사업법」 제11조(전기공사의 분리발주) 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

「전기공사업법」 시행령 제8조(분리발주의 예외) 법 제11조 단서에서 “대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우”라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

1. 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우
2. 긴급을 요하는 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우

## (2) 정보통신공사

「전기통신공사업법」은 1971년에 제정·공포되었으며 그 후 수차례 개정되어 오다가 1998년 「정보통신공사업법」으로 명칭의 변화와 함께 정보통신 분야 위주의 대폭적인 개정·보완이 이루어졌다. 정보통신공사는 「정보통신공사업법」이 제정되면서 독립적인 업역으로 분리된 이래 2014년을 기준으로 8,175개 업체가 공사업을 영위하고 있다.

「정보통신공사업법」은 정보통신공사의 조사·설계·시공·감리(監理)·유지관리·기술관리 등에 관한 기본적인 사항과 정보통신공사업의 등록 및 정보통신공사의 도급(都給) 등에 필요한 사항을 규정함으로써 정보통신공사의 적절한 시공과 공사업의 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다는 점을 명시하고 있다(법 제1조). 구체적으로 기술 능력, 자본금, 시설 및 장비, 공사 실적을 기준으로 등록제를 운영하고 있으며 정보통신공사의 분리발주를 의무화<sup>11)</sup>하고 있고, 일괄 하도급 금지 및 하도급시 사전 통지 의무, 재하도급 금지 규정<sup>12)</sup>을 두고 있다.

「정보통신공사업법」에 따른 등록기준은 <표 II-7>과 같다. 구체적으로 살펴보면, 기술자 3명 이상과 법인은 자본금 1억 5,000만원 이상, 개인은 2억원 이상 등의 등록 기준을 요구하고 있다.

---

11) 정보통신공사의 경우, 「국가계약법」 시행령 제68조 제1호에 의거하여 다른 법률에 의한 분리발주가 의무화되어 있다.

12) 「정보통신공사업법」 제31조(하도급의 제한 등)

① 공사업자는 도급받은 공사의 100분의 50을 초과하여 다른 공사업자에게 하도급을 하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공사의 전부를 하도급하지 아니하는 범위에서 100분의 50을 초과하여 하도급할 수 있다.

1. 발주자가 공사의 품질이나 시공상의 능력을 높이기 위하여 필요하다고 인정하는 경우

2. 공사에 사용되는 자재를 납품하는 공사업자가 그 납품한 자재를 설치하기 위하여 공사하는 경우

② 하수급인은 하도급받은 공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급을 하여서는 아니 된다. 다만, 하도급금액의 100분의 50 미만에 해당하는 부분을 대통령령으로 정하는 범위에서 다시 하도급하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 공사업자가 도급받은 공사 가운데 그 일부를 다른 공사업자에게 하도급하거나 하수급인이 하도급받은 공사 중 그 일부를 다른 공사업자에게 다시 하도급하려면 그 공사의 발주자로부터 서면으로 승낙을 받아야 한다.

④ 제1항에 따라 공사업자가 하도급할 수 있는 공사의 내용 및 범위 등은 대통령령으로 정한다.

<표 II-6> 정보통신공사업의 등록 현황

구분	기업 형태		겸업 구분		합계
	법인	개인	전문	겸업	
서울시회	2,258	105	1,784	579	2,363
인천·경기도회	1,819	124	1,407	536	1,943
부산·울산·경남도회	828	156	757	227	984
대구·경북도회	605	130	554	181	735
광주·전남도회	565	35	394	206	600
대전·세종·충남도회	642	32	488	186	674
강원도회	270	25	201	94	295
전북도회	219	29	193	55	248
충북도회	178	23	135	66	201
제주특별자치도회	102	30	95	37	132
합계	7,486	689	6,008	2,167	8,175

자료 : 한국정보통신공사협회.

<표 II-7> 정보통신공사업의 등록 기준

자본금		기술 능력	사무실
법인	1억 5,000만원 이상	1. 기술계 정보통신 기술자 3인 이상(3인중 1인은 통신·전자·정보처리 기술 분야의 중급 기술자 이상이어야 한다) 2. 기능계 정보통신 기술자 1인 이상(기능계 정보통신 기술자는 기술계 정보통신 기술자로 대체할 수 있다)	15제곱미터 이상
개인	2억원 이상		

자료 : 「전기통신공사업법」 시행령 <별표 3>.

정보통신공사는 정보통신공사업자가 아니면 도급받거나 시공할 수 없지만,<sup>13)</sup> 경미한

13) 정보통신공사는 정보통신공사업자(이하 “공사업자”라 한다)가 아니면 도급을 받거나 시공할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 1의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「전기통신사업법」 제5조의 규정에 의하여 정보통신부 장관의 허가를 받은 기간통신 사업자가 허가받은 역무를 수행하기 위하여 시공하는 경우
2. 대통령령으로 정하는 경미한 공사를 도급받거나 시공하는 경우
3. 통신구 설비공사 또는 도로공사에 부수되어 그와 동시에 시공되는 정보통신 지하 관로의 설비공사를 대통령령이 정하는 바에 의하여 도급받거나 시공하는 경우

경우에는 예외로 도급·시공이 가능하다.<sup>14)</sup> 그리고 건설공사, 전기공사, 소방공사 등 다른 공사와 분리 발주해야 하지만, 예외적<sup>15)</sup>으로 통합 발주가 가능하다. 또한, 정보통신 공사는 도급받은 공사의 50%를 초과하여 다른 공사업자에게 하도급을 할 수 없다. 다만, 예외적인 경우에는 50%를 초과하여 하도급할 수 있다.<sup>16)</sup>

### (3) 소방시설공사

소방시설공사업은 2014년을 기준으로 3,097개 업체가 공사업을 영위하고 있다. 「소방시설공사업법」은 소방시설공사 및 소방기술의 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 소방시설업을 건전하게 발전시키고 소방기술을 진흥시켜 화재로부터 공공의 안전을 확보하고 국민경제에 이바지한다는 점을 법 제정 목적으로 규정하고 있다(법 제1조). 구체적으로 기술 능력, 자본금, 시설 및 장비, 공사 실적을 기준으로 등록제를 운영하고 있으며 하도급의 제한 규정<sup>17)</sup>이 있다.

14) 「정보통신공사업법」 시행령 제4조(공사 제한의 예외)

- 간이무선국·아마추어국 및 실험국의 무선설비설치공사
- 연면적 1000㎡ 이하 건축물의 자가 유선방송설비·구내 방송설비 및 폐쇄회로TV 설비공사
- 건축물에 설치되는 5회선 이하의 구내 통신선로 설비공사
- 라우터 또는 허브의 증설을 수반하지 아니하는 5회선 이하의 근거리 통신망(LAN) 선로의 증설공사
- 군 및 경찰의 긴급작전을 위한 공사로서 정보통신부 장관이 관계 중앙 행정기관의 장과 협의해 정하는 공사
- 정보통신부 장관이 공시한 아래 공사
  - 정보통신설비의 단말기, 차량용 전화 등의 설치 또는 증설공사
  - 무선통신 설비의 이전·변경·증설 또는 대체 등의 공사
  - 자기의 정보통신 설비의 유지·보수공사
- 기타 붙임과 같이 정보통신부 장관이 고시하는 공사

15) 「정보통신공사업법」 제25조(도급의 분리) 공사는 「건설산업기본법」에 의한 건설공사 또는 「전기공사업법」에 의한 전기공사 등 다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「정보통신공사업법」 시행령 제19조(도급계약 분리의 예외) 법 제25조 단서에서 “공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우”라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 말한다.

16) 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능력 향상을 위해 필요하다고 인정하는 경우

공사에 사용되는 자재를 납품하는 공사업자가 그 납품한 자재를 설치하기 위하여 공사하는 경우

17) 「소방시설공사업법」 제22조(하도급의 제한)

- ① 제21조에 따라 도급을 받은 자는 소방시설공사의 시공을 제3자에게 하도급할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 도급받은 소방시설공사의 일부를 한 번만 제3자에게 하도급할 수 있다.
- ② 제1항 단서에 따라 하도급할 때에는 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 미리 관계인과 발주자에게 알려야 한다. 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지할 때에도 또한 같다.
- ③ 관계인이나 발주자는 제1항 단서에 따라 도급인이 하도급을 하였을 때 하수급인이 해당 소방시설공사를 하기에 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 도급인에게 하수급인을 변경해줄 것을 요구할 수 있다. 이 경우 도급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 요구에 따라야 한다.

<표 II-8> 소방시설공사업의 등록 현황

구분	계		전문소방시설 공사업		일반소방시설공사업							
					소계		기계 분야		전기 분야		기계 · 전기 분야	
	대상 수	기술 인력	대상 수	기술 인력								
계	3,097	10,012	2,280	8,189	817	1,923	168	350	507	1,040	142	433
서울	1,103	3,635	800	2,990	303	645	85	175	197	399	21	71
부산	194	624	161	546	33	78	10	23	19	40	4	15
대구	127	463	84	357	43	1,106	17	34	17	34	9	38
인천	122	374	90	305	32	69	5	11	22	43	5	15
광주	112	296	60	190	52	106	2	4	89	18	42	84
대전	86	256	64	207	22	49	7	14	13	28	2	7
울산	55	179	42	150	13	29	6	15	4	8	3	6
경기	505	1,668	360	1,323	145	345	19	39	97	199	29	107
강원	86	279	66	238	20	41	4	8	15	30	1	3
충북	84	251	61	198	23	53	2	5	19	41	2	7
충남	94	311	70	254	24	57	1	2	20	44	3	11
전북	96	333	92	323	4	10	0	0	4	10	0	0
전남	109	351	96	322	13	29	0	0	12	25	1	4
경북	158	486	102	361	56	125	7	14	41	82	8	29
경남	142	431	110	354	32	77	1	2	19	39	12	36
제주	24	75	22	71	2	4	2	4	0	0	0	0

자료 : 한국소방시설협회.

소방시설공사업 중 전문소방시설공사업은 모든 특수 장소에 설치되는 소방시설공사를 말하며, 일반소방시설공사업(기계전기 분야)은 옥내 소화전설비, 스프링클러 설비, 간이 스프링클러 설비, 물 분무 등 소화설비 등에 대한 공사를 말한다.<sup>18)</sup>

「소방시설공사업법」에 따른 등록기준은 다음과 같으며, 전문소방시설 공사업의 경우

18) 일반 소방시설공사업은 연면적 10,000㎡ 미만의 특수 장소에 설치되는 각 분야별 소방시설의 공사에 한한다. 다만, 주상복합 건축물이 아닌 15층 이하의 아파트의 경우에는 그러하지 아니하다.

주된 기술인력 2명 이상 보조 기술인력 2명 이상을 요구하고 있으며, 법인은 자본금 1억 원 이상, 개인은 자산 평가액 2억원 이상 등의 등록기준을 요구하고 있다. 일반소방시설 공사업은 전문소방시설공사업에 비해 기술인력 수와 자본금 규모에 대해 50% 수준으로 요구하고 있다.

<표 II-9> 소방시설공사업의 등록 기준

항목 업종별		기술 인력	자본금 (자산 평가액)	영업 범위
전문소방시설 공사업		가. 주된 기술인력 : 소방기술사 또는 기계 분야와 전기 분야의 소방설비 기사 각 1명(기계 분야 및 전기 분야의 자격을 함께 취득한 사람 1명) 이상 나. 보조 기술인력 : 2명 이상	가. 법인 : 1억원 이상 나. 개인 : 자산 평가액 2억원 이상	특정 소방 대상물에 설치되는 기계 분야 및 전기 분야 소방시설의 공사·개설·이전 및 정비
일반 소방 시설 공사업	기계 분야	가. 주된 기술인력 : 소방기술사 또는 기계 분야 소방설비 기사 1명 이상 나. 보조 기술인력 : 1명 이상	가. 법인 : 5,000만원 이상 나. 개인 : 자산 평가액 1억원 이상	가. 연면적 1만 제곱미터 미만의 특정 소방 대상물에 설치되는 기계 분야 소방시설의 공사·개설·이전 및 정비 나. 위험물 제조소 등에 설치되는 기계 분야 소방시설의 공사·개설·이전 및 정비
	전기 분야	가. 주된 기술인력 : 소방기술사 또는 전기 분야의 소방설비 기사 1명 이상 나. 보조 기술인력 : 1명 이상	가. 법인 : 5,000만원 이상 나. 개인 : 자산 평가액 1억원 이상	가. 연면적 1만 제곱미터 미만의 특정 소방 대상물에 설치되는 전기 분야 소방시설의 공사·개설·이전·정비 나. 위험물 제조소 등에 설치되는 전기 분야 소방시설의 공사·개설·이전·정비

자료 : 「소방시설공사업법」 시행령 <별표 1>.

소방시설공사는 일부를 하도급하는 경우 발주청에 미리 알려야 하며, 발주청은 하도급인을 변경하여 요구할 수 있다. 그리고 특정 소방 대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설공사를 도급함에 있어서 공사업자에게 도급하여야 한다.<sup>19)</sup> 원칙적으로 도급을 받

19) 공사업자라 함은 법 제4조 제1항의 규정에 의하여 소방시설공사업의 등록을 한 자(소방시설공사업 면허가 있는 자)를 말한다.



은 자는 소방시설공사의 시공을 제3자에게 하도급할 수 없지만, 대통령령이 정하는 경우<sup>20)</sup>에는 도급받은 소방시설공사의 일부를 1차에 한하여 제3자에게 하도급할 수 있다.

#### (4) 문화재수리

문화재수리업은 2013년 4월을 기준으로 415개 업체가 공사업을 영위하고 있다. 「문화재수리 등에 관한 법률」(이하 「문화재수리업법」)은 문화재를 원형으로 보존·계승하기 위하여 문화재수리·실측설계·감리와 문화재수리업의 등록 및 기술관리 등에 필요한 사항을 정함으로써 문화재 수리의 품질 향상과 문화재수리업의 건전한 발전을 도모한다는 점을 목적으로 내세우고 있다(법 제1조).

구체적으로 기술 능력, 자본금, 시설 및 장비, 공사 실적을 기준으로 등록제를 운영하고 있으며 하도급의 제한 규정<sup>21)</sup>이 있다.

---

20) 제3자에게 하도급하고자 하는 경우에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 미리 관계인 및 발주자에게 알려야 한다. 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지하는 경우에도 또한 같다. 관계인 또는 발주자는 하도급을 한 경우 하수급인이 당해 소방시설공사에 적당하지 아니하다고 인정하는 때에는 도급인에게 하수급인의 변경을 요구할 수 있다. 이 경우 도급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.

21) 「문화재수리업법」 제25조(하도급의 제한 등)

- ① 문화재수리를 도급받은 문화재수리업자는 그 문화재수리를 직접 수행하여야 한다. 다만, 종합문화재수리업자는 도급받은 문화재수리의 일부를 문화재수리 내용에 맞는 전문문화재수리업자에게 하도급할 수 있다.
- ② 제1항 단서에 따라 하도급을 하는 경우에는 도급받은 문화재수리 금액의 100분의 50을 초과하여 전문문화재수리업자에게 하도급할 수 없으며, 하도급을 한 종합문화재수리업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 그 사실을 알려야 한다.
- ③ 제1항 단서에 따라 종합문화재수리업자로부터 문화재수리의 일부를 하도급받은 전문문화재수리업자는 이를 다시 하도급할 수 없다.
- ④ 감리를 도급받은 수급인은 그 감리를 제3자에게 하도급할 수 없다.

<표 II-10> 문화재수리업의 등록 현황

지역	종합 문화재 수리업	전문문화재수리업									계
	보수 단청업	문화재 실측 설계업	조경업	보존 과학업	식물 보호업	문화재 감리업	단청 공사업	목 공사업	석 공사업	번와 공사업	
서울	15	12	11	4	2	4	2	-	2	1	53
부산	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3
대구	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	4
인천	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
대전	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
세종	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
경기	19	7	8	4	2	1	-	-	1	-	42
강원	8	2	-	4	2	-	-	-	-	-	16
충북	11	3	1	2	1	-	-	-	-	-	18
충남	20	4	11	3	3	2	-	-	1	-	44
전북	16	3	2	4	2	-	-	-	-	-	27
전남	20	6	5	7	8	3	-	-	-	-	49
경북	49	13	6	10	8	3	-	-	-	-	89
경남	30	5	1	3	6	1	2	-	-	-	48
제주	6	-	3	2	5	-	-	-	-	-	16
합계	198	57	53	43	41	14	4	0	4	1	415

자료 : 문화재청.

「문화재수리업법」에 따른 등록 기준은 <표 II-11>과 같으며, 종합문화재수리업은 업종이 하나로 보수단청업이다. 보수단청업은 문화재수리 기술자 4명 이상과 문화재수리 기능자 6명 이상을 보유하고 있으며, 법인은 자본금 2억원 이상, 개인은 4억원 이상 등의 등록 기준을 보유하고 있다.

**<표 II-11> 문화재수리업의 등록 기준**

① 종합문화재수리업					
종합문화재 수리업의 종류(업종)	기술능력		자본금		시설
	문화재수리 기술자	문화재수리 기능자			
보수단청업	보수기술자 2명과 단청기술자 1명을 포함하여 보수·단청 분야의 기술자 4명 이상	대목수 1명, 한식미장공 1명, 번와와공 1명과 화공·드잡이공·한식석공·한식목공 중 3명을 포함한 6명 이상	법인	2억원 이상	사무실
			개인	4억원 이상	
② 전문문화재수리업					
전문문화재 수리업의 종류(업종)	기술능력		자본금		시설
	문화재수리 기술자	문화재수리 기능자			
조경업	조경기술자 1명 이상	조경공 1명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
보존과학업	보존과학기술자 1명 이상	보존처리공 1명과 훈증공, 세척공, 표구공 중 1명을 포함한 2명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
식물보호업	식물보호기술자 1명 이상	식물보호공 1명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
단청공사업	단청기술자 1명 이상	화공 1명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
목공사업	보수기술자 1명 이상	대목수 1명과 한식목공 중 1명을 포함한 2명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
석공사업	보수기술자 1명 이상	쌓기석공 1명과 한식석공 중 1명을 포함한 2명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	
번와공사업	보수기술자 1명 이상	번와와공 2명 이상	법인	5,000만원 이상	사무실
			개인	5,000만원 이상	

자료 : 「문화재수리 등에 관한 법률」 시행령 <별표 7>.

건설업종과 비교하여 전기공사업 및 정보통신공사업의 등록 조건을 살펴보면, 기술인력과 자본금, 사무실 보유 조건을 요구하고 있다는 점에서 동일한 규제 기준을 두고 있음을 알 수 있다. 등록 규제 수준을 살펴보면, 전기공사업 및 정보통신공사업의 등록 조건은 종합건설업 등록 조건보다는 낮으며, 전문건설업 등록 조건과 유사한 수준으로 볼 수 있다.

<표 II-12> 건설업 및 전기/정보통신공사업의 등록기준 비교

구분	건설(종합건설업)			전기공사	정보통신공사	
기술능력	토목	「건설기술진흥법에」의 한 토목 분야의 토목기사 또는 토목 분야의 중급기술자 이상인 자 중 2인을 포함한 토목 분야 건설기술자 6인 이상		전기공사 기술자 3인 이상	1. 기술계 정보통신기술자 3인 이상(3인 중 1인은 통신·전자·정보처리 기술 분야의 중급 기술자 이상이어야 한다)  2. 기능계 정보통신 기술자 1인 이상 (기능계 정보통신 기술자는 기술계 정보통신 기술자로 대체할 수 있다)	
	건 축	「건설기술진흥법에」의 한 건축 분야의 건축기사 또는 건축 분야의 중급기술자 이상인 자 중 2인을 포함한 건축 분야 건설기술자 5인 이상				
	산업·환경 설비	기계·금속·화공 및 세라믹·전기·전자·통신·토목·건축·광업자원·정보처리·국토개발·에너지·안전관리·환경·산업응용 분야의 기술자로서 기사 또는 「건설기술진흥법」에 의한 중급기술자 이상인 자 중 6인을 포함한 산업기사 또는 「건설기술진흥법」에 의한 초급기술자 이상의 기술자 12인 이상				
자본금	토목	법인	7억원 이상	2억원 이상	법인	1억 5,000만원 이상
		개인	14억원 이상			
	건축	법인	5억원 이상		개인	2억원 이상
		개인	10억원 이상			
	산업·환경 설비	법인	12억원 이상			
		개인	24억원 이상			
시설 및 장비	토목	사무실(면적 제한 없음)		25㎡ 이상인 사무실	15㎡ 이상인 사무실	
	건축					
	산업·환경 설비					

자료 : 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 시행령.

### 3. 건설업종 등록의 대기화에 따른 문제점

#### (1) 하도급 보호 제도의 미약

「건설산업기본법」 제29조<sup>22)</sup>를 보면, 수급인은 그가 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 없도록 규정하고 있다. 예를 들어 종합건설업자가 도급받은 공사 가운데 일부를 다시 종합건설업자에게 하도급하는 것은 금지되어 있다. 또한, 하수급인은 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 즉, 재하도급이 법적으로 금지되어 있다.

그러나 전기공사나 정보통신공사, 소방시설공사는 동일 업종간 하도급이나 재하도급을 예외적으로 폭넓게 허용하고 있다. 실제로 전기공사나 정보통신공사, 소방시설공사에서는 하도급이나 재하도급이 일반화되어 있는 것으로 추정되고 있다. 그런데 만약 전기공사가 「건설산업기본법」상의 건설업종으로 구분되어 있다면 법에 따라 재하도급이

---

#### 22) 제29조(건설공사의 하도급 제한)

- ① 건설업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 건설업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우에는 예외로 한다.
- ② 수급인은 그가 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 발주자가 공사 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 예외로 한다.
- ③ 하수급인은 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급할 수 있다.
  1. 제2항 단서에 따라 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 하도급받은 경우로서 그가 하도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자에게 다시 하도급하는 경우
  2. 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 하도급받은 경우로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하여 하도급받은 전문공사의 일부를 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자에게 다시 하도급하는 경우
    - 가. 공사의 품질이나 시공상의 능률을 높이기 위하여 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 요건에 해당할 것
    - 나. 수급인의 서면 승낙을 받을 것
- ④ 도급받은 공사의 일부를 하도급(제3항 단서에 따라 다시 하도급하는 것을 포함한다)한 건설업자와 제3항제2호에 따라 다시 하도급하는 것을 승낙한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 발주자에게 통보를 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  1. 제2항 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

금지되어, 현행 개별 법령의 시행으로 인해 나타나는 다단계 하도급에 따른 부실 시공이나 노임 및 설비비 등 실공사비 저하 등과 같은 폐해가 줄어들 가능성이 높다는 점을 시사하고 있다.

따라서 전기공사, 정보통신공사 등이 「건설산업기본법」상의 건설업종으로 편입되면 하도급 받은 공사를 재하도급할 수 없어 경쟁력 있는 업체가 시장에 존속하나, 현재 전기공사 등에서는 원도급 후 하도급 및 재하도급이 보편화되어 입찰용 회사가 생존하는 등 퇴출 장벽(Exit Barrier)을 형성할 수 있다.<sup>23)</sup>

### 1) 전기공사

「전기공사업법」 제14조(하도급의 제한 등) 제1항을 보면, 전기공사업자는 도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 하도급을 줄 수 없으나, 대통령령으로 정하는 경우<sup>24)</sup>에는 도급받은 전기공사의 일부를 다른 공사업자에게 하도급할 수 있도록 허용하고 있다.

또한, 「전기공사업법」 제14조(하도급의 제한 등) 제2항을 보면, 하수급인은 하도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급할 수 없도록 규정하고 있다. 다만, 하도급받은 전기공사 중에 전기 기자재의 설치 부분이 포함되는 경우로서 그 전기 기자재를 납품하는 공사업자가 그 전기 기자재를 설치하기 위하여 전기공사를 하는 경우에는 하도급을 할 수 있도록 허용하고 있다.

결과적으로 현행 「건설산업기본법」에서는 동일 공종간 하도급이나 재하도급을 금지하고 있으나, 「전기공사업법」에서는 이를 완화하여 허용하고 있다고 볼 수 있다. 이는 건설공종이 구분되어 각기 다른 법령에서 규율되고 있기 때문에 나타나는 모순 및 폐해로 볼 수 있다.

최근 「전기공사업법」은 더 나아가 하도급 규정을 명확히 하는 입법 절차가 추진되고 있다. 우선 하도급 비율을 총도급액의 50% 미만으로 제한하기로 했으며, 하도급 적정성 심사제를 도입해 공사비 대비 하도급 비율<sup>25)</sup> 82% 이상을 유도하고, 발주처에 통보하는

23) 퇴출 장벽은 '저수익 혹은 투자 손실이 예상됨에도 불구하고 회사가 사업에서 철수하지 못하게 하는 경제적, 전략적, 정서적 요소들'을 뜻한다.

24) 도급받은 전기공사 중 공정별로 분리하여 시공해도 전체 전기공사의 완성에 지장을 주지 아니하는 부분을 하도급하는 경우 또는 수급인(受給人)이 시공관리 책임자를 지정하여 하수급인을 지도·조정하는 경우(「전기공사업법」 시행령 제10조(하도급의 범위)) 등을 말한다.

25) 입찰가격 대비 하도급할 공사의 합계 금액.

방안을 담고 있다. 외주비(하도급 비용)가 전체 원가에서 차지하는 비율은 2012년 46.01%를 차지하던 것이 2013년 47.68%로 증가했다. 그리고 전문업을 하는 전기공사업체보다 겸업을 하는 전기공사업체의 경우에 공사원가 대비 외주비 구성비가 더 크게 나타난다.

<표 II-13> 전기공사업의 외주비 구성비

구 분		2012년	2013년
전문업	금액(백만원)	262	299
	공사원가 대비 구성비(%)	10.3%	16.8%
겸업	금액(백만원)	212,135	23,032
	공사원가 대비 구성비(%)	46.8%	48.9%
전체	금액(백만원)	212,397	23,331
	공사원가 대비 구성비(%)	46.0%	47.7%

자료 : 전기공사 종합정보시스템, 2013년 전기공사업 공사원가 구성비.

## 2) 정보통신공사

「정보통신공사법」 제31조(하도급의 제한 등)를 보면, 정보통신공사업자는 도급받은 공사의 100분의 50을 초과하여 다른 공사업자에게 하도급을 할 수 없도록 규정하고 있는데, 이는 결국 도급받은 공사량의 100분의 50 이하에서는 하도급을 명시적으로 허용하는 규정으로 볼 수 있다.

나아가 발주자가 공사의 품질이나 시공상의 능력을 높이기 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 또는 공사에 사용되는 자재를 납품하는 공사업자가 그 납품한 자재를 설치하기 위하여 공사하는 경우에는 공사의 전부를 일괄 하도급하지 않는 범위에서 100분의 50을 초과하여 하도급을 할 수 있도록 허용하고 있다. 또한, 정보통신공사의 하수급인은 하도급 금액의 100분의 50 미만에 해당하는 부분을 대통령령으로 정하는 범위에서 다시 재하도급할 수 있도록 허용하고 있다.

만약, 종합건설업체로부터 정보통신공사를 하도급받은 상태에서 「정보통신공사법」에 규정된 하도급 허용 규정을 적용하면 무려 3단계까지 재하도급을 허용하고 있는 것

으로 볼 수 있다. 이는 정보통신공사가 「건설산업기본법」의 적용을 받지 않으면서 나타난 폐해로 볼 수 있다.

### 3) 소방시설공사

「소방시설공사업법」 제22조(하도급의 제한)를 보면, 소방시설공사를 도급받은 자는 대통령령으로 정하는 경우에는 소방설비의 설치 등 도급받은 소방시설공사의 일부를 한 번만 제3자에게 하도급할 수 있도록 허용하고 있다. 소방시설공사의 시공을 하도급할 수 있는 경우는 소방시설공사업과 다음의 어느 하나에 해당하는 사업을 함께 하는 소방시설공사사업자가 소방시설공사와 해당 사업의 공사를 함께 도급받은 경우를 말한다.<sup>26)</sup>

- 「주택법」 제9조에 따른 주택건설사업
- 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설업
- 「전기공사업법」 제4조에 따른 전기공사업
- 「정보통신공사업법」 제14조에 따른 정보통신공사업

## (2) 감리·감독의 다기화 및 업무 중복에 따른 비효율성 초래

「건설기술진흥법」 제35조에서는 공사 감리에 대하여 규정하고 있는데, 발주청은 건설기술용역사업 또는 「건축사법」 제2조 제3호에 따른 설계 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사업을 시행할 때에는 대통령령으로 정하는 사업수행능력 평가에 의한 선정 기준 및 선정 절차에 따라 선정된 건설기술용역업자<sup>27)</sup>에게 맡겨 시행하여야 한다.

그런데 토목, 건축 공사와 별도로 소방시설공사와 전기공사, 정보통신공사는 개별 법령에 의거하여 별도의 감리를 추가로 두도록 규정하고 있어, 비용 상승과 더불어 감리 업무의 효율화를 저해하는 경향이 있다.

우선, 「전력기술관리법」 제12조에서는 전기공사의 감리에 대한 규정을 두고 있는데,

26) 「소방시설공사업법」 시행령 제12조.

27) 건축설계에 대하여는 「건축사법」 제23조에 따라 건축사사무소 개설 신고를 한 자를 말한다.



전력 시설물의 설치·보수 공사의 발주자는 대통령령으로 정하는 소규모 또는 특수시설물<sup>28)</sup> 등을 제외하고는 전력 시설물의 설치·보수 공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 전기공사감리업의 등록을 한 자에게 공사 감리를 발주하도록 규정하고 있다. 「정보통신공사법」 제8조에서는 정보통신공사 수행시 발주자는 용역업자에게 공사의 감리를 발주하도록 규정하고 있다.

또한, 「소방시설공사법」 제17조에서는 특정 소방대상물의 관계인이 특정 소방대상물의 소방시설공사를 할 때에는 소방시설공사의 감리를 위하여 공사 감리자를 지정하도록 규정하고 있다.<sup>29)</sup> 또한, 동법 제18조에서는 감리업자는 소방시설공사의 감리를 위하여 소속 감리원을 대통령령으로 정하는 바에 따라 소방시설공사 현장에 배치하도록

28) ② 법 제12조 제2항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 소규모 또는 특수시설물 공사”란 다음 각 호의 전력 시설물공사를 말한다.

1. 「전기사업법」에 따른 일반용 전기설비의 전력시설물공사
2. 「전기사업법」 제16조에 따른 공급 약관에서 정한 입시전력을 공급받기 위한 전력시설물공사
3. 「군사기지 및 군사시설보호법」에 따른 군사시설 내의 전력시설물공사
4. 「소방시설공사법」에 따른 비상전원·비상조명등 및 비상콘센트 설비 공사
5. 「전기사업법」에 따른 전기사업용 전기설비 중 인입선 및 저압배전 설비 공사
6. 「전기사업법」에 따른 전기사업자가 시행하는 전력시설물공사로서 그 소속 직원 중 감리원 수첩을 발급받은 사람에게 법 제12조의 2 제1항 및 제2항에 따라 감리업무를 수행하게 하는 공사
7. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사의 시행자가 「전기사업법」 제73조에 따라 전기안전관리자에게 감리업무를 수행하게 하는 공사
  - 가. 비상용 예비 발전설비의 설치·변경 공사로서 총공사비가 1억원 미만인 공사
  - 나. 전기수용 설비의 증설 또는 변경 공사로서 총공사비가 5,000만원 미만인 공사
8. 「전기사업법」에 따른 전기사업자가 시행하는 총도급 공사비 5,000만원 미만인 전력시설물공사로서 소속 전력기술인에게 공사감리 업무를 수행하게 하는 공사
9. 전력시설물 중 토목·건축 및 기계 부문의 설비 공사
10. 발전기 또는 전압 600볼트 이상의 변압기·차단기·전선로의 용량 변경을 가져오지 아니하는 전력시설물의 보수 공사. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 보수 공사는 제외한다.
  - 가. 「전기사업법」 제61조 및 제62조에 따른 공사계획의 인가 또는 신고 대상인 보수 공사
  - 나. 전압 600볼트 미만인 전력시설물의 보수 공사로서 「전기사업법」에 따른 자가용 전기설비 중 총공사비 5,000만원 이상인 전력시설물의 보수 공사와 함께 시행되는 보수 공사

29) 소방공사 감리업자의 업무는 다음과 같다.

1. 소방시설 등의 설치계획표의 적법성 검토
2. 소방시설 등 설계도서의 적합성(적법성과 기술상의 합리성을 말한다. 이하 같다) 검토
3. 소방시설 등 설계 변경 사항의 적합성 검토
4. 소방용 기계·기구 등의 위치·규격 및 사용 자재의 적합성 검토
5. 공사업자가 한 소방시설 등의 시공이 설계도서와 화재 안전기준에 맞는지에 대한 지도·감독
6. 완공된 소방시설 등의 성능시험
7. 공사업자가 작성한 시공 상세 도면의 적합성 검토
8. 피난시설 및 방화시설의 적법성 검토
9. 실내 장식물의 불연화(不燃化)와 방염 물품의 적법성 검토

소방시설공사법 제16조(감리)

규정하고 있다.

동법 제4조를 보면, 특정 소방대상물의 소방시설을 설계·시공하거나 감리하려는 자는 업종별로 대통령령으로 정하는 자본금(개인인 경우에는 자산 평가액을 말한다) 및 기술인력을 갖추어 지자체장에게 등록하도록 규정하고 있다.

이와 같이 건축, 토목 공사와 별도로 전기공사, 정보통신공사, 소방공사 등에서 별도의 감리를 각각 두어야 하는 이유는 개별 법령으로 공사업이 분리되어 있고, 각각의 개별 법령에서 감리를 두도록 규정하고 있기 때문이다.

결과적으로 건설현장에서 건축, 토목 이외에 전기, 정보통신, 소방 감리가 별도로 활동하면서 업무 중복이나 간섭 현상 등이 심화되는 문제점이 있다. 나아가 개별 법에서 개별 업종별로 감리를 두도록 의무화하면서 감리비용이 상승하는 문제점도 간과할 수 없다. 이러한 폐해가 발생하는 가장 큰 이유는 전기공사 등이 건설공사로 분류되지 않고 「전기공사업법」 등 개별 법령에 근거하여 별도로 분화되어 있기 때문이다.

### (3) 하도급 보호 규정 등의 미적용

전기공사업, 정보통신공사업, 소방공사업 등이 「건설산업기본법」에 의거한 건설업종으로 분류되지 못함에 따라 동 업종에 대해서는 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」 등에서 규정하고 있는 부실 공사 등에 대한 행정처벌이나 하도급 보호 등에 대한 법령 규정이 미적용되면서 관련 건설업종간 행정 체계의 정합성이 부족하게 되는 문제점이 지적되고 있다.

#### 1) 「건설산업기본법」의 하도급 보호 규정 실태

현행 「건설산업기본법」에서 명시하고 있는 하도급 보호 관련 규정으로는 다음과 같은 항목들을 들 수 있다.

- 제31조(하도급계약의 적정성 심사 등)
- 제31조의 2(하도급계획의 제출)
- 제31조의 3(하도급공사 계약 자료의 공개)
- 제34조(하도급대금의 지급 등)
- 제35조(하도급대금의 직접 지급)
- 제36조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등)
- 제38조(불공정 행위의 금지)
- 제48조(건설업자간의 상생협력 등)
- 제68조의 2(하도급대금 지급 등 포괄대금지급보증)
- 제86조의 4(상습 체불 건설업자 명단 공표 등)

주요 내용을 살펴보면, 건설업자는 국가 및 지방자치단체 또는 공공기관이 발주하는 공사 가운데 대통령이 정하는 공사의 경우에는 하도급 관계의 공정성 확보와 건설공사의 효율적인 수행을 위하여 하도급할 공사의 주요 공종 및 물량, 하수급인 선정 방식 등 하도급계획을 발주자에게 제출하여야 한다. 이 경우 발주자는 제출받은 하도급계획의 적정성을 검토하여야 하고, 그 이행 여부를 감독하도록 규정하고 있다.

하도급 금액의 적정화를 추구하기 위해서 발주자는 하도급 계약금액이 원도급금액의 82%에 미달하는 등 하도급 계약내용이 적정하지 아니한 경우, 발주자는 하도급 계약내용의 변경을 요구할 수 있다. 또한, 최근에는 국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 발주하는 건설공사를 하도급받은 경우, 해당 발주기관은 하도급 금액 및 하도급률 등을 공개하도록 새로운 규정을 신설하였다.

하도급대금 지급과 관련하여 수급인은 도급받은 건설공사에 대한 준공금 또는 기성금을 받은 날로부터 15일 이내에 하수급인에게 현금으로 지급하도록 규정하고 있다. 또한, 수급인은 하도급계약을 할 때 하수급인에게 적정한 하도급대금의 지급을 보증하는 보증서를 발급하도록 규정하고 있으며, 수급인이 하도급대금 지급을 1회 이상 지체했거나 혹은 공사 예정가격에 대비하여 일정 금액 미만으로 도급계약을 체결한 경우에는 하도급대금을 하수급인에게 직접 지급하도록 규정하고 있다.

나아가 전년도 낙찰률의 하위 100분의 10에 해당하는 범위에서 대통령령으로 정하는

낙찰률 이하로 도급받은 건설업자는 하도급대금이나 건설기계 대여업자 및 건설공사용 부품을 제작하여 납품하는 자에 대한 대금 지급 등을 포괄적으로 보증하는 포괄대금지급보증서를 발주자에게 제출하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정의 경우에는 자기 책임의 원칙에 반한다는 지적이 존재한다.

부당 특약 등도 규제하고 있는데, 수급인은 하수급인에게 하도급공사의 시공과 관련하여 자재 구입처의 지정 등으로 하수급인에게 불리하다고 인정되는 행위를 강요하거나, 혹은 관계 법령 등을 위반하여 하수급인의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약을 요구할 수 없도록 규정하고 있다.

상습 체불 건설업자 명단을 공표하는 제도도 도입되었는데, 국토교통부 장관은 직전 연도부터 과거 3년 간 하도급대금, 건설기계 대여대금 및 건설공사용 부품대금의 체불 총액이 3,000만원 이상으로서 2회 이상의 행정처분을 받은 건설업자의 명단을 공표해야 한다. 이와 반대로 하도급 협력 관계가 우수한 업체에 대한 인센티브도 부여하고 있는데, 예를 들어 국토교통부 장관은 하도급 지도를 이행한 실적이나 협력업자와의 협력 관계를 평가하여 그 실적이 우수한 종합건설업자를 시공능력평가나 공사 발주시 우대하도록 관계 기관에 협조를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

## 2) 하도급 보호 규정의 미적용에 따른 문제점

현행 「건설산업기본법」 제2조(정의)를 보면, 전기공사와 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사 등은 건설공사의 범위에서 제외되고 있으며, 하수급인이란 수급인으로 부터 건설공사를 하도급받은 자로 규정하고 있다. 따라서 전기공사 등은 「건설산업기본법」 하에서 하수급인으로서 자격을 부여받을 수 없다. 따라서 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 하도급 보호 관련 규정을 적용하는 것이 불가능하다.

이 때문에 소방시설공사 등은 하도급 저가심사나 하도급 대금지급보증 등이 어려워지고 결과적으로 저가 하도급이 증가하는 원인이 되고 있다. 이를 해결하기 위하여 소방시설공사업계에서는 분리발주를 추진하는 경향이 있으나, 근본적으로 하도급 보호 규정을 적용받지 못하는 것이 원인이라고 볼 수 있다.

한편, 현재 전기공사나 정보통신공사는 「건설산업기본법」에서 명시하고 있는 하도급 보호 규정을 적용받지 못하나 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서 의무적으로

분리발주를 강제하고 있기 때문에 적정한 공사금액을 확보할 수 있다는 주장도 있다. 그러나 이는 분리발주에 따른 건설공사의 계약 이행 및 하자담보 책임의 분쟁 등을 유발할 수 있어 근본적인 해결책이라고 보기는 어렵다.

#### (4) 건설 관련 행정 체계의 정합성 부족

##### 1) 행정처벌 규정의 상이

전기공사업자나 정보통신공사업자, 소방공사업자 등에 대해서는 부실 공사를 행했거나 계약이행 부실 등이 발생하더라도 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」에 의거하여 행정제재나 불이익을 부여하는 것이 곤란하다.

해당 공사업자의 경우 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」 등 개별 법령에서 부실 공사 등에 대하여 처벌 규정을 두고 있으나, 처벌 강도가 미흡하고 상이한 처벌 규정을 두고 있다. 즉, 유사한 건설공사이지만 처벌 규정은 서로 상이하여 형평성에 문제가 발생하게 된다.

일례로 「건설산업기본법」에 의하면, 고의나 과실로 건설공사를 부실하게 시공하여 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 손괴를 야기(惹起)하여 공중(公衆)의 위험을 발생하게 한 경우, 건설업 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다.<sup>30)</sup> 또한, 건설업자 또는 건설현장에 배치된 건설기술자로서 건설공사의 안전에 관한 법령을 위반하여 건설공사를 시공함으로써 하자담보 책임 기간에 교량, 터널, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 파손을 발생시켜 공중의 위험을 발생하게 한 자는 10년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있다.<sup>31)</sup>

반면, 정보통신공사는 「전기통신기본법」 등 관계 법령을 위반하여 부실하게 공사를 시공한 경우 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 등록 취소를 할 수 있다.<sup>32)</sup> 「소방시설공사업법」에서는 화재안전기준 등을 위반하여 설계나 시공을 한 자에 대해서 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.<sup>33)</sup> 「전기공사

30) 「건설산업기본법」 제83조(건설업의 등록말소 등).

31) 「건설산업기본법」 제93조(벌칙).

32) 「정보통신공사업법」 제66조(영업정지와 등록취소).

33) 「소방시설공사업법」 제36조(벌칙).

업법』에서는 전기공사업자가 「전기공사업법」, 기술 기준 및 설계도서에 적합하도록 시공하지 아니한 경우 시·도지사는 기간을 정하여 그 시정을 명하거나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>34)</sup> 또한, 시·도지사는 전기공사업자가 시정명령 또는 지시를 이행하지 아니한 경우에는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>35)</sup> 즉, 전기공사나 정보통신공사, 소방시설공사는 일반적인 건설공사와 비교하여 부실 공사에 대하여 상당히 처벌 규정이 낫다는 점을 알 수 있다.

다만, 전기공사업자 또는 시공관리 책임자로 지정된 사람으로서 「전기공사업법」, 기술 기준 및 설계도서 등을 위반하여 전기공사를 시공함으로써 착공 후 하자담보 책임 기간에 대통령령으로 정하는 주요 전력시설물의 주요 부분에 중대한 파손을 일으키게 하여 사람들을 위험하게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 7,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으나, 역시 일반적인 건설공사에 비해서는 낮은 수준이다.<sup>36)</sup>

또한, 무등록 하도급이나 일괄 하도급의 경우 「건설산업기본법」에 의하면 최고 등록 취소까지 가능하나, 「전기공사업법」에서는 500만원 이하의 벌금에 그치고 있다. 소방시설업 등록을 하지 아니하고营业을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금에 처하고 있다.

문제는 처벌 규정이 낫다는 것이 아니라, 개별 법령별로 처벌 수준이나 방법이 상이하다는 점이다. 이는 결과적으로 전기공사나 정보통신공사, 소방시설공사 등이 법적인 건설공사에서 제외되어 개별 법령으로 관리되기 때문에 나타나는 문제점으로 볼 수 있다. 더구나 현행 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」에서는 부실 시공이나 법령 위반 행위에 대하여 시정명령이나 과징금, 과태료, 영업정지, 건설업 등록 말소 등 다양하고 구체적인 벌칙 규정을 두고 있으나, 「전기공사업법」 등 개별 법령에서는 이와 같은 구체화된 규정을 갖고 있지 못하다.

결과적으로 성실하고 우량한 공사업자의 육성이나 선별(screening) 등에 있어서 한계가 나타날 우려가 높다.

34) 「전기공사업법」 제27조(시정명령 등).

35) 「전기공사업법」 제28조(등록취소 등).

36) 「전기공사업법」 제40조(벌칙).

<표 II-14> 「건설산업기본법」과 개별 공사업 법령의 주요 벌칙 규정 비교

구분	건설산업기본법	전기공사업법	정보통신공사업법	소방시설공사업법
무등록 시공	- 등록말소 - 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금	- 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금	3년 이하의 징역 또 는 2,000만원 이하 의 벌금	- 3년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금
일괄 하도급	- 6개월 이내의 기 간을 정하여 그 건설업자의 영업 정지를 명하거나 영업정지를 갈음 하여 1억원 이하 의 과징금	- 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금	1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 등록취소 1년 이하의 징역 또 는 1,000만원 이하 의 벌금	등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간 을 정하여 시정이 나 그 영업의 정지
부실 시공시 처벌	- 등록말소 또는 영 업정지 1년 - 영업정지 1년 또 는 과징금 5억원	- 500만원 이하의 벌금	1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 등록취소	등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간 을 정하여 시정이 나 그 영업의 정지
등록 취소시 재등록 금지 기간	3년	2년	2년	2년

자료 : 각 법률.

## 2) 건설산업 관련 정책의 통합 추진 곤란

건설업종에 관한 행정이 각 부처에 다기화되어 있음으로 인해 건설업에 대한 종합적인 정책 수립이 곤란하다. 예를 들어 「건설산업기본법」에서는 매 5년마다 건설산업진흥기본계획 등을 수립하여 중장기적인 건설산업 정책을 입안하도록 되어 있으나, 전기공사사업이나 소방시설공사사업 등에 대해서는 건설산업의 발전과 연계하여 구체적인 육성계획을 수립하는 것이 곤란하다.

또한, 「건설기술진흥법」에 의거하여 5년마다 수립토록 되어 있는 건설기술진흥기본계획의 수립에 있어서도 전기나 정보통신, 소방 관련 건설 기술은 제외될 수밖에 없어 건설공사 전반에 걸친 건설기술 육성 계획의 수립에 차질이 초래될 수 있다.

## (5) 분리발주로 귀결… 공사 효율 저하, 하자책임 분쟁 해결 곤란

### 1) 분리발주제도의 주요 내용

「국가계약법」 시행령 제68조(공사의 분할 계약 금지)에서는 각 중앙 관서의 장 또는 계약 담당 공무원은 기획재정부 장관이 정하는 동일 구조물 공사 및 단일 공사로서 설계서 등에 의해 전체 사업 내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없도록 규정하여 공사 발주 및 계약의 기본 원칙을 천명하고 있다.

이와 같이 「국가계약법」에서는 원칙적으로 동일 구조물 공사 및 단일 공사의 분할 계약을 금지하고 있지만, 「전기공사업법」과 「정보통신사업법」에서는 전기 및 정보통신 공사를 다른 업종의 공사와 분리하여 발주할 것을 원칙으로 규정하고 있다. 현행 전기 및 정보통신 공사는 일부 예외 규정<sup>37)</sup>을 제외하면 공공과 민간의 구분 없이 모든 공사에

#### 37) 「전기공사업법」 시행령 제8조

제8조(분리발주의 예외) 법 제11조 단서에서 “대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우
2. 긴급한 조치가 필요한 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우
3. 국방 및 국가안보 등과 관련한 공사로서 기밀 유지를 위하여 분리하여 발주할 수 없는 경우

전기공사 분리발주 예외 범위(전력57300-72, 2003. 1. 27)

1. 「전력기술관리법」 제6조의 2 규정에 의하여 지식경제부 장관이 지정·고시한 신기술을 적용하는 전기공사
2. 전압이 600볼트 이하이고 전기 시설용량이 10킬로와트 이하인 전기공사. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 발주하는 전기공사는 제외
3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제79조 제1항 제1호의 규정에 의한 대형 공사 중 일괄 입찰로 발주되는 공사
4. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제79조 제1항 제2호의 규정에 의한 특정 공사 중 일괄 입찰로 발주되는 공사
5. 발전소의 주설비공사
6. 임시 가설공사
7. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제26조 제1항 제2호의 규정에 의한 국가기관의 행위를 비밀리에 할 필요가 있는 경우의 공사
8. 천재지변·비상재해로 인한 긴급 복구공사

「정보통신공사업법」 시행령 제19조

제25조(도급계약 분리의 예외) 법 제25조 단서에서 “공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 특허공법 등 특수한 기술에 의하여 행하여지는 터널·댐·교량 등 대형공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하자책임 구분이 명확하지 아니하거나 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우
2. 도로공사에 부수되어 그와 동시에 시공되는 정보통신 지하관로의 설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우
3. 천재지변·비상재해로 인한 긴급 복구공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우



분리발주를 의무화하고 있으며, 이를 위반할 시 500만원 이하의 벌금을 부과하도록 벌칙을 규정하고 있다. 현행 전기공사와 정보통신공사의 분리발주 의무 제도는 「국가계약법」의 예외 조항에 해당하는데, 「국가계약법」 시행령 제68조(공사의 분할 계약 금지)에서는 분할 계약의 예외를 다음 3가지 경우로 한정하고 있다.

- ① 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
- ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할 시공함이 효율적인 공사
- ③ 하자책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리 시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

위의 3가지 경우 중 전기공사 및 정보통신공사의 분리발주는 첫 번째 경우에 해당하며, 이에 따라 분리발주를 강제하고 있지만, 그 필요에 대한 당위성이나 논리적 근거는 명확히 제시되지 않고 있다.

**<표 II-15> 전기 및 정보통신 공사의 분리발주 관련 규정**

구분	전기공사	정보통신공사
분리발주 의무 조항	<p>「전기공사법」 제11조 제11조(전기공사의 분리발주)</p> <p>① 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 시공책임형 전기공사관리는 「건설산업기본법」에 따른 시공책임형 건설사업관리 등 다른 업종의 공사관리와 분리 발주해야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>「정보통신공사법」 제25조 제25조 (도급의 분리) 공사는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 또는 「전기공사법」에 따른 전기공사 등 다른 공사와 분리해 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
벌칙	<p>「전기공사법」 제43조 제43조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>4. 제11조 제1항을 위반해 전기공사를 다른 업종의 공사와 분리 발주하지 아니한 자</p> <p>4의2. 제11조제2항을 위반하여 시공책임형 전기공사관리를 다른 업종의 공사관리와 분리 발주하지 아니한 자</p>	<p>「정보통신공사법」 제76조 제76조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>4. 제25조를 위반하여 분리하여 도급하지 아니한 자</p>

4. 국방 및 국가안보 등과 관련하여 기밀유지가 요구되는 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우

5. 별표 1에 따른 통신구 설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우

정리하면, 건설산업 내에서 「국가계약법」의 적용은 분리발주의 원칙적 금지, 예외적 허용을 규정하고 있지만, 「건설산업기본법」 예외 업종은 분리발주의 의무(원칙 허용), 예외적 금지를 하고 있어 개별법의 취지가 여러 법률간 목표와 상충되고 있다. 아울러 개별법 취지와 부합하게 실제 실현이 되고 있는 상황인지 이에 대한 면밀한 검토가 필요한 실정이다.

## 2) 분리발주로 인한 문제점

### ① 발주자의 재량권 규제

전기공사, 정보통신공사 등 개별법에 근거하여 분리발주를 의무화함에 따라, 공사 발주 방식과 관련하여 발주자의 재량을 지극히 제약하는 규제로서 작용하게 된다. 미국 등 외국 사례를 보더라도 우리나라와 같이 전기공사 등을 의무적으로 분리발주하도록 강제하는 국가는 찾아보기 어렵다.

더구나 입찰자가 건축공사와 전기공사 면허를 동시에 보유하고 있더라도 1개사가 통합 시공하는 것이 불가능하며, 전기공사를 따로 발주해야 한다는 점은 발주자와 시공자 측 모두에게 심각한 규제로 작용할 수 있다.<sup>38)</sup>

### ② 공사관리의 효율성 저하

「국가계약법」에서 원칙적으로 분할 계약을 금지한 것은 1건의 공사를 여러 건으로 나누어 발주할 때 비효율성이 크고 하자책임이나 공정관리에 지장을 초래할 수 있다는 우려가 있기 때문이다. 원도급, 하도급, 그리고 재하도급으로 이어지는 수직적 원·하도급 구조로 인해 건설생산 체계에 비효율성이 지적되고 있는 상황에서, 전기·정보통신 공사의 분리발주까지 더해진다면 비효율성은 더욱 심화되는 것이 불가피하다.

예를 들어 분리발주로 인해 현장 조직과 관리 체계가 일원화되지 않으면 시공자 상호간의 연계성 확보가 어렵고, 이에 따라 공종별 시공관리나 조정(coordination) 또한 어려워져 건설 재화의 품질 확보에 불확실성이 커질 수 있다.

38) 기술 발전으로 인한 새로운 설치공사의 경우, 발주자의 재량권을 효율적으로 보장할 필요가 있다. 일례로 건축 일체형 태양광발전 시스템(Building Integrated Photovoltaic system)을 뜻한다. 나대지에서 태양광을 확보하는 PV(Photovoltaic system)와 달리, 지붕, 외벽 등 건물 외관에 태양광 모듈을 장착해 자체적으로 전기를 생산하고, 바로 사용할 수 있다.

전기공사나 정보통신공사가 별도 분리발주되면, 발주자가 해당 공사의 시공자를 선정하여 투입하게 되고, 종합건설업체는 기존 하도급 협력업체의 활용이 불가능하게 된다. 이에 따라 현장 공사관리의 질적 저하를 초래할 수 있다. 또한, 1건의 동일 공사 현장에 공종별 시공자(동등한 자격의 원도급자)가 다수이나, 조정자(coordinator)로서의 권한과 책임을 가진 자가 없다면 공정관리에 지장을 초래할 수 있다.

### ③ 거래 비용 및 공사비 증가

발주자의 경우, 1건 공사를 여러 건으로 나누어 입찰·계약을 체결할 때, 입찰 행정 업무가 증가하면서 거래 비용(transaction cost)이 증가한다. 일례로 미국의 Fiscal Implications of the Wicks Law Mandate(the New York State Division of Budget, 1987)의 연구보고서에서는 분리발주의 의무화가 24~30%의 공사비 증가를 가져왔다는 분석 결과를 내놓고 있다. 아울러 ‘Impact of Wicks Law’(the New York State School Boards Association, 1991)에서도 분리발주의 의무화가 약 20~30%의 공사비 증가를 초래했다고 분석하였다. 아울러 미국 국립경제연구소(National Bureau of Economic Research, NBER)의 연구보고서를 보면<sup>39)</sup>, 공사의 분리발주제도가 ‘위장된 형태의 경쟁(an appearance of competition that is deceiving)’만을 가져왔다는 결론을 내리고 있다(O. Ahenfleter et al., 1997).<sup>40)</sup>

국내 현실을 보면, 공공공사 300억원 미만에 적용되는 적격심사제도의 경우 공사 규모가 작을수록 중소기업 보호 차원에서 낙찰 하한율이 높아지게 설계되어 있다. 따라서 1건 공사가 여러 건의 소규모 공사로 분할 발주될수록 계약 금액이 증대된다고 볼 수 있고, 결과적으로 분리발주할 경우 발주자로서는 더 많은 예산상의 부담을 지게 된다.

### ④ 하자책임 관련 분쟁 증가

여러 명의 시공자가 있을 경우엔 부실이나 하자가 발생했을 때 원인을 종합적으로 분

39) Ashenfelter, Orley, David Ashmore, and Randall Filer(1997), Contract form and Procurement Costs: the Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction, National Bureau of Economic Research(NBER) No. w5916에 따르면, 추정가격 400억원 공사의 공종별 분리발주시 공사비 45.2억원(16%) 증가, 분리발주시 6-8% 비용 상승, 공기 2배 증가, 시공 품질 향상 없음을 지적했다.

40) 경제이론 측면에서 검토하면, 발주자에 대해서 비대칭 정보(asymmetric information) 하의 최적 탐색(optimal search) 행위에 제약이 발생하며 분리발주로 하자 발생시 원도급업체의 무형자산이 훼손되는 등 음의 외부효과(negative externality)도 발생할 수 있다.

석할 수 없어 하자책임 규명이 곤란하거나 지연되는 결과가 초래될 수 있다. 즉, 책임 일원화가 곤란해지고, 결과적으로 분쟁이 발생할 확률이 높아진다.

결과적으로 전기공사, 정보통신공사 등이 개별법에 근거하여 분리발주가 의무화되면서 공사 발주 방식과 관련하여 발주자의 재량을 제약하는 규제로서 작용하고 있으며, 거래비용 상승, 국가 예산 낭비 초래, 공사관리 및 하자책임 관련 분쟁 증가 등과 같은 부작용이 우려된다.

현행 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서도 분리발주가 필요한 근거나 이유에 대한 설명이 존재하지 않는다. 이에 대하여 전기공사협회에서는 분리발주의 취지를 전기 설비의 안전 및 품질 확보(「전기공사업법」 1조)라고 언급하고 있으나, 이 조항은 「전기공사업법」 제정 자체의 목적으로서 분리발주의 취지라고 보기는 어렵다. 설령 「전기공사업법」 1조가 분리발주의 취지로 인정된다고 하더라도 현재의 분리발주의무제도가 건설공사에서 전기 설비의 안전 및 품질 확보라는 목적을 제대로 달성하고 있는지에 대해서도 구체적인 입증이 미흡하다.

#### ⑤ 안전관리 측면 유리

분리발주할 경우 업체간 현장 조직과 관리 체계가 분리되어 ‘종합적인 계획·관리 및 조정’ 기능을 할 수 없기 때문에 시공업체간 동일 구조물 공사에 대한 책임 한계가 불분명해지게 된다. 예를 들어 소방공사의 경우에 건축 구조물의 배관공사 등과 연계 시공되어야 하므로 소방공사만 분리발주할 경우 사고 발생시 부실 또는 책임의 원인 규명 측면에서 시공상 및 사후관리상 안전 측면에서 더 유리하다.

공종간 관리와 조정을 통한 각 시설의 유기적인 연계 시공 없이는 재난 방지 시스템이 제 기능을 발휘하기 곤란하며 소화전·스프링클러와 같이 소화 및 제연 기능을 하는 소방시설들은 복도와 계단, 출입구 등 피난 시설을 포함한 건축 구조물과 밀접한 연계성을 고려한 시공이 되지 않으면 화재 발생시에 성능 저하와 오작동 가능성이 높아질 수밖에 없다.<sup>41)</sup>

---

41) 의정부지방검찰청 고양지청에 의하면, 2014년에 발생한 고양종합터미널 화재사건은 안전수칙을 무시하고 작업을 진행한 작업자, 무자격자에게 하도급하고 하수급업체에 대한 관리를 소홀히 한 수급업체, 공사 기간을 단축하여 무리한 공사를 발주하고 지시한 발주업체, 공사의 안전성 검토 및 건물 관리를 소홀히 한 자산관리업체 및 시설관리업체의 총체적인 과실이 결합하여 발생한 사고로, 안전 불감증이 낡은 또 하나의 인재로 파악되었다.

## 1. 「건설산업기본법」 이외 유사 건설업의 신설 사례

앞서 제2장에서는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업종에서 분리하여 개별 법령으로 독립되어 있는 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업 등에 대하여 살펴보았다.

본 장에서는 이와는 달리 「건설산업기본법」에 규정한 건설업종으로 시공 자격을 부여할 수 있음에도 불구하고, 부처별로 또다시 유사한 시공 업역을 신설하여 중복적인 업역을 규제하고 있는 사례를 살펴본다.

예를 들어 환경부에서 「환경기술 및 환경산업지원법」에 근거하여 신설한 환경전문공사사업(구 환경오염방지시설업)이 있다. 환경부에서는 물 재이용시설 설계·시공업(「물순환촉진이용법」), 자연환경복원설계사업(「자연환경보호법」 개정 추진), 지하수개발·이용 시공업(「지하수법」), 개인하수처리시설 설계·시공업(「하수도법」), 가축분뇨처리시설 설계·시공업(「가축분뇨관리이용법」) 등도 이미 신설했거나 신설을 추진한 바 있다.

또한, 산림청 소관으로 산림사업법인<sup>42)</sup>(「산림자원조성 및 관리에 관한 법」)과 고용노동부 소관으로서 석면해체·제거공사업(「산업안전기본법」)이 있다. 그리고 「주택법」에서 규율하고 있는 주택공사업, 부동산개발업 등도 「건설산업기본법」에서 벗어나 법률의 다기화로 인한 비효율성을 초래하고 있다. 구체적인 사례를 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 환경전문공사업

「환경기술 및 환경산업지원법」에서는 「대기환경보전법」 제2조 제12호에 따른 대기오염방지시설, 「소음·진동관리법」 제2조 제4호에 따른 소음·진동방지시설, 「수질 및 수

42) "산림사업"이란 산림의 조성·육성·이용·재해예방·복구 등 산림의 기능을 유지·발전 또는 회복시키기 위하여 산림에서 이루어지는 사업과 도시림·생활림·가로수·수목원의 조성·관리 등 산림의 조성·육성 또는 관리를 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 말한다.

생태계보전에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 수질오염방지시설을 설계·시공하는 공사를 ‘환경전문공사’라고 정의하고, 해당 업을 영위하려면 조건을 갖추어 등록하도록 의무화하고 있다.

환경전문공사업을 영위하려는 자는 대통령령으로 정하는 기술 능력을 갖추어 시·도지사에게 등록해야 한다. 환경전문공사업의 등록을 하려는 자가 갖추어야 하는 기술능력을 보면, 대기 분야 4명 이상, 수질 분야 4명 이상, 소음·진동 분야 3명 이상의 전담 기술인력을 갖추어야 한다. 또한, 수질오염 물질을 측정·분석할 수 있는 실험 기기를 갖추어야 한다.<sup>43)</sup>

현행 「건설산업기본법」 제9조 제1항을 보면, 건설업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 경미한 건설공사를 제외하고는 업종별로 국토교통부 장관에게 등록을 하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 「환경기술 및 환경산업지원법」에서는 환경전문공사업의 등록을 한 자는 환경전문공사를 할 때 그 시공이 「건설산업기본법」 제2조 제4호에 따른 건설공사에 해당되는 경우에는 동법 제9조 제1항 규정에도 불구하고 이를 시공할 수 있도록 예외 규정을 두고 있다.

이에 따라 환경전문공사사업자는 건설업 등록을 하지 않고서도 건설공사를 시공할 수 있으며, 도급받은 공사를 일괄 하도급하는 것이 아니라면 건설업자에게 하도급을 하는 것이 가능하다.

그 이유는 하도급을 제한하는 「건설산업기본법」 제29조는 건설업을 등록한 건설업자에게만 적용되는 규정이므로 환경전문공사사업자가 원도급자인 경우에는 적용이 배제되며, 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 적용받기 때문이다.

환경부에서는 2013년 8월 환경전문공사를 토목·건축공사와 일괄 발주·계약하고 있는 것을 문제시하여 환경전문공사의 분리발주를 추진한 바 있다. 당시 법안 개정안을 보면, 발주자는 중소 환경전문공사사업자를 보호하기 위해 국가 또는 지방자치단체 등은 환경전문공사를 다른 업종의 공사와 분리발주도록 하고, 중소 환경전문공사사업자를 지원하기 위하여 일정 금액 이하의 환경전문공사에는 대기업의 참여를 제한할 수 있도록 추진한 바 있다.

---

43) 「환경기술 및 환경산업지원법」 시행령 제22조의 4 참조.

<표 III-1> 환경전문공사업 대상 환경오염 방지시설의 종류

구분		세부 시설의 종류
대기오염 방지시설 (대기오염방지법 시행규칙 별표 4)		중력집진시설, 관성력집진시설, 원심력집진시설, 세정집진시설, 여과집진시설, 전기집진시설, 음파집진시설, 흡수에 의한 시설, 흡착에 의한 시설, 직접연소에 의한 시설, 촉매반응을 이용하는 시설, 응축에 의한 시설, 산화·환원에 의한 시설, 미생물을 이용한 처리시설, 연소조절에 의한 시설 등
소음진동 방지시설 (소음진동방 지법 시행규칙 별표2)	소음방지 시설	소음기, 방음덮개시설, 방음창 및 방음실시설, 방음외피시설, 방음벽시설, 방음터널시설, 방음림 및 방음언덕, 흡음장치 및 시설 등
	진동방지 시설	탄성지지지시설 및 제진시설, 방진구시설, 배관진동 절연장치 및 시설 등
	방음시설	소음기, 방음덮개시설, 방음창 및 방음실시설, 방음외피시설, 방음벽시설, 방음터널시설, 방음림 및 방음언덕, 흡음장치 및 시설 등
	방진시설	탄성지지지시설 및 제진시설, 방진구시설, 배관진동 절연장치 및 시설 등
수질오염 방지시설 (수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 시행규칙 별표 5)	물리적 처리시설	스크린, 분쇄기, 침사(沈砂)시설, 유수분리시설, 유량조정시설(집수조), 혼합시설, 응집시설, 침전시설, 부상시설, 여과시설, 탈수시설, 건조시설, 증류시설, 농축시설
	화학적 처리시설	화학적 침강시설, 중화시설, 흡착시설, 살균시설, 이온교환시설, 소각시설, 산화시설, 환원시설, 침전물 개량시설
	생물화학적 처리시설	살수여과상, 폭기(瀑氣)시설, 산화시설(산화조(酸化槽) 또는 산화지(酸化池)를 말한다), 혐기성·호기성 소화시설, 접촉조, 안정조, 돈사톱밥발효시설
	기타	비점오염저감시설

주 : 1. 대기오염 방지시설에는 대기오염 물질을 포집하기 위한 장치(후드), 오염물질이 통과하는 관로(덕트), 오염물질을 이송하기 위한 송풍기 및 각종 펌프 등 방지시설에 딸린 기계·기구류(예비용을 포함한다) 등을 포함한다.  
 2. 수질오염 방지시설 가운데 침사(沈砂)시설, 유수분리시설, 유량조정시설(집수조)은 해당 시설에 유입되는 수질오염 물질을 더 이상 처리하지 아니하고 직접 최종 방류구에 유입시키거나 최종 방류구를 거치지 아니하고 배출하는 경우에는 이를 수질오염 방지시설로 보지 아니한다. 다만, 그 시설이 최종처리시설인 경우에는 수질오염 방지시설로 본다.

**<표 III-2> 환경전문공사업의 등록 세부 기준**

구분	분야	기술인력
1. 기술인력	대기 분야	1) 대기관리기술사 및 대기환경기사 각 1명 2) 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 2명(각각 다른 항목에 해당해야 함) 가) 일반기계기사·건설기계기사 또는 공조냉동기계기사 나) 화공기사 다) 전기기사·전기공사기사 또는 전기기능장 라) 산업위생관리기사 마) 대기 분야 환경측정분석사
	수질 분야	1) 수질관리기술사 및 수질환경기사 각 1명 2) 다음의 어느 하나에 해당하는 사람 2명(각각 다른 항목에 해당해야 함) 가) 일반기계기사·건설기계기사 또는 기계설계기사 나) 화공기사 다) 토목기사 라) 전기기사·전기공사기사 또는 전기기능장 마) 수질 분야 환경측정분석사
	소음·진동 분야	1) 소음·진동기술사 및 소음·진동기사 각 1명 2) 일반기계기사·건축기사·토목기사·전기기사·전기공사기사 또는 전기기능장 중 1명
2. 실험 기기(다음 항목을 측정·분석할 수 있는 실험 기기)		1) 「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 특정 수질 유해 물질 2) 수소이온농도(pH) 3) 생물화학적산소요구량(BOD) 4) 화학적 산소요구량(COD) 5) 부유물질(SS) 6) 유류(油類)(동물성·식물성 포함)

비고

- 해당 분야 기술사는 다음 각 목의 기술인력으로 대체할 수 있다.
  - 가. 대기관리기술사 : 화공기술사·산업위생관리기술사·산업기계설비기술사·공조냉동기계기술사·공학박사(대기 분야를 전공한 사람만 해당) 또는 대기환경기사 자격 취득 후 대기오염방지 분야에서 5년 이상 종사한 사람
  - 나. 수질관리기술사 : 상하수도기술사·화공기술사·산업기계설비기술사·기계공정설계기술사·공학박사(수질 분야를 전공한 사람만 해당) 또는 수질환경기사 자격 취득 후 수질오염방지 분야에서 5년 이상 종사한 사람
  - 다. 소음·진동기술사 : 기계제작기술사·산업기계설비기술사·전자용융기술사·공학박사(소음·진동 분야를 전공한 사람만 해당) 또는 소음·진동기사 자격 취득 후 소음·진동방지 분야에서 5년 이상 종사한 사람
- 기사는 해당 분야 산업기사 자격 취득 후 해당 분야 또는 해당 전문기술 분야에서 4년 이상 종사한 사람으로 대체할 수 있다.
- 각 분야별로 공통되는 기술인력(수질 분야의 경우에는 「하수도법」 제51조에 따른 개인하수처리시설 설계·시공업 및 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제34조에 따른 처리시설 등의 설계·시공업 기술인력을 포함한다) 중 1명은 갖추지 아니하여도 되며, 1명이 두 종류 이상의 자격증을 소지한 경우에는 두 종류의 자격에 대한 기술인력을 갖춘 것으로 본다. 다만, 기술인력 중 대기관리기술사, 수질관리기술사, 소음·진동기술사, 대기환경기사, 수질환경기사, 소음·진동기사(이에 대체할 수 있는 사람을 포함한다)는 그러하지 아니하다.
- 「건설기술관리법」 제2조 제8호 및 「전력기술관리법」 제2조 제2호에 따른 중급 이상 건설기술자 및 전력기술인은 기술인력의 해당 자격을 갖춘 것으로 본다. 다만, 기술인력 중 대기관리기술사, 수질관리기술사, 소음·진동기술사, 대기환경기사, 수질환경기사, 소음·진동기사(이를 대체할 수 있는 사람을 포함한다)는 그러하지 아니하다.

자료 : 「환경기술 및 환경산업지원법」 시행규칙 [별표 4] <개정 2009. 7. 27>.



## (2) 하·폐수처리수 재이용시설 등 설계·시공업

「물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률」에 의하면, ‘하·폐수처리수 재이용시설’이란 하수처리수 또는 폐수처리수를 재이용할 수 있도록 처리하는 시설 및 그 부속 시설, 공급관로(管路)를 말한다.<sup>44)</sup> 하·폐수처리수 재이용시설 등 설계·시공업을 하려는 자는 시·군·구청장에게 등록하여야 한다.<sup>45)</sup>

다만, 「건설산업기본법」 제9조 제1항에 따른 건설업 중 산업·환경설비공사사업이나 토목공사사업 또는 토목건축공사사업<sup>46)</sup>에 등록을 한 자, 또는 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제15조 제1항에 따라 수질분야 방지사설업 등록을 한 자는 이미 등록을 한 것으로 인정하고 있다.

하·폐수처리수 재이용시설 등 설계·시공업자는 도급받은 공사를 일괄하여 하도급하지 못하도록 규정하고 있다.

하·폐수처리수 재이용시설 등 설계·시공업의 등록을 하려는 자가 갖추어야 할 시설·장비 및 기술 인력 등의 기준은 다음의 <표 III-3>과 같다.

44) 「물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의) 제7항.

45) 「물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률」 제18조 참조.

46) 단, 토목공사사업과 토목건축공사사업은 「물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률」 시행령 별표 1 제2호에 따른 기술 인력을 갖춘 경우로 한정한다.

<표 III-3> 하·폐수처리수 재이용시설시공업의 시설·장비 및 기술인력 기준

구분		세부 기준
시설 및 장비		1. 사무실 및 실험실 2. 제도설비 한 세트 이상 또는 제도설계(CAD)를 할 수 있는 컴퓨터 1대 이상 3. 다음 항목을 측정·분석할 수 있는 실험기기 : 1) 총대장균군수, 2) 결합잔류 염소, 3) 탁도(NTU), 4) 부유물질(SS), 5) 생물화학적 산소요구량(BOD), 6) 냄새, 7) 색도(도), 8) 총질소(T-N), 9) 총인(T-P), 10) 수소이온농도(pH), 11) 염화물, 12) 농업용수 측정 항목 : Al, As, B-total, Cd, Cr+6, Co, Cu, Pb, Li, Mn, Hg, Ni, Se, Zn, CN, PCB, 전기전도도
기술인력	용량 10,000m³/일 이하	아래 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 해당 분야의 경력이 1년 이상인 사람 3명(각각 다른 분야에 대한 경력자로 한다) 1) 수질환경기사 2) 일반기계기사·건설기계기사 또는 기계설계기사 3) 화공기사 4) 토목기사 5) 전기기사·전기공사기사 또는 전기기능장
	10,000m³/일 이상 50,000m³/일 미만	위 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 해당 분야의 경력이 3년 이상인 사람 3명(각각 다른 분야에 대한 경력자로 한다)
	50,000m³/일 이상 100,000m³/일 미만	수질관리기술사 1명 위 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 해당 분야의 경력이 2년 이상인 사람 2명(각각 다른 분야에 대한 경력자로 한다)
	100,000m³/일 이상	수질관리기술사 1명 위 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 해당 분야의 경력이 4년 이상인 사람 3명(각각 다른 분야에 대한 경력자로 한다)

- 비고 : 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 처리시설 설계·시공업의 등록을 하려는 경우에는 시설, 장비 및 공통되는 기술능력 중 1명을 중복하여 갖추지 아니할 수 있으며, 1명이 2종 이상의 자격증을 소지하고 있는 경우에는 2종의 자격에 한정하여 기술 능력을 갖춘 것으로 본다.
- 가. 법 제28조 제2항 제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자
- 나. 법 제28조 제2항 제3호에 따른 가축분뇨시설관리업의 허가를 받은 자
- 다. 「하수도법」 제51조에 따른 개인하수처리시설설계·시공업의 등록을 한 자
- 라. 「하수도법」 제52조에 따른 개인하수처리시설제조업의 등록을 한 자
- 마. 「하수도법」 제53조에 따른 개인하수처리시설관리업의 등록을 한 자
- 바. 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제15조에 따른 방지사설업의 등록을 한 자
2. 「건설기술관리법」 제2조 제8호에 따른 건설기술자는 기술능력의 해당 자격을 갖춘 것으로 본다.
3. 각 측정 항목에 대하여 「환경분야시험·검사 등에 관한 법률」 제16조에 따른 측정대행업자와 대행 계약을 체결한 경우 그 계약기간 중에는 같은 항목의 측정에 필요한 실험기기를 갖추지 아니할 수 있으며, 측정 항목 전부에 대하여 대행 계약을 체결한 경우 그 계약 기간 중에는 실험기기 및 실험실을 갖추지 아니할 수 있다.
4. 실험기기와 제도설비에 대하여 임차 계약을 체결하여 사용하는 경우에는 해당 장비를 갖춘 것으로 본다. 이 경우 실험기기와 제도설비는 해당 영업에만 한정하여 사용하여야 한다.

자료 : 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 시행령 [별표 5].

### (3) 지하수개발·이용시공업

「지하수법」 제22조에서는 지하수개발·이용시공업에 대하여 규정하고 있는데, 지하수개발·이용시공업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 자본금, 기술 능력, 시설 등을 갖추어 주된 사무소의 소재지를 관할하는 시·군·구청장에게 등록하도록 규정하고 있다.

<표 III-4> 지하수개발·이용시공업의 등록 기준

구분	세부 기준
1. 기술 능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 2명 이상 상시 확보하여야 한다. 다만, 「건설산업기본법」에 따른 보링(boring)·그라우팅(grouting)공사사업의 등록을 한 자, 「기술사법」에 따른 기술사 사무소의 등록을 한 자 또는 국토교통부 장관이 인정하는 자의 경우에는 이미 보유하고 있는 같은 분야의 기술인력으로 갈음할 수 있다.</li> <li>가. 「국가기술자격법」에 따른 토목시공·수자원개발·상하수도·농어업토목·지질 및 지반 기술사, 토목·응용지질·지하수 기사, 토목·굴착·지하수 산업기사, 굴착·시추·공기압축기운전·기중기운전·천공기운전 기능사 자격증 소지자 또는 「건설기술관리법」, 그리고 「엔지니어링산업진흥법」에 따른 해당 분야의 초급 이상의 기술자</li> <li>나. 「근로자직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발 훈련시설에서 시행하는 6개월 이상의 지하수 관련 분야의 직업훈련과정을 수료한 사람 또는 지하수 관련 분야의 공사 실무에 5년 이상 종사한 사람으로서 국토교통부 장관이 인정하는 사업자단체로부터 그 사실 여부를 확인 받은 사람</li> </ul>
2. 자본금	<ul style="list-style-type: none"> <li>가. 법인은 자본금 5,000만원 이상이어야 하고, 개인은 자산평가액 3,000만원 이상이어야 한다.</li> <li>나. 법인의 자본금은 주식회사의 경우에는 납입자본금을 말하고, 주식회사 외의 법인인 경우에는 출자금을 말한다.</li> <li>다. 개인의 자산평가액은 국토교통부 장관이 정하는 방법으로 산출한 자산평가액을 말한다.</li> <li>라. 자본금이 총자산에서 총부채를 뺀 금액보다 큰 때에는 총자산에서 총부채를 뺀 금액을 자본금으로 한다. 이 경우 총자산과 총부채의 산정은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조에 따른 회계처리 기준에 따른다.</li> <li>마. 「건설산업기본법」에 따른 보링·그라우팅공사사업의 등록을 한 자, 「기술사법」에 따른 기술사 사무소의 등록을 한 자 또는 국토교통부 장관이 인정하는 자의 경우에 이미 확보하고 있는 자본금(출자금·자산평가액)이 가목의 기준을 충족할 때에는 이로써 갈음할 수 있다.</li> </ul>
3. 시설 및 장비	<ul style="list-style-type: none"> <li>가. 착정 장비(지하수의 개발에 필요한 굴착장비로서 시추기 또는 착정기)를 갖추어야 한다.</li> <li>나. 착정 장비의 소유자와 1년 이상의 임차계약을 체결한 경우에는 착정 장비를 갖춘 것으로 본다.</li> <li>다. 「건설산업기본법」에 따른 보링·그라우팅공사사업의 등록을 한 자, 「기술사법」에 따른 기술사 사무소의 등록을 한 자 또는 국토교통부 장관이 인정하는 자의 경우에는 이미 확보하고 있는 같은 분야의 장비로 갈음할 수 있다.</li> </ul>

자료 : 「지하수법」 시행령 별표 4 참조.

#### (4) 개인하수처리시설 설계·시공업

「하수도법」 제51조에서는 개인하수처리시설의 설계·시공업에 대하여 규정하고 있는데, 개인하수처리시설을 설계·시공하는 영업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준에 따른 시설·장비 및 기술 인력 등의 요건을 갖추어 시·군·구청장에게 등록하도록 규정하고 있다. 다만, 「건설산업기본법」 시행령 제7조에 따른 산업·환경설비공사업종의 건설업 등록을 한 자의 경우에는 예외를 인정하고 있다.

**<표 III-5> 개인하수처리시설 설계·시공업의 등록 기준**

시설 및 장비	기술인력
가. 사무실 및 실험실 나. 다음 항목을 측정할 수 있는 실험기기 1) 생물화학적 산소요구량 2) 화학적 산소요구량 3) 부유물질 4) 총질소(TN) 및 총인(TP) 5) 대장균 군수(群數) 6) 염소 이온농도 다. 장비제도설비 1조(組) 이상 또는 제도설계(CAD)를 할 수 있는 컴퓨터 1대 이상	가. 토목산업기사 또는 건축산업기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상 나. 유허관리산업기사, 생산기계산업기사, 전산응용가공산업기사, 기계조립산업기사, 건설기계설비산업기사, 정밀측정산업기사, 계량기계산업기사, 계량전기산업기사, 계량물리산업기사, 기계공정설계기사, 전기산업기사 또는 전기공사산업기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상 다. 수질환경산업기사 또는 화공산업기사 이상의 자격을 가진 자 2명 이상

- 비고 : 1. 기술 인력란에서 정하고 있는 자격은 「국가기술자격법」 제10조 제1항에 따른 국가기술자격을 취득한 경우를 말한다.
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 개인하수처리시설 설계·시공업의 등록을 받으려는 경우에는 시설, 장비 및 공통되는 기술인력 중 1명을 중복하여 갖추지 아니할 수 있으며, 1명이 2종 이상의 자격증을 가지고 있는 경우에는 2종의 자격으로 한정하여 기술인력을 갖춘 것으로 본다.
- 가. 법 제52조에 따른 개인하수처리시설제조업의 등록을 한 자  
     나. 법 제53조에 따른 개인하수처리시설관리업의 등록을 한 자  
     다. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제28조 제2항 제3호에 따른 가축분뇨시설관리업의 허가를 받은 자  
     라. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제34조에 따른 처리시설의 설계·시공업의 등록을 한 자  
     마. 「환경기술 및 환경산업지원법」 제15조에 따른 환경전문공사업의 등록을 한 자
3. 「건설기술 진흥법」 제2조 제8호에 따른 건설기술자는 기술인력의 해당 자격을 갖춘 것으로 본다. 이 경우 기술인력 자격 기준의 상위 등급은 「건설기술진흥법」 시행령 별표 1 제3호에서 규정하고 있는 같은 종류의 직무로 한정한다.

자료 : 「하수도법」 시행령 [별표 4].

「하수도법」 제51조 제7항에서는 개인하수처리시설의 설계·시공업자는 대통령령이 정하는 규모 및 공종(工種)의 특성 등을 가지는 공공 하수처리시설을 설계·시공할 수 있도록 규정하고 있는데, 동법 시행령 제31조에서는 해당되는 시설 유형으로서 1일 하수 처리용량이 100세제곱미터 미만인 공공 하수처리시설을 규정하고 있다.

## (5) 가축분뇨처리시설 설계·시공업

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제16조에서는 가축분뇨 처리시설을 설치하거나 변경하려는 자는 다음 어느 하나에 해당하는 자로 하여금 설계·시공하도록 규정하고 있다. 다만, 환경부 장관이 농림축산식품부 장관과 협의하여 정하는 표준설계도에 따라 배출시설 설치자가 처리시설<sup>47)</sup>을 설치하거나 변경하려는 경우에는 예외를 인정하고 있다.

1. 법 제34조 제1항에 따라 설계·시공업의 등록을 한 자
2. 「환경기술 및 환경산업지원법」 제15조에 따른 환경전문공사업의 등록을 한 자(수질 분야만 해당한다)
3. 「하수도법」 제51조에 따른 개인하수처리시설 설계·시공업의 등록을 한 자
4. 「건설산업기본법」 제9조 제1항에 따라 건설업 등록을 한 자 중 대통령령으로 정하는 업종의 건설업을 등록한 자

위 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 규모 및 공종(工種)의 특성을 가지는 처리시설을 설치하거나 변경하려는 자는 위 자격을 갖춘 자 중 대통령령으로 정하는 기준에 적합한 시설·장비 및 기술 능력을 갖추어야 설계·시공이 가능하다.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제34조에서는 가축분뇨처리시설 설계·시공업에 대하여 규정하고 있는데, 「환경기술 및 환경산업지원법」에 따른 수질 분야 환경전문공사업자, 「하수도법」에 따른 개인하수처리시설 설계·시공업자, 「건설산업기본법」 시행령 제7조에 따른 산업·환경설비공사업 등록을 한 자를 제외하고, 가축분뇨처리시설의

47) 퇴비·액비를 만드는 시설에 한정한다.

설계·시공업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 기준에 따른 시설·장비 및 기술 능력을 갖추어 시장·군수·구청장에게 등록하도록 규정하고 있다.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제34조 제7항에서는 가축분뇨처리시설 설계·시공업자는 그 설계·시공 행위가 「건설산업기본법」 제2조 제4호에 따른 건설공사에 해당되는 경우에는 같은 법 제8조 제1항 및 제9조 제1항에도 불구하고 이를 설계·시공할 수 있도록 허용하고 있다.

**<표 III-6> 가축분뇨처리시설 설계·시공업의 등록 기준**

시설 및 장비	기술 능력
가. 사무실 및 실험실 나. 다음 항목을 측정할 수 있는 실험기기 1) 수분·온도 2) 대장균·일반세균 3) 생물화학적 산소요구량 4) 화학적 산소요구량 5) 부유물질량 6) 총질소(TN) 및 총인(TP) 7) 잔류 염소량 및 염소 이온농도 다. 제도설비 1조(組) 이상 또는 제도설계(CAD)를 할 수 있는 컴퓨터 1대 이상	가. 토목산업기사 또는 건축산업기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상 나. 유허관리산업기사, 생산기계산업기사, 전산응용가공산업기사, 기계조립산업기사, 건설기계산업기사, 정밀측정산업기사, 계량기계산업기사, 계량전기산업기사, 계량물리산업기사, 기계공정설계기사, 전기산업기사 또는 전기공사산업기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상 다. 수질환경산업기사, 공업화학산업기사 또는 화공기사 이상의 자격을 가진 자 2명 이상

비고 : 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 처리시설 설계·시공업의 등록을 하려는 경우에는 시설, 장비 및 공통되는 기술능력 중 1명을 중복하여 갖추지 아니할 수 있으며, 1명이 2종 이상의 자격증을 소지하고 있는 경우에는 2종의 자격에 한정하여 기술능력을 갖춘 것으로 본다.

- 가. 법 제28조 제2항 제2호에 따른 가축분뇨처리업의 허가를 받은 자
- 나. 법 제28조 제2항 제3호에 따른 가축분뇨시설관리업의 허가를 받은 자
- 다. 「하수도법」 제51조에 따른 개인하수처리시설설계·시공업의 등록을 한 자
- 라. 「하수도법」 제52조에 따른 개인하수처리시설제조업의 등록을 한 자
- 마. 「하수도법」 제53조에 따른 개인하수처리시설관리업의 등록을 한 자
- 바. 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제15조에 따른 방지시설업의 등록을 한 자
2. 「건설기술관리법」 제2조 제8호에 따른 건설기술자는 기술능력의 해당 자격을 갖춘 것으로 본다.
3. 각 측정 항목에 대하여 「환경분야시험·검사 등에 관한 법률」 제16조에 따른 측정대행업자와 대행 계약을 체결한 경우 그 계약 기간 중에는 같은 항목의 측정에 필요한 실험기기를 갖추지 아니할 수 있으며, 측정 항목 전부에 대하여 대행 계약을 체결한 경우 그 계약 기간 중에는 실험기기 및 실험실을 갖추지 아니할 수 있다.
4. 실험기기와 제도설비에 대하여 임차 계약을 체결하여 사용하는 경우에는 해당 장비를 갖춘 것으로 본다. 이 경우 실험기기와 제도설비는 해당 영업에만 한정하여 사용하여야 한다.

자료 : 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 시행령 [별표 5].

## (6) 석면해체제거업

「산업안전보건법」 제38조의 4를 보면, 기관 석면조사 대상으로서 대통령령으로 정하는 함유량과 면적 이상의 석면이 함유되어 있는 경우<sup>48)</sup>, 건축물이나 설비의 소유주 등은 고용노동부 장관에게 등록한 “석면해체·제거업자”로 하여금 그 석면을 해체·제거하도록 규정하고 있다. 다만, 건축물이나 설비의 소유주 등이 인력·장비 등에서 석면해체·제거업자와 동등한 능력을 갖추고 있다고 인정되는 경우에는 스스로 석면을 해체·제거할 수 있다.

「산업안전보건법」 시행령 제30조의 8에서는 석면해체·제거업자의 등록 요건을 정하고 있는데, 석면해체·제거업자로 등록하려는 자는 토목·건축 분야 건설기술자 등 석면해체·제거에 필요한 전문 인력 및 음압기(陰壓機)·위생설비 등 안전한 석면해체·제거 작업을 위한 시설과 장비를 갖추어야 하며, 석면해체·제거업자의 구체적인 등록 요건은 <표 III-7>과 같다.

석면 해체 철거는 업무상으로 보면, 「건설산업기본법」에서 건설업종으로 규정하고 있는 비계구조물해체공사업의 영업 범위에 포함된다고 볼 수 있다. 비계구조물해체공사업의 업무 내용은 파일공사, 연약지반 개량공사, 해체공사, 연돌공사, 비계공사, 특수 중량물 설치공사 등을 담당하고 있는데, 자본금은 개인, 법인 상관없이 2억원이 필요하며, 기술자는 「국가기술자격법」에 의한 관련 자격 취득자나 건축 분야 기술자 2명 이상을 확보해야 한다. 다만, 석면해체제거업 등록 기준은 기술자 2명 이상으로 비계구조물해체공사업의 등록기준 기술자 2명과 중복으로 등록이 가능한 특징이 있다.

48) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.(「산업안전보건법」 시행령 제30조의7 참조)

1. 철거·해체하려는 벽체 재료, 바닥재, 천장재 및 지붕재 등의 자재에 석면이 1퍼센트(무게 퍼센트)를 초과하여 함유되어 있고 그 자재의 면적의 합이 50제곱미터 이상인 경우
2. 석면이 1퍼센트(무게 퍼센트)를 초과하여 함유된 분무재 또는 내화 피복재를 사용한 경우
3. 석면이 1퍼센트(무게 퍼센트)를 초과하여 함유된 제30조의 3 제1항 제3호 각 목의 어느 하나(분무재 및 내화 피복재는 제외한다)에 해당하는 자재의 면적의 합이 15제곱미터 이상 또는 그 부피의 합이 1세제곱미터 이상인 경우
4. 파이프에 사용된 보온재에서 석면이 1퍼센트(무게 퍼센트)를 초과하여 함유되어 있고, 그 보온재 길이의 합이 80미터 이상인 경우

<표 III-7> 석면해체·제거업자의 인력·시설 및 장비 기준

구분	세부 기준
1. 인력 기준	<p>가. 석면해체·제거 현장을 관리하는 사람은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 가진 사람으로서 석면해체·제거 작업 방법, 보호구 착용 방법 등에 관하여 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 교육(이하 “석면해체·제거 관리자과정 교육”이라 한다)을 이수한 사람 1명 이상</p> <p>1) 「건설기술관리법」에 따른 토목·건축 분야 건설기술자 또는 「국가기술자격법」에 따른 토목·건축 분야의 기술자격을 가진 사람</p> <p>2) 「국가기술자격법」에 따른 산업안전산업기사, 건설안전산업기사, 산업위생관리산업기사, 대기환경산업기사 또는 폐기물처리산업기사 이상의 자격을 가진 자</p> <p>나. 석면해체·제거 현장을 관리하는 사람은 「초·중등교육법」에 따른 공업계 고등학교 또는 이와 같은 수준 이상의 학교를 졸업했거나 토목·건축 분야에서 2년 이상 실무에 종사한 사람으로서 석면해체·제거 관리자과정 교육을 이수한 사람 1명 이상</p>
2. 시설 기준	사무실
3. 장비 기준	<p>가. 고성능필터(HEPA 필터)가 장착된 음압기(陰壓機)</p> <p>나. 음압기록장치</p> <p>다. 고성능필터(HEPA 필터)가 장착된 진공청소기</p> <p>라. 위생설비[탈의실, 샤워실 및 작업복 갈의실(更衣室)이 설치된 설비]</p> <p>마. 송기마스크 또는 전동식 호흡보호구[전동식 방진마스크(전면형 특등급만 해당한다), 전동식 후드 또는 전동식 보안면(분진·미스트·흙에 대한 용도로 안면부 누설률이 0.05% 이하인 특등급에만 해당한다)]</p> <p>바. 습윤 장치</p>

비고 : 제1호 가목에 해당하는 인력이 2명 이상인 경우에는 같은 호 나목에 해당하는 인력을 갖추지 않을 수 있다.

자료 : 「산업안전보건법」 시행규칙 [별표 10의 4].

## (7) 산림사업

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조에서는 ‘산림사업’이란 산림의 조성·육성·이용·재해 예방·복구 등 산림의 기능을 유지·발전 또는 회복시키기 위하여 산림에서 이루어지는 사업과 도시림·생활림·가로수·수목원의 조성·관리 등 산림의 조성·육성 또는 관리를 위하여 필요한 사업으로 규정하고 있다. 구체적인 사업의 범위는 동법 시행령 제2조 제2항에 규정하고 있는데 다음에 해당하는 사업을 말한다.



- 임도사업, 산불예방·진화시설 등 산림관리 기반시설의 설치를 위하여 시행하는 사업
- 조림(造林), 숲가꾸기, 벌채 등 산림의 조성·육성·이용을 위하여 시행하는 사업
- 산불의 예방 및 진화를 위하여 시행하는 사업
- 「산지관리법」에 따른 산지의 보전·이용, 토석 채취 및 재해방지·복구 등을 위하여 시행하는 사업
- 「백두대간보호에 관한 법률」에 따른 백두대간의 보호를 위하여 시행하는 사업
- 「산림보호법」에 따른 산림 병해충의 예방 및 방제를 위하여 시행하는 사업
- 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 따른 국유림의 경영 및 관리 등을 위하여 시행하는 사업
- 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따른 산림문화·휴양기본계획의 수립·시행, 산림문화·휴양 교육 프로그램 및 교육과정의 인증, 자연휴양림 및 산림욕장의 조성, 숲길의 조성·관리 등을 위하여 시행하는 사업
- 「임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률」에 따른 임업의 구조 개선, 임업진흥권역의 지정 및 산촌의 진흥 등을 위하여 시행하는 사업
- 「수목원조성 및 진흥에 관한 법률」에 따른 수목원의 조성 및 수목원의 등록·운영 등을 위하여 시행하는 사업
- 「사방사업법」에 따른 사방사업
- 도시림·생활림·가로수의 조성·관리 등을 위하여 시행하는 사업. 다만, 「건설산업기본법」 시행령 별표 1에 따른 건설업 중 조경공사업과 조경식재공사업으로 시행하는 사업은 제외한다.
- 그 밖에 산림자원의 조성·육성·관리 또는 산림의 공익 기능 증진을 위하여 필요한 사업으로서 농림축산식품부령이 정하는 사업

이 가운데 임도(林道)사업, 재해방지복구사업, 사방사업 등은 토목공사업의 범위와 명확히 중복된다고 볼 수 있으며 조림(造林), 수목원 조성, 도시림 등의 조성사업 등은 「건설산업기본법」에서 규정된 조경공사업종과 업무 범위가 중복된다고 볼 수 있다.

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제22조를 보면, 산림사업은 산림 소유자가

시행하되, 국가나 지방자치단체가 산림 경영을 위하여 필요하다고 인정하면 산림 소유자의 동의를 받아 시행할 수 있다. 또한, 동법 제23조에서는 국가나 지방자치단체는 산림사업을 산림조합이나 산림조합중앙회가 대행하게 하거나 산림조합이나 산림조합중앙회에 위탁하여 시행할 수 있도록 규정하고 있다.

아울러 동법 제24조에서는 산림사업법인의 등록에 대하여 규정하고 있는데, 산림사업을 하려는 자는 「민법」에 따른 법인 또는 「협동조합기본법」 제2조에 따른 협동조합 및 협동조합연합회, 그리고 기술 수준과 자본금 등 대통령령으로 정하는 요건을 모두 갖추어 시·도지사에게 등록을 신청하도록 규정하고 있다. 다만, 아래에 해당하는 자는 산림사업법인의 등록을 하지 아니하고 산림사업을 할 수 있도록 허용하고 있다.

- 국가 또는 지방자치단체
- 산림 소유자
- 산림조합 또는 산림조합중앙회
- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제23조의 2에 따른 국유림영림단
- 「목재의 지속가능한 이용에 관한 법률」 제24조에 따른 목재생산업자 중 대통령령으로 정하는 자<sup>49)</sup>

---

49) 목재 생산을 위한 입목의 벌채사업을 하는 경우로 한정하며, 숲 가꾸기 및 산림 병해충 방제를 위한 입목의 벌채사업을 하는 경우는 제외한다.

**<표 III-8> 산림사업을 할 수 있는 법인의 등록 기준**

산림사업의 종류	산림사업의 범위	자격 요건		
		기술 수준	자본금	시설
1. 산림 경영 계획 및 산 림조사	가. 산림경영 계획의 수립 나. 임황(林況), 지황(地況) 등 산림현황 조사	다음의 모두에 해당하는 인력 요건 1) 기술1급 이상인 산림경영기술자 1명 이상 2) 기술2급 이상인 산림경영기술자 2명 이상	1억원 이상	사무실
2. 숲 가꾸기 및 병해충 방제	가. 조림 나. 숲가꾸기 다. 벌채 라. 산림 병해충 방제사업	다음의 모두에 해당하는 인력요건 1) 기술1급 이상인 산림경영기술자 1명 이상 2) 기술2급 이상인 산림경영기술자 2명 이상 3) 기술2급 이상인 산림경영기술자 4명 이상	1억원 이상	
3. 나무병원	가. 수목피해 진단·처방 나. 수목피해 치유(방제를 포 함한다) 사업	다음의 어느 하나에 해당하는 인력 요건 1) 「자격기본법」 제17조에 따라 수목 보 호에 관한 공인받은 민간 자격을 취 득하고 등록한 기술자(수목보호기술 자) 1명 이상 2) 「국가기술자격법」에 따른 식물보호 산업기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상	1억원 이상	
4. 산림토목	가. 임도사업 나. 숲길 조성·관리 다. 사망사업 라. 「산지관리법」 제41조에 따른 산지의 복구	다음의 모두에 해당하는 인력 요건 1) 1급 산림공학기술자 2명 이상 2) 2급 이상인 산림공학기술자 3명 이상	3억원 이상	
5. 자연 휴양 림 조성 및 산촌 생태 마을 조성	가. 자연 휴양림 조성 나. 산촌 생태마을 조성사업 중 생산기반 조성, 마을 계획 및 운영, 소득원 개 발 사업	다음의 모두에 해당하는 인력 요건 1) 1급 산림공학기술자 1명 이상 2) 2급 이상인 산림공학기술자 1명 이상 3) 목구조관리기술자 1명 이상 4) 건축기사 1명 이상	3억원 이상	
6. 도시림 등 조성	가. 도시림에서 수목 등의 식 재 및 편의시설의 설치 나. 생활림 조성 다. 가로수 조성	다음의 모두에 해당하는 인력 요건 1) 기술1급 이상인 산림경영기술자 또는 「국가기술자격법」에 따른 조경기사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상 2) 기술2급 이상인 산림경영기술자 또는 「국가기술자격법」에 따른 조경산업기 사 이상의 자격을 가진 자 1명 이상	1억원 이상	

비고 : 1. 이 표 각 호의 어느 하나에 해당하는 산림사업의 종류로 이미 등록한 법인이 다른 종류의 산림사업 등록을 추가로 신청하는 경우에는 다음 각 목의 구분에 따라 자격 요건을 이미 갖춘 것으로 본다.  
가. 기술수준 : 이미 등록된 산림사업 종류와 추가로 등록하려는 산림사업 종류에 같은 종류 및 등급의 기술자가 중복하여 요구되는 경우에는 해당 기술자를 이미 갖춘 것으로 본다.  
나. 자본금 : 각 산림사업의 종류(자본금 요구액이 가장 많은 산림사업의 종류는 제외한다)에 요구되는 최소 자본금의 2분의 1을 이미 갖춘 것으로 본다.  
2. 산림사업을 하려는 법인이 둘 이상의 산림사업의 종류로 동시에 등록을 신청하는 경우에도 제1호를 준용한다.

자료 : 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 시행령 [별표 1].

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 시행령 제26조에서는 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 지원을 받아 시행하는 산림사업으로서 다음에 해당하는 산림사업은 산림사업의 설계·감리를 실시하도록 규정하고 있다.<sup>50)</sup>

1. 3헥타르 이상의 조림 또는 벌채 사업
2. 50헥타르 이상의 숲아베기를 수반하는 숲 가꾸기 사업
3. 사방사업. 다만, 감리는 건당 공사비 규모가 2억원 이상인 경우만 해당한다.
4. 임도사업. 다만, 감리는 건당 공사비 규모가 2,000만원 이상인 경우만 해당한다.

## (8) 주택건설업

「주택법」 제9조 및 동법 시행령 제10조에 의하면, 연간 단독주택의 경우 20호, 공동주택의 경우 20세대 이상의 주택건설사업을 시행하려는 자 또는 연간 1만 제곱미터 이상의 대지조성사업을 시행하려는 자는 국토교통부 장관에게 등록하도록 규정하고 있다.<sup>51)</sup> 「주택법」 시행령 제10조 제2항에서는 주택건설사업 또는 대지조성사업의 등록을 하려는 자는 다음 요건을 갖추도록 규정하고 있다.

50) 동법 시행규칙 제30조에 규정된 감리자가 수행하여야 하는 감리업무는 다음과 같다.

1. 설계도서가 해당 지형 등에 적합한지 여부의 확인
2. 설계변경의 타당성 검토
3. 사업 시공자가 관계 법령 및 설계도서에 따라 적합하게 시공하는지 여부의 확인
4. 사업현장에서의 재해예방 및 안전관리 지도
5. 감리 계약으로 정하는 사항
6. 그 밖에 산림사업의 질적 수준 향상을 위하여 산림청장이 정하여 고시하는 사항에 대한 검토·확인

51) 다만, 다음 사업 주체의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가·지방자치단체
2. 한국토지주택공사
3. 지방 공사
4. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조에 따라 주택건설사업을 목적으로 설립된 공익 법인
5. 주택법 제32조에 따라 설립된 주택조합(제10조 제2항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 하는 주택조합만 해당한다)
6. 근로자를 고용하는 자(제10조 제3항에 따라 등록사업자와 공동으로 주택건설사업을 시행하는 고용자만 해당한다)

1. 자본금 3억원(개인인 경우에는 자산 평가액 6억원) 이상
2. 주택건설사업의 경우에는 「건설기술진흥법」 시행령 별표 1의 규정에 의한 건축 분야 기술자 1인 이상, 대지조성사업의 경우에는 동표의 규정에 의한 토목 분야 기술자 1인 이상
3. 사무실 면적 22제곱미터 이상

단, 「건설산업기본법」 제9조에 따라 등록한 건설업자(건축공사업 또는 토목건축공사업으로 등록한 자만 해당한다)가 주택건설사업 또는 대지조성사업의 등록을 하려는 경우에는 이미 보유하고 있는 자본금, 기술 인력 및 사무실 면적을 주택건설사업 등의 등록 기준에 포함하여 산정한다.

또한, 「부동산투자회사법」 제2조 제1호 나목에 따른 부동산투자회사가 주택건설사업의 등록을 하려는 경우, 「부동산투자회사법」 제22조의 2 제1항에 따라 해당 부동산투자회사가 자산의 투자·운용 업무를 위탁한 자산관리회사가 보유하고 있는 기술 인력 및 사무실 면적은 주택건설사업 등의 등록 기준에 포함하여 산정한다.

주택건설사업을 등록한 자가 대지조성사업을 함께 영위하기 위하여 등록하는 때에는 제2항의 규정에 의한 대지조성사업의 등록기준에 적합한 기술자를, 대지조성사업을 등록한 자가 주택건설사업을 함께 영위하기 위하여 등록하는 때에는 제2항의 규정에 의한 주택건설사업의 등록기준에 적합한 기술자를 각각 확보하여야 한다.

## (9) 부동산개발업

「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」에서는 타인에게 공급할 목적으로 토지를 건설공사의 수행 또는 형질 변경의 방법으로 조성하는 행위, 그리고 타인에게 공급할 목적으로 건축물을 건축·대수선·리모델링 또는 용도 변경하거나 공작물을 설치하는 행위를 ‘부동산개발’ 행위로 정의하고 있으며, 다만 시공을 담당하는 행위를 제외한다는 점을 명시하고 있다.

‘부동산개발업’이란 부동산 개발을 수행하는 업을 말하는데, 동법 제4조에서는 건축물의 연면적(「건축법」 제84조에 따른 연면적을 말한다)이 2,000제곱미터 또는 연간 5,000제곱미

터 이상이거나 토지의 면적이 3,000제곱미터 또는 연간 1만 제곱미터 이상으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상의 부동산 개발을 업으로 영위하려는 자는 국토교통부 장관에게 등록을 하도록 규정하고 있다.<sup>52)</sup>

<표 III-9> 부동산개발업의 등록 기준

구분		세부 등록 기준
자본금	법인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주식회사인 경우에는 자본금 3억원</li> <li>- 주식회사 외의 회사인 경우에는 출자금 3억원</li> <li>- 기타 법인인 경우에는 총자산에서 총부채를 뺀 금액 3억원</li> </ul>
	개인	영업용 자산평가액 6억원
전문 인력		법 제5조 제1항에 따른 부동산 개발 전문인력 2명 이상이 상근할 것. 이 경우 외국인인 부동산 개발 전문인력은 「출입국관리법」 시행령 별표 1에 따른 주재, 기업투자 또는 무역경영의 체류 자격을 갖춘 자이어야 한다.
사무실		전용면적 33제곱미터 이상의 사무실을 확보할 것

- 비고 : 1. 부동산 개발 전문인력 범위는 “법률”, “부동산개발 금융”, “부동산개발 실무”로 구분되며, “법률” 전문인력은 변호사 자격이 있는 자로서 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 그 밖의 법인 또는 개인 사무소에서 법률 관련 사무에 2년 이상 종사한 자를 의미함.
2. “부동산개발 금융” 전문인력은 「공인회계사법」에 따른 공인회계사로서 해당 분야에 3년 이상 종사한 자, 「부동산투자회사법」에 따른 자산운용 전문인력으로 국토교통부 장관에게 등록된 자, 「은행법」에 따른 은행에서 10년 이상 근무한 자로서 부동산개발 금융 및 심사 업무에 3년 이상 종사한 자를 말함.
3. “부동산개발 실무” 전문인력으로는 감정평가사의 자격이 있는 자로서 해당 분야에 3년 이상 종사한 자, 법무사, 세무사 또는 공인중개사로서 부동산개발업을 하는 법인 또는 개인 사무소에서 부동산개발 업무에 3년 이상 종사한 자, 부동산 관련 분야의 학사학위 이상 소지자, 「건설기술관리법」 제2조 제8호에 따른 토목/건축/국토개발 분야의 고급기술자 이상인 자, 건축사 등을 의미함.

52) 다만, 다음 각 호에 해당하는 자는 예외로 한다.

1. 국가·지방자치단체
2. 한국토지주택공사 등 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 자
3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
4. 「주택법」 제9조에 따라 등록한 주택건설사업자 또는 대지조성사업자
5. 다른 법률에 따라 해당 부동산 개발을 시행할 수 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자

## (10) 기타 사례 - (가칭)자연환경복원업

「자연환경보전법」 제38조에서는 자연환경 보전·이용 시설의 설치·운영에 대하여 규정하고 있는데, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 자연환경 보전 및 자연환경의 건전한 이용을 위하여 자연환경 복원시설 등<sup>53)</sup>을 설치할 수 있다.

환경부에서는 2004년부터 「자연환경보전법」 개정을 추진하면서 ‘자연환경복원업’ 신설을 수차례 추진해 왔는데, 국회 논의 과정에서 불필요한 규제로 판정되어 입법이 철회된 바 있다.

환경부는 환경 생태계의 전문성을 가진 기술자와 적정 시행 시스템에 의해 제대로 된 자연환경 및 생태계의 복원과 보전을 위해서는 자연환경복원업의 신설이 필요하다는 입장이다. 그러나 자연환경 복원 업무는 「건설산업기본법」상 조경식재공사사업이나 조경 시설물 설치공사사업에 해당되는 것으로서, 현재 동 사업자가 전문성을 갖추고 자연환경 및 생태계 복원 공사를 수행하고 있는 만큼, 기존 사업자에게 자연환경복원업 등록을 별도로 요구하는 것은 중복적인 행정 규제로 볼 수 있다.

또한, 새로운 업종을 신설할 경우 결과적으로 시공은 조경식재업 등의 공사 면허를 갖춘 자가 하도급받아 시공하는 것이 불가피하며, 「건설산업기본법」의 재하도급 제한이나 하도급금액 적정성 심사 등의 규정이 적용되지 않음으로써, 다단계 하도급이나 무분별한 저가 하도급의 우려가 높아질 수 있다.

## (11) 종합

이상 각 부처에서 유사 건설업종으로 신설하여 운영하고 있는 업종의 등록 기준 등을 비교하여 정리하면 <표 III-10>과 같다.

53) 법에서 규정하고 있는 시설은 다음과 같다.

1. 자연환경을 보전하거나 훼손을 방지하기 위한 시설
2. 훼손된 자연환경을 복원 또는 복구하기 위한 시설
3. 자연환경 보전 안내시설, 생태 관찰을 위한 나무다리 등 자연환경을 이용하거나 관찰하기 위한 시설
4. 자연보전관·자연학습원 등 자연환경을 보전·이용하기 위한 교육·홍보시설 또는 관리시설
5. 그 밖의 자연 자산을 보호하기 위한 시설

<표 III-10> 유사 건설업의 등록 기준 규정 실태

구분	등록 기	
	자본금	기술자
환경 전문 공사업 (구, 방지 시설업)	법인 : 2억원  개인 : 2억원	대기 분야 - 대기관리기술사 및 대기환경기사 각 1명과 일반기계기사/건설 기계기사 또는 공조냉동기계기사, 화공기사, 전기기사/전기공사기사 또는 전기기능장, 산업위생관리기사, 대기 분야 환경측정분석사 중 어느 하나가 해당되는 기술자 2명 수질 분야 - 수질관리기술사 및 수질환경기사 각 1명과 일반기계기사/건설 기계기사 또는 기계설계기사, 화공기사, 토목기사, 전기기사/전기공사기사 또는 전기기능사, 수질 분야 환경측정분석사 중 어느 하나가 해당되는 기술 자 2명 소음/진동 분야 - 소음/진동기술사 및 소음/진동기사 각 1명과 일반기계기 사/건축기사/토목기사/전기기사/전기공사기사 또는 전기기능장 중 1명
지 하 수 개 발 · 이 용 시공업	법인 : 5,000만원  개인 : 3,000만원	「건설산업기본법」에 따른 보링(boring), 그라우팅(grouting) 공사업에 등록된 기술자 2명 이상으로 아래 항목 중 하나에 해당되는 기술자 「국가기술자격법」에 따른 토목시공/수자원개발/상하수도/농어업토목/지질 및 지반 지술사, 토목/응용지질/지하수 기사, 토목/굴착/지하수 산업기사, 굴 착/시추/공기압축기운전/기중기운전 기능사 자격증 소지자 또는 「건설기술 관리법」, 「엔지니어링산업진흥법」에 따른 해당 분야의 초급 이상 기술자 근로자직업능력개발법에 따른 직업능력개발 훈련시설에서 시행하는 6개월 이상의 지하수 관련 분야의 직업훈련과정을 수료한 사람 또는 지하수 관련 분야의 공사 실무에 5년 이상 종사한 사람으로서 국토교통부 장관이 인정하 는 사업자단체로부터 그 사실 여부를 확인 받은 사람
개 인 하 수 처 리 시 설 설 계 · 시 공업	규정 없음	토목산업기사 또는 건축산업기사 이상의 자격을 가진 기술자 1명 이상 수질환경산업기사 또는 화공산업기사 이상의 자격을 가진 기술자 2명 이상 유허관리산업기사, 생산기계산업기사, 전산응용가공산업기사, 기계조립산업 기사, 건설기계산업기사, 정밀측정산업기사, 계량기계산업기사, 계량전기산 업기사, 계량물리산업기사, 기계공정설계기사, 전기산업기사 또는 전기공사 산업기사 이상의 자격을 가진 기술자 1명 이상
산림조합업 (산림토목)	3억원 이상	다음의 모두에 해당하는 인력 요건 1) 1급 산림공학기술자 2명 이상 2) 2급 이상인 산림공학기술자 3명 이상
석 면 해 체 · 제 거 공사업	법인 : 1억원  개인 : 1억원	「건설기술관리법」에 따른 토목/건축 분야 건설기술자 또는 「국가기술자격 법」에 따른 관련 종목의 기술자격을 가진 자로서 고용노동부 장관이 정하는 교육을 이수한 자 1명 이상 「초/중등교육법」에 의한 공업계 고등학교 또는 이와 동등 이상의 학교를 졸 업하거나 토목/건축 분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자로서 고용노동부 장관이 정하는 교육을 이수한 자 1명 이상
주택공사업	법인 : 3억원 개인 : 6억원	주택건설사업 - 건축 분야(건축, 건축 설비, 실내 건축) 산업기사 이상 1인 또는 학/경력 기술자 초급 이상 1인 대지조성사업 - 토목 분야(건설재료시행, 철도보선, 토목, 측량 및 지형공 간 정보) 산업기사 1인 또는 학/경력 기술자 초급 이상 1인
부 동 산 개 발업	법인 : 3억원 개인 : 6억원	부동산 전문 인력 상근 2명 이상



## 2. 유사 건설업종의 신설에 따른 문제점

### (1) 업종 등록의 중복 규제

현행 「건설산업기본법」에서는 건축, 토목, 조경, 산업설비 종합건설업종과 더불어 토공사, 기계설비공사업 등 전문건설업종을 규정하고 있다. 그런데 환경부 등 여타 부처에서 개별법에 해당되는 건설 행위에 대하여 별도의 업종을 또 다시 신설함으로써 「건설산업기본법」 이외 개별법으로 규제되는 시공업종이 증가되는 문제가 지속되어 왔다.

예를 들어 환경부에서는 2005년 지하수개발·이용시공업(「지하수법」)을 신설한 데 이어 2007년에는 대기오염방지시설업(「대기환경보전법」)을 신설하였다. 2008년에는 개인하수처리시설 설계·시공업(「하수도법」)과 가축분뇨처리시설 설계·시공업(「가축분뇨관리이용법」)을 추가했다. 2009년에는 환경오염방지시설공사업을 통합해 신설했으며, 2011년 4월 환경기술·산업 분야의 국가 경쟁력 강화를 위해 기존의 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」을 「환경기술 및 환경산업지원법」으로 개정·공포하고 환경오염방지시설공사업을 환경전문공사업(「환경기술 및 환경산업지원법」)으로 변경했다. 2010년에는 하·폐수처리수재이용시설 등 설계·시공업(「물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률」)을 신설했다. 최근에는 「자연환경보호법」 개정을 통해 자연환경복원설계사업 신설까지 추진한 바 있다. 산림청에서는 2006년에 도시림·생활림·가로수조성업(「산림자원조성이용법」)을 신설했고, 노동부는 석면해체·제거공사업(「산업안전기본법」)을 신설했다.

이러한 개별법에 의한 유사 건설업종의 신설은 건설업 등록 체계에 혼란을 유발하고, 중복적인 행정 규제로서 사업자의 불편을 야기하는 문제점이 있다. 예를 들어 「건설산업기본법」에 규정된 산업환경설비공사업의 정의를 보면, 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 산업의 생산시설, 환경오염을 예방·제거·감축하거나 환경오염 물질을 처리·재활용하기 위한 시설, 에너지 등의 생산·저장·공급시설 등을 건설하는 공사로 규정하고 있다. 또한, 관련 업무로서 제철·석유화학공장 등 산업생산시설, 소각장·수처리설비·환경오염방지시설·하수처리시설·폐수종말처리시설·중수도 및 하·폐수처리수재이용시설 등 환경시설 공사, 발전소 설비공사 등을 예시하고 있다.

결과적으로 환경부에서 신설한 업종인 하·폐수처리수재이용시설 등 설계·시공업, 환경전문공사업(구 환경오염방지시설의 설계·시공업), 개인하수처리시설 설계·시공업, 가

축분뇨처리시설 등의 설계·시공업, 대기오염방지시설업 등은 「건설산업기본법」에서 종합건설업의 일종으로 규정된 ‘산업환경설비업’의 범위에 포함되는 업종으로 볼 수 있다. 또한, 지하수개발이용시공업은 「건설산업기본법」상의 토목공사업의 업무 범위에 포함되며, 석면해체제거공사업은 「건설산업기본법」상의 비계구조물해체공사업의 업무 범위에 포함된다.

결과적으로 개별법에 의한 업종 신설은 또 다른 행정 규제로서 건설업계에는 부담으로 직결된다. 예를 들어 「건설산업기본법」상 등록 기준만 충족하면 응찰이 가능했던 공사에 대해 새로운 개별 법령상 업역을 추가로 등록하고 관련 등록 기준도 맞춰야 하기 때문이다.

**<표 III-11> 개별법상 설계·시공업 현황**

개별 설계·시공업종	관련 법률명	해당 부처	도입 시기	「건설산업기본법」상의 건설업종과의 중복 여부
지하수개발·이용시공업	지하수법	환경부	2005년 신설	토목공사업 또는 토공사업
도시림·생활림·가로수 조성업 (산림사업법인 업무로 통합)	산림자원의 조성 및 이용에 관한 법률	산림청	2006년 신설	조경공사업 또는 토목공사업
대기오염방지시설업	대기환경보전법	환경부	2007년 신설	산업환경설비공사업
가축분뇨처리시설 등의 설계·시공업	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	환경부	2008년 신설	산업환경설비공사업
석면해체·제거공사업	산업안전기본법	노동부	2008년 신설	비계구조물해체공사업
개인하수처리시설 설계·시공업	하수도법	환경부	2008년 신설	산업환경설비공사업
환경전문공사업 (구 환경오염방지시설의 설계·시공업)	환경기술 및 환경산업 지원법 (구 환경기술개발 및 지원에 관한 법률)	환경부	2009년 신설	산업환경설비공사업
하·폐수처리수재이용시설 등 설계·시공업	물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률	환경부	2010년 신설	산업환경설비공사업

<표 III-12> 유사 건설업종과 중복성이 높은 건설업종

구분	정의	관련 업무 예시
중요한 건설업	토목공사업	종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 토목 공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사
	산업·환경설비공사업	종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 산업의 생산시설, 환경오염을 예방·제거·감축하거나 환경오염 물질을 처리·재활용하기 위한 시설, 에너지 등의 생산·저장·공급 시설 등을 건설하는 공사
	조경공사업	종합적인 계획·관리·조정에 따라 수목원·공원·녹지·숲의 조성 등 경관 및 환경을 조성·개량하는 공사
전문건설업	토공사업	땅을 굴착하거나 토사 등으로 지반을 조성하는 공사
	석공사업	석재를 사용하여 시설물 등을 시공하는 공사
	비계·구조물 해체공사업	·비계공사 ·파일공사 ·구조물해체공사 : 구조물 등을 해체하는 공사
	조경식재공사업	조경수목·잔디 및 초화류 등을 식재하거나 유지·관리하는 공사
	조경시설물 설치공사업	조경을 위하여 조경석·인조목·인조암 등을 설치하거나 야외의자·파고라 등의 조경 시설물을 설치하는 공사
	기계설비공사업	건축물·플랜트, 그 밖의 공작물에 급배수·위생·냉난방·공기조화·기계기구·배관설비 등을 조립·설치하는 공사
	상·하수도설비공사업	·상수도설비공사 : 상수도, 농·공업용수도 등을 위한 기기를 설치하거나 상수도관, 농·공업용 수도관 등을 부설하는 공사 ·하수도설비공사 : 하수 등을 처리하기 위한 기기를 설치하거나 하수관을 부설하는 공사
		도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기 제외)·댐·하천 등의 건설, 택지 조성 등 부지조성공사, 간척·매립공사 등
		제철·석유화학공장 등 산업생산시설, 소각장·수처리설비·환경오염방지시설·하수처리시설·폐수종말처리시설·중수도 및 하·폐수처리수재이용시설 등 환경시설공사, 발전소설비공사 등
		수목원·공원·숲·생태공원 등의 조성공사
		굴착·성토·절토·흙막이공사·철도도상자갈공사, 폐기물 매립지에서의 굴착·선별·성토공사 등
		건물 외벽 등 석재공사, 바닥·벽체 등의 돌붙임공사, 인도·광장 등 돌포장공사, 석축 등 돌쌓기공사 등
		일반비계공사, 발판가설공사, 빔운반거상공사, 특수중량물설치공사, 높은 장소에서 행하여지는 공사 등 샌드파일공사, 말뚝공사 등 건축물 및 구조물 등의 해체공사 등
		조경수목·잔디·지피식물·초화류 등의 식재공사 및 이를 위한 토양개량공사, 종자뿌여붙이기공사 등 특수식재공사 및 유지·관리공사, 조경 식물의 수세회복공사 및 유지·관리공사 등
		조경석·인조목·인조암 등의 설치공사, 야외의자·파고라·놀이기구·운동기구·분수대·벽천 등의 설치공사, 인조잔디공사 등
		건축물 등 시설물에 설치하는 급배수·환기·공기조화·냉난방·급탕·주방·위생·방음·방진·전자파차단설비공사, 플랜트 안의 배관·기계기구설치공사, 기계설비를 자동제어하기 위한 제어기기·지능형제어시스템·자동원격검침설비 등의 자동제어공사, 시스템에어컨(GHP·EHP)공사, 지열냉·난방 기기 설치 및 배관공사, 보온·보냉 등 열절연공사, 옥내급배수관개량·세척공사, 무대기계장치공사, 자동창고설비공사, 냉동냉장설비공사, 집진기공사, 철도기계신호공사, 건널목차단기공사 등
		취수·정수·송배수를 위한 기기설치공사, 상수도, 농·공업용수도 등의 용수관 설치공사(옥내급배수설비공사를 제외한다), 관세척 및 갱생공사, 각종 변류이환관설치공사, 옥외스프링클러설치공사 등 하수 등의 처리를 위한 기기설치공사, 하수·우수관 부설(옥내급배수설비공사를 제외한다) 및 세척·갱생공사 등

## (2) 입찰 참여의 인위적 금지

현행 「건설산업기본법」 제4조(다른 법률과의 관계)를 보면, 건설산업에 관하여 다른 법률에서 정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다고 규정하고 있으며, 다만 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관한 사항에 대하여는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법을 우선 적용한다는 점을 명시하고 있다. 따라서 환경부에서 신설한 업종들은 「건설산업기본법」을 엄격히 적용할 때 존립 이유가 미약한 것으로서, 불필요한 업종 신설로 볼 수 있다.

그러나 법적으로는 건설공사의 범위와 건설업 등록에 관하여 「건설산업기본법」이 다른 법률의 규정에도 불구하고 우선 적용(「건설산업기본법」 제4조)되나, 2011년 이전에 개별 법령에서 특정한 건설공사에 관한 자격을 허용한 경우에는 건설공사임에도 불구하고 건설업자가 참여하지 못하는 결과를 가져오고 있다.

더구나 개별법에서 규정한 업종 등록업자로 입찰을 제한할 경우, 건설업 등록업자의 시공 참여가 불가능해지는 문제가 있다. 또한, 개별법상의 등록업체가 적어 독점 혹은 과점으로 입찰이 이루어지는 문제점도 지적된다.

예를 들어 산지관리법상 산지의 복구는 「산림자원조성관리법」에 의한 산림토목 등록업체만이 수행하도록 규제하고 있는데, 서울 소재 산림토목 등록업체는 단 1개사에 불과한 실정이다. 경기와 인천 지역을 포함하더라도 4개 업체에 불과하다. 반면, 「건설산업기본법」상 산림의 복구공사를 수행할 수 있는 조경공사 업체 수는 서울 지역에만 271개사에 달한다.

## (3) 개별 법령의 정합성 부족

개별 법령마다 등록 기준, 시공 관리, 하도급 규정, 벌칙 등의 조항이 제각각인 점도 문제다. 건설경기의 장기 침체 아래 다양한 공사를 소화해야 하는 건설사로선 법령별 조항 차이로 인한 혼선과 업무 및 인건비 부담도 가중되기 때문이다. 이 때문에 공사를 집행하는 지자체, 발주기관도 어려움을 겪고 있다.

또한, 부실 공사를 막을 재하도급 방지 등의 안전장치도 갖추어야 하지만, 대부분 그렇지 못한 경우가 많은 상황이다. 일례로 「산림자원조성관리법」을 보면 재하도급 금지

조항이 없다.<sup>54)</sup>

건설업역 규제의 개선을 위해서는 고비용 구조를 타파하는 것이 중요한데, 부처별 개별 업종 신설은 오히려 사회적 비용을 증가시키는 조치로 볼 수 있다. 또한, 건설업종이 다기화될수록 건설산업 생산 체계 및 발주제도의 선진화도 더 어려워진다. 유사한 건설업종을 계속 신설하다 보면 분리발주에 대한 유인도 나타나게 되고, 이 경우 공사 부실 및 사회적 비용 손실도 이에 비례해서 커질 우려가 높다.

구체적으로 개별 법령에서 규제하고 있는 사항과 제재 기준에 대해서는 <표 III-13>에 정리해서 나타냈다. 표에서 보듯이 근거 법령에 따른 자격 기준과 처벌 규정이 이질적으로 나타나고 있다.

<표 III-13> 건설 관련 법령의 제재 기준 비교

구분	소음진동 방지시설 설계시공업	수질오염 방지시설 설계시공업	대기오염 방지시설 설계시공업	일반폐기물 처리시설 설계시공업	분뇨처리 등 4종의 설계시공업	특정열 기자재 설치공사업
면허 등 기준 미달				6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	
영업정지 처분 위반	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	
무면허 시공	1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금	1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금	1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금	5년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금	2년 이하 징역 또는 2,000만원 이하 벌금	2년 이하 징역 또는 2,000만원 이하 벌금
하도급 규정 위반	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	6월 이내 영업정지	

자료 : 각 법률.

#### (4) 시사점

건설공사의 범위와 건설업 등록에 관해서는 「건설산업기본법」이 다른 법률의 규정에도 불구하고 우선 적용(제4조)되나, 2011년 이전에 개별 법령에서 특정한 건설공사에 관

54) 국민권익위원회에서는 지난 2011년 8월 『임도개발 등 산림토목사업 투명성 제고 방안』 보고서를 통해 산림청에 산림토목사업 하도급 제한 및 규정 위반에 대한 제재 규정을 마련할 것을 권고했지만 아직 이행되지 않고 있다.

한 자격을 허용한 경우에는 건설공사임에도 불구하고, 건설업자가 참여하지 못하는 결과를 초래하고 있다. 또한, 환경오염방지시설업이나 주택건설업 등은 별도의 개별법으로 규제하고, 소관 부처가 상이하다.

최근 들어 건설산업은 과거와 달리 내수 중심의 산업이 아니라 시장 환경에 따라 해외 진출이 매우 활성화되고 있으며, 다국적 기업이 국내에서도 자유롭게 활동할 수 있는 법과 제도의 정비를 요구받고 있다. 하지만 현재의 법 체계는 이러한 요구에 부합하지 못하고 있다.

규제의 내용적으로도 등록 기준, 등록 취소, 공사업의 양도, 도급 원칙, 하도급의 제한, 하도급대금 지급, 기술자 배치, 손해배상 책임, 하자담보 책임, 설계, 감리 등 현행 「건설산업기본법」과 체계가 유사하여 규제의 일원화에 대한 사회적 합의가 필요한 시점으로 볼 수 있다. 나아가 건설산업의 경쟁력을 강화하고, 수요자(건설 서비스 소비자) 위주의 건설 환경 구축을 위한 논의가 필요하다고 볼 수 있다.

## 1. 외국의 건설업종 분류 체계

### (1) 미국

#### 1) 미국의 건설업 분류 체계

미국은 주정부(state government)마다 다양한 건설업종 분류 체계를 갖고 있으나, 캘리포니아주<sup>55)</sup>를 비롯한 주요 주정부에서는 건설업종을 일반 토목건설업, 일반 건물건설업, 전문건설업으로 분류하는 것이 일반적이다.

캘리포니아 주정부에서 규정하고 있는 건설업 면허 체계를 보면, 전기(Electrical), 방화(Fire protection) 관련 공사를 건설업의 범위에 포함시키고 있다. 방화공사란 통상적으로 건물을 화재로부터 지키기 위한 설비의 총칭으로서 방화 구획, 피난 계단, 배연 설비, 비상용 조명 장치, 소화 설비, 경보 설비, 피난 설비, 소방용수, 소화 활동상 필요한 시설을 의미하며, 우리나라에서 규정하고 있는 소방시설공사와 유사한 분류이다.

우리나라에서 논란이 되고 있는 석면제거공사도 건설업의 범위에 포함되어 있다. 반면, 시건(施鍵, 잠금 장치) 및 보안설비(Lock and Security Equipment) 공사는 건설업의 범위에 포함되나, 정보통신공사는 건설업의 범위에 포함되지 않는 것으로 파악된다.

미시시피주의 건설업 면허 체계를 살펴보면, 전기공사(Electrical work)를 건설업의 범위에 포함하고 있는데, 전문건설업으로 분류하고 있지는 않다. 전문건설업종으로는 전자 및 컴퓨터 설치(Electronic and Computer Install), 정보통신 시설(Communication Systems)을 건설공사의 범위에 포함하고 있으며, 소방시설 가운데 스프링클러 설치

55) 미국의 캘리포니아주 외 Virginia, Utah, Texas, North Dakota, North Carolina, Nevada, Mississippi, Louisiana, Indiana, Illinois, Missouri, New York, Pennsylvania 주의 건설업종 분류 체계는 한국건설관리 학회에서 2008년에 수행한 연구보고서(『건설산업 구조 선진화를 위한 건설업종 및 업역 체계 개편 방안 연구』)에 상세하게 수록되어 있다.

(Fire Sprinkler Work), 보안설비 시스템(Alarms Systems and Equipment/Access Systems/Security), 석면제거 철거 공사(asbestos Abatement or Removal) 등을 건설 공사의 범위에 포함하고 있다.

버지니아주에서는 전기공사(Electrical work)를 건설업으로 분류하고 있는데, 다만 전문건설업이 아니라 별도 분류하고 있다. 전문건설업 분류에서는 전자정보통신 서비스(Electronic/Communication Services), 스프링클러 설치(Fire Sprinkler Work), 석면(Asbestos) 공사를 포함하고 있다.

유타(Utah)주는 전기공사(General Electric, Residential Electric)와 소방 설비(Fire suppression system) 등을 전문건설공사의 범위에 포함하고 있다. 또한, 운동 코트나 러닝트랙, 경기장 설치(Sports and Athletic Courts, Running Track, and Playground Installation) 공사, 수영장이나 스파(Swimming pool and spa), 태양에너지 설비(Solar energy system) 설치공사를 건설공사의 면허 종류에 포함하고 있다.

애리조나주, 하와이주 등의 주정부는 문화재 보수 관련 공사<sup>56)</sup>를 건설업 분류 체계에서 전문건설업으로 분류하고 있지만, 업역 범위 및 법령을 규제하고 있지는 않다.

미국의 주별 자세한 건설업 등록 체계에 대해서는 다음의 <표 IV-1>~<표 IV-4>에 정리하였다.

---

56) 자료 출처 : [www.contractors-license.org](http://www.contractors-license.org)



<표 IV-1> 미국 캘리포니아주의 건설업 면허 구분

코드	건설업종 구분		
A	일반 토목건설업(General Engineering)		
B	일반 건물건설업(General Building)		
C	전문건설업(Specialty Contractor)		
'C-2	단열 및 음향(Insulation and Acoustical)	기타 전문공사(C-61)는 Class D에서 다음과 같은 세부 작업 내용을 포함 D03 Awnings D04 Central Vacuum Systems D06 Concrete-Related Services D09 Drilling, Blasting, and Oil Field Work D10 Elevated Floors D12 Synthetic Products D16 Hardware, Locks, and Safes D21 Machinery and Pumps D24 Metal Products D28 Doors, Gates, and Activating Devices D29 Paperhanging D30 Pile Driving/Pressure Foundation Jacking D31 Pole Installation and Maintenance D34 Prefabricated Equipment D35 Pool and Spa Maintenance D38 Sand and Water Blasting D39 Scaffolding D40 Service Station Equipment and Maintenance D41 Siding and Decking D42 Sign Installation D49 Tree Service D50 Suspended Ceilings D52 Window Coverings D53 Wood Tanks D56 Trenching D59 Hydroseed Spraying D62 Air and Water Balancing D63 Construction Cleanup D64 Nonspecialized	
C-4	보일러, 온수난방 및 스팀(Boiler, Hot Water Heating and Steam Fitting)		
C-5	형틀목공, 단순 목공(Carpentry-Rough)		
C-6	마무리 목공(Carpentry-Cabinet, Millwork and Finish)		
C-7	저압전기(Low Voltage Systems)		
C-8	콘크리트(Concrete)		
C-9	건식벽체(Drywall)		
C-10	전기(Electrical)		
C-11	엘리베이터(Elevator)		
C-12	토공사 및 포장(Earthwork and Paving)		
C-13	울타리(Fencing)		
C-15	바닥(Flooring and Floor Covering)		
C-16	방화(Fire Protection)		
C-17	유리(Glazing)		
C-20	온풍난방, 환기 및 공조(Warm Air Heating, Ventilating and Air Conditioning)		
C-21	건물이동/해체(Building Moving/Demolition)		
C-23	금속장식(Ornamental Metals)		
C-27	조적(Masonry)		
C-28	시건 및 보안설비(Lock and Security Equipment)		
C-29	석공사(Masonry)		
C-31	공사장 교통 통제(Construction Zone Traffic Control)		
C-32	주차장 및 도로 개수(Parking and Highway Improvement)		
C-33	도장 및 장식(Painting and Decorating)		
C-34	파이프라인(Pipeline)		
C-35	미장(Lathing and Plastering)		
C-36	배관(Plumbing)		
C-38	냉장(Refrigeration)		
C-39	지붕(Roofing)		
C-42	하수처리시설(Sanitation Systems)		
C-43	판금(Sheet Metal)		
C-45	전기신호(Electrical Sign)		
C-46	태양열(Solar)		
C-47	조립식 주택(Premanufactured Housing)		
C-50	철근(Reinforcing Steel)		
C-51	철골(Structural Steel)		
C-53	수영장(Swimming Pool)		
C-54	타일(Tile (Ceramic and Mosaic))		
C-55	수질조절(Water Conditioning)		
C-57	우물시추(Well Drilling (Water))		
C-60	용접(Welding)		
C-61	기타 전문공사(Limited Specialty (All trades not covered above))		
ASB	석면 제거(Asbestos Certification)		
HAZ	유해물질 제거(Hazardous Substance Removal Certification)		
HIC	주택 기능 개선(Home Improvement Certification)		

<표 IV-2> 미국 미시시피주의 건설업 면허 구분

	세부 업종의 분류	
별도 업종 7개 구분	1. Building Construction 2. Electrical Work, Highway, Street, and Bridge Construction 3. Heavy Construction,	4. Municipal and Public Works Construction 5. Mechanical Work, 6. Residential Builder, 7. Residential Remodel
Specialty Contractor 99개로 구분	Undersealing or Leveling of Roads(도로 방수, 땅고름) Crack Sealing/Pavement Sealants Masonry, Brick, and Stone Masonry Restoration Scaffolding(비계) Doors Glass, Glazing, Windows and Skylights Millwork(문, 창틀 등 목공작업) Window Treatments Roofing, Sheetmetal, and Siding Concrete Concrete Pumping Concrete Reinforcing Structural Steel Installation of Equipment, Machinery, and Engines Underground Utilities Boring and Tunneling Railroads Lathing and Plastering, and Stuccoing Landscaping, Grading, and Beautification Rigging, Hosing Moving, Wrecking, and Dismantling(조립, 건물 이동, 해체, 분리) Greenhouse Construction Ornamental Iron, Steel Buildings, and Miscellaneous Metals Dredging(준설) Elevators and Escalators Heat, A/C, Veltilation, and Duct Work(HVAC) Air Pollution Control (공기오염 조절) Acoustical/Drywall Treatments(음향/건식벽체 처리) Alarms Systems and Equipment/Access Systems/Security(보안 시스템) Aluminum(알루미늄) asbestos Abatement or Removal(석면 제거, 철수) Asphalt Milling/Recycling Athletic Fields/Golf Courses Automation Manufacturing Bleachers and Grandstands(외야석, 특별석) Canopies(캐노피, 차양) Carpentry(목공) Cathodic Protection(부식 억제) Chemical Cleaning Clearing, Grubbing, and Snagging Commercial Coolers Communication Systems Construction Management Conveyor Systems Demolition Detention Equipment Driveways, Parking Areas, and Asphalt/Concrete	Electronic and Computer Install Elevated Storage Tanks Energy Management Exhibit Construction(비상구 관련) Fencing(펜스 관련) Fire Sprinkler Work Floor Covering(바닥 시공) Food Service Equipment Foundations, Caissons, and Pile Driving Foundations for Buildings, Equipment or Machinery(건물, 시설 장비, 기계) Fueling Systems(연료 시스템) Gectextile and Membrane Liners Grain Elevators and Silos(곡물 승강기, 저장고) Hazardous Material Abatement and Remediation(위험 재료 제거와 개선) Highway and Street Drainage, Excavation, and Grading(고속도로, 도로 배수, 굴착, 땅고르기) Hydro-blasting and Sandblasting Incinerator Construction Industrial Piping Industrial Plant Maintenance Installation of Equipment, Machinery, and Engines Installation of Linings and Coatings Installation of Pneumatic Tubes and Conveyors Instrumentation Insulation Insulation for Cold Storage and Buildings Irrigation Systems(관개 시스템) Marinas(산책길) Median Barrier Walls(중앙 관문 벽체 시공) Millwork(문, 창틀 등 목공작업) Millwright(물방아, 풍차 목수) Oil Field Construction Plumbing Refrigeration Retention System(보유 시스템) Roof Decks Sign Erection Soil Drainage Wicks Swimming Pools Tennis Courts Towers Traffic Control, Signs, Striping, and Guard Rails/Median Barriers TV Inspection of Sewer Lines and Repair WaterProofing(방수) Welding(용접) Well Drilling(우물) Woodyard System(목공장 시스템)

**<표 IV-3> 미국 애리조나주의 건설업종 구분**

구분	세부 업종의 분류	
Engineering contracting	General engineering Blasting Drilling Excavating, grading & oil surfacing Piers & foundations Swimming pools	Steel & aluminum erection Sewers, drains & pipe laying Asphalt paving Seal coating Water works Electrical & transmission lines
General commercial contracting	General commercial General small commercial	
Residential contracting	General residential General remodeling and repair General residential engineering Corrosion control Sport court accessories Soil stabilization General swimming pool contractor	Swimming pool covers Fiberglassing of swimming pools Reservoir linings and covers Factory fabricated pools & accessories General swimming pool contractor Premanufactured spas and hot tubs
Specialty residential contracting	Acoustical systems Excavating, grading and oil surfacing Awnings & canopies Boilers Swimming pool service & repair Carpentry Doors, gates windows & accessories Removable formwork & shoring Nailing & stapling Floor covering Wood flooring Carpet Composition flooring Non-conventional floor covering Ceramic and clay floor covering Concrete Gunitite & shotcrete Lightweight concrete Fence footings Pre-cast concrete Sawing, coring, epoxy panels & bonding Drywall Electrical Low voltage communication systems Asphalt paving Asphalt coating & parking appurtenances Fencing Fencing other than masonry Blasting Fire protection systems CO2, dry and wet chemical systems Structural steel & aluminum Steel floor, sub floor & form systems Welding Ornamental metals Tanks Recreational equipment Rebar and wire mesh Elevators Landscaping & irrigation systems House moving Wrecking Machinery Finish carpentry Kitchen and bathroom components Doors, windows, gates, tub & shower enclosures Cultured marble	Weatherstripping Masonry Flagstone Stone masonry Painting & wall covering Surface preparation & waterproofing Wallpaper Plastering Swimming pool plastering Lathing Plumbing Built-in central vacuum systems Kitchen & bathroom fixture refinishing Swimming pool plumbing & equipment Gas piping Sewers, drains & pipe laying Water conditioning equipment Solar plumbing, liquid systems Only Signs Air conditioning and refrigeration Gas refrigeration Temperature control systems Warm air heating, evaporative cooling & heating Evaporative cooling and ventilators Pre-coolers Insulation Foam insulation Sewage treatment and systems Precast waste treatment systems Roofing Foam & panel roofing Liquid applied roofing Roofing shingles & shakes Sheet metal Premanufactured fireplaces Ceramic, plastic, & metal tile Swimming pool tile Drilling Limited remodeling & repair Minor home improvement Appliances Glazing Skylights Storm windows & doors Mirrors Window treatment Mobile home remodeling & repair

**<표 IV-4> 미국 기타 주의 건설업종 구분**

구분	Virginia	Utah	Texas	North Carolina
건설업 (General Contractor)	1.Building 2.Highway/Heavy 3.Electrical, 4.Plumbing 5.HVAC	2개로 구분 General Engineering Contractor Building Contractor	일반 구분 없음	2개로 구분 Building Residential
전문 건설업 (Specialty Contractor)	35개로 구분	66개로 구분	8개-28종 분류	8개-37종 분류
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Alternative Paving &amp; Sealcoating</li> <li>· Masonry</li> <li>· Painting and Wallcovering</li> <li>· Roofing</li> <li>· Equipment/Machinery</li> <li>· Sewage Disposal Systems</li> <li>· Landscape Irrigation</li> <li>· Landscape service</li> <li>· Modular/Mobile/Manufactured Building</li> <li>· Elevator/Escalator</li> <li>· Liquefied Petroleum Gas</li> <li>· Natural Gas Fitting Provider</li> <li>· Asbestos</li> <li>· Billboard/Signs</li> <li>· Blast/Explosive</li> <li>· Commercial Improvement</li> <li>· Concrete</li> <li>· Electronic/Communication Service</li> <li>· Environmental Monitoring Well</li> <li>· Environmental Specialties</li> <li>· Farm Improvements</li> <li>· Fire Sprinkler</li> <li>· Fire Suppression</li> <li>· Gas Fitting</li> <li>· Home Improvement</li> <li>· Marine Facility</li> <li>· Radon Mitigation</li> <li>· Recreational Facilities</li> <li>· Refrigeration</li> <li>· Vessel Construction</li> <li>· Water Well/Pump</li> <li>· Lead Abatement</li> <li>· Swimming Pool Construction</li> <li>· Swimming Pool Construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Excavation and Grading (굴착, 땅고르기)</li> <li>· General Masonry Contractor(4종)</li> <li>· General Painting</li> <li>· Glass and Glazing</li> <li>· Metal Roofing</li> <li>· General Concrete</li> <li>· Concrete Form Setting and Shoring</li> <li>· Guniting and Pressure Grouting</li> <li>· Gementitious Coating Systems, Re-surfacing and Sealing</li> <li>· General Drywall, Stucco, and Plastering(4종)</li> <li>· Landscaping</li> <li>· Steel Erection(Metal Building, Structural Stud)</li> <li>· Steel Reinforcing</li> <li>· HVAC</li> <li>· Warm Air Heating</li> <li>· General Electrical</li> <li>· Residential Electrical</li> <li>· General Plumbing</li> <li>· Boiler Installation</li> <li>· Irrigation Sprinkling</li> <li>· Industrial Piping</li> <li>· Solar Energy Systems</li> <li>· Residential Sewer Connection &amp; Septic Tank</li> <li>· Residential Plumbing</li> <li>· Carpentry</li> <li>· Cabinet and Millwork Installation</li> <li>· Metal and Vinyl Siding</li> <li>· Raingutter Installation</li> <li>· Insulation</li> <li>· Refrigerated Air Conditioning</li> <li>· Evaporative Cooling</li> <li>· Refrigerated</li> <li>· Fire Suppression Systems</li> <li>· Swimming Pool and Spa</li> <li>· Sewer and Waste Water Pipeline</li> <li>· Asphalt Paving</li> <li>· Pipeline and Conduit</li> <li>· General Fencing and Guardrail</li> <li>· Residential Fencing</li> <li>· Metal Fire box and Fuel Burning Stove Installation</li> <li>· Sign Installation</li> <li>· Non-Electrical Outdoor Advertising Sign</li> <li>· Mechanical Insulation</li> <li>· Wrecking and Demolition</li> <li>· Petroleum System</li> <li>· Piers and Foundations(부두선착 기초 시공)</li> <li>· Wood Flooring</li> <li>· Laminated Floor Installation</li> <li>· Sports and Athletic Courts, Running Track, and Playground Installation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Air Conditioning and Refrigeration (2종)</li> <li>· Cooling and Heating, 25ton Under(2종)</li> <li>· Fire Alarm(5종)</li> <li>· Fire Extinguisher(4종)</li> <li>· Fire Sprinkler(4종)</li> <li>· Plumbing(7종)</li> <li>· LP Gas</li> <li>· Water Well(3종)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Interiors</li> <li>· Grading and Excavating</li> <li>· Masonry</li> <li>· Roofing</li> <li>· Concrete</li> <li>· Metal Erection</li> <li>· Boring and Tunneling</li> <li>· Railroad</li> <li>· HVAC(5종)</li> <li>· Insulation</li> <li>· Marine</li> <li>· Swimming Pools</li> <li>· Asbestos</li> <li>· Alarm Systems (2종)</li> <li>· Electrical(10종)</li> <li>· Plumbing(2종)</li> <li>· Fuel Piping</li> <li>· Public Utilities (5종)</li> </ul>

## 2) 미국 주요 주의 전기, 정보통신, 소방시설 공사 등의 건설업 면허 체계

### 가. 버지니아(Virginia) 주

#### - Electrical Contractor

버지니아주는 배관, 전기, HVAC(난방, 환풍, 냉방), 냉동에 관한 A급 면허시험이 시행되며, 해당 조건에 부합하여 신청시 A급 면허를 교부받는다. 노스캐롤라이나 중재위(North Carolina Intermediate)가 공인한 포괄 전기공사 면허는 A급 면허상의 전기 면허시험을 대신한다.<sup>57)</sup>

### 나. 켄터키(Kentucky) 주

#### - Electrical Contractors

전기 시공업체는 켄터키주 건축주택부, 건설부 등에서 자격증을 받아야 한다.<sup>58)</sup> 합리적인 자격증 취득 환경을 조성하라는 미 법무부 장관의 발언에 의거, 그 외에 전기 시공업자가 되기 위한 다른 조건은 없다.

#### - Fire Protection Contractors

소방 시공업체는 건축주택부와 건설부의 허가를 받은 자에 한하며, 허가를 받기 위해서는 소속 설치원들 중 해당 부서의 장관으로부터 자격을 부여받은 사람이 최소 한 명은 있어야 한다.<sup>59)</sup> 각 시와 자치주 담당자들은 소방 시공업체의 설치 현황 및 상태를 자체적으로 규제할 수 있다.<sup>60)</sup>

57) Virginia Department of Commerce, State Board of Contractors.

58) Electrical contractors are subject to examination and certification requirements of the Kentucky Department of Housing, Buildings, and Construction(Ky.Rev.Stat. Ann. § 227.489-490). Cities and countries may, but are not required to, impose further requirements on electrical contractors(Id. § 227.490). Cities and countries may, but are not required to, impose further requirements on electrical contractors(Id. § 227.490).

59) Fire protection sprinkler contractors must be licensed by the Department of Housing, Buildings, and Construction(Ky.Rev.Stat. § 198B.560). Fire protection sprinkler contractors must have an individual in their employ who is certified by the commissioner of the Department in order to be licensed(Id. § 198B.580).

60) Cities and counties can further regulate the work done by fire protection sprinkler contractors(Id. § 198B.610).

#### 다. 조지아(Georgia) 주

##### - Fire Protection Contractors

조지아 소방시공업 관련 조항에 따르면, 소방 시공업체는 조지아주의 화재 안전 및 회계 감사를 담당하는 장관으로부터 규제를 받게 된다.<sup>61)</sup> 장관의 소방 시공업체 관련 규제 항목들에 대해서는 화재안전부와 보험감독청(Office of the Commissioner of Insurance : OCI)에 있는 미국회계감사원 규정을 따라야 한다.<sup>62)</sup>

#### 라. 뉴저지(New Jersey) 주

##### - Electrical Contractors

전기 시공업자 자격부여 제도의 핵심은 잘못된 전기 시공으로 인한 대중의 피해를 최소화하는 것에 있다.<sup>63)</sup> 상업이나 산업단지의 전기공사 작업뿐만 아니라 거주 단지의 전기공사 작업 또한 정교함을 요하며, 안전하게 업무를 수행할 전기 시공업자를 찾아 내기 위해 자격부여 제도가 도입되었다. 이때, 자격 부여는 해당 전기 시공업체의 우수함을 증명하며, 이 제도의 가장 큰 목표는 지방자치단체들의 불합리한 전기시공 자격제도를 일원화하는 데에 있다.<sup>64)</sup>

#### 마. 사우스 다코타(South Dakota) 주

##### - Electricians and Electrical Contractors

전기와 관련된 업에 종사하는 사람은 사우스 다코타 전기회의에서 발급하는 자격증

---

61) The regulation of fire protection sprinkler contractors under the Georgia Fire Sprinkler Act is handled by the Georgia safety fire commissioner who is also the comptroller general of Georgia. The commissioner is assisted by the Fire Safety Department within the office of the comptroller General(O.C.G.A. §§ 25-11-3(a), 25-11-12).

62) The rules and regulations relating specifically to fire protection sprinkler contractors are contained in Chapter 120-3-19 of the Rules of the Comptroller General on file in the Office of the Commissioner of Insurance, Safety Fire Department.

63) The primary objective of an electrical contractor licensing scheme is to protect the public from the evils of faulty electric work(Independent Electricians & Elec. Contractors Ass'n v. New Jersey Bd. of Exam'rs of Elec. Contractors, 54 N.J. 466, 256 A.2d 33 (1969)). Electrical work performed not only in commercial or industrial structures but also in residential buildings has become progressively more complicated, requiring greater skill and training to properly lay out, supervise, and perform safe electrical work.

64) This entire system fostered favoritism and inequities and discouraged competition(Independent Electricians & Elec. Contractors Ass'n v. New Jersey Bd. of Exam'rs of Elec. Contractors, 48 N.J. 412, 226 A.2d 169 (1967)). The enactment of a uniform state law did away with these abuses.

을 소지하여야 한다.<sup>65)</sup> 전기회회는 적임의 견습 전기 시공업자, B급 전기 시공업자, 전기 시공업자, 전기설치 검사자, 숙련된 전기 시공업자 또는 전기시설 유지보수자에게 자격증을 부여할 책임이 있다.<sup>66)</sup>

바. 미시간(Michigan) 주

- Electrical Contractors : Overall Scope

전기 행정 관련 조항에서 전기 시공업자와 그 밖에 전기시공업에 종사하는 모든 사람들의 운영을 규제하고 있다. 이 조항은 소방 시공업자에게도 적용이 된다.<sup>67)</sup>

- Fire Protection Contractors

소방 시공업자란 화재경보 시스템의 설치, 유지, 보수 및 가동을 담당하는 사람들을 뜻한다. 이 조항은 네온사인 설치업자에게도 적용되며, 전기 행정 관련 조항 중에는 화재경보 담당 업자 및 네온사인 설치업자의 자격 조건이 존재한다.<sup>68)</sup>

사. 몬태나(Montana) 주

- Electrical Contractor Qualifications

전기 시공업자는 미국 상무부에 전기시공업자 자격증 시험 신청서를 제출하여야 하며,<sup>69)</sup> 지원자는 현행 법에 의하여 근로자 재해보상보험과 실업보험의 소지를 증명할 수

---

65) Every person, partnership, company, corporation, or association that for consideration undertakes or offers to undertake with another to plan, lay out, supervise, install, make additions, make alterations, or make repairs in the installation of wiring, apparatus, or equipment for electrical lights, heat or power, is required to apply to the South Dakota Electrical Commission for a license(Id. § 36-16-1.), absent statutory exemption(Id. § 36-16-16).

66) The Electrical Commission is charged with the responsibility(Id. §§ 36-16-13, 36-16-2.), for licensing apprentice electricians(S.D.C.L. § 36-16-2(1) (1994)), Class B electricians(S.D.C.L. § 36-16-2(2) (1994).), electrical contractors(S.D.C.L. § 36-16-2(3) (1994)), electrical inspectors((S.D.C.L. § 36-16-2(4)(a-b) (1994).), (Id. § 36-16-2(4)(c).)), journeyman electricians(S.D.C.L. § 36-16-2(5) (1994)).

67) The Electrical Administrative Act regulates the operation of electrical contractors, which are any persons, firms, or corporations engaged in the business of erection, installing, altering, repairing, servicing, or maintaining electrical wiring devices, appliance, or equipment(Id. § 338.881(d).). Master electricians, electrical journeymen, and apprentice electricians are also regulated under the Act.

68) The Act also extends to fire alarm contractors, defined as anyone in the business of erection, repairing, and servicing the components of fire alarm system(Id. § 338.881a(2).). In addition, the Act covers sign specialty contractors, who are engaged in the business of manufacturing, installing, maintaining, or repairing electric signs(Id. § 338.881b(3)).

69) An electrical contractor must file with the Department of Commerce an application for an electrical contractor's license(Mont. Code Ann. § 37-68-312).

있는 서류를 함께 제출하여야 한다.<sup>70)</sup>

## (2) 일본

일본의 건설업종은 일반건설업과 전문건설업의 구분 없이 28종으로 구분하고 있으나, 이 가운데 건축공사업과 토목공사업은 일반건설업의 성격을 갖고 있으며, 나머지는 전문건설업의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 전문건설업종을 살펴보면, 전기공사업<sup>71)</sup>, 전기통신공사업<sup>72)</sup>, 소방시설공사업<sup>73)</sup> 등을 포함하고 있다.

즉, 우리나라에서는 전기공사업과 정보통신공사업, 소방시설공사업을 건설공사의 범위에서 제외하고 있으나, 일본에서는 이러한 업종을 모두 건설공사업 등록 체계에 포함하고 있으며, 업종 등록을 위한 자본금이나 기술자 보유 등을 「건설업법」에서 규정하고 있다.

또한, 토목공사업의 업무 예시를 통하여 우리나라의 경우 산림청에서 시공 업역을 중복 규제하고 있는 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사가 건설공사에 포함된다는 점을 명시하고 있다. 토목공사업의 업무 범위에서는 운동시설 정비 공사, 테니스 코트 표면 공사 등을 명시하고 있으며, 기계기구설치업의 업무 범위에 놀이시설 설치, 무대장치 설치, 사일로 설치, 입체 주차장 설비 공사 등을 포함한다는 점을 명시하고 있다.

나아가 청소시설업에서는 쓰레기처리시설 공사, 분뇨처리시설 공사를 포함하고 있으며, 조경공사업에서는 식재 공사, 잔디 등 지피(地被) 공사, 공원 설비 공사, 원로(정원길이나 공원길) 공사를 포함한다는 점을 명시하여 건설 시공업역과 관련된 분쟁 요소를

70) The rules require that the applicant for an electrical contractor's license certify that the contractor has worker's compensation coverage and unemployment insurance coverage(Mont. Admin. R. 8.18.402(2)).

71) 발전 설비, 변전 설비, 송배전선 공사, 구내 전기 설비 등을 설치하는 공사. 예를 들면, 발전 설비 공사, 송배전선 공사, 인입선 공사, 변전 설비 공사, 구내 전기 설비(비상 전기 설비를 포함) 공사, 조명 설비 공사, 전차선 공사, 교통 신호 설비 공사, 네온 장치 공사, 피뢰침 공사, 전기 방식(防食) 공사, 콘센트 공사, 계측장치 공사 등.

72) 유선 전기통신설비, 무선 전기통신설비, 방송기기설비, 데이터 통신설비 등의 전기통신설비를 설치하는 공사. 예를 들면, 전기통신 선로설비 공사, 전기통신기계 설치 공사, 방송기계 설치 공사, 안테나 설비 공사, 데이터 통신 설비 공사, 정보제어 설비 공사, TV 전파장에 방제설비 공사 등.

73) 화재경보 설비, 소화 설비, 피난 설비 혹은 소화 활동에 필요한 설비를 설치하거나 공작물에 설치하는 공사. 예를 들면, 옥내 소화전 설치 공사, 스프링클러 설치 공사, 물이나 거품, 불연성 가스, 증발성 액체 또는 분말에 의한 소화설비 공사, 옥외 소화전 설치 공사, 동력소방펌프 설치 공사, 화재경보 설비 공사, 누전화재경보기 설치 공사, 비상경보 설비 공사, 금속제 피난 사다리, 구조대, 완강기, 피난교 또는 배연 설비의 설치 공사 등.



사전에 제어하고 있다.

<표 IV-5> 일본의 건설업종 분류 체계

업종	정의 및 범위	예시
토목공사업 (토목일식)	종합적인 기획, 지도, 조정에 의해 도로, 하천, 수로(水路), 기타의 토목 공작물을 건설하는 공사	댐, 하천, 터널 본체, 교량, 도로 축조, 토지구획 정비 공사, 토지 조성, 도로 하부 등의 상하수도관 매설, 실드 공사, 뉴머틱케이스 공사, 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사
건축공사업 (건축일식)	종합적인 기획, 지도, 조정을 통해 건축물을 건설하는 공사.	건축 확인을 필요로 하는 신축 공사, 증축 공사, 개축 공사 등
목공사업	목재 가공 또는 설치에 의한 공작물을 축조하거나 공작물에 목재 설비를 설치하는 공사	목공사, 거푸집 공사, 조작(造作) 공사, 목제난간 설치, 목조 건축물의 보수 공사
미장공사업	공작물에 벽토, 모르타르, 회반죽, 석고 등을 흙손으로 바르거나 분무하거나 붙이는 공사	미장 공사, 모르타르 공사, 모르타르 방수 공사, 뿔칠 공사(건축물), 갈아내기, 씻어내기 공사
비계·토공사업	비계 조립, 중량물 운반 배치, 공작물의 해체, 파일 항타, 콘크리트에 의한 공작물을 축조하는 공사, 기타 기초적 내지 준비적 공사	비계공사, 발판 가설, 백네트 설치, 해체 공사, 천공 공사, 파일항타 공사, 널말뚝(흙막이) 공사, 토공사, 굴착 공사, 근절(根切)공사, 발파 공사, 성토 공사, 콘크리트 공사, 굴삭 공사, 지반 개량, 웰포인트 공사, 볼링그라운드, 사석 공사, 법면 처리, 사태 방지 공사, 종자 식재공사, 주차장 포장, 운동시설 정비 공사, 테니스 코트 표면 공사, 가드레일 설치, 도로 표지 공사, 도로 방음벽 공사, 외구 공사, 네트펜스 공사, 비닐하우스 축조, 소규모 조성 공사, 전신주의 지중화 공사, 빗물받이 공사
석공사업	석재(석재와 유사한 콘크리트 블록 및 가공된 돌을 포함)의 가공 또는 쌓기에 의해 공작물을 축조하거나 공작물에 석재를 설치하는 공사	돌쌓기(붙임)공사, 콘크리트 블록 쌓기(붙임) 공사, 석재 가공 공사
지붕공사업	기와, 슬레이트, 금속 박판 등에 의해 지붕을 이는 공사	기와 지붕 공사, 슬레이트 지붕 공사, 금속 박판 지붕공사, 지붕 단열 공사
전기공사업	발전 설비, 변전 설비, 송배전선 공사, 구내 전기 설비 등을 설치하는 공사	발전 설비 공사, 송배전선 공사, 인입선 공사, 변전 설비 공사, 구내 전기 설비(비상 전기 설비를 포함)공사, 조명 설비 공사, 전차선 공사, 교통 신호 설비 공사, 네온 장치 공사, 피뢰침 공사, 전기방식(防食) 공사, 콘센트 공사, 계측장치 공사
관(管)공사업	냉난방, 공기조화, 급배수, 위생 등을 위한 설비를 설치, 또는 금속제 등의 관을 사용해서 물, 기름, 가스, 수증기 등을 송배하기 위한 설비를 설치하는 공사	난방 설비 공사, 냉동냉장 시설 공사, 공기조화 설비, 위생·급탕 설비, 주방설비, 위생 설비, 정화조 공사, 수세식 화장실 설비, 가스관 배관 공사, 덕트 공사, 관내 갱생 공사, 태양열 시스템 공사
타일·벽돌·블록공사업	벽돌, 콘크리트 블록 등에 의한 공작물을 축조하거나 공작물에 벽돌, 콘크리트 블록, 타일 등을 장착, 또는 붙이는 공사	콘크리트 블록 쌓기(붙임) 공사, 벽돌 쌓기(붙임) 공사, 타일 붙임 공사, 축로 공사, 석면슬레이트 붙임, ALC 공사
강구조물공사업	형강, 강판 등 강재의 가공 또는 조립에 의한 공작물을 축조하는 공사	철골 공사, 백네트 가공 조립, 피난 계단 설치, 교량 공사, 강철 록세이드 공사, 철탑 공사, 강재 수조 공사, 석유·가스 등의 저장용 탱크 설치, 옥외 광고 공사, 갑문 및 수문 등의 설치

업종	정의 및 범위	예시
철근공사업	보강 등의 강재를 가공, 접합하거나 조립하는 공사	철근 가공 조립 공사, 가스 압접 공사
포장(鋪裝)공사업	도로 등의 지반면을 아스팔트, 콘크리트, 모래, 자갈, 쇄석 등에 의한 다른 포장하는 공사	아스팔트 포장 공사, 콘크리트 포장 공사, 블록포장공사, 노반 축조 공사
준설공사업	하천, 항만 등의 바닥을 준설하는 공사	준설 공사
판금공사업	금속 박판 등을 가공해 공작물에 장착, 또는 공작물에 금속제 등의 부속물을 설치하는 공사	판금 가공 설치, 건축 판금 공사
유리공사업	공작물에 유리를 가공하여 설치하는 공사	유리 가공 설치
도장공사업	도료, 칠 재료 등을 공작물에 분무, 도장, 또는 붙이는 공사	도장 공사, 용사(溶射), 라이닝, 강구조물 도장, 노면 표시 공사
방수공사업	아스팔트, 모르타르, 실링제 등에 의해 방수를 하는 공사(※건축 계열의 방수만)	아스팔트 방수, 모르타르 방수, 실링 공사, 도막 방수, 시트 방수, 주입 방수
내장마감공사업	목재, 석고보드, 흡음판, 벽지, 다다미, 비닐 바닥 타일, 카펫 등을 이용해 건축물의 내장 마무리를 하는 공사	인테리어 공사, 천정 마감 공사, 벽장식 공사, 내장 칸막이, 바닥 마감, 다다미 공사, 가구 공사, 방음 공사
기계기구설치공사업	기계기구의 조립 등에 의해 공작물을 건설하거나 공작물에 기계 기구를 설치하는 공사(※ 조립 등을 요하는 기계기구의 설치 공사만)	플랜트 설비 공사, 운반기구 설치, 내연력 발전설비 공사(가스터빈 등), 집진기 설치, 터널·지하도 등의 급배수기기 설치, 댐용 임시설비, 놀이시설 설치, 무대장치 설치, 사일로 설치, 입체 주차장 설비 공사
열절연공사업	공작물 또는 공작물의 설비를 열절연하는 공사	냉난방 설비, 냉동 냉장 시설, 동력 설비 또는 연료 공업, 화학 공업 등의 설비 열절연 공사
전기통신공사업	유선 전기통신설비, 무선 전기통신설비, 방송기기설비, 데이터 통신설비 등의 전기통신설비를 설치하는 공사	전기통신 선로설비 공사, 전기통신기계 설치 공사, 방송기계 설치 공사, 안테나 설비 공사, 데이터 통신 설비 공사, 정보제어 설비 공사, TV전파장애 방제 설비 공사
조경공사업	정지, 수목의 식재, 조경석의 설치 등에 의한 정원, 공원 녹지 등의 원지를 축조하거나 도로, 건축물의 옥상 등을 녹화하거나 식생을 복원하는 공사	식재 공사, 잔디 등 지피(地被) 공사, 조경석 공사, 부지 정리(整地), 공원 설비 공사, 광장 공사, 원로(정원길이나 공원길) 공사, 수경 공사, 옥상 등 녹화
착정공사업	착정 기계 등을 이용해 천공, 착정을 하는 공사 또는 이들 공사에 따른 양수설비 설치 등을 하는 공사	우물 공사, 관측우물 공사, 환원우물 공사, 온천 굴착, 우물 축조, 천공 공사, 석유 굴착, 천연가스 굴착, 양수 설비 공사
창호공사업	공작물에 목재 또는 금속제의 창호 등을 설치하는 공사	금속제 창호 설치, 새시 부착, 금속제 커튼월 설치, 셔터 설치, 자동 도어 설치, 목재 창호 설치
수도설비공사업	상수도, 공업용 수도 등을 위한 취수, 정수, 배수 등의 시설을 축조하는 공사 또는 공공 하수도 혹은 유역 하수도의 처리 설비를 설치하는 공사	취수 시설, 정수 시설, 배수 시설, 하수 처리 설비 공사
소방시설공사업	화재경보 설비, 소화 설비, 피난 설비 혹은 소화 활동에 필요한 설비를 설치하거나 공작물에 설치하는 공사	옥내 소화전 설치, 스프링클러 설치, 물이나 거품, 불연성 가스, 증발성 액체 또는 분말에 의한 소화 설비 공사, 옥외 소화전 설치 공사, 동력소방펌프 설치, 화재경보 설비, 누전 화재경보기 설치, 비상경보 설비 공사, 금속제 피난 사다리, 구조대, 완강기, 피난교 또는 배연 설비의 설치 공사
청소시설공사업	분뇨 처리시설이나 쓰레기 처리시설을 설치하는 공사	쓰레기 처리 시설 공사, 분뇨처리시설 공사

### (3) 국제 비교 및 시사점

국내의 건설업 등록 체계를 살펴보면, 동일 사업에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등과 같은 일부 공종은 건설공사의 범위에서 제외되어 있고, 각기 다른 부처별 법 체계에 의해 구속되어 있다. 이는 사업을 수행하는 데 있어 효율성 저하와 더불어 예산 절감에 불리하고, 나아가 추가 이전 비용과 공사 간섭 현상 발생, 건설 업역 체계의 혼란 등을 야기할 수 있다.

해외 선진국의 건설업종 분류 체계 및 관련 법령을 보면, 업역 구분이 매우 엄격하거나 혹은 자유로운 형태로 나타나고 있다. 일본과 미국 캘리포니아주의 경우 허가제나 면허제와 같은 엄격한 제도를 실시하고 있으나, 영국의 경우에는 자유로운 형태의 법·제도를 구축하여 시장 기능의 특성을 반영하고 있다.

미국의 일부 주정부에서는 국내의 건설업종 분류 체계와 유사한 제도를 운영하고 있으나, 동일 사업에서 특정 공종에 대해 별도의 법령을 따로 구분하고 있지 않다. 사업의 특성과 발주자의 재량에 따라 사업의 목표를 성공적으로 달성할 수 있도록 관련 법령의 유연성이 보장되어 있다.

건설업종 분류 체계는 국가별, 지역별 상황에 따라 다양한 형태로 구축되어 있지만, 정부 차원에서 제도적으로 영업 범위 및 통제 법령을 세분화하여 적용한 사례는 많지 않다.<sup>74)</sup> 시장 논리에 입각하여 건설업종의 건전한 경쟁을 유도하고 일관성 있는 법 체계를 구축하여 사업 수행의 효율성을 극대화시키려는 노력을 보여주고 있다.

그런데 국내 건설산업은 그동안 급속히 발전하면서 각종 건설 관련 법과 제도가 양산되어 왔는데, 동일한 사업에 대하여 중복적인 시공 업종 등록을 강제하는 등 규제 중심의 다양한 법 체계가 구축되어 시장 기능을 충분히 반영하지 못하고 있는 실정이다.

예를 들어 서구 선진국이나 일본의 사례를 보면, 전기공사나 소방시설공사를 건설업종으로 명확히 분류하여 일원화된 산업 정책을 추진하고, 건설사업 수행에서 건축공사와 전기공사, 소방시설공사의 연계성을 중시하고 있다.

그러나 국내에서는 건설사업을 수행함에 있어 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설업 등이 건설공사의 범위에서 제외되어 각 부처별 법령을 적용받게 되면서 해당 건설사

74) 『건설산업 구조 선진화를 위한 건설 업종 및 업역 체계 개편 방안 연구』, 한국건설관리학회, 2008. 1.

업의 특성을 반영하여 효율적인 생산 체계를 구축하기 어렵게 되고, 분리발주 등이 의무적으로 강제화되는 등 경직적인 규제로서 작용하는 측면이 있다.

동일 사업 수행에서 각 분야별 전문성과 경쟁력을 보장할 수 있으면서 각종 법령들 간의 특성과 연계성을 통합하는 것은 사업 수행의 성과를 향상시키는 데 있어 중요하다.<sup>75)</sup> 또한, 사업 수행 구조를 발주자의 재량과 시장 기능에 맡겨둘 수 있어 산업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있다.

따라서 선진국의 사례와 같이 사업의 특성을 충분히 반영하면서 시장 기능에 의해 발주자의 재량권이 확보될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위해서는 산업 경쟁력 제고와 시장 환경의 특성을 반영하고, 동일 사업에 대하여 특정 공종의 배타적 법령 적용에서 야기되는 비효율성을 극복할 수 있도록 각 부처별로 산재되어 있는 부처별 건설 업역 관련 법령을 통합하는 방안을 검토할 필요성이 있다.

---

75) 이때, 제도 변화로 인한 사후적(ex-post) 통합적 효율성의 측정에는 기업 가치의 상승, 주가의 상승, 토빈 Q의 상승 등이 고려될 수 있다(Barclay and Holderness(1989), Lemmon and Lins(2003) 등).

<표 IV-6> 국내와 선진국의 건설업종 분류 체계 비교

한국	일본	미국 (캘리포니아주)	영국
토목공사업	토목공사업(토목 일식)	General Engineering	General Construction
건축공사업	건축공사업(건축 일식)	General Building	Dwellings
토목건축공사업	목공사업	Speciality Contractor	Office buildings
산업·환경설비공사업	미장공사업	Insulation & Acoustical	Stores & public utilities
조경공사업	비계·토공공사업	Boiler, Hot Water Heating	Heavy constructions
전문공사업	석공사업	& Steam Fitting	(roads, bridges,
실내건축공사업	지붕공사업	Carpentry-Rough	tunnels, etc.)
토공사업	전기공사업	Carpentry-Cabinet,	Irrigation system
미장·방수·조적공사업	관(管)공사업	Millwork & Finish	Sewerage
석공사업	타일·벽돌·블록공사업	Low Voltage Systems	Pipelines & electric
도장공사업	강구조물공사업	Concrete	lines
비계·구조물해체공사업	철근공사업	Drywall	Sport facilities
금속구조물·창호공사업	포장(鋪裝)공사업	Electrical	Special Trade
지붕판금·건축물	준설공사업	Elevator	Construction
조립공사업	관금공사업	Earthwork and Paving	Pile Driving
철근·콘크리트공사업	유리공사업	Fencing	Foundation work
기계설비공사업	도장공사업	Flooring and Floor Covering	Water well drilling
상·하수도설비공사업	방수공사업	Fire Protection	Carcass work
보링·그라우팅공사업	내장마감공사업	Glazing	Brick laying
철도·궤도공사업	기계기구설치공사업	Warm air-heating, ventilating	Stone setting
포장공사업	열절연공사업	& air-Conditioning	Scaffolding
수중공사업	전기통신공사업	Building Moving/Demolition	Roof covering
조경식재공사업	조경공사업	Ornamental Metals	Building Installation
조경시설물설치공사업	착정공사업	Landscaping	Plumbing
강구조물공사업	창호 사업	Lock and Security Equipment	Installation of heating &
철강재설치공사업	수도설비공사업	Masonry	air-conditioning
석도설치공사업	소방시설공사업	Constr. Zone Traffic Control	systems
준설공사업	청소시설공사업(청소업)	Parking & Highway	Aerials
승강기설치공사업		Improvement	Alarm
가스시설시공업(제1종)		Painting & Decorating	Electrical work
가스시설시공업(제2종)		Pipeline	Sprinkler systems
가스시설시공업(제3종)		Lathing &Plastering	Elevators and
난방시공업(제1종)		Plumbing	escalators
난방시공업(제2종)		Refrigeration	Insulation work
난방시공업(제3종)		Roofing	Sheet metal work
시설물유지관리업		Sanitation Systems	Commercial
		Sheet Metal	refrigeration work
		Electrical Sign	Installation of
		Solar	illumination &
		Premanufactured Housing	signalling systems
		Reinforcing Steel	Building completion
		Swimming Pool	Glazing
		Tile (Ceramic and Mosaic)	Plastering
		Water Conditioning	Painting & decorating
		Well Drilling (Water)	Floor & wall tiling
		Welding	or covering
		Limited Speciality	Acoustical work
		Asbestos Certification	Cleaning of the exterior
		Hazardous Substance	
		Removal Certification	
		Home Improvement	
		Certification	

## 2. 산업 분류의 국제 비교

### (1) 국제표준산업분류

국제표준산업분류는 유엔 통계처(United Nations Statistics Division, UNSD)에서 작성하고 있으며, 유엔통계위원회에서 승인되고, 유엔 경제사회위원회 결의로 각 국에 사용이 권고되고 있는 산업 분류 체계이다. 분류 체계는 대분류(1-digit) 21개 항목, 중분류(2-digit) 88개 항목, 소분류(3-digit) 238개 항목, 세분류(4-digit) 419개 항목으로 구성되어 있다.<sup>76)</sup> International Standard Industrial Classification of All Economic Activities(ISIC), Rev.4는 2008년 8월부터 시행하고 있다.

<표 IV-7> 국제표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류

Division	Group	Group Class	Description
Division 41			Construction of buildings
	410	4100	Construction of buildings
Division 42			Civil engineering
	421	4210	Construction of roads and railways
	422	4220	Construction of utility projects
	429	4290	Construction of other civil engineering projects
Division 43			Specialized construction activities
	431		Demolition and site preparation
		4311	Demolition
		4312	Site preparation
	432		Electrical, plumbing and other construction installation activities
		4321	Electrical installation
		4322	Plumbing, heat and air-conditioning installation
		4329	Other construction installation
	433	4330	Building completion and finishing
	439	4390	Other specialized construction activities

76) 유엔의 ISIC 분류 개요에 따르면, 동 분류는 경제 활동을 생산 주체들이 수행하는 주된 활동에 따라 분류하며 세분류(4단위분류)는 대부분 국가의 통계 단위가 수행하는 활동의 통상적인 결합에 따라 분류된다. 세분류의 상위 분류인 중분류(2단위 분류)와 소분류 (3단위분류)는 생산의 특성, 기술, 조직, 자금 등에 따라 분류한다. ISIC는 국내 및 국제적으로 인구, 생산, 고용, GDP와 기타 경제 통계 분야에서 경제 활동의 유형에 따라 자료 분류시 광범위하게 사용하기 위해 만들었다. ISIC 제4차 개정은 자료의 국제 비교와 효율적인 국가 통계 제도의 개발을 증진하기 위한 기본 도구로서 활동 유형에 관한 세분된 자료를 필요로 하는 생산, 국민소득, 경제, 인구 및 사회 통계 등 광범위한 통계에 이용되고 있기 때문에 ISIC는 단지 산업에 관한 분류 체계라고만 볼 수 없다고 밝히고 있다.

미국, 일본, 유럽을 비롯하여 한국도 국제표준산업분류를 근간으로 산업 분류를 수행하고 있으며, UN과 OECD에서 작성하는 산업별 통계는 국제표준산업분류를 따르고 있다. 특히, 산업 데이터 중에서 공식적으로 널리 이용되는 OECD STAN(Structural Analysis Database), EU KLEMS Database 등은 국제표준산업분류를 그대로 따르고 있다.

국제표준산업분류를 살펴보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(432 Electrical, plumbing and other construction installation activities, 4321 Electrical installation)이 포함된 것으로 나타나고 있다.

## (2) 미국

미국의 표준산업분류는 북미(North America) 지역에서 공통적으로 사용하는 산업 분류 체계이다. 캐나다 통계청, 멕시코 통계청, 미국 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)에서 작성하고 있으며, North American Industry Classification System(NAICS), Rev.4는 세 북미 국가인 미국, 캐나다 및 멕시코를 포괄하는 경제 분석을 용이하게 하기 위하여 공통적인 산업 정의를 채택하고 있다. NAICS는 다음 원칙에 기초하여 작성되었다.

① 생산 지향 또는 공급에 기초를 둔 개념으로, 이는 동일하거나 유사한 생산 공정을 사용하는 생산 단위는 동일한 유형으로 분류된다.

② 이러한 생산 지향 분류를 개발하기 위하여 새롭게 출현하는 산업, 서비스 산업, 진보된 기술에 의해 생산 활동을 수행하는 산업에 대하여 특별한 고려를 하였다.

③ 가급적 시계열이 지속되도록 하였다.

④ 국제표준산업분류(ISIC Rev.3)의 중분류와 비교되도록 하였다.

분류 체계는 대분류(1-digit) 20개 항목, 중분류(2-digit) 70개 항목, 소분류(3-digit) 223개 항목, 세분류(4-digit) 460개 항목으로 구성되어 있다.

북미 표준산업분류를 보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(23821 Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors, 238210 Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors)이 포함되어 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-8> 미국의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류

대분류	중분류	소분류	세분류	Description
23				Construction
	2382			Building Equipment Contractors
		23821		Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors
			238210	Electrical Contractors and Other Wiring Installation Contractors
		23822		Plumbing, Heating, and Air-Conditioning Contractors
			238220	Plumbing, Heating, and Air-Conditioning Contractors

### (3) 일본

일본의 표준산업분류는 일본 통계국에서 작성하고 있으며, Japan Standard Industrial Classification(JSIC), Rev.12의 목적은 통계 조사 대상인 산업 범위를 결정하고, 조사 결과를 산업 유형별로 제시하는 데 있다. 사업체에 의하여 수행된 모든 경제활동을 생산된 재화 및 제공된 서비스의 유형, 재화의 생산 및 서비스 제공 방법, 원재료 유형과 질, 서비스가 제공되는 대상 및 거래 상품의 유형에 따라 체계적으로 분류한다. 이 외에도 분류를 설정함에 있어 사업체 및 종사자 수, 생산액 또는 판매액이 고려된다.

경제 활동의 단위인 사업체는 경제 활동을 수행하고 있는 지리적 단위로 정의되는데, 일반적으로 a) 고정 장소에서 단일 경영 주체 하에서 수행되고, b) 재화 및 서비스의 생산 또는 공급이 인력 및 장비의 도움을 받아 지속적으로 수행되어야 한다는 조건을 충족해야 함을 밝히고 있다. 통상 사업체는 공장, 정제(제련)소, 광산, 상점, 사무소, 농장, 학교 등을 말한다. 또한, 경제 활동이 둘 또는 그 이상의 인접 장소에서 수행되고 있는 경우, 둘 또는 그 이상의 사업체로 분리하는 것이 원칙이나, 회계가 동일하게 이루어지고 있으면 하나의 사업체로 분류한다. 분류 체계는 대분류(1-digit) 19개 항목, 중분류(2-digit) 97개 항목, 소분류(3-digit) 420개 항목, 세분류(4-digit) 1,269개 항목으로 구성되어 있다.

일본의 표준산업분류를 보면, 건설산업의 분류 체계 내에 전기공사업(081 ELECTRIC WORK, 0811 General electric work, 0812 Electrical cable-wiring work)과 정보통신공



사업(082 TELECOMMUNICATION WORK AND SIGNAL SYSTEM WORK, 0821 Telecommunication work, except Cable TV broadcasting equipment installation work, 0822 Cable TV broadcasting equipment installation work, 0823 Electrical signal system work)을 포함하고 있다.

**<표 IV-9> 일본의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류**

대분류	중분류	소분류	세분류	Description
D				CONSTRUCTION
	08			EQUIPMENT INSTALLATION WORK
		080		ESTABLISHMENTS ENGAGED IN ADMINISTRATIVE OR ANCILLARY ECONOMIC ACTIVITIES (08 EQUIPMENT INSTALLATION WORK)
			0800	Head offices primarily engaged in managerial operations
			0809	Miscellaneous establishments engaged in administrative or ancillary economic activities
		081		ELECTRIC WORK
			0811	General electric work
			0812	Electrical cable-wiring work
		082		TELECOMMUNICATION WORK AND SIGNAL SYSTEM WORK
			0821	Telecommunication work, except Cable TV broadcasting equipment installation work
			0822	Cable TV broadcasting equipment installation work
			0823	Electrical signal system work

#### (4) 유럽

유럽의 표준산업분류는 EU 통계처(Eurostat)에서 작성을 하고 있으며, Statistical Classification of Economic Activities in the European Community(NACE Rev.2)는 유엔의 국제표준산업분류(ISIC Rev.3)에 대응하는 유럽의 경제활동에 관한 분류로서 ISIC Rev.3보다 더 세분되어 있기는 하나 국제표준산업분류와 동일한 분류 기준과 원칙을 채택하고 있다.

ISIC Rev.3은 선진국, 후진국을 모두 포괄하는 분류 체계이므로 유럽 경제를 나타내고 측정하기에는 불충분하여 많은 부분을 세분하였다. NACE는 EU의 모든 회원국들이 의무적으로 사용토록 되어 있으며, 개별 국가의 필요에 의하여 분류를 상이하게 설정하는 경우에도 NACE에 연계하고 있다. 분류 체계는 대분류(1-digit) 17개 항목, 중분류(2-digit) 31개 항목, 소분류(3-digit) 60개 항목, 세분류(4-digit) 222개 항목, 세세분류(5-digit) 503개 항목으로 구성되어 있다.

유럽의 표준산업분류를 보면, 건설산업의 산업 분류 체계 내에 전기설치공사업(432 Electrical, plumbing and other construction installation activities, 4321 Electrical installation, 4322 Plumbing, heat and air conditioning installation, 4329 Other construction installation)을 포함하는 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-10> 유럽의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류

Division	Group	Class	Description
41			Construction of buildings
	411		Development of building projects
		4110	Development of building projects
	412		Construction of residential and non-residential buildings
		4120	Construction of residential and non-residential buildings
42			Civil engineering
	421		Construction of roads and railways
		4211	Construction of roads and motorways
		4212	Construction of railways and underground railways
		4213	Construction of bridges and tunnels
	422		Construction of utility projects
		4221	Construction of utility projects for fluids
		4222	Construction of utility projects for electricity and telecommunications
	429		Construction of other civil engineering projects
		4291	Construction of water projects
		4299	Construction of other civil engineering projects n.e.c.
43			Specialized construction activities
	431		Demolition and site preparation
		4311	Demolition
		4312	Site preparation
		4313	Test drilling and boring
	432		Electrical, plumbing and other construction installation activities
		4321	Electrical installation
		4322	Plumbing, heat and air conditioning installation
		4329	Other construction installation
	433		Building completion and finishing
		4331	Plastering
		4332	Joinery installation
		4333	Floor and wall covering
		4334	Painting and glazing
		4339	Other building completion and finishing
	439		Other specialized construction activities
		4391	Roofing activities
		4399	Other specialized construction activities n.e.c.

## (5) 한국

한국의 표준산업분류(Korean Standard Industrial Classification, KSIC)는 산업 관련 통계 자료의 정확성과 비교성을 확보하기 위하여 작성된 것으로서, 유엔의 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification, ISIC)에 기초하여 제정되었다. 이때, 산업이란 “유사한 성질을 갖는 산업 활동에 주로 종사하는 생산 단위의 집합”이라 정의되며, 산업 활동이란 “각 생산 단위가 노동, 자본, 원료 등 자원을 투입하여, 재화 또는 서비스를 생산 또는 제공하는 일련의 활동 과정”이라 정의된다.

한국의 표준산업분류는 생산 단위(사업체 단위, 기업체 단위 등)가 주로 수행하는 산업 활동을 그 유사성에 따라 체계적으로 유형화한 것이다. 이러한 우리나라의 표준산업분류는 산업 활동에 의한 통계 자료의 수집, 제표, 분석 등을 위해서 활동 카테고리를 제공하기 위한 것으로 「통계법」에서는 산업 통계 자료의 정확성과 비교성을 위하여 모든 통계 작성 기관이 이를 의무적으로 사용하도록 규정하고 있다.

한국의 표준산업분류는 통계 목적 이외에도 일반 행정 및 산업 정책 관련 법령에서 적용 대상 산업 영역을 한정하는 기준으로 준용되고 있다. 산업 분류는 생산 단위가 주로 수행하고 있는 산업 활동을 그 유사성에 따라 유형화한 것으로서, 다음과 같은 분류 기준에 의하여 분류된다.

**<표 IV-11> 한국의 표준산업분류 기준**

산출물(생산된 재화 또는 제공된 서비스)의 특성	투입물의 특성	생산 활동의 일반적인 결합 형태
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산출물의 물리적 구성 및 가공 단계</li> <li>- 산출물의 수요처</li> <li>- 산출물의 기능 및 용도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원재료, 생산 공정, 생산 기술 및 시설 등</li> </ul>	

자료 : 통계청, 표준산업분류 해설서.

「통계법」상 산업 분류의 적용 원칙은 다음과 같다.

- ① 생산 단위는 산출물뿐만 아니라 투입물과 생산 공정 등을 함께 고려하여 그들의

활동을 가장 정확하게 설명된 항목에 분류해야 한다.

② 복합적인 활동 단위는 우선적으로 최상급 분류 단계(대분류)를 정확히 결정하고, 순차적으로 중, 소, 세, 세세 분류 단계 항목을 결정하여야 한다.

③ 산업 활동이 결합되어 있는 경우에는 그 활동 단위의 주된 활동에 따라서 분류하여야 한다.

분류 체계를 살펴보면, 대분류(1-digit) 21개 항목, 중분류(2-digit) 76개 항목, 소분류(3-digit) 228개 항목, 세분류(4-digit) 487개 항목, 세세분류(5-digit) 1,145개 항목으로 구성되어 있다.

한국의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업의 분류 체계를 보면, 일본과 유사하게 전기공사업과 정보통신공사업이(423 전기·통신공사업, 4231 전기공사업, 42311 일반전기공사업, 42312 내부전기배선공사업, 4232 통신공사업, 42321 일반통신공사업, 42322 내부통신배선공사업)이 건설산업의 분류 체계에 포함되어 있음을 알 수 있다.

**<표 IV-12> 한국의 표준산업분류 체계에 의한 건설산업 분류**

대분류	중분류	소분류	세분류	분류명	Description
41				종합건설업	General Construction
	411			건물건설업	Building Construction
		4111		주거용건물건설업	Residential Building Construction
			41111	단독 및 연립주택 건설업	Detached and Tenement Building Construction
			41112	아파트건설업	Apartment Building Construction
		4112		비주거용건물건설업	Non-Residential Building Construction
			41121	사무 및 상업용 건물건설업	Office and Commercial Building Construction
			41122	공업 및 유사 산업용건물건설업	Industrial and Similar Industrial Building Construction
			41129	기타 비주거용건물건설업	Other Non-Residential Building Construction
	412			토목건설업	Heavy Construction
		4121		지반조성건설업	LandSubdivisionwithLandImprovement
			41210	지반조성건설업	LandSubdivisionwithLandImprovement
		4122		토목시설물건설업	Civil Engineering Construction
			41221	도로건설업	Construction of Highways, Streets and Roads
			41222	교량, 터널 및 철도 건설업	Construction of Bridges, Tunnels and Railways
			41223	수로, 댐 및 급·배수시설건설업	Construction of Waterways, Dams and Other Water Works
			41224	폐기물처리 및 오염방지시설 건설업	Installation of Environmental Hygiene Treatment Appliances
			41225	산업플랜트건설업	Construction of Industrial Plants
			41226	조경건설업	Landscaping Works
			41229	기타 토목시설물건설업	Other Civil Engineering Construction
42				전문직별 공사업	Special Trade Construction
	421			기반조성 및 시설물 축조 관련 전문공사업	Site Preparation and Special Trade Construction for Civil Engineering and Buildings
		4211		건물 및 구축물 해체공사업	Wrecking and Demolition of Buildings and Other Structures
			42110	건물 및 구축물 해체공사업	Wrecking and Demolition of Buildings and Other Structures
		4212		기반 조성 관련 전문공사업	Site Preparation Related Special Trade Construction for Civil Engineering
			42121	토공사	Excavating and earthmoving
			42122	보링, 그라우팅 및 굴정 공사	Boring, Grouting and Water Well Drilling Works
			42123	파일공사 및 축조 관련 기초 공사	Pile Driving and Related Construction Foundation Works
			42129	기타 기반조성 관련 전문공사	Other Site Preparation Special Trade Construction for Civil Engineering
		4213		시설물 축조 관련 전문공사	Special Trade Construction for Buildings
			42131	철골공사	Steel Frame Works
			42132	철근 및 철근콘크리트 공사	Steel Reinforcing and Reinforced Concrete Works
			42133	조적 및 석축 공사	Brick Laying and Stone Setting Works

대분류	중분류	소분류	세분류	분류명	Description
			42134	포장공사업	Pavement Works
			42135	철도궤도전문공사업	Special Railway Laying Works
			42136	수중공사업	Underwater Works
			42137	비계 및 형틀공사업	Scaffolding and Frame Works
			42139	기타 시설물 축조 관련 전문 공사업	Other Special Trade Construction for Civil Engineering
	422			건물설비설치공사업	Building Installation
		4220		건물설비설치공사업	Building Installation
			42201	배관 및 냉·난방공사업	Heating, Air Conditioning and Plumbing Related Works
			42202	건물용기계장비설치공사업	Installation of Machinery Equipment for Building
			42203	방음 및 내화공사업	Waterproofing, Soundproofing and Fireproofing Works
			42204	소방시설공사업	Fire Fighting Installation
			42209	기타 건물설비설치공사업	Other Building Installation
	423			전기 및 통신공사업	Electrical and Communication Works
		4231		전기공사업	Electrical Works
			42311	일반전기공사업	Electrical Works for Heavy Construction
			42312	내부전기배선공사업	Electrical Works for Building
		4232		통신공사업	Communication Works
			42321	일반통신공사업	Communication Equipment Installation
			42322	내부통신배선공사업	Interior Building Installation for Communication Equipment
	424			실내건축 및 건축마무리공사 업	Interior and Building Completion
		4241		도장, 도배 및 내장공사업	Painting, Paper Hanging and Decorating Works
			42411	도장공사업	Painting Works
			42412	도배, 실내장식 및 내장목공 사업	Paper Hanging, Decorating and Carpentry Works
		4242		유리 및 창호공사업	Glazing Works and Erection of Doors
			42420	유리 및 창호공사업	Glazing Works and Erection of Doors
		4249		기타 건축마무리공사업	Other Building Completion
			42491	미장, 타일 및 방수공사업	Plastering and Tile Works
			42492	건물용금속공작물설치공사업	Installation of Ornamental Metal Structures
			42499	그외 기타건축마무리공사업	Other Building Completion n.e.c.
	425			건설장비운영업	Renting of Construction or Demolition Equipment with Operator
		4250		건설장비운영업	Renting of Construction or Demolition Equipment with Operator
			42500	건설장비운영업	Renting of Construction or Demolition Equipment with Operator

## (6) 표준산업분류의 국제 비교 및 시사점

산업이란 “유사한 성질을 갖는 산업 활동에 주로 종사하는 생산 단위의 집합”으로 정의되며, 산업 활동이란 “각 생산 단위가 노동, 자본, 원료 등 자원을 투입하여, 재화 또는 서비스를 생산 또는 제공하는 일련의 활동 과정”이라고 정의된다.<sup>77)</sup>

그리고 산업 활동에 의한 통계 자료의 수집, 제표, 분석 등을 위해서 활동 카테고리를 제공하기 위한 것으로서, 세계 주요국에서는 산업 통계 자료의 정확성 및 비교성을 위하여 모든 통계 작성기관이 의무적으로 표준산업분류 체계를 제도화하도록 규정하고 있고, 이때 국제표준산업분류(ISIC)를 사용하도록 권장하고 있다. 즉, 산업 분류는 통계 목적 이외에도 일반 행정 및 산업 정책 관련 법령에서 적용 대상 산업 영역을 한정하는 기준으로 준용되고 있다.

국제표준산업분류 및 미국, 유럽, 일본 등 주요국의 건설업 내 세부 분류를 살펴본 결과, 건설업은 모든 국가에서 전기공사업을 포함하고 있다. 그리고 일본의 경우 정보통신공사업도 포함하고 있다.

한국도 「통계법」상 산업 분류의 적용 원칙을 준용하고, 국제표준산업분류를 참조하여 통계청에서 건설업 내 세부 산업 분류에서 전기공사업 및 정보통신공사업을 포함하고 있다.<sup>78)</sup> 구체적으로 표준산업분류 해설서에서 건설업의 정의를 살펴보면, 건설업은 ① 종합건설업으로서 “지반 조성공사 및 토목 시설물의 건설공사를 수행하는 산업 활동 및 각종 건축물을 신축, 증축, 재축 및 개축에 관한 총괄적인 책임을 지고 건설 활동을 수행하는 산업 활동을 말한다”라고 정의하고 있으며, ② 전문직별 공사업으로서 “수수료 또는 계약에 의하여 토목시설 및 건물의 건설과 관련한 특정 부문의 공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동을 말한다”라고 정의하고 있다. 전문직별 공사업의 하위 업종 분류

77) 통계청, 표준산업분류 해설서.

78) 국가통계위원회는 「통계법」 제5조의 2, 국가통계위원회 규정(대통령령)에 의하여 기획재정부 장관이 위원장으로 설치된 위원회로서 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 다음 사항을 심의·의결하는 기구이다.

1. 국가 통계 발전을 위한 중장기 정책 목표와 추진 방향에 관한 사항
2. 국가통계발전 기본계획 및 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 유사·중복 통계의 조정, 통폐합 및 통계작성기관 간 협력에 관한 사항
4. 통계 품질 진단 및 개선 등 품질관리에 관한 사항
5. 통계 표준 분류 등 통계의 작성·보급 및 이용의 기준에 관한 사항
6. 행정 자료의 활용에 관한 사항
7. 통계 작성기관의 통계정보 시스템 활용에 관한 사항
8. 그 밖에 통계의 작성·보급 및 이용에 관한 사항



로 전기 및 통신 공사업은 “토목 및 건축 관련 전기 및 통신 공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동을 말한다”라고 정의하고 있다. 전기 및 통신 공사업의 하위 분류에 대한 정의는 <표 IV-12>에 정리했다.

<표 IV-13> 표준산업분류에서 건설업의 정의 : 전기 및 통신 공사업

중 분류	소 분류	세 분류	분류명	정의
423			전기 및 통신 공사업	토목 및 건축 관련 전기 및 통신 공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동
	4231		전기공사업	전기공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동
		42311	일반전기공사업	송·배전 설비공사, 송·배전선 설치공사 등과 같은 전기토목공사 성격의 공사를 수행하는 산업 활동 <예시> ·송전 및 배전선 케이블공사 ·가로조명 시설공사 ·교통통제용 전기시설공사 ·송/배전탑 공사
		42312	내부전기배선공사업	건축물 내부의 전기 배선공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동
	4232		통신공사업	통신 케이블 및 통신배선공사, 통신장비 및 전화 등의 설치공사를 수행하는 산업 활동 <예시> ·경보기 시설공사 ·계량기 설치공사
		42321	일반통신공사업	통신 케이블 공사 및 통신선 관련 구조물 설치 등 토목공사의 성격을 가지는 통신공사를 수행하는 산업 활동 <예시> ·통신 케이블공사 ·통신탑 설치공사 ·해저 통신 케이블공사
		42322	내부통신배선공사업	건축물 내부의 통신 배선공사를 전문적으로 수행하는 산업 활동 <예시> ·LAN 공사 ·케이블 TV 접속공사

자료: 통계청, 표준산업분류 해설서.

반면, 건설업을 규율하는 「건설산업기본법」에서는 전기공사업 및 정보통신공사업을 건설공사의 범위에 포함하지 않는다는 점을 명시하고 있다. 이는 표준산업분류 체계와 합치되지 않는다.



## 1. 건설 시공 업역의 분산 및 다기화의 원인

정부 조직 내의 부처 이기주의(departmentalism or sectionalism)는 수혜자인 국민의 입장보다는 자기 부처의 기능과 예산 확보를 우선시함에 따라 부처간에 이견의 조정(coordination)과 통합(integration)이 이루어지지 않아 정부의 대응성 및 효율성의 저하를 가져오는 역기능적 현상을 의미한다.

Gupta S. and Richard E. Romano(1998)에 따르면, 부처간 중복 규제가 난립하게 되면, 부처 이기주의 등 규제의 당초 목적을 벗어나는 사익을 추구하는 행위로서 이중 도덕적 해이(double moral hazard)가 발생할 수 있다. 이론적으로 국민으로부터 위임받은 법률의 집행 권한을 행사하는 과정에서 국민과 각 정부 부처간에 주인-대리인 문제(principal-multiple agent problem)에 기인하여 대리인 비용이 발생하고, 주인(principal)의 감시 소홀 문제를 야기하게 된다.

정부 내에서 행정기관들이 업무나 사업 중복으로 인하여 그 관할권을 두고 서로 경쟁 혹은 갈등하는 현상을 흔히 볼 수 있다. 이러한 기관간 경쟁은 기본적으로 정부 관료제 자체의 구조적 원인에 기인하는 측면이 크다. 정부 관료제는 분업의 원리에 의해 여러 기관이 각각의 기능을 수행함으로써 운영되고 있는데, 명확한 기능적 분리는 쉬운 일이 아니므로 행정 기관간에는 기능을 둘러싸고 그 관할을 위한 일정한 경쟁이 존재하게 된다. 더욱이 사회 현상이 복잡해지고, 새로운 사회문제들이 수시로 발생하고 있는 현대 사회에서는 일정한 사회문제의 관리 책임을 어느 정부 부처에 둘 것인지를 결정하는 것이 어려워 이러한 경쟁은 더욱 빈번하게 일어나게 된다.<sup>79)</sup>

조직 상호간의 경쟁, 특히 중앙정부 부처 상호간의 경쟁과 관련된 외국의 선행 연구를 살펴보면, 우선 관할권 경쟁으로서 기관간에 경쟁하는 경향을 지적하고 있다. Wilson(1989)은 행정기관의 자치권(autonomy)이 자원을 확보하거나 이용하는 데 중요

79) 김동욱·윤건·정광호(2008).

하며, 또한 업무 수행의 일관성을 확보하는 데 핵심이 된다고 보았으며, 자치권 확보를 위해 각 행정기관은 더 많은 자원과 확장된 관할권을 추구한다고 분석했다. 또한, 공공 선택론의 관점을 적용하여 행정기관간 경쟁 혹은 갈등을 해석할 수도 있는데, 대표적인 것이 Niskanen(1971)으로서, 그는 사익 추구자로서의 관료를 상징하고 그들이 속한 부서의 예산 극대화를 향한 경쟁의 모습을 보여준 바 있다.

본 연구에서 다루고 있는 건설 시공 업역의 분산 및 다기화 문제도 정부 부처간 이기주의에 기인한 사례로 볼 수 있다. 건설산업을 규율하는 「건설산업기본법」에서 건설업종을 분류하고 등록 체계를 규정하고 있음에도 불구하고, 전기공사업이나 정보통신공사업, 소방시설공사업 등이 개별 법령에 의하여 별도 관리되고 있다.

그 이유에 대하여 「전기공사업법」이나 「전기통신공사업법」에서는 시공 품질 향상을 위한 업체의 전문화와 산업의 건전한 육성을 위한다는 점을 제시하고 있다. 일례로 전기공사업협회는 전문성 및 적정공사비 확보로 품질 향상, 지역 업체 및 중소기업의 수주 기회 확대, 지역경제 활성화를 이유로 들고 있으며 정보통신공사업협회는 해당 시장에서 시공 품질 확보와 업종의 전문화를 이유로 들고 있다.<sup>80)</sup>

그러나 그 배경을 보면, 산업통상자원부나 미래창조과학부, 소방방재청 등과 관련 단체의 의견을 상호 고려한 부처 이기주의에 의한 업역 보호가 근본적인 원인이 되었음을 부정하기 힘들다. 또한, 환경전문공사업이나 산림토목업, 석면제거공사업 등 유사 건설업종이 신설되는 원인으로 해당 업종 단체나 관련 부처에서는 전문적인 자격 규제의 필요성 등을 내세우고 있으나, 그 기저에는 환경부나 산림청, 고용노동부 등의 부처 이기주의가 큰 역할을 담당하고 있다.

그런데 관련 부처와 사업자 단체의 주장과 같이 현재와 같은 건설 시공 업역의 분산 체계가 발주자와 사용자, 공급자 모두에게 이익이 되며 산업 발전에 궁극적으로 기여하는가에 대해서는 명확한 분석 자료가 미흡하다. 결국, 현재와 같이 시공 면허가 분산된 법 체계와 시공 면허 규제 체계가 일원화되었을 때를 비교해서 순편익을 평가해야 사회적으로 바람직한 결론을 내릴 수 있다.<sup>81)</sup> 즉, 대·내외 경쟁 압력에 유연한 대처를 하기

80) 국회 기획재정위원회 김관영 의원실 자료.

81) 현재보다 더 효율적인 상태로 진행되면, 현 상태는 효율적이지 않다는 점이 증명되는 것이다. 마찬가지로 현재보다 더 효율적인 상태로 진행되지 않으면, 현 상태는 효율적이라는 것이 간접적으로 나타나게 된다. 이는 자중손실(自重損失, deadweight loss)의 유무로 효율성 기준에 접근한 방법이다. 이때, 자중손실이란 경쟁의 제한으로 인한 시장의 실패에 따라 발생하는 자원 배분의 효율성 상실을 말한다.

위해서는 생산성 향상을 기반으로 산업을 육성해야 할 것이며 이에 따라 현 개별법에 의한 규제 체계의 공과 과를 면밀히 검토해야 할 것이다.

그리고 윤상오(2005)의 연구를 보면, 정부 부처간의 정책 경쟁을 쟁탈 경쟁과 협력·조정 회피 및 의사소통의 단절로 크게 나누고, 쟁탈 경쟁을 다시 신규 영역의 선점 경쟁과 기존 영역의 쟁탈 경쟁으로 나누어 분석하고 있다. 특히, 신규 영역의 선점과 기존 영역의 쟁탈에 관해 고위 공무원의 사적 이익이 반영된 전형적인 도덕적 해이 현상의 행태라고 비판하고 있다.

## 2. 통합의 필요성

### 1) 다기화 및 칸막이식 규제의 문제점

국내 건설산업의 규제 체계는 시장원리보다는 국가 주도에 의한 산업 발전을 필요로 하는 시대적 환경에서 형성되어 왔고, 그 이후 고착화되어 건설산업 구조 전반에 걸쳐 업역주의가 공고화되어 있는 상태이다. 특히 건설산업을 규율하는 법률의 다기화는 진입 제한, 분리발주, 그리고 원·하도급 자격을 둘러싼 규제로 이어지고 있으며, 이로 인해 산업 내 비효율성 및 산업 구조의 왜곡을 초래하는 경향이 강하다.

**<표 V-1> 건설산업 업역 제도의 형성 요인**

면허 및 등록제도	겸업제한제도	발주 및 생산 관련 제도
<ul style="list-style-type: none"> <li>개별법에 의거 공종 또는 기능별로 면허 및 등록제도 유지</li> <li>「건설산업기본법」: 종합건설업과 전문건설업</li> <li>개별법: 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재관리업, 환경오염방지시설업 등</li> <li>건설 용역 관련 개별법: 건축설계업, 감리업, 엔지니어링업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축설계업과 건축시공업 업종간 겸업 제한</li> <li>종합건설업과 전문건설업종간 겸업 허용(2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>종합건설업간 하도급 금지</li> <li>전기공사, 정보통신공사의 분리발주의무제도</li> <li>도급한도제도, 지역제한제도, 지역의무공동도급제도 등 지방 및 중소기업 보호제도</li> </ul>

자료: 한국법제연구원(2012), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선 방안 연구.

또한, 업종주의에 근거한 산업의 생산 체계가 장기간 고착됨에 따라 업종의 세분화, 신설, 통합 및 조정 등과 같은 변화가 어려워지고, 관련 업종 종사자간의 이해관계가 난맥상으로 얽혀 산업의 경쟁력과 사업의 효율성 제고 측면에서 상당한 장애 요인이 되고 있는 것이 현실이다.

전통적인 칸막이식 규제 체계에 의해 건설산업의 구조가 경직적으로 형성되면서, 이는 기업의 행위(conduct)에도 영향을 미치고 있다. 산업 구조의 왜곡에 따른 기업의 행위는 결국 시장 성과(performance)가 낮아지는 부작용으로 이어지고 있다.<sup>82)</sup> 실제 칸막이식 규제 체계는 해당 업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 부처간 이기주의와 결합하여 중·장기적 산업의 발전보다는 가시적인 단기적 이익에 편중하는 형태의 점진적인 규제 개선 위주의 논의만 진행되는 악순환이 발생하고 있다.

즉, 규제 개혁마저도 이해 관련 당사자들의 반대에 부딪혀 일부 사항은 규제 개혁에서 제외되거나 유보되어 왔다. 점진적 규제 개선의 가장 큰 문제점은 반경쟁적 이익 추구를 암묵적으로 허용하여 건설산업의 건전한 발전이라는 규제의 본래 목적이 훼손되고 있다는 점이다. 나아가 이는 건설산업의 구조적 변화를 추진하기 힘든 요인으로 작용하고 있다.

OECD(2005a) 보고서에 따르면, 일원화된 규제 체계의 마련(regulation reform)은 규제 완화를 통해 생산이나 공급 측면에서 생산성을 높이고 기술 혁신을 촉진함으로써 기업의 경쟁력, 그리고 경제의 경쟁력을 강화할 수 있다고 한다. 이러한 효과는 경제 성장을 촉진한다. 또한, 사회 및 행정 규제의 질을 제고하는 측면에서도 생산성을 높이고, 가격을 인하시키는 효과가 있다. 사회 및 행정 규제가 민간 경제 활동에 제한을 가하고 비용을 부가하는 경우가 많기 때문이다. 특히, 중소기업은 사회 및 행정 규제로부터 더 큰 부담을 겪는 것으로 판단된다.

나아가 OECD(2005a) 보고서에서는 규제 완화는 민간의 창의력을 발휘하게 하여 기술 혁신을 촉진하는 효과가 크다는 점을 지적하고 있다. 기술 혁신은 기업이 가격뿐만 아니라 다양한 제품의 생산을 통해 경쟁을 촉진할 수 있는 유인과 기회가 있을 때 왕성하게 일어나며, 규제 완화는 이러한 유인과 기회를 제공한다.<sup>83)</sup>

82) 하버드학파의 산업조직론에서 출발한 마이클 포터 교수의 이론은 SCP(Structure-Conduct-Performance) 패러다임으로도 불린다. 시장 구조는 판매자와 구매자의 행동을 형성하고 이들의 행동이 최종 성과를 결정한다는 인과관계에 바탕을 두고 있다.

83) OECD(2005b)에 따르면, 일원화된 규제 개혁의 이러한 효과는 규제를 완화한 부문에만 국한되는 것이 아니

## 2) 일원화된 규제 체계의 필요성

국내의 건설업 등록 체계를 살펴보면, 동일 사업에서 전기, 정보통신, 소방시설 공사 등과 같은 일부 공종은 각기 다른 부처의 법 체계에 의해 규제되고 있다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 건설사업을 수행하는 데 있어 효율성 저하, 추가적인 거래 비용의 발생, 예산 절감에 불리, 공사 간섭 현상 발생, 중복 규제 등의 문제를 야기할 수 있다.<sup>84)</sup>

또한, 건설업과 유사한 시공 업역이 타 법률에 의해 산발적으로 규제됨에 따라 건설산업의 육성 및 선진화 등과 관련된 정책과 제도 효과가 미약해지고, 더 나아가 정책을 집행함에 있어 소관 부처간 정책 목표의 비일관성으로 인하여 대리인 비용의 증가로 국내 건설산업 전반에 걸친 정량적인 정책 평가도 어려운 실정이다.<sup>85)</sup> 정책 목표간 충돌이 있는 정책이 장기적으로 공존하게 되면, 정책 평가가 활발히 진행되지 못하게 되어 철폐 또는 개선되어야 할 규제 및 제도가 존속하게 되고, 시장에 왜곡을 초래하여 비효율적인 산업 구조의 고착으로 귀결될 수 있다.<sup>86)</sup>

실제로 전기공사나 정보통신공사가 개별법에 의해 독립된 등록 체계를 갖게 된 이후 인위적으로 분리발주가 강제화되었으며, 이는 발주자의 재량권을 제약하고 통합된 공사관리와 하자책임 구분이 어려워지는 문제점을 야기하고 있다.

나아가 일괄 도급을 담당하는 종합건설업체는 하도급 협력업체를 갖추고 있는데, 기술력이 우수한 시공자가 아니면 협력업체로 등록되기 어렵다. 즉, 시장 메커니즘이 살아 있는 생산 체계를 유지하고 있다. 그러나 분리발주시에는 발주자가 각 공종별로 시공자를 뽑아야 하는데, 공공공사 입찰제도는 문턱이 낮고 변별력이 약하다. 일례로 개별법에 의하여 별도로 등록하고 분리발주가 허용된 전기공사의 경우, 평균 입찰 경쟁률이 1 : 3,000에 달한다. 결과적으로 시장이 하향 평준화되고, 우량한 업체가 역차별을 받는 문제점이 나타난

---

라 산업 전 부문으로 파급되는 효과가 있다. 한 산업의 저비용 및 저가격은 이 산업의 제품 및 서비스를 사용하는 다른 산업의 자원 및 노동을 절약하게 함으로써 성장 잠재력을 높이게 된다. 특히, 규제 개혁에 따른 생산성 향상 및 기술 혁신 촉진, 자본 스톡의 증가, 국제 경쟁력 제고 등은 경제의 효율성을 높임으로써 경제의 성장 잠재력을 높인다는 점에서 중요하다고 밝히고 있다.

84) 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책 방향, 한국건설산업연구원, 2013. 4.

85) Jensen and Meckling(1976)에 따르면, 다수의 대리인(agent)이 존재하면, 대리인은 자신의 효용 극대화를 추구하게 되고, 위임자(주인, principal)의 최상 이익 실현을 위해 행동하지 않을 수도 있다. 이때, 위임된 임무를 충실하게 이행하지 않음에 따라 발생하는 대리 비용(agency costs)이 증가하게 되어 사회적으로 비효율성을 초래한다. 대리 비용은 감시 비용(monitoring costs), 보증 비용(bonding cost)과 잔여 손실(residual loss)의 세 가지 비용을 합한 것이다.

86) OECD(1997).

다고 볼 수 있다.

유의할 점은 경제개발 초기에는 주로 생산요소의 양적 투입에 의한 성장을 추구하지만, 점차 효율성을 추구하는 전략으로 전환하여야 하는 경제 체제에서는 일원화된 규제 체계의 확립에 의한 성장 효과에 주목할 필요가 있다는 것이다.<sup>87)</sup>

일원화된 규제 체계의 확립은 복잡 다기화된 규제를 해소한다는 측면에서 규제 완화로 이어진다. 생산성 향상 및 기술혁신 촉진, 자본스톡의 증가 등은 경제의 효율성을 높이는 것으로서, 수요 확대 등에 의한 일시적인 성장 효과와는 질적으로 다르다. 또한, 장기적으로 구조적인 측면에서 국가의 경쟁력을 향상시킬 수 있다. 따라서 건설산업의 경쟁력 제고와 시장 환경의 특성을 반영할 수 있는 장기적·종합적 관점에서 건설 시공 관련 업종의 일원화 및 통합 관리의 필요성이 대두되고 있는 상태이다.

### 3. 타 산업의 유사 업종 통합법 제정 사례 검토

#### (1) 「공업발전법」(현 「산업발전법」, 제조업)

##### 1) 도입 과정

1970년대 초까지의 초기 공업 육성단계에서는 공업의 각 분야를 직접 지원·육성하기 위하여 정부 주도하에 특정 산업별로 개별법을 제정·시행하여 왔다. 그러나 공업 기반의 수준이 향상되어 정부의 공업 발전 정책이 시장경제의 자율·경쟁 원리에 맡기는 방향으로 전환되고 있는 추세에 맞추어 정부에서는 종전의 7개의 공업 지원·육성 관계 법률을 폐지하고 기능별 공업 발전 육성 시책으로 전환하여 공업 기술 및 생산성의 향상 등을 통해 공업의 균형 있는 발전을 도모하며 공업의 합리화를 촉진하기 위하여 「공업발전법」을 제정하였다.

「공업발전법」 제정의 계기는 일차적으로 중화학공업화라는 국가 주도 산업화 전략의 구조적 모순이 심화되어 위기로 발전하는 것을 관리하기 위한 국가의 전략에서 찾아볼

---

87) OECD (2005a).

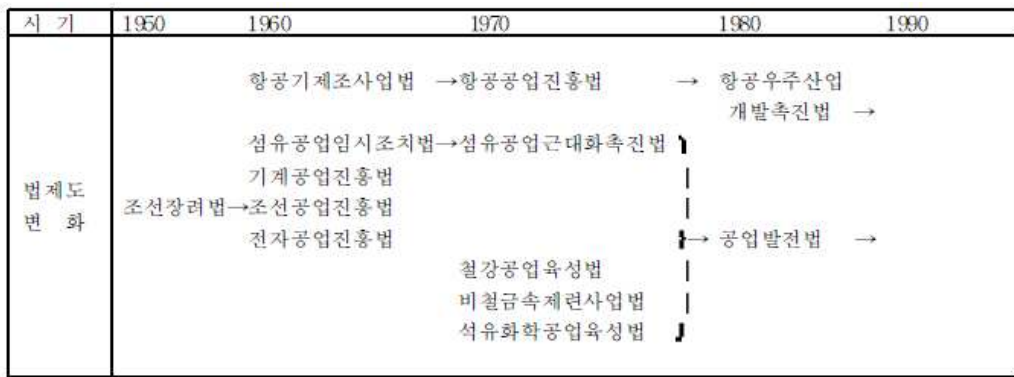


수 있다. 1970년대 중반 이후 본격화된 중화학 분야의 투자는 ① 당시 우리 경제의 자금 동원 능력과 기술 수준을 크게 상회하여 통화 증발과 만성 인플레이션의 초래, ② 과잉 중복 투자에 따른 투자 효율 저하, ③ 소수의 대기업에 대한 지나친 독과점 및 경제적 집중, ④ 산업 부문간의 불균형 심화 등과 같은 결과를 초래하였다.<sup>88)</sup>

지난 1985년 당시 상공부는 1960년대와 1970년대 제정된 각종 공업 육성 관련 법률의 문제를 인식하면서 7개의 법(「기계공업진흥법」, 「전자공업진흥법」, 「섬유공업근대화촉진법」, 「석유화학공업육성법」, 「철강공업육성법」 및 「비철금속제련사업법」)을 통합하는 「공업발전법」을 제정하여 산업 지원 체계를 재정립하고자 하였다.

당시 상공부는 「공업발전법」 제정의 기본 목표는 ① 민간부문의 자율성 제고, ② 공업에 대한 지원 계획의 합리화, ③ 공업별 연구 분석 체계의 제도적 강화 및 각계각층의 수렴 절차의 제도화라는 점을 명시하고, 결코 정부의 개입을 강화하여 시장경제의 원리를 약화시키는 것이 아니라는 점을 강조하였다.

<그림 V-1> 「공업발전법」의 도입 과정



자료 : 이병기 (1995) 재인용.

## 2) 「공업발전법」의 주요 내용

「공업발전법」의 구조는 총 7개의 장, 32개의 조항, 부칙 8개 조항으로 구성되었다. 민간 자율 기반의 확립, 합리화제도의 활용, 공업 지원 정책의 재정비, 민간 참여를 통한

88) 경제기획원, 경제백서, (1994), p. 142.

공업 정책 추진 체제의 개선 등이 주요 내용이었다. 「공업발전법」은 민간 자율화와 산업 합리화의 두 축으로 구성되었으며, 산업 합리화 정책 과정에서는 과거보다 국가 주도적인 성격이 약화되었다. 당시 상공부에 의하면, 「공업발전법」의 실시로 정부 개입은 120종에서 14종으로 축소되었으며, 정부 개입의 대상도 과거의 10% 정도로 줄어들었다고 밝혔다.

<표 V-2> 「공업발전법」의 체계

① 민간 자율 원칙의 선언	1. 각종 규제의 철폐
	2. 특정 업종 중점 지원 방식의 원칙적 지양
② 한시적 합리화 계획	3. 경쟁력 보완 분야
	4. 경쟁력 상실 분야
③ 지원 제도	5. 기능별 지원 원칙의 선언
	6. 공업 기술 및 생산성 향상
	7. 공업발전기금
④ 정책 결정 체계	8. 공업발전심의회 및 산업정책심의회
⑤ 기타	9. 사업자 단체, 자료 요구, 한국생산성본부 등

자료 : 김용복 (2005) 1980년대 한국 산업정책 과정의 특징 : 공업발전법을 중심으로.

## (2) 「전기통신사업법」(통신업)

### 1) 도입 과정

1998년부터 지속된 정보통신부의 규제 정비 기본 방향은 국내외 정보통신시장의 급격한 변화에 대응하여 기존 정보통신 관련 규제를 전면적으로 재검토함으로써 21세기를 대비한 국내 정보통신산업의 발전을 도모하기 위한 것이라 할 수 있다. 정보통신시장이 그간의 독점 체제에서 경쟁 체제로 전환되고, 새로운 시장 환경에 적합한 규제 정책 패러다임의 전환을 위해서 규제의 전면적 검토가 이루어졌다고 볼 수 있다.<sup>89)</sup>

89) 박종훈(2002) p.386.

## 2) 「전기통신사업법」 개정의 주요 내용

2010년 「전기통신사업법」 개정 이전까지는 전기통신 역무는 공공의 이익, 국가 산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공 필요성 등을 고려하여 기간통신 역무와 부가통신 역무로 구분되었다. 현재와 같이 서비스의 정의로 역무를 구분한 것이 아니라 중요도에 따라 구분하였으며, 기간통신 역무는 전화 역무, 가입전신 역무, 인터넷접속 역무, 전기통신회선 설비임대 역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무 등 7개 역무로 구분하고, 이에 속하지 않는 전기통신 서비스는 서비스의 성격에 관계없이 부가통신 역무로 지정되었다.<sup>90)</sup>

이와 같은 기간통신 역무는 2010년도 법 개정을 통해 단일 역무로 통합되어 통신사업에 있어서 수평적 규제 체계<sup>91)</sup>의 틀이 마련되었다. 역무를 통합함으로써 기간통신 서비스는 전송의 개념에서 단일 계층화되었다. 진입 규제와 행위 규제가 분리되어 진입은 자유롭게, 행위 규제는 시장 환경에 적합하도록 유연하게 설계할 수 있는 규제의 틀이 마련되었다. 기존의 서비스와는 다른 새로운 서비스, 융합 서비스도 전송 서비스로 분류되면, 역무 침해의 우려 없이 언제든지 기존 기간통신 역무의 서비스와 동일한 조건으로 진입 규제를 하는 방식의 적용이 이루어졌다.

90) 신규 통신 서비스에 대해서는 기간통신 역무의 종류에 속하는지에 대한 역무의 해석이 선행되어야 하며 시행규칙상의 역무의 종류로 지정되지 않는 경우 부가통신 역무로 분류되었으며 추후에 중요성이 인정되는 경우 기간통신 역무로 재분류되었다. 대표적으로 인터넷접속 역무는 2004년 이전에는 부가통신 역무로 분류되어 있었으나 그 중요성이 인정되어 기간통신 역무에 편입되었다.

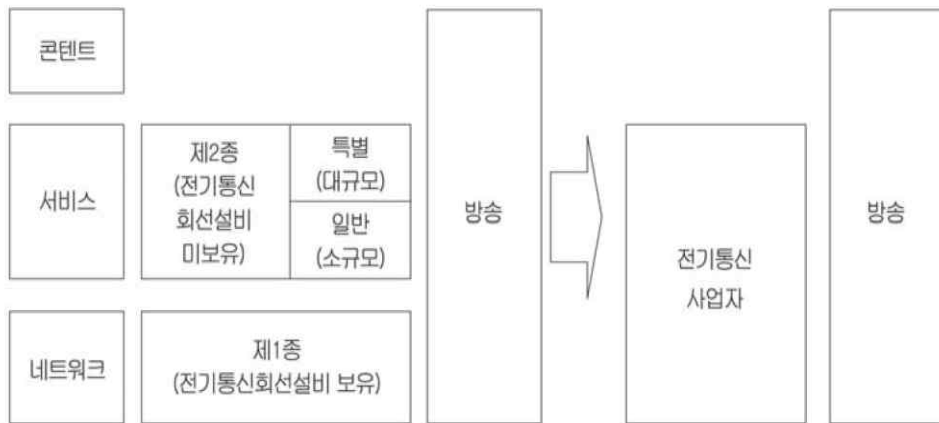
91) 정보통신 및 이와 관련된 유사 서비스를 계층별로 구분하고, 동일 계층에 동일 규제를 적용하는 것을 말한다. 수직적 규제 체계는 기존의 영역·업종 간뿐만 아니라 동일한 영역 내에서 물리적 하드웨어로서 전송수단(예: 지상파, 케이블)을 기준으로 서로 다른 규제 체계를 적용하는 방식이다. 그러나 수직적 규제는 디지털 융합에 따라 다양한 형태의 전송수단이 등장하는 환경에서 유효한 규제 방법이 아니다. 이에 따라 EU 등 선진국들은 수직적 규제를 타파하되 전송과 콘텐츠를 수평적으로 분리하여 전송 사업자는 일반인가제도에 따라 통보만으로 새로운 전송 서비스 시장 진입이 가능토록 규제를 완화하는 한편, 콘텐츠 사업자는 진입 규제 및 콘텐츠에 대한 내용 규제를 별도로 적용한다. 이에 따라 전송수단에 상관없이 일관된 규제를 적용할 수 있고, 콘텐츠에 대해서는 어느 전송수단을 사용하든지 간에 동일한 규제를 적용할 수 있다. 즉, 수평적 규제 체계에서의 산업 구조는 방송통신의 융합 아래 콘텐츠사업, 전송사업으로 이원화된다(기획재정부, 2010).

<표 V-3> 통신 서비스 역무의 개편

	개정 전	시행규칙	법
역무	전화 역무	전송 역무	기간통신 역무
	가입전신 역무		
	인터넷접속 역무		
	인터넷전화 역무		
	기타 역무		
	주파수를 할당받아 제공하는 역무	주파수를 할당받아 제공하는 역무	
	전기통신회선 설비임대	전기통신회선 설비	

자료 : 박동욱(2010), 경제 규제와 법, 제3권 제2호.

<그림 V-2> 개정된 「전기통신사업법」의 프레임워크



자료 : 박동욱 외(2007).

### (3) 「자본시장통합법」(금융업)

#### 1) 도입 과정

우리나라의 경제는 소규모 개방경제라는 특성을 나타내고 있어 자본시장의 발전이 요구되며, 글로벌 금융 시대에 대응하기 위해서 획기적인 자본시장의 발전이 필요했다. 또한, 자본시장의 발전을 위한 규율 체계의 구축이 요구되었다.

그동안 자본시장은 자금 중개기능이 부진해 기업에 대해 자금 공급 기능을 충분히 수행하지 못하고 있어 자본시장을 통한 자본 조달이 지속적으로 위축되고 있으며, 금융시장 안에서 자본시장이 차지하는 비중도 감소하는 추세에 있었다.<sup>92)</sup> 그리고 증권 위탁 매매 위주의 영업 모델에 머물러 기업금융, 자산관리, 자기 매매를 균형 있게 하는 선진국의 투자은행 업무와 비교할 때 수익성의 열위는 물론 그 규모에 있어서도 경쟁에 뒤떨어지고 있는 실정이었다.<sup>93)</sup>

이러한 문제점을 보완하기 위하여 정부는 규제 개혁과 투자자 보호의 강화를 통해 금융 혁신과 경쟁을 촉진함으로써 자본시장 관련 금융산업의 획기적인 발전을 가능하게 한다는 목적 하에 「자본시장통합법」의 제정을 추진하였다.

#### 2) 「자본시장통합법」의 주요 내용

「자본시장통합법」의 통합 범위는 <그림 V-3>에서와 같이 「은행법」, 「보험업법」을 제외한 자본시장을 규율하는 15개 모든 법률을 6개 법률로 통합하고, 나머지 9개 법률은 관련 규정을 일괄 정비하는 구조이다.

---

92) 구본성(2006).

93) 유재진(2007).

<그림 V-3> 「자본시장통합법」의 체계



자료 : 유재진(2007).

<표 V-4> 「자본시장통합법」의 주요 내용

주요 방향	기존	자본시장통합법 이후
1. 투자 상품의 포괄주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>증권은 열거주의</li> <li>파생 상품은 기초 자산만 열거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융 투자 상품에 대해 포괄주의 도입</li> <li>증권·파생 상품의 추상적 정의</li> </ul>
2. 기능별 규율 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융투자업 분류는 경제적 실질을 고려 않고 별도 법률에서 개별적으로 규정</li> <li>진입 규제는 금융기관별 인가 체제</li> <li>건전성 규제, 영업 행위 규제는 금융기관별로 규제</li> <li>집합투자업 규제는 개별 법률에 따라 상이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융투자업을 경제적 실질에 따라 6개 업무로 분류</li> <li>금융 투자 상품을 증권, 파생상품으로 구분</li> <li>일반 투자자와 전문 투자자로 구분</li> <li>진입 규제를 금융 기능별 인가 체제로 전환</li> <li>건전성 규제는 금융 기능별로 규제</li> <li>영업 행위 규제는 영업 행위별로 규제</li> <li>공모펀드 관련 규제 통일</li> </ul>
3. 업무 범위의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융투자업간 겸영 금지</li> <li>영위 가능 부수 업무를 열거</li> <li>결제, 송금, 수시 입출금 불가능</li> <li>집합투자 기구 설립 방식 제한</li> <li>집합투자 대상 자산 열거</li> <li>펀드 종류별 투자대상 자산 제한</li> <li>외국환 업무 한정적으로 열거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금융투자업간 겸영 허용</li> <li>부수 업무 원칙적으로 모두 허용</li> <li>결제, 송금, 수시 입출금 허용</li> <li>투자권유대행자제도 도입</li> <li>집합투자 기구 설립 방식의 제한 폐지</li> <li>집합투자 대상 자산은 재산적 가치가 있는 모든 재산</li> <li>외국환 업무 모든 금융투자업무에 허용</li> </ul>
4. 투자자 보호제도 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자자 보호 일부 영역 적용</li> <li>투자자 보호가 필요한 증권 중 규제 적용 배제 증권이 다수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투자자 보호가 모든 영역에서 적용</li> <li>투자 권유 규제, 투자 광고 규제, 이해 상충 방지 체제 도입</li> <li>발생 공시 규제가 투자자 보호 필요성이 있는 모든 증권에 적용</li> </ul>

자료 : 남현주(2007).

「자본시장통합법」은 기관별 규율 체제에서 벗어나 ‘경제적 실질이 동일한 금융 기능’을 ‘동일하게 규율’하는 기능별 규율 체제(functional regulation)로 전환하는 것이 핵심이다. 우선 금융투자업, 금융 투자 상품, 고객을 경제적 실질에 따라 기능이 동일한 것끼리 재분류하였다. 즉, 금융투자업은 ① 투자매매업, ② 투자중개업, ③ 집합투자업, ④ 투자일임업, ⑤ 투자자문업, ⑥ 신탁업으로 광역화·단순화하였고, 금융 투자 상품은 ① 증권과 ② 파생 상품으로 구분하였으며, 투자자는 ① 일반 투자자와 ② 전문 투자자로 구분하였다.

또한, 진입 규제 방식을 개편하여 금융투자회사는 영위하고자 하는 업무 단위(금융투자업+금융 투자 상품+투자자)를 복수로 선택하여 해당 업무 단위가 요구하는 인가 요건을 갖추어 하나의 인가를 받도록 했다. 업무 범위 확장시에도 추가할 금융 기능을 선택하여 인가를 신청하고, 감독기관은 해당 금융 기능에 요구되는 진입 요건을 심사한다. 진입 요건 중 주요 요건은 진입 이후에도 계속 충족해야 하는 유지 요건으로 규정하여 진입시 적격성이 지속되도록 했다. 그리고 직접투자가 가능해 고유 재산의 확보가 가능하며 기업 금융, 직접 투자, 자산 관리, 증권 서비스 등의 업무에 투자자 정보를 공유하여 영업의 기회를 확대할 수 있게 되었다. 통합법 제정에 따라 현행 규제 300여 개 중 40% 정도를 폐지하거나 완화하여 「자본시장통합법」 시행 후 190여 건의 규제로 축소되었다. 「자본시장통합법」은 은행시장과 증권시장, 저축과 투자, 자산 운용 업무의 경계를 촉진할 것으로 기대되며, 중장기적으로 시장 중심 금융 시스템 기반을 마련했다.<sup>94)</sup>

#### (4) 타 산업의 업종 통합 사례의 시사점

우리나라에서 일원화된 규제 체계가 마련된 산업들의 시사점을 살펴보면, 첫째, 「공업발전법」이 제정된 시기에는 성장 산업으로의 산업 내 자원 배분(intra-industrial allocation of resources)이 이루어졌으며, 「공업발전법」은 종전 대비 민간 자율화와 민간 주도 경제의 법적 전환의 구현이라고 볼 수 있다.<sup>95)</sup> 즉, 「공업발전법」의 제정에 의해 시장 친화적 산업 정책으로의 변화라는 목적을 추구했다. 이는 건설산업의 경우에서 정부 주도의 경직적 규제 체계가 지속되고 있는 점과 크게 대조된다.

94) 남현주(2007).

95) Chang(1993).

둘째, 「전기통신사업법」에서 역무 통합은 통신업을 포함한 정보통신산업에서 통신서비스 융합화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 진입과 행위 규제를 분리하여 규제 수단의 유연성을 부여했다. 정보통신산업에서 역무 통합을 지향하는 규제 프레임워크의 변화가 글로벌 스탠더드로 대두되었고, 우리나라도 방송통신 융합이라는 국제적 추세를 반영했다고 볼 수 있다. 그리고 당시 정보통신부를 기반으로 통신 서비스뿐만 아니라 S/W, 정보서비스업을 포함한 정보통신산업 전반을 아우르는 컨트롤 타워로서 일관적 정책 수립을 위해 타 부처(당시 산업자원부, 기획재정부, 문화관광부)와의 업무 영역 협상 및 조정이 이루어진 경우이다. 이는 건설업의 경우 일관성 있는 산업 정책이 부재하다는 점, 그리고 건설업 제외 업종에서 각 부처별 제각기 상이한 규제가 형성되고 있다는 점과 대조적이다.

금융업에서 「자본시장통합법」의 의의는 신규 사업의 등장에 유연하게 대처할 수 있는 기능별 규제 체계의 확립에 있다. 따라서 금융업의 융·복합화와 신규 파생 상품이 등장하더라도 규율 체계가 작동하는 규제 프레임의 전환을 가져왔다.<sup>96)</sup> 특히 투자자 보호 제도 선진화와 더불어 원칙 허용, 예외 금지라는 네거티브 규제의 도입을 위해 산·학·관이 함께 노력했음을 알 수 있다. 이는 건설산업의 경우 관련된 신설·신생 업종에서 각 부처별 제각기 다른 진입 및 행위 규제가 형성된 점과 대조적이다.

타 산업의 사례를 요약하면, 「공업발전법」은 규제 완화를 근간으로 하는 규제 체계 일원화, 「전기통신사업법」은 역무 통합을 바탕으로 하는 유연한 규제 체계 확립, 「자본시장통합법」은 신설(신생) 업역에 대한 기능적 규제 프레임의 마련 등인데, 시장 친화적 이면서 사후적으로 유연한 대처가 가능한 규제 체계의 확립으로 특징지을 수 있다.

반면, 건설산업을 둘러싼 법 체계는 시장이 아닌 제도에 의해 업역 구분이 경직적이고 사전적으로 정해져 있어 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 거시경제적 차원에서 제로섬(zero-sum)<sup>97)</sup>의 소모적인 업역 분쟁을 유발하는 경향이 강하다. 또, 시공 관련 업역 전반에 걸친 진입 및 행위 규제가 작동하고 있어 경쟁의 회피를 제도적으로 보장하고 있다. 그리고 신규 사업자에 대한 진입 장벽뿐만 아니라 기존 기업에 대한 퇴출 장

96) 금융감독원(2008).

97) 게임이론에서 이용되는 게임의 유형으로 “게임의 이론과 경제행동(Theory of Games and Economic Behavior)”을 집필한 폰 노이만(Johann Ludwig von Neumann)과 모드겐슈테른(Oskar Morgenstern)에 의해 발표되었다. 이 게임은 승리한 플레이어가 획득한 이득과 패한 플레이어가 잃은 손실의 합계가 제로(0)가 된다. 예를 들면, 2명 제로섬 게임은 플레이어의 이해가 정면으로 대립하여 플레이어간에 공통 이익이 존재하지 않기 때문에 협력 관계의 발생 가능성이 상당히 낮다.



벽으로서의 역할도 나타나 생산성 개선의 유인을 저해하는 등 동시다발적인 비효율성이 나타나고 있다.

타 산업의 사례에서 보는 바와 같이 업역 규제 of 일원화와 통합 관리가 실효적인 경제적 성과를 보였음을 인지할 때, 건설산업의 구조적 모순을 타개하기 위해서는 규제 완화를 근간으로 하는 통합적 법 체계를 마련하는 것이 요구된다고 볼 수 있다.

#### 4. 시공 관련 건설업종의 일원화 및 통합 관리 방안

##### (1) 전기공사 등을 「건설산업기본법」의 건설업종으로 신규 편입

현행 「건설산업기본법」에서는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등을 건설공사의 범위에서 제외하고 있어 논리적인 결함을 노출하고 있다. 앞서 외국의 사례에서 보는 바와 같이 대부분의 국가에서는 전기공사나 소방시설공사 등을 건설업종에 포함하여 분류하고 있다. 또한, 「전기공사업법」 등을 개별 법령에서 관리하면서 법 체계의 통합성이 부족하고, 감리업종도 다기화되는 등 건설비용이 증가되며, 전기공사의 분리발주 등으로 이어져 하자책임 분쟁 등이 유발되는 근본적인 원인이 되고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현행 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제4항을 개정하여 건설공사의 범위에서 전기공사, 정보통신공사, 소방공사 등을 제외하고 있는 단서 규정을 삭제하는 것이 바람직하다(<표 V-5> 참조). 즉, 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사 등을 외국과 같이 건설공사의 범위에 포함하는 것이다. 이 경우, 전기공사나 소방시설공사 등은 전문건설업종으로 편입할 수 있다.

<표 V-5> 「건설산업기본법」에서 건설공사의 법적 범위 개정(안)

현 행	개정안
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. “생략”</p> <p>4. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.</p> <p>가. 「전기공사사업법」에 따른 전기공사</p> <p>나. 「정보통신공사사업법」에 따른 정보통신공사</p> <p>다. 「소방시설공사사업법」에 따른 소방시설공사</p> <p>라. 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 3. “생략”</p> <p>4. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. &lt;단서 삭제&gt;</p>

시공 관련 건설업종을 통합하기 위해서는 「건설산업기본법」과 「전기공사사업법」, 「정보통신공사사업법」, 「소방시설공사사업법」, 「문화재수리 등에 관한 법률」 등을 통합하여 가칭 「건설산업통합법」을 제정하는 방안을 강구할 수 있다. 그렇지 않으면, 「전기공사사업법」 등 개별법을 폐지하고, 주요 규정을 「건설산업기본법」으로 편입하여 「건설산업기본법」에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사 등의 등록 조건이나 영업정지, 과태료, 과징금 등의 행정 처벌 요건 등을 일원화할 수도 있다.

시공 관련 건설업종을 통합하여 관리할 경우, 예상되는 문제점은 개별 법령에 의거하여 전기공사나 정보통신공사 등에 적용되고 있는 분리발주 의무화와 관련된 규정이 폐지되며, 이와 관련하여 해당 업종의 반대가 예상된다. 원칙적으로 전기공사 등의 분리발주를 강제하는 것은 경직된 규제이므로 폐지하는 것이 바람직하며, 공사 발주 방식에 대하여 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 요구된다. 다만, 현행 개별 법령의 규정을 존중한다면, 「건설산업기본법」에서 해당 업종의 분리발주 관련 규정을 신설하거나 혹은 「국가계약법」 등으로 분리발주 관련 규정을 이관하는 방법을 강구할 수 있다.

한편, 「전기공사사업법」 등을 폐지하고, 건설 시공 관련 업역을 통합하는 것이 원칙적으로 바람직하나, 차선책으로는 「건설산업기본법」에서 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사를 건설업종으로 명확히 정의하되, 등록 조건이나 행정 규정은 개별법으로 일임하는 방안을 강구할 수도 있다. 다만, 이 경우에도 분리발주 의무화와 같

은 경직된 규정을 폐지하고, 공사 발주 방식에 대하여 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 요구된다.

## (2) 유사 건설업종 폐지 - 「건설산업기본법」상 건설업종의 업무 범위 명확화

환경부 등에서 환경전문공사업 신설 등 유사 건설업종의 신설이 발생하는 원인 가운데 건설업 등록을 관장하는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설공사 유형별 업무 범위가 명확치 않고 제한적으로 규정되어 있는 문제점을 지적할 수 있다.

일본의 「건설업법」에서 규정하고 있는 건설업종별 업무 범위 규정을 보면, 건설공사의 범위에서 치산 공사나 임도 공사를 명시하고 있고, 비계·토목공사업에서는 운동시설 관련 공사를 포괄하고 있으며, 기계·기구설치공사업의 업무 범위에는 놀이시설이나 무대시설 설치 공사를 포함하고 있음을 명시하고 있다.

그런데 우리나라의 경우 현행 「건설산업기본법」 시행령 별표 1을 보면 토목공사업의 경우 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 토목 공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사로 정의하고 있으며, 관련 공사의 예로서 도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기 제외)·댐·하천 등의 건설, 택지 조성 등 부지조성 공사, 간척·매립 공사를 열거하고 있다.

즉, 임도나 사방시설 등의 산림토목 공사, 운동장시설 공사, 놀이시설 설치 공사 등을 토목공사 등의 업무 범위에 명확히 규정하지 않음으로써, 시공 주체에 대한 혼선이 유발되는 경향이 있는 것으로 판단된다. 그러므로 일본의 사례를 참조하여 건설공사 종류별로 업무 범위를 상세하고 명확하게 규정하는 것이 요구된다.

예를 들어 건설업 등록에서 토목공사업의 경우 산림토목, 임도, 치산치수 사업 등을 포함한다는 점을 명시하는 것이 요구된다. 그렇지 않으면 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 가운데 산림사업은<sup>98)</sup> 건설업의 조경 분야에 포함 혹은 별도 업종으로 규정하는 것을 검토할 수 있다.

또한, 「산업안전보건법」에 의한 석면해체제거업은 「건설산업기본법」에서 구분하고

98) "산림사업"이란 산림의 조성·육성·이용·재해예방·복구 등 산림의 기능을 유지·발전 또는 회복시키기 위하여 산림에서 이루어지는 사업과 도시림·생활림·가로수·수목원의 조성·관리 등 산림의 조성·육성 또는 관리를 위하여 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 말한다.

있는 건설업종 가운데 비계구조물해체공사에 포함하는 방안을 강구할 수 있다. 즉, 구조물해체공사업의 업무 범위에 석면 해체 제거를 추가하여 명시하는 방안을 강구할 수 있다.

한편, 「환경기술 및 환경산업지원법」에서는 「대기환경보전법」 제2조 제12호에 따른 대기오염 방지시설, 「소음·진동관리법」 제2조 제4호에 따른 소음·진동 방지시설, 「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」 제2조 제12호에 따른 수질오염 방지시설<sup>99)</sup>을 설계·시공하는 공사업업을 환경전문공사업으로 분류하여 별도의 등록 요건과 행정 규정을 마련해 놓고 있다. 동 법에서 규정하고 있는 대기오염이나 수질오염 방지시설은 하수처리장 등의 시설 공사를 의미하기보다는 그 하부 영역에서 시설·설비류의 설치 작업을 담당하는 업종으로 볼 수 있다. 따라서 전문건설업의 일종으로 신설하여 분류하는 방안을 강구할 수 있다.

나아가 건설업 등록 체계를 일원화하려면 「주택법」에 의거하여 별도 구분되어 있는 주택시공업도 「건설산업기본법」의 건축공사에 포함하거나 또는 주택공사업으로 신설하는 방안을 강구하는 것이 요구된다.

이처럼 「건설산업기본법」에서 건설업종별 업무 범위를 명확히 규정함과 동시에 「환경기술 및 환경산업지원법」 등에서 유사 건설공사 업종을 신설하여 시공 자격을 규정하고 있는 조항을 삭제하는 것이 요구된다.

### (3) 종합 및 법령 개정 방안

이상에서 검토한 결과를 토대로 다기화된 유사 건설업종의 통합 방안에 대해 두 가지 방안을 도출하고자 한다.

99) 「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」 시행규칙 제7조 관련 [별표 5]에 규정된 수질오염 방지시설은 다음과 같다.

1. 물리적 처리시설 : 스크린, 분쇄기, 침사(沈砂)시설, 유수분리시설, 유량조정시설(집수조), 혼합시설, 응집시설, 침전시설, 부상시설, 여과시설, 탈수시설, 건조시설, 증류시설, 농축시설
2. 화학적 처리시설 : 화학적 침강시설, 중화시설, 흡착시설, 살균시설, 이온교환시설, 소각시설, 산화시설, 환원시설, 침전물 개량시설
3. 생물화학적 처리시설 : 살수여과상, 폭기(瀑氣)시설, 산화시설(산화조(酸化槽) 또는 산화지(酸化池)를 말한다), 혐기성·호기성 소화시설, 집축조, 안정조, 돈사똥발효시설
4. 제1호부터 제3호까지의 시설과 같거나 그 이상의 방지효율을 가진 시설로서 환경부 장관이 인정하는 시설
5. 비점오염저감시설

## 1) (가칭) 특정공사업 신설

과거 전기공사 및 정보통신공사 등이 개별법으로 분리되기 전처럼 특정공사업(과거의 특수공사업)을 신설하여 시공 관련 건설업을 「건설산업기본법」에 편입하는 방안이다. 즉, 시공 관련 건설 업무 범위를 「건설산업기본법」에 편입하고, 발주 방식에 대해서 특정공사업은 발주자의 재량권으로 발주 방식을 선택하는 방안이다. 따라서 개별법에서 분리발주 의무 조항의 삭제가 요구된다. 단, 등록 기준이나 기타 관련 사항은 현재의 해당 법령에 근거하여 동일하게 적용하는 방안이다.

전기공사업법 제11조 삭제  
전기공사업법 제43조 제4호 삭제  
정보통신공사업법 제25조 삭제  
정보통신공사업법 제73조 4호 삭제  
건설폐기물재활용에 관한 법률 제15조 삭제  
  
건설산업기본법 제8조 건설업의 종류 개정  
건설산업기본법 시행령 제7조 건설업의 업종 및 업무 내용 개정  
- 특정공사업 신설 : 전기, 정보통신, 소방, 문화재 및 신생 업역의 편입

이는 「건설산업기본법」에 소관 부처별 법령을 조율하는 특정공사업 업역을 신설하는 방식으로 개별법의 체계 및 기능은 기본적으로 유지하지만, 「건설산업기본법」에서 개별법으로 이관한 일부 조항에 대해 건설 생산 구조의 선언적 의미에서 총괄하도록 개정해야 한다.

그리고 중장기적으로 건설사업 수행의 역량 강화를 위한 일관되고 체계적인 법령 제도 정비의 공감대 형성을 기반으로 개별법에서의 등록 기준, 처벌 기준, 하도급 규정 등을 통폐합하여 「건설산업기본법」으로 일원화하고, 개별법을 폐지하는 방안이다.

## 2) 건설업종의 통합 방안

새로운 업역의 신설이 아닌 「건설산업기본법」의 체계를 유지하는 통합 방안은 <표 V-6>과 같다. 전기공사업이나 소방시설공사업 등은 외국의 건설업 등록제도 등을 참조할 때, 건설업으로 통합 관리하는 것이 바람직하다. 단, 문화재수리업은 현행대로 건설업의 범위에서 제외하여 존치하는 것이 가능할 것으로 판단된다.

환경부 등에서 신설하여 운영하고 있는 유사 건설업종은 폐지하고, 「건설산업기본법」의 산업환경설비공사업 등의 업무 범위에 포함하여 시공 자격을 부여하는 방안을 제시하였다.

다만, 환경부에서 규정하고 있는 지하수개발이용시공업은 「건설산업기본법」상의 토공사업의 업무 범위에 포함하는 것도 가능할 수 있으나, 일본의 건설업 등록제도를 참조할 때 “착정공사업”을 신설하여 지하수 개발 이용 시공 자격을 부여하는 것이 바람직한 것으로 제시하였다.

또한, 가축분뇨처리시설시공업도 「건설산업기본법」상의 산업환경설비공사업의 업무 범위에 포함하는 것도 가능할 수 있으나, 일본의 건설업 등록제도를 참조할 때 ‘청소공사업’을 신설하여 시공 자격을 부여하는 방안을 제시하였다.

**<표 V-6> 다기화된 유사 건설업종의 통합 방안**

개별법의 건설업종	관련 법률명	해당 부처	처리 방법	개선 방안
전기공사업	전기공사업법	산업통상 자원부	법령 폐지	「건설산업기본법」의 전문업종으로 신설 편입
정보통신공사업	정보통신공사업법	미래창조 과학부	법령 폐지	「건설산업기본법」의 전문업종으로 신설 편입
소방시설공사업	소방시설공사업법	소방방재 청	법령 폐지	「건설산업기본법」의 전문업종으로 신설 편입
문화재수리업	문화재수리 등에 관한 법률	문화재청	존치	존치
지하수개발·이용시공업	지하수법	환경부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 전문건설업으로서 “착정공사업”을 신설하여 편입
산림사업	산림자원의 조성 및 이용에 관한 법률	산림청	존치하되, 산림사업법 인의 시공 독점권 삭제	토목공사업의 업무 범위에 치산(治山) 공사, 임도(林道) 공사, 사방사업, 사태 방지 공사를 명시
가축분뇨처리시설 등의 설계·시공업	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	환경부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 전문건설업으로서 “청소시설공사업”을 신설하여 편입
석면해체·제거공사업	산업안전기본법	노동부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 비계구조물해체공사업 업무 범위에 포함
개인하수처리시설 설계·시공업	하수도법	환경부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 산업환경설비공사업 업무 범위에 포함
환경전문공사업 (구 환경오염방지시설의 설계·시공업)	「환경기술 및 환경산업지원법」 (구 환경기술개발 및 지원에 관한 법률)	환경부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 산업환경설비공사업 업무 범위에 포함
하·폐수처리수 재이용시설 등 설계·시공업	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	환경부	업종 조항 삭제	「건설산업기본법」의 산업환경설비공사업 업무 범위에 포함

이러한 논의 결과를 반영하면, 「건설산업기본법」상의 전문건설업종은 현재 25개이나 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설공사업 등이 개별 법령 폐지 후 편입하여 신설되고, 착정공사업과 청소시설공사업이 신설되면 30개 업종으로 늘어나게 된다.

일본의 「건설업법」에서 규정하고 있는 사항을 참조하여 「건설산업기본법」에서 신설이 요구되는 업종의 정의와 업무 범위를 예시하면 <표 V-7>과 같다.

<표 V-7> 「건설산업기본법」의 전문건설업종 추가(안)

추가 업종	정의	업무 범위 예시
전기공사업	발전 설비, 변전 설비, 송배전선 공사, 구내 전기 설비 등을 설치하는 공사	발전 설비 공사, 송배전선 공사, 인입선 공사, 변전 설비 공사, 구내 전기 설비(비상 전기설비를 포함) 공사, 조명 설비 공사, 전차선 공사, 교통 신호 설비 공사, 네온 장치 공사, 피뢰침 공사, 전기 방식(防食) 공사, 콘센트 공사, 계측장치 공사
정보통신공사업	유선 전기통신설비, 무선 전기통신설비, 방송기기설비, 데이터 통신설비 등의 전기통신설비를 설치하는 공사	전기통신 선로설비공사, 전기통신기계 설치공사, 방송기계 설치공사, 안테나 설비 공사, 데이터 통신 설비 공사, 정보제어설비 공사, TV전파장애 방제설비 공사
소방시설공사업	화재경보설비, 소화 설비, 피난 설비 혹은 소화 활동에 필요한 설비를 설치하거나 공작물에 설치하는 공사	옥내 소화전 설치, 스프링클러 설치, 물이나 거품, 불연성 가스, 증발성 액체 또는 분말에 의한 소화 설비공사, 옥외 소화전 설치 공사, 동력소방펌프 설치, 화재경보설비, 누전화재경보기 설치, 비상경보 설비 공사, 금속제 피난 사다리, 구조대, 완강기, 피난교 또는 배연 설비의 설치 공사
착정공사업 (신설)	착정 기계 등을 이용해 천공, 착정을 하는 공사 또는 이를 공사에 따른 양수설비 설치 등을 하는 공사	우물 공사, 관측우물 공사, 환원우물 공사, 온천 굴착, 우물 축조, 천공 공사, 석유 굴착, 천연가스 굴착, 양수 설비 공사, 지하수 개발
청소시설공사업 (신설)	분뇨 처리시설이나 쓰레기 처리시설을 설치하는 공사	쓰레기 처리시설 공사, 분뇨 처리시설 공사

한편, 부처간 이기주의에 의거하여 유사 건설업종 신설이 지속될 가능성이 있다. 따라서 이러한 업역 분쟁에 따른 피해를 사전에 방지하려면, 「건설산업기본법」에 규정된 건설업종 가운데 업역 분쟁 가능성이 높은 건설업종의 업무 범위를 명확히 규정하는 것이 요구된다.

우선, 산림청의 산림토목과 관련된 시공 자격과 관련하여 일본의 「건설업법」에 규정된 업무 범위를 참조할 때 「건설산업기본법」의 토목공사업 업무 범위에 치산(治山) 공



사, 임도(林道) 공사, 사방 사업, 사태 방지 공사를 명시할 필요가 있다.

또한, 조경공사업의 업무 범위에 자연환경 보전이나 훼손 방지, 복원복구 시설, 도시림·생활림·가로수의 조성, 옥상 녹화 등을 포함한다는 점을 명시할 필요가 있다. 석면 해체 제거 공사는 비계구조물해체공사업의 업무 범위에 포함할 수 있다.

나아가 일본의 「건설업법」에 규정된 건설업종의 업무 범위를 참조할 때, 강구조물공사업의 업무 범위에 놀이시설이나 무대장치, 도로 방음벽 공사, 입체 주차장 설비 공사 등을 포함하고 있다는 점을 명시하는 것이 바람직하다.

**<표 V-8> 업역 분쟁 가능성이 높은 건설업종의 업무 범위 개정안**

구분		관련 업무 예시(현행)	관련 업무 추가 사항
종합건설업	토목공사업	도로·항만·교량·철도·지하철·공항·관개수로·발전(전기 제외)·댐·하천 등의 건설, 택지조성 등 부지조성공사, 간척·매립공사 등	치산(治山)공사, 임도(林道)공사, 사방사업, 사태 방지 공사
	산업·환경 설비공사업	제철·석유화학공장 등 산업생산시설, 소각장·수처리 설비·환경오염방지시설·하수처리시설·폐수종말처리 시설·중수도 및 하·폐수처리수 재이용시설 등 환경시설공사, 발전소 설비공사 등	개인 하수처리시설공사
	조경공사업	수목원·공원·숲·생태공원 등의 조성공사	자연환경 보전이나 훼손 방지, 복원복구시설 도시림·생활림·가로수의 조성, 옥상 등 녹화
전문건설업	토공사업	굴착·성토·절토·흙막이공사·철도도상자갈공사, 폐기물매립지에서의 굴착·선별·성토공사 등	운동시설 정비 공사, 테니스코트 표면 공사, 백네트 설치, 해체 공사
	비계·구조물해체공사업	일반비계공사, 발판가설공사, 빔운반거상공사, 특수중량물설치공사, 높은 장소에서 행하여지는 공사 등 샌드파일공사, 말뚝공사 등 건축물 및 구조물 등의 해체공사 등	석면 해체·제거 공사
	강구조물공사업	교량 등의 철 구조물을 하도급 받아 조립·설치하는 공사 건축물의 철구조물조립·설치공사 인도전용강재육교설치공사, 철탑공사, 갑문 및 댐의 수문설치공사 등	놀이시설 설치, 무대장치 설치, 비닐하우스 축조, 가드레일 설치, 도로표지 공사, 도로 방음벽 공사, 입체 주차장 설비 공사

### 3) 장기적 정책 제언

건설산업 구조의 경직적 체계에 대해 문제 제기가 끊이지 않는다는 사실의 배경에는 결국 업종 분류 체계 자체가 아니라 업종 체계에 의해 결정되고 구분지어지는 시장의 문제가 핵심으로 자리잡고 있다. 따라서 이후 건설업의 통합적 발전을 촉진하기 위해서는 상호 업종간 검열을 장려하고, 발주자가 발주 체계에 대해 효율적 선택을 할 수 있는 능력을 함양하는 형태로 점차 발전해 나가야 할 것이다. 아울러 건설공사 업종들에 대해서 소관 부처 및 법령이 제각기 분리되어 있다는 점은 건설산업을 아우르는 통합적 정책 추진의 어려움을 야기할 수밖에 없다.

과거 국내 건설산업의 건설업 면허제도와 정책은 “성장기 건설산업을 보호하기 위한 신규 업체의 참여 제한과 기존 업체를 보호”<sup>100)</sup>한다는 논리를 가지고 실시되었지만, 이미 성장기를 지나 선진 외국 기업들과의 치열한 경쟁을 통해 해외 시장 진출을 필요로 하는 현재 시점에서 아직도 과거 성장기의 제도와 정책의 기초에서 벗어나고 있지 못하고 있음은 심각한 문제라고 할 수 있다. OECD(2005a, b)에서 지적하였듯이 급변하는 환경 속에서 시장 기능을 가로막는 제도의 정체성은 결국 낮은 생산성으로 귀결된다.

건설업 내 통합적 업종 조정을 통해 시장 기능이 회복할 수 있도록 하여 건설기업의 생산성 향상과 발주자의 역량을 향상시킬 수 있는 환경을 조성하여 유연한 산업 구조로 이행할 수 있는 초석을 마련해야 한다. 그리고 건설산업 전반을 아우르는 컨트롤 타워 기능이 실효적으로 가능한 건설산업을 총괄하는 법 체계의 마련이 필요하다.

---

100) 이규방 외(1991).

## 참고 문헌

### 국내 문헌

- 경제기획원 (1994) 경제백서, pp.120-125.
- 경제기획원 (1994) 자율개방시대의 경제정책, 미래사.
- 구본성 (2006), 자본시장 관련법 통합에 따른 금융업법 통합의 주요이슈, 금융동향, 한국금융연구원.
- 규제개혁위원회 (2013), 규제개혁백서.
- 권오현 (2005), 건설업 업역구조 개편방안에 관한 연구, 한국건설산업연구원.
- 금융감독원 (2008) 자본시장통합법 설명회 자료.
- 김동욱·윤건·정광호 (2008) 행정기관 간 경쟁에 관한 연구, 행정논총, 제45권 제4호, pp.47-72.
- 김상봉·이상길 (2007) 국가 R&D사업 정책 결정 과정에 있어서 정부 부처간 갈등조정에 관한 연구 : 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회 발표 논문.
- 김용복 (2005) 1980년대 한국 산업정책 과정의 특징 : 공업발전법을 중심으로, 국제정치연구, 제8집 제1호, pp.237-255.
- 김지홍 (1989) 시장 진입과 공업발전법 운용 방안, 한국개발연구, 제11권 제2호, 한국개발연구원, pp.45-64.
- 남현주 (2007) 자본시장통합법의 특징과 향후 전망, 정보통신정책연구원, 우정정보 69, pp.19-35.
- 박재희 (2000) 정책결정시스템과 정책조정, 한국행정연구원.
- 박종훈 (2002) 지식기반 성장시대의 규제개혁 추진방안, 정보통신정책연구원, pp.387-448.
- 신희영 (2001) 산업정책변동의 정치에 대한 다차원적 설명: 공업발전법의 제정의 중심으로, 한국정책과학학회보, 제15권, 제11호, pp.177-201.
- 재정경제부 (2006) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제정안 설명 자료.
- 안길원 (1989) 공업발전법 입법화과정에 있어서 관계부처간의 정책경쟁에 관한 연구, 서울대학교 행정학박사 학위논문.
- 유재진 (2007) 자본시장통합법의 내용과 기대효과, 한국통신사업자연합회.

- 유홍림·윤상오 (2006) 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석 : 행자부와 정통부 간 갈등을 중심으로, 한국정책과학학회보, 제10권, 제4호, pp.397-420.
- 윤상오 (2005) 정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 제16권, 제2호.
- 이규방 외(1991) 건설산업 구조 및 건설업 면허 체계에 관한 연구, 국토연구원
- 이병기 (1995) 국제화시대의 산업정책, 한국경제연구원.
- 이재우·한은석 (1994) 건설공사 시공자격 관련 법규 및 관할기관의 단순화 방안, 국토연논 94-1, 국토연구원.
- 최병선 (2006), 정부규제론 : 규제와 규제순화의 정치경제, 법문사.
- 최종원 (1991) 1980년대 주요 산업정책 결정과 경쟁정책 : 역할과 한계, 한국개발연구, 제13권, 제2호, pp.103-106.
- 통계청, 표준산업분류 해설서.
- 한국건설관리학회 (2008), 건설산업 구조 선진화를 위한 건설 업종 및 업역 체계 개편 방안 연구.
- 한국법제연구원 (2012), 건설산업 경쟁력 강화를 위한 법제 개선 방안 연구.

## 해외 문헌

- Ashenfelter, Orley, David Ashmore, and Randall Filer (1997), "Contract form and Procurement Costs: the Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction", *National Bureau of Economic Research(NBER) No. w5916*, pp.253-284.
- Barclay, M. and C. Holderness. (1989), "Private Benefits from Control of Public Corporations", *Journal of Financial Economics*, 25, pp.371-395.
- Chang (1993) "The Political Economy of Industrial Policy in Korea", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 17, pp.131-157.
- Gupta S. and Richard E. Romano (1998), "Monitoring the Principal with Multiple Agents", *The RAND Journal of Economics*, Vol. 29, pp.427-442.
- Hall, Richard, et al. (1977), "Pattens of Inter-organizational Relationships", *ASQ*, Vol. 22, pp.457-474.

- Jensen, Michael C & Meckling, William H. (1976), “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 76, pp.305-360.
- Lemmon, M. L. and K. V. Lins. (2003), “Ownership Structure, Corporate Governance, and Firm Value: Evidence from the East Asian Financial Crisis”, *Journal of Finance*, 58, pp.1445-1468.
- Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Publishing Co.
- OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*.
- OECD (2005a), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*.
- OECD (2005b), *Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*
- Pittman, Russel, “Regulatory Reform: Lessons for Korea, U.S. Department of Justice, Antitrust Division, *Economic Analysis Group Discussion Paper No. 03-9*
- Viscusi, W. Kip, Vernon, John M., and Harrington, Joseph E. Jr. (1995). *Economics of Regulation and Antitrust*, 2nd Ed., The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books.



# Abstract

## Policies for Integrated Management and Unification of the Construction Business Licenses

M. S. Choi and, K. Y. Na

The regulation system of the construction businesses in Korea has been formed under the institutional environment leaded by government, rather than principles of market, and the state has led to consolidate the business-scope rigidity throughout the construction industrial structure.

Especially complex divergence of a legal system governing the construction industry, connected to regulations about entry barrier, separate order and business scope between general contractor and specialty contractor, this led to a strong tendency to cause of the industrial inefficiency and distortion of the industrial structures. As the structure of construction industry is formed inflexible by traditional compartment-type regulation system, the side effects that may lead to lower market performance.

According to the construction registration system, some construction activity, such as electrical work, Information & Communication work, and Fire Protection work are regulated by the law of another department in the same business. It can cause efficiency decrease, transaction cost, disadvantage of reduced budget, construction interference occurs, overlapping regulatory and so on during carry out the construction project.

Also, as the similar construction work areas are regulated by other laws sporadically, the policy effect related with construction industry development becomes weak, policies coexist in the long run which has a conflict between the policy goals. Accordingly the regulations that cause distortion in the market and may

result in fixation of the inefficient industrial structure should be abolished or improved,

However, in the current 「Framework Act on the Construction Industry」, electrical work, Information and Communication work, Fire Protection work are excluded from the scope of the construction work, exposure the logical defect. According to foreign cases, considering the majority of countries that include electrical construction, fire facilities constructions are included in the construction sector, It is required that amend the section 4, article 2 of the 「Framework Act on the Construction Industry」 and delete the regulation that exclude the Electric work, Information and Communication work, Fire Protection work from the range of construction then include it to them to the scope of the legal construction work.

In order to integrate the construction-related business sectors, combine 「Framework Act on the Construction Industry」, 「Electrical Construction Business Act」, 「Information and Communication Works Business Act」, 「Fire-Fighting System Installation Business Act」, 「Cultural asset maintenance, etc. Act」 and can establish the (tentative) 「Integrated Construction Industry Act」.

Otherwise, abolished the specific identification such as the 「Electrical Construction Business Act」, transfer the 「Framework Act on the Construction Industry」 to a the main provisions and unify the registration requirements or the condition of administrative penalties such as suspension of business, fines, and penalties for the Electric work, Information and Communication work, Fire Protection work, Cultural asset maintenance work, etc.

Meanwhile, the abolition of 「Electrical Construction Business Act」 is preferable in principle, the second-best solution is that clearly define the Electric work, Information and Communication work, Fire Protection work, Cultural asset maintenance work, as a special contractor in 「Framework Act on the Construction Industry」. However, in this case, it is desirable to abolish the rigid rules, such as separate orders and grant discretion to the owner when selecting project delivery method.



On the other hand, it is required to delete the provision that stipulates the construction qualifications by establishing the new article about similar construction activity such as environmental pollution prevention works, water recycling facilities, natural environment restoration, individual sewage treatment plant, livestock manure treatment facilities, and asbestos removal work in the 「Environmental technology and environmental Industry Support Act」 etc.

## ○ 저자 소개

최민수(mschoi@cerik.re.kr)

공학박사(충남대학교 졸, 건설경영 전공), 시공기술사

호주 New South Wales 대학교 Visiting Research Fellow

일본 국토교통성 건축연구소 위촉연구원

중앙대학교 건설대학원 겸임교수

대한건축학회 건축정책위원회 위원장

기획재정부 계약분쟁조정위원회 민간위원

현재 한국건설산업연구원 연구위원

나경연(econa@cerik.re.kr)

경제학박사(고려대학교 졸, 산업조직론 전공)

고려대학교 시장경제와 법제도질서 SSK(Social Science Korea) 사업단 연구원

고려대학교 정경대학 경제학과 강사

고려대학교 정책대학원 강사

International Telecommunications Society(ITS) 논문심사위원

한국산업조직학회, 한국산업경제학회, 한국응용경제학회 논문심사위원

현재 한국건설산업연구원 연구위원