

소규모 복합공사 제도의 문제점 및 개선 방안

- 검업 제한 폐지 이후 전문건설업체 원도급 허용의 타당성을 중심으로 -

2014. 4

최민수 · 나경연

■ 논의 배경	4
■ 종합건설업과 전문건설업의 업역 체계 및 역할 분석	5
■ 소규모 복합공사 관련 규정 및 논점 검토	11
■ 소규모 복합공사 시장 규모와 수주 행태 분석 및 시사점	14
■ 소규모 복합공사 규정의 문제점	20
■ 소규모 복합공사의 법적 범위 검토	25
■ 결론 및 정책 대안	29

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **현행 「건설산업기본법」에서는 건설업종을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있으며, 2개 이상의 복합 공종으로 구성된 종합공사의 경우 종합건설업체가, 그리고 단일 공종의 전문공사의 경우 전문건설업체가 시공하도록 규정하고 있음.**
 - 다만, 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 않은 3억원 미만의 소규모 복합공사에 한하여 해당 전문 공종을 모두 등록한 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용하고 있음.

- ▶ **소규모 복합공사 규정은 그동안 제도적 타당성 및 법적 허용 범위에 대한 논란이 지속되고 있는데 기술능력 측면에서 보면, 복합 공종으로 구성된 건설공사는 종합적인 계획·관리 및 조정 기능이 필수적이며, 관련 기술 인력과 공사 경험, 재무 능력, 복합 하자에 대한 보증 능력을 갖춘 종합건설업체에서 도급 시공하는 것이 합리적임.**

- ▶ **중소기업 보호 측면에서 볼 때, 소규모 복합공사 수주가 가능한 전문건설업체는 대부분 3개 이상 전문 공종을 등록한 중·대형 업체이며, 따라서 소규모 복합공사의 허용 범위를 확대할 경우, 중·대형의 전문건설업체가 소규모의 종합건설업체 시장을 잠식하는 결과를 초래할 우려가 높으며, 결과적으로 건설 하부 시장에서 시장 구조 왜곡 현상을 초래하게 됨.**

- ▶ **경제적 비용 측면에서 보면, 2008년 이후 종합건설업과 전문건설업 간 겸업 제한이 폐지된 상태이며, 그동안 겸업을 장려해 온 정책 방향을 고려할 때 소규모 복합공사 규정과 같은 예외 조항은 장기적으로 폐지 혹은 최소화가 필요함.**
 - 소규모 복합공사 적용 범위를 축소하는 대신, 겸업 등록 활성화를 통해 종합·전문 건설업 시장에 상호 진입하는 것이 건설업의 질적인 발전을 위한 필요조건임.
 - 건설 서비스 향상을 위한 별도의 투자 없이 인위적 시장 확대를 통하여 시장 성과를 추구하는 행위는 건전한 시장 구조 형성을 저해하는 부작용을 초래

- ▶ **소규모 복합공사 규정을 존치할 경우, 기획재정부와 조달청의 「회계예규」를 검토할 때, 복합 공종의 건설공사 실적이 없더라도 입찰 참여가 가능한 금액이 2억원 수준이라는 점을 감안하면 법 체계의 정합성 측면에서 소규모 복합공사의 법적 기준은 2억원 미만이 합리적인 것으로 판단됨.**
 - 또한, 전문건설업체에게 원도급이 허용되는 소규모 복합공사의 범위는 현행과 같이 공종간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 소규모 복합공사로 한정하여 극히 예외적으로 적용하는 것이 타당함.

1. 논의 배경

- 현행 「건설산업기본법」에서는 건설업종을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있으며, 2개 이상의 복합 공종으로 구성된 종합공사의 경우 종합건설업체(General Contractor)가, 그리고 단일 공종의 전문공사는 전문건설업체(Specialty Contractor)가 시공하도록 규정하고 있음.
- 다만, 현행 「건설산업기본법」 제16조 및 동법 시행령 제21조를 보면, 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 복합공사(동법 제16조 제1항)에 한하여 해당 전문공종을 모두 등록한 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용하고 있음.
- 복합 공종으로 구성된 건설공사는 원칙적으로 종합적인 계획·관리 및 조정 기능이 요구되며, 관련 기술인력과 공사경험, 재무능력, 복합 하자에 대한 보증 능력을 갖춘 종합건설업체에서 도급 시공하는 것이 바람직함.
- 그런데 2008년 이후 영업 범위 규제 완화의 취지 아래 종합건설업과 전문건설업 간 겸업 제한이 전면 폐지되고, 겸업을 장려하는 제도를 도입하고 있는 상태에서 일부에서는 예외 규정으로 적용 가능한 ‘소규모 복합공사’의 범위를 확대해야 한다는 논의가 나타나고 있음.¹⁾
- 본 연구에서는 종합건설업과 전문건설업 간 겸업 제한이 폐지된 상태에서 현행 법체계를 왜곡하는 소규모 복합공사 규정이 필요한가에 대하여 검토하고, 만약 동 제도를 존치해야 한다면 전문건설업체의 예외적인 도급 허용 범위에 대하여 소규모 복합공사 규정의 입법 취지, 실적 제한이 필요한 복합공사의 범위, 타 법령 사례 등을 종합적으로 검토해 합리적인 대안을 도출하고자 함.

1) 일례로 민홍철 의원 외 16인은 전문건설업체가 직접 원도급이 가능한 소규모 복합공사의 범위를 현행 3억원에서 10억원으로 큰 폭으로 확대하는 「건설산업기본법」 일부 개정 법률안을 발의한 바 있음(발의 일자 2013년 11월 22일).

2. 종합건설업과 전문건설업의 업역 체계 및 역할 분석

(1) 종합건설업과 전문건설업의 구분 및 등록 기준

- 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 기준상 차이점은 단순 시공 이외에 종합적인 계획, 관리 및 조정 업무의 수행 여부이며, 기술능력, 자본금, 시설·장비·사무실 등으로 등록 기준을 차별화하고 있음.
- 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 이상임.²⁾
 - 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 이상임.³⁾
 - 2013년 12월 현재, 등록 현황을 살펴보면 종합건설업체는 1만 2,867개사, 전문건설업체는 6만 9,030개사에 달하고 있음.
- 업무 범위 규제의 입법 취지
 - 건설업체의 전문성을 유지하고, 무자격 업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 등 건설 서비스 수요자)도 보호하려는 목적
 - 진입 규제 산업의 대표적인 예⁴⁾ : 의료산업, 통신산업 등

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

3) 철강재설치공사업, 준설공사업은 개인 20억원, 법인 10억원으로 예외임.

4) 규제 산업이라고 해도 보호·육성하고자 하는 대상에 따라 성격이 다름. 예를 들어 의료산업은 해당 서비스의 전문성을 담보하기 위해 의사면허제도를 도입한 것이며, 통신산업은 망 산업으로서 규모의 경제(economies of scale) 및 중복 투자의 비효율성을 방지하기 위하여 인·허가 제도를 도입한 것임. 반면, 건설산업은 두 산업의 성격을 모두 다 지니고 있음. 진입 규제에 대한 근원적인 논의는 Mankiw N.G. & Whinston M(1986), "Free Entry and Social Inefficiency", Rand Journal of Economics, 17, pp.48-58 참조.

<표 1> 종합 및 전문 건설업의 등록 기준 및 등록 현황

1) 종합건설업

업종	최소 기술자수	기술자의 인정 범위 (기술 자격자만 대상)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설·장비	등록업체 수 (개사)
토목공사업	6인	토목	7억원	사무실	2,666
건축공사업	5인	건축	5억원	사무실	4,877
토목건축공사업	11인	토목·건축	12억원	사무실	3,454
산업·환경설비공사업	12인	기계·금속·화공 및 세라믹·전기·전자·통신·토목·건축 등	12억원	사무실	374
조경공사업	6인(조경 4인 포함)	조경·토목·건축	7억원	사무실	1,496

2) 전문건설업

업종	최소 기술자 수	기술자의 인정 범위 (기능 자격을 포함)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설·장비	등록업체 수 (개사)
실내건축공사업	2인	건축	2억원	사무실	4,454
토공사업	2인	토목·화약류관리	2억원	사무실	6,264
미장·방수·조적공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,007
석공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,981
도장공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	2,465
비계·구조물해체공사업	2인	토목·건축, 화약류관리	2억원	사무실	2,449
금속구조물·창호공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실	5,975
지붕판금·건축물조립공사업	2인	토목·건축·기계	2억원	사무실	670
철근·콘크리트공사업	2인	토목·건축	2억원	사무실	12,220
기계설비공사업	2인	건축·기계	2억원	사무실	5,775
상·하수도설비공사업	2인	토목·기계	2억원	사무실	7,137
보링·그라우팅공사업	2인	토목	2억원	사무실	821
조경식재공사업	2인	조경	2억원	사무실	3,820
조경시설물설치공사업	2인	조경	2억원	사무실	2,377
수중공사업	2인	토목·기계·잠수기능사 등	2억원	(생략)	368
철도·궤도공사업	5인	토목·기계	3억원	(생략)	36
포장공사업	3인	토목 등	3억원	사무실	2,125
강구조물공사업	4인	토목·건축·기계	3억원	사무실	699
철강재설치공사업	5인	토목·건축·기계(용접)	10억원	(생략)	44
삭도설치공사업	3인	토목·기계·안전관리	3억원	(생략)	11
준설공사업	5인	토목·기계	10억원	(생략)	36
승강기설치공사업	2인		2억원	사무실	381
가스시설시공업	(생략)		2억원	(생략)	1,223
난방시공업	(생략)		-	(생략)	-
시설물유지관리업	4인	토목·건축	3억원	(생략)	4,692

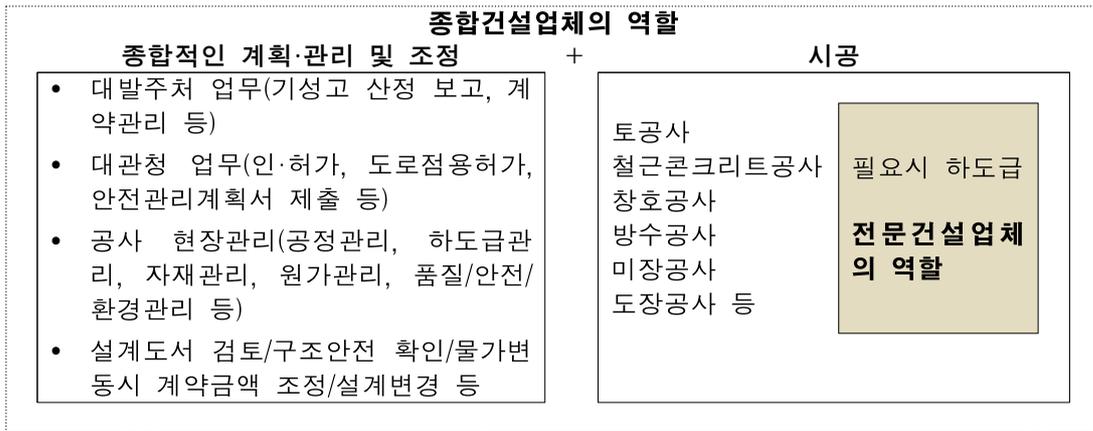
주 : 전문건설업종의 경우 기술자는 「건설기술관리법」에 의한 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술자격 취득자를 말함.

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조 관련), 2013년 12월 기준.

(2) 종합건설업과 전문건설업의 역할 비교

- 건설공사는 공사 유형에 따라 건축, 토목, 산업설비 등으로 구분되며, 이러한 복합 공종의 종합공사는 종합건설업체가 일괄 도급하여 주된 공종을 직접 시공하고, 필요시 전문건설업체에게 세부 공종별로 하도급하여 시공하는 것이 일반적임.
- 현재의 생산 체계를 보면, 종합건설업체는 직접 시공도 담당하나 주된 업무는 공사관리 업무이며, 기술사·기사 등 기술인력 중심의 고용 형태를 보임.
- 반면, 전문건설업체는 기능인력 중심의 고용 형태를 보이며, 공종별로 시공 분야 업무를 담당하는 것이 일반적임.

<그림 1> 종합건설업과 전문건설업의 역할 도해



자료 : 「건설산업기본법」 제29조 제1항, 시행령 제31조 제2항.

(3) 종합건설업체 역할로서 종합적 계획·관리 및 조정의 의미

- 전문공사가 2개 이상 다중 공종으로 구성되는 경우 종합적인 계획, 관리 및 조정 역할이 요구됨.
- 예를 들어 학교에 담장과 교문 설치시에는 토공, 철근콘크리트, 금속구조물 공사가 각각 선후 공정으로 연결되기 때문에 공정관리가 필수적이고, 복합 하자 발생시 조정 기능이 필요함.
- 이때, 종합적인 계획, 관리 및 조정이란 다음 업무를 포괄하는 것임(국토해양부 훈령

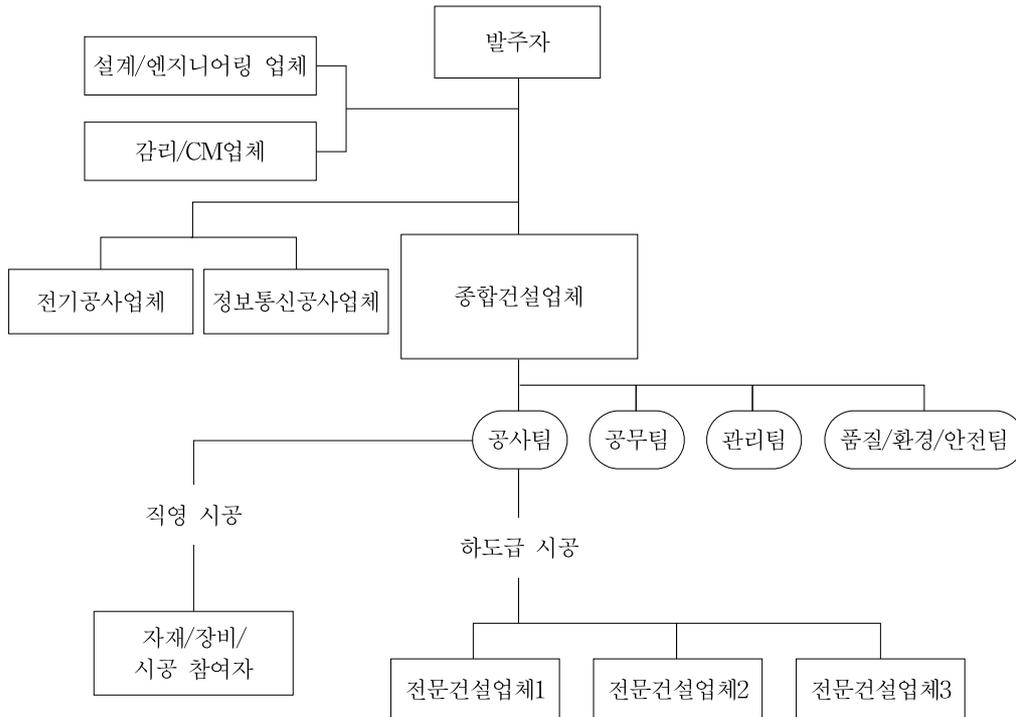
제837호).

- 계획 업무 : 공사 수행 계획, 설계도서 검토, 구조 계산서 검토, 안전관리 계획서 작성 등
- 관리 업무 : 대발주처 업무, 대행정관서 업무, 계약관리, 공사관리, 원가관리 등
- 조정 업무 : 하도급 선후 공정, 자재, 장비, 인력 투입, 분쟁 조정, 민원 처리 등

- 종합건설업체가 수행하는 종합적인 계획·관리 및 조정 업무는 공사 단계에 따라 착공 업무, 본공사 업무, 준공 업무 등으로 구분할 수 있음.

- 착공 업무는 공사 수행 체계 구축, 지장물 제거, 환경 관리시설 설치, 안전·노무 및 품질 관련 대관 업무, 가설 관련 대관 업무, 기타 현장 개설 업무로 구성되어 있음.
- 본공사 업무는 실행예산 관리, 하도급 관리, 설계변경·계약변경 관리, 계약 및 기성 관리, 공사 관리, 자재 및 장비 관리, 품질 관리, 환경 및 안전 관리, 노무 관리 등임.
- 준공 업무는 대관 업무, 대내 업무, 하자보수 등임.

<그림 2> 건설산업 생산 체계



<표 2> 종합건설업체가 수행하는 종합적 계획·관리 및 조정 업무의 개요

구분	업무명	세부 내용	
착공 업무	공사수행 관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현장 착공 준비 2. 착공신고서(착공계) 제출 3. 공동계약 이행계획서 제출 4. 공정관리계획서 제출 5. 공사의 손해보험 가입 증서 제출 6. 건축공사 현장 안전관리 예치금 예치 7. 건설공사대장 통보 8. 도로의 일시 점용 허가 9. 도로의 굴착을 수반하는 도로 점용 허가 10. 교통소통 대책 수립 제출 11. 도로공사 신고 12. 사도 개설 허가 13. 입목 벌채 허가 및 신고 14. 하천 점용 허가 15. 소하천 점용 허가 16. 공유수면 점용 및 사용 허가 17. 농지의 타용도 일시 사용 허가 18. 산지 전용신고 19. 초지 전용 허가 20. 골재 채취 허가 21. 공·사유림 내 채석 허가 22. 발파 허가 23. 건축물 철거·멸실 신고 24. 경계 복원 측량 25. 건설기술자의 현장 배치 26. 현장 배치 플랜트 설치 허가 	
	지장물 관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화재 지표조사 보고 2. 문화재 현상 변경 허가 3. 매장문화재 처리 4. 지하 지장물 유무 확인 요청 5. 도시가스 배관 매설 상황 확인 요청 6. 한국가스안전공사 굴착공사 원콜 시스템 7. 무연 분묘의 개장 허가 8. 지상 지장물 철거 또는 이설 요청 9. 지장 배전선로(전주, 전선)의 이설 신청 10. 가로수 이식 신청 	
	환경 관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 비산먼지 발생사업 신고 2. 특정공사 사전 신고 3. 건설폐기물처리계획서 신고 4. 폐기물처리시설 설치신고(임목폐기물 자가 처리) 5. 환경영향 대상사업 착공 통보 6. 환경영향평가 협의 내용 관리대장 작성 비치 및 관리책임자 지정 통보 7. 환경관리계획서 제출 8. 세륜시설 설치 	
	안전·노 무 관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 유해·위험방지계획서 제출 2. 안전관리계획서 제출 3. 안전보건관리책임자 및 안전관리자 선임 4. 무재해운동 개시보고 5. 재해예방기술지도계약서 제출 6. 산업재해보상보험 및 고용보험 신고 7. 산업재해보상보험 대리인 선임신고 8. 건설근로자 퇴직공제 가입신고 	
	품질관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 품질관리계획서 제출 2. 품질시험계획서 제출 	
	가설 관련 대관업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가설건축물 축조 신고 2. 오수처리시설 및 단독 정화조 설치 신고 3. 배수설비 설치 및 사용 개시 신고 4. 임시전력 수용 신청 5. 일시 급수공사 신청 6. 지하수 개발·이용의 허가 및 신고 7. 공공 하수도 일시 사용 신고 8. 전화 가입 신청 9. 가설항공장애표시 등의 설치 10. 가설 피뢰침의 설치 등 	
	기타 현장 개설 업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기공식 2. 가설사무실 설치 3. 가설건축물 취득세 납부 4. 가설사무실 및 숙소 임대 5. 가설울타리 설치 6. 가설울타리에 설치할 표지판의 종류 7. 가설출입문 설치 8. 사용인감 신청 9. 현장구좌 개설 및 착공 전도금 신청 10. 현황판 설치 11. 임시직 채용 요청 12. 가설 주차장 확보 13. 견본주택(모델하우스) 건립 14. 민원대책 15. 인근 시설물 사전 안전진단 16. 지적도 등의 발급 신청 	
	본공 사 업무	실행예산 관리	<ol style="list-style-type: none"> 1. 적산 및 견적 2. 실행예산 작성 3. 공통 가설공사 예산 작성 4. 현장관리비 작성, 운용
		하도급 관리	<ol style="list-style-type: none"> 1. 하도급 계약 2. 하도급 계약의 통보 및 적정성 심사 3. 하도급대금 지급 보증 4. 하도급대금의 지급 5. 하도급 기성관리 및 정산 6. 하도급업체의 부도 현장 관리

구분	업무명	세부 내용
	설계·계약 변경	1. 설계변경으로 인한 계약금액의 조정 2. 물가변동으로 인한 계약금액의 조정 3. 기타 변경으로 인한 계약금액의 조정 4. 소요 자재의 수급방법 변경(관급자재 등)
	계약 및 기성관리	1. 공동도급 계약 관리 2. 선금 신청 3. 기성검사 4. 기성대가 청구 5. 대내자금 청구 6. 계약 기간의 연장 신청 7. 지체상금 8. 공사 일부의 직접 시공
	공사관리	1. 시공계획서 작성, 관리 2. 과적 방지 관리계획서 3. 공사현장 단속·점검 대응 4. 공정관리도 작성 5. 공정 회의 개최 6. 설계도서, 시방서, 설계기준 검토 7. 시공 상세도 작성 8. 타워크레인 설치, 해체 계획 9. 공사 사진 촬영 10. 비상 연락망 구축 11. 시공 허용오차 검토 12. 표준 공사기간 설정 및 관리
	자재 및 장비관리	1. 재고/구입 자재 관리 2. 자재 구매 3. 주요 기자재 공급원 승인 요청 4. 지급자재 관리 5. 차량 구입 및 임대 6. 중기 임대
	품질관리	1. 시험실 시설 및 인력 운용 2. 현장 품질시험 및 검사 3. 품질시험·검사의 외부 의뢰 4. 품질관리비의 사용 및 정산 5. 불합격품의 조치 6. 안전진단
	환경 및 안전관리	1. 건설폐기물의 처리 2. 건설폐기물 배출/처리실적보고서 제출 3. 환경영향조사 결과 보고서 작성 제출 4. 유해·위험한 기계·기구 및 설비 검사 5. 안전·보건교육 6. 현장 안전관리 조직 7. 안전보건협의회 운영 8. 현장 안전관리 활동 9. 고사(기원제), 안전기원제 10. 산업안전보건관리비(「산업안전보건법」) 11. 안전관리비(「건설기술관리법」) 12. 안전관리 결과 보고서 13. 안전표지판의 설치 14. 안전점검의 실시 15. 산업재해 발생 보고 16. 산업재해보상보험 급여 신청, 지급
	노무관리	1. 일용근로자 관리 2. 상용근로자(현장채용) 관리 3. 일용근로자의 지급조서 제출 4. 퇴직자 관리 5. 현장 식당 관리 6. 근로자 건강진단
준공 업무	대관업무	1. 예비 준공검사 2. 준공검사 3. 준공대가 청구 4. 준공 설계도서 작성 및 제출 5. 시설물의 인수·인계 6. 안전점검 종합보고서 제출 7. 건설폐기물의 재활용 실적보고서 제출 8. 사실 안내표지판 도로점용 허가 9. 건축물의 용도변경 10. 토지(임야) 합병 신청 11. 토지분할 허가 신청 12. 지적 현황 측량 13. 건축물의 사용승인 14. 공동주택의 사용검사 15. 체육시설업 준공보고서 제출 16. 환경영향 대상사업 준공 통보
	가설관련 대관업무	1. 지하수 개발·이용의 종료 신고 2. 오수정화시설, 단독정화조 폐쇄 신고 3. 수전 폐전 신청 4. 전기 사용 계약 해지 5. 전화 해지
	대내업무	1. 현장 철수계획 2. 준공표지 설치 3. 주택건설사업의 머릿돌/기록탑 설치 4. 준공식 5. 준공정산서 6. 숙소 전세금 반환 7. 준공도면 및 문서관리 8. 현장 인도/입주 등
	하자보수	1. 하자보수 2. 재시공

3. 소규모 복합공사 관련 규정 및 논점 검토

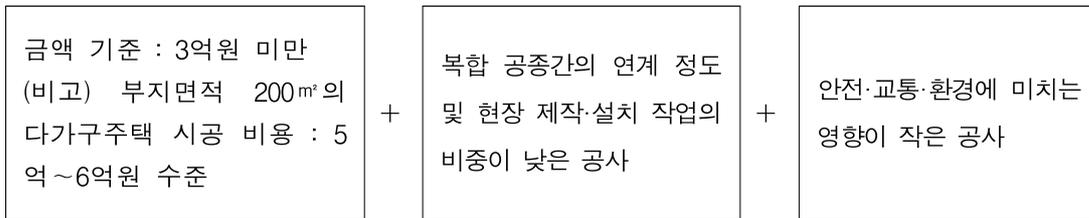
(1) 소규모 복합공사에 대한 전문건설업체의 원도급 허용 규정

- 현행 「건설산업기본법」에서는 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 복합 공사와 그 령지 않은 단일 공사로 구분하여 복합 공사는 종합건설업체가 시공하도록 규정하고 있으나, 소규모 복합공사에 대해서는 해당 공사에 대한 시공 자격이 있다고 판단되는 전문건설업체에게도 예외적으로 시공 자격을 부여하고 있음.

□ ‘종합적인 계획·관리·조정 역할이 필요치 않은 공사’의 개념

- 현행 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공 자격) 및 동법 시행규칙 제13조의 2 (소규모 공사의 범위)에서 소규모 복합공사에 대해 규정하고 있음.
- 공사 예정금액 3억원 미만의 공사⁵⁾로서 공종간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경 등에 미치는 영향이 작은 소규모 복합공사에 대해서는 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 전문건설업자가 원도급하는 것이 가능함.

<그림 3> 소규모 복합공사 개념의 도해



자료 : 「건설산업기본법」 제16조, 시행규칙 제13조의 2.

- 복합 공종으로 구성된 공사는 원칙적으로 종합적인 계획·관리 및 조정 기능이 필요하나, 공사 규모가 아주 작고 단순한 경우에는 종합적인 계획·관리 및 조정 기능이 미미하다고 보아 극히 예외적으로 소규모 복합공사에 한하여 전문건설업체에게 원도급을 허용하고 있는 것임.

5) 단, 시설물유지관리업의 업무 내용에 해당하는 공사는 제외함.

- 현 법체계와의 비일관성 등을 고려하여 시행규칙 제13조의 2(소규모 공사의 범위)에서 “공중간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 작은 공사”로 규정한 것임.
- 소규모 복합공사 규정 이외에도 현행 「건설산업기본법」에서는 전문건설업체가 직접 원도급이 가능한 복합공사로서 부대공사의 개념을 규정하고 있는데 「건설산업기본법」 시행령 제21조에 규정된 부대공사의 범위는 다음과 같음.
 - 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사
 - 2종 이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사 예정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사 예정금액이 전체 공사 예정금액의 1/2 이상인 경우, 그 나머지 부분의 공사
 - 기계설비공사업 및 가스시설시공업에 속한 공사간의 복합된 공사를 그 중 주된 공사에 관한 업종의 건설업자가 도급받는 경우 나머지 업종에 속한 공사

(2) 관련 주체들의 입장

□ 전문건설업체의 입장

- 계획·관리·조정 역할은 종합공사와 전문공사 모두 수행하고 있으며, 전문건설업체도 복합공사의 수행 능력을 보유하고 있음.
- 특히, 전문건설업종을 복수 보유한 경우, 해당 공종으로 구성된 복합공사에 대해서는 원도급을 통하여 시공이 가능하다는 입장임.
- 기술자 등의 등록기준으로 볼 때, 전문건설업체는 공사관리 능력이 미흡한 것으로 볼 수 있으나, 토목 또는 건축 등의 종합공사업 등록기준은 2~3개 전문건설업종의 등록기준을 합한 것과 비슷한 수준임.
- 따라서 2개 이상의 전문업종을 보유하고 소규모 복합공사를 수행하려는 전문업체는 대개 6~7명 이상의 기술인력을 보유하고 있고, 필요에 의해 기능인이 아닌 기술자를 대부분 보유하고 있어 종합건설업의 기술자 등록기준을 충족한 것으로 볼 수 있음.

- “종합적인 계획·관리 및 조정이 필요 없는 공사”는 원칙적으로 전문건설업체의 업역이며, 이를 소규모 공사로 제한하는 것 자체가 「건설산업기본법」의 정의에 위배되는 것이라 주장

□ 종합건설업체의 입장

- 소규모 복합공사에 대하여 전문건설업체에게 원도급 허용 범위를 확장하는 것은 현행 종합·전문 건설업종을 정의하고 구분하는 기본 원칙과 체계에 배치된다는 입장임.
 - 종합적 계획·관리·조정 기능의 필요 여부에 따라 종합과 전문으로 영역을 구분하고 있고, 복합공종을 수주하는 주체로서 종합건설업은 자본금이나 기술자 수 등 등록기준이 전문건설업보다 더 높게 규정되어 있음.
- 2개 이상의 전문공사로 구성된 복합공사는 필연적으로 공정 간섭이 발생하며, 원칙적으로 계획·관리 및 조정이 필요 없는 공사는 없음.
 - 종합건설업체는 시공을 포함하여 공사관리를 담당하고 있기 때문에 기술자(엔지니어) 중심으로 기술자를 확보하고 있는 반면, 전문건설업종은 시공 중심으로서 기능인력 중심으로 인력을 확보하고 있기 때문에 일반적으로 종합적인 계획·관리 및 조정과 같은 엔지니어 중심의 기술력을 갖추고 있지 못함.
- 소규모 복합공사의 도입 취지를 보면, 복합공사는 원칙적으로 종합건설업체의 관리하에 시공이 필요하나, 난이도가 낮은 단순 공종으로 구성되어 시공상의 어려움이 없고 계획·관리 및 조정의 필요성이 극히 낮은 공사에 대하여 예외적으로 전문건설업체에게 시공권을 부여하는 것으로 해석하는 것이 합리적이라는 입장

4. 소규모 복합공사 시장 규모와 수주 행태 분석 및 시사점

(1) 3억원 미만 소규모 공사의 도급 주체

- 3억원 미만 공사의 원도급 실태를 보면(<표 3> 참조), 계약금액을 기준으로 할 때 전문건설업체의 시장 점유율은 종합건설업체의 3배 이상이고, 건수 기준 시장 점유율은 전문건설업체가 종합건설업체의 11배에 달함.

<표 3> 3억원 미만 소규모 건설공사의 원도급 현황

(단위 : 건, 백만원)

- 건수 기준

계약금액	종합건설업 (A)	전문건설업 (B)	합계 (C)	A/C (%)	B/C (%)
3,000만원 미만	13,680	353,362	367,042	3.7%	96.3%
3,000만 ~ 5,000만원	3,740	31,669	35,409	10.6%	89.4%
5,000만 ~ 1억원	7,030	32,223	39,253	17.9%	82.1%
1억 ~ 3억원	14,708	23,601	38,309	38.4%	61.6%
합계	39,158	440,855	480,013	8.2%	91.8%

- 금액 기준

계약금액	종합건설업 (A)	전문건설업 (B)	합계 (C)	A/C (%)	B/C (%)
3,000만원 미만	167,900	3,275,595	3,443,495	4.9%	95.1%
3,000만 ~ 5,000만원	145,800	1,229,267	1,375,067	10.6%	89.4%
5,000만 ~ 1억원	514,900	2,285,569	2,800,469	18.4%	81.6%
1억 ~ 3억원	2,704,100	3,993,372	6,697,472	40.4%	59.6%
합계	3,532,700	10,783,803	14,316,503	24.7%	75.3%

자료 : 대한건설협회(2013), 대한전문건설협회(2013), 2012월 12월 기준, 공사 규모별 계약 실적 자료.

(2) 3억원 미만 소규모 공사의 시장 구조 변화

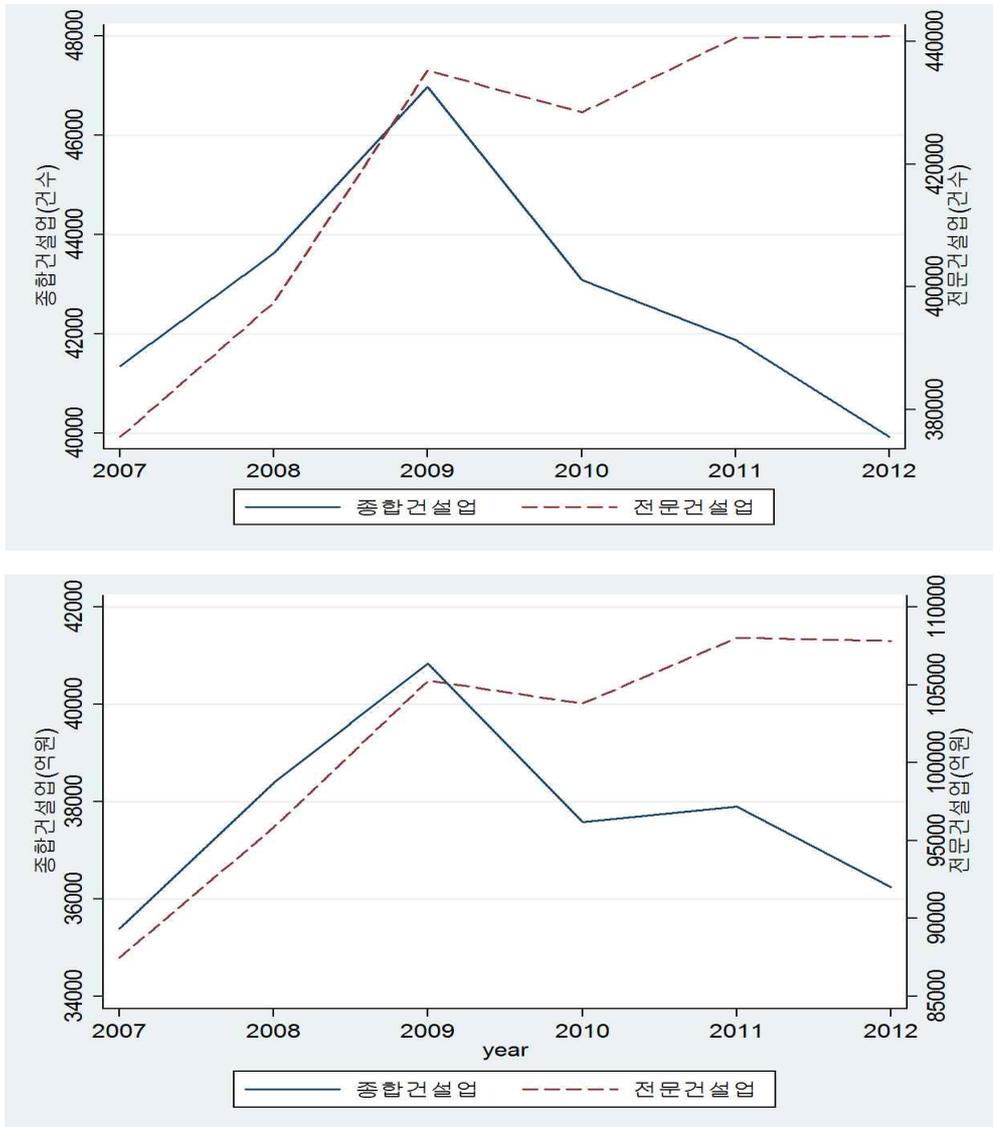
- 3억원 미만 소규모 원도급 공사의 시장 구조는 계약 건수 및 계약 금액 두 가지 지표를 이용해 분석한 결과, 두 지표간의 동태적 변화가 유사함.

· <그림 4>를 보면, 2008년까지 종합건설업과 전문건설업 실적은 모두 증가 추세였으

나 2009년 이후 소규모 원도급 공사 시장에서 종합건설업 실적은 지속적인 감소 추세에 있는 반면, 전문건설업은 증가 추세에 있음.⁶⁾

- 특히 <그림 5>에 따르면, 원도급 소규모 공사에서 종합건설업 시장 점유율은 2007년부터 지속적으로 하락하고 있음.

<그림 4> 소규모 공사의 동태적 시장 구조 변화(원도급)

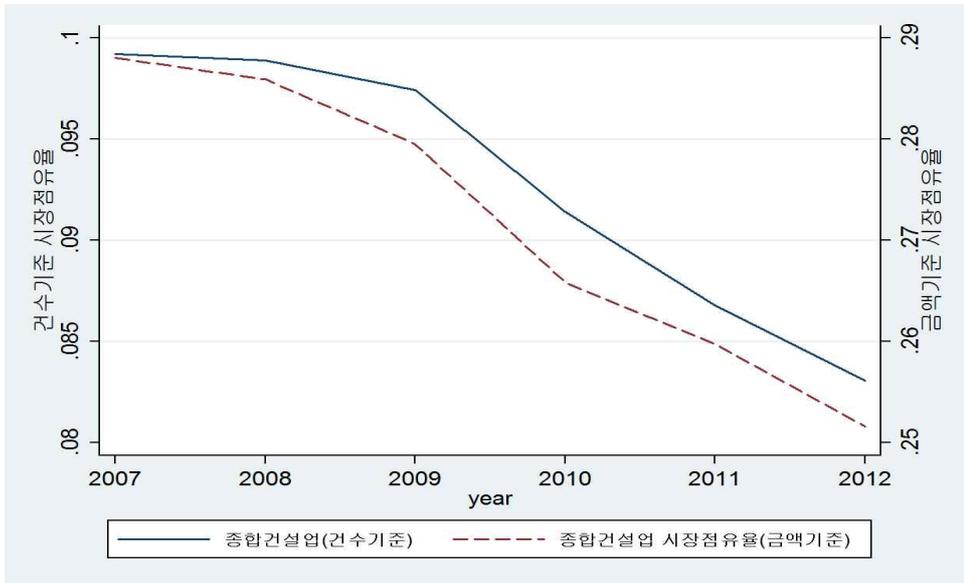


주 : 종합건설업은 좌축, 전문건설업은 우축.

자료 : 대한건설협회(2008~2013), 대한전문건설협회(2008~2013), 공사 규모별 계약 실적 자료.

6) 2008년 겸업제한의 폐지와 2009년 3억원 이하 소규모 복합공사의 시행으로 인한 정책적 신호(signal)가 시장에 반영된 것으로 해석됨.

<그림 5> 소규모 공사의 동태적 시장 점유율 변화(원도급)



주 : 건수 기준은 좌축, 금액 기준은 우축.

자료 : 대한건설협회(2008~2013), 대한전문건설협회(2008~2013), 공사 규모별 계약 실적 자료.

(3) 소규모 공사 시장에서 종합·전문 건설업 간 경쟁 상태

- 공사 규모에 따른 경쟁 관계는 소규모 복합공사 시장에서 종합건설업과 전문건설업이 원도급 수주를 통한 경쟁 관계를 형성하고 있음.
- 현 법제도 하에서 소규모 복합공사 시장은 예외적으로 규정된 독립된 건설시장으로서 종합건설업체와 전문건설업체가 별도의 등록 절차 없이 상호 경쟁하고 있는 시장임.

<표 4> 공사 종류 및 규모에 따른 경쟁 관계

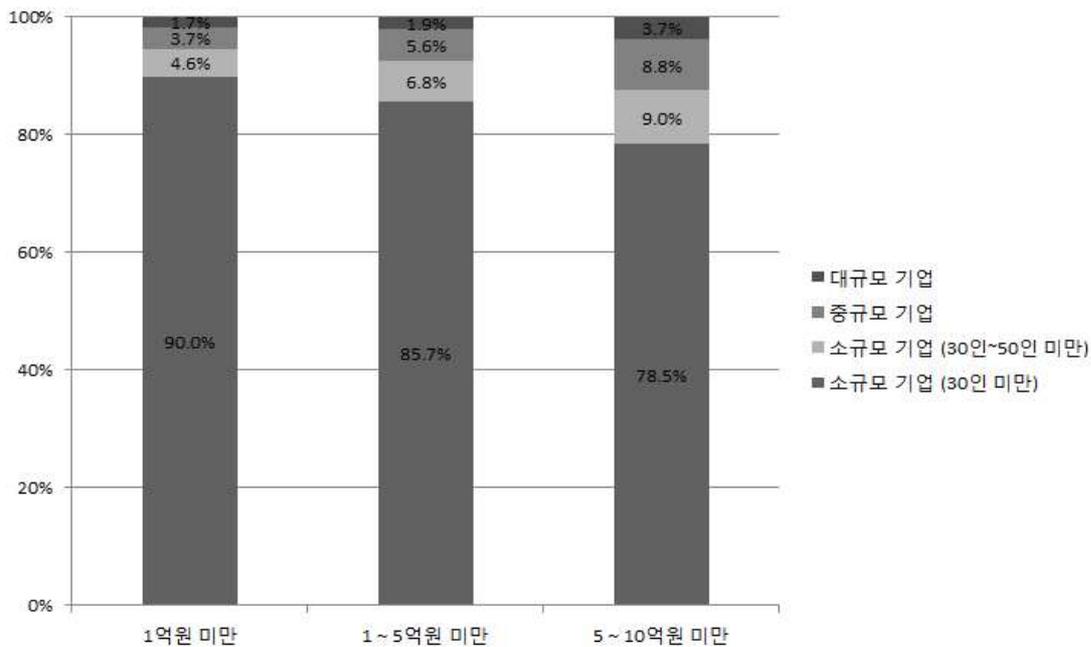
	종합건설업체	전문건설업체
복합공사 (도로, 철도, 항만 등 2개 공종 이상으로 이루어진 공사)	원도급 가능	종합건설업체로부터 복합 공종에 포함 된 개별 전문공종의 하도급 가능 복합공사의 원도급은 불가능(단, 3억원 이하 소규모 복합공사의 경우, 해당 공 종을 모두 등록한 전문건설업체는 원도 급 가능)
전문공사 (토공사, 미장, 방수, 기계설비 등 복합공사를 구성하는 개별 공사)	원/하도급 모두 불가능	원도급 가능

(4) 소규모 복합공사의 수주 주체 분석

□ 계약금액별 소규모 복합공사 수주 주체

- <그림 6>은 복합공사의 시장 구조 현황으로 기업 규모에 따른 계약금액별 수주 비중을 나타낸 것임.
- 건수 기준 계약 실적은 10억원 미만의 금액 세부 구간 전체에서 30인 미만 소규모 기업이 큰 비중을 차지하고 있음.
- 구체적으로 1억원 미만 90.0%, 1억~5억원 미만 85.7%, 5억~10억원 미만 78.5%를 30인 미만 소규모 기업에서 계약하고 있음.
- 즉, 건설업 전체 시장구조 측면이 아닌 종합건설업의 소규모 업체와 전문건설업이 경쟁하고 있는 하부 시장(sub-market) 구조에 관한 시장 성과배분 문제로 접근해야 함.
- 이때, 핵심 쟁점으로 두 업종의 어떤 그룹들에서 상호 경쟁하며, 어떤 양상으로 이득과 피해가 예상되는지 면밀히 분석해야 함.

<그림 6> 소규모 복합공사 세부 시장



자료 : 우성권 (2009), “전문건설업자의 원도급이 허용되는 소규모 복합공사의 범위”, (사)한국건설관리학회.

□ 소규모 복합공사 범위 확대시 파급효과 분석

- 예를 들어 소규모 복합공사의 법적 범위를 10억원 미만으로 크게 상향할 경우, 전체 건설시장에서 10억원 미만 공사가 차지하는 비중은 금액 기준으로 17~20% 수준임.
- 건수 기준으로 10억원 미만 공사가 전체 공사에서 차지하는 비중은 96% 이상으로 전체 공사 시장의 대부분을 차지하고 있음. 따라서 중소 건설업체에 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 판단됨.

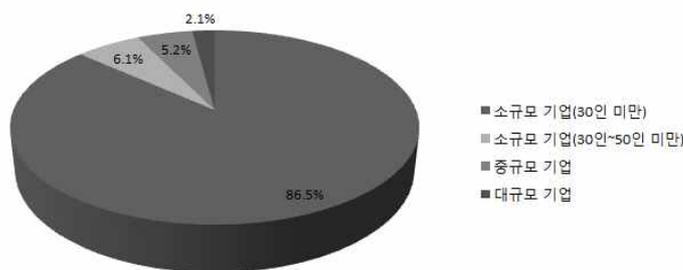
<표 5> 10억원 미만 건설공사 시장 현황

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012
금액기준	19.5%	17.5%	20.0%	19.3%	19.6%	19.1%
건수기준	96.7%	96.5%	96.9%	96.6%	96.5%	96.5%

자료 : 대한건설협회(2013), 대한전문건설협회(2013), 공사 규모별 계약 실적 자료.

- 건수를 기준으로 한 계약 실적에 따른 기업 규모별 10억원 미만 복합공사의 시장 구조는 <그림 7>과 같음.
- 10억원 미만 복합공사 계약 주체로 30인 미만 소규모 기업은 86.5%의 비중을 차지하고 있으며, 30~50인 미만 소규모 기업도 6.1%를 차지하고 있음. 즉, 「중소기업기본법」 제2조에 의한 상시 직원수별 분류로 50인 미만 소규모 기업의 10억원 미만 복합공사 시장 점유율은 92.6%를 기록하고 있음.7)

<그림 7> 10억원 미만 복합공사의 기업 규모별 수주 비중

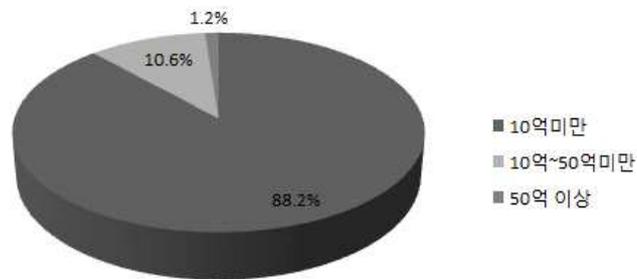


자료 : 우성권 (2009), 전게서.

7) 일반적으로 상시 근로자 50인 미만 규모를 소규모, 51인부터 300인 미만을 중규모, 300인 이상을 대규모 기업으로 보고 있으며, 본 연구에서는 소규모 기업을 30인 미만과 30~50인 미만으로 보다 세분하여 검토함.

- 나아가 시장성과 측면으로 소규모 기업의 실적에서 차지하는 10억원 미만 복합공사의 비중에 대한 검토가 필요함.
- <그림 8>에 따르면, 30인 미만 소규모 기업의 복합공사 계약 실적에서 10억원 미만이 차지하는 비중은 88.2%에 달하여 10억원 미만 복합공사가 이들 기업의 주요 사업 활동 분야임을 알 수 있음.

<그림 8> 30인 미만 소규모 기업의 복합공사 계약 실적 분포



자료 : 우성권 (2009), 전거서.

(5) 시사점

- 결과적으로 10억원 미만 규모의 공사는 현재 소규모의 종합건설업체가 대부분 수주하고 있다는 점을 고려할 때, 소규모 복합공사의 범위가 확대될 경우, 소규모의 종합건설업체가 심각한 위기에 봉착할 가능성이 높음.
- 3억원 이하의 건설공사의 경우에도 소규모 복합공사에 대하여 전문건설업체에게 원도급을 허용하면서 전문건설업체가 시장을 상당 부분 잠식하였고, 그 추세도 증가하는 것으로 나타남.

5. 소규모 복합공사 규정의 문제점

(1) 건설업 등록제도와와의 정합성 측면

- 종합·전문 업종의 상호 겸업제한 규제가 폐지되었으며, 겸업 등록에 필요한 기술자 수나 자본금 규제를 크게 완화한 상태에서 소규모 복합공사 규정은 극히 예외적으로 적용 필요

□ 겸업제한 폐지 이후 소규모 복합공사와 같은 예외 규정의 필요성 상실

- 2007년까지 동일 법인 아래에서 종합건설업과 전문건설업을 함께 등록하지 못하였음 (업종별 겸업제한).
 - 이러한 겸업제한은 위장 하도급을 통한 조세 회피 등의 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 경쟁을 유도하는 글로벌 스탠더드(global standard)에 반하는 것임.
- 이에 따라 정부는 건설산업 생산성 향상과 건설산업 내 시장 기능 활성화를 위하여 종합과 전문 건설업 간 겸업제한을 폐지하고, 기업의 특성과 전략에 따라 건설업종을 자유롭게 선택하여 시장에 진입할 수 있는 여건을 마련했음 [「건설산업기본법」 제12조(겸업제한) 삭제, 2008년부터 시행, 단, 설비 겸업제한 폐지는 2012년부터 시행].⁸⁾
- 그 이후 2013년 3월에는 동법 시행령 제16조(건설업 등록기준의 특례)를 개정하여, 예를 들어 전문건설업체에서 종합건설업 겸업 등록에 필요한 기술자나 자본금 충족 기준을 1/2로 경감하는 등 상호 시장 진출을 유도하기 위하여 겸업을 촉진하는 제도를 추가적으로 도입함.⁹⁾
 - 종합건설업과 전문건설업 간 겸업 제한이 폐지되면서 2014년 현재 건설업체가 종합과 전문을 상호 겸업할 수 있는 환경이며 원도급과 하도급의 역할을 교차할 수 있음.

8) 건설교통부(현 국토교통부), 공고 제2006-267호, 「건설산업기본법」 개정 이유에서 시장경제 원리에 따라 건설업체 스스로 최적의 생산 방식을 선택할 수 있도록 종합건설업과 전문건설업 간의 겸업제한을 폐지한다고 밝히고 있음.

9) 자본금은 보유하고 있는 최저 자본금 기준(보유하고 있는 업종이 둘 이상인 경우 최저 자본금 기준이 최대인 업종의 최저 자본금 기준을 말한다)의 1/2을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금 기준의 1/2에 해당하는 자본금을 이미 갖춘 것으로 인정, 기술능력은 보유하고 있는 기술능력과 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우 국토교통부 장관이 정하여 고시하는 바에 따라 1회에 한정하여 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정.

- 그러므로 개별 기업 스스로 최적의 생산 방식을 선택한다는 제도 정비 방향을 감안할 때, 소규모 복합공사 범위의 확대로 별도의 겸업 등록 없이 전문건설업종에게 소규모 시장에서 복합공사 및 전문공사를 모두 수주할 수 있는 형태로 범위를 확대하는 것은 그동안의 제도 정비 방향과 어긋나는 것임.
- 왜냐하면 소규모 복합공사 범위가 확대될 경우, 확대된 시장의 범위 하에서 개별 기업의 최적 생산 방식 선택이 직접적인 외부적 충격(external shock)에 의해 내생적(endogenous)으로 결정되기 때문임.
- 즉, 완화된 겸업 허용 기준에 대한 투자 노력은 억제하면서 시장의 인위적인 확대로 시장 성과를 배분하려는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 우려됨.¹⁰⁾

(2) 입법 취지 측면 : 소규모 복합공사 제도 도입의 타당성 상실

- 겸업제한 폐지와 더불어 전문건설업체 보호를 위하여 도입했으나, 오히려 겸업 제한 폐지 이후 종합건설업체 시장에 대한 전문건설업체의 참여가 더 활발한 것으로 나타남.

- 소규모 복합공사 규정은 종합건설업과 전문건설업 간 겸업을 허용한 이후, 전문건설업체의 피해를 방지하기 위해 2011년부터 시행
- 겸업제한 폐지 논의 당시 종합건설업계는 겸업제한 폐지로 건설산업이 직면하는 시장의 충격을 완화하고, 전문건설업체의 부실 기업화를 방지하고자 기존 법체계의 정합성에 반함에도 불구하고 '3억원 이하 소규모 복합공사에 한정하여 전문건설업체 원도급'을 예외적으로 허용하도록 용인함.
- 하지만 겸업 허용 이후, 소규모 복합공사에 대한 예외적 조항의 입법 취지와 상반된 시장구조 변화가 나타나고 있음. 겸업제한 폐지 후 상호 시장 진출 실적을 보면, 종합건설업체에서 전문건설업 등록을 한 업체는 367개사이나, 전문건설업체에서 종합건설업으로 겸업 등록한 업체는 597개사에 달하고 있음.¹¹⁾
- 진출 업체 수, 상호 실적 규모, 1개사당 평균 상호 실적 규모 등 모든 지표에서 전문

10) “정부가 시장에 적극적으로 개입하는 경우, 기업들은 정부 정책을 전략적으로 이용할 인센티브를 갖게 된다”, Laffont and Tirole(1993), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge, MIT-Press 참조.

11) 자료 : 대한건설협회(2013), 2013년 8월 기준.

건설업체가 종합건설시장을 잠식하는 현상이 더욱 크게 나타나고 있음.

- 이는 소규모 복합공사 제도의 도입 의의를 상실했다는 것을 의미함.

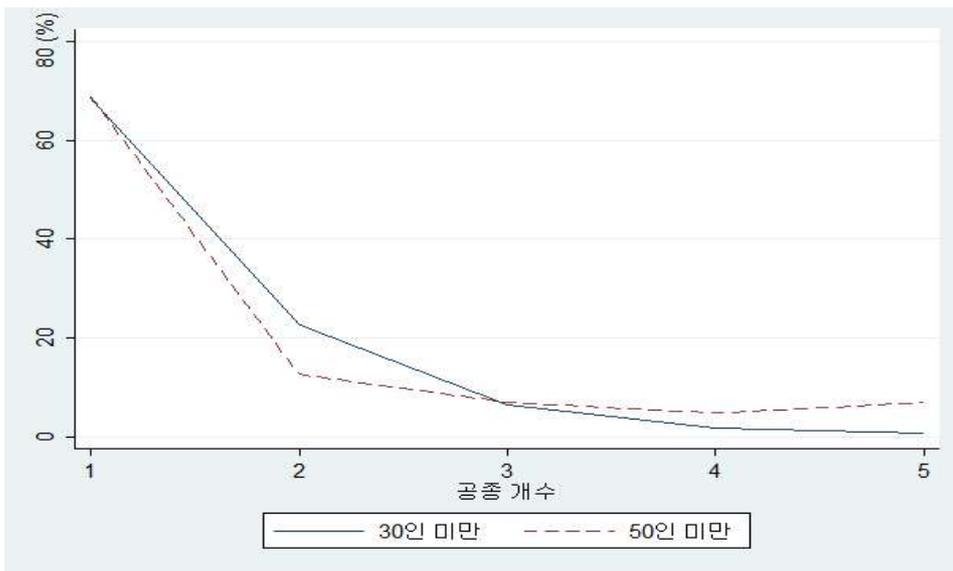
(3) 경제적 비용 측면 : 소규모 복합공사 규정은 중소기업 육성 취지에 역행

□ 소규모 복합공사의 법적 범위 확대는 중대형 전문건설업체에 국한적 혜택을 부여하면서 소규모 종합건설업체를 역설적으로 퇴출시키는 효과 초래

- 3억원 이상 복합공사를 원도급 받을 수 있는 전문건설업체는 대개 3개 이상 전문업종을 보유해야 함.¹²⁾

- <그림 9>를 살펴보면, 전문건설업체에서 1~2개의 업종을 지니고 있는 업체의 비율은 30인 미만 소규모 기업에서 91.0%, 50인 미만은 81.4%로 대다수임.

<그림 9> 소규모 전문건설업체의 등록 업종 수 현황

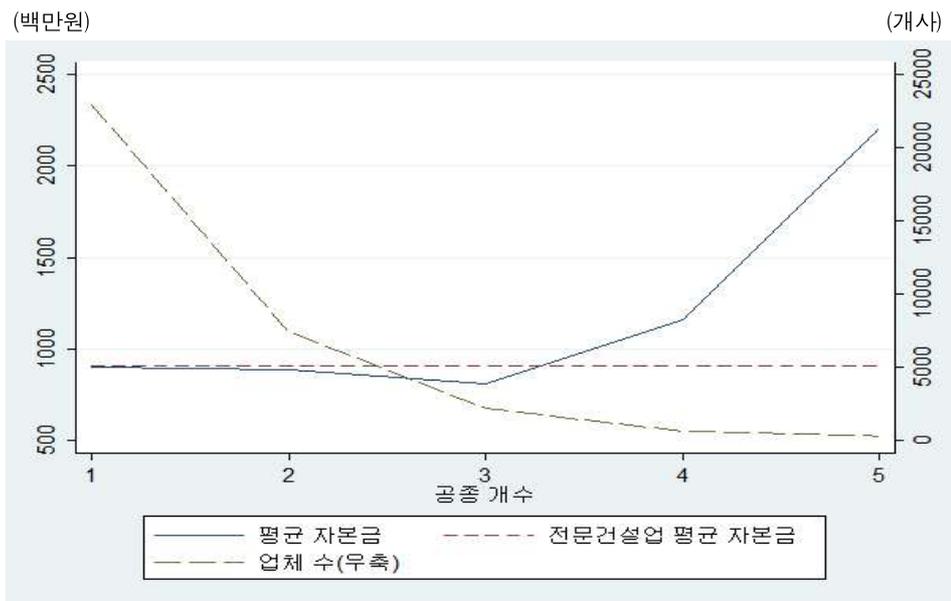


자료 : 대한전문건설협회(2013), 2012년 12월 기준.

12) 우성권 (2009)에서 복합 공종의 개수는 건축공사, 토목공사, 산업·환경설비공사, 조경공사 등의 공사 종류에 따른 특성을 고려하여 그 기준을 차별적으로 적용해야 한다고 지적하면서, 소규모 복합공사의 범위를 구분하는 복합 공종의 개수는 최소 3개 공종에서 최대 5개 공종을 넘지 않는 범위가 적절한 수준이라고 판단된다고 밝히고 있음. 특히, 소규모 복합공사의 범위를 구분하는 복합 공종의 개수를 높게 잡아 그 범위를 확대할수록, 전문건설업체군에서는 대형 전문건설업체의 시장이 확대되는 것으로 보아야 하며, 종합건설업군의 입장에서는 중소 종합건설업 시장이 줄어들어가는 현상을 가져온다고 지적하고 있음. 본 연구에서도 최소 기준으로서 3개의 복합 공종을 대상으로 분석함.

- 전문건설업 내에서 복합공사 수주가 실제 실현 가능한(feasible) 그룹은 전체에서 소수의 비율로 나타나며, 평균 자본금 규모 측면에서도 전체 전문건설업의 평균을 크게 상회하는 그룹임을 알 수 있음.
- <그림 10>을 살펴보면, 보유하고 있는 공종 개수가 1~3개인 업체들의 평균 자본금은 전체 전문건설업 평균 자본금 규모를 미세하게 하회함. 반면, 공종 개수가 4개 이상인 경우부터는 전체 평균을 상회하며 기하급수적으로 증가하는 양상이 관찰됨.
- 2013년 기준, 보유 공종 개수가 1~2개인 전문건설업체 수는 3만 3,716개사로서 전체 업체 수(3만 7,018개사)의 91.1%를 차지하고 있음
- 시장 구조 분석 결과, 소규모 복합공사 시장은 복수(3개 이상)의 전문공종을 등록한 전문건설업 내 소수의 중대형 업체들과 소규모 종합건설업체들 간의 경쟁 구도가 존재하는 것으로 나타남.

<그림 10> 등록 업종 수에 따른 전문건설업체의 자본금 현황



자료 : 대한전문건설협회(2013), 2013년 기준.

□ 시장구조 왜곡¹³⁾

- 제도적으로 소규모 복합공사 시장을 확대하게 되면, 소규모 복합공사 시장에서 소수

13) 윤창호·장지상·김종민 외(2011), “한국의 경쟁 정책” 참조.

의 중대형 전문건설업체 위주로 시장 지배력(market power) 강화 현상이 공고화될 것으로 추정됨.¹⁴⁾

- 특히, 지역의 소규모 복합공사 시장에서는 지역 시장 기반의 시장지배적¹⁵⁾ 전문건설업체를 중심으로 독과점화가 촉진되는 현상이 우려됨.¹⁶⁾

- 일반적으로 종합건설업체는 대기업, 전문건설업체는 중소기업이라는 편견이 존재하나, 실제로 종합건설업체의 98.9%는 중소기업임.

- 따라서 현행 3억원 미만으로 규정되어 있는 소규모 복합공사의 범위를 확대하는 것은 중대형 전문건설업체의 시장을 확대시키는 동시에 소규모의 종합건설업체에게 직접적인 타격을 주게 됨.
- <표 6>에 따르면, 88.5%의 소규모 종합건설업체와 상위 6.6%의 중대형 전문건설업체가 소규모 복합공사 시장에서 경쟁 관계를 형성하게 됨.

<표 6> 기업 규모별 종합 및 전문 건설업체 수

기업 규모별	종합건설업체		전문건설업체		비고
소기업(50인 미만)	9,002	88.5%	36,725	93.4%	「중소기업기본법」 제2조에 의한 상시 직원수별 분류
중기업(50~300인 미만)	1,059	10.4%	2,287	5.8%	
대기업(300인 이상)	116	1.1%	305	0.8%	
합 계		100%		100%	

주 : 전문건설업체는 전기 및 통신 공사를 제외한 것임.
 자료 : 통계청 건설업 조사보고서(2011).

□ 비대칭적 규제(asymmetric regulation)

- 소규모 복합공사의 범위를 확대하는 것은 전문건설업체만 제도적으로 시장 확대의 기회를 보장하는 비대칭적 규제에 직면하게 됨.¹⁷⁾

14) Rey, Patrick & Tirole, Jean(2007), "A Primer on Foreclosure", Handbook of Industrial Organization, Elsevier, 시장을 구성하고 있는 미시적인 개별 기업들의 관점으로 접근하면, 소수의 전문건설업체(하류 시장, downstream)가 하류 시장에서 지니고 있던 시장 지배력을 이용하여 소규모의 종합건설업체(상류 시장, upstream) 시장으로 시장 지배력을 전이시키려는 효과가 발생하게 됨.

15) 시장지배적 사업자는 특정 시장에서 점유율이 지나치게 높거나 경쟁자가 별로 없는 사업자를 가리키는 것으로, 독과점 사업자라고도 한다.

16) 이상승(2010), "시장지배적 지위 남용 행위의 법경제적 분석" 참조.

17) 비대칭 규제는 시장지배력의 유무에 따라 사업자를 나누고, 시장지배력을 가진 것으로 판단되는 사업자에 한하여 유효경쟁의 촉진이나 공정경쟁 여건의 보장을 목적으로 부과되는 규제를 의미함. 이때, 시장지배력은 당해 시장의 시장집중도(market

- 시장의 범위는 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공 자격) 및 동법 시행령 제21조(부대공사의 범위 등)에 따라 종합공사는 종합건설업체가, 전문공사는 전문건설업체가 시공하는 것으로 명시하고 있음.
 - 단, 예외적으로 소규모 복합공사 시장은 종합건설업체와 전문건설업체가 상호 경쟁하고 있음. 구체적으로 종합건설업의 소규모 기업과 전문건설업의 대규모 기업이 실질적으로 경쟁하고 있는 독립된 시장임.
- 시장지배적 사업자는 당해 시장의 시장집중도 관점에서 시장 점유율(market share)이 높은 사업자를 의미하는바 비대칭 규제의 방향이 잘못 설정됨(<그림 5> 참조).
- 잠재적 경쟁자를 반영하는 건설시장 전체로 시장의 범위를 확대한다고 해도 대규모 종합건설업체로의 비대칭 규제 강화는 사안에 따라 정당화될 수 있지만, 전문건설업 시장 및 소규모 복합공사 시장에서 공히 시장지배력을 지닌 소수의 대규모 전문건설업체에 유리하고, 중·소 종합건설업체의 희생을 담보하는 비대칭 규제 강화는 법·경제적으로 정당화하기 곤란함.

6. 소규모 복합공사의 법적 범위 검토

(1) 관련 법규제와의 정합성(consistency) 검토

1) 시공 자격으로서 건설업 등록이 필요한 공사 금액(「건설산업기본법」 제9조)
- 5,000만원 이상 복합공사를 도급하려면 종합건설업 등록을 해야 함.

- 현행 「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록) 및 동법 시행령 제8조(경미한 건설공사)에서는 부실 공사의 방지와 발주자 등 건설 서비스 수요자 보호를 위하여 5,000만원 이상의 건설공사를 도급받을 경우 건설업 등록을 한 자만이 시공을 할 수 있도록 규제하고 있음.
- 즉, 복합공종의 건설공사로서 5,000만원 이상의 공사를 도급받을 때에는 종합건설업 등록을 하도록 규정하고 있음.

concentration) 측면에서 정의되는 개념임.

- 따라서 3억원 이내의 종합공사를 도급하면서 ‘소규모 복합공사’라는 예외적 조항에 기인해 종합건설업 등록을 강제하지 않는 것은 법체계의 정합성에 부합하지 않는 측면이 존재함.
- 현행 규정은 5,000만원 이상의 종합공사를 시공할 경우에 원칙적으로 종합건설업으로 등록하는 것이 요구되나, 종합적인 계획·관리·조정이 필요치 않은 공사의 경우에는 3억원의 한도 내에서 전문공사 업자가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용한 것으로 해석됨.
- 따라서 이러한 예외 규정을 다시 큰 폭으로 확대하는 것은 법체계의 정합성 훼손이 심화되어 비합리적임.

2) 건설업 등록업자에게 도급 시공이 의무화된 공사 규모(「건설산업기본법」 제41조)

- 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 건축물은 반드시 종합건설업 등록업자에게 도급하여 시공해야 함.

- 「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)와 동법 시행령 제37조(시공자의 제한을 받지 아니하는 건축물)에서 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 건축물(시공비 약 6억~8억원 수준) 미만은 건설업 등록업자로 시공자를 제한하지 않는다고 규정하고 있음.
- 이 규정은 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 미만 공사는 종합적인 계획·관리·조정이 불필요하다는 것이 아니라 발주자(건축주)가 종합적인 계획·관리·조정 능력을 갖추고 있다면 직영 시공이 가능하다는 의미임.
- 따라서 발주자가 종합적인 관리 능력이 부족하면, 공사금액 5,000만원 이상은 종합건설업 등록업자에게 도급 시공해야 함.
- 즉, 발주자가 종합적인 관리 능력이 부족한 상황에서 종합적인 계획·관리 및 조정 능력이 없는 전문건설업체에게 도급 시공하는 것은 「건설산업기본법」 위반이지만, 소규모 복합공사라는 예외적 규정으로 인해 구제(remedy)해 주는 것임.

3) 실적 경험이 없어도 공공공사 입찰 참여가 가능한 공사 금액(「적격심사기준」)
- 2억원 미만 공사는 해당 공종의 종합공사 실적이 없어도 입찰 참여 가능

- 정부나 지자체의 종합건설공사 입찰의 경우, 2억원 미만 공사에 한하여 실적(공사 경험)이 없어도 입찰 참여 가능
 - 정부 회계예규 ‘적격심사기준’에 따르면,¹⁸⁾ 2억원 이상 공사일 경우 공사 실적에 배점을 부여함으로써 실적이 없을 경우 입찰 참여가 사실상 곤란
 - 즉, 해당 공사에 대하여 종합적인 계획·관리 및 조정, 그리고 시공 역할을 수행한 경험이 없더라도 2억원 미만의 소규모 공사에 대해서는 종합건설업 등록 조건을 갖춘 경우 입찰 참여를 허용하고 있음. 지자체 발주 공사에서도 실적이 없는 경우 2억원 미만 공사에 한정하여 등록 요건만 갖추면 입찰 참여를 허용하고 있음.

- 전문건설업체의 경우, 만약 종합건설업을 겸업 등록하더라도 종합적인 공사관리 능력이 필요한 공사를 수행해본 경험이 없을 경우, 현 법체계 하에서 2억원 미만 복합공사에만 입찰이 가능함.
 - 따라서 전문건설업체에게 예외적으로 직접 도급을 허용하는 소규모 복합 공종의 범위도 2억원 미만으로 설정하는 것이 일관성 있는 규제 체계 정립에 부합함.

(2) 타 법령의 사례

- 타 법령과 비교 검토시 ‘소규모’로서 규율하고 있는 공사들은 <표 7>에서처럼 상당히 작은 규모를 의미함.

<표 7> 소규모 공사 관련 타 법령

법령	소규모 관련 규정
수도법 제3조 (소규모 급수시설)	주민이 공동으로 설치·관리하는 급수 인구 100명 미만 또는 1일 공급량 20㎥ 미만인 급수시설 중 시장·군수·구청장이 지정하는 급수시설
도로법 시행령 제30조 (점용 허가 가능)	전기·전기통신·상하수도·가스 및 열의 공급을 위한 굴착공사로서 그 굴착 부분이 길이 10m 이하, 너비 3m 이하의 소규모 굴착공사 또는 너비 3m 이하의 소규모 횡단 굴착공사인 경우
도시가스사업법 시행규칙 제56조(긴급 굴착공사)	굴착 공사자가 긴급 굴착공사 또는 급수(급수)를 위한 길이 10m 이하·너비 3m 이하의 굴착공사

18) 기획재정부, 회계예규 2200.04-149-27.

(3) 전문건설업체의 종합적 계획·관리 및 조정 업무 수행 가능성 검토

- 전문건설업은 해당 공종별로 시공을 담당하는 업종으로서, 원칙적으로 종합적인 계획·관리 및 조정 능력을 갖추었다고 볼 수 없음.
- 전문건설업 관련 25개 업종의 등록 요건을 보더라도 기술자는 대부분 2인 규모이며, 기술 자격자 이외에 기능 자격자를 등록 요건으로 인정하고 있음.
- 이는 전문건설업의 역할이 종합적인 계획·관리 및 조정이 아니라 해당 공종의 단순한 시공 업무를 담당하는 역할로 한정하고 있다는 점을 의미함.

- 공사현장에서 종합적인 계획·관리 및 조정 업무는 기술사나 건축·토목기사 등 기술자의 영역임.

- 예를 들어 조경공사의 경우, 소량·다품목의 복잡성과 미적인 작품성을 중시하는 특성을 가진 건설환경산업으로 건축, 토목 등의 선행 공사와의 마찰 문제 및 공정관리의 필요성을 상시적으로 지니고 있어 공사 규모와 관계없이 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 중요함.
- 업무 내용 측면에서 종합건설업으로 등록해야 하는 조경공사업은 종합적인 계획·관리·조정 하에 수목원이나 공원의 조성 등 경관 및 환경을 조성하는 공사임.¹⁹⁾
- 따라서 「건설산업기본법」 시행령 제7조 별표 1의 등록 기준에서도 종합건설업으로 등록해야 하는 조경공사업에 대해서는 ① 「건설기술관리법」에 의한 조경기사 또는 조경 분야의 중급 기술자 이상인 자 가운데 2인을 포함한 조경분야 건설 기술자 4인 이상, ② 「건설기술관리법」에 의한 토목분야 건설 기술자 1인 이상, ③ 「건설기술관리법」에 의한 건축분야 건설 기술자 1인 이상을 요구하고 있는 반면, 전문건설업의 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업에서는 「건설기술관리법」에 의한 조경분야 건설 기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련 종목의 기술자 자격 취득자 2인 이상만을 요구하고 있음.

19) 「건설산업기본법」 시행령 제7조 별표 1의 '건설공사 예'에 의하면, 전문건설업의 조경식재공사업은 조경수목을 식재하거나 잔디 등 지피식물을 입히는 공사로서 조경수목, 잔디, 지피식물, 초화류 등의 식재공사 및 이를 위한 토양개량공사, 조경식물의 유지관리공사 등이며, 조경시설물설치공사업은 조경을 위하여 조경석, 인조목, 인조암을 설치하거나, 야외탁자 등의 조경 시설물을 설치하는 공사로서 조경석, 인조목, 인조암 등의 설치공사, 야외탁자, 놀이기구, 운동기구 등의 설치공사, 인조 잔디공사 등임.

- 건설업체의 기술사 및 기사 보유 현황을 보면(<표 8> 참조), 종합건설업체는 1개사당 6.2명, 전문건설업체는 1개사당 0.6명으로서, 10배 가량 차이가 존재함.
- 전문건설업체는 현행 생산체계에서 ‘부대공사’를 제외하고 실제 종합공사에 대한 시공 실적을 갖고 있지 못하며, 전문건설업체가 보유한 기술자 역시 일부 기술자를 제외하고 ‘종합적인 계획·관리·조정’을 수행한 경험이 없는 실정임.
- 결과적으로 전문건설업 내 상위 일부 업체를 제외하고, 전문건설업체가 종합적인 계획·관리 및 조정 기능을 갖추었다고 보기 어려움.

<표 8> 건설 분야 기술자 수 보유 실태

구분	업체 수	기사(技師) 이상 기술 자격자 고용	1개사당(평균)
종합건설업체	12,321	7만 6,867명	6.2명
전문건설업체	37,914	2만 3,933명	0.6명

구분	종합건설업	종합건설업 평균	전문건설업	전문건설업 평균
기술사	6,015명	0.49명	959명	0.03명
기사	7만 852명	5.75명	2만 2,974명	0.61명

자료 : 한국건설기술인협회(2010), 2009년 12월 기준.

7. 결론 및 정책 대안

- 본 연구는 소규모 복합공사 범위 확대에 따른 시장구조 왜곡에 따른 경제적 파급력에 대해 논의하고 기존 법체계의 정합성을 검토하였음.
- 소규모 복합공사 시장의 범위 확대에 대한 논점은 종합건설업 및 전문건설업으로 대변되는 건설업 전체 시장 측면이 아니라, 중소 규모의 종합건설업체와 대형 전문건설업체 간에 경쟁하고 있는 하부 시장구조에서의 시장 성과 배분 문제로 파악됨.
- 복합공사에 대해 종합건설업체에게 시공권을 부여하는 취지를 이해하여야 함.
- 전문건설업 등록 조건에 비하여 종합건설업은 자본금이나 기술인력 측면에서 훨씬 상향된 규제를 하고 있는바, 이는 공사 규모가 커지면서 고급 기술인력의 확보와 더불어 발주자 및 건설 서비스 수요자에 대해 제도적으로 보호하기 위한 것임.

- 종합건설업과 전문건설업 간 업종 겸업제한이 폐지된 상태이고, 겸업을 장려하고 있는 규제 프레임 하에서 복합 공종의 종합공사를 도급하려면 종합건설업 면허를 취득한 후 수주하는 것이 바람직함.
- 따라서 전문건설업의 복합공사 도급은 2개 공종 수준의 소규모 공사에 한하여 지극히 예외적으로 허용하고, 중장기적으로 축소·폐지해야 함.
- 만약, 소규모 복합공사 규정을 존치한다면 소규모 복합공사의 법적 범위는 기획재정부와 조달청의 회계예규를 검토할 때, 그리고 복합 공종의 건설공사 실적이 없더라도 입찰 참여 가능한 금액이 2억원 수준이라는 점을 감안할 때, 법체계의 정합성 측면에서 2억원 미만이 합리적인 것으로 판단됨.
- 소규모 복합공사 규정이 논의되는 원인 가운데 거래 비용의 축소와 하도급 비용의 적정화를 들 수 있음.
- 거래 비용의 절감 측면에서 도급 단계를 축소하려면 일괄 책임자인 종합건설업체를 대상으로 하도급 시공을 지양하고, 원도급자의 직접 시공을 촉진하는 방안을 강구하는 것이 효과적임.²⁰⁾
- 하도급 거래 비용의 적정화와 관련해서는 기존 생산체계와 투자 유인을 왜곡시키는 예외적 조항을 확대하기보다는 하도급 비용의 적정화를 위한 실효성 있는 정책적 대안에 대해 고민할 필요성이 있음.
- 향후 정부의 정책 패러다임도 건설업 전반에 생산성 향상의 유인을 제공하고, 공정한 경쟁을 촉진할 수 있는 정책으로의 전환을 통해 경로 의존성(path dependence)을 탈피하는 것이 바람직할 것임.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

20) 다만, 제도 도입의 사회적 효용성은 제도 도입으로 인한 한계편익(marginal benefit)과 한계비용(marginal cost)의 관점에서 비교해야 하며, 오직 거래 비용의 감소 측면에서만 접근하면 경제적으로 비효율성을 초래할 수 있음. 즉, 수직적 하도급의 감소로 인한 거래 비용의 감소와 기타 경제적 비용 증가를 상호 비교하는 것이 바람직함.