

## 소규모 복합공사 제도의 문제점 및 개선 방안

2015. 4

최민수·나경연

■ 논의 배경 .....	4
■ 종합건설업과 전문건설업의 업역 체계 및 역할 분석 .....	5
■ 소규모 복합공사 관련 규정 및 논점 검토 .....	10
■ 소규모 복합공사 시장 규모와 수주 행태 분석 및 시사점 .....	12
■ 소규모 복합공사 규정의 문제점 .....	18
■ 소규모 복합공사의 법적 허용 범위 검토 .....	25
■ 향후 정책 방향 .....	28

본 보고서는 2014년 4월 발간된 "소규모 복합공사 제도의 문제점 및 개선 방안,  
-겸업 제한 폐지 이후 전문건설업체 원도급 허용의 타당성을 중심으로-" 보고서의  
2차 개정증보판임.

## 요 약

- ▶ **복합공종의 건설공사는 종합건설업체가 도급하는 것이 원칙이나, 「건설산업기본법」에서는 소규모의 복합공사에 한하여 해당 공사의 전문공종을 모두 등록한 전문건설업체에게 예외적으로 원도급을 허용하고 있음.**
  - 소규모복합공사란 공사규모가 매우 작아 특별한 공사관리의 필요성이 없는 공사로서, 건설산업기본법에서는 3억원 미만으로 규정되어 있는데, 최근 상향 방안이 논의되고 있음.
- ▶ **만약 전문건설업체가 10억원 상당의 복합공사를 도급할 경우, 종합적인 공사관리를 수행하려면 해당 공사에서 종합건설업체 근무경력이 있는 엔지니어를 채용할 수밖에 없는데, 이는 결과적으로 전문건설업체가 종합건설업체의 역할을 대행하는 것으로서, 현행 건설업 등록 체계를 왜곡시키는 결과를 초래함.**
  - 전문건설업체가 소규모복합공사에 요구되는 복수의 전문공종 면허를 모두 보유했다라도 시공은 가능할 수 있으나, 종합적인 공사관리 능력은 인정되지 않음.
  - 공사관리가 가능하다고 판단되는 건설업체의 기술자격자 보유 현황을 보면 종합건설업체는 1개사 당 평균 6명, 전문건설업체는 1개사 당 0.6명으로서, 10배 가량 차이가 존재
- ▶ **전문건설업체에서 1~2개 전문면허 추가 취득을 통하여 복합공사 입찰에 참여하려는 유인이 발생하고, 이는 건설업 면허체계 왜곡을 심화시킬 수 있음.**
  - 전문건설업 면허자에게 종합건설업 역할을 부여하는 것은 건설 업역의 유연화가 아니라, 자격을 이원화하거나 자격 기준을 낮추는 조치로 볼 수 있음.
- ▶ **소규모복합공사의 범위 확대는 중소기업 보호 정책에 역행하는 결과를 초래**
  - 복합공사 수주가 가능한 전문건설업체는 대부분 3개 이상 전문공종을 등록한 대형 전문건설업체이며, 따라서 소규모 복합공사의 허용 범위를 확대할 경우, 중·대형의 전문건설업체가 소규모의 종합건설업체 시장을 잠식하는 결과를 초래할 우려가 높음.
- ▶ **기술적인 측면을 검토할 때, 공사 품질 저하 및 공기 지연, 공사비 증가, 민원 확대 등과 같은 공사관리의 질적 저하가 우려됨.**
  - 소규모복합공사를 수주한 전문건설업체가 복수로 등록한 공종에서 모두 최고의 기술력을 갖추고 있다고 볼 수 없으며, 따라서 해당 공종별로 가장 효율적인 전문건설업체를 시공에 투입하는 것이 불가능해짐.
  - 해당 공사와 관련된 하도급 시공 경험이 없는 상태에서도 시공자격을 갖게 될 수 있음.
- ▶ **공공공사에서 복합공종의 종합공사에서 시공실적이 없더라도 입찰 참여가 가능한 금액은 2억원 수준이며, 따라서 법체계의 정합성 측면에서 소규모복합공사의 법적 허용 기준은 2억원 미만이 합리적임.**

## 1. 논의 배경

- 현행 「건설산업기본법」에서는 건설업종을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있으며, 2개 이상의 복합 공종으로 구성된 종합공사의 경우 종합건설업체(General Contractor)가 종합적인 계획관리 및 조정하에 시공하고, 단일 공종의 전문공사는 전문건설업체(Specialty Contractor)가 시공하도록 규정하고 있음.
- 다만, 현행 「건설산업기본법」 제16조를 보면, 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 소규모 복합공사(동법 제16조제1항)에 한하여 해당 전문공종을 모두 등록한 전문건설업체가 원도급을 받을 수 있도록 예외적으로 허용하고 있음.
- 복합 공종으로 구성된 건설공사는 원칙적으로 종합적인 계획관리 및 조정 기능이 요구되며, 일정규모 이상의 복합공사는 착공으로부터 준공에 이르기까지 대(對)발주처 및 대(對)관청 행정업무, 계약관리, 공정관리, 원가관리, 품질관리 등과 같은 공사관리 업무가 요구되기 때문에 관련 기술인력과 공사경험, 재무능력, 복합하자에 대한 보증능력을 갖춘 종합건설업체에서 도급 시공하는 것이 바람직함.
- 그런데 2008년 이후 영업범위 규제 완화의 취지아래 종합건설업과 전문건설업간 겸업 제한이 전면 폐지되고, 겸업을 장려하고 있는 상태에서 최근 국토교통부에서 건설업 시공자격의 예외 규정으로 적용 가능한 ‘소규모 복합공사’의 범위를 확대한다는 입법 예고가 행해짐.<sup>1)</sup>
- 본 연구에서는 종합건설업과 전문건설업간 겸업 제한이 폐지된 상태에서 현행 법체계를 왜곡하는 ‘소규모복합공사’ 규정이 필요한가에 대하여 검토하고, 만약 동 제도를 존치해야 한다면 전문건설업체의 예외적인 도급 허용 범위에 대하여 소규모복합공사 규정의 입법 취지, 실적 제한이 필요한 복합공사의 범위, 타 법령 사례 등을 종합적으로 검토하여 합리적인 대안을 도출하고자 함.

1) 국토교통부 공고 제2015-447호 참조. 개정이유로 소규모 복합공사의 범위를 상향하여 건설공사 칸막이식 업역규제를 유연화하고 건설산업의 경쟁력 강화와 발주자의 선택권을 확대하려는 것이라고 밝히고 있음(입법예고 일자 2015년 4월 10일).

## 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.
- 등록기준상 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 5~24억원 이상임.<sup>2)</sup>
- 전문건설업은 주로 하도급을 통하여 ‘단일 공종’의 전문 공사를 시공하는 업종으로서, 토공사업, 철근콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 등록 조건은 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2~6억원 이상임.<sup>3)</sup>
- 2013년 12월 현재, 등록 현황은 종합건설업체는 12,867개사, 전문건설업체는 69,030개사에 달하고 있음.
- 업무범위 규제의 입법 취지
  - 건설업체의 전문성을 유지하고, 무자격업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 등 건설서비스 수요자)도 보호하려는 목적
  - 진입규제 산업의 대표적인 예<sup>4)</sup>: 의료산업, 통신산업 등

2) 종합건설업체와 전문건설업체의 등록기준은 「건설산업기본법」 시행령 제13조(건설업의 등록기준) 및 <별표 2>에서 규정하고 있음.

3) 철강재설치공사업, 준설공사업은 개인 20억원, 법인 10억원으로 예외

4) 규제산업이라고 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 중복투자의 비효율성을 방지하기 위해 인·허가제도를 도입한 것임. 반면 건설산업은 두 산업의 성격을 모두 지니고 있음. 진입규제에 대한 근원적 논의는 Mankiw N.G. & Whinston M. (1986), “Free Entry and Social Inefficiency”, *Rand Journal of Economics*, 17, pp48-58. 참조.

&lt;표 1&gt; 종합 및 전문건설업의 등록 기준 및 등록 현황

## 1) 종합건설업

업종	최소 기술자수	기술자의 인정 범위 (기술 자격자만 대상)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설· 장비	등록업체수 (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·화공및세라믹·전기·전자·통신·토목·건축 등	12억원	사무실	374
조경공사업	6인(조경4인포함)	조경·토목·건축	7억원	사무실	1,496

주: 기술자는 「국가기술자격법」에 따른 기사 또는 「건설기술진흥법」에 따른 건설기술자를 의미함.

## 2) 전문건설업

업종	최소 기술자수	기술자의 인정 범위 (기능 자격을 포함)	최소 자본금 (법인의 경우)	시설· 장비	등록업체수 (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

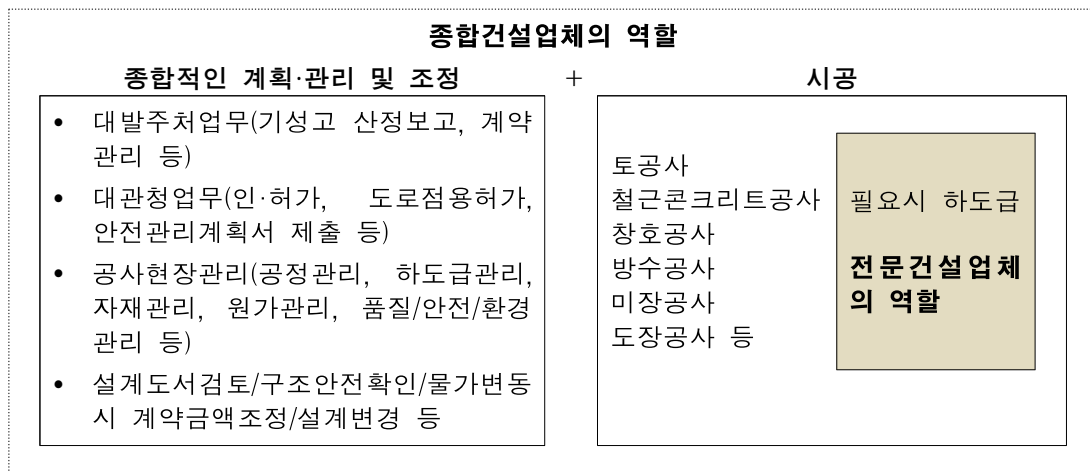
자료: 건설산업기본법 시행령 [별표 2] 건설업의 등록기준(제13조관련), 2013년 12월 기준.

주: 기술자는 「건설기술진흥법」에 의한 건설기술자 또는 「국가기술자격법」에 의한 관련종목의 기술자격취득자를 말함.

## (2) 종합건설업과 전문건설업의 역할 비교

- 건설공사는 공사 유형에 따라 건축, 토목, 산업설비 등으로 구분되며, 이러한 복합공종의 종합공사는 종합건설업체가 일괄 도급하여 주된 공종을 직접 시공하고, 필요시 전문건설업체에게 세부 공종별로 하도급하여 시공하는 것이 일반적임.
- 현재의 생산체계를 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) 종합건설업체의 역할로서 종합적 계획관리 및 조정의 의미

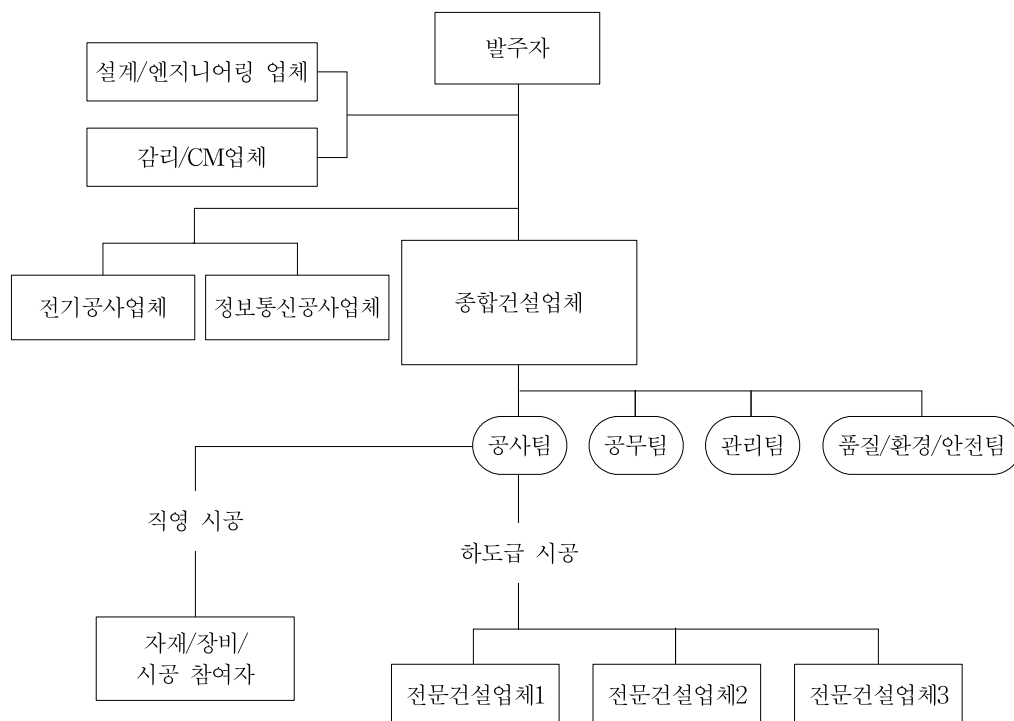
- 전문공사가 2개 이상 다중 공종으로 구성되는 경우 종합적인 계획, 관리 및 조정 역할이 요구됨.
- 예를 들어 하수관거 공사시 토공, 상하수도, 포장, 그라우팅 공사 등이 각각 선후 공정으로 연결되기 때문에 공정관리가 필수적이고, 복합하자 발생 시 조정 기능 필요
- 이 때, 종합적인 계획관리 및 조정이란 다음 업무를 포괄하는 것임(국토해양부 훈령

제 837호)

- 계획 업무: 공사수행계획, 설계도서 검토, 구조계산서 검토, 안전관리계획서 작성 등
- 관리 업무: 대발주처 업무, 대행정관서 업무, 계약관리, 공사관리, 원가관리 등
- 조정 업무: 하도급 선후공정, 자재, 장비, 인력 투입, 분쟁 조정, 민원 처리 등

- 종합건설업체가 수행하는 종합적인 계획·관리 및 조정 업무는 공사 단계에 따라 착공 업무, 본공사업무, 준공업무 등으로 구분할 수 있음.
- 착공 업무는 공사수행 체제 구축, 지장물 제거, 환경 관리시설 설치, 안전·노무 및 품질 관련 대관업무, 가설 관련 대관업무, 기타 현장 개설업무로 구성되어 있음
- 본공사 업무는 실행예산관리, 하도급관리, 설계변경·계약변경관리, 계약 및 기성관리, 공사관리, 자재 및 장비관리, 품질관리, 환경 및 안전관리, 노무관리 등임
- 준공 업무는 대(對)관청 행정업무, 대내 업무, 하자보수 등임

<그림 2> 건설산업의 생산 체계



&lt;표 2&gt; 종합건설업체가 수행하는 종합적 계획·관리 및 조정 업무의 개요

구분	업무명	세부 내용
착공 업무	공사수행 관련 대관 업무	현장 착공 준비/ 착공신고서(착공계) 제출/ 공동계약 이행계획서 제출/ 공정관리계획서 제출/ 공사의 손해보험가입증서 제출/ 건축공사현장 안전관리예치금 예치/ 건설공사대장 통보/ 도로의 일시점용허가/ 도로굴착을 수반하는 도로점용허가/ 교통소통대책 수립제출/ 도로공사 신고/ 사도개설허가/ 입목벌채허가/ 하천점용허가/ 공유수면 점용 및 사용허가/ 농지의 타용도 일시 사용허가/ 산지전용신고/ 초지전용허가/ 골재채취허가/ 공·사유림내 채석허가/ 발파 허가/ 건축물 철거·멸실신고/ 경계복원측량/ 건설기술자 현장 배치/ 현장배치플랜트 설치허가
	지장물관련 대관업무	문화재 지표조사보고/ 문화재 현상변경허가/ 매장문화재 처리/ 지하지장물 유무 확인 요청/ 도시가스배관매설상황 확인요청/ 한국가스안전공사 굴착공사 원콜시스템/ 무연분묘의 개창허가/ 지상지장물 철거 또는 이설 요청/ 지장 배전선로(전주,전선) 이설신청/ 가로수 이식 신청
	환경관련 대관업무	비산먼지 발생사업신고/ 특정공사 사전신고/ 건설폐기물처리계획서 신고/ 폐기물처리시설 설치 신고(입목폐기물 자가처리 등)/ 환경영향대상사업 착공 통보/ 환경영향평가 협의내용 관리대장 작성 및 관리책임자 지정 통보/ 환경관리계획서 제출/ 세륜시설 설치
	안전·노무관련 대관 업무	유해·위험방지계획서 제출/ 안전관리계획서 제출/ 안전보건관리책임자 및 안전관리자 선임/ 무재해운동 개시보고/ 재해예방기술지도계약서 제출/ 산업재해보상보험 및 고용보험 신고/ 산업재해보상보험 대리인 선임신고/ 건설근로자 퇴직공제 가입신고
	품질관련 대관업무	품질관리계획서 제출/ 품질시험계획서 제출
	가설관련 대관업무	가설건축물 축조신고/ 오수처리시설 및 단독정화조 설치신고/ 배수설비 설치 및 사용 개시신고/ 임시전력 수용신청/ 일시 급수공사 신청/ 지하수 개발·이용의 허가 및 신고/ 공공하수도 일시 사용신고/ 전화 가입신청/ 가설항공장애표시 등의 설치/ 가설피뢰침의 설치 등
	기타 현장개설업무	기공식/ 가설사무실 설치/ 가설건축물 취득세 납부/ 가설사무실 및 숙소 임대/ 가설올타리 설치/ 가설올타리에 설치할 표지판의 종류/ 가설출입문 설치/ 사용인감 신청/ 현장구좌 개설 및 착공 전도금 신청/ 현황판 설치/ 임시직 채용 요청/ 가설주차장 확보/ 견본주택(모델하우스) 건립/ 민원대책/ 인근 시설물 사전안전진단/ 지적도 등의 발급신청
본 공사 업무	실행예산 관리	적산 및 건적/ 실행예산 작성/ 공통가설공사 예산 작성/ 현장관리비 작성, 운용
	하도급 관리	하도급 계약/ 하도급계약의 통보 및 적정성 심사/ 하도급대금 지급 보증/ 하도급대금의 지급/ 하도급 기성관리 및 정산/ 하도급업체의 부도 현장 관리
	설계·계약변경	설계변경으로 인한 계약금액의 조정/ 물가변동으로 인한 계약금액의 조정/ 기타 변경으로 인한 계약금액의 조정/ 소요자재의 수급방법 변경(관급자재 등)
	계약 및 기성관리	공동도급 계약 관리/ 선금 신청/ 기성검사/ 기성대가 청구/ 대내자금 청구/ 계약 기간의 연장 신청/ 지체상금/ 공사 일부의 직접 시공
	공사관리	시공계획서 작성, 관리/ 과적 방지 관리계획서/ 공사현장 단속·점검 대응/ 공정관리도 작성/ 공정 회의 개최/ 설계도서, 시방서, 설계기준 검토/ 시공상세도 작성/ 타워 크레인 설치, 해체 계획/ 공사사진 촬영/ 비상 연락망 구축/ 시공 허용오차 검토/ 표준공사기간 설정 및 관리
	자재 및 장비관리	재고/구입 자재 관리/ 자재 구매/ 주요기자재 공급원 승인 요청/ 지급자재 관리/ 차량 구입 및 임대/ 중기 임대
	품질관리	시험실 시설 및 인력 운용/ 현장 품질시험 및 검사/ 품질시험·검사의 외부 의뢰/ 품질관리비의 사용 및 정산/ 불합격품의 조치/ 안전진단
	환경 및 안전관리	건설폐기물의 처리/ 건설폐기물 배출/처리실적보고서 제출/ 환경영향조사 결과보고서 작성 제출/ 유해·위험한 기계·기구 및 설비 검사/ 안전·보건교육/ 현장 안전관리 조직/ 안전보건협의회 운영/ 현장 안전관리 활동/ 고사(기원제), 안전기원제/ 산업안전보건관리비(「산업안전보건법」)/ 안전관리비(「건설기술관리법」)/ 안전관리 결과보고서/ 안전표지판의 설치/ 안전점검의 실시/ 산업재해 발생 보고/ 산업재해보상보험 급여 신청, 지급
	노무관리	일용근로자 관리/ 상용근로자(현장채용) 관리/ 일용근로자의 지급조서 제출/ 퇴직자 관리/ 현장 식당 관리/ 근로자 건강진단
준공 업무	대관업무	예비준공검사/ 준공검사/ 준공대가 청구/ 준공 설계도서 작성 및 제출/시설물의 인수·인계/ 안전점검 종합보고서 제출/ 건설폐기물의 재활용 실적보고서 제출/ 사실 안내표지판 도로점용 허가/ 건축물의 용도변경/ 토지(임야) 합병신청/ 토지분할 허가신청/ 지적 현황 측량/ 건축물의 사용승인/ 공동주택의 사용검사/ 체육시설업 준공보고서 제출/ 환경영향 대상사업 준공통보
	가설관련 대관업무	지하수 개발·이용의 종료신고/ 오수정화시설, 단독정화조 폐쇄신고/ 수전 폐전신청/ 전기 사용 계약 해지/ 전화 해지
	대내업무	현장 철수계획/ 준공표지 설치/ 주택건설사업의 머릿돌/기록탑 설치/ 준공식/ 준공정산서/ 숙소 전세금 반환/ 준공도면 및 문서관리/ 현장 인도/입주 등
	하차보수	하차보수/ 재시공



### 3. 소규모 복합공사 관련 규정 및 논점 검토

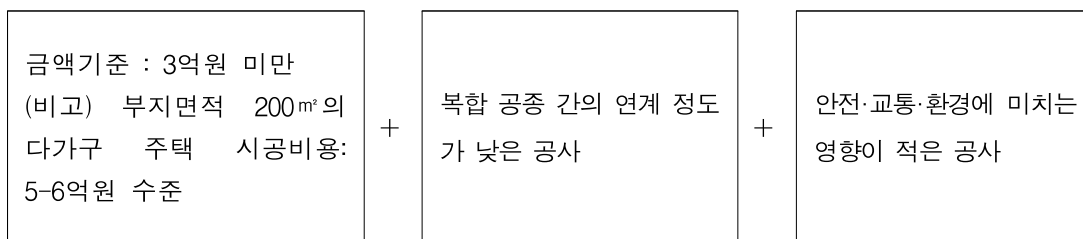
#### (1) 소규모 복합공사에 대한 전문건설업체의 원도급 허용 규정

- 현행 「건설산업기본법」에서는 종합적인 계획·관리 및 조정이 필요한 복합공사와 그렇지 않은 단일공사로 구분하여 복합공사는 종합건설업체가 시공하도록 규정하고 있으나, 소규모 복합공사에 대해서는 해당 공사에 대한 시공자격이 있다고 판단되는 전문건설업체에게도 예외적으로 시공 자격을 부여하고 있음.
- 일례로 하수관거 공사는 상하수도과 토공사, 포장(鋪裝)공사, 그라우팅공사 등이 복합되어 있으며, 일반적으로 종합건설업체가 수주 받아 종합적인 계획·관리·조정하에 시공하나, 만약 어느 전문건설업체가 상하수도과 토공사, 포장공사 면허를 모두 갖고 있다면, 소규모의 하수관거 공사는 직접 원도급 받아 시공할 수 있도록 허용

#### □ ‘종합적인 계획·관리·조정 역할이 필요하지 아니한 공사’의 개념

- 현행 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공자격) 및 동법 시행규칙 제13조의2(소규모 공사의 범위)에서 소규모 복합공사에 대해 규정하고 있음.
- 공사예정금액 3억원 미만의 공사<sup>5)</sup>로서 공종 간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 소규모복합공사에 대해서는 해당 전문공사를 시공하는 업종을 모두 등록한 전문건설업자가 원도급하는 것이 가

<그림 3> 소규모 복합공사 개념의 도해



자료: 「건설산업기본법」, 제16조, 시행규칙, 제13조의2.

5) 단, 시설물유지관리업의 업무내용에 해당하는 공사는 제외함.

- 복합 공종으로 구성된 공사는 원칙적으로 종합적인 계획관리 및 조정 기능이 필요하나, 공사 규모가 아주 작고 단순한 경우에는 종합적인 계획관리 및 조정 기능이 미미하다고 보아 극히 예외적으로 소규모복합공사에 한하여 전문건설업체에게 원도급을 허용하고 있는 것임.
- 현 법체계와의 비일관성 등을 고려하여 시행규칙 제13조의2(소규모 공사의 범위)에서 “공종 간의 연계 정도 및 현장 제작·설치 작업의 비중이 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사”로 규정한 것임.
- 소규모 복합공사 규정 이외에도 현행 「건설산업기본법」에서는 전문건설업체가 직접 원도급이 가능한 복합공사로서 ‘부대공사’의 개념을 규정하고 있는데, 「건설산업기본법」 시행령 제21조에 규정된 부대공사의 범위는 다음과 같음.
  - 주된 공사를 시공하기 위하여 또는 시공함으로 인하여 필요하게 되는 종된 공사
  - 2종이상의 전문공사가 복합된 공사로서 공사예정금액이 3억원 미만이고, 주된 전문공사의 공사예정금액이 전체 공사예정금액의 1/2이상인 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·조정역의 역할은 종합공사와 전문공사 모두 수행하고 있으며, 전문건설업체도 복합공사의 수행능력을 보유하고 있음.
- 특히 전문건설업종을 복수 보유한 경우, 해당 공종으로 구성된 복합 공사에 대해서는 원도급을 통하여 시공이 가능하다는 입장임.
- 기술자 등의 등록기준으로 볼 때, 전문건설업체는 공사관리능력이 미흡한 것으로 볼 수 있으나, 토목 또는 건축 등의 종합공사업 등록기준은 2~3개 전문건설업종의 등록기준을 합한 것과 비슷한 수준임.
- 따라서 2개 전문업종 이상을 보유하고 소규모 복합공사를 수행하려는 전문업체는 대

개 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

- 소규모복합공사에 대하여 전문건설업체에게 원도급 허용 범위를 확장하는 것은 종합·전문건설업종을 구분하는 현행 건설업 면허체계의 기본 원칙에 배치된다는 입장
- 종합적 계획·관리·조정 기능의 필요 여부에 따라 종합과 전문으로 영역을 구분하고 있고, 복합공종을 수주하는 주체로서 종합건설업은 자본금이나 기술자수 등 등록기준이 전문건설업보다 더 높게 규정되어 있음.
- 2개 이상의 전문공사로 구성된 복합 공사는 필연적으로 공정 간섭이 발생하며, 원칙적으로 계획·관리 및 조정이 필요없는 공사는 없음.
- 발주자의 스크리닝 기능이 미약한 상태에서 전문건설업체에게 복합공종공사의 원도급을 허용할 경우, 부적격자의 도급이나 공사관리 미흡으로 인한 공기 지연, 공사비 증가, 민원 확대 등과 같은 편법이나 부작용이 우려됨.
- 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 계획관리 및 조정과 같은 엔지니어 중심의 기술력을 갖추고 있지 못함.
- 소규모복합공사의 도입 취지를 보면, 복합공사는 원칙적으로 종합건설업체의 관리하에 시공이 필요하나, 난이도가 낮은 단순 공종으로 구성되어 시공 상의 어려움이 없고 계획·관리 및 조정 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 시장점유율은 종합건설업체의 3배 이상이고, 건수 기준 시장점유율은 전문건설업체가 종합건설업체의 11배에 달함.

**<표 3> 3억원 미만 소규모 건설공사의 원도급 현황**

- 건수 기준 (단위 : 건)

계약금액	종합건설업 (A)	전문건설업 (B)	합계 (C)	A/C (%)	B/C (%)
3천만원 미만	13,680	353,362	367,042	3.7%	96.3%
3천~5천만원	3,740	31,669	35,409	10.6%	89.4%
5천~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 (단위 : 백만원)

계약금액	종합건설업 (A)	전문건설업 (B)	합계 (C)	A/C (%)	B/C (%)
3천만원 미만	167,900	3,275,595	3,443,495	4.9%	95.1%
3천~5천만원	145,800	1,229,267	1,375,067	10.6%	89.4%
5천~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, 공사규모별 계약실적 자료.

### (2) 3억원 미만 소규모 공사의 시장구조 변화

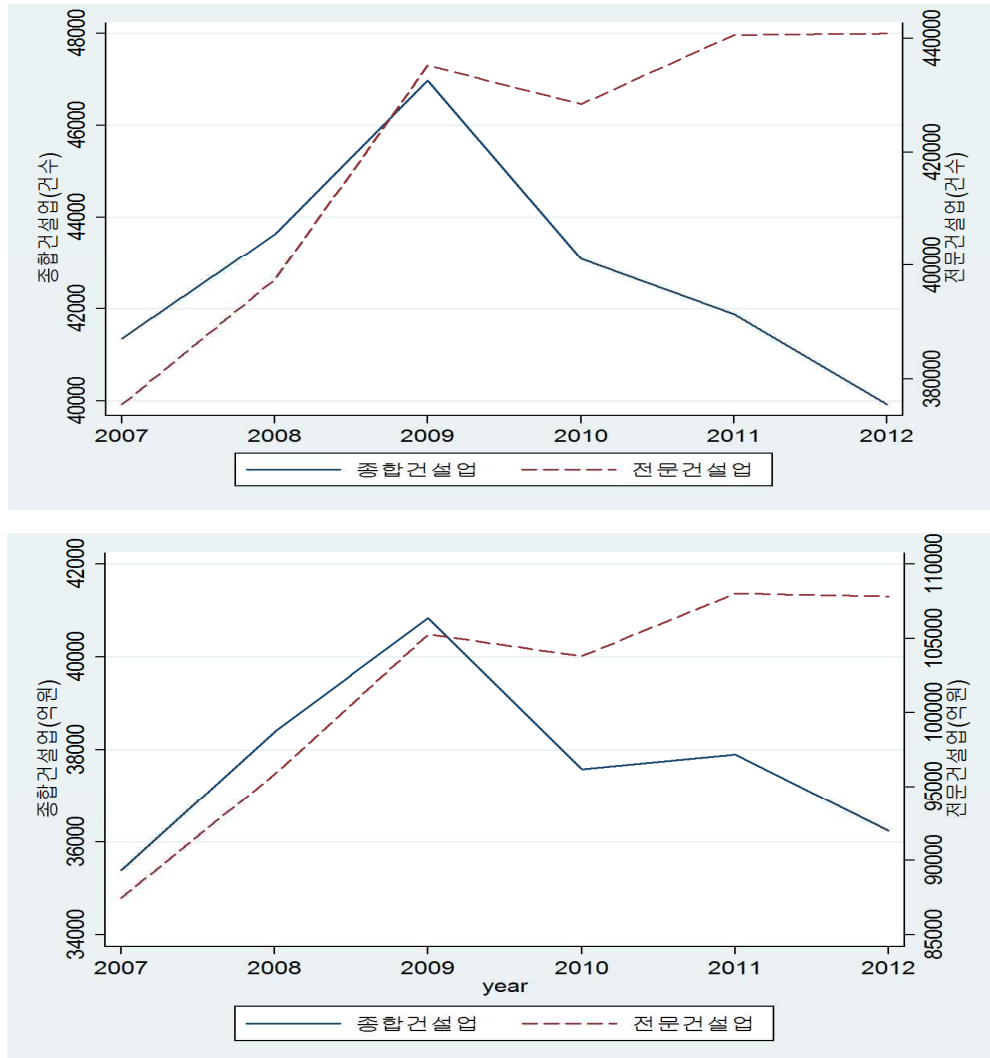
- 3억원 미만 소규모 원도급 공사의 시장구조는 계약 건수 및 계약 금액 두 가지 지표를 이용해 분석한 결과, 두 지표 간 동태적 변화가 유사함.

· <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.<sup>6)</sup>

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

<그림 4> 소규모 공사의 동태적 시장 구조 변화 (원도급)



자료 : 대한건설협회 (2008-2013), 대한전문건설협회 (2008-2013), 공사규모별 계약실적 자료, 전문건설업은 우측

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

&lt;그림 5&gt; 소규모 공사의 동태적 시장점유율 변화 (원도급)



자료 : 대한건설협회 (2008-2013), 대한전문건설협회 (2008-2013), 공사규모별 계약실적 자료, 금액기준은 우측

### (3) 소규모 공사 시장에서 종합·전문건설업간 경쟁 상태

- 공사규모에 따른 경쟁관계는 소규모 복합공사 시장에서 종합건설업과 전문건설업이 원도급 수주를 통한 경쟁관계를 형성하고 있음.
- 현 건설업 등록제도 하에서 소규모 복합공사 시장은 전문건설업체만을 대상으로 종합건설업체의 등록기준과 영업범위를 예외적으로 용인해 주고, 일방향 진입만 허용되는 형태로 운영되는 비대칭적인 시장임.

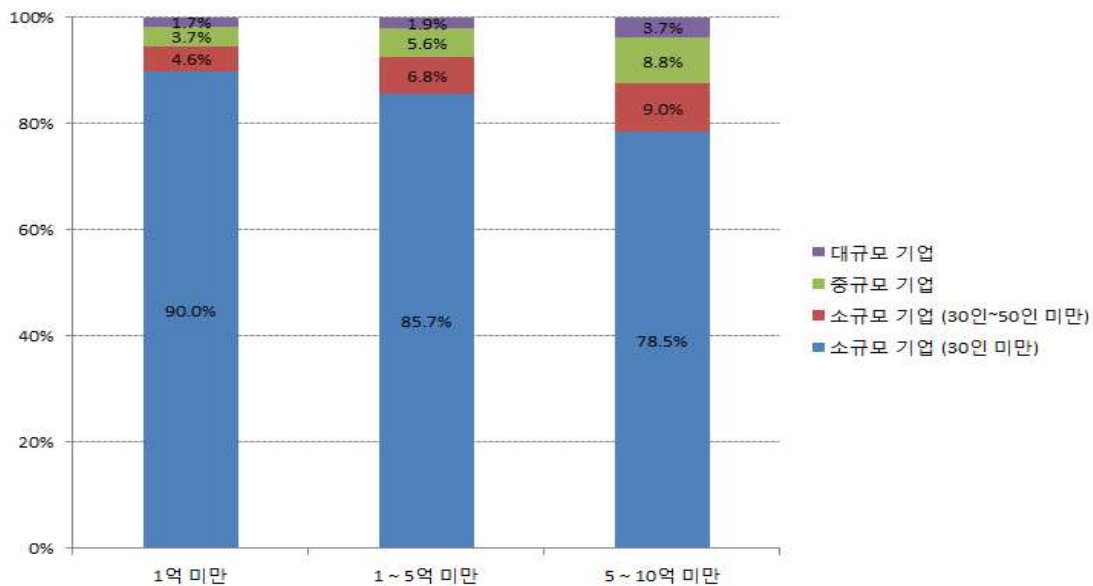
&lt;표 4&gt; 공사 종류 및 규모에 따른 경쟁 관계

	종합건설업체	전문건설업체
복합 공사 (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)
전문 공사 (토공사, 미장, 방수, 기계설비 등 복합공사를 구성하는 개별 공사)	원/하도급 모두 불가능	원도급 가능

#### (4) 중소규모 복합공사의 수주 주체 분석

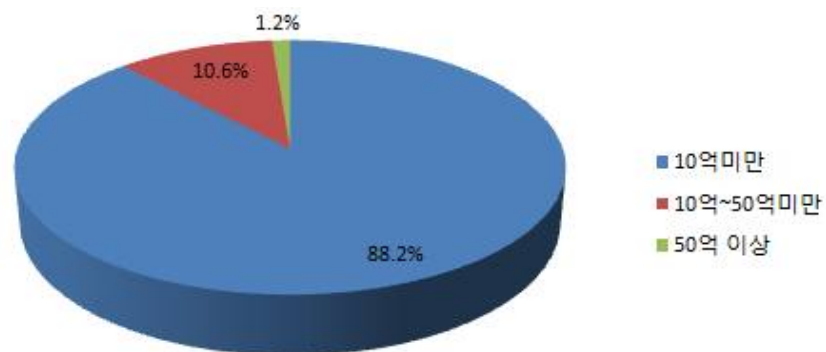
- <그림 6>의 복합공사의 시장구조 현황을 보면, 1억원 미만 공사의 90.0%, 1~5억원 미만 85.7%, 5~10억 미만 78.5%를 30인 미만 소규모 기업에서 계약하고 있음.
- 30인 미만 소규모 기업의 복합공사 계약실적에서 10억원 미만이 차지하는 비중은 88.2%에 달하는 주요 사업 활동 분야임을 알 수 있음(<그림 7> 참조)

<그림 6> 10억원 미만 복합공사의 기업규모별 시장 점유율(건수 기준)



자료 : 우성권 (2009), "전문건설업자의 원도급이 허용되는 소규모 복합공사의 범위", (사)한국건설관리학회

<그림 7> 30인 미만 소규모 기업의 복합공사 계약 실적 분포



자료 : 우성권 (2009), 전제서

## (5) 소규모 복합공사 범위 확대시 파급효과 분석

- 전체 건설시장에서 10억원 미만 공사가 차지하는 비중은 금액 기준으로 20% 수준이며, 건수 기준으로는 96% 이상으로 전체 건설공사시장의 대부분을 차지하고 있음.
- 종합건설업 공사에서 건수 기준으로 3억원 미만 공사가 차지하는 비중은 54.5%이며, 10억원 미만 공사가 차지하는 비중은 78.7%임.
- 공사금액 측면에서는 3억원 미만이 2.8%이나 10억원 미만은 10.8%를 점유

&lt;표 5&gt; 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), 공사규모별 계약실적 자료

&lt;표 6&gt; 공공공사 중 복합공사에서 종합/전문업체의 계약 현황

구 분	종합건설업체		전문건설업체(원도급)		전문건설업체(하도급)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
3억원미만	40,054 (54.5)	35,465 (2.8)	456,489 (97.7)	110,541 (51.8)	112,579 (79.4)	75,657 (14.9)
3~5억원	7,613 (10.4)	29,701 (2.4)	4,980 (1.1)	19,028 (8.9)	9,686 (6.8)	37,450 (7.4)
5~10억원 미만	10,096 (13.7)	71,468 (5.7)	3,402 (0.7)	23,311 (10.9)	9,346 (6.6)	65,650 (12.9)
10억원이상	15,671 (21.3)	1,123,490 (89.2)	2,508 (0.5)	60,555 (28.4)	10,259 (7.2)	329,981 (64.9)
합계	73,434	1,260,124	467,379	213,435	141,870	508,738

자료 : 대한건설협회 (2014), 대한전문건설협회 (2014), 공사규모별 계약실적 자료, 괄호 안은 비중임.

- 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 잠식했고, 그 추세도 증가하는 것으로 나타남.



## 5. 소규모 복합공사 규정의 문제점

### (1) 법적 논리성 검토 - 건설업 등록 체계의 왜곡

#### □ 복수의 전문면허를 보유할 경우 복합공종의 시공은 가능할 수 있으나, 종합적인 공사관리는 곤란

- 전문건설업은 해당 공종별로 시공을 담당하는 업종으로서, 원칙적으로 종합적인 공사관리 능력을 갖추었다고 볼 수 없음.
  - 예를 들어 하수관거 공사의 도급업자는 단순히 흙을 파내고, 흙관을 매설하고, 다시 되메우고, 포장하는 작업만 하는 것이 아니라, 공사착공에서 준공에 이르기까지 각종 인허가 행정 업무나 스케줄링, 기성고 관리, 대금 청구, 설계변경, 공사비 에스컬레이션, 대발주처 업무 등 다양한 공사관리 업무가 존재
  - 이는 시공영역이 아니고 종합적인 계획·관리 및 조정 업무로서, 현행 법체계상 종합건설업체의 업무 영역에 속함.
- 전문건설업 관련 25개 업종의 등록 요건을 보더라도 기술자는 대부분 2인 규모이며, 기술자격자 이외에 기능 자격자를 등록 요건으로 인정하고 있음.
  - 이는 전문건설업의 역할이 종합적인 계획관리 및 조정이 아니라 해당 공종의 단순한 시공 업무를 담당하는 역할로 한정하고 있다는 점을 의미함.
- 따라서 전문건설업체가 복합공사를 도급받아 시공하려면, 기능공 중심의 기존 보유인력으로는 한계가 있으며, 종합적인 공사관리를 수행하려면 해당 공사에서 종합건설업체 근무경력이 있는 엔지니어들을 현장 임시직으로 채용할 수밖에 없음.
  - 이는 건설업면허체계상 종합관리능력이 없는 전문건설업체에게 예외규정을 적용하여 종합건설업체 면허를 허용하는 형태가 되며, 결과적으로 현행 건설업 등록 체계를 심각하게 왜곡시키는 결과를 초래함.

□ 공사현장에서 종합적인 계획관리 및 조정 업무는 기술사나 건축·토목기사 등 기술자의 영역이며, 대부분의 기술자는 종합건설업체에 소속되어 있음.

- 건설업체의 기술사 및 기사 보유 현황을 보면(<표 7> 참조), 종합건설업체는 1개사 당 6명, 전문건설업체는 1개사 당 0.6명으로서, 10배 이상 차이가 존재
- 결과적으로 전문건설업 내 상위 일부 업체를 제외하고, 전문건설업체가 종합적인 계획·관리 및 조정 기능을 갖추었다고 보기 어려움.

<표 7> 건설 분야 기술자수 보유 실태

	업체수	기사(技師) 이상 기술자격자 고용	1개사당(평균)
종합건설업체	12,321	7만 6,867명	6.2명
전문건설업체	37,914	2만 3,933명	0.6명

등급/업태	종합건설업	종합건설업평균	전문건설업	전문건설업평균
기술사	6,015	0.49	959	0.03
기사	70,852	5.75	22,974	0.61

자료 : 한국건설기술인협회 (2010), 2009년 12월 기준. 전문건설업체수는 설비건설업체를 제외한 수입.

□ 종합면허 취득을 기피, 전문면허 추가 등록을 통하여 종합공사에 입찰하려는 유인 발생

- 소규모복합공사 범위가 확대되면, 전문건설업체에서 1~2개 전문면허 추가 취득을 통하여 복합공종의 종합공사 입찰에 참여하려는 유인이 발생하고, 이는 건설업면허 체계 왜곡을 심화시킬 수 있음.

□ 10억원의 공사비는 일반적인 빌딩 5~6층 규모로서, 소규모복합공사의 제정 취지에 부합하지 않음.

- 소규모복합공사란 공사규모가 매우 작아 특별한 공사관리의 필요성이 없는 공사에서 하나의 업체에게 일괄도급을 허용하는 개념
- 건물내부 리모델링 공사를 맡길 때, 공사규모가 작아 종합적인 관리의 필요성이 약하여, 예를 들어 인테리어 공사와 더불어 옥상방수공사를 하나의 업자에게 맡기는 것을

말함.

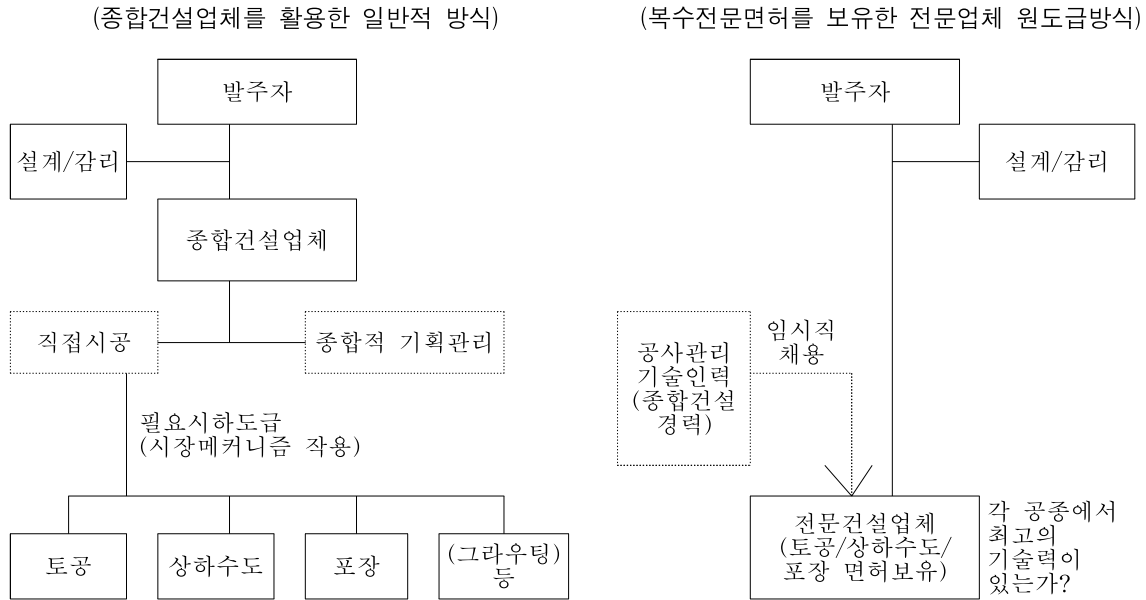
- 토목공사의 예로서는 소규모의 버스승차대 설치공사, 중앙분리대 공사, 보도설치공사, 인공어초 설치공사 등을 들 수 있음.

## (2) 기술적 검토 - 시공능력 및 공사관리의 질적 저하 우려

### □ 전문건설 분야에서 기술력이 우수한 업체의 시공 참여가 어려워짐.

- 발주자 입장에서는 복수의 전문공종을 모두 등록한 1개의 전문건설업체에게 일괄 도급하기 보다는 세부 공종별로 최고의 기술력과 원가경쟁력을 갖춘 전문건설업체가 시공에 참여하는 것을 선호할 것임. 그런데 소규모복합공사 규정에 의하면 기술력 있는 효율적인 전문건설업체가 시공에서 배제될 가능성이 높음.
- 그 이유는 특정한 전문건설업체에서 소규모복합공사에 요구되는 복수의 전문공종 면허를 모두 보유했다고 하더라도 해당 업체가 복수로 등록한 모든 공종에서 최고의 능력을 가지고 있다고는 볼 수 없기 때문임.
- 더구나 단순히 해당공종의 전문 면허만 보유하고 있거나 혹은 해당 공사와 관련된 하도급 시공 경험이 없는 상태에서도 시공자격을 갖게 될 수 있음.
- 현행 건설생산 체계를 보면, 원도급자가 수주하여 종합관리 및 시공하고, 필요시 세부 공종별로 가장 경쟁력 있는 전문업체에게 하도급하여 시공함.
- 하도급 시장은 시장 메커니즘(Mechanism)이 작동하는 영역으로서, 종합건설업체는 가장 기술력이 우수하고 원가경쟁력이 있는 업체를 협력업체로 운용하고 있음.

&lt;그림 8&gt; 소규모복합공사의 시공 체제(하수관거 공사의 경우)



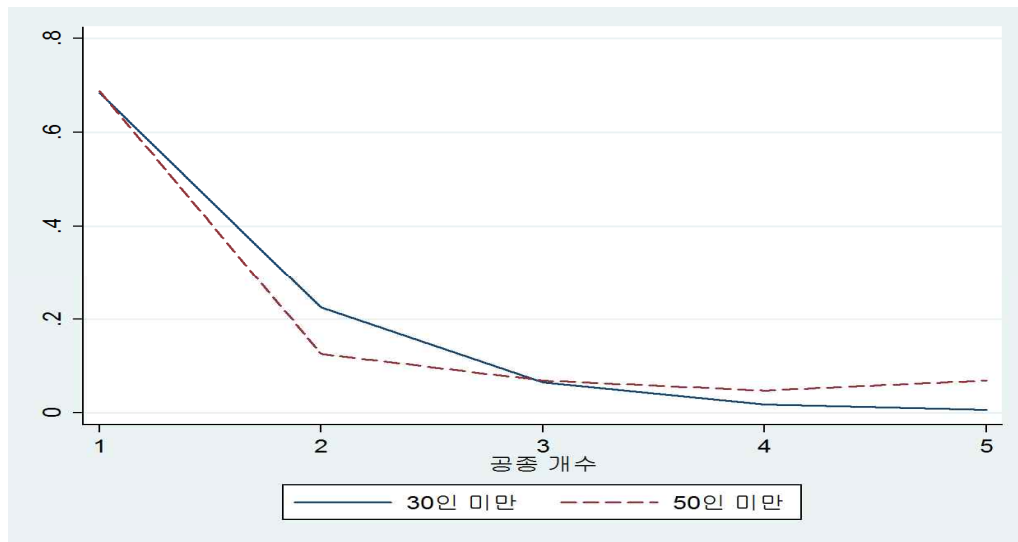
### (3) 시장 구조 측면 : 중소기업 보호 정책에 역행

#### □ 소규모복합공사의 확대는 중대형 전문건설업체에게 국한적 혜택을 부여

- 3억원 이상 복합공사를 원도급 받을 수 있는 전문건설업체는 대개 3개 이상 전문업종을 보유해야 함.<sup>7)</sup>
- <그림 9>를 살펴보면, 전문건설업체에서 1-2개의 업종을 지니고 있는 업체의 비율은 30인 미만 소규모 기업에서 91.0%, 50인 미만은 81.4%로 대다수임.
- <표 8>을 살펴보면, 전문건설업체 가운데 30인 미만 기업의 경우 3개 이상 전문공종을 등록한 업체의 비율은 9.0%에 불과함.

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

&lt;그림 9&gt; 소규모 전문건설업체의 등록 업종수 현황



자료 : 대한전문건설협회 (2013), 2012년 12월 기준.

&lt;표 8&gt; 전문건설업체의 등록 업종수 현황

	1개	2개	3개	4개	5개
점유비	68.5%	22.6%	6.5%	1.8%	0.6%

주 : 30인 미만 업체를 대상으로 한 것임.

자료 : 대한전문건설협회 (2013), 2012년 12월 기준.

- 소규모 복합공사 시장을 확대하게 되면, 소규모 복합공사 시장에서 소수의 대형 전문 건설업체 위주로 시장지배력(Market Power) 강화 현상이 공고화될 것으로 추정됨.<sup>8)</sup>
- 특히 지역의 소규모 복합공사 시장에서는 지역 시장 기반의 시장지배적<sup>9)</sup> 전문건설업체를 중심으로 독과점화가 촉진되는 현상이 우려됨.<sup>10)</sup>

## □ 중소기업 보호에 역행

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

8) Rey, Patrick & Tirole, Jean (2007), "A Primer on Foreclosure", *Handbook of Industrial Organization*, Elsevier. 시장을 구성하고 있는 미시적인 개별 기업들의 관점으로 접근하면, 소수의 전문건설업체가 하류(downstream) 시장에서 지니고 있던 시장지배력을 이용하여 소규모 종합건설업체의 상류(upstream) 시장으로 시장지배력을 전이시키려는 효과가 발생하게 됨.

9) 시장지배적 사업자는 특정 시장에서 점유율이 지나치게 높거나 경쟁자가 별로 없는 사업자를 가리키는 것으로, 독과점사업자라고도 한다.

10) 이상승 (2010), "시장지배적 지위 남용행위의 법경제적 분석" 참조.

- 따라서 현행 3억원 미만으로 규정되어 있는 소규모 복합공사의 범위를 확대하는 것은 대형 전문건설업체의 시장을 확대시키는 동시에 소규모의 종합건설업체에게 직접적인 타격을 주게 됨.
- <표 9>에 따르면, 88.5%의 소규모 종합건설업체와 상위 6.6%의 중대형 전문건설업체가 소규모 복합공사 시장에서 경쟁관계를 형성하게 됨.

&lt;표 9&gt; 기업 규모별 종합 및 전문건설업체 수

기업 규모별	종합건설업체		전문건설업체		비 고
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 통신공사업을 제외한 것임.  
 자료 : 통계청 건설업 조사보고서(2011).

## □ 일방향의 비대칭적 규제(asymmetric regulation)

- 소규모 복합공사의 범위를 확대하는 것은 전문건설업체만 제도적으로 시장 확대의 기회를 보장하는 비대칭적 규제에 직면하게 됨.<sup>11)</sup>
- 시장지배적 사업자는 당해 시장의 시장집중도 관점에서 시장점유율(market share)이 높은 사업자를 의미하는 바 비대칭 규제의 방향이 잘못 설정됨(<그림 4> 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.

11) 비대칭 규제는 시장지배력의 유무에 따라 사업자를 나누고, 시장지배력을 가진 것으로 판단되는 사업자에 한하여 유효경쟁의 촉진이나 공정경쟁여건의 보장을 목적으로 부과되는 규제를 의미함. 이때, 시장지배력은 당해 시장 시장집중도(market concentration)의 측면에서 정의되는 개념임.

#### (4) 법 규제 측면 - 겸업 제한 폐지 이후 시공자력의 예외 규정 필요성 상실

- 2007년까지 동일 법인 아래에서 종합건설업과 전문건설업을 함께 등록하지 못하였는데(업종별 겸업제한), 이러한 겸업제한은 위장하도급을 통한 조세회피 등의 사회적 비용을 초래할 뿐만 아니라 글로벌 스탠다드(global standard)에 반하는 것임.
- 정부는 2008년에 종합과 전문건설업간 겸업제한을 폐지하고, 기업의 특성과 전략에 따라 건설업종을 자유롭게 선택하여 시장에 진입할 수 있는 여건을 마련하였음(「건설산업기본법」 제12조(겸업제한) 삭제, 단, 설비겸업제한 폐지는 2012년부터 시행).<sup>12)</sup>
- 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 겸업을 촉진하는 제도를 추가적으로 도입<sup>13)</sup>
- 그러므로 개별 기업 스스로 최적의 생산방식을 선택한다는 제도정비 방향을 감안할 때, 소규모 복합공사 범위의 확대로 별도의 겸업등록 없이 전문건설업종에게 소규모 시장에서 복합공사 및 전문공사를 모두 수주할 수 있는 형태로 범위를 확대하는 것은 그동안의 제도정비 방향과 어긋나는 것임.
- 왜냐하면 소규모 복합공사 범위가 확대될 경우, 확대된 시장의 범위 하에서 개별기업의 최적 생산방식 선택이 직접적인 외부적 충격(external shock)에 의해 내생적(endogenous)으로 결정되기 때문임.
- 즉, 완화된 겸업허용 기준에 대한 투자노력은 억제하면서 시장의 인위적인 확대로 시장성과를 배분하려는 도덕적 해이(moral hazard) 현상이 우려됨.<sup>14)</sup>

12) 건설교통부(현 국토교통부), 공고 제2006-267호, 「건설산업기본법」 개정이유에서 시장경쟁원리에 따라 건설업체 스스로 최적의 생산방식을 선택할 수 있도록 종합건설업과 전문건설업간의 겸업제한을 폐지한다고 밝히고 있음.

13) 자본금은 보유하고 있는 최저 자본금기준(보유하고 있는 업종이 둘 이상인 경우 최저 자본금기준이 최대인 업종의 최저 자본금기준을 말한다)의 1/2을 한도로 1회에 한정하여 등록하려는 업종의 최저 자본금기준의 1/2에 해당하는 자본금을 이미 갖춘 것으로 인정, 기술능력은 보유하고 있는 기술능력과 등록하려는 업종의 기술능력이 같은 종류·등급으로서 공동으로 활용할 수 있는 경우 국토교통부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 1회에 한정하여 기술능력을 이미 갖춘 것으로 인정.

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

## 6. 소규모 복합공사의 법적 허용 범위 검토

- 소규모복합공사의 법적 범위를 규정하려면, 건설업 등록기준이나 공공공사 입찰기준 등 관련 법규제와의 정합성(consistency)을 검토하는 것이 필요함.

### (1) 5천만원 이상 복합공사를 도급하려면 종합건설업 등록 필요

- 「건설산업기본법」 제9조(건설업 등록) 및 동법 시행령 제8조(경미한 건설공사)를 보면, 부실공사 방지와 수요자 보호를 위해 복합공종의 건설공사로서 5천만원 이상의 공사를 도급받을 때에는 종합건설업 등록을 하도록 규정하고 있음.
- 현행 규정은 5천만원 이상의 종합공사를 시공할 경우, 원칙적으로 종합건설업 등록이 요구되나, 종합적인 계획·관리·조정이 필요치 않은 공사의 경우에는 3억원의 한도 내에서 전문공사업자가 원도급 받을 수 있도록 예외적으로 허용한 것으로 해석됨.
- 이러한 예외 규정을 확대하는 것은 법체계의 정합성 훼손이 심화되어 비합리적임.

### (2) 실적경험이 없을 경우, 2억원 미만에서 종합공사 입찰 참여 허용

- 단지 복수의 전문면허를 갖고 있다고 해서 종합공사를 수주할 자격이 있다고 보는 것도 비합리적임.
- 그 이유는 동일한 전문면허일지라도 시공경험은 천차만별이기 때문인데, 예를 들어 토공사 면허라 할지라도 연약지반 개량, 하천 굴착, 흙막이공사 등 다양한 시공분야가 있기 때문임.
- 따라서 소규모복합공사 규정을 운용하더라도 당연히 하도급으로서 과거에 해당분야 공사를 시공했던 실적 검증을 거쳐 종합공사의 입찰 참여를 허용해야 함.
- 종합공사 입찰은 공사유형별로 일정한 실적경험을 요구하며, 단순히 종합건설업 면허가 있다고 해서 아무 공사에도 입찰이 허용되지 않음.



- 즉, 도로, 하천정비, 하수관거 등 공사유형별로 각각 일정한 실적을 확보한 후 입찰에 참여할 수 있음.
  - 다만, 일정 규모 이하에서는 실적제한이 배제될 수 있는데, 이것이 소규모복합공사 규정과 연계가 될 수 있음.
- 정부나 지자체의 종합건설공사 입찰의 경우, 2억원 미만 공사에 한하여 실적(공사경험)이 없어도 입찰 참여 가능
- 정부 회계예규 「적격심사기준」에 따르면,<sup>15)</sup> 2억원 이상 공사일 경우 공사실적에 배점을 부여함으로써 실적이 없을 경우 입찰 참여가 사실상 곤란
  - 즉, 해당 공사에 대하여 종합적인 계획관리 및 조정, 그리고 시공 역할을 수행한 경험이 없더라도 2억원 미만의 소규모 공사에 대해서는 종합건설업 등록 조건을 갖춘 경우 입찰 참여를 허용하고 있음.
  - 지자체발주공사에서도 실적이 없는 경우 2억원 미만 공사에 한정하여 등록요건만 갖추면 입찰 참여를 허용하고 있음.
- 전문건설업체의 경우, 만약 종합건설업을 겸업 등록하더라도 종합적인 공사관리능력이 필요한 공사를 수행해본 경험이 없을 경우, 현 법체계하에서 2억원 미만 복합공사에만 입찰이 가능함.
- 따라서 전문건설업체에게 예외적으로 직접 도급을 허용하는 소규모 복합공종의 범위도 2억원 미만으로 설정하는 것이 일관성 있는 규제체계 정립에 부합함.

### (3) 건설업 등록업자에게 도급 시공이 의무화된 공사 규모

- 「건설산업기본법」 제41조(건설공사 시공자의 제한)와 동법 시행령 제37조(시공자의 제한을 받지 아니하는 건축물)에서 주거용 661㎡(200평), 비주거용 495㎡(150평) 건축물(시공비 약 6-8억원 수준) 미만은 건설업 등록업자로 시공자를 제한하지 않는다고 규정하고 있음
- 이 규정은 주거용 661㎡, 비주거용 495㎡ 미만 공사는 종합적인 계획·관리·조정이 불

15) 기획재정부, 회계예규 2200.04-149-27.

필요하다는 것이 아니라, 발주자(건축주)가 종합적인 계획·관리·조정 능력을 갖추고 있다면 직영 시공이 가능하다는 의미임.

- 따라서 발주자가 종합적인 관리능력이 부족하면, 공사금액 5천만원 이상은 종합건설업 등록업자에게 도급 시공해야 함.
- 즉, 발주자가 종합적인 관리능력이 부족한 상황에서 종합적인 계획·관리 및 조정 능력이 없는 전문건설업체에게 도급 시공하는 것은 「건설산업기본법」 위반이지만, 소규모 복합공사라는 예외적 규정으로 인해 구제(remedy)해주는 것임.
- 또, 이 규정은 건축공사의 종합적인 시공관리를 건축주가 직접 할 것인가, 아니면 종합건설업체에 도급할 것인가를 구분하는 기준이며, 종합건설업과 전문건설업의 업무범위를 구분하는 기준이 아님.
- 직영시공이란 발주자내에 종합관리 경험이 있는 엔지니어가 있을 때 가능하다고 볼 수 있으며, 그렇지 않다면 탈세 등을 목적으로 대부분 위장직영으로 전락하여 하자보수책임자 실종 등 수많은 문제를 야기하고 있다는 점을 간과해서는 안됨.

#### (4) 타 법령의 사례

- 타 법령과 비교·검토 시 ‘소규모’로서 규율하고 있는 공사들은 <표 10>에서처럼 상당히 작은 규모를 의미함.

<표 10> 소규모 공사 관련 타 법령

법령	소규모 관련 규정
수도법 제3조 (소규모 급수시설)	주인이 공동으로 설치·관리하는 급수인구 100명 미만 또는 1일 공급량 20㎥ 미만인 급수시설 중 시장·군수·구청장이 지정하는 급수시설
도로법 시행령 제56조 (점용허가 가능)	전기·전기통신·상수도·가스 및 열의 공급을 위한 굴착공사로서 그 굴착부분이 길이 10m 이하, 너비 3m 이하의 소규모 굴착공사 또는 너비 3m 이하의 소규모 횡단굴착공사인 경우
도시가스사업법 시행규칙 제56조(긴급 굴착공사)	굴착공사자가 긴급 굴착공사 또는 급수(급수)를 위한 길이 10m 이하·너비 3m 이하의 굴착공사

## 7. 향후 정책 방향

### □ 소규모복합공사는 건설업역 유연화의 대상으로 볼 수 없음.

- 건설업역의 유연화와 자격 기준의 완화를 혼동해서는 안 됨.
  - 일부에서는 전문건설업자에게 종합건설업 영역을 부여하는 것을 건설업역의 유연화로 해석하는 경향이 존재<sup>16)</sup>
  - 그러나 전문건설업 면허를 준 상태에서 종합건설업 역할을 부여하는 것은 업역 유연화가 아니라, 자격을 이원화하거나 자격기준을 낮춘데 불과함.
  - 전문건설업체에게 복합공종공사의 원도급을 허용하는 것은 결과적으로 종합건설업 면허를 이원화하는 현상을 초래
- 업역 유연화는 설계, 시공, 자재조달 측면에서 다양한 생산방식을 추구한다는 개념이며, 엄밀하게 보면 발주방식이나 입찰방식의 유연화가 맞는 표현임.
  - 예를 들어 발주자가 건축공사를 발주하면서 전기공사를 분리할 것인가, 턴키로 발주할 것인가, 최저가로 할 것인가 등을 결정하는 재량을 주는 것임.
- 외국의 사례를 보더라도 종합건설업종은 종합적인 공사관리 및 시공을 하고, 전문건설업종은 단순히 해당 분야의 시공능력을 갖추도록 요구함.
  - 만약, 소규모가 아닌 복합공사를 전문건설업체에게 도급했을 경우, 공사현장의 종합적인 관리나 대관 업무가 필요하다면, 공사관리자로서 CM을 고용하는 것이 일반적임.
  - 소규모복합공사 규정은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 제도임.

16) 건설업 겸업허용과는 다르게 원천적으로 시장 진입을 봉쇄(Market Foreclosure)하고 있는 건축설계의 경우 반드시 건축설계사무소에서만 해야 하는가, 아니면 건축사 자격자를 고용한 건설사에서도 할 수 있는가는 업역 유연화에 해당함. 그러나 예를 들어 건축사 자격없이 현장경력 10년일 경우 건축설계사 자격을 부여하는 것은 업역 유연화가 아니고, 자격을 이원화하거나 자격기준을 낮춘데 불과함. 의료 체계의 예를 들면, 소화불량이나 감기 환자는 간호사에게 의사 역할을 부여하여 처방을 내릴 수 있도록 허용하는 형태임. 또 다른 예로는 운전면허를 1종과 2종으로 구분한 후, 운반거리가 짧다면 1종 승용차 면허를 가지고 2종 덤프트럭 운전을 하도록 허용하는 형태로 볼 수 있음.

## □ 고려 사항 : 현행 법령에서 시공자력에 대한 예외를 폭넓게 규정하고 있음.

- 「건설산업기본법」 제16조를 보면, 시공자력의 예외로서 a)소규모복합공사 규정 이외에 b)주계약자공동도급과 c)부대공사 규정을 두고 있음.
- 소규모복합공사 규정은 시공부분의 일괄하도급과 연계될 수 있는데, 만약 어느 전문업체에서 해당공사의 복합공종 면허를 모두 갖추었다면, 종합건설업체는 종합적인 기획관리 및 조정 등 공사관리 업무를 담당하고, 전문건설업체는 시공을 담당하는 방식으로 주계약자공동도급을 통하여 입찰을 예외적으로 허용하는 방안도 존재

## □ 종합건설업과 전문건설업간 겸업 제한이 폐지된 상태에서 복합 공종의 종합 공사를 도급하려면 종합건설업 면허를 취득한 후 수주하는 것이 바람직함.

- 복합 공사에 대해 종합건설업체에게 시공권을 부여하는 취지를 이해할 필요가 있는데, 전문건설업 등록 조건에 비하여 종합건설업은 자본금이나 기술인력 측면에서 훨씬 상향된 규제를 하고 있는 바, 이는 공사 규모가 커지면서 고급 기술인력의 확보와 더불어 발주자 및 건설 서비스 수요자에 대해 제도적으로 보호하기 위한 것임.
- 따라서 전문건설업의 복합공사 도급은 2개 공종 수준의 소규모 공사에 한하여 지극히 예외적으로 허용하고, 중장기적으로 축소·폐지해야 함.

## □ 소규모복합공사 규정에서 조경공사 제외 - 부대공사 개념으로 처리 가능

- 종합건설업종 가운데 조경공사는 소규모복합공사 규정의 적용 범위에서 배제하고, 필요시 부대공사 개념을 적용하여 시공자력의 예외를 적용하는 것이 바람직함.
- 조경공사는 수목원, 생태공원, 공원, 숲 등의 조성공사를 말하는데, 토공사나 석공사 등을 포함하여 복합공종의 조경공사는 종합건설업체가 시공하는 것이 불가피함.
- 다만, 현재 조경관련 전문업종으로서 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업이 있는데, 특정 전문공종의 비중이 과도할 경우, 필요시 ‘부대공사’ 조항을 적용하여 전문건설업종에서 직접 원도급이 가능하도록 허용하고 있음.
- 유사한 사유로 시설물유지관리업종은 소규모복합공사의 범위에서 제외되어 있음.

## □ 종합건설업체의 ‘직접 시공’을 강화 필요

- 소규모복합공사를 확대하는 배경으로서 부적격한 종합건설업체가 시장에서 활동하는 사례를 지적하는 경우도 있음.
- 그러나 이는 건설업등록이나 공공입찰제도 측면에서 시공능력이나 시공체제에 대한 검증을 확인하는 등 스크리닝을 강화하는 것이 올바른 해법이며, 문제의 본질을 외면한 채, 소규모복합공사 범위 확대 등과 같은 예외 규정을 확대하는 것은 또 다른 시장 왜곡을 불러올 수 있음.
- 발주자의 선별능력이 확보되지 않은 채 자유방임(Laissez-faire)으로 시장에 맡기게 되는 상황의 부작용에 대해 검토해야 함. 즉, 적격업체 선별이 제대로 이루어지지 않아 발생하는 하자나 공사비 증가 등의 시장실패 가능성이 상존함을 인지해야 함.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)