

# 건설업 업역구조 개편방안에 관한 연구

2005. 8.

권 오 현

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## <차 례>

요 약 .....	i
-----------	---

제1장 문제의 제기 .....	1
------------------	---

1. 건설산업 동향 .....	1
2. 건설산업의 성과와 반성 .....	2
(1) 건설산업의 성과 국제 비교 .....	2
(2) 건설산업 경쟁력 낙후 배경 .....	3
3. 건설업역 관련 제도의 실태와 문제점 .....	3
(1) 제도의 실태 .....	3
(2) 파생되는 문제점 .....	4
4. 향후 여건변화 전망과 업역제도 합리화의 필요성 .....	7
(1) 향후 여건변화 전망 .....	7
(2) 업역제도 합리화의 필요성 .....	8
5. 연구의 목적 및 범위 .....	9
(1) 연구 목적 .....	9
(2) 연구의 범위 .....	10
(3) 연구방법 .....	10

제2장 건설업의 특성과 생산조직 .....	11
-------------------------	----

1. 건설업의 특성 .....	11
(1) 상품의 특성 .....	11
(2) 시장의 특성 .....	12
(3) 생산의 특성 .....	13
2. 건설업의 생산 .....	14
(1) 시장·기업·생산 .....	14
(2) 범위의 경제와 통합생산 .....	17
(3) 건설업 생산조직 .....	20

3. 건설업 생산관련 주요 이슈 .....	23
(1) 업종 구분 .....	24
(2) 건설업 등록 .....	25
(3) 겸업 제한 .....	25
(4) 하도급 규제 .....	25

### 제3장 건설업 업역제도 ..... 27

1. 건설산업의 범위와 분류 .....	27
(1) 건설산업의 범위 .....	27
(2) 표준산업분류에 의한 건설업 분류 .....	29
2. 업역 제도의 의의 .....	32
3. 업역제도의 변천 .....	33
(1) 제1기 도입기 .....	35
(2) 제2기 분화기 .....	39
(3) 제3기 조정기 .....	44
(4) 업종별 구성 .....	45
4. 업역제도의 평가 : 설문조사 결과 .....	49

### 제4장 외국의 건설업 업역 제도 ..... 55

1. 일본 .....	55
(1) 업역 체계 .....	55
(2) 업체 현황 .....	56
(3) 시장 현황 .....	62
2. 미국 캘리포니아 주 .....	64
(1) 업역 체계 .....	64
(2) 업체 현황 .....	69
3. 영국 .....	70
(1) 산업의 구분 .....	70
(2) 시장 구조 .....	73

## 제5장 건설업 업역제도의 개선 방안 ..... 75

1. 설문조사 결과 .....	75
(1) 겸업 허용 여부 .....	75
(2) 업역 개편 방향 .....	76
2. 업역제도 개선 기본 방향 .....	85
(1) 수요자 보호 .....	85
(2) 건설산업의 경쟁력 제고 .....	86
(3) 산업정책의 실효성 제고 .....	86
3. 겸업 허용 여부에 대한 검토 .....	87
(1) 대안 1 : 겸업 전면 허용 .....	87
(2) 대안 2 : 겸업 허용 업종 단계적 확대 .....	88
(3) 대안 3 : 현행 제도 유지 .....	88
(4) 대안의 평가 .....	90
4. 업역 조정의 방향 검토 .....	91
(1) 업종별 조정 방향 .....	91
(2) 업역 조정 대안 검토 .....	110
(3) 대안의 평가 .....	113
(4) 선택 대안의 세부 보완 .....	116
(5) 기타 후속적 고려 사항 .....	120

## 제6장 건설업 업역개편 예상효과와 기업의 대응 방안 ..... 125

1. 업역제도 개편 예상효과 .....	125
(1) 칸막이식 업역제도의 한계 .....	125
(2) 업역제도 개편과 경쟁질서 전망 .....	126
(3) 업체 수에 대한 영향 .....	127
(4) 겸업 확대 전망 .....	128
(5) 겸업 동기 .....	133
(6) 산업에 미치는 영향 .....	137

2. 기업의 대응 방안 .....	139
(1) 대형 업체 .....	139
(2) 중소 업체 .....	144
 제7장 결 론 .....	 155
 참고 문헌 .....	 163
 < 부 록 > .....	 165

## 〈 표 차 례 〉

<표 II-1> 기업내 생산과 기업간 분업의 장단점 비교 .....	16
<표 II-2> 하도급 생산의 장단점 .....	23
<표 II-3> 일반 건설업체의 하도급 비중 추이 .....	23
<표 III-1> 국내 건설시장의 구성(2003년도) .....	8
<표 III-2> 표준산업분류 기준 .....	29
<표 III-3> 한국표준산업분류에 의한 건설산업 분류 .....	31
<표 III-4> 1975년 건설업법 개정 이후 건설업종의 조정 내용 .....	3
<표 III-5> 1958년 건설업법 제정 당시 건설업종의 분류 .....	6
<표 III-6> 1975년 건설업법 개정시 건설업종의 구분 .....	4
<표 III-7> 기술인력 보유 기준 하향조정 .....	42
<표 III-8> 1997년 건설산업기본법 개정시 건설업종의 구분 .....	3
<표 III-9> 일반건설업체의 겸업 가능 전문건설업종 .....	44
<표 III-10> 건설업 업종의 변천 과정 .....	45
<표 III-11> 건설업 업종별 시장 규모 .....	47
<표 III-12> 건설업 영업범위 제한 및 겸업금지에 대한 평가 .....	49
<표 III-13> 현행 업역관련 제도 중에서 시급히 개선해야 할 사항 .....	50
<표 III-14> 합리적 업역제도가 정착되지 못하는 이유 .....	51
<표 IV-1> 일본의 사업체 규모별 주요 업종의 집중계수 .....	59
<표 IV-2> 일본의 자본금 규모별 업종별 건설업 허가업자 분포 .....	59
<표 IV-3> 일본의 겸업 업종 수별 자본금 규모별 건설업체 분포 .....	61
<표 IV-4> 한일 업종별 시장규모 비교 .....	62
<표 IV-5> 일본 세부 업종별 발주 규모 .....	63
<표 IV-6> 미국 각 주별 건설업 면허 발급 현황 .....	64
<표 IV-7> 일반토목건설업 면허 필기시험 내용 사례 .....	66
<표 IV-8> 미국 캘리포니아주 건설업 면허 구분 .....	67
<표 IV-9> 미국 건설업체 현황 .....	69
<표 IV-10> 미국 캘리포니아주의 건설업체 업종별 분포 .....	70
<표 IV-11> 고용규모별 건설업체 수(2001년) .....	7
<표 IV-12> 영국 건설업체 현황(2002년) .....	7

<표 IV-13> 영국의 건설업 업종별 시장규모(2001 ~ 2년 평균 기준) .....	3
<표 V-1> 통합이 필요한 주요 업종 .....	82
<표 V-2> 겸업 허용 여부 관련 대안의 검토 .....	89
<표 V-3> 해외건설 상위 20대 건설업체의 사업구조 .....	92
<표 V-4> 건설업체의 실내건축공사 공종구분 사례 .....	98
<표 V-5> 건설업체의 미장방수·조적공사 공종구분 사례 .....	100
<표 V-6> 건설업체의 비계·구조물해체공사 관련 공종구분 사례 .....	101
<표 V-7> 건설업체의 금속구조물·창호공사업 관련 공종구분 사례 .....	102
<표 V-8> 철물공사와 강구조물공사의 비교 .....	103
<표 V-9> 철근·콘크리트공사 관련 표준산업분류 및 외국의 업종구분 .....	105
<표 V-10> 건설업체의 기계설비공사의 공종구분 사례 .....	105
<표 V-11> 기계설비공사 관련 업종 구분 비교 .....	106
<표 V-12> 철강재설치공사업과 강구조물공사업의 비교 .....	108
<표 V-13> 시설물유지관리업 업무내용 .....	109
<표 V-14> 업역 조정 대안 비교 평가 .....	115
<표 V-15> 선택 대안에 대한 세부 조정내용 .....	117
<표 V-16> 선택 대안 1 : 업종의 통합 및 분리 .....	118
<표 V-17> 선택 대안 2 : 현재 업역 유지 .....	119
<표 VI-1> 전문건설업체의 일반건설업종으로 진출 검토 이유 중요도 .....	136
<표 VI-2> 전문건설업체의 일반건설업종으로 진출 기피 이유 .....	136

## 〈그림 차례〉

〈그림 II-1〉 수직적 합병의 예 .....	19
〈그림 II-2〉 전문건설업체의 하도급공사 수주방법 .....	22
〈그림 III-1〉 시기별 건설업종 분화 추이 .....	34
〈그림 III-2〉 건설업체 수 추이 .....	48
〈그림 III-3〉 겸업 업종 수 .....	52
〈그림 III-4〉 음성적 겸업을 추정 .....	53
〈그림 IV-1〉 일본 건설업체의 겸업 현황 .....	57
〈그림 IV-2〉 일본의 자본금 규모별 겸업 업종 수 .....	58
〈그림 V-1〉 일반건설업과 전문건설업 간 겸업 허용 여부 .....	76
〈그림 V-2〉 일반건설업의 업역조정 방향 .....	77
〈그림 V-3〉 전문건설업의 업역조정 방향 .....	78
〈그림 V-4〉 업종을 세분화할 경우 예상되는 효과 .....	80
〈그림 V-5〉 업종을 단순화할 경우 예상되는 효과 .....	81
〈그림 V-6〉 바람직한 등록 기준 .....	83
〈그림 V-7〉 덤핑수주 및 부실시공 방지 방안 .....	84
〈그림 VI-1〉 겸업 증감 전망 .....	129
〈그림 VI-2〉 전문업종으로 진출 의사 .....	131
〈그림 VI-3〉 전문건설업 진출 예상 일반건설 업체 .....	133
〈그림 VI-4〉 전문건설업종으로 진출 검토 이유 .....	134
〈그림 VI-5〉 전문건설업종으로 진출을 꺼리는 이유 .....	135
〈그림 VI-6〉 겸업 확대가 건설산업에 미치는 영향 .....	137
〈그림 VI-7〉 해외 20대 건설업체의 해외시장 비중 .....	143
〈그림 VI-8〉 전문건설업체 대응 방안 .....	148
〈그림 VI-9〉 중소 일반건설업체 대응 방안 .....	149
〈그림 VI-10〉 건설업체간의 바람직한 협업제도 정착을 위한 노력 .....	152



## 요 약

### 1. 건설업 업역제도의 개관

- 건설업 업역제도는 적절한 시공을 통하여 발주자를 보호함과 동시에 건설업의 건전한 발전을 촉진하기 위해 건설업자를 정선하고 자질을 향상하기 위한 제도임.
- 건설업 업역체계는 1958년 「건설업법」이 제정된 이래 총 13차례의 제도 변경을 통해 현재와 같은 일반건설업 5개 업종, 전문건설업 25개 업종을 갖추게 됨.
  - 1970년대 초반까지는 10개 업종 이내로 미분화 상태를 보였으나, 그후 해외건설 시장에 참여하면서 건설업 전문화로 30개 정도의 업종으로 세분화하여, 1997년 35개 업종으로 피크를 이룬 후 최근에는 30개로 축소된 상태임.
- 건설산업은 건설공사를 수행하는 건설업과 건설공사에 관한 조사·설계·감리 등을 담당하는 건설용역업으로 구성됨.
  - 건설산업 = 건설업 + 건설용역업
  - 건설업 = 일반건설업 + 전문건설업
  - 건설용역업 = 건축설계업, 엔지니어링업, 감리전문업 등으로 구분
- 건설업은 일반 건설업 5개 업종, 전문 건설업 25개 업종 등 총 30개 업종으로 구분하여 업종별로 등록
  - 전기·정보통신·소방공사, 문화재수리업 등은 건설공사를 구성하는 공종임에도 불구하고 별도 법률에서 규정하며, 건설업으로 분류하지 않음.

- 일반건설업자는 25개 전문업종 중 7개 업종을 제외하고는 전문건설업을 등록할 수 없음.

## 2. 건설업 업역 제도의 한계와 개선의 필요성

- 일반건설업과 전문건설업 간 겸업금지 제도의 도입은 1975년 「건설업법」 개정을 통해 단종건설업을 신설하면서 일반공사업 또는 특수공사업 면허를 받은 자는 단종공사업 면허를 받을 수 없도록 하면서 시작
- 겸업금지 제도를 도입한 이유는 하도급을 양성화하여 건설업의 전문화·계열화를 도모하는 데 있다고 밝힘.
- 특히 건설업 제도의 골격을 이루는 업역제도에 있어 지난 30년 동안 업종간 겸업금지 조치가 엄격히 이루어지면서 상당한 문제를 야기했음.
- 기업 활동을 배타적으로 규제하는 것은 공정한 경쟁을 막아 산업활동의 효율성을 저해
- 음성적으로 겸업 활동을 하는 업체가 다수 존재하는 상황
- 소수 이해당사자의 동의가 안되면 합리적인 산업정책을 채택하지 못하는 고성불패의 상황에 직면
- 업역제도가 하도급제도와 맞물려 기업간 분업에까지 관여하면서 커다란 비효율성을 야기
- 각 분야별로 특수성을 이유로 소관부처와 관계 법령이 각기 달라지면서 분절화됨.
- 시장 메커니즘에 부합되지 않는 제도는 건설산업의 성과를 저하시키는 주요 요인이 되고 있음

- 외국과 비교하여 공사비는 더 들고, 공사기간은 더 길어지고, 생산성과 품질은 더욱 떨어지는 상황이 초래되고 있음
- 산업의 성과는 자유로운 기업활동 영역의 보장과 공정한 경쟁이 이루어질 때 가능한데 현재의 업역제도 하에서는 이러한 전제가 충족되지 못함.

- 하지만 지속적인 국제화 개방화 추세 속에서 효율적인 분업체계를 구축하기 위해서는 경직적인 칸막이식 업역제도를 개편하여 시장기구 내에서 상생할 수 있는 시스템의 구축이 필요

- 기업 생산활동이 조직 내부에서 얼마나 이루어지고, 외부에는 얼마나 의존하는 것이 바람직한지는 총 생산비용을 최소화하는 방향에서 기업이 자율적으로 판단할 문제이지 제도적으로 규율할 필요는 없음.

- 규모의 경제와 범위의 경제를 종합적으로 고려하여 최적 생산방식이 결정되는 것임.

- 건설업에서 범위의 경제는 공사 종류의 다양화와 업종의 다양화를 통해 실현할 수 있는데, 현재의 칸막이식 업역제도는 이것에 많은 제약을 가하고 있음.

### 3. 업역제도 개선 대안의 모색과 평가

- 본 연구에서는 이러한 이슈에 대해 이제까지 발표된 다양한 연구결과를 검토하고, 업계 및 공공발주자, 전문가 등을 대상으로 한 설문조사, 그리고 실무자들과의 인터뷰를 통해 바람직한 업역제도의 개선방향을 설정하고자 노력하였음.

- 설문조사 결과 그동안 업역제도는 중소건설업의 보호와 역할분담에 이바지한 측면도 있지만, 향후 건설산업의 경쟁력 향상을 위해서는 시급한 개선이 필요한 것으로 나타나고 있음.
- 선진 외국의 제도를 검토한 결과 다음과 시사점을 얻을 수 있었음.
  - 기본적으로 시장 메커니즘에 의해 생산활동이 자율적·효율적으로 이루어지도록 하고 있으며, 그 결과 면허·등록제도 등을 별도로 도입하지 않는 경우도 많음
  - 업종간 겸업을 금지하는 등의 사례는 찾아볼 수 없으며, 기본적으로 자유로운 기업활동과 공정한 경쟁을 보장하고 있음.
  - 모든 업종에 대해 겸업을 완전히 허용함에도 불구하고 대부분의 기업들은 사업을 무분별하게 다각화하기보다는 자신의 역량에 맞추어 사업영역을 설정하고 있으며, 전문화의 경향이 강함.
  - 기업간 분업체계 등 생산과정에 대해서는 거의 관여를 하지 않음.
- 건설업 업역제도 개선 방안의 검토는 겸업허용 여부와 업역조정 방향에 대한 두 가지의 큰 주제에 대해 이루어졌음.
- 겸업허용 여부에 대해서는 기업에게 자유로운 생산활동을 보장하고 공정한 경쟁을 유도하는 것이 자원의 효율적 배분을 위해 필요하다는 판단에 따라, 모든 업종에 대해 겸업을 전면 허용하는 것이 중소기업체에 막연한 불안감을 줄 수도 있으나, 가장 바람직한 대안으로 판단하였음.
  - 음성적인 방법으로 다수의 기업들은 이미 겸업을 수행하고 있어 실질적인 충격은 예상보다 훨씬 작을 수도 있을 것임.

- 겸업 가능 업종을 단계적으로 확대해 나가는 방안은 금지 업종을 겸영하고 있는 기업들에 대한 공정한 대우가 어렵다는 기술적인 문제가 제기되며, 제도 변경에 지나치게 장기간이 소요될 수 있어 실현성이 미흡하다고 판단됨.
- 다만, 겸업 허용은 2~3년간 유예기간을 설정하여 중소기업들이 준비할 수 있도록 함.

### 겸업 허용 여부 관련 대안의 검토

	배 경	문 제 점
전면 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 궁극적으로 겸업을 허용해야 한다면 조기에 실현하는 것이 바람직</li> <li>- 음성적으로 겸업을 하고 있는 업체가 많아 제도변화로 인한 실질적인 충격은 작을 것임</li> <li>- 외국의 경우, 업종간 겸업관련 규제가 없어 대부분의 업체는 합리적인 영업범위 선택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업체 및 전문건설업체의 위기의식 팽배</li> <li>- 등록, 하도급 등 관련 제도를 동시에 변경해야 하는 부담 가중 및 정치적 합의 도출 어려움</li> <li>- 제도가 정착되는 과정에서 단기적으로 수주경쟁 격화 및 출혈수주로 산업기반 약화 우려</li> </ul>
단계적 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업 확대에 따른 부정적 효과 분산</li> <li>- 관련 제도의 광범한 변경 부담 경감</li> <li>- 중소 건설업체의 대응 준비기간 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업 대상 업종과 금지 업종의 차별성</li> <li>- 겸업 허용업종과 금지업종을 겸유한 업체에 대한 공정한 대우 어려움</li> <li>- 제도변경의 장기화에 따른 혼란</li> </ul>
현행 제도 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잦은 제도 변경으로 인한 시장혼란 및 업계 갈등 최소화</li> <li>- 업종간 참여한 이해대립으로 제도변경시 상황이 악화될 가능성도 있음</li> <li>- 겸업 확대가 필요하지만 최우선 과제는 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소수 집단의 반대로 합리적 정책개선 무산 선례를 남김</li> <li>- 향후 제도변경의 필요성이 있어도 이를 실행하는 부담 더욱 증가 예상</li> <li>- 장기적 산업 경쟁력 저하</li> </ul>

- 업역 조정은 현실적인 적용 가능성이 중요하며, 장기적으로 전문화 등을 통한 경쟁력 제고가 중요하다는 판단에 따라 우선 ‘통합과 분리를 병행하는 방안’이 바람직하며, 그 다음으로는 업계의 우려가 크고 대안 합의가 여의치 않을 경우 ‘현재의 업역체계를 유지하는 방안’이 차선으로 바람직하다고 판단됨.
- 통합과 분리를 병행하는 방안은 다음과 같은 장점이 있는 것으로 평가됨
  - 작업내용 및 기술적 특성이 유사한 업종, 기술적 특성이 뚜렷하지 않으면서 시장규모가 협소한 업종은 통합시킴으로써 규모의 경제 및 전문화를 촉진시킬 것임.
  - 이질적인 공종이無理하게 통합한 업종과 업체들이 실제로 공종을 분리해 운영하는 공종, 또 전문화를 시키는 것이 향후 건설산업의 발전을 위해 바람직한 업종은 분리하여 전문화를 촉진하고 기업의 부담을 경감시키는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 그 다음 대안은 중소기업들의 우려와 준비 상황을 고려하여 겸업규제만 우선 해제하고 업역은 현행 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 내용을 유지하는 것이라고 판단
  - 건설업계의 이해가 원만하지 않을 경우, 업종간 겸업만 허용하고, 업역제도는 그대로 유지한 후, 기업들이 새로운 현실에 적응하고, 경쟁력이 고양된 이후에 업역을 세분화하여 전문화를 유도하는 단계적 방안이 효과적일 수 있다고 판단됨.

### 업역 조정 대안 비교 평가

평가	대안	장 점	문 제 점
선택대안 1	통합 분리 병행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업들의 실제적인 분업 및 공종구분 실태를 반영하여 현실적인 여건 고려</li> <li>- 기업들에게 제도변경의 충격을 적게 주면서도 실질적인 전문화 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합대상 업종을 운영하는 기업의 반발이 예상</li> <li>- 등록기준이 상이할 경우 이에 대한 경과규정 마련</li> </ul>
선택대안 2	현재 업역 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업체들에 대한 최소한의 제도변경 충격</li> <li>- 업체간 업역갈등 최소화</li> <li>- 이해집단간 합의도출 곤란시 차선택으로 바람직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 불합리한 업역구분 지속</li> <li>- 겸업 허용시 일부 업종의 중복문제 발생</li> </ul>
장기 대안	업종 세분 화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자의 합리적 선택 유도</li> <li>- 기업의 전문화 촉진</li> <li>- 기업 특성에 적합한 업무영역 선택권 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 유지관리 비용 증가 우려</li> <li>- 중소기업 경영전략 혼선</li> <li>- 소규모 공사 발주비용 증가 가능성</li> </ul>
	업종 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업을 확대하지 않아도 이에 준하는 효과 기대</li> <li>- 업무범위 확대로 기업의 선택폭</li> <li>- 기업의 운영유지 비용 절감</li> <li>- 발주의 용이성 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자의 합리적 선택 저해</li> <li>- 재하도급 등의 증가로 거래비용 증가</li> <li>- 기업의 전문화 노력 약화</li> <li>- 영세 업체의 인력장비 보유비용 부담 증가</li> </ul>

### 선택 대안 1 : 업종의 통합 및 분리

현재의 업종 구분	조정 내용		비 고	
1. 토목공사업 2. 건축공사업 <b>3. 토목건축공사업(폐)</b> 4. 산업·환경설비공사업 5. 조경공사업	1. 토목건설업 2. 건축건설업 3. 산업·환경설비건설업 <b>4. 조경공사업(통)</b> 5. 실내건축공사업 6. 토공사업 <b>7. 미장·조적공사업(분)</b> <b>8. 방수공사업(분)</b> 9. 석공사업 10. 도장공사업 <b>11. 비계·파일공사업(분)</b> <b>12. 구조물해체공사업(분)</b> <b>13. 철물공사업(분)</b> <b>14. 창호공사업(분)</b> 15. 지붕판금·건축물조립공사업 16. 철근·콘크리트공사업 17. 기계설비공사업 18. 상·하수도설비공사업 19. 보링·그라우팅공사업 <b>20. 철도·궤도공사업(조)</b> 21. 포장공사업 22. 수중공사업 <b>23. 철강재설치공사업(통)</b> 24. 준설공사업 24. 승강기설치공사업 25. 가스시설공사업 26. 난방시공업 <b>27. 시설물유지관리업(조)</b>	조경+조경식재+조경시설물   <		

\* 범례 (분) : 분리 (통) : 통합 (폐) : 폐지 (조) : 조정



### 선택 대안 2 : 현재 업역 유지

현재의 업종 구분	조정 내용			비 고	
1. 토목공사업 2. 건축공사업 3. 토목건축공사업(폐) 4. 산업·환경설비공사업 5. 조경공사업	1. 토목건설업 2. 건축건설업 3. 산업·환경설비건설업 4. 조경공사업(통) 5. 실내건축공사업 6. 토공사업 7. 미장·방수·조적공사업 8. 석공사업 9. 도장공사업 10. 비계·구조물해체공사업 11. 금속구조물·창호공사업 12. 지붕판금·건축물조립공사업 13. 철근·콘크리트공사업 14. 기계설비공사업 15. 상·하수도설비공사업 16. 보링·그라우팅공사업 17. 철도·궤도공사업 18. 포장공사업 19. 수중공사업 20. 강구조물공사업 21. 철강재설치공사업 22. 석도설치공사업 23. 준설공사업 24. 승강기설치공사업 25. 가스시설시공업 26. 난방시공업 27. 시설물유지관리업(조)			조경+조경식재+조경시 설물	리모델링공사 제외
1. 실내건축공사업 2. 토공사업 3. 미장·방수·조적공사업 4. 석공사업 5. 도장공사업 6. 비계·구조물해체공사업 7. 금속구조물·창호공사업 8. 지붕판금·건축물조립공사업 9. 철근·콘크리트공사업 10. 기계설비공사업 11. 상·하수도설비공사업 12. 보링·그라우팅공사업 13. 철도·궤도공사업 14. 포장공사업 15. 수중공사업 16. 조경식재공사업 17. 조경시설물설치공사업 18. 강구조물공사업 19. 철강재설치공사업 20. 석도설치공사업 21. 준설공사업 22. 승강기설치공사업 23. 가스시설시공업 24. 난방시공업 25. 시설물유지관리업					
변경 내용	분리	통합	폐지	조정	
	0	3 → 1	1	1	

\* 범례 (분) : 분리                      (통) : 통합                      (폐) : 폐지                      (조) : 조정

- 업역제도 개편과 더불어 복잡하게 되어 있는 자본금 등의 등록요건을 단순화하고, 요구수준을 하향 조정하여 건설업체의 기회비용을 줄여줌으로써 경쟁을 촉진시킬 필요가 있음.
- 건설공사의 대형화, 복잡화, 기술 집약화 추세에 비추어볼 때, 복잡한 전체 공종간의 기획과 조정능력 제고를 위해서는 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사를 건설업 체계에 통합함으로써 복잡한 전체 공종간의 기획과 조정능력 제고하는 것이 필요함.
- 급변하는 시장구조 및 기술발전에 유연하게 대응하는 생산조직을 갖추기 위해서는 하도급 등에 대해서는 시장기구를 통한 기업간의 자율적인 협력관계 구축을 유도하는 것이 중요할 것임.

#### 4. 업역제도의 변화와 기업의 대응

- 업역제도 개선으로 겸업이 허용되면 초기에는 일부 업체는 겸업 업종 수를 적극 확대할 가능성이 있음.
  - 업체당 건설업 등록 수는 현재보다 최대 2~3배까지 증가할 가능성도 있음.
  - 발주자는 전문분야별 사업성과를 중시하는 경향을 보일 것이며, 이 과정에서 기업의 능력에 비해 사업실적이 분산된 중소기업체는 입찰경쟁에서 저평가됨에 따라, 기업의 외형에 비해 전문분야가 뚜렷하지 않은 업체들은 수주기회 감소와 출혈 수주의 악순환에 빠져 결국 도태되는 경로를 밟을 것으로 보임.
  - 향후 겸업 범위를 공격적으로 확장한 업체들이 시장에서 긍정적인 성과를 거두지 못하고, 일부 업체는 경영이 부실화되면서 퇴출되면서 전문화 경향은 강해질 것으로 판단됨.

- 겸업이 허용될 경우 중소 일반건설업체들을 중심으로 전문 건설업 분야로 진출이 예상되는데, 수직적 통합의 효과가 높고, 반복적이며, 자본집약적이거나, 대량 구매시 원가절감이 가능한 자재비 비중이 높은 업종이 중심이 될 것으로 예상됨.
- 일반건설업체의 전문건설업종 진출할 경우, 시장에서 나름대로 탄탄한 기반을 구축한 대형 전문건설업체보다는 중소규모의 전문건설업체들이 상대적으로 많은 영향을 받게 될 것임.
- 직접시공의무제도로 인해 전문업종을 겸업하고자 하는 유인이 커질 것임.
- 전문건설업체 중에서 일반건설업종으로 진출이 예상되는 업체는 특정 전문업종에서 기반을 닦은 우량 전문건설업체가 중심을 이룰 것으로 예상됨.
- 이들이 일반건설업 분야로 진출하게 되면 기존의 중소 일반건설업체들과 수주 경쟁을 벌이게 될 것임.
- 중소 일반건설업체와 대형 전문건설업체 사이에 적대적 경쟁 대신 M&A, 전략적 제휴 등이 증가할 것으로 보임.
- 하지만 거시적 여건에 의해 수익률 등이 일정한 상황에서 업역제도의 변화로 신규 업체가 급증한다는 것은 기대하기 어렵고, 그동안 음성적으로 겸업을 하던 기업들이 복수의 기업을 계속 영위할 필요성이 사라져 기업 수는 종전에 비해 감소할 가능성이 있음.
- 하지만 제도 변화 초기에 겸업에 대한 과잉 기대로 건설업 등록 수가 증가할 수도 있으나 장기적으로는 초기에 비해 등록 수가 감소할 것으로 예상됨.

- 건설업종간 겸업이 허용될 경우 중소 일반건설업체들이 추구해야 할 바람직한 전략 방향에 대한 설문조사 결과 핵심 분야에서의 기술경쟁력 향상에 집중하는 것이 가장 바람직하고 기술력이 양호한 전문건설업체와의 유기적 협력관계를 구축하는 것도 중요한 것으로 지적되고 있음.
- 전문건설업체들 역시 다른 분야로 사업을 확대하기보다는 주력업종을 더욱 전문화시키는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었음.
  
- 대기업들은 종합화 전략을 추구하는 것이 바람직하지만, 우리나라 건설업체들이 성장한 배경을 감안하면, 시공분야를 배제하고 순수한 SW 기술력에 바탕을 두는 종합건설업체를 지향하는 것은 리스크가 클 것으로 판단됨.
- 특히 국내 시장에서의 마켓파워를 십분 활용하여 경쟁력 있는 중소기업체들과 유기적인 협업체계를 갖추고 각국의 현지 업체들과 네트워크를 이루어 세계시장으로 활동 무대를 넓혀 가는 것이 서로에게 win-win하는 길일 것으로 생각함.
  
- 중소기업은 자신의 생존을 보호와 규제 제도에서 찾으려 하지 말고, 창의와 유연함으로 고객을 만족시키고 시장을 개척하여야 할 것임.
- 제한된 경영자원으로 대기업과 같은 종합화 전략을 추구한다는 것은 비현실적이며, 전문분야에서 핵심경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제라고 생각함.
- 인접사업으로 성급하게 진출하기보다 사업범위를 좁혀 전문분야에서 핵심 경쟁력을 확보하는 것이 우선이어야 할 것으로 판단됨.
  
- 건설 업체간의 협력은 공동도급, 원하도급 관계 외에도 자재 공동구매, 공동 기술개발, 장비 및 기자재 공동이용 등 여러 분야에서 모색될 필요가 있음.

- 호혜적인 협력관계 구축을 위해 소수 정예로 협력업체를 정선하고, 종속적 관계를 탈피하여 커뮤니케이션이 유기적으로 이루어지도록 하며, 사업성과를 함께 공유하는 것이 필요.
- 기업들이 제도에 지나치게 순치되어 시장기구 내에서의 자율적 행동과 그 결과에 대한 책임에 대해서는 소홀한 경향이 있는데 이에 대한 자성이 필요함.
- 겸업 금지 제도 역시 이미 상당히 많은 기업들이 음성적으로 실제로 겸업을 하고 있었기 때문에, 겸업이 허용된다 해도 건설업에 대한 큰 충격은 없을 것으로 예상함.
- 향후 업역제도의 개편 방안이 확정되면 그 파급효과를 가늠하고 이에 따른 기업의 대응방안을 구체적으로 제시하는 것이 필요할 것임.
- 특히 업역제도 변경과 관련해 등록제도, 발주제도, 하도급제도 등이 함께 조정될 가능성이 있어 이에 대한 후속 연구가 필요할 것임.

## 제1장

## 문제의 제기

### 1. 건설산업 동향

- 건설산업은 국민생활의 터전과 타 산업의 생산기반시설을 구축하는 산업으로, 국민 경제에 있어 중요한 역할 수행
  - 2004년도 건설투자는 146조원으로서 GDP 778조원의 18.8%를 차지
  - 건설업 취업자 수는 184만명으로 전산업의 8.2%를 차지
  - 건설업은 타 산업과 비교하여 생산 및 부가가치 유발효과가 크게 높지만, 수입유발효과는 작고, 고용유발효과가 월등히 높아 효과적인 경기활성화 수단으로 활용됨
- IMF 외환위기 이전까지는 연평균 증가율 7.1%를 기록했던 우리나라 실질 건설투자는 IMF 이후 2004년까지 0.3% 증가에 그치고 있음
  - 2001부터 부동산경기 회복과 더불어 증가세로 돌아서서 2003년에 116조원으로 겨우 1997년 수준으로 회복
- 일반건설업체 수는 1999년 3월 면허제에서 등록제로의 전환과 2000년 7월 건설공제 조합 가입 임의화를 계기로 급증하여 2001년 5월에 1만개사를 상회
  - 그러나 2001년 9월 보증가능금액확인제도 시행 이후 증가세가 크게 둔화되었으며, 최근 건설경기의 침체와 부적격업체에 대한 퇴출기준 강화로 인해 2003년 8월 13,119개사를 최고점으로 하여 조금씩 업체수가 감소해 2004년에 1만 3천개사를 기록
  - 과거 10년간 연평균 업체 수 증가율 17.9%의 폭발적 증가를 기록
  - IMF 이후 공사물량은 정체되는데 반해 업체 수는 3.3배 늘어 수주여건은 지속적으로 악화

- 일시적으로 등록요건만 갖춘 부실 건설업체의 난립으로 hit & run식의 수주 및 과도한 가격경쟁으로 중소 건설업체의 기반 붕괴 우려
- 불안정한 시장구조 및 과당경쟁으로 건설업체의 경영상태는 매우 열악
  - 매출액 경상이익률은 제조업의 1/5에 불과하고, 부채비율은 1.7배 높음
  - 노동집약적인 생산과정으로 노동장비율은 1/6에 불과
- 요행에 의한 낙찰이 이루어지는 입찰제도와 진입장벽의 완화는 영세업체가 난립하는 결과를 초래
  - 부실업체 실태조사 결과, 2000년 4,095개사, 2001년 4,462개사, 2003년 11,777개사 등 3년간 2만개 이상의 업체가 등록기준을 충족시키지 못하는 것으로 조사되어 등록말소나 영업정지 등의 행정처분을 받음

## 2. 건설산업의 성과와 반성

### (1) 건설산업의 성과 국제 비교<sup>1)</sup>

- 공사비
  - 지하철 1km당 평균 건설비는 609억원(서울 2기지하철)으로 싱가포르에 비해 30% 초과
  - 콘크리트타설 작업의 인건비 비중이 미국은 16%인데 비해 우리나라는 36%
- 공사기간
  - 공사기간은 미국과 일본 등에 비해 1.3~3배 길고, 공사비는 10~53% 많음
  - 40층 주거용 건축물 공사시 한국은 평균 33개월, 미국은 평균 18개월 소요
  - 한국 오피스빌딩 층당 건축 소요일수는 미국의 2.5배, 일본의 1.3배

---

1) 건설교통부 건설산업 선진화기획단, 건설산업의 선진화 전략, 2004. 12. pp. 14-16.

- 노동생산성
  - 주택건설업의 노동생산성은 미국의 69% 수준으로, 아파트건설은 82% 정도
- 기술수준은 선진국에 비해 낙후된 것으로 평가
  - 고부가가치 기술개발보다는 저임에 기초한 단순시공 위주의 가격경쟁으로 경쟁력 약화
  - 종합 기술경쟁력은 선진국의 67% 수준으로 세계 25위권
  - 국내 대형 국책사업의 엔지니어링 시장은 선진 외국사가 독차지
  - 국제경쟁력 저하로 해외건설은 1997년 140억 달러에서 2003년 75억 달러로 감소
  - 경직적 업역구조와 입찰제도가 경쟁력 저하의 주요 원인으로 작용

## (2) 건설산업 경쟁력 낙후 배경

- 과도한 규제에 의한 효율적인 시장기구 작동 미흡
- 칸막이식 업역구조에 기초한 지대추구에 안주
- 운찰제 및 부실업체의 난립 등으로 인한 공정한 경쟁질서 미흡
- 대외경쟁력 향상보다는 국내시장에서의 제로섬 게임에 치중

## 3. 건설업역 관련 제도의 실태와 문제점

### (1) 제도의 실태

- 건설산업은 건설공사를 수행하는 건설업과 건설공사에 관한 조사·설계·감리 등을 담당하는 건설용역업으로 구성됨
  - 건설산업 = 건설업 + 건설용역업
  - 건설업 = 일반건설업 + 전문건설업
  - 건설용역업 = 건축설계업, 엔지니어링업, 감리전문업 등으로 구분



- 건설업은 일반 건설업 5개 업종, 전문 건설업 25개 업종 등 총 30개 업종으로 구분하여 업종별로 등록
- 전기·정보통신·소방공사, 문화재수리업 등은 건설공사를 구성하는 업종임에도 불구하고 별도 법률에서 규정하며, 건설업으로 분류하지 않음
- 일반건설업을 등록한 자는 25개 전문업종 중 7개 업종을 제외하고는 전문건설업을 등록할 수 없음
  - 겸업가능 업종 : 철강재, 석도, 준설, 승강기, 가스, 난방, 시설물유지관리업
- 2005년 3월 수중, 조경식재, 조경시설물, 상하수도 공사업 등 4개 업종을 추가적으로 겸업가능하도록 입법예고했으나 시행이 유보됨
  - 현 제도 하에서는 겸업금지 업종을 중복 등록하고 있는 전문건설업체는 일반건설업으로의 진출이 불가능하다는 형평성의 문제가 발생

## (2) 파생되는 문제점

### 1) 산업활동의 효율성 저해

- 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업·영업범위 제한, 건설업과 설계업의 수직적 통합 금지 등 시대조류와 맞지 않는 과도한 업역 보호로 산업활동의 비효율성 초래
- 업종에 따라 기업의 경제활동 범위를 배타적으로 규제하는 것은 경쟁저해, 지대추구적 행위를 유도할 우려하고 있음
- 낮은 진입장벽 하에서 기존 중소기업에 대한 실질적 보호는 기대하기 어렵고, 거래비용을 증가시켜 사회적 비효율성을 가중
  - 기술자·자본금 등 면허·등록기준 유지비용과 건설업 영위를 위한 협회비 등 준조세적 비용이 추가적으로 발생

- 겸업 규제는 범위의 경제 실현을 저해하고, 새로운 시장 창출을 억제함으로써 궁극적으로 산업발전과 안정성에 유해하다는 것이 일반적인 견해임

## 2) 제도의 실효성 미흡

- 제도적으로 겸업제한 등을 다수의 기업들은 타인의 명의로 겸업금지 업종을 등록·운영하고 있음
  - 겸업실태 조사에 따르면 일반건설업과 전문건설업을 겸업하는 업체가 조사대상 업체의 32.5%에 달함<sup>2)</sup>
  - 겸업 업체의 58.0%는 전문건설업을 영위하다가 사업영역을 확대하기 위해 일반건설업으로 진출하였으며, 46.9%가 친족 관계를 이용하여 운영하는 것으로 조사됨
  - 연간 약 3,000억원의 사회적 비용 발생 추정<sup>3)</sup>
- 경제적 동기에 의해서 규제를 합법적으로 우회하는 행위는 준법질서를 사실상 저해하지만 제도적으로 금지하는 것은 한계
- 영업범위를 제한하고, 겸업을 금지하는 목적이 건설공사의 적정시공, 중소기업 보호·육성, 건설업의 전문화를 유도하는 것으로 표방하고 있음
- 업역제한 등을 통해 건설공사의 품질이 향상되었다는 것은 입증된 바 없고, 상당수의 중소기업체들은 수주난, 경영난에서 벗어나지 못하고 있음
  - 결과적으로 중소기업의 경쟁력 향상과 해당 분야에서 전문성이 함양된 것으로 파악하기 어려움
- 전문건설업의 업종간 규모 편차가 매우 커서, 최대 규모 업종인 철근·콘크리트공사업은 최소 업종인 석도공사에 비해 1,527배 크며, 상위 3개 업종(철근·콘크리트, 토공사, 기계설비)이 전체 전문건설업 시장의 49.5%를 점유

2) 대한건설협회, 내부조사 자료, 2001.

3) 국무조정실, 건설산업규제 합리화방안, 회의자료, 2005. 2. p.6.

### 3) 산업정책의 합리성 저해

- 과거의 건설공정을 토대로 건설업종을 분류함으로써 건설시장 변화와 기술발전을 반영한 건설공사조직 구성에 장애 요인으로 작용
  - 일반 건설업체가 전문업종에 해당하는 특수공법, 신기술을 개발했더라도 당해 전문공사를 수주할 수 없어 신기술의 활용을 저해
  - 전문건설업체가 일반건설업 면허를 취득하면 전문건설업 면허는 반납해야 하므로 그 동안 축적했던 시공 노하우를 사장시키게 됨
- 따라서 업무영역을 자유롭게 선택하도록 하는 것이 바람직하다는 것에 대체로 공감대가 형성되었음에도 불구하고, 소수 이해당사자의 동의가 어려워 실행되지 못함
  - 업종간 겸업허용은 1990년대부터 계속 논의되어 왔으나, 제도변화의 파장에 대한 업계의 우려가 불식되지 않아 실현되지 못함
  - 1999년도 규제개혁위원회는 2002년까지 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한을 폐지하기로 하였으나 일부 이견으로 실현되지 못함
- 정책당국이 민주적 절차에 의해 문제를 해소하는 데 상당한 시일과 노력이 소요
  - 업종간 이해대립으로 산업정책의 합리성·유연성을 저해

### 4) 생산과정에 개입

- 하도급생산을 담당하는 중소건설업체 등의 보호를 위하여 일반건설업자-전문건설업자-시공참여자로 이어지는 중층 하도급 구조와 관련하여 다양한 규제를 운영
  - 하도급 저가심사, 일괄하도급 금지, 재하도급 금지 등 기업간 거래활동을 제한
- 부실공사 방지 및 공사안전을 위한 각종 제도를 운영
  - 건설공사과정의 안정화를 위해 입찰, 계약이행, 하도급, 감리, 하자 등과 관련한 제도적 장치를 마련

#### 5) 관리체계의 분산

- 건설생산 활동 중 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사 등에 대해서는 건설산업기본법에 의해 일정한 원칙에 입각하여 업역제도가 체계적으로 관리되지 못하고, 각각의 개별법에 의해 규율되고 있음
  - 전기공사업, 정보통신공사업 등 13개 건설공사 관련 업역제도가 존속되고 있음
- 각 영역별로 소관 부처가 각기 상이하여, 인허가 내용이 다르고, 발주제도, 하도급 관련 규제 등이 각기 상이함

### 4. 향후 여건변화 전망과 업역제도 합리화의 필요성

#### (1) 향후 여건변화 전망

- 국가간의 기술적·제도적 벽이 낮아지면서 세계시장이 통합되는 추세
  - 계약제도가 국제적인 표준 관행에 부합하도록 요구될 것임
  - 비교우위에 기초한 각국 건설업체간 공동사업 증대
  - 공동사업의 확대에 건설절차 등이 글로벌 스탠더드로 정비될 것임
- 조립위주의 단순시공보다는 복합적인 종합관리능력이 경쟁력의 관건으로 등장하는 추세
  - 기획력과 설계·엔지니어링능력, 금융조달능력, 대외신인도가 경쟁력의 핵심요소로 등장
  - 이러한 추세에 적응할 수 있는 효율적이고 유연성 있는 건설산업구조로의 개편이 필요
- 건설산업의 구조를 형성하는 근간이 정부규제에서 시장기능으로 이동

- 산업의 생산활동을 저해하거나 효율성을 떨어뜨리는 규제는 철폐 혹은 완화
  - 직접규제보다 입찰·신용평가·보증 등 시장기능에 따른 진입·퇴출 메카니즘 확립
- 건설산업 경쟁력제고를 위한 주체간 역할분담
    - 대기업 : 국내 기간사업, 해외진출, CM, 글로벌 소싱, R&D, 엔지니어링 능력 제고
    - 중견기업 : 전국 사업, 상품분야별 특화, CM
    - 중소기업 : 지역사업, 기능별 특화, 기술능력 중심

## (2) 업역제도 합리화의 필요성

- 기업의 자유로운 경제활동의 보장과 공정한 경쟁질서를 확립하기 위해 제도적으로 설정된 진입장벽을 낮출 필요가 있음
  - 제도에 의한 분배가 아니라 기업의 성과와 기여에 의한 보상이 중요
  - 기업간의 분업관계가 획일적 규제에 의해 규율되지 않고 시장기구 내에서 상생할 수 있는 시스템 구축 필요
  - 제도에 의한 협력과 분배에 대한 접근은 단기적인 성과는 거둘 수 있어도 장기적으로는 부실기업의 증가, 기업의 영세화, 대외 경쟁력의 저하, 저수준의 평준화를 초래
- 시장기구에 의한 효율적인 건설업 분업체계를 구축함으로써 대외경쟁력을 제고할 필요가 있음
  - 해외시장에서 대기업의 경쟁력제고 및 전문분야에서 시공전문 업체들의 기술경쟁력 제고 필요
  - 우리나라는 세계적으로 독특한 업역제도를 채택하고 있으나, 그 성과는 매우 미흡한 것으로 평가받고 있어 차제에 주요 선진국들의 경향을 참고해 자원배분의 효율화를 추구할 필요가 있음

- 과거 상황에 기초하여 설정된 업종의 구분을 시장여건 및 기술적 발전 추세를 감안하여 새롭게 개편할 필요가 있음
- 현재의 업역체계는 기본적으로 1975년 제8차 건설업법 개정시 채택된 것에 기초하고 있음
- 시장친화적인 실효성 있는 제도를 만들어 준법질서를 정착해 나갈 필요성이 있음
- 현실과 괴리된 정책적 이상으로 위장계열사 운영, 불법적인 하도급 거래 등이 만연되는 상황을 막아야 함
- 수요자의 합리적 의사결정을 유도할 수 있는 적절한 식별기능이 있는 업역제도의 도입이 필요

## 5. 연구의 목적 및 범위

### (1) 연구 목적

- 본 연구의 목적은 효율적이고 합리적인 업역체계의 구축을 통한 우리나라 건설산업의 대외경쟁력 제고, 대중소 기업간 호혜적 분업관계의 구축, 실효성 있는 제도 도입을 통한 준법질서의 개선, 수요자의 합리적 선택을 유도할 수 있는 업역제도 개선 방안을 제시하는 데 있음
- 또한 건설업 업역제도가 개편될 경우, 이에 따라 예상되는 건설시장의 변화를 전망하고 이에 대한 건설기업들의 대응 방향을 모색하고자 함

## (2) 연구의 범위

- 전체 건설산업 중에서 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업 및 업역에 관한 논의에 초점을 맞추고, 현행 제도에 대한 평가 및 외국의 관련제도에 대한 실태, 바람직한 제도 개선 방향과 그에 따른 파급효과 및 건설업체의 대응방향 등을 논의함
- 설계와 시공 부문에 대한 단절성의 문제, 전기 및 정보통신공사와 건설업간의 이원화 문제 등을 본 연구에서 거론하지 않는 것은 단계적으로 접근하는 것이 합리적이라는 판단 때문임

## (3) 연구방법

- 그 동안 우리나라 건설업역 제도의 변천과정에 대한 조사 및 외국의 관련제도 조사를 문헌 및 정보검색을 통해 자료 조사를 함
  - 현행 제도의 평가 및 향후 개선 방향에 대해 건설업체 및 공공 발주기관의 발주담당자, 대학 교수 및 연구원 등 전문가를 대상으로 설문조사를 실시함
    - 내용 : 건설업 업역관련 제도의 운용 실태 및 평가  
건설업 업역제도의 개선방안  
업역제도의 변경에 따른 예상 효과 등
  - 조사 대상 : 건설업체 191개사( 30위 이내 22개사, 30 ~ 200위 19개사, 200 ~ 1,000위 67개사, 1,000위 이상 69개사 )  
공공발주자( 정부 및 정부투자기관 21개 기관 )  
기타 전문가( 대학교수, 연구원, 건축사 등 56명 )
  - 조사방법 : 우편, e-Mail 및 fax 등에 의한 조사
  - 조사기간 : 2005년 6월 27일 ~ 7월 5일
- 
- 개별 업종에 대한 전문적이고 기술적인 사항에 대해서는 전문가 회의 및 실무 담당자 인터뷰를 통해 객관적인 상황을 파악하고자 하였음

## 제2장

# 건설업의 특성과 생산조직

### 1. 건설업의 특성

#### (1) 상품의 특성

##### 1) 이질성과 부동산성

- 건설 시설물은 면적, 구조, 설비 및 부대시설 등 여러 가지 복합적인 요소에 의해서 효용이 달라지며, 용도가 같고 규모가 같더라도 위치에 따라 활용도가 크게 달라지는 특성이 있음
  - 이것은 시장의 불완전성보다는 건설 시설물의 복합성과 부동산성에 기인
  - 그러나 건설 시설물 시장이 독점은 아니며, 동일한 용도의 건설 시설물간에는 대체성이 크기 때문에 일종의 독점적 경쟁시장으로 볼 수 있음

##### 2) 재화의 고가성

- 주택, 비주택 건축물 및 각종 SOC 등으로 이루어진 건설 시설물은 전체 국부(國富)의 45.3%를 차지하고 있으며, 시설물의 가격이 고가이기 때문에 많은 예산제약과 함께 투자자원의 효율적 배분이 강조되고 있음
  - 예산제약으로 시설물이 부족하더라도 단기간 내에 공급하기가 어려움
- 시설물의 고가성으로 부의 분배에 미치는 영향이 지대하기 때문에 정부의 시장개입이 옹호되는 경향이 있음



## (2) 시장의 특성

### 1) 시장의 불안정성

- 건설상품은 시장정보가 제대로 공개되지 않는 경우가 많고, 자본재에 대한 파생적 수요가 큰 영향을 미치기 때문에 시장이 불안정한 경우가 많음
  - 건설시장에서의 용도별 위치별 매매가격, 임대료, 공실률 등의 자료가 공식적으로 발표되지 않거나 있더라도 신뢰성이 약함
  - 비주거용 건축물은 자본재적 성격이 있어 건설수요의 변화 폭은 최종재의 수요변화보다 훨씬 큼
  - 주택 등의 수요에는 자본이득에 대한 기대가 많은 영향을 미침
- 간헐적으로 발주되는 공사를 수주하지 못할 경우 기업들은 상당한 고정비용의 손실을 감수해야 하기 때문에 생산에 간접 기여하는 부문의 비중은 가급적 축소시키고, 아웃소싱 비중을 높임

### 2) 수요와 공급의 시차

- 시설물 수요가 발생하더라도 실제로 공급되기까지 상당한 시차가 발생하므로 소요기간을 감안하여 시설물의 공급결정을 해야 함
- 건설 시설물이 고가이며 생산기간이 장기이기 때문에 수요량과 가격에 대한 위험부담이 커지는데 이를 회피하는 효과적인 방법은 미리 주문을 받아 생산하는 것으로서 ‘선계약 후생산’의 생산 방식이 건설시장에서 널리 사용되고 있음

### 3) 정부의 광범위한 시장개입

- 건설활동은 국민의 안전과 재산 등에 미치는 외부효과가 크기 때문에 시장실패를 보완하기 위해 정부의 시장개입이 광범위하게 이루어지는 분야중의 하나임

- 건설산업기본법을 중심으로 건축법, 주택법, 건설기술관리법, 전기공사업법 등 40개의 법률에 의해 건설활동 참가자격, 시설물의 물리적 속성, 안전, 환경 등 다양한 규제를 설정하고 있음
- 2004년 말 현재 건설교통부 소관 규제는 820건으로 정부 부처 중 최다를 기록
- 도로, 철도 등 사회간접자본 시설은 시장기구에 의해 공급하기 어려운 공공재적 특성을 띠기 때문에 대부분 정부에 의해 직접 공급되고 있음

### (3) 생산의 특성

#### 1) 협업 생산

- 대부분의 건설 시설물은 기획-타당성분석-설계-시공-유지·관리 등의 복잡한 과정을 거치면서 다수의 주체들이 참가함
- 시공과정에도 종합건설업자, 전문건설업자, 시공참여자, 자재 공급자 및 장비 보유자 등의 유기적 분업이 이루어짐
- 다른 산업에서도 분업체계에 따라 여러 생산 주체들이 참여하고 있지만, 건설업만큼 참여자가 다양하고 생산구조가 복잡한 산업은 많지 않음

#### 2) 단품 위주의 수주 생산

- 건설 시설물은 동일한 재화가 연속해서 생산되지 않고, 제품마다 이질적인 특성을 지니기 때문에 생산공정과 내용이 달라지는 단품생산이 이루어짐
- 건설상품은 완성된 상품을 시장에서 구매하는 것이 아니라, 생산 이전에 공급자를 선정하는 '선계약 후생산' 방식으로 주문에 따라 생산이 이루어짐
- 생산자의 입장에서는 수주가 중요하며, 발주자는 생산 이전에 공급자를 선정함으로써 생산자의 기회주의적 행동에 대한 위험부담을 가짐

### 3) 소비지에서 옥외 생산

- 건설 시설물은 생산 이후에는 이동이 불가능하기 때문에 소비지에서 생산이 이루어짐
  - 공장제 생산에는 한계가 있고, 노동에 대한 의존도가 크며, 자연조건에 의한 제약이 큼
  - 옥외 생산 형태이기 때문에 생산 과정에서의 불확실성이 크기 때문에 생산과정의 불확실성을 줄이기 위한 노력이 강조됨
  - 시설물이 바뀌면 생산 현장도 바뀌기 때문에 노동력의 현지 조달 비중이 큼

## 2. 건설업의 생산

### (1) 시장기업생산

- 건설업을 비롯한 모든 산업에 있어 기업들의 생산방식은 ① 기업 내부에서 관련된 모든 생산활동을 내재화하는 수직적 통합생산, ② 일부 기능을 다른 기업으로부터 조달하는 분업생산, ③ 시장으로부터 생산요소를 구매·조달하는 생산방식으로 나눌 수 있음
  - 이러한 생산방식은 거래형태를 기준으로 ① 기업 내부생산, ② 기업간 분업생산, 그리고 ③ 시장을 통한 구매·조달로 구분되기도 함
- 기업 조직 내부에서 생산하느냐, 다른 기업과의 분업 또는 시장거래를 통해 외부에서 조달하느냐는 상호 경합적인 관계에 있으며, 이들 중 거래비용을 최소화할 수 있는 형태가 선택됨(Coase, 1937, Williamson, 1995 등 참조)
- 이러한 구분은 거래의 특성에 따라 결정되는데, 거래는 일반적으로 ① 거래 빈도, ② 거래의 불확실성, ③ 자산의 전속성 등 세 가지 요인에 의해서 크게 좌우됨

- 자산 전속성(asset specificity)이란 특정 자산이 특정 생산활동과 관련되어 있는 정도로서 기업간 거래계약 당사자가 전속성이 강한 자산을 소유하면 매몰비용이 발생하여 기회주의적 행태를 유발할 가능성이 큼.
  - 예를 들어 철도사업에서는 철로와 기차의 전속성이 크고, 터널공사에서는 굴착장비의 전속성이 큼
  - 기업간 분업생산에서 계약 상대방의 전속성이 크면 공급 조절, 가격 인상 등의 기회주의적 행동이 나타날 가능성이 큼
- 표준화된 상품이나 서비스의 거래로 불확실성이 작고, 거래가 간헐적으로 이루어져 자산의 전속성이 낮을 경우, 시장거래가 유리한 것으로 인식되고 있음
- 거래의 불확실성이 높고, 거래빈도가 높으며, 투자의 전속성이 클 경우, 시장거래는 적합하지 않고 기업내부의 수직적 통합이 유리
- 그런데 기업은 다양한 기능을 구성하고 조직을 관리 감독하는 하는데 비용이 소요되며, 기업 조직의 외부에서 서비스나 재화를 조달하는 것도 다양한 거래비용을 수반
- 기업 내부에서 자체적으로 조달하는 경우에는 생산설비를 갖추고, 구성원 간의 타협과 조정, 감독과 모니터링 등의 비용이 발생
  - 시장에서 거래를 하기 위해서는 거래할 상대를 찾고, 거래를 원한다는 것을 알리고, 흥정을 하고, 계약을 하고, 계약이 지켜지는지 등을 감시하는 것이 필요하며, 이러한 과정에 거래비용(transaction cost)이 수반됨
- 기업이란 생산활동을 조직 외부에서 조달하는 비용보다 조직 내부에서 자체 조달하는 것이 유리한 경우에 선택하는 생산 방식의 하나임
- Coase는 시장에서의 거래비용을 고려할 때 기업 내부의 시스템을 통한 생산이 조직 외부에서 조달하는 것보다 더 경제적인 경우 기업 형태의 생산조직이 발생한다고 주장

- 기업이 내부적으로 생산할 것인가, 아니면 시장에 의존할 것인가는 거래비용에 의해 결정됨
  - 기업 내부의 관리비용이 외부 조직과의 거래에서 발생하는 비용보다 작고, 자산 전속성이 클수록 기업 내부에서 기능의 수직적 통합(vertical integration)이 이루어지고, 반대의 경우에는 기업간 분업 또는 시장조달을 통해 생산이 이루어짐
  - 수직적 통합을 예로 들면 제과업자가 제분업이나 제과판매업으로 사업범위를 확대하는 것임
- 기업내 생산과 기업간 분업의 장단점을 비교하면 다음과 같이 정리할 수 있음

**<표 II-1> 기업내 생산과 기업간 분업의 장단점 비교**

	장 점	단 점
기업내 생산	① 거래비용 절약 ② 정보 비대칭 문제 축소 ③ 기회주의 방지 ④ 갈등관계 축소 ⑤ 초과이윤 획득 가능	① 조직 규모의 확대에 따른 관리비용 증가 ② 과잉투자 가능성 ③ 유연성 둔화
기업간 분업	① 비교우위 분야에 역량 집중 ② 규모의 경제 확보 ③ 자본투자 비용 절감 ④ 조직 유연성 증가	① 거래비용 증가 ② 정보 비대칭 문제 대두 ③ 기회주의적 행동 우려

- 생산체계의 통합은 전속성이 높은 거래관계를 하나의 조직(기업)으로 통합할 수도 있지만, 자산 전속성이 높은 계열 내의 조직 간의 장기계약 형태로도 가능
- 어떤 형태의 통합을 선택하느냐는 수요와 기술적 여건에 따라 결정할 수 있음. 그러므로 거래는 현물 시장거래와 기업이라는 양극적인 형태 외에도 무수한 혼합 계약의 형태를 선택할 수 있음

## (2) 범위의 경제와 통합생산

- 기업은 ‘규모의 경제’와 ‘범위의 경제’를 통해 적정 생산규모와 생산물의 유형을 결정할 수 있음
- 규모의 경제(economies of scale)란 동일 제품을 대량 생산할 때 생산비용이 낮아지는 현상
  - 일정한 고정투자 하에서 생산량의 증가함에 따라 평균 고정비용의 감소, 대량구입에 따른 평균 구매비용의 절감, 분업에 의한 생산성의 증가 등으로 단위당 생산비는 더욱 낮아짐
  - 건설공사에서도 규모의 경제가 나타나, 건설공사 규모를 2배 늘린다 해서 건설비용이 2배 더 들어가지는 않고, 대체로 1과 2/3배 정도 소요되는 것이 일반적이어서 이를 2/3법칙(two-thirds rule)이라고 함<sup>4)</sup>
- 범위의 경제(economies of scope)는 기업이 생산하는 상품 종류가 많아질수록 제품의 생산단가가 낮아지는 현상으로 상·하류의 생산연계를 갖는 경우 생산과정에 시너지효과가 발생하여 단위당 생산비용이 감소하는 현상을 말함
  - 각각의 재화를 기업별로 각각 생산하는 것보다 단일 기업에서 결합생산할 경우, 생산비가 감소하는 경우를 말함
- 범위의 경제는 기업경영에서 사업의 최적 다각화 수준을 결정하는 데 사용되는 개념으로서, 건설업에서는 업역 선택의 문제와 관련이 있음
  - 거의 모든 기업은 분할 가능한 일련의 생산활동을 통합 수행함으로써 이윤극대화를 추구. 예를 들어 제과점은 빵을 굽는 과정과 판매하는 과정을 결합시켜 이윤증대를 추구함
  - 따라서 범위의 경제 추구는 모든 기업에 의해서 이루어지는 것으로 볼 수 있음

---

4) 김준한, 건설경제론, 박영사, 2004. p.181.

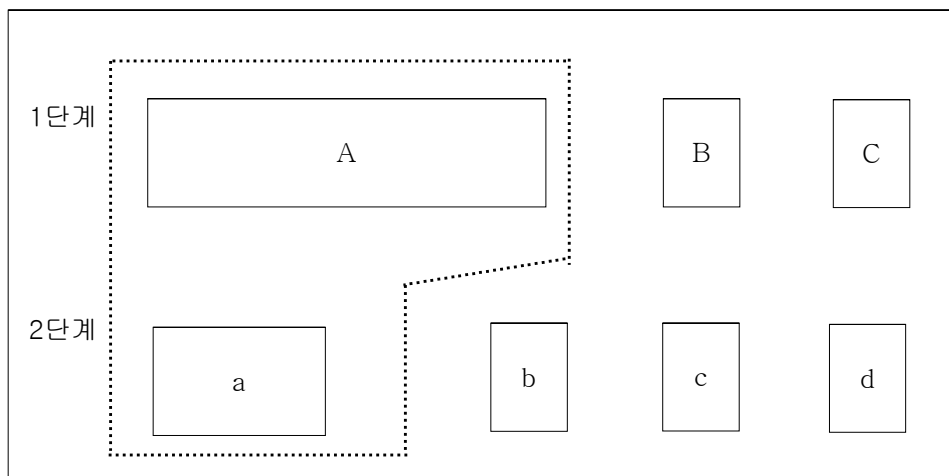
- 건설업에서의 범위의 경제는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있음<sup>5)</sup>
  - ① 공사종류의 다양화 : 어느 특정 종류의 시설물에 한정하지 않고 건축과 토목 부문에서 다품종을 생산
  - ② 업종의 다양화 : 설계와 시공, 감리 또는 일반건설업과 전문건설업 등의 기능을 동시에 보유함으로써 생산과정에서 피드백과 상호연계를 통해 공기단축과 생산비 절감
- 최근 건설업 업종간 겸업허용 여부에 대한 논의는 개별기업이 영위할 수 있는 업종의 범위에 대한 제한을 철폐·완화하자는 것임
- 기업이 일련의 연속적 생산과정을 적절히 통합함으로써 ① 생산의 계획화, ② 조업단계의 유기적 조정, ③ 거래비용 절약, ④ 기타 기술적 이점 등에 의해 효율성이 향상된다는 것이 통설임
- 건설업 겸업 허용에 대해 건설업체들이 우려하는 시각은 크게 두 가지가 있음
  - 첫째, 겸업이 허용되면 상대적으로 강자의 위치에 있는 일반건설업체가 약자의 위치에 있는 전문건설업체의 영역을 잠식할 가능성이 있다는 것임
  - 둘째, 중소 일반건설업체들은 대형 전문건설업체에 비해 경쟁력이 약하기 때문에 이들이 일반건설업 영역으로 진출한다면 피해를 본다는 것임
- 개별기업 입장에서는 그 동안의 경쟁제한적인 제도에 순응해 온 결과, 정상적인 경쟁질서로의 회귀에 대해 생소하게 받아들이며 이러한 제도 변화의 파장을 우려하는 것임
- 그러나 산업 차원에서 유념하여야 할 것은 이러한 조치가 공정한 경쟁을 저해할 것인지 여부에 대한 판단임
  - 특히 어느 생산단계에서 시장지배적인 영향력을 갖는 업체가 있을 경우, 수직적 통합이 허용될 경우, 다른 생산단계에 어떠한 영향을 미칠 것인지 여부임

---

5) 김준환, 전계서 pp. 158-160.

- 즉, 특정 업종 또는 자재 생산에서 독과점력을 행사하던 기업이 수직적 통합을 통해 그 영향력을 확대할 것인지 여부임
- 하지만 수직적 통합은 경쟁질서에 부정적 영향을 미치지 못하는 것으로 평가되고 있음<sup>6)</sup>
  - 마찰이 없고 기능이 원활한 시장체계에서는 통합은 기술적 경제성을 가져오는 경우에만 이루어질 것임
  - 통합은 독점력을 한 단계로부터 다음 단계로 확산시키는 지렛대로는 작용할 수 없음
  - 독점은 하나 또는 그 이상의 수준에서 존재할 수 있으며, 그것은 통상적인 영향을 가질 것임
  - 독점력은 그 수평적 관계에서만 영향을 미칠 것임
  - 다음의 그림에서 a기업에 의한 통합이 b, c 기업과의 경쟁에 유해한 영향을 미치는지는 않음

<그림 II-1> 수직적 합병의 예



6) M. Adelman, "Integration and Antitrust Policy", Harvard Law Review, 63, 1949, 11, pp. 27-77.  
J.J. Spengler, "Vertical Integration and Antitrust Policy", Journal of Political Economy, 58, 1950, 8, pp. 347-352.



- 각 수준에서는 통합이 있거나 없거나 생산활동이 이루어지고 이윤이 부가되는 데, 통합된 기업에 의해 매겨지는 최종가격은 누적적인 생산비와 통합하지 않은 경우보다 크지 않은 총이윤을 포함하게 될 것임
- 만일 통합의 경제성이 있다면 최종가격은 통합하지 않은 경우보다 낮아질 수 있음
- 한편 시장에 진입장벽이 존재하고, 생산에 필수적인 투입요소가 통합 기업에 의해 통제되고 다른 기업에는 제공되지 않는 경우, 통합기업이 투입요소시장에서 독점력 행사가 가능할 경우, 시장지배력에 변화가 있을 수도 있음<sup>7)</sup>
- 현실 시장에서 수직적 통합은 ① 자본시장의 경쟁 정도, ② 진입장벽의 역할, ③ 불확실성과 시장의 불완전성 등에 따라 시장지배력에 대한 영향력이 달라질 수 있을 것임
  - 철강 등 생산단계에서 독과점력이 존재하는 산업과는 달리 경쟁강도가 높은 건설업에서는 수직적 통합에 의한 영향은 미미할 것으로 판단됨

### (3) 건설업 생산조직

- 건설산업은 다양한 주체들이 생산과정에 참여
  - 시공부문에서는 일반건설업체가 전체 시공 업무를 수행하는 가운데 전문공종은 주로 전문건설업체가 담당하며, 시공참여자들도 노무분야에 대해 하도급 형태로 참여
  - 건설업의 하도급생산은 다른 어느 산업보다도 큰 비중을 차지하고, 광범위하게 이루어짐
  - 하도급은 시장을 매개로 기업간 분업에 의해 생산이 이루어지는 형태
- 분업생산 구조는 기술적 요인이 중요하게 작용하지만, 산업구조, 시장규모, 거래비용 등의 영향을 받아 결정

---

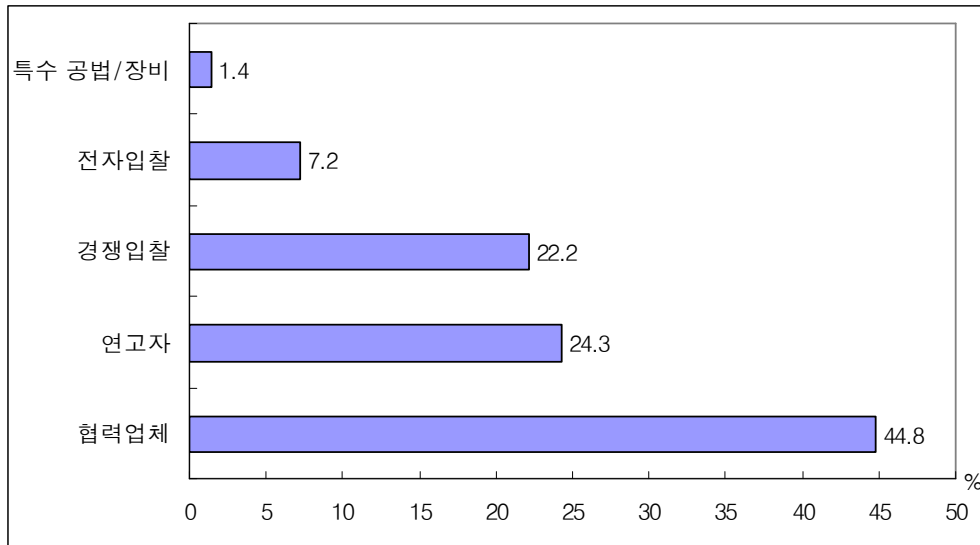
7) K.J. Arrow, "Vertical Integration and Communication", Bell Journal of Economics, 6, 1975. Spring, pp. 173-183.

- 전후방 연관관계가 밀접하고, 관련 기업간 거래비용이 크면 수직적 통합을 하여 기업내 분업으로 생산조직을 구성하는 것이 유리
  - 시장의 불확실성이 크고, 규모의 경제가 큰 산업에서는 기업간 분업, 즉 하도급생 산이 선호됨
- 한편 수직적 통합도, 기업간 분업도 아닌 형태의 생산조직도 있음
- 장기 공급계약, 협력업체의 계열화를 통해 하도급 형태의 거래가 이루어지는 제조업의 부품생산 업체와 조립업체의 관계가 대표적이며, 이를 준수직적 통합생산이라고 함
- 생산과정에서 하도급 비중이 크고, 원하도급 업체간의 관계가 장기적으로 유지되는 건설업에서는 일반건설업체와 전문건설업체 간의 장기 협력관계가 발달해 있음
- 일반건설업체들은 협력업체로 등록한 전문건설업체들에게 기술지원, 선급금 지급, 교육 및 연수 등의 지원을 하고, 우수 협력업체에게는 하도급공사 시 수의계약 등의 우대조치를 함
  - 건설업체들은 협력관계를 발전시키지 않고서는 경쟁력을 유지할 수 없다는 인식을 하고 있음<sup>8)</sup>
- 전문건설업체의 하도급생산은 협력업체로부터의 수주가 월등히 큰 비중을 차지함으로써 일반건설업체와의 유기적 협업관계가 형성되고 있음을 보여줌
- 전문건설업체의 공사 수주 방법에 대한 조사<sup>9)</sup>에 의하면, 협력업체로 등록한 일반건설업체를 통해서 수주하는 비중이 44.8%로 다른 수주방식에 비해 월등히 높음
  - 따라서 일반건설업체와 전문건설업체 간의 분업은 효율적 생산을 위해 자연스럽게 나타난 것으로서, 상호대립적인 관계가 아니라 상생의 관계로 발전시켜야 함을 보여줌

8) 김은난, 주택공급구조에서 건설업자의 역할 비교 연구, 서울대 석사학위 논문, 1997. pp. 61~64.

9) 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2004. 9. pp. 41~42.

<그림 II-2> 전문건설업체의 하도급공사 수주방법



- 하도급 업체는 원도급 업체의 주문에 의해 생산을 하며, 원도급 업체에 대해 높은 의존도를 가짐
  - 원도급업체에 대한 의존도가 커지면, 시장경쟁의 장점이 사라지는 단점이 나타나기도 함
- 그러나 원도급 업자에게 공급하는 상품의 범용성이 크거나 대체성이 높지 않다면 하도급 업자는 안정적인 거래처를 확보할 수 있으며, 양자간에는 어느 정도 지속적이고 협동적인 분업 체계의 구축이 가능해짐
- 하도급 생산의 장·단점은 다음과 같이 요약할 수 있음

**<표 II-2> 하도급 생산의 장단점**

장 점	단 점
① 투입자본 절약 ② 경기변동에 대한 신속적 대응 ③ 내부 자원 활용도 제고 ④ 전문화에 따른 경쟁력 향상 ⑤ 비교적 안정적인 거래선 유지	① 중속적 분업생산 관계 고착 우려 ② 기회주의적 행동 발생 가능 ③ 이행의 불확실성 ④ 저가 하도급 우려 ⑤ 계열화 고착시 시장경쟁의 장점 약화

- 따라서 다양한 생산자의 참여가 불가피한 건설업에서 하도급 생산은 효율성과 경쟁력을 높일 수 있는 생산조직이라고 할 수 있음
- 건설공사가 전문화, 대형화, 첨단화되면서 하도급 비중은 지속적으로 증가하여 하도급 비중은 2003년에 평균 54.1%를 기록함으로써 1990년에 비해 무려 20%p 정도 상승.

**<표 II-3> 일반 건설업체의 하도급 비중 추이**

(단위 : %)

구 분	1985	1990	1995	2000	2002	2003
건축공사	29.0	38.1	47.8	52.9	51.4	53.0
토목공사	25.4	29.1	43.4	52.5	58.3	55.9
계	27.2	33.6	46.7	52.7	53.6	54.1

자료 : 대한건설협회, 완성공사원가분석

### 3. 건설업 생산관련 주요 이슈

- 정부는 기업간의 분업에 의한 생산 즉, 하도급에 의한 생산이 중요한 비중을 차지하는 건설업에 대해 원수급자 역할을 하는 일반건설업체와 하수급자 역할을 하는 전문건설업체의 업무영역 등에 대해 건설산업기본법 등에서 상세히 규정하고 있음

## (1) 업종 구분

- 건설산업은 여러 생산주체가 참여하는 종합산업이며, 건설시설물의 종류가 다양하기 때문에 업종 역시 다양하게 구성되어 있음
- 우리나라는 건설산업의 범주를 건설산업기본법에서 건설업과 건설용역업으로 구분
  - 건설업은 크게 3개 유형으로 분류할 수 있는데, ① 건설산업기본법 상의 등록업종으로 일반건설업 5개 업종과 전문건설업 29개 업종, ② 건설교통부 소관의 특별법에 의한 해외건설업, 주택건설업, 그리고 ③ 여타 부처 및 소관 법률에 의한 전기공사업, 정보통신공사업, 소방 설비업, 문화재수리업, 환경오염방지 시설업 등이 있음
  - 건설용역업은 엔지니어링업, 건축설계·감리업, 감리전문업, 건설사업관리업 등으로 구성됨
- 건설생산 과정에 참여하는 여러 기능들을 통일적인 기준에 의해서 규율하지 못하고, 개별법에 의해 독자성, 배타성, 상대적 중요성 등을 무분별하게 인정한 결과 건설산업의 유기적 발전을 저해하고 있음
  - 예를 들어 전기공사, 정보통신공사 등은 실질적으로 건설업이면서도 등록 및 영업 등에 관한 건설업의 일반규정이 적용되지 않고 개별법에서 규정한 사항이 적용됨
- 업종 구분은 건설생산의 특성을 제대로 반영하지 못하고 과거의 기준에 의해 관행적으로 구분되어 왔다는 지적을 받음
  - 건설업종이 시장 여건이나 건설공정에 따르지 않고 관행적으로 구분됨으로써, 시장 변화와 기술 발전을 충분히 반영한 생산조직을 구성하는 데 장애요인으로 작용하고 있음<sup>10)</sup>

---

10) 건설교통부 건설산업 선진화기획단, 건설산업의 선진화 전략, 2004. 12. p.35.

## (2) 건설업 등록

- 시장에서의 평가기능이 매우 취약한 상태에서 규제완화 차원에서 등록기준을 대폭 낮춰, 부실업체가 난립하게 되었음
- 제도에 의해서 건설시장 진입을 제한함으로써 부실시공 등을 방지하려 했으나, 건설시장 개방이 이루어지면서 진입관련 제도가 대폭 완화되어 업체 수의 급증과 부실업체 난립이 이루어짐
- 외국의 경우 면허 등록제가 없어도 시장에서 업체의 사업 경력, 사업 성과, 재무 상태, 신뢰도 등에 대해 세밀한 평가가 이루어지기 때문에 안정적인 공급구조가 유지되고 있음
- 낙찰 확률을 높이기 위해 이름뿐인 업체를 등록시켜 시장을 교란하는 경우도 자주 있음

## (3) 겸업 제한

- 겸업제한은 특정 업역에서 건설 활동을 영위하고 있는 건설업체가 다른 업역에 종사할 수 없도록 법률로써 금지하는 것으로서, 일반건설업체와 전문건설업체간의 겸업금지, 건축사 사무소 개설 제한 등이 있음
- 겸업금지로 칸막이식 업역구조가 고착되어 건설산업의 유기적 발전이 저해되었고 종합적 관리능력 배양이 이루어지지 않았다는 평가를 받음.

## (4) 하도급 규제

- 일반건설업자간 하도급을 제한하는 것은 수급인이 모든 책임을 지는 도급계약의 본질에 어긋나며, 효율적인 공사수행을 제약하고 있음
- 턴키발주 확대 및 CM제도 활성화 등으로 공사수주가 어려운 중소 일반건설업체에 대한 대책이 필요함
- 대기업 및 중소기업간 상호 협력적 역할분담을 통해 외국기업에 대한 경쟁력 우위 확보를 위한 대비가 필요

- 공사의 특성을 고려하지 않고 재하도급을 제한하는 것은 업계 현실과 괴리가 있고, 실효성이 없는 규제는 비효율을 초래하고 준법질서를 어지럽힘
- 공사의 대형화, 전문화 추세로 보아 현행과 같은 단순하도급 체계로는 공사수행이 어려우며 또한 대기업과 영세 업체가 공존하는 상황에서 지나친 재하도급 규제는 불합리
- 일반건설업자의 시공참여자 활용을 금지하고 있으나, 일반건설업자가 직접 시공하는 부분에 대하여 현실적으로 시공참여자를 활용할 수밖에 없어 불법 행위를 불가피하게 함

## 제3장

# 건설업 업역제도

### 1. 건설산업의 범위와 분류

#### (1) 건설산업의 범위

- 산업의 범위와 분류는 건설산업기본법 등 관계 법령에 의한 분류, 산업연관표에 의한 분류, 표준산업분류 등으로 그 기준이 다양함
- 관계 법령에 의한 분류는 사업면허 등 인허가 행위와 밀접한 관련을 가지며, 산업연관표상의 분류는 산업간의 투입·산출 등 연관 관계를 통해 국민소득, 물가지수 등 거시경제 지표 분석을 하기 위해 주로 활용됨
  - 건설산업기본법에 의한 분류는 제3절에서 상론하고자 함
  - 산업연관표에서 건설업은 산업 대분류 28종중의 하나이며, 건축 및 건축보수와 토목건설의 2종으로 중분류되고, 이는 다시 주택건축 등 5종으로 소분류되며, 그리고 기본 부문에서 17종으로 재분류됨
- 외국의 경우 건설 업체의 사업영역은 시장기구에 의해 자연스럽게 전문분야가 형성되기도 하지만, 우리나라처럼 법률에 의해 제도적으로 설정하는 경우도 있음
- 건설산업기본법에서는 “건설산업이라 함은 건설업과 건설용역업을 말한다”고 정의(「건설산업기본법」, 제2조 제1호)
  - 건설업 : 건설공사를 수행하는 업(동법 제2조 제2호)
  - 건설용역업 : 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업(동법 제2조 제3호)



- 건설산업 시장규모는 147조원(2003년 현재)이며, 그중에서 건설업이 95.0%를 차지하고 용역업이 5.0%를 차지
- 일반건설업체 시공 비중은 37.0%이고, 전문건설업체 시공 비중은 39.4%인데 이중 2/3가 일반건설업체로부터 하도급 받음

**<표 Ⅲ-1> 국내 건설시장의 구성(2003년도)**

국내 건설시장(147조원)						
건설업 (95.0%)						건설용역업(5.0%)
일반건설(37.0%)	일반-전문(27.3%)	전문(12.1%)	전기(7.9%)	통신(4.1%)	기타(1.4%)	설계(1.4%)
						Eng(3.0%)
	일반-설비(3.0%)	설비(2.3%)				감리(0.7%)

자료 : 한국건설산업연구원 내부자료

- 건설공사는 “토목공사·건축공사·산업설비공사·조경공사 및 환경시설 공사 등 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지 조성 공사 포함), 기계설비 기타 구조물의 설치 및 해체공사 등이다”라고 정의(동법 제2조 제4호)
- 다만, 건설공사 중에서 전기공사업법 등 개별법에 의한 ① 전기공사, ② 정보통신공사, ③ 소방시설공사, ④ 문화재수리공사 등에 해당하는 공사는 포함하지 않는다고 규정(동법 제2조 제4호, 단서)
- CM은 건설산업기본법 제2조 3호의 건설용역업에 속하며, 설계·발주 및 시공 전반을 일괄 관리할 수 있다는 점에서 설계와 시공을 일괄 관리하는 것에 대해서는 모든 공사에 대하여 적용할 수 있는 것은 아니고 공항, 고속철도, 발전소, 댐, 플랜트 공사 등 대규모 복합공사에 한하여 제한적으로 인정됨<sup>11)</sup>

11) 남진권, 건설산업기본법 해설, 연문사, 2004. p.63, p.210

## (2) 표준산업분류에 의한 건설업 분류

- 표준산업분류는 기본적으로 UN에서 작성하는 국제표준산업분류 체계에 기초하여 작성됨
  - 경제발전과 기술진보, 그리고 새로운 산업의 출현 등으로 산업구조가 변화됨에 따라 주기적으로 개정하고 있음
  - 현행 분류체계는 제8차 개정 체계로서 2000년부터 적용되고 있으며, 산업 활동의 유사성과 크기에 따라 영역이 대분류, 중분류, 세분류, 세세분류
- 산업 분류는 기업 등 생산단위가 수행하고 있는 산업활동을 그 유사성에 따라 유형화한 것으로 다음과 같은 기준에 의하여 분류

**<표 Ⅲ-2> 표준산업분류 기준**

분류 기준	내 용
① 산출물의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산출물의 물리적 구성 및 가공단계</li> <li>- 산출물의 수요처</li> <li>- 산출물의 기능</li> </ul>
② 투입물의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원재료, 생산공정, 생산기술 및 시설 등</li> </ul>
③ 생산활동의 일반적인 결합형태	

- 표준산업분류는 생산활동의 특성, 생산결과물의 특성, 투입요소의 특성 등을 종합적으로 고려하여 분류되기 때문에 건설업 업역체계 특히 전문건설업은 가능한 표준산업분류 체계에 일치하도록 하는 것이 정책수립 및 행정처리 등을 위해 바람직함<sup>12)</sup>
- 건설업은 종합건설업과 전문직별 공사업의 중분류 2종과 7종의 세분류, 43종의 세세분류로 구분

12) 이규방 외 2인, 건설산업구조 및 건설업 면허체계에 관한 연구, 국토개발연구원, 1991. 12. p.100.

- 종합건설업은 지반조성공사 및 토목시설물의 건설공사를 수행하는 산업활동 및 각종 건축물을 신축, 증축, 재축 및 개축에 관한 총괄적 책임을 지고 건설활동을 수행하는 산업활동으로 정의.
  - 전문직별 공사업은 토목시설 및 건물의 건설과 관련한 특정 부문의 공사를 전문적으로 수행하는 산업활동으로 정의.
- 종합건설업종은 토목건설업과 건물건설업 등 2개 업종으로 구분한 후, 이를 지반조성, 도로, 아파트 등 시설물 종류별로 분류
    - 토목건설업은 8종, 건물건설업은 5종으로 분류
    - 토목건설 : 지반조성, 교량, 터널, 댐, 산업플랜트 등의 토목시설(건물제외)을 건설하는 산업활동.
    - 건물건설 : 건물을 신축·증축·재축·개축하는 산업활동
- 전문직별 공사업은 토공사업, 포장공사업 등 30개의 기능별로 세분화함
    - 현재 건설산업기본법에서 배제하고 있는 전기공사, 통신공사 등은 전문직별 공사업에 포함됨
- 건설용역업은 별도로 구분되지 않고, 사업 서비스업 등에 포함되어 있음
    - 건설산업의 범주에 포함되는 조경수식재 및 관리 서비스업(0141)은 농업에 포함되어 있고,
    - 건축 및 조경 설계 서비스업(7431), 엔지니어링 서비스업(7432), 사업시설 유지관리 서비스업(7511), 건물 및 기타 사업장 청소업(7592) 등은 서비스업으로 분류됨
- 건설장비운영업은 서비스업으로 분류되지 않고 전문직별 공사업에 포함시킴

<표 III-3> 한국표준산업분류에 의한 건설산업 분류

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
건설업	종합건설업	토목건설업	지반조성 공사업	지반조성 공사업
			토목 시설물 건설업	도로 건설업
				교량, 터널 및 철도 건설업
				수로, 댐 및 급배수시설 공사업
				폐기물처리 및 오염방지시설 건설업
				산업플랜트 공사업
				조경 공사업
				기타 토목시설물 건설업
		건물건설업	주거용 건물 건설업	단독 및 연립주택 건설업
			비주거용 건물 건설업	아파트 건설업
				사무 및 상업용건물 건설업
	공업 및 유사 산업용건물 건설업			
	기타 비주거용건물 건설업			
	전문직별공사업	토목시설물 및 건물축조 관련 전문공사업		토목시설물건설 관련 전문공사업
			토 공사업	
			포장 공사업	
			철도궤도 전문공사업	
			기타 토목시설물건설관련 전문공사업	
			건물축조 관련 전문공사업	파일공사 및 축조관련 기초공사업
				보링, 그라우팅 및 우물 공사업
				비계 및 형틀 공사업
				철골 공사업
				철근 및 철근콘크리트 공사업
				조적 및 석축 공사업
				지붕 공사업
				수중 공사업
				기타 건물건설관련 전문공사업
		건물설비 설치공사업	건물 설비설치 공사업	배관 및 냉·난방 공사업
				방음 및 내화 공사업
				건물용 기계장비설치 공사업
				기타 건물설비설치 공사업
		전기및통신 공사업	전기공사업	일반전기 공사업
				내부 전기배선 공사업
			통신공사업	일반통신 공사업
				내부 통신배선 공사업
		건축마무리 공사업	도장, 도배 및 내장 공사업	도장 공사업
				도배, 실내장식 및 내장 목공사업
			유리 및 창호 공사업	유리 공사업
				창호 공사업
			기타 건축 마무리 공사업	미장, 타일 및 방수 공사업
				건물용 금속공작물설치 공사업
		건설장비 운영업	건설장비 운영업	그외 기타 건축마무리 공사업
				건설장비 운영업

## 2. 업역 제도의 의의

- 국가는 사회질서의 유지, 공공복리의 증진, 발주자 보호, 독과점 규제 등을 목적으로 개인과 기업의 영업의 자유 및 경제활동의 자유에 대해 제한을 가할 수 있음.<sup>13)</sup>
  - 면허제 등은 전문적 지식과 기술이 요구되는 직업영역에 대해 그 전문성을 인정하는 제도로써 그러한 면허를 가진 자만이 해당 경제활동을 하도록 허용하는 것임
  - 의사 면허는 의료서비스 소비자에 대한 보호 및 무분별한 의료행위로 인한 질서 유지 등의 목적으로 하며, 자동차 운전면허는 국민의 생명과 안전을 위해 일정한 자격요건을 갖춘 경우에만 운전행위를 허용함
  - 규제강도의 크기는 면허제, 허가제, 등록제, 신고제 등의 순
- 면허제도 등이 실시되는 초기에는 대부분 일반적이고 포괄적인 면허로 시작하지만, 기술발달과 더불어 세분화되고 전문화된 면허제도가 신설되고 있음<sup>14)</sup>
- 건설업 업역제도 역시 일정한 자격을 갖춘 자만이 해당 건설활동을 수행하도록 제한하는 자격제도의 일종으로, 업종별 생산 활동 범위를 업역이라 함
- 건설업 업역제도는 적정한 시공을 통하여 발주자를 보호함과 동시에 건설업의 건전한 발전을 촉진하기 위해 건설업자를 정선하고 자질을 향상하기 위한 제도임
  - 미국 캘리포니아 주는 건설업 면허제도의 목적이 건설업자의 무능력 및 부정직으로부터 공공을 보호하고 미숙련 시공 기량 및 사기로부터 공공을 지키기 위한 것으로 규정<sup>15)</sup>하면서, 무면허 공사는 일반적으로 수행된 공사에 대하여 어떤 대가를 지불받을 수 없도록 함.

13) 이용우, 직업선택의 자유와 면허제도, 세창출판사, 2002, pp.25-27.

14) 상계서, pp.224-225.

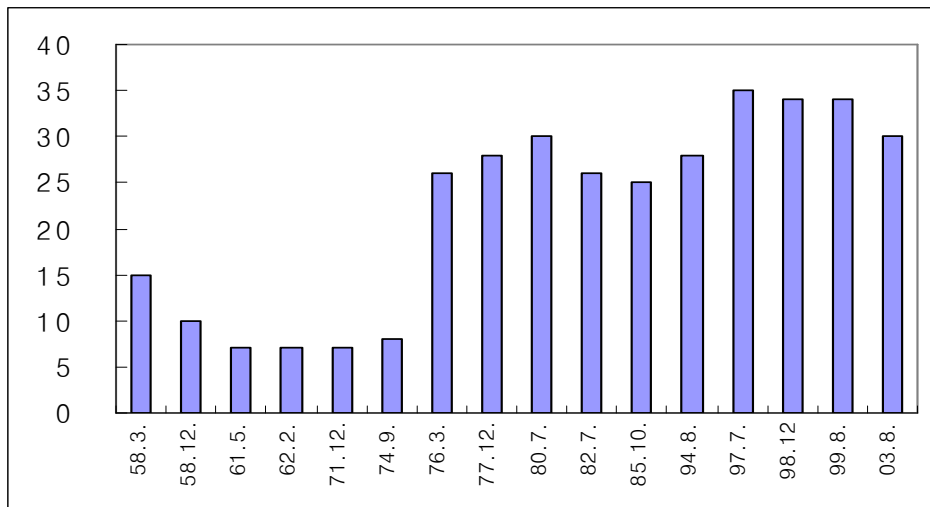
15) California Contractor's State License Law, Business & Professions Code Sections 7000- 7173

- 건설업에서 업역제도를 도입하여 행위규제를 하는 이유는 건설산업의 특성으로부터 야기되는 ① 주문생산으로 생산자의 기회주의적 행동 가능성이 크고, ② 정보비대칭성의 문제가 심하며, ③ 거래빈도가 낮아 시장의 정보 축적이 어렵고, ④ 단위 거래 규모가 커 문제 발생시 피해규모가 크기 때문임
- 이러한 건설업 면허제도는 해당 분야에서 건설활동을 영위하기 위한 최소한의 조건을 요구함으로써 적정 시공을 보장하지만, 신규 업체에 대해서는 진입장벽 역할을 하기도 함

### 3. 업역제도의 변천

- 건설활동 영역은 설계부문은 건축설계, 엔지니어링으로 나누어지고, 시공부문은 시공활동을 종합 관리하는 일반건설업과 전문분야에서 직접 시공활동을 수행하는 전문건설업으로 나누어짐
- 해방 전까지 국내에 있었던 건설업체 63개중 2개 업체만이 한국인이 경영을 하였을 뿐, 일본인 경영자와 기술에 전적으로 의존하는 양상이었으며, 해방과 한국전쟁을 거치면서 영세업체들이 난립
  - 당시의 건설산업은 일체의 제도적 장치가 없었으며, 고정자본 없이도 전후 복구 사업에 손쉽게 참여할 수 있어 영세업체들이 난립하는 양상을 보임
- 건설업 업역체계는 1958년 건설업법이 제정된 이래 총 13차례의 제도 변경을 통해 현재와 같은 일반건설업 5개 업종, 전문건설업 25개 업종을 갖추게 됨
- 시기별 건설업종 구분의 추이를 보면 1970년대 초반까지는 10개 업종 이내로 미분화 상태를 보였으나, 그후 중동 등 해외건설 시장에 참여하면서 건설업의 전문화 진전과 더불어 30개 정도의 업종으로 세분화하여, 1997년 35개 업종으로 피크를 이룬 후 최근에는 30개로 축소된 양상을 보임.

<그림 Ⅲ-1> 시기별 건설업종 분화 추이



- 현재와 같은 건설업역의 기본 골격이 갖춰진 1975년 제8차 건설업법 개정 이후 2개의 일반건설 업종과 15개의 전문건설 업종이 신설<sup>16)</sup>되었고, 8개 전문건설 업종이 통합되어 폐지됨
  - 현재의 미장·방수·조적은 당초 3개로 분리된 업종이 단계적으로 통합된 것이며,
  - 금속구조물·창호 업종은 창호, 철물, 강구조물, 온실 등 4개 업종이 통합되었고,
  - 통합과 분리를 반복한 경우가 있는데, 철강구조물공사업은 1982년 철물공사업과 통합되었으나 1994년 강구조물공사업으로 분리되었고, 삭도공사업 역시 1982년 철강재공사업과 통합되었다가 1997년 다시 분리된 바 있음

16) 철강재설치공사업과 준설공사업은 1997년 특수건설업이 폐지되면서 편입

<표 III-4> 1975년 건설업법 개정 이후 건설업종의 조정 내용

일반건설업			전문건설업	
추가	1997	산업·환경설비공사 조경공사	1977	포장유지보수 수중
			1980	조경식재 조경시설물설치
			1994	건축물조립 강구조물(철물과 분리) 승강기설치 온실설치
			1997	삭도설치(철강재와 분리) 가스시설 특정열사용기자재 온돌 시설물유지관리 철강재설치( ← 특수공사업) 준설( ← 특수공사업)
통합			1982	미장·방수 → 미장·방수 위생냉난방·기계기구설치 → 설비 철물+철강구조물 → 철물 삭도+철강재설치 → 철강재설치
			1998	온돌+특정열사용기자재 → 난방
			2003	미장·방수+조적 → 미장·방수·조적 창호+철물+온실 → 금속구조물·창호 지붕·판금+건축물조립 → 지붕판금·건축물조립

- 그동안 건설업역의 변천과정은 3단계로 구분할 수 있음

- 제1기 도입기(1958 ~ 1975년) : 건설업법 제정으로 토목공사, 건축공사, 토목건축공사 및, 전문공사업의 기본 틀을 갖추었으나, 시장의 미성숙과, 경험 부족으로 잦은 제도변경과 업종구분의 일관성이 결여됨
- 제2기 분화기(1976 ~ 1997년) : 단종건설업 18종이 도입되어, 건설업역은 일반건설업, 특수건설업, 단종건설업 등으로 3분화되고, 이후에도 시장발전과 더불어 건설업종이 30개 업종으로 세분화, 전문화되는 과정을 거침
- 제3기 조정기(1997 ~ 현재) : 건설업법이 건설산업기본법으로 전문개정된 이후 특수공사업이 전문건설업 업종이 통합되면서 총 35개 업종으로 분화되었으나, 최근 일부 업종이 통합되면서 30개 업종으로 감소



## (1) 제1기 도입기

- 1958년 건설업법을 제정하면서 약 1,500개에 달하는 건설업체를 정비하기 위하여 면허제를 도입하고, 건설공사와 건설업의 종류 구분.
- 건설공사는 22개 종류로 세분(건설업법 제2조) : 1.토목공사 2.미장공사 3.토목공사 4.석공사 5.지붕공사 6.전기배선공사 7.관(管)공사 8.벽돌공사 9.철골공사 10.철근공사 11.포장공사 12.콘크리트공사 13.준설공사 14.판금공사 15.비계공사 16.유리공사 17.도장공사 18.방수공사 19.타일공사 20.도배공사 21.기계기구설치공사, 22.열절연공사
- 건설업은 토목공사업과 건축공사업, 전문공사 등 3개 업종으로 구분
- 전문공사는 13개 종으로 구분(1.도로포장 2.잡합 3.준설 4.철강구조물제작 5.수압관 6.그라우팅 7.위생난방 8.방수 9.옥내전기 10.등대 11.철도신호보안 12.철강구조도장 13.기계기구설치 공사업 등)

**<표 Ⅲ-5> 1958년 건설업법 제정 당시 건설업종의 분류**

건설업의 종류	전문공사 업종 구분
1, 토목공사업	
2, 건축공사업	
3. 전문공사업      ⇒	1, 도로포장공사
	2, 잡합공사
	3, 준설공사
	4, 철강구조물제작공사
	5, 수압관공사
	6, 그라우팅공사
	7, 위생난방방공사
	8, 방수공사
	9, 옥내전기공사
	10, 등대공사
	11, 철도신호보안공사
	12, 철강구조도장공사
	13, 기계기구설치공사

- 건설업 면허는 기술능력, 자본금, 공사용 시설, 공사실적, 건설업 경력 등 5개 사항을 평가해 총득점 600점 이상인 경우 면허를 발급하는 점수제 면허제도를 도입.<sup>17)</sup>
  - 면허의 유효기간은 2년이고, 요건만 갖추면 면허는 수시 발급함
- 건설업에 종사하는 건설기술자는 토목기술자, 건축기술자, 전기기술자 등 3종으로 나누고, 기술 또는 기능에 관한 면허나 인정을 받은 자 또는 학력, 경력과 기능에 관하여 면허를 받은 자로 제한
- 점수제 면허제도에 의한 건설업체의 정비 효과가 미흡하다는 판단에 따라, 건설업법 제정 후 6개월이 지난 1958년 9월 법개정을 통해 등급제 면허제도<sup>18)</sup>로 전환하고, 1958년 12월에는 일반건설업에 토목·건축업을 신설하고, 전문공사업은 13개 업종에서 7개 업종으로 통합.
  - 일반공사업 업종의 구분 : ①토목, ②건축, ③토목·건축 공사업.
  - 전문공사업 업종의 구분 : ①도로포장, ②철강구조물제작, ③위생난방, ④방수, ⑤전기배선, ⑥철강구조도장, ⑦기계기구설치 공사업 등.
  - 일반건설업체(전문건설업체 제외)는 기술능력, 자본금 등에 따라 1~4급으로 등급을 구분하고, 등급에 따라 도급 상한과 하한을 설정 공사수급 범위를 제한.

17) 1958년 건설업법 제정시 면허 요건별 배점 기준

면허 요건	배점 기준
자본금	25만원 당 1점 - 최고 100점
기술능력	기술자 1인당 100점 - 최고 300점
공사용 시설	준설선 등 4개 공사용 장비 가격 10만원당 1점 - 최고 200점
공사실적	매 1년당 10점 - 최고 100점
건설업 경력	매 1년당 10점 - 최고 100점
<b>합 계</b>	<b>600점 이상인 업체에게 면허 발급</b>

18) 등급별 공사수급 범위

등 급	공사수급 범위
1등급	3~4등급 업체의 수급 대상 공사를 도급받을 수 없음
2등급	공사예정금액 5천만원 미만인 공사, 4등급 업체 수급대상공사를 도급받을 수 없음
3등급	공사예정금액 2천만원 미만인 공사
4등급	공사예정금액 1천만원 미만인 공사

- 상위 등급 업체는 도급제한 제도를 회피하고자 지역별로 소규모 자회사를 설립함으로써 오히려 건설업체 난립을 초래.
- 1961년 시행령에서 규정하고 있던 전문공사업을 본법인 건설업법에서 규정하면서 ①철강교제작용사, ②항만건설공사, ③도로포장공사, ④삭도공사 등 4개 업종으로 통합
  - 등급제 면허제도로 건설업체를 효과적으로 정비할 수 없자 능력주의 면허제도를 도입, 각 면허요건을 구체적으로 명시하고 면허의 유효기간을 2년에서 3년으로 연장하고, 도급한도액 제도를 신설
- 1962년 2월 전문공사업을 특수공사업으로 명칭을 변경하고, 전기공사업법의 제정으로 전기공사를 건설공사에서 제외
  - 따라서 건설업 종류는 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 특수공사업 등 4개 업종으로 구분(시행령 제2조의2)
- 60년대 들어 경제개발5개년 계획을 수행하는 과정에서 건설업체의 정비가 중요한 이슈로 대두하면서, 1962년 면허별 등급제를 폐지하고, 면허요건을 대폭 강화
  - 면허별 단일 면허기준 도입
  - 건설기술자의 겸직금지 제도 도입
  - 건설협회 가입 의무화
  - 면허기준 강화로 면허를 상실하게 된 영세업자를 보호하기 위하여 500만원 미만의 경미한 공사에 대해서는 무면허 시공이 가능토록 함
  - 건설업체 수는 1960년 1,246개에서 1963년 573개로 감소
- 1963년, 수시로 발급하던 면허를 연 2회로 제한하여 시장진입 통제
- 1971년 12월, 토목공사업, 건축공사업 및 토목·건축공사업을 처음으로 “일반공사업”으로 칭했으며, 중동지역의 건설 붐이 시작되면서 일반건설업 면허와 별도로 해외건설업 면허를 신설하고, 국내 면허 발급은 연 1회로 제한

- 1974년에 특수공사에 조경공사를 추가
- 1960년대 초 건설업법 개정에 의한 건설업체 정비에도 불구하고 건설업체가 난립하여 부실경영, 하도급체계 문란, 부실시공, 전문화 미흡 등의 문제가 대두되자, 1974년 5월, 다음과 같은 내용을 주요 골자로 하는 ‘건설업계 정상화 10대 방안’ 발표<sup>19)</sup>
  - ① 건설업 신규면허 발급 잠정 중단 및 기준 미달 업체 정비
  - ② 건설업 면허의 전문분야별 세분화 및 일반건설면허 업체의 장비보유 기준 강화
  - ③ 일괄하도급 금지 및 위반업체 면허 취소

## (2) 제2기 분화기

- 1975년 12월 제8차 건설업법 개정을 통해 ‘단종공사’이라 칭하는 전문건설업을 신설하여 18개 종목을 규정함으로써 현행 건설업 면허체계의 기본골격을 갖추<sup>20)</sup>
  - 건설업의 종류는 일반건설업, 특수건설업, 단종건설업 등 3그룹으로 대별됨
  - 단종공사 18개 종목 : 목공사, 미장, 방수, 토공사, 석공사, 도장공사, 조적공사, 비계, 창호, 지붕및판금, 철근콘크리트, 위생·냉난방설비, 기계·기구설치, 상하수도설비, 보링·그라우팅, 강구조물, 철물, 철도궤도
  - 일반건설업 면허는 3년마다 갱신
  - 1975년 해외건설촉진법 제정으로 건설업법 체계에서 해외건설업을 제외시킴
- 겸업금지 제도를 도입하여, 일반공사업 면허 또는 특수공사업 면허를 받은 자는 단종공사업 면허를 받을 수 없도록 하였고, 단종면허는 동일인이 3종까지만 허용
  - 겸업금지 제도를 도입한 이유는 하도급을 양성화하여 건설업의 전문화·계열화를 도모하는 데 있음

19) 신규 면허 발급은 1988년 건설업 면허가 재개방되기 전까지 사실상 동결됨

20) 건설부, 건설경제국, 건설산업 발전사, 1992. p.105.

<표 III-6> 1975년 건설업법 개정시 건설업종의 구분

일반 건설업	특수 건설업	단종 건설업
1. 토목공사 2. 건축공사 3. 토목·건축공사	1. 철강교설치공사 2. 항만준설공사 3. 도로포장공사 4. 석도제작설치공사 5. 조경공사	1. 목공사 2. 미장공사 3. 방수공사 4. 토공사 5. 석공사 6. 도장공사 7. 조적공사 8. 비계공사 9. 창호공사 10. 지붕 및 판금공사 11. 철근콘크리트공사 12. 위생·냉난방설비공사 13. 기계·기구설치공사 14. 상하수도설비공사 15. 보링·그라우팅공사 16. 강구조물공사 17. 철물공사 18. 철도궤도공사

- 단종공사업은 1977년 12월에 포장유지보수공사업, 수중공사업이 추가되고, 1980년 7월에 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업이 추가되어 총 22개 업종으로 증가
- 특수공사의 포장공사(역청재로서 포장하는 공사)와 단종공사의 포장유지공사(역청으로 기 포장된 도로등의 소파수선공사, 덧씌우기공사(원 도급의 경우는 2차선 2km이하의 공사에 한함), 표면처리공사 등)가 모호하게 병존<sup>21)</sup>
- 1982년 7월 단종공사업이 전문공사업으로 명칭이 변경되고, 일부 업종이 통합되면서 22개 업종에서 19개 업종으로 축소되었고, 특수공사업의 석도제작설치공사업이 철강재설치공사업에 흡수됨

21) 1994년 전문공사업의 포장공사로 통합

· 단종공사업 통합 : 미장공사업 + 방수공사업 → 미장·방수공사업

위생·냉난방 설비공사업 + 기계기구 설치공사업 → 설비공사업

철강구조물공사업 + 철물공사업 → 철물공사업

· 특수공사업 통합 및 명칭변경 : 석도제작및설치공사업이 철강재설치공사업에 흡수

항만·준설공사업이 준설공사업으로 명칭 변경

→ 특수공사업 4개 업종 : 철강재설치, 준설, 포장, 조경

- 1988년 그동안 동결되어 오던 신규 면허를 3년 주기로 발급

· 14년만의 면허 재발급으로 일반면허 수는 1988년 669개에서 1989년 1,298개로 약 2배 증가하고, 일반건설업체 수도 470개에서 924개로 약 2배 증가

- 1994년 전문건설업 업종을 4개 추가하고 전체 업종에 대해 면허기준을 완화

· 전문건설업 4개 업종 추가 : 시공기술의 발전과 새로운 공종이 나타남에 따라 건축물조립공사, 승강기설치공사, 온실설치공사 등 신설되고, 강구조물공사가 철물공사로부터 분리<sup>22)</sup>

전문건설업 명칭 변경 : 비계공사업→ 비계·구조물해체공사업, 포장유지보수공사업 → 포장공사업

· 특수공사업의 포장공사업을 전문공사업으로 편입

· 면허기준을 대폭 완화하고, 신규 면허 발급을 매년 1회 실시하며, 면허 갱신은 3년에서 5년으로 연장

---

22) 강구조물공사업은 1982년 철물공사업과 통합했다가 다시 분리된 것임

<표 Ⅲ-7> 기술인력 보유 기준 하향조정

업 종	기술인력 보유 기준 조정
토목공사업, 건축공사업	8인 → 4인
토목건축공사업	20인 → 10인
특수건설업	10인 → 5인
전문공사업(의장공사업 등 20개 업종)	5인 → 3인

- 1997년 7월 건설업법이 건설산업기본법으로 전문개정되면서 대폭적인 업종 조정 및 전문화가 추진됨
  - 일반건설업 : 산업설비공사업을 신설
  - 특수공사업을 폐지 : 조경공사업은 일반건설업으로, 철강재설치공사업, 준설공사업은 전문건설업으로 조정
  - 전문건설업에 4개 업종 추가 : 가스시설, 온돌, 특정열사용기자재 시공업, 시설물 유지관리업
  - 석도설치공사업<sup>23)</sup>을 철강재설치공사업에서 분리
  - 전문건설업의 전문화를 위하여 30개 업종으로 세분화됨

23) 석도설치공사업은 1982년 철강재설치공사업과 통합한 바 있음

<표 Ⅲ-8> 1997년 건설산업기본법 개정시 건설업종의 구분

일반건설업	전문건설업
1. 토목공사업 2. 건축공사업 3. 토목건축공사업 4. 산업설비공사업( 신설 ) 5. 조경공사업( 특수공사업에서 편입 )	1. 의장공사업 2. 토공사업 3. 미장·방수공사업 4. 석공사업 5. 도장공사업 6. 조적공사업 7. 비계·구조물해체공사업 8. 창호공사업 9. 지붕·판금공사업 10. 철근·콘크리트공사업 11. 철물공사업 12. 기계설비공사업 13. 상·하수도설비공사업 14. 보링·그라우팅공사업 15. 철도·궤도공사업 16. 포장공사업 17. 수중공사업 18. 조경식재공사업 19. 조경시설물설치공사업 20. 건축물조립공사업 21. 강구조물공사업 22. 승강기설치공사업 23. 온실설치공사업 24. 철강재설치공사업( 특수공사업에서 편입 ) 25. 석도설치공사업( 철강재설치공사업에서 분리 ) 26. 준설공사업( 특수공사업에서 편입 ) 27. 가스시설시공업( 신설 ) 28. 특정열사용기자재시공업( 신설 ) 29. 온돌시공업( 신설 ) 30. 시설물유지관리업( 신설 )

\* 일반건설업과 겸업가능 전문건설업종 : 24. 철강재설치공사업 ~ 30. 시설물유지관리업



### (3) 제3기 조정기

- 건설산업기본법 제정으로 건설업종은 총 35개 업종으로 세분화된 이후, 일부 전문건설업종을 중심으로 통합이 추진된  
 ·통합 대상이 된 전문건설업종은 모두 9개 업종으로, 현재 4개 업종으로 통합됨
- 1998년 12월, 온돌시공업 + 특정열사용기자재시공업 → 난방공사업(1~3종)
- 1999년 의장공사업을 실내건축업으로 명칭 변경하고 가스시설시공업을 1~5종을 1~3종으로 통합
- 2003년 전문건설업의 7개 업종을 3개 업종으로 통합하여 전문건설업종은 29개 업종에서 25개 업종으로 단순화되면서 현행의 업역구조를 가짐  
 ·미장·방수+조적 → 미장·방수·조적  
 ·창호+철물+온실 → 금속구조물·창호  
 ·지붕·판금+건축물조립 → 지붕판금·건축물조립 공사업
- 25개 전문건설업종 중에서 일반건설업자가 겸업할 수 있는 7개 전문건설업종은 승강기설치공사업을 제외하고 모두 1997년 건설산업기본법으로 전문개정되면서 신설되거나 특수공사업에서 편입된 전문건설업종들임  
 ·승강기설치공사업은 1994년 강구조물공사업 등 3개 업종과 함께 1994년에 신설

**<표 III-9> 일반건설업체의 겸업 가능 전문건설업종**

겸업 가능 전문건설업종	비고
철강재설치공사업	1997년 특수공사업에서 편입
삭도설치공사업	1997년 특수공사업에서 편입
준설공사업	1997년 특수공사업에서 편입
가스시설시공업	1997년 신설
난방시공업( 특정열사용기자재+온돌 시공업 )	1997년 신설
시설물유지관리업	1997년 신설
승강기설치공사업	1994년 신설

<표 III-10> 건설업 업종의 변천 과정

시 기	변 경 내 용
'58. 3.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업법 제정('58. 3. 11) 및 시행령 공포('58. 6. 5)</li> <li>· 일반공사업 : 2개 업종(토목공사업, 건축공사업)</li> <li>· 전문공사 청부업 : 13개 업종 ( 도로포장, 잠합, 준설, 철강구조물제작, 수압관, 그라우팅, 위생난방방, 방수, 옥내전기, 등대, 철도신호보안, 철강구조도장, 기계기구설치 공사 등)</li> </ul>
'58.12.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토목건축공사업 신설</li> <li>- 전문공사업 : 7개 업종으로 통합(도로포장, 철강구조물제작, 위생난방방, 방수, 전기배선, 철강구조도장, 기계기구설치 공사 등)</li> <li>- 일반공사업 점수제 면허제도 폐지 → 등급제 면허제 도입(1 ~ 4급)</li> </ul>
'61. 5. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문공사업 : 4개 업종으로 통합(철강교제작설치, 항만준설, 도로포장, 석도제작설치 공사 등)</li> </ul>
'62. 2. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문건설업을 특수공사업으로 명칭 변경</li> <li>- 전기공사업법 제정으로 전기공사를 건설공사에서 제외</li> </ul>
'71.12.31.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토목, 건축, 토목·건축공사업을 '일반공사업'이라 하고, 해외건설업면허 신설</li> </ul>
'74. 9.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특수공사업에 조경공사업 추가</li> </ul>
'75.12.31	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업의 종류를 일반공사업, 특수공사업, 단종공사업으로 3대별 →18개 업종의 전문공사업 신설하여 이를 단종공사업으로 칭함</li> <li>· 목공사, 미장, 방수, 토공사, 석공사, 도장공사, 조적공사, 비계, 창호, 지붕및판금, 철근콘크리트, 위생·냉난방설비, 기계·기구설치, 상하수도설비, 보링·그라우팅, 강구조물, 철물, 철도궤도</li> <li>- 해외건설촉진법의 제정으로 건설업법 체계에서 해외건설업을 제외</li> </ul>
'77.12.31	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단종공사업에 포장유지보수공사업, 수중공사업 추가</li> </ul>
'80. 7. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단종공사업에 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업 추가</li> <li>- 특수공사업의 철강교설치공사업이 철강재설치공사업으로 명칭 변경</li> </ul>
'82. 7.14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단종공사업에서 전문건설업으로 명칭 변경</li> <li>· 미장공사업+방수공사업→미장·방수공사업</li> <li>· 위생·냉난방 설비공사업+기계기구 설치공사업→설비공사업</li> <li>· 철강구조물공사업+철물공사업→철물공사업</li> <li>- 특수공사업의 항만·준설공사업이 준설공사업으로 명칭을 변경하고, 석도제작및설치공사업을 철강재설치공사업에 흡수 → 철강재설치, 준설, 포장 및 조경 등 4개 공사업종으로 특수공사업 구성</li> </ul>
'89. 7.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 목공사업을 의장공사업으로 명칭 변경</li> </ul>
'94. 8.23	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문건설업 4개 업종 추가 : 건축물조립공사, 강구조물공사, 승강기설치공사, 온실설치공사</li> <li>명칭 변경 : 비계공사업→ 비계·구조물해체공사업, 포장유지보수공사업 → 포장공사업</li> <li>- 특수공사업 중 포장공사업을 전문공사업에 편입</li> </ul>

'97. 7.10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반건설업에 산업설비공사업, 조경공사업 신설</li> <li>- 특수공사업 폐지</li> <li>·철강재설치공사업, 준설공사업→전문건설업으로 편입</li> <li>·조경공사업→일반건설업으로 편입</li> <li>- 전문건설업 4개 업종 추가 : 가스시설(1~5종), 온돌, 특정열사용기자재, 시설물유지관리업 신설</li> <li>·철강재설치공사업에서 석도설치공사업 분리</li> </ul>
'98.12.31	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온돌시공업 + 특정열사용기자재시공업 →난방공사업(제1종,제2종,제3종)</li> </ul>
'99. 8. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의장공사업을 실내건축공사업으로 명칭 변경</li> <li>- 가스시설시공업(제1-3종)을 제1종으로 통합하고 제4종, 제5종을 각각 제2종, 제3종으로 변경</li> </ul>
'03. 8. 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문건설업 7개 업종을 3개 업종으로 통합 : 미장·방수·조적 → 미장·방수·조적, 창호+철물+온실 → 금속구조물·창호, 지붕·판금+건축물조립 → 지붕판금·건축물조립 공사업</li> </ul>

#### (4) 업종별 구성

- 2000~3년까지 건설업 평균 시장규모를 살펴보면, 일반건설업이 52조원, 전문건설업이 46조 3천억원 규모로 일반건설업이 5.8%p 더 큼
- 업종별 시장규모는 토목·건축공사업이 47조 1,627억원으로 전체 시장의 48.0%를 차지해 단일 업종으로는 압도적인 지위에 있음
- 나머지 일반건설업종 중에서는 건축공사업이 3조 8,876억원으로 4.0%를 차지하여 토목·건축업종의 1/10에도 미치지 못하며, 토목공사업은 더욱 작아 9,150억원으로 1/50에 불과
- 전문건설업종 중에서는 철근·콘크리트공사업이 9조 5,409억원으로 가장 커, 전체 전문건설업 시장의 1/5을 차지함
- 나머지 전문건설업종 중에서는 토공사 7조 1,801, 기계설비 5조 9,152, 실내건축 3조 8,361, 금속구조물·창호 2조 8,326억원 등의 순이며, 석도공사업은 연평균 33억원에 불과

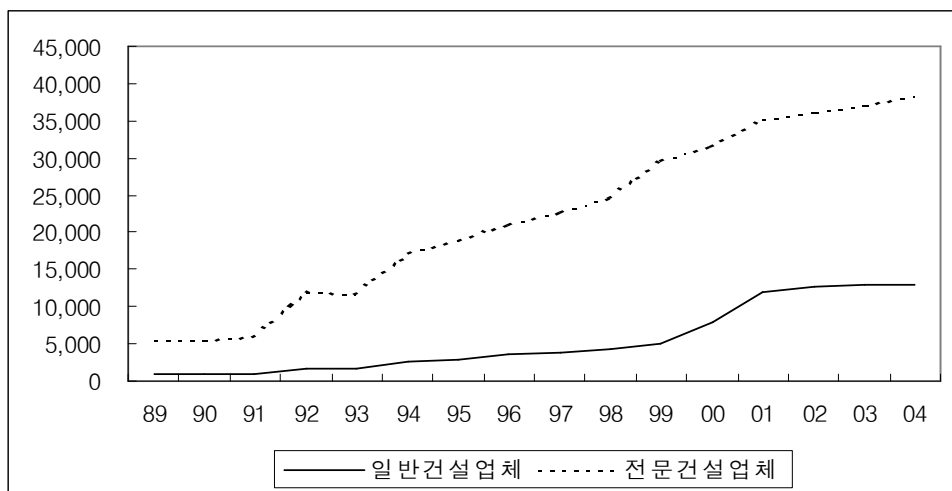
<표 III-11> 건설업 업종별 시장 규모(2000~03년 평균)

업 종	시장규모(억원)	비중(%)
<b>일반건설업</b>	<b>520,460</b>	<b>52.9</b>
토목·건축	471,627	48.0
건축	38,876	4.0
토목	9,150	0.9
조경	628	0.1
산업·환경설비	180	0.0
<b>전문건설업</b>	<b>463,044</b>	<b>47.1</b>
철근·콘크리트	95,409	9.7
토공	71,801	7.3
기계설비	59,152	6.0
실내건축	38,361	3.9
금속구조물·창호	28,326	2.9
비계구조물	23,430	2.4
미장·방수·조적	20,279	2.1
상하수도	16,467	1.7
강구조물	12,918	1.3
석공사	10,272	1.0
포장	10,232	1.0
도장	9,295	0.9
시설물유지관리	9,148	0.9
조경식재	8,488	0.9
가스시설시공	7,829	0.8
지붕판금·건축물조립	6,928	0.7
철강재설치	6,774	0.7
보링·그라우팅	6,377	0.6
난방시공	6,281	0.6
수중	5,059	0.5
조경시설물	3,994	0.4
준설	3,004	0.3
승강기설치	1,986	0.2
철도·궤도	1,201	0.1
삭도설치	33	0.0
<b>합 계</b>	<b>983,504</b>	<b>100.0</b>

- 업체 수는 2004년도 연말을 기준으로 일반건설업체 12,988개 업체, 전문건설업체 38,318개 업체로 도합 51,306개 업체가 건설 활동을 하고 있음
- 건설업체 수는 1989년 면허개방 이후 급격히 증가하여, 1989년도의 일반건설업체 수 928개, 전문건설업체 수 5,481개와 비교하여 2004년에 일반건설업체 수는 14.0 배, 전문건설업체 수는 7.0배 증가함

- 급격히 증가하던 일반건설업체 수는 2004년도에 근소하게 감소하여 2003년 12,996개이던 것이 2004년도에는 12,988개를 기록
- 건설업체의 증가는 1989년부터 1997년까지 단행된 면허개방 조치 및 2001년 공제조합 가입 임의화 등 몇 차례의 제도적 변화에 의해 단층적 증가를 하였음
- IMF 이후 가파르게 증가하던 업체 수의 증가는 2001년부터 보증관련 제도 변화 등으로 증가세가 크게 둔화되고 있음

<그림 Ⅲ-2> 건설업체 수 추이



- 건설업 등록 수는 2004년도에 일반건설업 14,661개, 전문건설업 63,252개로 도합 77,913개로서 1989년도에 비해 일반건설업은 11.3배, 전문건설업은 7.1배 증가함
- 건설업 등록 수는 2001년도에 83,767개를 정점으로 감소추세를 보이고 있음
- 이러한 건설업 등록 수 감소는 최근 정부의 무자격업체 정리의 결과로 나타난 것임
- 업체당 건설업 등록 수는 평균 1.5개로, 일반건설업체는 평균 1.1개, 전문건설업체는 1.7개를 기록
- 일본 2.6개, 미국 4.2개 등 외국과 비교하여 우리나라는 업체당 면허 수가 적음

#### 4. 업역제도의 평가 : 설문조사 결과

- 건설업 업역 관련 제도는 중소기업의 보호와 전문성 함양을 위해 겸업금지 조치, 하도급에 대한 각종 제약을 가하고 있으나, 제도적 통합성 결여, 공정한 경쟁과 생산효율성의 저해 등의 다양한 문제점을 동시에 안고 있음

##### 1) 영업범위 제한 및 겸업금지에 대한 평가

- 현행 건설산업기본법에서 규정하고 있는 일반건설업과 전문건설업 간의 영업범위 제한 및 겸업금지에 대한 평가를 묻는 질문에 대해 건설업체들은 전체 응답자의 49.7%가 긍정적인 평가를 하는 반면, 공공 발주자 및 전문가의 66.2%는 부정적인 평가를 하는 것으로 나타나, 전체적으로는 부정적인 평가가 다소 우세를 보임
- 건설업체의 38.4%는 일반과 전문 건설업체간의 기능분화에 이바지한다고 응답하여 가장 큰 비중을 차지하였으나, 공공 발주자 등은 16.9%에 불과
- 공공발주자 및 전문가의 48.1%는 칸막이식 규제에 의한 건설산업의 경쟁력 약화를 초래한다고 응답해 가장 큰 비중을 차지

**<표 III-12> 건설업 영업범위 제한 및 겸업금지에 대한 평가**

(단위 : %)

응답 내용	업체	공공	전체
일반건설업체와 전문건설업체 간의 기능 분화에 이바지	38.4	16.9	31.9
칸막이식 규제에 의한 건설산업의 경쟁력 약화 초래	23.2	48.1	30.7
다양한 회피수단으로 실질적인 효과는 거의 없고, 법질서만 어지럽힘	15.3	16.9	15.7
중소기업의 보호 및 경쟁력 강화에 기여	11.3	16.9	13.0
복수 업체의 운영이 불가피하여 운영비 증가	11.9	1.3	8.7
<b>소 계</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

- 이러한 설문조사 결과는 그동안 많은 비판을 받아온 건설업 업역제도가 업계로부터 예상 외로 긍정적인 평가를 받고 있음을 보여줌

- 일부 중소기업체들은 보호와 규제가 과열경쟁을 방지하고 역할분담에 기여하는 것으로 평가

## 2) 업역관련 제도중 시급한 개선 필요 사항

- 현행 업역관련 제도 중에서 시급히 개선해야 할 사항에 관한 질문에 대해 건설업체 44.6%는 등록기준의 강화 등을 통해 부실업체의 무분별한 진입을 막는 것이 최우선 과제로 지적
- 이에 반해, 공공 발주자 등은 칸막이식 업역규제를 개선해야 한다는 의견이 33.8%로 가장 큰 비중을 차지했고, 등록기준 강화는 31.2%를 차지
- 오히려 건설업체들은 칸막이식 업역규제를 가장 먼저 개선해야 한다는 의견은 11.9%에 불과한 것으로 나타났고, 그보다는 전기, 정보통신 공사를 건설업으로 편입시켜야 한다는 의견이 19.2%로 비중이 높음
- 건설업의 업역개편의 필요성을 지적하는 응답 비중은 전체적으로 43.3%로, 시장변화 등에 의한 업종구분의 합리화 24.8%, 칸막이식 업역 규제 개선 18.5%로 나타남
- 시장변화 및 기술발전에 따라 업종구분을 합리화해야 한다는 것에 대해서는 건설업체 23.7%, 공공 발주자 등 27.3%로 두 그룹이 비슷한 응답비율을 보임

**<표 Ⅲ-13> 현행 업역관련 제도 중에서 시급히 개선해야 할 사항**

(단위 : %)

응답 내용	업체	공공	전체
등록기준 강화 등에 의한 부실기업 진입 제한	<b>44.6</b>	31.2	40.6
시장변화 및 기술발전에 부응한 업종구분 합리화	23.7	27.3	24.8
칸막이식 업역규제 개선	11.9	<b>33.8</b>	18.5
전기, 정보통신 공사 등을 건설업으로 편입	19.2	7.8	15.7
현행 제도에 특별한 문제가 없음	0.6	-	0.4
<b>소 계</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

### 3) 합리적인 업역제도가 정착되지 못한 가장 큰 이유

- 그동안 합리적인 업역제도가 정착되지 못한 가장 큰 이유로서 업종간의 이해대립을 지적한 응답자 비율이 48.0%로서 압도적으로 큰 비중을 차지
  - 이러한 문제인식은 건설업체와 공공 발주자 및 전문가 그룹에서 거의 유사하게 나타나고 있음
- 업역제도는 이해그룹 간에 업무영역을 분할하는 것이라는 제로섬 식의 인식이 팽배하여 합리적인 제도 정착이 어려웠음을 나타냄
  - 이러한 이해갈등은 일반건설업, 전문건설업, 전기·정보통신공사업, 건축설계업 등 관련 업종들간에 널리 퍼져 있어, 제도개편 논의 시에 합리적이고 호혜적인 협력관계를 추구하기보다는 방어적이고 퇴행적인 요구와 주장이 집단적으로 표출됨
  - 향후 바람직한 업역개편을 논의하는 과정에서 이러한 사실을 감안할 필요가 있음
- 그밖에 합리적인 업역제도를 저해하는 요인으로서는 대중소 업체간 대립이 22.0%, 정부의 과도한 규제가 16.7%를 차지

**<표 Ⅲ-14> 합리적 업역제도가 정착되지 못하는 이유**

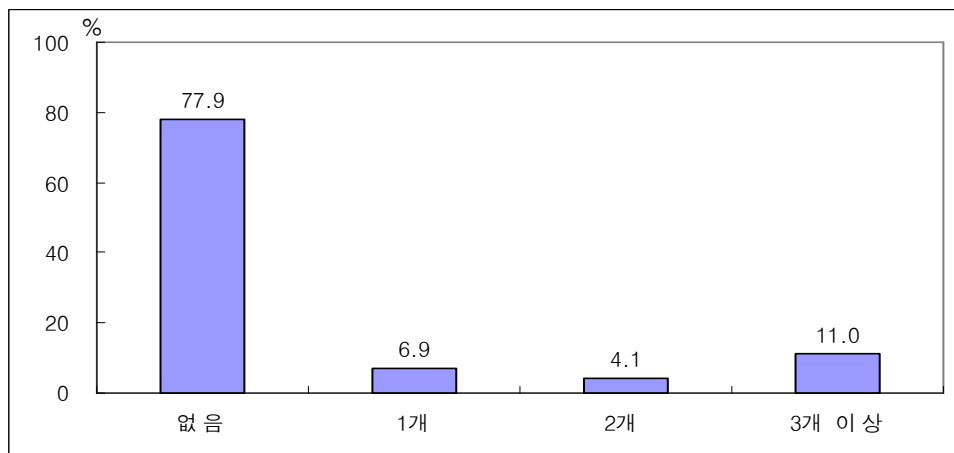
응답 내용	응답자	구성비(%)
업종간 이해대립	118	48.0
대중소 기업간 이해대립	54	22.0
정부의 과도한 규제	41	16.7
정부 책임감 미흡	25	10.2
기타	8	3.3
<b>소 계</b>	<b>246</b>	<b>100.0</b>



#### 4) 겸업가능 업종의 겸업 실태

- 건설산업기본법에서는 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 원칙적으로 금지하고 있지만, 철강재, 석도, 준설, 승강기설치, 가스시설, 시설물유지관리, 난방시공 등 겸업이 가능한 7개 업종에 대해서는 예외적으로 겸업을 허용하고 있음.
- 이들 겸업이 가능한 업종 중에서 실제로 겸업을 하고 있는 업종 수를 묻는 질문에 대해 전체 응답기업의 77.9%가 겸업을 하지 않는 것으로 응답하였고, 1개 업종을 겸업한다는 업체는 6.9%, 3개 이상을 겸업하는 경우는 11.0%에 그침
- 겸업이 허용된 전문건설업종간에도 겸업을 하고 있지 않은 업체가 53%를 차지하며, 업체당 평균 등록 수는 1.7개에 불과
- 따라서 업종 간에 겸업이 허용되더라도 일반건설업과 전문건설업은 업무 특성상 광범위한 겸업이 이루어지지 않을 가능성도 있음을 암시

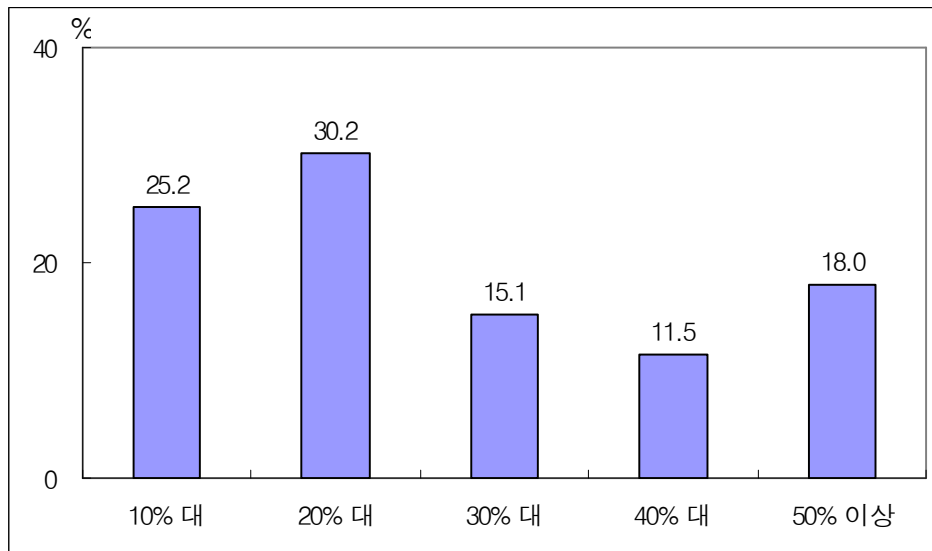
<그림 Ⅲ-3> 겸업 업종 수



#### 5) 겸업금지 업종에 대한 음성적 겸업률

- 현재 겸업이 금지된 업종이라 해도 차명 등의 방법으로 음성적으로 겸업을 하고 있는 업체가 상당수 있는 것으로 알려지고 있음.
- 겸업을 음성적으로 운영하고 있는 업체의 비중이 얼마일 것으로 추정하느냐는 질문에 대해 일반건설업체의 경우 약 20%대일 것으로 추정한 응답비중이 30.2%로 가장 높았음
- 30%가 넘는 것으로 예상하는 응답자도 44.6%에 달해, 설문조사 결과는 30% 이상의 업체가 실질적으로 겸업을 하는 것으로 추정하는 것으로 나타남
- 대한건설협회가 2001년도에 실시한 겸업실태 조사에 따르면 겸업 비율이 32.5%에 달하는 것으로 조사된 바 있음.

<그림 Ⅲ-4> 음성적 겸업률 추정



- 앞에서 언급한 바와 같이 겸업이 허용된 업종 중 어떤 것도 겸업을 하지 않는다고 응답한 업체가 77.9%였음을 감안할 때, 겸업이 금지된 업종에 대해서는 약 30% 이상의 업체가 음성적으로 겸업하는 것으로 추정하는 것은 겸업이 금지된 업종이 훨씬 많고, 업무 연관성이 더욱 높은 업종이 많기 때문이라고 해석할 수 있음.
- 또한 제도적으로는 겸업을 금지하고 있으나 이를 준수하도록 하는 효과적인 장치가 없어 상당수의 업체들은 겸업을 하고 있음을 의미

#### 6) 설문조사 결과의 함의

- 설문조사 결과 현행 업역제도는 공정한 경쟁을 저해한 측면도 있지만, 중소기업 활동영역을 보호하여 업체간 역할분담에 긍정적인 기여를 한 것으로 평가되지만, 부실기업의 진입을 효과적으로 막고, 시장변화와 기술발전 등에 따라 업역구분을 새롭게 하는 것이 필요한 것으로 지적됨
- 현재 최근에 신설된 일부 전문건설업종에 대해 겸업이 허용되고 있지만 겸업이 활발한 것은 아니지만, 겸업이 금지된 타 업종에 대해서는 음성적인 방법으로 겸업이 이루어지는 실정임을 나타내고 있음

## 제4장

# 외국의 건설업 업역 제도

### 1. 일본

#### (1) 업역 체계

- 일본은 1949년 건설업 제정 당시에는 등록제로 운영하였으나, 1971년에 허가제로 전환
  - 우리나라는 1958년 건설업법 제정 시에는 허가제로 운영되다가 1999년도에 등록제로 전환한 것과 대조를 이룸
- 일본의 건설업역은 토목일식, 건축일식의 종합건설업종 2개와 전문건설업종 26개 등 모두 28개의 업종으로 구성되어 있음
  - 업종 구분이 단순하여 전문성 평가가 어렵고, 전문화된 기업이 입찰에서 탈락한다는 비판이 제기됨<sup>24)</sup>
- 각 업종은 하도급을 줄 수 있는 공사 규모에 따라 ‘일반건설업’과 ‘특정건설업’ 2가지로 구분함
  - 원도급 받은 공사중에서 3,000만엔(건축은 4,500만엔) 이상을 하도급을 주기 위해서는 ‘특정건설업’ 면허를 취득해야 함
  - 특정건설업 중 토목공사업, 건축공사업, 포장공사업, 관공사업, 전기공사업, 조경공사업, 강구조물공사업 등 7개 업종은 ‘지정건설업’으로 분류되며, 전임 국가자격자를 두어야 함
  - 일반건설업과 특정건설업의 구분은 하도급 공사 규모에만 차이가 있을 뿐, 공사수주 등에는 아무런 차이가 없음

24) 日本 建設産業政策委員會 編, 日本「建設産業政策大綱」, 한국건설산업연구원 번역, 1995. p.54.

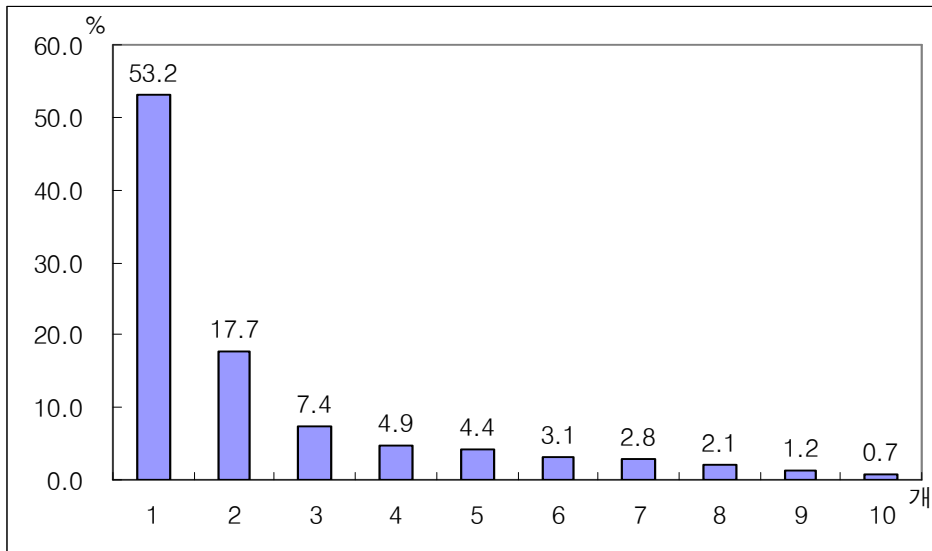
- 건설업 허가는 경영경험, 기술자 보유, 성실성, 자본금 등을 심사하여 허가함
  - 경영업무의 관리책임자로서 경험을 가진 자의 보유
  - 허가를 받고자 하는 건설업과 관련한 건설공사에 대한 전임 기술자를 영업소 등에 배치
  - 공사계약에 이행에 대한 성실성
  - 공사계약을 이행하는 데 필요한 재산적 기초 및 금전적 신용
- 영업소의 설치와 관련하여 허가권자가 달라짐
  - 단일 도도부현 내에 영업소를 설치할 경우에는 해당 지사의 허가를 받고, 2개 이상의 도도부현에 영업소를 설치할 경우에는 국토교통성 장관의 허가를 받아야 함
- 일본의 건설업역은 전기공사, 정보통신공사, 소방공사 등 우리나라에서는 건설업에서 제외시킨 것도 건설업법에 포함시켜 일관성 있는 건설업 체계를 유지하고 있음
- 일반건설업과 전문건설업간의 겸업을 금지하고 있는 우리나라와는 달리 겸업에 대한 제한이 없어 종합건설업 면허를 가진 업체가 전문건설업 면허를 보유할 수 있음

## (2) 업체 현황

- 일본의 총 건설업 면허 수는 147만 5천이고, 건설업자 수는 2005년 3월 현재 56만 3천으로서, 시장규모를 감안하더라도 우리나라보다 훨씬 많은 건설업자가 활동하고 있음
  - 건설업자 수에 비해 면허 수가 많은 것은 겸업이 가능하기 때문
- 업종별로는 토목일식공사업이 16만 8천, 건축일식공사업이 20만 9천으로 전체 건설면허의 25.6%를 차지하고 있고, 26개 업종의 전문건설업이 74.5%를 차지
  - 전체 건설업자의 23.5%가 개인사업자이며, 법인의 경우에도 자본금이 1억엔 이하인 경우가 전체의 75.43%를 차지

- 겸업허용에도 불구하고 1개 업종만을 영위하고 있는 업체가 53.2%를 차지하고 있으며, 90%의 업체는 겸업 업종 수가 5개 이하인 것으로 나타남
- 업체당 평균 업종 수는 2.6개로 나타남<sup>25)</sup>
- 극단적인 경우이나, 28개 전 업종을 겸업하는 건설업체는 3개 업체가 있음

<그림 IV-1> 일본 건설업체의 겸업 현황

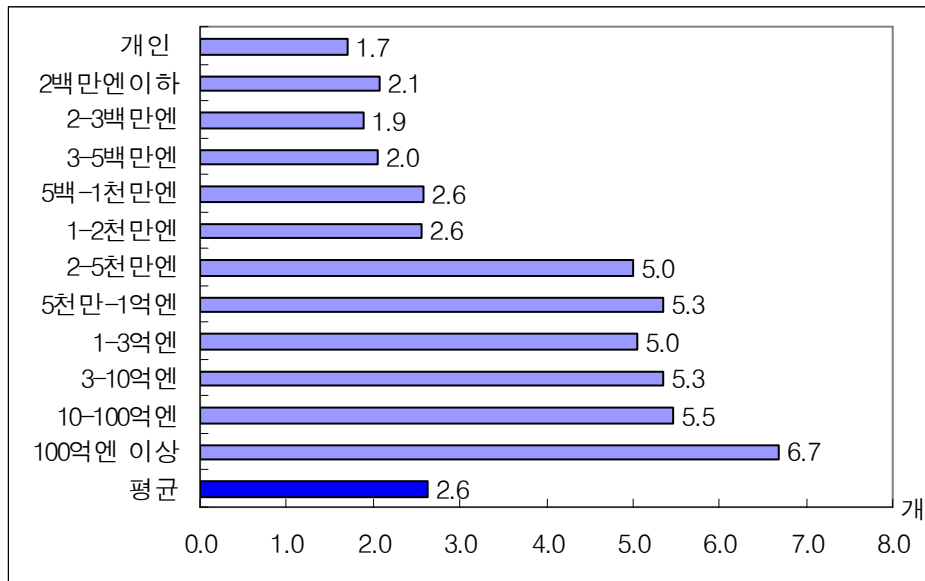


- 표본조사에 의하면 건설업체가 보유 건수는 토목건설업은 1개 업체당 평균 6.0개, 건축건설업은 3.6개이며, 전문건설업체는 평균 2.7개로 나타남<sup>26)</sup>
- 겸업 업종 수는 기업규모가 커짐에 따라 다소 증가하는 양상을 보임
- 자본금이 2,000만엔 미만 업체까지는 평균 업종 수가 2개 내외지만, 2,000만엔 이상의 업체는 평균 5개를 상회

25) 겸업금지율 하고 있는 우리나라는 업체당 건설업 등록 수는 평균 1.5개

26) 일본 국토교통성, 平成14年度 建設業構造基本調査の調査結果について, 2003. 12.

<그림 IV-2> 일본의 자본금 규모별 겸업 업종 수



- 자본금 10억엔 이상의 대기업이 상대적으로 집중해 있는 업종은 청소시설, 전기통신, 기계기구설치, 소방시설, 열절연, 전기 공사업 등의 순임
- 대기업은 집중하고 있는 업종과 그렇지 않은 업종의 구분이 뚜렷이 구분됨
- 자본금 1천만엔 미만의 중소기업이 상대적으로 집중해 있는 업종은 전기, 비계·토공, 미장, 판금 등 노무중심 업종이며, 개인업자가 주로 참여하는 업종은 건축, 목공, 미장, 판금 등의 업종임
- 대기업과 중소기업이 표면상 동일한 업종에서 경합을 보이는 업종으로는 전기공사 외에는 뚜렷하게 나타나지 않고 있음

<표 IV-1> 일본의 사업체 규모별 주요 업종의 집중계수

개 인 사 업 자		중소기업		대기업	
건축	1.9	전기	1.2	청소시설	21.9
목공	1.8	비계·토공 등	1.2	전기통신	5.3
미장	1.6	미장	1.1	기계기구설치	5.1
판금	1.2	판금	1.1	소방시설	2.0
철근	1.1	관공사	1.1	열전연	1.9
		철근	1.1	전기	1.8

집중계수 : 해당 그룹의 업종 비중 / 평균 업종 비중

<표 IV-2> 일본의 자본금 규모별 업종별 건설업 허가업자 분포

	개 인	1천만엔 이하	1천만~1억 엔 이하	1억~10억 엔	10억엔 이상	합 계	구성비(%)
토 목	22,400	51,209	91,906	1,769	612	167,896	11.4
건 축	60,567	54,217	90,628	2,488	933	208,833	14.2
목 공	18,451	19,039	26,892	885	288	65,555	4.4
미 장	4,486	5,851	7,133	324	94	17,888	1.2
비계·토공 등	22,212	57,692	87,345	1,791	546	169,586	11.5
석 공 사	6,673	17,557	31,199	696	222	56,347	3.8
지 붕	4,771	9,171	16,763	833	301	31,839	2.2
전 기	8,020	18,928	25,114	1,154	633	53,849	3.7
관 공 사	10,683	30,076	50,582	1,557	629	93,527	6.3
타일·벽돌	4,372	8,727	16,851	863	351	31,164	2.1
강구조물	7,476	19,615	37,209	1,523	575	66,398	4.5
철 근	2,004	3,740	5,783	293	80	11,900	0.8
포 장	9,091	28,403	58,304	1,079	322	97,199	6.6
준 설	4,379	11,805	25,268	602	172	42,226	2.9
판 금	2,787	5,082	7,382	375	113	15,739	1.1
유 리	1,019	2,985	6,791	351	103	11,249	0.8



도 장	6,902	12,609	23,546	927	350	44,334	3.0
방 수	1,649	5,598	11,636	583	189	19,655	1.3
내장마무리	8,005	18,148	33,011	1,442	586	61,192	4.1
기계 기구	643	3,995	12,364	1,152	608	18,762	1.3
열 전 연	898	2,719	5,076	336	112	9,141	0.6
전기 통신	523	2,977	7,796	648	415	12,359	0.8
조 경	5,209	8,004	21,851	668	234	35,966	2.4
착 정	335	758	2,076	79	36	3,284	0.2
건 구	3,165	6,426	11,970	559	194	22,314	1.5
수도 설비	8,874	26,170	53,799	1,106	377	90,326	6.1
소방 시설	1,220	3,728	10,282	391	206	15,827	1.1
청소 시설	11	49	493	83	103	739	0.1
합 계	226,825	435,278	779,050	24,557	9,384	1,475,094	100.0

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지, <http://www.mlit.go.jp/>

<표 IV-3> 일본의 겸업 업종 수별 자본금 규모별 건설업체 분포

	개인	1천만엔이하	1천만-1억엔 이하	1억-10억엔	10억엔 이상	합계
1 개	92,161	115,891	89,351	1,375	374	299,152
2 개	23,872	34,044	40,948	681	243	99,788
3 개	4,908	13,209	23,023	459	168	41,767
4 개	2,491	8,082	16,254	359	117	27,303
5 개	2,855	7,288	13,945	321	97	24,506
6 개	1,546	4,658	10,998	282	103	17,587
7 개	1,727	5,009	8,677	201	70	15,684
8 개	1,265	3,422	7,135	184	63	12,069
9 개	488	1,399	4,657	149	52	6,745
1 0 개	243	618	3,029	102	55	4,047
1 1 개	128	417	1,961	91	44	2,641
1 2 개	252	754	1,795	80	25	2,906
1 3 개	73	337	1,255	61	33	1,759
1 4 개	33	106	813	76	34	1,062
1 5 개	12	68	533	48	26	687
1 6 개	54	295	805	49	19	1,222
1 7 개	12	49	284	48	12	405
1 8 개	15	63	299	31	13	421
1 9 개	21	82	325	21	19	468
2 0 개	50	155	796	35	11	1,047
2 1 개	17	66	486	33	11	613
2 2 개	21	17	441	52	8	539
2 3 개	2	2	130	19	3	156
2 4 개	-	1	34	7	7	49
2 5 개	1	1	7	4	5	18
2 6 개	-	1	2	3	6	12

27개	-	-	2	1	2	5
28개	-	-	-	1	2	3
합계	132,247	196,034	227,985	4,773	1,622	562,661

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지, <http://www.mlit.go.jp/>

### (3) 시장 현황

- 2003년도 전체 건설시장 규모 93.6조엔의 65.9%에 해당하는 61.7조엔이 종합건설업 시장이고, 전문건설업은 13.1%에 해당하는 12.2조엔, 설비공사는 21.0%에 해당하는 19.7조엔임
- 우리나라의 경우 2003년도 전체 건설시장 규모 137.4조원 중에서 일반건설업이 61.5조원으로 전체의 44.8%, 전문건설업이 33.1에 해당하는 45.4조원을 차지하며, 설비공사는 22.2%에 이르는 30.4조원의 시장규모를 점유.
- 우리나라와 일본의 부문별 시장비중을 비교하면, 일본이 일반건설업의 비중이 상대적으로 21.1%p 크고, 전문건설 시장은 우리나라가 20.0%p 크며, 전기공사, 통신공사 등 설비관련 공사는 유사한 것으로 나타남.

#### <표 IV-4> 한일 업종별 시장규모 비교

(단위 : 10억엔, 10억원, %)

	일 본		한 국	
	시장규모	구성비	시장규모	구성비
전 체	93,642	100.0	137,422	100.0
종합 건설	61,725	65.9	61,534	44.8
전문 건설	12,231	13.1	45,437	33.1
설비 공사	19,686	21.0	30,451	22.2

- 세부 전문·설비공사 업종의 시장규모를 살펴 보면, 전기공사업이 6.8조엔으로 7.3%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하고, 관(管)공사 5.2조엔(5.6%), 기계기구설치 4.5조엔(4.8%) 등의 순위.

- 우리나라에서 전기공사업의 규모는 11.6조원으로 전체 건설업의 8.2%를 차지하여 일본과 유사하게 전체 공사에서 차지하는 비중이 큰 것으로 나타남
- 배관공사의 경우 우리나라는 기계설비공사, 가스시설시공, 난방시공 분야에 분산되어 있음
- 우리나라에서 전문공사 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 철근·콘크리트공사업이 일본에서는 비계·토공·콘크리트 공사업과 철근공사업으로 나뉘어 있으나, 이들 2개 업종을 합해도 2.2%에 불과해 우리나라에서의 비중 8.2%와 현격한 차이를 보임
- 이처럼 양국간에 철근·콘크리트공사의 비중이 크게 차이가 나는 것은 건축공사에 있어 일본의 경우 목조건축 비중이 큰 반면, 우리나라에서는 철근콘크리트 건축 비중이 훨씬 크기 때문으로 풀이됨

<표 IV-5> 일본 세부 업종별 발주 규모

(단위 : 10억엔, %)

업 종	시장 규모	구성비
전기	6,804	7.3
관공사	5,207	5.6
기계기구설치	4,484	4.8
전기통신	2,313	2.5
내장	2,189	2.3
철골	1,895	2.0
포장	1,767	1.9
비계·토공·콘크리트	1,743	1.9
건구	1,529	1.6
도장	1,030	1.1
마무리·해체	568	0.6
타일·블록	481	0.5
판금	417	0.4
목공	407	0.4
방수	386	0.4
석공사	357	0.4
기타 설비공사	328	0.3
미장	301	0.3
지붕	295	0.3
철근	276	0.3
소방	244	0.3
열절연	241	0.3
금속지붕	179	0.2
유리	178	0.2

자료 : 일본 국토교통성 홈페이지, <http://www.mlit.go.jp/>

## 2. 미국 캘리포니아 주

### (1) 업역 체계

- 미국은 주별로 건설업 자격 제도가 다르며, 31개 주에서는 면허 또는 등록제 등을 시행하고 있고, 캘리포니아 등 14개 주에서는 시험을 부과하고 있음.
- 건설업면허를 발급받아야 하는 업종은 주마다 상이하고, 일부 주에서는 주 차원에서는 면허를 발급하지 않고, 하위 지자체에서 면허를 발급하는 경우도 있음
- 건설업 면허를 발급하지는 않는 주에서도 석면 제거 또는 납과 같은 중금속 제거 작업은 면허를 필요로 하며, 전기공사 또는 배관공사 등에 대해서도 면허를 발급하는 경우가 많음
- 면허를 필요로 하는 공사의 기준은 주마다 상이하며, 주 사이에 협정을 체결하여 상호 면허를 인정하는 경우도 많음

<표 IV-6> 미국 각 주별 건설업 면허 발급 현황

면허	주	주요 면허 내용	면허필요 공사
	Alabama	Residential Contractor, General Contractor, Prime-Contractor, Sub-Contractor	
	Alaska	Residential, Non-Residential	
	Arizona	Commercial, Residential, Specialty	\$750 이상
	Arkansas	Commercial or Residential Contractor	
	California	General Engineering Contractor, General Building Contractor, Specialty	\$500 이상
	Connecticut	New Home Contractor, Home Improvement, Major Contractor	
	Delaware	Resident, Non-Resident	\$5만 이상
	Florida	Contractor, Certified Contractor, Specialty	
	Hawaii	General Engineering, General Building, Specialty	
	Iowa	등록 필요	
	Louisiana	Commercial, Residential	
	Massachusetts	Construction Supervisors, Home Improvement	3.5만ft <sup>3</sup> 이상
	Michigan	Residential, Commercial building	
	Minnesota	Builder Remodeler, Roofing	
	Mississippi	Residential, Commercial	

	Montana	등록 필요	
	Nebraska	등록 필요	
	Nevada	면허	
	New Jersey	New home builders	
	New Mexico	면허	
	North Carolina	General Contractors	\$3만 이상
	North Dakota	계약금액 규모에 따라 4가지 면허	\$2천 이상
	Oregon	General contractor(all structures), General contractor(residential only), Specialty contractor(all structures), Specialty contractor(residential only), Inspector, Limited contractor (under \$30,000 gross/year), Developer	
	Rhode Island	등록 : Build, Repair, Remodel	
	South Carolina	General Contractor, Mechanical, Residential	
	Tennessee	면허	
	Texas	Specialty contractors(HVAC, Fire sprinkler, Plumbing, Well drilling/pump)	
	Utah	General Engineering, General Building, Residential & Small Commercial Building, Specialty	
	Virginia	공사 또는 사업규모에 따라 3가지 면허	
	Washington	등록, 면허 : Electricians and plumbers	
	West Virginia	Piping, General building, General engineering, HVAC, Multifamily, Plumbing, Residential building	
x	Colorado	주 면허 : Electricians and Plumbers, 지자체 면허 : 기타	
x	Georgia	Asbestos, Conditioned Air, Electrical, Plumber, Gas Piping; Utility Contractor	
x	Idaho		
x	Illinois	Roofing Contractors	
x	Indiana		
x	Kansas		
x	Kentucky		
x	Maine		
x	Maryland		
x	Missouri		
x	New Hampshire	주 면허 : Asbestos, Lead abatement, Electrical, Plumbing	
x	New York	주 면허 : Asbestos	
x	Ohio	주 면허 : Electrical, HVAC, Refrigeration, Plumbing, Hydronics	
x	Oklahoma		
x	Pennsylvania		
x	South Dakota	주 면허 : Asbestos abatement, Electrical and plumbing	
x	Vermont	자격제 Asbestos or Lead abatement 면허제 : Electrical Plumbing work.	
x	Washington DC	Electrical, Plumbing, Asbestos, Home improvement, Refrigeration, Air conditioning	
x	Wisconsin	One or two family dwelling credential	
x	Wyoming	주 면허 : Electrical, 지자체 면허 : 기타 건설업	

자료 : 미국 National Contractor License Service 홈페이지( <http://www.clsi.com> )

- 건설업 면허는 Class A, Class B, Class C 등 3 종류로 구분되며 Class A와 Class B는 일반건설업 분야이며 Class C는 전문건설업 분야임.
- Class D가 있는데 이것은 Class C에서 구분하지 못한 기타 전문건설업 면허로 29종이 있음
- 건설업 면허발급 주무기관인 캘리포니아주 건설업면허위원회는 발주자의 보호를 가장 중시하며, 무면허 업체를 단속에도 적극적임
- 무면허 업체에 대해서는 공사대금 청구권을 인정하지 않고 있음.
- 면허를 발급받기 위해서는 공학 및 건설업 법제에 대한 필기시험(Business and Law Exam)을 통과해야 함
- 기술시험은 업종별로 상이하며, 선다형 문제로 출제

**<표 IV-7> 일반토목건설업 면허 필기시험 내용 사례**

기술 시험	경영제도 시험
1. 견적, 공사계획 및 내역산출(20%) 2. 구조 원리(8%) 3. 안전관리(18%) 4. 토공사 및 공사감독(15%) 5. 지하공사(20%) 6. 기초 및 구조(20%) 7. 건축 관련 공사(5%) 8. 도로 및 포장(5%)	1. 경영실무(14%) 2. 입찰준비(14%) 3. 계약(15%) 4. 계약이행(19%) 5. 안전(8%) 6. 노무(13%) 7. 법제(13%)

자료 : 미국 캘리포니아주 건설업면허위원회 홈페이지(<http://www.cslb.ca.gov>)

- 업종간 겸업을 허용함으로써, Class A 또는 B 면허를 취득한 일반건설업체도 Class C의 전문건설업 면허를 취득하는 데 아무런 제약이 없음
- 다른 주에서도 건설업 겸업에 대해 제한을 가하는 곳은 없음

<표 IV-8> 미국 캘리포니아주 건설업 면허 구분

코 드	건 설 업 종
A	일반 토목건설업(General Engineering)
B	일반 건물건설업(General Building)
C	전문 건설업(Specialty Contractor)
C-2	단열 및 음향(Insulation and Acoustical)
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	조경(Landscaping)
C-28	시건 및 보안설비(Lock and Security Equipment)
C-29	석공사(Masonry)
C-31	공사장 교통통제(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	주택성능개선(Home Improvement Certification )

- 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

- 건설업체간의 거래 즉 하도급 관계에 대해서는 별도로 규정하지 않고 기업의 자율적 의사결정을 존중.
- 하도급 여부 및 계약 조건 등에 대한 결정은 업체의 자율이며, 주 정부는 공공공사를 제외하고는 개입하지 않음
- 다만, 하도급 대금 지급과 관련하여 이른바 ‘pay when paid’ 조항은 법원에서 무효로 선언되는 경향이 있음<sup>27)</sup>

## (2) 업체 현황

- 1997년 센서스 조사결과에 의하면 미국 전체적으로는 건설업체수는 65만 6천개 업체가 활동하고 있으며, 건설시장 규모는 8,586억달러이고, 근로자 수는 567만명에 이르고 있음

**<표 IV-9> 미국 건설업체 현황**

	업체 수	기성액(10억달러)	근로자 수(천명)
건설업	656,448	858.6	5,665
건축	199,289	386.9	1,343
토목	42,557	130.8	880
전문건설업	414,602	340.9	3,442

출처 : U.S. Census Bureau

- 한편 미국 캘리포니아주에서 활동하는 건설업체 수는 약 6만 7천개사이며, 건축업에 2만 1천개, 토목공사업에는 3천개, 전문건설업에 4만 200개의 업체가 활동하고 있음.

27) 이재우, 건설선진국의 시공업역 및 하도급제도와 정책시사점, 건설산업 상생·공존 발전 방안 정책간담회 발표 자료, 한국건설문화원, 2005. 6. 3, p.7.

<표 IV-10> 미국 캘리포니아주의 건설업체 업종별 분포

	업 체 수	구 성 비
전 체	66,874	100.0
건축업	21,473	32.1
토목업	3,229	4.8
전문건설업	42,208	63.1

출처 : U.S. Census Bureau

- 종업원이 없는 개인사업체가 9천개이고, 종업원 10인 미만 기업이 4만 1천개나 되어 10인 미만의 소규모 건설업체가 전체의 76%를 차지하고 있음.

<표 IV-11> 고용규모별 건설업체 수(2001년)

	합계	개인	1 ~ 4인	5 ~ 9인	10 ~ 19인	20 ~ 99인	100 ~ 499인	500인 이상
업체수(개)	66,874	9,187	29,424	12,130	8,124	6,795	978	236
구성비(%)	100.0	13.7	44.0	18.1	12.1	10.2	1.5	0.4

출처 : U.S. Census Bureau

- 캘리포니아주에서는 약 28만개의 건설업 면허가 발급되고, 매년 2만 5천 건의 면허가 신규로 발급되고 있음.
- 업체당 평균 면허 수는 4.2개

### 3. 영국

#### (1) 산업의 구분

- 영국은 건설업 면허제도를 도입하지 않고 있으며, 정부는 건설계약 실패가 최소화되도록 최소한의 규제만 가하고 있음.

- 불문법 체제를 갖춘 영국에서 건설업법(construction law)은 건설업에 대한 참여 자격을 별도로 규정하지 않고, 사적 계약의 하나인 건설계약에 대한 이행과 분쟁 등을 주로 다루고 있음
  - 건설업 면허 제도가 없어 배타적 업역이 존재하지 않기 때문에 업계간 갈등의 소지가 낮음
- 건설업종을 제도적으로 규정하지 않고, 통계적 목적 등을 위해 영국 표준산업분류 체계에 의해 구분하고 있음
- 영국 건설업통계에 의하면 2002년 현재 등록된 건설업체는 모두 16만 6천개이며, 일반건설업은 비주거용 건축, 주거용 건축, 토목건설 등 3종류로 구분하며, 전문건설업은 철거공사를 비롯한 16종으로 분류하고 있음.

<표 IV-12> 영국 건설업체 현황(2002년)

공 종		건설업체 수(개)	구성비(%)
일반건설업	비주거용 건축	,201	15.8
	주거용 건축	13,462	8.1
	토목건설	14,380	8.7
	소 계	54,043	32.5
전문건설업	철거	1,137	0.7
	보링	182	0.1
	지붕	6,252	3.8
	포장	1,640	1.0
	상하수도	341	0.2
	비계	1,194	0.7
	전기	20,424	12.3
	단열	993	0.6
	배관	18,853	11.3
	미장	2,777	1.7
	목공사	15,295	9.2
	바닥	4,058	2.4
	도장	7,895	4.8
	유리	3,574	2.2
	장비임대	6,942	4.2
	기타공사	20,578	12.4
	소 계	112,138	67.5
합계		166,181	100.0

자료 : 영국 통계청(The Stationery Office ; TSO), Construction Statistics Annual 2003

- 일반건설업체는 약 5만 4개, 전문건설업체는 모두 11만 2천개 업체가 활동하고 있음.
- 건설업체의 규모는 대체로 영세하여, 개인사업체가 7만 1천개로 전체의 43.0%를 차지하며, 종업원 2~3인 업체가 5만개에 이르는 등 종업원이 13인 이하인 업체의 비중이 93.4%를 차지
- 회사에 고용된 근로자 가운데 99%가 종업원 50인 이하 기업에 취업하고 있으며, 43%는 종업원 1인 기업에 취업하고 있음.
- 중소기업의 비중이 큰 이유는 소규모 유지보수 수요가 큰 비중을 차지하고, 또한 건설시장에 대한 진입장벽이 낮기 때문임
- 하도급거래에 대해 정부 차원의 규제는 없으며 과거 일부 공공 발주기관이 하도급 대신 직영 시공을 요구하는 관행이 있었으나 현재는 폐지되었음.
- 중층 하도급에 대한 별도의 규제는 없으며, 시공에 대한 책임은 원도급업체가 일차적으로 책임을 지며, 하도급 업체의 책임이 있는 경우 원-하도급자 당사자 사이의 사적 소송, 구상권 행사로 대응하고 있음.
- 하도급 대금 지급과 관련하여 "pay when paid" 조항은 무효화하는 등 강행적 성격의 규정도 있으나 대부분은 당사자들의 합의에 따라서 그 적용을 배제할 수 있는 임의 규정임.
- 이처럼 건설계약에서 당사자들의 사적인 자유의사를 최대한 존중하되 필요한 경우에 최소한의 규제만 부과하고 있음
- 하도급 생산구조의 하부에는 우리나라의 시공참여자에 해당하는 노무제공형 하도급업자(labour-only subcontractor), 자가고용 건설근로자(self-employed worker)가 있음
- 자가고용 근로자의 비중은 1990년대 중반에는 45% 수준까지 올라갔으나, 최근에는 35% 수준으로 떨어짐

## (2) 시장 구조

- 영국의 전체 건설시장 규모는 2001~02년 평균 연간 166억파운드이고, 일반건설업 시장과 전문건설업 시장이 각각 83억파운드로 대등한 규모를 이룸
- 전문건설업 중에서는 다른 나라와 마찬가지로 전기공사 분야가 가장 큰 비중을 차지하고, 그밖에 배관공사, 목공사, 포장공사 순으로 큰 비중을 차지.

**<표 IV-13> 영국의 건설업 업종별 시장규모(2001~02년 평균 기준)**

(단위 : 100만 £, %)

공 종		시장규모	구성비
일반건설업	비주거용 건축	4,311.50	25.9
	주거용 건축	2,192.35	13.2
	토목건설	1,839.00	11.1
	소 계	8,342.90	50.2
전문건설업	철거	227.25	1.4
	보링	4.9	0.0
	지붕	412.25	2.5
	포장	637.65	3.8
	상하수도	92.5	0.6
	비계	197.3	1.2
	전기	1,726.60	10.4
	단열	116.6	0.7
	배관	1,095.30	6.6
	미장	123.55	0.7
	목공사	648.85	3.9
	바닥	231.7	1.4
	도장	377.9	2.3
	유리	231.05	1.4
	장비임대	468.35	2.8
	기타공사	1,697.40	10.2
	소 계	8,289.15	49.8
합계		16,632.05	100.0

자료 : 영국 통계청(The Stationery Office ; TSO), Construction Statistics Annual 2003

- 건설수요가 급격히 증가한 '60년대 말~'70년대 초, 그리고 '90년대 말에 대형 업체 사이에 인수합병이 활발하게 일어났음<sup>28)</sup>
- 중소기업이 큰 비중을 차지하면서, 이들 업체간에 경쟁이 치열
  - 건설업체의 부도비율은 2002년에 약 11.3%로서 다른 나라와 비교하여 비교적 높은 수준

---

28) 이재우, 건설선진국의 시공업역 및 하도급제도와 정책시사점, 건설산업 상생·공존 발전 방안 정책간담회 발표 자료, 한국건설문화원, 2005. 6. 3, p.16.

## 제5장

# 건설업 업역제도의 개선 방안

### 1. 설문조사 결과

- 바람직한 업역제도의 모색은 발주자와 객관적인 입장에 있는 전문가의 입장이 중요하게 고려되어야 할 것으로 판단됨에 따라 건설업체, 공공 발주 담당자, 전문가 등을 대상으로 설문조사를 하였으며 그 결과를 정리하면 다음과 같음

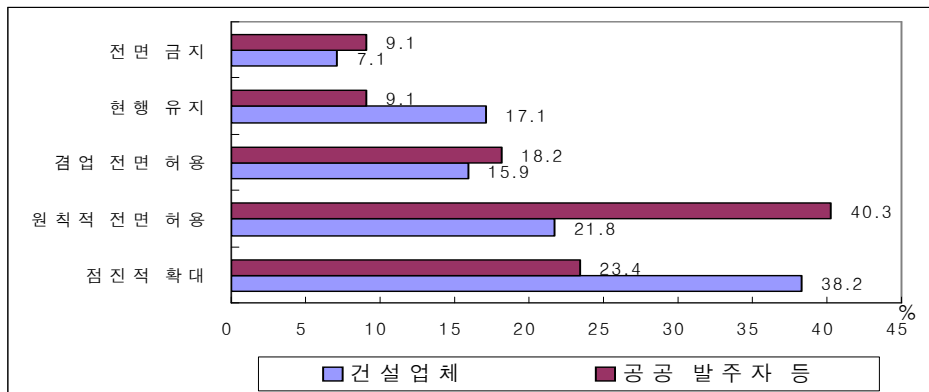
#### (1) 겸업 허용 여부

- 장차 일반건설업과 전문건설업 사이에 겸업을 허용하는 것이 바람직한지 여부에 대한 질문에 대해, 건설업체들은 점진적으로 겸업을 확대하는 것이 바람직하다는 것이 38.2%로 최다를 차지한 반면, 공공 발주자 등의 40.3%는 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 겸업을 전면 허용하는 것이 바람직하다고 응답하여 경쟁촉진에 적극적인 태도를 보임
  - 중소 건설업체의 경우 현재의 제도를 유지하거나, 겸업을 전면 금지하는 것이 바람직하다는 견해가 상대적으로 높아, 1,000위 이하에서는 35.9%, 200~1,000위 사이의 업체에서는 18.2%를 차지
  - 겸업의 전면허용이 바람직하다는 견해는 30~200위 사이의 중견업체에서 42.1%로 상대적으로 큰 비중을 차지
- 공공 발주자 및 기타 전문가 그룹은 겸업을 전면 허용하거나, 특별한 경우를 제외하고는 전면 허용하는 것이 바람직하다는 의견이 58.5%를 차지, 겸업허용에 대해 적극적인 태도를 밝힘



- 겸업 금지를 희망하는 업체는 24.2%, 발주자 및 전문가는 18.2%로서 상대적으로 소수이지만 적지 않은 응답자들의 우려에 대해 신중한 검토가 있어야 할 것임을 나타내고 있음
- 이러한 우려를 고려한다면 겸업을 허용하더라도 중소 건설업체들이 준비할 수 있는 시간을 충분히 준 다음에 시행하는 방안을 강구하는 것이 필요할 것으로 판단됨

<그림 V-1> 일반건설업과 전문건설업 간 겸업 허용 여부



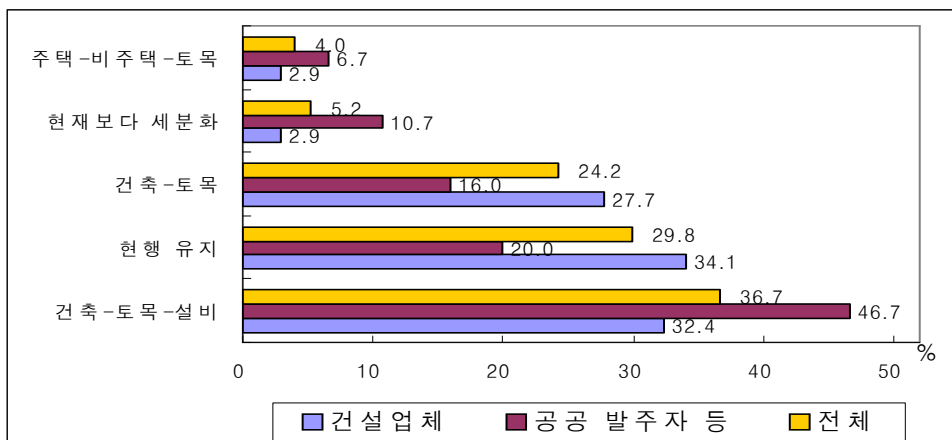
## (2) 업역 개편 방향

### 1) 일반건설업의 업역조정 방향

- 업역을 새로 조정할 경우, 일반건설업은 현재와 같이 토목, 건축, 토목건축, 설비, 조경공사업 등 5개로 구분하는 방식을 유지하자는 의견도 전체 응답자의 29.8%를 차지해 두 번째로 큰 비중을 차지했지만, 조경공사업을 다른 업종과 통합시키고 토목, 건축, 설비공사업 등 3개 업종으로 구분하는 것이 바람직하다는 의견이 전체의 36.7%로 가장 큰 비중을 차지

- 건설업체들은 현행의 업종 구분체제를 그대로 유지하자는 의견이 34.1%로 가장 많았음
  - 공공 발주자 등은 토목, 건축, 설비공사업 등 3개 업종으로 구분하는 것이 바람직하다는 응답이 46.7%로 월등히 높았음
- 만약 일반건설업에 해당하는 업종을 토목, 건축, 설비공사업 등 3개 업종으로 구분할 경우, 업종 조정이 뒤따라야 할 것임
- 현재의 토목·건축공사업은 폐지하고 토목공사업과 건축공사업으로 재등록하여야 할 것임
  - 조경공사업은 일반건설업과 전문건설업이 통합되어 구분이 없어지면 조경식재업과 조경시설물설치업과 중복되는 측면이 있어 이들 업종을 하나로 통합하거나, 조경공사업을 분할하여야 할 것임
- 미국 또는 일본처럼 토목과 건축으로 양분하자는 의견도 전체 응답자의 24.2%를 차지하였는데, 주로 건설업체들이 상대적으로 적극적이었음

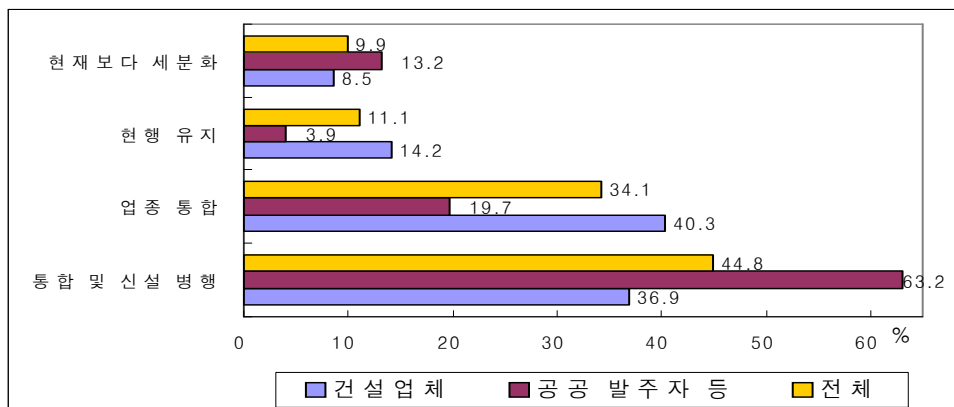
<그림 V-2> 일반건설업의 업역조정 방향



## 2) 전문건설업의 업역조정 방향

- 현재의 전문건설업의 업역은 1975년 건설업법이 개정되었을 때의 기본 골격을 유지하고 있어, 시장구조의 변화 및 기술적 발전 상황을 반영하여 어느 한 방향으로 조정하는 것보다는 기존 업종의 통합과 함께 새로운 업종을 분리·신설하는 것이 필요하다는 의견이 44.8%로 가장 큰 비중을 차지
- 특히 공공 발주자 등의 63.2%가 전문건설업종의 통합과 분리를 병행할 필요가 있다고 지적함으로써 압도적인 비중을 차지하여 적극적인 업역개편의 필요성이 있음을 지적
- 따라서 전문건설업종은 기술적 성격이 유사하고 다른 공사와의 연관성, 시장규모 등을 감안하여 통합과 분리를 검토하는 것이 바람직할 것임
- 기술적 속성이 유사하고, 인접 공종과의 연계성이 높고, 시장규모가 작은 업종은 상호 통합시키고, 작업내용이 이질적이고 시장규모가 큰 것은 분리·신설하는 것을 검토하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

**<그림 V-3> 전문건설업의 업역조정 방향**



### 3) 전문건설업 개편시 고려 기준

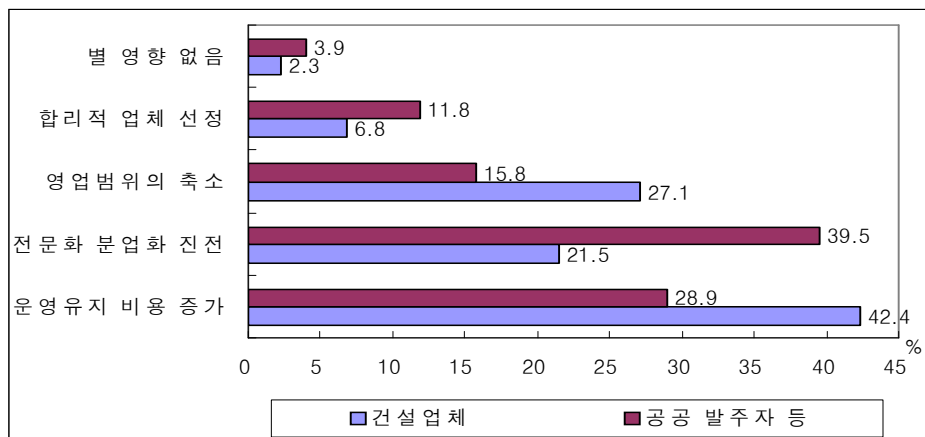
- 전문건설업의 업역을 개편할 경우, 가장 중요하게 고려해야 할 업역구분 기준은 기술적 특성이라고 응답한 비중이 60.2%로 압도적이었음.
- 업종의 구분은 유사한 기술적 특성을 가진 시공기술을 중심으로 그룹핑 해야 하고, 기술적으로 이질적인 것들은 분리하는 것이 바람직할 것임
- 이러한 기준에 따라 몇 개의 이질적인 기술분야를 같은 업종으로 무리하게 통합한 것은 재분리하는 방안도 검토할 필요가 있음
- 예를 들어 비계·구조물해체공사업의 내용을 보면, ① 비계를 설치하거나 높은 장소에 중량물을 설치하는 비계공사, ② 항타에 의하여 파일을 박거나 샌드파일을 설치하는 파일공사, ③ 구조물을 해체하는 구조물해체공사 등 3가지의 이질적 요소를 하나의 업종으로 무리하게 통합시키고 있음
- 22.0%의 응답자들은 시장규모도 중요하게 고려할 필요가 있다고 했으며, 17.4%는 시설물 종류도 기준을 삼을 필요가 있다고 응답
- 가장 큰 전문업종은 가장 작은 전문업종에 비해 약 3,000배의 시장규모를 지님
- 따라서 전문건설업종의 구분은 기술적 특성에 따라 세분한 다음, 기술적 특성을 고려하여 시장규모가 적정하게 균형을 이루도록 분할하는 것이 바람직할 것임

### 4) 업종 구분의 방법

- 건설업체들은 업종 구분을 세분화하면 영업활동을 하고자 하는 업종마다 등록요건을 만족시키기 위해서는 자본과 기술인력을 확보해야 하기 때문에 운영유지 비용이 증가할 것이라는 응답이 42.4%로 가장 컸고, 영업범위의 축소로 인한 부담이 27.1%로 나타나 부정적인 입장이 더 큰 것으로 나타났음
- 업종 구분이 세분화되면 전문화 및 분업화가 촉진될 것이라는 응답은 21.5%로 나타났고, 발주자가 시공업체를 선정할 때 사업 특성에 적합한 업체를 합리적으로 선정할 수 있을 것이라는 의견은 6.8%로 나타남

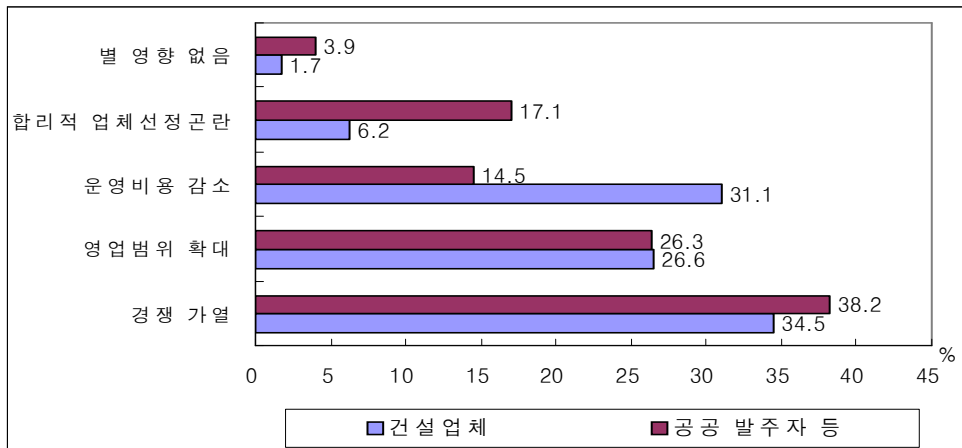
- 한편 공공발주자 및 전문가 등의 39.5%는 업종이 세분화되면 전문화 및 분업화가 더욱 진전될 것이라고 응답하여 건설업체에 비해 두배 가까운 응답률을 보이면서 큰 비중을 차지했고, 기업의 운영유지 비용이 증가할 것이라는 응답은 28.9%로 나타나, 건설업체들보다는 훨씬 호의적인 입장을 보임
- 영업범위의 축소는 건설업체들에 비해 절반 정도에 그친 15.8%에 그쳤고, 발주자가 적정한 업체를 선정하는 데 도움이 된다는 견해 역시 11.8%로 상대적으로 높게 나타남
- 향후 업종을 세분화한다면 건설업체들의 경제적 부담을 경감시켜 줄 대안의 마련이 절실한 것으로 나타남

**<그림 V-4> 업종을 세분화할 경우 예상되는 효과**



- 그런데 반대로 업종을 단순화될 경우 건설업체들은 영업범위가 확대되고(26.6%), 운영비용이 감소(31.1%)하겠지만, 수주경쟁은 더욱 치열해질 것이라는 응답이 34.5%로 나타남
- 이에 반해 공공 발주자 등은 영업범위 확대 및 경쟁 격화에 대해서는 비슷한 견해를 보이는 대신 발주자가 공사 특성에 적합한 업체를 선정하는 것은 곤란해진다는 것이 17.1%로 나타나면서 업종통합에 대한 우려를 표시함

<그림 V-5> 업종을 단순화할 경우 예상되는 효과



- 결국, 건설업체들은 업종을 세분화할 경우, 운영유지 비용의 증가와 업무범위의 축소가 예상되며, 반대로 단순화하면 업체간 수주경쟁이 더욱 치열해질 것을 우려하는 것으로 나타남
- 그러나, 발주자 및 전문가 등은 업종 세분화는 전문화 및 분업화의 진전에 따른 생산성 향상과 발주자의 합리적 선택 가능성이 커진다는 긍정적인 측면을 상대적으로 높이 평가하는 대신, 업종을 단순화할 경우, 발주자의 합리적 선택이 어려워질 수 있음을 우려

##### 5) 통합이 필요한 업종

- 단일 업종으로서는 시장규모가 왜소하고, 기술적 특성이 유사하고, 공정상 연관성이 높은 업종은 통합하는 것이 바람직할 수 있을 것임

- 통합하는 것이 바람직한 업종으로는 조경식재업과 조경시설물설치업을 통합하자는 의견이 19.1%로 최다를 차지했고, 또한 일반건설업의 조경공사업과 전문건설업의 조경식재업을 통합하자는 의견 5.7% 등으로 나타나 조경공사와 관련하여 업종을 통합 정리할 필요가 가장 큰 것으로 밝혀짐
- 조경 관련 시장규모는 연평균 약 1조 3천억원 규모로서 이중 약 65%가 조경식재업이 차지
- 강구조물공사업과 철강재설치업은 작업내용이 유사하여 통합하는 것이 바람직하다는 의견이 13.0%로 두 번째로 많음
- 이들 공사와 유사한 작업내용을 갖는 공사로서 금속구조물·창호공사에 속한 철물공사가 있는데 철물공사는 “철물 그 밖의 금속류로 공작물을 축조하거나 설치하는 공사”로 정의되며 송·수신탑건설 등을 담당하고 있으나, 별도 구별의 실익이 적다는 의견이 있음

**<표 V-1> 통합이 필요한 주요 업종**

통합 대상 업종		응답률(%)
조경식재	조경시설물	19.1
강구조물	철강재설치	13.0
금속구조물·창호	지붕판금·건축물조립	7.0
조경	조경식재	5.7
가스	난방시공업	5.2

\* 응답률은 복수로 응답된 것만을 기준으로 함

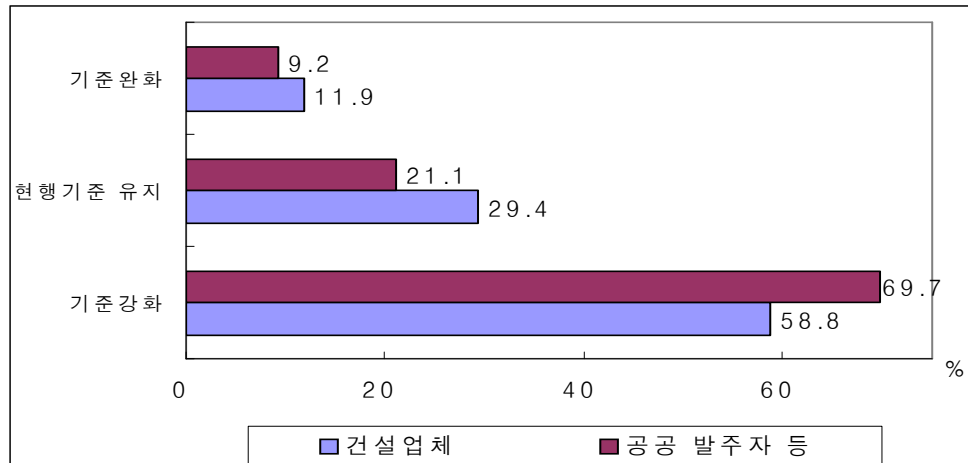
## 6) 업역제도 개선방향

### ① 바람직한 건설업 등록기준

- 업역제도의 개편은 건설업 등록제도와 매우 밀접한 관계를 맺고 있으므로, 향후 바람직한 건설업 등록기준에 대해 설문한 결과, 현재보다 강화할 필요가 있다는 의견이 압도적으로 높았음.

- 건설업체의 58.8%는 등록기준을 강화할 필요가 있다고 응답했는데, 공공 발주자 및 전문가 등은 무려 69.7%가 등록기준을 강화할 필요가 있다고 하여 건설업체보다 강경한 입장을 나타냄
- 우리나라는 시장의 평가기능이 제대로 정립되지 못한 상황에서 최근 시장개방과 규제완화 조치로서 진입장벽을 대폭 낮추고 적격심사제 등을 도입함으로써, 부실업체가 크게 증가하고 결국 출혈 경쟁과 부실 시공이 초래되고 있음
- 따라서 업역개편을 시행할 경우, 부실업체의 무분별한 진입을 제어할 수 있는 장치를 고안한 필요가 있음
- 선진 외국의 경우에는 형식적으로는 등록기준이 엄격하지 않지만, 시장의 평가기능이 엄격히 이루어져 부실업체가 활동하는 것은 매우 어려운 실정임
- 그러나 등록기준을 지나치게 강화하면 공정한 경쟁을 저해할 우려도 있고, 자본금 또는 기술인력 등의 보유조건을 강화하면 기업의 운영유지 비용이 크게 증가할 가능성이 있고, 또한 업종이 세분될 경우 복수의 업종을 운영하는데 과도한 비용부담을 주는 것은 피해야 할 것임

<그림 V-6> 바람직한 등록 기준

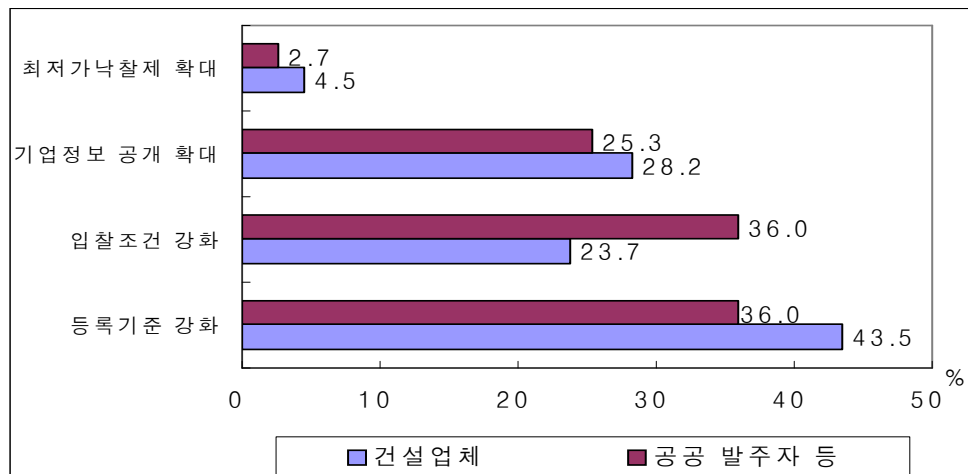




## ② 부실업체 난립에 의한 덤프수주 및 부실시공 방지 방안

- 부실업체 난립으로 인해 덤프수주 및 부실시공이 초래되는 것을 방지하기 위한 방안으로는 등록기준을 강화하는 것이 가장 바람직하며, 그 밖에 입찰조건을 보다 강화하고, 건설업체의 공사실적 및 성과 등에 대한 세부적인 정보를 공개하는 것 등이 지적되고 있음
- 건설업체들은 등록기준 강화에 대해 응답자의 43.5%가 가장 효과적인 방법이라고 했고, 기업에 대한 정보공개 확대하는 것은 28.2%로 두 번째로 높은 비중을 차지
- 이에 대해 공공 발주자 등은 등록기준 강화 및 입찰조건 강화를 각각 36.0%로 같은 응답률을 보여, 건설업체들과 비교하여 입찰조건 강화의 중요성을 상대적으로 강조했고, 기업의 정보공개 확대하는 것에 대해서 응답자의 25.3%가 필요성을 강조함

<그림 V-7> 덤프수주 및 부실시공 방지 방안



## 2. 업역제도 개선 기본 방향

### (1) 수요자 보호

- 건설업 면허 또는 등록제도의 목적은 수요자 보호를 위해 부적격자에 대한 영업행위를 규제하는 데 있음
  - 건설업은 선계약 후생산의 정보 비대칭의 상황에서 기회주의적 행동이 나타날 가능성이 큼
- 하지만 현행 건설업역 관련 제도는 수요자 보호보다는 칸막이식 업역 구분과 경쟁 제한을 통해 영세 업체를 보호하는 데 치중
  - 업종간 이해대립과 영세 업체에 대한 기득권 보장이 고착화되면서 제도적 발전을 저해하는 요인이 됨
- 업역제도는 수요자로 하여금 능력 있고 신뢰할 수 있는 생산자를 선택할 수 있는 기초여건 마련에 초점을 맞춰야 함
  - 수요자 보호는 건설 관련 지식이 부족한 발주자로 하여금 공사성격에 적합한 업체를 선택할 수 있도록 도와주기 위한 사전 스크린 장치로서 건설업체의 자격요건을 규정하는 것임
- 업역구분의 궁극적인 목적이 수요자 보호에 있으나, 협업생산에 이루어지는 건설공사에서는 생산과정에 따라 그 의미를 발주단계에서의 업역구분 목적과 생산과정에서의 업역구분 목적이 다소 차이가 날 수 있음
  - 발주단계에서는 건설시장 관련 정보가 충분하지 않은 발주자가 공사를 안심하고 맡길 수 있는 건설업체를 선택 가능하도록 도와주는 것이 중요하고, 생산과정에서는 공사를 맡은 건설업체 즉 원도급업체가 각 공종별로 협업에 참여할 전문건설업체를 합리적으로 선택하도록 도와주는 것이 중요.

## (2) 건설산업의 경쟁력 제고

- 산업의 장기적인 발전은 자유로운 기업의 경제활동과 공정한 경쟁을 보장하는 것이 중요하며, 지대추구적 행동을 유발시키는 칸막이식 업역구분은 지양되어야 함
- 개방화·정보화가 가속화되는 세계경제 조류에서 산업제도 역시 global standard에 맞추어 진화해야 국내 기업간의 유기적 협업체제 구축이 용이할 수 있으며, 이를 통해 세계시장에서의 역할 증대를 모색하는 것이 내부지향적인 형평성 추구 전략보다 바람직
- 건설산업의 대외 경쟁력은 소수 거대기업의 역량보다도 효율적인 생산 네트워크의 구축과 이에 대한 코디네이션이 중요하며, 이를 위해서는 생산조직에 많은 영향을 미치는 업역제도의 합리화는 선결과제
- 업역 구분은 개별 업체에게 전문화 방향을 제시하는 미래지향적 의미가 있음을 고려할 필요가 있음

## (3) 산업정책의 실효성 제고

- 실효성이 부족한 광범위한 규제는 거래비용을 증가시키고 부패를 유발하기 때문에 규제는 준수해야 할 가치가 있는 분야에 집중하는 것이 필요
- 현행 제도가 당초 추구하고자 했던 진입장벽에 의한 부실업체 난립 및 과당경쟁 방지, 중소기업 전문화 및 경쟁력 강화 등의 정책목표를 달성하고 있는지에 대해서는 회의적임
  - 그 동안 ‘진입장벽 및 하도급규제 등에 의한 영세업체 보호 → 영세 업체 증가 → 출혈적인 수주 경쟁 → 경영상태 악화 → 영세업체 보호 강화 → 영세업체 증가’ 악순환의 고리가 형성

- 겸업금지, 하도급규제 등을 통해 영세업체를 보호함으로써 전문화를 촉진하고, 산업의 경쟁력을 제고하기는 어려우며, 오히려 기업의 자구 노력보다는 제도에 의존하여 상황을 개선하려는 관행을 고착화시킬 수 있음
- 중소기업 보호하는 것은 대기업의 독과점의 폐해를 막아 공정한 경쟁을 유지하며, 혁신을 유도함으로써 산업발전을 촉진하기 위함

### 3. 겸업 허용 여부에 대한 검토

#### (1) 대안 1 : 겸업 전면 허용

##### 1) 검토 배경

- 궁극적으로 겸업을 허용하는 것이 바람직하다면, 이를 조기에 실현하는 것이 바람직할 것임
- 겸업 허용 업종의 단계적 확대는 매년 대상 업종 선택에 대한 합의도출의 어려움과 타 업종과의 형평성을 야기할 것임
- 단계적 확대는 겸업이 추가적으로 확대되는 업종과 겸업이 금지되는 업종을 중복하여 등록 하고 있는 업체에 대한 기술적 처리문제가 대두
- 현실적으로 여러 방법에 의해 음성적으로 겸업 활동을 하는 업체가 많아 제도변화의 실제적인 충격은 작을 것으로 예상
- 외국의 경우, 업종간 겸업관련 규제가 없어도 대부분의 업체는 합리적인 영업범위 선택

##### 2) 예상되는 문제점

- 중소건설업체 및 전문건설업체의 경우, 단기적으로 수주경쟁의 격화될 수 있음
- 업역제도는 등록제도, 하도급제도 등과 밀접하게 연계되어 있어 이들 관련 제도를 동시 변경해야 하는 부담이 큼

- 업역조정은 명목적 성격이 크지만, 하도급제도의 변경 등으로 인한 실리적 문제가 부각될 경우 정치적 합의 도출이 어려울 수 있음
- 제도가 정착되는 과정에서 단기적으로는 수주경쟁 격화 및 출혈수주로 산업기반이 약화될 가능성도 있음

## (2) 대안 2 : 겸업 허용 업종 단계적 확대

### 1) 검토 배경

- 일부 업체의 우려를 고려하여 겸업 가능 업종을 단계적으로 확대하여 충격 완화
- 건설생산 과정에서 수직적 연계성이 높은 업종 등을 중심으로 겸업 확대
- 등록제도 및 하도급제도 등을 동시에 변경해야 하는 부담을 경감할 수 있음
- 중소 건설업체로 하여금 겸업 확대 조치에 대응할 수 있는 준비기간을 허용

### ○ 예상되는 문제점

- 겸업 확대 대상 업종과 금지 업종간의 형평성 문제 대두
- 겸업허용 업종을 등록한 업체는 일반건설업을 경영할 수 있지만, 금지 업종을 중복 등록하고 있는 전문건설업체의 경우 겸영이 어려워져, 형평성의 문제가 발생
- 제도변경이 장기간에 걸쳐 일어남으로써 산업의 안정을 저해
- 반대 그룹의 결집으로 제도 변경 중단을 요구하는 압력이 점증할 가능성이 있음

## (3) 대안 3 : 현행 제도 유지

### 1) 검토 배경

- 잦은 제도 변경으로 인한 혼란 방지 및 업계 갈등 최소화(평균 3년마다 업역 조정)
- 현제도 실질적으로 겸업을 하고 있는 업체가 다수 존재하는 상황
- 첨예한 이해대립으로 오히려 업역제도가 더욱 왜곡될 가능성도 배제하기 어려움

- 형식적 제도보다는 기업차원의 경영전략이 중요하며, 제도 의존적 산업발전은 한계

○ 예상되는 문제점

- 소수 집단의 반대로 합리적 정책개선이 무산되었다는 선례를 남길 수 있음
- 향후 합리적 제도변경의 필요성이 있어도 이를 실행하는 부담이 더욱 증가될 것으로 예상
- 현재의 칸막이식 겸업제한은 장기적으로 산업 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 것임
- 진입장벽으로 중소기업의 전문화 및 경쟁력 강화를 유도하지 못함

**<표 V-2> 겸업 허용 여부 관련 대안의 검토**

	배 경	문 제 점
겸업 전면 허용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 궁극적으로 겸업을 허용해야 한다면 조기에 실현하는 것이 바람직</li> <li>- 음성적으로 겸업을 하고 있는 업체가 많아 제도변화로 인한 실질적인 충격은 작을 것임</li> <li>- 외국의 경우, 업종간 겸업관련 규제가 없어도 대부분의 업체는 합리적인 영업범위 선택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소건설업체 및 전문건설업체의 위기의식 팽배</li> <li>- 등록, 하도급 등 관련 제도를 동시에 변경해야 하는 부담 가중 및 정치적 합의 도출 어려움</li> <li>- 제도가 정착되는 과정에서 수주경쟁 격화 및 출혈수주로 산업기반 약화 우려</li> </ul>
단계적 겸업 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업 확대에 따른 부정적 효과 분산</li> <li>- 관련 제도의 광범한 변경 부담 경감</li> <li>- 중소 건설업체의 대응 준비기간 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업 대상 업종과 금지 업종간 형평성 문제</li> <li>- 겸업 허용업종과 금지업종을 겸유한 업체에 대한 공정한 대우 어려움</li> <li>- 제도변경의 장기화에 따른 혼란</li> </ul>
현행 제도 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 잦은 제도 변경으로 인한 시장혼란 및 업계 갈등 최소화</li> <li>- 업종간 침해한 이해대립으로 제도변경시 상황이 악화될 가능성도 있음</li> <li>- 겸업 확대가 필요하지만 최우선 과제는 아님</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소수 집단의 반대로 합리적 정책개선 무산 선례를 남김</li> <li>- 향후 제도변경의 필요성이 있어도 이를 실행하는 부담 더욱 증가 예상</li> <li>- 장기적 산업 경쟁력 저하</li> </ul>

#### (4) 대안의 평가

- 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업허용 여부에 대한 3가지 대안 중에서 최선안은 겸업을 전면 허용하는 방안인 것으로 판단됨
  - 시장원리 중심의 생산체계 개편의 기본방향에 입각하여 원칙적으로 일반건설업과 전문건설업간 겸업은 철폐되어야 함
  
- 겸업가능 업종을 단계별로 확대하는 것이 합리적일 수 있으나, 다양한 업종간에 호혜평등의 원칙을 적용하기 어려워 현실성이 적음
  - 금지 업종을 등록하고 있다는 이유로 일반건설업의 겸업을 허용하지 않을 경우, 해당 전문건설업체를 불리하게 대우하는 문제가 발생
  - 겸업 가능 업종을 등록한 모든 전문건설업체에게 일반건설업 겸업을 허용하면, 일반건설업체에게 불리한 결과를 초래
  - 이러한 업체에게 특례를 인정할 수도 있겠으나, 매년 반복될 경우 합의도출이 어려울 수 있음
  - 따라서 단계적 겸업확대는 형평성의 시비를 유발하고, 대상 업종을 선정하는데 매년 논란이 있을 수 있고, 제도변화에 장기간이 소요되므로 바람직한 대안으로 판단되지 않음
  
- 빈번한 제도 변경 대신에 현행 제도를 유지하는 것도 고려해 볼 수 있겠으나, 현재와 같은 칸막이식 경제 제한은 장기적으로 산업의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인이 되므로 규제를 철폐하는 것이 바람직하다고 판단됨
  - 생산 참여자들의 이해관계로 합리적인 산업정책을 채택하기 어려워진다는 것은 바람직하지 않음
  
- 따라서 모든 업종에 대해 겸업을 전면 허용하는 것이 여러 중소기업에게 막연한 불안감을 주고, 관련제도를 동시에 조정해야 하는 부담도 있으나, 가장 바람직한 대안으로 판단됨

- 기업에게 자유롭게 생산활동 범위를 선택토록 함으로써 공정한 경쟁을 유도하는 것이 자원의 효율적 배분을 위해 필요하며, 장기적으로 산업의 경쟁력을 높이는 수단이 될 것임
  - 이미 다수의 기업들은 비공식적으로 겸업을 수행하고 있어 실질적인 충격은 예상보다 훨씬 작을 수도 있을 것임
  - 외국의 경우 겸업이 허용되더라도 무분별한 겸업에 의한 피해는 발생하지 않고, 시장원리에 입각하여 업종별 전문화가 정착되어 있음
- 다만, 2~3년간 유예기간을 설정하여 중소기업들이 충분히 준비할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임

#### 4. 업역 조정의 방향 검토

##### (1) 업종별 조정 방향

###### 1) 일반건설업

- 건설산업의 대외 경쟁력을 제고하기 위해서는 그 동안의 시공 중심의 양적 성장보다는 기술집약적이고 부가가치가 높은 엔지니어링 등 소프트웨어분야에 대한 역량 강화가 절실함
- 해외 선진국가와 비교할 때 우리나라 기업이 가장 취약한 분야는 기획, 설계 등으로 시공부문에 비해 크게 뒤지고 있음
- 벡텔 등 해외 시장에서 선도적인 역할을 담당하는 건설업체들은 설계, 엔지니어링 능력을 보유하고 다른 건설업체와 전략적 제휴나 프로젝트 파이낸싱, 기자재의 글로벌 소싱 등으로 경쟁력을 강화하고 있음



<표 V-3> 해외건설 상위 20대 건설업체의 사업구조(2003년도)

(단위 : \$100만, %)

순위	업체명, 국가	총매출액	해외 비중	사업부문별 구성비							
				건축	산업/석유	교통	발전	통신	공장	상수도	오페수
1	SKANSKA, Sweden	13,951	82.6	57	5	24	3	1	2	2	1
2	HOCHTIEF, Germany	11,959	83.7	62	9	14	0	2	2	1	0
3	VINCI, France	16,595	41.2	20	6	56	5	5	0	1	0
4	BOUYGUES, France	15,169	42.5	26	8	62	1	0	0	1	1
5	TECHNIP-COFLEXIP, France	4,654	99.2	0	96	0	4	0	0	0	0
6	KELLOGG, USA	5,144	75.6	2	70	1	0	0	0	0	0
7	BOVIS, UK	4,658	77.8	95	3	1	0	0	2	0	0
8	BAU HOLDIN, Austria	5,032	70.4	36	4	39	0	0	0	3	3
9	AMEC, UK	5,184	58.2	43	15	20	4	13	4	0	0
10	BILFINGER, Germany	4,293	69.7	28	9	48	2	0	6	4	3
11	BECHTEL, USA	9,688	30.1	0	55	22	21	0	0	0	1
12	FLUOR, USA	7,796	34.6	4	79	4	8	3	0	0	0
13	JGC, Japan	2,769	67.4	0	100	0	0	0	0	0	0
14	HYUNDAI, Korea	4,203	39.6	17	24	41	17	0	0	0	1
15	BALFOUR, UK	5,540	29.1	17	0	61	18	1	0	1	1
16	CHINA STATE CONS, China	6,398	23.1	76	3	17	0	1	0	2	0
17	CONSOLIDATED, Greece	1,460	100.0	11	72	9	0	0	0	1	7
18	GRUPO FERROVIAL, Spain	5,040	28.5	30	0	50	7	0	0	13	0
19	TECHINT COMPAGNIA, Italy	1,488	91.9	2	68	5	14	4	3	2	0
20	AKER KVAERNER, Norway	2,615	51.9	0	60	0	28	0	0	0	1

자료 : ENR, 2004. 1. 5.

- 선도적인 기업 중에는 경쟁우위가 있는 분야에서는 설계·시공을 일괄수주 하지만, 다른 분야에서는 우수 엔지니어링 업체와 전략적 제휴를 하여 경쟁력을 강화하는 경우도 있으며( Hochtief 등), 건축과 토목 등 시공 부문에서 국제적인 경쟁력을 보유하고 설계 또는 엔지니어링 전문업체와 전략적 제휴를 통해 경쟁력을 높이는 경우도 있음( Skanska 등)

- 따라서 세계적인 건설업체들은 모두 엔지니어링 역량이 출중하여 플랜트 중심의 사업구조를 가진 것은 아니나, 향후 프로젝트 파이낸싱의 중요성이 증가하고, 턴키공사의 발주가 증가하는 추세에 비추어 볼 때 건설산업의 대외경쟁력 제고를 위해서는 설계, 엔지니어링 능력을 강화하는 것이 선결 과제임
- 대부분의 세계적인 기업들은 설계·엔지니어링·파이낸싱·사업관리 등 건설업과 관련된 거의 모든 분야를 포괄하고 있지만, 전문화된 핵심 사업분야를 보유하고 있음
  - 상위 20개 기업 중에서 특정 부문의 사업비중이 50%를 상회하는 주력분야를 갖고 있는 기업이 16개사에 달함(표 V-3 참조)
  - 주력 분야는 주로 일반 건축, 석유·산업 플랜트, 교통관련 사업 등 3개 분야에 집중됨
- 시공분야에서 경쟁력을 갖출 경우에도 해당 분야에서 국제적인 기술력을 갖추는 것도 중요하며, 각 전문분야에 대한 사업관리 능력을 강화해야 할 것임
  - 세계 제1위 기업인 스웨덴의 Skanska와 제2위인 독일의 Hochtief는 일반적인 건축 관련 공사가 전체 사업의 약 60%를 차지하며, 제3, 4위인 프랑스의 Vinci와 Bouygues 역시 교통 관련 공사가 약 60%를 점유
- 그러나 우리나라의 건설업역 제도는 전기, 정보통신공사 등 공사내용에 따라 부처별로 분산되어 있어 비효율성이 야기되고 시공관리에 대한 일관성도 결여되어 있음
  - 설계·시공의 분리 등 다원화된 관리체제 하에서 건설산업의 유기적 발전을 기대하기 어려움
  - 인텔리젠트빌딩 등 첨단 건축물이 증가하면서 그동안 독립적으로 시공 관리되던 전기·통신 부문이 기계설비 등 다른 시공부문과 조속히 통합되어야 할 것임
- 건설산업의 대외경쟁력을 높이기 위해서는 건설부문간의 유기적인 연계체계의 확립이 필요하며, 적절한 수준의 통합이 필요
  - 종합적인 기획·시공능력을 겸비하기 위해서는 건설상품 시장을 기준으로 토목 건설과 건축건설로 대별하는 것이 외국의 일반적인 추세임

- 일본은 토목일식공사업, 건축일식공사업으로 구분하고, 미국의 경우 주마다 차이가 있으나, 보통 General Engineering과 General Building( 이것은 Residential과 Commercial로 나누기도 함)으로 나누는 경우가 많음
- 현재의 일반건설업 중에서 토목·건설공사업은 겸업이 허용되면 존치시키는 것은 바람직하지 않고, 각각 토목공사업과 건축공사업으로 분리 구분하여 일관성 있는 업역 관리체계를 갖출 필요가 있음
- 복수의 업종들에 대해 선택 가능한 조합의 수는 크게 늘어나 이들 각각의 선택 조합에 대해 별도의 업종으로 구분하는 것은 업종구분의 취지에도 부합하지 않고, 구분 체계를 혼란스럽게 할 것임
- 토목공사와 건축공사 중 어느 한 분야에 편중된 사업구조를 갖고 있는 기업이라도 공사 경험이 생소한 분야에서 공사수주가 가능함으로써 부실시공의 가능성을 내포하고 있어 이에 대한 대책이 필요함
- 토목·건설공사업이 전체 건설시장에서 차지하는 비중은 48.0%에 이르는 반면, 토목 0.9%, 건축 4.0%에 불과하여 편중현상이 크므로 전문분야에 기초하여 균형 있게 분리할 필요가 있음
- 외국에서도 복수 업종의 조합을 별도의 업종으로 구분하는 경우는 드물
- 산업·환경설비공사업은 새로운 시장영역으로 빠르게 성장하는 분야로서 고도의 엔지니어링 기술력을 필요로 하며, 대외 경쟁력 제고를 위해서는 보다 전문화될 필요가 있음
- 설비공사업은 기계장치의 설치·부착·해체·이설을 업무영역으로 함
- 외국에서는 산업·환경설비공사업을 별도의 공사업종으로 구분하는 예는 많지 않으나, 우리나라의 경우 기존의 업종 구분에 대한 고려, 대외 경쟁력 강화의 필요성 등을 감안하면 다른 업종과 통합하지 말고 독립시키는 것이 바람직할 수 있음
- 조경공사업은 조경식재 및 조경시설물설치 공사를 종합적으로 계획·관리·조정하는 역할을 담당하고 있으나, 그 업무범위가 타 업종에 비해 매우 협소하고, 대부분의 조경공사가 식재와 시설물 공사를 같이 포함함에 비추어 볼 때 별도의 업종으로 구분하는 것은 실익이 크지 않은 것으로 판단됨

- 조경공사업의 연평균 시장규모는 628억원에 그쳐 전체 일반건설업 시장의 0.1%에 불과
- 한편 일부에서는 종합건설업 면허를 신설하여 시공기능은 배제시키고 설계·엔지니어링·공사관리를 담당하도록 하는 방안을 제안하기도 하지만, 이러한 제안은 기업으로 하여금 선택의 자유를 제약하는 또 다른 형태의 구속일 뿐이라고 판단됨
- 일련의 건설활동 중에서 어느 분야를 선택할 것인지는 기업의 판단에 맡겨야지 제도에 의해서 획일적으로 배타적인 업무범위를 설정하는 것은 계약의 반복임

## 2) 전문건설업

- 전문건설공사는 문자 그대로 각 부문별로 전문화를 추구하는 것이 정책목표에 부합될 것임
- 각 공정에 참여하는 생산조직간 유기적인 결합을 통하여 시공효율을 높이고, 전문화된 기술진보와 경쟁력 있는 중소기업을 육성하는 것이 전문건설업에서는 중요한 목표가 됨
- 합리적인 업종분류 체계는 효율적 생산조직의 구성과 개별기업에 대한 기술개발 방향의 제시를 위해 매우 중요한 의미를 지님
- 전문건설업은 건설 생산방식이나 시장수요의 변화에 대응하여 새로운 업종의 신설과 다른 업종과의 통합, 폐지되어야 할 업종이 발생함
- 우리나라 전문건설업종은 전문업종이 담당해야 할 역할을 중심으로 분류되기보다는 기존의 관행을 중시한 결과 세분화된 전문성이 다소 미흡
- 현장의 작업분할 체계와 법에서 규정한 업종구분이 서로 달라 효율적인 건설생산에 차질이 발생

- 특히 전문건설업체는 주로 전문공종에서 하도급형태로 참여하는 것이 사실이지만, 원도급업체에 예속된 저급한 공사업자라는 편향된 인식을 버리는 것이 전문건설업의 올바른 역할을 확립하는 데 중요
  - 전문건설업은 특정 시공분야에서 전문적인 기술과 경험을 생명으로 하며, 기업의 규모나 지위와는 무관하다는 인식이 선행되어야 함<sup>29)</sup>
- 이러한 전제 위에서 전문건설업의 업역을 구분하는 기준은 다음과 같이 설정할 수 있음
  - ① 수요자가 구분하기 쉽고, 시공에 적합한 건설업체를 식별하기 용이하여야 함
  - ② 전문건설업종의 분류는 건설현장에서의 공종분류 및 하도급 발주 실태를 반영하여야 함. 포괄적으로 분류할 경우, 하도급 발주수요와 전문건설업체의 전문성이 일치하지 않을 수 있음
  - ③ 개방화 추세에 비추어 볼 때, 국제분류 체계에 부합하는 것이 유리
  - ④ 전문건설업종의 구분은 가능한 전문건설업체에 의해 수행되는 작업방법과 기술을 기준으로 이루어지는 것이 바람직
  - ⑤ 분류된 전문건설업종별로 일정한 시장규모가 되어 등록된 업체들이 안정적으로 생산활동을 할 수 있어야 함
- 향후 건설업의 업역조정 방향과 관련하여 건설업종을 유사업종별로 통합하여 현재 보다 단순화할 필요가 있다는 시각이 있었음
  - 이러한 인식은 겸업금지의 틀을 바꾸지 않고서, 그와 같은 경직적인 업역체계로 인해 발생한 문제점들을 시정하기 위한 대안으로서 모색된 것으로 해석됨
  - 그러나 업종간 겸업이 자유롭게 허용될 경우에는 업역을 통합하는 것은 수요자의 보호, 전문화의 촉진 등의 측면에서 재고할 필요가 있다고 판단됨
- 또한 상하수도설비공사업, 시설물유지관리업 등에 대해서는 복수의 전문 공사가 가능하도록 예외적으로 허용하고자 하는 논의가 있는데, 이것은 허용 범위가 모호하고, 업역 체계를 복잡하게 할 것으로 판단됨

---

29) 이규방 외, 전게서, p.100.

- 부수적인 공사는 부대공사로 수행하거나 별도로 발주하는 것이 타당할 것임

### 3) 세부 업종별 검토

#### ① 실내건축업

- 실내 건축마무리공사는 여러 작업이 상호 조화를 이루어 진행되어야 하기 때문에 업종을 분리할 경우 공종간의 충돌 또는 부조화가 발생할 수 있어 현재와 같이 통합된 상태를 유지하는 것이 바람직할 수 있음
  - 전문 업체가 발달해 있어 종합적인 관리가 이루어지고 있음
  - 일반 주택의 실내 목공사의 경우, 공장에서 상당한 수준으로 가공이 이루어져 현장에서는 조립·마무리하는 경향을 보임
- 그러나 실내건축공사의 중심 공종은 목공사로서 전통적으로 고도의 숙련기술을 필요로 하는 분야로 다른 종류의 마무리공사와 구별하는 것이 전문화 측면에서 바람직할 수 있음
  - 전문적 목공사가 많이 필요한 분야는 백화점, 상가, 호텔 등 상업용 건물이 주종을 이룸
- 표준산업분류에서는 ‘도배, 실내장식 및 내장 목공사업(46412)’으로 통합 분류되어 있고, 일본은 목공사업과 내장마무리공사를 별도로 분리하고 있으며, 미국의 대부분의 주에서도 목공은 별도의 업종으로 구분되어 있음
- 건설업체들은 실내마무리공종을 인테리어, 천정·칸막이, 내장목공, 도배 등으로 구분하는데 인테리어공종이 중심을 이루고 있음
  - 도배공사 등의 경우, 접착제를 사용하여 벽이나 천장에 벽지를 바르거나 거실 또는 방바닥에 바닥재 등 장판을 까는 공사에 한정되는 경우라면 건설공사라고 보기 어렵다는 건설교통부의 유권해석이 있음(건경 58070-1434)

- 업계의 공종 분류 실태와 외국의 업종분류 동향을 참고할 때, 장기적으로는 시장이 성숙하고 분업이 더욱 진전될 경우 전문화를 촉진하기 위하여 실내건축공사업에서 내장목공사업을 분리하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

<표 V-4> 건설업체의 실내건축공사 공종구분 사례

업체	A사	B사	C사	D사	E사
공종구분	인테리어공사 천정칸막이공사 도배공사	내장목공사 인테리어공사 천정칸막이공사 도배공사	건축의장공사 내장목공사 수장공사 도배공사	내장목공사 인테리어공사 도배공사	실내건축공사 도배공사

## ② 토공사업

- 토공사는 건설공사에서 매우 중요한 역할을 담당하며, 특성에 따라 건축공사와 관련된 토공사와 토목공사와 관련된 토공사로 대별할 수 있음
  - 건축 관련 토공사 : 터파기공사, 흙막이공사, 말뚝공사 등이 주종을 이루며, 도심지 공사가 많아 상대적으로 정밀시공이 요구됨
  - 토목 관련 토공사 : 절토공사, 성토공사, 굴착공사 등을 중심으로 하며 공사규모가 상대적으로 크고 장비 의존도가 높음
- 분야별로 전문화가 이루어지고 있으나 아직은 별도의 업종으로 구분하지 않는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 토목 관련 토공사를 수행할 수 있는 업체는 건축 관련 토공사의 수행 능력도 있음
  - 재건축사업 등으로 건축 관련 토공사의 규모가 커지면서 토목 관련 토공사에 전문화된 업체들이 참여도가 높아지고 있음
  - 건설업체들은 토목토공과 건축토공을 분리하여 관리하기도 하지만, 일부 업체들은 구별하지 않는 경우도 있음

- 표준산업분류에서는 용지조성 등 토목공사와 관련된 것은 토공사(46112)로 분류하고, 건축공사와 관련해서는 '파일공사 및 축조관련 기초 공사업(46121)'으로 분류하고 있음
- 일본은 토공사가 비계·콘크리트공사와 함께 비계·토공·콘크리트공사업으로 통합되어 있고, 미국 캘리포니아 주의 경우는 토공·포장공사업으로 분류하고 있음
- 철도도상자갈공사는 토공사보다는 공정의 연계성이 높은 철도·궤도공사업으로 편입시키는 것이 합리적일 것으로 판단됨

### ③ 미장·방수·조적공사업

- 미장·방수·조적·타일 공사 등은 주로 골조공사가 완성된 이후 이루어지는 습식공사들로 공정진행상 상호 연관성은 높지만 기술적으로는 이질적 속성을 갖고 있음<sup>30)</sup>
  - 노무집약적인 이들 공사는 시공참여자의 역할이 크며, 전문건설업체들은 주력 공종을 하나 갖고 나머지는 부금 이사제 등의 형태로 운영되는 경우가 많음
- 미장·방수·조적·타일 공사는 공사성격에 비추어 방수공사는 미장·조적 공사와 분리하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 작업의 기술적 내용이 이질적이므로 원칙적으로는 분리하는 것이 타당하지만, 기업규모가 영세하여, 업종을 세분할 경우 전문화 측면에서는 유리하겠으나 수주규모가 축소될 우려도 있음
- 건설업체들은 미장, 견출, 조적, 타일공사를 습식공사로 포괄해 관리하는 경우가 있으며, 대부분의 경우, 방수공사는 하자 발생시 문제가 복잡해지므로 별도로 분류하여 관리하고 있음

30) 종전까지 분리되었던 미장공사와 방수공사가 1982년에 통합되고, 2003년에는 조적공사가 통합됨.



<표 V-5> 건설업체의 미장·방수·조적공사 공종구분 사례

업체	A사	B사	C사	D사	E사
공종구분	방수공사 습식공사	방수공사 습식공사	방수공사 미장·조적공사	방수공사 미장공사 조적공사 타일공사	방수공사 습식공사 타일공사

- 표준산업분류에서는 ‘미장·타일 및 방수 공사업(46491)’ 및 ‘조적 및 석축공사업(46126)’으로 구분되어 있음
- 일본은 방수공사업, 미장공사업, 타일·벽돌·블럭 공사업을 별도로 분류하고 있고, 미국 캘리포니아주의 경우 미장공사업과 타일공사업을 분리하고 있으나 방수공사업을 별도로 분류하지는 않음
- 건설업체에서는 구조체 단열재공사의 업무영역을 명확히 할 필요가 있음
  - 구조체 단열재공사를 수행하는 업종이 명확하지 않아, 미장·방수·조적공사(기포공사와 유사한 것으로 간주), 도장공사(단열재 뿔칠공사로 간주), 기계설비공사(열절연공사로 간주) 등에서 부대공사로 적당히 처리하는 실정이며, 그 결과 전문화가 매우 미흡한 것으로 지적되고 있음
  - 고층건물의 화재 발생시 안전성을 고려할 때, 구조체 단열공사의 업무영역을 보다 명확히 할 필요가 있음

#### ④ 비계·구조물해체공사업

- 비계공사와 구조물해체공사는 이질적인 작업내용을 갖고 있어 분리하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

- 표준산업분류에서는 ‘비계 및 형틀공사업(46123)<sup>31)</sup>’, ‘파일공사 및 축조관련 기초공사업(46121)’, 그리고 ‘건물 및 구조물해체공사업(46111)’ 등 3개 업종으로 구분하여 분류하고 있음
- 향후 노후 시설이 증가함에 따라 해체공사 수요가 급증할 것으로 전망됨에 따라 해체공사의 전문화를 유도하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 캘리포니아주 등 미국의 여러 지역은 구조물해체시 발생하는 석면 또는 납 등 유해물질의 처리를 위해 별도의 면허체계를 갖는 등 세심한 배려를 하고 있음(캘리포니아, 뉴욕, 워싱턴 등)
- 비계파일공사는 ① 별도 업종으로 분리하는 방안, ② 연계성이 높은 철근콘크리트공사업과 통합시키는 방안 또는 ③ 파일공사와 비계공사를 분리하여 파일공사는 토공사업과 통합시키고, 비계공사는 철근콘크리트공사업과 통합하는 방안 등 몇 가지 대안을 검토할 수 있음
- 비계공사와 파일공사는 공사 성격상 분리하지 않는 것이 바람직하며, 건설업의 전문화를 유도한다는 측면에서 별도의 독립 업종을 분리하는 것이 바람직하다는 것이 전문가들의 견해임
- 대부분의 건설업체들도 파일공사를 별도의 공종으로 구분하고 있음

**<표 V-6> 건설업체의 비계·구조물해체공사 관련 공종구분 사례**

업체	A사	B사	C사	D사	E사
공종구분	항타공사 (항타, 샌드파일, 해체·철거 기타 비계공사 등)	파일공사 구조물해체공사	파일항타공사 철거공사	파일공사 해체철거공사	파일항타공사 철거공사

31) 철근 콘크리트 공사와 결합하여 수행하는 형틀공사는 ‘철근 및 철근 콘크리트 공사업(46125)’에서 별도로 구분

## ⑤ 금속구조물·창호공사업

- 건축공사에서 창호공사의 비중이 크고 일반적인 철물공사와 기술적 유사성이 적음을 감안하여 창호공사와 철물공사를 분리하는 것이 합리적임
- 금속구조물·창호공사업은 2003년 창호공사업, 철물공사업, 온실설치공사업 등 3개 업종이 통합된 것임
- 건설업체들은 창호공사와 철물공사는 엄격히 분리하고 있음
- 창호공사를 발주할 경우, 창호공사를 알루미늄창호, 플라스틱창호, 목재창호 등 소재에 따라 세분하여 발주하고 있으며, 전문건설업체들도 창호 소재에 따라 전문화가 이루어져 있음.
- 다만, 철제창호는 철물공사에 포함시켜 분류하는 업체도 있음

**<표 V-7> 건설업체의 금속구조물·창호공사업 관련 공종구분 사례**

업체	A사	B사	C사	D사
창호공사	알루미늄창호공사 플라스틱창호공사 목재창호공사	알루미늄창호공사 플라스틱창호공사 특수창호공사 목재창호공사	창호공사 코킹공사	창호공사
	유리공사	유리공사	유리공사	유리공사
철물공사	잡철물공사(건축) 잡철물공사(토목)	철제창호철물공사 경량천정칸막이공사	잡철물공사 경량천정공사 경량칸막이공사	잡철물공사(건축) 잡철물공사(토목)

- 창호공사의 주된 공사가 유리공사인 것을 감안하여 유리공사를 구분하는 것도 바람직하다는 의견이 설문조사 등에서 제기되었으나, 전문가 면담 결과 현재 상황에서는 유리공사를 별도로 구분하지 않는 것이 바람직하다는 의견이 우세했음
- 유리는 창호공사의 주재료가 될 뿐만 아니라 커튼월공사 등이 급증함에 따라 전문화시키는 것이 바람직하다는 의견이 있음
- 표준산업분류 및 미국, 일본 등에서도 유리공사업이 별도로 분리됨

- 철물공사는 공사 부문에 따라 작업 내용이 크게 달라, 건설업체들은 공종을 별도로 구분하고 하도급 발주도 분리하고 있는 경우가 많음
  - 건축부문 : 셔터, 발코니 난간, 금속계단, 철제문 공사 등
  - 토목부문 : 교통표지판, 펜스, 가드레일, 방음벽, 광고탑 공사 등
- 금속구조물·창호공사업에서 창호공사업을 분리할 경우, 남은 철물공사 및 온실설치공사는 별개의 업종으로 독립하는 방안과 강구조물공사업과 통합하는 두 가지 대안을 검토할 수 있겠으나, 양자가 공사내용 및 작업의 기술적 성격이 이질적이므로 분리하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 철물공사업은 1982년 강구조물공사업과 통합했다가 1994년 다시 분리된 바 있음

**<표 V-8> 철물공사와 강구조물공사의 비교**

	업 무 내 용	건설공사의 예시
철물공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 철물 그 밖의 금속류로 공작물을 축조하거나 설치하는 공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 수문설치공사, 탱크공사, 셔터설치공사 그 밖에 난간·계단·천정·굴뚝·가드레일·가드케이블·표지판·도로교통안전시설물·울타리·방음벽·버스승강대·옥외광고탑·경량칸막이 등을 금속류로 설치하는 공사 등</li> </ul>
온실설치공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 농업·임업·원예용 등 온실의 설치공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 농업·임업·원예용 등 온실설치공사와 이의 부대설비공사</li> </ul>
강구조물공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 및 이와 유사한 시설물을 건설하기 위한 철구조물의 조립·설치에 관한 공사를 하도급받아 시공하는 공사</li> <li>◦ 건축물을 건축하기 위하여 철구조물을 조립·설치하는 공사</li> <li>◦ 기타 각종 철구조물공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 등의 철구조물을 하도급받아 조립·설치하는 공사</li> <li>◦ 건축물의 철구조물조립·설치공사</li> <li>◦ 철탑공사, 갑문 및 댐의 수문설치공사 등</li> </ul>

## ⑥ 철근·콘크리트공사업

- 2003년도 철근·콘크리트공사업의 시장규모는 12조 5,644억원으로 전체 전문건설공사 시장의 22.1%를 차지하고, 등록 수는 15,868개에 달해 전체 전문건설공사업의 27.3%를 차지하는 전문건설업의 대표 업종임

- 철근·콘크리트공사업은 구조체공사에서 핵심을 이루는 공종으로 형틀 가공·조립 공사와 철근 가공·조립공사와 콘크리트 타설공사는 연관공종이지만 작업속성은 이질적임
  - 중심 공종은 형틀공사이며 여기에 철근공사와 콘크리트공사가 결합하는 형태로 진행됨
- 건축시설물이 초고층화 복합화되면서 안전성, 기능성, 경제성 그리고 심미적 요소에 대한 요구 수준이 높아져 철근, 철골, 콘크리트 공사에 대한 빠른 기술발전이 기대되고 있음
  - 향후 각종 특수콘크리트 공사의 증가 추세 등을 고려 이를 전문화를 시키는 것이 산업발전을 위해 필요할 것이라는 견해도 있음
- 전문성 제고를 위해 철근·콘크리트공사업을 형틀·철근공사업과 콘크리트공사업으로 구분하는 방안도 검토할 수 있겠으나, 현장에서 연속 공종 사이의 긴밀한 조정 등을 고려하여 현행대로 통합된 상태를 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 건설업체들은 철근·콘크리트공사는 공종을 분리하지 않고 통합하여 관리하고 있으며, 다만, 철골공사는 강구조물 또는 철강재공사로부터 분리하고 있음
  - 업체에 따라 건축시설물의 철근·콘크리트공사와 토목 구조물공사를 분리하는 경우도 있음
- 표준산업분류에서는 철근·콘크리트공사업에 해당하는 공사에 대해 ‘비계 및 형틀 공사업(46123)’, ‘철근 및 철근 콘크리트 공사업(46125)’로 구분하고, 철골조 건축물의 ‘철골공사업(46124)을 교량 등의 철구조물공사(45122)’와 분리해서 별도로 구분하고 있음
- 일본에서는 철근공사업과 비계, 콘크리트, 토공사를 통괄하는 비계·토공·콘크리트 공사업으로 분류하고 있고, 미국의 캘리포니아주에서는 형틀목공, 철근, 철골, 콘크리트 공사를 분리하여 면허를 발급하고 있음

- 비계·구조물해체 공사업을 분리할 경우, 비계공사를 연계성이 높은 콘크리트 공사와 통합하는 방안도 검토할 수 있겠으나, 앞에서 논의한 바와 같이 비계공사는 파일공사와 묶어서 별도의 업종으로 구분하는 것이 바람직함

**<표 V-9> 철근·콘크리트공사 관련 표준산업분류 및 외국의 업종구분**

	표준산업분류	일 본	미국(캘리포니아)
업종구분	비계 및 형틀 공사업 철근 및 철근콘크리트 공사업	철근공사업 비계·토공콘크리트공사업	형틀목공사업 철근공사업 콘크리트공사업

## ⑦ 기계설비공사업

- 시설물의 고급화, 첨단화·기계화로 기계설비 분야에 대한 전문성이 강조되고 있음
  - 현재 기계설비 분야의 업무영역은 배수·위생·냉난방·공기조화·기계기구·배관설비공사 등 이질적인 공사를 광범위하게 포괄하고 있어 전문화를 촉진하는데 한계가 있음
- 건설업체들은 기계설비공사를 보다 세분하여 공종 구분을 하고 있음
  - 그러나 건축공사 하도급 발주 시에는 전체 공사비에서 차지하는 비중이 크지 않고, 공종간 충돌을 방지하기 위하여 공종분류 대로 분리하지는 않는 경우가 다수 있음

**<표 V-10> 건설업체의 기계설비공사의 공종구분 사례**

업체	A사	B사	C사	D사	E사
	기계설비 자동제어 압력용기 및 물탱크	기계배관 기계설치 계장 공조 자동제어	일반설비 자동제어 기계배관 보온	기계설비 자동제어	일반설비 기계설치·배관 자동제어 보온

- 기계설비분야에 대해 표준산업분류 및 외국의 업종 분류는 보다 세분화되어 있음
  - 표준산업분류에서는 ‘배관·냉난방 공사(46201)’, ‘건물용 기계장비 설치 공사업(46203)’등 4개 업종으로 구분
  - 일본에서는 관(管)공사업, 기계기구설치공사업, 열절연공사업 등 3개 업종으로 구분
  - 미국의 캘리포니아주에서는 배관공사, 공조공사, 보안설비공사, 냉장공사업 등 4개 업종으로 구분하여 면허를 발급

**<표 V-11> 기계설비공사 관련 업종 구분 비교**

표준산업분류	일본	미국( 캘리포니아 주 )
배관 및 냉·난방 공사업 건물용 기계장비설치 공사업 방음 및 내화 공사업 기타 건물설비 설치 공사업	관공사업 기계기구설치공사업 열절연공사업	배관공사업 온풍난방, 환기 및 공조 공사업 시건 및 보안설비 공사업 냉장공사업

- 장기적으로는 시장이 충분히 성숙된 이후에는 기계설비공사업을 기계장비설치, 배관공사, 방음·방진·내화공사, 자동제어 공사업 등으로 분리하여 전문분야에서의 기술력 제고를 유도하는 방안도 검토할 필요가 있겠음
  - 주거용시설 등에서는 설비공사가 비교적 간단하지만, 플랜트시설 또는 상업용 건물에서는 공사내용이 복잡해져 업종을 세분함으로써 전문화를 유도할 필요가 있음
  - 방음·방진·내화공사업은 크린룸 등 삶의 질에 대한 인식제고 및 정밀산업의 발달 등에 의한 크린룸 수요 증가 등에 대응
  - 자동제어공사업은 건설업체의 공사 구분 및 인텔리гент 빌딩 등 시설물의 기능이 첨단화됨에 따른 전문영역 발전추세를 감안

#### ⑧ 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업

- 조경식재와 조경시설물의 분리하여 공사하는 것보다는 일괄하여 시공하는 것이 공사관리상 합리적이며, 조경공사업체들은 이들 업종을 겸업하는 것이 일반적이므로 조경식재와 조경시설물공사로 나뉘어진 조경공사를 하나로 통합

- 전문건설업의 조경공사업을 통합하면 일반건설업의 조경공사업과 공사내용이 유사하므로 이를 통합하는 것이 바람직함
- 설문조사 결과 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업 두 업종을 통합하는 것이 바람직하다는 의견이 19.1%로 가장 많았음

#### ⑨ 철강재설치공사업과 강구조물공사업

- 양자는 공사내용이 서로 유사하여 상호 통합하는 것이 바람직함
  - 건설산업기본법 시행령에 따르면 강구조물공사는 “철구조물의 조립·설치에 관한 공사를 하도급받아 시공하는 공사”이고, 철강재설치공사업은 “철구조물을 제작하여 조립·설치하는 공사”로 정의되어 있어 업무내용에 거의 차이가 없음
  - 현장에서는 양자의 구별이 뚜렷하지 않은 것으로 인식하고 있으며, 자재는 수요자가 지급하고 조립·설치만 하는 경우에는 강구조물공사로 분류하고, 자재와 시공을 함께 발주받아 공사하는 경우에는 철강재설치공사업으로 구분하는 경향이 있음
- 설문조사 결과 이들 두 업종을 통합하는 것이 바람직하다는 의견이 13.0%로 조경식재-조경시설물설치공사업을 통합하는 것 다음으로 많았음
- 이들 두 업종의 존재는 업역제도 변경 과정에서 파생된 결과
  - 특수공사업종에 속했던 철강재설치공사업은 1999년 특수공사업이 폐지되고 전문건설업으로 전환하면서, 전문공사업종으로 유사한 공사내용을 갖고 있던 강구조물공사업과 병행하게 됨
  - 강구조물공사업은 1982년 철물공사업과 통합했다가 1994년 분리



<표 V-12> 철강재설치공사업과 강구조물공사업의 비교

	업 무 내 용	건설공사의 예시
철강재설치 공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 및 이와 유사한 시설물을 건설하기 위하여 철구조물을 <u>조작하여</u> 조립·설치하는 공사</li> <li>◦ 건축물을 건축하기 위하여 철구조물을 조립·설치하는 공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 등의 철구조물의 <u>제작·조립·설치</u>공사</li> <li>◦ 건축물의 철구조물 조립·설치하는 공사</li> </ul>
강구조물 공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 및 이와 유사한 시설물을 건설하기 위한 철구조물의 조립·설치에 관한 공사를 <u>하도급받아</u> 시공하는 공사</li> <li>◦ 건축물을 건축하기 위하여 철구조물을 조립·설치하는 공사</li> <li>◦ 기타 각종 철구조물공사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교량 등의 철구조물을 <u>하도급</u> 받아 조립·설치하는 공사</li> <li>◦ 건축물의 철구조물조립·설치공사</li> <li>◦ 철탑공사, 갑문 및 댐의 수문 설치공사 등</li> </ul>

자료 : 건설산업기본법 시행령, 별표1(건설업의 업종과 업종별 업무내용)

## ⑩ 삭도공사업

- 시설물의 기능상으로 삭도는 승강기와 유사하지만, 공사내용으로는 철강재설치공사업과 유사하여 기술적 특성을 기준으로 구분할 때, 철강재설치업과 통합하는 것이 바람직
- 삭도공사업종에 대한 통계가 작성된 1998년부터 2003년까지 6년 동안 총 시장규모는 181억원으로 연평균 30억원에 불과, 이것은 전체 전문건설업 시장의 0.01%에도 미치지 못하는 것으로서 별도 업종으로 구분하는 것은 적절하지 않을 수 있음
- 삭도공사업은 1982년부터 철강재공사에 흡수됐다가 1997년에 분리된 바 있음
- 표준산업분류에서는 ‘기타 토목시설물 건설관련 전문 공사업(46119)’에 포함되어 있고, 외국에서는 별도의 공사업종으로 구분되지 않음
- 삭도공사는 인명의 안전과 깊은 관계가 있어 삭도궤도법에서 중요한 사항을 별도로 규정하고 있음

## ⑪ 시설물유지관리업

- 1997년에 신설된 업종으로 시설물의 일상적인 점검·정비 및 개량·보수·보강하는 공사로서, 건축물의 증축·개축·재축, 대수선공사 등은 제외되면서 리모델링에 대해서는 언급이 없음
- 건축법령의 개정내용을 반영하여 리모델링공사를 추가적으로 제외시켜야 할 것임

**<표 V-13> 시설물유지관리업 업무내용**

업무내용	<p>시설물의 완공이후 그 기능을 보전하고 이용자의 편의와 안전을 높이기 위하여 시설물에 대하여 일상적으로 점검정비하고 개량보수보강하는 공사. 다만, 다음 각호에 해당하는 공사는 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건축물의 경우 증축·개축·재축 및 대수선공사</li> <li>2. 건축물을 제외한 그밖의 시설물의 경우 증설·확장공사 및 주요구조부를 해체한 후 보수·보강 및 변경하는 공사</li> <li>3. 전문건설업종중 1개 업종의 업무내용만으로 행하여지는 건축물의 개량보수보강공사</li> </ol>
------	--

- 또한 당초 시설물유지관리업종이 도입된 배경은 성수대교 붕괴 등의 사고를 경험하면서 일상적인 유지관리활동의 강화하기 위한 것으로서, 본 업종은 도입 취지에 충실하기 위해서는 시설물유지관리 계약을 체결하고 이러한 업무를 수행하는 과정에서 부수되는 보수·보강 공사를 담당하도록 할 필요가 있음
- 시설물유지관리는 특정 공종에 국한하지 않고 작업 성격상 여러 공종을 포괄할 가능성이 많기 때문에 전문성을 요구하는 별도의 업종으로 구분하지 않고, 폐지하는 방안도 검토할 필요가 있음

## (2) 업역 조정 대안 검토

### 1) 업종 구분의 단순화

#### □ 검토 배경

- 겸업이 허용되지 않더라도 이와 유사한 효과 기대
- 구분의 실익이 적은 유사 업종간의 통합으로 업역제도 간결화

#### □ 장 점

- 확대된 업무범위 내에서 기업의 자율적 선택권 강화
- 기술적 유사성이 있는 노무중심 분야에 대해 다기능공화 유도
- 기업의 운영유지 비용 절감
- 수주 범위의 확대
- 발주의 용이성 증가

#### □ 단 점

- 수요자의 합리적 선택 지장 초래
- 전문화 후퇴 : 업종이 통합될수록 규모가 큰 기업에 비해 전문화된 기업이 불리해짐
- 재하도급 등의 증가로 거래비용이 증가할 가능성이 큼
- 단일 업종에 속해 있는 업체수가 증가함에 따라 수주 경쟁 가열됨
- 인력 및 장비 등에 있어 불필요한 분야까지 갖추어야 함
- 영세 업체의 인력·장비 보유비용 부담 증가

## 2) 현행 업역체계 유지

### □ 배 경

- 일반건설업과 전문건설업 사이의 겸업제한에 철폐에 초점을 맞추고 업역 변경은 최소화
- 업역에 대해 건설업체간에 새로운 갈등이 조성되는 것을 회피
- 겸업금지 규제 해제와 업역 조정은 여건변화를 감안 단계별로 접근

### □ 장 점

- 새롭게 업역을 조정함으로써 발생하는 문제는 없음
- 건설업체들에 대해 제도변화의 충격을 최소화
- 등록제도 등의 변경부담을 최소화
- 단기적으로 이해 그룹간 합의가 어려울 경우 효과적인 차선택

### □ 단 점

- 현재의 불합리한 업역구분 지속
- 향후 업역개편 부담을 남겨둠
- 미봉책이라는 비판을 받을 수 있음

## 3) 업종의 통합 및 분리 병행

### □ 배 경

- 제도 변화의 폭은 작지만 개선 효과는 상대적으로 큰 업역제도 개편 방안 모색
- 기술적 특성이 이질적이거나, 전문화를 추구하는 것이 바람직한 업종은 분리하고, 기술적 특성이 유사하거나 시장규모가 작은 업종은 유사업종과 통합
- 업체들의 공종분류, 표준산업분류, 외국의 업종구분 실태 등을 종합적으로 고려

□ 장 점

- 다른 대안에 비해 상대적으로 합리적인 방법
- 기업들이 실제 구분하고 있는 공종구분 및 기업간 분업체계를 반영
- 기업들에게 제도변경의 충격을 적게 주면서도 실질적인 전문화 유도

□ 단 점

- 대상업종의 선정에 대한 합의가 다소 어려울 수 있음
- 통합대상 업종에 대한 불이익 최소화 방안 강구 부담
- 등록기준이 상이할 경우 이에 대한 경과규정 마련

4) 업종의 세분화

□ 배경

- 공사의 특성에 맞는 수요자의 합리적 선택 유도
- 건설업체의 역량과 전략에 부합하는 맞춤형 업무영역 선택 가능
- 전문영역에서 경쟁력을 가진 업체가 두각을 나타냄으로써 기업의 전문화 촉진
- 겸업 허용 제도와 병행할 경우 기업 특성에 적합한 업무영역 선택 보장
- 주요 대형업체의 경우 공종을 35~40개 정도로 세분하여 관리하며, 공종별로 전문화된 업체에 하도급 발주

□ 장 점

- 수요자의 합리적 선택 최대한 보장
- 기업의 규모보다는 전문성이 높이 평가됨에 따라 전문화 촉진 효과 기대
- 불필요한 중층하도급이 감소하여 하도급업체 보호 효과 발생
- 전문영역에 꼭 필요한 자본과 장비만 갖추면 되므로 업체의 운영유지 비용 감소

□ 단 점

- 분할 발주 증가로 발주관련 비용이 증가할 수 있음
- 다기능공화가 어려워지므로 생산성 향상에 제약
- 여러 업종을 겸영하는 기업에게는 유지관리 비용 증가 우려
- 중소기업 경영전략 선택 어려움
- 소규모 공사 발주비용 증가 가능성

(3) 대안의 평가

- 업역 조정은 현실적인 적용 가능성이 중요하며, 장기적으로는 전문화 등을 통한 경쟁력 제고에 초점이 맞추어야 할 것으로 판단함
- 이상에서 도출된 겸업허용을 전제로 한 건설업 업역 조정에 관한 4가지 대안을 비교 평가하면 일방적인 단순화 또는 세분화보다는 현실적인 적용 가능성이 높은 ① 기업들의 분업체계 및 공종구분을 감안한 통합과 분리를 병행하는 방안, ② 최대한 현재의 업역체계를 유지하는 방안이 합리적인 것으로 판단됨
- 설문조사 결과에서는 업종의 통합과 분리를 병행하는 것이 바람직하다는 의견이 전체 응답자의 44.8%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로는 업종을 통합하는 것에 대해 34.1%가 응답하였음
- 그러나 업종을 현재보다 더욱 단순화시키는 것은 전문화 및 분업화 추세에 역행하는 것이며, 수요자의 합리적 선택이라는 관점에서 바람직하지는 않은 것으로 판단됨
- 통합과 분리를 병행하는 방안은 다음과 같은 장점이 있는 것으로 평가됨
- ① 작업내용 및 기술적 특성이 유사한 업종, ② 기술적 특성이 뚜렷하지 않고 시장규모가 협소한 업종은 통합시켜 규모의 경제 및 전문화를 촉진
- ① 이질적인 기술적 요소가 있는 공종을 동일업종으로無理하게 분류한 것, ② 업계에서 실제로 분리해서 공종을 관리하고 하도급발주를 구분하는 공종, ③ 전문화를 시키는 것이 향후 건설산업의 발전을 위해 바람직한 업종은 분리 독립시켜 업역구분 취지에 충실하게 하고, 전문화를 촉진하고 기업의 부담을 경감시킴

- 제한된 범위 내에서의 제도변화로 상대적으로 커다란 개선 효과를 거둘 수 있음
  - 장기적으로는 업종구분을 좀 더 세분화하여 전문화를 심화시킬 필요가 있는 것으로 판단함
- 그 다음 고려할 수 있는 선택 대안으로는 겸업규제만 해제하고 업역은 현재 건설산업기본법에서 규정하고 있는 내용을 그대로 유지하는 것이라고 판단함
- 오랜 기간동안 정부의 규제와 보호를 동시에 받아온 건설업체들은 제도변화에 대해 과민한 반응을 보이며, 특히 업역관련 제도변화에 대해서는 수주환경이 급격히 변할 것으로 인식하여 부정적인 태도를 보이는 것이 이제까지의 모습이었음
  - 따라서 일시에 여러 제도를 동시에 변경하지 않고 단계적으로 접근하는 것이 중소기업의 적응력을 키워줄 수 있는 방안이라고 판단됨
  - 특히 현재의 업역에 대해서는 변경되는 것이 거의 없으므로 기업간에 갈등이 최소화될 것이기 때문에 합의도출이 원만할 것으로 판단됨
  - 현재 업역구조가 안고 있는 불합리한 문제들은 추후 변경할 수 있을 것임
  - 건설업계의 이해가 원만하지 않을 경우, 업종간 겸업만 허용하고, 업역제도는 그대로 유지한 후, 기업들이 새로운 현실에 적응하고, 경쟁력이 고양된 이후에 업역을 세분화하여 전문화를 유도하는 단계적 방안이 효과적일 수 있다고 판단됨
- 중소기업의 이해와 준비를 위해 2~3년간의 예고기간을 설정할 필요성이 있고, 건설업체들의 폭 넓은 컨센서스를 얻기 위해서는 단계적 실행을 통한 공감대 확보가 필요할 것으로 판단함
- 장기적으로 시장이 성숙되고 새로운 업역제도에 기업들이 충분히 적응을 한 이후에는 여러 가지 여건을 종합적으로 고려하면서 단계적으로 ‘업종 세분화’하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임
- 주요 건설업체들은 약 40개 정도로 공종을 분류하여 공사관리 및 하도급 발주를 하고 있으며, 외국의 경우에도 비교적 업종을 세분하여 분류하고 있음

- 한편 상대적으로 낮은 평가를 받는 것은 업종을 단순화하는 대안이라고 판단됨
- 업종구분을 단순화하면 능력 있는 전문화된 기업보다는 외형이 큰 업체가 유리한 상황이 되어 기업들이 전문영역에서의 경쟁력제고 노력보다는 단순 수주 확대에 치중케 하는 문제가 있음

<표 V-14> 업역 조정 대안 비교 평가

평가	대안	장 점	문 제 점
선택대안 1	통합 및 분리 병행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업들의 실제적인 분업 및 공종구분 실태를 반영하여 현실적인 여건 고려</li> <li>- 기업들에게 제도변경의 충격을 적게 주면서도 실질적인 전문화 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합대상 업종을 운영하는 기업의 반발이 예상</li> <li>- 등록기준이 상이할 경우 이에 대한 경과규정 마련</li> </ul>
선택대안 2	현재 업역 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업체들에 대한 최소한의 제도변경 충격</li> <li>- 업체간 업역갈등 최소화</li> <li>- 이해집단간 합의도출 곤란시 차선택으로 바람직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 불합리한 업역구분 지속</li> <li>- 겸업 허용시 일부 업종의 중복 문제 발생</li> </ul>
장기 대안	업종 세분화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자의 합리적 선택 유도</li> <li>- 기업의 전문화 촉진</li> <li>- 겸업 허용 제도와 병행할 경우 기업 특성에 적합한 업무영역 선택권 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 유지관리 비용 증가 우려</li> <li>- 중소기업 경영전략 혼선</li> <li>- 소규모 공사 발주비용 증가 가능성</li> </ul>
	업종 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 겸업을 확대하지 않더라도 이에 준하는 효과기대</li> <li>- 업무범위 확대로 기업의 선택폭</li> <li>- 기업의 운영유지 비용 절감</li> <li>- 발주의 용이성 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자의 합리적 선택 저해</li> <li>- 재하도급 등의 증가로 거래비용 증가</li> <li>- 기업의 전문화 노력 약화</li> <li>- 수주 경쟁 가열</li> <li>- 영세 업체의 인력·장비 보유비용 부담 증가</li> </ul>



#### (4) 선택 대안의 세부 보완

- 현실 적용 가능성과 전문화 촉진이라는 관점에서 상대적으로 바람직한 ‘대안 1’과 ‘대안 2’에 대해서는 다음과 같은 보완이 있어야 할 것으로 판단됨
- 공통적인 사항으로 토목·건축공사업 및 조경공사와 관련하여 업무내용 상의 중복성을 해소하기 위한 대책이 필요함
  - 일반건설업의 토목·건축공사업은 겸업이 허용되면 굳이 별도의 업종으로 유지하기 보다는 토목공사업과 건축공사업으로 분리 흡수하고, 이 업종은 폐지하는 것이 외국의 업종체계 등에 비추어 볼 때 바람직함
  - 일반건설업종인 조경공사업과 전문건설업의 조경식재공사업과 조경물설치공사업을 별도로 유지하는 것은 상호 중복적 성격이 있어 바람직하지 않고, 단일 업종으로 통합시키는 것이 바람직함
- 한편 업종을 통합 및 분리할 경우에는 앞에서 논의한 세분 업종별 검토 내용을 기초로 다음과 같은 추가적 조정을 하는 것이 필요한 것으로 판단됨
  - 미장·방수·조적공사업을 미장·조적공사업과 방수공사업으로 분리시킴
  - 비계·구조물해체공사업에서 구조물해체공사업을 독립 업종으로 분리하고, 비계공사는 철근·콘크리트공사업에 편입시킴
  - 금속구조물·창호공사업을 철물공사업과 창호공사업으로 분리시킴
  - 토공사업에서 철도도상자갈공사를 분리하여 철도·궤도공사업에 포함시킴
  - 시설물유지관리업에서 리모델링공사가 제외됨을 명시

<표 V-15> 선택 대안에 대한 세부 조정내용

대안 조정내용	통합 및 분리 병행	현재 업역 유지
업종 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조경관련 공사업 3개 업종을 단일 업종으로 통합</li> <li>- 철강재공사업과 강구조물공사업, 석도공사업을 단일 업종 철강재공사업으로 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조경관련 공사업을 단일 업종으로 통합</li> </ul>
업종 분리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미장·방수·조적공사업을 미장·조적공사업과 방수공사업으로 분리</li> <li>- 비계·구조물해체공사업을 비계·파일공사업과 구조물해체공사업으로 분리</li> <li>- 금속구조물·창호공사업을 철물공사업과 창호공사업으로 분리</li> </ul>	
부분 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토공사업에서 철도도상자갈공사를 분리하여 철도·궤도공사에 포함</li> <li>- 시설물유지관리업에서 리모델링공사가 제외됨을 명시</li> </ul>	
업종 폐지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토목건축공사업을 폐지하고 토목건설업과 건축건설업으로 분리하여 흡수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌 동</li> </ul>

- 이상과 같은 내용을 반영한 우선적으로 고려할 수 있는 ‘업종의 통합 및 분리 대안’과 그 다음으로 고려할 수 있는 ‘현행 업종 구분의 유지 대안’은 다음과 같이 정리할 수 있음

<표 V-16> 선택 대안 1 : 업종의 통합 및 분리

현재의 업종 구분	조정 내용			비 고
1. 토목공사업 2. 건축공사업 <b>3. 토목건축공사업(폐)</b> 4. 산업·환경설비공사업 5. 조경공사업	1. 토목건설업 2. 건축건설업 3. 산업·환경설비건설업 <b>4. 조경공사업(통)</b> 5. 실내건축공사업 6. 토공사업 <b>7. 미장·조적공사업(분)</b> <b>8. 방수공사업(분)</b> 9. 석공사업 10. 도장공사업 <b>11. 비계·파일공사업(분)</b> <b>12. 구조물해체공사업(분)</b> <b>13. 철물공사업(분)</b> <b>14. 창호공사업(분)</b> 15. 지붕판금·건축물조립공사업 16. 철근·콘크리트공사업 17. 기계설비공사업 18. 상·하수도설비공사업 19. 보링·그라우팅공사업 <b>20. 철도·궤도공사업(조)</b> 21. 포장공사업 22. 수중공사업 <b>23. 철강재설치공사업(통)</b> 24. 준설공사업 24. 승강기설치공사업 25. 가스시설공사업 26. 난방시공업 <b>27. 시설물유지관리업(조)</b>			조경+조경식재+조경시설물  분리 분리  분리 분리 분리 분리  철도도상자갈공사 편입  철강재+강구조물+삭도  리모델링공사 제외
변경 내용	분리	통합	폐지	조정
	3 → 6	6 → 2	1	2

\* 범례 (분) : 분리 (통) : 통합 (폐) : 폐지 (조) : 조정

**<표 V-17> 선택 대안 2 : 현재 업역 유지**

[illegible]

\* 범례 (분) : 분리 (통) : 통합 (폐) : 폐지 (조) : 조정

## (5) 기타 후속적 고려 사항

### 1) 기타 전기공사, 정보통신공사 등과 건설업 등의 통합

- 오랫동안 지적되어 온 건설산업의 효율성을 저하시키는 분절적인 생산시스템을 개선하기 위해서는 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사를 건설업 체계에 통합함으로써 체계적인 코디네이션을 해야 함
  - 전기 공사의 약 70%인 약 8조원 규모가 건설활동과 관련된 공사이며, 전기통신 공사는 약 2.4조원으로 전체 정보통신 공사의 39.6%를 차지
- 건설공사의 대형화, 복잡화, 기술 집약화 추세에 비추어 볼 때, 복잡한 전체 공종간의 기획과 조정능력 제고를 위해서는 전기 및 통신공사를 건설업에 포함시켜 종합적으로 관리되어야 할 필요가 있음
  - 적용법규가 각기 다르기 때문에 공사별로 분리발주되고<sup>32)</sup>, 수많은 공구로 나뉘어져 각 공구마다 시공자와 감리자가 다름
  - 시공업체간 책임한계가 분명하지 않고, 하자발생시 상호 책임 전가로 하자보수에 지장 초래
- 전기공사 및 정보통신공사 등을 토목이나 건축공사와 분리한 것은 현실적으로 건설사업의 효율적인 수행을 저해할 뿐만 아니라, 분리발주를 의무화함으로써 발주자가 효율적인 발주방식을 선택할 수 있는 권한을 제도적으로 박탈하고 있다는 점에서 문제가 있음이 계속 지적되고 있음
  - NBER 자료<sup>33)</sup>에 따르면 분리발주를 할 경우, 공사비는 평균 8% 증가하고 공기는 2배 증가하는 반면, 시공품질 향상 효과는 미미한 것으로 조사됨

32) 전기공사와 정보통신공사는 아예 전기공사법과 전기통신공사법에 의해 분리발주가 의무화되어 있음

33) Ashenfelter O. et., Contract Form and Procurement Costs-The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5916, 1997.2.

- 전기공사 및 정보통신공사 등이 건설업으로 통합되는 것을 반대하는 그룹은 이들 공사의 특수성을 강조
  - 모든 공사는 기술적 특성이 각기 다른데 이 점을 별도로 분리해야 하는 이유로 인정한다면 모든 공사는 개별적으로 규율되어야 할 것임
- 건설업으로 통합을 꺼리는 실질적인 이유는 해당 공종이 하도급으로 발주되는 것을 꺼리기 때문인 것으로 파악되고 있음
- 이러한 사정은 우리나라의 업역제도가 수요자를 위한 것이 아니라 공급자 중심이라는 것<sup>34)</sup>을 단적으로 말해주고 있음.
- 대부분의 국가에서 전기공사, 정보통신공사 등이 건설업으로부터 분리되어 있지 않음
- 따라서 수요자를 위한 건설업역 제도를 정착하기 위해서는 원수급자 지위를 제도적으로 보장받느냐 여부에 집착하는 이해집단의 입장보다는, 전체 공사수행의 효율성 측면이 중요하게 고려되어야 할 것임

## 2) 하도급 관련 제도의 후속적 변경

- 기업이 내부 분업과 기업간 분업을 어떻게 구성할 것인지는 앞에서 논의했듯이 거래빈도, 거래의 불확실성, 자산의 전속성 등을 고려하여 자율적으로 결정할 사항임
  - 기업의 입장에서 내부분업과 기업간 분업 즉, 하도급은 상호 대체적인 생산양식일 뿐이며, 근본적인 차이는 없음
- 기업간 분업생산인 하도급생산에 대한 과도한 개입은 효율적 자원배분을 저해하여 궁극적으로는 거래비용을 증가시켜 공사비 상승을 초래하게 됨
  - 건설업에서는 하도급 거래 대상, 하도급 횟수 그리고 하도급율 등 하도급가격의 적정성 등 구체적인 사항에 대해서 규제하고 있음

34) 김명수 외 4인, 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 최종보고서, 2005. 4. p.143.

- 앞에서 살펴보았듯이 선진 외국에서는 하도급생산에 정부가 개입하는 경우는 거의 없으며, 당사자간의 자율적 합의를 존중하고 있음
- 일반·전문 건설업의 겸업 확대가 이루어질 경우, 차제에 일반건설업체 간의 하도급 금지, 재하도급 금지 등은 재고되어야 할 것임
  - 현재의 하도급규제는 일반건설업체→전문건설업체→시공참여자 간의 하도급을 원칙적으로 한번씩 허용하고 있으나, 복잡한 건설상품의 생산과정을 고려하면 비현실적임
  - 다른 산업에서는 중층하도급이 이루어지고 있으나 주로 하도급대금 지급에 관해 ‘하도급거래 공정화에 관한 법률’에서 정한 규정 이외에 다른 제한을 받지 않음
- 급변하는 시장구조 및 기술발전에 유연하게 대응하는 생산조직을 갖추기 위해서는 하도급 등에 대해서는 시장기구를 통한 기업간의 자율적인 협력관계 구축을 유도하는 것이 중요

### 3) 등록제도 변경

- 등록요건은 정상적인 생산활동을 위하여 필요한 최소한의 기준을 제시하면 될 것으로 판단함
  - 일부에서는 등록요건을 강화시키는 것이 부실기업의 무분별한 진입을 억제할 수 있는 효과적인 방법으로 인식하고 있으나, 진입장벽은 낮추되 공사수행 능력에 대한 합리적인 평가에 역점을 두는 것이 더욱 중요할 것으로 판단됨
- 과거 경험에 비추어 볼 때, 기술자보유 조건을 높이는 것은 연쇄적인 스카웃 경쟁을 야기하며, 특히 고용조건에 있어 경쟁력이 취약한 중소기업에게 결정적인 타격을 줄 것으로 예상되므로 신중한 고려가 필요함
- 또한 자본금 및 장비 보유 수준을 높여 부실기업을 퇴출시키기는 어렵고, 매몰비용만 가중시키는 결과를 초래할 수 있음

- 특히 장비보유 기준을 높이는 것은 신규업체의 진입을 막아 공정한 경쟁을 저해하며, 고정비용을 증가시켜 기업경영에 부담을 주며, 고가 장비에 대한 가동률을 높이기 위해 출혈 수주를 초래하는 폐단이 있음
  - 건설장비는 주로 임대해 조달하는 경향이 크므로 이에 대한 고려가 필요할 것으로 판단됨
- 차제에 복잡한 체계로 되어 있는 자본금 등의 등록요건을 단순화하고, 요구수준을 하향조정하여 건설업체의 기회비용을 줄여줌으로써 경쟁을 촉진시킬 필요가 있음
- 업역 조정으로 인해 등록요건의 수정 기준 원칙을 다음과 같이 검토할 수 있음
- 분리되는 업종은 종전의 등록기준보다 하향 조정함
  - 통합되는 업종은 통합 이전 개별 업종의 등록요건보다는 높아야 하고 양자의 등록요건을 합한 것보다는 낮아야 하지만, 중소기업의 추가 부담을 고려 하향 조정함
  - 분리 흡수되거나 부분적으로 업무영역이 조정되는 업종은 종전과 같은 기준을 적용함
  - 타 업종과 비교하여 유사한 수준이어야 함





## 제6장

# 건설업 업역개편 예상효과와 기업의 대응 방안

### 1. 업역제도 개편 예상효과

#### (1) 칸막이식 업역제도의 한계

- 공정한 경쟁보다는 공평한 분배를 위한 칸막이식 보호 장치가 존재하는 상황에서 기업들은 경쟁력을 높이는 것보다 제도적 틀 안에서 수주확률을 높이는 것이 합리적일 수 있음
  - 수주 극대화를 위해서는 공사 수행능력에 비해 무리가 되더라도 사업 분야를 가능한 확대하여 수주기회를 늘리는 것이 유리
  - 상당수의 무자격 부실업체들이 이러한 유형일 것으로 판단됨
- 이러한 전략을 채택하는 기업들이 늘어나면서 수주경쟁이 격화되어, 수주기회는 감소하고, 수익률은 악화될 것임
  - 개별기업의 입장에서는 합리적인 행동이지만, 산업 전체적으로는 부실화가 가속되는 결과를 초래할 것임
  - 특히 자원은 부족하고, 경쟁업체가 많은 중소기업들이 받는 영향은 더욱 클 것임
- 이 경우, 전문분야에 특화하고, 기술개발을 통해 경쟁우위를 확보하려는 업체들의 성장이 방해를 받으면서, 장기적으로 품질은 저하되고 건설비용은 증가하게 되는 각종의 장으로 변화
  - 수는 많지만 전문화가 미흡한 업체들이 공사 시공권을 얻기 위해서 물려다니는 양상을 띠면서 출혈 수주에 의한 부실시공 가능성이 커지고, 우량한 기업도 동반 부실화될 수 있음
  - 미국, 일본 등의 공공 공사 입찰 경쟁률은 10 : 1이 채 안되지만, 우리나라의 경우 중소기업이 주로 참가하는 적격심사대상 공사의 경쟁률은 평균 100 ~ 500 : 1을 상회

- 일부 영세 업체는 수주에만 총력을 집중하고, 낙찰받은 공사는 커미션만 공제하고 중개·알선을 통해 타 생산조직에게 넘기기도 함

## (2) 업역제도 개편과 경쟁질서 전망

- 업종간 겸업이 허용되더라도 업체 수에는 큰 변화가 없겠지만, 그동안 수주 극대화를 추구해오던 기업들은 당분간은 겸업 업종 수를 가능한 늘리려는 경향도 나타날 수 있을 것임
- 그러나 발주자는 전문분야별 사업성과를 중시하는 경향을 보일 것이며, 이 과정에서 기업의 능력에 비해 사업실적이 분산된 중소기업체는 입찰경쟁에서 저평가될 것임
- 기업의 외형에 비해 전문분야가 뚜렷하지 않은 업체들은 ‘입찰 경쟁에서 저평가 → 수주기회 감소 → 출혈 수주 → 부실 시공 → 클레임 증가 → 수익률 저하’의 악순환에 빠져 결국 도태되는 경로를 밟을 가능성이 있음
- 겸업은 주로 중견·중소 일반건설업체 및 대형 전문건설업체를 중심으로 이루어질 가능성이 크며, 이들 업체들은 기존의 주력 업종과 연계성이 높은 업종을 중심으로 수직적 통합 또는 전략적 제휴 등이 모색될 것으로 예상됨
- 중견 일반건설업체는 수직적 통합에 초점을 맞추어 업무영역을 확대하거나 우량 전문건설 업체와 전략적 제휴를 강화할 가능성이 있는 것으로 보임
- 중소 일반건설업체는 특정 상품시장에서의 전문화를 심화하고 이를 중심으로 새로운 시장개척 및 수익성 제고를 위해 제한적으로 겸업 확대를 검토할 수 있을 것임
- 대형 우량 전문건설업체는 주력업종을 중심으로 종합적인 관리 및 마케팅능력을 제고하여 일반건설업으로 진출하거나 기존의 우량한 중견업체와 제휴를 모색할 가능성이 클 것으로 예상됨
- 중소 전문건설업체는 현재 업종에 대한 전문화에 보다 주력할 것으로 보임
- 외국의 경우 겸업이 자유롭지만 겸업 폭이 넓지 않은 것은 산업이 전문화되는 추세

에서 경영자원이 한정된 기업들이 무분별하게 업무영역을 확장하지 않기 때문으로 판단됨

- 일본의 경우, 모든 건설업종에 대해 겸업이 허용됨에도 불구하고 1개 업종만을 영위하고 있는 업체가 53.2%를 차지하고 업체당 평균 업종 수는 2.6개에 그침
  - 미국의 경우, 400대 일반건설업체 중에서 전문건설업을 겸업하는 업체는 1개사에 불과하며, 자회사 형태로 전문건설업을 운영하는 업체는 2개사에 불과<sup>35)</sup>
- 따라서 겸업이 허용되면 초기에는 일부 업체는 겸업 업종 수를 적극 확대할 가능성이 크지만, 이러한 업체들이 시장에서 긍정적인 성과를 거두지 못하고, 일부 업체는 경영이 부실화되면서 퇴출되면서 전문화되는 경향이 강해질 것으로 판단됨
- 금번 설문조사 결과 겸업이 허용될 경우, 상당수의 응답자들은 겸업 업체가 현재 보다 증가할 것으로 예상한 것은 초기에 이러한 단기적 반응이 활발히 일어날 것으로 예상하고 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있음

### (3) 업체 수에 대한 영향

- 일부 중소기업들은 겸업허용이 이루어질 경우 업체 수가 늘어날 것인지 여부에 커다란 관심을 보이는 것으로 알려지고 있음
- 기업의 진입과 퇴출이 자유로운 상황에서 겸업이 허용될 경우, 신규 업체의 증가 여부는 건설업의 초과이윤이 발생 가능성에 의해 좌우될 것임
- 기업들이 시장 머물게 하기 위해 필요한 정상이윤이 발생하는 장기 균형상태에서는 기업의 수는 일정하게 유지될 것임
- 시장 참가 기업의 증가는 수요 또는 공급측면의 변화로 초과이윤이 발생하는 경우에 이루어짐
- 겸업 허용 조치가 시장수요에 영향을 미치는 것으로는 보기 어렵고, 공급비용에 영향을 미칠 수는 있음

---

35) 유진근 외 3인 건설업역 구조 변화에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2001, p.47.

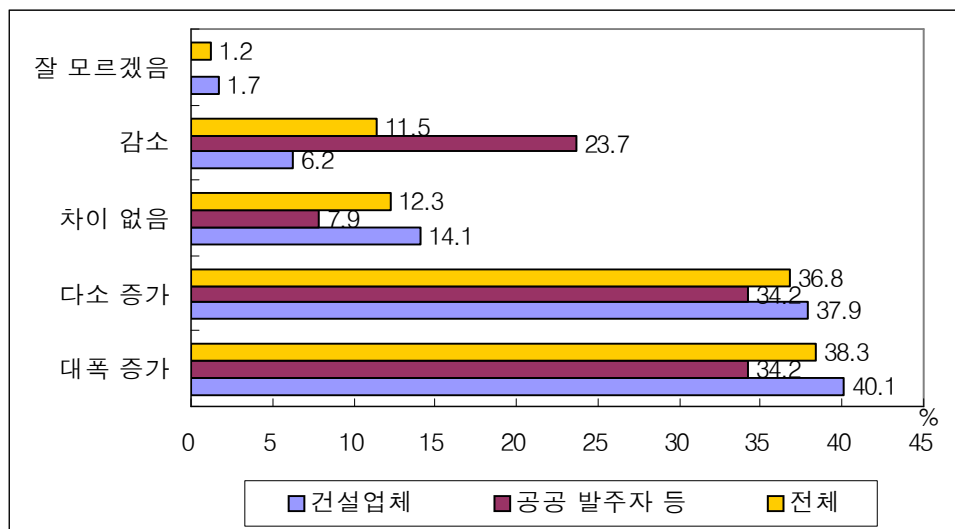
- 공급비용 감소는 수익률을 개선시켜 신규 업체의 진입을 유인하는 효과가 있을 것임
  - 겸업이 허용되면, 수직적 통합 또는 다른 기업과의 합병 등을 통한 규모의 경제 및 범위의 경제 실현 등으로 공급비용이 감소될 가능성이 있음
- 업역제도의 변화로 비용조건이 다소 개선된다 하더라도 거시적 여건에 의해 건설업 수익률이 크게 변화하지 않는다면, 건설업체 수 역시 큰 변화는 없을 것으로 예상됨
- 업역제도 개편시 등록요건의 조정에 따라 업체 수에 영향을 미칠 수 있겠으나, 중요한 것은 수주 가능성 및 기업의 수익성이므로 급격한 변화가 있을 것으로 판단되지는 않음
  - 특히 등록요건 변화 내용에 따라 진입 여부가 결정되는 한계 기업이 전체 산업에 미칠 수 있는 영향력은 크지 않을 것으로 보임
- 한편 다른 조건이 일정할 경우, 겸업이 허용되면 그동안 음성적으로 겸업을 하던 약 30%에 이르던 기업들은 복수의 기업을 계속 영위할 필요성이 사라지기 때문에 기업 수는 종전에 비해 감소할 가능성이 클 것임
  - 시장 참가 기업 수의 감소에 비해 공급 조건은 상대적으로 변화가 적을 것임
- 따라서 건설업체 수는 음성적으로 운영되던 업체가 단일 기업으로 통합됨에 따른 업체 수가 감소하는 효과를 비용감소로 신규 진입을 유인하는 효과가 부분적으로 상쇄하겠지만, 다른 조건이 같다면 전반적으로 업체 수는 감소하는 효과를 나타낼 것으로 보임

#### (4) 겸업 확대 전망

- 모든 업종에 대해 겸업이 허용되면 기업의 활동영역에 대한 선택의 폭이 넓어지면서 겸업이 증가하게 될 것임
  - 겸업 허용은 단기적으로는 건설업 등록 수를 증가시키는 효과가 있을 것임

- 설문조사 결과, 일반건설업종과 전문건설업종 사이에 겸업이 전면 허용될 경우, 겸업이 어떻게 변할 것으로 예상하느냐는 질문에 대해 약 80%의 응답자들은 겸업 업체가 현재보다 증가할 것으로 예상
- 그런데 공공 발주자 및 전문가들은 겸업이 오히려 줄어들 것으로 전망한 응답자의 비율이 23.7%로 상대적으로 많았음
- 겸업이 전면 허용될 경우, 기업간 경쟁이 더욱 치열해지면서, 비주력 업종으로부터 경영자원을 철수시켜 핵심 분야에 집중할 것으로 예상되기 때문으로 해석됨

<그림 VI-1> 겸업 증감 전망



- 기업 차원에서 특정 업종에 대한 겸업 여부는 겸업에 따른 한계비용과 이로부터 얻을 수 있는 한계수입의 크기에 의해 결정될 것임
- 이미 인접 업종에 진출해 있을 경우, 자본금 및 사무실 요건 등에 따른 한계비용은 체감하는 반면 겸업하는 업종간에 시너지효과가 발생할 경우 일정 범위 내에서 한계수입이 증가할 수도 있음
- 겸업에 대한 한계비용의 감소와 한계수입의 증가는 겸업을 확대하는 방향으로 작용하게 될 것임

- 이질적인 업종이 서로 분리되고, 또한 분리 업종에 대한 등록조건이 종전보다 완화된다면, 업종 선택의 유연성이 커져 겸업을 증가시키는 방향으로 작용할 것임
  - 이러한 경우 겸업의 증가는 ① 업종 수의 증가, ② 등록조건의 변화, ③ 연계성이 높은 업종에 대한 선택 가능성 증가 등이 영향을 미칠 것임
- 직접시공의무제도의 도입으로 기존 일반건설업체는 일정부분 자신이 직접 시공할 수 있는 체제를 갖추는 필요가 있어, 전문업종을 겸업하고자 하는 유인이 커질 것임
- 일반건설업체가 주로 겸업하고자 하는 업종은 수직적 통합의 효과가 높고, 반복적이며, 자본집약적이거나, 대량 구매시 원가절감이 가능한 자재비 비중이 높은 업종이 중심이 될 것으로 예상됨
  - 일반건설업체의 전문건설업종 진출할 경우, 시장에서 나름대로 탄탄한 기반을 구축한 대형 전문건설업체보다는 중소규모의 전문건설업체들이 상대적으로 많은 영향을 받게 될 것임
- 전문건설업체의 경우, 고객에 대한 종합적인 서비스를 강화하고자 주력 업종과 연관관계가 높은 일반건설업종으로 진출하여 종합적인 시공 능력을 배양하려 할 것임
  - 전문건설업체 중에서 일반건설업종으로 진출이 예상되는 업체는 특정 전문업종에서 기반을 닦은 우량 전문건설업체가 중심을 이룰 것으로 예상됨
  - 이들이 일반건설업 분야로 진출하게 되면 기존의 중소 일반건설업체들과 수주 경쟁을 벌이게 될 것임
  - 중소 일반건설업체와 대형 전문건설업체 사이에 적대적 경쟁 대신 M&A, 전략적 제휴 등의 경향도 증가할 것임
- 한편 겸업이 허용되는 초기에는 겸업에 대한 기대로 건설업 등록 수가 증가하겠지만, 장기적으로는 하향 안정되는 추세를 보일 것으로 전망됨
  - 제도변화 초기에는 겸업에 대한 과잉 기대와 일부 업체의 경쟁적인 시장을 선점 전략 등으로 겸업 증가 속도가 빠를 수 있음
  - 업역제도의 정상화와 더불어 시장기구가 효과적으로 작동하면, 기업들이 자신의

업무범위를 재조정하여 비용 대비 수익성이 낮은 사업부문에서 철수하고 경쟁력이 강한 부분에 역량을 집중할 것으로 예상됨

- 이러한 현상은 겸업에 대한 제약이 없음에도 불구하고 높은 수준의 전문화가 이루어지고 있는 외국의 사례를 통해서 유추할 수 있음

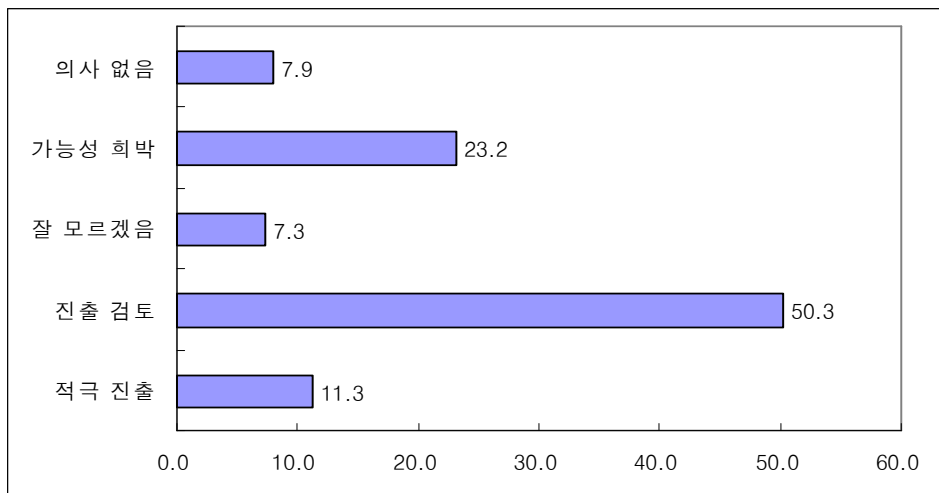
- 장기적으로 겸업이 안정화 되었을 때, 업체당 건설업 등록 수는 현재보다 최대 2~3배까지도 증가할 가능성이 있는 것으로 예상됨

- 업체당 업종 수는 우리나라는 평균 1.5개인데 비해 일본 2.6개, 미국 캘리포니아의 경우 4.2개 등과 비교해 볼 때, 장기적으로 등록 수는 증가할 가능성이 큼
- 구체적인 것은 등록 조건, 발주 및 하도급 제도 등에 의해 영향을 받을 것임

- 설문조사 결과, 겸업이 허용되면 전문건설업종으로 적극 진출하겠다는 일반건설업체의 비중은 11.3%로 나타났고, 상황을 보고 진출 여부를 추후 검토하겠다는 유보적인 응답이 50.3%를 차지하여, 대부분은 관망하는 자세를 보임.

- 이와 반대로 23.2%의 응답자들은 진출 가능성이 작다고 하였고, 7.9%는 진출할 의사가 없다고 응답하여 약 1/3의 업체는 전문업종 진출에 대해 회의적인 것으로 나타남

**<그림 VI-2> 전문업종으로 진출 의사**





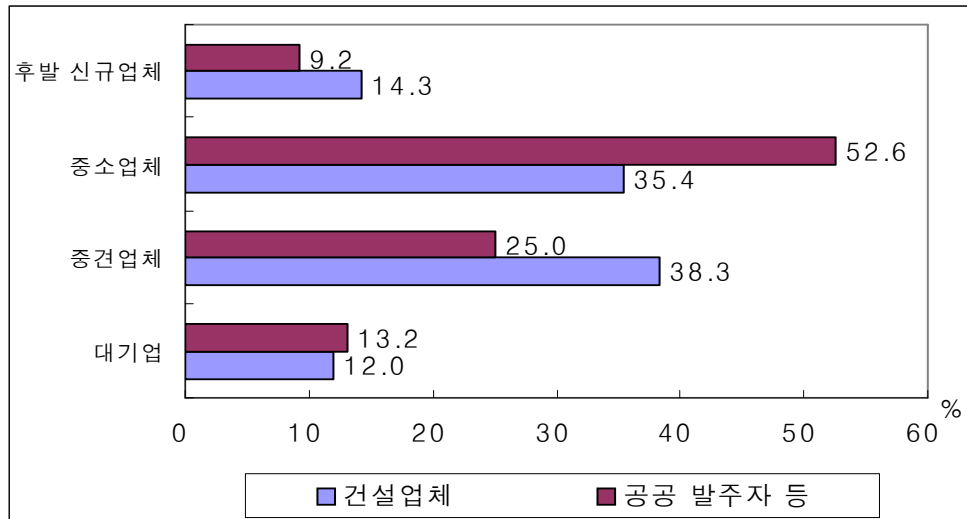
- 한편 최근에 전문건설업체를 대상으로 이루어진 설문조사에서 겸업이 허용될 경우 일반건설업종으로 진출할 의향을 묻는 질문에 대해 평균 55.1%의 업체들이 진출의사가 있는 것으로 밝혀 일반건설업체들보다 훨씬 적극적인 자세를 보임<sup>36)</sup>
  - 시공능력평가금액을 기준으로 할 때 업체 규모에 따라 큰 차이를 보이지는 않고, 각 구간에서 일반건설업종으로의 진출의향은 평균에 비해  $\pm 3\%$  범위 내에 있음
  - 조사내용과 방법이 상이하여 일반건설업체와 전문건설업체를 수평 비교하기는 어렵지만, 일반건설업체의 11.3%가 겸업확대를 적극 검토하겠다는 것과 비교하면, 전문건설업체의 의사가 보다 적극적인 것으로 판단됨
- 전문건설업 분야로 진출할 것으로 예상되는 일반건설업체는 주로 중견업체일 것이라는 응답이 38.3%로 가장 높았고, 중소기업체로 예상하는 응답은 이보다 다소 낮은 35.4%를 기록
  - 특히 중견업체들의 57.9%가 전문건설업종으로 진출은 중견업체를 중심으로 이루어질 것으로 예상함으로써, 해당 기업이 반드시 진출하려는 것은 아니지만<sup>37)</sup> 주변의 중견기업들은 진출할 가능성이 큰 것으로 예상하는 것으로 해석됨
  - 사업 기반이 취약한 후발 신규업체가 주로 진출할 것으로 보는 것은 14.3%, 대기업을 지목하는 응답자도 12.0%에 달했음
- 공공 발주자 등은 주로 중소기업체를 중심으로 전문업종으로 진출이 이루어질 것이라고 보는 응답자들이 52.6%로 압도적으로 높은 비중을 차지했고, 중견업체는 절반에도 못 미치는 25.0%에 불과
- 전체 응답자를 기준으로 하면 중소기업체가 진출할 것으로 보는 것은 40.6%로 가장 높은 비중을 차지했고, 중견기업 역시 34.3%로 예상보다 상당히 높은 수준을 기록

---

36) 김명수 외, 전계서. p.186.

37) 앞에서 전문업종으로 진출의사를 묻는 설문에서 중견업체의 5.3%만이 진출의향이 있고, 47.4%는 진출가능성을 검토해보겠다고 응답

<그림 VI-3> 전문건설업 진출 예상 일반건설 업체

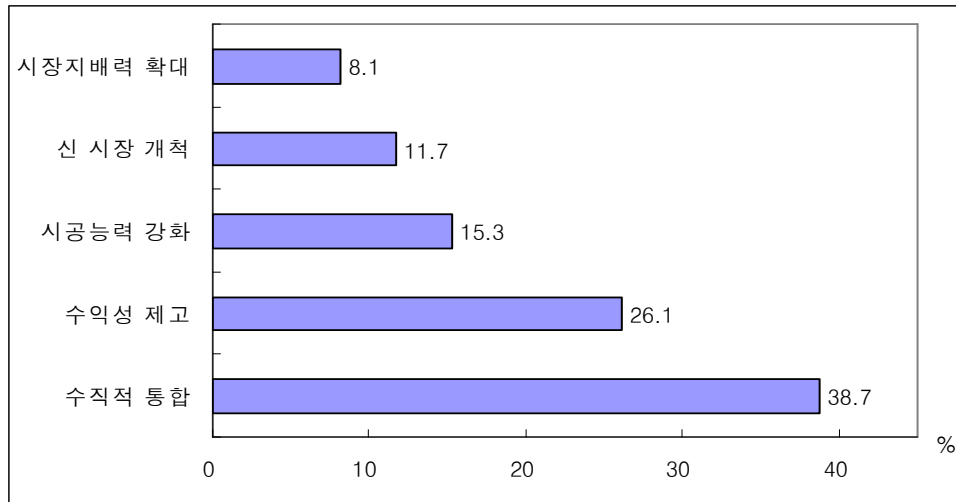


- 한편 전문건설업체 중에서 일반건설업종으로 진출을 시도할 것으로 예상되는 전문건설업체는 대형 우량 전문건설업체일 것으로 예상하는 응답이 건설업체의 52.8%, 공공 발주자 및 전문가의 58.4%로서 압도적임
- 전문건설업체 중에서 일반건설업으로 사업영역을 확장하려는 업체들은 오랜 기간 동안 특정분야에서 시공전문 업체로서 확고한 사업기반을 닦은 대형 우량업체 또는 중견 업체가 종합관리 능력을 배양하여 일반건설업으로 확대할 것으로 예상

##### (5) 겸업 동기

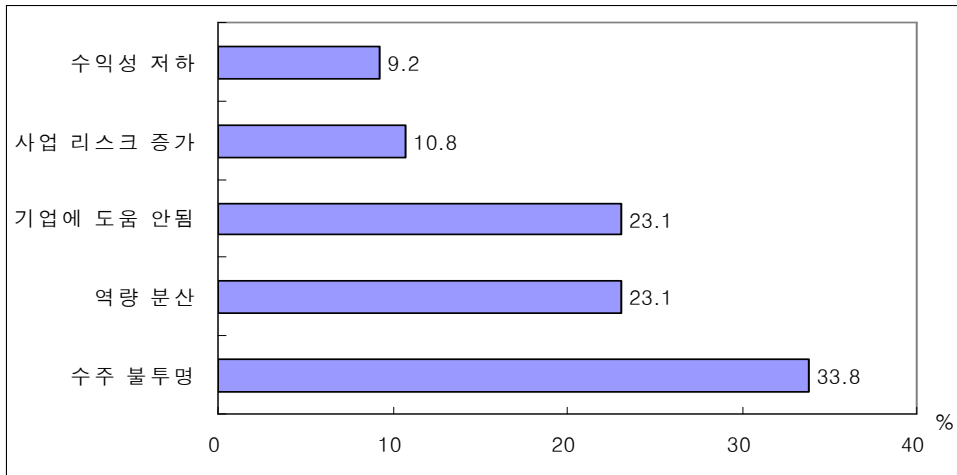
- 일반건설업체들이 전문건설업종으로 진출하려는 이유는 복합적이고, 기업활동의 수직적 통합에 의한 효율성 제고가 전문건설업종으로 진출하는 가장 큰 이유인 것으로 나타남.
- 전문건설업으로 진출하려는 업체들에게 그 이유를 묻는 질문에 응답기업의 38.7%가 수직적 통합에 의한 효율성 제고라고 응답하여 가장 큰 비중을 차지했고, 수익성 제고가 26.1%로 그 다음을 차지했고, 직접시공 의무제 등으로 시공능력을 강화하기 위한 목적이라는 응답이 15.3% 등의 순으로 나타남

<그림 VI-4> 전문건설업종으로 진출 검토 이유



- 일반건설업체들이 전문건설업종으로 진출하는 이유에 대해 공공 발주자 및 전문가들은 범위의 경제를 실현함으로써 효율성을 높이려는 것이라는 견해가 36.4%로 나타나 건설업체들과 유사한 결과를 보이면서 가장 높은 비중을 차지함
- 그러나 발주자 등은 일반건설업체 등이 시장점유율을 확대하려는 목적이라는 시각이 33.8%를 차지하여, 건설업체들의 8.1%와 큰 차이를 보였고, 수익성을 제고하려는 것으로 해석하는 것은 7.8%에 지나지 않음
- 전체 설문응답 기업의 31.1%에 달하는 전문건설업종으로 진출할 의사가 없거나 가능성이 낮다고 응답한 기업들이 밝히는 전문건설업종으로 진출을 꺼리는 이유는 수주가 불투명하다는 것이 33.8%로 가장 큰 비중을 차지
- 그밖에 기업의 역량 분산에 따른 부작용 및 전문건설업종으로의 진출이 기업활동에 유리하지 못한 측면이 있다는 응답이 각각 23.1%씩 차지했고, 사업 리스크가 커진다는 응답이 10.8%, 수익성이 저하될 우려가 있다는 것이 9.2%로 나타남
- 전문건설업은 협력업체와의 관계 설정 등을 통해 나름대로 독특한 수주메커니즘을 갖고 있고, 시공참여자들과의 네트워크가 중요하기 때문에, 일반건설업체가 전문건설업에 무리하게 진입하는 것은 신중할 필요가 있음

<그림 VI-5> 전문건설업종으로 진출을 꺼리는 이유



- 한편, 전문건설업체들이 일반건설업으로 진출하려는 목적은 수직적 통합에 의한 효율성 제고일 것으로 파악하는 응답자가 주류를 이루고, 사업다각화에 의한 위험분산 및 신시장 개척, 그리고 일정한 영역에서 시장점유율 확대가 주요 목적일 것으로 응답하였음
- 건설업체들은 수직적 통합에 의한 효율화일 것으로 보는 견해가 41.8%로 월등히 높았고, 사업다각화 22.6%, 시장점유율 확대 15.3%, 일반건설업으로 업종 전환 14.1% 등의 순으로 나타남
- 앞에서 언급했듯이 일반건설업체가 전문건설업종으로 진출하고자 하는 목적이 수직적 통합에 의한 효율화가 38.7%, 수익성 제고가 26.1% 등의 순으로 나타났음을 상기할 때, 겸업의 허용은 일반건설업, 전문건설업 사이의 진입장벽을 제거함으로써 주력 사업분야를 중심으로 수직적 통합을 도모함으로써 범위의 경제가 실현됨에 따라 기업의 생산 효율성이 높아지고, 산업의 대외경쟁력이 제고될 것이라는 전망을 하고 있는 것으로 요약할 수 있음
- 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사에서는 겸업이 허용될 경우 다른 업종으로 진출하려는 것은 새로운 시장개척이 가장 중요한 이유이며, 두 번째는 수직적 통합에 의한 효율성 제고이고, 세 번째는 일반건설업의 수익성이 높기 때문인 것으로 나타남<sup>38)</sup>

- 따라서 전문건설업체들은 수직적 통합보다는 업종변경의 의미가 큰 것으로 해석됨

**<표 VI-1> 전문건설업체의 일반건설업종으로 진출 검토 이유 중요도**

시공능력평가능력 진출이유	100억원 이하	101 ~ 300억원	301 ~ 500억원	500억원 이상
새로운 시장개척	1.9	1.9	2.0	1.7
수익성	2.4	2.5	2.2	2.2
수직적 통합	2.1	2.1	2.1	1.8

\* 1 : 매우 중요, 2 : 중요, 3 : 보통, 4 : 그렇지 않음, 5 : 전혀 그렇지 않음

- 전문건설업체들이 일반건설업종으로 진출하지 않는 이유는 첫째, 전문건설업에 특화하는 것이 중요하기 때문이며, 둘째 수주가 불투명하기 때문인 것으로 나타남<sup>39)</sup>
- 일반건설업종의 수익성이 떨어지거나, 일반건설업체에 비해 자신들이 계획·관리·조정 능력이 부족하기 때문이라는 것에는 동의하지 않는 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타남

**<표 VI-2> 전문건설업체의 일반건설업종으로 진출 기피 이유**

시공능력평가금액 진출 기피 이유	100억원 이하	101 ~ 300억원	301 ~ 500억원	500억원 이상
전문건설업에 특화하는 것이 유리	2.3	2.3	2.0	2.2
수주전망이 불투명하므로	2.1	2.2	2.2	2.1
자본 및 인력 부족	2.2	2.5	2.6	2.8
종합건설능력이 부족	2.7	3.0	3.1	3.1
일반건설업종의 수익성이 낮음	3.2	3.3	3.3	3.3

\* 1 : 매우 그러함, 2 : 그러함, 3 : 보통, 4 : 그렇지 않음, 5 : 전혀 그렇지 않음

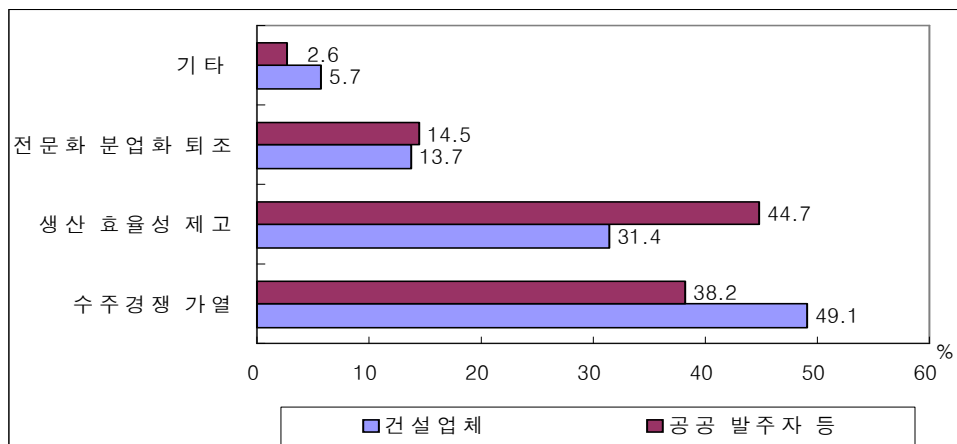
38) 김명수 외, 전계서, p.186.

39) 상계서, p.186.

## (6) 산업에 미치는 영향

- 일반건설업과 전문건설업간 겸업이 허용될 경우 건설업산업에는 어떠한 영향이 있을 것인지를 묻는 질문에 대해 건설업체들은 수주경쟁이 가열될 것이란 우려가 49.1%로 가장 크게 나타난 반면, 공공 발주자 및 전문가들은 건설업체들이 기업활동 범위를 자율적으로 선택하게 됨에 따라 생산성이 증가될 것이라는 전망이 44.7%로 가장 큰 비중을 차지하여 대조를 이룸
- 따라서 겸업의 허용은 종전의 칸막이식 업역제도가 기업간 공정한 경쟁을 가로막아 단기적으로 개별기업에게는 보호막 역할을 했으나, 장기적으로는 건설산업의 생산성을 떨어뜨리고 제도적으로 보호해야 업체들이 계속 증가함으로써 실질적인 보호막 역할을 제대로 하지도 못하는 딜레마에 빠져 있음을 암시
- 경쟁을 하지 않아도 되던 업체들이 새로운 경쟁환경으로 바뀌는 것을 우려하는 것은 과거 제도에 순응해 온 결과에서 나타나는 일시적인 금단현상으로 해석됨
- 겸업 확대로 기업간 분업화가 퇴조될 것이란 전망은 건설업체가 13.7%, 공공 발주자 등은 14.5%로서 이제까지 겸업을 금지해 온 배경 중의 하나였던 전문화 및 분업화의 유도가 실제로는 큰 영향을 받지 않을 것으로 예상됨을 의미

<그림 VI-6> 겸업 확대가 건설산업에 미치는 영향



- 수주경쟁은 일반건설업 전문건설업을 불문하고 중소 건설업체일수록 격화될 가능성이 클 것으로 보임
  - 중소 일반건설업체들은 대형 우량 전문건설업체들이 일반건설업 분야로 업무영역을 확대하는 것으로부터 영향을 받을 것으로 보임
  - 중소 전문 건설업체들은 중소 일반건설업체들이 사업 다각화를 위해 전문영역으로 사업영역을 확대할 경우 영향을 받게 될 것임
  
- 중소 업체들의 경우 수주경쟁이 격화되면서 업체들은 사업다각화를 추구하는 것만 아니라 주력 상품 및 업종에 대한 전문화 추구, 유관 업체와의 전략적 제휴, 지역시장에서의 영업기반 강화, 업종 전환 등 다양한 형태의 대응이 나타날 것으로 예상됨
  - 경쟁력이 상대적으로 취약한 중소 업체의 경우, 제한된 자원으로 다각화를 도모하는 것보다는 주력 상품 및 업종에 집중하는 경향이 나타날 것으로 예상됨
  - 경쟁강도가 심화됨에 따라 공생을 위한 업체간 협력이 모색됨에 따라 전략적 제휴, 인수·합병 등이 활성화될 수 있을 것임
  - 중소기업간 협력강화는 경쟁력 보완에 상호 초점을 맞출 것으로 예상되며, 이러한 경향이 확대되면서 업체간 경쟁과 협력의 새로운 질서가 형성될 것으로 보임
  
- 개별 기업의 입장에서 전문화와 다각화에 대한 선택에 대한 문제는 시장의 규모와 상품의 종류, 발주자의 유형에 따라 달라질 것임
  
- 일부 중소 업체는 전문화가 다소 미흡하더라도 지역시장에 대한 영업기반을 강화하여 넓은 사업영역에서 종합적인 서비스를 제공하려 할 수도 있음
  - 지역시장 규모가 작고, 상품의 종류가 단순하며, 단위 공사 규모가 작고, 중소 업체의 영업범위가 제한적일 경우, 전문화의 추구보다는 적절한 범위에서의 다각화를 모색할 수 있을 것임
  
- 일부 중소기업의 경우, 경쟁 환경의 변화로 타 업종으로의 전환을 시도할 수도 있겠지만 일반적이지는 않을 것으로 예상됨

## 2. 기업의 대응 방안

### (1) 대형 업체

- 업역제도가 변화하더라도 대기업은 상대적으로 작은 영향을 받을 것으로 예상되며, 여기에서는 업역개편과 관련하여 일부에서 제기하는 대기업은 사업관리 분야에 전문화하고 시공분야로부터는 배제하는 것이 바람직하다는 논의, 전문화보다는 종합화에 치중하는 것이 바람직하다는 논의, 해외시장 개척에 주력해야 한다는 논의 등과 관련하여 언급하고자 함

#### 1) 시공부문에 기반을 둔 경쟁력 배양

- 대기업들은 종합화 전략을 추구하는 것이 바람직하지만, 우리나라 건설업체들이 성장한 배경을 감안하면, 시공분야를 배제하고 순수한 SW 기술력에 바탕을 두는 종합건설업체를 지향하는 것은 리스크가 클 것으로 판단됨
  - 대기업은 국내시장에서는 종합적인 리더십을 갖추어야 하지만, 세계시장에서 경쟁하기 위해서는 주력 시공업종에 기반하여 엔지니어링 등 SW 기술력을 지속적으로 강화해나가는 것이 바람직할 것임
  - 아직 SW 기술력이 상대적으로 취약한 국내 대기업으로 하여금 설계 및 시공관리 등 SW 분야에만 주력하고 시공분야에서는 배제시키려는 시도는 국제경쟁을 염두에 둔다면 자해행위에 불과한 것으로 판단됨
  - 2003년도에 매출액이 140억달러에 달해 세계1위를 기록한 스웨덴 Skanska는 시공 전문업체로 출발하여 일반 건축시공이 전체 매출액의 약 60% 차지하였고, 120억달러로 제2위를 기록한 독일의 Hochtief 역시 일반 건축시공이 전체 사업에서 차지하는 비중이 60%를 넘고 있음
- 대기업은 국내시장에서 핵심 공종에 대해서는 강한 마켓파워를 구축하여, 국내에서의 경험과 기술력이 강화되는 기회를 확대할 필요가 있음
  - 국내 대형 국책사업마저도 외국 업체가 주도적으로 참여하는 것이 현실인데 이것은 해당 프로젝트 차원에서는 유리할 수도 있겠지만 거시적인 시각에서는 좀더 적극적인 대책을 강구할 필요가 있을 것임



## 2) 우량 전문건설업체와 협력관계 강화

- 시공부문에서의 대외 경쟁력을 강화하기 위해서는 우량 전문건설업체들과의 긴밀한 협력관계 구축이 중요
- 대부분의 업체들은 전문건설업체들과의 나름대로 유기적인 협력관계를 맺고 있지만, 이는 '건설업자간 상호협력'제도에 의해 평가점수가 60점을 넘으면 시공능력 평가 및 PQ심사시 우대하기 때문에 형식적으로 이루어지는 경우가 많음
  - 2004년도에는 평가점수가 60점을 넘은 업체가 3,220개 업체로 전체의 24.8%에 이르고 있음
  - 일부 업체에서는 협력업체로 등록된 업체수가 수백개에 이르지만 그중에서 협력관계 전무 업체가 30~40%에 이르는 경우도 있음
  - 하나의 전문건설업체에 대해 여러 일반건설업체가 협력관계를 맺는 경우가 많음
- 느슨한 협력관계에서 상대 기업에 대한 로열티는 낮은 수준에 머물러 있으며, 그 결과 정책적으로 유도하는 하도급계열화는 기대하기 어려운 상황
- 특히 협력업체 간의 커뮤니케이션은 매우 저조한 것으로 조사되고 있음<sup>40)</sup>
  - 협력업체 간의 커뮤니케이션의 문제는 채널의 부재와 일방성 두 가지로 요약됨
  - 협력관계를 맺고 있는 기업과 1년 내내 커뮤니케이션이 경우가 40%를 상회하고, 사보나 기타 간행물을 받아 보지 못하는 경우도 60%를 넘는 실정임
- 외주비중이 큰 건설업에서 대외 경쟁력의 기초는 전문건설업체들과의 유기적 협조에 의해 이루어진다고 봄
  - 최고의 시공 경쟁력을 갖추기 위해서는 각 부문에서 탁월한 성과를 나타내고 있는 전문업체들과 전략적이고 실질적인 협력관계를 구축하는 것이 필요할 것임

---

40) LG경제연구원, 대기업과 협력회사의 동반 성장, LG주간경제, 2005. 6.

- 이를 위해서는 가격 위주의 하도급발주를 지양하고 장기적 안목에서 선별된 우량 협력업체와의 정보공유 및 환류시스템 구축, 안정적인 발주물량 유지, 기술지도, 상호 파견제도 운영 등이 필요할 것임
- 특히 협력업체와의 유기적인 커뮤니케이션 채널을 구축하여, 업계 동향 파악, 시장 정보 교환, 애로사항 파악 등을 통해 상호 실질적인 도움이 될 수 있도록 해야 할 것임
- 그러나 기업간의 협력관계는 제도적으로 유도하는 것보다는 시장기구 내에서 자율적으로 이루어지는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 후술하는 바와 같이 설문조사 결과, 바람직한 협력관계는 기업간에 자율적으로 이루어지도록 하는 것이 필요하다는 의견이 42.4%로 가장 큰 비중을 차지

### 3) 국내시장에 기반을 둔 해외시장 개척

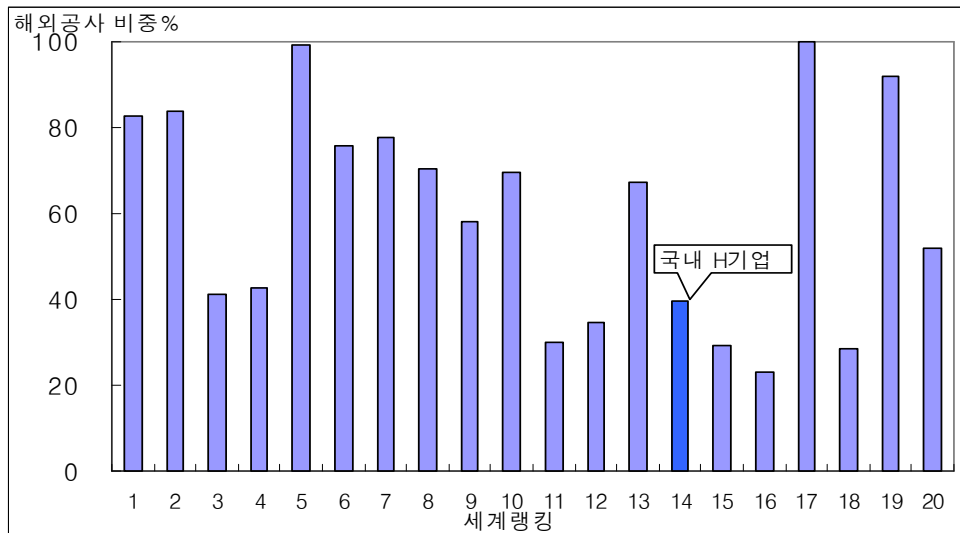
- 세계적 건설업체들은 해외공사 비중이 70%를 상회하는 기업이 다수인데, 우리나라의 대기업들은 과거에 비해 국내에 안주하려는 경향이 강함
  - 선진 건설업체들이 해외시장에서의 사업비중을 높게 유지하는 것은 국내시장의 여건변화에 크게 좌우되지 않고 안정적인 사업구조를 갖기 위해서임
  - 또한 자국에서는 사업 분야를 다각화하기도 하지만, 해외에서는 자사의 경쟁력을 감안 특화된 상품을 중심으로 시장을 개척
  - ENR지가 선정한 2003년도 세계 상위 20위 이내 건설업체들의 해외사업 비중은 평균 55.6%였는데 비해, 한국의 5대 건설업체의 해외사업 비중은 평균 22.9%
- 시공분야를 백화점 식으로 늘리는 것이 아니라, 국내외 주력 건설시장에서 마켓파워를 형성한 후, 프로젝트 진행의 상류부문에 해당하는 설계·엔지니어링·파이낸싱·사업관리·조달 능력을 강화함으로써 진행 단계별 애로를 최소화하여 전체 생산시스템을 효율화하는 것이 바람직할 것임

- 세계시장을 지향하는 경우에는 국내시장에서 주력분야에 대한 확고한 리더십을 확보하고, 이를 토대로 세계시장에서 전문성을 부각시킬 수 있어야 할 것임.
- 주택 붐을 맞아 대기업들이 경쟁적으로 아파트공사 비중을 확대하는 것은 건설산업의 국제경쟁력 제고 측면에서는 재고할 필요가 있을 것으로 판단됨
  - 국내에서 세계적인 플랜트 건설 경험을 가진 업체까지 아파트, 오피스텔 분양경쟁을 주도하는 것은 기업의 입장에서는 바람직할 수도 있으나 장기적으로는 산업의 경쟁력을 약화시키는 것일 수 있음
- 우리나라의 건설시장 규모가 세계 9위 수준임을 감안할 때, 기술경쟁력은 세계 25위 수준<sup>41)</sup>에 그치고 있는 것은 국내에서 대기업이 충분한 훈련과 기술개발에 매진할 수 없었던 것으로 생각됨
  - 만성적인 초과수요의 시장상황, 정부의 과도한 시장개입, 불투명한 건설관행 등이 경쟁력 약화의 요인으로 작용했을 것임
  - 일부 업체들은 국내시장이 협소하여 세계시장으로 진출할만한 경쟁력을 쌓기에 규모가 크지 않다고 생각하는 경향도 있는데 이는 재고할 필요가 있다고 봄
- 대기업들은 국내 시장에서의 마켓파워를 충분히 활용하여 경쟁력 있는 중소기업들과 유기적인 협업체계를 갖추고 각국의 현지 업체들과 네트워크를 이루어 세계시장으로 활동 무대를 넓혀 가는 것이 서로에게 win-win하는 길일 것으로 생각함

---

41) 건설교통부, 제3차 건설기술진흥기본계획, 건설교통부, 2002. 11

<그림 VI-7> 해외 20대 건설업체의 해외시장 비중(2003년도)



자료 : ENR, 2004. 1. 5.

#### 4) 전문화 추구

- 우리나라의 대부분의 건설업체들은 국내시장에서 외형적 성장에 과도하게 집착하는 경향이 있음
  - 무리한 성장 전략은 무리한 다각화, 핵심사업 포기를 통해 핵심역량과 경쟁력을 약화시킴
  - 광범위한 사업영역에 걸친 획일적 시공능력평가제도 등도 외형 확대 경쟁을 가속화시킨 요인으로 작용했을 것으로 판단됨
- 국내 대형 건설사들은 향후 국제 경쟁력을 갖추기 위해서는 세계 일류가 될 수 있는 분야를 선정하여 전문화하여야 하며, 외형위주의 경쟁을 지양하고 내실 경영을 추구하고, 타 건설사들이 보유한 경쟁우위 요소를 전략적 제휴 등 다양한 기업협력 방식을 통해 습득하는 것이 중요할 것임

- 앞에서도 언급했듯이 세계적인 건설업체들도 차별적인 공종별 전문기술을 기초로 전체 수익의 대부분을 특정분야에서 얻고 있음
- 일본의 장기불황 과정에서 도산한 대기업 중에는 골프장, 스포츠클럽 등 부동산개발 분야로 사업을 확장한 기업들이 많았음을 상기할 필요가 있음

## (2) 중소기업

### 1) 보호·지원 정책의 한계 인식 필요

- 겸업을 금지하던 규제가 철폐될 경우, 일반건설업체 중에서는 중소기업이 큰 영향을 받을 것으로 예상되며, 전문건설업체 중에서는 규모가 상대적으로 크고 우량한 업체의 사업영역에 변화가 일어날 가능성이 클 것으로 예상됨
- 일부 업체는 업역체계 개편으로 인하여 그동안 안정적으로 보장되던 사업영역이 사라지고 수주경쟁이 더욱 치열해지고, 전문업체는 일반업체의 무분별한 사업영역 확대로 인해 존립기반이 붕괴되는 것을 우려하여 보호장치의 강구를 회구하고 있는 것으로 알려지고 있음
- 그러나 겸업이 허용된다 하더라도 음성적으로 운영되던 겸업 분야의 현재화 그리고 일부 업체의 주력 업종을 중심으로 한 겸업 확대 등 제한적인 범위에서 영향이 나타날 것으로 기대되며, 실질적인 여파는 우려하는 것처럼 크지는 않을 것으로 보임
- 부실업체의 진입을 막지 못하는 상황에서 칸막이식 업역제도 등에 의한 중소기업 보호정책은 오히려 중소기업의 기반을 붕괴시키는 역효과를 가져온다는 것을 상기할 필요가 있음
  - 인위적인 중소기업 보호정책은 부실기업을 유인함으로써 과도한 업체 증가 → 약탈적 입찰경쟁 → 경영 적자, 부실생산, 노동생산성 저하, 우량 업체의 성장기회 감소 등으로 오히려 중소기업의 발전을 저해하고 밑 빠진 독에 물 붓기 식의 상황을 연출하게 됨

- 그동안 칸막이식 업역제도와 하도급제도 역시 중소기업 보호 차원에서 채택되었으나 우리나라 건설산업을 낮은 수준에서 평준화시킨 효과는 있지만 중소기업의 경쟁력을 높이지는 못함
  - 제도적 수주배분에 초점을 맞춘 평면적 지원 대신, 기술개발, 전문화, 기계화, 정비화 등 생산효율화를 위한 지원이 거시적으로 바람직할 것으로 판단됨
- 중소기업은 자신의 생존을 보호와 규제 제도에서 찾으려 하지 말고, 창의와 유연함으로 고객을 만족시키고 시장을 개척하여야 할 것임
- 장기간 제도적 보호를 받았음에도 불구하고 스스로의 힘으로 생존할 수 없는 중소기업은 자성할 것이 많다고 생각함
  - 개인은 분배정책의 대상이 될 수 있지만, 기업이 분배적 시혜를 계속 요구하는 것은 무리
- 정부 역시 중소 업체, 하도급 업체는 당연히 보호받아야 한다는 의타심을 심어줘서는 안될 것임
- 일본의 경우 중소 건설업체 보호제도인 관공수법 등의 결과로 건설업체 수는 증가하고, 상청 또는 마루나게(丸投)라고 하는 소모적인 하도급 거래가 발생하는 것으로 지적됨
- 신규 업체의 진입은 활발하지만 이들이 중견 기업으로 성장하는 통로는 막혀 있는 동맥경화 현상을 풀어줄 수 있는 노력이 필요
- 중소기업은 경쟁력이 약하기 때문에 초기 단계에 나쁜 조건으로 수주를 받아 클레임에 직면하고 평판이 악화되면서 수주여건이 더욱 악화되는 악순환에 빠질 수 있음
  - 창업 초기가 기업의 운명을 좌우하는 중요한 시기로서, 성공한 기업들도 많은 어려움을 겪었음
  - 지원제도에 호소하기에 앞서 CEO가 수주확보 및 고객과의 신뢰구축을 위해 헌신하는 것이 첩경일 것으로 생각함

- 외국의 중소 건설업체의 성공 사례를 보면, 정부의 지원도 중요하지만, 기본적으로는 기업 자신의 혁신 의지와 기술개발, 전문화가 결정적으로 중요한 것으로 나타남
- 장기간 지중연속벽 공법을 개발하여 이 분야에서 시장점유율 1위를 기록한 기업
- 국제행사를 계기로 천막구조 건축공사에 진출한 후 대형 천막구조물 분야에서 세계적인 기업으로 성장
- 연약지반 또는 고난도 공사에 대응할 수 있는 시공기술력을 개발하여 각종 대형 공사에 참가
- 지붕방수 공법을 개발하여 방수분야에서 업계 최고 기업으로 성장했고, 주요 프로젝트의 방수분야에 대해서는 설계단계부터 참여

## 2) 시장친화적 경영전략 채택 필요

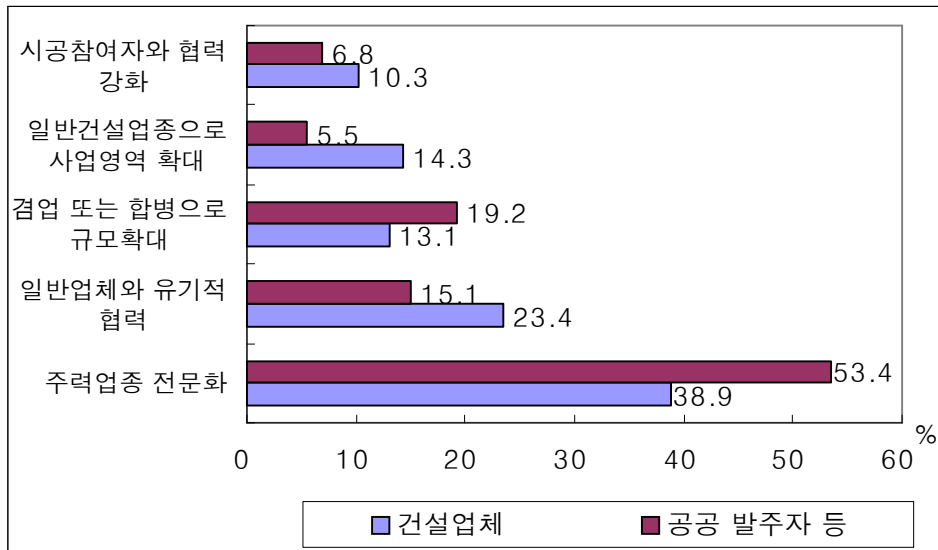
- 정부의 공공투자 규모가 경기대책 수단으로 활용되면서, 공공공사에 의존하는 비중이 큰 중소기업체는 수주 불안정으로 기업의 체질이 허약해질 수 있어 공공투자 건설공사 규모를 안정화시키는 것이 중소 건설업체에게 바람직
- 최근 재정투자 사업을 축소하고 민자사업을 증가시키면 중소기업체의 수주영역이 축소되는 결과를 낳을 것이라는 우려가 커지고 있음
- 지나치게 공공공사에 의존하는 기업은 정책변화로 경영위기에 봉착할 수 있어 공공공사 수주 비중을 적절히 컨트롤하는 것이 필요
- 영국에서는 개별 공공공사의 계약액이 연간 매출액의 1/4을 초과할 수 없도록 하는 등 시장지향적인 사업구조를 유도함
- 중소 건설업체들일수록 자신이 특화하고자하는 건설상품에 대한 시장추이를 파악하고, 미래 건설시장의 변화를 예측하여 전문분야를 설정하는 것이 필요
- 미국 등 외국에서는 기업규모가 작을수록 전문화 정도가 높게 나타남
- 주력 분야에서 기술개발을 통한 원가절감을 달성하여 지속적인 경쟁력 유지

### 3) 전문화의 추구

- 대기업에게는 종합화가 필요할지라도 중소기업은 전문화를 통해 핵심역량을 강화하는 것이 선결과제가 될 것임
  
- 중소기업은 제한된 경영자원으로 대기업과 같은 종합화 전략을 추구한다는 것은 비현실적이며, 전문분야에서 핵심경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제이며, 지원기능은 아웃소싱을 하는 것이 바람직할 것임
  - 그러나 지역연고 시장에 기초를 두고 있는 중소기업의 경우에는 업종을 일정한 범위까지 늘려 수주규모의 한계를 극복하는 것이 불가피할 것임
  
- BusinessWeek는 2004년 1월 유럽의 우량 중소기업들에 대한 특집 기사를 게재하면서 다음과 같은 시사점을 도출함
  - ‘고객의 니즈’와 ‘기술’을 기준으로 시장을 좁게 정의하고, 최대한 집중
  - 자신이 속한 시장에서 No.1이 되고자 집요하게 노력
  - 시장은 전략적 변수이지, 상수가 아니라고 믿음
  - 상품은 전문화하고 마케팅은 글로벌화 모색
  - 작은 시장을 지배하는 거인을 추구
  - 다각화는 절대 사양
    - 숨은 챔피언들(Hidden Champions)은 그들 자신만의 길을 간다.
  
- 설문조사 결과, 겸업이 허용될 경우 특히 전문건설업체들은 다른 분야로 사업을 확대하기보다는 주력업종을 더욱 전문화시키는 것이 바람직하다는 의견이 43.1%로 지배적이었음
  - 특히, 대학 교수 및 연구원 등의 전문가 그룹은 56.6%가 주력업종에 전문화하는 것이 가장 바람직하다고 응답하여 경쟁이 가열될수록 핵심 경쟁력을 보유해야 함을 강조
  - 일반건설업종으로 사업영역을 확대하는 것에 대해서는 응답자의 약 10% 정도만 필요성을 인정하여 상대적으로 낮은 비중을 차지

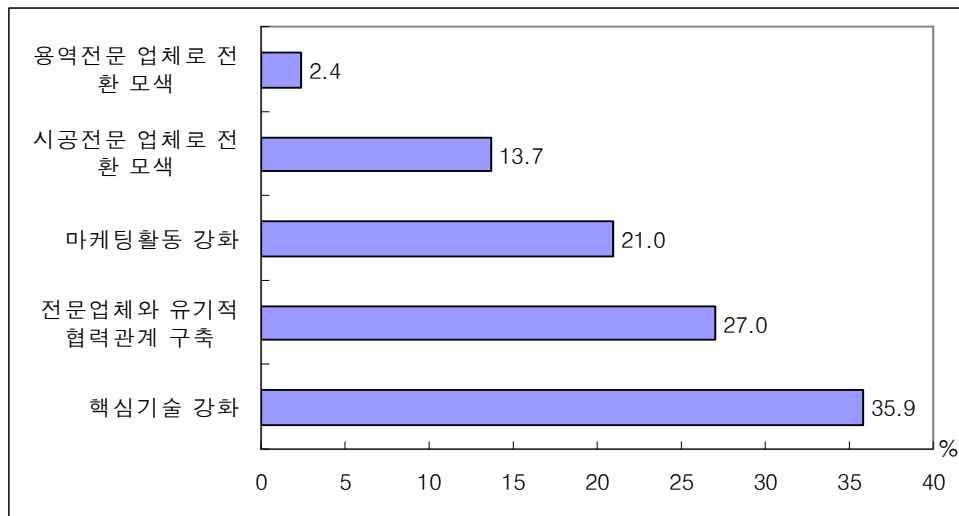


<그림 VI-8> 전문건설업체 대응 방안



- 한편 중소 일반건설업체들이 추구해야 할 바람직한 전략 방향에 대한 설문조사 결과, 응답자의 35.9%가 핵심 분야에서의 기술경쟁력 향상에 집중하는 것이 가장 바람직한 대응방안인 것으로 지적
  - 특히 대학교수 및 연구원 등 전문가의 49.1%는 핵심기술력 강화가 가장 중요한 것으로 지적 다른 대안에 비해 그 중요성을 크게 강조했고, 또한 대기업의 응답자의 42.9%, 중견기업의 47.4%도 핵심 분야의 기술 경쟁력을 강화하는 것이 가장 중요하다고 응답
  - 이에 반해 당사자 격인 중소기업체는 28.6%만이 핵심기술을 강화하는 것이 중요하다고 판단하여 다른 그룹과 상당한 인식의 차이를 보임
- 기술력이 양호한 전문건설업체와의 유기적 협력관계를 구축하는 것이 중요하다고 응답은 전체의 27.0%를 차지하여 핵심기술력을 강화하는 것 다음으로 높은 비중을 차지
  - 우량한 전문건설업체와의 긴밀한 협력체계를 구축하는 것에 대해서 중소 건설업체들의 32.3%가 가장 중요하다고 응답하여 적극적인 태도를 나타냄
  - 우량 전문건설업체와의 긴밀한 협력관계의 구축은 상대적으로 양호한 입장에 있는 대기업보다 중소 건설업체가 더욱 노력해야 할 사항으로 판단

<그림 VI-9> 중소 일반건설업체 대응 방안



#### 4) 신중한 인접 분야로 사업확장

- 기업의 성장은 전문영역의 구축과 핵심사업 설정 → 시장 지배력 강화 → 인접사업 확장 → 핵심사업 재설정 등의 과정을 거침
- 사례조사에 따르면 강한 핵심사업을 가진 기업은 인접사업으로 이동하여 성공할 확률이 그렇지 못한 기업에 비해 3배 높은 것으로 조사됨
- 중소기업이 전문영역을 구축하지 못한 상황에서 사업을 다각화하는 것은 실패할 확률을 높이는 요인이 될 것임<sup>42)</sup>
- 뚜렷한 핵심사업이 없이 다른 업체를 추종하는 기업이 인접사업으로 이동할 경우 실패확률은 88%에 달함
- Bain & Company는 기업의 사업실패 요인 중 가장 일반적인 것은 ‘잘못된 인접사업의 설정’인 것으로 분석함(전체 실패요인의 75%를 차지)
- 미국과 영국의 181개 기업을 대상으로 조사한 결과에 따르면 인접사업으로 이동했을 때, 성공률은 27%에 불과

42) Chris Zook, Beyond the Core, Harvard Business School Press, 2004.

- 따라서 중소기업은 인접사업으로 진출하기보다 사업범위를 좁혀 전문분야에서 핵심 경쟁력을 확보하는 것이 우선이어야 할 것으로 판단됨
  - 중소기업이 역량을 집중해야 할 대상은 특정한 시공기술 또는 공사종류가 될 수도 있고, 지역시장일 수도 있음
- 일반건설업체의 전문건설 업종으로의 진출은 핵심공종을 중심으로 한 수직적 통합의 경우가 아니면 성공할 가능성이 크지 않을 것으로 판단됨
  - 전문공종에서의 공사 수행능력 및 협력업체들과의 네트워크가 기존의 전문건설 업체들과 비교해서 상대적으로 불리하며, 따라서 비핵심 인접 분야로의 업역 확대가 성공적이지 못할 확률이 훨씬 클 것임
  - 다만 특화된 상품시장에서 독자적인 기술을 보유하고 마켓파워를 형성한 경우에는 전문건설 영역을 확대해 갈 수 있을 것임
  - 예를 들어 스타디움 설계와 시공에서 강한 경쟁력을 갖춘 기업이라면, 스타디움 강구조물 수주를 할 수도 있을 것이며, 전문화도 가능할 것임
- 전문건설 업체 역시 종합적인 공사수행 경험이 부족하여 새로운 분야로 진출하는 것이 여의치 않을 것임
  - 시공관리는 기술력과 경영관리능력, 자금동원 능력 등이 뒷받침되어야 하는데, 기술력이 충분하다고 다른 능력까지 비례해서 우수하지 않을 가능성이 크기 때문임
  - 전문건설업체 역시 일반건설 분야로의 진출은 전문화된 영역을 수직적으로 연장한 분야로 좁혀질 가능성이 크다고 봄
  - 실내건축에서 설계와 시공으로 명성을 쌓은 기업이 특화된 영역에서 주택사업에 진출한다면 유리한 위치를 차지할 수 있을 것임
- 그런데 인접 분야로의 진출은 독자적으로 추진하는 것보다는 이 분야의 전문 업체들과의 협력이 중요할 것임
  - 협력의 방법은 공동도급과 같은 파트너십의 형태를 띌 수도 있고, 적극적으로는 인수·합병 등의 형태를 띌 수도 있을 것임

- 인수·합병은 조직 내부 자원에 의한 사업 다각화 등 외적 성장전략이 한계가 있을 경우, 도모하는 방안으로서 시장참여의 시간을 단축하고, 저평가된 기업을 활용 규모의 경제와 범위의 경제를 동시에 추구
- 육상에서 토목공사를 주력으로 하던 업체가 해상 토목공사 분야로 진출하기 위해 재무상태가 일시적으로 악화된 해상 토목 전문업체를 인수하거나, 공공공사에 주력하던 업체가 공공발주 감소에 대응하기 위하여 민간공사 주력업체와 합병하거나, 토공사 전문업체와 상하수도 전문업체가 합병한 사례 등을 참고할 수 있음

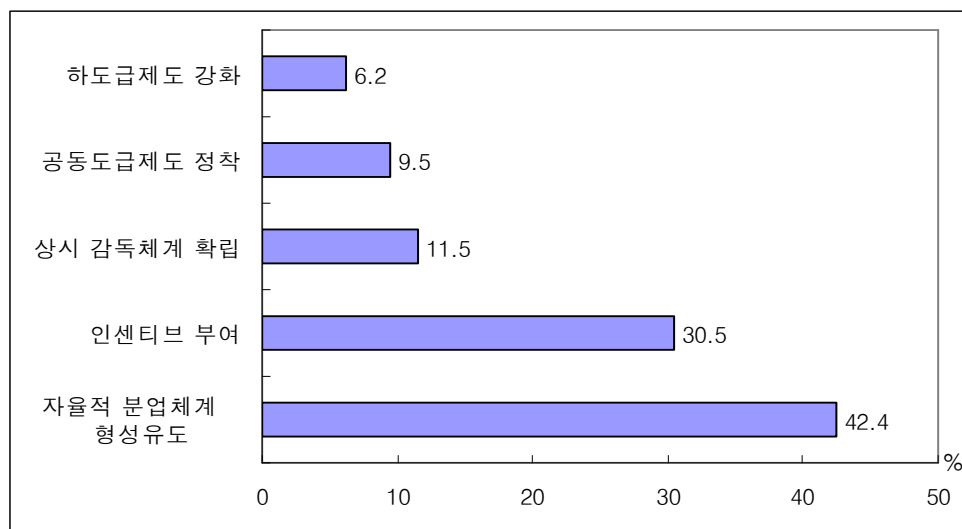
#### 5) 건설업체간의 긴밀 협업관계 구축

- 건설공사는 여러 업체의 분업에 의해 이루어지기 때문에 공사에 참여한 업체간의 유기적 협조가 매우 중요한데, 업역제도의 변화로 여기에도 상당한 변화가 예상됨
- 특히 건설업체간의 긴밀한 협력관계의 구축은 일반건설업체, 전문건설업체 모두에게 매우 중요한 과제로 파악됨
- 일반건설업체의 경우, 분야별로 경쟁력이 있는 우량한 전문건설업체와의 긴밀한 협력관계 구축은 시공품질의 향상 등을 통해 자사의 경쟁력 제고를 위해 필수적인 사항
- 전문건설업체의 경우, 경쟁력 있는 일반건설업체와의 협력관계 구축은 안정적인 수주물량 확보 및 유리한 결제조건, 다양한 학습효과 등을 통해 동반 성장할 가능성이 있음
- 그러나 원·하도급 업체 사이가 종속적인 관계로 고착화되면 저가낙찰에 대한 부담을 하도급업체에게 전가하거나, 제반 의사결정을 일방적으로 하기도 하며, 배타적 관계가 형성됨으로써 시장경쟁의 이점이 사라지는 폐단이 나타날 수도 있음
- 이러한 부정적인 사례는 업체간 계열화가 이루어지고 있는 일본에서 자주 나타나고 있음<sup>43)</sup>

43) 金本良嗣, 오테현(번역), 일본의 건설산업, 한국건설산업연구원, 2000.10. p.156.

- 따라서 협력관계 역시 제도에 의해 경직적으로 운용되기보다는 상호 대등한 협력자라는 인식에 기초를 두고 시장기구의 틀 속에서 유연하게 유지되는 것이 바람직하다고 판단됨
- 건설업체간의 바람직한 협업체계 구축 방법에 대한 설문조사 결과, 기업간에 자율적인 분업체계가 형성되도록 유도하는 것이 바람직하다는 의견이 42.4%로 가장 큰 비중을 차지
  - 협업체계의 구축을 위해서는 원하도급 업체간의 협력강화를 위한 인센티브를 제공하는 방법이 바람직하다는 의견도 30.5%로 큰 비중을 차지했는데, 특히 기업들의 34.6%가 이러한 견해를 밝히고 있음
  - 건설산업 종합정보망 등을 통한 상시 감독체계의 확립이 필요하다는 의견은 11.5%, 주계약자형 공동도급을 통해 공정하고 합리적인 생산조직을 구축할 필요가 있다는 응답은 9.5%로 나타남
  - 현행 하도급제도를 강화시켜 유기적인 협업체계를 구축하는 것이 필요하다는 의견은 6.2%에 불과한 것으로 조사됨

**<그림 VI-10> 건설업체간의 바람직한 협업제도 정착을 위한 노력**



- 건설업이 일반건설업과 전문건설업의 구분이 사라지고 단일의 건설업으로 통합될 경우, 기존의 일반건설업체간의 하도급 금지 및 재하도급 금지 등은 재고되어야 할 것임
- 겸업이 허용되는 상황에서 하도급 등에 대한 강한 규제의 지속은 바람직한 기업간의 분업관계를 위축시키고, 기업 내부 조직에 의한 생산을 유도하는 결과를 가져올 것임
- 업종간 겸업이 허용되면 공공공사 분야에서도 주계약자형 공동도급 제도가 도입될 가능성이 높을 것으로 보임
  - 전체 공사에서 차지하는 비중이 크거나, 시장지배력이 강하거나, 기술적 전문성이 뚜렷한 업종을 중심으로 주계약자형 공동도급이 두각을 나타낼 것으로 보임
  - 주계약자형 공동도급은 원·하도급자간의 관계가 상하관계가 아닌 대등한 협력관계를 전제로 한다는 점에서 바람직한 것으로 평가할 수 있음
- 주계약자형 공동도급 제도가 활성화되면 전문 시공분야에서 경쟁력을 갖춘 업체들의 사업 참여기회가 현재보다 크게 확대될 것으로 보임
  - 이 경우 일반건설업 분야로 무분별한 진출보다는 전문 분야에서의 경쟁력을 강화하는 것이 우량 전문건설업체에게 유리할 것으로 판단됨
  - 전문건설업체의 상당수는 주계약자형 공동도급제가 조기에 활성화되기를 희망<sup>44)</sup>
- 건설 업체간의 협력은 공동도급, 원하도급 관계 외에도 여러 분야에서 폭넓게 이루어질 수 있음
  - 예를 들어 자재 공동구매, 공동 기술개발, 장비 및 기자재 공동이용, 협력업체 상호활용 등을 검토할 수 있음
  - 일본의 경제학자 후카가와 유키코는 우리나라 중소기업들은 매사 개별적으로 행동하며 상호 협력관계는 상당히 취약한 것이 특징이라는 지적을 하기도 함

---

44) 대한전문건설협회, 전게서, pp. 198-199

- 협력업체들은 상대 기업의 니즈를 세심히 파악하여 이것에 대해 최선의 노력을 기울이는 것이 필요할 것임
  - 일반건설업체들이 전문 업체에게 가장 기대하는 것은 신뢰성과 전문성 그리고 책임감 등인 것으로 파악됨
  - 전문건설업체들이 가장 소망하는 것은 안정적인 일감의 확보이며, 그 다음은 원활한 자금유통
  
- 호혜적인 협력관계 구축을 위해서는 협력업체를 소수 정예로 정선하여, 종속적 관계를 탈피하여 커뮤니케이션이 유기적으로 이루어지도록 하며, 성과를 함께 공유하는 것이 필요할 것으로 판단됨

## 제7장

## 결론

- 건설업 제도의 골격을 이루는 업역제도는 업종간 겸업금지를 오랫동안 채택해 오면서 상당한 문제를 야기한 것으로 지적되고 있음
  - 기업 활동을 배타적으로 설정하여 공정한 경쟁을 막음으로써 산업활동의 효율성을 저해
  - 이해당사자의 동의가 없으면 합리적인 산업정책을 채택하지 못하는 상황에 직면
  - 업역제도가 하도급제도와 맞물려 기업간 분업에까지 관여하면서 커다란 비효율성을 야기
  - 각 분야별로 특수성을 이유로 소관부처와 관계 법령이 각기 달라지는
- 시장 메커니즘에 부합되지 않는 제도는 건설산업의 성과를 저하시키는 주요 요인이 되고 있음
  - 외국과 비교하여 공사비는 더 들고, 공사기간은 더 길어지고, 생산성과 품질은 더욱 떨어지는 상황이 초래되고 있음
  - 산업의 성과는 자유로운 기업활동 영역의 보장과 공정한 경쟁이 이루어질 때 가능한데 현재의 업역제도 하에서는 이러한 전제가 충족되지 못함
- 하지만 지속적인 국제화 개방화 추세 속에서 효율적인 분업체계를 구축하기 위해서는 경직적인 칸막이식 업역제도를 개편하여 시장기구 내에서 상생할 수 있는 시스템의 구축이 필요
- 기업의 생산활동이 조직 내부에서 얼마나 이루어지고, 외부에는 얼마나 의존하는 것이 합리적인지는 총 생산비용을 최소화하는 방향에서 기업이 자율적으로 판단할 문제이지 제도적으로 규율하는 것은 바람직하지 못함
  - 규모의 경제와 범위의 경제를 종합적으로 고려하여 최적 생산방식이 결정되는 것임



- 건설업에서 범위의 경제는 공사 종류의 다양화와 업종의 다양화를 통해 실현할 수 있는데, 현재의 칸막이식 업역제도는 이것에 많은 제약을 가하고 있음
- 최근의 업역제도 개선 논의는 건설업 업종간 겸업 허용 및 각 업종의 업무범위 재설정에 관한 것을 중심으로 이루지고 있음
- 본 연구에서는 이러한 이슈에 대해 이제까지 발표된 다양한 연구결과를 검토하고, 업계 및 공공발주자, 전문가 등을 대상으로 한 설문조사, 그리고 실무자들과의 인터뷰를 통해 바람직한 업역제도의 개선방향을 설정하고자 하였음
- 설문조사 결과, 그동안 업역제도는 중소건설업의 보호와 역할분담에 이바지한 측면도 있지만, 향후 건설산업의 경쟁력 향상을 위해서는 시급한 개선이 필요한 것으로 나타나고 있음
- 업역제도의 개선방향을 검토하기 위해 선진 외국의 제도를 검토하였는데 다음과 시사점을 얻을 수 있었음
  - 기본적으로 시장 메커니즘에 의해 생산활동이 자율적·효율적으로 이루어지도록 하고 있으며, 그 결과 면허·등록제도 등을 별도로 도입하지 않는 경우도 많음
  - 업역제도를 도입한 경우, 적정한 시공을 통하여 발주자를 보호하고, 능력있는 건설업자를 정선하고 전문화를 촉진시켜 산업을 발전시키고자 하는 데 목적이 있음
  - 업종간 겸업을 금지하는 등의 사례는 찾아볼 수 없으며, 기본적으로 자유로운 기업활동과 공정한 경쟁을 보장하고 있음
  - 모든 업종에 대해 겸업을 완전히 허용함에도 불구하고 대부분의 기업들은 사업을 무분별하게 다각화하기 보다는 자신의 역량에 맞추어 사업영역을 설정하고 있으며, 전문화의 경향이 강함
  - 기업간 분업체제 등 생산과정에 대해서는 거의 관여를 하지 않음
- 건설업 업역제도의 개선 방안의 검토는 겸업허용 여부와 업역조정 방향에 대한 두 가지의 큰 주제에 대해 이루어졌음

- 우선 겸업허용 여부에 대해서는 기업에게 자유로운 생산활동을 보장하고 공정한 경쟁을 유도하는 것이 자원의 효율적 배분을 위해 필요하다는 판단에 따라, 모든 업종에 대해 겸업을 전면 허용하는 것이 중소기업체에게 막연한 불안감을 줄 수도 있으나, 가장 바람직한 대안으로 판단하였음
  - 음성적인 방법으로 다수의 기업들은 이미 겸업을 수행하고 있어 실질적인 충격은 예상보다 훨씬 작을 수도 있을 것임
  - 겸업 가능 업종을 단계적으로 확대해 나가는 것이 제도 변화의 충격도 완화하는 등 합리적일 수 있겠으나, 금지 업종을 겸영하고 있는 기업들에 대한 공정한 대우가 어렵다는 기술적인 문제가 제기되며, 제도 변경에 지나치게 장기간이 소요될 수 있어 실현성이 미흡하다고 판단됨
  - 다만, 겸업 허용은 2~3년간 유예기간을 설정하여 중소기업체들이 준비할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것임
- 
- 업역 조정에 대해서는 현실적인 적용 가능성이 중요하며, 장기적으로는 전문화 등을 통한 경쟁력 제고에 초점이 맞추어져 할 것으로 판단에 따라 겸업허용을 전제로 ‘통합과 분리를 병행하는 방안’이 우선 고려할 수 있는 대안이며, ‘최대한 현재의 업역 체계를 유지하는 방안’이 차선의 대안으로 판단됨
  - 업종을 현재보다 더욱 단순화시키는 것은 전문화 및 분업화 추세에 역행하는 것이며, 수요자의 합리적 선택이라는 관점에서도 바람직하지는 않은 것으로 판단됨
- 
- 통합과 분리를 병행하는 방안은 다음과 같은 장점이 있는 것으로 평가됨
  - 작업내용 및 기술적 특성이 유사한 업종, 기술적 특성이 뚜렷하지 않으면서 시장 규모가 협소한 업종은 통합시킴으로써 규모의 경제 및 전문화를 촉진시킬 것으로 기대됨
  - 이질적인 공종을無理하게 통합한 업종, 업계에서 분리해서 공종을 관리하고 하도급 발주를 구분하고 있는 공종, 전문화를 시키는 것이 향후 건설산업의 발전을 위해 바람직한 업종은 분리함으로써, 전문화를 촉진하고 기업의 부담을 경감시키는 것이 바람직하다고 판단됨
  - 장기적으로는 업종구분을 좀 더 세분화하여 전문화를 심화시킬 필요가 있는 것으로 판단함

- 그 다음 대안으로는 중소기업들의 우려와 준비 상황을 고려하여 우선은 겸업규제만 해제하고 업역은 현재 건설산업기본법에서 규정하고 있는 내용을 그대로 유지하는 것이라고 판단함
- 건설업계의 이해가 원만하지 않을 경우, 업종간 겸업만 허용하고, 업역제도는 그대로 유지한 후, 기업들이 새로운 현실에 적응하고, 경쟁력이 고양된 이후에 업역을 세분화하여 전문화를 유도하는 단계적 방안이 효과적일 수 있다고 판단됨
- 장기적으로 시장이 성숙되고 새로운 업역제도에 기업들이 충분히 적응을 한 이후에는 여러 가지 여건을 종합적으로 고려하면서 단계적으로 ‘업종 세분화’하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임
- 업역제도 개편과 더불어 복잡하게 되어 있는 자본금 등의 등록요건을 단순화하고, 요구수준을 하향조정하여 건설업체의 기회비용을 줄여줌으로써 경쟁을 촉진시킬 필요가 있음
- 그리고 건설공사의 대형화, 복잡화, 기술 집약화 추세에 비추어 볼 때, 복잡한 전체 공종간의 기획과 조정능력 제고를 위해서는 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사를 건설업 체계에 통합함으로써 복잡한 전체 공종간의 기획과 조정능력을 제고하는 것이 필요함
- 한편 급변하는 시장구조 및 기술발전에 유연하게 대응하는 생산조직을 갖추기 위해서는 하도급 등에 대해서는 시장기구를 통한 기업간의 자율적인 협력관계 구축을 유도하는 것이 중요할 것임
- 업역제도 개선으로 겸업이 허용되면 초기에는 일부 업체는 겸업 업종 수를 적극 확대할 가능성이 크지만, 이러한 업체들이 시장에서 긍정적인 성과를 거두지 못하고, 일부 업체는 경영이 부실화되면서 퇴출되면서 전문화되는 경향이 강해질 것으로 판단됨
- 발주자는 전문분야별 사업성과를 중시하는 경향을 보일 것이며, 이 과정에서 기업의 능력에 비해 사업실적이 분산된 중소기업체는 입찰경쟁에서 저평가됨에 따라, 기업의 외형에 비해 전문분야가 뚜렷하지 않은 업체들은 수주기회 감소와 출혈수주의 악순환에 빠져 결국 도태되는 경로를 밟을 가능성이 있음

- 건설업종간 겸업이 허용될 경우 중소 일반건설업체들이 추구해야 할 바람직한 전략 방향에 대한 설문조사 결과 핵심 분야에서의 기술경쟁력 향상에 집중하는 것이 가장 바람직하고 기술력이 양호한 전문건설업체와의 유기적 협력관계를 구축하는 것도 중요한 것으로 지적되고 있음
  - 전문건설업체들 역시 다른 분야로 사업을 확대하기보다는 주력업종을 더욱 전문화시키는 것이 바람직하다는 의견이 지배적이었음
- 겸업이 허용될 경우 일반건설업체의 진출이 예상되는 업종은 수직적 통합의 효과가 높고, 반복적이며, 자본집약적이거나, 대량 구매시 원가절감이 가능한 자재비 비중이 높은 업종이 중심이 될 것으로 전망됨
  - 일반건설업체의 전문건설업종 진출할 경우, 시장에서 나름대로 탄탄한 기반을 구축한 대형 전문건설업체보다는 중소규모의 전문건설업체들이 상대적으로 많은 영향을 받게 될 것임
- 전문건설업체 중에서 일반건설업종으로 진출이 예상되는 업체는 특정 전문업종에서 기반을 닦은 우량 전문건설업체가 중심을 이룰 것으로 예상됨
  - 이들이 일반건설업 분야로 진출하게 되면 기존의 중소 일반건설업체들과 수주 경쟁을 벌이게 될 것임
  - 중소 일반건설업체와 대형 전문건설업체 사이에 적대적 경쟁 대신 M&A, 전략적 제휴 등의 경향도 증가할 것임
- 겸업이 허용되더라도 거시적 여건에 의해 수익률 등이 일정한 상황에서 업역제도의 변화로 신규 업체가 급증한다는 것은 기대하기 어렵고, 그동안 음성적으로 겸업을 하던 기업들이 복수의 기업을 계속 영위할 필요성이 사라져 기업 수는 종전에 비해 감소할 가능성이 있음
  - 제도변화 초기에 겸업에 대한 과잉기대로 건설업 등록 수가 크게 증가할 수도 있으나 장기적으로는 등록 수는 다시 하향 조정되면서 안정된 수준을 유지할 것으로 예상됨
  - 장기적으로 업체당 건설업 등록 수는 현재보다 2~3배까지 늘어날 가능성도 있음

- 대기업은 업역제도 개편과 관련하여 상대적으로 큰 영향은 없을 것으로 보이지만, 일부의 논의처럼 시공부문을 배제하고 순수한 SW 기술력에 바탕을 두는 종합건설 업체를 지향하는 것은 리스크가 클 것으로 판단됨
  - 특히 국내 시장에서의 마켓파워를 십분 활용하여 세계시장으로 활동 무대를 넓혀 가는 것이 서로에게 win-win하는 길일 것으로 생각함
  - 이를 위해서는 우량 전문건설업체와의 긴밀한 협력관계를 유지하는 것이 긴요할 것으로 전망됨
- 중소기업은 자신의 생존을 보호와 규제 제도에서 찾으려 하지 말고, 창의와 유연함으로 고객을 만족시키고 시장을 개척하여야 할 것임
  - 제한된 경영자원으로 대기업과 같은 종합화 전략을 추구한다는 것은 비현실적이며, 전문분야에서 핵심경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제라고 생각함
  - 인접사업으로 성급하게 진출하기보다 사업범위를 좁혀 전문분야에서 핵심 경쟁력을 확보하는 것이 우선이어야 할 것으로 판단됨
  - 업체간 긴밀한 협력체계의 구축은 중소기업일수록 더욱 절실하며, 제도에 의해 이루어지는 인위적이고 형식적인 협력보다는 시장기구를 통한 유연한 협력이 바람직하다고 봄
- 협력업체 사이의 호혜적인 협력관계 구축을 위해서는 협력업체를 소수 정예화하여, 종속적 관계를 탈피해서 커뮤니케이션이 유기적으로 이루어지도록 하며, 사업성과를 함께 서로 공유하는 것이 필요
- 기업들이 제도에 순치되어 시장기구 내에서의 자율적 행동과 그 결과에 대한 책임에 대해서는 소홀한 경향이 있는데 이에 대한 자성이 필요함
  - 비정상적인 칸막이식 업역 규제가 사라지는 것에 대해 많은 우려를 나타내는 것은 이러한 상황을 대변하는 것임
  - 겸업의 허용과 업역구분의 합리화는 개혁이라기보다 제도의 정상화로 받아들이는 인식이 필요

- 향후 업역제도의 개편 방안이 확정되면 그 과급효과를 가늠하고 이에 따른 기업의 대응방안을 보다 구체적으로 제시하는 것이 필요할 것임
- 특히 업역제도 변경과 관련해 등록제도, 발주제도, 하도급제도등이 새롭게 조정될 가능성이 있어 이에 대한 후속 연구가 필요하다고 봄



## 참고 문헌

- 건설교통부, 제3차 건설기술진흥기본계획, 건설교통부, 2002. 11
- 건설교통부, 건설산업 선진화기획단, 건설산업의 선진화 전략, 2004. 12.
- 건설부, 건설경제국, 건설산업 발전사, 1992.
- 국무조정실, 건설산업규제 합리화방안, 회의자료, 2005. 2.
- 김명수 외 4인, 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 전문건설공제조합, 2005.
- 김은난, 주택공급구조에서 건설업자의 역할 비교 연구, 서울대 석사학위 논문, 1997.
- 김준한, 건설경제론, 박영사, 2004.
- 남진권, 건설산업기본법 해설, 연문사, 2004.
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2004.
- 유진근 외 3인, 건설업역 구조 변화에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2001.
- 이규방 외 2인, 건설산업구조 및 건설업 면허체계에 관한 연구, 국토개발연구원, 1991.
- 이용우, 직업선택의 자유와 면허제도, 세창출판사, 2002.
- 이재우, 건설선진국의 시공업역 및 하도급제도와 정책시사점, 건설산업 상생·공존 발전 방안 정책간담회, 한국건설문화원, 2005. 6.
- LG경제연구원, 대기업과 협력회사의 동반 성장, LG주간경제, 2005. 6.
- 金本良嗣, 오태현(번역), 일본의 건설산업, 한국건설산업연구원, 2000.10.
- 日本 国土交通省, 平成14年度 建設業構造基本調査の調査結果について, 2003. 12.
- 日本 建設産業政策委員會(編), 日本「建設産業政策大綱」, 한국건설산업연구원 번역, 1995.
- Adelman, M. "Integration and Antitrust Policy", Harvard Law Review, 63, 1949, 11.
- Arrow, K.J. "Vertical Integration and Communication", Bell Journal of Economics, 6, 1975. Spring.
- Ashenfelter, O. ect., "Contract Form and Procurement Costs-The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5916, 1997. 2.
- Chris Zook, "Beyond the Core", Harvard Business School Press, 2004.
- Coase, Ronald H., "The Nature of the Firm," Economica, November, 1937. 4.
- Spengler, J.J. "Vertical Integration and Antitrust Policy", Journal of Political Economy, 58, 1950, 8.



- Williamson, O., "Transaction Cost Economics," in R. Schmalensee and R. Willig, eds., *Handbook of Industrial Organization*, North-Holland, 1986.
- Williamson, O., *The Economic Institutions of Capitalism : Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press. 1985.
- Williamson, O. and Sidney G Winter eds. *The Nature of the Firm : Origins, Evolution and Development*, Oxford Press. 1995.

## < 부 록 >      건설업의 업종과 업종별 업무내용

(건설산업기본법 시행령 별표 1)

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
일반건설업	1.토목공사업	종합적인 계획·관리 및 조정하에 토목공작물을 설치하거나 토지를 조성·개량하는 공사	도로·항만·철도·댐·하천 등의 건설, 택지조성, 간척·매립공사 등
	2.건축공사업	종합적인 계획·관리 및 조정하에 토지에 정착하는 공작물중 지붕과 기둥(또는 벽)이 있는 것과 이에 부수되는 시설물을 건설하는 공사	
	3.토목건축공사업	토목공사업과 건축공사업의 업무내용에 속한 공사	
	4. 산업·환경설비공사업	종합적인 계획·관리 및 조정하에 산업의 생산시설, 환경오염을 제거·감축하기 위한 시설, 에너지등의 생산·저장·공급시설등을 건설하는 공사	제철·석유화학공장등 산업생산시설, 소각장·수처리설비등 환경시설공사, 발전소설비공사 등
	5.조경공사업	종합적인 계획·관리·조정하에 수목원이나 공원의 조성등 경관 및 환경을 조성하는 공사	
전문건설업	1.실내건축공사업	·실내건축공사 : 건축물의 내부를 용도와 기능에 맞게 건설하는 실내건축공사 및 실내공간의 마감을 위하여 구조체·집기 등을 제작 또는 설치하는 공사 ·목재창호공사 : 목재로 된 창을 건축물 등에 설치하는 공사 및 목재구조물·공작물 등을 축조 또는 장치하는 공사	실내건축공사(제4호 및 제5호의 공사만으로 행하여지는 공사를 제외한다), 실내공간의 구조체 제작 및 마감공사 그밖에 집기 등을 제작 또는 설치하는 공사 등 목재창호공사, 목재 등을 사용한 칸막이 공사, 목재구조물·공작물 등을 축조 또는 장치하는 공사 등
	2.토공사업	땅을 굴착하거나 토사등으로 지반을 조성하는 공사	굴착공사·성토공사·절토공사·흙막이공사·철도도상자갈공사등
	3.미장·방수·조적공사업	·미장공사 : 구조물 등에 모르타르·플러스터·회반죽·흙 등을 바르거나 내·외벽 및 바닥 등에 성형단열재·경량단열재 등을 접착하거나 뿔칠하여 마감하는 공사	일반미장공사, 미장모르타르공사, 미장뿔칠공사, 다듬기공사, 줄눈공사, 단열재 접착 및 뿔칠공사 등

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
전국 건설업	3.미장방수·조적공사업	·타일공사 : 구조물 등에 점토·고령토를 주된 원료로 제조된 타일을 붙이는 공사	내·외장 타일 붙임공사 등
		·방수공사 : 아스팔트·실링재·에폭시·시멘트모르타르·합성수지 등을 사용하여 토목건축구조물, 산업설비 및 폐기물매립시설 등에 방수방습·누수방지 등을 하는 공사	방수공사, 에폭시공사, 방습공사, 도막공사, 누수방지공사 등
		·조적공사 : 블록·벽돌 등을 쌓는 방법으로 구조물 등을 축조하거나 장치하는 공사	블록쌓기공사, 벽돌쌓기공사, 벽돌붙임공사 등
	4.석공사업	·석재를 사용하여 시설물등을 시공하는 공사	돌쌓기공사·돌붙임공사·석재공사·돌포장공사 등
	5.도장공사업	·시설물에 칠바탕을 다듬고 도료 등을 솔로올라기·기계 등을 사용하여 칠하는 공사	일반도장공사·도장뽐칠공사·차선도색공사·분사표면처리공사·전천후경기장바탕도장공사·부식방지공사등
	7.비계구조물해체공사업	·비계공사 : 건축물 등을 건축하기 위하여 비계를 설치하거나 높은 장소에서 중량물을 거치하는 공사	일반비계공사, 발판가설공사, 빔운반거상공사, 특수중량물설치공사, 높은 장소에서 행하여지는 공사 등
		·파일공사 : 항타에 의하여 파일을 박거나 샌드파일 등을 설치하는 공사	샌드파일공사, 말뚝공사 등
		·구조물해체공사 : 구조물 등을 해체하는 공사	건축물 및 구조물 등의 해체공사 등
	8.금속구조물창호공사업	·창호공사 : 금속재·비철금속재·합성수지·유리 등으로 된 창 또는 문을 건축물 등에 설치하는 공사	창호공사, 발코니창호공사, 외벽유리공사, 커튼월창호공사, 배연창·방화문설치공사, 자동문·회전문설치공사, 유리공사 등
		·철물공사 : 철물 그 밖의 금속류로 공작물을 축조하거나 설치하는 공사	수문설치공사, 탱크공사, 셔터설치공사 그 밖에 난간·계단·천장·굴뚝·가드레일·가드케이블·표지판·도로교통안전시설물·울타리·방음벽·버스승강대·옥외광고탑·경량칸막이 등을 금속류로 설치하는 공사 등
		·온실설치공사 : 농업·임업·원예용 등 온실의 설치공사	농업·임업·원예용 등 온실설치공사와 이의 부대설비공사

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
	9.지붕판금·건축물조립사업	·지붕·판금공사 : 기와슬레이트·금속판·아스팔트싱글 등으로 지붕을 설치하는 공사, 건축물 등에 판금을 설치하는 공사	지붕공사, 지붕단열공사, 지붕장식공사, 판금공사, PVC가공부착공사, 빗물받이 및 흡통공사 등
		·건축물조립공사 : 공장에서 제조된 판넬과 부품 등으로 건축물의 내벽·외벽·바닥 등을 조립하는 공사	샌드위치판넬·ALC판넬·PC판넬·세라믹판넬·알루미늄복합판넬 등의 공사 등
	10.철근·콘크리트 공사업	철근·콘크리트로 토목·건축구조물 및 공작물 등을 축조하는 공사	철근가공 및 조립공사, 콘크리트공사, 거푸집 및 동바리 공사, 각종 특수콘크리트공사, 포장장비로 시공하지 아니하는 2차로 미만의 농로·기계화경작로·마을안길 등을 시멘트콘크리트로 포장하는 공사 등
	12.기계설비 공사업	건축물·플랜트 기타 공작물에 급배수·위생·냉난방·공기조화·기계기구·배관설비 등을 조립·설치하는 공사	건축물등 시설물에 설치하는 급배수·환기·공기조화·냉난방·급탕·주방·위생설비·열절연공사·방음·방진공사, 옥내급배수관 개량·세척공사, 플랜트안의 배관 및 기기설치공사, 무대·기계장치공사, 자동창고설비공사, 냉동냉장설비공사, 집진기공사, 기계설비 자동제어공사, 철도·기계신호공사, 건널목차단기공사 등
	13.상·하수도 설비공사업	·상수도설비공사 : 상수도, 농·공업용수도 등을 위한 기기를 설치하거나 상수도관, 농·공업용수도관 등을 부설하는 공사	취수·정수·송배수를 위한 기기설치공사, 상수도, 농·공업용수도 등의 용수관 설치공사(옥내급배수설비공사를 제외한다), 관세척 및 갱생공사, 각종 변류이형관설치공사, 옥외스프링클러설치공사 등
		·하수도설비공사 : 하수 등을 처리하기 위한 기기를 설치하거나 하수관을 부설하는 공사	하수 등의 처리를 위한 기기설치공사, 하수·우수관 부설(옥내급배수설비공사를 제외한다) 및 세척·갱생공사 등
	14.보링·그라우팅공사업	지반 또는 구조물 등에 천공을 하거나 압력을 가하여 보강재를 설치하거나 회반죽 등을 주입 또는 혼합처리하는 공사	보링공사, 그라우팅공사, 착정공사 등

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
	15.철도·궤도공사업	철도·궤도를 설치하는 공사	궤광공사, 레일공사, 레일용접공사, 분기부공사, 침목공사, 도상공사, 궤도임시받침공사, 선로차단공사, 아이빔 및 거더설치공사, 건널목보판공사 등
	16.포장공사업	역청재 또는 시멘트콘크리트·투수콘크리트 등으로 도로·활주로·광장·단지·화물야적장 등을 포장하는 공사(포장공사에 수반되는 보조기층 및 선택층 공사를 포함한다)와 이의 유지·수선공사	아스팔트콘크리트포장공사, 시멘트콘크리트포장공사, 유색·투수콘크리트포장공사, 소파보수 및 덧씌우기포장공사, 과속방지턱설치공사 등
	17.수중공사업	사람이 수면하에 잠수하여 시공하는 공사	수중암석파쇄공사·수중구조물의 설치 및 해체공사·계선부표 및 항로표지설치공사 등
	18.조경식재공사업	조경수목을 식재하거나 잔디 등 지피식물을 입히는 공사 및 유지·관리	조경수목·잔디·지피식물·초화류 등의 식재공사 및 이를 위한 토양개량공사, 조경식물의 수세회복공사 및 유지·관리공사 등
	19.조경시설물 설치공사업	조경을 위하여 조경석·인조목·인조암 등을 설치하거나 야외의자·파고라 등의 조경시설물을 설치하는 공사	조경석·인조목·인조암 등의 설치공사, 야외의자·파고라·놀이기구·운동기구 등의 설치공사, 인조잔디공사 등
	20. 삭제		
	21.철구조물공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦교량 및 이와 유사한 시설물을 건설하기 위한 철구조물의 조립·설치에 관한 공사를 하도급받아 시공하는 공사</li> <li>◦건축물을 건축하기 위하여 철구조물을 조립·설치하는 공사</li> <li>◦기타 각종 철구조물공사</li> </ul>	교량 등의 철구조물을 하도급받아 조립·설치하는 공사, 건축물의 철구조물조립·설치공사, 철탑공사, 갑문 및 댐의 수문설치공사 등
	23.철강재설치 공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦교량 및 이와 유사한 시설물을 건설하기 위하여 철구조물을 조작하여 조립·설치하는 공사</li> <li>◦건축물을 건축하기 위하여 철구조물을 조립·설치하는 공사</li> </ul>	교량 등의 철구조물의 제작·조립·설치공사, 건축물의 철구조물 조립·설치하는 공사
	24.삭도설치공사업	삭도를 신설·개설·유지보수 또는 제거하는 공사	케이블카리프트의 설치공사 등

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
	25.준설공사업	하천·항만 등의 물밑을 준설선 등의 장비 활용하여 준설하는 공사	항만·항로·운하 및 하천의 준설공사 등
	26.승강기설치공사업	건축물 및 공작물에 부착되어 사람이나 화물을 운반하는데 사용되는 기계설비를 설치하는 공사	승객·화물용엘리베이터 및 에스컬레이터공사, 기계식주차설비공사 등
	27.가스시설시공업(제1종)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제2종 및 제3종의 업무내용</li> <li>◦ 도시가스공급시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 액화석유가스의 충전시설·집단공급시설</li> </ul>	
	가스시설시공업(제2종)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 저장소시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 도시가스시설중 특정가스사용시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 저장능력 500kg 이상의 액화석유가스사용시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 고압가스배관의 설치·변경공사</li> <li>◦ 제3종의 업무내용</li> <li>◦ 도시가스시설중 특정가스사용시설외의 가스사용시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 도시가스의 공급관과 내관이 분리되는 부분이후의 보수공사</li> <li>◦ 배관에 고정설치되는 가스용품의 설치공사 및 그 부대공사</li> <li>◦ 저장능력 500kg 미만의 액화석유가스사용시설의 설치·변경공사</li> <li>◦ 액화석유가스판매시설의 설치·변경공사</li> </ul>	
	가스시설시공업(제3종)	<p>다음 각호의 1에 해당하는 공사로서 공사 예정금액이 1천만원 미만인 공사</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도시가스사용시설중 온수보일러·온수기 및 그 부대시설의 설치·변경공사</li> <li>2. 액화석유가스사용시설중 온수보일러·온수기 및 그 부대시설의 설치·변경공사</li> </ol>	

구 분	건설업종	업 무 내 용	건설공사의 예시
	28.난방시공 업 (제1종)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦에너지이용합리화법 제51조의 규정에 의한 특정열사용기자재 중 강철재보일러·주철제보일러·온수보일러·구멍탄용온수보일러·축열식전기보일러·태양열집열기·1종압력용기·2종압력용기의 설치와 이에 부대되는 배관·세관공사</li> <li>◦공사예정금액 2천만원 이하의 온돌설치공사</li> </ul>	
	난방시공업 (제2종)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦특정열사용기자재중 태양열집열기·용량 5만 kcal/h 이하의 온수보일러·구멍탄용온수보일러의 설치 및 이에 부대되는 배관·세관공사</li> <li>◦공사예정금액 2천만원이하의 온돌설치공사</li> </ul>	
	난방시공업 (제3종)	특정열사용기자재중 요업요로·금속요로의 설치공사	
	29.시설물유 지관리업	<p>시설물의 완공이후 그 기능을 보전하고 이용자의 편의와 안전을 높이기 위하여 시설물에 대하여 일상적으로 점검·정비하고 개량·보수·보강하는 공사. 다만, 다음 각호에 해당하는 공사는 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건축물의 경우 증축·개축·재축 및 대수선공사</li> <li>2. 건축물을 제외한 그밖의 시설물의 경우 증설·확장공사 및 주요구조부를 해체한 후 보수·보강 및 변경하는 공사</li> <li>3. 전문건설업종중 1개 업종의 업무내용만으로 행하여지는 건축물의 개량·보수·보강공사</li> </ol>	

### A 기업의 공종 구분

대공종	등록공종	주요 해당공사	대공종	등록공종	주요 해당공사		
건축	골조공사	형틀제작 및 설치 특수거푸집 철근가공/조립 콘크리트 타설	건축	석공사	석공사 Metal Truss		
		습식공사		미장공사 건출공사 조적공사 타일공사	창호(AL)	AL창호	
					창호(Plastic)	Plastic 창호	
	창호(유리)				유리설치		
	방수	방수공사 줄눈공사 방습공사		조경	조경식재 조경시설물		
				항타	항타 SAND PILE 해체/철거 기타비계공사 연돌공사		
	도배	도배				흡음/단열	단열내화피복 경량기포콘크리트 흡음제
	인테리어	인테리어 내장목공사 MODEL HOUSE 내장 바닥재 APT 내벽단열		강구조	강구조물 SPACE FRAME DECK PLATE 교량구조물 철탑설치 육교, 갑문, 수문공사		
						창호(목재)	목재 창호
도장	도장, 하드너 도장(내화) LANE MARKING	지붕 및 판금	칼라강판 아스팔트싱글 등				
잡철물(건)	잡철물공사 셔터공사 발코니난간공사 SUS창호, STL창호			18개 공종			



토목	토목 및 구조물	도로(터널), 지하철 토공 건축흙막이 공사 NAILING, ROCK ANCHOR 절토, SLURRY WALL 철도도상 자갈공사 성토, 사면안정공사 토목구조물, 부대토목 상하수도관로공사 수중공사 토목기타	전기	일반전기	일반전기 Floor duct 설치 가설전기공사, 계장공사
		전기방재		전기방재	
		전기정보통신		전기정보통신	
		3개 공종			
	잡철물(토)	교통표지판 휀스공사, 가드레일 낙석망책, TANK 공사, 옥외광고탑, 교량배수로 교량신축이음, 교량점검로 방음벽, 기타 도로/교량 철물	설비	기계설비	위생냉난방공조 플랜트기계설치/배관 자동창고, 냉동/냉장설비 집진기, 가설설비공사 공장보온 공사 항온항습&클린룸 소방공사
				고압가스	고압가스, 가스관로
				자동제어	자동제어(설)
				압력용기	압력용기제작설치 물탱크제작설치
				오페수정화조	오페수 정화조, 처리
				5개 공종	
	보링그라우팅	보링그라우팅 지질조사 연약지반보강 착정 및 지질 해상보링그라우팅			
		3개 공종			

## B 기업의 공종 구분

부 문	공 종
토 목	1 상하수도공사 2 수중공사 3 토목구조물공사 4 토목토공사 5 포장공사
건 축	1 경량천정 칸막이공사 2 구조물해체공사 3 구조체 보강공사 4 기포 내화 단열공사 5 내장 목공사 6 도배공사 7 도장공사 8 방수공사 9 보링 그라우팅공사 10 석공사 11 습식공사 12 인테리어공사 13 조경식재공사 14 조경시설물공사 15 철골설치공사 16 철근 콘크리트공사 17 건축토공사 18 파일공사 19 판넬공사 20 가스배관공사 21 공조공사 22 소방설비공사 23 자동제어공사
기 전	1 기계배관공사 2 기계설치공사 3 계장공사 4 전기공사 5 통신공사

### C 기업의 공종 구분

	공 종		공 종
1	수장(내장목공)공사	20	일반설비 공사
2	인테리어 공사	21	자동제어 공사
3	도배 공사	22	가스설비 공사
4	토공, 구조물공사	23	오수정화조공사
5	건축토공사	24	기계배관설치 공사
6	미장, 조적공사	25	보온 공사
7	방수 공사	26	상하수도 공사
8	석공사	27	보링 그라우팅 공사
9	도장 공사	28	포장공사
10	파일항타공사	29	수중공사
11	철거공사	30	조경식재, 시설물공사
12	철재창호, 철물공사	31	교량강구조물공사
13	알루미늄창호 공사	32	건축철구조물공사
14	목재창호 공사	33	일반건축 공사
15	프라스틱창호 공사	34	단열내화피복 공사
16	특수창호 공사	35	금속기와/아스팔트 씬글공사
17	유리 공사	36	소방공사
18	건축철근콘크리트 공사	37	전기공사
19	경량천정칸막이 공사	38	정보통신공사

### D 기업의 공종 구분

부 문	공 종
토 목	1 건축 부대 토목공사 2 건축 토공사 3 보링 그라우팅 4 상하수도설비 5 조경 6 철물 7 콘크리트생산 및 운반 8 토공 및 구조물 9 포장 10 기타
건 축	1 경건축의장 2 구경량 천정 3 구경량 칸막이 4 기구조물 보강 5 내내장 목공 6 도도배 7 도도장 8 방미장 9 보방수 10 석공 11 수장 12 유리 13 일반 건축 14 잡철물 15 조적 16 준공청소 17 지붕판넬 18 창호 19 철골 20 철근 콘크리트 21 코킹 22 타일 23 파일 24 해체 철거 25 기타
기계	1 기계설비 2 가스설비 3 오페수처리 4 자동제어 5 TAB기술용역
전기	1 전기 2 전기통신 3 전기계장

### E 기업의 공종 구분

	공종명	관련면허	비고
1	도배공사	실내건축공사업	
2	도장공사	도장공사업	
3	방수공사(건)	미장·방수 조적공사업	
4	석공사	석공사업	
5	습식공사	미장·방수 조적공사업	
6	실내건축공사	실내건축공사업	
7	용역	비면허	
8	잡철물공사(건)	금속구조물·창호공사업	
9	지붕판금공사	지붕판금·건축물조립공사업	
10	참호(유리)공사	금속구조물·창호공사업	
11	참호(AL)공사	금속구조물·창호공사업	
12	철골공사	강구조물공사업, 철강재설치공사업	
13	철근콘크리트공사	철근·콘크리트공사업	
14	타일공사	미장·방수 조적공사업	
15	토공사(건)	토공사업	
16	일반공사	토목건축공사업	건축/일반건설업
17	조경공사	조경식재공사업, 조경시설물설치공사업	
18	철거공사	비계·구조물해체공사업	
19	파일항타공사	비계·구조물해체공사업	
20	가스설비	가스시설시공업	
21	소방설비	전문소방시설공사업	
22	오수정화	상·하수도설비공사업	
23	일반설비	기계설비공사업	토목
24	자동제어	기계설비공사업, 자동제어(전문)	
25	T.A.B 공사	엔지니어링활동주체	
26	일반전기	전기공사업, 정보통신공사업	
27	일반통신	정보통신공사업	
28	화재경보	전문소방시설공사업	
29	강구조물공사	강구조물공사업, 철강재설치공사업	
30	방수공사(토)	미장·방수 조적공사업	
31	보링그라우팅공사	보링·그라우팅공사업	
32	상하수도공사	상·하수도설비공사업	
33	수중공사	수중공사업	
34	시설물유지	시설물유지관리업	
35	용역	엔지니어링활동주체	
36	잡철물공사(토)	금속구조물·창호공사업	
37	전기방식	전기공사업	
38	토공사(토)	토공사업	
39	토목구조물	철근·콘크리트공사업	
40	포장공사	포장공사업	
41	계장공사	전기공사업	
42	기계설치/배관	기계설비공사업	
43	보온공사	기계설비공사업	

## 건설업역 관련 제도 개선을 위한 설문조사(업체용)

### 부탁의 말씀

안녕하십니까?

본 조사는 건설산업 제도의 근간을 이루는 건설업 업무영역을 규정하고 있는 관련 제도들의 개선방안을 모색하기 위해 실시하고 있습니다. 여러분의 고견을 모아 합리적인 정책대안을 모색하는 데 본 조사의 목적이 있습니다.

응답하여 주신 분의 신원은 익명으로 처리되고, 응답하신 내용 역시 본 조사 목적 이외에 다른 용도로 이용되지 않을 것임을 약속드립니다.

바쁘시더라도 7월 1일까지 e-mail( 주소 : 99yana@cerik.re.kr )로 회신하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2005. 6.

한국건설산업연구원 원장 최재덕

연락처 한국건설산업연구원 서울시 강남구 논현동 71-2, 건설회관 11층

건설산업연구부 연구위원 권오현, 전화 02)3441-0735, e-mail : ohkwon@cerik.re.kr

연구원 안지용, 전화 02)3441-0714, e-mail : 99yana@cerik.re.kr

귀사에 해당하는 항목을 기입해 주시기 바랍니다.

등록업종 ( )	① 토목, ② 건축, ③ 토목·건축, ④ 산업·환경설비, ⑤ 조경
주력업종 시공능력 순위 ( )	① 30위 이내, ② 31-200위 이내, ③ 201-1000위 이내 ④ 1001위 이하

현행 건설업 업역관련 제도는 일반건설업과 전문건설업간의 영업범위 제한과 겸업 금지를 원칙으로 하여 일반건설업 5개 업종, 전문건설업 25개 업종으로 구분되어 있습니다. 그리고 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사 등은 건설공사에는 속하지만 건설산업기본법이 아닌 개별법에 의해 규율되고 있습니다.

일본의 경우, 일반건설업과 전문건설업을 배타적으로 구분하지 않고 28개(일반 2, 전문 26) 업종으로 구분하며, 미국은 주마다 제도가 상이하하여 31개 주에서만 면허제도를 도입하고 있는데, 캘리포니아 주의 경우 43개(일반 2, 전문 41) 업종으로 구분하며, 업종간 겸업금지 등의 제한은 없습니다.(첨부 별표 참조)

◎ 다음은 건설업역 관련제도의 실태 및 평가에 관한 질문입니다 ◎

문1] 건설업역 관련제도에서 가장 중점을 두어야 할 목표는 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 건설업체간의 전문화된 분업체계 구축
- ② 영업활동의 자율성 보장
- ③ 건설업체 공사수행 능력의 객관적 평가를 통한 발주자 보호
- ④ 중소기업 보호 육성
- ⑤ 건설산업의 대외 경쟁력제고

문2] 현행 건설업역 관련제도의 성과는 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 등록제 전환 등 진입장벽 완화에 따른 경쟁촉진
- ② 건설분야별 전문화 촉진
- ③ 중소기업 보호 육성
- ④ 적정품질 확보를 통한 발주자 보호
- ⑤ 적절한 업역구분에 의한 효율적 산업구조 확립
- ⑥ 별로 없음

문3] 현행 일반건설업과 전문건설업 간 영업범위 제한 및 겸업금지에 대해 어떻게 평가하십니까? (     )

- ① 일반건설업체와 전문건설업체 간의 기능 분화에 이바지
- ② 중소기업의 보호 및 경쟁력 강화에 기여
- ③ 칸막이식 규제로 인한 건설산업의 경쟁력 약화 초래
- ④ 다양한 회피수단으로 실질적인 효과는 거의 없고, 법질서만 어지럽힘
- ⑤ 복수 업체의 운영이 불가피하여 운영비 증가

문4] 건설업 업역관련 제도 중에서 가장 시급히 개선해야 할 과제는 무엇이라고 생각하십니까? (     )

- ① 칸막이식 업역규제 개선
- ② 전기, 정보통신 공사 등을 건설업으로 편입
- ③ 시장변화 및 기술발전에 부응한 업종구분 합리화
- ④ 등록기준 강화에 의한 부실기업 진입 제한
- ⑤ 현행 제도에 특별한 문제가 없음

문5] 합리적인 업역제도가 정착되지 못한 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까? (     )

- ① 업종간 첨예한 이해 대립
- ② 대중소 기업간 이해 대립
- ③ 정부의 책임감 미흡
- ④ 정부의 과도한 시장개입
- ⑤ 기타

문6] 귀사는 겸업이 허용된 7개 전문건설 업종 중에서 현재 겸업중인 업종이 몇 개나 됩니까? (     )개

문7] 귀사는 전체 건설사업에 대해 공종을 모두 몇 개로 구분하여 관리하고 계십니까? (     )개

문8] 귀사는 전체 하도급 공사의 발주 공종을 모두 몇 개로 구분하고 계십니까? (     )개



◎ 다음은 건설업역 관련제도 개선방안에 관한 질문입니다 ◎

문9] 일반건설업과 전문건설업 간의 겸업과 관련하여 바람직한 개선방안은 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 모든 업종에 대해 겸업 전면 허용
- ② 특별한 경우를 제외하고는 겸업을 허용
- ③ 겸업 가능 업종을 점진적으로 확대
- ④ 현행 제도 유지
- ⑤ 겸업 전면 금지

문10] 일반건설업과 전문건설업의 겸업허용이 필요하다고 판단하신 이유는 무엇입니까?

( '문9'에서 ①~③에 응답하신 분만 말씀해 주십시오. ) (    )

- ① 기업에게 자율적인 업무범위 선택권 부여
- ② 건설활동의 수직적 결합으로 효율성 제고
- ③ 불필요한 규제의 제거
- ④ 글로벌 스탠더드의 추구

문11] 일반건설업과 전문건설업 간에 현재와 같이 겸업금지가 필요하다고 판단하신 이유는 무엇입니까?

( '문9'에서 ④ 또는 ⑤로 응답하신 분만 말씀해 주시기 바랍니다. ) (    )

- ① 부문별 전문화 유도
- ② 건설업 균형 발전
- ③ 과당 경쟁에 의한 폐해 방지
- ④ 중소 건설업체 보호 육성

문12] 업종을 새로 개편할 경우, 일반건설업종은 어떻게 구분하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (    )

- ① 현재의 5개 업종으로 구분된 것을 그대로 유지
- ② 건축과 토목의 2개 업종으로 구분
- ③ 건축, 토목, 산업·환경설비 등 3개 업종으로 분류
- ④ 주택, 비주택, 토목 등 3개 업종으로 분류
- ⑤ 건설 상품시장을 기준으로 현재보다 세분화

문13] 업종을 새로 개편할 경우, 전문건설업종은 어떻게 구분하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (     )

- ① 기본적으로 현재의 업종분류 체계를 그대로 유지
- ② 전체적으로 현재보다 업종 수를 줄이는 것이 바람직
- ③ 분야별 전문화를 유도하기 위하여 세분화하는 것이 바람직
- ④ 시장규모와 기술변화 등을 감안하여 통합 및 신설을 합리적으로 하는 것이 필요

문14] 전문건설업종을 개편할 경우 고려해야 할 가장 중요한 기준은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 시장 규모
- ② 시설물의 종류
- ③ 기술 특성
- ④ 자재 종류

문15] 동일 업종 내에서도 기업의 규모 등에 따라 등급을 나누고 등록기준과 영업범위 등을 제한하자는 의견에 대해 어떻게 생각하십니까? (     )

- ① 절대 찬성
- ② 찬성
- ③ 관계 없음
- ④ 반대
- ⑤ 절대 반대

◎ 다음은 건설업역 관련제도 변화에 따른 영향에 관한 질문입니다 ◎

문16] 현재도 일부 업체의 경우 실질적으로 겸업을 하고 있는 것으로 알려지고 있습니다. 만약 겸업이 제도적으로 허용된다면 어떠한 영향이 있을 것으로 예상하십니까? (     )

- ① 겸업 업체 대폭 증가
- ② 대체로 증가
- ③ 현재와 큰 차이가 없을 것으로 예상
- ④ 경쟁 격화와 전문화의 진전으로 겸업 업체 감소
- ⑤ 잘 모르겠음

문17] 일반건설업과 전문건설업의 겸업이 허용된다면, 귀사는 전문건설업종으로 진출하시겠습니까? (     )

- ① 적극 진출하겠다
- ② 진출을 검토해 보겠다
- ③ 잘 모르겠다
- ④ 진출할 가능성은 크지 않다
- ⑤ 전혀 진출할 의사가 없다

문18] 귀사가 전문건설 업종에 진출하려 할 경우, 그 이유는 무엇입니까?(‘문17’에서 ① 또는 ②번에 응답한 경우만 말씀해 주시기 바랍니다.) (     )

- ① 업무범위의 수직적 확대에 의한 효율성 제고
- ② 시장지배력 확대
- ③ 수익성 제고
- ④ 시공능력 강화
- ⑤ 새로운 시장 개척

문19] 일반건설업과 전문건설업의 겸업이 허용되더라도 귀사는 전문건설업종에 진출할 의사가 없다면 그 이유는 무엇입니까?(‘문17’에서 ④ 또는 ⑤번에 응답한 경우만 말씀해 주시기 바랍니다.) (     )

- ① 역량 분산에 따른 불리함
- ② 수주 전망 불투명
- ③ 사업 리스크 증가
- ④ 수익성 저하 가능성
- ⑤ 기업 활동에 별 도움이 안됨

문20] 건설업종간 겸업이 허용될 경우, 다른 건설업체들은 어떻게 반응할 것으로 예상하십니까? (     )

- ① 전문건설업체의 일반건설업종으로 진출 확대
- ② 일반건설업체의 전문건설업종으로 진출 확대
- ③ 주력업종을 중심으로 수직적 통합 모색
- ④ 경쟁강화에 대비하여 특화된 영역에 역량 집중
- ⑤ 별다른 영향은 없을 것임

문21] 건설업종간 겸업이 허용될 경우, 건설산업에는 어떤 영향이 있을 것으로 예상하십니까?

(     )

- ① 건설업체의 자율적 영업범위 선택에 따른 효율성 증가
- ② 기업간 수주경쟁이 보다 치열해짐
- ③ 전문화 및 분업화 퇴조
- ④ 발주자의 합리적 선택 제약
- ⑤ 별다른 영향은 없을 것임

문22] 겸업허용과 더불어 업종구분이 보다 세분화된다면, 어떠한 영향이 있을 것으로 예상하십니까? (     )

- ① 전문화 및 분업화 진전
- ② 발주자의 합리적 업체 선정
- ③ 건설업체의 영업범위 축소
- ④ 건설업체의 비용 증가
- ⑤ 별다른 영향은 없을 것임

문23] 겸업이 허용되면서 업종구분이 단순화된다면, 어떠한 영향이 있을 것으로 예상하십니까?

(     )

- ① 영업범위 확대
- ② 건설업체의 운영비용 감소
- ③ 발주자의 합리적 선택의 어려움
- ④ 업체간 경쟁 심화
- ⑤ 별다른 영향은 없을 것임

문24] 겸업이 허용될 경우, 전문건설 업종으로 진출을 모색하는 일반건설업체들은 주로 어떠한 업체일 것으로 예상하십니까? (     )

- |         |            |
|---------|------------|
| ① 대형 업체 | ② 중견 업체    |
| ③ 중소 업체 | ④ 후발 신규 업체 |

문25] 겸업이 허용될 경우, 일반건설 업종으로 진출을 모색하는 전문건설업체들은 주로 어떠한 업체일 것으로 예상하십니까? (     )

- ① 대형 우량 전문업체
- ② 중견 전문업체
- ③ 기타 중소 전문업체

문26] 전문 건설업체가 일반건설 업종으로 진출하려는 목적은 무엇이라고 생각하십니까? (     )

- ① 업무범위 확대에 의한 효율성 제고
- ② 일반건설업으로 업종 전환
- ③ 사업 다각화
- ④ 시장점유율 확대
- ⑤ 새로운 시장 개척

문27] 일반건설업과 전문건설업 간에는 원칙적으로 7개 전문건설업종 이외는 겸업이 금지되어 있지만, 일부 업체의 경우 실질적으로 겸업을 하는 것으로 알려지고 있습니다. 그러한 업체가 대략 몇 퍼센트가 될 것으로 파악하고 계십니까?( 10% 단위로 말씀해 주시기 바랍니다. )

- ① 일반건설업체 : 약 \_\_\_\_\_%     ② 전문건설업체 : 약 \_\_\_\_\_%

문28] 건설업 등록기준을 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (     )

- ① 등록기준을 현재보다 강화
- ② 등록기준을 현재보다 완화
- ③ 현재의 등록기준을 유지하는 것이 바람직

문29] 부실업체 난립에 의한 덤핑수주 및 부실시공을 방지하기 위한 방안으로서 바람직한 것은 무엇이라고 생각하십니까? (     )

- ① 건설업 등록기준 강화
- ② 입찰자격 조건 강화
- ③ 건설산업정보 DB등에 의한 기업 정보 공개 확대
- ④ 최저가격 낙찰제도 확대

문30] 일반건설업과 전문건설업이 통합될 경우 가장 중점적으로 보완해야 할 제도는 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 건설업 등록조건의 조정
- ② PQ등 발주관련 제도의 정비
- ③ 공동도급 등 입찰관련 제도의 정비
- ④ 하도급 관련제도의 정비

문31] 일반건설업과 전문건설업의 겸업이 허용될 경우, 중소 일반건설업체가 추구해야 할 바람직한 전략은 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 주력 상품시장에 대한 마케팅 능력 강화
- ② 핵심 기술역량 강화
- ③ 우량 전문업체와 유기적 협력관계 구축
- ④ 시공 전문업체로 전환 모색
- ⑤ 사업관리 등 용역 전문업체로 전환 모색

문32] 일반건설업과 전문건설업의 겸업이 허용될 경우, 전문건설업체가 추구해야 할 바람직한 방향은 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 관련 업종의 겸업 또는 타 업체와 합병 등을 통한 규모 확대
- ② 주력 업종에서 전문화 심화
- ③ 능력 있는 일반건설업체와 긴밀한 협력관계 구축
- ④ 우량 시공참여자와 유기적 협력관계 구축
- ⑤ 일반 건설업종으로 영업범위 확대 모색

문33] 건설업체 간의 유기적인 협업체계 구축을 위해 주력해야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까? (    )

- ① 정부가 개입하지 말고 기업간의 자율적이고 유기적인 분업체계 형성 유도
- ② 원하도급 업체간의 협력강화를 위한 인센티브 부여
- ③ 건설산업종합정보망을 통한 상시 감독체계 확립
- ④ 주계약자형 공동도급제도 정착
- ⑤ 하도급 관련 제도 강화

문34] 귀사의 주력분야는 무엇입니까? (     )

- ① 주택 건축            ② 비주택 건축            ③ 토목 건설            ④ 기타

문35] 새로 추가하는 것이 바람직한 업종이 있다면, 어떤 것이 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.

\* 뒤에 첨부한 <별표>를 참조하여 주시기 바랍니다.

① \_\_\_\_\_ , ② \_\_\_\_\_ , ③ \_\_\_\_\_ , ④ \_\_\_\_\_ ,

문36] 업종구분 개편시 통합하는 것이 바람직한 업종이 있다면, 어떤 것이 있는지 말씀해 주시기 바랍니다.

뒤의 <별표 : 한국·미국·일본 등의 건설업종 구분>을 참조하여 우리나라 건설업종 구분 해당 업종번호 101-130번 중에서 대상 업종의 번호를 말씀해 주시기 바랍니다.

① \_\_\_\_\_번 과 \_\_\_\_\_번, ② \_\_\_\_\_번 과 \_\_\_\_\_번, ③ \_\_\_\_\_번 과 \_\_\_\_\_번

☞ 바쁘신 중에도 협조하여 주셔서 대단히 감사합니다 ☞

\*공공 발주자 등을 대상으로 한 설문내용은 일부 항목을 제외하면 유사하여 첨부 생략

< 별표 1 : 한국미국일본 등의 건설업종 구분 >

국가	업종	세부 업역				
한국	일반 건설업	101) 토목	102) 건축	103) 토목·건축	104) 산업·환경설비	105) 조경
	전문 건설업	106) 실내건축		116) 상하수도설비	126) 준설	
		107) 토공		117) 보랑·그라우팅	127) 승강기설치	
		108) 미장방수조적		118) 철도궤도	128) 가스시설시공	
		109) 석공		119) 포장	129) 난방시공	
		110) 도장		120) 수중	130) 시설물유지관리	
		111) 비계·구조물해체		121) 조경식재		
		112) 금속구조물창호		122) 조경시설물설치		
		113) 지붕판금건축물조립		123) 강구조물		
		114) 철근콘크리트		124) 철강재설치		
		115) 기계설비		125) 석도설치		
일본	건설업	201) 토목일식		211) 강구조물	221) 열전연	
		202) 건축일식		212) 철근	222) 전기통신	
		203) 목공사		213) 포장	223) 조경	
		204) 미장		214) 준설	224) 착정	
		205) 비계·토공·콘크리트		215) 판금	225) 건구	
		206) 석공사		216) 유리	226) 수도설비	
		207) 지붕		217) 도장	227) 소방시설	
		208) 전기		218) 방수	228) 청소시설	
		209) 관공사		219) 내장마무리		
		210) 타일벽돌블럭		220) 기계기구설치		
미국	일반토목	301) 일반 토목				
	일반건축	302) 일반 건축				
	전문건설업	303) 단열 및 음향	313) 울타리	323) 공사장 교통통제	333) 전기신호	
		304) 보일러온수난방	314) 바닥	324) 주차장, 도로 개수	334) 태양열	
		305) 단순목공	315) 방화	325) 도장 및 장식	335) 조립식 주택	
		306) 마무리 목공	316) 유리	326) 파이프라인	336) 철근	
		307) 저압전기	317) 온풍난방공조	327) 미장	337) 철골	
		308) 콘크리트	318) 건물이동 해체	328) 배관	338) 수영장	
		309) 건식벽체	319) 금속장식	329) 냉장	339) 타일	
		310) 전기	320) 조경	330) 지붕	340) 수질조절	
		311) 엘리베이터	321) 시간보안설비	331) 하수처리시설	341) 우물시추	
		312) 토공사포장	322) 석공사	332) 판금	342) 용접	
					343) 기타 전문공사	



< 별표 2 : 우리나라 건설업 등록업종별 시장규모 >

	2000-03년 평균	
	시장규모(억원)	비중(%)
<b>일반건설업</b>	<b>520,460</b>	<b>45.1</b>
토목	9,150	0.8
건축	38,876	3.4
토목·건축*	471,627	40.8
산업·환경설비	180	0.0
조경	628	0.0
<b>전문건설업</b>	<b>463,045</b>	<b>40.0</b>
실내건축	38,361	3.3
토공	71,801	6.2
미장·방수·조적	20,279	1.7
석공사	10,272	0.9
도장	9,295	0.8
비계구조물	23,430	2.1
금속구조물·창호	28,326	2.3
지붕판금·건축물조립	6,928	0.6
철근·콘크리트	95,409	8.2
기계설비	59,152	5.1
상하수도	16,467	1.4
보링·그라우팅	6,377	0.6
철도·궤도	1,201	0.1
포장	10,232	0.9
수중	5,059	0.4
조경식재	8,488	0.7
조경시설물	3,994	0.3
강구조물	12,918	1.1
철강재설치	6,774	0.6
삭도설치	33	0.0
준설	3,004	0.3
승강기설치	1,986	0.2
가스시설시공	7,829	0.7
시설물유지관리	9,148	0.8
난방시공	6,281	0.6
전기	104,241	9.1
정보통신	54,981	4.8
소방시설	10,056	0.9
오수처리	2,081	0.2
<b>합 계</b>	<b>1,154,865</b>	<b>100.0</b>

## Abstract

### **A Study on Scope Restructuring of General Constructor and Specialty Constructor in Korean Construction Industry**

- Last 30 years, forbidding additional business between general constructor and specialty constructor is to activate the subcontract and the specialization of construction industry
- But there have been considerable problems from the limited scope system of prohibiting additional business
  - Regulating a company activity exclusively has caused to disturb the fair competition and make efficient characteristic of industry activity worse
  - Many companies have done an additional business unofficially
  - The limited scope system which has related to subcontracting system has effected on the division of labor ever so hard and it causes the inefficiency
- Under the continuous international openness, in order to prepare the efficient division of labor system, it is necessary to construct the win-win system as restructuring the limited business scope system
- The research focuses on the following 3 main issues
  - Whether or not to permit additional business between general constructor and special constructor
  - Adjustment of limited business scope restructuring between general constructor and special constructor
  - Strategy of company as changing system and law

- The research investigates the research results regarding this issue, uses the survey on general contractor, public institution, professor, researcher ect., and interviews with workers in charge
  
- In the result of the research, the research suggests two kinds of important investigations of scope restructuring of construction industry
  - Permission of additional business is able to guarantee company go as you please economy working and guide an impartial competition
  - On that account, it is proper that scope restructuring carries out 'unification and separation of system' and when the companies are anxious or does not come to an agreement of change, it has to keep 'limited scope system' in the present
  
- If between each other scope of construction industry is able to allow a subsidiary business, the small and midium construction companies should to be specialized increasingly and build the organic cooperation with other companies

○ 저자 소개

권오현(ohkwon@cerik.re.kr)

충북대학교 경제학과 졸업

충북대학교 대학원 경제학 석사, 박사

전 국토연구원 책임연구원

현 한국건설산업연구원 연구위원

• 주요 저서 및 논문

장기 전원입지의 안정 확보 방안 연구

지역격차의 이론과 측정방법에 관한 연구

건설업 중요소생산성에 관한 연구

세계 건설시장 투자 동향분석

주택 생산체계의 효율화 방안

건설상품별 중장기 시장 전망