

칸막이식 산업 구조를 혁신해야 생산성이 높아진다

- 업역 구분 40년 이상 고착화, 규제 폐지시 1.8~3.4% 공사비 절감 가능 -

나 경 연 한국건설산업연구원 부연구위원 econa@cerik.re.kr

2016년 개최된 세계경제포럼(World Economic Forum)에서는 건설산업의 생산성을 향상시키기 위해 규제 기관이자 주요 고객으로서 정부가 행동에 나서야 한다고 권고하고 있다. 즉, 건설산업의 생산성 둔화세는 비단 우리나라만의 특수한 상황이 아니라 주요 선진국에서도 나타나는 보편적 상황임을 의미한다. 또한, 국민의 삶의 질 측면에서도 사람들이 건물 안에서 생활하는 비중이 전체 시간의 90%에 육박하고, GDP 및 일자리 창출 등 국민소득에 미치는 영향이 크며, 공사 자재의 재활용 문제 등 사회·경제·환경 등 모든 부문에서 건설산업이 막대한 영향력을 미치고 있다고 진단하고 있다.

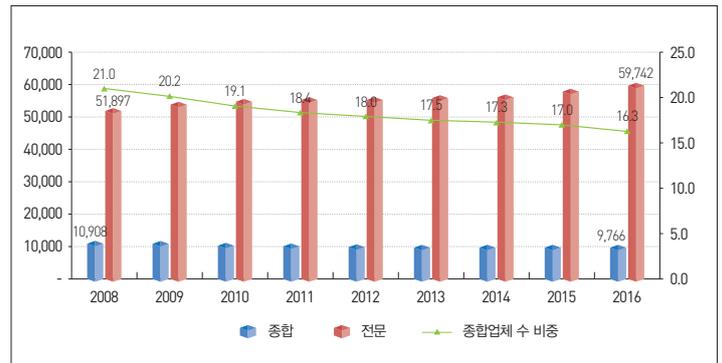
업체 수 증가세, 실질 매출액 증가는 경제성장률 하회

건설산업의 전체 업체 수는 최근 5년 간(2012~2016년) 증가 추세를 보이고 있다. 동 기간 연평균 증가율(CAGR)은 1.2%로 나타났다. 하지만 세부 업종을 살펴보면 서로 상반된 추세를 보이고 있다. 종합건설업은 동 기간 -0.8%로 감소한 데 반해 전문직별 공사업¹⁾은 1.6%로 증가하였다.

물가 수준을 반영한 건설산업의 실질 매출액은 최근 5년 간(2012~2016년) 소폭 증가 추세를 보

업체 수 추이

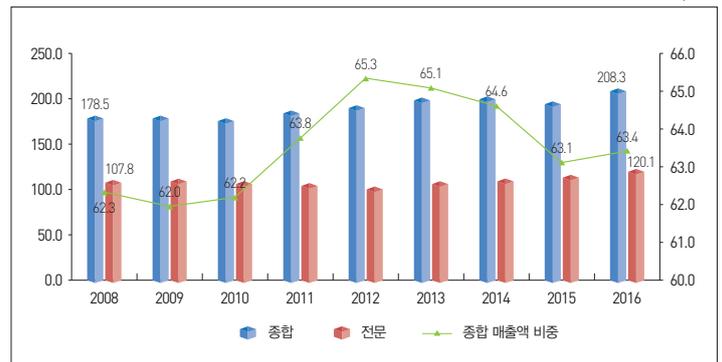
(단위 : 개사, %)



주 : 산업 분류는 제10차 표준산업분류 기준으로, 전문공사업에 전기 및 정보통신공사업을 포함한 것임.
자료 : 통계청(2018), 건설업 조사.

실질 매출액 증감 추이

(단위 : 조원, %)



주 : 매출액은 2010년 기준 불변가격, 산업 분류는 제10차 표준산업분류 기준으로 전문공사업에 전기 및 정보통신공사업이 포함됨.
자료 : 통계청(2018), 건설업 조사.

1) 제10차 표준산업분류 기준으로, 전문직별 공사업은 전문공사업에 전기 및 정보통신공사업이 포함된 것임.

이고 있으며, 동 기간 연평균 증가율은 2.7%로 나타났다. 세부 업종별로 살펴보면, 종합건설업은 동 기간 2.6% 성장하는 데 그친 반면, 전문직별 공사업은 2.9% 성장세를 기록했다. 동 기간의 경제성장률이 3.0%²⁾임을 감안하면, 건설산업은 경제성장률을 하회하는 성장세를 기록한 것으로 나타났다.

제도가 시장과 산업 구조를 경직적으로 규정

해외 주요국들은 건설업 영업범위를 사전에 경직적으로 규제하고 있지 않다. 일괄 하도급의 금지 또는 직접시공 의무비율에 관한 규정만 존재한다. 즉, PQ나 보증 등의 입찰 과정을 통해 스크리닝하는 사후 규제의 성격이 강하다. 해외 주요국에서는 해당 업체의 기술 요건이나 시장에서의 성과를 기준으로 시장 메커니즘에 따라 시장 구조가 형성될 수 있는 제도가 갖춰져 있는 것으로 평가된다.

반면, 우리나라는 시장이 아닌 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재한다. 현 건설산업 업역 구분(경직적 원·하도급 규정 도입)은 1976년 4월부터 40년 이상 고착화되어 왔다. 따라서 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 원·하도급 시장에서 각각 진입 장벽으로 기능하여 시장에서 비효율성(rent-seeking behavior)이 나타날 가능성이 높다.

최근 5년 간(2012~2016년) 노동생산성 증가율을 살펴보면, 종합건설업은 2.94%, 전문직별 공사업은 0.01% 증가하는 데 그친 것으로 분석되었다. 반면, 동 기간에 전 산업의 경우에는 3.20% 증가한 것으로 나타났다.³⁾ 또한, 우리나라 건설산업의 노동생산성은 선진국의 약 1/3 수준이며,

전 산업과 건설산업의 생산성 격차는 비교 대상인 41개국 중 40위를 기록하고 있는 실정이다.⁴⁾ 실제 칸막이식 진입 규제는 해당 업역과 관련된 이해당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 건설산업의 건전한 발전이라는 본래 목적이 훼손되고 있다. 나아가 이는 건설산업의 구조적 변화를 가져오기 힘든 요인으로 작용한다.

건설업 영업범위 선진화의 목표와 방향

2016년 세계경제포럼에서는 건설산업이 4차 산업혁명에 대응하기 위해 정부가 혁신 친화적 대응을 늘려야 한다고 강조했다. 그리고 건설산업의 전환(transformation)을 위한 정부의 행동으로는 ‘규제 혁신’과 ‘혁신 친화적 공공조달 시스템’을 제시했다. 국토교통부도 2018년 주요 정책 추진 계획에서 건설산업 생산체계의 선진화를 위하여 칸막이식 업무 영역에 대한 개선 방안을 마련하겠다고 밝혔다.⁵⁾ 이에 본 고에서는 건설산업 영업범위의 선진화 방안 마련시 추진해야 할 목표와 방향에 대해 제언하고자 한다.

산업 구조 개혁의 방향

정부의 산업 전환 프레임 설정	
규제와 정책	공공 조달
<ul style="list-style-type: none"> • 성능 중심 기준 마련 및 효율적 인허가 프로세스 • 중소기업에 시장 개방 • R&D 지원, 기술 확산, 교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로젝트 단계별 자금 조달의 신뢰성 관리 • 부패 방지 및 투명성의 구현 • 혁신 친화적 정책, 전 생애 주기 지향 조달 시스템

자료 : World Economic Forum(2016), Shaping the Future of Construction : A Breakthrough in Mindset and Technology, in collaboration with The Boston Consulting Group.

2) 한국은행 경제통계 시스템(2018) 참조.

3) 통계청(2018), 노동생산성(시간당) 자료 이용. 원자료는 OECD(2017), Productivity and ULC 참조.

4) Mckinsey Global Institute(2017), Reinventing Construction : A Route to Higher Productivity.

5) 업계·전문가 등이 참여하는 ‘건설산업혁신위원회’를 구성하여 칸막이식 업무 영역(원도급은 종합공사업체만, 하도급은 전문공사업체만 가능하도록 한 경직적 업역 규정)에 대한 개선 방안 마련(2018.10), 국토교통부, 2018년 주요 정책 추진 계획, 2018. 1.31일 보도자료 참조.

건설산업 영업범위 선진화 방안의 추진 목표로는 ‘경직적 산업 구조의 혁신을 통한 건설산업 생산성 향상’을, 그리고 추진 방향으로는 ‘효율성, 공정성, 유연성, 일관성’을 제안한다.

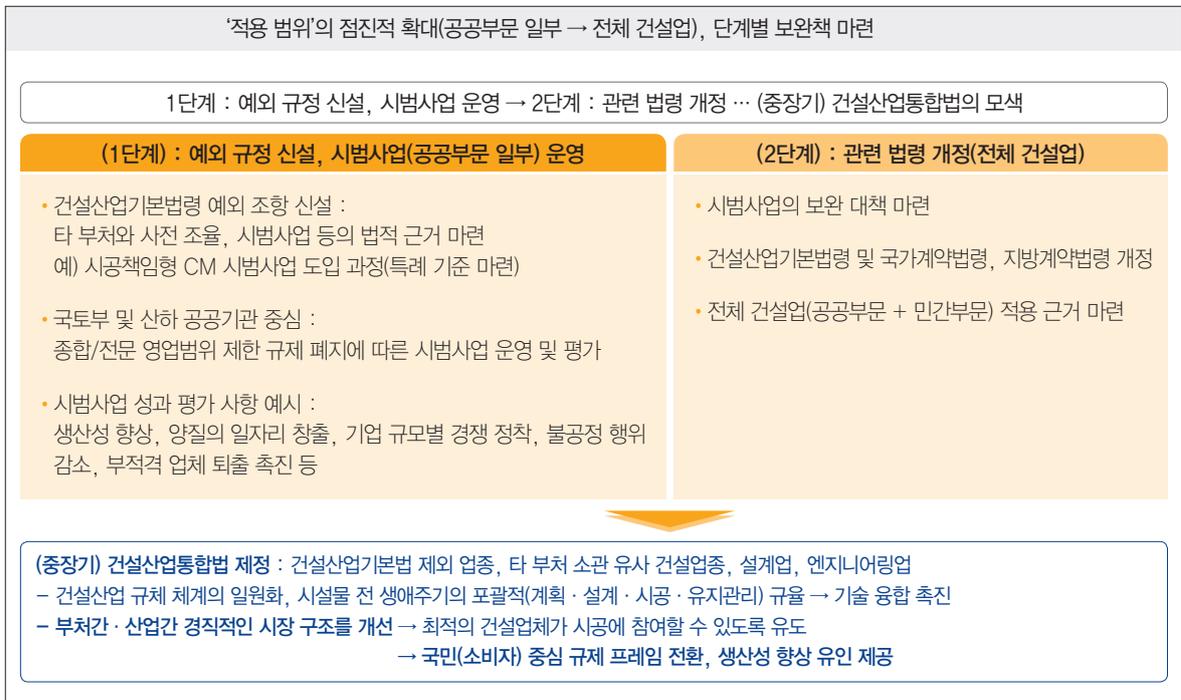
구체적으로 효율성 확보를 위한 방안으로는 종합-전문 건설업 간 경직적인 원·하도급 규정 폐지, 발주자 역량 강화를 위한 건설기업 공시(시공능력평가)제도의 통합 및 각 부문별(공사 실적, 기술 능력, 경영 성과 등) 공시제도 도입이 필요하다.

공정성 확보를 위해서는 우선 기업 규모별 경쟁 체제로의 전환을 위한 기반 조성과 함께 중소기업 육성 정책에 대한 투명성을 높이는 것이 요구된다. 이어 사전에 예측 가능한 방식으로 전환하여 기업 규모별 공공공사 배분 목표제를 도입하고, 사후적으로 성과 평가를 하는 미국의 「중소기업법 (small business act)」의 운용 기준을 벤치마킹할 필요가 있다.

건설산업 선진화 방안의 추진 목표 및 방향

추진 목표 : “경직적 산업 구조 혁신으로 건설산업 생산성 향상”	
추진 방향	
01 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 종합/전문 업역 제한 폐지 • 발주자 역량 강화 : 건설업 기업공시(시공능력평가) 제도 통합 및 부문별 세분화
02 공정성	<ul style="list-style-type: none"> • 기업 규모별 대/중/소 경쟁 체제 도입 • 공공부문 기업 규모별 공공공사 배분 목표 공시제, 사후 성과 평가 • 입찰제도 개선(변별력 강화)
03 유연성	<ul style="list-style-type: none"> • (1안) 단일 건설업 체제 (英, 종합/전문 업종 구분 폐지) • (2안) 기업(공사) 규모별 업종 등급 구분 도입 (美 캘리포니아주, Class A, B, C)
04 일관성 : 시장과 제도	<ul style="list-style-type: none"> • (중장기) 건설산업통합법 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 건설업, 건설용역업, 건설법 제외 업종, 유사 건설업(타 법령 소관) - 건설업 내 산업 융합 촉진 <ul style="list-style-type: none"> → 타 산업 간 융합 → 4차 산업혁명에 능동적·지속적 대응

건설산업 선진화 방안의 단계적 접근



Study Box

주요국의 건설업 면허와 영업범위 제한 규정

미국

미국은 우리나라의 종합건설업이나 전문건설업과 같이 영업범위를 경직적으로 규제하지 않고 있다. 재하도급에 대한 규제도 없다. 다만, 공공공사의 경우 직영 공사 의무 규정이 있어 일괄 재하도급을 할 수는 없다.⁷⁾ 공공공사를 시공하는 건설업자는 당해 계약금액의 일정 비율을 자신이 시공해야 한다. 예를 들어 연방고속도로청(Federal Highway Administration), 미국육군공병단(United States Army Corps of Engineers), 뉴욕주의 경우 계약금액의 50% 이상, 캘리포니아주, 아이오와주, 버지니아주, 오리건주의 경우 30% 이상을 일반건설업자가 직접 시공해야 한다.⁸⁾

일본

일본의 경우, 국내와 유사한 건설 시공 업종 체계를 가지고 있지만, 종합/전문 건설업 등 업종 구분에 기준한 원·하도급 자격에 대한 법제도적 제한이 없다. 다만, 건축, 토목 등 일식공사는 건

축공사업자 또는 토목공사업자에 발주하는 것이 관행이다. 「공공공사 표준청부계약약관」 제6조에 서는 공공공사의 일괄 위임이나 일괄 하도급을 금지하고 있다.⁹⁾ 그리고 건설공사를 직접 시공하기 위해서는 각 세부 공종별로 해당 공종의 건설업 허가가 필요하지만, 부대공사 및 일식공사의 경우에는 해당 업종의 허가를 받지 않더라도 해당 기술자만 갖추면 해당 공종의 직접 시공이 가능하도록 특례가 인정되고 있다.

영국

영국은 건설업 면허제도가 없다. 건설업에 대한 자격을 별도로 규정하지 않고 있는 것이다. 국내와 같은 명시적 규정 또는 제도가 없는 대신 영국은 주로 발주자나 원도급자가 재량권을 갖고서 공사 실적이나 기술자 보유 등과 같은 입찰 조건으로 생산체계를 통제한다. 하도급과 관련하여 공공공사의 일괄 하도급은 금지되며, 계약금액의 60% 이상을 하도급하는 것도 허용되지 않는다.¹⁰⁾ **END**

주요국의 건설업 면허 및 영업범위 관련 제도

구분	건설업 면허(등록)제도	영업범위
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 토목, 건축, 목공사, 전기공사 등 28개 업종으로 분류하여 허가 - 하도급 금액 3,000만엔 이상은 특정건설업으로 분류하고, 전임 기술자 및 재정 요건 강화 - 특정건설업 중 종합적인 시공 기술을 요하는 7개 업종(토목, 건축, 관(piping), 전기, 조경, 강구조물 및 포장 공사업)은 지정건설업으로 정하여 전임 기술자 자격 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 건축, 토목, 토공사 등의 업종 구분 존재하나, 복합/전문 등의 공사에 대한 원/하도급 자격 제한 없음. - 다만, 건축, 토목 등 일식공사는 건축공사업자나 토목공사업자에 일괄 발주하는 것이 관행 - 면허 없는 업종을 직접 시공하려면, 해당 분야 기술 자격자를 보유해야 함.
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 주마다 등록제, 면허제, 없는 경우 등 상이 - 캘리포니아주, 알래스카주 등은 건설업 면허제 시행 - 플로리다주, 하와이주, 매사추세츠주 등에서는 징세를 위해 등록제 시행 - 면허/등록 제도가 있는 주는 보통 다음 3개 업종으로 구분 <ul style="list-style-type: none"> · General Engineering, General Building, Speciality Contractor 	<ul style="list-style-type: none"> - 건설 시공 업종간의 영업범위 제한 없음.
유럽	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 : 건설업 면허제도가 없음. - 독일 : 건설업 신고제로 운영하며, 자본금 기준은 5만 유로 	<ul style="list-style-type: none"> - 발주 방식이나 생산체계에 유연성 존재

7) U.S. Federal Acquisition Regulation(FAR) part 36 Construction and Architect-Engineer Contracts Section 36.501 참조.

8) 김명수(2001), "규제 개혁과 건설산업 구조 개편", 규제연구, 제10권 제1호 참조.

9) 일본 국토교통성, 「公共工事請負契約約款」 참조.

10) U.K. Department for Business Innovation & Skills(2013), Supply Chain Analysis into the Construction Industry : A Report for the Construction Industrial Strategy, BIS RESEARCH PAPER NO.145 참조.