

건설업역 합리화... 규제 중심에서 자율 계약 중심으로¹⁾

- 생산자와 소비자 간의 시장 자율에 의한 계약 생산체계로의 전환 필요 -

안 종 욱 국토연구원 건설경제연구센터 책임연구원 jwahn@krihs.re.kr

건설업역 실태

건설은 다수의 주체가 참여하는 복합적인 생산 체계를 가지며, 그 때문에 건설업종 역시 복잡하고 다양하게 구성된다. 산업의 공급을 담당하는 주체는 건설공사를 수행하는 '건설업'과 관련 용역을 맡는 '건설용역업'으로 나뉘며, 건설업은 다시 '종합건설업'과 '전문건설업'으로 구분하고 있다. 현재 건설업은 법률에 의하여 “종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는” 종합건설업 5종과 “시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사”를 책임지는 전문건설업 25종을 합쳐 총 30개 업종이 존재한다.²⁾

이처럼 종합과 전문으로 건설업을 구분하는 제도에 기반을 둔 생산체계가 30년 이상 유지되며 종합·전문 간 수직적 분업과 전문 내 수평적 분업을 통해 발전해 왔다. 건설업 면허제도는 건설

업체의 무분별한 난립을 방지하는 동시에 업역별 전문성을 갖춘 업체를 제도적으로 보호·육성한다는 취지로 제정된 「건설업법」에서부터 도입되었다. 1975년에 건설업의 종류를 신설하여 일반, 특수, 단종 공사업으로 구분하였으며, 일반과 특수 면허자는 단종면허를 중복하여 받을 수 없는 대신 단종면허는 3종까지 받을 수 있는 등 건설업역의 분리가 시작되었다. 1996년 「건설산업기본법」으로 개정되는 과정에서 전문건설업(단종공사업에서 명칭 변경)의 중복 면허가 허용되었으나, 일반 건설업과의 중복 면허는 허용되지 않았다.

이후 면허제에서 등록제로 바뀌고(1999년) 종합과 전문 간 겸업 허용(2007년) 등의 변화를 겪었으나, 현재의 등록기준과 영업범위는 1996년과 유사한 수준에 머물고 있다. 특히, 건설업역 체계를 공고히 하는 데 큰 역할을 하고 있는 영업범위

〈표 1〉 종합·전문 건설업 영업범위 제한

종류	종합건설업	전문건설업	근거 등
복합공사 원도급	가능	불가능	종합적 계획·관리·조정 능력
복합공사 하도급	불가능	불가능	발주자 승인 시 가능하나, 현실적으로 어려움
전문공사 원도급	불가능	가능	부대공사의 경우 예외
전문공사 하도급	불가능	가능	발주자 인정 시(공사의 품질, 시공 능력 제고)

출처 : 이승복 외(2016), 건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역 체계 합리화 방안 연구, 국토연구원.

1) 본고는 저자가 수행한 '건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역 체계 합리화 방안 연구(이승복 외, 2016)'의 내용을 기초로 하여 수정, 보완하였음.
2) 「건설산업기본법」 제2조(정의), 제8조(건설업의 종류), 시행령 별표 1 “건설업의 업종과 업종별 업무 내용” 등 참조.

〈표 2〉 종합 및 전문 건설업 등록 현황

(단위 : 개사, %)

연도	전체			종합건설업			전문건설업			겸업	
	업체 수	등록 수	평균 등록 수	업체 수	등록 수	평균 등록 수	업체 수	등록 수	평균 등록 수	업체 수	비중
2012	55,360	106,649	1.93	11,303	13,207	1.17	45,310	93,442	2.06	1,253	2.26
2013	54,523	104,366	1.91	10,917	12,815	1.17	44,892	91,551	2.04	1,286	2.36
2014	54,799	104,439	1.91	10,949	12,886	1.18	45,183	91,553	2.03	1,333	2.43
2015	56,095	105,765	1.89	11,216	13,199	1.18	46,304	92,566	2.00	1,425	2.54
2016	57,467	107,133	1.86	11,552	13,586	1.18	47,403	93,547	1.97	1,488	2.59

주 : 평균 등록 수는 (등록 수)/(업체 수)이며, 비중은 (겸업 업체 수)/(전체 업체 수)임.
 자료 : 건설산업정보센터(2017), 건설산업정보리뷰, 2017년 2분기, 통권 21호.

제한의 경우 종합과 전문으로 나뉜 건설업종 분류에 기반을 두고 있으며, 복합·전문 등의 건설공사에 대한 해당 업체들의 원도급과 하도급 참가 자격을 제한하며 산업 내 갈등을 일으키고 있다.

업역으로 인한 문제를 해결하기 위해 종합과 전문 간 겸업을 허용하였으나, 실제 겸업을 위해 등록한 업체는 그 수가 극히 적은 실정이다. 2016년 말 기준으로 전체 건설업체 수는 5만 7,500개사인데, 이 중 종합과 전문 겸업 업체의 수는 1,500개사로 3% 정도에 불과한 것으로 드러났다.

건설업역 분석

앞서 밝혔듯 건설업역 체계의 핵심은 건설업종이라 할 수 있다. 따라서 업역 체계의 개선을 위해서는 이러한 업종에 대한 분석이 우선적으로 이뤄져야 하는 것이다. 업종에 대한 다양한 분석이 가능하겠지만 여기에서는 기술적 특성과 시장적 특성으로 나누어 살펴보고자 한다. 기술 특성 분석에서는 종합과 전문의 업종간 기술 유사성과 공정 연계성을 검토하였고, 시장 특성을 파악하기 위해서는 업종별 시장 집중도를 활용하였다.

기술 특성 분석

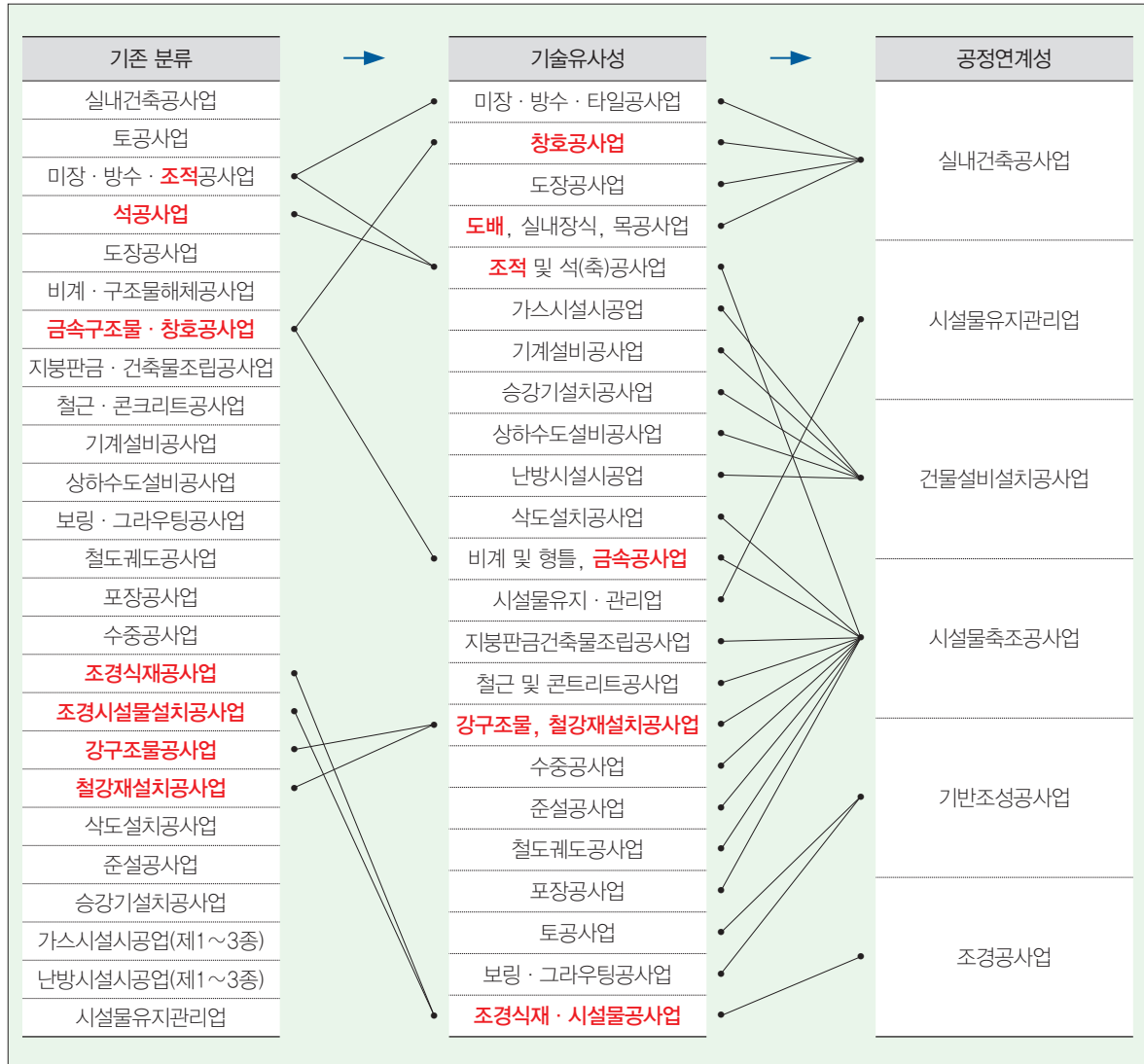
비록 현재의 업종이 초기 지정 당시 현장의 요구에 따라 구분하였다고는 하나, 이는 기술적 유

사성이나 공정간 연계성에 대한 검토 없이 편의에 의해 결정된 측면이 강하다. 건설기술의 급속한 발전과 공사 과정의 변화 등을 반영하여 업종 구분을 개선하기 위해서는 기술적 특성의 분석이 필요한 상황이라 볼 수 있다. 본 연구에서는 건설업 종별 기술 특성 분석을 위해서 시공법, 장비, 인력 등을 업종별로 상호 비교 분석하는 기술유사성 분석과 건설공사가 이뤄지는 공간과 시간의 연계성을 검토하는 공정연계성 분석을 수행하였다.

기술유사성 분석의 결과 현재의 전문건설업종 내 각 업종의 분리와 통합 등의 조정이 가능할 것으로 판단되었다. 예를 들어 현재 ‘미장·방수·조적공사업’으로 묶인 공사 중에서 조적공사는 미장이나 방수보다는 석공사와의 기술 유사성이 높으며, ‘금속구조물·창호공사업’ 중 금속구조물공사는 ‘비계·구조물해체공사업’ 중 비계공사와 기술적으로 유사한 것으로 드러났다. ‘강구조물공사업’과 ‘철강재설치공사업’의 경우는 두 업종이 기술적으로 비슷한 점이 많아 통합을 고려해볼 만하다. 단기적으로는 이러한 기술 유사성을 고려하여 현재의 업종을 개선할 수 있을 것으로 보인다.

공정연계성 분석의 결과 현재의 25개 전문건설업종을 6개 업종으로 재분류할 수 있을 것으로 판단되었다. 이는 가칭 실내건축공사, 시설물유지관리공사, 건물설비설치공사, 시설물축조공사,

〈그림 1〉 기술 특성에 따른 전문건설업 재분류 예시



출처 : 이승복 외(2017), 건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역 체계 합리화 방안, 국토정책Brief, 국토연구원.

기반조성공사, 조경공사 등의 6개 전문건설업종으로, 공정 연계성을 고려한 중장기 업종 개선에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

기술 유사성과 공정 연계성을 바탕으로 공사업종의 다양한 개선 방안을 구성할 수 있을 것이며, 이는 향후 다양한 전문가들의 연구와 논의를 바탕으로 전개되어야 함을 강조한다. 또한 현재의 업종만을 기준으로 삼을 것이 아니라, 친환경 및 스마트

건축 등의 신기술을 기반으로 한 새로운 업종의 개발 역시 필수 고려 사항임을 잊지 말아야 하겠다.

시장 특성 분석

건설업종과 관련하여 기술적 특성과 더불어 시장적 특성을 함께 파악할 경우, 업종의 개선과 나아가 업역체계 합리화 방안을 수립하는 데 있어 보다 나은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 이에 본

연구에서는 각 건설협회의 통계 자료를 이용해 시장 집중도를 도출하고 분석함으로써 건설업종별 시장 특성을 살펴보았다. 구체적으로 상위 k기업의 누적 시장집중도(CRk, 상위 k개 기업집중률), 허쉬만-허핀달지수(HHI : Herfindahl-Hirschman index), 동등규모 기업수(NoE : number of equivalent) 등을 활용해 시장 집중도를 분석했으며, 이를 통해 업종별 특성을 파악할 수 있었다.

시장의 구조는 여러 요소로 이루어질 수 있으나, 그 중 시장 집중도는 비교적 계량화가 용이하다는 장점으로 인하여 다방면에서 활용되고 있다. 시장 집중도가 낮은 경우 활발한 경쟁의 충분조건으로 작용하고 그 시장은 자율경쟁 체제로 인식 가능하다. CRk와 HHI는 정책 지표나 학술적으로 가장 널리 사용되는 지표이며, 다른 경쟁 지표들³⁾과의 상관관계 역시 높은 편으로 알려져 있다.

2012년에서 2014년 사이 3년 간의 종합건설업 전체의 시장 구조를 분석한 결과, HHI 평균이 0.0500보다 현저히 낮은 0.0130 수준으로 나타나 매우 경쟁적인 상태인 것으로 판단할 수 있으나, 세부 업종별로 볼 경우 HHI가 0.0500을 넘는 업종이 드러나는 등 시장 구조에 대한 진단이 달라질 수 있음이 드러났다. 특히, 산업·환경설비공사업의 HHI가 0.0627을 기록하여 종합건설

업 중 시장 집중도가 가장 높은 업종이며, 저위과점형 시장으로 분류할 수 있음을 주목해야겠다. 비록 계약액 기준 종합건설업 전체의 8% 정도로 작은 비중을 차지하는 업종이나, 높은 집중도 수치와 함께 평균 계약액 역시 종합건설업 평균보다 2배 이상 높은 점 등을 고려하여 추가적 진단을 통한 심화 분석이 필요한 것으로 보인다.

전문건설업 전체의 HHI 평균은 현저히 작은 0.0068에 불과해 전문건설업이 매우 경쟁적인 상태라고 판단할 수도 있으나, 세부 업종별로 살펴볼 경우 HHI 수치가 0.0500보다 크거나 그 값에 근사한 업종이 있으며, 경쟁형 시장 구조로 바뀌기 위한 심화 분석이 요구되는 상황으로 보인다. 철강재설치공사업과 철도·궤도공사업은 각각 최근 3년 HHI 가중평균 수치가 0.1563과 0.1489를 기록하며 시장 집중도가 가장 높은 업종으로 나타났다. 이는 두 업종을 중위과점 시장으로 분류하게 한다. 이 외에도 준설공사업과 승강기설치공사업의 최근 3년 HHI 가중평균이 0.0875와 0.0641로 측정되면서 저위과점형 시장으로 구분되었다. 수중공사업 역시 전문건설업 전체 평균보다 높은 수준의 시장 집중도를 기록하며 시장 규모가 작은 모든 전문건설업종에서 시장 집중도가 높은 특성이 발견되는 결과가 나타났다.

〈표 3〉 종합건설업 업종별 시장 집중도

업종	CR3	CR5	CR10	HHI	NoE	평균 계약액	계약액 비중
토목	9.1%	13.3%	21.3%	0.0072	153	3,675	19.7%
건축	11.7%	16.2%	24.5%	0.0091	112	9,576	70.2%
산업·환경설비	36.7%	50.5%	64.8%	0.0627	16	24,676	8.1%
조경	7.8%	11.7%	18.5%	0.0059	175	1,555	2.0%
전체 평균	13.1%	18.3%	27.0%	0.0130	113	10,401	

주 : 1) 각 수치는 2012~14년의 가중평균(가중치는 각 연도별 0.25, 0.25, 0.5)이며, 평균 계약액 단위는 2010년 기준 백만원임.

2) 전체 평균은 각 업종별 시장 규모(계약액 합계)를 가중치로 이용한 가중평균.

자료 : 대한건설협회 내부 자료, 이승복 외(2016)에서 재인용.

3) 열역학 법칙을 응용한 엔트로피지수, 소득 불균형 계측을 이용한 지니계수 등.

〈표 4〉 전문건설업 업종별 시장 집중도

업종	CR3	CR5	CR10	HHI	NoE	평균계약액	계약액비중
실내건축	4.4%	6.7%	11.1%	0.0025	406	1,525	13.8%
토공	9.2%	13.6%	20.8%	0.0066	153	1,319	16.6%
철근콘크리트	4.9%	6.8%	11.2%	0.0026	393	925	22.5%
철도궤도	53.3%	65.0%	82.6%	0.1489	7	4,702	0.3%
수중	29.5%	42.5%	57.7%	0.0480	21	1,318	1.0%
철강재	61.0%	74.9%	90.7%	0.1563	7	5,460	0.5%
준설	39.8%	56.3%	79.1%	0.0875	12	4,891	0.4%
승강기	37.5%	50.6%	64.9%	0.0641	16	521	0.4%
전체 평균	7.3%	10.4%	16.0%	0.0068	336	1,173	

주 : 1) 각 수치는 2012~14년의 가중평균(가중치는 각 연도별 0.25, 0.25, 0.5)이며, 평균 계약액 단위는 2010년 기준 백만원임.

2) 전체 평균은 각 업종별 시장 규모(계약액 합계)를 가중치로 이용한 가중평균임.

자료 : 대한전문건설협회 내부 자료, 이승복 외(2016)에서 재인용.

전문건설업종 전체를 대상으로 시장 집중도를 해석할 경우 시장 경쟁이 치열한 것으로 생각할 수 있으나, 세부 업종별 시장 상황은 각기 다를 수 있다는 사실을 알게 되었다. 따라서 각 업종별로 각기 다른 시장 규모, 평균 계약액 등의 시장 상황을 업종별로 비교 분석하는 것과 동시에 기존 정책과 이해관계 등의 여러 요인을 종합적으로 판단하여야 하겠다.

건설업역 합리화

건설업역을 합리적으로 개선하기 위해서는 시장의 현황과 실태(법제도와 수급 구조), 업종별 기술 특성과 시장 경쟁, 각 이해관계자들의 의견과 갈등 등을 종합적으로 고려해야 함이 당연하다. 이에 본 연구는 언급한 모든 요소를 다 고려하지는 못했어도 최대한의 요소를 고려하기 위한 노력으로 기술 특성과 시장 특성을 분석해보았다.

세부적인 개선 방안은 여러 주체별로 각기 의견이 다를 수 있지만, 건설업역 개선의 필요성과 합리화의 단계적 실행에 대해서는 크게 이견이 없을 것으로 판단된다. 건설업역 체계를 합리화하기 위

해서는 시장 혼란을 최소화하기 위한 전략이 필요한 것이다. 본 연구에서는 앞서 분석 결과를 바탕으로 하나의 개선안을 제시하고자 한다.

우선, 단기적으로는 시장 혼란을 최소화하는 동시에 현행 법제도의 틀을 벗어나지 않는 선에서 업종별 기술 특성에 근거한 약간의 변화를 추구해야 하겠다. 이를 위해 기술 유사성과 공정 연계성 등의 기술적 특성에 대한 분석과 논의가 더 활발해졌으면 한다.

중장기적으로는 기존 건설업종을 큰 분류로 묶는다거나 업역을 폐지하여 건설시장을 규제 중심에서 자율 계약 중심으로 변화시키도록 노력해야 할 것이다. 업역의 폐지는 영업범위나 진입 제한 등의 규제를 없애는 것을 의미하여, 이를 통해 궁극적으로 시장의 생산자(용역업을 포함한 건설업자)와 소비자(발주자 및 건설관리업자) 간 시장 자율에 의한 계약 생산체제로 전환될 것이 기대된다. 이를 위해서는 업종의 단계별 재편 등 혼란 최소화 전략을 포함하여 시장 현황과 실태, 업종별 기술 특성과 시장 구조 등을 종합적으로 고려해야 할 것이다. END