

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 중소기업의 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 중소기업에게 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 중소기업체들이 준비할 수 있도록 함.

겸업 허용 여부 관련 대안의 검토

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

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

선택 대안 1 : 업종의 통합 및 분리

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·조적공사업(분) 8. 방수공사업(분) 9. 석공사업 10. 도장공사업 11. 비계·파일공사업(분) 12. 구조물해체공사업(분) 13. 철물공사업(분) 14. 창호공사업(분) 15. 지붕판금·건축물조립공사업 16. 철근·콘크리트공사업 17. 기계설비공사업 18. 상·하수도설비공사업 19. 보링·그라우팅공사업 20. 철도·궤도공사업(조) 21. 포장공사업 22. 수중공사업 23. 철강재설치공사업(통) 24. 준설공사업 24. 승강기설치공사업 25. 가스시설공사업 26. 난방시공업 27. 시설물유지관리업(조)	조경+조경식재+조경시설물 분리 분리 분리 분리 분리 분리 철도도상자갈공사 편입 철강재+강구조물+삭도 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. 삭도설치공사업 21. 준설공사업 22. 승강기설치공사업 23. 가스시설시공업 24. 난방시공업 25. 시설물유지관리업	분리 통합	폐지 조정		
변경 내용	3 → 6	6 → 2	1	2

* 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 시장에서의마켓파워를 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 과급효과를 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.