

주요국의 건설업 영업범위 제한 규정과 정책적 제언

2016. 8

나경연

■ 논의 배경	4
■ 주요국의 건설업 경제 지표	6
■ 미국의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정	9
■ 일본의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정	14
■ 영국의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정	19
■ 정책적 제언	21

- 건설업의 국가 경제 기여도가 감소한 배경으로 전근대적인 생산체계에 기인한 낮은 부가가치 등을 들 수 있으며, 이로 인해 건설업의 지속적인 성장에 한계가 있다는 지적이 꾸준히 제기됨.
 - 건설업역간 칸막이 규제 등 생산성 향상을 위한 건설산업의 경쟁 제한적 진입 규제를 개선할 필요성이 대두됨.
- 한국은 해외 주요국(미국, 일본, 영국) 대비 건설업 부가가치 증가가 정체되어 있고, 건설업체 수는 상대적으로 감소하지 않아 건설업체 1개사당 부가가치 증가가 주요국에 비해 낮은 수준으로 나타남.
 - 최근 5년(2010~2014년) 동안 부가가치 기준으로 건설시장 규모는 연평균으로 미국이 4.7%, 일본 4.7%, 영국이 7.0% 증가한 반면, 한국은 2.0% 증가하는 데 그치는 것으로 분석됨.
 - 한국 건설업은 ① 건설업 GDP가 증가하면 오히려 고용이 감소하는 경향을 보이고, ② 경제 전체의 노동 생산성과 건설업의 노동 생산성이 음의 상관관계를 보이며, ③ 경제 전체의 노동 생산성에 대한 기여도가 최근 하락하는 등 해외 주요국의 건설업과 상이한 특징이 관찰됨.
- 해외 주요국들은 건설업 영업범위를 사전에 경직적으로 규제하고 있지 않음.
 - 미국의 경우, 영업 범위를 사전에 경직적으로 규제하지 않고, 실적 및 기술자 요건은 PQ나 보증 등 입찰 과정을 통해 스크리닝하는 사후 규제의 성격이 강함. 해당 업체의 기술 요건이나 시장에서의 성과를 기준으로 시장 메커니즘을 따라 시장 구조가 형성될 수 있는 입찰 시스템이 갖춰짐.
 - 일본의 경우, 국내와 유사한 건설 시공 업종 체계를 가지고 있지만, 종합/전문 건설업 등 업종 구분에 기준한 원·하도급 자격에 대해 법·제도적 제한이 없음.
 - 영국은 건설업 면허제도를 도입하지 않아, 주로 발주자의 재량권에 의해서 공사 실적이나 기술자 보유 등과 같은 입찰 조건으로 통제함. 건설업 면허제도가 없더라도 업체 정보 시스템(Constructionline)을 통해 결과적으로 부적격 업체가 스크리닝되는 형태임.
- 해외 주요국의 시장 및 제도 현황을 검토한 결과, 건설산업의 생산성 향상 및 부가가치 증대를 유인하고, 건설업 시장에 경쟁을 촉진하기 위한 제도 개혁이 요구됨.
 - 우리나라는 시장이 아닌 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재함.
 - 따라서 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 신규 업체에 대한 진입 장벽뿐만 아니라 기존 업체에 대한 퇴출 장벽으로서의 역할로 기능하여 생산성 개선의 유인을 저해할 가능성이 높음.
- 영업범위 제한 폐지의 기본 방향으로 종합/전문 건설업체의 양방향 시장 진입 허용을 확대하고, 영업범위 제한 규정을 점진적으로 폐지하는 정책 방향의 설정이 요구됨.
 - 시장에서의 충격을 최소화하고, 각 단계별 이행 과정에서의 문제점을 순차적으로 보완하기 위해 단기(안)으로 소규모 시장과 원/하도급 시장, 그리고 중장기(안)으로 건설업 전체 시장으로 범위를 확대하는 등 시장 구조를 유연화하고 경쟁을 촉진하는 방향으로 나아가야 함.
 - 단, 상호 진입의 전제 조건으로서 해당 업체의 기술력 검증이 필요함. 또한, 공종별 공사 실적 관리 방안 마련이 필수적임.
 - 궁극적으로는 종합/전문 건설업종 구분을 폐지한 후 건설업 관련 업종을 일원화하는 방향을 제안함.

I 논의 배경

- 국내 경제 성장에서 건설업의 기여도가 점차 하락하고 있으나, 건설업은 여전히 단일 산업으로는 국가 경제에 대한 기여도가 가장 높은 산업임.

 - 국내총생산(GDP) 대비 건설투자 비중은 1980년대 약 19%에서 1990년대 25%까지 증가했으나, 2000년대 들어 18%대로 감소하여 2015년 14.9%를 기록함.

- 건설업의 국가 경제 기여도가 감소한 배경으로 경직적인 제도와 전근대적인 생산체계를 들 수 있으며, 이로 인해 지속적인 성장에 한계가 있다는 지적이 꾸준히 제기됨.

 - OECD(2005) 보고서에 따르면, 진입 규제 체계의 개선(regulation reform)은 생산이나 공급 측면에서 생산성을 높이고 기술 혁신을 촉진함으로써 기업의 경쟁력을 강화할 수 있음.¹⁾
 - 구체적으로 생산성 향상 및 기술 혁신 촉진, 자본 스톡(stock)의 증가 등 경제의 효율성을 높임으로써 경제의 성장 잠재력을 높인다는 점에서 진입 규제의 개선이 중요하다고 밝히고 있음.

- 이에 건설업의 고부가가치 창출을 통해 국민 경제적 기여의 확대뿐만 아니라 저성장 기조에 머물러 있는 경제의 성장 동력 확보를 위한 대책이 요구됨.

 - 2015년 기준 제조업의 노동 생산성(1인당 부가가치)이 2008년보다 14.1% 증가한 반면, 건설업은 17.9% 감소하는 등 건설업의 노동 생산성 개선이 부진한 상황임.

- 또한, 경제적인 이유뿐만 아니라 건설 업역 관련 논란이 증가하면서 건설업종간 영업 범위 제도 개선의 필요성이 증가함.

 - 영업범위 폐지를 찬성하는 측에서는 영업범위 규제에 따른 업역 갈등이 심화되고 있기 때문에 이를 폐지하고, 입찰참가 자격 결정시 발주자의 재량권을 확대해야 하며, 종합건설업체도 하도급 시공이 가능해야 한다는 점을 지적하고 있음.
 - 영업범위 폐지를 반대하는 측에서는 발주자 역량이나 공공 입찰제도의 한계 등으로 인하여 현 시점에서 영업범위 폐지시 부적격자의 수주 확대 등 시장 혼란이 가중될 우려가 있으며, 2008년에 종합/전문 건설업종간 겸업 제한이 폐지되었기 때문에 겸업 등록을 통하여 해당 업종에 진입하는 것이 바람직하다는 입장임.

1) OECD(2005), "OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance", 참조.

- 현재 건설업 영업범위 제한과 관련된 대표적 규정으로는 ① 복합 공종의 공사는 종합 건설업체에게 원도급해야 하는 규정, ② 종합건설업체는 하도급을 받아 시공하지 못하도록 하는 규정, ③ 복합 공종이 아닌 공사는 전문건설업체만이 원도급해야 하는 규정 등을 들 수 있음.²⁾

- 현행과 같은 종합건설업과 전문건설업의 업종 구분과 영업범위가 체계화된 것은 1976년으로서, 단종 공사업 18종이 신설되면서 일반건설업(현재의 종합건설업)과 단종건설업(현재의 전문건설업) 간 겸업 제한과 영업범위 규정이 도입됨.
- 2008년에는 업역간 칸막이 규제가 심각하다는 지적을 받아들여 종합건설업과 전문건설업 간 겸업 제한 규제를 폐지함.
- 또한, 2009년에는 건설업자가 다른 건설업종을 추가 등록하는 경우, 자본금 및 기술인력 기준을 완화함.³⁾
- 2015년에는 소규모 복합공사 적용 범위를 3억원에서 4억원으로 확대한 바 있으며, 건설 업역 유연화 취지를 살리면서 시장에 미치는 충격을 완화하는 조정안으로서 향후 소규모 복합공사의 범위를 7억원 미만 공사까지 확대하겠다고 밝힘.⁴⁾

- 하지만 실질적인 시공 능력과 무관하게 비대칭적(asymmetry) 규제 방향이 형성·고착화되어 가고 있음.

- 인위적인 규제에 기인하여 인적 투자, 기술 개발 투자 등에 대한 노력을 억제하면서 시장 성과만 추구하는 행위에 대해 묵인하거나 오히려 유인을 주는 등 발생할 수 있는 제도의 부작용에 대해 규제 당국이 인지해야 함.
- 건설업의 경쟁 제한적 진입 규제를 해소하여 부가가치의 증대와 기술 발전 등 산업 경쟁력을 높여 나가는 것이 절실한 상황임.

- 따라서 본고에서는 주요국의 건설업 등록 기준과 영업범위 제한 실태를 검토하고, 바람직한 건설산업 구조를 형성하기 위한 정책적 제언에 대해 논의하고자 함.

2) 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공 자격), 동법 제29조(건설공사의 하도급 제한) 참조.

3) 「건설산업기본법」 시행령 제16조 참조.

4) 국토교통부 2015.10.15. 보도자료 참조.

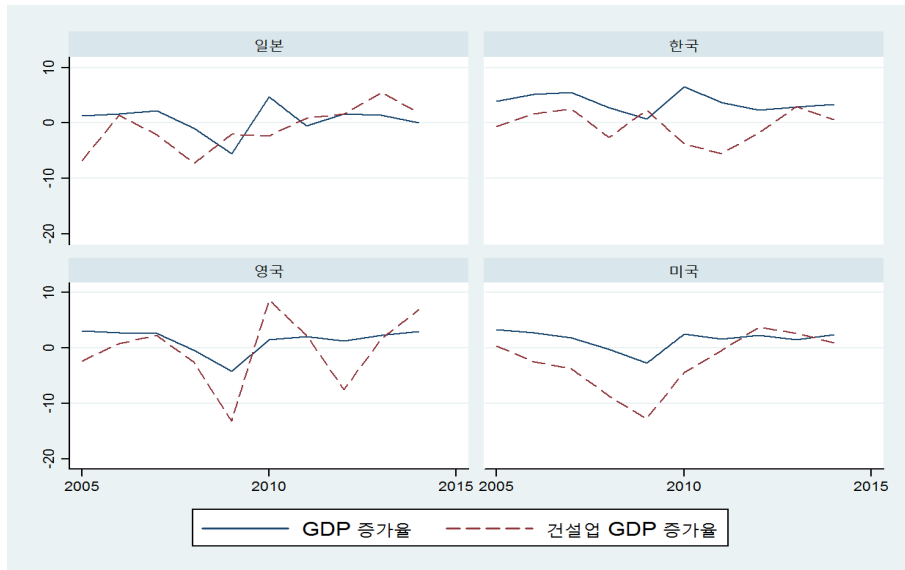
Ⅱ 주요국의 건설업 경제 지표

1. GDP 증가율

- 해외 주요국(미국, 일본, 영국)에서는 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율이 함께 움직이는(co-movement) 경향이 관찰됨. 단, 한국은 예외적 패턴을 보임(<그림 1> 참조).
 - 최근 10년(2005~2014년) 동안의 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율 간 상관관계수(correlation coefficient)는 한국 -0.18, 미국 0.79, 일본, 0.12, 영국 0.73으로 분석됨.
 - 한국은 최근 건설업 GDP 증가율의 수준도 경제 전체(economy-wide) GDP 증가율을 하회함. 특히, 한국의 건설업 GDP는 글로벌 금융위기 이후 2009년부터 2012년까지 부(-)의 증가율을 기록함.⁵⁾

<그림 1> 주요국의 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율

(단위 : %)



주 : 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECDstat, Real GDP growth, Real value added in construction growth rate.

2. 노동 생산성

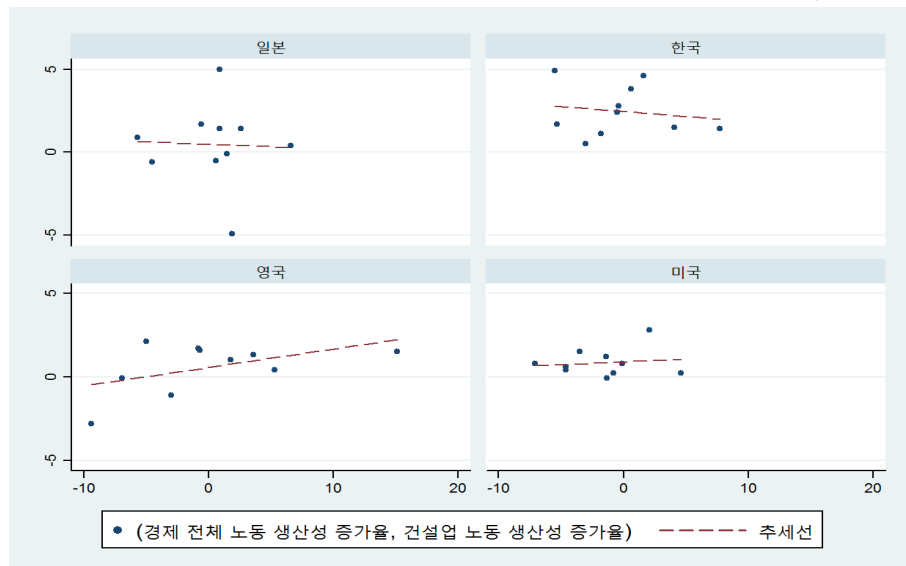
- 경제 전체와 건설업의 노동 생산성 증가율 간 관계를 살펴보면, 한국과 일본은 부의

5) OECDstat의 Country Statistical Profiles 자료는 2010년 기준 US dollar로 불변가격을 산정한 실질 GDP 증가율 자료임.

상관관계, 미국과 영국은 정(+)의 상관관계를 보임(〈그림 2〉 참조).

- 최근 10년(2005~2014년) 동안 경제 전체의 노동 생산성 증가율과 건설업의 노동 생산성 증가율 간 상관관계수는 한국 -0.16, 미국 0.13, 일본, -0.04, 영국 0.50으로 분석됨.
- 즉, 다른 상황이 일정하다면(ceteris paribus) 한국과 일본에서는 경제 전체 대비 건설업의 부가가치 수준이 더 낮아지거나 비효율적인 노동 투입이 더 증가한 것으로 나타남. 나아가 일본 대비 한국에서는 이러한 경향이 약 4배 정도 더 강한 것으로 분석됨.
- 일본과 한국에서는 노동의 투입이 경기 역행적(countercyclical)인 측면⁶⁾이 있고, 건설업 관련 경직적인 제도 등이 이러한 경향을 보이는 데 영향을 미친 것으로 사료됨.

〈그림 2〉 경제 전체 노동 생산성 증가율과 건설업 노동 생산성 증가율 상관관계
(단위 : %)



주 : 가로축은 경제 전체 노동 생산성 증가율, 세로축은 건설업 노동 생산성 증가율임. GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.
자료 : OECD Annual National Accounts Database, Gross value added per person employed(constant prices).

❖ 한국은 건설업뿐만 아니라 경제 전반의 노동 생산성도 마이너스 성장을 한 기간이 해외의 주요국에 비하여 상대적으로 긴 편임.

- Braun 외(2002)에 따르면, 일본의 정책 실패를 지적하면서 하청에 의한 수직 계열화는 기술 혁신을 통한 생산성 증대에 장애가 된다고 밝힘. 그리고 정부의 보호 정책은 사업 중심에서 기술 중심으로, 지원 정책은 개별 기업 중심에서 혁신 환경 중심으로 전환해야 한다고 주장함.⁷⁾

6) 건설업 부가가치가 낮아질수록(건설업 경기가 불황일수록) 노동 투입이 증가해 건설업의 노동 생산성이 감소하는 경향을 의미함. 자세한 내용은 〈그림 3〉 참조.

7) Braun, Borris, Wolfe Gaebe, Reinhold Grotz, Yoshiyuki Okamoto, Kenji Yamamoto(2002), "Regional Networking of Small and Medium-sized Enterprises in Japan and Germany: Evidence from a comparative study",

- 일본은 한국과 마찬가지로 노동 생산성 둔화가 장기화되고 있음. 서비스업이 정부의 규제와 지원에 의존하는 바가 크고, 중소기업은 대기업의 하청 의존도가 큰데 이러한 구조적인 문제가 생산성 증대를 가로막고 있음.⁸⁾
- 반면, 미국과 영국은 조직과 인적자본 혁신 등 무형 자본(intangible capital)에 대한 투자 증가로 작업 관행을 변화시켰고, 특히 영국 정부는 제도 혁신으로 뒷받침함.⁹⁾

〈그림 3〉 건설업 고용 증가율과 건설업 GDP 증가율 상관관계

(단위 : %)



주 : 가로축은 건설업 고용 증가율, 세로축은 건설업 GDP 증가율임. GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.
 자료 : OECDstat, Real value added in construction growth rate; OECD Annual National Accounts Database, Total employment(number of persons employed) growth.

■ 한국의 건설업은 해외 주요국들과 달리 건설업 GDP가 증가하면 건설업 고용이 감소하는 경향이 존재함(〈그림 3〉 참조).

- 최근 10년(2005~2014년) 동안 건설업 고용 증가율과 건설업 GDP 간 상관계수는 한국 -0.23, 미국 0.81, 일본, 0.51, 영국 0.12로 분석됨.

■ 한국의 노동 생산성 증가율에 대한 건설업 기여도는 최근 들어 하락 추세를 보이고 있음(〈표 1〉 참조).

Environment and Planning, Vol.34 참조.

8) 김태기(2016), “노동 생산성 변화의 원인과 결과”, 산업경제연구, 제26권 제2호 참조.

9) 손태홍, 최석인(2016), “영국 건설산업 혁신운동의 주요 내용과 시사점”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원 참조.

- 최근 10년(2005~2014년) 동안을 5년 단위의 두 기간으로 분리하여 평균을 구함.
- 두 기간 동안 경제 전체 노동 생산성 증가율에 대한 건설업의 기여도 차이(acceleration)를 분석한 결과, 한국에서만 유일하게 이전 기간 대비 최근에 건설업 기여도가 감소한 것으로 나타남.
- 건설업 기여도의 증가는 영국, 미국, 일본, 한국 순으로 나타남.
- 영국 건설업의 경우 미국(0.20%p)과 일본(0.26%p)에 비해서도 약 2.8배 이상(0.72%p)의 노동 생산성에 대한 건설업 기여도를 기록함.

〈표 1〉 경제 전체 노동 생산성 증가율에 대한 건설업 기여도

(단위 : %p)

연도	한국	미국	일본	영국
2005	0.0	-0.5	-0.5	-0.5
2006	0.0	-0.8	0.3	-0.1
2007	0.1	-0.4	0.0	-0.1
2008	0.0	0.2	-0.3	-0.3
2009	0.8	0.4	0.4	-0.8
2010	-0.5	0.4	0.2	1.4
2011	-0.4	0.0	0.2	0.3
2012	-0.3	0.3	0.1	-0.6
2013	0.3	-0.2	0.7	0.2
2014	-0.2	-0.6	0.0	0.5
2005~2009년 평균	0.18	-0.22	-0.02	-0.36
2010~2014년 평균	-0.22	-0.02	0.24	0.36
두 기간 차이	-0.40	0.20	0.26	0.72

자료 : OECD Annual National Accounts Database, Industry contribution to growth in business sector labour productivity(employment based).

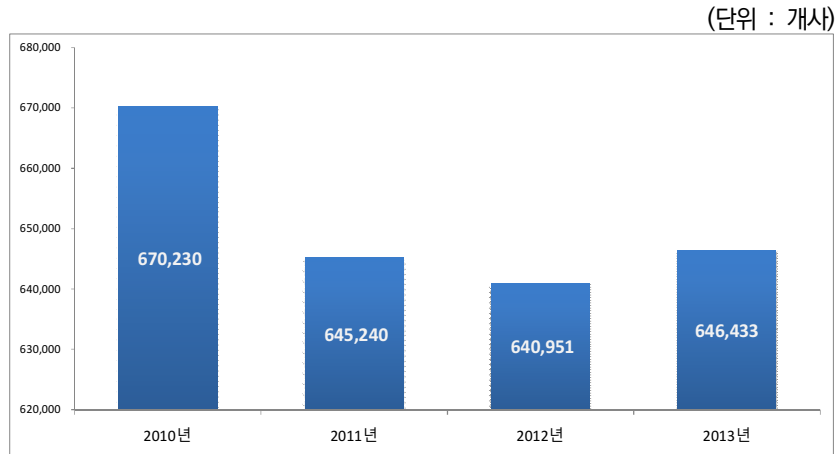
Ⅲ 미국의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정

1. 건설업 현황

- 2010년 이후 미국 건설업체 수는 급격한 하향 추세를 보이다 2013년 다시 소폭 증가함.
 - 전체 건설업체 수의 최근 4년 간 연평균 증감률(CAGR)은 -1.2%로 분석됨.¹⁰⁾

10) 2016년 7월 말 기준, U.S. Census의 자료는 2013년이 가장 최신 자료임.

〈그림 4〉 미국의 건설업체 수



자료 : U.S. Census, SUSB Annual Data Tables by Establishment Industry, Number of firms.

- 2010년 이후 미국 건설업 시장 규모는 부가가치 기준으로 지속적인 증가 추세를 보임.
 - 건설업체 1개사당 부가가치도 지속적으로 증가함. 1개사당 부가가치는 최근 4년 동안 연평균 6.0% 증가함.

〈표 2〉 미국 건설업 시장

(단위 : US 억\$, 개사, US 만\$)

연도	건설업 GDP	건설업체 수	1개사당 부가가치
2010	5,578	670,230	83.2
2011	5,633	645,240	87.3
2012	6,018	640,951	93.9
2013	6,399	646,433	99.0
연평균 증가율(%)	4.7	-1.2	6.0

주 : 건설업 GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECDstat, Real value added in construction 및 U.S. Census, SUSB Annual Data Tables by Establishment Industry.

2. 건설업종 분류 체계

- 미국은 건설공사 업종에 대해서 각 주마다 서로 다른 면허 및 등록 체계와 조건을 가지고 있음.¹¹⁾
 - 미국의 51개 주 가운데 건설업 면허나 등록 제도를 시행하고 있는 주는 26개 주로서 대략 절반 정도임.

11) 국토교통부(2008), “건설산업 구조 선진화를 위한 건설 업종·업역 체계 개편 방안 연구”, 한국건설관리학회 참조.

- 건설업 면허를 시행하는 주의 경우, 우리나라처럼 토목공사업, 건축공사업, 토공사업, 철근콘크리트공사업 등으로 구분하여 면허를 부여하고 있음.

■ **건설업 면허를 발급받아야 하는 업종은 주마다 상이하고, 일부 주에서는 주 차원에서 면허를 발급하지 않고, 하위 지자체에서 면허를 발급하는 경우도 있음.**¹²⁾

- 캘리포니아주의 경우, 주정부에서 발급하는 업종별 면허를 취득하여 건설업을 할 수 있으며, 공사를 시행할 경우 시에서 발급하는 비즈니스 라이선스를 발급받아야 함.
- 미주리주와 펜실베이니아주의 경우에는, 주에서 관장하는 건설업 면허(licensing)가 없으며, 석면(Asbestos) 관련 작업에만 등록/면허/자격 등이 요구됨.
- 일리노이주와 인디애나주의 경우 대부분 업종에 면허가 요구되지 않으며, 예외로 Roofing(일리노이주), Plumbing(인디애나주) 작업에는 면허가 필요함.
- 모든 업종 등록 혹은 면허 등이 요구되는 주 : 네바다주, 루이지애나주 등
- 일부 업종에 대해서만 등록 혹은 면허를 요구하는 주 : 텍사스주 등

■ **각 주별로 종합건설업(general contractor)과 전문건설업(specialty contractor)을 구분하는 주와 구분하지 않는 주가 있으며, 종합과 전문을 다시 세분하는 정도에 있어서도 그 정도가 매우 다양함**(〈표 3〉 참조).¹³⁾

- 미시시피주는 전문을 99개 업종으로, 네바다주는 전문을 130개 업종으로, 노스다코다주는 전문을 12개 업종으로, 그리고 텍사스주에서는 전문건설업종을 국내와 달리 2단계(8종+세부 28종)로 구분하고 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.¹⁴⁾

〈표 3〉 미국 각 주별 건설업 면허 업종 체계

주	건설업 면허제 유무	주요 면허 업종	면허(등록)기준 및 전문건설업 분류
Alabama	○	Residential Contractor, General Contractor, Prime-Contractor, Sub-Contractor	
Alaska	○	Residential, Non-Residential	
Arizona	○	Commercial, Residential, Specialty	\$750 이상
Arkansas	○	Commercial or Residential Contractor	

12) 최민수 외(2016), “건설업종별 영업 범위 제한 제도의 개선 방안”, 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스 참조.
 13) 최민수·나경연(2014), “시공 관련 건설 업종의 일원화 및 통합관리 방안”, 한국건설산업연구원, 연구보고서 참조.
 14) 권오현(2005), “건설 업역 구조 개편 방안에 관한 연구”, 한국건설산업연구원 참조.

California	O	General Engineering Contractor, General Building Contractor, Specialty	\$500 이상 전문 43개 분류
Colorado	X	Asbestos, Conditioned Air, Electrical, Plumber, Gas Piping, Utility Contractor	
Connecticut	O	New Home Contractor, Home Improvement, Major Contractor	
Delaware	O	Resident, Non-Resident	\$50,000 이상
Florida	O	Contractor, Certified Contractor, Specialty	
Hawaii	O	General Engineering, General Building, Specialty	
Idaho	X		
Illinois	X	Roofing Contractors	
Indiana	X		
Iowa	O		등록 필요
Kansas	X		
Kentucky	X		
Louisiana	O	Building Construction, Highway, Street, and Bridge Construction, Heavy Construction, Municipal and Public Works Construction, Electrical Work, Mechanical Work, Hazardous Materials	전문 52개 분류
Maine	X		
Maryland	X		
Massachusetts	O	Construction Supervisors, Home Improvement	991 m ³ (35,000ft ³)
Michigan	O	Residential, Commercial building	
Minnesota	O	Builder Remodeler, Roofing	
Mississippi	O	Building Construction, Electrical Work, Highway, Street, and Bridge Construction, Heavy Construction, Municipal and Public Works Construction, Mechanical Work, Residential Builder, Residential Remodel	전문 99개 분류
Missouri	X		
Montana	O		등록 필요
Nebraska	O		등록 필요
Nevada	O	General Engineering, General Building	면허 필요 전문 42개 분류
New Hampshire	X	Asbestos, Lead abatement, Electrical, Plumbing	
New Jersey	O	New home builders	
New Mexico	O		면허 필요
New York	X	Asbestos	
North Carolina	O	Building, Residential	\$30,000 이상

North Dakota	O	Class A-Unlimited as to Contract value, Class B, Class C, Class D	\$2,000 이상 전문 8개 분류
Ohio	X	Electrical, HVAC, Refrigeration, Plumbing, Hydronics	
Oklahoma	X		
Oregon	O	General contractor(all structures), General contractor(residential only), Specialty contractor(all structures), Specialty contractor(residential only), Inspector, Limited contractor, Developer	
Pennsylvania	X		
Rhode Island	O	Build, Repair, Remodel	
South Carolina	O	General Contractor, Mechanical, Residential	
South Dakota	X	Asbestos abatement, Electrical and plumbing	
Tennessee	O		면허 필요
Texas	O	Specialty contractors(HVAC, Fire sprinkler, Plumbing, Well drilling/pump)	전문 8개 분류
Utah	O	General Engineering, General Building, Residential & Small Commercial Building, Specialty	전문 66개 분류
Vermont	X	Electrical Plumbing work	
Virginia	O	Building, Highway/Heavy, Electrical, Plumbing, HVAC	전문 35개 분류
Washington	O	Electricians and plumbers	면허 필요
Washington DC	X	Electrical, Plumbing, Asbestos, Home improvement, Refrigeration, Air conditioning	
West Virginia	O	Piping, General building, General engineering, HVAC, Multifamily, Plumbing, Residential building	
Wisconsin	X	One or two family dwelling credential	
Wyoming	X	Electrical	

자료 : U.S. National Contractor License Service(<http://www.contractors-license.org>) 및 U.S. National Contractor License Service(<http://www.clsi.com>) 홈페이지 내용 재정리.

3. 영업범위 제한 규정

- 우리나라의 종합건설업이나 전문건설업과 같이 영업 범위를 경직적으로 규제하지 않음.
 - 예를 들어, 건축공사업(General Building Contractor)은 복합 공종의 건축공사를 도급받을 수 있다는 정보를 주정부가 보증하는 것으로 볼 수 있음.
- 건설 생산체계에 대한 규제가 거의 없어 각 발주기관별로 다양한 발주 방식이나 생산 체계를 적용하고 있으나, 일부 주에서는 시공자 제한 규정을 갖고 있음.

- 재하도급에 대한 규제는 없지만, 공공공사의 경우 직영 공사 의무 규정이 있어 일괄 재하도급을 할 수 없음.¹⁵⁾
- 공공공사를 시공하는 건설업자는 당해 계약금액의 일정 비율을 자신이 시공하여야 함. 예를 들어 연방고속도로청(Federal Highway Administration), 미국육군공병단(United States Army Corps of Engineers), 뉴욕주¹⁶⁾의 경우 계약금액의 50% 이상, 캘리포니아주, 아이오와주, 버지니아주, 오리건주¹⁷⁾의 경우 30% 이상을 일반건설업자가 직접 시공해야 함.¹⁸⁾

■ 면허제도나 업종별 영업범위 규제가 없더라도 공사 발주 과정에서 과거의 공사 실적 제한이나 해당 기술자 보유 등과 같은 입찰참가 자격을 통하여 최적의 시공자를 선별해내는 체계를 갖추고 있음.

- 복합 공종의 건축공사 발주시에는 입찰참가 자격으로 해당 공사의 시공 경험을 요구하거나, 나아가 복합 공종의 건축공사를 관리·시공해본 일정 경력 이상의 기술자를 보유하고 있다는 점을 증명하도록 요구함.¹⁹⁾

IV 일본의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정

1. 건설업 현황

- 2010년 이후 일본 건설업체 수는 하향 추세를 보임. 전체 건설업체 수 감소는 일반건설업체 수 감소에 기인함.
 - 전체 건설업체 수의 최근 7년 간 연평균 증감률(CAGR)은 -1.5%이며, 동 기간 업종별 연평균 증감률은 일반건설업체 -1.6%, 특정건설업체 -0.9%로 분석됨.
- 2010년 이후 일본 건설업 시장 규모는 부가가치 기준으로 지속적인 증가 추세를 보임.
 - 건설업체 1개사당 부가가치도 지속적으로 증가함. 1개사당 부가가치는 최근 5년 동안 연평균 7.1% 증가함.

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

16) U.S. New York State Department of Transportation(2008), Standard Specifications 108-05 Subletting or Assigning the Contract 참조.

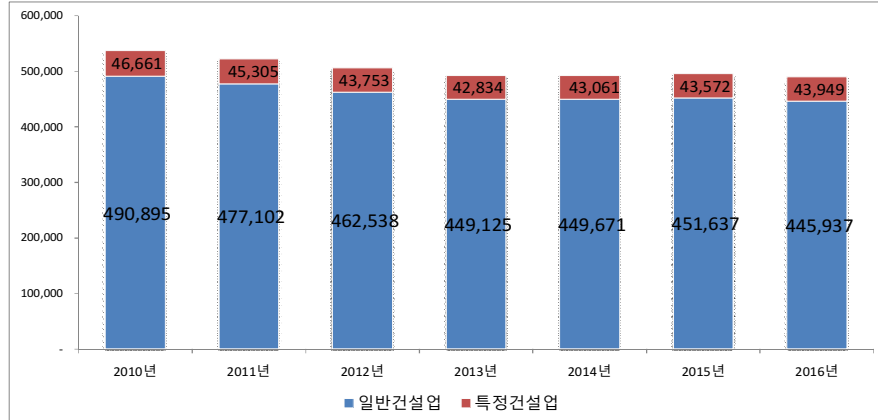
17) U.S. Oregon Department of Transportation(2010), Chapter 14-Subcontracts 참조.

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

19) 최민수, 나경연, 홍갑표(2016), "건설업종별 영업범위 제한 제도의 개선 방안", 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원 참조.

〈그림 5〉 일본 일반건설업과 특정건설업 허가 업체 수

(단위 : 개사)



주 : 각 연도 3월 말 기준임. ; 자료 : 일본 국토교통성.

〈표 4〉 일본 건설업 시장

(단위 : US 억\$, 개사, US 만\$)

연도	건설업 GDP	건설업체 수	1개사당 부가가치
2010	2,366	537,556	44.0
2011	2,476	522,407	47.4
2012	2,583	506,291	51.0
2013	2,784	491,959	56.6
2014	2,843	492,732	57.7
연평균 증가율(%)	4.7	-2.1	7.1

주 : 건설업 GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임. 건설업체 수는 각년 3월 말 현재 기준임.

자료 : OECDstat, Real value added in construction 및 일본 국토교통성.

2. 건설업종 분류 체계

■ 일본 「건설업법」은 건설공사를 2개의 일식공사(一式工事)와 26개의 전문공사로 분류하고 있으며, 공사의 종류에 따라 업종마다 허가를 받도록 되어 있음(〈표 5〉 참조).²⁰⁾

- 일본의 건설업종은 종합건설업과 전문건설업의 구분 없이 28종으로 구분하고 있음.
- 이 가운데 일식공사인 건축공사업과 토목공사업은 우리나라의 종합건설업의 성격을 갖고 있으며, 나머지는 전문건설업의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있음.
- 우리나라에서는 전기공사업과 정보통신공사업, 소방시설공사업을 건설공사의 범위에서 제외하고 있으나, 일본에서는 이러한 업종을 모두 건설공사업 등록 체계에 포함하고 있음.

20) 최민수·최은정(2015), “일본 건설업 면허 및 시공체제 제도 현황과 시사점”, 한국건설산업연구원 참조.

〈표 5〉 일본의 건설업 업종 체계

업종	정의 및 범위
토목공사업 (토목일식)	종합적인 기획, 지도, 조정에 의해 도로, 하천, 수로(水路), 기타의 토목 공작물을 건설하는 공사
건축공사업 (건축일식)	종합적인 기획, 지도, 조정을 통해 건축물을 건설하는 공사.
목공사업	목재 가공 또는 설치에 의한 공작물을 축조하거나 공작물에 목재 설비를 설치하는 공사
미장공사업	공작물에 벽토, 모르타르, 회반죽, 석고 등을 흙손으로 바르거나 분무하거나 붙이는 공사
비계·토공사업	비계 조립, 중량물 운반 배치, 공작물의 해체, 파일 향타, 콘크리트에 의한 공작물을 축조하는 공사, 기타 기초적 내지 준비적 공사
석공사업	석재(석재와 유사한 콘크리트 블록 및 가공된 돌을 포함)의 가공 또는 쌓기에 의해 공작물을 축조하거나 공작물에 석재를 설치하는 공사
지붕공사업	기와, 슬레이트, 금속 박판 등에 의해 지붕을 이는 공사
전기공사업	발전 설비, 변전 설비, 송배전선 공사, 구내 전기 설비 등을 설치하는 공사
관(管)공사업	냉난방, 공기조화, 급배수, 위생 등을 위한 설비를 설치, 또는 금속제 등의 관을 사용해서 물, 기름, 가스, 수증기 등을 송배하기 위한 설비를 설치하는 공사
타일·벽돌·블록공사업	벽돌, 콘크리트 블록 등에 의한 공작물을 축조하거나 공작물에 벽돌, 콘크리트 블록, 타일 등을 장착, 또는 붙이는 공사
강구조물공사업	형강, 강판 등 강재의 가공 또는 조립에 의한 공작물을 축조하는 공사
철근공사업	보강 등의 강재를 가공, 접합하거나 조립하는 공사
포장(鋪裝) 공사업	도로 등의 지반면을 아스팔트, 콘크리트, 모래, 자갈, 쇄석 등에 의한 다른 포장하는 공사
준설공사업	하천, 항만 등의 바닥을 준설하는 공사
판공공사업	금속 박판 등을 가공해 공작물에 장착, 또는 공작물에 금속제 등의 부속물을 설치하는 공사
유리공사업	공작물에 유리를 가공하여 설치하는 공사
도장공사업	도로, 칠 재료 등을 공작물에 분무, 도장, 또는 붙이는 공사
방수공사업	아스팔트, 모르타르, 실링재 등에 의해 방수를 하는 공사(※ 건축 계열의 방수만)
내장마감 공사업	목재, 석고보드, 흡음판, 벽지, 다다미, 비닐 바닥 타일, 카펫 등을 이용해 건축물의 내장 마무리를 하는 공사
기계기구 설치공사업	기계기구의 조립 등에 의해 공작물을 건설하거나 공작물에 기계 기구를 설치하는 공사 (※ 조립 등을 요하는 기계기구의 설치 공사만)
열절연 공사업	공작물 또는 공작물의 설비를 열절연하는 공사
전기통신 공사업	유선 전기통신설비, 무선 전기통신설비, 방송기기설비, 데이터 통신설비 등의 전기통신설비를 설치하는 공사
조경공사업	정지, 수목의 식재, 조경석의 설치 등에 의한 정원, 공원 녹지 등의 원지를 축조하거나 도로, 건축물의 옥상 등을 녹화하거나 식생을 복원하는 공사
착정공사업	착정 기계 등을 이용해 천공, 착정을 하는 공사 또는 이들 공사에 따른 양수설비 설치 등을 하는 공사
창호공사업	공작물에 목재 또는 금속제의 창호 등을 설치하는 공사
수도설비 공사업	상수도, 공업용 수도 등을 위한 취수, 정수, 배수 등의 시설을 축조하는 공사 또는 공공 하수도 혹은 유역 하수도의 처리 설비를 설치하는 공사
소방시설 공사업	화재경보 설비, 소화 설비, 피난 설비 혹은 소화 활동에 필요한 설비를 설치하거나 공작물에 설치하는 공사
청소시설 공사업	분뇨 처리시설이나 쓰레기 처리시설을 설치하는 공사

자료 : 최민수·최은정(2015), “일본 건설업 면허 및 시공체제 제도 현황과 시사점”, 한국건설산업연구원.

〈표 6〉 일본의 건설업 등록 기준

허가 요건	일반건설업	특정건설업	
		지정건설업 이외	지정건설업
경영 업무의 관리책임자 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업 허가를 받으려고 하는 자가 법인인 경우 상근임원 중 1인, 개인인 경우에는 본인 또는 지배인 중 1인이 아래의 ①~④의 요건 중 하나를 갖추어야 함. · ① 허가를 받으려고 하는 건설업에 5년 이상 경영업무 관리 책임자로서의 경험이 있는 자 · ② 허가를 받으려고 하는 건설업 이외의 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자로서의 경험이 있는 자 · ③ 허가를 받으려고 하는 건설업에 7년 이상 경영업무 관리 책임자에 준하는 지위(사용자가 법인인 경우에는 임원 다음의 직제상 지위, 개인인 경우 당해 개인 다음의 직제상 지위)에서 경영업무를 보좌한 경험이 있는 자 · ④ 그 외 국토교통대신이 ①~③과 동등 이상의 능력이 있다고 인정하는 자 		
영업소에 전임기술자 상주	<ul style="list-style-type: none"> · ① 지정학과(건설업의 종류별 지정학과)를 이수하는 고등학교(6년제 중등교육학교 포함, 이하 동일)를 졸업한 후 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계가 있는 건설공사에 5년 이상 실무 경험이 있는 자 · ② 지정학과를 이수하는 대학 또는 고등전문학교를 졸업한 후 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 3년 이상 실무 경험이 있는 자 · ③ 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에 10년 이상 실무 경험이 있는 자 · ④ 1, 2급 시공관리기사 등의 국가자격자. · ⑤ 기타 국토교통대신이 ①~④와 동등 이상의 지식 및 기술 또는 기능이 있다고 인정하는 자 		
		<ul style="list-style-type: none"> · 1급 시공관리기사 등의 국가자격자 · 전기 일반건설업의 요건 어느 것이든 해당하는 것 중 허가를 받으려고 하는 건설업과 관계있는 건설공사에서 발주자로부터 직접 청부를 맡아 그 청부금액이 4,500만엔 이상인 것에 대하여 2년 이상 지도 감독의 실무 경험이 있는 자 · 기타 국토교통대신이 동등 이상의 능력이 있다고 인정하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> · 1급 시공관리기사 등의 국가자격자 · 기타 국토교통대신이 동등 이상의 능력이 있다고 인정하는 자
계약 이행의 성실성	<ul style="list-style-type: none"> - 임원 등이 청부계약에 관한 부정 또는 불성실한 행위를 하는 것으로 밝혀진 자가 아닐 것 		
재산적 기초 (자산, 신용 등)	<ul style="list-style-type: none"> - 일반건설업은 다음의 기준을 충족할 경우 건설업 허가를 받기에 충분하다고 인정됨. · ① 자기자본 금액이 500만엔 이상일 것 · ② 500만엔 이상의 자금을 조달할 능력이 있을 것 · ③ 허가신청권 과거 5년 간 허가를 받아 계속 영업한 실적이 있을 것 	<ul style="list-style-type: none"> - 특정건설업 허가는 8,000만엔 이상의 계약을 이행하는 데 충분한 재정적인 기반이 있어야 함. 특정건설업은 다음의 기준을 충족할 경우 건설업 허가를 받기에 충분하다고 인정됨. · ① 결손액이 자본금액의 20%를 초과하지 않을 것 · ② 유동비율이 75% 이상일 것 · ③ 자본금액이 2,000만엔 이상이고, 동시에 자기자본 금액이 4,000만엔 이상일 것 	

자료 : 국토교통부(2008) 및 최민수·최은정(2015)의 내용을 재정리.

- 일본 건설업종의 등록 기준은 경영 업무의 관리 책임자 설치, 영업소 전임기술자 상주, 계약 이행의 성실성, 재산적 기초 등으로 구성되어 기술능력, 자본금, 시설·장비로 구성되는 국내와는 차이가 있음(〈표 6〉 참조).

- 건설업은 업종마다 일반건설업 또는 특정건설업 중 하나를 취득하도록 되어 있음.²¹⁾
 - 단, 발주자로부터 직접 공사를 도급받아 3,000만엔(건축일식공사의 경우는 4,500만엔) 이상을 하도급 계약하여 공사를 시공하는 자는 특정건설업 허가를 받아야 함.²²⁾

3. 영업범위 제한 규정

- 일본의 경우, 국내와 유사한 건설 시공 업종 체계를 가지고 있지만, 종합/전문 건설업 등 업종 구분에 기준한 원/하도급 자격에 대한 법·제도적 제한이 없음.²³⁾

- 다만, 건축, 토목 등 일식공사는 건축공사업자 또는 토목공사업자에 발주하는 것이 관행임.
- 「공공공사 표준청부계약약관」 제6조에서 공공공사의 일괄 위임이나 일괄 하도급은 금지함.²⁴⁾

- 일본의 복합 공사(일식공사 및 부대공사)의 시공 자격은 기술자를 갖춘 경우 가능함.

- 일본의 경우, 건설공사를 직접 시공하기 위해서는 각 세부 공종별로 해당 공종의 건설업 허가가 필요함. 하지만 부대공사 및 일식공사의 경우에는, 해당 업종의 허가를 받지 않더라도 해당 기술자만 갖추면 해당 공종의 직접 시공이 가능하도록 특례가 인정되고 있음.²⁵⁾
- 부대공사를 도급받은 건설업자는 부대공사에 해당하는 공사업의 허가를 받은 건설업자에게 하도급을 주거나 혹은 그 업종과 관련된 기술자가 있는 경우에만 직접 시공이 가능함.
- 일식공사의 경우에도 하도급 공종을 직접 시공할 경우에는 해당 세부 공종의 면허에 부합되는 기술자를 두고 시공하여야 함.

21) 국토교통부(2008), 전계서 참조.

22) 일반건설업 혹은 특정건설업인지의 판단은 도급받는 금액 기준이 아니라 하도급을 발주하는 금액에 의하여 결정됨. 또한, 공사 규모도 관계가 없어 비교적 규모가 큰 공사를 원도급으로 수주한 경우에도 그 전부를 원도급에서 자사 시공하거나 하도급 발주 금액이 3,000만엔 미만이면 일반건설업 허가를 받을 수 있음. 최민수·최은정(2015) 전계서 참조.

23) 최민수·나경연·홍갑표(2016), 전계서 참조.

24) 일본 국토교통성, 「公共工事請負契約約款」 참조.

25) 일본의 경우, 건설업 허가를 위한 기술자 요건 가운데 단순히 기술 자격증을 갖추었는가를 보는 것이 아니라, 각 업종별로 해당 공사의 실무 경험을 검증하고 있음. 이는 건설업 면허를 부여함에 있어 기술자의 해당 공사 현장 경력을 요구함으로써 직접시공 능력을 검증한다는 측면에서 특성이 있음.

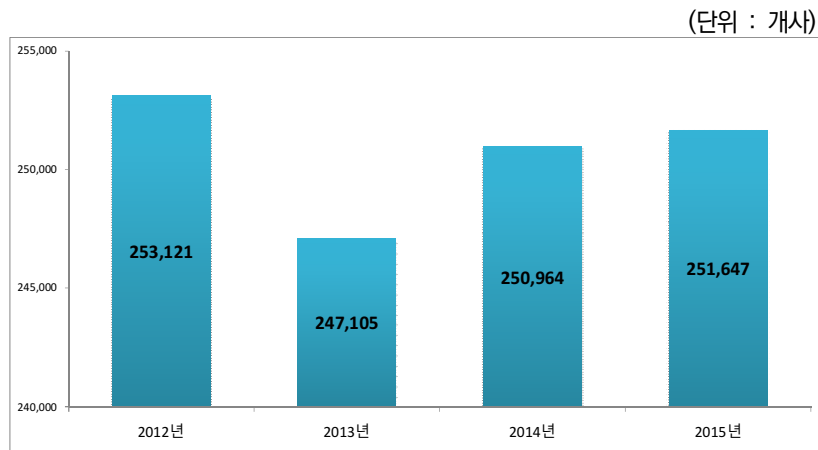
V 영국의 건설업종 분류 및 영업범위 제한 규정

1. 건설업 현황

2012년 이후 영국의 건설업체 수는 2013년 일시적으로 감소한 후 지속적으로 증가 추세를 보임. 하지만 2015년 기준 2012년보다 2,000여 개사가 감소한 것으로 나타남.

- 전체 건설업체 수의 최근 4년 간 연평균 증감률(CAGR)은 -0.18%로 분석됨.²⁶⁾

〈그림 6〉 영국의 건설업체 수



자료 : U.K. Office of National Statistics, Construction Statistics Annual Tables, Number of firms.

2012년 이후 영국 건설업 시장 규모는 부가가치 기준으로 지속적인 증가 추세임.

- 건설업체 1개사당 부가가치도 지속적으로 증가함. 1개사당 부가가치 증가율은 최근 3년 동안 연평균 7.4% 증가함.

〈표 7〉 영국 건설업 시장

(단위 : US 억\$, 개사, US 만\$)

연도	건설업 GDP	건설업체 수	1개사당 부가가치
2012	1,386	253,121	54.8
2013	1,456	247,105	58.9
2014	1,586	250,964	63.2
연평균 증가율(%)	7.0	-0.4	7.4

주 : 건설업 GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECDstat, Real value added in construction 및 U.K. Office of National Statistics, Construction Statistics Annual Tables.

26) 2016년 7월 말 기준, 영국 통계청의 자료는 2012년부터 이용이 가능하며 2015년 자료가 가장 최신 자료임.

2. 건설업종 분류 체계

- 영국은 건설업 면허제도를 도입하지 않고 있으며, 정부는 최소한의 규제만 가하고 있음.²⁷⁾
 - 영국에서 건설업법(construction law)은 건설업에 대한 참여 자격을 별도로 규정하지 않고, 사적 계약의 하나인 건설 계약에 대한 이행과 분쟁 등을 주로 다루고 있음.
 - 건설업 면허제도가 없어 배타적 업역이 존재하지 않기 때문에 업계간 갈등의 소지가 낮음.
- 건설 관련 법령은 의무 사항, 규율 사항, 그리고 현장의 보건 등 안전 사항을 규율하고 있음.²⁸⁾
 - 건설공사 시행과 관련해 공사 시행자의 각종 의무 사항을 규정한 일반 법령 : Construction(Design and Management) Regulations 2007(건설(설계 및 관리) 규정)
 - 건축물 공사 시행과 관련한 각종 규율 사항을 규정한 일반 법령 : The Building Regulations 2010(건축 규정)
 - 건설공사 현장의 보건, 안전 등에 관한 사항을 규율 : The Construction(Health Safety and Welfare) Regulations 1996[건설(보건 안전 및 복지) 규정]
- 통계적 목적으로 건설업종은 유럽 표준산업분류(NACE : Statistical Classification of Economic Activities in the European Community)를 따르고 있음.
 - 유럽의 표준산업분류는 국제표준산업분류를 준용하기에 건설업 분류 체계 내에 전기공사업(electrical, plumbing and other construction installation activities)이 포함됨.

3. 영업범위 제한 규정

- 건설업 면허제도를 도입하지 않아 주로 발주자나 원도급자의 재량권에 의해서 공사 실적이나 기술자 보유 등과 같은 입찰 조건으로 통제함.²⁹⁾
 - 건설업에 대한 자격을 별도로 규정하지 않음. 국내와 같은 명시적 규정 또는 제도는 없음.
 - 공공공사는 일괄 하도급을 금지하며, 계약금액의 60% 이상을 하도급하는 것은 허용되지 않음.³⁰⁾

27) 권오현(2005), 전계서 참조.

28) 기타 건설산업에 영향을 미치는 법령은 Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996, Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009가 있음. 영국 법령 조회 사이트(<http://www.legislation.gov.uk>) 참조.

29) 국토교통부(2008), 전계서 참조.

30) 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.

- ❖ 따라서 영국 정부 차원에서 반복적인 PQ로 인한 발주기관과 공급자의 부담 해소를 위하여, 건설 분야에 한해 제3의 기관인 Constructionline을 설립하여 등록 서비스를 제공함.³¹⁾
 - 영국 조달청(OGC)의 Common Minimum Standards(공통 최소 준수 기준)에 의해 사전 자격 심사의 일환으로 적극 활용되고 있음.
 - 즉, 건설업 면허제도가 없더라도 업체 정보 시스템을 통해 결과적으로 부적격자는 대부분 스크리닝 되는 형태임.
- ❖ 유럽 국가들 중 독일의 경우, 건설업 신고제로 운영되지만 건설업종의 수직적·수평적 영업 범위에 대한 법적 규제가 존재하지 않음.³²⁾
 - 필요시 발주자나 원도급자의 자체 판단에 의해서 입찰 조건으로 통제하고 있음. 직접시공 의무를 제외하고, 국내와 같은 명시적인 규정 또는 제도는 없음.

VI 정책적 제언

1. 해외 주요국의 시사점

(1) 건설업 시장 측면

- ❖ 한국 건설업 시장 규모는 부가가치 기준으로 최근 5년(2010~2014년) 동안 미국의 4.7%, 일본의 4.7%, 영국의 7.0%에 비하여 연평균 2.0% 증가하는 데 그침.
 - 동 기간 건설업체 수는 미국 -1.2%, 일본 -2.1%, 영국 -0.4%에 비해 한국은 0.0%로 변화가 거의 없음. 건설업체 1개사당 부가가치도 미국 6.0%, 일본 7.1%, 영국 7.4%에 비해 한국은 2.0% 증가하는 데 그침.
 - 즉, 해외 주요국에 비해 건설업 부가가치 증가는 정체되어 있고, 건설업체 수는 상대적으로 감소하지 않아 건설업체 1개사당 부가가치 증가가 주요국에 비해 낮은 수준으로 분석됨.
 - 특히, 주요국 중에서도 영국의 괄목할 만한 건설업 부가가치 증가에 대해 정책적 함의를 검토해야 함.

31) Constructionline은 Department of Trade & Industry의 투자 및 승인을 받아 1998년에 설립(운영은 Capita Plc라는 기업이 대행), 1994년 건설산업 현대화와 효율성에 관한 Latham Report 'Constructing the Team'의 발의에 의해 설립됨. 표준 사전자격심사를 통과한 건설 관련 업체 2만 5,000개 이상이 등록되어 있어, 소액 공사 등에 있어 공공기관 등에서 활용됨. Constructionline 홈페이지(<http://www.constructionline.co.uk/static>) 참조.

32) 최민수 외(2016), 전계서 참조.

〈표 8〉 한국 건설업 시장

(단위 : US 억\$, 개사, US 만\$)

연도	건설업 GDP	건설업체 수	1개사당 부가가치
2010	771	57,492	134.1
2011	755	57,058	132.3
2012	772	56,613	136.4
2013	809	55,809	144.9
2014	833	57,520	144.7
연평균 증가율(%)	2.0	0.0	2.0

주 : 건설업 GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECDstat, Real value added in construction 및 국토교통부 통계누리 건설업체 수.

(2) 건설업 제도 측면

■ 해외 주요국들은 건설업 영업 범위를 사전에 경직적으로 규제하고 있지 않음(〈표 9〉 참조).

- 영업 범위를 사전에 경직적으로 규제하지 않고, 실적 및 기술자 요건은 PQ나 보증 등의 입찰 과정을 통해 스크리닝하는 사후 규제의 성격이 강함.
- 해당 업체의 기술 요건이나 시장에서 성과를 기준으로 시장 메커니즘을 따라 시장 구조가 형성될 수 있는 입찰 시스템이 갖춰짐.
- 일괄 하도급의 금지 또는 직접시공 의무 비율에 관한 규정만 존재함.

■ 반면, 우리나라는 시장이 아닌 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재함.

- 따라서 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 신규 업체에 대한 진입 장벽뿐만 아니라 기존 업체에 대한 퇴출 장벽으로서의 역할로 기능하여 생산성 개선의 유인을 저해하는 등 시장 구조 차원에서 비효율성(rent-seeking behavior)이 나타날 가능성이 상대적으로 높음.
- 실제 칸막이식 진입 규제는 해당 업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 반경쟁적 이익 추구를 암묵적으로 허용하여 건설산업의 건전한 발전이라는 규제의 본래 목적이 훼손되고 있음. 나아가 이는 건설산업의 구조적 변화를 가져오기 힘든 요인으로 작용함.

■ 해외 주요국의 시장 및 제도 현황을 검토한 결과, 한국의 건설업의 생산성 향상 및 부가가치 증대를 유인하고, 건설업 시장에 경쟁을 촉진하기 위한 제도 개혁이 요구됨.

- 한국 건설업은 ① 건설업 GDP가 증가하면 오히려 고용이 감소하는 경향이 있고, ② 경제 전체의 노동 생산성과 건설업의 노동 생산성이 음의 상관관계를 보이며, ③ 경제 전체의 노동 생산성에 대한 기여도가 최근 하락하는 등 해외 주요국의 건설업과 상이한 특징이 관찰됨.
- 전통적인 칸막이식 규제에 의해 건설산업의 구조(Structure)가 경직적으로 형성되고, 이는 기업의 행

위(Conduct)에도 영향을 미치고 있음. 산업 구조의 왜곡에 따른 기업의 행위는 결국 시장 성과(Performance)로 이어지는 부작용이 발생하고 있음.³³⁾

〈표 9〉 외국의 건설업 면허 및 영업범위 관련 제도

구분	건설업 면허(등록) 제도	영업 범위
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 '지정건설업'으로 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 건축공사업이나 토목공사업자에 일괄 발주하는 것이 관행이며 상식 - 면허 없는 업종을 직접 시공하려면, 해당 분야 기술 자격자를 보유해야 함. - 전기공사, 정보통신공사 등에 대한 분리발주 의무화 규정 없음. - '부대공사'와 유사한 규정은 존재하나, 소규모 복합공사와 유사한 규정은 존재하지 않음.
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 주마다 등록제, 면허제, 없는 경우 등 상이 - 캘리포니아, 알래스카 등은 건설업 면허제 시행 - 플로리다, 하와이, 매사추세츠 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 영업 범위 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 생산 체계에 유연성이 존재

자료 : 국토교통부(2008) 및 최민수·최은정(2015)을 재정리함.

2. 영업범위 제한 폐지의 단계적 접근

■ 건설산업 선진화 방안(2009)에 따르면, 영업범위 폐지의 전제 조건으로서 다음과 같은 4가지 전제 조건을 제시하고 있음.³⁴⁾

33) 이는 하버드대학 마이클 포터 교수의 SCP(Structure-Conduct-Performance) 패러다임으로 지칭됨. SCP 패러다임은 시장 구조가 판매자와 구매자의 행동을 형성하고, 이들의 행동이 최종 성과를 결정한다는 인과관계에 바탕을 두고 있음. 이때, 시장 구조(Structure) 변수로는 시장 집중도, 진입 장벽, 브랜드, 소유 구조 등, 시장 행위(Conduct) 변수로는 기업 결합, 가격, 제품 차별, 판매, 연구 개발 등, 시장 성과(Performance) 변수로는 재무 성과, 국제화 성과, 연구 개발 성과 등을 제시하고 있음.

34) 건설산업선진화위원회(2009), "건설산업 선진화 비전 2020", 참조.

- 전제 조건은 ① 발주자 역량 강화, ② 발주자 자율권 및 책임성 강화, ③ 입찰 평가 기준/방법 개선, ④ 보증 및 보험제도 강화임.
- 영업범위 제한 폐지를 이행하기 위해서는 우선적으로 위 전제 조건을 확보하기 위한 관련 제도 개선의 꾸준한 진행이 요구됨.

■ 영업범위 제한 폐지의 기본 방향은 종합/전문 건설업체의 양방향 시장 진입 허용을 확대하고, 영업범위 제한 규정을 점진적으로 폐지하는 것임.

- 특히, 일방향 규제의 확대로 특정 소수의 기업에 국한되는 이득을 가져오고, 다수의 중소 건설기업에 피해를 가져올 수 있는 기존 정책 방향에 대한 수정이 요구됨.

■ 1단계로 소규모나 하도급/원도급 시장에 대해서는 종합/전문 건설업체의 양방향 시장 진입을 허용하고, 2단계로 종합/전문의 영업범위 제한 폐지를 제안함(〈표 10〉 참조).

- 시장에서의 충격을 최소화하고, 각 단계별 이행 과정에서의 문제점을 순차적으로 보완하기 위해 총 2단계의 영업범위 제한의 폐지 방향을 제안함.
- 1단계의 소규모 시장, 원도급/하도급 시장은 ① 발주자 역량 강화, ② 발주자 자율권 및 책임성 강화, ③ 입찰 평가 기준/방법 개선, ④ 보증 및 보험 제도 강화 등 영업범위 폐지의 전제 조건이 개선되고, 공종별 공사 실적 관리 방안이 마련된 시점을 기준으로 구분함.

〈표 10〉 영업범위 제한 폐지의 단계적 접근 방향

구분	1단계 : 상호 진입 허용		2단계 : 시장 기능 활성화
대상 시장	소규모 공사 시장	원도급/하도급 시장	건설업 전체 시장
전제 조건	- 발주자 역량 강화 - 공공공사 입찰제도의 개선 - 공종별 공사 실적 관리 방안 마련 - 종합 : 시공 실적, 시공 경험 기술자 보유 - 전문 : 관련 공종 건설업 등록, 복합공사 수행 실적, 시공 경험 기술자 보유		- 단일 건설업 등록 체계로 조정 - 「건설산업기본법」 제외 업종, 유사 건설업종 일원화
영업 범위 조정	- 소규모 복합공사와 부대공사에서 종합/전문 건설업체의 상호 진입 허용 - 발주자 재량권 부여	- 원도급/하도급 시장 상호 진입 허용 - 종합-종합 간 하도급 금지 조항 폐지 - 전문건설업체에게 복합공사 원도급 허용 - 발주자 재량권 부여	- 종합/전문 구분 영업범위 제한의 폐지 - 대/중·소 기업으로 시장 구조 재편

(1) 종합/전문 건설업 상호 진입 허용 : 1단계

- 상호 진입의 전제 조건으로서 사전적으로 해당 업체의 기술력 검증이 필요함.
 - 종합과 전문 건설업 각 업종에서 수행한 공사 실적에 관해 상호 호환적인 실적 인정 기준 마련이 필요함.
- 종합과 전문 건설업 양방향에서의 시장 진입이라는 측면에서 정부가 지향하는 업역 유연화에 대해 촉매 역할을 할 수 있음.
 - 소규모 복합공사의 범위를 확대한다면, 전문건설시장에 종합건설업체의 참여를 허용해야 함.
 - 부대공사는 실제 전문건설업체만 입찰 참여를 허용하고 있으나, 공사 특성을 고려하여 종합과 전문이 모두 참여하도록 발주자에게 재량을 부여
 - 즉, 업역 제한 폐지라는 틀에서 부대공사(전문건설업 시장에 종합건설업체가 신규 진입)는 소규모 복합공사(종합건설업 시장에 전문건설업체가 신규 진입)와 대칭(동전의 양면)되는 부분임.
- 종합-종합 건설업체 간 하도급 금지 조항 폐지
 - 하도급 시장에서 시장 메커니즘이 원활히 작동되기 위해서는 기술력 있는 업체가 규제로 인해 시장의 진입 자체가 봉쇄되는 비효율성에 대한 개선이 필요함.
 - 예를 들어, 특정 복합공사(아파트 상가, 터널, 교량, 하수관거 등)에 대한 전문성을 갖출 수 있는 종합건설업체로의 성장을 촉진하고, 책임 있는 직접 시공을 정책적으로 장려할 수 있음.
- 전문건설업체에게 종합건설공사 원도급 허용
 - 다만, 해당 복합공사의 하도급 시공 수행 경험이나 해당 복합 공종의 관련 기술자를 보유하고 있는 경우로 한정
 - 필요조건으로 복합 공사의 시공을 위한 기술력을 담보하기 위한 제도적 장치(관련 공종 건설업 등록, 복합공사 수행 실적, 복합공사 관리 경력 기술자 상시 보유 등)가 필요함.

(2) 시장 기능에 맡기는 방안 : 2단계

- 발주자에게 자율권 부여
 - 발주자는 입찰 과정에서 공사 수행에 필요한 기술 능력에 대한 실질적인 검증이 이루어지도록 평가 방법을 혁신하는 것이 선행되어야 함.
 - 궁극적으로는 종합/전문 건설업종 구분을 폐지한 후, 단일 건설업으로 등록하고, 실적이나 기술자 등 입찰 조건으로 스크리닝하는 방안

- 또한, 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설업종에서 제외된 전기공사, 정보통신공사, 소방공사, 문화재수리공사, 그리고 개별 법령에 의한 환경전문공사업 등 유사 건설업종도 기술력을 갖춘 경우 양방향 진입이 허용되어야 할 것임.
 - 「건설산업기본법」과 기타 법령에 의한 건설업의 분류에 대해 국토교통부 및 타 부처간 의견 조율이 필요함.

- 생산성 향상의 유인을 지속적으로 제공하는 정책의 일관성을 토대로 건설산업의 건전한 시장 구조가 형성되기를 기대함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)