

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 604

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

건설시장여건 변화에 대응한 건설업역체계 합리화 방안

이승복 국토연구원 연구위원, 안중욱 국토연구원 책임연구원, 조정희 국토연구원 연구원

요약

- 1 (건설업체 현황) 2015년 6월 현재, 전체 건설업체수는 5만 7천 개로 이 중 종합건설업체가 1만 1천 개, 전문건설업체가 4만 6천 개의 비중을 차지
- 2 (업종 중복보유) 종합과 전문공사를 겸업한 업체수는 총 1,400개이며, 종합건설업 내에서는 토목과 건설 면허를 함께 보유하는 비중이 높고 전문건설업은 철근콘크리트공사의 중복보유 비율이 높음
- 3 (기술특성 분석) 기술적 유사성과 공정 연계성을 고려하여 현재 25개 전문건설업을 실내건축업, 시설물유지관리업, 건물설비설치업, 시설물축조공사업, 기반조성공사업, 조경공사업으로 재분류 가능
- 4 (시장구조 분석) 업종별 시장 경쟁도를 분석한 결과 종합건설업 중 산업·환경설비공사업, 전문건설업 중 철강재설치공사업, 철도·궤도공사업, 준설공사업의 경쟁도가 낮음
- 5 (인식조사) '종합과 전문의 업종을 통합하여 새로운 업종으로 재정리'해야 한다는 의견이 많으며 종합건설업의 조경공사업, 전문건설업의 조경식재와 조경시설물설치업의 통합 의견도 다수

정책방안

- 1 시장 혼란을 최소화하고 현행 법·제도의 틀을 활용하면서도 건설산업의 경쟁력을 키울 수 있도록 단계별로 업역체계의 합리화 방안을 제시
- 2 단기에는 현재 종합건설업 5개, 전문건설업 25개 등 30개 업종을 종합건설업의 토목, 건축, 토목건축, 산업환경설비 4개 업종과 전문건설업의 실내건축, 토공사업 등 23개 업종으로 분리, 통합, 폐지하여 총 27개 업종으로 조정
- 3 중장기적으로는 기존 전문건설업을 공사 내용이나 작업 절차 등을 기준으로 크게 6가지 업종(실내건축, 시설물유지관리, 건물설비설치, 시설물축조, 기반조성, 조경)으로 통합
- 4 업역체계 합리화로 건설시장의 생산자(건설업자)와 소비자(발주자 및 건설관리업자) 간 시장자율에 의한 공정한 계약·생산체제로 전환 기대

1. 건설업역 실태 및 제도 분석

건설업은 “종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 공사”를 수행하는 종합건설업과 “시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사”를 수행하는 전문건설업으로 구분됨¹⁾

- 종합건설업은 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업의 5개 업종, 전문건설업은 실내건축공사업, 토공사업, 금속구조물·창호공사업 등 25개 업종으로 전체 30개 업종

건설업의 업체수 변동은 GDP, 건설투자 증감과 괴리되는 현상을 보여 건설산업이 시장의 변화에 효과적으로 대응하지 못하고 있는 것으로 판단할 수 있는 여지가 존재함

- 전체 건설업체수는 5만 7천 개로 이 중 종합건설업체가 1만 1천 개, 전문건설업체가 4만 6천 개(2015년 6월 기준)
- GDP와 건설투자가 모두 감소한 2010~2012년 동안에도 건설업의 업체수는 연평균 5% 이상 증가

2008년 겸업 허용²⁾ 이후 건설업체의 업종 중복보유가 증가하고 있으며, 업체들은 종합건설업이나 전문건설업 내에서도 다양한 면허를 중복보유하고 있음

- 2015년 상반기 종합과 전문공사업을 겸업한 총 업체수는 1,400개이며 이 중 2008년 이후 겸업하기 시작한 업체는 843개사로 겸업제한 폐지 이후 그 수가 약 1.5배 이상 증가
- 종합건설업의 겸업현황을 살펴보면 4가지 세부업종³⁾을 모두 보유한 업체수는 총 246개이며, 3개 보유업체는 804개, 2개 보유업체 2,943개, 1개 보유업체 7,353개

건설업의 등록제도는 건설업체의 무분별한 난립을 방지하는 동시에 업역별 전문성을 갖춘 업체를 제도적으로 보호하고 육성한다는 취지로 1958년 제정된 「건설업법」에서 도입되었음

- 1999년 법 개정으로 면허제도가 폐지되었으며, 종합건설업자의 전문건설업 면허 중복 취득을 제한하던 겸업제한 조항 역시 2007년 폐지
- 영업범위는 종합 및 전문의 업종 분류에 기반을 두고 있으며 복합·전문 등의 건설공사에 대한 해당 업체들의 원도급과 하도급의 참여자격을 제한

1) 「건설산업기본법」 제17조

2) 건설업자의 겸업을 제한하던 「건설산업기본법」 제12조는 2007년 5월 삭제되었고 개정안은 2008년부터 시행되었음. 현재는 삭제되었지만 2008년 이전에도 「건설산업기본법」 제12조와 동법 시행령 제15조에 의해 종합건설업체의 7개 전문건설업종에 대한 겸업이 허용되었음.

제12조(건설업자의 겸업제한) ① 제9조제1항의 규정에 의하여 일반건설업의 등록을 한 자(이하 "일반건설업자"라 한다)는 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 전문건설업의 등록을 할 수 없음. <개정 1999.4.15.>

제15조(건설업자의 겸업범위) 법 제12조제1항에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 일반건설업자가 다음 각 호의 전문건설업을 겸업하는 경우를 말한다. 1. 철강재설치공사업; 2. 준설공사업; 3. 석도설치공사업; 4. 송강기설치공사업; 5. 가스시설시공업; 6. 난방시공업; 7. 시설물유지관리업; [전문개정 1999.8.6.]

3) 종합건설업의 업종은 5개로 분류되나 이 중 토목건축공사업은 토목공사업과 건축공사업을 동시에 할 수 있는 업종이므로 실제 세부업종은 4개임.

표 1 종합·전문건설업 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 통보 시

2. 건설업역 기술특성 분석

건설기술의 급속한 발전과 공사과정의 변화 등을 반영한 업역 개선을 위해서는 업종별 기술특성의 분석이 필요함

- 업종별 기술특성은 시공법, 장비, 인력 등을 상호 비교하는 기술적 유사성 분석, 각 업종의 공사가 이뤄지는 공간과 시간의 연계성을 검토하는 공정연계성 분석으로 구성
- 기술적 유사성은 업종별로 사용되는 시공법과 건설장비 및 기능인력 등을 상호 비교하는 방식으로 검토하며, 공정 연계성은 하나의 공사에서 각 업종이 어떤 선·후행 연계과정을 거치는지와 어떤 기계장비를 공유하는지를 분석

기술적 유사성을 고려하여 업종의 분리와 통합 등 세부 전문공사업종의 조정이 가능함

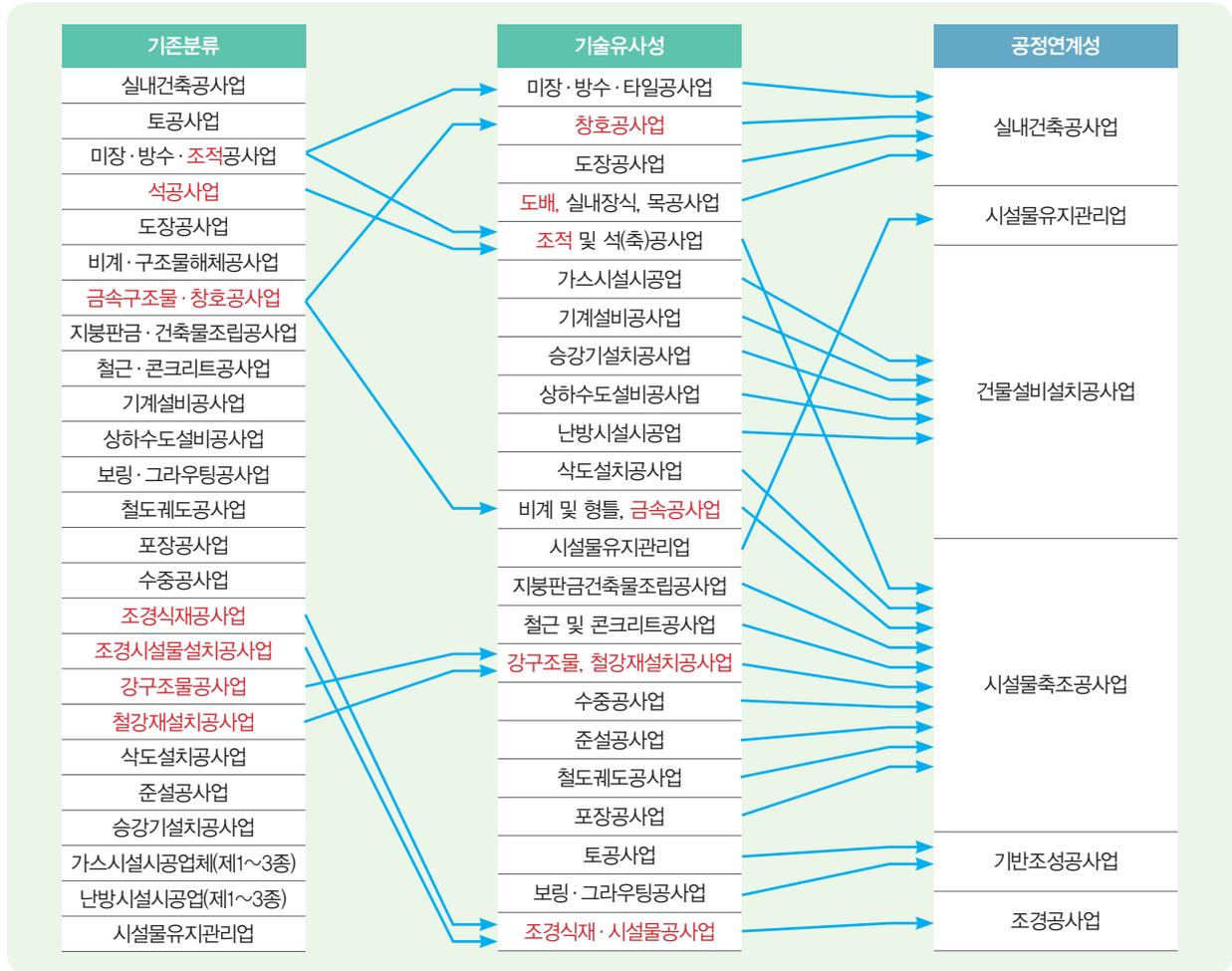
- 미장·방수·조적공사 중 조적공사는 석공사와의 기술적 유사성이 높고, 금속구조물·창호공사업 중 금속구조물공사는 비계·구조물해체공사업의 비계공사와 기술적으로 유사
- 강구조물공사업은 철강재설치공사업과, 조경식재공사업은 조경시설물설치공사업과 기술적 유사성이 높음

공정 연계성을 고려할 경우 현재 25개 전문건설업종을 실내건축공사업, 시설물유지관리업, 건물설비설치공사업, 시설물축조공사업, 기반조성공사업, 조경공사업의 6개 업종으로 재분류할 수 있음

- 실내건축공사업은 주로 건축물 뼈대가 완성된 후 내부 마감공사를 담당하는 업종으로, 여기에는 기존 분류상의 미장·방수·조적, 금속구조물·창호, 도장, 실내건축공사업 포함
- 시설물유지관리업은 시설물 완공 후 시설 기능을 보전하고 이용자의 편의와 안전을 위한 점검·정비·개량·보수 등을 수행하는 공사로, 공종 및 공정이 시설물 시공의 전·후로 다른 업종과 확연히 구분되므로 현재의 단독 업종으로 유지하는 것이 바람직
- 건물설비설치공사업은 건물 내에 각종 편의시설인 가스·난방시설, 상·하수도, 승강기 등의 시설을 설치하는 공종으로, 현재의 가스난방시설시공업, 기계설비공사업, 승강기설치공사업이 포함
- 시설물축조공사업은 야외에서 동종의 기계장비로 수행되는 업종인 비계·구조물해체, 석공사, 지붕판금·건축물조립, 철근·콘크리트, 강구조물, 철강재설치, 수중, 준설, 철도·궤도 등의 조합

- 기반조성공사업의 경우 시설물 설치를 위해 기초 작업으로 이루어지는 지반을 파고 뚫는 업종으로, 공정이 순차적으로 이루어지는 공사인 토공사업과 보링·그라우팅 공사업의 조합
- 조경공사업의 경우에는 공중 연계성이 아주 높은 조경식재공사업과 조경시설물설치공사업을 통합한 것으로 여기에 종합건설업 중 조경공사업의 기능을 추가하는 방안도 고려 가능

그림 1 기술특성에 따른 전문업종 재분류



3. 건설업역 시장구조 및 인식조사 분석

시장집중도를 활용한 건설업 시장구조 분석

각 업종마다 기업들의 시장경쟁 정도를 파악하기 위해 상위 k개 기업의 시장집중도(CRk)와 허쉬만-허핀달지수 (Herfindahl-Hirschman Index: HHI)를 활용할 수 있음

종합건설업 전체의 시장구조는 경쟁적인 상태로 판단할 수도 있으나, 세부 업종별로 살펴볼 경우 경쟁 환경을 조성하여 시장집중도를 낮출 필요성이 제기됨

- 산업·환경설비공사사업의 경우 시장경쟁 집중도가 가장 높고(HHI수치 0.0627), 저위과점형 시장으로 분류
- 산업·환경설비공사사업은 종합건설업 내 8% 정도의 낮은 비중을 차지하나, 집중도 수치가 높고 평균계약액이 종합건설업 평균보다 2배 이상 높은 것으로 분석

전문건설업의 시장집중도 분석 결과 철강재설치공사사업, 철도·궤도공사사업, 준설공사사업의 시장구조를 경쟁지향적으로 변화시켜야 할 필요가 있는 것으로 나타남

- 규모가 작은 업종의 특수성 때문에 시장집중도가 높을 수 있으나, 평균계약액 역시 타 전문건설업종보다 현저히 높아 이에 대한 적절한 대응이 필요
- 승강기설치, 수중, 강구조물, 지붕판금·건축물조립공사사업의 경우 시장구조의 경쟁 제한적 폐쇄성이 심화되지 않도록 주의를 기울여야 하는 업종으로 분석

5 건설업역 인식조사 분석

기업규모(대, 중, 소)를 고려한 종합건설업 100개, 전문건설업 400개 업체를 대상으로 설문을 실시하였고, 총 214부의 회수된 응답을 분석하였음

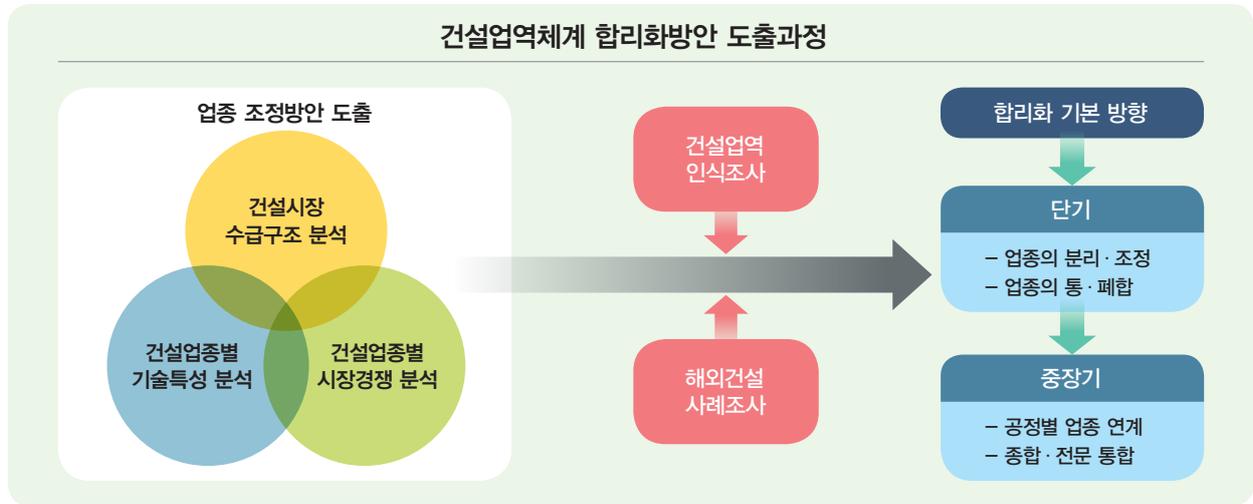
- 현행 건설업 등록제도에 대한 만족도 질의에 '만족' 이상 비율이 종합은 19.0%이며 전문은 26.8%, '보통'의 비율이 60% 이상으로 대체적으로 만족
- 현행 건설업종을 종합 5종, 전문 25종으로 구분한 것에 대해 '만족'한다고 응답한 종합업종은 26.2%, 전문업종은 24.4%
- 등록제도 개선방안 중 '종합과 전문 업종을 통합하여 새로운 업종으로 재정리'가 필요하다는 응답이 최다
- 조경공사사업의 종합적 역할이 미흡하다는 의견과 조경식재와 조경시설물설치 공사업종의 통합 의견이 강세

4. 건설업역체계 합리화 방안

업역체계 합리화의 기본 방향

건설시장 수급구조, 업종별 기술특성과 시장경쟁, 건설업체 인식조사 등을 바탕으로 건설업역체계의 합리화를 진행함에 있어 시장 혼란을 최소화하기 위해서 단계별로 합리화 방안을 제시함

그림 2 업역체계 합리화 도출 과정



단계적 업역체계 합리화 방안

(단기) 단기적으로는 시장의 혼란을 최소화하고 현행 법제도의 틀을 벗어나지 않는 선에서 업종별 기술적 특성에 근거한 약간의 변화를 추구하는 방식을 생각해볼 수 있음

- 기술적 특성을 반영할 경우 현재 종합 5개, 전문 25개 업종으로 구성된 30개 업종을 27개로 조정하는 방안 가능
- 친환경건축 및 스마트건축 등을 고려한 새로운 업종 개발의 필요성도 존재

(중장기) 향후 중장기적으로 종합과 전문을 포함한 모든 업종과 업역을 폐지하는 방안으로 건설업역을 규제 중심에서 계약 중심으로 변화시켜야 함

- 기존 전문건설업종을 공정 기준으로 크게 6가지의 업종(실내건축, 시설물유지·관리, 건물설비설치, 시설물 축조, 조경공사)으로 통합하여 재편한 후 업종 내에서 모든 공사의 수행이 가능할 경우 업체들의 등록비용 절감과 수주 확대를 위한 기술개발을 유도할 수 있을 것으로 기대
- 업역 폐지는 영업범위나 진입제한 등의 업역 규제를 없애는 효과를 발휘할 것이며, 이를 통해 궁극적으로 건설시장의 생산자(건설업자)와 소비자(발주자 및 건설관리업자) 간 시장자율에 의한 계약·생산체제로 전환될 것으로 기대

※ 본 자료는 "이승복 외, 2016. 건설시장 여건변화에 대응한 건설업역체계 합리와 방안 연구. 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

이승복 국토연구원 주택·토지연구본부 연구위원(sebolee@krihs.re.kr, 044-960-0283)
안중욱 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(jwahn@krihs.re.kr, 044-960-0279)
조정희 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원(jhcho@krihs.re.kr 044-960-0569)