

건설정책리뷰 2015-01

소규모 복합공사 적용범위 확대의 의미와 쟁점 검토

홍성호 · 박선구

2015. 5

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 소규모 복합공사 적용범위를 10억 원 미만으로 확대하는 건설 산업기본법 시행규칙개정(안)에 관하여 종합·전문건설업간 논란이 가중됨에 따라 쟁점이 되는 사안을 객관적인 시각에서 검토하기 위해 수행됨.

1. 소규모 복합공사의 의미와 가치

- 우리 건설산업에서 소규모 복합공사가 갖는 의미와 가치는 발주자의 선택권 확대 및 Smart 발주자 육성, 양질의 생활밀착형 SOC 확충을 통한 국민 안전 및 편의 증대, 전문건설업체의 역량 강화를 통한 건설산업 경쟁력 제고, 지역 경제의 활성화 및 일자리 만들기에 있음.
 - 소규모 복합공사는 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성 여부를 발주자의 자율적 판단에 맡기고 있어 발주역량을 향상시킬 수 있음.
 - 소규모 복합공사에서는 많은 비용이 공사비에 투입되어 공사품질이 양호하므로, 정부가 양질의 생활밀착형 SOC를 조속히 확충하는데 효과적인 수단으로 활용될 수 있음.
 - 소규모 복합공사를 통해 전문건설업체가 충분한 공사관리 및 시공 역량이 배양된다면, 일류 전문기술을 가지고 세계 시장에서 맹활약하는 히든 챔피언 전문건설사로 성장할 수 있음.
 - 전문건설업의 부가가치율과 고용유발계수가 종합건설업보다 높아 경제 활성화 및 일자리 창출에 이바지하는 효과가 높음. 소규모 복합공사의 적용범위가 10억 원 미만으로 확대될 경우, 215억 원의 부가가치와 2,277명의 고용이 추가 창출될 것임.

2. 소규모 복합공사 적용범위 확대에 관한 쟁점 검토

1) 소규모 복합공사 확대가 규제 개선인가?

- 소규모 복합공사는 건설업 등록체계를 위배하고 영업범위 상의 예외사항은 아님. 또한 일방향 비대칭적 규제이나, 공익이 크므로 규제 기요틴 목적에 부합됨. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 규제 개선에 해당됨.
 - 복합공사 여부에 따라 종합적 계획·관리 및 조정 필요성이 결정되는 것을 개선하고자 소규모 복합공사가 도입된 것임. 즉, 잘못된 영업범위를 바로 잡는 '비정상화의 정상화' 조치임.

요 약

- 소규모 복합공사 확대가 결과적으로 전문건설업 시장이 확대되는 일방향의 비대칭적 규제이나, 불합리한 영업범위 개선, 부가가치 추가 창출, 일자리 만들기 등의 공익이 크므로, 규제 기요틴의 대상임.

2) 소규모 복합공사 확대에 의한 종합건설업계 영향은 큰 것인가?

- 소규모 복합공사 적용범위가 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대될 경우, 발주자의 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성에 관한 보수적 판단으로 인해 실제 공사 발주가 이루어질 소지가 적음. 이로 인해 종합건설업계에 미칠 영향은 매우 미미한 수준일 것으로 예상됨.
- 공사규모가 커질수록 복합 전문공사 수가 증가하여 공종간 연계가 많아지고 품질·안전 중요도가 높아질 뿐만 아니라, 공사관리 리스크를 회피하고자 하는 발주자 경향으로 종합적 계획·관리 및 조정 필요성을 크게 인식함.
- 더욱이 민간 발주자 경우에는 소규모 복합공사 제도의 인지 및 이해도가 매우 낮아, 실제 공사 발주가 이루어질 가능성이 낮은 편임.

3) 소규모 복합공사 확대가 중소기업 보호정책에 역행되나?

- 소규모 복합공사 적용범위가 10억 원 미만으로 확대 시, 중소 종합건설업체에 미칠 영향은 일부 있으나 그 수준은 매우 미미함. 또한 소규모 복합공사를 수행할 전문건설업체 역시 중소기업임. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 중소기업 보호정책에 역행한다고 보기 어려움.
- 대형 전문건설업체는 많은 공사를 수행하므로, 다른 전문건설업체보다 많은 일용직 근로자를 고용하고 있음. 종사자 수에서 일용직 근로자를 제외한다면, 모든 대형 전문건설업체는 중소기업에 해당될 것임.

4) 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 능력이 있나?

- 전문분야의 시공능력과 계획·관리 및 조정 능력을 전문건설업체는 이미 보유하고 있음. 소규모 복합공사 수행가능 업체(2개 이상 업종 등록 업체)는 종합건설업체에 비해 경영상태가 좋으며, 자본금과 기술자도 양호한 수준임. 따라서 전문건설업체의 소규모 복합공사 수행 역량 보유에 관한 걱정은 기우에 불과함.

요 약

5) 기타

- 소규모 복합공사는 2개 이상 전문공사로 구성되나 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사로, 공종간 연계가 적고, 품질·안전의 중요도가 낮은 공사를 의미함. 발주자의 사전 검토 단계에서 품질·안전에 미치는 영향이 큰 공사는 제외될 것이므로, 안전 위험성 및 부실시공이 증가하지 않음.
- 전문건설업체는 수급 또는 하수급 시 100% 직접시공을 원칙으로 하므로, 하도급이 가능한 종합건설업체보다도 거래비용 절감효과가 큼. 또한 소규모 복합공사 적용범위 확대 시 종합공사보다 부가가치와 고용이 추가 창출되므로, 거래비용의 절감효과가 보다 커짐.
- 직접시공 의무제도(건설산업기본법 제28조의2) 운영결과, 전문건설업체보다 종합건설업체가 약 7배(종합 168건, 전문 24건)에 달하는 직접시공의무를 위반한 것으로 나타남. 이와 같은 현실에서 종합건설업체의 직접시공의무를 강화하여 거래비용을 절감하자는 것은 효과가 없을 것으로 판단됨.

3. 정책적 시사점

- 소규모 복합공사의 적용범위 확대와 관련하여 종합 및 전문건설업간 많은 쟁점이 있으나, 종합건설업계의 주장은 대부분 기우에 불과한 것으로 평가됨. 또한 소규모 복합공사는 건설산업 측면에서 유용한 의미와 가치를 가지고 있으므로, 적용범위를 상향하는 것이 요구됨.
 - 불필요한 규제 철폐(규제 기요틴) 일환으로 국토교통부가 소규모 복합공사 적용범위를 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대하는 건설산업기본법 시행규칙개정(안)은 바람직한 정책방향임.

1. 서론

- 불필요한 규제 철폐(규제 기요틴)의 일환으로 국토교통부는 소규모 복합공사 적용범위를 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대하는 「건설산업기본법 시행규칙」 개정(안)을 입법예고함('15년 4월 10일).
 - 소규모 공사 경우도 종합·전문 칸막이식 업역 규제로 발주자의 선택권이 제한되고, 업역 분쟁이 발생하고 있어 개선의 필요성이 제기되고 있었음.
 - '11년 소규모 복합공사 제도를 시행하였으나, 시장규모가 3억 원 미만 공공공사 발주건수의 0.06~0.07%, 발주금액의 0.16~0.21%에 불과하여 전혀 활성화되지 않고 있었음.
 - 소규모 복합공사 제도란 3억 원 미만 2개 이상 전문공사로 구성된 복합공사이나, 공종간 연계정도가 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적어서 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사를 말함(시설물 유지관리업 제외).
 - 소규모 복합공사 제도가 활성화되지 않는 주된 이유의 하나로 3억 원 미만으로 규정된 협소한 적용범위가 지적되고 있었음.
 - 공공 발주자 대상 설문조사 결과에 따르면, 소규모 복합공사 활성화 저해원인은 모호한 판단기준(49%), 협소한 적용범위(23%)이라는 의견이 개진됨.
- 소규모 복합공사 범위를 10억 원 미만까지 확대하여 도급단계 축소로 인한 거래비용 절감, 발주자의 시공사 선택기회를 확대하는 「건설산업기본법 시행규칙」 개정안에 관한 종합·전문건설업간 논란이 가중되고 있음.
 - 종합건설업계는 건설업 등록체계의 왜곡, 공사물량 빼앗기 식의 업역 분쟁 재현, 중소기업 보호정책 역행, 전문건설업체 역량 부족에 인한 공사의 질적 저하 등의 이유를 들어 반대하고 있음.
 - 전문건설업계는 소규모 복합공사의 활성화를 위해서는 적용범위를 10억 원 미만으로 확대하는 것은 불가피하다고 주장하고 있음.
- 본 연구는 소규모 복합공사 제도가 우리의 건설산업에서 갖는 의미를 살펴보고, 종합과 전문간 쟁점이 되는 사안을 객관적인 시각에서 검토하고자 함.

II.

소규모 복합공사 제도가 갖는 의미와 가치

1. 발주자의 선택권 확대 및 Smart 발주자 육성 가능

- 복합공사 여부에 따라 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성 여부(종합 또는 전문공사로 구분)를 일률적으로 판단하도록 하는 것은 발주자의 시공사 선택권을 제약할 뿐만 아니라, 건설산업 선진화에 절대적으로 필요한 Smart 발주자 육성에도 도움이 되지 않음.
 - 복합공사는 모두 종합적 계획·관리 및 조정이 필요하다는 논리는 물품이나 서비스 내용을 판단하기 어려우니 2개 이상의 전문공사로 구성된 공사는 일률적으로 종합건설업자에게 맡기면 된다는 것과 같은 것임.
 - 소규모 복합공사 제도는 복합공사 여부뿐만 아니라, 공사의 성격(소규모 복합공사의 정의 또는 판단기준)을 고려하여 종합적 계획·관리 및 조정이 필요하지 않은 공사를 발주자가 자율적으로 판단하도록 하고 있음.
 - 소규모 복합공사 정의: 2개 이상 전문공사로 구성된 복합공사이나, 공종간 연계정도가 낮고 안전·교통·환경에 미치는 영향이 적은 공사
 - 해당 공사의 설계내용, 현장상황, 시공기술상의 특성 등을 가장 잘 파악하고 있는 발주자의 자율적인 판단에 맡기는 것은 공사수행방식에 관한 발주자의 선택권 확대를 모색하고 있는 최근의 건설산업 선진화 방향에 부합함.
- 현재 공공 발주자의 발주역량이 부족한 것은 사실이나, 오히려 소규모 복합공사 제도를 공공 발주자의 발주역량을 향상시키기 위한 기회로 적극 삼는 것이 타당함.
 - 국민의 혈세를 집행하는 공공 발주자가 발주능력의 배양 내지는 육성 없이 행정편의 차원에서 복합공사 여부에 따라 일률적으로 종합 또는 전문공사를 판단하는 것은 사실상 공공 발주자의 배임행위라 할 수 있음. 또한 입찰 부조리 및 불공정 원·하도급 관계가 만연되어 있는 우리나라 실정상 품질 향상과 전문성 제고를 위한 건설산업의 진정한 발전에 역행하는 것임.
 - '11년 5월 영국 정부가 공공 건설사업 효율화를 통한 사업비 절감이라는 목

표를 달성하기 위해 발표한 정부건설전략(GCS·Government Construction Strategy)의 핵심은 공공 발주자 역량 강화임.

- 정부 건설전략을 한 문장으로 요약하면 “스마트(Smart) 조달시스템으로, 스마트 발주자가, 스마트하게 조달하면 공공 사업비 절감과 VFM(Value for Money) 달성은 가능해진다.”는 의미임.
- 스마트(Smart)한 발주자가 스마트한 조달 시스템으로 눈높이 높은 주문을 한다면, 건설고객 눈높이를 맞추지 못하는 건설기업은 생존할 수 없기 때문에 기업 스스로가 스마트해지려는 노력을 할 수밖에 없음. 스마트한 발주자가 건설산업을 스마트하게 만드는 혁신의 주체가 되는 것임. 우리나라의 공공 발주자도 소규모 복합공사를 스마트 역량 배양을 위한 기회로 삼아야 함.

2. 양질의 생활밀착형 SOC 확충을 통한 국민 안전 및 편의 증대

- 종합공사에 비해 소규모 복합공사에서는 많은 비용이 공사비에 투입되어 공사 품질이 양호해질 가능성이 높아, 정부가 양질의 생활밀착형 SOC를 조속히 확충하는데 효과적인 수단으로 활용할 수 있음.
 - 현재 우리나라의 생활밀착형 SOC 확보 및 시설물의 질적 수준은 비교적 취약한 수준임. 이로 인해 안전에 관한 국민의 불안감과 실생활의 불만도 점차 커져 가고 있음. 따라서 생활밀착형 SOC 확충은 우리 사회가 반드시 해결해야 할 시대적 과제라 할 수 있음.
 - 소규모 복합공사에서는 도급단계가 종래 2단계(종합건설회사-전문건설회사)에서 1단계(전문건설회사)로 단축됨. 이는 거래비용 절감으로 이어지고, 종합공사보다 소규모 복합공사에서 보다 많은 비용이 공사비에 투입되는 것이 일반적임. 이로 인하여 공사품질에 관한 발주자의 만족도는 양호한 것으로 나타남.
 - 정부 입장에서는 동일한 예산을 투자하여 생활 밀착형 SOC를 확충함에 있어 종합건설업자가 수행하는 것보다 소규모 단순 복합공사를 활용하는 것이 생애주기비용 측면에서 바람직할 것임.
- 과거 소규모 복합공사를 발주한 경험이 있는 공공 발주자를 대상으로 한 설문 조사 결과에 따르면, 응답자의 96%가 ‘보통 이상’이라 응답하여 공사품질 만족도가 양호한 것으로 조사됨.

- 소규모 복합공사는 주로 생활밀착형 SOC 확충 공사에 적용되었으며, 조속히 확충해야 할 생활밀착형 SOC가 많은 지방자치단체에서 대부분 발주되었음.

<표 1> 생활밀착형 SOC 유형과 소규모 복합공사 종류 비교

생활밀착형 SOC 종류	소규모 복합공사 종류
<ul style="list-style-type: none"> · 노후 주택 등 주거시설 정비사업 · 노후 상하수도 개보수 사업 · 노후 가스관 개보수 사업 · 재래시장 개보수 사업 · 주차장 확충 정비 사업 · 도로 확충 정비 사업 · 보도 및 보행이용시설 확충 및 정비사업 · 자전거 도로 및 이용시설 개선사업 · 노후 철도·지하철 시설 개선사업 · 버스 이용시설 개선사업 · 노후 학교 개보수 사업 · 아동·청소년 복지시설 확충 및 정비사업 · 보육 시설 확충 및 정비사업 · 보건소 등 지역 의료시설 확충 및 정비사업 · 지역 문화시설 확충 및 정비사업 · 산책길·녹지·도시공원 조성사업 · 하천 주변공간 활용 사업 · 캠핑장 등 레저활동 공간 조성사업 · 체육공원 및 생활체육시설 조성사업 · 하천·제방·수로 정비사업 · 홍수 예방시설 확충 및 정비사업 · 노후 시설물 재난 대비 개보수 사업 · 방범시설 확충 및 정비사업 · 노후 산업·공업·농공단지 재생사업 · 페도·철도폐선 활용사업 · 유희부지 활용사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 항구 환경개선공사 · 도시계획도로 개설 · 공원조성공사 · 다목적운동장 설치 · 장애인편의시설설치공사 · 사면보강공사 · 통제시설 설치 · 환경개선사업 · 노후시설물 개보수 · 어린이보호구역 정비 · 외부환경개선공사 · 위험도로정비공사 · 소방도로개설공사 · 배수펌프장 설치 · 소하천정비공사 · 주민쉼터조성사업 · 연결도로 개설 · 교통사고 잦은 곳 개선 · 시설물보강공사 · 둘레길 조성 · 재해복구사업 · 학교 복도환경개선공사 · 학교 숲 조성공사 · 화단공사 · 도로시설물 정비공사 · 농로 및 배수로정비공사 · 가드레일 공사 · 울타리 설치 · 경작로 포장 · 진입로 정비 · 수리시설정비사업 · 담장시설공사 · 자연생태체험 · 소규모 주민편의사업 · 녹색쉼터조성사업 · 교통안전시설물 · 배수개선공사 · 옹벽설치공사 · 마을안길 정비공사 · 오수관거 · 보도정비

자료: 1) 생활밀착형 SOC 종류: 유일환, 정대운, 생활밀착형 SOC 사업의 전문건설업체 참여 활성화 방안, 대한건설정책연구원, 2014
 2) 소규모 복합공사 종류: 홍성호, 박선구, 정대운, 소규모 단순 복합공사의 활성화 방안, 대한건설정책연구원, 2014

3. 전문건설업체의 역량 강화를 통한 건설산업 경쟁력 제고

- 소규모 복합공사는 종합적 계획·관리 조정업무가 필요하지 아니한 공사를 전문건설업자가 수행하여 향후 종합건설업자로 진입하는데 필요한 관리 및 시공능력을 배양할 수 있음.
- 국토교통부가 발표한 제4차 「건설산업진흥기본계획」에 따르면, 건설시장 진입기준 합리적 개선을 위하여 일정기간 전문업종 시공실적이 있는 자만 종합업종을 등록토록 하여 전문건설업자의 종합건설업자로의 단계적 진입 유도(단계적 등록제)를 모색하고 있음.
- 그러나 제4차 「건설산업진흥기본계획」은 단계적 등록제를 효과적으로 실행할 수 있는 구체적 수단은 언급되어 있지 않음. 소규모 복합공사는 전문건설업자로 하여금 원도급 공사를 수행할 수 있도록 하여 공사관리 및 시공역량을 배양할 수 있는 더할 나위 없이 좋은 기회임. 따라서 소규모 복합공사는 단계적 등록제의 효과적인 실행수단으로 적극 활용되어야 함.

<제4차 건설산업진흥기본계획(2013~2017)>

추진방안 1: 건설시장 진입기준 합리적 개선

- 현행 등록제도는 충분한 시공경험이 없거나 부실한 업체에 대한 선별 기능이 미흡하여 건전한 건설시장 환경 조성에 한계
- 최소한의 시공경력을 고려한 체계적 등록기준을 마련하는 등 건설시장 참여자의 역량을 제고할 수 있도록 진입제도 개선 필요
- 시공경력에 따라 건설시장 참여 범위가 확대되도록 등록기준 개선
 - (예시1) 일정기간 관련 전문업종 시공실적이 있는 자만 종합업종 등록

- 소규모 복합공사를 통해 전문건설업자가 충분한 공사관리 및 시공 역량이 배양된다면, 일류 전문기술을 가지고 세계 시장에서 맹활약하는 히든 챔피언 전문건설사로 성장할 수 있음.
- 해외건설에서 소수의 대형 건설사 의존도가 높다보니 이들이 조금이라도 흔들리면 해외건설 수주 전체가 어려움에 빠지는 취약점이 노출되고 있음. 따라서 대형 건설사의 해외건설 수주와 함께 전문 분야의 기술력으로 무장한 다수의 히든 챔피언 기업이 한국 건설산업과 해외시장 진출을 이끄는 시대로 점진적으로 전환해야 함.

- 히든 챔피언은 규모는 작지만 일류 기술에 바탕을 두고 세계 시장에서 활약하는 글로벌 강소기업을 통칭하는 말로 이용되고 있음.
- 실제로 세계 각국의 건설 분야 히든 챔피언 기업은 저마다의 전문 분야에서 글로벌 사업을 전개하며 국가 경제 발전에 이바지 하고 있음. 이들은 전문 분야를 기반으로 사업 다각화를 모색하여 대기업으로까지 성장하고 있음.
- ENR에서 지난해 선정한 해외건설 부문 세계 1위 건설사인 독일 호티에프(Hochtief)가 목공사 분야의 히든 챔피언 기업에서 출발하여 세계적 대기업으로 성장한 대표적 사례임. 우리나라도 터널굴착과 지반개량에 일류 기술을 갖고 세계 시장에서 활약하고 있는 전문건설업체가 있지만, 예외적인 경우임.
- 전문건설업체가 히든 챔피언 기업으로 성장하기 위해서는 적극적인 R&D 투자와 장인정신으로 무장된 기술자 양성을 통해 얻은 원천기술이 필요함. 이는 소규모 복합공사 등을 통해 전문건설업체가 역량을 강화시킬 기회가 많아져야만 가능한 것임.

4. 지역 경제의 활성화 및 일자리 만들기 기여

- 소규모 복합공사는 종합적 계획·관리 및 조정업무가 불필요한 공사를 전문 건설업자가 직접 실시하게 되어 도급단계가 축소됨. 이로 인하여 지역 경제 활성화와 일자리 만들기와 같은 효과가 발생하게 됨.
- <표 2>와 같이 중소 건설업체의 80%를 차지하며, <표 3>과 같이 지역 건설업체의 79.8%를 구성하는 전문건설업체 수주기회를 확대하여 경제 민주화와 지역경제 활성화 및 성장의 견인차 역할을 수행할 필요가 있음.
- <표 4>와 같이 전문건설업의 부가가치율과 고용유발계수가 종합건설업보다 높아 경제 활성화 및 일자리 창출에 이바지하는 효과가 높음.

<표 2> 중소 건설업체 구성현황

구 분	중소 건설업체 (종합·전문)	중소 종합건설업체 (300인 미만)	중소 전문건설업체 (300인 미만)
업체수(%)	48,629(100.0%)	9,801(20.0%)	38,828(80.0%)

주: 전문업체는 전기 및 통신공사업을 제외
 자료: 통계청 건설업 조사보고서(2012년)

<표 3> 건설업체의 본사 소재지별 현황

구 분	종합건설업체	전문건설업체	소 계
수도권 업체	4,159(18.3%)	18,590(82.7%)	22,749(100.0%)
비 수도권 업체	7,386(20.2%)	29,170(79.8%)	36,556(100.0%)
합 계	11,545(19.5%)	47,760(80.5%)	59,305(100.0%)

주: 1) 전문건설업체는 전기 및 통신공사업을 제외한 것임.

2) 수도권 업체는 서울, 경기, 인천 본사 소재 건설업체를 의미함.

자료: 최민수, 강운산, 김민형, 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책방향, 건설이슈 포커스, 한국건설산업연구원, 2013년

<표 4> 건설업체의 업종별 부가가치 및 고용유발

구분	종합건설업	전문건설업	전기공사업	통신공사업
종사자수	468,169명	877,398명	192,546명	87,200명
매출액	98,384,355백만원	72,436,251백만원	14,438,160백만원	6,232,347백만원
부가가치	32,860,150백만원	32,777,605백만원	6,708,158백만원	2,952,476백만원
부가가치율	33.4%	45.3%	46.5%	47.4%
고용계수	14.2명/십억	26.8명/십억	28.7명/십억	29.5명/십억

자료: 통계청 경제통계국 산업통계과, 산업세분류별 건설업 조사, KPC조사(2010년)

- <표 5>와 같이 소규모 복합공사 적용범위를 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대할 경우, 215억 원의 부가가치가 종합공사보다 추가 창출될 것으로 예상됨. 또한 <표 6>과 같이 2,277명의 고용이 종합공사보다 추가 창출될 것으로 보임.

<표 5> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 부가가치 증가액
단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 부가가치율 (b)	전문 부가가치율 (c)	종합 부가가치 (d)=(a)×(b)	전문 부가가치 (e)=(a)×(c)	부가차치 차이 (f)=(e)-(d)
10억 원 미만	1,807	33.4%	45.3%	603.5	818.6	215.0

<표 6> 소규모 단순 복합공사 적용 공사금액 확대 시 고용인원 증가
단위: (억)

구분	공사금액 (종합→전문) (a)	종합 고용계수 (b)	전문 고용계수 (c)	종합 고용인원 (d)=(a)×(b)	전문 고용인원 (e)=(a)×(c)	고용인원 차이 (f)=(e)-(d)
10억 원 미만	1,807	1.42명/억	2.68명/억	2,565.9	4,842.8	2,276.8

III.

소규모 복합공사 확대에 관한 쟁점 검토

1. 소규모 복합공사 확대가 규제 개선인가?

1) 쟁점사항

- '14년 12월 국무조정실, 8개 경제단체(대한상공회의소, 전국경제인연합회 등), 기획재정부 등 관계부처가 참여하는 규제 기요틴 민·관 합동 회의를 통해 114건의 규제 기요틴 과제를 선정함.
 - 국토교통부와 관련된 규제 기요틴 과제는 24건이며, 이중 “전문건설업자 복합공사(현행 3억 원) 확대”가 포함되어 있음.
 - 이에 4월 국토교통부는 소규모 복합공사 적용범위를 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대하는 건설산업기본법 시행규칙개정(안)을 입법예고함.
- 일부에서는 소규모 복합공사의 적용범위를 확대하는 것은 건설업 등록체계 위배와 예외사항 확대, 일방향의 비대칭적 규제 완화라는 점에서 규제 개선이 아니라고 주장하고 있음.
 - 종합·전문건설업 업종 체계의 기본 틀을 유지한 채 영업범위 제한 폐지와 같은 근본적인 해결방법 없이 예외사항만 확대하는 것은 업역의 유연화가 아니며, 오히려 종합·전문간 형평성 문제와 모순만 심화시켜 업역 갈등 및 시장 왜곡이 조장될 것임.
 - 복합공사 중 종합적 계획·관리 및 조정이 필요하지 아니한 공사는 없음. 따라서 복합공사 여부에 따라 종합·전문건설업 업역을 제한하는 영업범위 하에서 소규모 복합공사는 생기지 말아야 할 제도임.
 - 다만, 2007년의 겸업제한 폐지로 인해 피해를 받게 될 전문건설업을 달래기 위해 영업범위 상의 예외사항으로 도입된 것이 소규모 복합공사임. 따라서 일종의 영업범위 상 예외사항인 소규모 복합공사를 확대하는 것은 건설업 등록체계를 전면으로 위배하는 것임.
- 소규모 복합공사 적용범위를 확대하는 것은 제도적으로 전문건설업의 시장 확대 기회만을 보장하는 일방향의 비대칭적 규제임. 종합·전문건설업으로

업역을 구분한 상태에서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 시장잠식을 당하는 입장에서는 사실상의 진입규제 신설임.

2) 쟁점 검토의견

- 규제 개선인가에 관한 쟁점을 검토하기 위해서는 종합건설업계가 주장하는 바와 같이 소규모 복합공사가 건설업 등록체계를 위배하고 영업범위 상의 예외사항인지를 파악하는 것과 일방향의 규제가 규제 기요틴에 포함될 대상인지를 살펴보는 것이 필요함.

(1) 소규모 복합공사의 건설업 등록체계 위배 및 영업범위의 예외사항 여부

- 종합 및 전문공사를 구분하는 기준인 종합적 계획, 관리 및 조정의 필요성 여부를 발주자가 2개 이상 전문공사 구성(복합공사) 여부에 따라 임의적으로 판단하도록 하고 있음.
 - 「건설산업기본법」 제2조(정의) 제5호, 제6호에 따르면, 종합 및 전문공사를 구분하는 기준은 종합적인 계획, 관리 및 조정의 필요성임. 그러나 종합적인 계획, 관리 및 조정에 관한 명확한 정의나 판단기준을 법률상으로 제시하고 있지 않음.
 - 다만, 「건설공사의 발주요령(국토교통부 예규 제241호)」에서 종합적인 계획, 관리 및 조정의 필요성을 발주자가 2개 이상의 전문공사 구성(복합공사) 여부에 따라 판단하도록 하고 있음.

<건설산업기본법 제2조(정의)>

(제2조)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. "종합공사"란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.
6. "전문공사"란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.

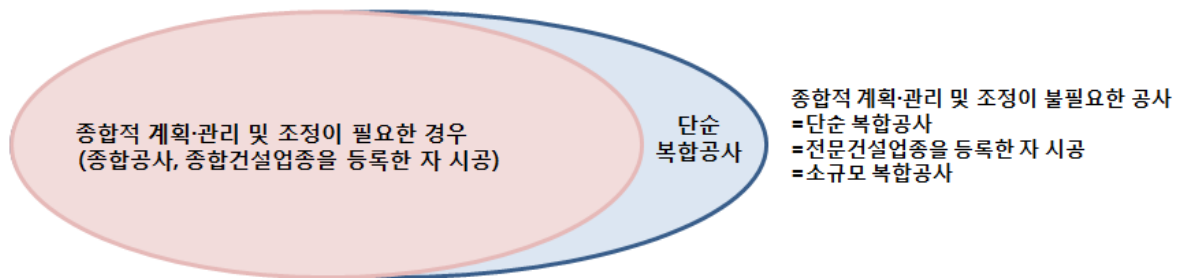
<건설공사의 발주요령(국토교통부 예규 제241호)>

- 종합공사를 시공하는 업종(이하 "종합건설업"이라 한다)은 종합적인 계획·관리 및 조정 하에 시설물을 시공하는 건설업으로서 건산법 시행령 별표1에 규정
- 전문공사를 시공하는 업종(이하 "전문건설업"이라 한다)은 시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 공사를 시공하는 건설업으로서 건산법 시행령 별표1에 규정

□ 2개 이상의 전문공사 구성(복합공사) 여부가 종합적 계획, 관리 및 조정의 필요 여부를 결정하는 절대적인 기준은 될 수 없음.

○ <그림 1>과 같이 복합공사 여부는 종합적 계획·관리 및 조정 필요성 여부의 필요충분조건이 아님. 즉, 복합공사 여부는 종합적 계획·관리 및 조정 필요성 여부의 필요조건이지 충분조건은 아니라는 것임. 실제로 복합공사도 공사성격상 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 불필요한 단순공사가 있음.

복합공사(2개 이상의 전문공사로 구성)



<그림 1> 복합공사와 종합적 계획·관리 및 조정간의 관계

- 소규모 복합공사 도입 시 검토된 국회 자료1)에 따르면, 기존 도로에 버스 정차대를 설치하는 경우나 학교에 담장과 교문을 설치하는 경우 토공, 철근 콘크리트, 금속구조물 등 3개 전문공사가 복합돼 있으나 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 필요 없는 단순공사라고 설명되어 있음.
- 종합적 계획·관리 및 조정역할이 불필요한 단순 복합공사로 <그림 2>와 같이 '통행로 보강공사'를 예로 들 수 있음. 2개 이상의 전문공사(블록포장공사와 금속제 계단공사)가 복합되었어도, 공정간 연계가 적고 품질·안전 중요성이 낮음. 그럼에도 불구하고 지금까지 통행로 보강공사는 종합공사로 많이 발주됨.



(시공 전)

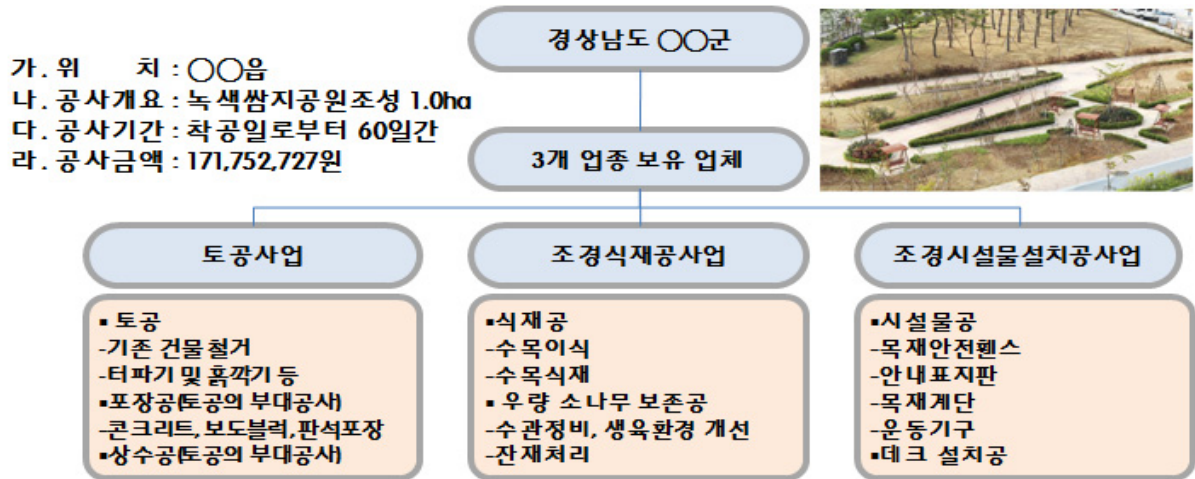


(시공 후)

<그림 2> 종합적 계획·관리 및 조정 불필요 사례: 통행로 보강공사

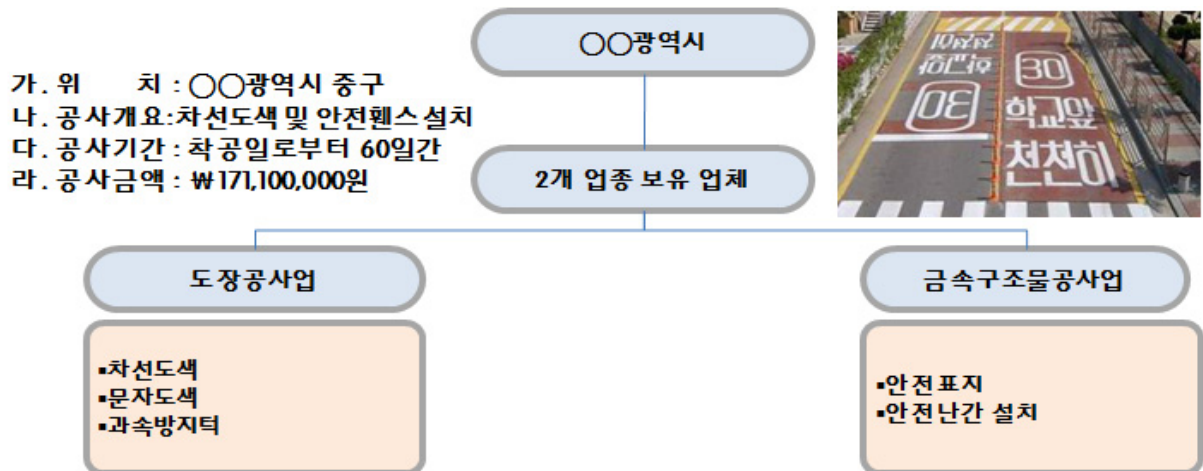
1) 건설교통위원회 수석전문위원 유병곤, 건설산업기본법 일부 개정 법률안(안택수 의원 외 8인, 소규모 복합공사 도입) 검토보고, 2007년 4월

- 실제로 <그림 3>과 같이 소규모 복합공사로 발주된 녹색쌈지공원(소공원) 조성공사도 토공사, 조경식재공사, 조경시설물 공사가 복합되어 있으나, 공종간의 연계가 적고, 품질·안전의 중요성이 낮은 공사로서 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 필요 없는 단순 복합공사라 할 수 있음.



<그림 3> 종합적 계획·관리 및 조정 불필요 사례: 녹색쌈지공원 조성공사

- <그림 4>와 같이 소규모 복합공사로 발주된 어린이보호구역 정비공사는 도장공사와 금속구조물공사가 복합된 공사임. 2개 전문공사는 별도 실시 가능하여 공종간 연계성이 매우 낮음. 또한 동일 공사를 전문건설업체가 수행하는 경우도 많아 품질·안전도 확보될 수 있는 공사임. 그럼에도 불구하고 많은 수의 어린이 보호구역 정비공사가 2개 이상 전문공사로 복합되었다는 이유만으로 종합공사로 발주되는 경우도 많음.



<그림 4> 종합적 계획·관리 및 조정 불필요 사례: 어린이보호구역 정비공사

- 소규모 복합공사는 잘못된 영업범위를 정상화하기 위해 도입된 것이므로, 종합건설업계에서 제기하고 있는 것과 같이 건설업 등록체계를 위배하고 있는 것도 아니며, 일종의 예외사항도 아님.

(2) 일방향의 비대칭적 규제의 규제 기요틴의 대상 여부

- 많은 사례에서 볼 수 있듯이 규제 개선이 갖는 본연의 특성상 이해당사자 중 일부는 피해를 볼 수밖에 없음. 그러나 규제 개선은 어느 일방의 피해보다는 다수가 얻는 공익(公益)에 중점을 두고 이루어지는 것이 바람직함. 따라서 소규모 복합공사 확대가 결과적으로 전문건설업 시장이 확대되는 일방향의 비대칭적 규제이나, 불합리한 영업범위 개선, 부가가치 추가 창출, 일자리 만들기 등의 공익이 크므로, 규제 기요틴의 대상임.
 - 이해당사자 중 일부가 피해를 볼 것으로 예상됨에도 불구하고, 공익을 위해 규제 개선이 강력 시행된 대표 사례로 2008년 시행된 종합·전문건설업종의 겸업제한 폐지를 들 수 있음. 당시에도 겸업제한 폐지로 인해 종합건설업체 보다는 전문건설업체 피해가 클 것으로 예상되었으나, 부실업체 퇴출, 경쟁력 강화 및 전문화 진전 등의 공익이 크다는 이유로 강력 시행된 바 있음.
 - 규제기요틴은 신속한 경제 혁신을 위해 투자와 일자리의 창출을 가로막는 비효율적이고 시장원리에 맞지 않는 규제를 대규모로 개선하는 것임. 소규모 복합공사 적용범위를 현행 10억 원 미만으로 확대할 경우, 215억 원의 부가가치와 2,277명의 고용이 추가 창출될 수 있으므로, 규제 기요틴의 목적에 부합됨.

(3) 종합의견

- 소규모 복합공사는 건설업 등록체계를 위배하고 영업범위 상의 예외사항은 아님. 또한 일방향의 비대칭적 규제이나, 공익이 크므로 규제 기요틴 목적에 부합됨. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 규제 개선에 해당됨.
 - 복합공사 여부가 종합적 계획·관리 및 조정 필요성을 결정하는 것을 개선하고자 소규모 복합공사가 도입된 것임. 즉, 잘못된 영업범위를 바로 잡고자 도입된 제도가 소규모 복합공사라는 것임. 이는 '비정상화의 정상화' 조치임. 따라서 소규모 복합공사의 적용범위를 확대하는 것도 비정상화의 정상화 조치의 범위를 확대하는 것으로 이해하는 것이 바람직할 것임.

- 또한 소규모 복합공사 확대가 결과적으로 전문건설업 시장이 확대되는 일 방향의 비대칭적 규제이나, 불합리한 영업범위 개선, 부가가치 추가 창출, 일자리 만들기 등의 공익이 크므로, 규제 기요틴의 대상임.

2. 소규모 복합공사 확대로 인한 종합건설업계 영향은 큰 것인가?

1) 쟁점사항

- 제도적 환경 차이로 3~10억 원 시장에서는 소규모 복합공사 발주가 급증할 수밖에 없음.
 - 3억 원 미만 시장에서는 “의제부대공사”의 존재로 굳이 소규모 복합공사 발주의 필요성이 없었던 것임.
 - 의제부대공사는 주된 공사가 전체 1/2이상이면 부대공사 판단을 위한 다른 일체의 요건(공종간 종속성·연계성, 시공기술상 특성 및 작업방법, 기타 현지여건 등)이 면제되기 때문에 복합공사를 부대공사형태로 발주가 용이함.
 - 그러나 3~10억 원 시장에서는 의제부대공사의 부존재 탓에 부대공사 해당 여부 논란을 최소화하기 위해서라도 대부분 소규모 복합공사로 발주될 것임.
- 10억 원 미만 공사는 전체 종합공사의 79%(건수기준) 수준으로 사실상 중소 종합건설업체 시장 대부분을 대상으로 하게 되며, 최대 6.5조 원의 수주물량이 전문건설업체로 일방적으로 이전됨.
 - 2013년 건설공사 실적을 신고한 종합건설업체 10,042개사 중 연간 10억 원도 수주 못하는 종합건설업체가 3,396개사로 전체 종합건설업체의 32.2%(조정경의 경우는 71.7%)를 차지하는 상황임.
 - 민간공사의 경우 공사비 절감을 이유로 소규모 복합공사 발주 경향이 더 크며, 공공공사의 경우도 공종별 분리발주와 연계 시에는 소규모 복합공사 발주가 급증할 수 있음.
 - 현행도 시공사 제한의 예외에 해당하는 건축물을 건축주가 직접시공 않고, 무등록업자에게 발주하는 사례를 감안할 때, 10억 원 미만 건축물 대부분이 전문건설업체에게 발주될 수 있음.

<표 7> 10억 원 미만 건설시장(공공·민간)의 종합 및 전문건설업체 계약액

구 분	합 계	종합업체 계약액	전문업체 계약액
3억 원 미만	14.6조원(100%)	3.5조원(24%)	11.0조원(76%)
3~10억 원 미만	14.3조원(100%)	10.1조원(70%)	4.2조원(30%)

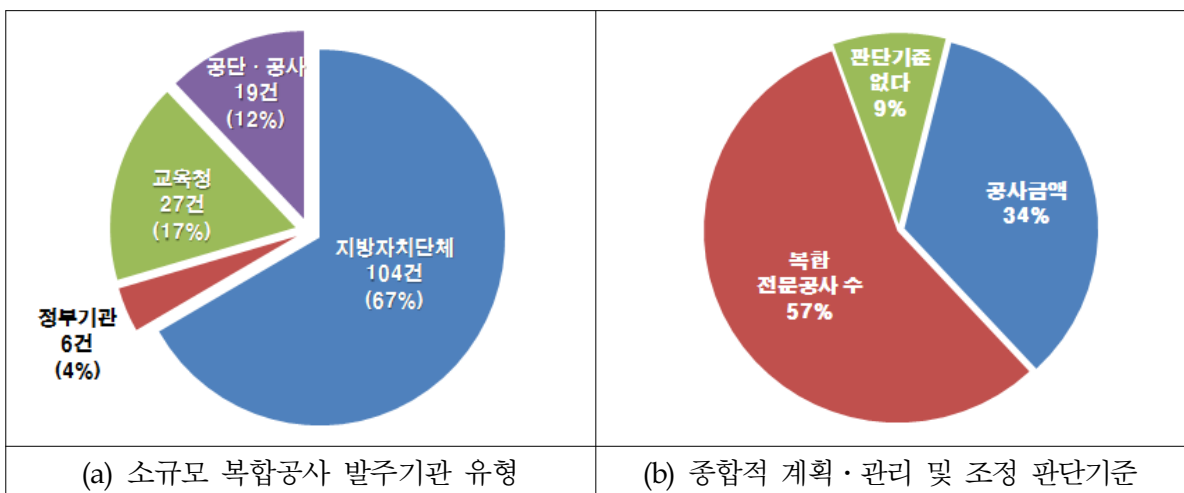
자료: '13년 기준 각 협회 통계연보

2) 쟁점 검토의견

- 10억 원 미만으로 소규모 복합공사가 확대될 경우, 종합건설업체에 미칠 영향이 클 것인가를 검토하기 위해서는 3~10억 원 공사에 관한 공공 발주자의 태도와 민간공사에 대한 소규모 복합공사 적용여부를 살펴볼 필요가 있음.

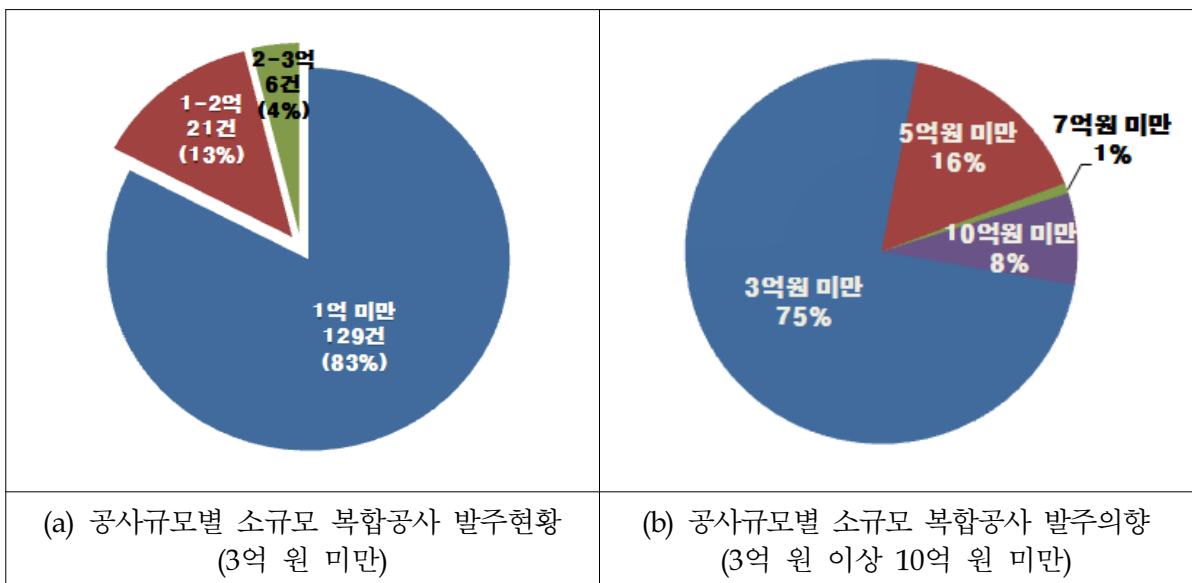
(1) 3-10억 원 공사에 관한 공공 발주자의 태도

- 향후 10억 원 미만의 소규모 복합공사를 발주할 주요 공공 발주자는 대부분 교육청을 포함한 지방자치단체일 것으로 예상되며, 이들이 소규모 복합공사 발주여부를 결정하는 주요 기준은 복합 전문공사 수와 공사규모임.
 - <그림 5>의 (a)와 같이 '12년, '13년 소규모 복합공사를 발주한 공공 발주자의 67%(교육청 포함 시 81%)는 지방자치단체임. 이와 같은 경향은 소규모 복합공사 적용범위가 10억 원 미만으로 상향된다 할지라도 유지될 것으로 보임.
 - <그림 5>의 (b)와 같이 교육청을 비롯한 지방자치단체를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 종합적 계획·관리 및 조정역할의 필요성 여부를 판단하는 주요 기준은 복합 전문공사 수(57%), 공사금액(34%)임.



<그림 5> 소규모 복합공사 발주기관과 종합적 계획·관리 및 조정 판단기준

- 교육청을 비롯한 지방자치단체는 공사규모가 커질수록 종합적 계획·관리 및 조정이 보다 필요하다고 판단하고 있음. 즉, 공사규모가 커질수록 전문건설업체보다는 종합 건설업체를 선호하는 경향이 강해진다는 것임.
- 실제로 <그림 6>의 (a)에서 보는 바와 같이 '12년, '13년 발주된 소규모 복합공사도 공사금액이 커질수록 점차 발주건수가 적어지고 있음.
 - 공사규모별로 1억 원 미만 공사 83%(129건), 1~2억 원 공사 13%(21건), 2~3억 원 공사 4%(6건)임.
- <그림 6>의 (b)와 같이 교육청을 비롯한 지방자치단체를 대상으로 소규모 복합공사 적용범위가 10억 원 미만으로 확대될 경우의 향후 발주의향에 관하여 실시한 설문조사 결과에 따르면, 공사규모가 커질수록 향후 발주의향이 점차 적어지고 있음을 알 수 있음.
 - 공공 발주자 118명을 대상으로 설문조사한 결과, 공사규모별로 3억 원 미만 공사 75%(88명), 5억 원 미만 공사 16%(19명), 7억 원 미만 공사 1%(1명), 10억 원 미만 공사 8%(9명)임.
- 교육청을 비롯한 지방자치단체가 공사규모가 커질수록 종합적 계획·관리 및 조정이 보다 필요하다고 판단하는 이유는 공사금액이 큰 공사일수록 각 공종간의 연계가 많고, 품질 및 안전의 중요성도 점차 커진다고 인식을 가지고 있기 때문임.



<그림 6> 공사규모별 소규모 복합공사 발주현황과 향후 발주의향

□ 교육청을 비롯한 지방자치단체는 복합 전문공사의 수가 많아질수록 종합적 계획·관리 및 조정이 보다 필요하다고 판단하고 있음. 즉, 복합 전문공사의 수가 많아질수록 이들의 공정간 연계가 많아져 종합적 계획·관리 및 조정이 보다 필요하다는 것임.

○ 실제로 <표 8>에서 보는 바와 같이 '12년, '13년 발주된 소규모 복합공사는 대부분 2개 업종이 복합되어 공종간의 연계가 적은 공사가 대부분인 것으로 나타남.

- '12년 2개 업종이 복합된 소규모 공사는 전체의 99.4%를 차지하며, '13년에는 96.5%인 것으로 조사됨.

<표 8> 복합 전문공사 수에 따른 소규모 복합공사 발주현황

구분	2개 업종	3개 업종	4개 업종	합계
'12년	155건(99.4%)	1건(0.6%)	0건(0.0%)	156건(100.0%)
'13년	194건(96.5%)	6건(3.0%)	1건(0.5%)	201건(100.0%)

□ 소규모 복합공사의 적용범위를 10억 원 미만으로 확대할 경우, 주요 발주자인 교육청을 비롯한 지방자치단체는 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성을 현행 3억 원 미만보다 보수적으로 판단할 소지가 높음.

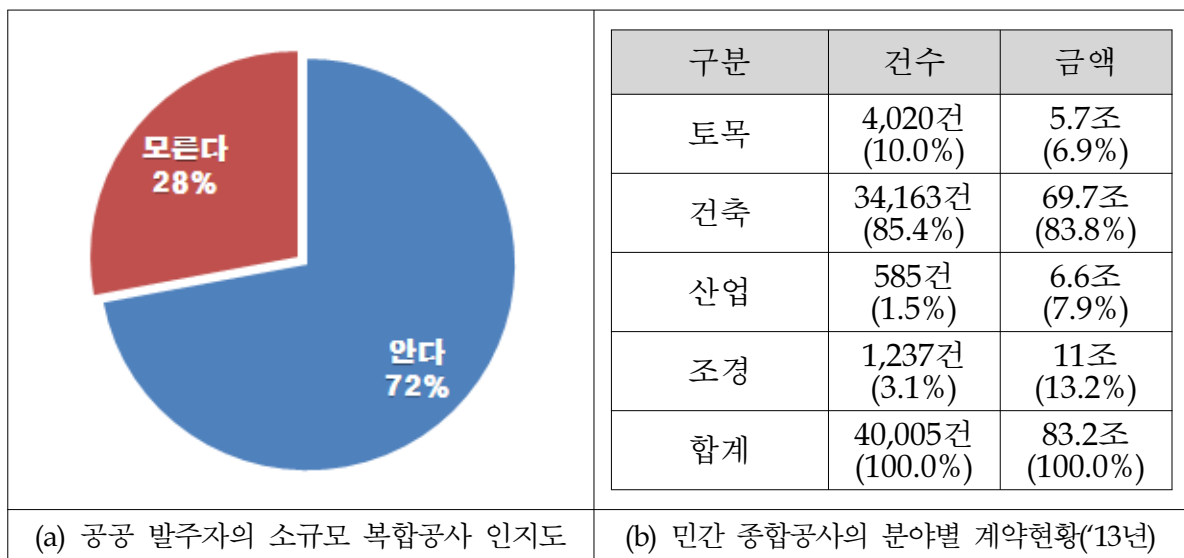
○ 교육청을 비롯한 지방자치단체는 3억 원 이상 공사를 비교적 큰 공사규모로 이해하고 있으며, 이들 공사에 대해서는 공사관리의 리스크와 품질·안전의 중요도가 높다고 인식하기 때문임. 따라서 3~10억 원 규모의 공사를 전문 건설업체보다는 종합건설업체가 수행하기를 선호함.

○ 3~10억 미만 공사는 복합 전문공사 수가 3개 이상일 경우가 대부분이므로, 그 이하의 공사보다 공종간의 연계가 비교적 높음. 따라서 교육청을 비롯한 지방자치단체는 해당 규모의 공사를 종합적 계획·관리 및 조정을 담당하는 종합건설업체가 수행하기를 선호함.

(2) 민간공사의 소규모 복합공사 적용여부

□ 공공 발주자보다 민간 발주자는 공사 수행과 관련된 각종 제도의 이해도가 낮은 편임. 소규모 복합공사 제도에 관한 민간 발주자의 인지 및 이해도도 낮은 것이므로, 실제 공사 발주가 이루어질 가능성이 적은 편임.

- <그림 7>의 (a)와 같이 공공공사 발주자(계약담당자)를 대상으로 2011년 11월부터 시행된 소규모 복합공사 제도의 이해 및 숙지 여부를 조사한 결과, 응답자의 28%는 전혀 알지 못하고 있는 것으로 나타남. 민간 발주자는 제도 변화에 민감하지 못하여 소규모 복합공사 제도를 인지하지 못하고 있을 경우가 대부분일 것으로 사료됨.
- 민간부문이 종합건설업체로 발주하는 공사의 다수는 많은 공종으로 구성되는 건축공사임. 민간 발주자도 공공 발주자와 마찬가지로 복합 전문공사(공종)의 수가 많아질수록 종합적 계획·관리 및 조정이 보다 필요하다고 판단하고 있음. 이로 인해 소규모 복합공사로 발주할 소지가 적은 편임.
- <그림 7>의 (b)와 같이 민간 부문이 종합건설업체로 발주하는 공사 중 건축 공사는 34,163건(85.4%), 69.7조 원(83.8%)로 전체에서 대다수를 차지하고 있음.



<그림 7> 소규모 복합공사 인지도 및 민간 종합공사의 분야별 발주현황

(3) 종합의견

- 소규모 복합공사 적용범위가 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대될 경우, 발주자의 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성에 관한 보수적 판단으로 인해 실제 공사 발주가 이루어질 소지가 적음. 이로 인해 종합건설업체에 미칠 영향은 매우 미미한 수준일 것으로 예상됨.
- 공사규모가 커질수록 복합 전문공사의 수가 증가하여 공종간 연계가 많아지고 품질·안전의 중요도가 높아질 뿐만 아니라, 공사관리 리스크를 회피하고자

하는 발주자 경향으로 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성을 크게 인식할 것임.

- 더욱이 민간 발주자 경우에는 소규모 복합공사 제도의 인지 및 이해도가 매우 낮아, 실제 공사 발주가 이루어질 소지가 적은 편임.
- 종합건설업체가 소규모 복합공사 적용범위 확대 시 3억 원 미만 건설시장의 전문건설업 점유율이 3~10억 원 시장에서 그대로 재현될 것이라는 전제 하에 추정한 최대 6.5조 원의 시장규모는 공공 및 민간 발주자의 성향과 소규모 복합공사의 특성을 전혀 고려하지 못한 터무니없는 결과임.
- 소규모 복합공사는 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요할 뿐만 아니라, 공종 간의 연계가 적고, 품질 및 안전의 중요도가 낮은 공사임. 이와 같은 정의에 부합된 공사는 현실적으로 매우 적을 수밖에 없음. 따라서 국토교통부가 소규모 복합공사 적용범위 10억 원 확대 시 추정한 시장규모인 최대 1,500~2,000억 원이 현실을 고려한 추정치라 할 수 있음.

3. 소규모 복합공사 확대가 중소기업 보호정책에 역행되나?

1) 쟁점사항

- 소규모 복합공사 적용범위 확대는 소규모 종합건설업체의 희생 하에 중·대형 전문건설업체만 혜택을 보는 反 중소기업 정책임.
- 대·중소기업 구분 시 종합업체=대기업, 전문업체=중소기업의 등식이 성립하지 않는 상황임. <표 9>와 같이 중소기업기본법상 종합건설업체의 98.6%가 중소기업이고 87.8%가 소기업이며, 중·대기업 수는 종합건설업체(1,212개)보다 전문건설업체(2,336개)가 두 배 많은 상황임.
- 소규모 복합공사 적용범위 확대 시 소형 전문건설업체보다는 2개 이상 전문업종을 등록한 중·대형 전문건설업체만 수주기회가 확대되는 결과를 초래함.
- 3억 이상 복합공사는 소형 단독 건축물 등 주로 3개 이상 전문공사가 복합된 경우가 많아 상위 11.2%의 중·대형 전문건설업체만 수주 혜택을 받음.
- 연간 10억 원도 수주 못하는 종합건설업체가 3,396개사로 전체의 32.2%를 차지(조경의 경우 전체의 71.7%)하는 상황이므로, 소형 종합건설업체의 피해만 가중될 것임.

<표 9> 기업규모별 종합 및 전문건설업체 수

기업규모별	종합업체(개사)		전문업체(개사)		비 고
소기업(50인 미만)	8,729	87.8%	36,790	94.0%	중 소 기 업 기본법 제 2조에 의 한 상시직 원수 분류
중기업(50인~300인 미만)	1,072	10.8%	2,038	5.2%	
대기업(300인 이상)	140	1.4%	298	0.8%	
합 계	9,941	100%	39,126	100%	

주: 전문업체는 전기 및 통신공사를 제외
 자료: 통계청 건설업 조사보고서(2015년)

2) 쟁점 검토의견

- 소규모 복합공사는 불합리한 영업범위를 개선하여 중소기업의 80%를 차지하는 전문건설업체의 역량 강화를 위해 도입된 제도임. 그럼에도 불구하고 전문건설업체가 중소기업의 20%인 중소 종합건설업체의 시장을 잠식하여 중소기업 육성 정책에 역행한다는 쟁점이 있음.
- 이를 검토하기 위해서는 0.8%의 대형 전문건설업체가 실제로 대기업인지의 여부, 소규모 복합공사 확대가 중소 종합건설업체에 미칠 영향을 종합적으로 살펴보아야 함.

(1) 대형 전문건설업체가 실제 대기업인지의 여부

- 중소기업기본법 제2조(중소기업자 범위)는 상시 근로자 수, 자산규모, 매출액으로 중소기업을 정하고 있음.
 - 동법 시행령 별표 1은 건설업에서의 중소기업을 상시 근로자 수 300인 미만 또는 자본금 30억 미만으로 규정함.
- 직접시공을 위해 많은 일용 근로자를 고용하는 전문건설업체의 상시 근로자 수가 많은 것은 당연한 것임. 이와 반대로 직접시공을 하지 않고 종합적 계획·관리 및 조정역할을 하는 종합건설업체는 현장관리 기술자(상용직) 위주로 채용하므로, 상시 근로자 수가 적을 수밖에 없음. 따라서 상시 근로자 수에 의해서만 기업의 규모를 분류하는 것은 타당하지 않음. 특히, 중·대기업은 종합건설업체(1,212개)보다 전문건설업체(2,336개)가 두 배 많아, 종합건설업체가 더 영세하다는 것은 상식을 벗어난 주장에 불과함.

- 종합건설업계가 인용한 상시근로자 수에 의한 건설업체 규모 분류(통계청 자료) 자료는 1년간 공사에 투입된 인원(정규직·임시직) 모두를 합산하여 산출한 것임.
- 상시 근로자 수란 하나의 사업 또는 사업장에서 고용형태를 불문하고 근로하는 모든 근로자 수임(파견 근로자 제외).
- <표 10>에서 보는 바와 같이 종합건설업은 상용근로자, 전문건설업은 일용근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비율이 각각 높음.

<표 10> 종합 및 전문건설업의 상용 및 일용근로자 비율

구분	상용 근로자(A)	(A)/(C)	일용 근로자(B)	(B)/(C)	합계(C)
종합건설업	213,576명	60%	142,942명	40%	356,518명
전문직별공사업	197,238명	46%	229,661명	54%	426,899명

주: 1) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2012 건설업 종사자
 2) 전문직별 공사업에서 전기 및 통신, 건설장비운영업은 제외

- 대형 전문건설업체는 많은 공사를 수행하고 있으므로, 여타의 전문건설업체 보다 많은 일용직 근로자를 고용하는 것이 일반적임. 만일 종합건설업체와 마찬가지로 종사자 수에서 일용직 근로자를 제외한다면, 모든 대형 전문건설 업체는 중소기업에 해당될 것임.
- 종사자 규모에 따라 종합 및 전문건설업체의 기업규모를 분류하기 위해서는 동일한 기준을 적용해야 함. 종합건설업체 종사자 형태가 주로 상용직이므로, 전문건설업체도 동일한 기준으로 기업규모를 분류하는 것이 타당함.
- <표 11>과 같이 전문건설업체의 기업규모가 커질수록 일용근로자의 비율이 커짐. 특히 대기업은 상용근로자 비율은 9.5%에 불과함에 반해 일용근로자의 비율이 90.5%에 달함.

<표 11> 전문건설업의 기업규모별 상용 및 일용근로자 비율

구분	상용 근로자(A)	(A)/(C)	일용 근로자(B)	(B)/(C)	합계(C)
소기업 (50인 미만)	173,542	59.0%	120,721	41.0%	294,263
중기업 (300인 미만)	32,085	28.9%	79,045	71.1%	111,130
대기업 (300인 이상)	6,706	9.5%	63,912	90.5%	70,618

주: 1) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2012 건설업 종사자
 2) 전문직별 공사업에서 전기 및 통신, 건설장비운영업은 제외

(2) 중소 종합건설업체에 미칠 영향

- 10억 원 미만 공사는 중소 종합건설업체의 주요 시장인 것은 분명함. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 소규모 복합공사 적용범위가 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대된다 할지라도 중소 종합건설업체의 미칠 영향은 매우 미미한 수준임.
- 3억 원 이상 공사에 대해 발주자가 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성을 보수적으로 판단하므로, 소규모 복합공사가 실제 발주될 가능성이 적음.
- 이러한 현실을 고려하여 국토교통부가 소규모 복합공사 적용범위 10억 원 확대 시 추정된 시장규모인 최대 1,500~2,000억 원은 10억 원 미만 종합건설업체 계약액(13.6조원)의 1.1%~1.5%에 불과한 수준임.

(3) 종합의견

- 소규모 복합공사의 적용범위가 10억 원 미만으로 확대 시, 중소 종합건설업체에 미칠 영향은 일부 있으나 그 수준은 매우 미미함. 또한 소규모 복합공사를 수행할 전문건설업체도 대형이 아닌 중소기업임. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 중소기업 보호정책에 역행한다고 보기 어려움.

4. 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 능력이 있나?

1) 쟁점사항

- 10억 원 미만의 소규모 공사라도 공종간 간섭으로 인한 시설물 품질, 안전 및 하자담보책임 등을 종합적으로 고려해야하는 복잡한 공사가 대부분임.
- 공사착공 후 준공에 이르기 까지 공종별 인허가 행정 업무, 선후 공종을 고려한 스케줄링, 기성고 관리, 기성 신청, 설계변경, 계약금액 조정 및 對 발주처 업무 등 다양한 공사관리 업무가 존재하는데 이의 적절한 이행을 위해서는 종합건설업체의 공사관리 능력이 필수적으로 요구됨.
- 10억 원 미만의 공사라 할지라도 토목공사의 경우 일반적으로 4~5개의 전문공사로 이루어지며, 건축공사의 경우에는 보통 7~9개의 전문공사로 선·후공종으로 연계되어 구성되기 때문에 공종, 사업주체간 조정기능이 필수적으로 요구되며, 그 외 지역주민, 관계기관과의 조정기능도 요구됨.

- 기능인력을 포함한 2명 정도면 인력기준 충족이 가능하며, 복합된 공종의 계획, 관리 및 조정의 시공경험은 全無하다고 볼 수 있는 전문건설업체에게 소규모 복합공사를 맡기는 것은 무리가 있음.
- 종합건설업은 기술인력 5~12명을 보유해야 하나, 전문은 기능인력을 포함하여 2명 정도면 인력기준을 충족
- 실제 종합적인 계획·관리 및 조정 기능이 가능한 기술인력 보유상태를 보면, 종합과 전문은 10배 차이가 남.

<표 12> 종합 및 전문건설업의 정의 및 등록기준

구분	정의 (건설법 제2조)	업종 예시	등록조건	
			인력	자본금
종합 건설업	"종합공사"란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.	토목공사업 건축공사업 산업환경설비공사업	기술자 5-12인 이상	7-12억 원 이상 (법인)
전문 건설업	"전문공사"란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.	토공사업 미장/방수/조적 석공사업 도장공사업 승강기설치공사업	기술자 및 기능인력 2인 이상	2억 원 이상 (일부업종 제외)

<표 13> 건설업체의 기술자 수 보유상태

구분	업체수	기사(技士) 이상 기술 자격자 고용	1개사당
종합건설업체	12,321	7만 6,867명	6.2명
전문건설업체	37,914	2만 3,933명	0.6명

자료 : 한국건설기술인협회(2009년 12월 기준)

2) 쟁점 검토의견

- 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 역량이 있는지에 관한 쟁점을 검토하기 위해서는 요구 역량과 이에 관한 전문건설업체 보유 능력, 실제로 소규모 복합공사를 수행한 전문건설업체의 역량을 살펴볼 필요가 있음.

(1) 소규모 복합공사 수행 시 요구되는 역량과 전문건설업체 보유 능력

- 소규모 복합공사는 2개 이상의 전문공사로 구성되나, 종합적 계획·관리 및

조정역할이 필요하지 아니할 뿐만 아니라, 공종간 연계가 적고, 품질·안전의 중요도가 낮은 공사임. 이러한 소규모 복합공사에 요구되는 역량은 전문분야의 시공능력과 계획·관리 및 조정 능력임.

- 국토교통부의 건설산업기본법 제29조제1항에 따른 계획·관리 및 조정에 관한 지침(2012. 6.26 훈령 837호)에서는 <표 14>와 같이 계획·관리 및 조정에 관하여 정의하고 있음.

<표 14> 계획·관리 및 조정에 관한 정의

<ul style="list-style-type: none"> ❖ 계획 업무: 공사수행계획, 설계도서 검토, 구조계산서 검토, 안전관리계획서 작성 등 ❖ 관리 업무: 對발주처 업무, 대행정관서 업무, 계약관리, 공사관리, 원가관리 등 ❖ 조정 업무: 하도급 선후공정, 자재, 장비, 인력 투입, 분쟁 조정, 민원 처리 등
--

□ 소규모 복합공사 수행 시 요구되는 전문분야의 시공능력과 계획·관리 및 조정 능력에 관하여 전문건설업체는 오랜 기간 하도급 공사, 그리고 원도급 공사를 담당하여 이미 보유하고 있는 상태임.

- 대부분의 종합건설업체는 직접 시공하기보다는 전문건설업체에게 하도급하여 공사를 수행하고 있음. 따라서 직접 시공의 주체인 전문건설업체가 우수한 시공능력을 보유하고 있는 것은 당연한 것임.

- 국토교통부 훈령에 제시된 계획·관리 및 조정업무는 종합건설업체 뿐만 아니라, 원도급 공사를 수행하는 전문건설업체도 이미 수행하고 있는 업무임. 그러므로 종합적 계획·관리 및 조정업무가 아닌 단순 계획·관리 및 조정 업무에 관한 전문건설업체의 능력은 이미 보유하고 있는 상태임.

- 일부에서는 국토교통부 훈령의 계획·관리 및 조정업무를 종합건설업체만 수행하는 것으로 알고 있으나, 해당 법령과 훈령은 원도급한 건설업자(종합 및 전문건설업체) 모두를 의미하고 있음.

□ 소규모 복합공사 수행 가능 업체(2개 이상 전문업종 등록 업체)는 종합건설업체에 비해 경영상태가 좋으며, 자본금과 기술자도 종합건설업체에 비해서는 적으나, 소규모 복합공사를 수행 못할 정도는 아니라고 판단됨.

- <표 15>와 같은 2개 이상의 전문 업종을 등록한 13,140개의 전문건설업체의 유동비율, 부채비율, 자기자본비율 등은 종합건설업체보다 양호한 상태이며,

업체당 평균 보유 기술자 수만 다소 적은 수준임. 따라서 등록기준만으로 종합건설업체와 전문건설업체 역량을 단순 비교하는 것은 바람직하지 않음.

- 종합건설업체가 주장한 전문건설업체의 업체당 평균 건설기술자 수가 0.64명에 불과하다는 것은 소규모 복합공사 수주와 전혀 관계없는 1개 업종만을 보유한 전문건설업체까지 포함한 수치임.

<표 15> 전문건설업체(2개 이상 업종 등록)와 종합건설업체 경영상태·기술자 비교

구분	전문(2개 등록이상)	종합
유동비율	139.43	138.3
부채비율	112.71	147.5
자기자본비율	47.01	40.4
자본금	6,157백만원	14,883백만원
기술자수(기능사)	59,162(35,230)	76,867
업체당 평균 기술자	4.5(업체수 13,140)	6.2(업체수 12,321개)

주: 종합) '13년도 결산자료 및 09.12월 기술인협회 자료, 전문) '14년도 실적

(2) 실제 소규모 복합공사 수행 업체 능력

- 소규모 복합공사를 수행한 전문건설업체는 다른 전문건설업체보다 우수한 시공역량과 경영상태를 지니고 있어 부실시공이 이루어질 소지가 매우 낮음.
 - <표 16>과 같이 '12년 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개 전문건설업체 (낙찰자 정보를 확인할 수 없는 업체는 제외)는 다른 전문건설업체에 비하여 우수한 시공역량과 경영상태를 가짐.
- 기업 건전성 정도를 나타내는 지표 중 하나인 부채비율(자기자본 대비 부채의 비율)은 낮을수록 재무구조가 건전하다는 것을 의미함. 전체 전문건설업체의 평균 부채비율은 111.9%이나, 소규모 복합공사를 수행한 144개사 평균 부채비율은 33.5%에 불과함. 이를 통해 건전한 재무구조를 가진 업체가 주로 소규모 단순 복합공사에 참여하고 있음을 알 수 있음.
- 기업 규모를 나타내는 지표 중의 하나인 매출액의 경우에도 전체 전문건설업체의 평균 매출액은 15.1억 원에 비해 소규모 복합공사를 수행한 144개사의 평균 매출액은 37.1억 원으로 2배 이상인 것으로 조사됨.

- 경영상태, 시공실적을 종합하여 시공능력을 나타내는 지표가 시공능력평가액임. 전체 전문건설업체 평균 시평액은 50.2억 원에 불과하나, 소규모 단순 복합공사를 수행한 144개사의 평균 시평액은 161.3억 원으로 3배 이상임.
- '12년 소규모 복합공사를 수행한 144개사 평균 건설기술자 수는 11.0명으로 전체 전문건설업체 평균 기술자 수의 2배 이상이며, 국가기술자격보유자 수도 전체 전문건설업체 평균보다 많음.

<표 16> 소규모 복합공사 수행업체와 일반 전문건설업체 경영상태·기술자 비교

구분	소규모 단순 복합공사 수행업체(144개사)	전체 전문건설업체
평균 부채비율	33.5%	111.9%
평균 매출액	37.1억 원	15.1억 원
총 시평액 평균	161.3억 원	50.2억 원
평균 국가기술자격자 수	4.0명	2.46명
평균 건설기술자 수	11.0명	4.5명

주: 총 시평액 평균은 전문건설업체가 보유한 업종별 시공능력평가액을 합산한 금액임.

(3) 종합의견

- 소규모 복합공사 수행 시 요구되는 전문분야의 시공능력과 계획·관리 및 조정 능력에 관하여 전문건설업체는 이미 보유하고 있는 상태임. 또한 소규모 복합공사 수행 가능 업체(2개 이상 전문업종 등록 업체)는 종합건설업체에 비해 경영상태가 좋으며, 자본금과 기술자도 종합건설업체에 비해서는 작으나 소규모 복합공사를 수행 못할 정도는 아님. 따라서 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 역량이 있는지에 관한 걱정은 기우에 불과함.

5. 기타

1) 쟁점사항

- 10억 원 미만으로 소규모 복합공사의 적용범위가 확대될 경우, 건설현장의 안전 및 부실이 우려됨.
 - 종합건설업자가 수행하던 근로자 안전 및 부실시공 방지 등을 위한 현장관리, 자재·장비 및 인력투입 관련 조정 등의 역할이 배제될 수밖에 없음.

- 특히, 다단계 하도급시 수급인(전문건설업자)의 하도급 공종간 조정능력 부족으로 안전사고 및 부실시공 위험이 증가함.
- 거래비용은 사회적 비용을 모두 반영해야지 단순히 하도급 1단계가 축소된 것으로 산정해서는 안됨. 또한 소규모 복합공사 적용범위 확대 목적인 거래비용 절감은 종합건설업체의 직접 시공제 강화를 통해 가능함.
- 거래비용은 건설안전 및 재해, 부실공사, 임금체불 등의 사회적 비용을 모두 반영해야 함. 특히 노임체불, 자재·장비대금 사고의 80% 이상이 전문건설업체에서 발생하고 있어 오히려 사회적 비용이 많이 발생함.

2) 쟁점 검토의견

(1) 소규모 복합공사 확대와 안전 위험성 및 부실시공 증가는 관련 없음.

- 소규모 복합공사는 2개 이상 전문공사로 구성되나 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사로, 공종간 연계가 적고, 품질·안전의 중요도가 낮은 공사를 의미함. 발주자의 사전 검토 단계에서 품질·안전에 미치는 영향이 큰 공사는 제외될 것이므로, 안전 위험성 및 부실시공이 증가하지 않음.
- 실제로 소규모 복합공사 발주경험이 있는 공공 발주기관 계약 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 응답자의 95.8%가 전문건설업자가 수행한 소규모 복합공사의 품질을 보통 이상으로 평가하고 있음.
 - 공공 발주기관 계약 담당자(63명) 중 “보통”이라는 응답이 46%로 가장 많았고, 다음으로 “만족한다”가 44%, “매우 만족한다”가 5.8%로 나타남. “불만족한다”는 응답은 1명에 불과했으며, “매우 불만족한다”는 응답은 없었음.

(2) 소규모 복합공사 확대 시 거래비용은 절감되며, 직접시공의무 강화는 비현실적

- 전문건설업체는 수급 또는 하수급 시 100% 직접시공을 원칙으로 하므로, 하도급이 가능한 종합건설업체보다도 거래비용 절감효과가 큼. 또한 소규모 복합공사 적용범위 확대 시 종합공사보다 부가가치와 고용이 추가 창출되므로, 거래비용의 절감효과가 더욱 커짐.
- 소규모 복합공사로 공사 도급단계가 2단계에서 1단계로 축소(발주자→종합→전문 ⇒ 발주자→전문)되어 거래비용이 절감되고, 발주자의 건설업자 선택 기회가 확대되며, 전문건설업체의 역량 증대를 통해 건설산업의 경쟁력이

한층 강화될 것으로 기대됨.

- 10억 원 미만 공사를 소규모 복합공사에 의해 종합건설업체가 아닌 전문건설업체가 수행할 경우, 215억 원의 부가가치와 2,277명의 고용이 추가 창출됨.

- 직접시공 의무제도(건설산업기본법 제28조의2) 운영결과, 전문건설업체보다 종합건설업체가 약 7배(종합 168건, 전문 24건)에 달하는 직접시공의무를 위반한 것으로 나타남. 이와 같은 현실에서 종합건설업체의 직접시공의무를 강화하여 거래비용을 절감하자는 것은 효과가 없음.

- 직접시공 확대를 위해서는 직접시공이 원칙인 전문건설업 발주가 합리적인 것이며, 종합건설업은 주업무가 공사관리이므로, 직접시공에 부적합.

- 본 연구는 소규모 복합공사 적용범위를 10억 원 미만으로 확대하는 건설산업 기본법 시행규칙개정(안)에 관하여 종합·전문건설업간 논란이 가중됨에 따라 쟁점이 되는 사안을 객관적인 시각에서 검토하기 위해 수행됨.

1. 소규모 복합공사의 의미와 가치

- 우리 건설산업에서 소규모 복합공사가 갖는 의미와 가치는 발주자의 선택권 확대 및 Smart 발주자 육성, 양질의 생활밀착형 SOC 확충을 통한 국민 안전 및 편익 증대, 전문건설업체의 역량 강화를 통한 건설산업 경쟁력 제고, 지역 경제의 활성화 및 일자리 만들기에 있음.
 - 소규모 복합공사는 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성 여부를 발주자의 자율적 판단에 맡기고 있어 발주역량을 향상시킬 수 있음.
 - 소규모 복합공사에서는 많은 비용이 공사비에 투입되어 공사품질이 양호하므로, 정부가 양질의 생활밀착형 SOC를 조속히 확충하는데 효과적인 수단으로 활용될 수 있음.
 - 소규모 복합공사를 통해 전문건설업자가 충분한 공사관리 및 시공 역량이 배양된다면, 일류 전문기술을 가지고 세계 시장에서 맹활약하는 히든 챔피언 전문건설사로 성장할 수 있음.
 - 전문건설업의 부가가치율과 고용유발계수가 종합건설업보다 높아 경제 활성화 및 일자리 창출에 이바지하는 효과가 높음. 소규모 복합공사의 적용범위가 10억 원 미만으로 확대될 경우, 215억 원의 부가가치와 2,277명의 고용이 추가 창출될 것임.

2. 소규모 복합공사 적용범위 확대에 관한 쟁점 검토

1) 소규모 복합공사 확대가 규제 개선인가?

- 소규모 복합공사는 건설업 등록체계를 위배하고 영업범위 상의 예외사항은 아님. 또한 일방향의 비대칭적 규제이나, 공익이 크므로 규제 기요된 목적에 부합됨. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 규제 개선에 해당됨.

2) 소규모 복합공사 확대에 의한 종합건설업계 영향은 큰 것인가?

- 소규모 복합공사 적용범위가 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대될 경우, 발주자의 종합적 계획·관리 및 조정의 필요성에 관한 보수적 판단으로 인해 실제 공사 발주가 이루어질 소지가 적음. 이로 인해 종합건설업계에 미칠 영향은 매우 미미한 수준일 것으로 예상됨.

3) 소규모 복합공사 확대가 중소기업 보호정책에 역행되나?

- 소규모 복합공사의 적용범위가 10억 원 미만으로 확대 시, 중소 종합건설업체에 미칠 영향은 일부 있으나 그 수준은 매우 미미함. 또한 소규모 복합공사를 수행할 전문건설업체도 대형이 아닌 중소기업임. 따라서 소규모 복합공사 적용범위 확대는 중소기업 보호정책에 역행한다고 보기 어려움.

4) 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 능력이 있나?

- 소규모 복합공사 수행 시 요구되는 전문분야의 시공능력과 계획·관리 및 조정 능력에 관하여 전문건설업체는 이미 보유하고 있는 상태임. 또한 소규모 복합공사 수행 가능 업체(2개 이상 전문업종 등록 업체)는 종합건설업체에 비해 경영상태가 좋으며, 자본금과 기술자도 종합건설업체에 비해서는 작으나 소규모 복합공사를 수행 못할 정도는 아님. 따라서 전문건설업체가 소규모 복합공사를 수행할 역량이 있는지에 관한 걱정은 기우에 불과함.

5) 기타

- 소규모 복합공사는 2개 이상 전문공사로 구성되나 종합적 계획·관리 및 조정이 불필요한 공사로, 공종간 연계가 적고, 품질·안전의 중요도가 낮은 공사를 의미함. 발주자의 사전 검토 단계에서 품질·안전에 미치는 영향이 큰 공사는 제외될 것이므로, 안전 위험성 및 부실시공이 증가하지 않음.

- 전문건설업체는 수급 또는 하수급 시 100% 직접시공을 원칙으로 하므로, 하도급이 가능한 종합건설업체보다도 거래비용 절감효과가 큼. 또한 소규모 복합공사 적용범위 확대 시 종합공사보다 부가가치와 고용이 추가 창출되므로, 거래비용의 절감효과가 보다 커짐.

- 직접시공 의무제도(건설산업기본법 제28조의2) 운영결과, 전문건설업체보다 종합건설업체가 약 7배(종합 168건, 전문 24건)에 달하는 직접시공의무를 위반한

것으로 나타남. 이와 같은 현실에서 종합건설업체의 직접시공의무를 강화하여 거래비용을 절감하자는 것은 효과가 없을 것으로 판단됨.

3. 정책적 시사점

- 소규모 복합공사의 적용범위 확대와 관련하여 종합 및 전문건설업간 많은 쟁점이 있으나, 종합건설업체의 주장은 대부분 기우에 불과한 것으로 평가됨. 소규모 복합공사는 건설산업 측면에서 매우 유용한 의미와 가치를 가지고 있으므로, 적용범위를 상향하는 것이 요구됨.
- 불필요한 규제 철폐(규제 기요틴)의 일환으로 국토교통부가 소규모 복합공사 적용범위를 현행 3억 원 미만에서 10억 원 미만으로 확대하는 건설산업기본법 시행규칙개정(안)은 바람직한 정책방향임.

- 홍성호 연구위원(hsh3824@ricon.re.kr)
- 박선구 책임연구원(parksungu@ricon.re.kr)

소규모 복합공사 적용범위 확대의 의미와 쟁점 검토

2015년 5월 29일 인쇄

2015년 5월 29일 발행

발행인 노재화

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15(신대방동, 전문건설회관13층)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-89-7-93320

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2015