



:02 건설생산체계 개편에 따른 건설공급구조 정비

김 민 철 국토연구원 공정건설혁신지원센터장(mckim@krihs.re.kr)



건설산업의 업역규제 폐지와 업종체계 개편에 대한 내용을 포함하는 건설생산체계의 개편이 단계적으로 추진되고 있다. 건설사업자들의 업무범위 조정을 의미하는 업역규제 폐지와 업종체계 개편이 건설산업에 미치는 영향은 클 것으로 예상된다. 업종체계 개편을 준비하는 과정에서 업역규제 폐지가 건설산업에 미치는 영향을 분석한다면, 업종체계 개편의 단계별 적용 수준 결정에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 업역규제의 폐지가 건설산업에 미치는 영향을 종합 및 전문건설사업자들의 상호시장 진출 관점에서 분석해 보았다. 상호시장에 진출할 가능성이 높은 종합 및 전문건설업종을 도출하고, 시장규모를 분석해 봄으로써 적절한 대응 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

■ 건설생산체계 개편의 현황

생산체계의 개편은 크게 업역규제의 폐지와 업종체계의 개편으로 구성된다. 업역규제가 폐지됨으로 인하여 종합·전문건설사업자는 상호시장에 진출할 수 있지만, 직접시공을 수행하여야 하며 진출하고자 하는 업종의 등록기준도 충족시켜야 한다.

업종체계의 개편은 업종체계의 통합을 주된 내용으로 한다. 세분화된 업종분류는 업무내용의 중복성으로

건설사업자들 간의 분쟁을 야기하고 있으며, 발주자와의 건설사업자 선정에도 혼란을 주고 있다. 세분화된 업종들의 통합 혹은 대부분의 필요성이 제기되고 있으며, 이를 위해 정부와 건설산업 참여자들 간의 논의가 진행 중이다.

■ 건설시장의 현황

종합건설사업자들의 수와 수주금액은 증가와 감소를 반복하고 있지만, 전문건설사업자들의 수와 수주금액은 증가하는 추세를 보이고 있다.(2008~2017년) 즉, 전문건설업의 시장규모가 상대적으로 증가하고 있는 것으로 볼 수 있다.

원도급과 하도급의 관점에서 보면, 종합건설사업자들의 원·하도급 공사 수주금액은 증가와 감소를 반복 하지만, 전문건설사업자들의 원·하도급 공사 수주금액은 증가하는 추세를 보이고 있다.(2009~2017년)

■ 상호시장 진출의 규모 분석

2019년 업종들 간의 겸업비율을 기반으로 상호시장의 진출 가능성이 높은 업종을 분석해 보았다. 종합건설사업자들이 겸업하는 전문건설업종의 수는 대부분 2개 이하(82.1%)였으며, 시설물유지관리업을 가장 많이 겸업하는 것으로 나타났다. 시설물유지관리업의

경우 참여할 수 있는 공사의 경우가 다양하여 수주에 유리하다는 판단 때문인 것으로 보인다.

상호시장이 개방되면, 겸업을 하고 있지 않은 종합건설사업자들도 전문건설업의 시설물유지관리업에 진출 할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 시설물유지관리업을 수행하는 전문건설사업자도 연계된 종합공사에 진출 할 수 있겠지만, 등록기준의 총족과 같은 추가 투자 여력이 부족하여 종합건설사업자들에 비해 상호시장 진출의 가능성이 상대적으로 낮을 것으로 예상된다. 전문건설사업자들 간에 겸업하는 업종수도 대부분 2 개 이하(90.1%)였으며, 많이 겸업하는 업종들은 토공 사업과 철근콘크리트공사업, 철근콘크리트공사업과 토공사업, 철근콘크리트공사업과 상하수도설비공사업으로 분석되었다.

전문건설사업자들이 겸업한다는 것은 업무내용의 연관성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 종합건설사업자들이 겸업비율이 높은 전문업종에 진출하면 겸업하고 있는 다른 전문업종에도 진출할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 즉 종합건설사업자들의 진출 가능성이 높을 것으로 예상된다. 전문건설사업자도 겸업비율이 높은 전문업종과 연계된 종합공사에 진출할 수 있지만, 상대적으로 더 큰 투자를 필요로 하는 종합업종의 등록 기준을 충족해야 한다. 따라서 전문건설사업자들의 상호시장 진출의 가능성은 상대적으로 낮을 것으로 예상된다.

업종들의 업무특징과 등록기준을 기반으로 한 상호시장의 진출 가능성이 높은 업종과 시장규모를 분석해보았다. 종합건설사업자의 진출 가능성이 높은 전문공사를 보면, 종합건설사업자들이 전문공사로 진출하기 위해서는 직접시공을 수행할 수 있어야 하므로, 진출하고자 하는 전문공사에 대한 이해가 필요하다. 2017년에 수행한 종합공사들과 연계성이 높은 전문공사, 그리고 등록기준이 유사한 전문공사를 진출 가능성이 높다고 가정하였다.

진출 가능성이 높은 전문업종은 토목공사업에서 10

개, 건축공사업에서 10개, 산업·환경설비공사업에서 1개, 조경공사업에서 2개로 분석되었다. 종합공사의 진출 가능성이 높은 전문공사의 시장규모는 총 83.2 조원으로, 2017년의 전문공사 총 수주금액(96조원)의 86.6%로 분석되었다. 업종별 분석에서는 건축공사업(56.1조원), 토목공사업(18.8조원), 산업·환경설비공사업(5.5조원), 그리고 조경공사업(2.8조원)의 순서로 진출 가능성이 높은 것으로 나타났다.

전문건설사업자의 진출 가능성이 높은 종합공사들을 보면, 전문건설사업자들이 종합공사로의 진출하기 위해서는 종합공사에 포함된 여러 업종들을 수행할 수 있어야 한다. 전문건설사업자들이 3개 이하의 업종을 겸업하는 비율이 대부분(96.8%)이었으므로, 종합공사의 업종수가 3개 이하 때에 전문건설사업자가 진출할 수 있는 종합공사의 업종과 규모를 먼저 분석하였다. 다음으로, 과거에 수행한 공사들과의 관련성, 그리고 업무내용의 유사성을 기반으로 전문건설사업자들의 진출 가능성이 높은 종합공사의 업종과 시장규모를 분석하였다. 건설공사대장에 기록된 2017~2019년의 전문공사 이름들을 수집하고, 「건설산업기본법」에 나타나있는 업종별 업무내용도 수집하였다. 수집된 자료들에 포함된 단어들의 빈도수를 기반으로 키워드를 도출하였다. 도출된 키워드와 2017년에 기록된 종합공사들의 이름을 비교하여 전문건설사업자들의 진출 가능성이 높은 업종들과 시장규모를 분석하였다.

분석결과, 전문건설사업자는 약 24.8조원 규모의 종합공사에 진출할 수 있는 것으로 나타났으며, 2017년 전체 종합공사 수주금액(190조원)의 13%에 해당된다. 건축공사업의 수주금액이 가장 높았으며(10.8조원), 다음으로 토목공사업(8.8조원), 산업·환경설비공사업(4.7조원), 조경공사업(0.4조원)으로 분석되었다.

■ 상호시장 진출 활성화 방안

업역규제의 폐지 이후 종합공사 시장과 전문공사 시장간의 상호 진출이 활성화되기 위해서는 업역규제



폐지 자체만으로는 충분하지 못할 수 있다. 따라서 관련된 분야를 망라하여 상호시장 진출 활성화를 위한 방안을 정리해 보았다.

먼저 건설보증의 상호시장 진출 활성화가 필요할 것으로 보인다. 건설사업자들의 상호시장 진출에 따라, 건설보증기관들은 다른 업역에 속해 있던 건설사업자에 대한 신용도 평가를 수행하기 어렵다. 종합 및 전문건설사업자들의 건설보증기관 상호이용이 상호시장 진출의 활성화에 도움이 될 수 있으므로, 건설사업자들의 재무 및 신용상태가 아닌, 건설공사의 타당성을 기준으로 보증가능확인서를 발급하는 방법을 적용해 볼 수 있을 것이다. 건설사업자들의 재무 및 신용상태 평가가 필요하다면, 건설보증기관이 상호 교차평가하여 보증서를 발급하는 방안도 적용할 수 있다.

다음으로는 공동도급제도의 활성화를 들 수 있다. 전문건설사업자들의 종합공사 진출을 활성화하기 위해서 공동도급으로 발주되는 공사를 증가시키는 방안이 필요해 보인다. 전문건설사업자들의 참여의지를 향상시키기 위하여 가격평가 이외의 기술평가에서는 현재와 유사한 수준으로 목표 점수를 획득할 수 있도록 하는 제도적 장치의 보완도 필요해 보인다.

등록기준의 점진적인 완화도 필요해 보인다. 상호시장 진출을 위해 종합건설사업자들은 직접시공을 위한 기능인력과 장비가 필요하며, 전문건설사업자들은 기술인력과 자본금이 필요하다. 개편되는 생산체계의 조기정착과 건설사업자들의 상호시장 진출의 활성화를 위해서 업종들의 등록기준 완화가 필요하다.

무엇보다 실질적인 경쟁 체계가 구축되기 위해서는 상호실적의 평가기준 수립이 전제되어야 한다. 종합건설사업자가 전문공사에 참여하고자 할 때에는 직접시공능력에 대한 평가가 필요하며, 전문건설사업자가 종합공사에 참여하고자 할 때에는 공사의 종합 관리능력에 대한 평가 기준이 필요하다. 즉, 종합 및 전문건설사업자가 상호 인정할 수 있는 평가 기준이 필요하다.

소규모 건설자재 시장과의 연계도 고려해 볼 수 있다. 건설사업자들의 상호시장 진출에 의해 발주자의 선택권이 다양해진다면, 과거에 비해 소규모 공사도 활성화될 수 있다. 기존의 대량생산과 구매뿐만 아니라, 소량생산과 구매를 위한 자재시장을 활성화시킨다면, 이 영역에서의 건전한 경쟁 체계가 구축될 것으로 기대된다.

중장기적으로 생산체계개편 이후의 건설시장 안정화를 위한 제도적 보완도 필요해 보인다. 먼저 중소규모 건설사업자들에 대한 보호가 필요하다. 특히 그간 하도급 시장에 대한 의존도가 높았던 중소건설기업에 대한 보호 장치가 필요해 보인다. 생산체계 개편과 함께 소규모복합공사의 지원제도가 폐지될 뿐만 아니라, 상호 시장 진출 시 직접시공을 의무화하고 있으므로 하도급 시장의 축소가 예상되기 때문이다.

■ 결론 및 정책제언

건설생산체계 개편에 따라서 상호시장 진출의 가능성은 높은 종합 및 전문건설사업자들의 업종과 시장 규모를 분석해 보았다. 전문건설사업자들이 종합공사시장으로 진출하는 규모보다, 종합건설사업자들이 전문 공사시장으로 진출하는 규모가 더 클 것으로 분석되었다. 하지만, 전문건설사업자들의 수가 종합건설사업자들의 수보다 증가폭이 크고, 2024년부터 전문건설사업자들 간의 공동도급이 허용되므로, 그 차이는 점차 줄어들 것으로 예상된다.

상호시장진출의 활성화를 위해서 건설보증기관의 상호시장 진출 활성화, 전문건설사업자들의 종합공사 시장진출을 위한 공동도급제도 활성화, 업종들의 등록기준 완화, 기존 업역에서의 공사실적 평가기준 수립, 소규모 건설자재 시장과의 연계 방안 등이 필요해 보인다. 또한 개편되는 생산체계의 안정화를 위해서 중·소규모 건설사업자들의 보호와 기술 및 기능인력들의 고용을 안정화시킬 수 있는 정책적 지원 방안도 강구되어야 할 것이다.