

# 건설산업 생산구조 혁신 로드맵

- 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비 -

2018. 11. 7.

국 토 교 통 부

# ||| 목 차 |||

I. 수립배경 .....	1
II. 건설산업 생산구조 현황 및 문제점 .....	2
III. 생산구조 혁신 추진방향 .....	5
IV. 생산구조 혁신 세부 로드맵 .....	6
1. 업역규제 개편 .....	6
2. 업종체계 개편 .....	8
3. 등록기준 조정 .....	9

## I. 수립배경

### □ 대내외 위기극복과 체질개선을 위한 건설산업 혁신방안 발표

- 대형 인프라 투자소요 감소, 해외시장에서의 후발 개도국 추격, 4차 산업혁명 현실화 등으로 건설산업의 대내외 환경 급변
- 반면, 우리 건설산업은 낡은 생산구조와 뒤쳐진 기술력으로 선진국 대비 노동 생산성이 50% 수준에 머물러 근본적 산업혁신 필요
- 이에 따라 대내외 환경변화에 능동적으로 대처하면서 건설산업의 지속가능한 성장기반 조성을 위해 「산업 혁신방안\*」 수립(6.28)

\* 건설기술 · 생산구조 · 시장질서 · 일자리 등 4대 부문 혁신을 집중추진

### □ 이해관계가 참여하게 대립되는 생산구조 혁신은 그간 계속 담보

- 건설 생산구조(업역 · 업종 · 등록기준)는 종합 · 전문, 대 · 중소기업간 이해관계가 참여하게 대립되어 수많은 개선논의\*에도 혁신이 지연

\* ('04) 건설 선진화전략, ('08) 3차 건설산업 진흥계획, ('09) 건설 선진화방안 등

- 특히 '76년 도입 후, 폐지 필요성이 꾸준히 제기된 종합 · 전문 간 칸막이 업역규제\*는 극심한 이해관계 대립으로 40여년 이상 존치

\* 복합공사는 종합, 단일공사는 전문만 도급받을 수 있도록 법령으로 업역을 규제하여 시공효율 저하, 기업성장 저해, 발주자 선택권 제약 등 문제 야기

### □ 폭넓은 의견수렴과 공감대 조성으로 근본적 산업구조 혁신 추진

- 이번 혁신방안은 과거의 시행착오를 반복하지 않기 위해 혁신의 방향에 대한 노사의 공감에서 출발→ 건설혁신 노사정 선언(7.25)

- 아울러, 건설혁신위 구성('18.4), 전문기관의 선진사례 용역(국토研), 공청회 개최(9.5) 등을 통해 합리적 의견을 광범위하게 수렴

⇒ 이를 통해 종합 · 전문 간 업역규제 폐지 등을 골자로 한 건설생산 구조 혁신에 노사정이 합의하고 향후 차질없는 이행을 선언(11.7)

## II. 건설산업 생산구조 현황 및 문제점

### 1. 업역규제

#### 1. 현황

□ 우리나라는 '76년 전문건설업 도입 후, 40여년간 종합·전문업체\*의 업무영역을 법령으로 엄격히 제한하는 생산구조 유지

\* (건설산업기본법) 종합업종은 2개 이상 복합공사에 대한 종합적 계획·관리·조정을 통한 시설물 시공, 전문업종은 시설물의 일부 또는 전문분야 시공

○ 2개 공종 이상 종합공사의 원도급은 종합업체(토목, 건축 등 5종)만, 전문공사 원·하도급은 전문업체(29종)만 가능하도록 업역을 규제

\* (예) 도로공사(철콘 + 토공 + 포장 + 구조물): 토목업체(종합)에만 발주가능, 전문업체 컨소시엄, 4개 전문자격을 모두 갖춘 전문업체의 원도급은 불가능

#### 【 현행 생산체계상 시공·도급 허용여부 】

구 분	종합공사	전문공사
원도급	종합업체 ○, 전문업체 X	종합업체 X, 전문업체 ○
하도급	종합업체 △, 전문업체 ○ * 발주자 승인 시 종합 허용	종합업체 X, 전문업체 ○

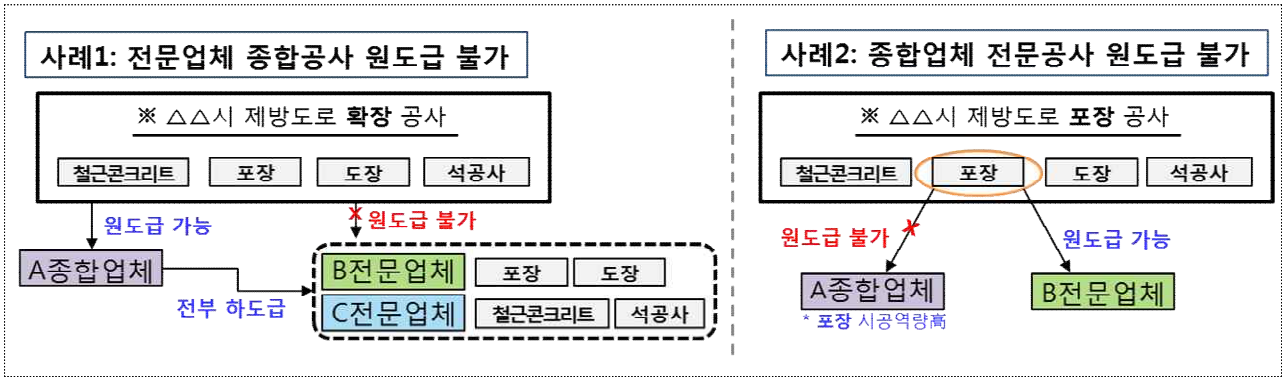
□ 미국, 일본 등 선진국은 종합·전문의 업역에 따라서 도급을 제한하지 않고 발주자의 자율적 판단에 따라 건설업체를 선택

\* 시공여건 등에 따라 전문공사의 종합도급, 종합공사의 전문도급이 모두 허용

#### 2. 문제점

□ 시공역량과 관계없이 시장 보호 차원에서 종합·전문 업무범위를 규제하는 갈라파고스 업역규제로 인해 여러 문제점을 초래

① 종합업체는 시공기술 축적보다는 하도급 관리·입찰 영업에 치중하며 실제 시공은 하도급업체에 의존하여, 페이퍼 컴퍼니 양산



- ② 전문업체는 사업물량 대부분을 종합업체의 하도급에 의존, 수직적 원하도급 관계 고착화 → 저가하도급 등 불공정 관행이 확산
- ③ 건설산업의 소비자인 발주자의 건설업체 선택권을 제약하고 우량 전문업체의 원도급시장 진출 및 종합업체로의 성장의 걸림돌

⇒ 분업·전문화를 위해 도입된 종합·전문 업역제한이 상호경쟁을 차단하고 생산성 향상을 저해하는 '칸막이'로 변질

## 2 업종체계

### 1. 현황

- 현행 건설산업기본법은 건설업종을 크게 종합과 전문으로 종합은 구조물(5종), 전문은 공종(29종)을 기준으로 세부 업종을 분류
  - \* (종합) 토목, 건축, 토목건축, 산업·환경설비, 조경
  - (전문) 실내건축, 토공, 석공, 도장, 철근콘크리트, 기계설비, 강구조물 등
- 공법의 융복합, 시공기술의 발전 등에 따라 업종개편의 필요성이 제기되어 왔으나 '97년\* 이후 20여년 이상 현행 체계를 유지
  - \* 산업설비업(종합), 시설물유지관리업(전문) 신설(건설업법 → 건설산업기본법)
- 선진국은 우리의 종합·전문과 유사한 업종체계를 가진 경우(미국, 일본, 싱가포르)와 단일 업종체계(독일, 영국)를 운영하는 경우로 분류
  - \* (美) 엔지니어링(A), 건축(B), 전문(C, 42종) vs (英·獨) 건설업 1종

- 건설업 단일업종체계를 채택하는 국가의 경우 발주자가 전문성이 있는 건설업체를 선택할 수 있도록 **세분화된 실적관리\***를 병행

\* (英) 812종 실적관리(Construction Line) vs (韓) 55종 실적관리(종합·전문협회)

## 2. 문제점

- 타 업종과 분쟁이 잦은 업종, 전문성이 떨어지는 업종, 공법 변화 등을 감안시, 신설이 필요한 업종 등이 혼재되어 **전면개편 불가피**

\* 토건(토목+건축), 시설물유지관리는 업무범위가 지나치게 넓어 만능면허化

- 특히 전문업종은 지나친 업종 세분화로 업종 간 업무내용의 구분이 모호하여 갈등이 많고 공법의 융복합 추세에도 뒤떨어지는 측면

⇒ 업역규제 개선과 연계하여 **현행 건설업종 체계를 제로베이스에서 검토하고 4차 산업혁명 등 건설기술 향상추이를 적극 반영필요**

## 3 등록기준(자본금 + 기술자 + 시설 및 장비)

### 1. 현황

- 건설업 등록을 위해 **기술능력**(건설기술자 1~11명), **자본금**(2~12억원), **시설·장비** 등을 요구중→ 선진국과 비교할 때 대체로 높은 수준

\* 자본금: (日) 5천만원, (美) 1,500만원 내외 vs (韓) 12~2억원

기술자: (美) 1명(4년 이상 경력), (日) 1명(5년 이상 근무) vs (韓) 최대 11명

### 2. 문제점

- 공사능력과 큰 관련 없는 자본금 요건은 지나치게 과중, 기술자는 많은 수를 요구하는 반면 **경력요건이 없어 시공역량 검증에 한계**

⇒ **자본금은 합리적으로 경감하고 기술자 경력요건은 엄격하게 강화하여 등록기준 충족 = 시공역량 확보로 이어지도록 개선 필요**

### Ⅲ. 생산구조 혁신 로드맵 추진방향

◆ 7.25 건설 노사정이 합의한 혁신의 기본방향에 따라 업역, 업종, 등록기준 등 건설산업 생산구조를 2022년까지 전면 혁신

**【 건설산업 혁신 노사정 선언('18.7.25) 】**

·노사정은 생산성 향상, 공정경쟁 촉진, 상생협력 활성화 등 건설산업 혁신방안(6.28)의 취지에 따라 업역·업종·등록기준 등 건설산업 생산구조 관련 규제의 합리화 방안을 강구한다





## IV. 세부 로드맵(안)

### 1. 업역규제 개편

◆ 종합·전문 업역규제 폐지로 상호시장 진출을 보장하되 업계 충격 완화, 영세업체 보호 등을 고려, 로드맵을 마련하여 단계적 시행

#### 1. 개편 방안

① (개편원칙) 생산자의 공정 경쟁을 유도하여 소비자의 편익을 제고할 수 있도록 종합·전문이 상호시장에 진출하는 것을 허용

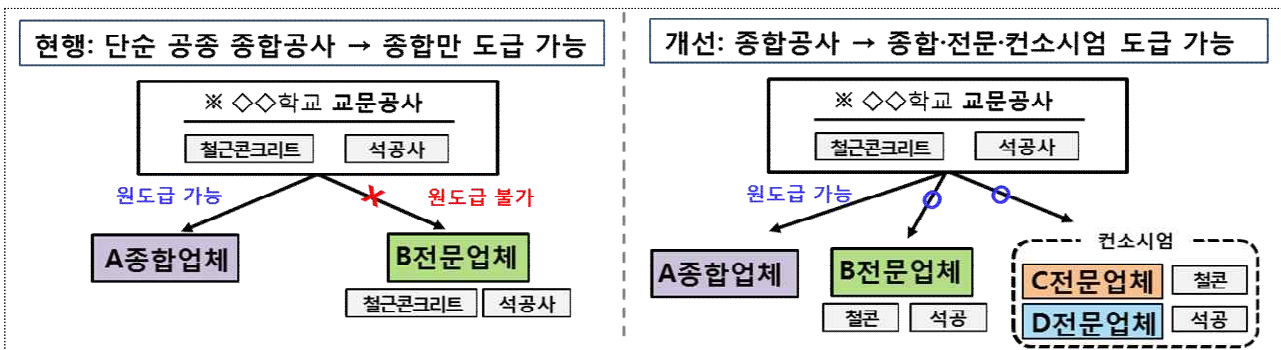
○ 발주자의 선택에 따라 종합·전문업체가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역 전면 폐지(건설법 제16조 개정)

② (전문업체→종합공사) 해당 공사의 전문업종을 모두 등록한 전문업체\*나 전문 간 컨소시엄은 종합공사 원도급 허용

\* 계획·관리·조정 필요성 낮은 공사에만 허용되는 소규모 복합공사는 폐지

○ 다만, 개편 초기는 단일업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도하고 이를 거쳐 '24년부터 컨소시엄\*을 통한 종합공사 수주를 허용

\* 발주자가 공정관리·하자책임 등을 고려하여 발주하도록 규정



③ (종합업체→전문공사) 종합업체는 종합업종에 해당되는 시설물\*을 시공하기 위한 세부 전문공사 원·하도급이 가능하도록 허용하되,

\* (토목) 도로, 항만, 교량, 철도, 댐, 하천 등 / (건축) 건축법상 건축물



- 영세 전문업체 보호를 위하여 총 공사금액 10억원 미만 공사의 종합 간 하도급과 물량 하도급\*은 금지

\* 여러 개의 棟으로 이루어진 건축공사에서 수개 동을 통으로 하도급

- 아울러 전문공사 원도급만을 수주하는 영세업체(전문업체 중 약40%) 보호를 위해 2억원 미만 전문공사의 종합 수주는 '24년부터 허용

④ (상호시장 진출시 구비요건) 종합↔전문시장 진출시, 상대 업종의 등록기준을 충족하고 전부 직접 시공을 원칙으로 함

- (등록기준 보완) 입찰등록 마감일 전(수의계약: 계약 前)에 기술자, 자본금, 장비 등 상대 업종의 등록기준 보유\*

\* 시공 중에는 등록기준을 상시 보유해야 하며, 기능인 등급제 도입 등에 따라 등록기준 조정 시, 종합의 전문공사 진출에는 기능계 자격자 보유 필요

⇒ 신규 고용(기술자), 신규 투자(장비)를 전제로 상대 업역 진출 원칙

- (직접시공 원칙) 상대 공사를 도급할 경우 전부 직접시공을 원칙으로 하되 시공현실 등을 감안, 제한적 예외\* 허용

\* (전문→종합공사) 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급 허용  
(종합→전문공사) 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급 허용,  
하도급 받은 종합업자의 재하도급은 발주자 승인 시 허용

⇒ 직접시공 활성화를 위해 생산단계를 축소하고 시공효율을 제고

## 2. 개편 일정

① ('19~'20) 업종개편, 하위법령 및 지침 정비, 경영전략 재편을 위한 업계 적응기간 등을 고려하여 2년 간 시행을 유예

\* ('19) 업종·실적·발주제도 등 연구용역, 선진사례 조사, 검업제한 완화 등  
( '20) 업종 개편, 공공 발주 가이드라인 등 하위법령·지침 정비, 시범사업 시행

- 종합·전문 간 진출기반 마련을 위한 상호실적 인정기준 등도 마련  
(예: 종합 실적 중 해당 공종 직접시공 실적, 전문공종별 실적 합산인정 등)

② ('21) 공공공사 → ③ ('22) 민간공사 順으로 업역규제 폐지 시행

## 2 업종체계 개편

### 1. 단기 개편방안 : 2019년 상반기 마련

◇ 단기적으로는 현행 업종체계 틀을 유지하면서 일부 업종의 업무 내용 조정에 주력, 중장기적으로는 업종 전반을 대업종화

- (시설물유지관리업) 2개 이상의 공종의 개량·보수·보강공사 독점으로 만능면허화하고 있다는 비판에 대응, 타 업종 간 갈등을 저감
  - 용역업 전환~겸업요건 완화 등 다양한 대안에 대한 기존 업계 및 시설물 업계의 충분한 의견수렴을 거쳐 개선방안 마련

(①안) 시설물점검 용역업으로 전환, 시공은 해당 업종면허 취득 요

(②안) 시설물업자는 일정기간의 점검용역 계약 + 용역기간 내 발생하는 개량·보수·보강공사만 수행하도록 업무범위 축소

(③안) 시설물업자가 수행할 수 없는 공사 범위를 일부 확대\*

\* (현행) 1개 전문업종으로 이루어진 건축보수 불허→ (개선) 토목까지 확대

(④안) 시설물업자만 수행하는 2 이상의 공종이 복합된 개보수 공사 도급자격을 해당 업종을 모두 보유한 전문업자까지 확대

(⑤안) 종합·전문건설업자 ↔ 시설물업자 간 겸업 요건 대폭 완화

⇒ 상기 대안을 포함한 다양한 대안을 검토, '19년 상반기중 확정

- (기타 현안업종) 강구조물·철강재 설치 등 업종 간 업무내용이 유사하거나 토건 등 업무범위가 지나치게 넓은 업종 중심으로 개편

### 2. 중장기 개편방안 : 2021년 시행

◇ 업역규제 폐지효과가 극대화되도록 대업종 중심으로 업종체계 전반을 개편하면서 '시공실적·역량'을 강조하는 방식으로 전환

□ (大업종화 추진) 유사 전문업종을 통합하여 불요불급한 업종 간 분쟁을 줄이면서, 실적·기술력 등 전문성을 바탕으로 경쟁 유도

○ ('19) 업종 개편방안에 대해 업계 의견수렴 및 전문기관 연구용역 실시(건설연·건설연 등 합동 연구 검토)

○ ('20) 업역 폐지가 공공공사에 적용되는 '21년부터 종합공사 도급이 용이하도록 29개 전문업종을 10개 내외의 大업종화 등 개편 추진

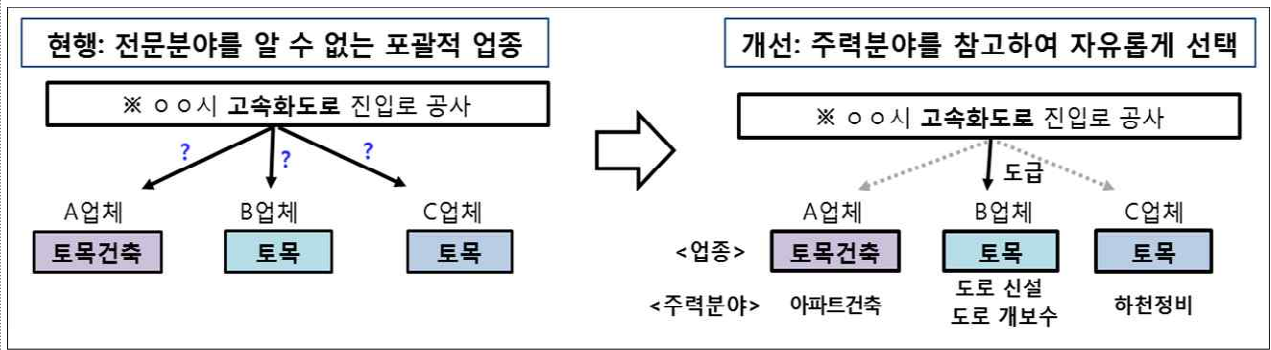
\* 전문업종의 대업종화를 위한 사전준비로 전문업종 간 겸업요건 완화 추진

□ (주력분야 공시제 도입) 종합은 구조물별, 전문은 세부공종별로 공사실적, 전문인력, 처분이력 등을 검증 후 공시('21)

\* 대업종화에 따른 발주자 혼란을 방지하고 우량업체 정보 제공을 강화

◇ 세분화된 업종을 대업종화하여 업종 간 갈등과 분쟁은 저감하면서, 공사실적, 전문인력 등을 토대로 업체의 주력분야를 공시

\* (예) 토목공사업(종합업종) - 도로, 항만, 교량, 철도, 댐, 하천 등  
 실내건축공사업(전문업종) - 금속구조물·창호, 미장공사 등



### 3 등록기준 조정

#### 1. 자본금 기준

□ ('19) 70% → ('20) 50% 수준으로 자본금 부담을 경감하되 업체수의 증가 등을 면밀히 모니터링하여 하향 속도와 폭을 조정

□ 자본금 하향에 따른 부실업체 남설과 임금체불 등 방지를 위해서 현금 예치 의무가 있는 보증가능금액\*을 상향 조정

\* 자본금의 20~50%를 공제조합 등에 예치하여 보증가능금액확인서 제출 필요 (현행) 20~50% 수준 → ('19) 30~60% → ('20) 최대 50~80% 수준 상향 조정

## 2. 기술자 기준 등

□ 업계 부담을 감안하여 기술자 수는 현행 수준을 유지하되 기술자 질을 평가할 수 있도록 경력요건을 추가\*('20)

\* (예시) 건설기술자 중 최소 1인은 4년 이상의 건설업 근무경력 요구(美 사례)

□ 기능인등급제 도입\*에 따른 일부 기능공 수요비중이 높은 업종에 대해서는 기능인력 보유 요건 추가도 검토

\* 「건설근로자고용개선에 관한 법률」 개정안 환노위 계류중('19년 처리 목표)

□ 종합·전문 간 연계를 위해 전문업종을 등록하고 1~2년간 건설업을 영위(실적요구)한 자에 한하여 종합면허 취득 허용방안 검토('22)

### 【 향후 조치계획 】

◇ 중장기 로드맵의 차질없는 이행을 위해서 건산법 개정을 조속히 추진하면서 주요 추진과제는 지속적·주기적 이행점점 추진

① (업역) 혁신 로드맵 발표 즉시, 건설산업기본법 개정안 발의 추진 → 연내 개정을 통해 생산구조 혁신일정을 확정

② (업종·등록기준) 건설산업혁신위원회, 업종체계 개편 TF('18년말 구성) 등을 구성하고 업계 의견을 경청하여 하위법령 정비('19~)

◇ 로드맵 실천에 따른 업계 의견수렴 강화 필요성을 고려, 종합·전문건설 협회 등 법정단체의 위상과 대표성을 지속 제고

\* 건설정책관련 각종 비영리법인과 법정단체 통합 등도 지속 검토

\*\* 상호시장 진출을 위한 공제조합 신규 보증·금융상품 출시도 적극 지원