

# 소규모 복합공사 확대- 건설업등록제도 붕괴 우려 증폭

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원  
mschoi@cerik.re.kr

최근 국토부는 「건설산업기본법」 시행규칙을 개정하여 건설업 등록 기준의 예외 조건으로 전문건설업체의 원도급이 가능한 소규모 복합공사 범위를 3억원에서 10억원으로 상향하는 조치를 입법 예고를 한바 있다. 이러한 소규모 복합공사 확대는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 건설생산체계의 근간을 뒤흔드는 것이다. 그 이유는 복합공종의 종합공사 중 10억원 미만 공사의 비중은 80%에 달하고 있는데, 종합건설업 등록 없이 시공 자격을 주는 것은 건설업등록제도를 심각하게 왜곡할 수 있기 때문이다.

법·규정 간의 정합성이나 건설공사관리 관점에서도 논리적 취약성이 있다. 나아가 중소기업의 경영난을

초래하는 등 그 역효과가 상당할 것으로 우려되고 있다.

## 법·경제적 검토

시공자격 기준 완화에 불과

건설업역의 유연화를 자격 기준의 완화와 혼동해서는 안 된다. 일부에서는 전문건설업자에게 종합건설업 영역을 부여하는 것을 건설업역의 유연화로 해석하고 있으나, 전문 면허를 준 상태에서 종합 역할을 부여하는 것은 업역 유연화가 아니라, 자격을 이원화하거나 자격 기준을 낮추는 데 불과하다.

일례로 건축설계를 반드시 건축설계사무소에서만 해야 하는가, 아니면 건축사 자격자를 고용한 건설사에서도 할 수 있는가는 업역 유연

화에 해당한다. 그러나 건축사면허의 예외를 적용하여 현장 경력 10년이면 건축사 자격을 부여하는 것은 업역 유연화가 아니고, 자격을 이원화하거나 자격 기준을 낮춘 데 불과하다.

업역 유연화는 설계, 시공, 자재조달 측면에서 다양한 생산 방식을 추구한다는 개념이며, 엄밀하게 보면 발주 방식이나 입찰 방식의 유연화가 맞는 표현이다. 예를 들어 발주자가 건축공사를 발주하면서 전기공사를 분리할 것인가, 턴키로 발주할 것인가, 최저가로 할 것인가 등을 결정하는 재량을 주는 것이다.

## 중소기업 보호에 역행

소규모 복합공사를 실제 수주할

〈표 1〉 전문건설업체의 등록 업종 수 현황

	1개	2개	3개	4개	5개
점유비(%)	68.5	22.6	6.5	1.8	0.6

주 : 30인 미만 업체를 대상으로 한 것임. 자료 : 대한전문건설협회 (2013), 2012년 12월 기준. 나경연 외(2015. 4)

수 있는 전문건설업체는 대부분 3개 이상 전문공종을 등록한 중대형 업체이며, 이러한 업체는 전체 전문건설업체의 10% 정도이다. 결과적으로 소규모 복합공사를 확대할 경우 중대형 전문업체 위주로 수주가 확대된다. 그 결과 중소 종합건설업체들이 오히려 역차별을 받을 수 있다. 이는 중소기업 보호 정책에 역행하게 된다.

**일방향 규제**

소규모 복합공사의 범위를 확대하는 것은 전문건설업체만 제도적 시장 확대의 기회를 보장하는 일방향의 비대칭적 규제로 볼 수 있다.

**건설업 면허체계 왜곡 심화**

소규모 복합공사 범위가 확대되면, 종합건설업 면허의 취득을 기피하고, 전문건설업체에서 1~2개 전문면허 추가 등록을 통하여 복합공종의 종합공사 입찰에 참여하려는 유인이 발생한다. 이는 건설업 면허체계 왜곡을 심화시킬 수 있다.

10억원 규모, 소규모 복합공사에 부적합

소규모 복합공사란 공사 규모가 매우 작아 특별한 공사관리의 필요성이 없는 공사에서 하나의 업체에게 일괄 도급을 허용하는 개념이다. 그런데 10억원의 공사비는 일반적인 빌딩 7~8층 규모의 신축 비용으로서, 소규모 복합공사 제정 취지에 부합하지 않는다.

소규모 복합공사의 예를 들면, 건물 내부 리모델링 공사를 맡길 때, 소규모 인테리어 공사와 더불어 옥상 방수공사를 하나의 업자에게 맡기는 것을 들 수 있다. 토목 공사의 예로서는 소규모의 버스승차대 설치 공사, 중앙분리대 공사, 보도설치 공사, 인공어초 설치 공사 등을 들 수 있다.

**기술적 검토**

**전문업체는 공사관리 능력 부재**

「건설산업기본법」에서는 복합공종 공사로서 종합적인 기획관리 조정이 필요한 공사는 종합건설업체가 공사관리 및 시공하고, 개별 단일 공종은 전문건설업체가 시공토록 명시하고 있다. 따라서 현행 건설업 면허체제로 볼 때, 전문업체가 복합 공종별로

면허를 취득했다라도 종합적인 공사관리 능력을 갖추었다고는 볼 수 없다. 예를 들어 하수관거 공사의 도급업자는 단순히 흙을 파내고, 흙관을 매설하고, 다시 되메우고, 포장하는 작업만 하는 것이 아니다. 공사 착공에서 준공에 이르기까지 각종 인허가 행정 업무나 스케줄링, 기성고 관리, 대금 청구, 설계 변경, 공사비에 스칼레이션, 對발주처 업무 등 다양한 공사관리 업무가 존재하는데, 이는 시공 영역이 아니고 종합적인 계획관리 조정 업무로서 종합건설업체의 업무 영역에 속한다.

건설업 등록 요건을 보더라도 방수, 도장, 철골 등 세부 시공을 담당하는 전문건설업체는 업종별로 기술자나 기능공 2명을 요구하고 있으나, 건축과 토목 일식 공사를 담당하는 종합건설업종은 기술자 5~11명을 최소 요건으로 규정하고 있다. 실제로 공학적 기술 검토 및 시공관리가 가능하다고 볼 수 있는 기술자격자의 취업 실태를 보면, 종합건설업체는 1사당 6명, 전문건설업체는 1사당 0.6명으로서, 10배 가량 차이가 있다.

〈표 2〉 종합건설업체가 수행하는 종합적 계획·관리 및 조정 업무의 개요

업무명	세부 내용
공사수행관련 대관업무	현장 착공 준비/ 착공계 제출/ 공동계약 이행계획서 제출/ 공정관리계획서 제출/ 공사손해보험가입증서 제출/ 안전관리금 예치/ 건설공사대장 통보/ 도로 일시점용허가/ 도로굴착허가/ 교통소통대책 제출/ 도로공사 신고/ 사도개설허가/ 입목벌채허가/ 하천점용허가/ 공유수면 점용 및 사용허가/ 농지의 타용도 일시사용허가/ 산지전용 신고/ 초지전용허가/ 골재채취허가/ 공사유리내 채석허가/ 발파허가/ 건축물 철거명실 신고/ 경계복원측량/ 건설기술자 현장 배치/ 현장배치플랜트 설치허가
지장물관련 대관업무	문화재 지표조사보고서/ 문화재 현상변경허가/ 매장문화재 처리/ 지하지장물 유무 확인요청/ 도시가스배관매설상황 확인요청/ 가스안전공사 굴착공사 원복시스템/ 무연분묘의 개장허가/ 지상지장물 철거이설요청/ 전주, 전선 이설신청/ 가로수 이식 신청
환경관련 대관업무	비산먼지 발생사업신고/ 특정공사 사전신고/ 건설폐기물처리계획서 신고/ 폐기물처리시설 설치신고(임목폐기물 자가처리 등)/ 환경영향대상사업 착공 통보/ 환경영향평가 협의내용 관리/ 환경관리계획서 제출/ 세운시설 설치/ 건설폐기물 처리실적보고서 제출/ 환경영향조사 결과보고서 제출
안전·노무관련 대관업무	유해·위험방지계획서 제출/ 안전관리계획서 제출/ 안전관리자 선임/ 무재해운동 개시보고/ 재해예방기술지도계약서 제출/ 산재·고용보험 신고/ 산업재해보상보험 대리인 선임신고/ 건설근로자 퇴직공제 가입신고/ 유해·위험한 기계기구 및 설비 검사/ 안전보건교육/ 현장 안전관리 조직/ 안전보건협의회 운영/ 현장 안전관리 활동/ 안전지원제/ 산업안전보건관리비/ 안전관리비 관리/ 안전관리 결과보고서/ 안전표지판 설치/ 안전점검 실시/ 산업재해 발생 보고/ 산업재해보상보험 급여 신청, 지급
품질관련 대관업무	품질관리계획서(품질시험계획서) 제출, 시험실 시설 및 인력 운용/ 현장 품질시험 및 검사/ 품질시험검사 외부 의뢰/ 품질관리비 사용 및 정산/ 불합격품의 조치/ 안전진단
가설관련 대관업무	가설건축물 축조신고/ 오수처리시설 및 단독정화조 설치신고/ 배수설비 설치 및 사용개시신고/ 임시전력 수용신청/ 일시 급수공사신청/ 지하수 개발이용의 허가/ 공공하수도 일시 사용신고/ 전화가입신청/ 가설항공장애표시/ 가설피뢰침 설치, 지하수개발이용 종료신고/ 오수정화시설, 단독정화조 폐쇄신고/ 수전 폐전신청/ 전기사용계약 해지/ 전화 해지
현장개설업무	기공식/ 가설사무실 설치/ 가설올타리 설치/ 가설출입문 설치/ 착공 전도급 신청/ 현황판 설치/ 임시직 채용/ 가설주차장 확보/ 견본주택 건립/ 민원대책/ 인근시설물 사전안전진단/ 지적도 등 발급신청
실행예산 관리	적산 및 견적/ 실행예산 작성/ 공동가설공사 예산 작성/ 현장관리비 작성, 운용
하도급 관리	하도급 계약/ 하도급계약 적정성 심사/ 하도급대금 지급 보증/ 하도급대금 지급/ 하도급 기성관리 및 정산/ 하도급업체의 부도 현장 관리
설계·계약변경	설계변경 계약금액 조정/ 물가변동 계약금액 조정/ 기타 변경으로 인한 계약금액 조정/ 소요자재 수급방법 변경(관급자재 등)
계약 및 기성관리	공동도급계약 관리/ 선금 신청/ 기성검사/ 기성대가 청구/ 대내자금 청구/ 계약기간의 연장 신청/ 지체상금/ 공사 일부의 직접 시공
공사관리	시공계획서 작성/ 과적방지관리계획서/ 공사현장 단속점검 대응/ 공정관리도 작성/ 공정회의 개최/ 설계도서, 시방서, 설계기준 검토/ 시공상제도 작성/ 타워크레인 설치해체 계획/ 공사사진 촬영/ 비상 연락망 구축/ 시공허용오차 검토/ 표준공사기간 설정 및 관리
자재 및 장비관리	자재 구매/ 주요기자재 공급원 승인 요청/ 지급자재 관리/ 재고관리/ 차량 구입 및 임대/ 중기 임대
노무관리	일용근로자 관리/ 상용근로자(현장채용) 관리/ 일용근로자의 지급조서 제출/ 퇴직자 관리/ 현장 식당 관리/ 근로자 건강진단
준공관련 대관업무	예비준공검사/ 준공검사/ 준공대가 청구/ 준공 설계도서 작성 및 제출/ 시설물 인수·인계/ 안전점검 종합보고서 제출/ 건설폐기물의 재활용 실적보고서 제출/ 사설 안내표지판 도로점용 허가/ 건축물 용도변경/ 토지(임야) 합병신청/ 토지분할 허가신청/ 지적 현황 측량/ 건축물 사용승인/ 공동주택의 사용검사/ 체육시설업 준공보고서 제출/ 환경영향 대상사업 준공통보
준공관련 대내업무	현장 철수계획/ 준공표지 설치/ 주택건설사업의 머릿말·기록탑 설치/ 준공식/ 준공정산서/ 속소 전세금 반환/ 준공도면 및 문서관리/ 현장 인도/입주 등
하자보수	하자보수/ 재시공

결국, 전문건설업체가 복합공사를 원도급 받아 시공하려면, 기존 보유 인력으로는 한계가 있으며, 해당 공사에서 종합건설업체 근무 경력이 있는 엔지니어들을 채용할 수밖에 없다. 이는 건설업 면허 체계상 종합 관리 능력이 없는 전문건설업체에게 예외 규정을 적용하여 종합건설업체 면허를 허용하는 형태가 되며, 결과

적으로 현행 건설업 등록 체계를 왜곡시키는 결과를 초래한다. 전문 하도급 실적을 종합 실적으로 인정할 수 있으나 단지 복수의 전문면허를 갖고 있다고 해서 종합공사를 시공할 자격이 있다고 보는 것도 비합리적이다. 그 이유는 동일한 전문면허일지라도

시공 경험은 천차만별이기 때문이다. 예를 들어 토공사면허라 할지라도 연약 지반 개량, 하천 굴착, 지하 흙막이공사 등 다양한 시공 분야가 있다. 그렇다면, 하수관거 공사 입찰의 경우, 토공사업종을 등록했다라도 단순한 지반정비 실적만 있고 흙막이공사의 시공 경험이 없는 전문건

설업체가 하수관거 공사의 시공권을 갖게 될 우려가 있다. 실무적으로는 전문건설업체에서 소규모 복합공사의 원도급 후 시공 능력이 부족한 세부 전문공종을 또다시 하도급 시공하는 것이 불가피해질 수 있다.

### 기술력 있는 전문업체 시공 참여 곤란

현행 생산체계는 복합공종을 1개의 전문건설업체에게 일괄 도급하기보다는 이론적으로는 최고의 기술력과 원가 경쟁력을 갖춘 개별 전문건설업자를 찾아내어 공종별로 나누어 시공에 참여시키는 형태이다. 즉, 하도급 협력업체 선정 및 입찰 과정에서 시장 매커니즘이 작동한다.

그러나 소규모 복합공사에서는 원칙적으로 1개 전문업체가 복수 공종을 직접 시공하게 되는데, 이는 결과적으로 공사 품질 및 시공관리의 질적 저하를 초래할 수 있다. 그 이유는 어느 업체가 복수의 전문공종을 모두 등록하여 소규모 복합공사 시공 자격을 갖추었더라도 해당 업체가 복수로 등록한 모든 전문 공종에서 최고의 기술력을 갖춘 것으로는 볼 수 없기 때문이다. 결과적으로 해당 지역에서 세부 공종별로 기술력이 우수한 전문건설업체 입장에서는 소규모 복합공사 규정이 불합리하게 작용할 수 있다.

### 향후 정책 방향

#### 소규모 복합공사 규정 불필요

소규모 복합공사가 제기된 배경은 건설업역 체계의 경직성에 있으나, 2008년 이후 전문건설업자도 얼마든지 종합건설업으로 겸업 등록을 허용하고 있다. 따라서 소규모 복합공사 규정은 원칙적으로 필요성이 상실된 것으로 볼 수 있다.

#### 존치시 적정 허용 범위: 2억원 미만

도로, 하천정비, 하수관거 등 종합공사 입찰은 일정한 실적 경험이 요구되며, 단순히 종합건설업 면허가 있다고 해서 아무 공사에도 입찰이 허용되지 않는다. 다만, 일정 규모 이하에서는 실적 제한이 배제될 수 있는데, 이것이 소규모 복합공사 규정과 연계가 될 수 있다.

기획재정부의 「시설공사 적격심사 세부 기준」을 보면, 복합공종의 시공 실적이 없더라도 입찰 참여가 가능한 발주금액은 2억원 수준이다. 결국, 전문건설업체가 복합공종의 시공능력이 있더라도 종합적인 계획관리 및 조정 능력이 인정되지 않는다면, 해당 분야에서 실적이 없는 종합건설업체와 자격 조건이 동등하다고 볼 수 있다. 따라서 소규모 복합공사의 허용 범위는 2억원 미만으로 규정하는 것이 법체계 측면에서 정합성이 있다.

일부에서는 「건설산업기본법」에서 건축주 직영 시공을 허용하는 주거용 200평, 비주거용 150평을 기준으로 소규모 복합공사를 허용해야 한다는 주장도 있으나, 이 규정은 건축공사의 종합적인 시공관리를 건축주가 직접 할 것인가, 아니면 종합건설업체에 도급할 것인가를 구분하는 기준이다. 즉, 종합건설업과 전문건설업의 업무 범위를 구분하는 기준이 아니다. 그리고 직영 시공이란 발주자내에 종합관리 경험이 있는 엔지니어가 있을 때 가능한 것이며, 그렇지 않다면 탈세 등을 목적으로 대부분 위장 직영으로 전락하여 하자 보수책임자 실종 등 수많은 문제를 야기한다는 점을 간과해서는 안 된다.

#### 종합업체 '직접 시공' 강화해야

소규모 복합공사를 확대하는 배경으로서 종합건설업체의 직접 시공 능력 약화를 지적하는 사례도 존재한다. 이는 편법을 통해 해결할 것이 아니라, 건설업 등록이나 공공 입찰제도에서 시공체계나 직접시공 능력에 대한 스크리닝을 강화하는 것이 올바른 해법이다. 문제의 본질을 외면한 채, 소규모 복합공사 범위 확대 등과 같은 예외 규정을 확대하는 것은 또 다른 왜곡을 불러올 수 있다. 