

건설생산체계 혁신 방향

– 해외 건설업 면허 제도에서 얻는 시사점 –

KICEM

안종욱 국토연구원 주택·토지 연구본부 건설경제 연구센터 책임연구원, jwahn@krihs.re.kr

I. 서론

최근 국토교통부의 주도로 정부의 “건설산업 혁신방안”이 발표되었다(관계부처 합동 2018). ‘기술’, ‘생산구조’, ‘시장질서’, ‘일자리’ 등 4대 부문에서의 혁신을 바탕으로 “2022년까지 세계 5대 건설강국으로 도약”하고자 하는 정부의 강한 의지를 확인할 수 있다. 특히 생산구조를 혁신하기 위해서는 업역 개편, 직접시공 활성화, 무등록 시공 관리 등의 정책이 필요하며, 이를 통해 “칸막이와 다단계가 없는 고효율 산업”으로 건설업을 변화시키는 목표를 가지고 있다. 1976년에 전문건설업종을 도입하면서부터 현재에 이르기까지 40년 이상 유지된 ‘칸막이’식 업역 규제를 개선하고, 업종이나 등록기준 등도 이러한 업역 개선과 맞춰 개편할 것을 예고하고 있는 것이다. 여기서 말하는 ‘업역’은 건설산업기본법 제16조에서 정한 ‘건설공사의 시공자격’을 뜻하며, 종합공사를 수급하려면 종합공사 업종을 등록해야 하고 전문공사를 수급하려면 전문공사 업종을 등록해야 한다는 규정이다. 이로 인해 복합공사 원도급은 종합건설업체만이 가능하고 전문공사 하도급은 전문건설업체만이 가능하게끔 되어, 칸막이식 업역 규제로 인식하게 되는 것이다. 초기에는 영세 전문업을 보호하기 위해 도입된 정책이나, 시간이 지나며 생산체계의 유연성을 저해하고 효율성을 향상시키기 어렵게 만들고 있는 실정이다.

한편, 건설업의 시장기능 활성화 및 경쟁기반을 조성하고 수요자 중심의 생산체제로 개편하고자 하는 논의는 10년도 넘게 진행 중에 있다. 2005년 “건설업역 구조의 합리적 개선방안”과 2006년 “건설산업 선진화를 위한 건설생산체계 개선방안”을 거쳐 2007년 건설산업기본법의 개정이 이뤄졌고, 이에 따라 2008년부터는 이전까지 금지되었던 종합건설업과 전문건설업

의 겸업이 허용되기에 이르렀다. 하지만 2016년 기준으로 전체 건설업자의 2.4% 정도만이 종합과 전문을 모두 등록하는 등 겸업 제한의 폐지에 따른 효과는 그리 크지 않은 것으로 보인다(건설산업정보센터 2017). 이는 겸업에 따른 비용 절감이나 실적 인정 등의 겸업 유도 장치가 부족한 실정 및 오랫동안 지속된 업역 구조에 대한 심리적 요인 등이 작용한 결과로 여겨진다.

오랜 기간 그 필요성이 지적되어 왔으나 실질적인 해결이 이뤄지지 않은 위 문제를 위해, 본고에서는 일본과 미국 건설업의 생산체계를 구성하고 있는 업역 관련 규제를 살펴보고자 한다. 일본의 경우 건설산업기본법과 유사한 건설업법에서 정하고 있는 건설업 허가 제도를 살펴보고, 각 주마다 다른 건설업 제도를 가진 미국의 경우 면허 및 업종 체계를 가장 명확하게 가진 캘리포니아 주의 건설업 면허 제도를 살펴볼 것이다. 일본과 미국(캘리포니아 주)의 건설업 면허(허가) 제도에서 밝히고 있는 업역, 업종, 등록기준을 바탕으로 우리 건설생산체계 혁신을 위한 시사점을 찾고자 한다.

II. 일본과 미국의 면허 제도

1. 일본

1.1 건설업 허가 제도

일본은 1949년 건설업법을 제정하며 유효기간 2년의 등록제를 포함하였고, 1961년에는 토목일식공사업, 건축일식공사업, 전기통신공사업 등을 추가하였다. 1971년부터는 유효기간 3년의 허가제로 변경하며 특정건설업 허가를 도입하였다. 1994년부터 유효기간을 5년으로 변경하여 현재에 이르고 있다(조재용 2018).

경미한 건설공사를 제외한 모든 건설공사의 수주를 위해서는 건설업 허가를 받아야 하며, 건설업 허가는 양도가 불가능하다. 여기서의 경미한 건설공사는 건축일식 공사는 1,500만엔 미만, 이외의 공사는 500만엔 미만, 목조 주택 공사의 경우 150m² 미만을 뜻한다.

1.2 허가의 종류

1) 영업소 소재지

일본 특유의 지방자치 전통이 건설업 허가 제도에도 녹아 있다. 둘 이상의 도도부현 구역에서 영업소를 설치하고 운영하기 위해서는 국토교통대신의 허가를 받아야 한다. 반면 하나의 도도부현 구역에서만 영업소를 운영하기 위한 경우 도도부현지사의 허가를 취득해야 한다. 이러한 구분은 허가를 위한 구분일 뿐, 시공 지역에 제한은 없다.

2) 공사 종류 및 일식공사

건설업 허가는 건설공사의 종류별로 하며, 2016년 '해체공사'의 신설로 29개 업종이 존재한다. 29개 업종 내에서 2개 이상의 업종 허가를 중복 보유하도록 허용하고 있다. 우리나라의 종합건설업과 유사한 것으로 보이는 '일식공사'를 정의하고 있으나, 이는 다른 공종(우리나라의 전문건설업종과 유사)과 수직적 관계를 가지기 보다는 수평적 관계를 가지고 있다. 일식공사와 다른 공사와의 허가 등록 요건이 다르지 않다는 사실이 이를 뒷받침한다.

3) 하도급 관리 능력(특정건설업 허가)

일본 건설업법에서는 1971년부터 각 공종별(현재는 29개)로

특정건설업을 선택하여 취득하도록 하고 있다. 특정건설업은 일정규모 이상의 하도급이 존재하는 건설공사의 원도급자가 될 수 있는 허가로, 건축 공사일 경우 6,000만엔, 이외의 공사일 경우 4,000만엔 이상의 하도급 총액이 계획된 공사의 원도급자일 경우 특정건설업 허가가 꼭 필요하다. 하도급 규모가 크다는 것은 그 공사의 복잡성이 크다는 것을 의미하며, 이는 원도급자의 공사 전체에 대한 관리, 지도, 조정 등의 역할 역시 큰 것으로 간주하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특정건설업은 모든 건설업체가 현장에 배치해야할 전임기술자의 요건이 '주임기술자'보다 더 높은 기준의 '감리기술자'로 강화되며, '시공체제대장'의 작성 및 하도급자 보호 및 관리 의무가 늘어난다. 2017년 기준 48만7천여 업체 중 4만5천여 업체가 특정건설업 면허를 보유하고 있어, 그 비중이 9.2% 정도로 나타난다(조재용 2018). 1987년, 종합적 시공 기술이 필요하면서 사회적 책임이 큰 7개 업종(토목일식공사, 건축일식공사, 전기공사, 관공사, 강구조물공사, 포장공사, 조경공사)의 경우, 특정건설업 내에서도 더 조건이 까다로운 "지정건설업"으로 설정하였다.

1.3 허가의 요건

일본에서 건설업 허가를 받기 위해서는 건설업법 제7조에서 규정하는 4개의 "허가요건"을 갖추어야 한다(표1). 다만 공사 종류별로는 허가요건에 대한 차이가 없으며, 특정건설업(또는 지정건설업) 여부에 따라 허가요건이 달라진다. 경영책임자와 전임기술자는 겸임이 가능하며, 재정기반 역시 몇 개의 공종을 신청하더라도 중복으로 적용된다. 이에 따라 자신의 필요에 따라 여러 공종의 허가를 중복 보유할 수 있으며, 건설업체 중 51.6%가 2개 이상의 허가를 가지고 있으며 업체 당 평균 보유 허가 수가

일식공사는 "종합적인 기획, 지도, 조정 하에 토목 공작물 또는 건축물을 건설하는 공사"에 해당한다. 즉, 규모가 크거나 복잡한 공사의 원청이 되는 사업자를 위한 허가라고 할 수 있다. 일식공사업 허가만으로는 전문공사를 하청할 수 없기에, 하청공사가 원칙적으로 불가능하다(종합적인 기획, 지도, 조정 하에 하청은 불법 일괄 하도급 행위에 해당함).

(국토교통성 고시 제1193호, 국토교통성 2016 "건설업법 포인트")

표 1. 일본 건설업 허가요건

허가요건	내용
경영책임자	법인 경우 상근임원, 개인 경우 본인 또는 지배인 중 1인이 경영 업무에 대한 일정 경력을 갖춰야 함
전임기술자	각 영업소마다 일정 자격 또는 경력을 가진 전임 상근 인력을 배치해야 함
성실성	도급 계약 체결 및 이행 과정에서 부정 또는 불성실 행위 우려가 명백한 경우 건설업 영위 불가
재정기반	일반건설업은 자기자본 5백만엔, 특정건설업은 자기자본 4천만엔 이상

약 3.3개로 나타난다(조재용 2018).

2. 미국(캘리포니아)

2.1 건설업 면허 제도

미국은 연방정부 차원의 통합적 건설업 면허 제도가 없으며, 면허나 영업 제한 등은 각 주의 소관 사항이다. 대부분의 주에서는 건설업 면허나 등록제도를 시행 중이나, 자격시험이나 교육 등의 면허 요건이 주마다 각기 다른 실정이다. 본고에서는 미국에서도 건설업 면허 제도가 가장 발달된 것으로 평가받는 캘리포니아 주의 면허 체계를 살펴보고자 한다.

2.2 면허 신청 조건

캘리포니아 주에서 일정규모 이상의 공사를 수행하기 위해서는 건설업 면허가 필수적이다. 500달러 이상의 계약을 면허 없이 수행할 경우 처벌을 받게 되며, 이는 낮은 수준이 아니다. 특히 타인의 면허를 도용하거나, 발주자를 속이거나, 재난 지역에서의 무면허 시공을 하는 경우 중죄로 간주하여 영장 없이 체포할 수 있다.

건설업 면허를 신청하기 위해서는 기술능력(경력), 재무상태(자금), 신용도(범죄 이력) 등의 확인이 필요하며, 각 항목은 아래 표2와 같다.

2.3 업종과 업역

캘리포니아 건설업체는 하나의 면허를 가지며 그 면허 안에서 여러 업종을 가질 수 있다. 업종은 크게 세 가지(Class A, B, C)로 나눌 수 있으나 세부적으로 들어가면 44개 분류가 존재한

다. 우리의 종합건설업과 비슷한 일반적 업종으로는 Class A(General Engineering)와 B(General Building)가 있고, 전문 건설업과 비슷한 Class C(Specialty) 이하에 42개 세부 전문 업종 분류를 가지고 있다(표3).

우리나라의 종합과 전문으로 나뉜 업종 체계와 비슷하게 보일 수 있으나, 업역 관련 규제는 많이 다르다. Class A와 B 역시 하도급 공사를 수행할 수 있고, Class C라고 해서 원도급 계약을 수주하지 못하는 것도 아니다. 면허에서 나눈 업종은 건설공사의 시공에서 실제로 수행하는 역할에 대한 규정을 하는 것일 뿐 계약은 철저히 계약 당사자(발주자, 원도급자, 하도급자 등) 간의 자율에 맡기고 있기 때문이다. 일례로 캘리포니아 교통부(Caltrans)에서 입찰 공고한 사례를 살펴보면 종합 면허인 Class A 보유자 또는 주요 전문 공종 Class C의 조합을 보유한 업자로 입찰을 제한하는 것을 볼 수 있다.

III. 결론

일본과 미국의 건설업 면허 체계를 살펴본 결과, 원도급 및 하도급의 자격(업역)을 법령으로 규정하지 않는 것을 알 수 있었다. 이는 건설업 면허는 시공을 위한 자격에 대한 기초적 조건을 규정하여 소비자(발주자, 원도급자, 이용자 등)를 보호하기 위한 목적으로 만들어진 것일 뿐이라는 의미이며, 업종에 따라 원도급 계약을 하지 못하게 막아 공사별 특성, 발주자의 자율성, 건설업자의 창의성 발휘가 어렵게 만든 우리의 건설산업 기본법과는 대조적인 것이라 할 수 있다.

업종의 경우 두 나라 모두 법에서 정하고 있으며, 일견 우리의 업종 분류와 비슷한 것으로 보이기도 한다. 그러나 원도급자

표 2. 캘리포니아 건설업 면허 신청 조건

요건	내용
기술능력	- 최근 10년 이내의 기간 중 4년 이상 해당 업종의 경험 - 법률 및 경영 시험(업종 공통) 및 업종별 기술 시험
재무상태	- 2,500달러의 운영자금 - 근로자 재해 보상 책임 보험 증서 - 7,500달러 상당의 보증보험 가입 증서
신용도	지문 채취 후 캘리포니아 법무부 및 FBI 기록과 대조

표 3. 캘리포니아 건설업 면허 업종 분류

분류	설명
Class A (일반 엔지니어링)	전문적 기술과 공학적 지식이 필요한 공사 대상. '토목공사업'과 '산업환경설비공사업'을 합친 것과 유사한 범위
Class B (일반 건축)	2개 이상 공종이 포함된 복합 건축 공사만 가능한 업종. '건축공사업'과 유사한 범위
Class C (전문 건설)	세부 전문 분야별 업종으로, 목공, 배관, 조적, 미장, 유리, 단열, 지붕, 조경, 소방 등 42개 전문건설업 포함.

또는 하도급자를 선정하는 데 있어서는 법에서 정한 업종보다는 각 발주처 별로 자유롭게 관리하고 있어, 법률 상 업종은 소비자의 자율성을 보장하는 동시에 기초적 정보를 제공하는 선에서 활용되고 있다. 또한 업종별로 등록기준이 크게 다르지 않으며, 업종 여러 개를 중복적으로 보유하기 위한 장벽이 낮아 (경력 보유 요건만이 상대적으로 높은 편) 업체의 성장 경로를 확보하고 있음을 알 수 있다.

앞서 언급한 정부의 “건설산업 혁신방안”에는 원도급자의 직접시공을 활성화하고, 업역규제를 개선하여 건설 생산구조를 혁신하고자 하는 의지가 포함되어 있다. “간막이와 다단계가 없는 고효율 산업”을 위한 옳은 방향이라고 생각한다. 본고에서 살펴본 일본과 미국의 면허 체계를 우리 건설업에 곧바로 적용하는 것은 맞지 않을 수도 있다. 하지만 생산체계의 효율성과 계약 위주의 시장 경쟁을 강화하기 위한 시사점을 충분히 내포하고 있음에 주목해야 하겠다. 업역 구분 없는 공정 경쟁, 업종의 자유롭고 실용적인 활용, 건설업 내 업종의 중복 보유를 통한 건설업체의 성장경로 등이 바로 그것이다.

본고에서는 저자의 한계로 인해 면허 체계를 비교하는 데 그쳤으나, 향후의 논의에서는 면허 이외에도 계약, 입·낙찰, 보증 등 다양한 방면에서 소비자를 보호하고 생산성을 향상시키기 위한 장치들을 다각적으로 검토할 것을 기대한다.

참고문헌

- 건설산업정보센터. 2017. 건설산업정보리뷰.
 관계부처 합동. 2018. 건설산업 혁신방안.
 국무조정실. 2005. 건설산업 규제 합리화를 위한 주요 토론 과제.
 국토연구원. 2006. 건설산업 선진화를 위한 건설생산체계 개선방안.
 조재용. 2018. 일본 건설산업 생산시스템 분석 및 시사점.
 국토교통성. 2016. 건설업법 포인트.

- 国土交通省 웹사이트. <http://www.mlit.go.jp>
 国土交通省 四国地方整備局. 2016. 建設業法のポイント.
 California Contractors State License Board. 2018. The California Contractors License Law and Reference Book: 2018 Edition.
 Caltrans 웹사이트. <http://www.dot.ca.gov>