

# 전문건설 시장의 개방성과 경쟁성에 관한 실증적 분석

## An Empirical Study on the Openness and Competition of Special Contractors Market in Korea

이종광\*  
Lee, Jong-Gwang

홍성호\*\*  
Hong, Sung-Ho

김용수\*\*\*  
Kim, Yong-Su

### 요약

일반건설업과 전문건설업의 겸업제한을 폐지하여 폐쇄적 시장구조를 개선하자는 주장이 제기되고 있다. 일반건설업과 전문건설업의 겸업 허용은 경제적 측면에서 볼 때 양자의 시장을 통합하는 결과를 초래하여 한국의 시공시장에 일대 변화를 초래할 가능성이 높다. 그러나 건설시공 시장의 구조에 대한 실증적 분석에 기초한 논의는 부족한 실정이다. 이에 본 연구는 건설산업 정책과 관련한 합리적 논의의 기초를 제공하기 위하여 전문건설업 시장의 구조를 개방성과 경쟁성의 관점에서 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 하며, 문헌연구 및 시장구조에 대한 자료를 이용한 시계열분석을 이용하여 수행되었다. 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 전문건설 시장의 진입규제는 지속적으로 완화되어 일반건설업과 비교하여 상대적으로 개방성은 높은 것으로 평가된다. 전문건설 시장의 진입규제 완화에 따른 업체수 증가로 인해 전문건설업 시장의 성장률 대비 업체당 계약실적 증가율은 상대적으로 낮으며, 또한 하도급계약 낙찰율이 하락하고 있어 경쟁성은 높은 것으로 평가된다.

키워드: 전문건설, 건설시장, 건설산업정책, 규제완화

### 1. 서론

1975년 이래 30여년 이상 유지되어 온 일반건설업과 전문건설업의 분업은 한국 건설산업의 보편적 생산양식으로 정착되었다. 전문건설업이 공종별 전문화를 이루고 시공 및 관리능력을 축적하는 등 중소기업인 전문건설업이 건설시공 시장의 하부구조를 형성하여 안정적 시장구조를 형성하는데 기여하였다고 평가할 수 있다.

그렇지만 개별 건설시장을 개방하여 시장원리를 구현함으로써 한국 건설시장 전체의 경제적 효율성이 증진될 수 있도록 일반 및 전문건설업 겸업제한 등의 규제를 완화해야 한다는 지적도 제기된다(권오현:2005). 정부도 겸업을 제한하는 규제의 완화를 꾸준히 추진해 온 바 있으며, 최근 건설산업기본법 제12조를 삭제하여 2008년부터 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 폐지하는 것을 내용으로 하는 입법예고안을 고시한 바 있다.

일반건설업과 전문건설업의 겸업제한 폐지는 경제적 측면에서 양자의 시장을 통합하여 일반건설업체와 전문건설업체가 같은 시장에서 경쟁하게 하는 결과를 유발한다는 점에서 매우 중대한 정책변화이다. 그러나 규제완화에 대한 이론적 측면의 타당성, 시장의 통합으로 인한 경쟁의 형평성 문제에 관한 검토는 논의로 하더라도, 시장원리의 구현

이라는 관점에서 볼 때도 건설시장에 대한 실증적 측면에서의 검토는 부족한 것으로 보인다. 이에 본 연구는 건설정책은 현실에 대한 정확한 인식에 기초할 때 그 타당성을 확보할 수 있을 것이라는 문제인식 아래 전문건설업을 중심으로 시장의 개방성과 경쟁성을 실증적으로 검토하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 문헌연구 및 건설시장의 구조에 대한 자료를 이용한 시계열분석을 위주로 수행되었다.

### 2. 전문건설업 시장의 개방성 분석

#### 2.1 연도별 일반 및 전문건설업의 계약실적 추이

표 1은 일반건설업과 전문건설업의 계약건수 및 계약금액에 대한 시계열 자료이다. 전문건설업은 1977년 10,378건의 계약건수, 1,295억원의 계약금액에서 시작하여 2004년에는 545,250건의 계약건수에 57조원에 이르는 계약금액을 기록하였다. 한편, 일반건설업은 1977년 24,483건의 계약건수, 1조2천억원의 계약금액에서 시작하여 2004년에는 76,895건의 계약건수, 83조8천억원에 이르는 계약금액을 기록하였다.

1977년부터 2004년까지 약 30년 동안 전문건설업의 계약금액은 440배 증가한 반면에, 일반건설업의 계약금액은 66배의 성장을 이루었다. 일반건설업에 비해 전문건설업 7배 더 큰 성장을 한 것으로 나타났다.

\* 일반회원, 중앙대학교 건축학과, 박사과정  
\*\* 일반회원, 중앙대학교 건축학과, 공학박사  
\*\*\* 일반회원, 중앙대학교 건축공학과 교수, 공학박사

**표 1. 일반 및 전문건설업 계약실적 추이(단위: 건, 백만)**

연도	일반건설업		전문건설업	
	건수	계약금액	건수	계약금액
1977	24,483	1,262,259	10,378	129,587
1980	25,854	2,972,826	35,411	520,494
1985	26,252	6,555,839	80,280	2,227,116
1990	37,678	26,376,500	118,681	8,072,841
1995	46,653	57,606,300	297,751	28,581,862
2000	51,687	49,936,300	415,284	35,009,748
2004	76,895	83,866,800	545,250	56,976,665

**2.2 일반건설업 계약실적 대비 전문건설 하도급율**

표 2는 일반건설업의 계약금액 및 계약건수와 전문건설업이 하도급 부문에서 수주한 계약금액과 계약건수를 나타낸 것이다. 1977년의 경우 일반건설업 계약금액 대비 전문건설업의 하도급 계약금액 비율은 3.1%에 불과하였다. 하지만 2004년의 경우 그 비율은 49%에 이르고 있어 발주자로부터 도급받은 건설공사를 하도급 방식으로 시공하는 비율도 점차 상승하고 있음을 알 수 있다.

한편, 계약건수의 관점에서 살펴보면 일반건설업의 계약건수가 1995년 이전에는 전문건설업의 하도급 계약건수보다 많았으나, 그 이후 전문건설업의 하도급 계약건수가 더 많아진 것으로 나타났다. 이는 일반건설업자가 도급받은 하나의 건설공사를 전문공종별로 나누어 하도급 계약하기 때문인 것으로 보인다.

**표 2. 일반건설업 계약실적 대비 전문건설업 하도급율(단위:건, 백만원, %)**

연도	일반건설업 계약실적		전문건설업 하도급 계약실적		하도급비율 (b/a)
	건수	금액(a)	건수	금액(b)	
1977	24,483	1,262,259	3,609	39,158	3.1
1980	25,854	2,972,826	13,396	287,063	9.7
1985	26,252	6,555,839	30,873	1,331,051	20.3
1990	37,678	26,376,500	37,043	4,515,196	17.1
1995	46,653	57,606,300	106,016	17,748,220	30.8
2000	51,687	49,936,300	140,095	23,505,631	47.1
2004	76,895	83,866,800	186,616	41,132,465	49.0

**3. 전문건설업 시장의 경쟁성 분석**

**3.1 일반 및 전문건설업의 업체수 및 면허수 추이**

1988년까지 사실상 동결된 일반건설업 및 특수건설업의 면허가 1989년부터 발급되기 시작하였으며, 1992년에는 일반 및 전문건설업에 대한 대폭적인 신규면허 발급이 이루어졌다.

표 3과 같이 1989년의 일반건설업체 수는 928개로 전년도인 1988년의 468개와 비교하면 98% 증가하였으며, 1992년의 일반건설업체의 수는 1,700개로 전년도인 1991년의 913개보다 86% 증가하였다. 신규면허 발급 때마다 약 2배에 가까운 업체 수의 증가를 보였다. 전문건설업체의 수도 1992년 신규면허 발급에 따라 1991년의 6,089개에서 1992년의 11,896개로 95% 증가하였다. 또한 1999년 건설업 면허제가 등록제로 변경됨에 따라 업체수는 급격히 늘어 2001년 일반건설업체의 수는 10,000개를 넘어섰으며, 2002년 전문건설업체의 수도 30,000개를 초과하였다.

2005년의 전문건설업의 업체수를 전문건설업 면허가 발

급되기 시작한 1976년의 업체수와 비교하면 무려 54배 증가하였다. 반면에 일반건설업의 업체수는 1976년과 대비할 때 24배 증가하였다. 1976년 당시 일반건설업자 대비 전문건설업자의 비율이 1:1.2이었으나, 2005년에는 1:2.7의 비율로 격차가 커진 것으로 나타났다. 이는 전문건설업 시장에서의 경쟁정도의 증가가 일반건설업자의 그것과 비교할 때 2배 이상 증가하였다는 것을 의미한다.

2005년 현재 하나의 전문건설업체는 평균 1.67개의 복수면허를 가지고 있는 반면에, 일반건설업체는 평균 1.12개를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 1976년의 면허수와 대비하여 본다면, 전문건설업은 64배, 일반건설업은 24배 증가하였다.

이와 같은 전문건설업의 업체수 및 면허수 증가는 하도급 생산방식의 정착으로 인한 전문건설 시장의 성장, 건설업의 제도적 진입규제인 면허제가 등록제로 완화되면서 공식시장으로의 진입이 과거에 비해 쉬워졌기 때문으로 분석할 수 있다.

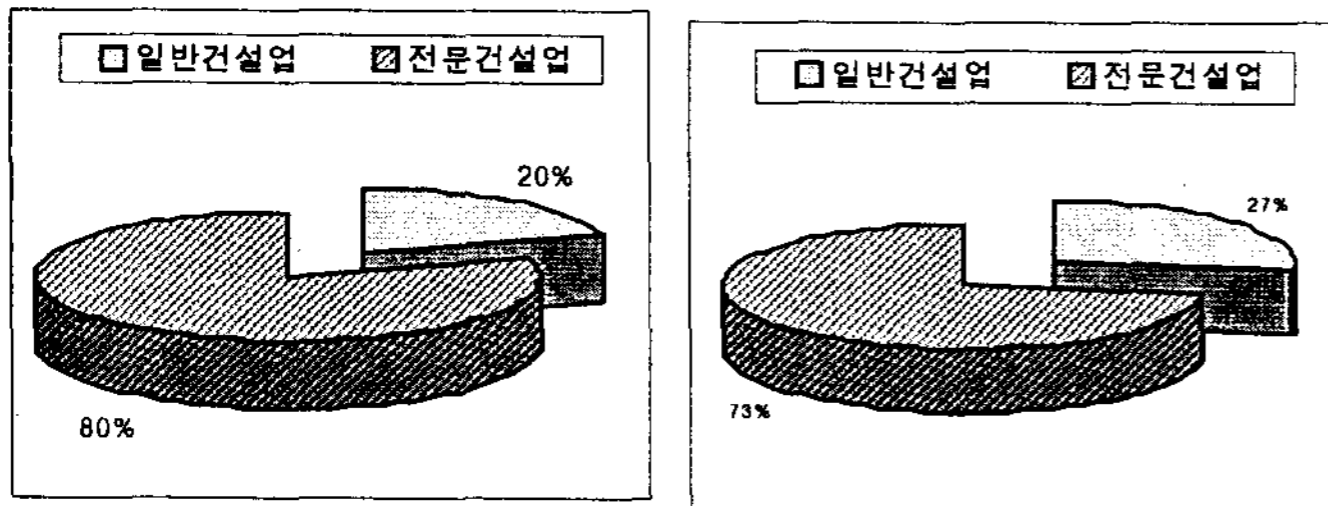
**표 3. 일반건설업 및 전문건설업 업체수 추이**

연도	일반건설업		전문건설업	
	업체수	등록수	업체수	면허수(등록수)
1976	552	630	658	921
1977	534	611	676	921
1978	527	604	1,752	2,862
1979	523	617	2,240	4,038
1980	517	622	2,486	4,266
1981	505	622	2,372	3,990
1982	502	710	3,386	6,601
1983	506	720	4,859	8,510
1984	504	716	4,914	8,679
1985	492	696	4,827	8,539
1986	483	687	4,632	7,999
1987	480	683	4,477	7,694
1988	468	669	4,430	7,624
1989	928	1,297	5,481	8,872
1990	913	1,294	5,409	8,736
1991	913	1,258	6,089	9,338
1992	1,700	2,313	11,896	17,953
1993	1,653	2,268	11,639	17,635
1994	2,651	2,949	17,123	25,703
1995	2,966	3,316	18,933	28,251
1996	3,543	4,057	21,161	31,726
1997	3,896	4,360	22,822	36,760
1998	4,198	4,803	24,748	43,885
1999	5,144	6,020	29,704	56,441
2000	7,978	9,286	31,627	62,383
2001	11,946	14,064	35,225	69,685
2002	12,634	14,694	36,144	65,470
2003	12,996	14,868	37,120	63,294
2004	12,988	14,653	37,664	61,905
2005	13,202	14,829	35,560	59,052

그림 1의 (a)는 2005년 일반건설업 및 전문건설업의 업체수 비율을 도식화 한 것이다. 2005년 전체 건설업체수는 48,762개로 일반건설업이 13,202개로 27%, 전문건설업이 35,560개로 73%의 구성비를 나타내고 있다. 건설시공 시장에서 활동하는 기업 10개 중 7.3개는 전문건설업자인 것으로 나타났다.

그림 1의 (b)는 2005년 일반건설 및 전문건설업 등록수 비율을 도식화 한 것이다. 건설업 전체 업종 등록수는 73,881개로 일반건설업에 속하는 등록수는 14,829개이며,

전문건설업에 속하는 등록수는 59,052개였다. 이를 비율로 살펴보면 일반건설업이 20%, 전문건설업이 80%를 차지하고 있어 전문건설업의 등록수가 4배 더 많은 것으로 나타났다.



(a) 건설업 업체수 구성비 (b) 건설업 면허수

그림 1. 일반 및 전문건설업 업체수 및 면허수 구성비(2005년)

### 3.2 전문건설업 면허·업체당 계약실적

표 5는 전문건설업 면허·업체당 계약실적 추이를 나타낸 것이다. 면허당 계약실적은 1977년 1억 4천만원에서부터 2004년 9억 2천만원으로 6.5배 증가하였으며, 업체당 계약실적도 1억 9천만원에서 15억 1천만원으로 7.9배 증가하였다. 이는 1977년에 비해 현재 440배나 규모가 커진 전문건설시장의 성장률에 비한다면 현저히 떨어진 수치이다.

표 5. 전문건설업 면허·업체당 계약실적 추이(단위: 개, 백만원)

연도	계약금액(a)	면허(등록)당 계약실적		업체당 계약실적	
		면허수(b)	면허당계약액(a/b)	업체수(c)	업체당계약액(a/c)
1977	129,587	921	140.7	676	191.7
1978	306,936	2,862	107.2	1,752	175.2
1979	498,881	4,038	123.5	2,240	222.7
1980	520,494	4,266	122.0	2,486	209.4
1981	809,167	3,990	202.3	2,372	340.3
1982	1,056,576	6,601	160.1	3,386	312.0
1983	1,466,132	8,510	172.3	4,859	301.0
1984	1,841,152	8,679	212.1	4,914	374.7
1985	2,227,116	8,539	260.8	4,827	461.4
1986	2,426,844	7,999	303.4	4,632	523.9
1987	2,940,077	7,694	382.1	4,477	656.7
1988	3,755,908	7,624	492.6	4,430	847.8
1989	5,231,802	8,872	589.7	5,481	954.5
1990	8,072,841	8,736	924.1	5,409	1,492.5
1991	11,836,569	9,338	1,267.6	6,089	1,943.9
1992	13,662,345	17,953	761.0	11,896	1,148.5
1993	17,630,673	17,635	999.8	11,639	1,514.8
1994	22,564,534	25,703	877.9	17,123	1,317.8
1995	28,581,862	28,254	1,011.6	18,933	1,509.6
1996	35,167,186	31,726	1,108.5	21,161	1,661.9
1997	37,275,231	36,760	1,011.8	22,822	1,629.8
1998	31,569,896	43,895	719.2	24,748	1,275.7
1999	30,571,592	56,441	541.6	29,704	1,029.2
2000	35,009,748	62,383	561.2	31,627	1,107.0
2001	39,410,314	69,685	565.5	35,225	1,118.8
2002	48,411,770	65,470	739.4	36,144	1,339.4
2003	54,580,346	63,294	862.3	37,120	1,470.3
2004	56,976,665	61,905	920.4	37,664	1,512.8

그림 2는 1977년 이후 5년 단위로 일반 및 전문건설업의 계약금액 추이와 전문건설시장의 면허·업체당 계약실적 추이를 나타낸 것이다. 일반 및 전문건설업의 계약금액이 2000년을 제외하고 꾸준히 성장하고 있음에 반해, 면허·업체당 계약실적은 1977년 이후 점차 증가하여, 1991년에는

최고치를 기록한 이후 일정한 보합추세를 보이고 있다.

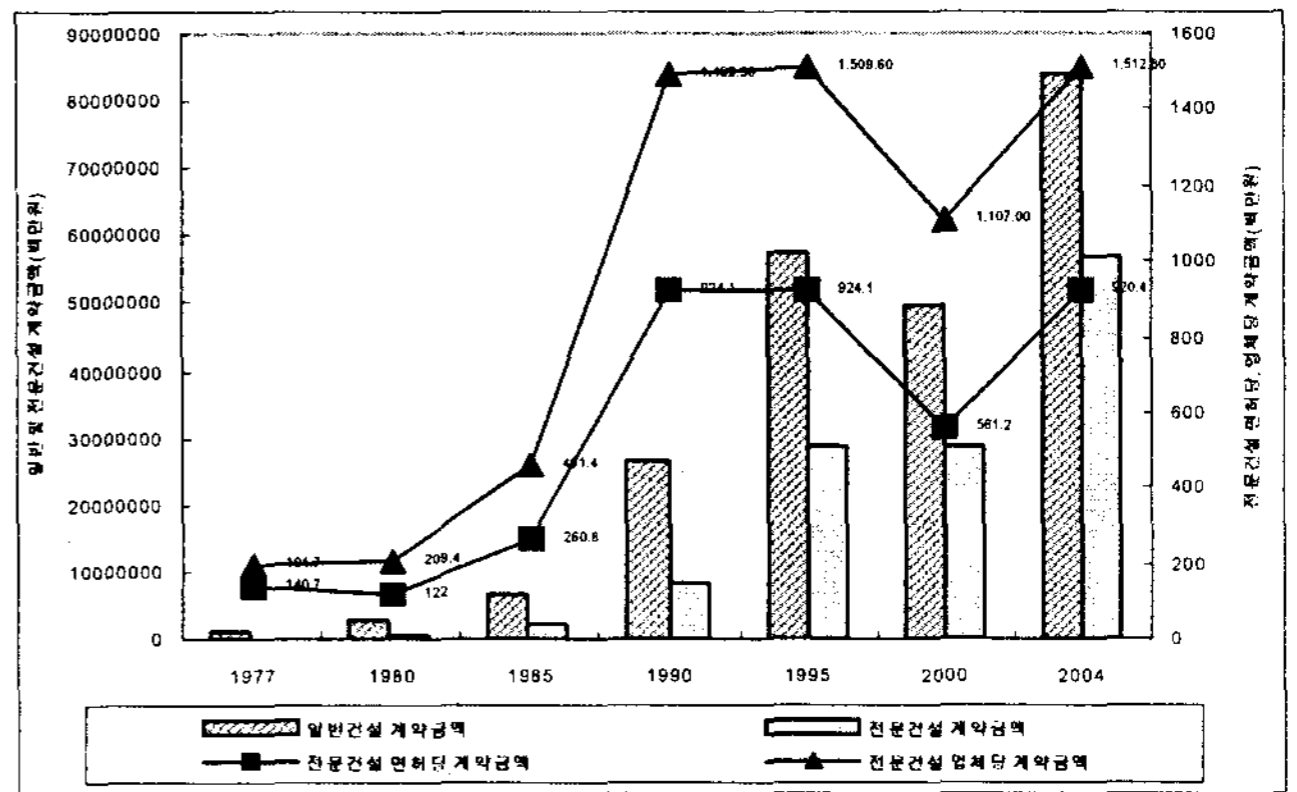


그림 2. 일반 및 전문건설 계약금액 대비 면허·업체당 계약금액

이는 일반건설 시장과 함께 전문건설 시장의 규모도 비약적으로 성장하였으나, 1992년의 신규면허 발급, 1999년 면허제에서 등록제로의 변화에 의해 전문건설업 업체수와 면허수가 현저하게 증가함에 생긴 현상으로 이해된다. 즉, 전문건설 시장의 성장률보다 업체수와 면허수의 증가율이 훨씬 높음에 따라 면허·업체당 계약실적이 낮아졌기 때문이다.

### 3.3 하도급 낙찰률

그림 3은 1998년 이후 전문건설업의 하도급 낙찰률 추이를 나타낸 것이다. 1998년 70-80%대의 하도급 낙찰률이 주류를 이루다가 점차 하락하고 있음에 반해, 50% 미만, 50-60%, 60-70%대의 하도급 낙찰률이 보합 또는 증가하고 있는 추세이다. 특히, 50% 미만의 하도급 낙찰률 증가는 최저가 낙찰제로 인한 전문건설 시장의 치열한 생존경쟁을 보여주는 것이 하겠다.

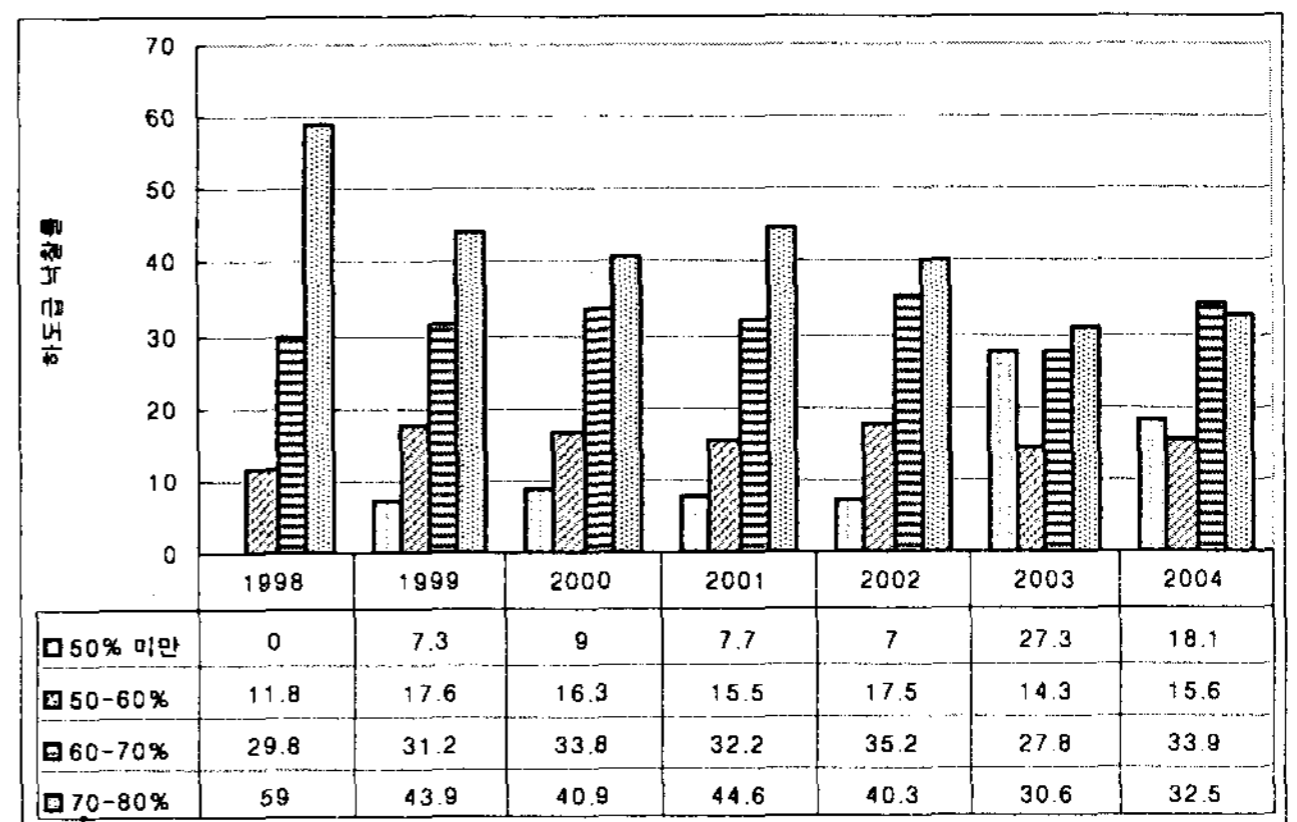


그림 3. 전문건설업체의 하도급 낙찰률 추이(1998-2004년)

## 4. 결론

1975년 이래 약 30년 동안 건설시공의 일반적 생산양식으로 정착된 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한제도의 폐지가 가시화되고 있다. 그러나 이러한 규제완화의 추진이 시장에 대한 실증적 분석은 부족하다. 엄격한 현실인식에 기초하지 않은 정책은 그 대안설정이 잘 못되거나 향후의 정책방향에도 연쇄적인 오류를 야기할 개연성이 높다.

본 연구는 이러한 문제인식 아래 전문건설업을 중심으로 시장의 개방성과 경쟁성의 측면에서의 실증적 분석을 통해 시장구조를 분석하는 것을 목적으로 하였으며, 문헌연구 및 통계분석의 방법에 의하여 수행되었다.

본 연구의 결론을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전문건설업 시장의 진입은 1996년 면허제에서 등록제로 변경된 이후 일정한 자본금, 기술자 등의 요건만 충족하면 진입이 가능하여 진입규제는 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다. 특히 일반건설업의 등록요건과 비교할 때 그 규제의 정도가 상대적으로 낮은 것으로 평가할 수 있다.

둘째, 갈수록 전문건설업에 대한 진입규제의 지속적 완화에 따라 업체수 및 면허수 또한 급격히 증가한 것에 비해 면허당·업체당 계약실적은 완만한 증가세를 보였다. 즉 전문건설업 시장이 지난 30년 동안 440배 성장한 데 비하여 면허당 계약실적은 6.5배 그리고 업체당 계약실적은 7.9배의 증가에 그치고 있다. 특히 전면적으로 면허가 개방되기 직전인 1991년에 전문건설업 면허·업체당 계약실적이 최고치를 기록한 이후에 한번도 그 실적을 초과하지 못한 것으로 나타났다. 또한 전문건설업 계약실적의 높은 비중을 차지하고 있는 하도급 공사의 낙찰률이 점차 하락하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 전문건설업 시장의 경쟁 정도는 점차 심화되는 과정에 있는 것으로 분석된다.

이러한 결과를 통해 전문건설 시장은 그 진입장벽이 높지 않고 완전경쟁에 가까운 시장이라는 것을 알 수 있다. 시장의 개방 및 경쟁의 정도는 상호 밀접한 관계를 가진다. 전문건설 시장의 경쟁성을 강화하는 가장 중요한 요인은

1990년대부터 지속적으로 이루어진 진입규제 완화로 볼 수 있다. 다른 측면에서 본다면 전문건설 시장은 오히려 낮은 진입장벽으로 인한 업체수 및 면허수의 증가에 기인하는 과당경쟁에 직면해 있는 것으로 볼 여지도 있는 것이다.

본 연구는 향후의 건설산업 특히 전문건설업과 관련한 정책에 있어 과거의 보호적 산업정책이 시행될 당시의 시장구조에 대한 선입견에서 크게 자유롭지 못하다는 점을 보여준다. 또한 정책대안의 제시에 있어 현실과 문제인식에 대한 보다 과학적이고 실증적인 접근이 필요함을 시사한다. 정책은 현실의 문제에 대한 처방의 성격을 지니고 있다. 현상에 대한 인식에 오류가 있거나 사회경제적 맥락에 대한 이해가 부족한 경우 정책대안은 합리성을 확보하기 어렵다. 그리고 잘못된 정책처방은 또 다른 문제점을 발생시킬 개연성이 높다. 주요한 건설산업의 조직원리를 변경하는 것은 보다 정밀한 인식과 결과에 대한 예측아래 신중하고 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 강태진, 유정식, 홍종학(1996), 미시적 경제분석, 박영사.
2. 건설교통부(2005), 건설산업기본법 입법예고안
3. 권오현(2005), 건설업 업역구조 개편방안에 관한 연구, 한국건설산업연구원.
4. 권혁진(2003), "건설산업경쟁력확보를 위한 건설산업기본법 개정 공청회", 국토, Vol. 266, 국토연구원.
5. 김관보(1995), 건설공사 하도급 규제완화방안 연구, 한국건설산업연구원.
6. 김관보(1996), 하도급계약 저가심사제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원.
8. 대한건설협회(2005), 건설통계연보.
9. 대한건설협회(2005), 민간건설백서.
10. 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사보고서
11. 대한전문건설협회, 전문건설업통계연보

## Abstract

The purpose of this study is to examine the degree of openness and competition in special contractor's market. And the result of this study will present the basis of rational policy making. The literature research and time series analysis are adopted as research method. And the findings of this study are as followed.

The study has shown that the degree of openness is high in korean special contractor's market by gradual deregulation of entrance barriers into special contractor's market. And the study has revealed that the degree of competition in special contractor's market is high, revealing that the rate of increase of contract account and the subcontract bid rate have decreased.

Keywords : Special contractor, Construction market, Construction industry policy, Deregulation