

건설동향브리핑

CERIK

제816호
2021. 7. 26

정책동향

한국판 뉴딜 2.0... 지속가능한 시행력이 중요

시장동향

부동산신탁회사의 개발사업 참여방식 개선 필요

산업정보

건설업, 4차 산업 기술개발·활용 여전히 미흡

건설산업의 탈탄소화 움직임

연구원 소식

건설논단

되풀이되는 업역 갈등, 10억원 미만 소규모 종합공사

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국판 뉴딜 2.0... 지속가능한 시행력이 중요

- 구체적인 성과 위해 정부와 민간 등 이해관계자의 공감과 적극적 참여가 필수 -

2020년 7월 정부는 한국판 뉴딜 종합계획 발표, 위기극복과 선도국가 도약이 목표

- 한국판 뉴딜 종합계획은 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜을 중심으로 안전망 강화라는 2+1 정책 방향과 10대 대표과제를 포함한 총 28개 과제로 구성됨.
 - 디지털 뉴딜은 경제 전반의 디지털 혁신 및 역동성 촉진과 확산을 목표로 하고 있으며, 그린 뉴딜은 경제기반의 친환경 및 저탄소 전환 가속화가 목표임.
 - 디지털 뉴딜 분야에는 D.N.A. (Data-Network-AI) 생태계 강화, 교육 인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, SOC 디지털화 등과 관련하여 총 12개의 과제가 포함됨. 한편, 그린 뉴딜 분야에는 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환, 저탄소 분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계 구축 등과 관련하여 8개의 세부과제가, 안전망 강화에는 전 국민 대상 고용안전망 구축 등 총 8개의 과제가 포함됨.
 - 종합 계획의 분야별 투자 금액은 총 160조원으로 디지털 뉴딜 분야에 58.2조원, 그린뉴딜에 73.4조원, 안전망 강화에 28.4조원임.

한국판 뉴딜 2.0 추진, 투자 규모는 60조원 늘어난 220조원

- 지난 1년 동안 급격한 대내외 환경 변화와 새로운 대응방안 마련의 필요성 증가에 따라 정부는 한국판 뉴딜 2.0 추진 계획을 발표함
- 한국판 뉴딜 2.0의 추진 방향은 기존 대책의 단순 보완 차원이 아니라 기존 과제 확대 및 보강과 신규 과제 추가, 안전망 강화를 휴먼 뉴딜로 확대, 포스트 코로나를 대비한 대응체계 구축임.
 - 한국판 뉴딜 2.0은 기존 계획과 달리 3+1 체제로 기존의 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜에 안전망 강화를 확대 개편한 휴먼 뉴딜, 그리고 지역균형 뉴딜로 구성됨.
 - 디지털 뉴딜은 기존 계획의 성과를 전방위적으로 확산하기 위해 초연결 신산업 육성 과제를 신설하고, 교육 인프라 디지털 전환과 비대면 산업 육성 등 뉴딜 1.0의 기존 과제 일부를 비대면 인프라 고도화 과제로 통합함.
 - 그린 뉴딜은 국제적 탄소중립 강화에 적극 대응하기 위해 탄소 중립 추진기반 구축 과제를 신설하

고, 기존 그린 뉴딜 사업의 범위와 규모를 확대 및 보강함.

- 뉴딜 1.0에서 추가 개념의 정책 방향이던 안전망 강화는 휴먼 뉴딜로 확대 개편되었는데, 사람투자, 고용사회 안전망 등 기존 과제 외에도 청년정책과 격차 해소와 같은 신규 과제가 추가됨.
- 뉴딜 2.0에서 새롭게 추가된 지역균형 뉴딜은 한국판 뉴딜 지역사업의 성과 가속화, 우수 지자체 주도형 사업의 조기발굴과 추진, 민간투자 확대를 통한 자생적 투자생태계 조성이 목표임.
- 지난 뉴딜 1.0(총 160조원 투자와 190만개 일자리 창출)과 비교해 뉴딜 2.0의 투자 규모는 60조원이 증가한 220조원으로, 일자리 창출도 60만개 늘어난 250만개임.

<표 1> 한국판 뉴딜 2.0의 중점과제별 재정투자 규모

분야	'20추경 ~ '25		
	뉴딜 1.0	뉴딜 2.0	
디지털	① D.N.A 생태계 강화	31.9	33.5
	② 비대면 인프라 고도화	2.9	3.2
	③ 메타버스등 초연결 신산업 육성	-	2.6
	④ SOC 디지털화	10.0	9.7
	소 계	44.8	49조원 수준
그린	① 탄소중립 추진기반 구축	-	4.8
	② 도시·공간·생활 인프라 녹색전환	12.1	16.0
	③ 저탄소·분산형 에너지 확산	24.3	30.0
	④ 녹색산업 혁신 생태계 구축	6.3	10.2
	소 계	42.7	61조원 수준
휴먼	① 사람투자	4.0	9.3
	② 고용·사회안전망	22.6	27.0
	③ 청년정책	-	8.0
	④ 격차해소	-	5.7
	소 계	26.6	50조원 수준
총 계		114.1	160조원 수준
지역균형 뉴딜		42.6	62조원 수준

자료 : 기획재정부 보도자료

- 정부는 한국판 뉴딜 2.0의 추진을 위해 2022년 예산안에 뉴딜 사업 30조원 이상을 반영하고 입법 및 제도개선 등의 필요한 후속 조치를 지속할 예정임

■ 한국판 뉴딜은 급격한 환경 변화 대응을 위한 선제적 전략

- Top-down 방식으로 대규모 정부 재정이 투입되는 한국판 뉴딜은 디지털 전환, 탄소제로, 코로나 확산 등 급격한 환경 변화에 대응하기 위한 선제적 전략으로 평가할 수 있음
- 환경 변화에 맞춰 국가 미래 산업의 대전환과 육성에 필요한 재정 투입의 확대, 그리고 그에 필요한 정책의 보완 및 발전은 정부의 당연한 역할이며 책임임.
 - 하지만, 구체적인 성과 창출을 위해서는 세밀한 추진계획의 마련도 중요하지만 지속가능한 시행력이 뒷받침되어야 함. 시행력의 지속가능성은 중앙정부를 포함한 지방 정부와 민간 등 이해관계자의 공감과 적극적 참여가 있을 때 담보될 수 있음.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

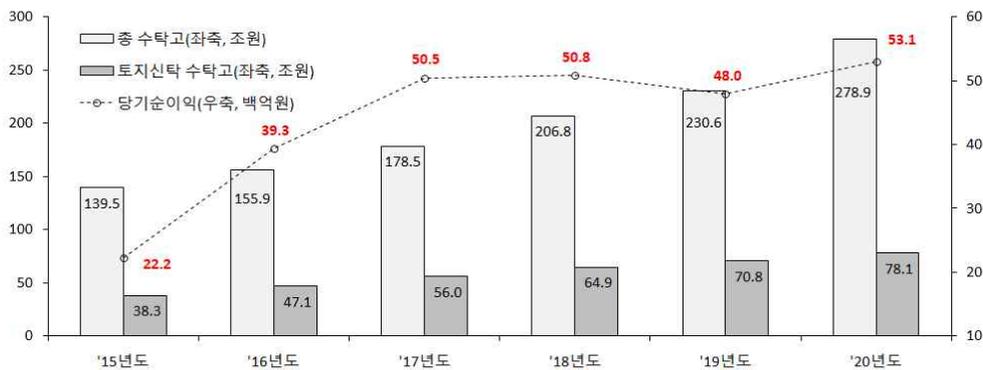
부동산신탁회사의 개발사업 참여방식 개선 필요

- 개발사업 참여 부동산신탁회사의 행위에 대한 법적 책임과 규율 강화해야 -

부동산개발시장에서 부동산신탁회사들의 참여가 지속적으로 확대

- 부동산신탁회사의 총 수탁고는 2015년 139.5조원에서 2020년 278.9조원으로 약 2배 증가했으며, 부동산신탁회사가 시행주체로 부동산개발사업에 참여하는 ‘토지신탁’의 수탁고 역시 2015년 38.3조원에서 2020년 78.1조원으로 2배 이상 증가한 것으로 확인됨.
- 수탁고 증가와 더불어 토지신탁보수가 빠르게 증가해 2020년도 부동산신탁회사의 당기순이익은 역대 최고 수준인 5,300억원에 이르는 것으로 나타남.

<그림 1> 부동산신탁회사 수탁고 및 당기순이익 변화 추이



자료 : 부동산신탁회사 각 연도 말 기준 영업보고서 자료를 저자가 정리.

부동산신탁회사의 개발사업 참여와 관련해 적지 않은 부작용이 발생

- 부동산신탁회사가 참여한 개발사업에서 위탁자, 수분양자, 시공사와의 법적 갈등이 지속적으로 발생하고 있음.
- 부동산개발사업에 대한 전문성이 부족한 토지주가 토지신탁 방식으로 사업을 추진하는 과정에서 뜻하지 않게 과도한 채무나 법적인 손해배상 책임을 부담하게 됨으로써 실질적으로 파산 상태에 이르는 경우들이 확인됨.¹⁾
- 신탁사 내부 직원, 위탁자, 시공사의 불법적 행위에 대한 통제 부실로 사업이 중단되거나 분양 광고와 달리 준공이 이루어진 경우에도, 책임을 지는 주체가 없어 수분양자들이 기 납입한 분양대금을 되돌려 받지 못하는 피해 사례들이 종종 발생하고 있음.²⁾

1) 시사뉴스, “[본지 특종] 양의 탈을 쓴 늑대 A 토지신탁의 전모”, 2016. 8. 17. 참조.

- 시공사에 대한 공사대금 과소 또는 미지급, 신탁계약 종료 시 신탁보수 선취, 도급계약 해지 시 시공사의 정당한 법적 권리 행사 제한 등 신탁회사의 소위 ‘갑질’ 문제가 제기됨.³⁾
- 부동산신탁회사들이 최근 적극적으로 참여하고 있는 도시정비사업에서도 조합장 등 내부 직원과 신탁회사 직원의 공모로 인한 조합원 피해 사례들이 확인됨.⁴⁾

■ 부동산신탁회사의 ‘책임지지 않는’ 사업수행 방식이 부작용 발생의 근본 원인

- 개발사업 관련 부동산신탁회사의 영업행위는 ① 위탁자(또는 수익자, 토지소유주)로부터 토지를 신탁재산으로 수탁받아 ② 수탁자(부동산신탁회사)가 해당 토지를 개발한 뒤 ③ 그로부터 발생하는 이익을 위탁자에게 되돌려주는 것을 내용으로 하는 ‘신탁계약’의 일종임.
- 하지만 사업 추진 과정에서 문제가 발생할 경우 부동산신탁회사는 신탁계약을 통해 수탁자로서 자신이 행한 행위의 법적 효력을 위탁자나 시공사에게 포괄적으로 전가하며, 자신의 행위에 대한 일체의 법적 책임을 지지 아니함.⁵⁾
 - 흔히 토지신탁사업에서 수분양자들에게 발생한 피해에 책임소재가 불분명해지는 이유 역시 사업의 수행주체인 부동산신탁회사가 사고 발생 시 자신의 책임을 위탁자와 시공사에게 포괄적으로 전가한 뒤, 계약관계에서 완전히 빠져나가는 구조로 신탁계약이 맺어져 있기 때문임.

■ 부동산신탁회사에 적절한 법적 책임 부여, 그리고 개발사업 참여자 간 거래 관계 공정화 필요

- 부동산신탁회사는 원칙적으로 「신탁법」이 규정하고 있는 수탁자의 의무에 관한 사항들⁶⁾을 준수해야 하지만, 현재에는 의무 위반행위에 대한 법적 규제 장치가 부재함.
- 따라서 부동산신탁회사의 개발사업 참여에 따른 부작용을 막기 위해서는 ① 「자본시장법」 개정을 통해 부동산신탁회사의 수탁자로서의 의무를 위반한 ‘영업행위’에 대한 법적 책임 강화와 더불어 ② 개발사업의 특성을 고려한 도급거래계약 내용의 공정화를 통해 사업 참여자 간 거래구조에 대한 전반적인 규율을 확립하는 것이 필요함.

김정주(연구위원 · kjj@cerik.re.kr)

2) 환경경찰뉴스, “아시아신탁 직원 500억원 횡령 내막… 금감원 제재심 검토 중”, 2020. 4. 17 ; 더스쿠프, “새로운 부동산 신탁사, 혼탁한 물에서 팔팔하리오”, 2019. 4. 3. 등 언론보도 참조 ; 투데이코리아, “유명상가 사기분양, 거짓광고 혐의 한국자산신탁은 나 몰라라…”, 2021. 5. 6. 등 언론보도 참조.

3) 아시아경제, “건설협회 ‘부동산 신탁사, 시공사에 갑질행위 심각’, 2021. 5. 24 ; e대한경제, “공정위 권고도 무시… ‘신탁사 갑질 근절 시급’”, 2021. 5. 21. 등 언론보도 참조.

4) 노컷뉴스, “‘내집 마련 꿈 뺏은 김해 지역주택조합 비리’ 2곳 무더기 ‘실행’, 2020. 4. 17. 참조.

5) 토지신탁계약의 문제점과 관련해서는 김정주(2020), 「부동산신탁계약의 공정성 제고를 위한 입법적 개선 방안 - 토지신탁을 중심으로」, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원의 내용을 참조.

6) 대표적으로 선량한 관리자로서의 주의의무(「신탁법」 제32조), ② 위탁자나 수익자 이익에의 충실의무(「신탁법」 제33조), ③ 위탁자나 수익자의 이익에 반하는 행위 금지 의무(「신탁법」 제34조)를 들 수 있음.

건설업, 4차 산업 기술개발·활용 여전히 미흡

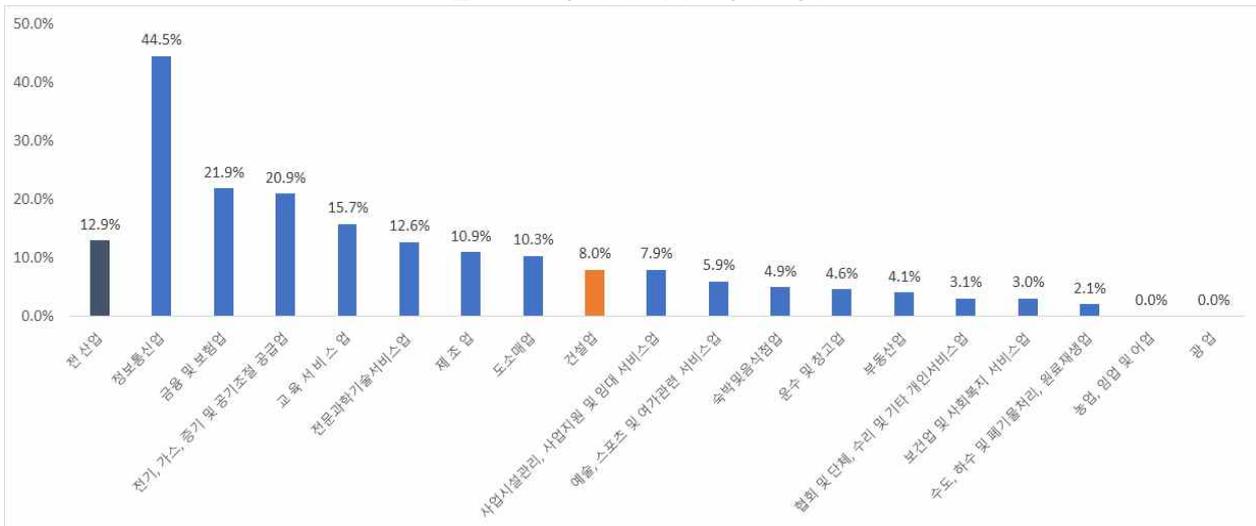
- 전 산업 대비 62%로 적은 비율, 100개 건설 기업 중 8개사 활용에 그쳐 -

■ 건설업의 4차 산업혁명 기업 수 비율은 8.0%, 전 산업 12.9%, 제조업 10.9% 기록

● 통계청은 「기업활동조사」를 통해 ‘4차 산업혁명 기업 수’ 및 ‘기술개발·활용 분야’를 발표하고 있음.

- ‘4차 산업혁명 기업 비율’은 전체 조사대상 기업 수에서 차지하는 4차 산업혁명 기업 수를 의미함.
- 나아가 4차 산업혁명 관련 기술개발·활용으로 ① 사물인터넷(IoT), ② 클라우드(Cloud), ③ 빅데이터(Big Data), ④ 모바일(Mobile 5G), ⑤ 인공지능(A. I.), ⑥ 블록체인(Block Chain), ⑦ 3D 프린팅, ⑧ 로봇공학(Robotics), ⑨ 가상·증강현실(AR, VR) 등 9가지 기술을 조사 중임.
- 산업별 4차 산업혁명 기업 수 비율이 가장 높은 산업은 정보통신업(44.5%), 금융 및 보험업(21.9%), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(20.9%) 순으로 나타남.
- 반면, 건설업은 8%에 그쳐, 전 산업(12.9%) 대비 약 62%, 제조업(10.9%) 대비 약 73% 수준에 불과한 것으로 조사됨.

<그림 1> 4차 산업혁명 기업 비율



자료 : 통계청(2020.12), 「기업활동조사」, 산업중분류별 4차산업혁명 기술 개발 및 활용.

7) 본 고는 통계청(2020.12), 「기업활동조사」 중 4차산업혁명 기술 개발 및 활용 항목을 토대로 작성함.

■ **건설업은 가상·증강현실을 제외하고, 나머지 4차 산업혁명 기술개발·활용 모두 뒤처져**

- 4차 산업혁명 기술 중 건설업에서 기술개발·활용이 가장 많은 기술은 클라우드(Cloud), 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big Data) 순으로 분석됨. 반면, 가장 적은 기술은 블록체인(Block Chain), 로봇공학(Robotics), 3D프린팅 순임.
- 전 산업을 100.0으로 정규화하여 전 산업과의 기술개발·활용 격차를 비교하면, 가상·증강현실(AR, VR) 분야를 제외하고, 상대적으로 모두 뒤처져 있는 것으로 조사됨.
 - 4차 산업혁명 기술 중 전 산업 대비 가장 기술개발·활용이 적은 기술은 블록체인(Block Chain), 빅데이터(Big Data), 로봇공학 (Robotics), 클라우드(Cloud), 모바일(Mobile 5G), 3D 프린팅, 인공지능(A. I.), 사물인터넷 (IoT) 순임.

<그림 2> 4차 산업혁명 기술개발·활용 비율 : 건설업 vs. 전 산업

4차 산업혁명 기술개발·활용	건설업	전 산업	전 산업 =100.0
① 사물인터넷 (IoT)	3.81%	3.84%	99.1
② 클라우드 (Cloud)	3.98%	5.73%	69.5
③ 빅데이터 (Big Data)	2.77%	4.78%	58.0
④ 모바일 (Mobile 5G)	2.08%	2.70%	76.9
⑤ 인공지능 (AI.)	2.60%	3.09%	84.1
⑥ 블록체인 (Block Chain)	0.17%	0.96%	18.1
⑦ 3D프린팅	1.21%	1.50%	80.7
⑧ 로봇공학 (Robotics)	1.04%	1.67%	62.0
⑨ 가상·증강현실 (AR, VR)	1.56%	1.35%	115.3



자료 : 통계청(2020.12.), 「기업활동조사」, 산업중분류별 4차산업혁명 기술 개발 및 활용.

- 4차 산업혁명 기술 활용의 확대뿐만 아니라 범 산업적으로 글로벌하게 진행되고 있는 디지털(스마트) 기반 산업구조 중심으로의 변화에도 종합적·체계적 대응이 요구됨.
 - 특히, 건설업의 생산성 향상을 유인하는 산업 정책의 목표 및 정책 방향의 재구조화, 정책 목표를 뒷받침하고 효과성을 높이기 위한 재정적 지원, 4차 산업혁명 기술 활용을 저해하는 제도 개혁 등을 포괄하는 디지털(스마트) 건설 사업 활성화를 위한 ‘마스터 플랜’ 마련이 절실함.

나경연(연구위원 · econa@cerik.re.kr)

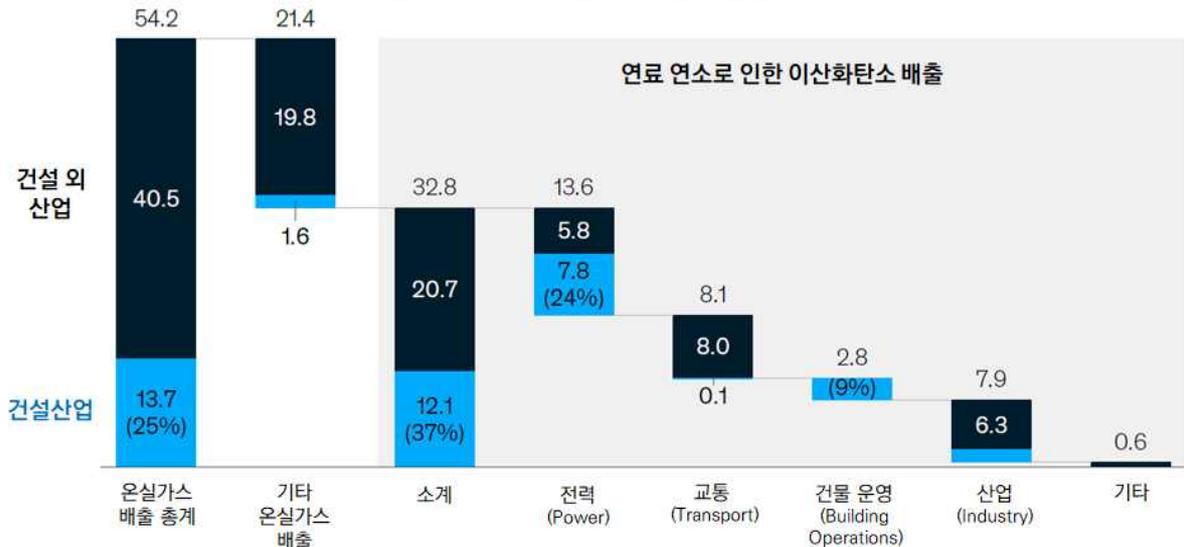
건설산업의 탈탄소화 움직임

- 건설산업의 지속가능한 발전을 위한 온실가스 배출량 저감 노력이 필요 -

■ 건설산업, 전 세계 온실가스 배출의 25% 차지⁸⁾

- 최근 기업 경영의 ‘지속가능성’에 대한 관심과 중요성이 커지며 환경 위협에 대처하기 위한 기업의 탈탄소화(decarbonization) 움직임이 활발해짐.
 - 코로나19 이후 ESG(Environment, Social, Governance) 경영이 화두로 꼽히며 전 세계에서 사회경제적으로 이에 관한 관심과 노력이 증대됨.
- 건설산업은 연료 연소로 인한 전 세계 이산화탄소 배출량의 약 40%와 온실가스 배출량의 약 25%를 차지함(<그림 1> 참조).
 - 연료 연소로 인한 이산화탄소 배출이 대부분을 차지하는데, 그중 전력 부문의 배출량이 가장 많고, 건물 운영에 따른 이산화탄소 배출이 그 뒤를 이음.

<그림 1> 글로벌 온실가스 배출에서 건설산업이 차지하는 비중



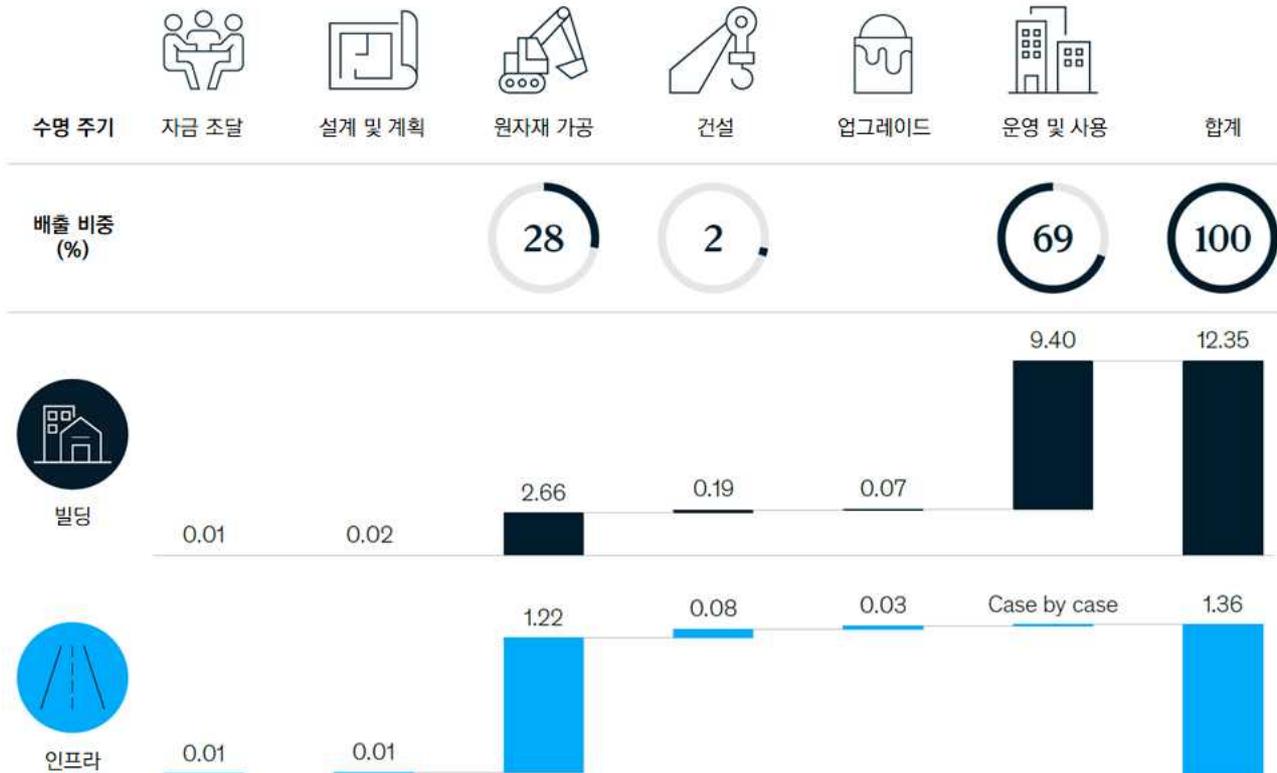
자료 : McKinsey&Company.

- 건설 생애주기별 온실가스 배출 비중을 살펴보면 원자재 가공과 운영 및 사용 단계에서 온실가스 대부분이 배출됨.

8) 본 고는 McKinsey&Company의 “Call for action: Seizing the decarbonization opportunity in construction”(2021. 7)의 주요 내용을 요약하여 작성함.

- 온실가스 발생량의 약 30%는 시멘트와 철강 등의 원자재 가공시 발생하며, 나머진 약 70%는 건물 운영 및 사용 시 냉난방과 전력 사용을 통해 발생함.

<그림 2> 건설 생애주기별 온실가스 배출 비중



자료 : McKinsey&Company.

온실가스 저감을 위한 건설생태계 내 모든 참여자의 노력 필요

- 건설산업의 지속가능한 성장을 위해 온실가스 저감 노력이 필수적임.
 - 온실가스를 배출하는 자원 수요를 줄일 수 있는 초기 단계 설계가 중요함. 에너지 효율적인 건물 형태를 설정하고 단열효과를 높이며 태양에너지와 같은 재생에너지 사용하도록 설계함으로써 긴 건축물 수명에 걸친 온실가스 배출량을 줄일 수 있음.
 - 건설 재료 및 장비를 저탄소 소재와 고성능 장비로 전환하여 에너지 효율을 높여야 함. 건설의 탈 현장화(Off-site construction)로 건설 프로세스의 효율성을 높일 수 있음.
 - 원자재 가공 단계에서 생산 효율성 향상, 공정 장비의 전기화, 기술 고도화 등을 통해 온실가스 배출량을 줄여야 함.
- 발주자, 투자자, 설계사와 시공사, 사용자 등 건설생태계 전 과정에 걸친 참여자들이 탈탄소화를 위한 역할을 하도록 하는 동기부여 방안에 대한 고민이 필요함.

이지혜(부연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

■ 정부 및 건설 유관기관 회의 참여 활동

일자	주관기관	주요 내용
7.8	국토교통부	• 우수 중소건설기업 인증제도 법제화 자문회의에 기술경영연구실 유위성 연구위원 참여
7.8	국토교통부	• 광주사태 관련 불법하도급 규제안 회의에 산업정책연구실 전영준 연구위원 참여
7.16	서울특별시	• 2021년 제2차 지방세 부동산 자문회의에 경제금융연구실 김성한 부연구위원 참여

■ 주요 발간물 및 활동

유형	제목	주요 내용
건설 이슈 포커스	건설 생산체계 개편 관련 「건설산업기본법」 재개정안(의안번호 제2109615)에 대한 검토 및 제언	<ul style="list-style-type: none"> • 2021년은 그간 오랜 논의와 협의 끝에 시작된 건설산업 생산체계 개편(업역규제 철폐, 업종 체계 개선, 등록기준 조정)의 원년으로 공공공사부터 종합·전문 건설업 간 상호시장 진출이 이루어지고 있으며, 이후에도 2024년까지 단계적으로 확대 시행될 예정임. • 하지만 건설 생산체계 개편이 추진된 지 고작 4개월이 경과된 지난 2021년 4월 국회는 시범 사업 결과 영세 전문건설업이 종합공사 상호시장 진출에 제약이 있어 이를 개선하고자 「건설산업기본법」 개정(김윤덕 의원 대표 발의, 의안번호 제2109615) 법안을 발의함. • 이러한 개정 발의안은 특정 업종에게만 경쟁의 우위를 제공하는 일방향의 비대칭적 규제로 건설산업 생산체계 개편과 관련된 신규 투자 기반 상호진출을 꺾하기로 한 노사정 합의를 폐기하고, 건설기업의 투자 유인을 법률로써 저해하는 제도 변화의 내용을 담고 있어 지난 40여 년간 지속되어 온 업역 갈등이 다시금 재현되고 있는 실정임. • 이에 본 연구에서는 개정 발의안이 담고 있는 2가지 개정사항에 대해 여러 통계 등 산업실태를 파악할 수 있는 다각적 자료를 바탕으로 심층적으로 검토함. 그 결과 총 13가지의 문제점과 한계점을 도출하였으며, 이를 고려할 때 건설 생산체계 개선 초기 선부른 법 재개정은 지양해야 함을 고찰함. <ul style="list-style-type: none"> - 먼저 '10억원 미만 종합공사의 전문건설업 도급 시 종합공사업 등록기준 면제안과 관련하여 ① 제한적 통계 정보를 활용한 전문건설업 일방 피해 발생의 왜곡된 주장이란 점과, ② 상호 합의한 생산체계 개편의 핵심 원칙 부정으로 시장 혼란 확대가 예상된다는 점, ③ 불공평한 경쟁 심화 촉진으로 시장을 더 왜곡시킬 것이라는 점, ④ 업역개편 초기 선부른 개정 추진이 적합지 못하다는 점, ⑤ 영세 전문건설사업자 보호를 위해 다양한 특혜를 이미 제공하고 있다는 점 등의 문제점을 도출함. - 또한, ⑥ 상호시장 진출 시 상대 업종 등록기준 충족이 원칙이고 이를 고려하여 현행 건설업 등록기준 입·낙찰제도와 산업환경 등이 설계되어 있기에 종합공사에서의 더 많은 종합건설사업자 도급은 당연한 결과이며 이 또한 일시적이라는 점, ⑦ 기존 건설업 등록체계 왜곡에 따른 소규모 종합공사 시장 잠식의 정상화가 이루어진 것에 불과하다는 점, ⑧ 건설 생산체계 개편의 핵심 목표인 발주자 선택권 확보 상실이 우려된다는 점, ⑨ 종합공사의 시공자격을 단순히 금액(10억원)으로 일괄 규정할 수 없다는 점, ⑩ 개정안 통과 시 오히려 안전사고, 부실시공 가능성이 증대되기에 부적정하다는 점 등을 함께 도출함. - 한시적 2억원 미만 전문공사에 종합건설업 참여 배제 범위 기준 확대안과 관련하여서는 ① 이미 조정된 사항에 대한 추가적 법 개정 추진으로 시장혼선을 유발한다는 점과 ② 현행 법 체계에 배치되는 무리한 공사에정금액 정의 적용으로 인해 제도 혼선 및 안전·품질관리 우려가 증대된다는 점을 도출함.

되풀이되는 업역 갈등, 10억원 미만 소규모 종합공사

2021년은 오랫동안 논의와 협의 끝에 출범한 건설산업 생산체제 개편의 원년이다. 특히, 생산구조와 관련해 지난 40여 년간 종합과 전문건설업 간의 공고했던 갈라파고스식 업역이 공공공사부터 발주자의 선택에 따라 상호시장에 원·하도급이 모두 가능하도록 개편된 업역규제 개편의 첫해다.

하지만 노사정 간 합의를 통해 제도개선 시행이 고작 반년도 채 지나지 않은 지난 4월 소규모 전문공사 시장에 대한 종합건설사업자의 상호시장 진출 확대로 일감을 뺏긴 전문건설업 일방의 피해가 발생하고 있고 이를 개선해야 함을 이유로 건설산업 기본법 개정안(김운덕 의원 대표 발의)이 발의됐다.

개정안의 내용은 크게 2가지를 담고 있다. 전문건설사업자가 공사예정금액 10억원 미만(관급자재 금액 및 부가가치세 제외) 종합공사의 도급(상대업종 진출) 시 종합건설사업자의 등록기준 보유를 면제하는 것이 첫 번째 개정안의 내용이다. 전문건설사업자 보호를 위해 2023년까지 한시적으로 공사예정금액 2억원 미만 전문공사의 종합건설사업자 상호시장 진출을 제외한 범위를 확대해 공사예정금액에 포함돼 있는 관급자재 금액 및 부가가치세를 제외하는 예외 규정 마련이 두 번째 개정안이다.

즉, 개정 법률안에서 담고 있는 내용은 균형과 합리성은 외면한 채 전문건설업의 보호(한쪽의 이익)를 위해 종합건설업의 피해(다른 쪽 손실)를 강요하는 제로섬 게임의 형국이다. 또한, 법안 개정을 요구하는 측에서는 개정 법안의 통과를 위한 전문건설사업자의 피해 부각을 위해 전체 발주공사 대비 상호시장 진출 허용공사의 비중 차를 미고려한 채 상호시장 진출 허용공사 중 상대 업역에서 수주한 건수와 비중만을 제한적으로 제기한 통계 착시의 주장도 함께 제기하고 있다.

이번 개정 법안은 건설산업 생산체제 개편의 목적인 상호시장 진출 활성화를 통한 경쟁 촉진 유도의 원칙은 외면된 채 오히려 업역 개편 이전의 침체했던 업역 다툼으로 회귀하는 양상이다. 또한, 상

대 업종 시장에서의 낙찰을 보장하는 절대적 평등이 아니라 자격을 갖춘 건설사업자라면 상대 업종에 진출할 수 있는 기회를 제공하는 상대적 평등의 보장이라는 생산체제 개편의 원칙을 훼손한 개정안이라 할 수 있다. 즉, 기회의 균등을 보장하는 것이 아닌 일정 수준 결과의 평등을 법을 통해 강요하는 것이라 볼 수 있다.

이뿐만이 아니다. 우리 건설산업기본법에서는 발주자와 건설공사의 결과물인 시설물의 사용자(국민)의 이익과 안전을 보호하기 위해 건설공사를 도급받기 위한 자격과 이를 위한 등록기준을 엄격히 제한하고 있으며, 이는 업역규제 개편에 따른 상호시장 진출 시에도 동일하게 적용돼야 하는 대원칙이다. 즉, 원칙에 대한 예외는 엄격하고 좁게 적용(singularia non sunt extendenda)돼야 한다. 10억원 미만을 예외의 범위로 규정하는 것은 합리적이지 못하다. 즉, 원칙이 무너질 것이란 점을 유념해야 한다.

이런 문제는 소규모 복합공사제와 의제 부대공사의 범위에 관한 침예한 업역 다툼 때에도 반복적으로 논의됐고, 갈등이 표출됐던 것과 본질적으로 동일하다. 업역규제 개편에도 불구하고 이익 확대의 욕망이 법 원칙을 다시금 침해하는 상황이 되풀이되는 안 된다. 이익과 이해 사이에서 국회의 합리적 결단이 필요한 시점이다.

주무부처인 국토교통부 또한 중심을 잡아야 한다. 소규모 복합공사제에서와 같이 건설산업 생산체제 개편의 목적과 원칙을 훼손한 타협이 이뤄진다면, 이번과 같은 상황이 이번 한 번에 그칠 것이 아니라 법 원칙 예외의 범위에 대한 갈등이 계속될 것이고, 이는 곧 진정한 산업의 발전에 또다시 걸림돌로 작용할 것이기 때문이다. 아무쪼록 입법과 행정기관의 합리적 판단을 기대한다. <대한경제, 2021.7.7>

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)