

국가 경쟁력 제고 차원에서 시장경제 원리를 기반으로

- 규제 위주의 포퓰리즘적 접근은 부작용 초래, 인센티브 부여 방식이 보다 효과적 -

송 광 일 | 대한건설협회 건설진흥실 부장

건 설업 분야의 원·하도급업체간 상생 협력 추진은 현재 진행 중이다. 지난 2006년 3월 참여정부 시절 대통령 주재 ‘건설산업 상생협력 혁신보고회’ 등을 통해 민간부문의 자율적인 상생 협력 유도과 각종 법령·제도를 개선하였으며 이후 지속적으로 여건을 조성해 오고 있다.

그 결과 『하도급법』 위반 업체의 비율, 현금성 결제 비율 등 공정거래위원회가 매년 실시하는 하도급 실태조사의 지표가 현저히 개선되고 있다. 그만큼 상생 협력의 중요성에 대한 기업들의 기본 인식이 변하고 있고, 사회 전체적으로도 분위기가 바뀌고 있는 셈이다.

현재도 원·하도급업체간 상생 협력 내지 동반 성장은 여전히 강도 높게 추진되고 있다. 지난 3월 25일에도 정부가 현대건설 등 13개 대기업 및 중소

기업과 “상생 협력 및 공정거래 협약”을 체결한 바 있다. 이들 대기업은 5,000여 협력업체에게 상생 펀드 조성을 통한 1,670억원, 네트워크론 등 5,800억원을 포함한 총 8,300억원의 자금을 지원하였다. 또한, 현금성 결제 비율 100% 등 대금 지급 조건 개선, 기술 및 교육 훈련 지원 등의 상생 노력을 기울이고, 중소기업은 생산성 향상 및 원가 절감을 위한 기술 개발, 공정·품질 개선 및 2차 협력사 지원 등의 역할을 수행하도록 하고 있다.

최근에는 “대·중소기업 동반 성장 대책(2010. 9. 29)”을 발표하여 2차 이하 협력사의 보호까지 포함하는 공정 거래질서 확립, 중소기업의 경쟁력 제고 지원 등을 위한 다양한 방안을 추진 중에 있다.

다만, 건설 분야 2차 협력사인 건설 자재 및 장비 업체가 불법 어음 지급, 지연 지급 등으로 어려움을

공정거래위원회의 서면 실태조사 결과

구 분	1999	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
법 위반 업체 비율(%)	89.3	71.1	62.8	58.5	55.0	54.5	43.9	42.9
현금성 결제 비율(%)	34.8	64.3	78.5	80.3	82.5	88.5	95.3	93.2

주 : 제조 용역업, 건설업 모두 포함.

특집 '건설업 상생'의 새로운 길을 모색한다

겪고 있는데도 『하도급법』 적용 대상이 아니라는 이유로 정책적 고려 대상에서 제외된 것은 제도 개선의 실효성 측면에서 크게 아쉬운 일이다.

또한, 지난 8월 17일 대한건설협회 주도하에 대기업 20개 사가 참여하여 각종 부당·불공정 하도급 거래 행위를 지양하고, 하도급 대금 지급 및 자금 지원 확대, 덤핑 투찰 방지 및 협력업체(2차 이후) 보호·거래 안정화, 기술·교육 지원 등 강화, 윤리·투명 경영 확산 등 '4대 과제 10개 중점 추진 사항'을 자율 결의하고 업계 전체의 참여를 유도하고 있다.

상생 협력의 올바른 방향성

최근 국회와 정부는 건설업 상생 협력을 위한 제도 개선을 활발히 추진하고 있다. 중소기업협동조합 등에 하도급 대금 조정 신청권 및 협의권 부여, 위반시 3배 배상제 도입 등을 내용으로 하는 『하도급법』 개정안이 14개나 발의되어 있는 상황이다. 이와 같은 노력이 바람직한 상생 협력을 위한 것이라면 올바른 방향성을 갖고 추진되어야 한다. 이에 관하여 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 건설업 상생을 위해 획일적으로 규제 수준을 높인다거나 처벌을 강화하는 식의 단순한 접근은 바람직하지 않다. 민간의 자율성을 위축시킬 뿐 진정한 협력을 끌어낼 수 없고 협력 성과를 유도하기 위해서는 과감한 인센티브를 부여하는 적극적인 방식이 훨씬 효과적이기 때문이다. 더욱이 다른 산업과 달리 건설업은 『하도급법』상의 각종 규제를 받는 외에 『건설산업기본법』에서 발주자에 의한 하도급 계약의 적정성 심사제도 등을 따로 운영하고 있어 전체적으로 하도급 규제 수준이 어느 선진 외

국보다도 높다. 정부의 “대·중소기업 동반 성장 추진 대책(2010. 9. 29)”에서 밝히고 있듯이 ‘대기업에 대한 일방적인 규제 또는 중소기업의 보호가 아닌 국가 경쟁력 제고 차원에서 시장경제 원리를 바탕으로 접근’해야 한다.

둘째, 건설업 상생은 원·하도급자간의 노력만으로는 달성될 수는 없으며, 정부와 발주기관의 역할이 중요하다. 단적인 예로 비현실적인 실적단가 적용, 최저가낙찰제 등으로 원도급 공사비 자체가 낮을 경우 당해 하도급 공사비를 경쟁 가격 이상으로 배려해 주도록 기대할 수 없다. 상생을 위해서는 정부와 발주기관의 기본적인 인식 변화가 요구되는 것이다. 또, 자재·장비 업체에 대한 대금 지급 보장 등도 건설업 상생의 주체로서 보호와 역할이 검토되어야 한다.

셋째, 상생은 시장경제 원리를 기반으로 한 비즈니스에 적용된다. 각 경제 주체별로 영업 과정에서 자신의 행위에 대한 책임을 다하는 데서 상생이 시작되는 것이다. 대기업이라고 해서 일방적으로 양보를 해야 하는 것이 아니며, 중소기업 또는 하도급자라고 해서 자기 책임을 등한시하고 보호 위주의 논리로 일관해서도 안 된다는 뜻이다. 상생 문화의 정착을 위해서는 발주기관, 원·하도급자, 자재·장비 업체 및 건설 근로자 모두가 자신의 정당한 이익을 위해 각자의 책임과 노력을 우선적으로 이행하는 것이 요구된다.

넷째, 상생은 제로섬 게임이 아니라 윈-윈 게임이며, 일회적·단기적인 관계가 아니라 중장기적인 관계 속에서 추구되어야 한다. 따라서 누구라도 법령 제도에 의지하여 일방적으로 수혜를 받고자해서는 안 되며, 상대방의 정당한 이익을 존중하는 범

위 내에서 또 지속적인 관계 속에서 적정 수준의 거래 행위가 이루어지도록 노력할 필요가 있다. 특히 국회와 정부가 단기적 성과에 집착하여 규제 위주의 대중적이거나 포퓰리즘적 대책으로 접근할 경우 더 큰 부작용이 초래될 수 있음을 감안하여 신중을 기할 필요가 있다.

이 외에도 건설업 상생을 위해서는 업계의 현실을 고려하여야 한다. 우선 건설경기의 지속적인 침체로 원·하도급자 구분 없이, 특히 중소 업체들이 극심한 어려움을 겪고 있기 때문에 지원 내지 부담 완화 방안을 제시해줄 필요가 있다.

다음으로 종합·전문 건설업계 공히 부실·부적격 업체가 난립하고 있어 공정한 거래질서 자체가 위협받고 건설한 업체마저 동반 부실화되고 있는 실정이므로 상당 수준의 구조조정 방안이 강구되어야 한다.

건설 현장- 상생 협의체 운영 활성화

상생 협의체는 공사 현장별로 발주자, 원도급자, 하도급자 등이 참여하여 문제해결 및 효율적인 공사 수행 방안을 도출함으로써 공사 기간 단축, 공사비 절감 등의 성과를 내기 위한 것으로 그동안 발주자, 원·하도급자간 일방적이고 수직적인 명령·지시 관계를 수평적 협력관계로 전환하는 것이다. 금년 1월 국토해양부 고시인 “건설업자간 상호 협력 권장 사항 및 평가 기준” 개정시 상생 협의체 운영 실적을 상호 협력 평가(배점 5점)에 반영되었다. 그러나 상생 협의체의 운영에 발주자의 관심과 참여가 중요한 점을 고려하면 동 제도를 활성화하기 위해 일정 규모 이상의 공공공사 발주자에게 상생 협의체 구성·운영을 의무화하는 방안을 적극 검토해 볼

필요가 있다.

전문건설업계에서 “종합·전문간 주계약자형 공동도급제도”의 활성화를 상생 협력 방안으로 주장하기도 하나, 공사관리의 효율성, 하자 분쟁 등 여러 가지 현실적인 문제점이 있기 때문에 ‘공사 현장의 상생 협의체’를 실효성 있게 운영하는 것이 그 대안이 될 수도 있겠다.

평가 우수 업체 우대 확대

『건설산업기본법』에 따라 건설업자간 상호(상생) 협력평가제도가 운영되고 있고 평가 결과 우수 업체에 대해서는 건설업자의 시공 능력 평가시 최근 3년 간 실적 평균액의 최대 6%까지 가산해 주도록 되어 있었다. 그러나, 금년 초 국토해양부의 관련 고시 개정시 납득할 만한 이유 없이 동 규정이 삭제되어 공공공사의 PQ 및 적격심사 기준에서만 신인도 가점제도가 남아 있다.

그러나 원·하도급업체간 유기적인 상생 협력 관계는 해당 업체의 공사 수행 능력을 크게 확충해 주는 것이므로 시공 능력 평가시 오히려 반영 정도를 확대해야 할 사안이므로 내년에도 계속하여 제도를 운영할 수 있도록 국토해양부 고시 개정 등 조속한 조치가 필요하다.

대금 지급 및 투명성 확보 시스템 도입

하도급자가 2차 협력 단계의 자재·장비 대금 등을 원활하게 지급할 수 있도록 보증기관의 보증과 민간 금융기관의 자금 지원이 결합된 전자상거래보증제도(e-marketplace)를 도입할 필요가 있다.

이 제도를 통하여 하도급자는 원도급자로부터 공사 대금을 받기 전이라도 필요하다고 판단하면 보

특집 '건설업 상생'의 새로운 길을 모색한다

증을 통해 자금을 조달하여 운영(자재·장비 대금 지급 등)할 수 있고, 원도급자가 하도급자의 자재·장비 대금 지급 내역을 e-marketplace를 통하여 확인할 수 있게 되어 미지급, 장기 어음지급 등을 제한하고, 효율적 자금 흐름 체계를 구축할 수 있기 때문이다.

전자 상거래 기반 구축이 어려운 하도급업체의 부담을 최소화하기 위해 신용보증기금 등에 의한 신용 보완과 이미 운용되고 있는 전자상거래보증제도를 용이하게 활용할 수 있는 점도 긍정적이다. 따라서 공공공사 PQ 및 적격 심사시 신인도 가점 등 인센티브를 부여하여 활성화시킬 필요성이 크다.

하도급대금지급보증서

교부 의무 면제 기준의 합리화

하도급대금지급보증서 교부 면제 기준을 현행 회사채 평가 A등급 이상에서 BBB등급 이상으로 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

원·하도급자간 상생 협력이 우수한 경우로서 회사채 등급이 BBB 이상이면 하도급 대금의 미지급 우려가 실제상 거의 없고 또 긴밀한 협력관계를 적극적으로 형성해 간다는 측면에서 바람직한 정책이자 시장경제 원리에도 부합하기 때문이다.

우량 중견·중소 업체의 경우에는 사실상 회사채 평가 대상에 해당 여지가 없어 원천적으로 배제되고 있으므로 공공기관 입찰용 기업 신용 평가 등급 및 건설공제조합의 신용 평가 등급이 A등급 이상이면 하도급대금지급보증서 교부를 면제하여 부담을 완화해 주는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

건설업 구조조정 지속 추진

종합건설업체와 전문건설업체가 각각 1만 2,100여 개 사, 4만 5,000여 개 사로 건설시장 규모 대비 업체 수가 과다하다. 페이퍼 컴퍼니 등 건설업 등록 기준을 제대로 갖추지 못하였거나 수주 실적이 거의 전무한 업체 등 부실·부적격 업체들이 업계별 최소 1/3 이상 많게는 절반 가까운 수준이다.

따라서 원·하도급자 간 바람직한 상생 협력의 여건 조성을 위해서라도 건설업 등록 기준 및 사후관리 강화, 직접시공 의무 확대, 책임주의 강화 및 공사 입찰시 변별력 확대 등의 구조조정 추진이 불가피한 것으로 보인다.

이익 존중하며 책임·역할 다해야

상생을 위해서는 서로의 차이를 인정하고 존중할 줄 아는 것, 자신의 입장과 상대의 처지를 있는 그대로 보아 분수를 지키는 것, 그리고 너그러운 마음으로 베풀 줄 아는 자세가 필요하다고 한다.

건설업 상생도 정부, 발주기관, 원·하도급업체, 자재·장비업체 등 각 참여 주체들이 상생의 필요성을 새롭게 인식하고 서로의 이익을 존중하면서 자신의 책임과 역할을 다할 때에야 이루어질 수 있다. 최근 정부와 건설업계의 상생 협력 추진이 상당 수준 구체적인 내용을 포함하고 있고 또 상생에 관한 인식의 지평이 확대되어 가는 것을 보면 건설업의 미래가 밝을 것으로 기대된다.

지구 역사상 진화는 생존을 위한 최적의 방식을 찾아 끊임없이 진행되어 왔고 그 결실을 거두어 오고 있다고 믿기 때문이다. CERIK