페이퍼 컴퍼니…수주 질서 교란 여전하다

- 지난 3년 동안 2만 3,000여 업체 퇴출, 건교부 근절 대책 강구 -

건설업에 대한 진입 규제가 완화되면서 실질적인 공사 수행 능력을 갖추지 못한 건설업체들이 크게 늘어나고 있는 가운데 이들 업체로 인한 건설산업 부실화 등을 방지하기 위한 구조조정이 업계 이슈로 등장하고 있다. 외환 위기 이후 공사 물량이 정체 상태에 있었음에도 불구하고 공사 수행 능력을 제대로 갖추지 못한 업체들이 지속적으로 증가, 건설시장 구조의 기형화 현상이 나타나고 있으며 과당 경쟁으로 인한 부작용 등으로 건설산업의 이미지가 크게 저하되고 있다.

특히, 공사 수행을 위한 자본금과 기술자를 제대로 갖추지 않고 영업 활동을 하는 명목상의 건설업체를 일컫는 페이퍼 컴퍼니(paper company)가 급증해 건실한 업체들의 경영을 어렵게 만드는 폐해를 낳고 있다.

등록제로 전환 후 페이퍼 컴퍼니 난립

건설공사 수주액이 80조원에 달했던 지난 1997년 3,900개에 불과하던 일반건설업체 수는 1998년 수주액이 48조원으로 급격히 줄어들었음에도 4,208개로 증가하였다. 더욱이 수주액이 83조원을 기록해 외환위기 이전 수준을 회복한 지난해에는 1만 2,643개에 달해 1997년에 비해 무려 3배 이상 폭발적으로 증가했다.

이들 업체 중 상당수는 공사 수행에 필요한 자본금과 기술자 등을 갖추지 못한 페이퍼 컴퍼니인 것으로 파악되고 있다. 실제로 건교부가 지난 2000년부터 2002년 사이에 실시한 실태 조사 결과 2만 3,146개사가 등록 기준을 제대로 갖추지 못하고 있는 것으로 드러났다.

이처럼 페이퍼 컴퍼니의 난립은 정부가 규제 완화를 위해 지난 1999년 4월 건설업 면허제를 등록제로 전환, 신규 업체의 시장 진입을 용이하게 한 것이 가장 큰 원인인 것으로 지적되고 있다. 또한, 건설업의 특성상 공장이나 설비 등 객관적으로 확인이 가능한 고정 자산이 불필요하다는 점을 악용해 자본금 가장 납입이나 기술 자격증 대여 등 편법을 동원해 등록하는 등 등록 기준에 대한 상시 감시 기능 부족도 원인으로 작용하고 있다.

이와 함께 현행 입찰제도의 단점을 이용해 기존 업체들이 낙찰 확률을 높이기 위해 여러 개의 회사를 설립하는가 하면 의무 하도급, 지역의무 공동도급, 지역 공동도급 가산 등 물량 할당 위주의 규제로 시장의 자율성이 제약되면서 시장을 통한 한계 기업의 선별 및 퇴출 기능이 제대로 발휘되지 못한 점도 페이퍼 컴퍼니의 난립을 조장하고 있는 것으로 지적되고 있다. 특히, 수주 받은 공사를 일괄 하도급하는 등 불법 하도급 행위가 여전히 존재하고 있어 페이퍼 컴퍼니들이 시장에서 살아 남을 수 있는 토양으로 작용하고 있다. 실제로 지난 2월부터 국무조정실에서 전국의 공사 현장을 점검한 결과 불법 하도급과 공동도급 불이행 등 450여 건의 위법 행위가 적발되기도 했다.

이 밖에 원 · 하도급자간 이해 관계 일치로 적발이 쉽지 않고 감독 기관도 불법 하도급 등 위법 행위 근절보다는 공사의 원활한 진행을 우선시해 적발에 소극적인 경향을 보이고 있다.

정부의 강도 높은 각종 대책에도 불구하고 그 실효성이 높지 않아 여전히 페이퍼 컴퍼니들이 활개를 치고 있다는 지적이다.

기준 미달로 2만 3,000여 업체 처분 받아

페이퍼 컴퍼니의 난립은 대다수 건실한 업체의 수주 물량을 잠식해 경영 악화를 초래할 뿐만 아니라 합리적인 경쟁을 어렵게 만들어 공사를 수주할 경우 오히려 손해를 보는 후진적인 구조를 형성하게 될 우려가 높다는 점에서 그 폐해가 크다. 또한, 이들의 불법적인 일괄 하도급은 공사비의 누수를 초래해 불량 자재를 사용하는 등 부실 공사의 원인으로 작용하고 있다. 이는 건설산업의 이미지를 훼손시킴은 물론 산업 자체의 발전을 저해하는 등 부작용을 낳고 있다.

정부는 이러한 페이퍼 컴퍼니에 의한 부작용 방지를 위해 사무실 보유 기준 신설, 기술자 보유 기준 및 자본금 상향 조정 등 건설업 등록 기준을 강화하고 등록갱신제 도입과 건설산업 정보화 등을 통한 상시 감시 체계를 구축하고 있다. 이와 함께 지속적으로 등록 기준 미달 업체에 대한 실태 조사를 추진해 위반 업체에 대해서는 등록 말소, 영업 정지 등 엄중한 조치를 취하고 있다. 지난 2000년부터 작년까지 3년 동안 등록 기준을 위반해 등록 말소와 영업 정지, 과태료 등 행정 처분을 받은 업체가 1만 6,304개, 자진해서 등록을 반납한 업체는 6,842개에 달하는 등 모두 2만 3,146개 업체가 기준 미달로 처분을 받았다.

정부는 또 건설업 등록 이후에도 등록 기준 미달 여부를 주기적으로 확인해 기준에 적합하지 않을 경우 퇴출될 수 있도록 3년 주기 갱신신고제를 도입해 시행하고 있다. 이와 함께 건설업 등록과 처분 등 건설업체 정보와 공사명, 기성 금액, 하도급업체 등 건설공사 정보를 통합 관리하는 건설산업 종합정보망을 내년까지 구축하는 한편 불법 하도급, 공사 실적 허위 신고 등 불법 행위를 방지하기로 했다. 특히, 공사를 수주한 후 일괄 하도급으로 인한 부실 시공 방지를 위해 원수급자의 공사 현장 필수 수행 사항에 관한 지침을 시달하고, 공사 실적을 위·변조하거나 고의로 과다 신고한 업체를 고발하고 부정당 업자로 제재토록 하는 등 불법 행위를 근절시키기 위한 조치를 취하고 있다.

각종 대책 불구 실효성 낮아

정부가 이처럼 페이퍼 컴퍼니 근절 대책을 지속적으로 추진함에 따라 지난 2001년 3,983개에 달했던 일반건설업 신규 등록 업체 수가 지난해에는 682개 사, 올 들어서는 9월 말까지 436개 사가 늘어나는 데 그치는 등 증가 속도가 둔화되면서 건설업체 난립 현상이 다소 완화되고 있다.

그러나, 건설업계는 정부의 강도 높은 각종 대책에도 불구하고 정책의 실효성이 높지 않아 페이퍼 컴퍼니가 여전히 활개를 치고 있다며 이들의 퇴출 요구를 지속적으로 제기하고 있다. 업계는 상당수 업체들이 공사 수주를 위해 한 지역에 여러 개의 회사를 설립해 운영하거나 지역별로 회사를 세워 공사 입찰에 참여하고 있는 것으로 파악하고 있다. 그래서 현재의 공사 물량 등을 고려할 때 업체 수가 지나치게 많으므로 시공 능력이 없는 페이퍼 컴퍼니를 시장에서 퇴출시켜 건전한 수주 질서를 확립해 나가야 한다고 주장하고 있다. 이와 관련 한국건설산업연구원은 적정 공사 계약 규모와 경상 이익 등을 고려할 때 일반건설업체 수가 4,000 5,000개 수준이 적절하다는 의견을 제시하고 있다.

어떤 정비 방안이 만들어지나

건교부는 페이퍼 컴퍼니가 발붙일 수 없는 토양을 만들어 나가기 위해 발생 원인별로 다각적인 방안을 강구해 나가기로 했다.

먼저, 건설 정보망을 활용해 기술자 보유 점검을 강화해 나가고 자격증 대여에 대한 집중적인 단속 실시와 처벌 강화 등을 통해 자격증 대여 행위를 원천적으로 봉쇄하며 자본금 가장 납입 확인 기능을 강화해 나가기로 했다. 이를 위해 자격증 대여에 대한 집중 단속을 실시하고 「건설기술관리법」을 연내에 개정, 기술 자격증을 대여받은 사람에 대한 처벌 규정을 신설해 1년 이하의 징역이나 500만원 이하의 벌금을 부과하며 대여받은 업체에 대해서도 영업 정지 처분을 내리는 방안을 검토키로 했다. 정부는 특히 자본금 가장 납입 확인 기능 강화를 위해 올해 안에 부실 진단 혐의가 있는 공인회계사와 전문 경영 진단 기관의 진단 내용 감리를 공인회계사회에 의뢰해 부실 여부를 가려낸다는 방침이다.

또한, 불법 하도급 실태를 분석해 부실 업체 정비와 제도 개선 방안을 강구해 나가고 감독자·감리자의 관리 감독 책임 강화 방안을 검토하며 업체들이 시공능력평가를 받기 위해 제출한 공사 실적 자료를 활용, 재하도급 위반 등을 적발해 처분키로 했다. 특히, 공사 실적을 허위로 신고한 업체에 대해서는 처분 기준을 고발에서 영업 정지로 대폭 강화하고 일정 규모 이하의 공사를 수주한 업체에 대해서는 일정 비율을 반드시 시공토록 하는 직접시공의무제를 도입하기로 했다.

이와 함께 '운찰제'라는 지적을 받고 있는 현행 적격심사제의 단점을 보완하기 위해 최저가낙찰제를 단계적으로 확대하기로 했다. 아울러 보증제도 개선을 위해 담보제를 폐지, 엄격한 보증 심사를 유도하고 신용도에 따라 보증서를 발급하는 체계로 전환하며 보증 기관간 경쟁 유도를 위해 이행 보증 기관의 확대를 추진해 나갈 방침이다.

건설업계는 정부의 페이퍼 컴퍼니 정비 방안이 계획대로 이뤄지면 상당수 부실 업체들이 퇴출되는 등 시장 기능이 활성화돼 건설산업의 구조조정이 촉진될 것으로 기대하고 있다.

강한철
일간건설신문 산업부 부장