규제개혁위원회, 겸업 제한 규제의 단계적 폐지 권고

- 경제5단체장3대규제폐지건의, 경쟁력제고를위한선택이소망스러워 -

건설 경기의 침체 상태가 지속되면서 공공부문이나민간부문모두상당한어려움이예상되고있다. 그러나이러한시장환경을 오히려 건설산업의 경쟁력 제고를 위한 계기로 삼아야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 지금의 건설 생산 체계로서는건설산업의 선진화를 기약하기 힘들다는 것이다. 당면한건설시장의위기를극복하기위해서는공사물량의확보못지않게장기적발전을위한자생력확보와경쟁력제고가시급하다는지적이많다. 건설생산체계전반의 구조적개선을내용으로 하는논의는 2003년 말의「건설산업기본법」개정 공청회를 시작으로 구체화되어 2004년 상반기에 이미두차례에걸쳐입법예고(2004. 3. 18 4. 8, 2004. 4. 29 5. 19)되었다. 개정안가운데특히3대주요규제라고할수있는의무하도급제도와 부대입찰제, 그리고 겸업제한 등의 폐지는 최근 규제개혁위원회에 심의요청된경제5단체장의건의사항에도 포함되었다. 이에 대해 규개위는 지난 5월 28일 제136차본회의에서다른건의사항과 함께심의한결과의무하도급제도와부대입찰제는폐지를, 그리고겸업제한에대해서는겸업허용업종의확대를통하여단계적으로폐지하는방안을채택하였다.

의무하도급제도 폐지

건설산업의 구조적 특성으로 인하여 시공등의과정에하도급은필연적이라고까지 말하기도 한다. 그러나도급받은공사 가운데하도급비율을얼마만큼할것인가는해당건설업체가공사의특성과기간등을고려하여 자율적으로 결정하는 것이 가장 최적의효율성을기대할수있을것이다. 기업은 기본적으로 최소의 비용으로 최대의 생산을 추구하는 속성을 가지고 있기 때문이다. 그러나 현행「건설산업기본법」은 하도급의일정한비율을의무적으로규정해놓고 있다(20억원 이상 공사는 20% 이상, 30억원 이상 공사는 30% 이상). 이러한의무하도급제도는건설공사의생산성제고를위하여스스로생산방식을결정하여야하는시장 경제 원리 및 국제 기준과도 배치된다. 하도급여부를시장기능이아닌법령에의해강제할경우친인척명의의위장사 설립 등으로 규제 회피를 위한 비용만 증가시키는폐단만무성하게할뿐이다. 또한대 · 중소 기업이 혼재되어 있는 전문건설업계에 일정 공사의 하도급을 의무화하는 것은 중소기업보호정책 취지에도맞지않을 뿐만 아니라, 일반건설업체가운데 중소 규모가 대다수라는점을고려하면오히려역차별의 우려도있다.

의무하도급제도는당초 부대입찰제와함께 1989년음성적인불법하도급방지를위하여 도입되었다. 하지만, 현재는PQ 심사기준에서 신인도 평가 항목으로 포함되는 등 하도급을 적극 유인하는 입찰제도의 시행으로 하도급 비율은 1989년 의무하도급제도 도입 당시 18.3%에 불과하였으나 그 후 증가하여 1993년부터는 계속 40%를 상회하고있다. 따라서더이상도급공사의일정비율이상을하도급하도록의무화할필요가없는실정이다. 규개위는시장 환경의 변화에따른의무하도급제도의폐지에동의하면서, 다만그시기에대해서는2007년1월1일부터폐지토록일정한유예기간을두는입장을채택하였다. 이는 건설산업의 개방화가가속화되고있는상황에서건설산업 구조 개편과 건설산업의 잠재력 육성을 위해 폐지 필요성을 인정하지만, 건설시장에 미칠 충격이나 전문건설업자의 준비 기간 등도감안한것으로보인다.

부대입찰제도도 폐지

부대입찰제는 당초 하도급 공종에 대한 적정 가격을 확보함으로써 전문건설업체를 보호 · 육성하며, 전문건설업체견적능력의 향상을 도모하여 기술 능력을 제고하기 위해 도입되었다. 현행「건설산업기본법」은 건설업자가 30억원 이상인 공공공사를 도급받을 경우 미리 전문건설업자의 견적을 받아 예정 금액을 산정할 수 있도록 하고, 도급받은 때에는 그 견적 내용대로 하도급계약을 체결하도록 명시하고 있다. 그러나 부대입찰제는 당초의 도입 취지와 달리 전문업체의부실견적및계약불이행등으로 인하여 시행 과정에서 부작용만 노정시킨 바있다. 대다수전문업체가견적능력있는 기술자확보에어려움을겪고있을뿐만아니라일반건설업체의낙찰여부도불투명한 상태에서 견적서 작성을 소홀히 하는 사례가적지않았기때문이다. 또한1989년제도 도입당시와달리하도급저가심사제 등 저가 하도급 방지와 전문업체의 적정 공사비

이슈 1904.1.2 1:46 AM 페이지29

보장을 위한 제도가 시행됨에 따라 부대입찰제의 도입취지도퇴색된상태이다. 「국가계약법」에서는 이미 올 1월부터 폐지되었다. 이러한현실을반영하여건의과제에포함되었으며, 규개위도폐지를의결하였다.

현실과 괴리된 겸업 제한 규제

「건설산업기본법」은 제12조에서 일반건설업의 등록을한 자는7개 전문 업종을 제외하고는 전문건설업을 등록할 수 없도록하고, 제16조에서일반건설업자와전문건설업체로 하여금전문공사만을또는일반공사만을도급받지못하도록금지하여업역을분명하게구분하고 있다. 겸업가능업종은 현재 철강재설치공사업, 준설공사업, 삭도설치공사업, 승강기설치공사업, 가스시설시공업, 난방시공업, 시설물유지관리업등이다. 즉, 부대 공사가 포함된 경우를 제외하고일반건설업자는전문공사를, 전문건설업자는 일반공사를 도급받을수 없는것이다. 일본도 우리나라와 유사한 업역 체계를 유지하고 있으나건설업자의겸업및영업범위 제한 규정은 없다. 이처럼 겸업 제한 규정이있지만, 대부분업체는계열사등별도법인설립을통하여사실상겸업을하고있는경우가적지않아 규제의실효성에도의문이 제기되고있는실정이다. 또한현재와 같은업무위주의건설생산체계는기능적 효율보다는 인위적인 시장 분할을 통하여 업체간 물량배분에초점을맞추고있기때문에 ' 나눠먹기식 제도라는 비난을 면치 못하는 등역기능이표면화된 실정이다. 이로인해일반건설업체와전문건설업체간에는경쟁과기술개발을통한발전보다는업역 확보를 위한 다툼에 치중하는 부작용을 초래하고있다.

업무 범위의 엄격한 구분으로 면허 · 등록 등 자격 기준 유지를 위한 간접 비용도 건설산업의 비용 증가 요인으로 작용하고 있다. 또한1976년중소건설업보호차원에서도입되었지만, 1989년면허개방이후일반건설업체의큰폭 증가와규모면에서일반과 전문으로 구분하기 어려운 시장 환경의변화로인해당초의도입취지가상실된 상태이다. 또한업무영역으로인해건설생산주체가이해집단을형성하게되어효율적인 공동 수급체의 구성이 곤란하다든지 각종제도개선등을유연하게처리하기힘들도록 만들고 있다. 최근정읍시 하수관거정비공사소송내용및 판결 (2004. 4. 16) 이나군산시시가지 차집관로연결공사소송 사례(2003. 12)에서보듯이 건설 경기가 어려워질수록 업무 영역을 둘러싼 갈등이 심화되고생산활동의유연성을저해하기도 한다. 이를 개선하기 위하여 건설업체스스로최적의생산방식을선택할수있도록일반건설업과전문건설업간겸업제한을폐지하는안과당장폐지가어려울경우「건설산업기본법」 시행령 제15조를 개정하여 현행 겸업 허용 업종(7개)을 단계적으로 확대하는 방안을 건의하였는데 규개위는 후자의 입장에동의하였다.

규개위, 겸업제한 폐지' 권고 '

이번경제5단체장의건의내용가운데부대입찰제와 의무하도급의 폐지는「건산법」 개정안에도그대로포함되어규개위에서동법 제30조를 삭제하기로 함으로써 그대로 수용되었다. 그러나 일반건설과 전문건설간에가장첨예한대립을보여주고있는업역제한의폐지문제는직접적언급대신에 일반 · 전문건설간 영업 범위 제한 규정의 불명확으로 인한 분쟁 예방 그리고 발주자의건설업자선정상 애로점해소등을위하여 영업 범위를 명확화하는 내용으로 제출되었다. 즉, 전문건설업자는둘이상의전문공사에해당하는공사가복합된건설공사를 도급받아서는안된다는것이다. 그러나규개위는근본적해결방안이될수없다고보아 해당 규정 개정안의 철회를 권고함으로써 반대 입장을 분명히하였다. 건설업자간 영업 범위 구분은 건설산업의 자율 경쟁을 본질적으로 제한하는 규제라고 보고, 의무하도급이나부대입찰제의폐지와함께건설업자간 겸업 확대와 연계하여 폐지하는 것이 바람직하다는 판단을 내리고 있는 것이다. 규개위의이러한입장은이미1999년8월과2004년부처별규제정비계획상의제로베이스과제에업역제한의폐지를포함시키고있는데서도충분히확인할수있다. 공은다시건교부와건설업계로넘어왔다.

경쟁력 제고를 위한 최선의 선택을

여기서 보다중요한점은업역 제한의폐지와 같은 건설업 구조개편의 문제를 건교부나 건설업계가 아닌 규개위나 외부 기관의 의견이나 판단에 맡겨놓을 수는 없다는 점이다. 일반건설업과 전문건설업은 업역 제한 폐지에 따른 애로점도있을 것이고 이해득실을 고려하지 않을 수없는 입장도 이해되지 않는 것은 아니다. 그러나건설업계 전반에 어려움이 지속되고 있고, 입낙찰제도를 비롯하여 관련 제도들의 정비에 대한 논의 추진이 활발하게 이루어지고 있는 이 시점에서건설산업의장기적인비전을기대할 수 있는 경쟁력의확보를 위하여 무엇이 진정 최선의 선택인가를 결정해야만 한다. 그 선택은 단기적 이익만을형량할 것이 아니라10년아니 100년이상의앞을내다보고 건설업이 다시금 국내 경제 회복의 중추적 기능을 다해내는 기간 산업으로서 우뚝설 수있는관점에서이루어져야한다. 이제업역 제한의 금지 문제는 언제까지나 미뤄둘 수있는숙제가아니라가능한한조속한시일 내에 서둘러 처리해야할 시급한 과제라는점을정책당국은재삼 인식할필요가있다.

두성규
한국건설산업연구원부연구위원
skdoo@cerik.re.kr