생산 구조 - 규제 일변도에서 시장 원리 중시로

- 무자격 · 부실업체의 상시적 퇴출 시스템 구축을, 시공업종 분류도 개편해야 -

건설업생산구조는규제의비중및영향정도에 따라 시장형 구조와 규제형 구조로 구분되는데, 우리나라건설산업은규제형에 가까운생산구조를보이고있다. 전체건설산업을 대상으로 하는 일률적인 규제의 비중이높고, 제재및처벌에의존하는경향이 크기 때문이다. 우리나라건설 생산구조에는 업역및 진입자격제도와발주제도, 하도급제도등다양한규제제도가영향을미치고있다.

업역 및 진입자격제도는 생산 활동 단계 및유형별로분산된개별 법에서해당업역과자격기준을명시하고 있어복잡한양상을 보이고 있다. 그리고 이는일반건설업과 전문건설업 간의 겸업 제한, 건축설계업과 건설 시공 및 엔지니어링업의 겸업 규제와 같은 상호 배타적인 업역을 조장하는 요인이되기도한다.

한편, 건설생산구조에영향을미치는발주제도로는전기및정보통신공사의분리발주의무제도가 있으며, 공공 발주자에게 가하는 제반발주선택권의 제약도생산구조에 직 · 간접적으로영향을미치고 있다. 시공 단계에서의 대표적인 규제 제도인 하도급제도와 관련하여일괄하도급금지, 재하도급금지, 일반업자간하도급금지, 저가하도급심사제도등도시공업자의생산방식에 큰영향을미치고있다.

이와같은건설생산구조의문제점에대해서는1990년대 이후 우리 경제의 세계화가 진전되는 가운데 끊임없이 개선의 필요성이제기되어왔고, 또부분적으로규제완화가 이루어져왔다. 그러나대부분의핵심적인규제들은업역의기득권으로고착되어옴으로써 여전히 접근조차 하기 어려운 실정이다. 건설생산관련규제제도들은대부분발주자및중소기업보호의명분으로설정되었으나사회발전및여건의변화로실효성을 상실하고 있다. 또한, 건설 생산 주체의 시장 활동에 제약을 가함으로써 건설기업의생산의효율성을저하시키는결과를 초래하고있다.

업역간 겸업 제한 철폐해야

건설 생산 구조 혁신의 방향은 건설산업의경쟁력강화라는 목적달성을위하여 원칙에 입각해서 일관된 방향으로 추진하되, 현실여건등을 고려하여실현가능한 방법으로접근하는것이바람직할것이다. 즉, 시장 원리를 중시하는 방향으로 생산 구조를 전환시키되, 이해 관계자의 적응력을 제고시키고 단기적으로입을수 있는피해를 최소화시키는방향으로추진해야할것이다.

먼저, 건설시공업의겸업허용여부에대하여겸업전면허용, 단계적겸업확대, 현행 제도의 유지 등 세 가지 대안을 검토할 수 있다. 세 가지 모두 장 · 단점이 있으나 혁신의원칙에서입각해 볼 때겸업을 전면허용하는 방안이 가장 바람직한 대안으로 판단된다. 중간적 대안으로서 단계적 겸업확대는겸업대상 허용업종을선별하는것이쉽지않고, 형평성측면에서도적용이쉽지않다. 반면, 겸업전면허용은상당수업체가음성적겸업을하고있는현실에 비추어생각보다그충격이크지않을것으로판단된다. 그리고 외국의 사례에 견주어보더라도 겸업이 허용되어도 무분별한 겸업에 따른폐해는 발생하지않고, 장기적으로시장원리에따른업종별전문화가정착될것으로예상된다.

다만, 겸업전면허용에따라단기적으로 경쟁력이 약한 중소 건설업체들에 미치는 영향은 충분히 고려되어야할것이다. 이런 측면에서중소건설업체들의적응력을제고시키기 위하여 유예 기간을 설정하는 것이 바람직할것이다. 특히, 겸업폐지와더불어 입낙찰제도, 발주 및 하도급제도의 신중한 개선 검토가 요구되므로 이러한 추진 일정과연계하여사전에시행유예 기간을합리적으로설정하는것이바람직할것이다.

시공 업종 분류도 개편 바람직

겸업제한제도의 개선과 더불어 시공업종 분류의 개편도 동시에 요구되고 있다. 시공업종분류의개선은업종구분의단순화, 현행업역체계 유지, 업종의통합 및분리 병행, 업종의세분화등네가지대안이검토가능하나, 통합및분리를병행하는방안이가장현실적인방안으로판단된다. 즉, 시공작업의 내용 및 기술적 특성이 유사한 업종은 통합시키는 한편, 이질성과 전문성이 강한 업종은분리시키는것이바람직할것이다.

하도급 관련 규제 완화 절실

또한겸업제한및업역개편과더불어시급하면서도 신중하게 해결해야 할 과제가

하도급 관련 제도의개선이다. 지금까지각종하도급관련규제제도는급격한시장환경변화추세를반영하지못하고있을뿐만아니라 대중소 업자간 효율적인 시공 체계의구축에장애요인으로작용하고있다. 겸업제한철폐시당장 일반업자간하도급금지규제는무의미하게되는등하도급제도전반의손질이불가피하다.

향후 하도급제도는 획일적인 규제 중심에서자율과책임의원칙하에사업당사자들이자율적으로결정하도록하는방향으로규제를완화해야할것이다. 그리고업역구조개편과더불어시장활성화차원에서업체간공동도급및하도급을다양하게시행할수있는제도적기반을마련해나갈필요가있을것이다.

건축설계업의 단계적 참여 허용 필요

다음으로건설업체의건축설계업참여를허용하는 문제 역시 보다 전향적인 접근이요구된다.

건설업체의 건축설계업 참여를 제한하는 해묵은 과제는 설계 기술의 발전을 저해하고, 건설업체의 종합건설업체로의 발전을 제약하는 한편, 발주자의 선택권을 제약하여결과적으로건설산업의경쟁력을저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 원론적으로 건설업체의건축설계업참여는시장원리에입각하여전면허용하는 것이 타당하다. 그러나, 전면허용은규모가 영세한 건축설계업자의 영업을 위축시킬 우려가 크므로 단계적으로 겸업 범위를 확대해 나가는 것이 바람직한방향일것이다.

이러한측면에서우선일정수이상의건축사를 보유하는 경우에는 신고 절차를 거쳐건축설계업을할수있도록허용하고, 허용 범위에 대해서는 건설업체가 직접 시공하는 자기 공사와 함께 고기술 · 고난이도 기술이 요구되는 공사의 유형을 별도로 정하는것이바람직할것이다.

우리나라 건설산업 생산 구조에는 업역 및 진입자격제도, 발주제도, 하도급제도등과관련된다양하고광범위한규제가큰영향을미치고있다.

무자격 · 부실 업체의 시장 퇴출 강화

무자격 · 부실 업체의 시장 퇴출이 건설업산업 구조 조정의 핵심 현안으로 떠오르고있다. 무자격, 부실, 부적격, 페이퍼컴퍼니등다양한이름으로불리고있는불량건설업체의존재는건설산업의이미지를손상시키고 경쟁력을 저하시키는 암적 요인이되고 있다. 정부 조사 발표에 따르면, 자본금, 기술자 등 법적 자격 요건을 미달하고 있는 건설업체는 대략 전체 건설업체의 20 30%에 달하는 것으로 나타났다. 한국건설산업연구원의연구조사에서도약30%의업체가부실경영업체로추정되고있다.

이와 같이 양적으로나 내용상으로 심각한 양상을 보이고 있는 무자격 · 부실 업체의존재는다양한제도가 초래한 결과이다. 즉, 등록 기준의 완화와더불어적격심사제도, 연대보증제도등 다양한 제도적 요인이 무자격 · 부실 업체의 양산을 초래하고 있다. 따라서이들부적격자의시장퇴출을유도하기 위해서는 제도 전반에 걸쳐 종합적이고체계적인개선노력이요구되고있다.

등록제도 기준의 철저한 준수 유도

등록제도와 관련해서는 등록 기준을 강화하는 방식보다는 등록 기준을 철저하게 지키도록유도하고감시하는방안이바람직할 것이다. 이와 관련 신규 등록 업체가 보증가능금액확인서발급을 위하여 공제조합에출자한금액에대해서는쉽게 대출을하지 못하도록 기간과 융자액의 범위에 대한 제한 조치를 강화해 나가는 것이 바람직할 것이다. 그리고등록기준실태조사의실효성을 강화하는 차원에서 권한을 관련 건설단체에 위임하는 방안도 검토해볼 필요가 있다.

또한정부의건설산업정보DB망이구축되어 활용 단계에 들어가고 있으므로 이를 보다 적극적으로 활용하는 방안을 모색해야 할 것이다. 정보망을 이용하여 이중 기술자 등록 및 페이퍼 컴퍼니 등에 대하여 상시 모니터링을 실시하고 그 결과를 언론 또는 인터넷 자료 등에 공포하여 정보력이 취약한 민간 발주자 등이 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

윤영선
한국건설산업연구원선임연구위원
ysyoon@cerik.re.kr