일반·전문' 상호 실적 인정 '- 시장 혼란 역작용 우려

-「건설산업기본법」개정안부칙,' 형평성상실한정치적타협안 '논란증폭-

건설교통부는 지난 7월 25일 건설업 겸업제한폐지, 하도급대금관련규정및관리 체계 개선, 시공 참여자 폐지 등을 주요 내용으로하는「건설산업기본법」개정법률안을입법예고하고현재법개정을추진중이다.

가장 큰 이슈는' 겸업 제한 폐지 '

이번 개정안의 핵심 사항인 일반 · 전문간겸업제한폐지는그동안정부가수차례 폐지를 추진하였던 사안이나 업계 간 의견이달라개정되지못했다. 이번에또다시폐지를추진하는만큼그귀추가주목된다. 기업의 자유로운 영업 활동 범위를 제약하는 겸업 제한제도는 폐지되어야 할 당위성이 있지만업계에는 중요한관심사다. 기존건설시장의 공동 도급과 하도급 구도에 많은 변화가 불가피할 것으로 예상되기 때문이다. 일반중소건설업계에는그파장에 따른 악영향을 우려하는 정서가 상당히 있어 보인다. 전문건설업계 또한 겸업 제한제도가 폐지되면 일반건설업계가전문건설업을흡수 점령하게 될 것이라며 반대하는 의견이 많다고한다.

이모두아직한번도겪어보지않은기존 건설시장 질서의 일대 변화에 대한 피해의식과 두려움때문일것이다. 이러한정서를 고려한때문인지는몰라도건설교통부는이번「건설산업기본법」 개정안에일반 · 전문간겸업제한폐지와함께부칙으로일반 · 전문 간겸업시상호실적을인정토록하고 있다. 즉시공능력평가액을산정할때 제한

겸업 제한폐지와 관련하여 일반건설업과 전문건설업의기존실적을 상호 인정토록 하겠다는「건설산업기본법」 개정안의 부칙을 중심으로 논란이 가열되고 있다. 시행될 경우 건설업계의구조조정을저해하는요인으로작용할 뿐만 아니라건설시장의혼란을부추길수있다는것이다.

된기간과범위내에서실적을상호인정하여일반이전문겸업시에는기존일반 실적의일부를전문실적으로, 전문이일반겸업시에도기존전문 실적의일부를일반 실적으로 각각 의제하겠다는 것이다. 건설업을 수행하고 있는 건설업체들에게 상호 시장 진입을 원활하게 하자는 취지로 보이나 이 개정방안은많은문제점을안고있다.

원칙과 기준 없는 정치적 타협안

첫째, 원칙과기준이없는정치적타협안이라는점을지적하지않을수없다. 어렵고 민감한 사안일수록 분명한 원칙과 기준이 있어야한다. 일반 · 전문간겸업제한의폐지로 일반이 전문으로 진출하거나 전문이 일반으로 진출할 때 각각 제로(zero)베이스에서 시작하여야하는 것은 너무나도 당연하다. 그럼에도불구하고 실적을 상호 의제하는예외적규정을두는것은건설업의특성을 도외시한매우불합리한 것이다. 모두 잘알고있는바와같이일반과전문은협력하여 건설업을 수행하지만 역할과 기능은 전혀다르다. 일반은목적물의전체적인계획 · 관리 · 조정에, 전문은 목적물의 특정 부분또는부위에대한시공역할을주로담당한다. 이와 같이 서로 다른 기능을 하여온일반과전문에대해서로교차하여상대방 영역의 실적으로 인정하겠다는 그 자체가 건설업의 체계와 본질을 무시하고 침해하는것이다.

상실해버린 정책의 형평성

두 번째는 정책의 형평성을 상실하고 있는점이다. 일반 · 전문간의상호실적인정 방안은 건설업 생산 체계를 기준으로 일반의입장에서 보면 수행한업역 내의일부분을 실적으로 인정하는 것이며, 전문의 입장

으로 보면 자신들이 수행해온 업역 범위를 초과하여 보다 넓은 업역의 실적으로 인정하는 것인 만큼 현저하게 형평성을 상실하고 있다. 또한 이는 현행「건설산업기본법」체계상 무등록 실적을 법적으로 인정하는 것과다를바없다. 공사전체를관리한실적이나시공 경험이 없는업체가실적 의제로 공사를수주하게될때부실시공우려가있는것은자명하다. 이로인해발주자나국민이피해를입게될것임은불보듯뻔하다.

업체 구조조정엔 오히려 마이너스

셋째, 건설정책의근간을훼손하는모순된 결과가 될 것이다. 이번 법 개정과 관계없이일반건설업과전문건설업은각각그대로존속된다. 다만기업의결정에따라겸업을 자유롭게 할 수 있게 될 뿐이다. 그럼에도불구하고이제까지법으로수행할수없었던 공사 실적을 인정하겠다는 것인데 그 자체가성립될수없는것이다.

넷째, 업계의어려움을가중시켜제도개선의 주요 목적인 구조조정을 더욱 어렵게 할가능성이 크다. 지금일반이나 전문건설시장모두건설업체수가너무많은과포화상태이다. 이런상황에서실적상호인정을 통해결과적으로시장경쟁업체수를늘리는조치가과연바람직한지묻지않을수없다. 일반과 전문 양쪽 시장 모두 업체 증가를억제시키는효과가있는정책방안을강구해야할때다. 그래야만정책시행에따른 업계의 불만을 최소화시켜 정부의 부담도 줄수있다.

일반 · 전문 간 겸업 제한의 폐지 목적은칸막이식건설시장을통합하여경쟁을촉진함으로써구조조정을도모하고생산체계를 효율화하기 위한 것임은 두말할 필요가 없다. 기본적으로겸업 제한이 폐지되면동일한기업주가칸막이식규제때문에여러기업으로운영하던경우에는하나의기업으로 통합하여 운영 비용을 줄일 수 있다. 또한 보유기술축적과인력의활용효율도높일 수있는장점이있다.

일반이든 전문이든 한 분야에서만 건설업을 영위해온 기업은 자체적인 판단에 따라기존 영업을지속하든가, 새로이건설업 등록을 추가하든가, 기존 업체 간 M&A를 통해 일반 · 전문을 겸업하든가 하는 3가지 중에서1가지를선택결정할것이다. 일반 · 전문 간 M&A를 선택하는 경우도 있도록 할때건설업구조조정이효과를거둘수있다. 일반 · 전문 간 실적 상호 인정은 위와 같은정책적유인효과를상쇄시켜제도개선을통해거둘수있는건설업체축소조정 효과를 스스로 포기하는 정책일 뿐 아니라 건설시장의난립을부추기는역작용을하게 될것이다. 이로인해건전한일반 · 전문중소건설업체들의어려움도더욱가중시키게 될것이므로결코바람직하지않다.

복잡한 건설 생산 구조 정비가 목표

일반건설업과 전문건설업은건설업을수행하는상호협력자이면서도의견불일치가 자주 발생하고 이해 관계는 대립하는 양상을 보여왔다. 그 핵심 원인은 건설업 생산체계가수직적협력 체계중심이라는 데 있다. 이번 일반 · 전문 간 겸업 제한 폐지는 이를수평적이면서수직적인유연한구조로 변환시키는상징적인 의미가있다. 이를 통해 일반건설업과 전문건설업 간 마찰이나 대립양상도서서히사라지고원 · 하도급자 간이해상충 문제도완화되는효과를거두게될것이다. 건설교통부도업계간대립하는 양상 속에서 그 동안 겪었던 정책 결정 및 추진상의 어려움을 상당 부분 해소하는 계기가될것이다.

또한 일반 · 전문 겸업 제한과 시공참여자제도의 동시 폐지는 여러가지 의미를 함축하고 있다. 외형적으로건설업생산유통구조의 단순화를 도모하는 것이지만 보다 실질적으로는 1975년에 도입되어 30여 년이 지난 전문건설업에 대한 조명과 재평가의 의미가 크다고본다. 당초 전문건설업은 시공 참여자(십장)들이 제도권 내 건설업자로진입하도록하기위해도입한것이다. 현실은그렇지못했다. 대부분십장들은전문건설업자로 진입하지 못해 생산 유통 단계가늘어난결과가된반면, 전문건설업자체는 크게 성장했다. 그에 따라 1990년대 중반에 십장들을 다시 제도권 내로 진입시키기위해현장조직도에명시하면 적법한하도급자로인정하는시공참여자라는엉거주춤한 제도를 도입하였다. 하지만 전문건설업자에게 하도급을 사실상 하도록 한 결과가되었고시공참여자(십장)들이불법하도급을하는사례도적지않은것으로파악되었다. 이렇게복잡해진생산유통구조를정비하여 공사비의 중간 누수를 차단하고 부실시공가능성을방지하려는것이이번법 개정의근본목표이다.

상호실적인정은편법, 원칙대로추진해야

이러한 목표 달성에 확실하게 부응하기 위해서라도 일반 · 전문 간 겸업 제한 폐지는원칙대로추진해야할것이다. 이제도를 폐지함에있어일반과전문간상호실적인정이라는 편법적인 정책 병행은 논리적 모순이라는 근본적인 문제점을 내포하고 있다. 또한, 구조조정과정을 더욱 길게 가져감으로써 건설업계의 고통을 가중시키는 결과를낳게될것이다. 이는결코전문건설업계를 도와주는 것이 아니며 일반건설업계도피해를입게된다. 일반 · 전문간겸업 제한폐지가건설업체질개선과한단계도약을 위해 불가피하다면 당연히 그에 따른 진통을 단기화할 수 있고 원칙에 부합하는 정책을선택하여야할것이다.

백영권
한국건설산업연구원선임연구위원
ykbaek@cerik.re.kr