뉴패러다임의 경쟁과 협력…大中小 균형 발전의 양대 축

- 현구도는경쟁뿐, 규모별역할분담을전제로相生구조모색해야-

기업은 경쟁과 협력이라는 두 가지 방식을통하여생산및서비스활동을영위한다. 건설기업들역시경쟁과협력이라는시스템을통하여시공물을생산하고 공급한다. 경쟁과 협력은 건설산업의 생산 체계를 결정하고 경쟁력을 좌우한다. 건설산업의경쟁 및협력구조는건설 생산의효율성과형평성을결정하는시스템이기도하다.

1만 3,000여 개에 달하는 종합건설업계 내부에는 다양한 규모의 업체들이 존재한다. 이들 대중소업체간의불균형성장문제가건설업계의심각한 현안이된지가어제오늘이아니다. 정부의수많은제도적 노력에도 불구하고 규모별 업체간 양극화 문제는 점점심화되고있는 양상이다. 혹자는 시장 경쟁의 가속에 따른 불가피한 현상이라고 말하기조차 한다. 차제에 종합건설업의경쟁및협력구조의특성을살펴보고그것이업체간균형성장에는어떤영향을미치는지 들여다볼 필요가 있다. 제도적인측면에서 종합건설업계는 현재 어떤 경쟁 및 협력 구조의 패러다임을 갖고 있는지 살펴보고, 또문제가있다면새로운방향의경쟁 및 협력 패러다임을 모색해볼 필요가 있을 것이다.

‘ 경쟁만 있고 협력은 없는 ’구조

종합건설업을 둘러싼 국내 건설산업의 경쟁및협력구조는 제도적규제를통하여 구축되어 있다. 2008년부터종합 · 전문간 겸업 제한이 해제되어 건설업체간 경쟁의 폭이 확대되고 있으나 여전히 업역 구분에 따른시장분할은유지되고 있다. 종합건설업이 별도의 업역으로 분리되어 있다는 것은종합건설업체들은업역내에서는경쟁하고 업역 외 업체와는 협력관계를 모색해야 한다는것을의미한다. 이처럼큰틀의제도로볼때종합건설업계내부는경쟁만있고 협력은없는구조이다.

경쟁과 협력 구조로 본 건설 생산의 신 · 구 패러다임(종합건설업 대상)

권역	구 패러다임	신 패러다임
기본 전제	동일 기능을 하는 업역군의 업체로 간주하여 경쟁 관계만 인식(면허 및 업역 제도)	규모가 다른 업체들 간에는 협력 체계가 요구됨 : 경쟁 관계만 요구되는 집단이 아님
관계 구조 및 문화 특성	- 적대적 관계 - 승자 독식의 구조 - 불신 문화 - 배타적 이기주의	- 협력적 관계 - 상생 협력의 구조 - 신뢰 문화 - 협력적 상생주의
정책 (대중소 균형 발전)	- 다양한 경쟁제한제도 도입(발주 및 입낙찰제도 관련 지역 및 중소 업체 보호제도) - 부분적 협력 유인 제도 도입(의무공동도급 및 공동도급우대제도 등)	- 경쟁제한제도는 가급적 규제 완화(가능하면 시장 원리를 존중한 부분적 경쟁제한제도 도입) - 협력 관계를 저해하는 제도 제거(종합업체 간 하도급 규제 폐지) - 상생 협력 체계 활성화(선진국 모형 활용)
결과	- 시장 효율성 저해 - 대중소 균형 발전 효과 미흡 내지 문제 발생 · 수주 양극화 지속 심화 · 우량 중소 업체 육성 효과 미흡 · 시장 건전성 저해 등	- 시장 기능 효율성 유지 내지 제고 - 시장 기능에 입각한 중소 업체 활성화 유도 · 수주 양극화 해소에 기여 · 우량 중소 업체 중심 성장 유도 · 시장 건전성 제고

큰 틀의 경쟁 및 협력 구조는 업역 관련 제도가 규정하고 있지만, 보다 구체적으로는입낙찰제도가영향을미친다. 경쟁구조에가장큰영향을미치는입찰제도는제한경쟁입찰방식이다. 여기에는크게시장원리를 보다 충실하게 반영하기 위한 제도와 지방 또는 중소 건설업체를 보호하기 위한 제도 등 두 가지 유형이 있다. 실적 제한과 PQ(사전자격심사) 제도는시장원리를반영하려는제도인반면, 등급제한, 지역제한, 도급하한제등은지방또는중소 건설업보호를 위한 경쟁제한제도이다. 이런 측면에서 공공공사에서 가장 많이 운영되고 있는 제한경쟁입찰제도는시장기능충실과시장역기능 보완이라는 두 가지 상반된 성격을 동시에보유하고있다.

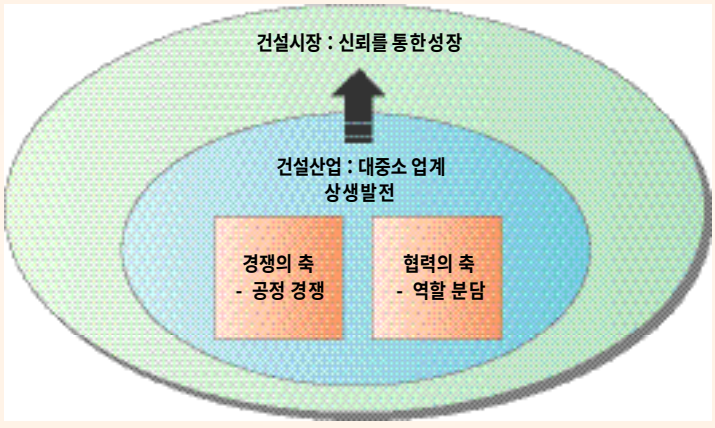
낙찰제도 역시 경쟁 구조에 영향을 미친다. 낙찰자결정방식은적정건설업체를선별하는 제도이긴 하지만 규모별 업체 간의

경쟁 구조를결정하는 데도 영향을 미친다. 대체로턴키/대안입찰제도는설계능력등이요구되므로중견규모 이상업체들간의 경쟁을 유도하는 방식으로 정착되어 있다. 300억원을 기준으로 그 이상 규모에 적용되는 최저가낙찰제 공사 역시 상대적으로 규모가큰중견이상업체들이주로참여하는시장으로되고있다. 반면, 그이하규모 공사에적용되는적격심사제도공사는중소 업체들이주로참여하는시장이되고있다.

종합건설업의 협력 구조는 수평적 협력과수직적협력시스템으로구분할수있다. 수평적협력은공동도급을 통한방식이고, 수직적협력은하도급을통한 방식이다. 공동도급제도는건설업체간의수평적협력을 통해 리스크 분산, 역할 보완 등 다양한 효과를 거두도록하는제도적 장치이다. 종합건설업체 간의 공동도급제도에는 지역의무공동도급제도와 지역 업체와 공동 도급시 PQ나적격심사과정에서평점산정의우대를주는규정이있다. 현실적으로이러한공동도급제도는 업체 간의 수평적 협력을 통한 상생 발전을 유도하는 측면보다는 경쟁에따른대중소기업간의양극화문제를시정하기위한물량배분적성격이강하다. 이런 측면에서 현행 공동도급제도는 앞서 살펴본 지방및중소 업체들을위한경쟁제한제도와 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 평가된다. 한편, 수직적협력체계인종합건설업체 간 하도급은 제도적으로 금지되어 있다. 현행「건설산업기본법」은종합건설업체 간의 하도급을 원칙적으로 금지하고 있다. 따라서, 종합건설업체 간 협력을 위한 하도급제도는사실상없는것이나마찬가지이다.

이상에서 본 바와 같이 현행 종합건설업의 건설 생산 패러다임은 경쟁만을 전제로 하고 있다. 동일 업역 내부이므로 협력적 관계는 기본적으로 불필요하고, 경쟁관계만 필요하다는 인식을 전제로 하고 있다. 다만, 순수한 경쟁 체계가 야기하는 업역 내업체간의불균형발전문제를시정하기 위하여 다양한 보완적인 제도적 장치를 두고 있을 뿐이다. 주로 지방 및 중소 건설업 보호 육성 제도라고 불리는 다양한 입낙찰 제도상의경쟁제한제도들이여기에해당된다. 이러한 경쟁 제한적 제도들은 물량 배분위주의접근을취하고있는특징을가지고있다. 물량배분중심의경쟁제한제도는 시장의 효율성을 저해하는 치명적인 문제를 안고 있다. 물량 배분의 시혜 대상인 중소 업체들은 자생력 확보보다는 배분 물량 정책에보다많은관심을집중할수밖에없다. 협력보다는 경쟁, 그리고 시장 원리보다는배분중심의패러다임을갖고있는현행 종합건설업 생산 구조는 건설업계를 적대적 관계로만 인식하는 문화적 특성에 기인한다. 즉, 종합건설업계내 업체 간 전문성과신뢰에기반한협조체계의구축이불가능하다는인식을전제로하고있다. 이러한 문화적 인식의 전제하에서는 제도적으로경쟁상의약자를위한물량배분적방식에의존하지않을수없다.

건설산업 균형 성장의 두가지 축



경쟁과 협력을 균형 발전의 축으로

종합건설업계 내부에도 협력을 통한 상생 발전이 가능하다는 인식을 가질 필요가 있다. 이미종합건설업역내에다양한차원의규모별업체가존재하고있는점을감안하여이들간에협력적관계가고양될수있도록유도하는 발상의전환이요구된다. 구 패러다임에서는 경쟁만을 중요시하였다면 뉴 패러다임은 경쟁과 협력을 균형 발전의 양대축으로 보는시각이다. 한마디로경쟁과 협력을 동시에 강조하는 뉴 패러다임은 시장원리에 보다충실한 접근이다. 경쟁과 협력을 동시에 중요시하는 뉴 패러다임은 전문성과 신뢰를 바탕으로 상생 협력이 가능하다는문화적인식을 전제로 하고 있다. 뉴 패러다임은 전문성과 신뢰가 구축될 경우 시장 기능의 효율화를 통하여 건설산업의경쟁력강화와균형발전이 동시에가능하다는시각이다.

경쟁 구조는 원칙적으로 공정 경쟁 체계를 강화시키는 방향으로 구축되어야 한다. 그러나, 아무리뉴패러다임에입각한경쟁 및협력관계를설정한다해도 현행의경쟁 제한제도를 전적으로 폐지시키기는 현실적으로불가능하다. 다만, 경쟁제한제도중지나치게 시장 질서를 왜곡시키는 제도들을 가급적 시장 경쟁의 효율성을 반영하는 방향으로 개편해 나가는것이바람직하다. 경쟁구조정립의핵심은현행물량배분위주의제도들을시장질서와조화를이루는방

향으로변경시키는것이되어야할것이다.

역할 분담으로 상생 협력 도모해야

뉴 패러다임의 핵심은 협력 관계의 구축에있다. 협력구조의정립을위해서는대중소업체간의역할분담에대한적극적인검토가 요구된다. 지금까지대중소업체의 구분은공공발주공사의물량배분을인위적으로조정하기위한업체규모별분류기준으로 적용되어 왔다. 반면, 뉴 패러다임에 입각한 규모별구분은규모별역할분담체계를통한상호협력의상대로서대중소업체를 구분하는작업을요구한다. 이미우리 종합건설업계는 규모별 역량이 차별화되고 있다. 30위권 이내의 대형 업체는 사업 개발과 종합 사업관리 및 고부가가치 엔지니어링 기능을 중심으로 멀티플레이어로서의 역할을 수행하고 있다. 이에 비하여 31 100위권의 중견 업체는 섹터별 관리 및 엔지니어링기능과시공관리중심의개별상품플레이어로서의역할에서강점을보이고 있다. 그리고101위 이하의 중소 업체는 시공관리와직접시공 중심의공종플레이어로서의역할에우위를보이고있다.

종합건설업계의경쟁및협력체계를뉴패러다임으로바꾸고자한다면제도개선은다음과같은방향으로이루어져야할것이다.

첫째, 업역및생산체계의개선이요구된다. 건설시공업의업역과생산체계에대한 각종 규제를 폐지하여 건설업체 간 자유로운경쟁을촉진해야한다. 무엇보다종합건설업체 간하도급제한규제를폐지하여원수급자가필요하다고판단할경우자유롭게 하도급을줄수있도록허용해야한다. 궁극적으로는종합과전문간업역구분규제의 완전철폐도검토할필요가있다.

둘째, 발주및입낙찰제도의개선이요구된다. 경쟁 및 협력 체계의 구축을 위하여 발주 방식을 다양화하는 한편, 입낙찰제도는 공정 경쟁의 틀을 유지하도록 개선해야 한다. 발주방식의다양화와함께공정경쟁의입낙찰제도를확립함으로써시장원리에 입각한경쟁및협력체계의구축을유도해야할것이다.

셋째, 현행 중소 건설업 수주 물량 지원제도의 개선이 요구된다. 즉, 현행물량 배분중심의중소건설업보호제도를시장지향적보호제도로전환할필요가 있다. 예를 들면, 현행지역제한입찰제도를입찰금액우대제도와같은인센티브방식으로전환하는 방안을검토할필요가있다.

넷째, 협력체계구축을위한건설문화혁신이요구된다. 종합건설업체간경쟁과 협력 체계를 구축하기 위해서는 제도 혁신과 더불어의식 등문화적측면의혁신이동반되어야한다.

현행 종합건설업의 생산 패러다임은 경쟁만을 전제로 하고있다. 동일업역이므로협력적관계는기본적으로불필요하고 경쟁 관계만 필요하다는 인식이 전제되어 있는 것이다.

지금까지대립내지갈등만존재해온경쟁적관계를 대중소업체간의협력적관계로인식을전환하는것이 무엇보다중요하다.

윤영선
한국건설산업연구원연구위원
ysyoon@cerik.re.kr