

건설 업종·업역 개편, 지금이 적기다

이 상 호 한국건설산업연구원 원장



올해 4월에 건설산업혁신위원회가 발족되었다. 혁신 안건 중의 하나가 건설 업종·업역 개편이다. 2009년 건설산업선진화위원회에서 제안한 이래 정부가 약 10년 만에 다시 개편을 추진하기로 한 것이다. 건설 업종·업역은 지난 10년 간 종합과 전문 건설업 간 겸업이 허용된 것 말고는 특별한 변화가 없었다.

지금과 같은 종합과 전문 건설 업종·업역 구분은 사실상 1976년 이래 40여 년 간 고착되어 있었다. 1970년대만 해도 산업화 초창기 인지라 건설업체의 규모도 작고 기술력도 부족했다. 하지만 경제개발계획이 본격적으로 실행되고, 경제 성장이 가속화되면서 국내 건설시장도 급성장하기 시작했다. 그 과정에서 건설업 면허제도를 통해서 일정 수준의 자격을 갖추지 못한 업체의 시장 진입을 막았다. 다른 한편으로는 시장에 진입한 건설업체간 적정한 역할 분담과 물량 배분의 기준을 정립하는 정책과 제도가 생성되기 시작했다.

건설산업을 시공을 담당하는 건설업과 설계·엔지니어링을 담당하는 건설용역업으로 구분한 뒤 겸업을 금지했다. 건설업체는 시공만 하고, 설계·엔지니어링업체는 설계·엔지니어링 업무만 수행하라는 것이다. 겸업하지 않고 한 분야만 계속해야 전문화가 이루어진다는 논리다. 시공을 담당하는 건설업은 1975년 말에 '단종공사업'(1981년 오늘날의 '전문건설업'으로 명칭 변경)이라는 이름으로 탄생했다. 기존의 건설업은 '일반건설업(2007년 말 종합건설업으로 명칭 변경)'으로 하고, 일반건설업 등록업체는 하도급을 받을 수 없으며 전문건설업체만 일반건설업체로부터 하도급을 받을 수 있었다. 일반건설업과 전문건설업은 처음부터 겸업할 수 없도록 확실한 칸막이가 설정되어 있었다. 겸업이 허용된 것은 2007년 4월에 「건설산업기본법」이 개정되면서부터였다.

성수대교와 삼풍백화점 붕괴 사건을 겪으면

서 대형 시설물의 유지관리와 안전관리를 강화하기 위해 1995년에는 「시설물안전법」에 ‘시설물유지관리업’이 도입되었다. 시설물의 유지관리를 잘하기 위해서는 별도의 전문업종이 필요하다는 것이다. 시설물유지관리업은 1996년에 제정된 「건설산업기본법」에 사실상 개·보수 공사를 수행하는 새로운 시공업종으로 편입되었다

건설 업종·업역은 국토교통부 소관의 「건설산업기본법」만이 아니라 「건설기술진흥법」, 「주택법」 등 다른 법률에도 있다. 뿐만 아니라 산업통상자원부, 환경부, 과학기술정보통신부, 소방청, 문화재청, 산림청 등의 소관 법률에도 다수의 건설 업종·업역이 산재해 있다. 그 수는 무려 108개에 달한다.

건설 업종·업역의 개편이 왜 필요한가? 무엇보다 먼저 지적하고 싶은 것은, 제도 도입 당시와 비교해볼 때 지금의 건설산업 구조나 환경이 판이하게 달라졌기 때문이다. 1970년대만 해도 “종합건설업체=대기업=원도급자”, “전문건설업체=중소기업=하도급자”라는 등식이 성립했지만 지금은 전혀 다르다. 대기업인 전문건설업체도 꽤 있고 전문건설업체의 99%가 중소기업이지만, 종합건설업체도 98%가 중소기업이다. 그런데도 중소 종합건설업체는 하도급을 받을 수 없고, 대형 전문건설업체는 여전히 하도급자다. 건설업계의 현실이 법·제도와 괴리되어 있는 것이다.

아울러 건설산업의 생산성 향상을 위해, 세분화된 수많은 건설 업종·업역의 개편이 필요하다. 비슷한 건설공사 업무 내용을 담고 있어도 등록기준, 시공 관리, 하도급 규정, 벌칙이나 제재와 관련된 규제 내용은 제각각 다른 경우가 많다. 건설업체건 지자체를 비롯한 발

주기관이건 업무 혼선이 있을 수밖에 없고, 경제적·행정적 비효율성도 크다.

건설산업 내부의 협력적 문화 형성을 위해서도 개편이 필요하다. 방대한 건설 업종·업역별로 협·단체를 비롯한 이익집단이 형성되면서 소속 회원사의 배타적 이익 보호를 위해 노력해 온 결과 업종·업역을 둘러싼 갈등이 끊이지 않고 있다. 소규모 복합공사나 주계약 자형 공동도급 제도를 둘러싼 논란을 예로 들 수 있다. 소모적인 업역 갈등을 해소해야 할 때가 왔다.

4차 산업혁명에 대비하기 위해서도 건설 업종·업역의 개편이 이루어져야 한다. 기본적으로 4차 산업혁명은 연결 혁명이요 융합 혁명이다. 기술과 기술, 기술과 산업, 산업과 산업이 연결되고 융합되면서 생산성 혁명이 이루어지는 것이 4차 산업혁명이다. 하지만 108개나 되는 건설 업종·업역은 칸막이식 규제로 인하여 연결과 융합이 이루어지지 않는다. 가치사슬의 수직적·수평적 통합도 불가능하다.

건설 업종·업역의 개편 시기는 지금이 적기다. 복잡다기해진 건설 업종·업역의 누적된 문제점이야말로 청산해야 할 적폐다. 소득 주도 성장이나 혁신 성장을 위한 여러 가지 정책들이 큰 파장을 미치고 있기 때문에 상대적으로 건설 업종·업역 체계의 개편에 대한 사회적 저항은 미약할 수 있다. 다만, 특정 이익집단의 주장으로 과도하게 쏠리거나 기존 틀을 유지한 상태에서 하나하나한 미미한 수준의 변경에 그쳐서는 곤란하다. 기존 틀 속에서 업역 갈등만 심화시키는 개편은 하지 않는 것이 더 낫다. 만약 이번 기회를 놓친다면, 건설 업종·업역의 개편은 또다시 10년 뒤를 기약해야 할지도 모른다. **END**