

국내 건설업 생산체계의 특성과 한계, 그리고 혁신 방향

– 칸막이식 시장 구분과 영업 규제로 대별, 일시에 혁신하는 방안 마련해야 –

최 석 인 한국건설산업연구원 연구위원 sichoi@cerik.re.kr

건설업 생산체계의 의미와 한계

건설업 생산체계가 무엇인가? 전통적인 개념에서 생각해 보면 건설 시공업에 대한 모든 것이라 할 수 있다. 건설 시공업자의 자격과 등록기준, 분류, 그리고 영업범위 등에 관한 것이다. 이러한 사항은 주로 「건설산업기본법」에서 다루고 있다. 국내에서 건설 시공과 관련한 생산체계는 1958년 「건설업법」 제정 이후 나름대로 체계를 갖추고 수많은 변화와 조정이 이루어져 왔다. 국내의 건설업 생산체계의 가장 큰 특징은 관련법에 의해 정해진 업종에 등록(등록주의)을 통해서 그 영업의 범위가 제한되는 것이라 할 수 있다. 즉, 칸막이식 시장 구분과 영업 규제라는 것이다.

이러한 등록주의와 업종주의에 의한 건설시공 부문의 칸막이식 규제는 내수 중심의 산업 체계와 업체 수가 상대적으로 적어 시장에 대한 배분이 원활하였던 과거에는 큰 문제가 되지 않았다. 하지만 면허제도에 의해서 과거에 철저히 제한하였던 신규 업체의 진입이 등록제도로의 변경을 통해 진입 장벽이 완화되고 업체 수가 증가하면서 이러한 규제는 해당 영역과 관련된 이해당사자간의 분쟁을 야기하였다. 그리고 건설 수요자인 발주자

의 기본적인 권한을 침해하고 제한하고 있는 것도 사실이다. 물론, 국내의 공공 발주자는 오히려 이러한 기본적인 권한을 법에서 정한 대로 행사하고 싶어했던 것도 사실이다.

실제로 이러한 업역 분쟁은 당해 사업의 완성 시설물에 대한 수요자의 만족 정도와 상관없이 철저히 공급자적인 시각에서 다루어져 왔다. 업종주의에 근거한 산업의 생산체계가 장기간 고착됨에 따라 전문업종의 세분화, 신설, 통합 및 조정 등이 관련 업종 종사자간의 이해관계가 얽혀 난맥상을 드러내고 있다.¹⁾ 그 결과 산업의 경쟁력과 사업의 효율성 제고 측면에서 생산체계의 혁신은 매우 어려운 과제가 되었다. 국내 건설 생산체계는 산업의 시대적 상황과 특징, 그리고 다가올 수요에 가장 잘 대응할 수 있게 진화되었어야 함에도 불구하고 제도적 장벽, 변화에 대한 이해관계자간의 조율 실패 등 다양한 이유로 발전되지 못하고 있는 실정이다.

시공업종 내에서의 문제만 있는 것이 아니다. 타 업종간의 갈등 역시 업역 보호 및 경쟁력 강화 측면에서 문제가 되고 있다. 전기, 정보통신 등의 분리발주 문제²⁾와 건축설계업과의 겸업 금지

1) 공급자 중심의 업종간 업역 분쟁 영역 : 상하수도설비, 실내건축공사, 시설물 유지관리 등 사업 특성상 종합과 전문 모두가 수행해도 무방한 경우가 발생하면 발주자의 선택권보다는 이 사업을 어떤 업종을 가진 주체가 독점해야 할 것인지에 대한 치열한 공방이 발생하고 있음.

2) 현재 법에 의해 전기, 정보통신 등 일부 공종은 분리 발주해야 하는 것으로 규정되어 있음. 물론, 특정 사업의 전문공종을 분리 발주할 필요가 있는 경우도 있겠지만, 반대로 사업의 계약, 관리 및 조정 등 여러 측면에서 통합 발주하는 것이 보다 효율적인 경우가 존재할 수 있음. 하지만, 현재 법 체계는 이러한 요구에 전혀 부응하지 못하고 있으며, 오히려 기존의 통합 발주 공종에 속한 공종까지 전문성 혹은 형평성을 내세워 분리를 추진하기도 함.

는 「전기공사법」, 「건축사법」 등 타 법과 관련된 것이다. 국내 건설업 생산체계는 시공뿐만 아니라 시공 바깥 영역까지 칸막이로 되어 있는 구조이다. 이러한 칸막이식 구조가 왜 문제인가는 건설 산업과 시장의 트렌드 변화를 살펴보면 금방 이해할 수 있을 것이다.

생산체계에 영향을 주는 건설산업의 변화

현재 국내 건설산업뿐만 아니라 전 세계의 건설 산업은 시장, 기술 등 다양한 관점에서 대폭적인 변화가 있다. 건설업 생산체계에 영향을 주는 주요 변화를 기술하면 다음과 같다.

첫째, 국내 건설시장은 신규 중심의 시장에서 유지관리 및 보수 시장으로 전환되고 있다. 현재의 건설업 생산체계는 신규 건설시장을 염두에 둔 모델이다. 종합건설업종과 유지관리업종의 업역 다툼 심화는 바로 이러한 시장 변화에 대응할 수 없는 생산체계 때문이라 할 수 있다.

둘째, 정부 재정의 부족으로 공공 재원보다 민간 재원의 비중이 높아지고 있다. 현재 주춤하고 있지만 민간투자사업을 비롯한 민간 재원에 의한 건설사업의 중요성이 높아지고 있다. 민간 재원의 비중이 높아지면 사업에서 민간 건설업자의 다양한 역할을 기대할 수 있다. 이는 건설기업의 글로벌 경쟁력과도 연결되는 부문이다. 하지만 현재의 생산체계는 공공 재원 중심의, 그리고 물량 배분 정책의 기초에서 만들어진 체계의 범주를 크게 벗어나지 못하고 있다.

셋째, 해외 건설시장 비중 확대와 경쟁력 제고이다. 해외 건설시장에서 국내의 종합과 전문 건설업 간 업역 구분, 그리고 분리 발주 등은 전혀 고려 사항이 아니다. 해당국의 발주자가 발주 패키지를 어떻게 구성했는가에 따라 참여 건설기업의 다양한 기능과 역할을 요구하고 있다. 해외 건설시장에서의 경쟁력 제고 측면에서도 국내 건설

업 생산체계를 검토할 필요가 있다.

넷째, 기술 발전과 생산성 제고 측면에 대해 건설업 생산체계가 잘 대응하고 있는지를 검토해야 한다. OECD 보고서(2016년)에 의하면 미국 건설업의 노동생산성은 타 산업과 비교할 때 그 격차가 더욱 커지고 있는 실정이다. 최근 전 세계적으로 가장 큰 메가 트렌드가 되고 있는 4차 산업혁명 역시 그 본질은 생산성 혁명이라 보는 시각이 강하다. 이와 함께 스마트 기술의 적용, 가상과 현실, 기술과 기술, 산업과 산업 간의 융합, 그리고 새로운 비즈니스 창출 등이 주요 특징이라 할 수 있다. 어쩌면 칸막이식 구조를 가진 국내 건설업 생산체계는 융합을 모태로 한 4차 산업혁명의 특징과는 배치되는 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다.

건설업 생산체계 혁신의 주요 기초

건설업 생산체계와 관련하여 선행 연구 등에서 강조하고 있는 주요 이슈를 정리해보면 다음과 같다. 이러한 이슈는 지금도 여전히 유효한 것으로 보인다.

- 다양한 분할 발주 가능
- 발주 패키지 구성 자율성 확보
- 융통성 있는 원·하도급 자격 부여
- 칸막이식 수직/수평 영업범위 해소
- 설계와 시공의 칸막이 구조 해소
- 중앙 집중 방식의 법·제도 운영 지양
- 발주자 직접 관리 강화
- 시장 경쟁에 입각한 업종·업역 체계 개선
- 분산된 공종의 통합 발주 가능
- 제도의 국제 호환성 증대
- 소모적 업역 분쟁의 마감
- 사업 및 계약 단위로 상세 제도를 운영할 수 있는 기반 확보

상술한 한계점을 극복하고 궁극적으로 건설업 생산체계 혁신을 통해 달성해야 할 목표는 수요 그룹과 공급 그룹이 다를 것이다. 정부 차원에서

는 산업 경쟁력 강화와 예산 절감을, 기업 차원에서는 이윤 창출과 글로벌 경쟁력 제고를 목표로 가지고 있어야 할 것이다. 여기에 건설 공급 그룹 내의 갈등 구조 측면에서는 공정 경쟁과 상생 협력이 조화롭게 투영되기를 기대할 것이다. 이러한 관점은 사실 글로벌 스탠더드가 의미하는 주요 속성과 유사하다. 이상호(2006년)에 의하면 글로벌 스탠더드³⁾의 속성은 다음과 같이 규정될 수 있다.

- 효율성 추구 : 공사비, 공기, 품질 등 측면에서의 효율성과 생산성 달성을 의미
- 최저가격 대신 최고가치 추구
- 경쟁성 제고 : 국내의 기업간 차별 없는 시장 접근과 경쟁을 보장
- 투명성과 공개성 확보
- 법·제도 운영의 유연성과 당사자간 계약 중시
- 발주자의 역할 중시 및 재량권 인정

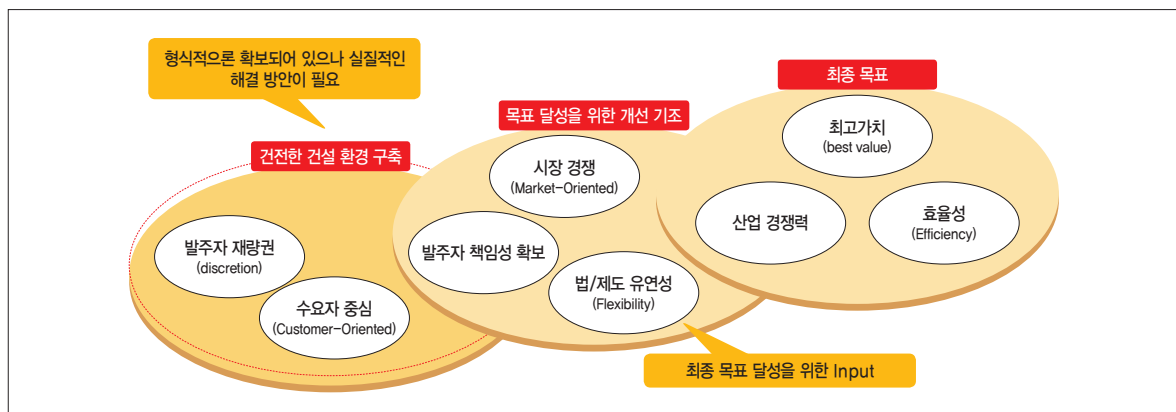
상술한 글로벌 스탠더드의 속성 중 건설업 생산체계와 연관성이 높은 것은 1)법·제도 운영의 유연성과 당사자간의 계약 중시, 2)발주자의 역할 중시 및 재량권 인정, 3)경쟁성 제고라 할 수 있다. 이를 좀 더 정리해보면 발주자의 역할 중

시 및 재량권 인정, 그리고 당사자간 계약 중시는 법·제도 운영의 유연성 확보 여부에 달려 있다고 판단된다. 그리고 기업간 차별 없는 시장 접근 측면의 경쟁성 제고 역시 생산체계와 관련해서는 제반 제도의 유연성과 규제를 완화함으로써 달성될 수 있다고 본다. 따라서 건설업 생산체계의 글로벌 스탠더드 속성을 좀 더 명확히 한다면 1)법·제도의 유연성 확보와 2)기업간 경쟁성 제고를 위한 불필요한 규제를 개선하는 것이라 하겠다. 또한, 3)발주자의 책임성을 확보하는 것도 중요하다고 볼 수 있다. <그림 1>은 앞서 언급한 글로벌 스탠더드의 속성을 건설업 생산체계의 개선 기초와 최종 목표와 연계하여 관계를 도식화한 것이다.

건설업 생산체계의 혁신 방향

상술한 바와 같이 국내 건설업 생산체계의 혁신 방향은 ‘법·제도의 유연성 확보’, ‘발주자의 재량권 확보 및 책임성 강화’, ‘상생 협력과 시장 경쟁 촉진 구조 형성’ 등 3가지 개선 기초에 따라 진행되어야 할 것이다. 이러한 세 가지 기초 관점에서 현재 국내 건설업 생산체계의 한계점을 평가해보

<그림 1> 건설업 생산체계 혁신의 개선 기초와 최종 목표



3) 유럽연합지침(EU Directives)이나 정부조달협정(GPA)과 같이 유럽연합 회원국이거나 정부조달협정 가맹국들이 반드시 준수해야 할 국제 규범이 있는데, 여기서 규정하고 있는 것이 글로벌 스탠더드의 핵심적인 내용을 담고 있다는 것임. UN이나 세계은행, 유럽개발은행, 아시아개발은행과 같은 국제기구의 관련된 조달제도들이 있음. 여기서 규정하고 있는 것이 전 세계적으로 널리 활용되고 있기 때문에 이것 역시 글로벌 스탠더드라고 할 수 있겠음. 즉, 세계 경제를 주도하고 있는 미국이나 서구 선진국에서 보편적으로 활용하고 있는 제도를 글로벌 스탠더드라고 할 수 있음.

있다. 이러한 한계점은 관련 제도의 개선 방향으로 활용될 수 있을 것이다.

우선, 법·제도의 유연성 관점에서 현행 건설공사업종 영업범위 제한은 다양한 공사 계약 패키지의 구성과 발주 방식의 유연한 적용에 장애 요인으로 작용하고 있다. 그리고 사적인 계약 영역에 해당되는 하도급의 자격 등을 법으로 제한하고 있다는 점도 한계이다. 물론, 발주자의 입장에서 하도급자의 기술 수준과 공사수행 능력에 대해 관여하고 확인하는 것은 당연하다. 하지만 현행법은 개별 업체의 평가가 아닌 특정 업종 전체에 제한을 두고 있으며, 이를 계약 조건이 아닌 법에서 획일적으로 규정하고 있다.

다음은 발주자의 재량권 확보 및 책임성 강화 부문이다. 현행 건설공사업종 영업범위 제한은 계약자 선정에 있어서 당연히 보장되어야 할 발주자의 선택권(재량권)을 제한하고 있다. 사업 특성보다는 복합 공종 여부에 따른 종합/전문 대상을 결정하고, 원도급 자격을 실질적으로 제한하고 있다. 공사의 특성에 따라 복합/전문의 구분보다는 업체의 실질적 공사수행 능력 보유 여부 판단이 우선되어야 할 것으로 판단된다. 하지만 현재는 원도급업체의 선정 대상을 종합 혹은 전문으로 제한하고 있으며, 이로 인해 수반되어야 할 발주자의 책임성을 제대로 요구하기도 어려운 구조로 되어 있다.

마지막으로, 상생 협력과 시장 경쟁 촉진 구조 측면이다. 현행 제도에 의해 건설업종은 업종별 업무 내용 및 공사 예시를 규정하고 있고, 이를 통해 영업범위를 제한하고 있다. 이러한 제한으로 인해 건설업자는 시공 경쟁력 제고보다는 입찰 참여와 시장 보호를 위해 해당 업종 자체를 보호하는 것에 몰두하게 된다. 제도가 협력 혹은 경쟁 촉진보다는 업역 다툼을 유발하고 있는 셈이다.

상기 검토를 기반으로 건설업 생산체계의 혁신

방향을 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 발주자는 해당 공사에 복합/전문(단일) 여부에 대한 판단보다는 사업의 효율적 수행을 위한 최적의 계약 패키지를 구성할 수 있어야 한다. 둘째, 창의적이고 다양한 발주 방식의 장애 없는 수행이 가능할 수 있도록 영업범위의 개선안이 마련되어야 한다. 셋째, 발주자는 해당 공사의 특성에 따라 공사 수행에 적합한 계약자를 선정할 수 있도록 재량권이 확보되어야 한다. 그리고 이를 통해서 책임성이 강조되어야 할 것이다. 넷째, 국내 건설산업의 고질적인 소모적 업역 분쟁을 종식시킬 수 있는 방향으로 혁신되어야 할 것이다.

제도 의존적이었던 건설업 생산체계를 한 번에 혁신하는 것은 매우 어려운 일이다. 이해당사자간 타협의 산물이기 때문이다. 그동안 국내 건설산업은 전향적인 제도 변화를 연착륙시키기 위해 시범 사업 혹은 시범 적용 방식을 오랫동안 고수해 왔다. 특정 영역에서는 시범 적용 방식이 효과를 보기도 했다. 하지만 생산체계 혁신을 시범 적용을 통해 효과를 거두긴 어려울 것이다. 시범 적용의 대상과 범위도 이해당사자간의 유·불리에 따라 논쟁이 매우 치열할 것이기 때문이다. 오히려 제도 혁신안을 치밀하게 준비하고 이해당사자간의 적극적인 의견 조율을 통해 일시에 혁신하는 것이 각종 부작용을 막는 방법일 수도 있다.

타 산업은 4차 산업혁명 등 혁신적인 기술 발전에 부합하는 산업으로 변화하기 위한 각종 노력을 경주하고 있다. 생산체계 혁신의 지지부진은 자칫 기존 먹거리를 어떻게 나눠가질 것인가에 몰두하는 건설산업의 부정적인 모습만 부각시킬 뿐이다. 전통적인 건설업의 영역에서 벗어나 건설사업의 전 생애주기 및 전후방 사업에 참여하여 새로운 부가가치와 시장을 창출하는 고민이 더 필요할 때라고 본다. **END**