

# 건설산업, 생태계의 혁신이 필요하다

간막이식 규제와 비효율적 제도 걷어내야 일류 산업으로 갈 수 있어

조 준 현 대한건설협회 정책본부장

최근 국토교통부는 우리 건설산업의 글로벌 경쟁력을 강화를 위해 국제 사회에서 통용되는 발주 제도 등 건설 제도를 개선하기 위해 역량 있는 발주 기관을 대상으로 시범사업을 추진하겠다는 의지를 보이고 있다. 그러나 아무리 좋은 선진 외국 제도라 하더라도 우리의 건설 관련 간막이식 규제와 관련 법령의 소관 부처가 달라 생기는 부처 이기주의로 인해 국내 접목이 어려운 경우가 매우 많다. 과거 수차례에 걸쳐 건설산업 선진화 방안에 대한 논의가 있어 왔고, 나아가야 할 방안까지 만들어졌지만 개선되지 못한 사례 또한 많았다는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

최근 급격한 정보화의 흐름을 타고 건설산업을 둘러싼 환경은 매우 급격히 변하고 있다. 산업간·기술간 융·복합화로 건설 기술과 정보통신이 결합한 스마트도시, 무인 자동차를 위한 도로기술, 주택 또는 사무용 건물의 원격 제어, 건설 시설물의 사물인터넷(IoT) 접목 등 산업의 구분이 없어지는 현실이 다가오고 있다. 하지만 건설산업 환경 조성에 근간이 되는 「건설산업기본법」의 일부 비효율적 제도로 인해 건설산업은 타 산업과의 융·복합은 고사하고 건설산업 내 융·복합화조차 실현할 수 없는 구조다.

## 동일 건축물 시공시 관련 법률 및 소관 부처 달라 비효율 초래

종합건설업과 전문건설업을 규정하고 있는 「건설산업기본법」은 국토교통부, 전기공사를 규정하고

있는 「전기공사사업법」은 산업통상자원부, 정보통신공사를 규정하고 있는 「정보통신공사사업법」은 미래창조과학부, 소방시설공사를 규정하고 있는 「소방시설공사사업법」은 국민안전처에서 관할하고 있다. 동일한 건축물 내에서 이루어지는 공사임에도 소관 부처가 각각 다르며 업계를 바라보는 입장도 다르다.

이에 더해 일부 공사는 분리발주를 의무화하고 있다. 이러한 상황에서 선진 제도의 도입은 기대할 수 없다. 미국의 캘리포니아주 등 건설업 허가제나 등록제를 하고 있는 외국의 지방 정부는 물론 일본의 경우에도 전기공사, 정보통신공사, 소방시설 공사는 건설업으로 분류되어 있고, 소관 부처도 한 곳이다. 그러나 우리의 경우에는 시공시 업종별로 법적 규율과 소관 부처를 달리함에 따라 건설산업 관련 정책을 종합적이고 효율적으로 수행하는 것이 곤란하다. 더욱이 하나의 시설물 '건설'에 관련된 '공사'들이 각각의 '업역'을 형성하고, 영업 활동에 관한 기준도 각기 달라 상호 충돌되고 있는 실정이다. 일례로 전기 등의 시설은 중요한 「건축법」상 건축설비에 포함되고, 해당 공사도 다른 건설 활동과 불가분의 밀접한 관계를 갖는 건설 활동의 하나이며, 한국표준산업분류상 건설업으로 분류되어 있지만 별도의 업역으로 분류해서 운용되고 있다.

이처럼 건설공사 업역 세분화 및 독립적 규율은 동종 및 이종 산업간 융·복합을 통한 첨단 기술 산업화의 시대적 추세에도 배치된다. 특히, 전기와 정

보통신 공사 등의 분리발주 의무화는 건설 공종간 상호 적응과 연계의 어려움을 초래하고 시공 효율 저하로 이어져 첨단 시설 건설에 장애 요인으로 작용하고 있다. 미국국립경제연구소(NBER)는 분리발주시 6~8%의 비용이 상승하며, 공사 기간도 2배 증가하고, 시공 품질 향상이 없음을 지적하기도 했다.

유사한 건설 활동에 대해 복합적인 규제가 가해지면 기업의 창의성 저하와 경영 부담은 가중될 수밖에 없다. 시설물 건설에 필요한 각종 인허가 및 신고 등 행정 업무와 감리 등 시공 관리에 관한 규제도 서로 다른 법률에서 소관 부처별로 각각 진행되면 공사 수행상 비효율을 초래한다.

## 「건설산업통합법」 제정해 시공 유관 업종 통합 관리를

제조업, 금융업 등 타 산업 분야에서는 통합법을 제정하여 산업 혁신과 글로벌 경쟁력 제고를 꾀하고 있다. 1986년에 과거 7개의 개별 산업 분야 지원법(기계, 전자, 섬유, 조선, 석유화학, 철강, 비철금속 등)을 「공업발전법」(現 「산업발전법」)으로 통합하고 140여 개에 달하던 규제 조항을 10분의 1 수준인 14개로 축소한 바 있다. 또한 2007년에는 「증권거래법」, 「선물거래법」 등 7개 증권 관련법을 하나로 통합하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」을 제정함으로써 금융 혁신을 도모하고 경쟁을 촉진하였다.

국토부도 “건설산업 선진화 비전 2020”(2009. 2)에서 법·제도의 획기적 개혁과 공공부문의 기능 조정을 위해 「(가칭)건설산업통합법」 제정과 규제의 1/10 축소 과제를 제시한 바 있으나 아직도 현재 진행형이다.

따라서 전기, 정보통신, 소방 등 건설 관련 공사업에 관한 규제 체계를 통합한 「건설산업통합법」을 제정하여 범부처 통합 기구를 한시적으로 운영함으로써 사업 규제(등록, 인허가·신고 등), 도급 및 하도급 규제, 시공 관리에 관한 사항 및 처벌 등을 동법으로 일괄 수용할 필요가 있다.

## 업종간 칸막이 없애야 기업 체질 개선

현행 「건설산업기본법」은 종합공사업종과 전문공사업종 간의 상호 배타적인 칸막이식 구분을 통하여 종합공사는 종합건설업자, 전문공사는 전문건설업자가 시공토록 규정하고 있다. 이러한 칸막이식 업역 구분은 유연하고 효율적인 생산체계 구현을 저해하며, 공사 특성에 따라 적합한 생산 방식과 업체를 선정해 공사비를 절감하고 품질을 제고할 수 있는 발주자의 선택권마저 침해하고 있다. 결국 이러한 업역 구분은 종합·전문 상호간 시장의 진입 장벽이 되어 건설산업의 선진화에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 특히, 기술과 경영이 뛰어난 건설업자에게 다양한 사업 참여 기회를 제공하지 못하는 현실은 전문 분야를 특화시키고 경쟁력 있는 건설업자의 육성 지원을 곤란하게 만드는 요인이 되고 있다.

현재 건설시장은 대·중소 기업 구분이 왜곡되어 관련 중소기업 육성 정책이 효과를 발휘하지 못하고 있다. “대기업=종합, 중소기업=전문”이라는 이분법적 사고는 문제가 있으며, 영업범위 폐지 논의를 통해 기업 규모에 따른 시장 재편이 필요하다. 영업범위 제한 폐지는 건설산업선진화위원회(2008~09) 논의를 통해 건설 생산체계 개편 방안으로 이미 제시된 사항이며, 등록기준 중복 인정과 보증·발주 제도 개선 등 당시 선진화 과제의 대부분이 추진 완료된 상태여서, 남은 과제인 영업범위 제한 폐지를 추진할 여건이 조성된 상황이다. 따라서 영업범위 제한 폐지를 통해 건설산업의 고질적 병폐였던 업종간 장벽 철폐로 소모적 업역 분쟁을 마감시키고, 생산적인 기술 경쟁이 이루어지는 산업 환경을 조성해야 할 것이다.

또한, 건설기업의 기술력 강화 유도와 비효율적 규제 철폐를 통한 산업 구조 및 기업 체질 개선이 요구된다. 이는 발주자의 기본적 권리인 자율권 확보, 책임성 및 역량의 강화를 가져올 것이다. 이를 위해서는 종합 및 전문 업역 구분 없이 해당 등록업종의 업무 내용에 따라 시공 자격을 인정해야 한

다. 다만, 종합공사를 도급받으려는 전문건설업자의 기술 능력을 보완하고, 복수의 전문공사업종을 등록한 전문건설업자가 종합공사를 도급받을 경우 해당 종합공사업종에 상응하는 기술 능력의 요구가 필요할 것이다.

**건축설계 진입 규제 풀어야 해외 경쟁력 강화 가능**

우리의 건설 제도 중에 근본적으로 해외 진출이나 설계 분야의 경쟁력을 갖추지 못하게 하고 있는 규제가 있다. 「건축사법」상 건축설계업을 하기 위해서는 건축사인 경우에도 건축사사무소 명칭을 사용해야 하며, 대표자가 건축사여야 한다. 건축설계업 진입 규제는 건축사에게 건축물 설계를 독점할 수 있는 권한을 부여하는 동시에 건설업체의 진입을 제한함으로써 기업의 창의성을 저해하는 대표적인 불합리한 규제이다. 이는 그동안의 정부 정책과도 배치되는 규제로서, 국가경쟁력강화위원회의 건설산업 선진화 방안(2009. 3) 중 하나인 ‘건축

설계 진입 제한 규제 개선’에도 맞지 않는다. 건축사사무소 명칭 의무 사용 규제는 국가경쟁력강화위원회 제11차 회의시(2009. 3. 26) 폐지키로 결정한 바 있음에도 불구하고 아직도 개선되지 못하고 있다.

「건축사법」에서는 대표자가 건축사가 아닌 경우에도 설계 업무를 허용토록 규정하고 있으나 극히 제한적이다. 동법 시행령 제23조 제3항은 건축사와 공동으로 설립하고 20명 이상의 건축사를 채용한 법인이 연면적 합계 10만㎡ 이상 건축물과 국가 및 지자체의 설계시공일괄입찰 방식 발주의 건축물에 대한 설계 업무를 하는 경우에 한해서 허용하고 있다. 이는 현 정부의 중점 추진 과제 중 하나인 ‘내수 활성화’를 위한 규제 완화 정책의 방향에도 맞지 않는다. 자격을 갖춘 건축사가 설계 업무를 수행한다면 법인의 대표자가 반드시 건축사 자격을 보유해야 할 이유가 없다. 국민이 원하는 건축 서비스를 스스로 선택할 수 있도록 제도가 바뀌어야 하며, 이는



건축설계업 진입 규제는 건축사에게 건축물 설계를 독점할 수 있는 권한을 부여하는 동시에 건설업체의 진입을 제한함으로써 기업의 창의성을 저해하는 대표적인 불합리한 규제이다.

시장 기능의 활성화로 이어져 일자리 창출의 효과도 가져올 것이다.

특히, 건설업체의 설계업에 대한 진입 차단은 설계·시공의 분리에 따른 시공상 비효율을 야기하고 건축설계업계의 건전한 발전을 저해한다. 공종별 설계서 내용에 대한 상호 유기적인 검토가 미흡하고, 이로 인한 설계서 불일치 등으로 잦은 설계변경이 필요하다. 건설업체의 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 더욱 양질의 설계가 가능하다. 그러나 설계 관련 각종 규제로 인해 친환경 설계(공기 청정 시스템, 층간소음 방지 시스템 등), 유비쿼터스 정보화 주택 상품 개발, 구조 경량화 기술, 리모델링 요소 기술, 재료·설계·시공 통합 시스템, 고성능·고효율 구조 시스템 등 설계와 시공 기술 간 '상승효과'가 차단되고 있다.

설계·시공 겸업 제한은 세계적으로 설계와 시공의 통합적 관리 추세 아래에서 기업이 글로벌 경쟁력을 갖는 데 장애가 되고 있다. 공사 관리·조정 능력, 통합 실적 등 최근 해외 공사 트렌드에 역행하여 해외건설 수주에 차질을 초래하고 해외 수주 확대 정책에도 반한다. 해외 건설공사는 EPC(Engineering·Procurement·Construction), 턴키 방식을 활용하는 공사가 대부분으로 계획부터 시공까지 일괄 통합 발주 추세이다. ENR지에 따르면 세계 시장도 건축 설계 중심의 설계회사(20%)보다 엔지니어링 또는 설계와 시공을 겸업하는 기업(30%)의 비중이 높다. 따라서 건설업체가 건축사를 보유시 신고 절차를 거쳐 건축설계업을 할 수 있도록 허용해야 하며, 법인 대표자의 건축사 자격 보유 의무 및 '건축사사무소' 명칭 사용 규제 또한 폐지되어야 한다.

### 중기제품 직접구매제도,

### 하자 구분 불분명·시공 비효율 초래

또한, 효율적인 시공 시스템의 발전을 저해하는 제도가 있다. 바로 건설공사에서 발주자가 시공 자



정부는 건설산업의 발전을 저해하는 규제를 없애는 등 건설산업의 생태계를 혁신하는 노력을 해야 한다. 사진은 발주자가 직접 구매해 제공한 학교 공사의 건설 자재.

재를 중소기업 제품으로 구매하도록 의무화하는 제도이다. 중소기업청은 중소 자재업체 보호를 위하여 별도 지정 공사용 자재에 대하여 발주기관이 직접 구매하여 시공사에게 공급하도록 하는 공사용자재 직접구매제도를 운영 중이다.

이처럼 해당 공사에 필요하고 원하는 자재를 건설업자가 직접 구매하여 시공하지 못하고, 발주자가 직접 구매하여 제공한 자재를 사용함에 따라 해당 자재에 하자가 있을 경우, 이는 시설물 하자로 이어지고 있다. 이 경우 하자 책임의 주체를 규명하기가 쉽지 않아 하자 보수가 어려워진다. 발주자가 자재를 직접 구매 조달하는 것은 시장경제 원리에 맞지 않는 규제로서 정부의 규제 완화 정책 과도 배치된다.

또한, 수요 시점 이전에 조달 요청을 해야 하고, 일별 납품 요청서 제출, 조달청 대금 납부 등 발주기관의 복잡한 다단계 행정 절차도 필요함에 따라 건설업자의 자재 설치 노하우와 시공 관리 능력 등을 활용한 효율적 시공에 제한을 받게 되어 공사비 상

승과 공기 지연으로 연결될 수밖에 없다. 따라서 공사사용자재 직접구매제도는 폐지 또는 개선하여 제도 운영에 따른 비효율을 최소화시킬 필요가 있다.

### 종합과 전문 업체 간 공동도급 의무화 폐지해야

우리나라의 입찰제도에도 다양한 규제가 있다. 그 중에서도 종합과 전문 건설업체를 공동도급으로 묶는 제도가 있다. 이는 입찰제도를 통해 하도급 문제를 해소하려는 의도에서 도입됐다. 우리나라의 하도급자를 보호하는 법령과 규정은 세계 어느 국가보다도 엄격하게 운영되고 있다. 이는 하도급 거래공정화에 관한 법령, 건설산업기본법령 등에 구체적으로 규정되어 있다.

그러나 입찰제도를 통해 하도급의 문제를 풀겠다고 접근하는 방식에는 한계가 있을 수밖에 없다. 세계 어느 나라에서도 종합건설업과 전문건설업을 구분해놓고 종합업체와 전문업체의 공동도급을 강제화하는 나라는 없다.

일반적으로 입찰 참가자가 가장 효율적으로 공사를 추진할 수 있는 공동수급체를 자율적으로 구성하는 것이 원칙이다. 하지만 우리는 주계약자 공동도급제도를 통해 이를 억지추향격으로 운영하고 있다. 주계약자 공동도급제도에서는 단독 입찰을 제한하고 전문건설업자와 공동수급체를 구성하도록 강제함으로써 자유로운 입찰 참여의 권리를 제한한다. 입찰에 필요한 자격을 충족하는 전문건설업체의 수가 부족함에도 공동수급체 구성을 강요함에 따라, 상대적으로 종합건설업체의 입찰 참가 기회를 박탈시키는 결과를 초래하게 된다.

실제 운영 과정에서도 공사 이행의 비효율성이 발생한다. 부계약자의 공종에서 손실이 발생하거나 실행률이 높은 경우, 부계약자는 시공 거부 또는 손실 보전을 요구한다. 주계약자가 부계약자를 대신하여 공무 업무(도급 기성 청구, 설계 변경, 물가 변동, 계약금액 조정 등)를 수행하지만, 이에 대한 처리 비용 및 분담이 어렵고, 부계약자의 보증서 발급 여력 부족으로 보증서 발급이 지연됨에 따라 최

초 계약과 물가 변동에 의한 변경 계약 등 계약 체결이 지연되기도 한다. 또한 연계 공종간 간섭과 업무 범위에 대한 이견이 발생하기도 한다.

결론적으로, 주계약자 공동도급제도는 상생 협력 관계를 위해 도입된 제도의 목적과 달리 계약 이행의 비효율성만 증가시키는 결과를 초래하고 있는 실정이다. 하도급 저가 낙찰 등 하도급에 대한 문제는 하도급 적정성 심사, 하도급 지급보증 등 현 제도의 합리적인 운용을 통해 개선해야 할 것이며, 주계약자 공동도급제도로는 해결할 수 있는 사항이 아님을 정책 당국은 인식해야 할 것이다. 따라서 주계약자 공동도급제도를 폐지(「건설산업기본법」 제16조 제1항 제1호 삭제)하고 공사 수행 효율성을 확보하는 것이 바람직하다.

### 변화에 뒷걸음질치고 안주하는 모습 경계해야

한 나라의 산업 구조는 그 나라의 역사와 문화, 경제 발전 과정 속에서 성장할 수밖에 없다. 하지만 국경이 없는 무한 경쟁의 세계 건설시장에서 우물 안 개구리처럼 과거에 안주해서는 결코 경쟁력을 키워 나갈 수 없다. 세계의 대제국을 만들었던 칭기스칸의 유언에는 "흙벽돌집에 살지 마라"는 말이 있다. 그는 흙벽돌 생활은 정착 생활을 의미하기에, 고통스러운 원정길을 포기하고 현실에 안주할 것을 경계한 것이다. 작금의 우리나라 건설산업 또한 자칫 변화에 뒷걸음질치고 안주하고 있는 모습은 아닌지 경계해야 할 것이다.

정부는 건설산업의 발전을 저해하는 규제를 없애고 공정하고 효율적인 제도를 구축하여 우수한 선진 제도의 조화로운 접목을 통해 내실 있는 건설기업을 키울 수 있는 환경을 만들어 나가야 할 것이다. 건설기업 또한 끊임없는 기술 개발과 기업가 정신을 발휘하여 초일류 기업으로 성장하기 위해 노력해 나가야 한다. 건설산업의 생태계를 혁신하여 새로운 영역을 만들어 나가는 우리 건설산업의 미래를 기대해본다. **END**