

주요국의 건설업 시장 지표와 영업범위 제한 규정

— 미·영·일의 건설업 지표 흐름과 상이, 칸막이식 진입 규제 개선 필요 —

나 경 연 한국건설산업연구원 연구위원 econa@cerik.re.kr

최근 경제에서 건설 투자의 비중이 점차 하락하고 있으나, 건설산업은 여전히 단일 산업으로서는 기여도가 가장 높은 산업이다. 국내총생산(GDP) 대비 건설투자 비중은 1980년대 약 19%에서 1990년대에는 25%까지 증가했으나, 2000년대 들어 18%대로 감소하여 2015년 14.9%를 기록했다. 한편, 건설업의 부가가치는 점차 둔화세를 보이고 있다.¹⁾

여러 요인이 있겠지만 이러한 배경으로 비효율적인 생산체계, 제도나 규제에 의존성이 강한 산업의 특징 등이 논의되고 있다. 그리고 이로 인해 건설산업의 지속적인 성장에 한계가 있다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다.

OECD(2005) 보고서에 따르면, 진입 규제의 개선(regulation reform)은 생산이나 공급 측면에서 생산성을 높이고 기술 혁신을 촉진함으로써 기업의 경쟁력을 강화할 수 있다.²⁾ 구체적으로 생산성 향상 및 기술 혁신 촉진, 자본 스톡(stock)의 증가 등 경제의 성장 잠재력을 높인다는 점에서 진입 규제의 개선이 중요하다는 것이다.

하지만 건설산업의 현실을 살펴보면 실질적인 시공 능력에 관계없이 진입 규제에 의해 인적 투자, 기술개발 투자 등에 대한 노력을 억제하

면서 시장 성과만 추구하는 행위가 빈번히 발생하고 있다. 따라서 이를 묵인하거나 오히려 유인을 주는 제도의 부작용에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

본고에서는 주요국의 건설업 시장 지표와 영업범위 제한 실태를 검토하고, 바람직한 건설산업 구조를 형성하기 위한 정책적 제언을 전하고자 한다.

주요국의 건설업 경제 지표

해외 주요국(미국, 일본, 영국)에서는 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율이 함께 움직이는(co-movement) 경향이 관찰된다. 하지만 한국은 예외적 패턴을 보이고 있다(〈그림 1〉 참조). 최근 10년(2005~2014년) 동안의 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율 간 상관관계수(correlation coefficient)는 한국 -0.18, 미국 0.79, 일본, 0.12, 영국 0.73으로 분석되었다. 또한, 한국은 최근 건설업 GDP 증가율의 수준도 경제 전체(economy-wide) GDP 증가율을 하회하고 있다.

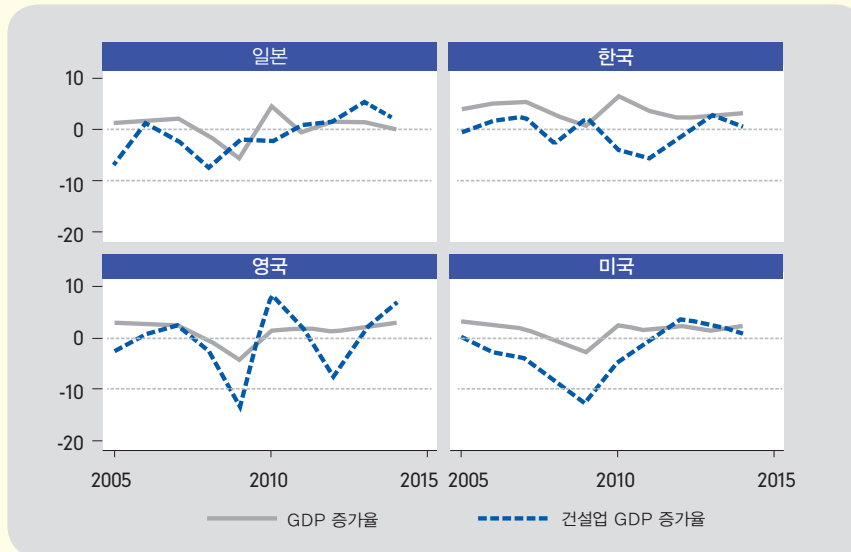
아울러 경제 전체와 건설업의 노동생산성 증가율 간 관계를 살펴보면, 한국과 일본은 부(-)의 상관관계, 미국과 영국은 각각 정(+)의 상관

1) OECDstat의 2010년 US\$ 불변가격 기준, 건설업 GDP 증가율은 1995~2009년 5.1%, 2010년~2014년 3.1%로 나타났다.

2) OECD(2005), "OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance" 참조.

〈그림 1〉 주요국의 GDP 증가율과 건설업 GDP 증가율

(단위 : %)

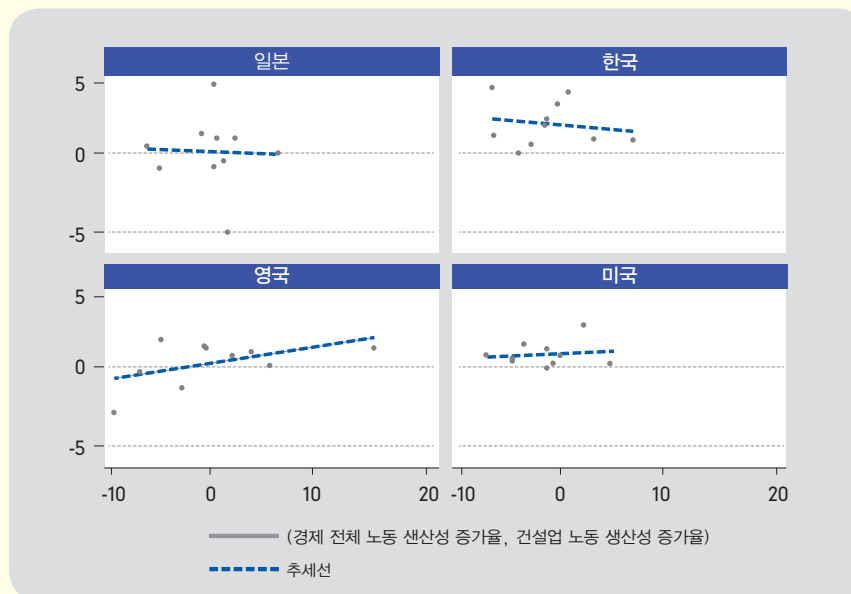


주 : 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECDstat, Real GDP growth, Real value added in construction growth rate.

〈그림 2〉 경제 전체 노동생산성 증가율과 건설업 노동생산성 증가율 상관관계

(단위 : %)



주 : 가로축은 경제 전체 노동생산성 증가율, 세로축은 건설업 노동생산성 증가율임. GDP는 2010년 US\$ 불변가격 기준임.

자료 : OECD Annual National Accounts Database, Gross value added per person employed(constant prices).

관계를 보이고 있다(〈그림 2〉 참조). 최근 10년(2005~2014년) 동안 경제 전체의 노동생산성 증가율과 건설업의 노동생산성 증가율 간 상관관계 수는 한국 -0.16, 미국 0.13, 일본 -0.04, 영국 0.50으로 분석되었다. 즉, 다른 상황이 일정하다면(ceteris paribus), 한국과 일본에서는 경제 전체 대비 건설업의 부가가치 수준이 더 낮아지거나 비효율적인 노동 투입이 더 증가한 것으로 나타났다. 또 다른 측면에서는 건설업은 경제 전체의 생산성(productivity) 충격에 대해 충격을 완화해주는 완충 산업으로서 역할을 한 것으로 사료된다.

미국의 영업범위 제한 규정

미국은 우리나라의 종합건설업이나 전문건설업과 같이 영업범위를 경직적으로 규제하지 않는다. 예를 들어, 건축공사업(General Building Contractor)은 복합 공종의 건축공사를 도급받을 수 있다는 정보를 주(州)정부가 보증하는 것으로 볼 수 있다. 복합 공종의 건축공사 발주시에 입찰 참가 자격으로 해당 공사의 시공 경험을 요구하거나, 나아가 복합 공종의 건축공사를 관리·시공해본 일정 경력 이상의 기술자를 보유하고 있다는 점을 증명하도록 요구하고 있다.

그리고 공공공사의 경우 직영공사 의무 규정이 있어 일괄 재하도급을 할 수 없다. 또한, 공공공사를 시공하는 건설업자는 당해 계약금액의 일정 비율을 자신이 시공해야 한다. 예를 들어 연방고속도로청(Federal Highway Administration)이나 미국육군공병단(United States Army Corps of Engineers), 뉴욕주 등의 경우에는 계약금액의 50% 이상, 그리고 캘리포니아주·아이오와

주·버지니아주·오리건주의 경우에는 30% 이상을 직접 시공해야 한다.³⁾

일본의 영업범위 제한 규정

일본은 국내와 유사한 건설 시공업종 체계를 가지고 있지만, 종합/전문 건설업 등 업종 구분에 기준한 원/하도급 자격에 대해서는 법·제도적 제한이 없다. 다만, 건축, 토목 등 일식공사는 건축공사업자 또는 토목공사업자에게 발주하는 것이 관행이다. 그리고 「공공공사 표준청부계약약관」 제6조에서 공공공사의 일괄 위임이나 일괄 하도급은 금지하고 있다.⁴⁾

일본의 복합 공사(일식공사 및 부대공사) 시공 자격은 기술자를 갖춘 경우 가능하며, 건설공사를 직접 시공하기 위해서는 각 세부 공종별로 해당 공종의 건설업 허가가 필요하다. 하지만 부대공사 및 일식공사의 경우에는 해당 업종의 허가를 받지 않더라도 해당 기술자만 갖추면 해당 공종의 직접 시공이 가능하도록 특례가 인정되고 있다. 또한, 부대공사를 도급받은 건설업자는 부대공사에 해당하는 공사업의 허가를 받은 건설업자에게 하도급을 주거나 혹은 그 업종과 관련된 기술자가 있는 경우에만 직접 시공이 가능하다.

영국의 영업범위 제한 규정

영국은 건설업 면허제도를 도입하지 않아 주로 발주자나 원도급자의 재량권에 의해서 공사 실적이나 기술자 보유 등과 같은 입찰 조건으로 통제하고 있다. 그리고 공공공사는 일괄 하도급을 금지하며, 계약금액의 60% 이상을 하도급하는 것은 허용되지 않는다.⁵⁾

영국은 정부 차원에서 반복적인 PQ로 인한 발

3) 김명수(2001), “규제 개혁과 건설산업 구조 개편”, 규제연구, 제10권 제1호 참조.

4) 일본 국토교통성, 「公共工事請負契約約款」 참조.

5) U.K. Department for Business Innovation & Skills(2013), Supply Chain Analysis into the Construction Industry : A Report for the Construction Industrial Strategy, BIS RESEARCH PAPER NO. 145 참조.

주기관과 공급자의 부담 해소를 위하여, 건설 분야에 한해 제3의 기관인 ‘Constructionline’을 설립하여 등록 서비스를 제공하고 있다. 즉, 건설업 면허제도가 없더라도 업체 정보 시스템을 통하여 결과적으로 부적격자는 대부분 스크리닝되는 형태이다.

한국의 영업범위 제한 규정

현재 건설업 영업범위 제한과 관련된 대표적인 규정으로는 ① 복합 공종의 공사는 종합건설업체에게 원도급해야 하는 규정, ② 종합건설업체는 하도급을 받아 시공하지 못하도록 하는 규정, ③ 복합 공종이 아닌 공사는 전문건설업체만이 원도급해야 하는 규정 등을 들 수 있다.⁶⁾

정책적 제언

상술하였듯이 해외 주요국들은 건설업 영업범위를 사전에 경직적으로 규제하고 있지 않다. 일괄 하도급의 금지 또는 직접시공 의무 비율에 관한 규정만 존재한다. 즉, PQ나 보증 등의 입찰 과정을 통해 스크리닝하는 사후 규제의 성격이 강하다. 해외 주요국에서는 해당 업체의 기술 요건이나 시장에서의 성과를 기준으로 시장 메커니즘을 따라 시장 구조가 형성될 수 있는 제도가 공통적으로 갖춰져 있는 것으로 평가된다.

반면, 우리나라는 시장이 아닌 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재한다. 따라서 급속한 환경 변화에 대처하기 어렵고, 신규 업체에 대한 진입 장벽뿐만 아니라 기존 업체에 대한 퇴출 장벽으로서의 역할로 기능하여 시장에서 비효율성 (rent-seeking behavior)이 나타날 가능성이 상대적으로 높다. 실제 칸막이식 진입 규제는 해당



칸막이식 진입 규제는 해당 업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 건설산업의 건전한 발전이라는 규제의 본래 목적이 훼손되고 있다.

업역과 관련된 이해 당사자간의 분쟁을 야기하고 있으며, 건설산업의 건전한 발전이라는 규제의 본래 목적이 훼손되고 있다. 나아가 이는 건설산업의 구조적 변화를 가져오기 힘든 요인으로 작용한다.

실제 전통적인 칸막이식 규제에 의해 건설산업의 구조(structure)가 경직적으로 형성되고, 이는 기업의 행위(conduct)에도 영향을 미치고 있다. 산업 구조의 왜곡에 따른 기업의 행위는 결국 시장 성과(performance)로 이어지는 부작용이 발생하고 있다.⁷⁾

따라서 건설업의 생산성 향상 및 부가가치 증대를 유인하고, 건설업 시장에 경쟁을 촉진하기 위한 제도 개혁이 반드시 필요하다. 건설산업 관련 정부 정책의 일관성 확보와 제도 혁신을 토대로 건설산업에 건전하고 미래 지향적인 시장 구조가 형성되기를 기대한다. **END**

6) 「건설산업기본법」 제16조(건설공사의 시공 자격), 동법 제29조(건설공사의 하도급 제한) 참조.

7) 이는 하버드대학 마이클 포터 교수의 SCP(Structure-Conduct-Performance) 패러다임으로 지칭됨. SCP 패러다임은 시장 구조가 판매자와 구매자의 행동 을 형성하고, 이들의 행동이 최종 성과를 결정한다는 인과관계에 바탕을 두고 있음.