

“업역 갈등은 바뀌는 시장 현실과 기업 상황을 법제도가 따라가지 못해서 생기는 문제입니다”

Interview



김영구 대한건설협회 전라남도회 회장 / 세진종합건설 대표

요즘 건설산업에서는 혁신 논의가 뜨겁다. 무엇보다 건설산업의 근본적인 체질 개선을 통해 경쟁력을 높여야 한다는 목소리가 커지고 있다. 최근 출범한 ‘건설산업혁신위원회’에서도 건설 업역·업종 등 산업 구조 개편과 공공 건설공사의 발주제도 및 원가 산정 체계의 개선을 주요 쟁점 과제로 꼽고 있다.

김영구 대한건설협회 전라남도회장은 건설 생산구조와 발주제도에 관해 그 누구보다 해박한 식견과 혁신 의지를 갖고 있는 것으로 평가받고 있다. 2015년 4월 연임에 성공한 김영구 회장은 그동안 소규모 복합공사 확대를 비롯해 주

계약자 공동도급 및 분리발주, 건설업 영업범위, 종합건설업자간 하도급 사전 승인 등 현안 해결에 앞장서 왔다. 그는 날로 심화되고 있는 업역 갈등과 관련해 영업범위 제한을 폐지하는 방안을 모색해볼 필요가 있다고 역설했다. 지금처럼 산업이나 기술의 융·복합 시대에는 건설업 내 업종 통합을 통해 건설기업의 생산성 향상과 발주자의 역할을 향상시킬 수 있는 환경을 조성함으로써 유연한 산업 구조로 개선해 나가는 것이 바람직하다는 것이다. 최근 김영구 회장을 만나 건설 생산체계의 개편 방향 등에 대해 들어보았다.

정부는 새로운 성장동력 발굴과 일자리 확보를 위해 낡은 규제와 관행을 혁파해 나가겠다고 강조하고 있습니다. 이에 어느 산업보다 규제가 많은 건설업계의 기대감은 커지고 있지만 건설산업은 아직도 다양한 규제가 잔존해 있습니다. 그 중 건설 생산 과정의 핵심 규제로는 어떤 것들이 있을까요?

건설산업은 우리 생활과 밀접한 관련이 있고 문제가 발생하면 인명 사고로도 이어질 수 있어 규제가 불가피한, 다소 독특한 규제 산업 중 하나입니다. 그러나 최근 국내외 건설시장이 변화의 바람을 맞고 있는 시점에서 건설산업의 발전을 저해하는 다양한 규제를 개선해야 한다는 의견이 많습니다. 건설산업에서 있어서 대표적인 규제로는 여러 가지가 있겠지만 건설업 등록제도 같은 진입 규제부터 시작하여 공동도급과 하도급 등 생산 방식에 대한 규제, 그리고 '칸막이식' 업역 제한, 전기·통신·기계설비 등 분리발주, 공사용 자재 직접 구매 등 각종 규제가 우리 건설기업이 경쟁력을 키워 나가는 데 걸림돌로 작용하고 있습니다.

특히, 그 중에서도 '칸막이식 건설업역'을 들 수 있겠습니다. 건설업이 종합과 전문으로 나뉘어 있으면서 또 다른 건설업인 전기공사업, 정보통신공사업, 소방시설업, 문화재수리업 등은 각자 개별법으로 자격 기준을 설정하고 있습니다. 그야말로 철저하리만큼 칸막이를 쳐 각자의 영역을 구축하고 있는 것입니다. 이러한 업역 칸막이로 인한 폐해는 너무나 많습니다. 서로가 업역을 확장하기 위해 '분리발주', '주계약자 공동도급', '소규모 복합공사', '직접시공' 등을 둘러싸고 갈등을 양산하고 있는 것이 현실이며, 새로운 시장 창출에 힘을 쏟기보다는 남의 시장을 넘보는 데 온 힘을 쏟고 있는 셈입니다. 안타까운 현실입니다.

업역 문제는 그동안 다양한 방안들이 제시되었지만 뚜렷한 진전이 이루어지지 않고 있습니다. 업역

갈등을 근본적으로 해소하기 위해서는 어떤 조치들이 이루어져야 한다고 보시지요?

「건설산업기본법」에서는 복합공종의 공사는 종합건설업체에게 원도급해야 하며, 종합건설업체는 하도급을 받아 시공할 수 없고, 복합공종이 아닌 공사는 전문건설업체만이 원도급할 수 있다고 규정하고 있습니다. 그러나 최근 공사 발주나 생산체계의 다양화 등과 혼선을 일으키면서 건설업종간 영업범위와 관련된 분쟁이 증가하고 있는 실정입니다. 종합과 전문 업종간 칸막이를 쳐놓은 현 구조에서, 어떤 의미에서 본다면 정부가 한 쪽에 있는 걸 뺀어 다른 쪽에 주는 행위가 반복되다 보니 이러한 갈등과 분쟁이 지속되고 있습니다. 특히, 우리나라에는 시장이 아닌 법과 제도에 의한 영업범위 제한 규정이 존재함으로써 해당 업역과 관련된 이해당사자간 갈등을 야기하고 있습니다.

이러한 업역 갈등은 변화하는 시장 현실과 기업 상황을 법제도가 따라가지 못하고 있기 때문에 발생하고 있다고 보며, 경직적인 시장 구조를 개선하여 최적의 건설기업이 시공에 참여할 수 있도록 영업범위 제한을 폐지하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것입니다. 특히, 영업범위 제한 폐지를 추진할 경우, 그 기본 방향은 종합·전문 건설업체의 양방향 시장 진입 허용을 확대하고 영업범위 제한 규정을 점진적으로 폐지하는 것을 추진해야 할 것입니다. 지금과 같은 산업이나 기술의 융·복합 시대에는 영업범위와 관련된 예외를 확대하여 이해당사자간의 갈등을 유발할 것이 아니라 건설업 내 업종 통합을 통해 건설기업의 생산성 향상과 발주자의 역량을 향상시킬 수 있는 환경을 조성함으로써 유연한 산업 구조로 개선해 나가는 것이 바람직할 것입니다.

최근 공정위를 비롯한 각 정부 부처는 갑-을 간 불공정 거래 관행 개선과 이를 통한 중소기업 보호라는 취지로 하도급 규제를 강화하거나 신설하는 정책을 발표하고 있습니다. 향후 건설 하도급 규제는 어

떠난 방향으로 개선되어야 한다고 보시는지요?

정부는 건설산업이 종합·전문 업종을 근간으로 하는 수직적·중층적 생산체계를 가지고 있기 때문에 기본적으로 종합건설업체는 갑, 전문건설업체는 을이라는 등식 아래 원·하도급 간 불공정 행위 근절이라는 차원에서 하도급자 보호를 위한 각종 제도 개선 및 정책을 추진하고 있습니다. 그러나 종합건설업체만 하더라도 매출이 10조원이 넘는 회사가 있는 반면에 5억원, 10억원밖에 되지 않는 회사도 많습니다. 전문건설업체 중에는 종합건설업체보다 큰 대기업에 속하는 회사도 많습니다. 이렇듯 과거와는 다른 복잡해진 산업 구조에서 일률적이고 한쪽으로 치우친 하도급 규제는 행정비용의 증가를 가져올 뿐만 아니라 건설기업의 자유로운 영업 활동을 저해하는, 즉 하도급 거래 제한의 한 요인으로 작용하고 있습니다. 나아가 건설 하도급 규제가 강화됨에 따라 오히려 원도급자와 하도급자의 상호 보완을 통한 균형 발전이라는 기본 원칙은 무너지고 원도급자와 하도급자 간 업역 갈등만 심화되고 있는 실정입니다. 오히려 건설산업 내에서 발생하는 불공정 거래와 상생협력 저해하는 근본 원인은 가격 경쟁 위주의 입찰제도 강화에 있습니다. 공공과 민간 공사를 막론하고 실행 원가에도 못 미치는 저가 낙찰이 만연해 건설산업 구성원 모두 사업의 영속성을 지속하기가 불투명하기 때문입니다. 따라서 건설산업의 발전을 위해서는 과도한 원도급자 규제에 대한 합리적 개선과 공정·상생 거래의 유도, 불합리한 발주제도의 재정비, 그리고 생산체계 개편을 통한 수평적 관계 정립 등이 필요할 것입니다.

회장님께서서는 오래 전부터 건설업 등록기준을 체급에 맞게 재조정해야 한다고 주장해 오셨습니다. 하지만 등록기준을 완화하면 페이퍼 컴퍼니가 급증할 것이라는 우려도 있습니다.

현재 국내의 건설업 등록제도를 보면, 종합건설업종을 등록 및 유지하기 위해서는 업종별로 5~12인의 기술인력과 5억~12억원의 자본금을 갖추어야 하며, 이를 상시 유지해야 합니다. 그러나 건설공사의 형태가 도로, 교량, 터널, 하천, 건축 등 다양하며, 기업 규모 역시 소형에서 대형 업체에 이르기까지 다양하게 존재함에도 불구하고 수주하는 공사 유형과 상관없이 미리 자본과 기술인력을 다수 보유토록 강제하는 것은 비효율적입니다. 특히, 공사 수주가 없는 상태에서도 등록기준을 과도하게 적용하는 것은 중소기업의 경영에 부담이 되고 있는 것이 현실입니다. 일각에서는 건설업의 등록 요건을 상시적으로 유지하기 위한 부담이 가중되면서 건설업 등록증의 불법 대여가 발생하거나, 등록기준을 상시 유지하기 위하여 비정상적 방법들이 동원되고 있습니다.

물론, 자본금과 기술자 보유 요건 등 등록기준의 조정이 시장 진입 및 한계기업 퇴출 등과 매우 밀접한 관계가 있고, 등록기준이 완화될 경우 전문건설업과 등록 조건상 차별성 미약 등 현행 업종 체계 자체를 뒤흔들 수 있으며, 부실·부적격 업체가 급증해 수주 경쟁을 더욱 심화시키는 악순환을 초래할 수 있다는 것도 잘 알고 있습니다. 그러나 업체간 과당 경쟁을 방지하고 불법 대여 등을 막기 위해서는 종합건설업 등록시 일정 기간 전문건설업 영위 요건 추가 등 건설업 진입 기준의 강화와 함께 자본금, 기술자 등 등록기준을 완화하는 정책도 추진할 필요성이 있습니다. 기업 규모에 알맞게 건설업 등록시 요구되는 건설기술자의 법적 보유 요건을 낮추되, 법에서 규정한 최소 자본금과 최소 기술인력으로 등록한 업체는 그에 걸맞게 보증 한도를 하향하거나 혹은 보유 기술자 수나 자본금에 적합하게 도급 금액의 상한을 규정하는 등의 입찰제도 측면의 보완 방안을 검토해 보는 것도 필요할 것입니다.

주계약자 공동도급, 분리발주, 소규모 복합공사 등의 제도는 대·중소 업체간 기술 보완 및 하도급 보호 등을 목표로 기존 건설 생산체계에서 벗어난 예외 규정으로 실시되고 있습니다. 하지만 이러한 발주제도는 업종 및 업역 간 갈등만 키우고 있다는 지적이 많습니다.

말씀하신 바와 같이, 주계약자 공동도급 및 분리발주, 소규모 복합공사는 우리 건설 생산체계의 기본 원칙인 통합발주와 영업범위 제한에 어긋나는, 종합건설업체의 정당한 업역을 침해하는 대표적인 사례이자 소모적인 업역 분쟁을 야기하는 원인이기도 합니다. 이러한 현상이 발생하는 근본적인 이유는 정부가 종합과 전문을 나누어 놓고서 어느 한쪽을 위해 예외를 계속 허용해 왔기 때문입니다. 분리발주도 주계약자 공동도급도 이 예외에 속하고, 재작년 사상 초유의 종합건설업체의 시위 사태까지 초래하였던 소규모 복합공사도 예외에 해당됩니다. 특히, 건설산업 전체적으로 보았을 때는 통합발주가 바람직함에도 최근 일부 국회의원이거나 지자체에서 건설업 생산체계를 무시하고 분리발주(기계설비, 소방 등)를 강요하는 법안이나 조례들을 제·개정하는 상황들이 지속되고 있고 이에 따라 업역간 갈등이나 분쟁이 발생하고 있어 안타깝습니다.

또한 주계약자 공동도급의 경우, 업역간의 이해관계가 너무 복잡하게 얽혀 있다 보니 일부에서는 주계약자형으로 발주하기에 부적합한 공사에 대해서도 기계적으로 발주하는 사례들도 있습니다. 그런 만큼 주계약자 공동도급의 경우, 이 제도를 더욱 발전적으로 이끌어 가기 위해서는 종합·전문 건설업종 내에서가 아니라 다른 업종간의 공동도급으로 전환하는 것을 고려해볼 만합니다. 예를 들면 건설공사, 전기공사, 정보통신공사가 있을 때 분리하여 발주할 것이 아니라, 통합적으로 주계약자가 각 공사들을 한 데 묶어서 수행할 수 있으면 좋겠다는 생각이 듭니다.

4차 산업혁명 시대를 맞아 건설업계가 생존을 넘어 지속 성장하기 위하여 스스로 달라져야 할 점들은 무엇이라고 생각하시는지 말씀해주십시오.

앞으로 국내외 산업은 4차 산업혁명으로 과거의 기술 진보에 따른 파급효과를 초월하는 변화를 겪게 될 것이며, 산업 내 경쟁보다는 산업 간 경쟁이 보편화될 것입니다. 아울러 공공 재정의 부족으로 민간투자사업 등이 중요한 요소로 등장할 전망이며, 건설시장도 선진국형으로 본격 전환되기 시작할 것입니다. 이에 따라 우리 건설산업도 민간자본 활용을 통한 수요 창출, 타 산업과의 융합 등 부가가치가 높고 고수익 기회를 제공할 수 있는 새로운 성장 동력을 꾸준히 발굴해야 하며, 리스크 분산을 위한 사업 포트폴리오를 재편하는 등 선제적인 혁신이 필요합니다. 공공부문의 경우에는 예산 제약 등으로 대규모보다는 소규모 신축, 유지보수 위주로 시장이 형성될 가능성이 커질 것으로 예상됨에 따라 이에 대한 대응책을 적극 모색해야 할 것입니다.

무엇보다 국민들에게 건설산업의 가치를 재인식시키고, 국가 경제를 이끌어가는 중요한 산업의 하나로 인정받기 위해서도 변화가 필요합니다. 건설산업은 아직도 부정부패와 비리 내지 담합 같은 부정적인 인식을 벗어나지 못하고 있고, 대·중·소 업체 간의 상생협력 및 동반성장 등에 대한 사회적 요구도 증가하는 상황입니다. 따라서 전 건설업계가 의식과 관행을 개선하여 클린 산업으로 거듭나는 한편, 수직적 지배관계를 상생적 협력관계로 바꾸어 나가야 할 것입니다. 건설산업은 앞으로도 국민소득 4만 달러 진입과 높은 고용 창출, 국가경제 성장에 이바지해야 하는 중추적인 산업으로서 성실한 시공과 함께 경영의 투명성을 제고해 국민과 함께하는 산업으로 자리매김해야 할 것입니다. **END**

대담 : 이형우 출판자료팀장, 사진 : 김소연