

건설 규제, 시장 및 기업 현실과 동떨어져 산업 경쟁력 저해

| '건설 업역구조 혁신을 통한 비즈니스 융·복합 방안 모색을 위한 포럼' 토론회 논지 요약 |



▼참석자 (가나다 순)

김정욱 국토교통부 장관 정책보좌관
 김정희 국토교통부 건설경제과장
 나경연 한국건설산업연구원 연구위원
 박용석 한국건설산업연구원 산업정책연구실장
 성범용 일본 다케나카건설 유럽법인 부사장
 이상호 한국건설산업연구원 원장
 이재식 대한건설협회 계약제도실장

정내삼 대한건설협회 상근부회장
 조준현 대한건설협회 정책본부장
 최교신 행정자치부 회계제도와 사무관
 최민수 한국건설산업연구원 연구위원
 최상호 대한건설협회 건설진흥실장
 한창환 대한건설협회 전무

- 사회 : 이영환 한국건설산업연구원 연구본부장
- 일시 : 2016년 10월 5일 오후 2시
- 장소 : 건설회관 3층 중회의실



국내외 건설시장이 변화의 바람을 맞고 있는 시점에서 산업 차원의 혁신과 업계의 체질 개선이 필요하다라는 목소리가 점점 높아지고 있다. 산적한 현안 과제 중에서도 시대의 흐름에 뒤처지고 현실에 맞지 않는 다양한 건설 규제에 대한 혁신이 급선무일 것이다. 칸막이식 업역 제한과 전기, 통신, 기계설비 등 분리발주, 공사용 자재 직접 구매 등 각종 규제가 우리 건설기업이 글로벌 경쟁력을 키워 나가는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 이에 건설산업의 건전한 발전을 유인할 수 있는 합리적인 규제개혁 방안을 논의하고자 지난 10월 초 대한건설협회 주최로 ‘건설 업역 구조 혁신을 통한 비즈니스 융·복합 방안 모색을 위한 포럼’이 개최되었다. 이날 포럼에서는 건설 관련 비즈니스 활동간의 상호 연계와 융·복합이 가능한 사례와 방안을 모색하기 위하여 네 가지 주제 발표가 진행되었고, 이후 정부, 업계, 연구원 등 전문가들이 모여 활발한 토론이 이루어졌다. 발표된 주제는 ‘건설 비즈니스 활동간의 융·복합을 통한 글로벌 경쟁력 강화 방안’(박용석 한국건설산업연구원 산업정책연구실장), ‘건설 시공 업역제한 폐지의 파급효과와 바람직한 정책 방향’(최민수 한국건설산업연구원 연구위원), 해외 주요국의 건설업 시장 지표와 제도 비교(나경연 한국건설산업연구원 연구위원), 해외 선진 건설기업 융·복합 사례(성범용 일본 다케나카건설 유럽법인 부사장) 등이었다. 아래에서는 건설산업이 글로벌 경쟁력을 갖춘 신산업으로 거듭날 수 있도록 열린 토론을 펼쳤던 전문가들의 노하우와 주장들을 요약 정리하였다.

“

시공자는 제도의 틀 안에서 자신의 역량을 발휘하려고 합니다.
스스로 진취적인 목적을 가지고 남들이 생각하지 못한 부분을 시도하려 들지는 않습니다.
제도를 벗어나면 그만큼 보상을 받지 못하기 때문입니다.

”

사회 : 오늘 포럼의 주제는 비즈니스 융·복합 방안 중에서도 건설산업 생산 시스템 개선이 핵심입니다. 앞서 네 개의 발표가 있었습니다. 이번 토론은 결론을 도출하기보다 허심탄회하게 의견을 제시하고 또 수렴하는 시간입니다. 네 주제의 발표 키워드를 본다면 첫 번째 주제와 네 번째 주제는 융·복합을 논하는 시간이었습니다. 칸막이 규제에 대한 혁신이라든지 공공 조달제도 혁신 방안들이 제안되었습니다. 두 번째 주제는 업역 규제 합리화에 대한 내용이었고, 세 번째 주제는 영업 범위를 사전에 규제하는 부분들이 좀 바뀌어서 입찰 과정의 스크린이 필요하지 않느냐는 이야기로 요약될 수 있을 것 같습니다.

한창환 : 저희들이 지난 4월에 나름대로 혁신 방안에 대해서 논의를 했었는데, 오늘은 더 구체화된 방안을 가지고 논의하는 자리가 마련된 것 같습니다. 먼저, 궁금했던 사안이 있어 성범용 부사장님께 묻고자 합니다. 독일의 경우, 공공부문에서는 정부가 정책 목적 달성을 위해 분리 발주를 운영하고 있다고 하셨습니다.

반면, 민간부문은 실질적으로 자유로운 형태로 운영하고 있다고 말씀하셨습니다. 공공부문에서 대략 70억원 범위 내의 공사는 분리발주를 시행한다고 말씀했는데 그게 맞습니까?

성범용 : 독일은 정책적으로 70억원 미만의 공공공사는 설계와 시공의 분리 발주뿐만 아니라 세부 공종별에 있어서도 분리 발주하는 것을 원칙으로 하고 있습니다. 단, 프로젝트의 특성에 따라 담당 공무원에게 통합과 분리 발주를 결정할 수 있는 재량권을 부여하고 있습니다. 독일이 이처럼 70억원 미만의 공공공사 분리 발주를 원칙으로 하는 권장 사항을 둔 것은 자국의 중소기업 보호하기 위한 것입니다. 70억원이 넘는 공공공사는 이러한 분리 발주 권장 사항이 없고, 민간공사는 발주자 의사에 따라 자유롭게 발주가 이루어집니다.

한창환 : 그렇다면 독일은 70억원 미만 공공공사에 대해서는 나름대로 중소기업 보호라는 정책적 목적을 달성하기 위해 입찰 제한 규정을 가하고 있지만, 그 이상의 공공공사, 특히 민간부문은 발주자의 역량에 따라 자유롭게 움직이고 있다고 이해를 해도 되겠습니까?

성범용 : 그렇습니다.

한창환 : 성범용 부사장님의 발제 가운데 한국만이 유일하게 전면적 분리 발주가 남아 있다고 말씀하신 부분에 대해서 상당히 공감하는 바가 큼니다. 이 시점에서 우리가 어떻게 해야 될지 앞으로 풀어



사회(이영환)



김정욱



김정희

나가야 할 과제를 던져주었다고 생각합니다. 제가 여러 나라를 다니면서 느낀 점은 선진 건설 시스템으로 가기 위해 실질적으로 어떻게 해야 하는가에 관한 것이었습니다. 발주자와 시공자, 보증기관 등 세 파트로 나누어서 말씀드리겠습니다.

먼저, 발주자의 경우, 발주자 역량이 우리는 부족하기 때문에 실질적으로 30억원 이상 공사에 대해선 조달청에 위임 발주를 하고 있는 형태입니다. 이런 형태 때문에 우리가 겪지 않아도 될 여러 가지 규제가 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

다음으로, 시공자는 제도의 틀 안에서 자신의 역량을 발휘하려고 합니다. 스스로 진취적인 목적을 가지고 남들이 생각하지 못한 부분을 시도하려 들지는 않습니다. 제도를 벗어나면 그만큼 보상을 받지 못하기 때문입니다. 최근에 대기업에 계신 분들로부터 해외건설에 관한 이야기를 들었는데 놀랄 부분들이 있었습니다. 다들 잘 아시다시피 우리 해외건설업체들은 2~3년 전부터 상당히 곤혹스러운 상황을 맞고 있습니다. 대기업에 있는 분들은 그 이유가 저가 수주에도 있지만, 사실은 우리 설계와 엔지니어링 부분의 수준이 낮기 때문이라고 말했습니다. 익히 알던 내용이었습니다. 그런데 시공 부문에 있어서도 우리의 능력 부족을 많이 얘기해서 깜짝 놀랐습니다. 엔지니어링은 선진국에 비해 아직도 낮은 수준이라는 점은 인정하지만, 시공 능

력은 방금 발표에서 본 것처럼 그래도 70점 이상의 수준을 가지고 있다고 생각했습니다. 그러나 현실적으로 다른 나라의 건설업체와 경쟁할 때에는 그렇지 않다는 이야기입니다. 우리 업계가 되짚어 봐야 할 점은 하도급 방식에 상당히 길들여져 있다는 사실입니다. 국가에서 1988년도에 의무하도급 제도 도입을 통해 공사 수주시 무조건 하도급을 주게끔 만들어 놓았기 때문입니다. 그러다보니 하도급업체들을 잘 관리하는 것이 바로 경쟁력이라고 생각했는데, 막상 해외에 나가서 공사를 수주했을 때 하도급업체를 현지 업체들로 구성하기가 어렵고, 직영으로 하려고 해도 해외 인력을 활용할 능력이 없습니다. 그래서 시공 부문에 대한 경쟁력을 우리가 잘못 측정하고 있는 것은 아닌가 하는 이야기도 들려옵니다. 근본적으로 이제는 하도급 의존도를 줄이고 직접시공을 확대해야 할 필요가 있는 것 같습니다. 세 번째로, 보증의 중요성을 다시 한번 새길 필요가 있습니다. 외국에서 영업범위 제한이나 등록제도 등의 장치가 없음에도 불구하고 발주자가 시공자에게 공사를 믿고 맡길 수 있는 것은 결과적으로 보증 시스템이 상당히 견고하게 되어 있기 때문입니다. 이 보증 시스템에 대한 부분도 앞으로 우리가 연구를 할 필요가 있습니다.

성범용 : 시공 부문에 대해 먼저 말씀드리자면, 저

“

시공 부문의 경력자 단절 문제를 해결하기 위해서는 제도적 개선을 통해 선진국 같은 수준으로 처우 개선이 필요하다고 봅니다. 경력자를 어떻게 지속적으로 활용하는가가 우리 건설산업이 향후 글로벌 경쟁력을 키워 나가는 중요한 요인이 되지 않을까 생각합니다.

”

는 중동 1세대 말기부터 현재까지 실무에 있으면서 우리나라의 해외건설 역사와 함께해 왔습니다. 최근 해외건설이 위축되고 있는데 이번이 세 번째 발생하는 어닝 쇼크입니다. 1960년대 말부터 시작한 우리나라 해외건설은 거의 선진국과 동일하게 해외 건설시장에 진입을 했습니다. 그때부터 본격적으로 중동을 중심으로 해외 건설시장이 형성되었고, 적기에 우리나라도 편입하여 반세기 동안의 경험을 가지고 있지만 시공에 있어서 중요한 문제는 ‘경력자 단절’에 있습니다.

해외건설 수주액이 70조원까지 올라갔었는데, 자동차산업의 수출 규모가 약 100조원임을 감안할 때 건설산업의 위상도 엄청난 것이라 할 수 있습니다. 그러나 상대적으로 건설인의 처우는 아주 열악합니다. 30년 전에도 그랬지만 지금도 해외를 나가면 가족과 함께 나갈 수가 없습니다. 선진국에서는 찾아보기 힘든 경우입니다. 따라서 해외 현장에 나가면 진을 다 빼고 들어와서 대개 해외로 다시 나가는 걸 꺼려합니다. 이렇게 경력자가 단절되면 또 다시 비경력자가 진출하게 되고 시행착오를 반복하는 악순환이 되풀이됩니다. 시공 부문의 경력자 단절 문제를 해결하기 위해서는 제도적 개선을 통해 선진국 같은 수준으로 처우 개선이 필요하다고 봅니다. 경력자를 어떻게 지속적으로 활용하는가가 우리 건설산업이 향후 글로벌 경쟁력을 키워 나

가는 중요한 요인이 되지 않을까 생각합니다.

보증과 관련해서 보증기관 쪽 담당자들과 이야기를 해보면 강조되는 부분이 있습니다. 보증기관 쪽에서는 피보증 업체의 리스크 감소에 대해 포커싱하게 되는데, 이때 상대방이 백데이터를 얼마큼 충실하게 제공할 수 있느냐에 따라서 금융력이 형성되는 것이라고 말합니다. 그래서 보증제도와 더불어 업체에서 금융을 동원하기 위해서는 금융 제공자에게 리스크가 적다는 확신을 주는 그런 테크닉이 필요합니다. 그것을 위한 전제 조건은 자체적으로 개념설계(conceptual design) 정도는 소화할 수 있어야 한다는 것입니다. 이게 바탕이 되어야 근거 있는 리스크 헤지 방안의 제시가 가능할 수 있지 않을까 생각합니다.

정내삼 : 나경연 연구위원께 여쭙보고 싶습니다. 제가 관심이 있는 것은 우리나라의 SOC 정부 예산이 계속 줄고 있다는 사실입니다. 내년도 SOC 예산안도 금년 대비 8% 정도 줄어들 예정이라고 합니다. 제가 기자들에게 “거시경제를 운영하는 당사자들이 왜 자기들 수단을 포기하려고 하는지 모르겠다”는 표현을 종종 하기도 합니다. 같은 맥락으로 아까 나경연 연구위원께서 발표하신 자료에 따르면 ‘건설업 GDP가 증가하면 오히려 고용이 감소한다’고 되어 있는데, 이걸 이코노미스트들에게



나경연



박용석



성범용

SOC 투자를 하고 싶은 마음이 짝 가시게 만드는 것입니다. 아울러 ‘경제 전체의 노동생산성과 건설업 노동생산성이 비례하지 않는다’, 그리고 ‘경제 전체의 노동생산성에 대한 기여도가 하락한다’고 되어 있습니다. 이러한 현상에 대한 원인은 무엇이라고 생각하십니까?

나경연 : 그 원인은 제도에 기인하고 있다고 생각합니다.

정내삼 : 말하자면 원도급자가 수주를 하면 대부분 하도급을 주고 하도급자들은 재하도급이 금지되어 있음에도 불구하고 다시 하도급을 주는 중층 하도급 때문이라고 이해하면 되겠습니까? 그것 때문에 참여하는 건설업체 수와 근로자의 수가 늘어나지만 생산성은 떨어진다고 이해하면 됩니까?

나경연 : 큰 틀에서는 비슷합니다. 다만 발표에서 설명한 바와 같이 제도적인 환경에 기인해서 노동자 수는 증가한 반면 건설산업 부가가치 증가는 정체되고 있는 것이 현실입니다. 앞으로 구체적인 연구를 해봐야겠지만 외국인 불법 체류자의 일자리 잠식이나 현장 숙련인력의 고령화 등이 노동생산성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한 것 같습니다. 또한, 건설업은 경제 전체의 생산성(productivity) 증

격에 대해 그 충격을 완화해주는 완충 산업으로서의 역할을 하는 것으로 사료됩니다.

정내삼 : 제가 볼 때는 2009년도에 건설산업 선진화 방안이 나올 때나 지금이나 비슷한 것 같습니다. 2009년도에 그것을 추진하려다 대부분 못했는데 그때에도 지금과 같은 문제를 인식하고 있었습니다. 오늘 발표에서도 선진국과 비교하여 우리나라는 간막이식 규제와 낮은 직접시공 의무 비율, 다단계 하도급에 대한 방지 장치 미흡 등의 문제를 안고 있는 점이 언급되었습니다. 문제를 알고 있고, 나아갈 방향도 알고 있지만 한 발자국도 못 가는 것이 작금의 우리나라 현실입니다. 제도 운영 측면에서 건설산업의 생산성이나 고용 창출을 기대할 수 없도록 정책이 흘러가고 있습니다. 이 부분을 어떻게 현실화·정책화할 수 있을까 하는 고민을 협회뿐만 아니라 연구자분들도 더 심도 있게 해주시고 오늘 참석하신 정부 측에서도 함께 해주셨으면 합니다.

조준현 : 오늘 발표 자료에 따르면 글로벌 기업들이 다양한 사업 분야에 진출하고 있으므로 우리나라 건설업체도 사업 다각화가 필요하고 바람직하다고 생각하시는 것 같습니다. 성범용 부사장님께서 독일의 Hochtief가 사업 다각화를 추진하다

“

우리 설계 수준이 낮은 이유는 「건축사법」상의 실질적 진입 규제 때문입니다.
 유능한 인재의 유입을 막는 역할을 합니다.
 또한, 분리발주 의무화로 인해 정보통신·전기공사 업체들이
 전반적으로 하향 평준화되어 있는 실정입니다.
 이러한 규제들은 시급히 개선되어야 할 것입니다.

”

가 금융 경색으로 소유권이 넘어갔다는 말씀을 하셨는데, 우리 건설업체도 과거에 문어발식 확장을 하다가 쓰러진 업체들이 많았습니다. 사업 다각화가 시너지효과를 낼 수 있는 분야 등 어느 정도 필요한 것으로 볼 수도 있으나 특화나 전문화도 필요하지 않나 하는 생각이 듭니다. 일방적으로 다각화가 정답인 것처럼 비춰지는 것은 바람직하지 않다고 봅니다. 또한 발표 자료에 따르면 설계 경쟁력은 미국을 10.0으로 봤을 때 우리가 2.3이고 시공 경쟁력은 우리가 7.0 정도 수준입니다. 우리나라 설계 수준이 낮은 이유는 「건축사법」상의 실질적인 진입 규제 때문입니다. 유능한 인재의 유입을 막는 역할을 합니다. 따라서 이러한 진입 규제는 조속히 개선하여야 할 것입니다.

가칭 「건설산업통합법」 제정은 현실적으로 쉽지 않은 과제입니다. 지금과 같은 융·복합 시대에 분리발주 의무화로 인해 정보통신·전기공사 업체들이 전반적으로 하향 평준화되어 있는 실정입니다. 이러한 규제는 시급히 개선되어야 할 것입니다.

독일의 분리 발주는 발주자가 모든 공종별로 다수의 기술자를 투입하여 관리·감독하고 있으며, 숙련된 건설 기능인력인 마이스터(Meister) 자격을 중시하는 사회 문화에서 기인한 독특한 정책입니다. 우리나라의 건설 제도와 환경이 매우 다르기 때문에 독일 사례를 우리나라에 그대로 적용하는

것은 부적절하다고 봅니다.

건설업 영업범위 폐지를 추진하기에 앞서서 전제 조건들이 우선 충족되어야 한다고 발표하셨는데, 그렇게 되면 사실상 영업범위 폐지는 영원히 불가능할 것입니다. 영업범위 폐지를 추진해 나가면서 동시에 발주자 역량 강화와 같은 전제 조건들을 논의해 나가야 합니다. 영업범위 폐지를 하더라도 일정한 기준은 필요합니다. 예를 들면 5개 전문업종으로 구성된 복합공종 공사는 종합건설업체와 해당 전문공종 5개를 모두 등록한 전문건설업체가 그 공사를 할 수 있도록 하고, 전문공사도 종합건설업체가 시공할 수 있게 해야 합니다. 다만, 그에 맞는 평가 기준을 만들면 됩니다. 그렇지 않고서 무조건 발주자에게 모든 걸 맡긴다면 같은 문제가 계속 반복될 수밖에 없습니다.

박용석 : 국내 건설산업에 있어서 건설기업은 설계에 참여할 수 없어 시공 과정에서 개발된 기술과 공법이 설계 과정에 환류되지 못하여 기술 발전을 저해하고 있습니다. 시설물 운영과 유지관리는 공기업(정부 및 지자체)이 독점하고 있고, 건설업체는 시공에만 국한되어 있어 시설물의 전체 생애주기에 따른 다양한 요소를 다시 설계와 시공에 반영하기 어려운 구조입니다. 이러한 규제들로 인해 국내 건설기업은 기획에서 유지보수로 이어지는 통



이상호



이재식



정내삼

합적 관리 능력의 배양이 어렵고, 이로 인해 종합적 능력을 갖춘 EPC 기업으로 성장하는 데 제약이 되고 있습니다. 시공부문에 있어서도 업역 제한, 전기·통신·기계설비 등의 분리발주, 발주처의 공사용 자재 직접 구매 등 다양한 수직·수평적 칸막이 규제는 국내 건설산업이 글로벌 경쟁력을 갖추는 데 있어서 장애 요인으로 작용하고 있습니다.

사회 : 아까 분리 발주에 따른 인터페이스 관리에 대한 부분인데요. 독일 사례에 대해서 성범용 부사장님이 아신다면 말씀 부탁드립니다. 또한, 일본에서 설계 부문의 시공사들, 건축 부문의 대형 건설 업체나 지방 업체들이 어떻게 하고 있는지도 말씀 해주십시오.

성범용 : 일본의 '빅5' 건설사 중에 다케나카는 약 65% 정도까지 디자인 빌드(Design Build)로 수주를 하고 있고, 나머지 회사들은 30~40% 정도까지 하고 있습니다. 디자인 빌드를 하게 되면 디자인과 빌드, 즉 엔지니어링과 시공을 통합해서 하기 때문에 초반에 프로젝트의 리스크를 거의 정확하게 측정해낼 수 있습니다. 그래서 초반부터 밸류 엔지니어링(Value Engineering)이라는 툴(tool)을 활용해서 고객과 긴밀히 협조하며 서로 리스크를 관리할 수 있는 장점이 있기 때문에 건설사 입장에서는 당

연히 디자인 빌드를 선호하게 됩니다.

다만, 발주자 입장에서 공사 초기에 전체 금액을 투명화하는 데는 한계가 있습니다. 이 부분을 극복하는 방법은 두 가지가 있습니다. 발주자와 긴밀한 의사소통을 통해 신뢰 관계를 형성하거나, 그렇지 않은 경우에는 QS(Quantity Surveyor : 원가관리 등 일체의 사업비 관리), 코스트 컨설턴트(Cost Consultant)와 같은 서드 파티(third-party)를 개입시킬 수도 있습니다. 다른 방법은 프로젝트 원가를 공개하는 오픈북(open book) 시스템을 들 수 있습니다. 이러한 방법을 활용하여 부족한 부분을 보완한 뒤 디자인 빌드로 수주하고자 노력하고 있습니다.

그렇기 때문에 디자인 조직을 강화시켜야 합니다. 일례로 다케나카 같은 경우에 전체 종업원 7,500명 중에 일급 건축사 라이선스를 가진 사람이 2,500명 정도가 됩니다. 그 중 1,500명 정도가 디자인 파트에서 직접 일하고 있습니다. 회사는 적정한 처우로 이 사람들을 육성함으로써 높은 수준의 디자인이 가능하도록 하고 있습니다. 다케나카뿐만 아니라 일본의 빅5가 거의 유사한 구조를 가지고 있습니다. 이는 수주력을 높일 뿐만 아니라 공사의 성공률을 높이는 데도 결정적인 역할을 합니다.

실제로 디자인 부문은 돈을 버는 부문은 아닙니

“

실제로 디자인 부문은 돈을 버는 부문은 아닙니다.
 아시는 바와 같이 설계비는 전체 공사 금액의 5~10%를 넘어가지 않습니다.
 그래서 비즈니스 차원에서 이익이 나는 것은 시공입니다.
 반면, 수주를 높이기 위한 가장 강력한 톨은 디자인입니다.
 건설회사는 디자인 빌드를 합한 조직으로 수주를 높이고자 하는 경향이 있습니다.

”

다. 아시는 바와 같이 설계비는 전체 공사 금액의 5~10%를 넘어가지 않습니다. 그래서 비즈니스 차원에서 이익이 나는 것은 시공입니다. 반면, 수주를 높이기 위한 가장 강력한 톨은 디자인입니다. 건설회사는 디자인 빌드를 합한 조직으로 수주를 높이고자 하는 경향이 있습니다.

아까 조준현 본부장님이 하향 평준화 얘기를 하셨는데 좋은 말씀입니다. 이 문제를 극복하는 것은 결국 상향 평준화 아니겠습니까? 상향 평준화의 답은 저는 인센티브라고 생각합니다. 독일도 마찬가지로이지만 성숙한 자본주의 사회는 여러 가지 문제를 많이 노출시켰습니다. 그 부분을 풀어나가는 데 상당히 오랜 세월이 걸렸습니다. 통독을 기점으로 해서 동독 지역에 재정 투자할 때 정부에서는 강력하게 인센티브 시스템을 활용하여 사회 문제를 해결했습니다. 그래서 저희도 정책적 측면에서 중단 기적으로 결국은 그런 인센티브 시스템을 활용하여 멀리는 북한 문제까지 포함해서 문제를 풀어 가는 것도 지혜가 아닐까 생각합니다.

이상호 : 우리 정부가 해외건설 수주 활성화를 위해 상당히 많은 노력들을 했는데도 불구하고 수주 실적은 계속 떨어지고 있습니다. 그 이유를 정부 지원 부족이나 금융 조달 문제에서 찾을 일이 아닙니다. 그보다는 본질적으로 해외건설업체들이 경

쟁력이 없기 때문에 수주를 못하는 면이 많습니다. 글로벌 경쟁력의 핵심인 사업관리와 엔지니어링 역량 자체가 뒷받침이 안 되기 때문에 자신감이 떨어진 것입니다. 파이낸싱도 국내 은행이 안 나서면 해외 은행을 찾으려 합니다. 우리가 그들을 설득할 만큼 역량을 갖추지 못하고 있고, 그런 수익성 있는 프로젝트 발굴을 못하는 것이 문제지 파이낸싱 할 데가 없는 것은 아닙니다. 그렇다면 왜 사업관리와 엔지니어링 역량이 부족하겠습니까? 설계, 시공, 유지·관리가 우리는 따로따로 분리되어 있습니다. 이번에 국토부에서 실시하는 CM at Risk 시범사업이 바로 그걸 깨보려고 하는 겁니다. 이 시범사업은 시공사가 시공 이전 단계에 관여를 하는 미국의 소위 CM/GC 방식을 우리도 도입해보고자 하는 시도입니다.

어떻게 설계, 엔지니어링을 발전시킬 수 있는냐고 물으면 저는 항상 이 이야기를 합니다. 설계, 엔지니어링 업체만 가지고 논해서는 가능성이 별로 없습니다. 미국의 예를 든다면, 벡텔은 매출액이 약 30조원 정도 됩니다. 그런데 인력이 4만 5,000명입니다. 한국의 현대건설은 매출액이 약 18조원 정도 되지 않습니까? 벡텔 매출액의 절반인데 현대건설의 인원이 약 2만명 정도 됩니까? 현대건설은 6,000~7,000명 내외로 알고 있습니다. 시공업체



조준현



최교신



최민수

이기 때문에 그런 것입니다. 만약에 시공업체가 설계, 엔지니어링 분야로 확장해서 그 분야가 굉장히 커진다면 우리 건설업계도 달라질 것입니다.

우리나라에서는 불행하게도 건설 일자리 이야기를 하면 모두 다 기능공 이야기를 합니다. 사실 우리나라의 국민소득 수준을 생각하면 고급 엔지니어와 고급 기술자를 양성해야 되는 겁니다. 만약에 현대건설 같은 회사가 이런 글로벌 EC업체 쪽으로 가면서 고용을 1만명만 더 해준다고 생각을 해보십시오. 영국이든 미국이든 이미 그런 쪽으로 가지 않습니까? 그런 관점에서 생각해보다도 우리도 지금은 시범사업 단계지만 여기서 그칠 것이 아니라 시공사가 엔지니어링 영역과 유지관리 영역 쪽으로 나아갈 수 있는 길을 제도적으로 터줘야 한다고 생각합니다. 그래야만 시공사들도 관련 인력을 뽑고 그만한 처우를 해줄 것입니다.

김정희 : 오늘 나온 대부분의 제안들이 평소 제가 생각해 왔던 방향과 일치했던 것 같습니다. 그런데 이렇게 많은 분들의 생각이 다들 비슷한데도 왜 실현이 안 되고 있는지 의문이 들기도 합니다.

여러 가지 사안 중 먼저, 통합 발주 문제는 저도 공감하고 있습니다. 한때 정부에서는 규제 완화가 화두였고, '규제 기요틴'이란 용어도 많이 사용했습니다. 그러한 과제 중 분리발주 의무화 제도가 정

부에 접수된 적이 있었습니다. 분리 발주를 강제하는 것은 발주자 자율권을 침해하는 갈라파고스식 규제라고 생각하고 있습니다. 통합 발주에 대한 방향성에 대해서는 어느 정도 동의하고 있습니다만, 각 부처마다 의견이 다르고 하도급 문제가 결부되어 있는 상태에서 통합 발주만을 관철하기가 녹록하지 않습니다. 그렇기 때문에 주계약자공동도급 방식과 같은 형태로 수평적 파트너십을 유지하여 하나의 컨소시엄을 구성하는 등 대안 마련을 위한 연구를 하고 있고 토론도 진행 중에 있습니다.

업역 철폐 문제는 조준현 본부장님의 의견에 전적으로 동의합니다. 업역 철폐의 전제는 함께 논의되어야 하고 한꺼번에 해가면서 풀지 않으면 영원히 안 될 것 같습니다. 전제 조건 중 하나가 발주자 재량 문제와 역량 강화 부분인데요. 현재 저희들이 발주처나 국토관리청, 국토부 산하 주요 발주처에 중앙집중 조달 문제, 특히 조달청을 중심으로 한 30억원 이상 공사는 모두 조달청으로 의뢰해서 계약하도록 하는 이 문제에 대해서 의견 조회를 시켜 놓았습니다. 간단한 물품 구매도 아닌 수년에 걸쳐 시공하는 공사를 중앙에서 일방적으로 계약자를 선정하여 수요기관에 통보하는 일은 세계적으로도 찾기 어렵습니다. 수요기관은 이 본인들이 선정하지도 않은 업체와 계속 사업관리를 하면서 완성해 나가는 과정은 책임성의 원칙과도 맞지

“

계약제도에 보면 분리나 분할 발주 금지라고 시행령상에 명시되어 있습니다.
그런데 단서 규정이 있다 보니까 그것으로 인해 기계설비나 소방에서
계속 분리 발주를 요구하는 상황이 지속되고 있습니다.
통합 발주가 건설산업 전체적으로 보았을 때는 바람직한 부분인데,
업역 갈등으로 인하여 계속 분쟁이 발생되고 있어 안타깝습니다.

”

않고, 계약에 대한 지식도 없는 각 기관들에게 발주자 역량 강화를 기대하기도 현실적으로 어렵습니다. 이런 부분에 대해서 광범위하게 의견 수렴을 통해서 기획재정부 및 조달청과 같이 협의를 한 번 해볼 생각입니다. 직접시공에 대해서 아까 나경연 연구위원께서 선진국 대부분의 나라들이 직접시공을 의무화하고 있다고 말씀하셨습니다. 저도 이 점에 대해 많은 토론을 거쳤는데 직접시공 의무비율과 관련해서 그렇게 획일적으로 말씀하시면 굉장히 오해를 할 수 있습니다. 다른 국가는 다 발주기관의 재량에 맡기고, 중앙정부나 지방정부의 입장에 따라서 하는 곳도 있고 안 하는 곳도 있습니다. 또한, 건축공사 같은 경우에는 직접시공을 말리는 나라도 있고... 이처럼 다양하기 때문에 획일적으로 의무화하고 있다고 말씀하시는 것은 곤란합니다.

마지막으로, 국토부에서 지금 시범사업을 하고 있는 것 중 하나가 CM at Risk입니다. 이 방식으로 성공했던 기업이 글로벌 경쟁력을 가지고 세계로 뻗어 나가고 있는 걸 봤습니다. 이제 우리 기업들도 그 부분에 대비하지 않으면 거의 백전백패할 것 같다는 생각을 가졌습니다. 우리 건설업계도 전체 사업비를 투명하게 공개하고 일정 마진을 보장받는 오픈북 방식에 대비해야 하지 않을까 생각합니다.

최교신 : 저는 아까 정내삼 부회장께서 지금 논의

되고 있는 건설산업 경쟁력 제고 방안이 2009년도의 건설산업 선진화 방안과 거의 비슷하다고 말씀하셨는데, 왜 아직까지도 반영이 안 되고 있는지 의문입니다. 분리 발주에 관해서 말씀드리면, 계약제도에 보면 분리나 분할 발주 금지라고 시행령상에 명시되어 있습니다. 그런데 단서 규정이 있다 보니까 그것으로 인해 기계설비나 소방에서 계속 분리 발주를 요구하는 상황이 지속되고 있습니다. 통합 발주가 건설산업 전체적으로 보았을 때는 바람직한 부분인데, 업역 갈등으로 인하여 계속 분쟁이 발생되고 있어 안타깝습니다. 주계약자공동도급제도는 2000년대 중반에 제가 실무자일 때 원-하도급 관계를 상하 관계에서 수평적 관계로 개선하기 위해 만들었는데, 취지가 왜곡되는 것 같습니다. 업역간의 이해관계가 너무 복잡하게 얽혀 있다 보니 로비를 통해 쟁취하려는 부분이 있습니다. 전반적인 계약제도 방향이 향후에 어떻게 진행될지는 모르겠지만 여러 가지 의견을 경청해서 발주제도에 반영될 수 있도록 하겠습니다.

사회 : 이해관계의 한 당사자로서 종합건설업계는 이와 같은 제도들에 대해 어떠한 의견을 가지고 있는지 말씀해주십시오.

이재식 : 주계약자공동도급제도에 대해 말씀 드리



최상호

자면, 보통 공동도급이라고 할 때 공동이행방식과 분담이행방식, 이렇게 구분하지 않습니다. 공동이행방식은 말 그대로 자본, 기술, 인력 등을 공동 출자해서 이행하는 방식인데 어떻게 보면 완전한 의미의 공동도급이라고 볼 수 있습니다. 분담이행방식은 아시다시피 구성원간에 각자 책임을 지며 주로 면허 보완이 필요한 경우에 허용되는 방식입니다. 그런데 주계약자공동도급은 이도 저도 아닌 방식입니다. 주계약자공동도급은 분담이행방식의 구조를 가지고 있는데, 단순히 수평적 협력 관계에만 포커스가 맞춰진 공동도급 형태가 아닌가 하는 생각이 듭니다. 주계약자공동도급을 발전적으로 이끌어 가기 위해서는 같은 건설업종 내에서가 아니라 다른 업종간의 공동도급으로 전환하는 것을 고려해 볼 만합니다. 예를 들면 건설공사, 전기공사, 정보통신공사가 있을 때 각각 쪼개서 발주할 것이 아니라, 통합적으로 주계약자가 각 공사들을 한 데 묶어서 수행할 수 있으면 좋겠다는 생각이 듭니다.

최상호 : 영업범위 제한과 등록기준 시스템을 제외하고 면허 구조와 같은 제도들이 우리와 가장 유사한 나라는 일본으로 알고 있습니다. 아까 영업범위 제한 폐지에 대해 연구자들께서 득과 실이 있고, 바뀌게 되면 분명히 다른 혼란이 생길 수 있다고 말씀하셨습니다. 그래서 일본에도 우리와 같은 갈



한창환

등이 있는지, 있다면 어떤 노력을 하고 있는지, 만약 이런 갈등이 없다면 어떤 시스템이 작동해서 그런지를 한 번 짚어보면 좋을 것 같습니다.

직접시공 문제도 시장 주체들 입장에서 봤을 때는 규제와 다름없습니다. 직접시공과 지향점이 같은 제도가 하나 더 있는데, 바로 일괄하도급 금지제도입니다. 우리나라 「건설산업기본법」상 일괄하도급 금지제도가 제대로 작동되고 있다고 한다면 직접시공 의무제도는 필요가 없을 것입니다. 우리나라의 일괄하도급 금지제도는 시행령상 예외 규정 때문에 사실상 사문화되지 않았습니까? 그래서 외국의 사례도 두 가지 모두 있는 경우보다는 일괄하도급 금지제도를 강력하게 유지하고 있거나 발주 시스템을 통해서 직접시공 의무를 요구하는 이런 구조인 것 같습니다. 그래서 일괄 하도급 금지의 실제 내용이 어떤 것인지에 대한 것도 혹시 연구가 되셨으면 말씀을 해주셨으면 좋겠습니다.

최민수 : 일본 쪽 체계에 대해서 말씀을 드리면 우선 중앙조달 자체가 우리와 다릅니다. 또한 각 지자체별로, 발주기관별로 유자격자 명부가 잘 되어 있습니다. 예를 들어 도쿄도청만 하더라도 우리나라의 구청에 해당하는 기관에서도 각자 자기만의 유자격자 명부를 갖고 있으며, 자기 발주를 스스로 선택할 수 있는 그런 체계를 갖추고 있습니다. 공

사는 보통 A~D등급까지 나누고 업체는 등급에 맞춰서 신청과 공사 발주가 이루어지기 때문에 업체 별로 자연스럽게 분배가 됩니다. 그리고 등록을 할 때 공사 성격에 맞춰 이것이 반드시 종합건설이 할 공사다, 전문건설이 할 공사다 이런 것이 아닙니다. 면허, 실적, 기술자를 가지고 검증을 하고, 영업범위 제한을 인위적으로 하지는 않습니다. 더욱이 일본은 시공평가 등을 통한 피드백이 이루어지고, 이것이 유자격자 명부에 반영되어 공사를 못하면 배제가 되는 등 유지하기가 쉽지 않습니다.

이상호 : 오늘 업역 문제에 관한 여러 가지 이야기가 나왔습니다. 업역 제한을 풀자, 폐지를 하자는 문제와 관련해서 법적, 제도적 논리만 가지고 이야기할 것은 아닌 것 같습니다. 제가 볼 때 업역 제한을 폐지하자는 게 소모적인 업역 분쟁을 예방하자는 뜻도 있지만, 근본적인 문제는 시장 및 기업의 현실과 법·제도가 맞지 않다는 점입니다. 종합건설업체만 하더라도 매출액이 10조원이 넘는 회사가 있습니다. 그런가 하면 매출이 5억원, 10억원밖에 되지 않는 회사도 많습니다. 그런데도 그 업체들간에 공동도급만 허용되고 하도급을 해서는 안 됩니다. 또한 전문건설업체도 종합건설업체보다 큰 업체가 얼마나 많습니까? 더욱이 시장에서는 겸업까지 허용하여 종합/전문 건설업을 겸업하는 회사들도 많습니다. 문제는 종합과 전문을 나누어 놓고서 예외를 계속 허용해 왔던 점입니다. 분리발주도 주계약자공동도급도 이 예외에 속하고, 작년에 크게 논란이 되었던 소규모 복합공사도 예외에 해당됩니다. 종합과 전문 간 칸막이를 쳐놓은 현 구조에서 어떤 의미에서 본다면 정부가 한 쪽에 있는 걸 뺏아서 다른 쪽에 계속 주는 행위가 반복되었습니다. 그러다 보니 작년에는 사상 초유의 종합건설업체 시위 사태까지 초래하지 않았나 하는 생각이 듭니다. 설계와 시공의 분리 문제도 마찬가지입니다. 시장 현실 및 기업 상황을 법·제도가 따라가지 못하고 있기 때문에 우리의 업역 시스템이나 규

제가 바뀌어야 한다고 봅니다.

성범용 : 경쟁력 강화와 비전 제시를 위하여 국내외 사례들을 취합하고 연구를 하시고 계신데 주의할 점이 있습니다. 아까 여러 통계를 언급하셨는데 통계로 나타난 것의 비하인드 스토리까지 파악하는 것이 아주 중요합니다. 어떤 경우에는 한 제도가 변경되기 위해서 상당한 숙성 과정이 필요합니다. 단적인 사례가 교육 제도입니다. 설계 교육을 4년에서 5년으로 전부 확장시키지 않았습니까? 지금 구미(歐美)에서는 5년 교육하던 것이 너무 길어 경쟁력을 상실한다고 해서 오랫동안 논의 후 4년으로 바꾸고 있는데 우리는 5년으로 가버렸습니다.

교육과 홍보도 아주 중요한 부분이라고 생각합니다. 그런 의미에서 저도 작년부터 교육 통합에 참여해서 EPC(Engineering-Procurement-Construction)학과를 만들었습니다. 그런데 문제는 엔지니어링이 취약하다는 점이 부각되니까 엔지니어링만 가르쳐라 이렇게 요구합니다. 또 다른 문제가 잉태되는 것입니다. 전체를 통합 관리해야 하는데 EPC 중 엔지니어링이 취약하니 엔지니어링 부문을 끌어올리자는 의미로 접근해야지, 엔지니어링만 제일 중요하다는 것은 아니지 않습니까? 그런 부분들이 교정되어야 합니다. 또 하나의 문제는 건설 엔지니어링은 국토부 산하인데 EPC라는 용어는 산자부 산하라는 점입니다. 긍정적인 면을 살린 한국형 EPC를 만들어 가야 하는데 다른 나라에서는 엔지니어링 부문에서 하는 반면, 한국에서는 EPC 자체를 건설회사 주관으로 하고 있습니다. 국토부에서 관심을 갖고 들여다봐야 할 부분이라고 생각합니다.

한창환 : 정부 측에서도 통합 발주라든지 업역 철폐에 대해서 동의를 표하는 것 같습니다. 김정희 과장께서 분리발주의 대안으로 주계약자공동도급 등을 검토하겠다고 하셨는데, 이는 결국 업역 분쟁을 또다시 유발할 소지가 크므로 신중을 기해야 합

니다. 제가 이 말씀을 드리는 것은 통합 발주 필요성은 공감하는데, 그것에 대해 한 단계 더 접근하기 위해서 주계약자공동도급을 검토하는 것은 다른 문제이기 때문입니다. 업역이 철폐됐을 때는 지금과 같은 원·하도급 문제라든지 상하 관계에서 발생할 수 있는 문제도 해소될 수 있는 부분들이 있는데 주계약자공동도급은 다시 새로운 문제점을 잉태시킬 우려가 있으므로 신중하게 생각해볼 필요가 있습니다.

김정희 : 통합 발주는 상대방을 설득시켜야 하지 않습니까? 지금 이 상태에서 종합건설업계와 다른 이해관계에 있는 이들에게 무작정 종합건설업계의 우산 안으로만 들어오라고 하면 해결할 수 있는 가능성은 없습니다. 그렇기 때문에 설득과 점점의 마련을 위해 고민한 결과가 주계약자공동도급 방식의 활용입니다. 물론 현행 제도를 그대로 가져가자는 것은 아니며 참여자들이 요구하는 개선사항을 반영하여 활용성을 높이는 것입니다. 주계약자공동도급방식이 대안이 될 수 없다면 통합발주를 반대하는 측이 참여할 수 있는 다른 대안을 제시해 주시기 바랍니다.

김정욱 : 최근 인프라 투자의 감소 추세는 돌이킬 수 없는 것인가에 대해 국토교통부 차원에서도 고민하고 있습니다. 건설산업이라는 것이 굉장히 큰 장점이 있는 산업인 데다 고용 창출 효과도 상당히 있습니다. 그럼에도 불구하고 인프라 자체에 대해서는 스톡 과잉이다 내지는 지속적인 인프라 투자로 인한 사회적 이익이 크지 않다는 판단 하에서 일단 예산 자체가 줄고 있는 상황입니다. 이에 대해 지금 여러 각계에서 연구를 수행 중에 있습니다. 다만 GDP와 건설업 생산성이 부(-)의 관계를 보이는 것이 규제 때문인지 하는 질문을 다시 해볼 수 있을 것 같습니다. 현재 한국 경제뿐만 아니고 세계 경제에서도 생산성이 저하되고 있습니다. 뚜렷하게 한국 건설업의 생산성 저하가 심각하게 발생하고 있

는가에 대해서는 고민을 많이 해봐야 되지 않을까 생각합니다. 나경연 연구위원께서 제시한 자료에서는 노동생산성 위주로 말씀을 하셨는데, 다른 업종에서는 아무래도 노동력을 대체하는 신기술들이 많이 도입이 된 반면 건설업에서는 도입이 다소 저해되고 있습니다. 규제 때문인지 아니면 경직화된 입찰제도 때문인지에 대해서는 연구를 해야 될 것으로 보입니다. 규제 개선을 통하여 경쟁을 강화시키면 생산성이 제고될 수 있지 않을까 하는 말씀도 해주셨습니다만 현재 뚜렷하게 경쟁 과다가 발생하고 있습니다. 그런 실정에서 어떻게 건전한 경쟁을 강화하는 방향으로 물꼬를 돌릴 수 있을까 하는 고민이 더 필요할 것 같습니다.

지금 국내 건설산업은 생산성 제고와 국제 경쟁력 강화를 통한 국제 시장 진출 모색이라는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 상황입니다. 국제 경쟁력 제고는 조금 더 시간이 걸릴 것으로 보입니다. 대신 국내 생산성 제고를 위해서는 적시의 구조조정과 규제 개선이 동시에 일어나야 한다는 생각을 하고 있습니다. 구체적인 구조조정 방안 마련과 적기 실행이 필요합니다. 규제 개선에 있어서도 개선 효과를 발현할 수 있는 구체적인 방안이 제시되어야 합니다. 또한, 발주처에서 재량과 책임을 갖고 실제로 사업을 꾸려나갈 수 있게끔 제도가 마련되어 있지 않습니다. 발주처 역량을 강화하기 위해서는 제도를 개선해야 하는데, 지금 제도 개선을 통해서 발주처에 책임을 싣었을 때 그것을 감당할 수 있는가 하는 문제도 짚어보아야 할 것 같습니다. 시범사업이나 여러 가지 제도를 점진적으로 개선해 나감으로써 해결책을 얻을 수 있을 것 같습니다.

사회 : 오늘 이 자리에서 나온 많은 의견들이 향후 건설 규제 혁신을 위한 구체적인 대안 마련에 도움이 되기를 바랍니다. 장시간 토론에 참여해 주셔서 감사합니다.

정리 및 사진 : 이형우 출판팀장, 인홍진 연구원