

건설 생산 시스템과 산업 구조의 미래 지향적 방향 모색

- '건설 생산체계 혁신 세미나' 종합토론 요약 -



▼참석자(가나다 순)

- 김명수 가톨릭대학교 교수
- 김영한 국토교통부 건설정책과장
- 안종욱 국토연구원 주택토지연구본부 책임연구원
- 이완수 (주)이세산업 대표이사
- 이종광 대한건설정책연구원 산업혁신연구실장
- 조준현 대한건설협회 정책본부장

- 사회 : 이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수
- 일시 : 2018년 2월 8일(목) 14:00
- 장소 : 건설회관 2층 중회의실
- 주최 : 한국건설산업연구원



건설산업은 여전히 칸막이식 업역 규제가 공고하게 자리 잡고 있다. 발주제도는 ‘연결과 통합’이 아니라 업종별 분리발주 확대를 요구하는 목소리가 높다. 하도급 규제를 비롯한 건설 생산방식에 대한 규제는 가히 세계 최고 수준이다. 특히, 현 건설업 업역 구분(영업범위 제한, 하도급 규정 도입)은 1976년 4월 도입된 이후 40년 이상 고착화되어 산업 구조가 경직적으로 형성되었다.

생산성 향상의 유인도 크지 않아 최근 5년 간(2012~16년) 노동생산성 증가율은 종합건설업이 2.94%, 전문직별 공사업이 0.01% 늘어나는 데 그치고 있다. 정부는 ‘혁신성장’의 주요 내용으로 규제 혁신, 산업 혁신, 중소기업 지원 등을 제시하고 있는 반면, 건설산업의 경우 관련 법령의 다기화로 인해 경직된 칸막이식 업역 구조가 고착되면서 산업의 비효율성을 야기하고 있는 것이다.

하도급 역시 산업 구조적 원인을 도외시한 일방적 보호 규제 강화로 인해 오히려 원도급자와 하도급자의 상호 보안을 통한 균형 발전의 원칙은 무너지고 원도급자와 하도급자 간 갈등을 양산하고 있는 실정이다.

이에 『스페셜 리포트』에서는 건설산업의 선진화를 위한 건설업 영업범위 개선과 하도급 규제의 합리화 방안을 모색하기 열린 ‘건설 생산체계 혁신 세미나’의 토론 내용을 녹취해 정리하였다. 세미나에서 한국건설산업연구원의 나경연 부연구위원과 전영준 부연구위원은 각각 ‘건설업 영업범위 선진화 방안’과 ‘건설 하도급 규제 개선 방안’을 발표했다.



사회(이복남)



김명수



김영한

사회 : 토론회 발제자들의 얘기를 듣다보니 문득 김난도 교수님이 쓴 책의 한 구절이 떠올랐습니다. “꼬리가 몸통을 흔든다”라는 구절인데, 올해의 트렌드 키워드로 이 표현을 사용했습니다. 여러분은 현대자동차를 누가 지배한다고 생각하십니까? 바로 부품 업체인 모비스입니다. 거대 기업인 삼성을 쥐고 흔드는 것은 무엇일까요? 손톱만한 반도체 칩입니다. 이게 지금의 세상 흐름입니다. 그렇다면 건설산업은 1958년부터 이어온 산업 구조를 유지할 수 있을까요? 어느 한 설문조사에서 나타난 것처럼 산업 구조에 불만을 가진 그룹이 훨씬 많습니다. 하지만 산업 구조를 바꾸지는 못했습니다. 그 이유는 생산성을 높이는 것이 산업 구조를 바꾸는 궁극적 목표였는데 생산성 유발전은 다툼이 아닌 경쟁임을 인식하지 못했기 때문입니다. 지금까지 우리 건설산업은 원·하도급과 관련하여 수직적 또는 수평적 업역 다툼만 있었지 경쟁은 없지 않았나 싶습니다. 그래서 오늘 토론회에서 주목해야 할 키워드는 경쟁이라 봅니다. 다만, 변화에 대한 대응은 과거와는 조금 달라져야 하지 않을까 싶습니다. 하나 분명한 사실은 생산 체계가 아니라 생산 방식은 바뀌었다는 사실입

니다. AI나 스마트 기술, 자동화, 프리어셈블리, 모듈러 공법 등이 범용화되기 시작했습니다. 이런 기술들이 범용화되면 현대의 산업생산 구조는 바뀝니다. 바뀌기는 바뀌는데 어떤 방향으로 바뀔 것인지 그 방안을 우리가 제시하지 못하면 건설업 밖의 조직이 이것을 바꿀 것 같은 불안감을 가지고 있습니다. 오늘 건설 생산체계의 혁신 방안을 논의하고자 정부와 업계, 학·연구계에서 여섯 분의 전문가들이 오셨습니다. 먼저, 안중욱 박사님이 또 다른 연구자의 관점에서 건설업 생산체계를 어떻게 바라보고 있으며, 어떠한 개편 방향으로 나아가야 하는지 말씀해 주십시오.

안중욱 : 저희가 연구한 건설업역 체계 합리화 부분을 많이 인용해주셔서 발표 내용과 크게 다른 의견을 갖고 있진 않습니다만 깊고 넘어갈 만한 점을 말씀드리겠습니다. 건설업 진입규제지수와 노동생산성의 연관 관계를 분석하셨는데 해석을 할 때 유의할 점이 있습니다. 자료에 보면 생산성이 좋으면서 증가율 또한 높은 나라 중에서도 진입규제지수가 우리나라보다 더 높은 나라들이 보입니다. 이 진입규제지수가 건설업 규제를 모두 반영하는 것



안종욱



이완수

은 아니겠지만 규제지수와 생산성 간의 연관성은 앞으로 더 논의되어야 할 것 같습니다.

건설업 생산체계의 개선 방향은 궁극적으로 업역 체계가 폐지되어야 한다는 쪽으로 가고 있습니다. 다만 이를 가정한 중간 단계를 어떻게 가져가야 할지에 대해 많은 논의가 이뤄지고 있는 상황으로 판단됩니다. 다행히 올해 한국건설산업연구원, 그리고 건설업계에서 이처럼 생산체계에 대해 근본적으로 논의를 시작하자는 분위기를 조성한 만큼 향후 더 활발한 논의가 있었으면 하는 바람입니다.

두 번째 주제인 하도급 규제 개선은 여기저기서 이야기가 나오고 관련법도 중복될 정도로 중요한 문제인데도 발제자가 언급한 대로 연혁 정리부터 이루어지지 않은 것이 사실입니다. 중복 규제와 이중 처벌을 줄이고, 해외 규제 답습을 지양해야 하고, 제재 조치를 합리화하는 것 등은 큰 틀에서 건설 하도급법뿐만 아니라 어떤 법에서나 가져가야 할 중요한 가치인데, 「하도급법」에서 이와 같은 기초적인 것들이 이루어지지 않았다는 지적 역시 동의합니다. 또한 건설 하도급 모니터링 체계를 바꾸고 정비하는 데 통합 정보 시스템의 구축이 중요하다는 점과 분쟁조정 개선에 있어서 '건설공사통합

분쟁조정위원회'를 설치해 컨트롤타워 역할을 수행토록 하자는 안에 대해서도 동감하는 바입니다.

사회 : 일반적으로 생산체계는 원·하도급의 수직 생산을 말하지만 토론자께서 업역에 대한 이야기도 하셨습니다. 오늘 발제에서는 업역에 대한 이야기는 구체적으로 덜 되어 있지만 건설산업을 혁신하려면 두 개를 같이해야 한다는 주장으로 정리하겠습니다. 다음은 산업의 일선에서 종합건설업체를 경영하고 계시는 분의 얘기를 듣도록 하겠습니다.

이완수 : 잘 아시는 바와 같이 건설업역은 1976년부터 업종을 구분해서 종합건설업과 전문건설업으로 나누어져 있는데 아직까지도 「건설산업기본법」 등 관련 법령에서 업역 규정이 명확하지 않아 업계 내 혼란과 갈등이 지속되고 있습니다. 우선 현행 「건설산업기본법」에서 영업범위와 관련하여 규정하고 있는 부분을 살펴보겠습니다. 「건설산업기본법」 제2조와 제8조에 따르면 건설업은 종합공사를 시공하는 업종, 즉 종합건설업과 전문공사를 시공하는 업종, 즉 전문건설업으로 양분되어 있습니다. 종합공사란 종합적인 계획, 관리 및



이종광



조준현

조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말합니다. 업종은 토목, 건축, 토목건축, 산업·환경설비, 조경 공사업의 5개가 있으며, 등록조건은 기술자 5~10인 이상, 자본금은 5억~12억원 이상으로 되어 있습니다. 전문공사란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 의미하며, 실내건축공사업, 토공사업, 습식·방수공사업 등 25개의 업종으로 구분되어 있습니다. 건설업 등록조건은 기술자 또는 기능인 2~5인 이상, 자본금 2억~3억원 이상으로 되어 있습니다.

「건설산업기본법」 제16조에서도 '건설공사의 시공자격'을 규정하면서 종합공사를 도급받으려는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록해야 하고, 전문공사를 도급받으려는 자는 해당 전문공사를 시공하려는 업종을 등록해야 한다고 명시하고 있습니다. 그런데 「건설산업기본법」 시행령 19조에서 종합공사 시공자격에 예외를 두면서 근본적인 갈등이 생겨났습니다. 신기술이나 특허 공법이 적용되는 종합공사는 일부 제외한 것입니다. 즉, 복합공종의 공사는 종합건설업체가 원도급해야 한다는 것이 업역의 대표 규정이지만, 신기술 또는 특허 공법이 적용되거나 전문공종의 역할이

상당히 높은 공사는 부대공사의 규정에 따라서 복합공종 공사일지라도 전문건설업체가 하도급이 아니라 원도급을 할 수 있다는 것입니다. 이러한 예외적인 규정을 두고 있기 때문에 업역 갈등이 지속되고 있는 것이 현실입니다. 더구나 2017년부터 지자체인 서울시의 경우, 「건설산업기본법」을 도외시하고 주계약자 공동도급제도라는 전혀 생각지 못한 방법을 시행하여 종합건설업체와 전문건설업체가 주계약자로 대등하게 한 물건을 도급 계약을 체결해서 시공하도록 하는 발주제도를 시행하고 있습니다. 이 제도는 착공을 한 후 시공 과정에서 많은 문제점을 노출시키고 있습니다. 일단 현장관리가 어려워지고, 책임 관계가 불분명한 점이 있습니다. 더 큰 문제는 공사가 모두 끝난 뒤 2~3년 내외의 하자책임 기간을 지자체가 「건설산업기본법」을 무시한 채 행정명령을 통해 자의적으로 정해 시행하는 것입니다.

결론적으로, 일반(종합)과 전문 건설업의 업역 구분은 현재로서도 간단히 해결될 사안이 아닙니다. 제도적으로는 「건설산업기본법」상 각각 등록기준에 대한 재검토와 세부 사항에 대한 수정이 필요합니다. 무엇보다 업역에 관련된 영업 부분을

세분화해서, 즉 각 시설공사의 공종별 단일 공사 금액에 따라 업체를 대중소로 분리해 실제 건설현장에서 각각 분명하게 본연의 일을 하도록 제도를 개선해야 할 것입니다.

사회 : 등록기준을 세분화하여 명확하게 하지 않는 데 업역 갈등이 생기는 원인이 있지 않느냐라는 말씀을 해주셨습니다. 오늘 발제 가운데 법제도 중심에서 계약 중심으로 가자라는 얘기가 나왔는데 계약 중심으로 갈 때 가장 중요한 것은 발주자입니다. 그런데 발표에서는 발주자가 제외됐습니다. 발주자는 생산체계 혁신과 직접적인 관계가 있지 않습니까? 계약이 세분화될수록 발주자의 책임과 역할은 훨씬 커집니다. 그런데 현재의 발주자 구조에서는 그 부담을 누군가에게 전가시킨다는 불합리성을 다시 한 번 강조해주셨습니다. 다음은 전문건설업계를 대변하는 분의 견해를 듣도록 하겠습니다.

이종광 : 앞서 두 분이 발제하신 내용은 저희 역시 고민하던 문제이고, 일부 다른 의견이 있지만 대체적으로 그 취지에 동감합니다. 아까 어느 분께서 말씀하신 바와 같이 건설산업 제도는 시장에 굉장히 큰 영향을 미칩니다. 그런 점에서 오늘 건설 생산체계와 생산구조 변화를 모색하는 기회를 갖게 된 것을 의미있게 생각합니다.

최근 한국 건설산업이 위기라는 인식에 공감대가 있습니다. 대응 방안으로 건설생산 시스템과 구조의 미래 지향적인 변화를 말하고 있습니다. 하지만 미래에 시스템이 어떻게 변화되어야 할지는 명확하지 않은 부분도 있고, 나온 의견 중에도 간극이 크다고 볼 수 있는 부분이 있습니다. 바꾼다는 것에 동의가 된다 하더라도, 변화 자체보다는 어떻게 바꿀지 방향이 중요한데 경쟁력을 높이고 시장을 키우고, 더 나아가 국민 생활에 발전이

되는 것이 중요하다고 생각합니다. 업계의 이해관계를 고려한 보여주기식 이벤트로 하게 된다면 안 하느니만 못할 수도 있기 때문에 하나를 바꾸더라도 제대로 바뀌어야 한다고 생각합니다.

제 나름의 몇 가지 생각을 말씀드리겠습니다. 왜 바뀌어야 하는가, 어떻게 바꾸어야 할 것인지가 중요한데 근대화 시대에 중시했던 전문화가 최근 2~3년 사이에 융·복합이 급격하게 확산되는 현상이 대두되고 있습니다. 이처럼 기술 융·복합으로 산업간 경계가 무너지고 있는 이 시점에서 건설업은 내부적으로 여러 가지 업종으로 나뉘져 있어서 융·복합이 어렵게 되어 있는 구조입니다. 그래서 건설업에서도 융·복합이 자유롭게 일어날 수 있도록 할 필요가 있습니다. 설계, 시공, CM, 컨설팅 부분도 있고, 건설 시공과 정보통신, 소방 이렇게 나뉘져 있습니다만, 최근에 혁신이 ICT 중심으로 일어난다는 측면에서 볼 때 정보통신과 건설산업이 같이 하나가 되면 훨씬 더 많은 혁신 유발이 가능하다고 생각합니다.

다른 한 가지는 처음 건설산업에 진입할 때 자본이 부족해 소규모로 시작하지만 여러 가지 혁신과 기술 개발, 경영적인 측면에서의 다양한 비즈니스 시험을 통해서 성장할 수 있는 경로가 있어야 하는데 아시는 바와 같이 지금 그 경로가 굉장히 제약되어 있습니다. 제도적으로 불가능한 것은 아니지만 심리적으로나 산업 인식에 있어서, 예컨대 전문건설업으로 시작하면 낙인 효과가 있어서 작은 기업이 대기업으로 성장하기가 어렵습니다. 아까 발제자께서 유니콘 기업을 말씀하셨는데 우리나라에서도 작은 기업들이 그와 같은 성장 경로로 가는 게 가능하도록 해야 합니다. 한편으로는 굉장히 앞서가는 기업이 건설산업의 수준을 최고점으로 높이면서 전체의 평균 수준도 높여 건설산업의 발전을 유도하는 구도가 되는 것이 중요하다고 생각합니다.

오늘 논점이 되는 것은 업종, 업역, 시스템 등 인데 대체로 아이디얼 타입은 해외의 산업 제도에 서 도움을 받을 수 있습니다. 미국, 영국, 일본 등 외국 제도를 벤치마킹할 때는 외국 제도의 내용과 운영을 정확하게 알아야 합니다. 겉모습만 보고 어정쩡하게 도입하면 부작용만 가져올 수 있습니다. 기업을 보는 프레임을 바꾸는 것도 중요하다고 생각합니다. 전문건설업체 A기업, 종합건설업체 B기업 이렇게 인식이 되는데, 'A기업은 1번 업종, 3번 업종, 7번 업종을 가진 기업으로서 무엇 무엇을 할 수 있다, 그리고 B기업은 5번 업종, 9번 업종, 17번 업종을 가진 기업으로서 어떤 장점을 갖고 있다'처럼 기업을 규정하는 인식 자체가 바뀌어야 한다고 생각합니다. 업종 분류는 주된 문제가 아니고, 종합과 전문으로 카테고리를 나누는 것이 문제가 아닌가 싶습니다. 토목이나 건축, 실내건축 등 업종은 다른 측면에서 생각하면 소비자가 업체를 선택하거나 공사를 발주할 때 도움이 되는 측면도 있습니다. 그래서 원도급 및 하도급과 관련된 영업범위를 구분하는 것은 업종과 분리해서 접근하는 것이 필요하다고 생각합니다.

마지막으로, 원·하도급 문제는 민감하고, 여기에 대해서는 이견이 많이 있습니다. 저도 객관적으로 생각을 하려고 합니다만 건축이나 토목 업종은 일본식으로 치면 일식업종 아닙니까? 그래서 빌딩을 지으면 전체로 도급을 받을 수 있는 것이지요. 우리는 시공까지 할 수 있는 권한이 있습니다. 전문건설업종으로 분류되는 것은 단일 공종에 해당되는 것인데 일식업종간의 하도급을 허용한다는 것은 일식업종의 취지를 고려할 때 맞지 않다고 생각합니다. 예전부터 종합건설업종간의 하도급을 허용하면 좋겠다는 의견이 있었는데 일식업종간의 하도급을 허용하는 것이 바람직한가에 대해서 업종의 성격과 취지로 보아 좋지 않다는 지적이 있고, 현실적으로 볼 때 필연적으로

다단계 하도급을 유발한다는 점, 그리고 직접시공을 전제로 하더라도 제도적으로 불법 하도급이 발생할 가능성이 높다고 생각합니다. 우리가 예전에 겸업을 허용하면 시장이 굉장히 활성화될 거라고 기대했는데 막상 해보니 실제로는 그렇지 않습니다. 지금도 종합건설업체가 하도급 시장에 진출하고자 한다면 전문건설업 면허를 취득하면 됩니다. 전문건설업체도 종합건설업 시장에 진출하려면 종합 면허를 취득하면 됩니다. 제도적으로는 되어 있는데 비용 등의 문제로 어려움이 있는 것 같습니다. 예를 들어서 전문과 종합의 업종과 업역을 다 폐지하여 하나의 건설업으로 개편하는 것은 전문건설업과 종합건설업이 추가적으로 면허를 취득하는 비용을 없애주면 같은 결과를 가져오기 때문에 이 부분은 현재 제도의 장점을 잘 살리는 것이 중요하다고 봅니다.

사회 : 개인적으로 '과연 우리나라 건설 생산체계에 바람직한 모습이 있을까, 그리고 법제도는 획일적으로 가는데 생산체계는 다양화되는 것이 맞지 않느냐'라는 의문과 생각을 갖고 있습니다. 아울러 산업 내 경쟁에서 산업 간 경쟁으로 바뀌며 나타난 융합이라는 게 2015년 다보스포럼에서 제기된 문제인데 이게 되려면, 제1 발제에 이런 내용이 들어가 있습니다만 건설공사가 프로젝트에서 비즈니스로 바뀌게 되면 훨씬 많은 업종이 다양화될 수밖에 없습니다. 업종이 다양화되면 우리는 현재 시공의 원·하도급만 이야기를 하는데 엔지니어링, 설계, 매니지먼트, 그리고 다른 타 산업의 업종이 우리 쪽으로 진입을 해서 생산 구조를 바꿀 수 있을 것입니다. 다만, 생산성 혁신을 하는 데 있어서 각자의 이해 다툼이 아니라 우리 건설산업 공동의 문제로 가져갈 수 있느냐 하는 점은 의문이 듭니다. 다음은 종합건설업체를 선도하는 단체의 의견을 들어보도록 하겠습니다.

조준현 : 먼저, 중장기적으로 「건설산업통합법」을 제정하자는 발제자의 주장에 특히 동의한다는 말씀을 드리면서 오늘 발표 내용에 대한 제 의견을 얘기하겠습니다. 발제자께서 국제 생산성을 비교하셨는데 우리나라 생산성이 낮은 이유가 있습니다. 우선 우리 건설업체들은 건축사를 다수 보유하고 있어도 설계를 못합니다. 「건축사법」에 따라 건축사사무소 명칭을 써야 하고 대표자도 건축사여야 합니다. 또한 전기공사 분리발주가 의무화되어 있습니다. 이를 어기면 벌금까지 있습니다. 예를 들어 현대건설이 건축공사와 전기공사가 포함된 건설공사를 일괄로 도급받지 못한다는 것입니다. 전기공사는 부처 소관도 국토교통부가 아니고 산업통상자원부입니다. 정보통신공사도 마찬가지입니다. 과학기술정보통신부가 소관 부처입니다. 소방공사는 소방방재청이 소관 부처입니다. 전기나 정보통신, 소방 공사 모두 우리나라 표준산업분류상 건설업에 포함되어 있고, 미국 캘리포니아주나 일본도 모두 이들 공사가 건설업에 속해 있습니다. 그런데 우리나라만 분리발주하도록 되어 있고, 하지 않으면 처벌까지 합니다. 이런 상황에서 생산성이 나올 수 있겠습니까? 또한 종합과 전문 간에 칸막이가 쳐져 종합은 종합공사만, 전문은 전문공사만 하도록 되어 있어서 생산성이 높아질 수가 없습니다.

다만, 발제 내용 중 업종 통합을 먼저하고 업역 규제 폐지를 제시하신 것에는 다른 의견이 있습니다. 업종은 국가마다 다릅니다. 미국의 경우에는 주마다 다르며, 절반은 건설업 면허를 가지고 있고 절반은 면허 자체가 없습니다. 면허제도를 가지고 있는 주는 캘리포니아주가 대표적입니다. A가 토목업종이고 B가 건축업종이고 C가 전문업종인데 다 합쳐서 면허 수가 43개입니다. 일본은 29개입니다. 우리도 이젠 업역 규제는 폐지하게 바랍니다. 다만, 일부 전문화 부분은 필요

성이 인정되므로 현행을 유지하면서 필요에 따라 늘리는 것이 옳습니다.

하도급 관련해서는 발제 내용에 전적으로 동의합니다. 외국을 보면 「하도급법」 자체가 없습니다. 「공정거래법」에서 일부 규율하고 있습니다. 일본에도 우리나라의 「하도급법」 비슷한 「하청대금지불연방지법」이 있습니다만 거기서는 건설업 적용을 배제하고 있습니다. 「건설업법」에서 규제를 하고 있기 때문입니다. 우리나라는 똑같은 내용이 「하도급법」과 「건설법」에 그대로 들어 있습니다. 「건설법」만 잘 운용하면 되므로 중복 규제는 없애야 할 것입니다. 세계적으로 우리나라보다 하도급 관련 제도가 잘 정비되어 있는 나라가 없습니다. 문제는 집행력입니다. 최근 하도급 분쟁이 많이 늘고 있는데 이는 발주자가 원도급자에게 제대로 공사비를 주지 않아서, 또 발주자의 불공정 행위로 인해 원·하도급 간의 분쟁이 많이 일어나고 있습니다. 따라서 발주자가 제대로 된 공사비를 지급하고, 발주자의 불공정 행위가 먼저 없어야 하도급 문제가 해결될 것입니다.

결론적으로 영업범위 선진화와 관련한 제 의견을 말씀드리겠습니다. 종합건설업은 지금 두 개 공종 이상의 종합공사만 할 수 있고 전문은 한 개 공종만 할 수 있습니다. 그런데 만약 이것을 풀게 되면 어떤 일이 일어날까요? 종합건설업체는 통상적인 경우라면 종합업체에 하도급을 주지 않을 것입니다. 생산 경쟁력이 떨어질 수 있기 때문입니다. 이것은 시장에서 충분히 결정될 사안 같습니다. 또한 업역을 푼다고 해서 종합건설업이 유리한 게 아닙니다. 업역이 풀리면 종합건설업체도 전문공사를 할 수 있습니다. 기술력이 있고 시공력도 있기 때문에 한 개 공종으로 된 전문공사를 할 수 있습니다. 전문건설업체 또한 종합공사를 할 수 있습니다. 그래서 유·불리 부분을 예단하기 쉽지 않습니다. 특히, 민간공사는 가격 경쟁

으로 대부분 발주되는데, 이 부분에서 종합업체가 유리하지 않습니다. 그렇게 볼 때 업역 폐지는 이제 유·불리를 떠나서 2009년 선진화 방안에서도 한번 논의했지만 선진국 같이 정리를 하고 가야 할 것 같습니다. 이 부분에 대해서도 먼저 이완수 대표께서 말씀하셨지만 업역 분쟁으로 업계 내부의 갈등이 많이 유발되고 있습니다. 부대공사, 주계약자 공동도급공사, 소규모 복합공사 모두 없어져야죠. 그래서 건설업계의 갈등도 없어야 합니다. 건설시장에서 실제 시공하는 하도급자의 경쟁력이 충분하기 때문에 업역을 다 풀어도 종합 건설업체들이 유리하지 않습니다. 실제로 중기업 규모 이상으로 볼 때 종합이 2,300개인데 전문은 2,400개 정도입니다.

사회 : 현행법의 배타적인 업역 규제에 손을 대야 한다는 주장을 해주셨습니다. 세계는 산업 간의 융합으로 가고 있고, 기술도 통합을 넘어서 융합으로 가는데 이것을 자꾸 분리하는 것이 맞느냐, 이것보다는 시장 기능에 맡겨 주는 것이 좋지 않느냐 하는 얘기인 것 같습니다. 그리고 미국 캘리포니아주의 면허제도를 이야기하셨는데, 유니콘 기업으로 증명이 된 카테라사의 가치가 10억 달러(1조원)가 넘는데 그 회사가 기술을 통합한 것인지, 관리를 통합한 것인지, 아니면 physical, 즉 물리적으로 통합한 것인지를 우리가 고민해봐야 합니다. 물리적 통합이든 관리적 통합이든 간에 그 안에는 역할 분담이 분명히 있습니다. 카테라사가 모든 것을 다 생산하지는 않습니다. 다만, 기술과 관리의 통합은 분명 이루어졌을 것이라는 확신은 듭니다. 다음으로, 하도급은 사적인 거래인데 공적인 법제도가 지나치게 개입을 하여 이를 복잡하게 만든다는 주장을 하셨습니다. 이젠 우리 경제 수준도 사적 거래에 대해서는 시장 기능에 이를 맡기는 것이 바람직하다는 말씀도 해주셨습

니다. 다음은 연구기관과 대학에서 생산체계 분야를 오랫동안 들여다보신 김명수 교수님의 말씀을 들겠습니다.

김명수 : 제가 국토연구원에 재직시 ‘건설 생산체계’라는 단어를 처음 썼습니다. 그 전에는 건설산업 구조조정이라는 말을 많이 썼습니다. 그때 이 용어를 썼던 이유는 과거와는 다른 새로운 말을 찾자는 것도 있었지만 무엇보다 생산의 효율성을 높이고자 하는 목적 때문이었습니다. 오늘 발제자들도 ‘왜 이렇게 생산체계를 혁신해야 하느냐 하는 이유로 생산성이 하락하기 때문에 생산성을 높이기 위해서다’는 논리를 이야기를 하고 있어서 공감입니다.

발제 자료에서 보면 우리 건설산업은 아직도 노동 집약적(labor intensive)인 것에서 벗어나지 못하고 있는 것 같습니다. 투입되는 노동자가 많다는 얘기입니다. 그런데 혁신 성장하면서 고용을 늘리자는 이 두 가지가 가능할지 모르겠습니다. 흔히 생산성을 높이기 위해서 기계화하면 고용은 감소하지 않나 생각이 들거든요. 이번 정부에서 강조하는 것이 소득성장, 혁신성장, 공정경쟁인데 과연 고용 증대와 혁신성장이 같이 갈 수 있을까 하는 생각이 듭니다. 결국은 생산체계를 혁신하든 개편을 하든 간에 산업 차원에서 얻는 게 있어야 합니다. 아까 발제자가 선진화 방안을 이행했을 때 1.8~3.4% 비용을 절감한다는 데이터를 보여주셨는데 어떤 데이터를 써서 나왔는지 궁금하지만 이렇게 확실한 수치를 뽑을 수 있다면 계량적이고 논리적인 근거를 마련해줄 것 같습니다.

건설산업뿐만 아니라 모든 산업이 새로운 환경과 변화에 적응을 해야 하니까 능동적으로 변화해 나가야 하는 것은 당연합니다. 「건설법」에서 업종이 몇 가지가 되는 것은 소극적이지만 그런 변화를 반영해 가는 것 같습니다. 앞으로도 능동적

이고 유연한 변화가 필요합니다. 전체적으로 보면 건설산업의 수요는 한정되어 있지만 공급자는 엄청나게 많습니다. 종합업체가 만여 개이고, 전문업체가 5만 7,000여 개입니다. 물론 외국은 더 많습니다. 하지만 우리나라와 차이는 외국은 업종을 구분하지 않고 실적을 가지고 업체의 특징과 경쟁력을 평가할 수 있습니다. 우리는 그런 나라들에 비해 공급자 수가 적음에도 불구하고 이러한 평가가 잘 이뤄지지 않고, 법에서 업역을 정해줘야 하는 문제가 있습니다. 산업에서 볼 때 생산체계라는 한쪽 면과 발주나 입찰계약이라는 다른 면은 동전의 양면 같다고 볼 수 있습니다. 옛날에는 면허 자체가 그 업체의 시공능력을 보여주는 것이었습니다. 그러나 1980년대 이후부터 개방화를 지속적으로 외치고 1990년대 이후 WTO에 가입하면서 건설면허 개방이 1, 2, 3차에 걸쳐 이뤄짐에 따라 업체 수는 많아졌지만 면허가 있어도 믿지 못할 업체 역시 많아졌습니다. 시공능력은 없지만 면허가 있어서 요행으로 수주하여 오버헤드를 취하고 다른 업자에게 넘기는 업체들이 있더라는 것입니다. 그러면 입찰계약 과정에서의 평가제도가 발전했을까요? 예전보다는 나아졌는지 모르지만 아직도 많이 부족한 것 같습니다. 특히 생산체계는 어쩔 수 없이 입찰계약제도와 같이 가야 할 것 같습니다. 기재부에서는 「국가계약법」, 행안부에서는 「지방계약법」을 가지고 있고, 국토부에서는 「건설법」을 가지고 있어서 분리되어 있지만 양면이 같이 가야 밸런스가 맞을 것 같습니다. 아울러 발제 내용 중 대중소의 갈등이 업역 갈등보다 심각하다는 말이 나왔는데 아마 설문에서 나온 것 같습니다. 정확하게 대중소 갈등이 업역 갈등보다 심각한 것인지 생각을 해봐야 할 것 같습니다.

우리나라에서 1976년 단종면허가 생기고 이후에 면허가 일반건설업과 전문건설업, 지금은 종합건설업과 전문건설업으로 구분되어 있는데 이

것이 큰 이익 집단이 된 측면이 있습니다. 그래서 정부에서 업역간의 이해관계를 어떻게 조정할지가 굉장히 중요할 것 같습니다. 이런 업역 간의 갈등 문제를 잘 조정하고, 입찰계약제도를 통한 평가도 잘 이뤄져야 좀 더 나은 생산체계로 갈 수 있을 것 같습니다. 마지막으로, 4차 산업혁명 관련해서 분명히 새로운 융·복합이 있는데 손에 잡히는 것이 없어서 그것을 반영하는 생산체계 개편이라던지 입찰계약제도 개편에 조금 시간이 걸리는 것이 아닌가 합니다. 물론 대비를 해야 하지만 좀 더 시간이 소요되는 일이 아닐까 싶습니다.

사회 : 오늘 건설 생산체계의 용어 창시자를 모셨네요. 20년 전이 옛날이라고 말씀하셨는데 옛날이 아니지 않나요? 그때 생산체계라는 용어를 쓰셨을 때는 일감 나누기였던 것 같습니다. 오늘 주제에서는 생산성 혁신이라는 것으로 바꾸었습니다. 생산성에 포커싱이 되어 있다는 점에서 차별화가 되는 것이 아닌가 싶습니다. 또 하나는 정부가 가고자 하는 방향, 즉 현 정부의 가장 큰 화두가 일자리 창출 문제인데 생산성 혁신과 괴리가 발생할 것 같습니다. 이 문제에 대해서는 누구도 이야기를 하지 않았습니다. 옛그제 일자리 로드맵이 만들어졌는데 거기에 이런 것이 있습니다. 2000년대 이전에는 사람이 일자리를 선택했는데 2000년 이후부터는 하나의 일자리를 두고 경쟁하는 것으로 바뀌었다고 합니다. 이것이 우리가 풀어야 할 숙제입니다. 혁신이 성공하려면 예고제를 통해 시장이 준비하도록 자꾸 준비 메시지를 던지는 것이 중요합니다. 어느 날 갑자기 뒤집는 것이 아니라 예고제를 도입할 필요성이 있습니다. 그리고 예고제에는 항상 일관성이 따라야 합니다. 메시지가 항상 일관성을 가져야 합니다. 아울러 생산성 혁신을 하는 데는 발주자의 역량이 문제가 되는 것 같습니다. 발주자란 곧 입·낙찰 및 계약과 관계

가 되는데 이 문제도 반드시 양자가 함께해야 하는 것 아닌가 싶습니다. 발주자의 눈높이는 어디인가? 여러분들이 직접 살 집을 짓는다고 생각해 보십시오. 업체 수가 1만개든 2만개든 100만개든 상관 없습니다. 발품을 팔아서 누가 제일 잘해 줄 수 있는가를 생각하고 결정합니다. 이것이 시장 기능입니다. 마지막으로, 정책을 수립하고 집행하는 정부 관계자의 의견을 들겠습니다.

김영한 : 역대 어느 정부나 건설산업 경쟁력 강화 방안, 건설산업 선진화 대책을 수립해 시행했는데 단골로 들어가는 것이 경직적인 영업범위 폐지, 칸막이식 업역 규제 개선이었습니다. 현 정부 들어서도 건설산업 경쟁력 강화 방안을 준비하고 있고, 경직적인 업역 규제 폐지가 핵심적인 과제로 검토되고 있습니다. 다만, 의사결정권을 갖고 있지만 건설산업을 잘 모르는 일반인 중 상당수가 일반적인 눈높이로 봤을 때 경직적인 영업범위, 칸막이식 업역에서 ‘경직’이나 ‘칸막이’라는 용어가 분명 부정적인 뉘앙스를 갖고 있어서 뭔가 안 좋은 것은 알겠는데 ‘종합은 계획·관리·조정을 해서 복합공사를 시공하고, 전문은 특화된 기술을 가지고 전문공사를 시공하는 게 나쁘냐, 분업화가 잘 되어 있는 것이 아니냐, 오히려 그게 더 효율적인 것이 아니냐’라고 생각하고 있습니다. 그래서 업역 규제가 어떤 부작용을 가지고 있고 어떤 문제점이 있는지 제대로 알아보기 위해 문헌을 많이 찾아봤지만 건설 학계와 연구계에서 워낙 이 문제를 공리처럼 증명을 할 필요가 없을 정도로 개선해야 할 과제라고 여태까지 논의되다 보니 체계적으로 정리된 연구 자료를 보기가 어려웠습니다.

그래서 생산체계 개선의 필요성에 대해 저희 나름대로 정리를 해보았습니다. 첫 번째는 현 생산체계와 현실의 모순을 개선해야 한다는 것입니다. 일반적으로 직접시공을 많이 강조를 하고 있습니

다. 더욱이 새 정부는 외주화의 효율보다는 외주화가 가지고 있는 문제점, 즉 사업에 따른 위험을 아래로 전가한다는 점 등을 들어 외주를 줄이고 직접시공의 비율을 늘리는 쪽으로 가려 하고 있습니다. 선진국은 우리보다 훨씬 많이 직접시공을 합니다. 그런데 경직적인 업역 규제를 유지하다 보면 원도급자에게 직접시공을 하라는 것이 모순이 됩니다. 즉, 원도급은 계획·관리·조정을 하는 것이고 시공은 전문이 하는 것이 법에 명확히 나와 있기에 원도급자에게 직접 시공하라는 것이 모순이 됩니다. 다른 역할을 강요하는 것이 문제가 될 수 있고, 그러다보니 종합건설업은 시공을 하지 않는 방향으로 변질이 된 것 같습니다. 시공은 전문건설업이 하는 것이라고 정해지다 보니 실제 현장에서의 시공능력이 떨어지고 유수의 대형 업체들도 굉장히 어이없는 사고를 일으키는 경우가 많고, 업체 내에서 기술과 현장관리의 중요성이 떨어져 매니지먼트 회사, 입찰하는 영업 회사 또는 기획 회사의 형태로 건설업이 흘러가는 것이 아닌가 싶습니다.

두 번째 이유는 상생협력입니다. 하도급 부분과 관련이 깊은 문제인데 원도급과 하도급의 역할을 종합 및 전문으로 나누어 놓으면 아무리 많은 하도급 규제 개혁과, 상생협력 방안을 도입하고 정부가 강한 드라이브를 걸어 추진을 하더라도 원·하도급자의 상생협력이 이루어지기가 어렵습니다. 태생적으로 하도급자는 원도급자로부터 일을 받아서 하는 것으로 고정을 시켰기 때문에 원도급자가 선의를 가지고 바라보지 않는 한 궁극적인 상생협력이 이루어지기 굉장히 어렵습니다. 어떤 공사에서는 하도급을 하고 어떤 공사에서는 원도급을 한다면 계약에 의해서 서로간의 직위가 달라질 수 있기 때문에 업계의 자율적인 질서와 시장 원리에 대해 규율이 될 수 있겠지만, “너는 아무리 능력이 있어도 하도급자, 너는 아무리 능력

이 없어도 원도급"이라고 규율을 해놓게 되면 강제적으로 많은 하도급 규제를 도입하더라도 하도급자 보호에 한계가 있습니다.

세 번째로 칸막이식 업역은 과거에는 좋았을지 모르지만 지금의 트렌드와 상황에는 맞지 않는다는 점입니다. 왜 이렇게 영업범위 규제를 두었을까 곰곰이 생각해보면 예전에 면허제 하에서는 종합건설업 면허를 내기가 매우 어려웠습니다. 그러다 보니 종합건설업 면허 자체가 발주자에게 신뢰를 주게 되었습니다. 그런데 이처럼 면허를 엄격하게 통제하는 상황에서 고도 성장기에 공사 물량이 늘어나다 보니까 소수의 신뢰할 수 있는 종합업체를 통해 다수의 하도급업체를 잘 지휘토록 하여 많은 물량을 소화하기 위해 이런 제도를 만든 것으로 보이는데, 지금처럼 면허제도가 등록제로 바뀌어 종합면허를 내는 게 어려워지지 않은 상황에서 이런 식의 칸막이식 업역 규제가 유효한지의문이 듭니다. 아울러 타 업종과의 융합이 많이 거론되고 있습니다. 건설과 IT, 건설과 솔루션 업체 등 여러 가지 이업종 간의 융·복합이 트렌드화되고 있습니다. 반면에 건설업종간의 칸막이, 시공업종간의 칸막이, 설계와 시공 간의 칸막이 등 모든 것에 칸막이를 쳐서 물량이 많이 나오던 시기에 자기 밥그릇을 지키기 위해 만들었던 규제 행태는 여전합니다. 이러한 것이 바람직한 것인지 의문입니다. 그래서 건설산업에서 가장 덩치가 큰 시공의 칸막이부터 제거하고 그 윗단과 아랫단의 칸막이도 없애 나감으로써 융·복합을 촉진시키는 것이 업역 규제를 개선해야 하는 이유라 생각하고 있습니다.

다만, 업역 규제에 메스를 대야 하는 시기가 분명히 왔다고 생각하지만 몇 가지 유의점이 있습니다. 첫째, 업역 규제는 강한 이해관계가 얽혀 있어서 내일 당장 업역을 폐지하겠다는 것은 개선하지 않겠다는 것과 같습니다. 종합과 전문 업종간의

이해관계를 좀 더 세심하게 파악해서 균형을 찾는 노력을 해야 합니다. 둘째, 업역 규제의 폐지가 실질적인 시장의 변화를 이끄는 긍정적 효과를 발생시키는 방향에서 검토가 되어야 합니다. 종합과 전문 간에 상호 경쟁 촉진을 통해서 생산성을 높이고 공사비를 줄이고 시공 품질을 높이는 방향으로 업역 규제 폐지가 이뤄져야 하는데, 과거에 고민을 많이 하여 겸업 제한을 풀었지만 사실 기대할 만한 효과가 없었습니다. 활발한 경쟁 촉진, 활발한 생산성의 향상, 주목할 만한 공사비의 절감이 없어 회의적인 면이 있었습니다. 이런 부분들에 대해서 건설산업연구원을 비롯한 전문가 그룹에서 보다 많은 자문과 도움을 주셨으면 합니다. 그리고 전문업체에서도 전문적 관점에서 영업범위나 업역 규제에 대해서 어떤 식으로 다루는 것이 좋은지 토론회를 가져주시면 균형 있는 사고로 정책을 하는 데 도움이 될 수 있을 것 같습니다.

사회 : 왜 건설이라는 울타리 안에서만 사고를 해야 하느냐, 이젠 그러한 사고에 변화가 필요하지 않느냐라는 말씀을 하신 것 같습니다.

오늘 세미나 주제하고도 관련이 있는데 생산체계 혁신은 시장과 수요자를 만족시키는 방향으로 가야 합니다. 값싸게, 빨리, 더 좋게 하는 것이 그것 아니겠습니까? 또 한 가지 중요한 것은 세계는 산업 간·기술 간의 울타리가 무너지고 융·복합으로 가는데 우리 건설산업은 울타리 안에서 업역 다툼을 하는 우를 범해서는 안 된다는 것입니다. 생산체계 혁신이 시장과 수요자를 만족시키는 방향으로 가는 데 있어서 속도에는 차이가 있을 수 있지만 가야 할 길은 변함이 없습니다. 이런 말씀으로 정리를 하면서 오늘 토론을 마치겠습니다. 감사합니다. **END**

정리 : 이형우 출판자료팀장 · 김소연 연구원, 사진 : 최영익