

건설 생산체계 개편... ‘반복적 정책 제안’ 악습 끊어야

– ‘공공건설사업 효율화 종합대책’에서 ‘미래건설정책 네트워크’까지의 논제 –

김 상 범 동국대 건설환경공학과 교수 kay95@dongguk.edu

새로운 정부가 들어설 때마다 건설산업과 관련된 뜨거운 감자로 끊임없이 논의되고 있는 주제 중 하나는 바로 ‘건설 생산체계 개편’일 것이다. 이러한 논의가 있을 때마다 건설 관련 협/단체는 물론 학계/연구계에서는 정부의 국정 철학에 부응하는 다양한 생산체계 개편에 대한 정책 제안이 이루어져 왔다. 최근 정부에서는 외국계 대형 건설기업과 함께 건설산업의 미래 청사진에 관한 연구를 수행하였으며, 이 연구에서도 생산체계 개편 방향에 대한 논의가 심도 있게 진행되었다. 건설 생산체계 개편은 건설산업의 지속 가능한 발전과 글로벌 경쟁력 확보라는 대의와 함께 관련 업계의 유·불리, 사회적인 갈등 등을 고려해야 하는 매우 복잡하고 어려운 현안이라는 데는 이견이 없을 것이다. 필자는 그간에 논의되어 왔던 건설 산업 생산체계 개편에 대한 다양한 논의들에 대하여 되짚어보고, 산업 발전을 위한 생산체계 개편 방향에 대하여 논하고자 한다.

건설산업의 주요 변화 트렌드

최근 건설산업은 4차 산업혁명 시대를 맞이하여 새로운 기술의 도입, 타 산업과의 융합을 통한 새로운 시장 창출의 요구, 기존 시장의 성장 정체로 인한 업종/업역 간의 소모적 갈등 심화 등의 새로운 문제점에 직면하고 있다. 2016년 세계경

제포럼(World Economic Forum)에서 발간한 건설산업의 미래 전망 보고서에 의하면 미래의 건설산업은 시장의 소비자, 지속가능성, 사회 노동자, 정책과 법규 등의 범주에서 중요한 변화의 트렌드가 나타날 것으로 예측되고 있다.

이러한 건설산업의 주요 변화 트렌드로는 분화된 현실에서 통합된 협업 체계로의 지향, 공급자 가치 중심에서 수요자 가치 중심으로 변화, 성장 시장에서 성숙 시장으로 진입, 국내 시장에서 글로벌 시장으로 변화, 양적 성장에서 질적 성장으로 전환, 사회적 약자의 보호 기조 강화, 건설 업역간 갈등 심화 등이 지적되고 있다. 그간의 건설 생산체계 개편 논의를 살펴보기에 앞서, 과연 건설 생산체계 개편이 이러한 산업 트렌드를 이해하고 산업의 미래 지향적 발전을 선도할 수 있는 방향으로 이어지고 있는지에 대해 숙고하는 태도가 필요할 것이다.

건설 생산체계의 법률적 기반

국내 건설 생산체계 논의의 주요 관점은 ‘기획-설계-시공-유지관리’의 생애주기(Life-Cycle)를 따르고 있으며, 각 단계에 참여하는 산업 내 참여주체들을 다양한 법률/정책/제도로 구분하여 배타적인 업역(업종의 정의와 역할)을 정의하는 데 있다고 할 것이다. 법제처의 국내 법률 분류에 따

르면 건설 관련 법률은 주로 “제33편 국토개발/도시”, “제34편 주택/건축/도로”, “제35편 수자원/토지/건설업”에 편재되어 있으며, 법률의 개수가 백여 개에 이를 만큼 방대하다.

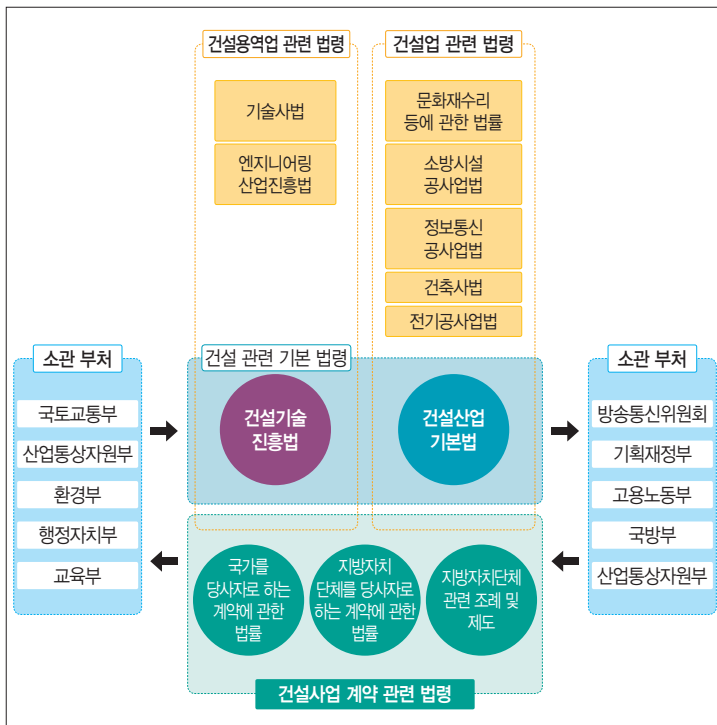
국내 건설 생산체계는 법률적 기반을 중심으로 일반적으로 건설업 관련, 건설용역업 관련, 입·낙찰을 포함한 공공계약 관련의 세 가지 범주에서 다루어지고 있다(〈그림 1〉 참조). 건설산업은 크게 건설업과 건설용역업으로 구분되어 있다. 건설업은 종합건설업, 전문건설업, 개별법에 의한 건설업으로 구분되며, 건설용역업은 엔지니어링, 건축설계/감리, 감리전문업으로 구성되어 있다. 이러한 업역의 수평적 규제와 더불어 ‘종합(원도급 중심)–전문(하도급 중심)’의 수직적 도급계약 체계 역시 법적으로 정의되어 있다.

필자가 느끼는 국내 건설 생산체계의 구성은 상당히 복잡하고 다양하다. 글로벌 선진국 역시 국

가별 상황에 맞추어 건설업의 업종별 구분을 가지고 있는 경우가 존재하지만, 국내에 비하여 대부분 간단하고 유연한 구조를 가지고 있는 것이 특징적이다. 본 기고문에서는 건설 생산체계에서 건설업을 중심으로 논하고자 한다.

건설업 관련 법·제도의 근간은 1958년 제정된 「건설업법」이라고 할 것이다. 이 법에서는 건설업을 일반공사업, 특수공사업, 단종공사업(1991년 전문건설업으로 명칭 변경)으로 구분하였으며, 18개로 구성된 단종공사업과 일반공사업의 겸업을 명시적으로 금지하고 있었다. 1995년까지 15차례 개정된 「건설업법」은 「건설산업기본법」으로 개편되었다. 이는 1995년 1월 WTO 체제가 출범되면서 정부조달협정에 따라 건설시장 개방을 앞둔 관련 제도의 정비 차원에서 이루어졌으며, 이 시기에 현재의 또 다른 건설 관련 주요 법률인 「건설기술관리법」(현재 「건설기술진흥법」으로 개정)과 「국가계약법」 등이 제정되었다. 1996년 전문건설업 중복 면허가 허용되었고, 1999년 건설업 면허제가 등록제로 개편되었으며, 2007년 건설업 간 겸업 제한이 폐지되는 등 그 이후에도 건설 생산체계 관련 법 개편은 꾸준히 이루어져 왔다.

〈그림 1〉 건설 관련 기본 법령 체계



건설 생산체계 개편 관련 주요 동향과 활동

건설 생산체계의 개편을 주도적으로 이끈 원동력은 정부 개편에 따른 산업 발전 전략 수립과 성수대교, 삼풍백화점 붕괴 등 대형 건설 관련 사고 등이라고 할 것이다. 1998년 발표된 공공 건설공사 효율화를 위한 종합대책에서는 공공 건설사업비의 20% 절감, 업계의 기술 개발과 품질 경쟁 및 경쟁력 제고, SOC 투자 배분 합리화를 통한 건설 행정 신뢰 구축이라는 목표를 제시하고, 기획/설계, 예산 편성 및 집행, 보상, 입찰/계약, 시공/유지관리 분야의 구체적인 정책 대안을 제시하였다. 예비타당성조사제도 도입, 설계 VE, 선보상/후시

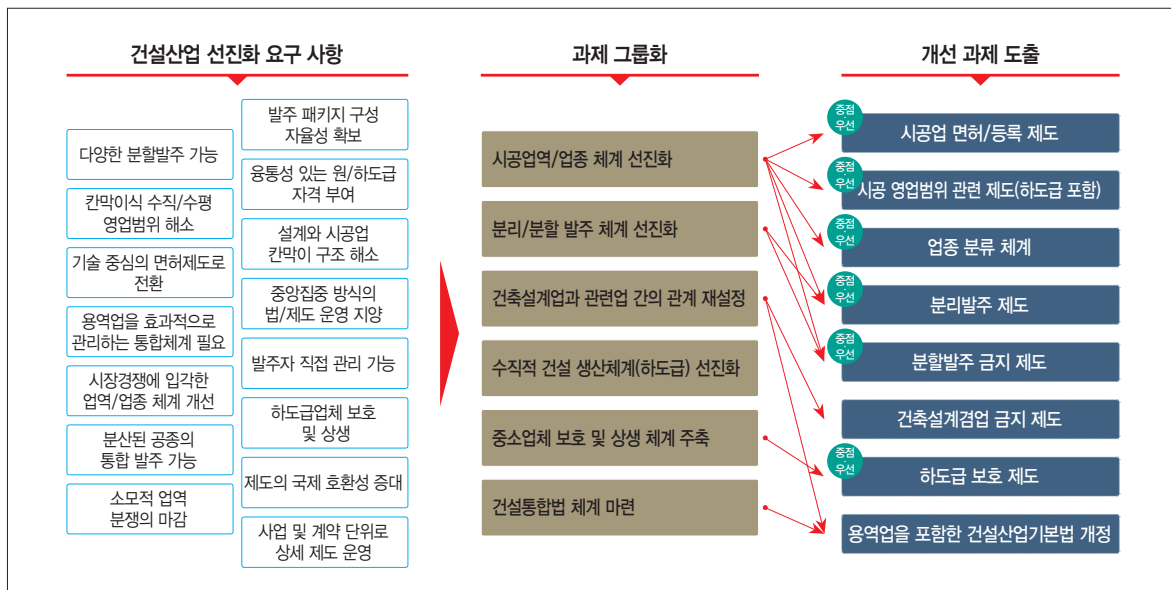
공 제도 및 사후평가 도입, 발주방식 다양화 등이 이때 추진되었던 정책 과제에 포함되어 있다.

2008년 발족된 ‘건설산업선진화위원회’에서는 건설산업 구조 개혁의 외국 성공 사례에 대한 벤치마킹과 민간 전문가들의 제언을 통하여 국내 건설산업을 선진화하는 방안을 마련하고자 노력하였다. ‘건설산업선진화위원회’는 선진화 마스터플랜, 발주제도, 보증제도, 설계엔지니어링, 업종/업역, 공공사업 효율화 및 건설산업 투명화 등 총 7개의 분과위원회로 구성되었으며, 업종/업역, 설계엔지니어링 분과를 중심으로 겸업 허용 등의 건설 생산체계 개편에 대한 정책을 수립하였다. 건설 생산체계와 가장 관련성이 높은 업종/업역 분과에서는 시공업 면허/등록 제도, 영업범위, 업종 분류 체계, 분리/분할 발주제도, 건축설계 겸업, 하도급 보호, 용역업을 포함한 「건설법」 개정 등의 정책을 제안하였다(〈그림 2〉 참조).

2016년 국토교통부는 건설업 관련 각종 제도를 국제적 기준(Global Standard)에 맞도록 개선하기 위해 산·학·연·정이 함께 논의하는 상시 협

의체인 ‘미래건설정책 네트워크’를 구성했다. ‘미래건설정책 네트워크’는 칸막이식 업역 체계 개선, 발주제도 변별력 제고 등 장기간 개선이 어려웠던 과제를 해결하기 위한 논의를 진행하고, 글로벌 경쟁력 확보를 위한 다양한 전략에 대한 의견을 공유하였다. 2016년 12월 19일, 제1차 본위원회에서는 건설시장건전화TF(건설협회, 전문건설협회, 기계설비협회, 건설산업연구원, 건설정책연구원, 기계설비산업연구원)에서 논의한 ‘건설시장 건전화 방안’이 발표되었다. ‘건설시장 건전화 방안’은 건설산업의 생산성 향상과 지속 가능한 발전을 위한 중장기 과제로 “경직적인 시장구조 개선(업역 체계 개편을 포함한 발주제도 개선 등)”, 그리고 단기 과제로 시설물유지관리업의 적정 영업범위 검토, 건설공사의 불합리한 발주 관행 개선, 건설업 자본금 요건 개선, 부적격 업체 근절 등의 내용을 담고 있다. 이후 이 위원회는 업역 체계 등을 포함한 발주제도, 미래 건설기술, 해외건설, 건설 안전 등 4개 주제로 나눠 운영될 계획이었으나 정권 변화로 활동이 중지되었다.

〈그림 2〉 건설산업선진화위원회의 업종/업역 주요 기초



최근 발표된 4차 산업혁명 대비 건설산업 인프라 경쟁력 진단 및 미래 발전 전략 연구에서는 국내 건설 선진화, 해외건설 내실화, 건설산업 혁신성장 기반 조성의 세 가지 관점에서 산업의 발전 방향에 대하여 논하고 있다. 생산체계 개편 관련 사항은 원도급의 직접시공 및 관리 의무 강화, 십/반장의 내부화, 기능인력의 사업자 전환, 적정 임금/기능인력등급제 도입 등이 포함되어 있다. 그러나, 생산체계 개편의 핵심 사항인 건설 관련 업종/업역에 대한 주요한 이슈에 대해서는 그 구체적인 논의가 아직 드러나지 않고 있다.

지금까지 국내 건설 생산체계 개편과 관련된 그간의 주요한 동향을 정부 주도의 활동을 중심으로 간단하게 정리하여 요약하였다. 이 외에도 건설 생산체계 관련 연구 활동 역시 꾸준히 진행되어 왔다. 최근에 발간된 관련 연구로는 국토연구원에서 수행한 『건설시장 여건 변화에 대응한 건설업역 체계 합리화 방안 연구』(2016), 한국건설산업연구원에서 수행한 『건설업종별 영업범위 제한제도 개선방안 연구』(2016), 건설산업정보센터에서 수행한 『건설 생산체계 효율화를 위한 상생협력형 발주제도 개선방안 연구』(2016), 한국건설관리학회에서 현재 수행 중인 『건설산업 환경 변화의 선제적 대응을 위한 지속가능한 미래 건설산업 발전 방안 연구』 등이 존재한다.

‘나무’에 집중하기보다 ‘숲’을 바라보아

이러한 다양한 건설 생산체계 개편 관련 논의와 연구를 살펴보고, 또 일부 활동에 직접 참여하면서 필자가 느끼는 가장 큰 인상은 ‘변화의 어려움’과 ‘반복적인 정책 제언’이다. 건설 생산체계 개편에 대한 논의는 업종/업역 문제에 대한 관련 주체들의 첨예한 이해관계와 시장의 혼란에 대한 우려가 존재한다는 점을 필자 역시 공감하고 있다. 그럼에도 불구하고, 기존의 관련 주체들의 이해관계에 기

반한 정책 수립에 머무르기에는 시장의 상황이 녹록지 않다는 것 역시 피할 수 없는 현실이다. 시장은 이미 성장 한계에 다다르고 있다. 따라서 정책의 수립과 실행은 심층적 연구와 논의가 기반이 되어야 함은 이론의 여지가 없으나, 작은 나무 하나 하나에만 집중하지 말고 숲을 어떻게 가꾸어야 할지를 먼저 고민하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

아울러 국내 건설 생산체계와 관련된 복잡하고 다양한 이해 주체와 관련 법규를 고려하였을 때, 과감한 ‘빨셈 정책’ 기초의 도입이 필요하다. 새로운 시장의 상황을 고려하여 하나하나 새로운 정책과 제도를 도입하는 노력과 더불어 규제로 전락하고 있는 다양한 제도 및 정책들의 과감한 폐지 기초를 근간으로 국내 건설산업을 옥죄고 있는 규제의 무게를 하나씩 줄여 나가야 할 것이다. 시장의 선도 기업이 자유로운 경쟁을 통하여 글로벌 기업으로 성장할 수 있는 역량 확보가 가능한 국내 건설시장이 되어야 할 것이며, 이 과정에서 소외받을 수 있는 사회적 약자에 대한 철저한 보호·육성 정책을 통하여 시장의 뿌리를 견고히 하여야 할 것이다.

필자는 시장과 정부를 지레의 원리를 이용한 천칭에 비유하곤 한다. 시장의 노력과 정부의 정책이 균형 잡힌 산업 환경을 구축할 수 있을 때 국내 건설산업도 비로소 글로벌 경쟁력을 갖춘 산업으로 거듭날 수 있을 것으로 판단된다. 정부는 불필요한 규제를 과감하게 철폐하고, 기업은 기존의 기득권과 이해관계 득실 계산에서 벗어나 새로운 시장의 개척에 앞장설 때 산업의 진정한 발전이 가능할 것이다. 기존의 각론 위주 정책 기초에서 벗어나 건설 생산체계 개편 방향의 총론에 대한 산업 전반의 합의를 도출하고, 그간의 다양한 활동과 연구에서 마련되어 온 각론들을 적절하게 활용한다면 제2의 건설산업 도약의 밑거름이 될 건설 생산체계의 개편이 가능할 것이다. END