

업종업역분과의 선진화 기초 및 개선안 추진방향

박찬식, 중앙대학교 건축공학과 교수
 신동우, 아주대학교 건축학부 교수
 이준성, 이화여자대학교 건축학과 교수



건설산업의 민간주도 혁신을 기치로 지난 2008년 4월에 출범한 ‘건설선진화위원회’는 총 7개 분과(마스터플랜분과, 효율화분과, 투명화분과, 설계엔지니어링분과, 업종·업역분과, 보충제도분과, 발주제도분과)로 구성되어 산업선진화를 위해 요청되어지는 주요 현안들에 대한 문제해결방안 및 장기비전을 제시하고자 노력하였다. 본고는 기 언급된 7개 분과 중 하나였던 업종업역분과의 활동노력과 도출성과를 ‘업종·업역분과’ 연구진에서 제시한 사안별 주요제안을 중심으로 정리해보도록 하겠다.

1. 추진경위 및 분과위원 구성

국내 건설산업은 경직된 산업 구조와 건설 생산 활동에 대한 비효율적인 제도적 규제 등으로 인해 성장세가 저하되고 경쟁력이 뒤떨어지는 등의 문제점이 지적되어 왔으며, 정부에서는 이에 대한 대책으로 2008년 4월 ‘건설산업 선진화 위원회’를 발족하고 건설산업구조 개혁의 외국 성공사례에 대한 벤치마킹(benchmarking)과 민간 전문가들의 제언을 통해서 국내 건설산업의 선진화 방안을 마련하는 노력을 시작하였다.

이러한 건설산업 선진화 방안의 주요 대상은 국내 건설산업의 다양한 영역을 대상으로 하고 있으며, 그 중 하나가 국내 건설산업의 업종 및 업역 분야로서, 기존 국내 건설(시공)업의 업역은 정부 차원에서 중소기업(전문건설업체)의 보호 육성을 위해 일반건설업과 전문건설업의 겸업 및 영업 범위를 제한하여 왔으나, 2007년 건설산업기본법 개정을 통하여 그러한 겸업제한 규정을 전면 폐지하는 등 큰 변화가 일어나고 있는 상황이다.

국내 건설산업 업종 및 업역체계 선진화 방안의 목적은, 건설 사업(project) 차원에서는 효율적이고 생산적인 건설생산이 가능한 유연한 건설사업 수행체계를 형성할 수 있는 기반을, 그리고 건설 산업(industry) 차원에서는 국내 건설산업의 균형 발전과 함께 국제 경쟁력 향상을 고려한 구조를 제공할 수 있는 체계를 제시하는 것이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 건설산업 선진화의 요구사항에 대한 선행 연구 및 선진화 위원회 각 분과의 의견을 취합하여 ‘업종·업역분과’에서는 다양한 선진화 이슈를 도출하였으며, 최종적으로는 아래의 주제를 주요 쟁점논의사항으로 설정하였다.

- 시공 업역 / 업종체계 선진화 영역
- 시공업 면허 / 등록제도
- 시공영업범위 관련제도(수직적 영업범위(하도급) 포함)
- 업종 분류체계
- 분리 / 분할발주제도 관련
- 하도급 보호 제도
- 건축설계업과 관련업(시공업, 엔지니어링업)간의 관계 재설정 부문
- 건설통합법체계 마련

위에서 언급된 주요현안에서 선진화 달성을 위한 개선방안을 도출함에 있어서 아래에서 언급되는 분과위원과 연구를 물론이고, 각계각층 현업에서 활동하시는 전문가들이 적극적으로 참여하여 지혜와 의견을 쏟아내며 힘을 모았다.

분과위원

위원장 : 박찬식(중앙대학교 교수)

- 위원 : 권오현(건설산업 연구원)
- 소재철(장한종합건설 대표이사)
- 신흥균(대흥에이스건설 대표이사)
- 정호준(건설정책 연구원)
- 최기원(삼건설비 대표이사)
- 한용석(포스코건설 이사)

연구진

- 연구책임자 : 신동우(아주대학교 교수)
- 연구진 : 김상범(동국대학교 교수)
- 우성권(인하대학교 교수)
- 이준성(이화여대 교수)

2. 주요 현안별 개선안

‘업종·업역분과’에서 논의되고, 선진화와 관련하여 도출되었던 현안별 개선안을 본고에 일일이 나열하는 것은 지면상 불가할 듯 하며, 제시된 안들의 방향성을 정리함으로써 본분과에서 추구하였던 선진화 추진방향을 갈음하고자 한다.

(1) 영업범위

영업범위의 경우 다양한 건설사업 수행방식의 유연하고 자유로운 적용이 가능한 체계로 전환하여 효율성 및 경쟁력 증진을 목표로 다음과 같은 세부 목표에 따라 개선기조를 제시하였음.

- 발주자는 사업의 효율적 수행을 위한 최적의 계약패키지를 구성할 수 있어야 함.
- 발주방식의 자유로운 수행이 가능한 형태로 영업범위의 개선안이 마련되어야 함.
- 발주자는 공사수행에 적합한 계약자 선정에 있어 재량권 보장과 동시에 책임성이 수반되어야 함.
- 국내 건설산업의 고질적인 소모적 업종간 업역분쟁을 마감하여야 함.

이러한 목표에 따라 영업범위는 업종별 영업범위 제한 폐지(수평적)와 복합/전문공사와 원/하도급 영업범위 제한폐지를 제시하고 이에 따른 현행 건설산업기본법, 시행령 등의 개선방안을 제시함.

(2) 업종분류체계

업종분류체계의 경우 정형적인 글로벌스탠더드가 존재하지 않으나, 기본적으로 이러한 체계는 1) 다양한 기술변화 수요를 반영할 수 있는 유동적인 체계이어야 할 것임. 그리고 2) 업종구분이 시장 구분으로 적용되는 현재의 구도는 적절치 못하다고 판단됨.

(3) 등록기준

등록기준 역시 업종분류체계와 마찬가지로 글로벌스탠더드를 정형화하기 어려운 부문이나, 1) 국내의 자본금 기준으로 선진국의 등록기준보다 높은 것이 사실이고, 2) 기술 등 능력기준에 대해서는 실제적인 경험과 능력을 판단하는 기준은 다소 미흡한 것으로 나타났음. 그리고 3) 현재와 같이 건설공사업종의 등록기준을 통해 시장이나 업체수를 조정하는 것은 선진화 방향과 부합되지 못한다고 최종 판단하였음.

(4) 하도급 시스템 개선

하도급 시스템 개선과 관련, 1) 하도급 구조 규제 개선, 2) 하도급 거래 규제의 개선, 3) 주계약자 공동도급의 활성화로 구분하여 수립함. 상기 3가지 분야의 시행시기는 하도급 거래 규제 개선-주계약자 공동도급 활성화-하도급구조 규제 개선의 순서로 이루어져야 할 것임.

하도급 구조 규제를 개선하기 위해서는 이해당사자의 홍보 및 제도개선 취지 설명이 가장 선행되어 이들의 적극적인 협조 또는 이해를 구할 필요가 있음. 그 다음으로 관련부처(기획재정부)와 협의를 통해 공사계약일반조건과 표준도급계약서의 개정 가능성을 타진한 후, 건설산업기본법의 관련 조항을 개정해야 할 것임. 최종단계로 공사계약일반조건과 표준도급계약서를 개정하고 하도급 승인과 관련하여 공공발주기관의 계약담당 공무원 전문성을 향상시키기 위해 교육을 실시할 필요가 있음.

(5) 분리/분할 발주제도 관련

분리/분할 발주제도 관련 선진화의 기초는 크게 1) 발주자의 재량권 및 책임성 확보, 2) 공사의 효율성 향상, 3) 법/제도의 유연성 확보, 4) 산업역량 강화 및 국제경쟁력 확보 등

으로 요약될 수 있음. 개선안 시행시에는 분할발주 금지 및 분리발주 의무화 관련 조항을 동시 폐지하여, 국내의 발주 관행상 법규에 의거하여 분할 발주 또는 특정 공종의 획일적 분리발주로 확대될 개연성을 미연에 방지할 것을 제안함.

(6) 건축설계 겸업금지제도 관련

건설선진화 기조에 따른 건축설계 겸업금지제도 개선의 기본 방향은 시장원리에 따라 수요자가 설계와 시공을 자유롭게 선택 할 수 있는 권리 보장을 전제함. 이를 위해 건축설계업의 배타적 영입의 법적근거를 제공하는 관계법령(건축사법 제23조, 동시행령 제23조 등)의 개정과 더불어, 건축사의 독립성을 보완할 수 있는 방안을 제시함.

(7) 건설관련법령 통합관리 관련

각 부처별 법령(전기공사법, 정보통신공사법, 소방법, 엔지니어링진흥법, 건축법 등)에 의거, 발주자의 의사나 사업특성을 무시한 무조건적인 업역제한 및 일방적인 사업수행을 강제하는 법령의 개선 및 제도정비의 필요성이 제기되고 있음. 또한 사업수행의 효율성 제고를 위하여 시공업과 용역업을 아우르는 건설관련 법령체계 정비가 요청됨. 현행 건설시공업과 건설용역업간의 배타적인 법령체계의 한계를 극복하고, 개별법간의 불일치에서 기인하는 사업수행의 비효율성 및 민원발생을 해결하고자 함.

현실적으로 각 부처에 산재한 별개법령을 각각 조정, 통합하는 것을 불가능할 것으로 판단되나, 동일 건축물(혹은 사업)에 적용되는 각종 법령을 통합관리 할 수 있는 기준의 개정을 제안함.

3. 종합평가

2008년 4월 ‘건설산업선진화위원회’의 출범 이후 대략 10개월간 산하분과에 소속되어 전체 위원회 활동을 지켜본 바, 건설산업의 역동적 미래와 함께 현재 한국건설업이 맞닥뜨리고 있는 한계 및 위기를 동시에 살펴볼 수 있었던 시간이었던 듯 싶다. 그간의 유사 위원회와는 차별화되는 민간주도의 위원회라는 기치하에 시작되었으나, 여러 가지 이유로 인하여 당초의 취지가 다소 퇴색된 일면이 있었으며, 중장기적 계획이 필요한 부분에 있어서도 단기적 수행성과와 혼재되는 부분이 발생된 듯 싶다.

본 분과의 경우를 보면, 현장에서 다양한 주체로부터의 광범위한 의견수렴으로부터 시작하였다. 이 과정에서 선진화 총론에 있어서는 전반적인 찬성을 이끌어냈으나, 사안별 각론에 있어서는 이익집단가의 이해관계가 첨예가 대립하는 경우가 빈번하였던 바 있다.

그러나 본 위원회가 활동을 통해서 얻은 가장 소중한 성과는 건설업에 참여한 모든 주체가 현재 우리 건설업이 당면하고 있는 현실의 문제점 및 위기상황을 인식하고, 한 단계 도약할 수 있는 방안을 모색하고자 노력하고 있다는 점을 확인한 점이었던 듯 하다. 각 참여주체가 어느 영역에 속하였다고 하더라도, 우리 건설산업의 전반적 발전만이 각 주체의 성장과 이익을 보장해줄 수 있다는 평범한 진리를 되새길 수 있는 기회였던 듯 하다.

- 박찬식 e-mail : cpark@cau.ac.kr
- 신동우 e-mail : dshin@ajou.ac.kr
- 이준성 e-mail : jsyi@ewha.ac.kr