

건설산업의 선진화 방향에 대한 소고(小考)



최민수 한국건설산업연구원 건설정책연구실장

그동안 건설산업의 선진화에 대한 논의가 많았다. 그러나 수많은 정책 입안에도 불구하고, 건설산업의 실상을 보면 그다지 혁신적인 변화를 찾아보기 어렵다. 견고한 업역 체계와 더불어 발주자의 의지도 약하고, 사회적인 여건 성숙도 미흡하기 때문이다. 건설산업의 선진화를 위해서는 업종, 업역, 등록 제도에서부터 공공입찰, 공사관리, 생산체계, 사후평가 등에 이르기까지 다양한 분야에서 혁신적인 대책이 강구되어야 한다. 본 고에서는 건설산업의 선진화와 관련된 주요 이슈별로 바람직한 정책 방향에 대하여 살펴본다.

1. 건설업 등록 제도

건설산업을 정상화하려면 등록 제도부터 제대로 기능해야 한다. 우선, 등록업자의 시공능력을 면밀히 검증해야 한다. 그러나 국내 건설업 면허 기준을 보면, 해당 업종과 관련된 기술력을 검증하는 체계가 미흡하다. 예를 들어 방수공사업을 등록할 경우, 해당 기술자격만 갖추면 된다. 등록된 기술자가 방수공사 시공경험이 있는가, 혹은 방수공사 시공능력이 있는가에 대한 검증은 허술하다. 종합건설업종인 건축이나 토목공사업 면허도 마찬가지이다. 단순히 기술자격만을 확인하며, 등록된 기술자가 착공에서부터 준공까지 종합적인 공사관리를 수행할 수 있는 능력이 있는가에 대한 검증은 미흡하다.

도급업자(contractor)로서 신인도에 대한 검증도 미흡하다. 건설공사의 도급계약은 대개 수역원에서 수십억원에 이르므로 신의성실에 입각한 도덕성이 매우 중요하다. 그러나 건설업 면허 단계에서 경영자나 등기임원에 대하여 과거 계약불이행이나 부실시공후 도피, 면허대여 등 불법 행위 경력 등에 대한 심사가 미흡하다. 그러다보니 계약불이행이나 부실시공후 면허를

자진반납하고 타인의 명의로 사업을 영위하는 사례도 있다. 수년이 지나면 면허를 다시 취득하는데 큰 제약도 없다.

건설업 면허의 불법 대여도 심각하다. 최근 건설업 면허를 불법 대여하여 무려 7천여 건의 건축착공신고를 대항한 브로커가 적발된 바 있다. 이는 건설업 등록부터 공사 인허가, 착공, 시공, 준공, 사후관리 등의 과정에서 불법 면허대여자가 걸러지지 않는다는 것을 의미한다. 일반적으로 건설업 면허를 대여하는 경우는 하자책임을 기피하기 위해 1-2년후 폐업하는 것이 보통이다. 따라서 소비자만 피해를 입는 결과를 초래한다. 따라서 건설업면허 대여 행위는 엄격히 규제해야 한다.

일부에서는 건설업 등록 요건이 높다는 비판을 한다. 그러나 그 이전에 서류상으로도 등록조건을 갖추어도 건설업 영위 가능한 환경부터 개선해야 한다. 등록조건을 낮추는 것은 스크리닝 체제가 강화된 후에 논의할 수 있을 것이다.

건설업 면허의 분류 체계도 개선해야 한다. 예를 들어 토건공사업이나 조경시설물공사업, 철도궤도공사업, 수중공사업, 시설물유지관리 업종 등은 외국 건설업 면허에서 찾아보기 어렵다. 외국에서 일반적으로 건설업종으로 분류하고 있는 전기공사업이나 소방시설공사업 등이 우리나라에서는 건설업 면허에서 제외되어 있는 문제점도 있다.

2. 시공능력 및 기술력

종합건설업의 경쟁력을 강화하려면, 특히 중소건설업을 중심으로 직접시공 능력을 강화해야 한다. 「건설산업기본법」에서는 공사 규모별로 원도급자의 직접시공 의무비율을 두고 있지만, 시장에서 제대로 지켜진다고 볼 수 없다. 직접시공능력은 규제만을 가지고 해결하는 것은 불가능하다.

건설업체의 직접시공능력이 약화된 이유는 공공입찰제도와 관련이 있다. 일례로 국내 중소기업 공공공사의 입찰경쟁률은 평균 200 대 1을 상회한다. 입찰 문턱이 낮다보니 아무리 우수한 기술자와 기술력을 갖추더라도 낙찰 확률이 그에 비례해서 높아지지 않는다. 그러다보니 다양한 유형의 공사를 수주하게 되고, 운 좋게 낙찰받은 공사를 시공하려다보니 전문성이나 직접시공능력을 갖추는 것이 어렵게 된다.

앞으로 우수한 기술력을 갖추었다면 낙찰 확률이 높아질 수 있는 제도 여건을 구축해야 한다. 발주자는 건설업체와 1회성 관계를 추구하기 보다는 신뢰성 있는 업체와 장기적인 협력관계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 시공품질이나 계약이행성과 등을 평가하여 유자격자를 점차 축소해 나가야 한다. 이는 입찰용회사나 페이퍼컴퍼니를 퇴출하고, 건설업체의 특화나 전문성을 함양하는데 유효하며, 해외시장을 겨냥한 경쟁력 강화에도 기여할 수 있다.

전문건설업도 마찬가지이다. 전문건설업종은 직접시공을 담당하는 주체이나, 노무하도급 공종의 경우 작업장이나 기계 장비업체에 재하도급되는 사례가 많다. 이렇게 전문건설업종에서 재하도급이 발생한다는 것은 전문건설업체의 역할이 점차 중간관리자로 변모하고 있다는 것을 의미한다. 이는 종합건설업과 전문건설업종간 업역 분쟁이 발생하는 근본적인 원인이 되고 있다. 따라서 제대로 된 처방은 중간관리자 형태의 전문건설업자를 배제하고, 직접 시공에 참여하는 주체를 대상으로 전문건설업 면허를 재편해야 한다. 그렇지 않으면, 원도급자가 직접 노무하도급을 담당하는 십장이나 장비업자를 수배하여 직접 시공을 장려해야 한다.

3. 건설업 영업범위 및 업역

건설업 영업범위 규제는 그동안 지속적으로 논의되어 온 과제이다. 그 이유는 건설업이 종합과 전문업종으로 구분되면서 업역간 칸막이 규제로 인식되기 때문이다. 그러나 실상을 살펴보면, 「건설산업기본법」의 '부대공사' 규정을 통하여 복합공사 가운데 상당부분을 전문건설업체가 직접 원도급하는 사례가 많다. 즉, 종합-전문간 업역은 의외로 유연한 편이다. 오히려 종합-종합간 하도급은 엄격히 금지되어 있는 한계가 있다.

건설업 영업범위 관련해서는 지난 2009년 건설산업선진화위원회에서 밀도깊은 논의가 있었다. 그러나 결과적으로는 실패했는데, 그 이유는 전제조건이 미충족되었다는 점을 들 수 있다. 당시 보고서를 보면, 영업범위 폐지의 전제조건으로서 네

가지를 거론하고 있는데, 발주자 역량 강화와 입찰평가기준 개선, 발주자 자율권 및 책임성 강화, 보증 및 보험제도 강화를 꼽고 있다. 그런데 현실은 네 가지중 어느 하나라도 제대로 충족된 것이 없다. 당연히 현 시점에서 영업범위를 폐지할 경우, 부작용이 우려될 수 있다.

특히 공공분야는 영업범위가 폐지되면, 현실적으로 부적격자의 입찰이 더 늘어날 가능성이 높다. 또, 민간시장은 시장매커니즘이 작동한다고 볼 수 있으나, 최근 건설업면허의 불법 대여가 적발된 사례를 보면 과히 그렇지 않다. 특히 중소기업의 매매나 분양 건축물 시공에서는 세금탈루나 시공비용 저감을 목적으로 불법적인 도급 행위가 많다. 결국, 영업범위가 폐지될 경우, 이러한 행위들이 오히려 합법화가 될 가능성이 높다.

정부에서 영업범위 제한을 폐지했다고 해서 종합과 전문건설업, 원하도급간 문제가 일거에 해결될 수도 없다. 오히려 갈등이 더 커지고 전선이 넓어질 수 있다. 그 이유는 종합과 전문건설업계가 지자체나 수많은 개별 발주기관을 찾아가 발주 방법을 놓고 갈등을 유발할 우려가 있기 때문이다. 또, 기업규모별이나 지역별 갈등이 커질 우려가 있다.

외국의 건설업 면허 체계를 보면, 종합건설업과 전문건설업의 역할은 명확히 구분되어 있는 것이 일반적이다. 즉, 업종별 면허 요건에 부합하는 범위 내에서 발주체거나 생산방식의 다양성을 추구하고 있다. 그런데 이러한 발주 방식의 다양성을 건설업역의 유연화와 혼동하는 사례도 있다. 일부 국가나 주(州)에서 건설업 면허가 없다는 점을 들어 건설업종별 영업범위를 없애도 된다는 주장도 있다. 그러나 발주공사가 복합공종의 공사라면, 당연히 유사한 복합공종의 수행 경험을 검증하는 것이 상식적이다. 따라서 외국에서 설령 면허 제도가 없더라도 과거 공사실적을 통하여 검증하는 것이 일반적이다. 일본과 같이 건설업종별 영업범위에 대하여 더욱 명확히 정의하고, 대상 공사를 법적으로 폭넓게 예시하는 방안도 검토할 수 있다.

4. 공공입찰 제도

건설산업을 선진화하려면 공공입찰제도의 혁신도 중요하다. 우선, 기술력이 있다면 어느 정도 수주가 예측가능한 환경을 조성해야 한다. 입찰에 참여하려면 해당공사의 원가 분석이 가능해야 하며, 현장조건을 검토한 후 입찰에 참여하는 풍토가 요구된다. 민간의 창의적인 기술력을 활용하려면, 설계 내역을 검토하여 더 우수한 시공법이나 기술을 제안하는 방식을 확대해야 한다. 그러나 현실을 보면 발주자가 설계가격을 공개하고 있어

원가에 대한 세밀한 검토 없이 입찰 참여가 가능하다. 심지어 견적 업무도 아웃소싱으로 해결하는 것이 가능하다.

가격경쟁 위주에서 벗어나 기술경쟁도 촉진해야 한다. 그러나 그동안 최저가낙찰제가 널리 적용되어 왔으며, 최근 종합심사낙찰제 등으로 변화되고 있으나, 낙찰률이 크게 높아졌다고 볼 수 없다. 기술제안입찰은 제안서 평가가 공기단축이나 공사비절감에 치우쳐있는 문제가 있다. 안전이나 품질을 중시하려면 기술제안입찰에서 평가항목이나 배점을 획일화해서는 곤란하다. 현장 여건을 고려하여 해당 프로젝트에 특화된 제안서를 제출토록 하고, 이를 평가하는 체계를 구축해야 한다. 예를 들어 최근 도로함몰(sink hole) 등의 사례를 고려할 때, 지하철 건설공사에서는 차수나 지하수위 저감 대책을 중점 심사할 수 있다. 또, 소음민감지역의 경우, 저소음·저진동 대책을 핵심 기술제안요소로서 평가할 수 있다.

담합이나 덤핑 입찰도 여전히 해결되지 않고 있다. 최근 사례로는 4대강 등의 입찰담합 관련하여 무려 1조원 가량의 과징금을 부과받아 심각한 충격이 초래된 바 있다. 담합이 발생하는 원인은 주로 덤핑 입찰을 방지하기 위한 목적이다. 결국 공공공사의 낙찰률이 적정하지 않다는 반증이다. 그러나 담합이 옹호될 수는 없다. 발주기관을 중심으로 담합이 유인되는 요인을 개선하고, 공정경쟁을 유도할 수 있도록 입찰제도의 정비도 선행되어야 한다.

턴키의 낙찰자 선정 기준을 보면, '확정가격 최상설계' 방식이 있다. 이 방식은 덤핑이나 입찰자 담합을 해결하는데 매우 유용하다. 그러나 거의 사용되지 않는다. 그 이유는 '확정가격' 방식이 입찰자에게 유리하며, 극단적으로 예산이 낭비된다는 시각도 있기 때문이다. 그런데 확정가격이라고 해서 예산이 낭비될 우려는 없다. 이론적으로는 확정가격에 맞추어 가장 높은 품질의 설계를 한 자가 낙찰받기 때문이다. 공사유형별로는 패스트 트랙(fast track) 공사 혹은 독점 신기술이 적용된 공사는 '확정가격' 방식을 적극 검토해야 한다.

5. 공사 참여자의 상생협력

그동안 하도급관련 불공정행위를 개선하기 위해 정부는 다양한 정책을 입안했다. 그런데 건설업종은 전자나 자동차산업과 같이 대기업의 시장 지배력이나 하도급자가 예측되는 홀드업(hold-up)이 인정되지 않는다. 종합건설업체의 95% 이상이 중소기업이며, 70% 가량은 등록 요건을 간신히 갖춘 규모이다. 즉, 기술력을 갖춘 하도급업체라면 협상력을 충분히 갖고 있다

고 볼 수 있다.

건설공사에서 불법 하도급을 일삼는 업체는 당연히 시장에서 도태되어야 한다. 그러나 하도급 문제를 해결하기 위해 발주 제도를 왜곡하는 것은 위험하다. 공사이행이나 하자 책임이 분산되고, 기술력이 우수한 하도급업체가 역차별 받을 수 있기 때문이다. 선진국 사례를 볼 때, 원하도급 문제는 장기적 협력 관계를 강화하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 하도급 계열화에 더 큰 관심을 가져야 한다. 즉, 우수한 협력업체 풀(pool)을 보유한 종합건설업체가 시장에서 우대받는 풍토를 조성해야 한다.

발주자의 불공정 행위도 개선해야 한다. 예정가격 산정시 설계가격을 인위적으로 3-5% 삭감하거나, 예산에 맞추어 낙찰을 강요하는 행위를 들 수 있다. 시공 과정에서도 발주자의 불공정 행위 사례는 매우 많다. 일례로 시공자가 토지보상업무에 동원되는 관행을 들 수 있다. 발주자 귀책이나 불가항력에 의하여 공사기간이 연장될 경우에도 이에 대한 간접비용이 보상되지 않는 경우도 많다. 비합리적으로 규정되어 있는 하자담보책임기간도 재검토가 요구되며, 시공자에게 불리하게 규정되어 있는 '공사계약일반조건'도 재검토가 요구된다. 추가공사(additional work)와 계약사항이 아닌 가외공사(extra work)에 대한 구분도 명확히 해야 한다.

6. 부실공사/안전사고 저감

건설산업의 선진화를 추구하려면 부실공사나 재해 저감도 매우 중요하다. 그런데 감사원의 감사 결과를 보면, 그동안 공공공사의 부실 가운데 40% 가량이 설계 부실에 기인한 것으로 결론짓고 있다. 최근 4대강 감사 결과를 보더라도 설계 부실로 총 16개 보 가운데 11개 보의 내구성이 우려된다고 한다.

설계 단계부터 부실공사를 방지하려면 현장 여건을 충분히 인지한 상태에서 설계가 이루어져야 한다. 특히 연약지반이나 지하매설물 등에 대해 충실한 사전조사가 요구된다. 이를 위해서는 설계기간을 충분히 부여하고, 발주자 측에서 사전조사비용을 적정히 계상해야 한다. 그리고 품질·성능 및 시공법에 대해 상세한 시방서(示方書)를 작성하는 등 설계도서가 더욱 정밀해지고 현실화되어야 한다. 그런데 우리나라는 계획·설계 단계에서 시간을 단축하기 바쁘다. 심지어 설계도서가 제대로 갖추어지기 전에 착공을 강행하기도 한다. 그 결과, 시공 과정에서 설계변경이 과다하게 되고, 이는 공사기간이 지연되면서 급속시공이 유발되는 원인이 된다.

시공과정에서는 공사기간을 충분히 확보한 후, 안전시설이나

장비 등에 대한 투자가 강화되어야 한다. 특히 중소기업 현장에서 안전관리 활동이 강화되어야 한다. 안전사고나 재해 발생시 단순히 시공자에게 책임을 물을 것이 아니라, 시공과정에서 발주자와 감리, 시공자 등 모든 공사참여자가 책임을 분담하고 협력할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 사후평가도 중요하다. 사후평가를 강화하면 시공자와 발주자간 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 비판도 있으나, 부실시공이나 계약불이행 등 객관적인 지표를 통하여 평가할 경우 시뮬거리를 최소화할 수 있을 것이다.

7. 해외 경쟁력 강화

아직까지 국내업체는 해외 시장에서 단순 도급 위주의 수주에서 벗어나지 못하고 있다. 그러나 단순 도급 시장은 인건비 경쟁력을 앞세운 중국, 터키 등 제3국 업체들의 거센 도전을 받고 있다. 따라서 해외 의존도가 높은 설계나 엔지니어링 기술, 그리고 기자재 조달 측면에서 핵심 기술을 자립하는 것이 요구된다.

이를 위해서는 국내의 공사발주 및 입찰제도 등을 글로벌스탠더드에 부합시킬 필요가 있다. 공기업에 역할이 부여되어 있는 사업계획, 타당성 검토, 설계, 엔지니어링 등의 업무를 민간에 이양하려는 노력도 필요하다. PPP나 PFI 형태의 해외사업 증가에 대응하려면 건설업체의 파이낸싱 능력을 배양하는 것도 중요하다.

정부에서는 직접 세일즈를 포함하여 전방위 외교나 정보 공유, 공동 네트워크 구축 등 국가 차원의 지원 체계를 구축해야 한다. 외교 측면의 전방위적인 노력과 더불어 금융이나 보증 지원 체계를 정비하고, 주요 진출국의 거래선이나 투자대상 발굴 등 딜소싱(deal sourcing)을 지원해야 한다. 구호에만 그치고 있는 플랜트 전문인력의 양성도 시급하다. 중소기업의 해외 진출을 지원하려면 EDCF나 ODA 자금 규모를 확대하거나 북한 건설시장에 참여하는 방안을 모색해야 한다.

8. 맺음말

건설산업의 선진화란 다양하게 정의될 수 있다. 그러나 국내의 현실을 고려할 때 건설산업의 경쟁력 강화가 주요한 요소로 볼 수 있다. 현재와 같이 건설업 면허의 불법대여가 걸리지 않고, 서류상 실적만을 취득하여 공사를 낙찰받거나, 직접시공 능력 없이 다단계 하도급이 나타나는 풍토는 과히 정상적이지 않다.

건설산업의 경쟁력을 강화하려면 시장매커니즘이 작동하는 환경을 구축해야 한다. 건설업 등록에서부터 입찰, 보증, 사후 관리에 이르기까지 검증 체계가 기능해야 한다. 그러한 환경에서 입찰용회사나 페이퍼컴퍼니가 사라질 수 있으며, 직접시공 능력과 전문성을 갖춘 건설업체가 시장에서 우대받을 수 있다.

그러나 건설산업이 처한 현실은 그리 낙관적이지 않다. 정실(情實)이나 인적 네트워크를 증시하는 사회문화, 경쟁보다는 분배를 강조하는 정책 흐름, 책임 행정보다 감사(監査)를 더 의식하는 발주기관 등을 고려할 때 해결해야 할 난관이 많다. 앞으로 건설산업의 선진화를 위하여 건설업체는 물론 정부와 발주기관의 자성과 더불어 혁신적인 노력이 필요한 시점이다.