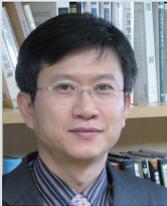


생산체계 개편에 대한 논평과 과제



이종광 대한건설정책연구원 연구기획위원, jglee@ricon.re.kr

KICEM

1. 머리말

건설생산체계 개편방안이 발표되었다. 지난 4월 민관합동으로 건설산업혁신위원회를 구성하여 논의를 시작한 이후 약 7개월이 걸렸다. 처한 입장에 따라 생산체계 개편방안에 대한 구체적인 평가는 다를 수 있겠지만, 짧은 기간 동안 상당한 폭의 변화를 담아낸 점에 대하여는 후한 점수를 줄 만하다고 본다.

생산체계 개편에 따라 앞으로 건설산업의 구조와 생산조직 구성에 큰 변화가 있을 것으로 예상된다. 이 글에서는 먼저 정부가 발표된 개선방안의 핵심내용을 정리하여 소개한다. 생산체계 개편에 관심은 있지만 내용에 대한 체계적 이해가 부족한 경우 도움이 될 것으로 기대한다. 그리고 생산체계 개편방안을 전반적으로 평가하고 앞으로 완결성을 높일 수 있도록 보완되어야 할 사항을 제시한다.

건설생산체계란 건설생산물이 만들어지는 일련의 과정을 의미한다. 건설생산체계의 내용이 어떻게 구성되는지에 따라 건설업체의 수익이 달라지고 산업구조가 결정된다는 점에서 건설생산체계의 중요성을 알 수 있다. 현재의 건설생산체계는 기획, 설계, 시공, 유지관리 등 생산과정의 역할에 따라 업무내용을 제한하고 있다. 특히 시공분야는 업종과 시공자격이 연계되어 있는 간막이 규제로 변화의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔고 이번 생산체계 개편에서도 시공분야에 초점을 두었다. 정부가 발표한 건설생산체계 개편방안의 주요내용은 업역규제 개선, 업종체계 개선, 등록기준 개선 3가지 분야에 관한 것이다. 새로운 생산체계는 2년간 유예를 거쳐 2021년부터 시행된다. 2021년 공공부문에 먼저 적용하고 2022년부터 민간부문에 전면적으로 적용된다.

2. 생산체계 개편의 핵심내용

1) 업역규제 완화

건설소비자의 편익을 제고하고 생산자의 공정경쟁을 유도할 수 있도록 종합업종(=종합공사를 시공하는 업종) 및 전문업종(=전문공사 시공하는 업종)이 서로 상대방 시장에 진출하는 것을 허용한다. 발주자의 필요와 선호에 따라 종합업종을 등록한 건설업체(=건설업자)는 전문공사를, 전문업종을 등록한 건설업체는 종합공사를 도급받아 시공하는 것이 가능해진다.

● 전문업종의 종합공사 원도급 허용

전문업종으로 종합공사를 원도급 받는 것이 가능해진다. 현재는 전문업종으로 종합공사 하도급은 가능하지만, 종합공사 원도급은 불가능하다. 전문업종으로 하도급 종합공사를 수행할 능력이 있는데 원도급을 금지하는 것은 불합리하므로, 이번 생산체계 개편에서 개선하였다.

전문업종으로 종합공사를 원도급 받을 수 있는 유형은 3가지로 구분할 수 있다. ① 종합공사를 구성하는 공중에 해당하는 전문업종을 등록한 건설업체는 종합업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사를 도급 받을 수 있게 된다. ② 종합공사를 구성하는 전문업종을 등록한 2개 이상의 건설업체가 종합공사를 공동으로 도급받는 것도 가능하다. ③ 전문업종을 등록한 건설업체와 종합업종을 등록한 건설업체가 공동으로 종합공사를 도급받을 수 있게 된다.

통상 도로공사는 일반적으로 토공, 철근콘크리트, 포장공사업종 등의 전문업종으로 구성되는데, 현재는 종합업종 중에서 토목공사업종을 등록한 건설업체만 도급받을 수 있으나, 앞으로는 토공·철근콘크리트·포장공사업종을 모두 보유하고 있

는 건설업체도 도로공사를 도급받을 수 있게 된다. 또한 2개 이상의 건설업체가 모여서 토공·철근콘크리트·포장공사업종을 망라하게 되면 이들 업체가 공동으로 도로공사를 도급받을 수 있게 된다.

● **종합업종의 전문공사 원·하도급 허용**

종합업종을 등록한 건설업체가 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 원도급 또는 하도급 받는 것이 가능해진다. 현재는 종합업종으로 전문공사를 원도급 받거나 하도급 받아 시공하는 것이 금지되어 있다.

전문공사 중 하수도공사를 예로 들면, 현재는 전문업종의 상하수도설비업종만 하수도공사를 원도급 또는 하도급 받을 수 있는데, 개편 후에는 종합업종 중 토목공사업종도 하수도공사를 원도급 받거나 하도급 받아서 시공할 수 있도록 한다는 것이다. 다만 종합업종이라도 건축공사업종으로는 하수도공사를 도급받을 수 없다. 하수도공사는 토목시설물에 해당하기 때문이다.

다만, 그리고 공사금액 10억 미만 건설공사에서는 종합업종 간의 하도급이 금지된다. 또한 2억 미만의 전문공사에 대하여 2023년 말까지는 한시적으로 종합업종으로 도급 받을 수 없다.

2) 업종체계 간소화

업종체계 개선은 단기적으로는 업종 간 갈등을 완화하는 차원에서 소폭으로 정비한다. 업종 간 갈등 소지가 크거나 부적절한 업무범위로 인해 실용성이 낮은 업종을 대상으로 한다. 업무범위가 지나치게 넓은 업종이나 업무내용이 유사하여 구분실익이 적은 업종을 조정할 계획이다.

중·장기적으로는 실적주의 방식으로 업종체계를 개선하여 발주자 선택권을 넓히고 건설업자의 기술경쟁을 유도할 계획이다. 불필요한 업종 간 분쟁을 줄이고, 실적과 기술력 등 전문성을 바탕으로 경쟁하는 방향으로 업종체계를 조정할 계획이다. 발주자의 건설업체 선택을 위한 의사결정을 지원하고 업종별 전문성 구분의 어려움 해소를 위하여 주력분야 공시제도를 도입한다.

3) 등록기준 합리화

선진국 대비 지나치게 높은 자본금 기준을 완화하였다. 업체 선별기능은 보증 등의 수단을 통하여 강화한다. 자본금은 가장납입 등 부조리에 취약하고 창업의 걸림돌로 작용하고 있

어 기준을 현재 기준의 50% 수준까지 단계적으로 하향한다. 다만, 자본금 기준 하향에 따른 부실업체 증가와 임금체불 등 부작용을 방지하기 위하여 보증가능금액을 자본금 기준의 50~80% 수준까지 단계적으로 상향할 예정이다.

기술자 기준은 높아진다. 시공과 직결되는 기술자 경력요건을 강화하여 실질적 시공역량을 제고한다는 취지이다. 건설업계의 부담을 감안하여 기술자 수는 현재와 같이 유지하더라도 경력요건 등 기술자의 질적 수준 관련 기준을 높였다.

전문업종을 등록하고 1-2년 이상 건설업을 영위한 자에 대하여 종합업종 등록을 허용한다. 전문업종에서 종합업종으로 건설업체의 성장을 유도할 수 있다. 종합업종도 핵심공종에 대하여 전문공사 실적을 가지는 직접시공 문화 조성에도 긍정적이다.

3. 논평과 과제

1) 건설혁신의 당위성 확보

건설생산체계 개편은 건설시장의 성장 정체, 해외수주 감소, 건설공사 생산성과 수익성 하락, SOC 투자 감소 등으로 건설산업의 미래에 대한 위기감이 확산된 것이 중요한 배경이 되었다. 그 동안 칸막이 업역 구조로 인해 건설업체가 창의적인 아이디어를 가지고 있더라도 융·복합 서비스를 개발하고 제공하는데 한계가 있었다. 이번 건설생산체계 개편은 건설산업의 전반적 경쟁력을 강화하는데 긍정적인 영향을 줄 것으로 본다. 기술간, 산업간 융·복합 현상은 더욱 가속화될 것으로 전망된다. 건설산업이 변화하는 환경에 대응할 수 있도록 지속적인 산업구조 개혁이 필요하다. 이번 생산체계 개편은 앞으로 이어질 생산체계 및 산업혁신의 단초를 마련하고 동력을 확보했다는 점에서 큰 의미를 가진다고 볼 수 있다.

2) 소비자 선택권 확대

그 동안 업역규제는 건설업자를 주된 대상으로 운용되었다. 어떤 건설공사를 어느 업종을 보유한 건설업자가 수행하는 것이 맞는지 가리는 것이 업역분쟁의 핵심이 되었다. 소비자에 해당하는 발주자는 사실상 뒷전이였다. 경직적인 칸막이 업역규제가 원인이다. 생산체계 개편으로 발주자는 종합업종 또는 전문업종 가리지 않고 건설공사를 시공하는데 적합한 능

력을 가지고 있으면 공사를 발주할 수 있다. 발주자 선택권이 보장되면 건설산업의 시장기능도 살아날 것으로 기대한다. 시장기능이 작동되어야 우수한 건설업자가 공사수주를 늘리고 성장할 수 있다.

3) 칸막이 업역규제 완화

건설업종과 업무내용을 엄격히 연계하는 현재의 칸막이 업역규제를 완화한 생산체계 개편의 기본방향은 바람직하다. 종합공사를 구성하는 공종에 해당하는 전문업종을 보유하면 전문업종으로 종합공사를 시공할 수 있도록 하였고, 반대급부로 종합업종도 전문공사를 시공할 수 있도록 하였다. 종합업종과 전문업종의 참여한 이해대립을 조정하고 상호 간에 시장을 개방한 것은 큰 성과로 본다.

4) 업역규제 폐지효과 제고하는 업종체계 개편 필요

통상 생산체계 개편이라고 하면 업역규제만 떼 올리는 경우가 일반적이다. 업역갈등이 주로 이슈가 되고 겉으로 드러나기 때문이다. 그러나 업역분쟁은 업종시스템과 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 업역규제 완화는 필연적으로 업종체계 조정과 함께 이루어지는 것이 바람직하다. 이번 생산체계 개편에서는 소폭의 업종 조정에 그쳤다. 종합업종에서 토목건축업종을 폐지한 것은 바람직하다. 토목건축업종이 업역규제 개편 이후에 하나의 업종으로 모든 유형의 공사를 시공할 수 있는 만능업종이 되어 혼란을 일으킬 가능성을 차단하였다.

업역규제 완화의 효과를 높이기 위해서는 정교한 업종체계 조정이 뒤따라야 할 것이다. 전문업종 개편은 업종 수가 많아 다수가 만족하는 방안을 제시하기 쉽지 않을 것이다. 업계 의견을 수렴하는 중장기적 조정이 불가피하다. 시설물업종에 대해서는 시설물의 라이프 사이클 일부분에 해당하는 유지관리를 건설업종으로 유지하는 것은 업종체계 전반적 측면에서 바람직하지 검토가 필요하다.

5) 설계·시공부문 간 업역완화 제외는 한계

이번 생산체계 개편은 시공분야에 국한되었다. 기획·설계 분야와 시공 부분 간의 유기적 연계를 통한 생산성과 창의성을 높이는 것이 건설산업의 경쟁력 강화에 필수적인데, 이 부분은 숙제로 남았다. 건설산업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 시공부문의 업역규제를 먼저 완화하고 순차적으로 시공 부문과 설계부문 간의 업역규제 완화를 시도하는 것도 하나의

전략이 될 수 있을 것으로 본다. 향후 설계와 시공 분야를 연계하는 제2의 생산체계 개편이 필요하다.

4. 맺음말

지난 9월 생산체계 개선연구 용역 중간보고 형식을 취한 공청회에서 개편(안)이 제시되자 업체 규모나 업종별 이해관계에 따라 상당한 간극의 이견이 노출되었다. 생산체계 개편이 용두사미가 될 것이라는 전망도 제법 있었다.

종전에도 생산체계를 변화시켜야 한다는 당위성에 대해서는 대다수 건설산업 주체들이 동의하였으나, 각론에서는 입장과 처지에 따라 의견이 다양하여 생산체계 개편이 결실을 맺기 어려웠다. 이러한 어려움은 이번 생산체계 개편에도 마찬가지로 있다. 불리한 여건과 복잡한 이해관계 속에서, 정부와 업계가 합의로 생산체계 개편방안을 만들어낸 것은 건설산업 역사에서 경이로운 일대 사건이다. 건설업계 구성원들이 개별적 이해관계를 벗어나 대승적인 관점에서 접근했고, 정부도 치밀한 전략과 뛰어난 조정능력을 발휘한 결과이다.

앞으로 남은 준비기간 동안 개편된 생산체계의 효과를 높일 수 있는 제도정비가 이루어질 것이다. 그 과정에서도 정부와 업계의 협력이 절실하다. 건설업체들도 변화된 생산체계에 잘 대응하여 기업이 성장하는 전기로 삼았으면 한다.

생산체계 개편방안 발표로 모든 것이 마무리된 것은 아니라는 점에 유의해야 한다. 국회에서 법률을 개정하는 과정이 남았고, 변화된 생산체계와 연계하여 발주제도 등 관련 제도를 정비해야 하는 숙제도 있다. 변화된 생산체계 운영과정에서 기대했던 효과가 나타나지 않거나 예상치 못한 부작용이 발생할 수도 있다. 발주자의 효용을 최우선 가치로 하여 앞으로도 불합리한 부분을 수정해 나가야 할 것이다.

이번 생산체계 개편으로 건설산업에도 발주자의 업체 및 업종 선택권이 확보되고 기업도 소비자의 선택을 받기 위해 창의적인 서비스를 개발하는 노력을 기울이게 되면 시장기능이 활성화되고 그에 따라 건설산업의 생산성과 경쟁력도 향상될 것으로 본다.

짧은 기간에 이루어진 생산체계 개편과정에서 팍과 지혜를 모은 정부와 업계, 전문가 모두에게 박수를 보낸다. 생산체계 개편이 한국 건설산업이 비상하는 전환점이 되기를 기대한다.