

# 건설산업 경제 민주화, 공생 발전의 토대 위에서 실현 가능

- 시장원리 침해하면 무의미, 건강한 '건설 생태계' 구축할 수 있어야 -

윤영선 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ysyoon@cerik.re.kr

경제 민주화가 시대의 화두이자 정책 현안이 되고 있다. 국회에서는 '짓눌린 乙'의 보호를 위한 입법에 여념이 없다. 건설업계도 그 대상에서 예외가 아니다. 그런데 생각해보면, 건설산업의 경제 민주화는 그리 생소한 주제가 아니다. 비록 그런 용어가 사용된 것은 아니지만 익숙하고 해묵은 주제가 아닐 수 없다. 지금까지 벌어진 건설 생산 주체들간의 제도과 관련된 집단 갈등치고 경제 민주화와 관련되지 않은 이슈는 드물 것이다.

건설산업 분야에서 경제 민주화와 관련된 이슈는 크게 두 가지로 압축할 수 있다. 첫째는 공공 발주 물량의 배분과 관련된 이슈이다. 둘째는 불

공정 행위와 관련된 이슈이다. 이 두 이슈가 건설산업의 경제 민주화와 어떻게 연관되어 있는지 심층적으로 살펴보자.

## 공공 발주 물량 배분 이슈

공공 발주 물량의 배분과 관련된 이슈는 이미 다양한 제도로 시행되어 오고 있다. 소위 업역 및 대중소 또는 지역 업체 간의 물량 배분을 위한 제도들이 바로 그것이다. 그런데 업역, 즉 서로 다른 업종간의 물량배분제도와 동일 업역 내 대중소 및 지역 업체 간의 물량배분제도는 구분해서 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 업역간 물량배분제도는 면허제도를 근간으로 하는 엄격한 제도

적 장치를 통하여 실현된다. 대표적으로 면허제도에 근간을 둔 분리발주 제도가 그것이다. 전기 및 정보통신 공사의 경우 분리발주의무제도가 시행되고 있다. 나아가 소방이나 전문 건설업종과 같이 거의 모든 업역 부문에서 지속적으로 분리 발주를 요구하고 있다. 한편, 면허제도에 근간을 둔 겸업제한제도도 간접적으로 물량 배분과 관련이 있는 제도로 볼 수 있다. 건축설계업과 시공업 간의 겸업 제한제도가 여기에 해당된다. 광의로 보면 종합건설업체간 하도급을 금지하는 제도도 물량 배분적 성격을 보유하고 있다.

반면, 동종 업역 내에서 대중소 또는 지역 업체 간의 물량 배분을 위한

■ 이 슈 진 단

공공 발주 물량 배분을 위한 주요 제도들

구분	주요 제도	간접 관련 제도
업역간	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 분리발주제도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전기공사, 정보통신공사의 분리발주의무제도</li> <li>- 전문업종별 분리 발주 요구</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 겸업제한제도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축설계업과 시공업 간</li> <li>▶ 종합건설업간 하도급 금지</li> </ul> </li> </ul>
업역 내 (대중소·지역 업체 간)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 도급한도제도</li> <li>▶ 지역제한입찰제도</li> <li>▶ 지역의무공동도급제도</li> <li>▶ 등급별입찰제도 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 적격심사낙찰제도</li> </ul>

제도는 주로 입낙찰제도를 통하여 실행된다. 도급한도제도, 등급별입찰제도, 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도 등이 이에 해당되는 제도들이다. 그리고 100억원 미만 공사에 적용되는 적격심사낙찰제도도 동일 업역 내 규모별 업체간 물량 배분을 위한 제도로 볼 수 있다.

우리나라에서 공공 발주 물량 배분을 위한 제도가 오래 전부터 발달해 온 데는 다음 두 가지 문화적 배경이 있다. 첫째는 최대 발주자이면서 동시에 산업 진흥자 내지 조정자의 역할을 담당해 온 정부의 막강한 파워와 리더십이 있었기 때문이다. 둘째는 업역 기득권을 형성하는 견고한 업역제도와 업역주의 문화가 있었기 때문이다.

문제는 이러한 물량배분제도의 효과이다. 외형적 경제 민주화에는 상당 부분 기여했다고 평가할 수 있다. 그러나 건설시장의 효율성 제고와 산

업의 경쟁력 강화에는 부정적인 영향이 컸음을 부인하기 어렵다. 물량 배분 위주의 제도가 정착되다 보니 경제 논리보다는 정치 논리가 중시되었고, 고질적인 정부 및 규제 의존형 문화가 자리 잡게 된 것이다.

**불공정 행위 이슈**

다음으로, 불공정 행위 관련 이슈는 도급 단계에서의 불공정한 계약 및 거래 행위를 없애는 제도를 만들 것을 요구한다. 불공정 행위 하면 누구나 쉽게 원도급자와 하도급자 간의 관계를 떠올린다. 하도급 대금의 지연 및 체불, 지연 이자의 미지급, 우월적 지위를 활용한 책임 전가 및 부당 특약의 강요 등이 이에 해당된다. 그러나 건설업계의 불공정 행위 이슈를 원도급자와 하도급자의 관계로만 국한해서 보면 문제의 본질을 놓칠 수가 있다. 하도급자 또한 노무 하도급자와 근로자에게 고용 관리 및 산

업 안전 관련 비용을 전가하고 임금 지급 지연 등의 불평등 관계를 강요하기는 마찬가지이다.

더 중요한 관계가 있다. 바로 발주자와 원도급자의 관계이다. 발주자와 원도급자의 관계는 대단히 중요함에도 불구하고 늘 관심의 대상에서 제외되어 왔다. 발주자가 주로 공공, 즉 정부였기 때문이다. 공공 발주자인 정부가 운영하는 제도 중 장기계속계약제도와 예정가격제도는 제도 자체가 이미 불평등적 성격을 내포하고 있다.

나아가 발주처 책임에 따른 공기 지연 비용의 미지급, 우월적 지위를 활용한 책임 전가 등과 같은 관행화된 부분도 적지 않다. 건설산업의 생산 구조가 다단계의 도급 구조를 이루고 있다는 점에 주목하면 바로 이 발주자의 불공정 행위가 모든 문제의 출발점을 알 수 있다.

우리나라 건설산업에서 불공정 행위의 빈도가 높고 심각한 이유는 문화적 요인과 관련이 있다. 단순히 건설산업이 다단계의 도급 구조를 이루고 있다는 사실만으로 불공정 행위가 많이 발생한다고 말할 수는 없을 것이다.

소위 건설산업의 대표적인 문화라고 말하는 갑을 의식 또는 명령 지시의 문화가 그 뿌리라고 보아야 할 것

공공 발주 물량 배분을 위한 주요 제도들

구분	발주자 ⇒ 원도급자	원도급자 ⇒ 하도급자	하도급자 ⇒ 노무 하도급자(근로자)
주요 불공정 행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 장기계속계약제도</li> <li>▶ 예정가격제도</li> <li>▶ 발주처 책임에 따른 공기 지연으로 인한 비용 미지급</li> <li>▶ 우월적 지위를 활용한 책임전가 및 부당 특약의 강요</li> <li>▶ (민간의 경우) 편법적·불법적 회계 처리 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 일방적 최저가 입찰 강요</li> <li>▶ 하도급 대금 지연 및 체 불</li> <li>▶ 지연 이자 및 어음 할인로 미지급</li> <li>▶ 우월적 지위를 활용한 책임전가 및 부당 특약의 강요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 불법 노무 하도급</li> <li>▶ 고용관리 및 산업 안전 관련 비용 전가</li> <li>▶ 임금 지급 지연 및 미지급</li> </ul>

이다. 다단계적으로 이루어지는 건설생산 활동이 수직적 주종 관계를 형성하는 문화 의식과 결합함으로써 불공정 행위가 벌어지는 것이다.

이러한 건설산업의 도급 및 거래 단계에서의 불공정 행위는 관행화된 문제점을 표출하고 있다. 소위 불평 등 구조의 갑을 관계가 하나의 문화로 정착되어 있는 것이다. 그 결과 건설생산 주체들간에는 불신의 골이 깊게 패여 있다. 불공정 행위로 인한 불신의 구조가 심화되다 보니 업역 또는 규모별 업체간에는 물량 배분 위주의 제도를 선호하는 경향을 보인다.

**협력 가치 중시해야**

최근 건설산업 분야에서도 경제 민주화를 위한 입법과 제도 개선 움직임이 거세게 일고 있다. 지역 및 중소기업 보호 관련 제도가 확대되고, 업역 및 시공 부문별 분리 발주의 요구도 커지고 있다. 부당 하도급에 대

한 징벌적 손해배상제도가 도입되었고, 하도급 대금 현금 결제 등을 포함한 「하도급법」 개정도 추진되고 있다.

그러나, 경제 민주화를 위한 입법 취지에는 상당 부분 공감하면서도 우려를 지적하지 않을 수 없다. 불공정 행위 방지를 위한 제도 개선은 가능한 범위 내에서 적극 추진해야 할 것이다.

하지만 ‘슈퍼 갑’이라 불리는 공공 발주자의 불공정 행위를 열외로 하는 제도 개선은 반드시 시정되어야 한다. 또한 물량 배분 관련 제도가 지나치게 확대되는 것에 대해서도 보다 신중을 기할 필요가 있다.

중요한 것은 경제적 자유의 원칙과 양립하는 경제 민주화를 추구하는 것이다. 경제적 자유 내지 시장원리를 침해하는 경제 민주화는 무의미하며, 심할 경우 건설산업의 기반을 와해할 수도 있다. 그렇다고 무조건 글로벌 스탠더드형의 경쟁만 강

조하는 것도 문제가 있다. 참된 건설산업의 경제 민주화는 건강한 건설 생태계와 공생 발전의 토대 위에서 실현 가능하다.

건설산업에서 공생 발전을 위한 두 축은 공정 경쟁과 상생 협력이다. 당연히 공정 경쟁을 위한 제도 개선은 적극적으로 추진되어야 한다. 나아가 공정 경쟁 못지않게 협력의 가치에 대해서도 눈길을 돌릴 필요가 있다. 공정 경쟁은 불가피하게 규제를 요구하나 상생 협력은 시장원리를 존중하는 방식이다. 물론 지금까지 건설업계에서 상생 협력을 추구하지 않은 것은 아니다.

그러나 지금까지의 상생 협력은 근본적으로 문제가 있었다. 공공 발주자, 즉 정부가 늘 열외자의 위치에 있었던 것이다. 원·하도급 업체 간에는 상생 협력을 강조하고 요구하면서 정작 가장 중요한 위치에 있는 자신은 빠져 있었던 것이다.

공공 발주자가 주도하지 않고 적극적으로 참여하지 않는 상생 협력은 무의미하고 실현 불가능하다. 이런 의미에서 무엇보다 발주자 혁신이 요구된다. 공공 발주자가 모든 건설 생산의 참여 주체들을 공동의 이익 창출을 위한 파트너로 대우할 때 진정한 경제 민주화가 실현될 것이다. CERIK