세릭내지2014.7월 2014.6.307:50PM페이지9

「건설기술진흥법」- '탁상 종이 달'인가

최 지 희 | 건설경제 산업팀 기자

국토교통부가 지난 5월 23일부터 시행한 「건설기술진흥법」은 현재로서는 건설업계에 악재다. 정부가 달을 가리키는 것은 틀림없는 사실이지만, 업계의 현재 수준은 정부의 손가락을 볼 수밖에 없는 상황이다. 정부의 대의는 너무 이상적이고, 업계의 현실은 형이하학적인 단계다.

「건설기술진흥법」에서 쟁점화되는 부분은 크게 4가지로 정리할 수 있다. 우선, 설계 및 시공을 수행하는 건설기술자와 감리원 및 품질관리자로 구분됐던 건설기술인력이 건설기술자로 통합된다. 이에 따라 건설기술자의 신고 절차를 통일하고, 업무위탁기관은 한국건설기술인협회로 일원화했다. 기술자가 통합된 것처럼 업역 칸막이도 없어졌다. 기존의 설계 등 용역업자와 감리전문회사 및 품질검사전문기관 등이 '건설기술용역업자'로 통합됐고 등록 절차는 통일되었다. 현재 감리전문회사(종합·토목) 427개 사 중 319개 사(74%)가 설계·감리 겸업 중이기 때문에 정부의 업역 통합 방침이 크게 어긋나는 점은 없다. 그 외 법안이 전부 개정되면서 2013년 이미 개정됐던 건설사업관리의 사업수행 능력 세부 평가기준이 크게 변경됐고, 업계에 최초로 하도급제도가 생겼다.

국토부는 법안의 장점을 수십 개 나열하지만, 사실 업계에 가장 직접적인 타격을 주는 제도적 변화는 두 건이다. 하나는 올해부터 종합능력평가제도가 도입되는 것, 그리고 두 번째는 하도급 계약의 양성화이다.

용역업계에 최초 등장한 '종합평가제도'

「건설기술진흥법」 시행으로 건설엔지니어링업계에는 시공능력평가제도와 유사한 '건설기술용역 종합평가' 제도가 도입됐다. 업체별 경영능력, 신인도, 기술 능력을 중심으로 일반적인 업무 역량을 평가해 장기적으로 입찰참가자격 사전 심사(PQ)에 가점을 부여하는 방식으로 활용될 전망인데 이미 입찰 심사시 가점 2점이 주어지는 세부 평가 기준이 나왔다.

제도의 큰 틀은 시공능력평가제도와 거의 유사하다. 용역 실적과 업체의 경영 상태, 기술 능력 및 신인도 등을 종합해 업종별로 업체들을 평가하여 용역업체가 수행할 수 있는 용역 사업(1건) 수행 능력을 구체적인 수치로 공시하는 제도다.

세릭내지2014.7월 2014.6.307:50PM페이지10

국토부는 해당 제도를 통해 발주자에게는 업체에 대한 정보를 제공하고, 입찰참가자격을 제한하거나 중소 업체를 보호하는 기준 등으로 폭넓게 활용할 방침이다. 특히, 업계의 40%가 무실적 페이퍼 컴퍼니로 간주되는 상황이어서 해당 법안이 지역 페이퍼 컴퍼니를 솎아내는 데 주효한 역할을 할 수 있다. 이러한 종합평가제도는 국토부에서 강조하는 부분이 아니다. 법안 시행에 앞서 보도자료를 낼 때도 주요 개정 내용 10가지 중 기타 개정 사항으로 마지막에 들어가 있었다. 하지만 종합평가제는 업계의 판도를 바꾸고, 이 제도에 따라 나머지 주요한 9개 개정 내용이 좌우된다. 우선 업계에서 가장 문제로 삼는 하도급 양성화 제도가 종합평가제와 맞물린다. 이번 개정안이 하도급을 양성화함에 따라 하도급업체들도 '종합평가제도' 대상에 포함되기 때문이다. 과거처럼 수의계약으로 용역을 수행하는 것이 원칙적으로 불가능해진 셈이다.

업계 반응은… 대중소 모두 '우려'

종합평가제도 도입이 업계에 미치는 영향을 우려하는 목소리는 생각보다 크다. 대형 업체들은 일단 도급하한제 대목을 걱정하고 있다. 종합평가제도에 따라 대형사로 분류되면, 작년 중소기업청이 시행한 「중소기업판로지원법」에 따라 2억 3,000만원 미만 용역은 수주할 수 없는 탓이다. 중소 업체들은 그들 나름대로 종합평가제도 자체가 업역간 장벽을 더욱 높이는 결과를 가져올 수 있다고 걱정하는 분위기다. 특히, 현재와 같이 용역업체들이 발주처에 예속된 상황에서 해당 제도는 현재도 만연한 로비 문화를 더욱 심화시킬 우려가 짙다. 이미 국토부가 종합평가제도에 따라 우수 업체로 선정되면 입찰시 2점의 가점 부여 계획을 밝히며 대형 엔지니어링업체일수록 발주처에 예속될 수밖에 없는 상황이다. 종합평가제에서 주요한 평가 항목이 발주처의 성과품 평가이기 때문이다.

용역능력 평가표에는 '기술능력 평가' 부분이 있다. 국토부가 업체의 기술 생산 능력을 1인당 평균 생산액으로 정의한 것인데 대형사들은 일제히 반발한다. 총인원 100명인 A사가 300억원을 수주하면 3억원이 1인당 평균 생산액이지만, 1,500명의 직원을 보유한 매출액 2,000억원의 B사는 1인당 평균 생산액이 1억 1,000만원으로 크게 떨어지기 때문이다. 대형사일수록 기술 생산 능력이 저평가되는 결과를 가져오는 구조이다.

대형사들은 "기술 생산 능력이란 각 분야별 기술자를 얼마나 보유하고 있는지로 평가해야 할 부분이지 단순히 1인당 평균 생산액으로 평가하는 것은 옳지 않다"고 주장하고 있다.

「건산법」 베낀 '하도급제도'에 업계 원성

하도급 양성화 방안도 업계가 크게 우려하는 대목이다. 국토부 처지에서야 엔지니어링업체들이 외주 용역 주는 부분을 양성화해 외주 업체들의 어려움을 개선한다는 것이지만, 법안 자체가 대단히 미숙하다. 여러 부분에 나눠 조항별로 기술용역업계의 현실과 동떨어지지만 우선 국토부가 하도급 계획서 및 산출내역서를 제출하도록 의무화한 내용은 전면 삭제가 필요한 부분으로 꼽힌다. 용역은 시공 분야와 달리 수급인의 업무 중복도와 경제성 등 발주 시점의 내부 여건에 따라 하도급 발주 계획이 수시로 달라지기 때문에 하도급 계획서 작성이 불가능한 탓이다.

하도급 계약 적정성 검토 대상 및 예외 인정 조항도 지적을 받고 있다. 국토부는 3,000만원 이상 하도급 계약에 대해 발주청이 적정성 검토를 하도록 지시하면서 하도급률이 82%를 초과할 때는 적정성 검토를 생략할 수 있도록 했다. 이에 대해 업계는 5,000만원 이상으로 대상 범위를 좁히고, 하도급률이 70% 이상이면 적정성 검토를 면제받을 수 있도록 해 달라고 요구하고 있다. 82%는 「건설

세릭내지2014.7월 2014.6.307:50PM페이지11

산업기본법」에서 복사한 내용인데, 용역업계의 현실을 국토부가 제대로 검토하지 않고 책상 위에서 법안을 만들다 보니 업계의 원성이 높다.

정당한 대가, 공정한 거래를

법안은 업계로부터 많은 비난을 받았고, 현재도 그 비난의 강도는 점차 높아지고 있다. 정부는 대형사들에게 좋은 법안이라고 강조하지만 실제 법안 내용은 대·중·소 가리지 않고 피해가 예상된다. 이미 공청회 등에서 수차례 문제가 제기됐지만, 국토부가 강행한 대목도 업계가 강하게 비난하는 부분이다. 국토부는 "우선 시행하고, 내년에 재개정한다"라는 방침이다.

최근 수년간 건설기술용역 시장의 성장 정체 및 축소 현상은 큰 문제다. 양적 측면을 떠나 질적 측면이 특히 심각하다. 엔지니어링협회가 2013년 발표한 '2012년도 엔지니어링 서비스업 경영 분석' 보고서에 따르면 건설 엔지니어링의 순이익률은 평균 1.21%다. 전체 엔지니어링업 평균의 약 30%에 불과한 수준이다. 이러한 저부가가치의 특징은 엔지니어링, 설계에 국한된 것이 아니라 CM, 감리에서도 나타나고 있다. 건설기술용역업의 자부심 중 하나가 타 연관 산업 분야에 고부가가치를 창출해주고 건설 고객의 가치를 달성하게 해준다는 것인데 정작 그 자신은 저부가가치 산업이라는 아이러니에 처해 있다.

건설엔지니어링업계의 현재 상황은 심각하다 못해 조만간 업계 전체의 자멸을 예감하게 할 정도다. 그렇다면 대체 업계를 어떻게 고쳐 나가야 하는 것일까? 혁신의 방향은 뚜렷하다. 우선, 정부의 역할이 중요하다. 정당한 대가를 주고 공정한 거래 관계를 형성해야 한다. 기술자도 제대로 평가받고 대우받는 체계를 구축해야 한다. 전관예우식의 PQ형 기술자보다는 실무형 기술자가 우대받도록 해야 한다.

업계가 글로벌 스탠더드로 체질 개선을 할 수 있도록 정부가 리더십을 발휘하는 것도 중요하다. 기업 스스로 글로벌 스탠더드로 변신하기에는 내부의 장애가 존재하는 것이 현실이기 때문이다. 여기서 글로벌 스탠더드는 단순히 선진국 기준이나 국제기준을 의미하는 것이 아니라 강자와 경쟁하기 위해 필수적으로 갖춰야 하는 기준과 수준을 뜻한다. 하지만 업계 스스로의 역할이 가장 중요하다. 과거의 구태에 의존한 수주 관행과 경영 방식을 답습해서는 답이 없다. 기업을 가족 경영 방식으로 꾸려 나가며 주먹구구식 회계, 경영, 수익 재분배 과정에서 친인척 위주의 분배는 업계의 암 덩어리다.

당장 먹고 사는 문제를 해결해야 하는 기업의 어려움을 모르는 것은 아니지만 기업 스스로 내부적으로 고쳐야 할 문제가 산적해 있다. 이 가운데 정부 발주자에게 일방적으로 바람직한 용역 생태계를 조성해 달라고 요구할 수는 없는 일이다. 내부적 관행에 대한 반성과 개혁 없이 외부에 도움의 손길만 바라는 것은 구태다.

'현행 「건설기술진흥법」은 악법이다'

현재의 「건설기술진흥법」은 악법이다. 악법도 법이니 따라야 한다는 소크라테스식 논리는 업계 전체를 위법 업체로 몰아넣을 수 있다. 이미 법안 대다수 내용이 현재 업계가 지킬 수 없는 부분이기 때문이다. 한 예로 현재의 하도급 양성화 기준을 맞출 수 없어 대형사 몇 곳이 외주 용역업체 직원을 계약직으로 채용하고 있다. 정부가 내놓은 방안은 오히려 외주 업체의 숨통을 조이는 셈이다. 정부가 가리키는 달(「건설기술진흥법」 도입 취지)이 무엇인지 알고 있다. 업계도 안다. 하지만 그 달은 책상 위에서 만든 '종이 달(페이퍼 문, paper moon)'이지 '진짜 달'은 아니다. 그런데 이 사실을 정부만 모른다. 이것이 올해 5월 시행된 「건설기술진흥법」의 가장 큰 문제점이다.