

‘소규모 복합공사 확대’ 반발 확산

# 민노총·시민단체까지 반대 성명

## 경실련 “업역규제 폐지·직접시공제 도입이 우선” 전문건설업종인 시설물유지관리업계도 부정적

국토교통부가 입법예고한 소규모 복합공사 확대에 대해 종합건설업계는 물론 건설인력과 장비 등 전문건설업계를 제외한 건설생산체계 주체들이 모두 반대 입장을 표방했다.

시민단체도 반대성명을 냈고, 시설물유지관리와 같은 전문업종에서도 반대 목소리가 나오고 있다.

경실련은 최근 ‘건설산업 칸막이식 업역규제 폐지와 직접시공제 도입’을 촉구하는 성명서를 내놨다.

성명서를 통해 경실련은 소규모 복합공사 확대가 ‘정부가 비정상적 산업구조를 개선하기는커녕 오히려 종합과 전문건설업체들의 밥그릇 싸움에 끼어드는 꼴’이라고 지적했다.

소규모 복합공사 확대는 전문건설업계에는 수주물량 확대를 위한 숙원사업이지만, 종합건설업계에는 수주난 가중이 불가피하다는 것이다. 동시에 논의 과정에 공공과 시민의 이익은 철저히 배제됐

다고 강조했다.

경실련은 이에 따라 ‘소규모 복합공사 대상이 아니라, 오래된 건설산업의 숙제인 칸막이식 업역규제 폐지를 논의해야 한다’고 지적했다.

민노총 건설산업연맹 전국건설노동조합 역시 소규모 복합공사 확대에 반대한다. 건설노조는 지난해 개정안이 발의되자 반대 의견서를 내놓은 바 있다.

건설노조는 문제점으로 ‘전문건설업자가 직접 시공하지 않고 불법 다단계하도급을 통한 시공 관행으로 건설노동자와 건설기계 노동자 채불 및 퇴직공제, 4대 보험 등의 누락이 불보듯 뻔하다’라고 지적했다. 또한 건설경제연구소가 지난 2013년 6월 발표한 보고서를 인용해 ‘최근 3년간 덤프, 굴삭기 2개 기존 건설기계 장비 임대료 채불 추정액이 1조7382억원에 이른다’라고 주장했다.

건설기계협회도 반대의견을 정리하고 이번주 중 국토부에 의견을 전달할 예정

이다. 건설기계협회 관계자는 “현재도 전문건설업체의 채불이 많은데 앞으로 더 늘어나게 될 것”이라며 “채불이 늘어난다면 사회적 갈등이 증폭될 수밖에 없다”고 말했다.

그는 또 “전문건설업체에 부도가 나면 이중지급 논란이 있긴 하지만 종합건설사에 도의적 책임을 물어 일부를 변제받기도 했는데 앞으로는 이런 기밀 언덕도 없어지는 셈”이라고 덧붙였다.

전문건설업종인 시설물유지관리업계도 반대 의견을 정리했다. 시설물유지관리협회 관계자는 “개정안에 시설물유지관리공사는 제외한다고 돼 있지만 실제 발주시장에서는 상당 부분 겹칠 수밖에 없다”며 “회원사들 사이에 소규모 복합공사 확대를 막아야 한다는 의견이 많다”고 전했다.

종합건설업체의 한 관계자는 “건설생산체계의 주체인 원·하도급과 기계장비, 근로자 가운데 전문을 제외한 나머지 주체들이 모두 소규모 복합공사 확대를 반대하고 있다”며 “이 같은 사안을 누구를 위해 추진하는지 의심스럽다”고 말했다.

김정석기자 jskim@

종합건설업계, 13일 세종청사서 '대규모 집회'

## 건설관련 3500여명 '생존 투쟁'... 국토부 책임론 불거져

### 전문업계도 찬성 집회 계획

소규모 복합공사 확대 저지를 위한 종합건설업계의 대규모 집회가 하루 앞으로 다가오면서 긴장감이 높아지고 있다.

종합건설업계가 정부를 상대로 첫 장외집회에 나서는 데다 전문건설업계의 소규모 복합공사 찬성 집회가 이어지는 등 혼란양상이 벌어지면서 '불통(不通) 행정'으로 사태를 촉발한 국토부 책임론이 불거지고 있다.

11일 건설업계에 따르면 오는 13일 정부세종청사 앞에서 개최하는 '소규모 복합공사 개악 저지 전국 종합건설업체 총 쥘기대회'에 종합건설사 임직원 3500여 명이 참여할 예정이다.

현재 제주도를 포함해 전국적으로 집회

참가인원이 불어나는 상황이다. 소규모 복합공사 확대에 대한 지방 중소 종합건설사들의 위기감이 반영된 결과로 풀이된다.

종합건설업계 관계자는 "종합건설업계가 정책을 결정하는 정부에 맞서기는 쉽지 않고 실제로 장외집회까지 벌이는 상황을 본 적이 없다"며 "이는 이번 사태에 대해 종합업계가 느끼는 위기감을 반영하고 있는 것"이라고 전했다.

종합건설업계는 집회를 이번 한 번에 그치지 않고 2차 집회를 이달 19일에 국회 앞에서 개최할 예정이다.

이들 집회가 끝나면 이 자리는 소규모 복합공사 확대를 찬성하는 집회가 대신할 전망이다.

전문건설업계는 정부세종청사와 국회

앞에서 '소규모 복합공사 확대 관철 촉구 대회'를 열기로 하고 이달 20일부터 29일 사이의 집회신고를 마친 상태다. 실제 집회는 20일이나 21일 열릴 가능성이 크다.

전문건설업계 관계자는 "일단 종합건설업계의 동향과 사태 추이를 지켜보고 있다"고 말했다.

건설업계가 거리로 나서는 상황이 벌어지자 국토부의 불통 행정을 원인으로 지목하는 목소리가 높아지고 있다.

종합건설업계 관계자는 "국토부가 업계의 의견을 충분히 들겠다고 하다가 갑자기 입법예고를 했다"며 "건설업계가 길거리로 나서는 데도 국토부는 소규모 복합공사 확대의 영향이 크지 않다고 하고 있는데 제대로 분석을 했는지 묻고 싶다"고 지적했다. 김정석기자





# 10억 미만 공사 전수, 전체 96%... 중소종합업체 물량의 대부분 복합공사 수주 가능한 전문업체 비중은 8.9%... 소수 대형업체 정책취지와 상반... 중소종합업체 벼랑 끝 몰릴 듯

정부가 소규모 복합공사 범위를 확대하기 위해 지난 4월10일 입법에고한 건설산업기본법 시행규칙 개정안을 둘러싸고 건설업계가 들쭉고 있다. 국토교통부 입법에고안에 달린 댓글만 200개가 넘을 정도다.

현행 건설법령상 기준은 건설업을 종합건설업과 전문건설업으로 구분한 후 2개 이상 복합 공종의 종합공사는 종합건설사에, 단일 공종의 전문공사는 전문건설사에 맡기는 것이다. 다만 2개 이상 전문공사로 구성되지만 종합적 계획·관리·조정이 필요 없는 3억원 미만의 소규모 복합공사에 한해 해당 전문공종을 모두 등록한 전문건설사가 원도급을 받도록 예외적으로 허용하고 있다.

논란은 국토부가 허용 범위의 10억원 미만 확대를 추진하면서 불거졌다. 경직된 건설 영업 문제를 완화하는 것이 곧 글로벌 스탠다드란 판단 아래 2008년에 종합·전문건설업 간 겸업 제한(기계설비건설업 종은 2012년 시행을 폐지했고 이후에도 겸업을 촉진하기 위한 제도를 확대해 온 정부의 기존 정책 기조와 역행하는 탓이다. 소규모 복합공사가 늘어나면 이를 독점적으로 누릴 대형 전문건설사들로서는 굳이 종합건설업종에 진출(겸업)할 유인도 적어지기 때문이다.

중소기업 육성이란 정책 기조에도 역행하긴 마찬가지다. 정부 의도처럼 3억~10억원 미만 공사가 소규모 복합공사에 포함돼 소수 중대형 전문건설사들의 독과점 물량이 될 경우 종합건설업종의 대다수 중소기업들이 고사할 수밖에 없기 때문이다. 게다가 발주 역량이나 프로젝트 관리능력이 상대적으로 열악한 10억원 미만 공공공사 발주자들의 현실까지 감안하면 그 폐해가 고스란히 국민들의 안전, 품질, 예산 손실로 이어질 가능성도 배제하기 어렵다. 무엇보다 이를 상위 법이 아닌 시행규칙으로 강행하는 것도 상식 이하다.

3억원 미만 소규모 공사의 시장구조  
3억원 미만 공사의 원도급 실태(표1)를 보면 전문건설사의 시장 점유율은 계약금액 기준으로 종합건설사의 3배가 넘고 전수 기준으로는 11배에 달한다. 3억원 미만 소규모 원도급 공사의 시장구조를 계약금·금액 두 가지 지표로 검토한 바로는 두 지표 간 동태적 변화도 겹겹이 겹쳐진 2008년 직후인 2009년을 기준으로 소규모 원도급 공사시장에서 종합건설업 실적은 지속적으로 줄고 전문건설업 실적은 계속 늘어나는 추세가 뚜렷하다. 겹겹이 겹쳐져 이어 소규모 복합공사 확대(당시 3억원 미만)로라는 정책 신호가 시장에 반영된 결과다. 소규모 원도급 공사의 종합건설사 점유율도 2007년 이후 계속 하락세다.

소규모 복합공사의 수주 주체  
(그림1)처럼 10억원 미만 복합공사의 계약실적은 전수 기준으로 30인 미만 소규모 건설사비중이 가장 크다. 구체적으로는 1억원 미만 90%, 1억~5억원 미만 85.7%, 5억~10억원 미만 78.5%를 30인 미만 소규모 기업이 수주한다.

이를 감안하면 소규모 복합공사 문제는 건설업 전체 시장이 아니라 종합건설업종 내 소기업과 전문건설사가 결합하는 하위시장(서브마켓)의 배분 문제다. 전체 공사를 기준으로 파급 효과를 논의하는 것은 소규모 복합공사 시장의 특성을 간과한 전형적인 시장 획정의 오류일 수 있다.

만약 소규모 복합공사 범위를 10억원 미만으로 늘리면 중소 건설업계에 미칠 파급 효과는 전체 시장으로 파악하는 것과 비교가 안 될 만큼 엄청나다. 전체 건설시장에서 10억원 미만 공사의 비중(표2)은 금액기준으로 17~20%이긴 하지만 전수 기준으로 96%가 넘는다. 중소 건설업체들로서는 한마디로 10억원 미만 공사가 사실상 건설 물량의 전부라고 해도 과언이 아니란 의미다.

실제 10억원 미만 복합공사의 시장 구조를 기업 규모별로 검토(그림2)하면 수주 주체가 30인 미만 소기업이 86.5%, 30~50인 미만 기업이 6.1%다. 중소기업기본법령상 상시 직원 50인 미만인 소규모 기업의 점유율이 92.6%에 달하는 셈이다.

전문건설협회의 업계현황 자료를 보면 2013년 기준으로 보유 공종이 1~2개인 전문건설사는 3만3716개로 전체(3만7018곳)의 91.1%다. 반대로 보면 전문건설업 내에서 복합공사 수주가 가능한 공종 3개 이상 보유사 비중은 8.9%. 소수의 대형 전문건설사들이 주로 참여한다는 의미다.

과거 3억원 이하 소규모 복합공사의 원도급을 전문건설사에 허용한 후 전문건설사들이 시장을 급격히 잠식했

〈표1〉 3억원 미만 소규모 건설공사 원도급 현황 (단위:건,%)

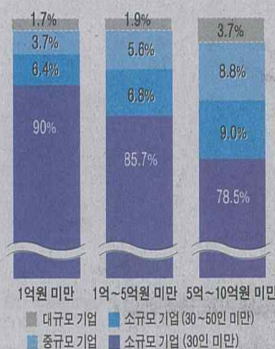
전수 기준 계약 금액	종합 건설업 (A)	전문 건설업 (B)	합계(C)	A/C	B/C
3000만원 미만	13,680	353,362	367,042	3.7%	96.3%
3000만~5000만원	3,740	31,669	35,409	10.6%	89.4%
5000만~1억원	7,030	32,223	39,253	17.9%	82.1%
1억~3억원	14,708	23,601	38,309	38.4%	61.6%
합계	39,158	440,855	480,013	8.2%	91.8%

〈표2〉 10억원 미만 공사 건설 시장 비중 (단위:%)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
금액 기준	19.5	17.5	20.0	19.3	19.6	19.1
전수 기준	96.7	96.5	96.9	96.6	96.5	96.5

자료 : 대한건설협회(2013), 대한전문건설협회(2013), 공사 규모별 계약 실적 자료.

〈그림1〉 소규모 복합 공사 세부 시장



〈그림2〉 10억원 미만 복합 공사 기업 규모별 수주 비중



공사 범위가 10억원으로 확대되면 전문건설업종 내 8.9%의 대형사와 종합건설업종 내 대다수 중소기업 간 경쟁이 불가피하다. 건설업 영업제한 규제가 잔존하는 탓에 종합건설사의 소규모 복합공사 응찰도 제한받을 수 있다.

한마디로 영업범위 제한 탓에 쌍방향 진입이 아니라 일방향이 진입만 허용되는 비대칭적 규제 아래 중소 종합건설사들이 신음하는 시장이 늘어날 수밖에 없다. 이는 지역 중소기업을 육성하겠다는 정부의 정책 취지와도 상반되며, 이와 반대되는 방향의 시장구조 변화를 심화시킬 가능성이 높다.

정부 정책 일관성 가져야  
종합건설업체에 한해 복합공사 시공권을 부여한 법령의 기본 취지부터 이해해야 한다. 전문건설업에 비해 종합건설업의 등록 규제가 자본금, 기술인력 측면에서 훨씬 강한 이유는 공사 규모가 커질수록 고급 기술인력과 종합적 조정관리를 요구함으로써 발주자와 건설서비스 수요자의 편의, 근본적으로는 세금을 지불할 만큼 우수하고 안전한 공공시설물을 향후할 권리가 있는 국민들을 위함이다.

나아가 소규모 복합공사의 시장구조상 시장 범위를 늘리는 문제의 논점은 종합건설업과 전문건설업으로 양분된 건설업 전체 시장의 대중·소기업 차원이 아니라, 다수의 중소 종합건설업체와 소수의 대형 전문건설업체가 결합하는 하위 시장구조를 배분하는 문제임도 직시해야 한다.

종합·전문건설업 간 겸업 제한이 폐지되면서 상호 진출이 가능하다. 정부도 겸업을 장려하는 정책을 펼쳐왔다. 반면 과거 겸업 제한 폐지과정에서 당근책으로 내놓은 반시장적 예외인 소규모 복합공사를 폐기하는 대신 오히려 확대하려는 정책은 제도의 탈목적성이란 근본적 문제까지 내포한다. 만약 이를 확대하려면 적어도 해당 공사를 수주할 전문건설업체들의 기술자에 대한 추가교육과 자본금 등의 신규 투자를 이끌어내는 선에서 이뤄져야 한다. 이는 글로벌 스탠다드에 맞춰 단행했던 겸업을 촉진하는 기존 정책 기조를 활용하는 편이 바람직한 것도 같은 이유다. 이는 국민들이 갈구하는 건설서비스의 질적 발전을 이끄는 길이기도 하다.

발주자의 적격업체 선별 능력이 확보되지 않은 상황에서 시장에 맡길 경우 우려되는 하자나 공사비 증가 등의 시장실패성 부작용들은 고스란히 발주자와 국민들의 몫이기 때문이다. 정부의 정책 패러다임이 건설산업 전반에 생산성 향상 유인을 제공하고, 공정한 경쟁을 촉진하는 일관성 있는 방향으로 전환하길 기대해본다.

제공=나경원 한국건설산업연구원 연구위원