

시론



노재화

대한정책건설연구원 원장

최근 산업 전반에 걸쳐 공생발전 및 동반성장에 대한 사회적 요구와 관심이 높아졌다. 동반성장위원회를 비롯한 정부 각 부처에서도 공생발전을 촉진시키기 위한 정책 마련에 분주하다. 2000년대 들어 건설시장 규모의 증가 속도가 둔화하고 있으나, 건설투자가 GDP에서 차지하는 비중은 여전히 15% 수준이다. 따라서 우리 경제의 지속적인 성장을 위해 건설산업의 발전은 필수적이라 할 수 있다. 더욱이 우리나라의 등록 건설업체수는 6만개가 넘는다. 정보통신이나 조선업처럼 몇 개의 대기업이 동반성장 정책에 솔선수범하는 식의 해법으로는 산업 전반의 공생발전을 이끌기 어렵다. 많은 건설업체들을 이끌기 위한 정부의 정책이 핵심적인 역할을 해야만 한다.

건설산업에서도 최근 들어 동반성장을 위한 많은 노력들이 공공과 민간 부문에서 있었고, 여러 가지 긍정적인 효과들도 나타나고 있다. 특히 원도급자와 하도급자 간의 불공정거래 관행을 개선시키기 위한 노력이 많이 뒤따랐다. 현금 또는 현금성 대금지급을 독려하고 있으며, 하도급대금의 부당감액과 공사계약의 이면에서 이루어지는 부당 특약을 차단시키기 위한 규제도 마련되고 있다. 공공 발주기관에는 하도급계약 심사위원회를 설치하도록 해 하도급금액이 원도급의 82% 미만인 경우 부적정 여부를 심사하겠다는 방안도 마련했다. 건설공사 생산시스템 측면에서는 외국의 파트너링(partnering) 계약방식을 준용한 주계약자 공동도급제도를 마련해 시행 중에 있다.

건설분야는 왜 공생발전 안 되나

이러한 여러 가지의 노력들에 대한 건설업계의 평가는 어떠할까. 원·하도급 계약의 약자 입장에 있는 전문건설업체들은 여전히 불공정거래가 심한 수준이라고 인식하고 있다. 특히 대금지급에 있어서의 불법과 편법이 여전하고, 원도급자인 종합건설사들의 동반성장 의지도 미약하며, 최저가 낙찰제의 폐해로 인해 건설공사 초기부터 적정공사비에 훨씬 못 미치는 공사비로 계약이 이루어진다는 문제점을 많이 지적하고 있다.

이에 대한 근본적인 대책은 원도급자와 하도급자가 동반성장을 실천하겠다는 공감대를 갖도록 의식을 개선시키는 것이다. 하도급자들이 느끼는 윈로스(win-lose)의 계약관계를 윈윈(win-win)의 공생관계로 발전시키는 것이 가장 중요한 해결 과제이다. 이를 위한 정책개선 방향은 크게 두 분야로 제시될 수 있다. 우선, 하도급자는 여전히 불공정한 위치에 있다는 불신을 제거하는 것이 필요한데, 아직 불완전한 몇 가지의 추가적인 제도정비를 통해 그 불신을 개선할 수 있을 것이다. 현행 하도급계획서 제출제도를 확대 시행하고, 하도급계약 적정성 심사제도의 운영 방식을 현실화하며, 하도급대금 지급제도의 불합리한 문제점을 개선하는 것이 그 일환이다. 다음은, 자발적 상호협력을 유도하기 위한 유인을 제공하는 것이다. 주계약자 공동도급제도를 더욱 활성화시키고, 성과공유형의 파트너링 계약 시스템을 도입하며, 건설업자 간 상호협력평가 우수업체에 대한 혜택을 확대하는 것은 좋은 유인이 될 것이다.

그러나 이러한 것들보다 더 우선되어야 할 정책이 있다. 그것은 원·하도급 관계가 아닌 건설산업 전체의 파이를 키우고 발전을 도모하는 것이다. 현재 건설산업 발전의 최대 저해요인으로 꼽히는 것은 최저가 낙찰제이다. 미국, 영국, 일본 등의 선진국과 같이 최저가 낙찰제를 최고가치 방식으로 전환시키는 혁신이 필요하며, 지속적으로 SOC 투자를 확대해 기반시설 확충에 의한 공적복지를 구현함과 동시에 건설경기 활성화를 통한 국가경제 성장을 도모하는 정책이 절실하다. 이것이야말로 국가경제와 공적복지, 그리고 건설산업의 공생발전이기 때문이다.