



제3주제

건설정책/제도의 변화 전망 및 향후 과제

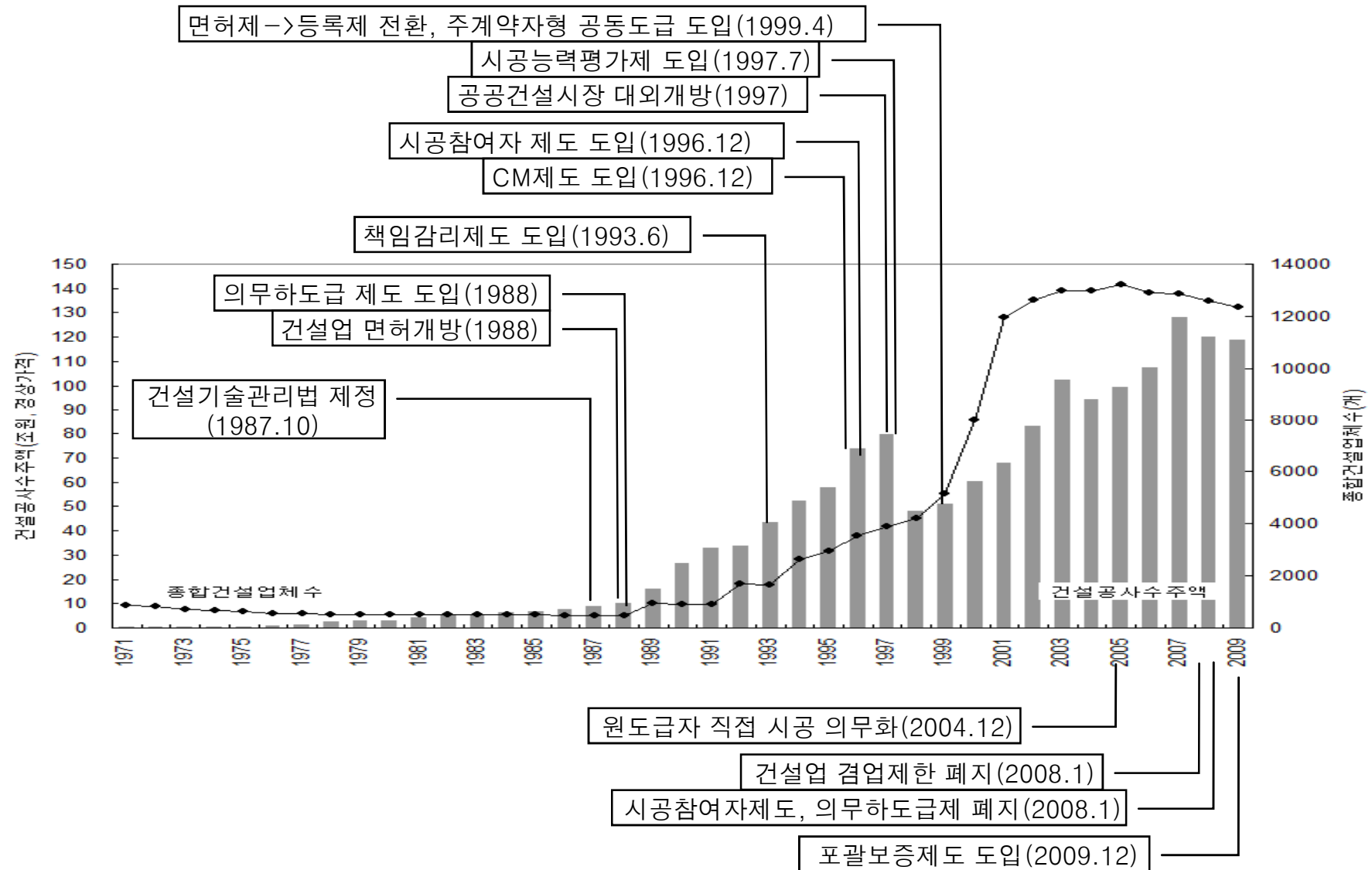
최 민 수 [건설정책연구실장]
mschoi@cerik.re.kr

박성민 / 백영권 / 최은정



건설산업 정책/제도의 변화 동향 및 향후 과제

주요 건설정책/제도의 변천 과정



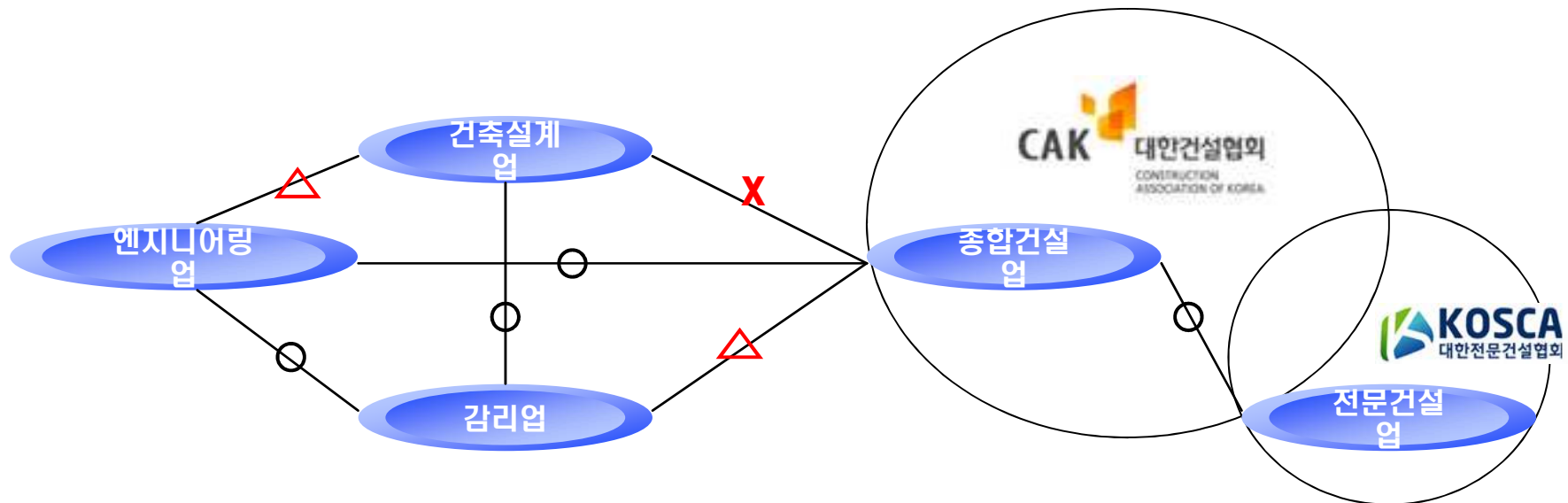
칸막이 규제 철폐 : 종합/전문간 겸업 확대

건설업은 종합건설업(5개 업종) 및 전문건설업(25개 업종)으로 구분되며, 2008년 1월 이후 종합건설업과 전문건설업의 업종간 겸업을 허용

- 그러나 등록요건이 과도하여 겸업등록업체는 전 업체수의 0.1% 수준에 불과

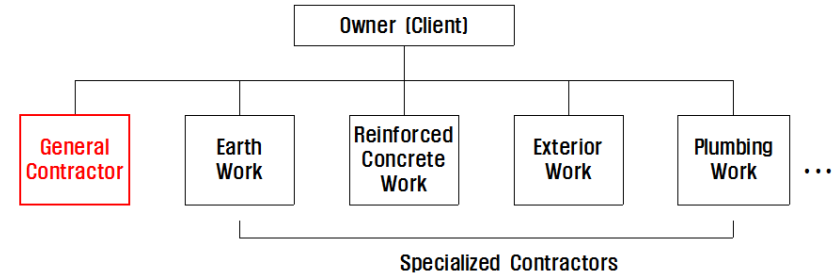
건설산업기본법 개정 2009. 5.21, 7.13

- 종합건설업과 전문건설업 등 업종별 영업범위는 유지하되, 발주자가 시공능률과 공사 품질 제고를 위해 필요한 경우 예외를 인정함.
- 동일 업종간 하도급, 일괄하도급 및 재하도급 금지 규정은 그대로 유지
- 업종 추가등록시 자본금·기술자에 대해 1회에 한하여 자격요건 중복 인정 (2009.9)
 - 자본금 : 업종별 각각 확보 → 50% 중복인정
 - 기술자 : 업종별 각각 확보 → 동일기술자 중복인정



원/하도급 수평적 관계 구축

하도급 대금의 부당 또는 지연지급은 자재, 기계 대여업체 대금 및 근로자 임금체불로 이어져 연쇄적 기업·개인 파산 초래



최저가 발주공사 중 일정낙찰률(하위 5-10%)
이하의 공사이행 및 하도급·자재·장비 등의 대금
지급을 포괄보증하는 제도 도입(2009.12)

하도급 부당특약 사례에 대한 행정제재 규정 마련(2009.12)

현행 건설산업정보망(KISCON)을 보증계약
정보와 연계하여 이면계약 등 허위정보 입력을
차단, 불법하도급 적발 실효성 제고(2011.1)

주계약자형 공동도급

Joint Venture with Prime Contractor

1999. 4 건설산업기본법에 도입

행정자치부 : 건설산업기본법상 종합, 전문간 겸업이 허용되는 7개 업종(철강재, 준설, 석도설치, 승강기 설치, 가스시설시공, 난방시공, 시설물유지관리업) 2억원 이상 공사에 적용

→ 지자체 시범사업후 25개 전공종으로 확대 추진 예정

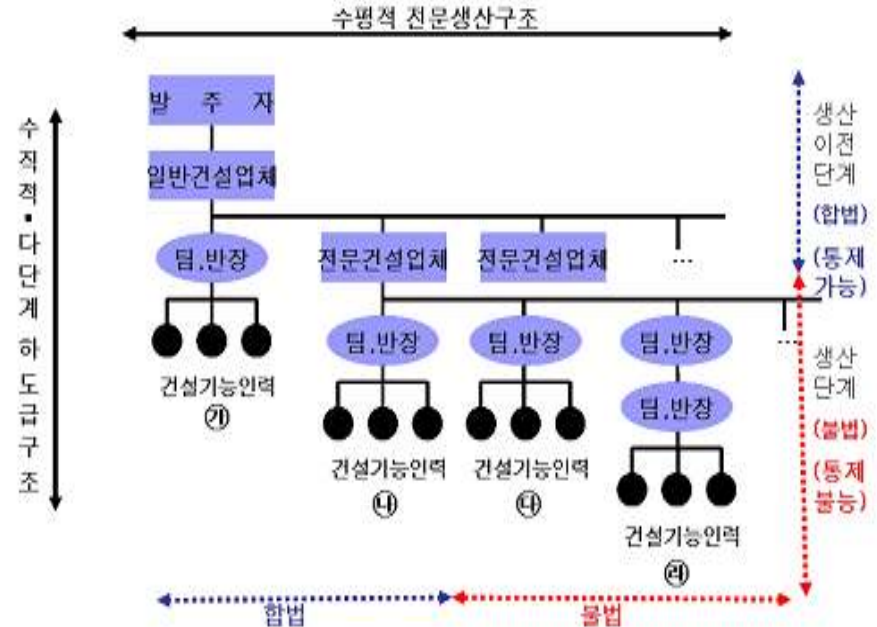
국가계약법에도 반영하여 확대 전망

건설현장 관리에 제약요인 증가 ?

페이퍼컴퍼니 퇴출 : 원도급자 직접시공 강화

원도급자 직접시공 의무 강화

- 원도급자 직접시공의무제도 : 도급 받은 공사금액중 일정비율 이상을 직접 시공토록 하여 시공능력이 없는 업체를 시장에서 도태시키기 위하여 도입(2006. 1. 1 시행)
- 직접시공 의무 비율 : 30억원 미만 공사의 경우 30%
- 최근 직접시공대상 공사규모 및 직접시공비율 상향 입법안 발의
- 300억원 미만 공사로서 20-50%를 원도급자가 직접 시공



브로커 형태의 전문건설업체를 양산하고, 다단계 하도급이 확대되어 무능력자의 시공참여 및 실공사비 누수 우려

CAK 대한건설협회

전국건설산업노동조합연맹

Korean Federation of Construction Workers

건설현장에서 작업팀을 이끄는 팀장(숙련기능인력)에게 합법적으로 도급을 줄 수 있도록 허용해야

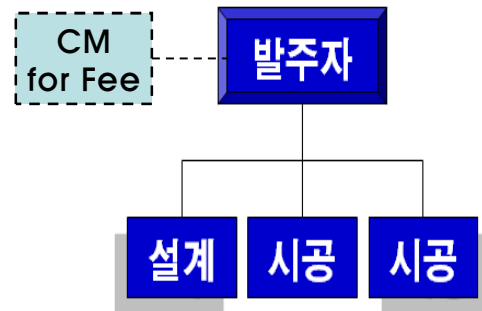
KOSCA 대한전문건설협회

시공참여자 제도 재도입 논의

「건설산업기본법」 시공참여자 제도 도입 및 폐지 연혁
· 중앙안전대책위원회 '시공참여자 제도' 도입 논의('96.2)

- 시공참여자 제도 도입('96.12.30 개정, '97.1 시행)
- 시공참여자 제도 폐지('07.5.17 개정, '08.1 시행)
- 노무제공자 도입 법안 발의('09.12.18)

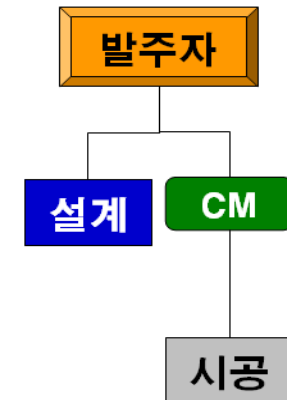
발주 방식의 다양화



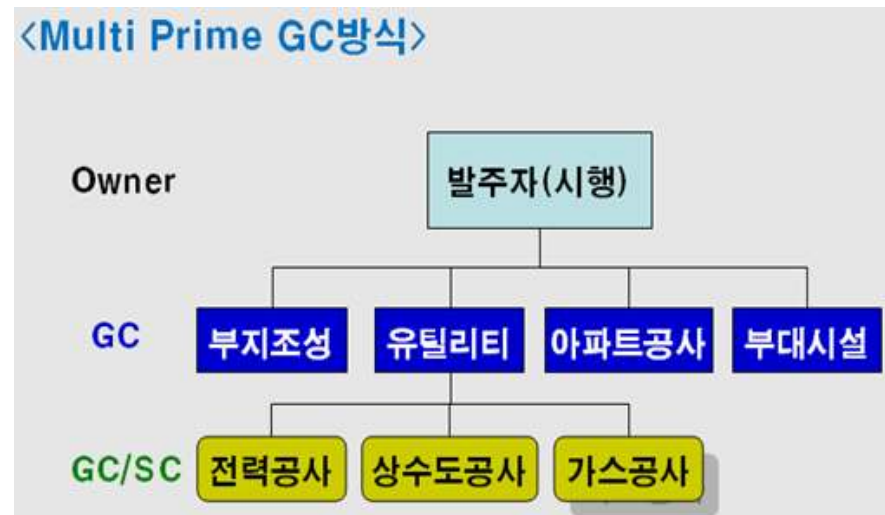
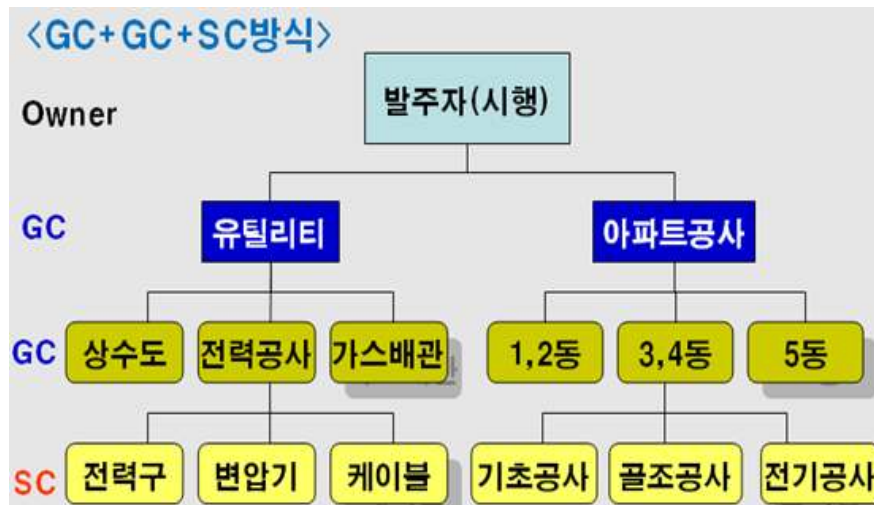
직할시공제
Owner Builder

보금자리주택
건설사업에
시범 도입

시공책임형
건설사업관리
(CM at risk)



건설법 입법예고 2009.7.13



자료 : 장철기(2009) 수정

건설산업의 혁신 및 선진화 정책의 새로운 시각

건설업체의 경쟁력 강화

As Is  To Be

아무나 건설업을 할 수 있다

아무나 건설업을 할 수 없다

브로커로 생존 가능하다

건설업체는 직접 시공능력을 보유해야

보증은 수수료가 낮은게 최고

보증기관은 튼튼한게 최고(발주자 입장)

아무나 입찰에 참여할 수 있다

아무나 입찰에 참여할 수 없다

헐값에 수주받아 적당히 시공

제값받고 제대로 시공해야

부실공사해도 신규 수주 가능하다

과거시공평가결과를 신규 입찰에 반영해야

코스트절감, 공기단축 우선

품질, 안전, 환경 우선

프로젝트 책임자가 불분명

발주자 및 현장소장 권한과 책임 강화해야

업역/업종간 - 대립에서 상호협력으로



현행 : 경직적인 업역간 시장 규제 상존 (예: 분리발주 의무화, 건설업 설계겸업금지 등)

-> 공사특성에 따라 발주자 선택토록 발주자에 재량권 부여해야

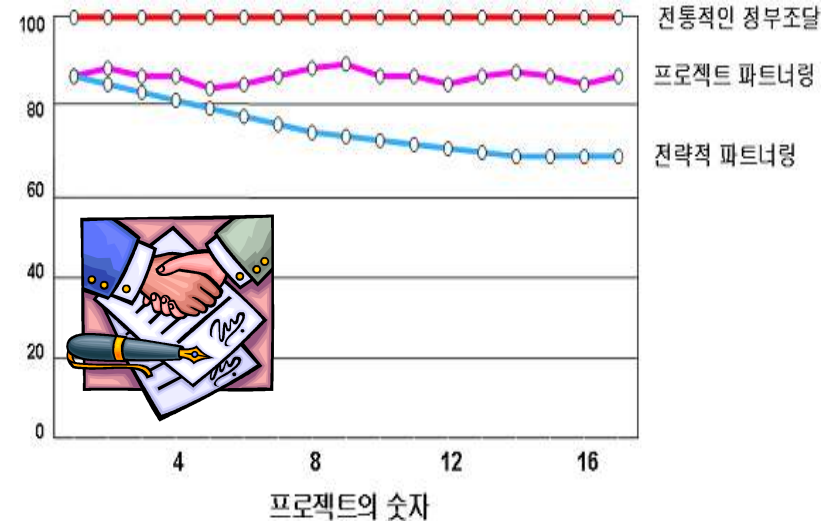
파트너링(Partnering) 방식

- 파트너링은 발주자, 설계자, 시공사 등 프로젝트 주요 수행주체들이 계약 영역을 넘어서 상호 신뢰와 협력 관계를 바탕으로 팀워크를 추구하고 건설사업을 수행하는 방식

Prime Contracting 방식

- 발주자와 프라임계약자(설계, 건설자재 공급, 금융회사 등 공급망 구성원을 대표하면서 프로젝트 수행에 대한 총책임을 지는 주체)간에 이루어지는 계약으로서, 입찰 참여시 프라임계약자는 미리 확정된 공급망과 함께 평가받고 선정됨.
- 전문공사심사형 종합평가방식(일본) : 일본의 종합평가 낙찰제의 기술평가에 있어서 하도급으로 되는 전문공사 시공자의 시공능력이나 비용(원도급자에게 제출 견적)의 적절성 등의 평가를 가미

파트너링의 비용 절감 효과



자료: 'Fourteen years of change in UK construction', Don Ward, Construction Excellence, 20080

대/중견/중소기업의 균형 성장

- 대중소기업간 양극화 문제 심화 -> 건설산업의 안정적인 발전을 가로막는 장애 요인으로 작용
 - 불균형 성장에서 균형 성장 전략으로, 양적 균형과 함께 질적 균형 전략이 필요

현재 : Zero Sum 게임



미래 : Positive Sum 게임



신규 시장, Niche Market 확대
해외 시장 개척
건설업 등록업자 시공대상 확대

	목표	주요 정책적 고려 사항
대형업체	해외시장 경쟁력 강화 고부가가치화 상품 개발 고도 기술능력 확보 엔지니어링 능력 강화 사업기획/ FS능력 강화	정책/제도의 Global Standard 화 해외 기술인력 양성 설계/시공 겸업 허용 EPC프로젝트 확대 CM at Risk 확대
중견업체	공사관리능력 강화 원가관리능력 강화 전문화/특화 해외 시장 진출 확대	대형 공사에서 Joint Venture 활성화 발주기관과의 Strategic Partnering 강화 체급간 경쟁 촉진 금융 지원 강화
중소업체	직접시공능력 강화 전문화/특화	지역업체 보호 Paper Company 근절 적정 공사비 보장 소규모 감리, Building Inspector 도입 건설업 등록업자 시공/영업 범위 확대 -주택, 대형 조립식 창고, 물류시설

세계 건설회사 순위 (단위=억달러)

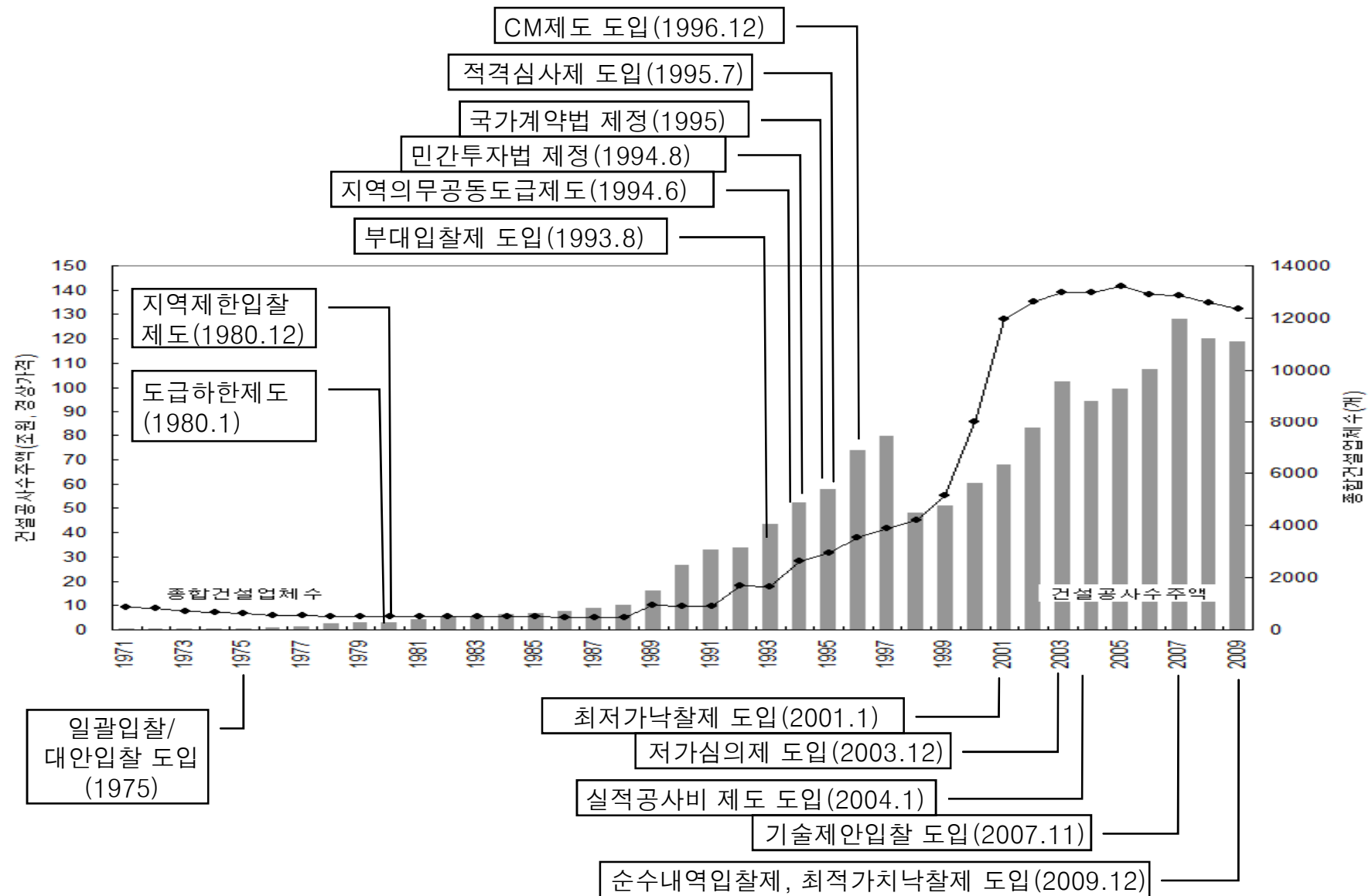
순 위	회 사	국 적	2007년 해외 시장 매출액
1위	홀티프	독일	213
2위	빈치	프랑스	147
3위	스칸스카	스웨덴	140
4위	스트라바	오스트리아	127
5위	브이그	프랑스	121
6위	벡텔	미국	117
46위	삼성엔지니어링	한국	17
59위	현대건설	한국	12
63위	대우건설	한국	11
64위	GS건설	한국	10
66위	SK건설	한국	10
69위	삼성물산 건설부문	한국	9

※ 순위는 2007년 해외시장 매출액 기준(억 달러로 반올림). 자료=ENR



건설공사 발주 / 입낙찰 제도의 변화 전망 및 향후 과제

주요 건설공사 발주/입찰 제도의 변천 과정



적격심사제 및 PQ의 변별력 강화



- 시공경험
- 경영상태
- 기술능력
- 신인도
- 하도급관리계획
- 자재 및 인력조달가격

조달청 적격심사 개선(안)

- ✓ 입찰가격이 낮을수록 가격점수가 높아지도록 개선 검토(단, 낙찰하한을 미만은 동일점수)
- ✓ 모든 공사에 대해 신용평가등급으로 경영상태 평가
- ✓ 시공평가결과 배점 확대
- ✓ 시공여유율 평가 반영

PQ심사제도 개선안(조달청)

- ❖ **PQ 적용 대상 자율화** : 최저가낙찰제는 업체의 공사이행능력을 고려하지 않으므로 사전심사가 불가피하나, 최저가낙찰제 외의 공사는 공사특성에 따라 발주기관에서 PQ 실시 여부 등을 자율화
- ❖ PQ 평가 기준은 회계예규에서 심사항목 등을 일률적으로 규정하고 있으나, 앞으로는 발주기관에서 자율적으로 정하도록 개선 (국가계약법 개정, 2009. 10)

□ 경영상태 분야

대표사의 경영상태 평가기준 강화
구성원자격은 현행유지

□ 시공경험

시공실적 연한에 따라 경과연수계수 적용, 차등평가

□ 기술능력 분야

경력기술자 평가 강화(현장대리인 경력 중시)
신기술 개발 및 활용 촉진을 위해 배점 상향
해당공종의 전문화율을 추가 반영

□ 시공평가결과

산술평가방식 → 가중평균방식 전환(공사규모 반영)

□ 신인도 분야

하도급법 상습 위반자, 국세채납업체 등 감점
녹색기술, 녹색전문기업 등 인증업체 가점

기술경쟁 강화 : 턴키/대안입찰 심의제도 개선 / 기술제안입찰 확대

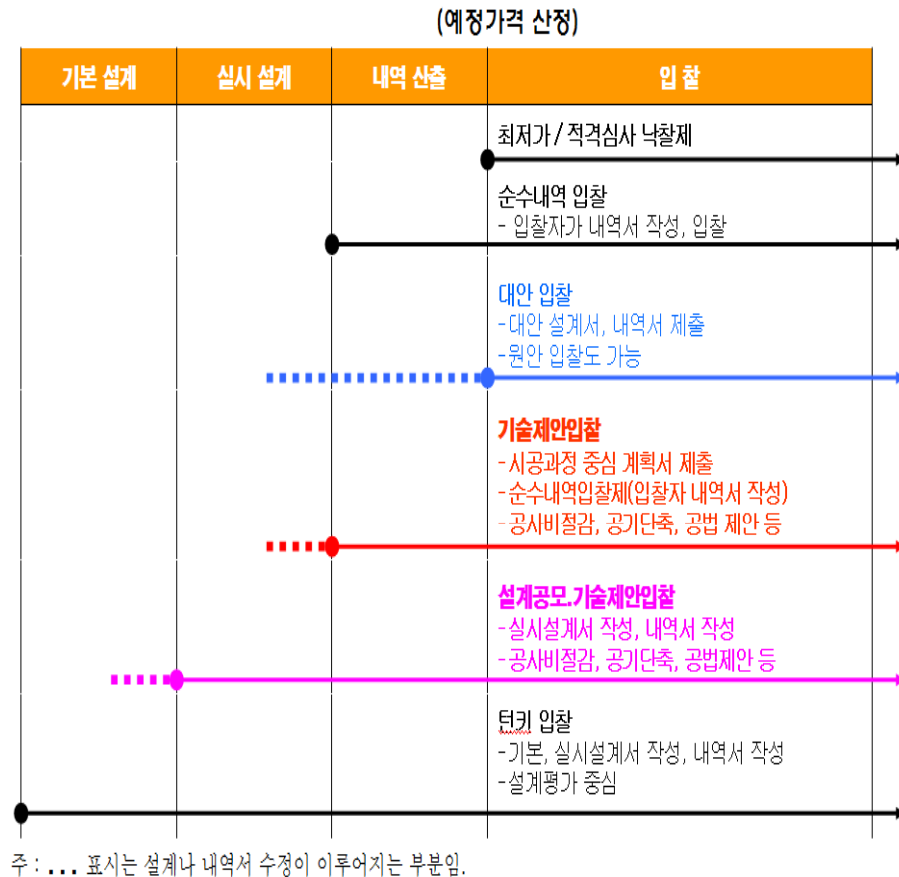
턴키 설계심의제도 개선안 (건기법 시행령 개정 2009. 7)

구분	현행	개선(안)
평가위원 대상	발주청에 등록된 수천명 평가위원대상 건별 선정	설계심의분과위원(중앙위 70명, 기타위 50명) 임기 2년 이상 근
평가위원 운영 형태	기술위원/평가위원 이원화	심사위원으로 단일화
선정시기	설계평가 당일	평가일 최소 10일전
선정 방법	발주청 편의 등을 고려, 입찰참가업체가 추천	발주청 엄격히 선정
공개여부	비공개	공개
평가내용	전분야 평가	해당전문분야만 평가
현장 방문	불가능	가능
사후 공개	발주청에만 공개	대외공개(탈락자 요구시 Debriefing)

기술제안입찰 적용 확대

공기단축방안, 생애주기비용 절감방안 등의 기술제안서(Technical Proposal)를 제출받아 낙찰자를 결정하는 기술제안입찰을 도입(2007.11)

→ 모든 공사에 대해 기술제안입찰의 적용 허용(2009. 10 국가계약법 시행령 개정)



순수내역입찰제 / 최적가치낙찰제 도입

순수내역입찰제 시범 도입

물량내역서를 발주처에서 교부하지 않고
입찰참가업체가 설계도면 등을 검토하여
직접 물량내역을 산출하여 입찰시 제출

물량내역서 수정방식 도입

물량내역서 교부시 입찰참가업체가 물량
내역서를 수정할 수 있도록 개정함
발주처가 자율적으로 시행하되, 2010년
1,000억원, 2011년 500억원, 2012년
300억원 이상 모든 공사에 적용

- 1) 입찰참가비용 증가 -> 입찰 참가자 축소
- 2) 입찰자의 과실에 의한 물량 누락이나 부적합한
견적단가 등은 입찰자 책임이 됨.
- 3) 발주자 행정 부담 증가



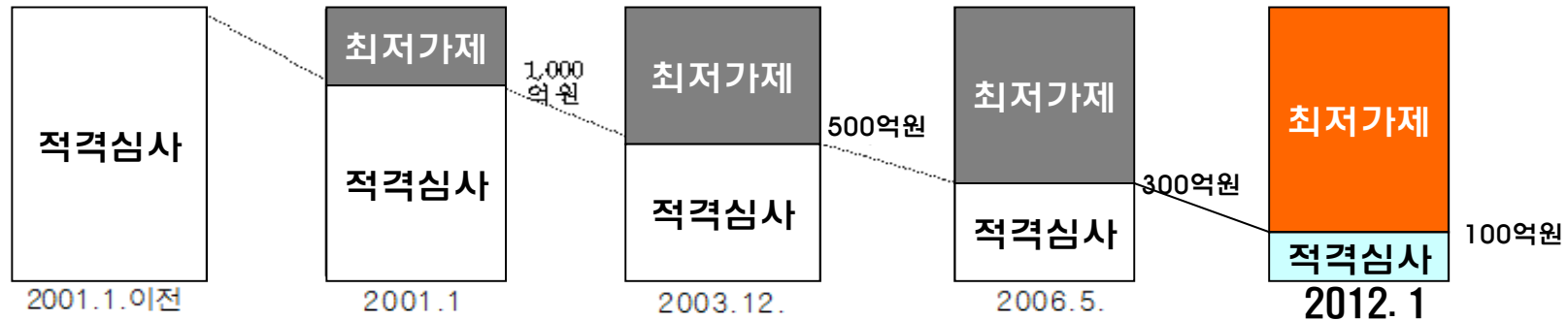
최적가치낙찰제 도입 (행정안전부)

- 50억원 이상의 공사 가운데 지자체장이 필요하다고 인정하는 경우
- 『지방계약법』 시행령 개정안 2009년 6월 입법예고
- 50억원 이상은 지방자치단체 발주 물량의 23% 수준임.

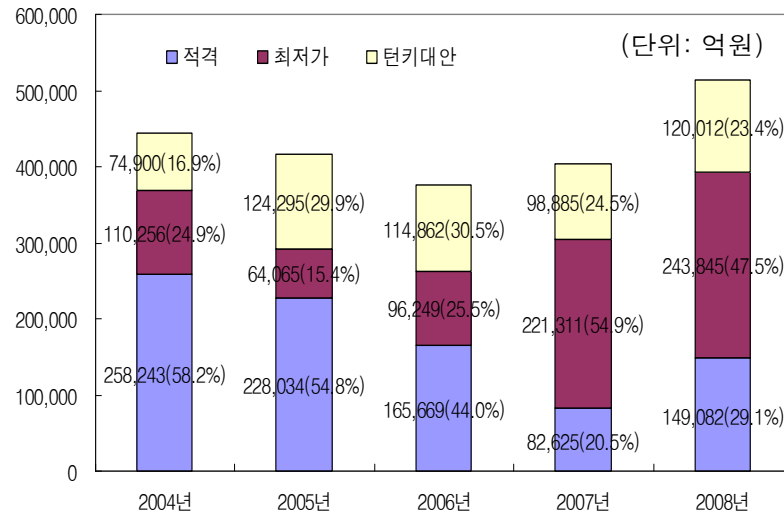


최저가 낙찰제 확대 / 순수 최저가부터 저가심의

✓ 적격심사낙찰제를 현재 300억원 미만에서 100억원 미만으로 축소하고, 최저가낙찰제 확대 시행 (2009. 10 국가계약법 시행령 개정 반영) - 2012년부터 시행



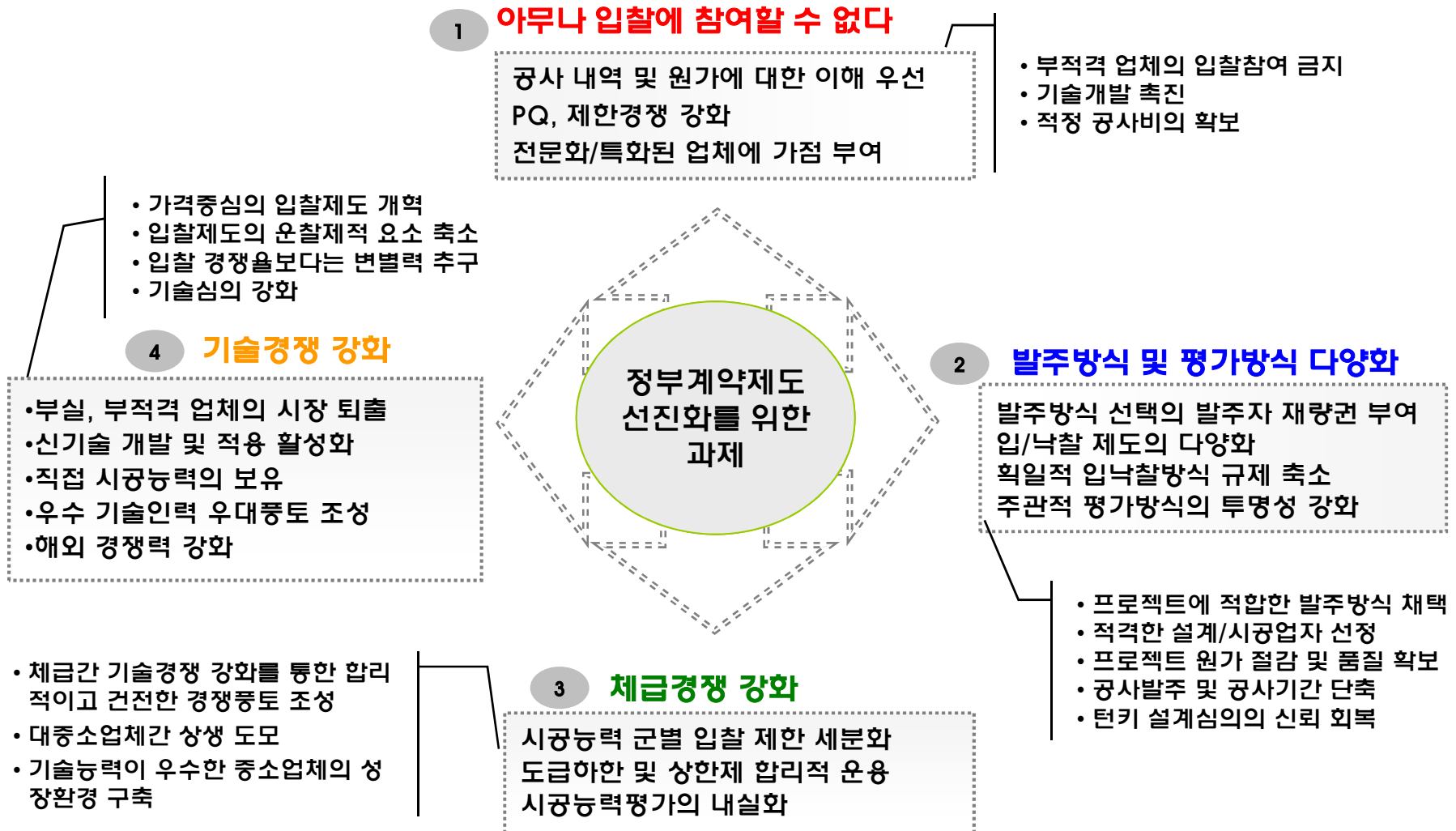
낙찰방식별 발주금액 추이



저가심의 I 방식을 폐지하고, 최저가 응찰자 (Lowest Bidder)부터 입찰금액 적정성 심사 실시

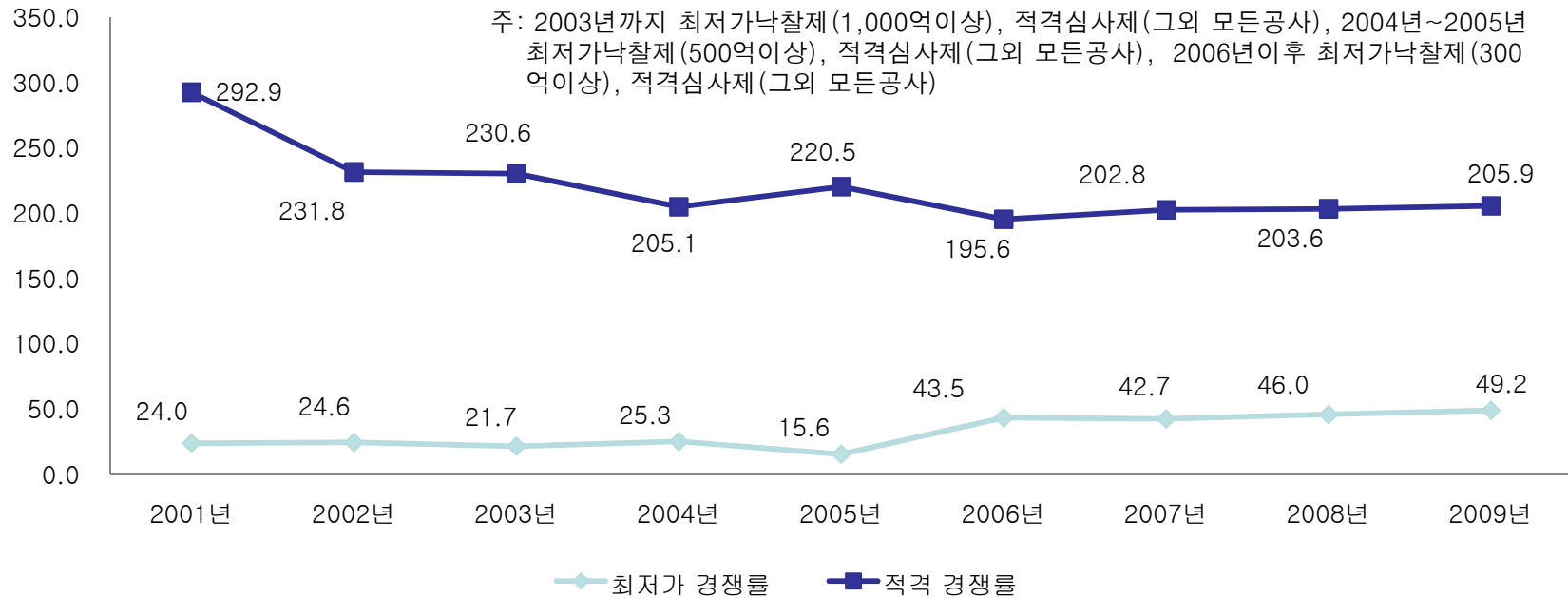
	Type I	Type II	Type III
심사대상	입찰참가자 20인 이상	입찰참가자 20인 미만	1,500억 원 이상 공사
심사방식	부적정 공정수가 20% 이상 자동탈락, 20% 미만 최저가 입찰자 순으로 심사	최저가 입찰자 순으로 심사	최저가 입찰자 순으로 심사(신기술·신공법 인정)
실적 (2008년)	59건	5건	—

정부 입찰/계약제도의 선진화를 위한 과제



아무나 입찰에 참여할 수 없다 : 제한경쟁 강화, 공사내역의 충실한 사전검토 유도

최저가/적격 공사 경쟁률 추이



현상

- 적격심사낙찰제의 평균 경쟁률은 1:200, 최저가낙찰제는 1:50 수준에 이르고 있음.
- 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대 적용될 경우, 100여개사가 입찰에 참여 전망
- 선진 외국의 경우, 건설공사 입찰에 참여하는 업체수가 5-10여개사에 불과

개선 방향

- 체급간 경쟁 강화, 입찰자격 사전검증시스템 강화, 제한경쟁 및 지명경쟁 확대
- 공사내역에 대한 충분한 사전 검토후 입찰 참여 허용, 중소규모 공사는 직접 시공 강화

발주 방식 및 평가 방식의 다양화

프로젝트에 적합한 발주방식 채택 활성화

- 현행 공공공사 발주는 중앙발주체제를 중심으로 국가계약법이나 지방계약법 등에 의거해 발주방식이나 입/낙찰 방식을 획일적으로 규정하고 있음.
- 효율성, 투명성 측면에선 바람직하나, 공공공사가 점차 대형화, 복잡화되면서 한계를 노출하고 있음.
- 미국 등 선진국에서는 각 발주기관마다 재량을 가지고 다양한 조달제도 운영
- **프로젝트 특성에 적합한 발주 방식과 입/낙찰 방식을 선택하여 활용할 수 있도록 발주자의 재량권 확대 필요**

발주자 지원 기능의 확대

- 향후 발주자의 자율과 책임 권한이 확대될 전망인데, 발주자의 자율성 확보는 발주 능력이 뒷받침되어야 하고, 발주에 따른 책임이 명확히 담보되어야 함.
- **현실적으로 발주자의 발주능력을 보완, 지원하기 위해서는 외부 전문가 집단의 활용을 활성화할 필요성이 있음.(CM, VE관련 전문가 등)**
- 선진국에선 발주자의 발주능력 보완을 위해 전문가집단을 활용함.
ex) 미국의 건설사업관리자, 영국의 관리계약자, Quantity Surveyor, 일본의 건축적산사 등

PQ 및 적격심사 계약이행능력 평가 다양화

- 단순한 실적 위주 평가에서 벗어나 과거 시공평가결과의 일차 반영 강화, 현장투입 기술인력 평가의 강화 필요
- **공사 및 현장 특성에 따라 PQ 및 적격심사 평가항목 및 평가배점의 자율화**
- PQ심사나 계약이행능력 평가에 있어서 기업의 사회적책임(SR : Social Responsibility) 평가 도입 검토
- 지역공동체 참여, 인권, 노동관행, 환경, 공정운영 관행 등을 심사

입찰 단계에서 기술경쟁 강화

입찰VE 방식

- 건설공사의 대형화, 복잡화에 대응하여 입찰 및 계약단계에서 종합건설업체나 전문공사업체의 기술과 노하우를 적극적으로 활용하는 방안이 모색되고 있음.
- 일본의 경우, VE 방식에는 VE제안부 입찰(기술경쟁형), VE제안부 계약(계약금액조정형), VE장려 조항부 발주(시공비용절감형) 등이 존재함.

Two stage/ Multi stage Bidding

- 기술입찰서와 전통적인 가격경쟁의 두 단계로 입찰이 이루어지는 방식
- 시공업자의 기술적 자격사항, 참여기술인력, 유사 공종의 공사실적 등이 포함된 기술입찰서 혹은 기술제안서를 심사한 후, 통과된 업체를 대상으로 가격경쟁을 통하여 최저 입찰자가 낙찰자로 선정됨

A+B 방식 (공기단축계약 방식)

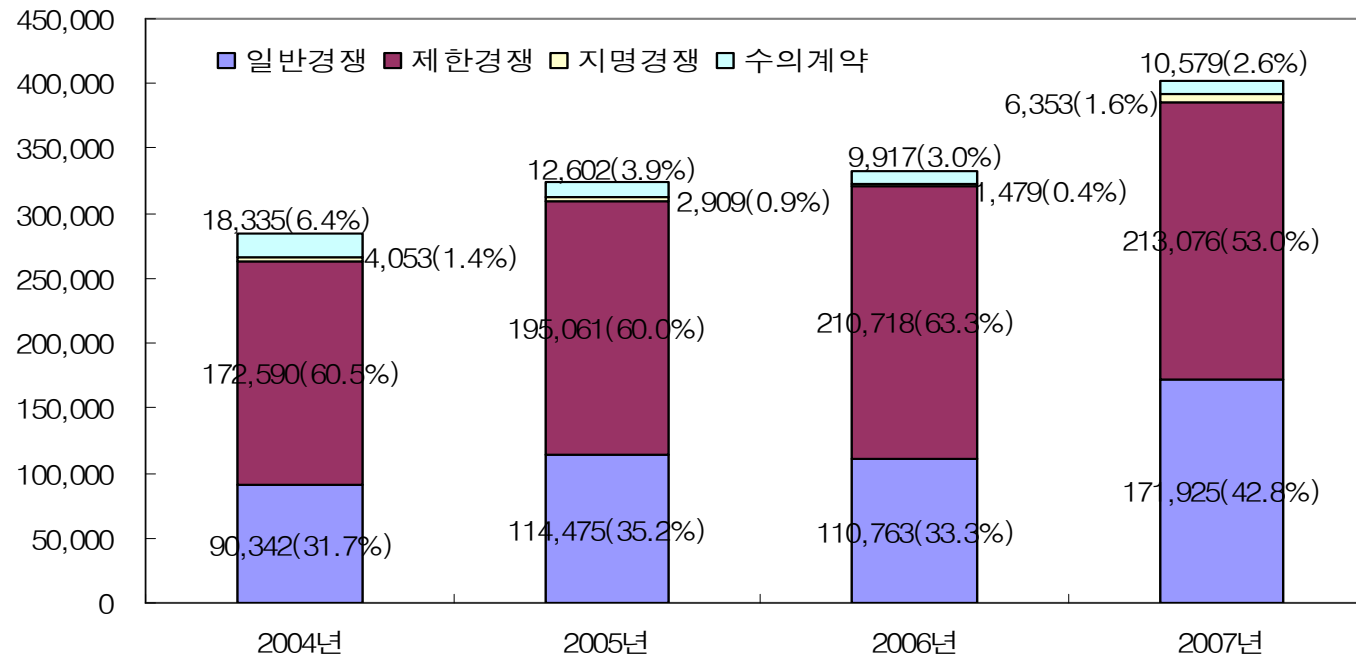
- 미국의 고속도로 건설공사에 부분적으로 활용되는 방식
- 입찰가격과 공사의 지연(시간)으로 인한 사회적 비용을 가격으로 환산하여 총 가격이 최소가 되는 입찰자를 낙찰자로 선정
- 제안된 공기보다 단축 및 연장될 경우, 성과금/벌과금이 부과됨

브릿징 (Bridging) 방식

- 현행 턴키 방식에서는 발주자의 설계 의도 반영이 어려움.
- **Bridging 방식** : 발주자가 기본설계(basic design)를 실시한 후, 실시설계(detail design) 및 시공(construction)을 건설업체에게 맡기는 방식
- 업체 선정 기준은 가격 기준, 가격+가격 이외 요소의 종합적 평가 등임
- cf : 성능발주방식 : 설계조건 및 성능을 제시한 후, 가장 좋은 안을 제안한 건설업체에게 실시설계와 시공을 맡기는 방식

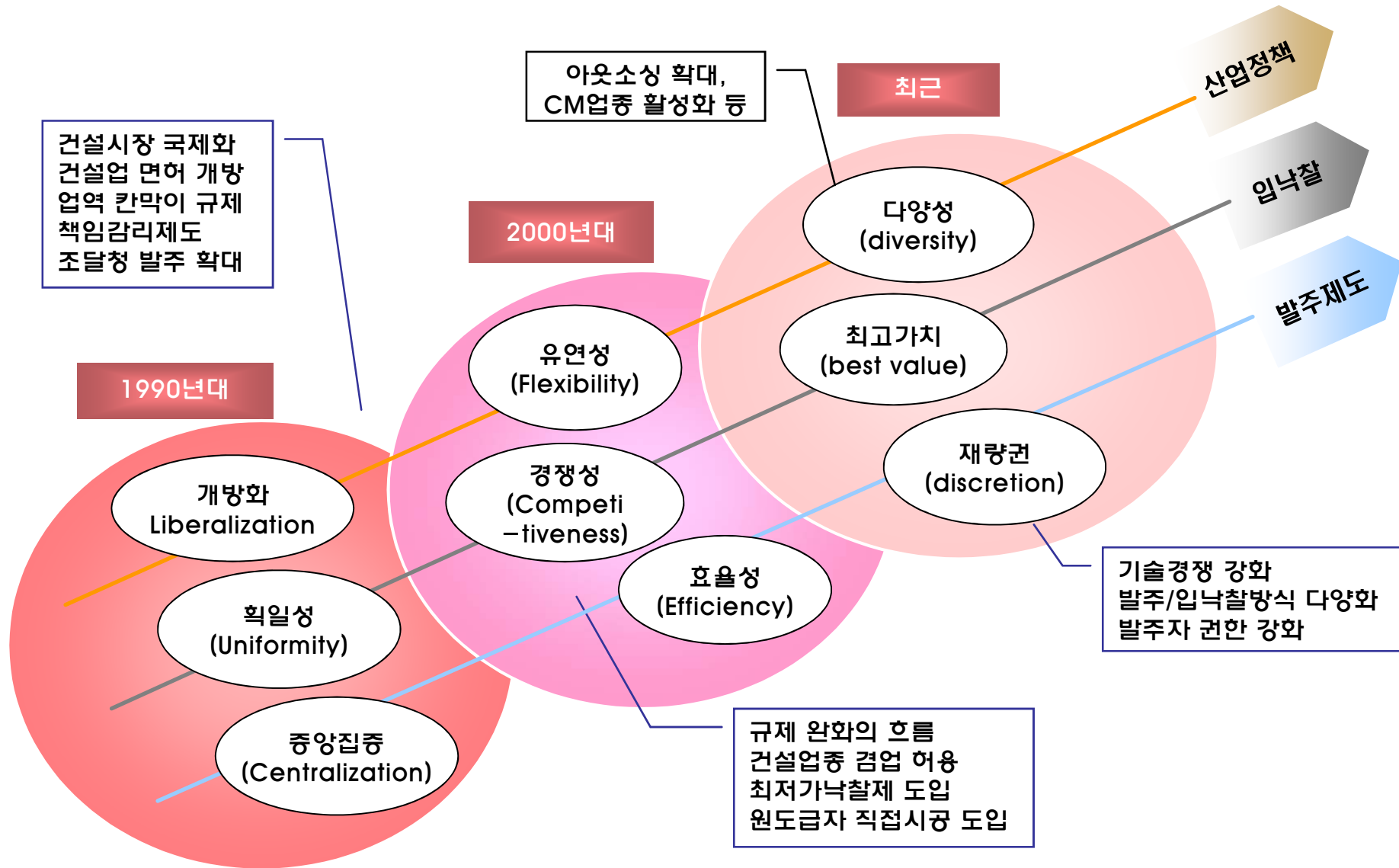
체급별 경쟁 강화

경쟁 방식별 점유비 추이



- 외국에서는 일반경쟁(open competition)보다 제한경쟁(restricted competition)이나 지명경쟁(nominated competition)이 널리 활용되고 있음.
- 체급별 경쟁을 강화하여 유사한 기업 규모와 기술능력을 보유한 업체간의 실질적인 경쟁을 강화함으로써, 건설산업의 질적 수준을 제고
- 체급경쟁 강화 방안 : 조달청 등급제한 경쟁의 세분화, 도급하한 및 도급 상한 제도의 합리적 운용, 시공능력평가의 강화

정부의 건설산업정책의 흐름 및 방향성





감사합니다