

1년 경과 및 성과 평가

건설산업선진화 방안 1년 성과 평가와 향후 과제

2010. 4.28
이복남.장철기



CERIK
한국건설산업연구원

주요 내용

- I. 선진화 및 성과 평가 개요
- II. 건설산업선진화위원회의 선진화 권고안
- III. 정부의 건설산업선진화 방안 개요
- IV. 정부의 건설산업선진화 과제의 세부 내용
- V. 민간위원회 권고안과 정부 선택안 비교
- VI. 1년 성과 평가
- VII. 선진화 지속의 필요성 및 향후 과제

성과 평가 목적 및 배경, 방법

목 적

- 민간중심 제안서의 효력과 수용성 여부 진단
- 지속성과 일관성 확보가 가능한 지 여부 진단
- 국내건설산업의 선진화 가능성 여부 진단
- 현 수준에서 한국건설산업의 선진화 만족도 여부 판단

대 상

- 민간제안서와 정부 채택안 비교
- 정부가 선택한 과제의 파급성과 효과성
- 지속성과 개선해야 할 대상 여부

방 법

- 계량적 성과보다 출범과정 및 제안과제 추진의 일관성 확보 여부
- 민간제안이 정부 선택안으로 변경되는 과정 분석
- 비판보다 비교에 비중을 둠

한국건설산업 선진화 방안 제안의 배경

한국건설산업의 당면과제

- 고비용·저효율에 늪에 빠져 있음
- 1960년대 식 법·제도와 글로벌 건설시장 호환성 부재
- 국내외 시장에서 극명한 평가
- 해외건설시장 글로벌 경쟁력 취약과 부정·부패 만연

원인 진단

- 낙후된 법·제도와 한국만의 관행
- 전통적인 칸막이식 업역구조에 의한 과도한 진입 규제 상존
- 공공 공사의 발주방식 획일화 및 입·낙찰 제도의 변별력 부족
- 불공정한 하도급 거래 및 투명성 부족 등 후진적 건설문화

현안 방치 시 예상되는 결과

- 글로벌 경쟁력 저하
- 건설산업의 국민경제 기여도 하락은 물론 부정적 이미지 심화
- 목소리 큰 소수보다 다수가 희생되는 결과 초래

해결 방안 제안

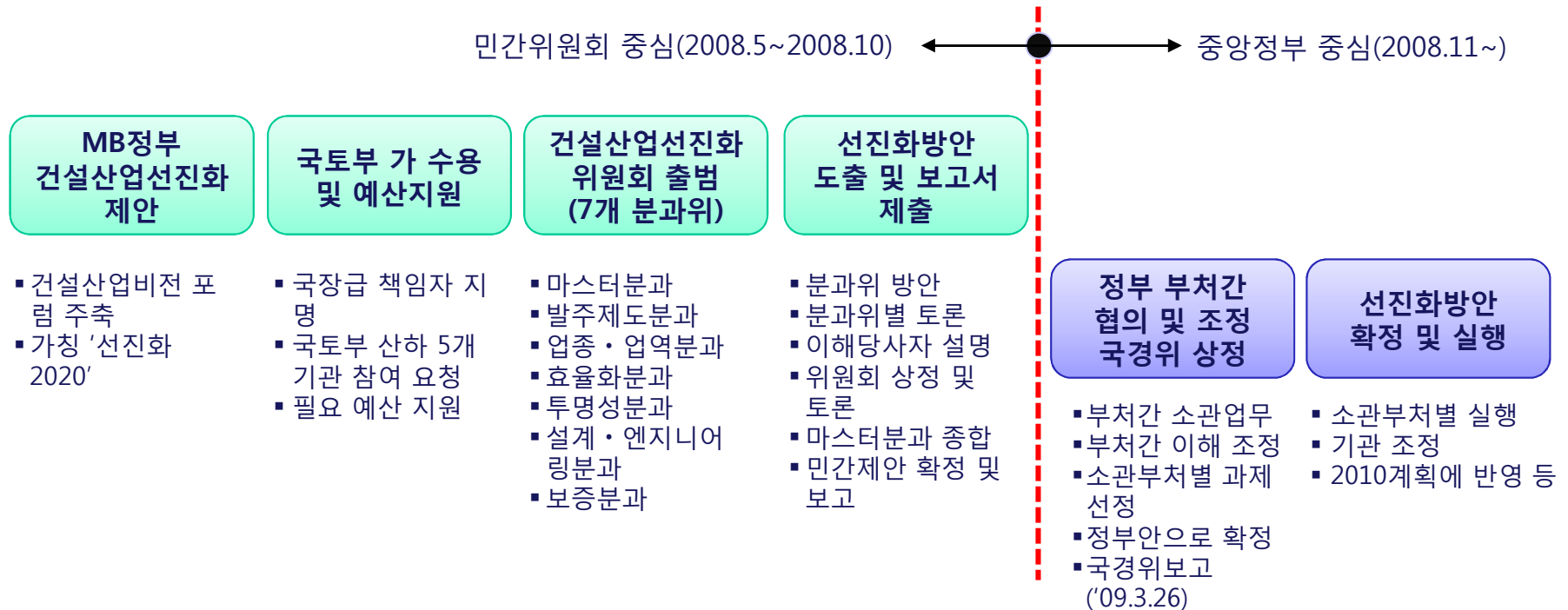
- 제도의 글로벌화 및 위에서부터 아래로 혁신(Top Down)
- 국가와 공공발주자가 선도하도록 하는 시스템 혁신
- 개인 혹은 소수의 전문가나 목소리에 의존하기보다 체계화된 시스템을 통해 변화가 일어나도록

선진화 및 성과 평가 개요

한국건설산업 선진화 이후의 모습 상정

국민 경제와 건설산업	경제비중은 줄어들지만 국민경제 성장 기여도는 높아짐
글로벌화된 건설산업시스템	법과 제도를 가볍게 (1/10으로 축소 포함)
국내외 건설시장 및 기업의 통합	시장 진출·입 장벽 완화
발주자의 기능과 역할 및 책임	발주자의 재량권과 책임성 강화
생산구조의 다양화	발주자 역량에 따라 선택권 보장
건설현장의 글로벌 수준	글로벌 최고의 생산성 확보
한국건설산업의 글로벌 브랜드 상품과 기술	녹색건설상품과 스마트하이웨이 등
금융기관과 보증기관의 역할	기업재무역량과 사업수익성에 대한 평가역량에 의한 경쟁체제
건설산업에 대한 국민인식	부정보다 긍정적인 이미지로 부각

MB정부의 건설산업선진화 실행 과정



건설산업선진화 비전 2020의 개요



5대 전략과 20대 과제 (1)

1. 발주시스템 혁신

- ① 공공발주기관의 역량과 책임성 강화
- ② 발주기관의 발주방식 선택권과 자율권 확립
- ③ 발주사이클의 글로벌스탠다드 도입
- ④ 글로벌 수준의 생산성과 안전성 확보
- ⑤ 공공건설사업의 성과관리 강화

2. 설계엔지니어링의 글로벌 경쟁력 확보

- ① 글로벌 설계엔지니어링 육성
- ② 디자인 거버넌스 도입
- ③ 건설엔지니어링 관리체계 일원화 검토

3. 중소기업 지원 및 협력관계 혁신

- ① 협력관계 혁신과 하도급 불공정 거래 해소
- ② 중소기업 해외진출 지원

5대 전략과 20대 과제 (2)

4. 투명성 제고와 부패 척결

- ① 설계심의 공정성과 투명성 확보
- ② 심의 평가결과의 사후 공개
- ③ 건설과정의 정보공개 확대와 투명화
- ④ 처벌제도 개선 및 실효성 확보

5. 지식 · 정보중심 세계일류산업 도약기반 조성

- ① 기술체계 혁신과 지식기반화
- ② 건설인력수급 불균형 해소와 글로벌 인재 양성
- ③ 건설시장 진입 장벽 철폐와 경쟁촉진
- ④ 건설보증시장 구조 혁신과 제도 선진화
- ⑤ 법 · 제도 및 공공부문 혁신
- ⑥ 해외건설 활성화 지원

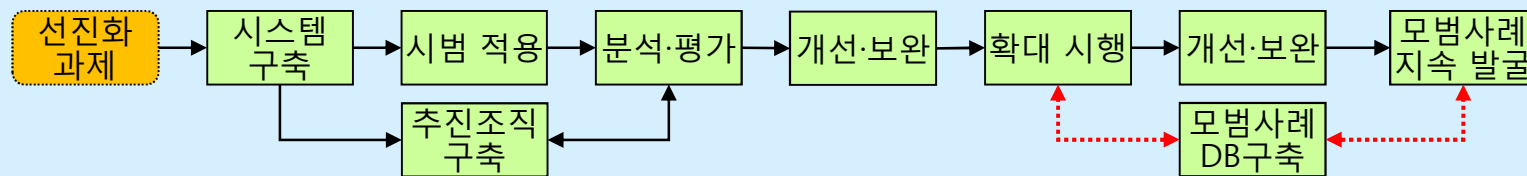
전략 실천력 강화를 위한 방안

선진화위
제안 사항

- 대책 수립 ('08.5~'09.1) → 법·제도 개선 및 혁신운동 기반구축 ('09~'12) → 혁신운동 확산 및 지속 ('13~'20) 등 3단계로 추진
- 지속성 있는 추진을 위해 영국의 CE같은 선진화 운동 상설기구 구성 운영

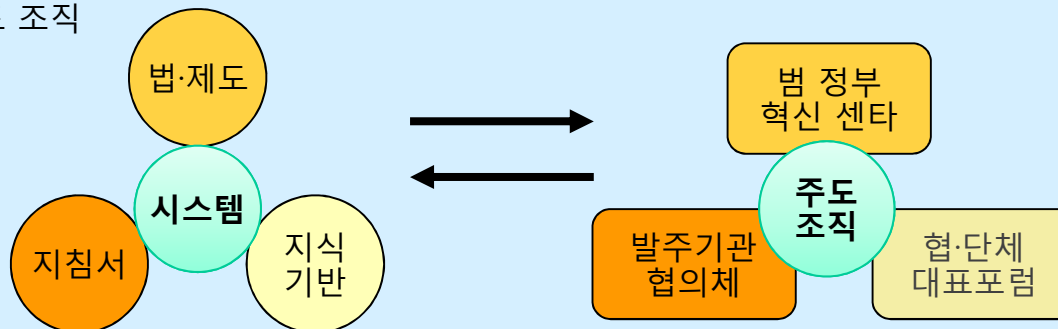
추진 절차(시범 적용을 통한 검증 및 확대)

선진화 과제 실행 및 지속개선



시스템 구축의 의미(법과 제도 포함)

선진화 시스템 및 선진화 주도 조직



정부의 건설산업선진화 방안 개요

정부의 건설산업선진화 방안 확정



정부 선택 안의 특징

1. 건설산업선진화 종합계획보다 소관부처별 접근

- 기획재정부(조달청) 국제법관련
- 국토해양부 → 건산법과 건기법
- (소관부처?) → 지방계약법과 엔지니어링진흥법

2. 제도개선은 단기과제 중심으로 구성

- 발주 및 입·낙찰제도 개선에 중점
- 건설업역과 보증제도 개선
- 투명성 제고방안의 제도화 등

3. 약화 혹은 비중이 축소된 과제

- 공공건설사업 프로세스 혁신
- R&D,인력 및 법과 제도 혁신
- 중앙발주제도의 분권화
- 분리 및 통합발주 선택에 대한 발주자 재량권 위임 등

정부와 민간위원회 선진화방안 공통점과 차이점

공 통 점

- 생산성 및 효율성 향상
- 제도 및 시장의 글로벌화
- 발주자 역량 강화
- 사업자 보호 → 국제경쟁력 강화
- 설계엔지니어링 글로벌 경쟁력 강화

차 이 점

- 발주자의 재량권 확대 및 책임성 강화
- 법·제도의 글로벌화 접근 방식
- 건설산업 선진화 추진체계와 추진조직

선진화방안 추진과제별 세부 내용 (1)

1. 건설 규제 완화로 건설산업 생산성 제고

건설 업역 체계 개편과 경쟁촉진

- 영업범위 제한 폐지
- 등록기준 중복 인정

건축 설계업의 진입규제 방안 마련

- 명칭사용규제 폐지 및 대표자격 규제완화
- 겸업금지 규제완화 방안 마련

보증제도 개선 및 보증시장 경쟁체제 확대

- 연대보증제 폐지와 함께 공사이행보증제도 확대
- 공제조합운영위원회 개편
- 건설보증시장 개방 추진 등

선진화방안 추진과제별 세부 내용 (2)

2. 발주제도 개선으로 공공사업 효율성 향상

공사비저감, 공기단축 등을 위한 발주방식 다양화

- 턴키 대상공사 확대
- 턴키 설계보상비 현실화
- 실시설계 · 시공 일괄방식 도입
- 새로운 발주방식제도 검토

턴키 · 대안입찰제도 개선

- 상설심의위원회 설치
- 시범사업 실시

입 · 낙찰 심사기준의 변별력 강화

- PQ변별력 강화
- PQ심사 자율권 부여
- 순수내역입찰제 도입
- 최저가낙찰제 심사방식 개선
- 저가낙찰공사 보증심사 강화

공사관리 내실화 및 성과관리체계 강화

- 발주자 역량진단 모델 및 사업관리 선정 가이드라인 마련
- 공공공사 사후평가방식 체계화

선진화방안 추진과제별 세부 내용 (3)

3. 설계 · 엔지니어링의 글로벌 경쟁력 강화

설계 · 엔지니어링 입 · 날찰방식 개선

- 적격심사방식 개선

설계기준 · 대가기준 등의 글로벌 스탠다드화

- 시방서 체계를 성능중심으로 개선
- 설계비 지급방식 합리화
- 시공상세도 작성지침 마련
- 엔지니어링 지원체계 개선안 마련
- 해외진출국 지원체계 강화

선진화방안 추진과제별 세부 내용 (4)

4. 공정한 거래질서 확립 및 투명성 제고

대중소기업간 상행협력 및 투명성 제고

- 주계약자 공동도급 확대
- 상생협업체 운영 활성화

하도급 불공정 거래 관행 해소

- 포괄보증제도 도입
- 하도급 부당특약 제재규정 신설
- 건설산업 정보와 보증계약 정보 연계

상습, 중복 위법사항 처벌 실효성 제고

- 뇌물수주, 입찰담합 처벌 강화

민간위원회와 정부의 접근 방식 비교

민간위원회 접근 방식

- 포괄적 접근(범정부 · 범산업)
- 미래 지향 중심(10년 이상 지속)
- 글로벌 경쟁력 향상 중점
- 발주자 · 발주제도 혁신 중심
- 제도의 글로벌스탠다드화 추구

**INNOVATIVE
APPROACH**

정부의 접근 방식

- 소관 부처별 분산
- 현안 개선 중심(단기 과제)
- 경쟁보다 보호 · 육성에 무게
- 중심축 (?)
- 기존 제도의 개선 및 보완

**IMPROVEMENT
APPROACH**

정부 선택과제의 추진 성과 예시

업종·업역 제한

- 업역 제한은 유지하되 발주자의 선택권을 예외 조항으로
- 자본금과 기술능력 요건 중복 인정

일괄·대안입찰제도 개선

- 건설기술심의위원회 정예화 및 명단 공개
- 기술과 심의위원 통합

설계엔지니어링 용역자 선정

- PQ를 'pass/fail'로 운영
- 변별력 강화

발주 및 입·낙찰 다양화

- 시공책임형 CMr방식 시범 도입
- 순수내역입찰제 도입

정부 선택 안에서 간과되었거나 비중이 감소된 과제 예시 (1)

1. 공공발주시스템 혁신

- 공공건설사업 총괄책임제도 도입
- 프로세스 혁신을 위한 건설사업 추진단계별 점검제도 도입
- 분리발주 및 분할계약 금지조항 폐지
- 중앙발주제도의 분권화와 자율화
- 다양한 발주 및 입찰계약제도 도입
 - 종합사업관리방식, 공기단축 입찰방식, 개산계약방식, 확정고정금액계약방식 등
- 설계자의 조기 참여
- 예산 준수 설계(*design to cost*)제도 도입
- 장기계속계약제도 축소 및 폐지
- 공공건설사업의 성과측정지표(*kpi*)개발

정부 선택 안에서 간과되었거나 비중이 감소된 과제 예시 (2)

2. 설계엔지니어링의 글로벌 경쟁력 확보

- *최고가치 건축물 및 공간환경 조성을 위한 디자인 거버넌스 도입*
- *다원화된 건설엔지니어링 업무 관리체계 일원화*

3. 중소기업 지원 및 협력관계 혁신

- *파트너링제도 도입*
- *중소업체에 대한 공공발주기관의 용역 직접발주제도 도입 등*

4. 투명성 제고와 부패척결

- *발주기관 내 발주심의 전담기구 설립*
- *건설산업 청렴도 지수개발과 평가*
- *건설부패방식 전담기구 설립방안 검토 등*

정부 선택 안에서 간과되었거나 비중이 감소된 과제 예시 (3)

5. 세계일류산업 도약기반 조성

- 기술 R&D 시스템 혁신과 건설산업의 지식기반산업화
- 건설인력수급 불균형 해소와 글로벌 인재 양성
- 건설산업통합법(가칭) 제정과 규제 1/10로 축소
- 민영화 및 민간위탁 활성화
- 성과중심 감사제도 정착

6. 추진기구와 방법

- 국가차원의 민관합동 건설혁신센터 설립
- 건설산업선진화 특별법(가칭) 제정
- Best Practice 발굴과 실천 및 공유
- 지속적인 성과 측정과 평가

정부 선택 안에서 간과되었거나 비중이 감소된 과제 예시 (4)

7. 턴키·대안입찰 평가위원회 구성 및 운영 (심의기구)

정부가 선택한 방안

- 기존 중앙심의위원회 유지하되 70명 전후로 집중화
- 소속공무원의 참여범위(50% 이상) 확대 등

민간위원회 제안

- 발주자 및 발주기관 내 전담기구 설치
- 역량이 부족한 발주자를 위한 중앙상설심의위원회의 한시적 운영

8. 발주자의 종합사업관리책임제 도입(PM지명 및 조직)

정부가 선택한 방안

- 발주자 역량 진단 모델 개발
- 공사현장의 책임감리와 시공감리를 공사관리로 인식

민간위원회 제안

- 사업기획단계에서 발주자 역량 진단을 통한 사업관리방식 선택
- 발주자 역량 여부에 따라 사업관리 아웃소싱 분야와 업무범위 선택 등

1년 성과 평가

건설산업선진화 1년의 성과 평가

1년의 성과

- 민간제안을 정부에서 수용
- 선진화의 필요성은 인지
- 출발과 지속성의 필요성을 인지
- 현 수준의 만족은 아니라는 인식 확고
- 산업계도 인지하기 시작
- 선택 가능한 방안부터 착수

개선이 필요한 분야

- 종합사령탑 설치 여부
- 일관성과 지속성 확보
- '현안 해결=선진화'인식보다 거시적 시각 확보
- 기득권 고수보다 새로운 시장과 업역 창출 인식
- '선진화=반복=일회성'이라는 피로감에서 탈피
- 민간과 정부간 연결고리 복원

1년 성과 평가

영국건설산업의 혁신 10년 평가와 시사점

3대 성과

- 보고서가 쓰레기통이 아닌 국가혁신아젠다로 채택
- 성과를 계량적으로 평가하여 국민들에게 공개
- 혁신을 선택한 사업들의 성과가 뚜렷하게 호전되는 결과

성과평가

- Egan : I'd give construction about four out of 10
- "기대 목표 대비 40% 성공"

시사점 요약

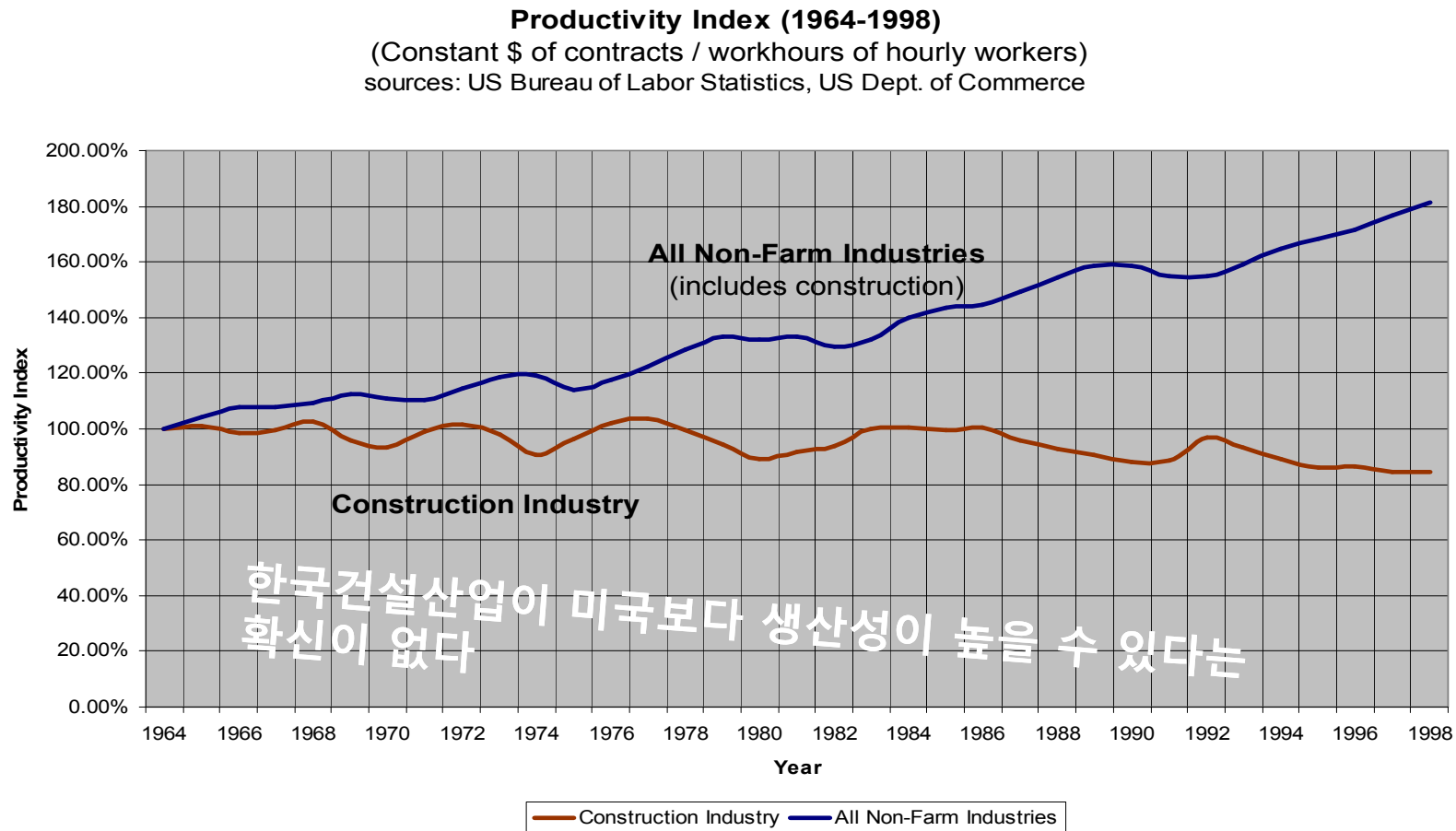
- 건설산업의 혁신에는 장시간 필요
- 계량적 성과평가체계 구축이 필요
- 지속성과 일관성 확보가 필요

*Sir John Egan on how the industry responded to Rethinking Construction(21 May, 2008)



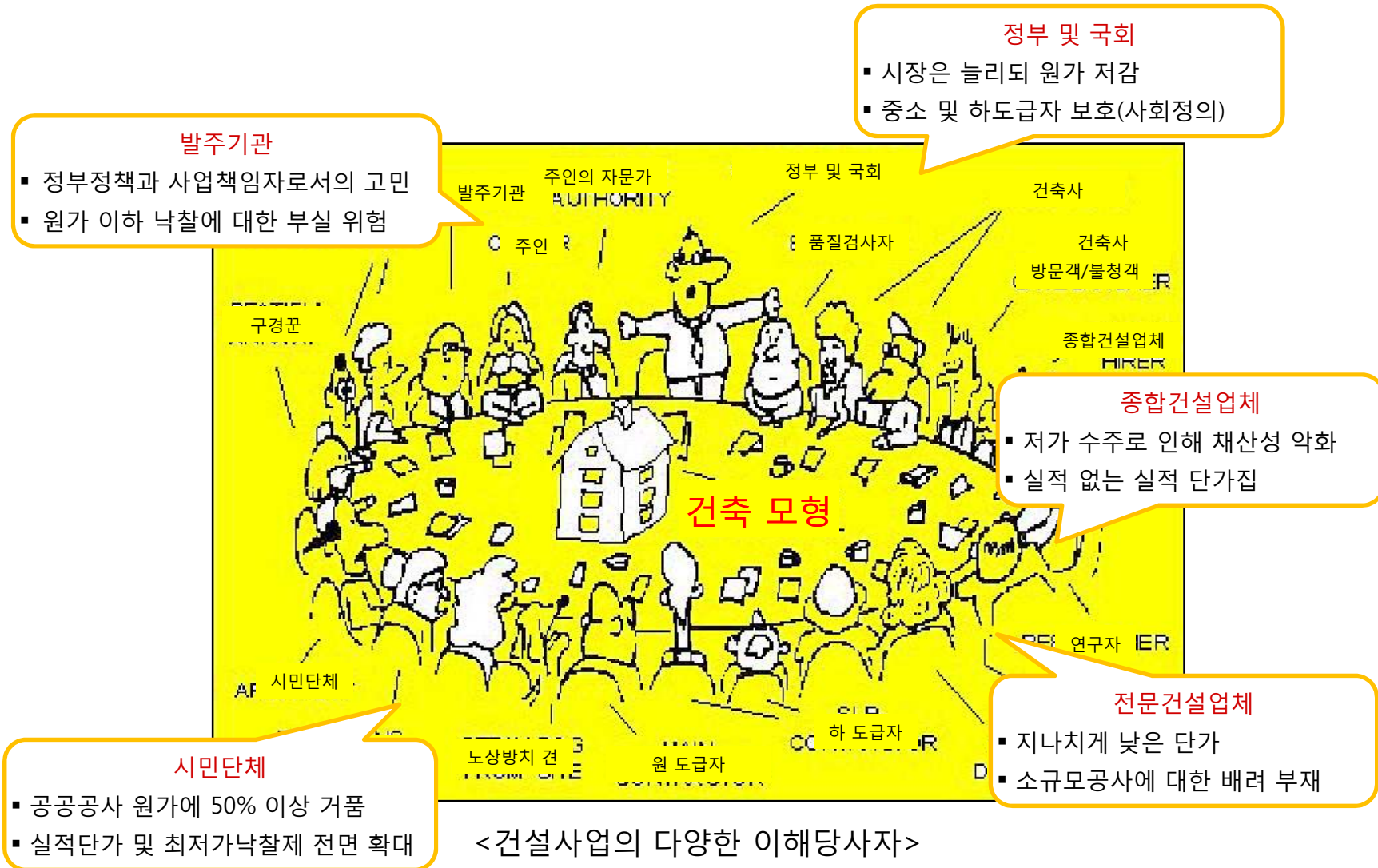
선진화 지속의 필요성 및 향후 과제

건설산업에 내재된 생산성의 현안 예시



선진화 지속의 필요성 및 향후 과제

한국건설산업을 보는 다양한 시각 예시



국토해양부 산하 5대 공공기관이 제기한 시급 과제 (2008.6.20)

K공단

- 현안 해결만으로는 선진화로 갈 수 없다
- 발주자의 책임성은 재량권이 주어진 전제하에 가능

S공사

- 'CALS/CITIS'가 오히려 수급자에게 부담으로 작용
- 실적공사비 확대는 정부의 목표는 될 수 있어도 사업의 효율성 목표는 못됨

H공사

- 발주청에서 매년 조사·평가하는 원가가 실적공사비보다 실효성이 높음
- 최저가일수록 감리강화는 극단적인 논리에 불과

R공사

- 입찰단계가 아닌 준공단계 성과 평가가 중심이 되어야 함
- 혁신의 대상은 항상 기준이 있어야 함

종합 정리

- 현안 중심의 해결만으로는 선진화 불가
- 계량적 목표 수립과 기준 값(baseline)이 만들어져야 함
- 발주자의 역량이 우선 제고되어야 함

국내 거주 외국전문가 10인의 평가 (2008.11.26)

전문건설업체에 대한 평가

- 규모가 영세하고 또 훈련 프로그램 부재
- 낮은 역량과 낮은 작업의 완성도
- 단순노동력에 의존하여 주계약자형공동도급과 같은 CM방식 활성화 애로
- 직접시공보다 재하도급이 심화되고 있는 것 같음

종합건설업체에 대한 평가

- 강력한 로비력을 갖추고 있는 것으로 인식
- 과도한 관리비용과 높은 이윤추구

법과 제도에 대한 평가

- 발주자의 재량권과 책임이 보이지 않음
- 감사제도의 경직성으로 인해 사업의 목표 달성에 애로
- 감사를 피해 갈 수 있는 방식만 고집하도록 된 과도한 규제

한국건설산업의 선진화가 지속되어야 하는 이유

내수 및 공급자 주도 시장의 한계

글로벌 시장으로 확대 필요

해외시장 확대의 최대 걸림돌 제거 필요

소화 역량 절대 부족

입찰성과와 준공성과를 일치시켜야

원인과 처방이 불일치하고 있음

업무량 증가에 비해 소득과 만족감은 지속 하락

경쟁력 강화 없는 보호·육성 정책의 한계

효율성과 생산성 향상 기대 불가

‘3不’이미지에서 절대 벗어날 수 없음

선진화가 넘어야 할 장벽 (1)

공통적인 입장

- 선진화 방향성과 방안에 대해서는 큰 그림 동의, 그러나 하부 구상은 이해 다양
- 업종 폐지에 찬성, 업역 폐지는 반대
- 대중소 규모간 첨예한 대립 양상

종합건설업체 입장

- 규모별 첨예한 시각차이 내재
- 직할시공과 하도급대금 직불제 반대
- 업역 철폐 시 모든 공사에 입찰이 가능해야 함

전문공사업체 입장

- 발주자와 직거래를 통해 권한과 수익성 확보
- 직할시공과 하도급대금 직불제 전면 확대
- 전문건설업 고유 영역은 반드시 지켜져야 함

중앙정부 및 입법기관 입장

- 사회정의 실현을 위해 '약자=전문건설업체, 약자=소규모업체' 보호되어야 함
- 직거래와 직불제를 통해 약자의 권익 보호

공공발주기관 입장

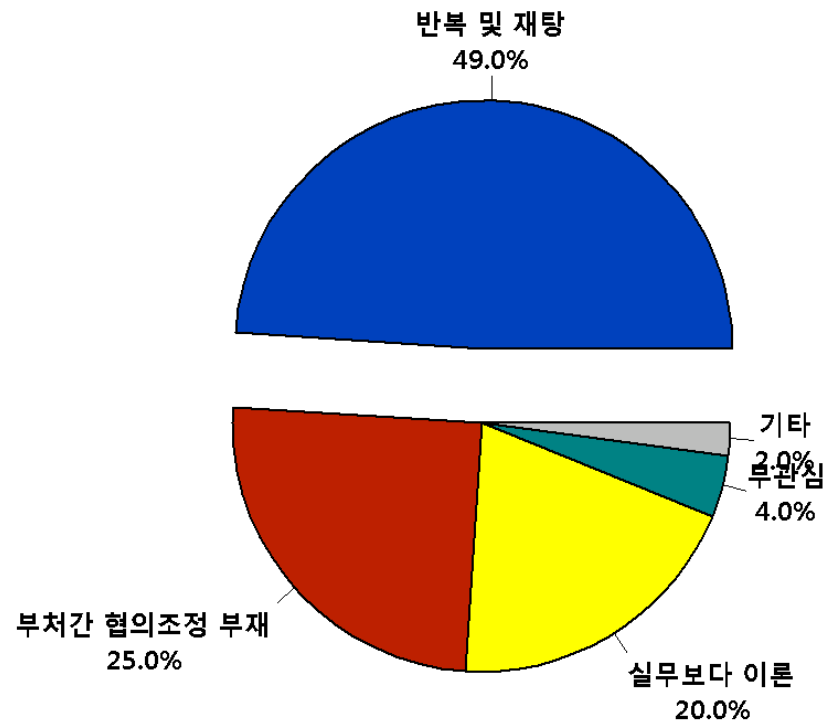
- 관리대상과 범위 증가에 대한 대응전략과 준비 부족
- 새로운 제도 도입에 대한 페널티만 있고 보너스는 보이지 않음으로 시간 끌기

선진화가 넘어야 할 장벽 (2)

업종·업역 철폐에 대한 시각 차이	종합 vs 전문, 대중소 규모간 벽
건설회사 설계 겸업	종합건설업체 vs 설계사무소
발주방식 다양화	종합 vs 전문 vs CM 업체
PQ변별력 강화	대규모업체 vs. 중소업체
순수내역입찰제	대규모업체 vs. 중소업체업체
턴키 심사 방식 변화	기대 vs 우려가 실현 가능성 의심

선진화가 넘어야 할 장벽 (3)

- 정권초기에 반복 수립되는 재탕 대책 → 피로감 누적
- 부처간 협의 및 조정이 전혀 이뤄지지 않는 대책 → 부처이기 주의
- 실행이 어려운 이상론적 접근 → 시장 현실과 동떨어진 대책



건설산업 선진화의 선행 조건 예시

국가차원의 건설산업선진화를 주도하는 사령탑 역할 확보

- 강력한 추진조직(driving force)이 뒷바침 되어야

목표 지향적으로 접근 할 필요

- 'Target'을 향한 'Top Down'방식의 접근 필요

종합계획(master plan)에 따라 일관성과 지속성 유지

- Master plan은 'living'으로 지속 보완 필수

선진화 성과를 계량적으로 평가·공개하는 시스템 구축

- 국가건설산업의 선진화 성과지표(kpi) 개발 및 운영

'완벽'보다 '시기(timing)'을 중시

- 변화하는 속성을 이해해야

소수(20%)의 불만족보다 다수(80%)에게 혜택이 돌아갈 수 있는 선택

- 수요자와 사용자 중심으로 가야

감사합니다!