

건설분야의 향후 정책 과제

2007. 11

이승우·박성민

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요약	i
제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 내용	2
제2장 참여정부의 주요 건설정책의 평가	5
1. 생산체계의 합리화	5
(1) 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지	5
(2) 부실업체의 퇴출	7
2. 입찰체제의 선진화	10
(1) 최저가낙찰제도 확대	10
(2) 실적공사비 적용 확대	15
(3) 최고가낙찰제도의 도입 및 대형공사 낙찰자 결정방식의 다양화	17
3. 양극화 해소 및 상생방안 구축	20
(1) 지역중소건설업체 지원제도	21
(2) BTL사업제도 개선, 턴키대안입찰 공사 발주기준 강화 등	22
(3) 혁신도시사업 지원, 부실업체 퇴출	23
(4) 중소기업보호 정책의 평가	24
4. 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고	26
(1) 처벌 규정 강화	27
(2) 정보의 투명성 확대	29
(3) 턴키대안입찰공사 설계심의제도 개선	34
5. 지속적 성장기반 구축	36
(1) 민간자본의 활용 확대	36
6. 종합평가	48

제3장 건설산업 선진화를 위한 차기 정부의 과제	51
1. 건설산업 선진화의 필요성 및 기본 방향	51
(1) 건설산업의 시장규모 및 실태	51
(2) 건설산업 선진화의 필요성 및 조건	55
(3) 건설산업 선진화의 기본 방향	57
2. 건설산업 선진화를 위한 핵심과제	63
(1) 생산체계의 합리화	63
(2) 입낙찰제도의 선진화	71
(3) 양극화 해소 및 상생방안 구축	84
(4) 건설산업의 투명성 및 사회적 인식 제고	92
(5) 지속적 성장기반 구축	101
제4장 결론	115
참고문헌	117
Abstract	119

<표차례>

<표 1-1> 참여정부의 건설산업의 주요 변화	2
<표 2-1> 최저가낙찰제 확대 정부제시 로드맵과 도입내용	11
<표 2-2> 실적공사비 상승률 평균	16
<표 2-3> 기술제안 입찰 및 설계공모·기술제안 입찰 절차	18
<표 2-4> 「공공건설 및 지방건설업체 활성화방안」의 주요내용	21
<표 2-5> 지역중소건설업체 지원대책 주요 개선내용	22
<표 2-6> BTL 사업제도 개선, 턴키대안입찰 공사 발주기준 강화	22
<표 2-7> 혁신도시 사업 지원, 부실업체 퇴출	24
<표 2-8> 거래비용의 종류 및 내용	27
<표 2-9> 참여정부에서 전자입찰의 강화 및 확대	32
<표 2-10> 수익형(BTO) 민간투자사업 추진현황('06.8)	37
<표 2-11> 2006년도 BTL 사업 추진 계획	39
<표 2-12> 2007년도에 실시할 BTL 대상시설	40
<표 2-13> 2007년 임대형(BTL) 민간투자사업 한도(안) 및 집행 전망	41
<표 2-14> 간접투자자산운용업법 규정 민간투자법 개정안 규정	43
<표 2-15> 건설기술 연구개발 사업	45
<표 2-16> 건설기술연구개발사업 예산	45
<표 2-17> 건설교통 R&D 로드맵 개요	47
<표 2-18> 참여정부의 건설정책의 특성	48
<표 3-1> 한국 주요산업의 시기별 경상 부가가치 비중과 실질 부가가치 증가율 비교 ...	54
<표 3-2> 규제개혁위원회에 등록된 건설교통부 소관 규제 건수	64
<표 3-3> 건설산업의 업무영역 구조	66
<표 3-4> 수도권·지방 / 대·중소기업간 1社당 수주액 격차	84
<표 3-5> 수도권·지방 / 대·중소기업간 수주증감율 격차	85
<표 3-6> 규모별·지역별 경기종합 CBSI 추이	85
<표 5-7> 수도권 및 지방의 발주비중	86
<표 3-8> 부패사건 중 건설부패 비중	93
<표 3-9> 청탁내용	93
<표 3-10> 한국 건설산업의 시설물별/분야별 기술수준 (기술선진국=100)	102

<표 3-11> 건설중인 도로사업 현황(2006년 기준)	105
<표 3-12> 국도확장사업 예산 현황 (2006년 기준)	109

<그림차례>

<그림 2-1> 공공공사 발주 및 입낙찰제도 유형별 수주비중 추이	12
<그림 2-2> 주요 공종별 낙찰률 변화	13
<그림 2-3> 하도급 정보망 개념도	30
<그림 2-4> 설계 심의방식 개선도	36
<그림 2-5> 한국의 SOC 예산대비 민간투자시장 비중의 변화추이	38
<그림 3-1> 2005년도 건설시장 규모(기성액)	51
<그림 3-2> 국내총생산(GDP)에서 차지하는 건설투자 비중의 변화 추이(수정)	52
<그림 3-3> 건설수주액 추이	53
<그림 3-4> 건설생산 단계별 참여주체	66
<그림 3-5> 수도권과 지방소재 업체 수주비중 추이	86
<그림 3-6> 건설분야의 부패발생원인	94
<그림 3-7> 해외 건설 Top 5 진입을 위한 과제선정	112

요 약

제1장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

- 본 연구는 참여정부 건설정책에 대한 평가와 건설산업의 현황에 대한 진단을 통해 차기 정부의 건설정책 수립에 방향성을 제시하는 것이 목적
·주요내용은 ①참여정부의 건설정책 및 주요 트렌드에 대한 포괄적인 평가 수행 ②현재 건설산업의 실태 및 문제점에 대한 진단을 통해 주요 정책과제 도출 ③건설산업 선진화를 위한 차기 정부의 과제를 단기 과제와 중장기 과제로 구분하여 제시
- 참여정부의 건설정책은 시장개방, 세계화 등의 추세를 반영하여 국지적 특수성 논리가 강조되던 과거와는 다소 상이한 흐름으로 진행
·최고가치낙찰제(best value)가 도입
·일반·전문건설업 간 업역제한이 철폐
·민간투자사업이 활성화
·하지만, 선진국과 동일한 수준의 규제와 제도로 볼 수는 없음. 건설산업에 글로벌 스탠더드 및 시장경제 논리 도입을 확대할 필요성 있음.

2. 연구의 범위 및 내용

- 참여정부의 정책을 통해 집권 기간 내에 이루어진 또는 추진 중인 건설산업의 주요 변화
- 참여정부의 건설정책은 일부 중소건설업 지원제도를 제외한다면 단적으로 형평에서 효율로 무게중심이 이동했음.
·형평성을 강조하며 공공부문의 역할을 강화하는 방향으로 진행된 주택·부동산 부문의 정책방향과는 약간 다른 양상

- 정책의 일관성 측면에서는 높은 평가는 어려움
- 부동산 : 국민 전체가 이해당사자
- 건설산업 부문 : 주 이해관계자는 정책결정자와 건설업체(이해관계에 반하는 정책결정이 어려움)

- 형평성과 효율성은 상호 트레이드 오프(trade-off) 관계
- 참여정부의 건설정책 중 많은 부분들은 구체적으로 실현되지 않았거나, 정책이 결정되었어도 시행 일자가 참여정부의 임기 후. 이러한 상황은 불확실성을 제공. 현실의 정책이 진행되는 과정을 확인할 필요가 있음.

제2장 참여정부의 주요 건설정책의 평가

1. 생산체계의 합리화

(1) 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지

1) 겸업제한 폐지 내용

- 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지안이 통과되어 기존 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한 폐지는 2008년 1월부터 시행
- 겸업금지 규정에도 불구하고, 친인척 명의의 별도법인을 설립하는 등 사실상 편법으로 다수의 건설업체가 겸업을 시도할 뿐 아니라 별도 법인을 설립하여 운영함에 따른 낭비가 발생
- 또한 생산과정중 공정별로 업역을 제한하는 것은 타 산업에는 유례없음.

2) 정책의 평가

- 일반과 전문간의 진입장벽 해소는 경쟁 강도를 높이고 일반에서 전문으로 전문에서 일반으로 겸업을 할 수 있기 때문에 다른 분야에 진출하기 위해서 법인을 세우는데 드는 거래비용(transaction cost)을 줄임. 경제적 효율성을 높이는 제도로 평가 가능
 - 겸업제한 폐지는 중장기적으로 보면 업계의 구조개편이 촉진되고 효율적 건설생산체계가 구축되는데 도움
 - 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지는 건설산업 경쟁력 강화와 발전을 위한 생산체계합리화의 기초를 놓았다는 점, 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완을 했다는 점에서 긍정적
 - 일반·전문건설업간 겸업에 따른 전문건설업체의 충격을 완화하기 위한 추가적 조치가 필요
 - 지나치게 세분화되어 있는 건설업종을 유사업종별로 통합하고 필요시 신규업종 추가 신설을 검토하는 등 겸업폐지에 따른 효율성 제고를 위한 방안 필요

(2) 부실업체 퇴출

1) 직접시공의무제 도입

- 과거 건설업체가 입찰브로커화가 지속되면 실질적인 시공능력을 갖추지 못한 채 제도를 악용하는 경우가 많았음.
- 이러한 환경을 방지할 경우 성실업체 대신 부실업체가 건설산업을 지배하게 되어, 실공사비 잠식에 의한 부실시공 및 품질 저하와 산재 사고 등이 한층 빈발하게 되고, 근로환경은 더욱 열악하게 되어 건설인력이 고갈되는 등 결국 건설산업의 기반 붕괴로 이어질 상황에서 참여정부는 직접시공의무제도를 도입

·독일과 미국 뉴욕주의 성공 사례가 있음.

- 1건 공사의 금액이 30억원 미만인 건설공사를 도급받은 건설업자는 도급금액의 30%이상에 상당하는 공사를 직접 시공해야 하는 의무 부여
- 도급계약 체결일로부터 30일 이내에 발주자(또는 감리자)에게 직접시공계획서를 제출하여야 함.
- 건설업자가 직접시공계획서를 제출하지 않거나, 직접시공계획에 따라 공사를 이행하지 아니한 경우에는 발주자는 도급계약의 해지 가능

2) 무자격 건설업자 처벌 강화 등(건설산업기본법 2007년 4월 개정)

- 무등록 시공, 건설업등록증 대여 등 불법적인 건설공사 시공과 도급에 대한 벌칙을 현행 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 강화. 다단계 하도급을 한 경우와 등록증 대여를 알선한 경우에도 처벌 가능하게 함.
- 처벌의 강도를 강화시킨 것은 처벌에 따른 비용을 높여 건설관련 업자들의 불법행위를 할 유인(incentive)을 줄여준다는 측면에서는 긍정적인 평가 가능
- 정책결정자들이 인식해야 할 점은 개인들은 처벌 법규에 대해서 ‘처벌될 확률 x 처벌의 강도 = 비용’으로 인식
- 처벌의 강도가 높다고 하더라도 처벌될 확률이 매우 낮다면, 비용의 증가폭은 크지 않음. 즉, 당국의 처벌의 의지가 부족하다면, 처벌의 강도를 높인다고 해서 불법행위를 하지 않을 유인이 늘어날 수는 없음.

2. 입낙찰제도의 선진화

(1) 최저가낙찰제도 확대

① 주요내용

- 참여정부에 들어와 2003년 12월부터 2006년 5월까지 500억원 이상 PQ공사로 최저가낙찰제 확대
·2006년 5월부터 최저가낙찰제는 300억이상 공사로 확대되는 등 그 적용 범위가 지속적으로 확대
- 연도별 최저가 낙찰률 추이를 보면, (01)65.8%⇒ (02)63.0%⇒ (03)60.1%⇒ (04)59.4%⇒ (05)60.8%⇒ (06)67.2%이다. 2006년도 최저가 낙찰률 추이가 증가한 이유는 저가심의제를 개선했기 때문(실적공사비 적용비중 확대)
- 저가심의제는 투명성 및 공정성 확보와 저가심의 기능 확충을 위한 발주자 재량확보라는 상충되는 상황에서 아직 제대로 자리를 잡지 못하고 있음.
·저가심사제는 2단계 심사제를 운용
·공종별로 다소의 차이는 있으나 전반적으로 볼 때 낙찰률도 상향된 것으로 분석. 저가심사기준 개선전에 비하여 개선후에는 평균 약 5%정도 높아짐.
- 현행 저가심의제도의 문제점도 존재
·유사담합행위, 건축공사 낙찰률 하락, 간접노무비 공종 등에서 발생한 편법 투찰, 노무비 저가투찰, 지나친 정보차단과 이로 인한 로비, 실적공사비 공종의 단가 하락 등이 제기된 문제점
- 적격심사제가 개선되지 못한다면, 최저가제도는 차선

- 효율적인 제도운영은 낙찰제도 자체만으로는 불가능하며, 이러한 제도를 운영하는 운영주체의 능력과 이를 보완하는 제도적 장치의 마련, 낙찰이 후 공사의 이행과 품질을 확보하기 위한 여러 가지 제도적 장치가 제대로 작동돼야 가능

② 평가

- 최저가낙찰제는 신속성과 단순성은 있지만, 최저 품질의 조달을 초래
- 건설공사의 글로벌 스탠다드는 최저가낙찰제에서 1990년대 중반 이후부터는 가장 경제적으로 유리한 입찰을 의미하는 '최고가치(best value)' 낙찰 제도로 전환
- 시공비를 비롯한 초기비용(initial costs)의 최소화가 유지관리비용(maintenance costs)등을 포괄한 총생애주기비용의 최소화를 가져오지 않는다는 사실이 충분히 인식되었기 때문
- 총생애주기비용의 최소화를 통해 투자효율성을 얻기 위해서는 입찰가격 뿐 아니라 기술능력 등을 종합적으로 평가하여 발주자에게 최고가치를 줄 수 있는 업체를 낙찰자로 선정해야 한다는 방향으로 인식의 전환이 이루어짐.

(2) 실적공사비 적용 확대

① 주요 내용

- 실적공사비제도는 2004년 1월부터 국내 공공건설사업에 도입되었고, 2006년 하반기에는 그 비중이 50%까지 확대
- 2004년부터 시행된 실적공사비의 상승률은 건설공사비지수나 생산자물가지수에 비해 상당히 낮은 것으로 분석

- 현행 실적공사비 단가집은 선진국과 달리 당해 사업의 특성과 규모 등의 반영에 융통성 있게 대응할 수 있는 체계가 미흡하여 이를 해결할 수 있는 보정장치 등의 마련이 요구
- 최저가 등 입찰제도의 영향으로 관련된 제도의 전반적인 개선이 이루어지지 않고, 또한 업체의 무리한 입찰행태가 근절되지 않는 한 실적공사비 단가의 지속적인 하락이 예상되어 관련된 제도 개선의 필요성이 강하게 제기

② 평가

- 실적공사비제도는 과거 원가계산방식보다 당해 사업의 예정가격을 산정하는 체계의 효율성과 비용의 출처를 다양화했다는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것
- 여전히 실적공사비 역시 표준품셈과 마찬가지로 근거용 혹은 표준용이라는 한계
- 경직되어 있는 예정가격산정체제로 인해 현 체제의 틀 속에서 임시방편적인 해결책만 가지고는 공공부문의 사업비 산정 및 관리체계의 기반을 마련하기 어렵다고 판단
- 실제로 현재 논란이 되고 있는 지속적 가격하락은 입찰제도만 제도로 작동될 경우 현 실적공사비제도가 기술적인 측면에서 문제가 있다 하더라도 최소화될 수 있는 부분
- 즉, 어떠한 좋은 방법을 현 실적공사비제도에 포함시키더라도 정부의 입찰제도와 업체의 입찰행태가 변화되지 않는 한 정상적인 메커니즘으로 작동할 수 없음.

(3) 최고가치낙찰제도의 도입

① 내용

- 참여정부는 「국가를당사자로하는계약에관한법률」 시행령을 개정하여 행복도시 건설을 위하여 발주되는 공사 중 상징성, 예술성 등 창의성이 필요하거나 고난이도 기술을 요하는 시설물에 대하여 적용할 수 있도록 설계공모·기술제안입찰제도 등을 신설하고, 일괄입찰 및 대안입찰의 경우 낙찰자결정방식을 다양화하여 공사의 특성에 따라 선택할 수 있도록 함.
- 대형공사를 발주함에 있어 공사의 특성에 맞는 다양한 낙찰제도의 도입이 필요하기 때문에, 기준적합최저가 방식, 기중치방식, 확정금액최상설계 방식 등 다양한 낙찰제도를 도입
 - 공사의 특성에 맞는 낙찰제도 선택이 가능하여 예산절감 기술경쟁력 확보 등에 기여할 것으로 기대
 - 특히, 상징성·예술성 등 창의성이 필요하거나 고난이도 기술을 요하는 시설물에 대하여 선진화된 낙찰제도의 도입이 필요한 행복도시 발주공사에 설계검토 후 시공계획, 공사비 절감방안 및 공기관리방안 등을 제출토록한 후 심사하여 낙찰자를 선정하는 기술제안입찰 및 설계공모·기술제안 입찰제도를 신설. 선진적인 낙찰제인 최고가치(best value)제도의 도입에 따라 건설업체의 기술경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대

② 평가

- 최고가치낙찰제는 건설산업의 발전 측면에서 입찰제도의 다양화와 발주기관의 기술능력 제고에 도움이 될 것
 - 입찰가격이나 가격과 연관된 요소만이 중요한 공사는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 바람직. 가격외에 기술이나 품질 등을 종합적으로 판단해야 하는 공사는 최고가치낙찰제를 적용하는 방향으로 나아가야 함.

3. 양극화 해소 및 상생방안 구축

(1) 지방건설업체 활성화방안(2006년 8월)

- 정부와 열린우리당에서는 「공공건설 및 지방건설업체 활성화방안('06.8.29)」을 발표하였고, 이와 관련된 사항이 2006년 하반기에 입법화되면서 2007년도부터 본격적으로 시행
- 주요 내용은 ①지역의무공동계약 대상금액 상향조정 : 현행 54억원 → 84억원으로 ② 소액수의계약 대상금액 상향조정 : 일반공사 1억원 → 2억원 ③입찰참가자격 사전심사(PQ) 제외 대상 확대 : 상수도, 하수도, 공동주택 등 ④대금지급기한 단축 : 현행 청구후 14일 이내 → 7일이내 ⑤도심 국유지를 활용한 주택 공급 추진 등이다.

(2) 지역중소건설업체 지원제도(2007년 4월)

- 지역중소건설업체 지원
- BTL사업제도 개선, 턴키·대안입찰 공사 발주기준 강화 등
- 혁신도시사업 지원, 부실업체 퇴출

(3) 평가

- 참여정부의 건설정책이 대체로 형평성보다는 효율성을 추구하는 방향으로 나아갔다고 볼 수 있음.
·중소 건설업체 보호제도가 예전보다 훨씬 더 강화되었다는 사실은 건설업의 글로벌 스탠더드와는 거리가 있음.

·최근에 우리나라와 FTA 협상을 하고 있는 EU 대부분의 국가에는 중소기업 보호제도가 전혀 없음. WTO, FTA와 관련되어 한국의 중소기업 보호제도는 지속적인 공격대상이 될 수밖에 없음.

·미국의 지역중소건설업체 우대정책이 한국의 지역제한 입찰제도처럼 외지업체의 입찰참가를 원천적으로 허용하지 않는 것이 아님. 지역중소건설업체보다 가격경쟁력이 더 월등하다면 얼마든지 입찰에 참가해서 수주 가능. '시장경쟁'이란 원칙은 지역중소건설업체 보호·육성 정책에서도 여전히 유지됨.

- 대부분의 건설정책 분야에서는 효율성을 높이는 시장 친화적인 정책으로 선회하면서 강력한 이익집단이 존재하는 지역, 중소기업 보호제도에서는 반시장적인 제도를 도입하는 것은 정책적 일관성이 없음.

4. 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고

(1) 처벌 규정 강화

1) 2005년 8월 건산법 처벌조항 확대

- 2005년 8월 1일에 건설교통부는 건산법의 하위규정인 시행령을 개정하여 건산법에 규정된 건설공사 도급계약 체결이나 시공과정에서 발생하는 뇌물공여에 대해 당사자뿐 아니라 소속 건설업체까지 처벌하게 함. 처벌의 강도가 높아지는 것은 거래비용 중 집행비용을 줄여주는 효과

·처벌이 엄격하면 불법행위를 저지른 기업이 발생시키는 효용의 손실과 잘못하지 않은 경우에 오인해서 발생하는 손실이 절감된 집행비용보다 더 커질 수 있으므로 적절한 규모의 처벌강도를 설계하는 것도 중요

2) 계약관련 정보공개 범위 확대

- 「국가계약법」이 개정되어(2005년 5월) 정보공개범위가 확대되어 경쟁입찰 뿐만 아니라 수의계약으로 집행할 분기별 발주계획을 포함. 입찰결과 및 계약변경에 관한 사항도 정보공개범위에 추가. 계약자, 계약내용, 수의계약의 경우 수의계약사유, 계약변경 내용 및 사유 등
·국민의 알권리 충족, 정부계약의 투명성 제고 등을 위해 계약업무의 효율성을 지나치게 저해하지 않는 범위내에서 계약관련 정보공개범위를 대폭 확대한 점으로 볼때 긍정적

3) 유관기관간 건설부패 관련정보 공유

- 건설산업기본법의 개정으로(2007년 4월) 정보의 종합관리를 위한 요청시 정보 요청 대상기관(기존에는 건설업자, 건설사업관리자, 건설자재의 생산업자 및 공급업자, 관계행정기관, 건설관련 사업자단체·공제조합 및 연구기관)에 보험, 보증업무 수행기관을 추가함. 정보 요청 자료에 건설인력의 현황자료를 추가

(2) 정보의 투명성 확대

1) 하도급계약 통보

- 참여정부는 현행 하도급 통보관련 규제를 피규제자인 건설업체의 입장에서 다시 검토하여, 저가하도급 심사를 위한 하도급 계약 통보를 건설공사대장 전자통보시에 함께 할 수 있도록 절차를 일원화하기로 결정하였음('07.5).
- 또한 전산망 개선시 건설업체가 하도급액, 공사기간 등을 입력하면 표준하도급계약서가 자동으로 생성되어 발주자에게 통보되도록 하는 서비스도 제공하기로 함. 규제개선으로 연간 10만여건에 이르는 하도급 통보에 관한 건설업체의 정보비용 즉, 금전적·시간적 비용이 크게 절감될 것

2) 전자입찰의 강화 및 확대

- 전자조달시스템을 도입하면 원가절감, 인지세절감, 거래비용 절감, 정보의 전자적 관리 등 거래와 관련한 비용을 줄여줄 뿐만 아니라 단위 생산성의 향상도 기대할 수 있는 등 다양한 측면에서 경제적 효율성이 증대되는 효과

(3) 턴키대안입찰공사 설계심의제도 개선

1) 개선배경

- 단일 도급자와 설계와 시공을 일괄계약하는 입찰방식인 턴키공사가 그간 설계 심의과정에 대한 전문성, 공정성 시비 등으로 기술(설계) 경쟁에 의한 적격업체 선정이라는 턴키제도 본래의 취지에 부응하지 못하고 있다는 비판이 제기
- 중견업체의 참여가 곤란한 문제
· 지나친 설계 경쟁으로 실시설계 수준의 고가, 상세설계로 인하여 설계도서 작성에 공사비의 2~3%가 소요(정부요율 1.1%)되는 문제로 여유자금 이 부족한 중소기업들에게 참여가 부담이 되었음.

2) 설계심의제도 개선 내용

- 턴키대안입찰 공사의 고정성을 높이기 위해 참여정부에서는 2003년 8월에 설계심의위원을 기술검토자와 평가자로 분리하고, 공개토론방식을 도입
- 2004년 10월에는 건교수 소속 산하기관의 대형공사에 대한 입찰방법 심의기능을 건교부로 일원화
· 또한, 발주청의 "설계검토서" 작성을 의무화하였고, 평가에 활용

- 2006년 1월에는 기존 개선내용의 근간을 유지하면서 설계심의의 공정성 투명성, 전문성 강화에 중점
- “설계검토서”의 기술력평가 기본자료로서의 실효성을 제고하였고, 업체별 제시 공법·자재 등의 장·단점, 안전성, 경제성, 시공성, 유지관리성 등 비교가 가능하도록 작성기준 구체화
- 설계심의의 前 기술위원과 평가위원에 배포하여 내용의 적정성·객관성 검증(위원별 검증서 작성)을 하였음. 기술력평가 기초자료로 활용하고 난 후에는 보존(감사, 분쟁대비)함.

5. 지속적 성장기반 구축

(1) 민간자본의 활용 확대

1) 내용

- 참여정부 들어 2004년도 민간투자사업기본계획은 재정확충을 위해 연기금, 보험사 등 재무투자자의 민간사업 투자 확대를 유도
- 민간투자사업을 목적으로 하는 투융자회사의 인프라펀드 출자를 확대하고, 재무투자자의 민간투자사업 출자비중이 50% 이상일 경우 최소 자기자본금 조달비율을 인하하는 등 인센티브를 부여
- 2005년 1월 개정된 「민간투자법」은 사회기반시설에 보건의료시설, 노인요양시설, 교육시설 등 생활기반시설을 추가하여 민간투자사업 대상을 확대
- 2005년 이후부터 민간투자시장은 급성장하고 있으며, 중장기적으로도 이같은 추세가 지속될 것으로 전망. 전체 SOC투자에서 민간투자가 차지하는 비중은 1995~1997년간에는 1.2%에 불과했지만, 2005년에는 14.4%에 달하였고, 2010년에는 20%를 상회할 것으로 전망

2) 평가

- 참여정부에서 민간투자사업을 확대했다는 것은 정부의 개입을 줄이고 민간의 참여를 늘려 효율성을 중심으로 하는 정책을 지향
·참여정부에서 수행한 민간투자사업은 시설운영비용 절감 등으로 재정사업에 비해 투자 효율성이 매우 높은 것으로 분석
·최근 완공된 천안-논산, 대구-부산 고속도로의 경우 시설운영비가 일반고속도로보다 30% 정도 저렴. 민간 사업자에게 설계, 건설, 운영을 일괄 발주하는 민간투자시스템을 통해 발주비용 절감 등 품질 및 안전시공을 유도하고, 운영비의 사후 증액을 불허함으로써 민간업자가 과감한 아웃소싱 등을 통해 경비를 대폭 절감했기 때문
- 2005년부터 교육, 복지, 문화시설 분야에도 민간투자의 문호가 열렸음. 과거, 민간투자 대상시설은 도로, 항만, 지하철 등 산업기반시설 위주였으나, 교육, 복지, 문화시설 등 생활기반시설까지 확대. 학교시설, 아동보육시설, 자연휴양림, 문화시설, 군주거시설, 공공임대주택, 노인요양시설, 보건의료시설, 수목원 등이 추가

(2) 건설기술 경쟁력 강화

1) 내용

- 참여정부에 들어와서 2003년 “건설기술혁신5개년계획” 등 각종 장기계획을 수립하고 건설교통R&D 투자확대를 본격적으로 추진한 결과, '05년에는 1,519억원 '06년에는 2,620억원, '07년에는 3,277억원을 확보
- 참여정부는 2006.5 건설교통R&D의 효율적인 추진을 위한 “건설교통R&D 혁신로드맵” ('06~'15)을 수립하여 추진하여 건설부문에서 기술발전의 필요성을 공감하고 노력을 기울였음.

2) 평가

- 참여정부의 건설기술 중대 노력이 긍정적이기는 하지만, 장기비전 없이 단기적·단편적인 사업기획에 의하여 추상적 아이টে으로 구성된 사업위주로 추진되었고, 산하기관 및 민간기업의 R&D 사업간 협력과 성과공유가 어려워 중복투자의 위험
- 또한, 상용화가 힘든 공공연구 위주 기획, 시범사업 등 수요처를 고려하지 않은 연구기획으로 기업들의 실질적 참여가 부진. 업계와 현장, 정책사업과 유리된 사업기획은 R&D의 시장성·실용성 부족의 원인. 참여정부는 R&D(Research&Development) 중 R(Research, 연구)에 치중.
- 투자액도 기존에 비해 엄청나게 늘림. 2006년부터 2015년까지 10년간 총 6조 5,000억원을 투자 계획. 기술고도화를 통한 직간접적인 비용절감 및 관련산업의 발전 등을 통해 총 110~150조원의 경제효과 발생 기대

6. 종합평가

- 참여정부의 3대 국정목표 : '국민과 함께하는 민주주의', '더불어 사는 균형 발전사회', '평화와 번영의 동북아시대'
- 형평성을 중시하는 정책
- 하지만, 건설부문에서는 주로 효율성과 가치를 지향하는 방향으로 주로 접근하였고, 형평성 논리도 부각
- 중장기적으로 보면 업계의 구조개편이 촉진되고 효율적 건설생산체계가 구축되는데 도움
- 겸업제한폐지는 입낙찰제도, 하도급 관련 제도, 발주방식 등의 선진화와 실제 제도 운영상의 문제점 등이 같이 개선될 경우 중장기적으로는 바람직한 방향으로 업계의 구조개편 및 효율적 건설생산체계 구축에 기여

·참여정부 들어서 확대된 최저가낙찰제는 신속성과 단순성은 있지만, 최저 품질의 조달을 초래할 수 있다는 문제. 적격심사제도가 운찰제적 요소로 운용되고 있기 때문에 이 제도보다는 오히려 최저가낙찰제가 더 나음.

·하지만, 건설업의 특성상 성과(performance)와 품질(quality)을 고려할 경우에 최저가낙찰제는 최선이 아닌 차선의 제도. 건설공사의 글로벌 스탠더드는 최저가낙찰제에서 1990년대 중반 이후부터는 가장 경제적으로 유리한 입찰이란 낙찰자 선정기준에 기반한 '최고가치(best value)' 낙찰제도로 전환

·2007년 7월에 「국가계약법」 시행령을 개정하여 행복도시에 최저가낙찰제도를 도입할 수 있게 됨.

- 참여정부에서 민간투자사업을 확대했다는 것은 정부의 개입을 줄이고 민간의 참여를 늘려 효율성을 중심으로 하는 정책을 지향

·2005년부터 교육, 복지, 문화시설 분야에도 민간투자의 문호가 열림. 과거, 민간투자 대상시설은 도로, 항만, 지하철 등 산업기반시설 위주였으나, 교육, 복지, 문화시설 등 생활기반시설까지 확대. 학교시설, 아동보육시설, 자연휴양림, 문화시설, 군주거시설, 공공임대주택, 노인요양시설, 보건의료시설, 수목원등이 추가. 사업시행방식도 BTO, BTL 등 개별사업 특성에 맞는 다양한 사업시행방식이 인정

제3장 건설산업 선진화를 위한 차기 정부의 과제

1. 건설산업 선진화의 필요성 및 기본 방향

(1) 글로벌 스탠더드의 도입

- 글로벌 스탠더드가 ‘미국과 같은 강대국이나 선진국의 제도, 규범 및 기준’을 맹목적으로 일컫는 말이 아님
 - 특정한 국가에서 사용하고 있는 제도, 규범, 기준 등이 사회경제체제와 문화가 다른 우리나라에서 그대로 도입할 수는 없으며, 선진국에서 활용하고 있다고 해서 무조건 합리적인 제도라고 인정할 수는 없음.
 - 또한 글로벌 스탠더드를 좁게 해석하여 유럽연합지침(EU Directives)이나 정부조달협정(GPA), 혹은 국제기구의 조달지침에서 제시하고 있는 기본적인 조달원칙과 입낙찰절차 및 낙찰자 선정기준만을 지칭하는 것도 아님.
 - 글로벌 스탠더드란 1990년대 초반부터 생성되기 시작한 ‘전세계적으로 널리 활용되는 제도, 규범 및 기준’을 말하는 것으로서, 여기에는 검증을 통해 밝혀진 ‘효율성을 가장 높일 수 있는’, ‘가장 효과적인’ 방법이라는 의미

(2) 건설산업 선진화의 기본 원칙

1) 효율성(Efficiency) 추구

- 선진화의 가장 기본적인 목표는 효율성의 향상
 - 건설사업에서의 효율성은 궁극적으로 공사비(cost), 공기(time), 품질(quality)로 표현
 - 저렴한 비용으로, 보다 빨리, 좋은 품질의 시설물을 조달하기 위한 건설제도가 선진화의 핵심

2) 최저가격 대신 최고가치(Best Value) 추구

- 기존의 구매조달행위에서는 초기 거래비용의 최소화만을 고려. 하지만 초기 거래비용의 최소화는 종종 추가적인 고비용을 발생시키는 경우가 많음. 물품이나 시설물의 설계·시공단계만이 아니라 유지관리단계까지 포함한 총생애주기 비용(whole life cycle cost) 개념이 건설 및 조달제도에 명시적으로 도입됨.

3) 경쟁성(Competitiveness) 제고

- 투자효율성이나 최고가치를 획득하는 가장 중요한 수단 중 하나가 경쟁
- 유럽연합집행위원회에서는 공공조달부문에서 외국업체에 대한 차별과 자국내 지역업체 선호정책 등에서 비롯된 비관세 장벽을 철폐할 경우, 200억 ECU에 달하는 잠재적인 절감효과가 있을 것으로 평가
 - 첫째는 무역효과(trade effect). 공공조달시장의 투명성(transparency) 제고로 인하여 유럽연합 가맹국들의 시장접근(market access)의 폭이 확대되면서 보다 낮은 비용의 조달이 가능
 - 둘째는 경쟁효과(competition effect). 지역업체 우선 정책이나 차별적인 정책으로 인하여 경쟁으로부터 보호를 받고 있던 기업들의 가격행태(price behavior)가 변한 결과, 산업성과(industrial performance)가 변함.
 - 셋째는 구조조정효과(restructuring effect). 이 효과는 경쟁의 증대로 인하여 공급측면에서 산업계의 구조조정이 일어남.

4) 투명성(Transparency)과 공개성(Openness) 확보

- 선진화에서 건설제도의 투명성과 공개성을 증진시키는 것은 매우 중요하다. 유럽연합지침이나 정부조달협정의 가장 중요한 원칙도 투명성(transparency)

·투명성 원칙은 두가지 목적이 있음. 첫째는 가맹국 공공조달시장에 개방 시스템(a system of openness)을 도입하여 국적에 따른 차별을 없앤다는 것이고, 둘째는 수요와 공급측면 모두에 우수사례(best practice system)를 도입할 수 있는 기반을 제공

5) 발주자의 역할 중시 및 재량권 인정

- 법제도의 신축적인 운영이나 당사자간의 계약을 중시하는 문화에서는 발주자의 역할이 중요
 - 방대한 법제도와 각종 지침(guide)이 많은 미국과 영국에서도 그 내용의 대부분은 기본 원칙(principles)이나 적절한 절차(procedures)를 기술한 것들이며, 발주자의 판단이나 재량권 자체를 대체하는 것이 아님.
- 영국 조달제도 개혁은 투자효율성 확보를 위해 조달공무원에게 광범위한 재량권을 주고, 조달기법을 개발하며, 성과를 측정. 재량권 남용의 방지는 국제규범에서 요구하는 투명성과 경쟁의 원칙을 얼마나 받아들이느냐에 따라 좌우됨.

(3) 건설산업 선진화의 기본 전략

- 과거의 경험에 비추어볼 때, 건설산업 선진화의 기본 전략은 점진적 개선이 아니라 총체적인 혁신 지향 필요
 - 여러 제도가 상호 밀접하게 연관되어 있는 건설제도의 특성상, 일부분에 대한 점진적 개선론에는 한계가 있을 수밖에 없음. 건설산업 특유의 '제도 상호간의 의존성'을 고려한 '총체적인 혁신'이어야 한다는 점. 예를 들어 건설업 면허기준 완화와 등록제 전환, 공제조합 가입 및 출자의무 폐지와 같은 건설시장 진입장벽의 완화는 건설업체 선별메커니즘의 강화와 함께 추진되었어야 함. 하지만, 요행에 의한 낙찰제도와 건설보증제도의 개선 없이 시장진입 규제만 완화되다보니, 무자격 부실건설업체의 난립이 이루어짐

2. 건설산업 선진화를 위한 핵심과제

(1) 생산체계의 합리화

- 우리나라에서 건설생산체계나 건설공사 발주제도의 선진화가 현실적으로 어려운 가장 큰 이유는 배타적인 건설업역
- 업역 재편의 핵심은 업역에 기반한 진입규제의 철폐
 - 진입규제는 가장 원초적인 규제로서 직접적으로 시장경쟁을 제한하는 것이므로 최우선적으로 폐지되어야 함.
 - 공익의 보호를 위해서 진입을 제한해야 하는 경우에도 절대적인 자격요건에 의해 진입은 허용하고 경쟁과정에서 선택되게 하는 것이 바람직하며, 더욱이 기존업체의 이익을 보호해주거나 지나친 제도적 혜택을 누리게 하는 진입규제는 반드시 폐지
- 특히, 향후 건설산업 경쟁력 제고를 위해서는 시공과정에서 개발된 기술·공법이 설계과정에 반영될 수 있도록 설계 업역과 시공 업역간 진입 규제의 폐지가 필수
 - 진입 규제의 최종 목표는 설계·시공·감리·유지보수 등 전 건설과정에 걸쳐 일정한 자격을 갖춘 업체라면 업역과 관계없이 참여할 수 있도록 추진되어야 바람직
 - 이러한 맥락에서 전기 및 정보통신공사업의 분리발주의무제도는 폐지하고 발주자에게 선택권을 주는 방향으로 개선

(2) 입낙찰제도의 선진화

1) 가치 중심의 입낙찰제도 확대

- 전세계적으로 입낙찰제도의 표준은 가격 중심의 최저가낙찰제도에서 가치 중심의 최고가치낙찰제도로 전환

- 최근 국가계약법 시행령 개정(2007.9)으로 시범사업이 도입
 - 입찰제도의 글로벌 스탠더드가 이미 최고가치낙찰제도로 전환된 만큼 현재 최저가낙찰제가 적용되고 있는 영역에서 발주자의 판단에 의해 필요한 경우 기술제안 입찰제도 및 설계공모·기술제안 입찰제도가 적용될 수 있어야 할 것
 - 최고가치낙찰제도와 외견상 유사한 형태를 가지고 있는 적격심사제도 또한 변별력 강화와 당해 공사에 대한(project specific) 비가격 요소 평가 등을 도입하여 최고가치낙찰제도로 전환될 수 있도록 유도
 - 궁극적으로 이러한 입찰제도의 변화야 말로 건설업체의 기술경쟁을 유도하여 시설물의 고품격화를 달성할 수 있는 가장 기본적인 토대가 될 것

2) 발주자 혁신

- 공공조달 혁신에 성공하고 있는 영국, 미국 등에서는 그 혁신의 시발점을 발주자인 정부에서 찾았으며, 우리나라도 이제 발주자의 혁신을 도모해야 할 시점
 - 발주자는 자금의 집행자이며, 의사결정자로서 소위 ‘힘’을 가지고 있음.
 - 건설산업을 수요자(발주자), 공급자(건설산업계), 생산조달 시스템(정부)으로 이해할 때 공급자의 행태는 분명 수요자와 생산조달 시스템의 행태에 의해 지배를 받음.
 - 그러므로 건설산업의 혁신을 위한 1차 혁신 대상은 발주자
- 외국에서 건설사업관리나 디자인빌드가 활성화된 배경은 기본적으로 발주자가 공사비, 공기, 품질 측면에서 그 효과성을 인정
 - 기술적, 경제적, 사업적 환경의 변화에 따라 가장 효과적인 발주방식을 발주자가 추구하는 과정에서 새로운 발주방식이 도입되고 활성화
 - 물론 건설산업 구조의 선진화가 이루어지지 않는다면 발주방식의 선진화가 어려운 것도 사실. 이같은 악순환의 연결고리를 깨뜨려야 할 책임은 기본적으로 건설업체가 아니라 발주자인 정부

- 발주자의 역할 강화는 자연스럽게 재량권의 확대와 연계
 - 발주자의 역할과 재량권을 확대하기 위해서는 조달의 원칙, 방법, 지식, 기술 등을 집중적으로 교육시키는 발주자 양성 과정을 도입
 - 현재 발주자의 역할 및 재량권 확대의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있는 감사제도를 개선
 - 현재의 경직된 감사제도 하에서는 계약담당공무원이 감사에 대비해 최대한 법령 또는 규칙이나 상위기관의 기준에 맞추어 업무를 행하는 경향을 가질 수밖에 없음.

3) 경쟁지향적 지역중소건설업체 정책

- 우리나라의 지역중소건설업체 보호·육성정책의 핵심은 물량배분정책
 - 물량배분 위주의 정책이 가져오는 다양한 문제점에 대한 대응책은 당연히 시장경쟁 기능의 회복이나 발주자 기능의 회복
 - 규제강화 또는 신설을 통하여 추가적으로 물량을 배분하거나 보호장벽을 강화하려는 대응은 문제의 지속적인 악순환을 불러일으킨다는 점에서 더 큰 문제
 - 발주규모는 정제된 상황에서 과거에 비해 늘어난 업체가 추가적인 물량 배분을 요구하고, 이렇게 추가로 배분된 물량이 적격심사제도의 변별력 부족 및 면허개방 등과 연계되어 지속적인 업체 수 증가를 불러일으키는 악순환이 발생
- 외국에서와 같이 발주자는 기업규모는 작지만 충분한 기술능력과 건설사업 관리능력을 갖춘 지역중소건설업체를 제대로 평가할 수 있는 시스템을 갖추어야 함.
 - 이를 위한 방법 중의 하나는 입찰과정에서 기술제안을 요구하고 기술제안이 수용된 업체간의 가격경쟁을 유도
- 결국 중소기업 보호제도는 성실하게 경쟁하는 업체를 보호, 육성하는 방향으로 대폭 수정, 보완

- 기본적 방향은 기술경쟁을 시키거나 가격경쟁시 입찰가격 평가에서 일정 비율을 우대
- 선진국에서는 어떤 경우든 경쟁없이 수주한다거나 수익성을 제도적으로 보장해주는 사례는 없음.

(3) 양극화 해소 및 상생방안 구축

1) 양극화 해소의 필요성

- 중소기업설업에 대한 지원은 필요하되 지원의 기본적인 원칙은 필요
 - 무조건적인 보호, 반시장적인 규제, 추가적인 물량배분 등 강제적이고 인위적인 시장개입은 지양하되, 대기업과 중소기업간 공정한 경쟁이 가능하도록 최소한의 조치는 반드시 필요
 - 능력있는 업체의 생존기반 확대라는 원칙은 무엇보다 중요하며 그 방법으로 실효성을 상실하고 있는 관련 제도의 합리화를 통해 중소기업체를 지원하는 방안 등을 고려

2) 상생방안

- 상생방안의 핵심은 결국 기술력과 경쟁력을 확보한 건실한 중소기업체가 업체가 성장할 수 있는 기반을 제공
 - 첫째는 업체 선별시스템의 강화를 통해 부적격·부실건설업체가 자연스럽게 퇴출
 - 둘째는 시장경쟁의 기초를 살리면서 중소기업체를 지원하는 경쟁지향적 정책방안을 강구
 - ① 균형발전 ② 배분 패러다임의 전환 ③ 기술과 정보교류

(4) 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고

- 건설분야는 우리나라만 특별히 부패가 심한 것이 아니라 외국에서도 마찬가지로 부패에 취약
- 부패방지를 위한 핵심원칙은 현재의 방식인 입찰체제의 개선을 통해 제도적인 공정성을 확보하는 것에 우선하여 직업윤리의 확립 및 부패행위에 대한 실효성있는 처벌이 이루어져야 함.
- 최근 정부조달제도의 흐름을 보면, 전세계적으로 부패문제를 법제도의 문제로 보고, 투명성·공정성·경쟁성의 제고를 통해 부패방지나 부패수준의 완화에 주력

(5) 지속적 성장기반 구축

1) 기술경쟁력의 강화

- 기술경쟁력 강화를 위한 가장 기본적인 전략
 - 건설업체의 기술력 향상을 유도하도록 입찰경쟁에서 기술경쟁을 촉진시키는 입찰체도를 구축
 - 발주자가 기술력있는 업체를 선별하게 되면 수주산업인 건설산업의 특성상 기술개발은 필연적으로 수반
 - 구체적인 전략으로, 첫째는 건설기술개발(R&D) 투자의 확대, 둘째는 초일류 글로벌 건설기업의 육성 및 중소건설업체의 전문화 유도

2) 국가 SOC에 대한 지속적 투자

- SOC 투자 유지를 위한 정책방안
 - 첫째, 예산의 안정적 확보

·둘째, 완공 위주의 집중투자 및 투자 효율성 제고

·셋째, 민간투자제도를 효율적으로 활용

- 민간투자사업을 부족한 정부재정을 보완하기 위한 투자재원으로 활용하기 보다는 민간의 창의와 효율이 발휘될 수 있는 사업에 국한하여 추진하는 것이 바람직

·민간투자사업은 기본적으로 사업적 타당성이 있는 사업을 대상으로 추진

·만약 민간의 투자를 유인할 수 있는 사업타당성이 부족할 경우 이를 보완할 수 있는 정부지원의 범위를 사전에 명확히 명시

3) 해외건설에 대한 전략적 지원

- 우리나라 건설기업이 해외건설 Top5에 진입하기 위한 과제

·글로벌 전문가 양성, 국내외간 파트너십 구축, 현지화 및 생산구조 개편, 해외업체 M&A 활성화, 상품·기술브랜드 전략, 업무 역량 강화 등

- 미국이나 독일 등 대부분의 선진국에서는 국내와 같이 「해외건설촉진법」을 만들어 지원하기보다 국가별 경제·사회, 주요 투자사업, 국가위험도 분석 결과 등의 정보를 제공하는 간접지원 방식 선택

·자국업체들에게 가장 도움을 줄 수 있는 정부 지원책인 보증·보험, 대외 원조기금을 통한 수주 지원 등은 창구를 단일화시킴으로써 효과를 보고 있음.

- 해외건설에서 국내기업들의 성공은 결국 국가의 경쟁력을 높이는 것이고 단순히 수출기여도뿐만 아니라 건설에 관련된 다양한 산업의 동반 성장을 통한 간접적인 부가가치 창출을 기대

제4장 결론

- 참여정부의 건설정책은 전반적으로 효율성을 높이는 방향으로 발전하였지만, 형평성을 중시하여 발전에 역행하는 제도들을 만들어낸 것도 사실
 - 한국 건설산업의 경쟁력이 높지 못한 이유는 거래비용이 여전히 선진국에 비해서 매우 높기 때문
 - 거래비용이 높은 이유는 건설산업 전반에 단단히 뿌리박고 있는 이익집단에 의한 비효율적인 제도들 때문
 - 사회의 제도는 장기적으로 한 국가의 경제적 성과를 결정하는 근본적인 동인이며, 거래비용이 적은 산업이 장기적으로 발전가능(North, 1992, 1993).
 - 발주자는 수주자를 위한 게임의 룰을 제공하고 수주자들은 틀 안에서 최대한의 이익을 얻기 위해서 노력. 발주자들은 건설업체들의 도덕성을 높인다고 건설업이 발전하는 것이 아니라, 개별적으로 충돌하는 행위의 유인을 타인과의 공정한 경쟁하에 사회적인 편익 또한 동시에 높여가야 함.
- 정책결정자들은 건설 부문의 경쟁력 창출을 위해 법·제도와 기업에 존재하고 있는 높은 거래비용 구조를 뿌리 뽑아야 하고, 국제표준(global standard)으로 바꾸어야 함.
- 물론, 이와 같은 일은 특정 부처나 기업, 이익집단, 최고 정책 결정자 혼자 힘으로는 불가능
 - 건설산업에 연관된 모든 사람들의 참여와 실천이 요구됨. 또한, 건설산업에 대한 전반적인 인식 전환, 이미지 제고, 건설문화 선진화도 함께 추진 필요

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

선진국에서는 1970년대 후반부터 도래하는 지식정보화사회에 대비하기 위해서, 그리고 비대해진 정부와 이로 인한 만성적인 재정적자를 해소하기 위하여 정부혁신을 강력하게 추진해 왔다.

우리나라에서도 1990년대를 거치면서 권위주의적 정부가 무너지고 文民지향의 민주적 정부가 구성됨으로서 정부혁신의 정치적 환경을 만들어 냈지만, 오랜 중앙집권적 정치·행정문화로 인하여 정부혁신의 실제적 수준은 아주 미미한 수준에 그쳐 세계적 흐름으로서 자율과 분권에 걸맞지 않는 정치·행정양태를 보여 왔다.

노무현 정부는 정부의 명칭을 '참여정부'로 확정하고, 참여정부가 지향하는 '국민과 함께하는 민주주의', '더불어 사는 균형발전사회', '평화와 번영의 동북아시아' 등 3대 국정목표와 '원칙과 신뢰', '공정과 투명', '대화와 타협', '분권과 자율' 등 4대 국정원리가 살아 숨쉬는 대한민국을 건설하는데 역점을 두었다. 이는 참여정부가 지향하는 국정목표와 국정원리에 걸맞는 국가시스템의 재정비를 통하여 국가의 재구조화와 정부간의 적절한 역할을 새롭게 모색하고자 함을 의미한다. 문제는 형평과 민주성에 치중한 나머지, 시장 논리가 필요한 정책들에 무심했다는 것이다. 전반적으로 건설 분야의 주요 규제사안들이 참여정부에서 개선되지 못한 것은 사실이다.

지금까지 정부의 공공부문 건설정책은 크게 두가지 측면의 경향을 가진다. 첫째, 건설산업이 국민경제에서 차지하는 큰 비중으로 인해 건설정책을 경기조절책의 일환으로 사용하였다. 둘째, 건설시설물의 수요자 입장 보다는 건설산업의 조정자 관점에서 건설업의 보호·육성, 물량의 배분 등에 초점을 맞추었다. 참여정부의 건설정책은 시장개방, 세계화 등의 추세를 반영하여, 국지적 특수성 논리가 강조되던 과거와는 다소 상이한 흐름으로 진행되었다. 최고가치낙찰제(best value)가 도입되었고 일반·전문건설업 간 업역제한이 철폐되었으며 민간투자사업이 활성화되었다는 긍정적인 측면도 많다. 하지만, 선진국

과 동일한 수준의 규제와 제도를 정립하지 못한다면 건설업은 낙후 산업이 될 수밖에 없다. 건설산업에 글로벌 스탠더드 및 시장경제 논리 도입을 확대하고, 공공부문에서 민간의 역할을 확대하는 것이 현 상황에서 가장 시급한 문제라고 볼 수 있다.

이에 본 연구에서는 노무현 대통령이 취임한 2003년 2월부터 현재까지 참여정부의 건설정책을 평가해보고 건설산업 선진화를 위하여 차기 정부에서 해결해야 할 과제들을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 내용

건설산업에 대한 참여정부의 인식 및 정책방향이 가장 잘 드러난 것으로 다음의 두가지를 들 수 있다. 건설산업 규제합리화 방안(2005.11)은 건설제도 측면의 단기적 개선안을 제시하였고, 건축기술·건축문화 선진화 전략(2006.6)은 건축·도시·기술 측면의 중장기적 개선안을 제시하였다. 참여정부의 정책을 통해 집권 기간 내에 이루어진 또는 추진 중인 건설산업의 주요 변화는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 1-1〉 참여정부의 건설산업의 주요 변화

주요 변화	내용
① 생산체계의 합리화	- 건산업 개정, 부실업체 퇴출 등
② 입찰제도의 선진화	- 최저가낙찰제 확대, 실적공사비 적용 확대, 최고가치낙찰제도 도입 등
③ 양극화 해소 및 상생방안 구축	- 도급하한제도 확대, 지역의무공동도급 지분을 확대, 지역업체 시공참여 가점제, 턴키대안 입찰금액 상향 등
④ 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고	- 처벌규정 강화, 정보의 투명성 확대, 턴키대안입찰공사 설계 심의제도 개선 등
⑤ 지속적 성장기반 구축	- 민자사업 확대, BTL방식 도입, 건설기술 경쟁력 강화

건설산업의 변화는 생산체계의 합리화, 입찰제도의 선진화, 양극화 해소 및 상생방안 구축, 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고, 지속적 성장기반 구축 등 5가지의 범주로 구분할 수 있다. 본고에서도 위의 5가지 범주를 중심으로 참여정부의 건설정책을 평가하고, 차기정부의 과제를 도출하기로 한다.

본 연구는 참여정부 건설정책에 대한 평가와 건설산업의 현황에 대한 진단을 통해 차기 정부의 건설정책 수립에 방향성을 제시하는 것을 목적으로 한다. 그리고 그 주요내용은 ① 참여정부의 건설정책 및 주요 트렌드에 대한 포괄적인 평가 수행 ② 현재 건설산업의 실태 및 문제점에 대한 진단 ③ 건설산업 선진화를 위한 차기 정부의 과제를 도출하는 것이다.

연구의 범위는 건설정책 중 공공부문 건설정책을 대상으로 하며, 특히 정부 발주공사와 관련된 제도 변화에 초점을 맞춘다. 시간적 범위는 참여정부가 출범한 2003년 2월부터 현재까지이다. 이 기간에 집행된 정책(참여정부이전에 결정되고 참여정부에 들어와서 시행된 건설정책을 포함)뿐 아니라 아직 시행되지는 않았지만 참여정부에서 결정된 건설정책을 포함한다. 그러나 참여정부의 주요 건설정책 중 하나인 국가균형발전정책, 국토개발정책 등은 다루지 않는다.

제2장

참여정부의 주요 건설정책의 평가

1. 생산체계의 합리화

(1) 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지

2007년 4월 건산업 개정 내용인 일반·전문건설업간 겸업제한 폐지안이 통과되어 2008년 1월부터 시행된다. 부칙에 의하면 설비전문건설업과 일반건설업은 상호 2011년 12월 31일까지 겸업할 수 없다(2012년부터 겸업 허용).

정부 제출안, 국회 본회 상정안 등에 포함된 겸업제한 근거 규정인 법 제12조는 업무 영역의 보호라는 원래의 목적이 실효성 있게 구현되지 못하는 반면, 건설업자의 업종 선택의 자율성을 제한하였다. 겸업금지 규정에도 불구하고, 친인척 명의의 별도법인을 설립하는 등 사실상 편법으로 다수의 건설업체가 겸업을 시도할 뿐 아니라 이에 따른 낭비가 발생하였다. 또한 생산과정중 공정별로 업역을 제한하는 것은 타 산업에는 유례가 없으며 업역을 제한하는 것은 건설생산체계의 효율성을 저해할 수도 있다.

겸업제한이 폐지되고, 건설업자가 자율적 판단에 따라 건설업 등록업종 및 범위를 선택할 수 있으나 설비전문건설업과 일반건설업은 상호 2011년 12월 31일까지 겸업할 수 없도록 명시되었다. 다만, 현재 일반건설업체와 하도급업체간 상호시공실적인정 근거를 부칙에서 명시하고 있고, 시행령에서 인정 범위 및 기간을 명시하고 있다.¹⁾

1) 시행령에 따르면, 시공실적 전환시 전환된 일반공사 실적은 삭감되며, 전환 가능실적이 올해 말까지의 실적으로 제한된다. 일례로 2008년 전문건설업을 등록한 일반건설업체는 2005~2007년까지 3년간의 실적을 전문공사실적으로 전환할 수 있는 반면 2009년에 교차 진출한 건설업체는 2006년과 2007년 실적에 한해 전환이 가능하게 되었다. 2008년도 이후 축적된 수주실적은 겸업제한 폐지 이후 조정된 일반, 전문공종별로 새로 획득한 실적으로 새 법령 시행 이전의 실적과는 차이가 있기 때문이다. 전문건설업체의 경우 일반실적 인정대상 실적은 주요 전문공종이 포함된 복합공사 실적으로 제한되고 과거 3년간 매년 2억원 이상의 실적을 지속적으로 축적해야 전환할 수 있다. 실적전환은 30억원 공사의 적격심사에서 실적 만점을 받을 수 있는 60억원까지로 제한되고 일반공사업을 등록한 전문업체의 공사참여도 30억원 미만으로 한정된다. 30억원 이상 공사는 업종실적이 아니라 동일한 종류의 공사실적으로 입찰참가자격이 제한됨으로써 전환한 업종실적 활용이 불가능하기 때문이다.

일반·전문건설업간 겸업제한의 명시적 근거 규정인 건설법 제12조가 삭제됨으로써 건설업자가 자율적 판단과 능력에 따라 업역에 관계없이 건설업 등록업종 범위를 선택할 수 있게 되었다. 이것은 2가지 측면에서 긍정적인 효과를 가져올 것이다. 첫째, 일반과 전문간의 진입장벽 해소는 경쟁 강도를 높이고 일반에서 전문으로 전문에서 일반으로 겸업을 할 수 있기 때문에 다른 분야에 진출하기 위해서 법인을 세우는데 드는 거래비용(transaction cost)을 줄일 수 있다는 측면에서 경제적 효율성을 높이는 제도로 평가 가능하다.

일반건설업자 중 전문분야의 시공능력과 기술을 보유한 건설업자는 전문공사를 시공하는 건설업종의 등록을 하여 전문공사를 도급받아 시공할 수 있게 되고, 종합시공관리 외에 전문분야에 특화된 시공기술을 함께 가진 건설업체로 육성도 가능하게 되었다. 단기적으로는 종합시공관리를 통해 원도급자의 지위를 보유하고 있던 기존 일반건설업자가 급격히 전문공사를 시공하는 건설업종을 등록하여 전문공사를 도급 받고자 하거나 전문분야에 특화된 건설업체로 전환을 시도할 가능성은 적다. 그러나 중장기적으로 겸업제한 폐지로 인한 업계 구조개편 과정에서 이러한 변화를 시도하는 일반건설업체가 등장할 가능성이 있다.

일반건설업자 중 별도 법인을 통해 겸업을 시도하던 건설업자는 해당 법인의 인수·합병을 통해 편법적으로 별도법인을 등록·운영하는 낭비를 해소할 수도 있다. 일반건설업자와 마찬가지로 전문건설업자 중 종합적인 계획·관리·조정 능력을 축적한 건설업자는 종합공사를 시공하는 건설업종의 등록을 하여 종합공사를 도급받아 시공할 수 있게 되었다.

시공공사에서 하도급자의 지위를 갖고 있던 전문건설업자는 겸업제한 폐지 이후 종합공사를 시공할 수 있는 건설업종에 등록하여 원도급자의 지위를 확보하는데 많은 관심을 가질 수 있다. 이를 위해서는 등록기준을 충족, 유지해야 할 뿐 아니라 시장에 성공적으로 진입하기 위해서 일정 수준 이상의 종합적인 계획·관리·조정 능력을 사전에 축적하는 것이 필요하다는 점에서 중소 전문업체보다는 주로 우량 전문업체들의 겸업 시도가 많을 것이다. 별도 법인을 통해 일반건설업종에 대해 겸업을 시도하던 기존 전문건설업자는 인수·합병을 통해 편법적으로 별도법인을 등록·운영하는 낭비를 해소할 수 있다.

겸업제한 폐지는 중장기적으로 보면 업계의 구조개편이 촉진되고 효율적 건설생산체계가 구축되는데 도움이 될 것이다. 입찰제도, 하도급 관련 제도, 발주방식 등의 선진화와 실제 제도 운영상의 문제점 등이 함께 개선될 경우 건설생산체계 효율화에 도움이 될 것이다. 하도급 관행상의 개선으로는 일괄 하도급, 중층 재하도급 등의 개선을 들 수 있다. 공사의 대형화, 전문화 추세로 보아 현행과 같이 재하도급을 제한하는 단순하도급 체계로는 공사수행이 어려울 수 있고, 일반건설업체와 일반건설업체간 하도급을 금지하는 규정도 대기업 및 중소 일반업체간 상호 협력적 역할분담을 위해 허용해야 한다는 지적이 있다.

일반·전문건설업간 겸업제한 폐지는 건설산업 경쟁력 강화와 발전을 위한 생산체계합리화의 기초를 놓았다는 점, 건설분야 부조리 척결을 위한 제도보완을 했다는 점에서 긍정적이다. 하지만 일반·전문건설업간 겸업에 따른 전문건설업체의 충격을 완화하기 위한 추가적 조치가 필요하며, 지나치게 세분화되어 있는 건설업종을 유사업종별로 통합하고 필요시 신규업종 추가 신설을 검토하는 등 겸업폐지에 따른 효율성 제고를 위한 방안이 강구되어야 한다.

(2) 부실업체의 퇴출

1) 직접시공의무제 도입

입찰브로커에 가까운 건설업체들이 늘어나면서 실질적인 시공능력을 갖추지 못한 체 제도를 악용하는 부실업체는 생존하고 시공능력을 지닌 성실한 건설업체는 오히려 건설 시장에서 퇴출당하게 되는 아이러니가 고착되고 있다. 이러한 환경을 방지할 경우 성실업체 대신 부실업체가 건설산업을 지배하게 되어, 실공사비 잠식에 의한 부실시공 및 품질 저하와 산재 사고 등이 한층 빈발하게 되고, 근로환경은 더욱 열악하게 되어 건설인력이 고갈되는 등 결국 건설산업의 기반 붕괴로 이어지게 된다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 참여정부는 직접시공의무제도를 도입하였다.²⁾

2) 독일의 사례를 보면, 직접시공 의무화를 통해 건설관행을 정상화할 수 있음을 보여주고 있고, 건설업체의 직접시공 원칙을 천명함으로써 생산물의 품질 확보와 성실업체 육성이라는 목적을 달성하고 있다. 미국 뉴욕주의 사례에서는 실제 직접시공을 의무화한 결과 입찰브로커의 감소, 품질 향상, 공기 준수 등의 효과를 보았다는 연구결과가 있다. 미국 뉴욕 주의 경우 정부 및 발주자는 대개 30~70% 정도를 직접시공 비율로 요구하고 있다. 또한, 모든 하도급은 반드시 서면으로 해야 하고 하수급자는 재하도급을 주어서는 안 되며 이를 어길 경우에는 재시공을 요구하거나 또는 공사대금을 지불하지 않는 강력한 조치를 취하고 있다.

직접시공의무제는 무자격 부실업체들이 입찰브로커화하여 수주한 공사를 시공하지 않고 일괄하도급하는 등 불법하도급을 자행하는 것을 막기 위해, 도급받은 공사금액중 일정비율 이상을 직접 시공토록 하는 제도로서 도입(2006.1.1.시행)되었다. 이 제도에 의거하여 1건공사의 금액이 30억 미만인 건설공사를 도급받은 건설업자는 도급금액의 30%이상에 상당하는 공사를 직접 시공해야 한다.(건설산업기본법 제28조의 2). 여기서 직접시공이란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 직영으로 시공하는 것을 말하는 것이다.

직접시공의무제를 도입하려는 가장 큰 취지가 ‘부실업체의 퇴출’과 ‘발주자의 품질 확보’에 있다면 건설업체에게 직접시공 의무를 부여해야만 하는 이유의 이론적 근거를 ‘수주생산’이라는 특성에서 찾을 수 있다. 수주생산방식 하에서는 부실업체의 진입이 가능하고 부실업체가 공사를 일괄하도급에 의해 처리할 경우 발주자 또는 구매자는 자신이 약속한 목적물을 확보하기 어려워지기 때문이다.

먼저 도급생산의 장점은 감독 및 관리에 소요되는 조직비용이 없고 외부의 기술을 충분히 활용할 수 있다는 점이다. 단점은 공급의 안정성 또는 통제력이 저하될 수 있고 생산물의 품질이 저하될 수 있다는 점이다. 따라서 도급생산 방식을 활용할 수 있는 여건은 조직 외부에 다수의 우수 생산자가 존재하고 통제가 용이한 경우, 생산물의 품질이 중요하지 않거나 감독 및 제재가 미약한 경우, 하도급에 대한 제재가 없거나 있더라도 감독 및 처벌이 미약한 경우 등이다. 하지만 도급생산이 과도하게 이루어질 경우에는 입찰브로커가 만연해 성실업체가 오히려 퇴출당하는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 원수급자는 실제 공사는 수행하지 않으면서 자신의 이윤만 확보하고자 하므로 실공사비가 잠식되고 결국 부실시공으로 이어질 가능성이 높아진다. 따라서 이러한 상황에서는 원수급자의 자율성을 제약함에도 불구하고 원수급자에 대한 직접시공 의무화가 정당화될 수 있다. 즉, 자율성 침해가 시장원리에 반하는 부작용임에도 불구하고 과도한 도급생산으로 인해 성실업체가 퇴출당하고 건설시장 질서가 무너지며 나아가 생산기반을 와해시키는 더 큰 부작용이 야기된다면 비교적 작은 부작용을 감내할 수밖에 없다는 것이다.

직접시공의무제도를 통해 건설현장에서 무자격업체 또는 부실업체들이 난립해 이들이 입찰브로커화하고 있고, 이것이 과당경쟁에 의한 저가수주와 중층적 하도급에 의한 실공사비 잠식을 초래하고 있는 소위 ‘악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축(驅逐)’하는 상황을 일

부 개선할 수 있다. 직접시공 의무화는 무자격·부실업체가 시장원리 또는 제도 자체의 운영메커니즘에 의해 자연도태(自然淘汰)되도록 유도할 수 있고, 장기적으로는 건설산업의 시공질서 재편, 건설인력 기반 확충, 건설산업의 생산성 향상을 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 앞으로는 직접시공이 제대로 이루어지도록 실효성을 확보하여야 하며, 직접시공계획서 제출 등과 같은 이행비용은 최소화하는 방향이 바람직하다. 현재 발주자에게 직접제출하고 있는 직접시공계획서를 건설산업종합정보망을 통해 하도급계약 통보 등과 함께 전자 통보할 수 있도록 하면 거래비용도 절감할 수 있을 것이다.

2) 무자격 건설업자 처벌 강화

무등록 시공, 건설업등록증 대여 등 불법적인 건설공사 시공과 도급에 대한 벌칙을 현행 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금으로 강화하고, 다단계 하도급을 한 경우와 등록증 대여를 알선한 경우에도 처벌을 할 수 있도록 하였다(건설산업기본법 제96조 개정, 2007년 4월).

무등록 시공, 건설업등록증 대여, 다단계 하도급 등의 불법적인 건설공사 시공과 도급으로 인하여 부실시공과 안전사고 등의 문제가 발생하고 있으나 처벌규정이 경미하여 이를 보완할 필요가 있었다. 불법적인 건설공사 시공과 도급행위를 좀 더 강력하게 규제함으로써 부실시공과 안전사고를 방지하는 데 보다 기여할 수 있을 것이다.

또한 불법 재하도급에 관한 원수급인의 관리를 강화하였다(건설법 제29조의 제2항 신설). 건설현장의 불법행위를 가장 쉽게 알 수 있는 원수급인의 적극적인 관리를 통하여 불법 재하도급을 근절하기 위함이다. 원수급인은 하수급인이 불법 재하도급을 하지 않도록 관리하고, 위반사실에 대하여는 시정요구(도급계약 내용의 변경이나 해지)를 할 수 있도록 규정하였다. 원수급인이 불법 재하도급을 지시·묵인한 것이 확인된 경우에는 과태료를 부과(하수급인이 불법 재하도급으로 제재 받은 경우에 한함)하도록 하였다.

여러 조치를 통해 처벌의 강도를 강화시킨 것은 처벌에 따른 비용을 높여 건설관련 업자들의 불법행위를 할 유인(incentive)을 줄여준다는 측면에서는 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나 정책결정자들이 인식해야 할 점은 개인들은 처벌 법규에 대해서 ‘처벌될 확률 \times 처벌의 강도 = 비용’으로 인식한다. 처벌의 강도가 높다고 하더라도 처벌될 확률이 매

우 낮다면, 비용의 증가폭은 크지 않다. 따라서 당국의 처벌의 의지가 부족하다면, 처벌의 강도를 높인다고 해서 불법행위를 하지 않을 유인이 늘어날 수는 없을 것이다(이홍일, 이승우, 박성민, 2007).

2. 입낙찰제도의 선진화

(1) 최저가낙찰제도 확대

1) 주요내용

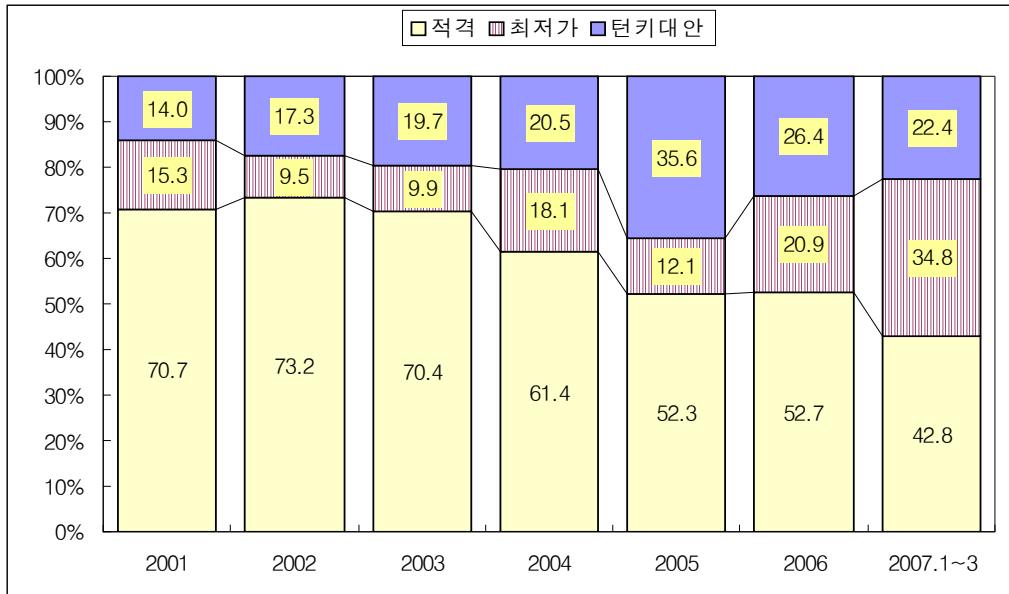
최저가낙찰제는 2001년 1월부터 제도입되어 2003년 12월까지 1,000억원 이상 PQ공사에 적용되었다. 참여정부에 들어와서는 2003년 12월부터 2006년 5월까지 500억원 이상 PQ공사로 최저가낙찰제가 확대되었으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상의 모든 공사로 확대되는 등 그 적용범위가 지속적으로 확대되었다. 최저가 확대에 관한 로드맵에 따라 2006년까지 최저가 공사의 범위가 확대되었지만, 100억원 이상 대상공사로 확대되는 내용은 여러 가지 현실적 문제로 실현되지 못하였다.

〈표 2-1〉 최저가낙찰제 확대 정부제시 로드맵과 도입내용

구분	정부제시 로드맵	도입내용
2000년 12월	○1,000억이상 PQ대상공사에 도입 ○이행보증제 활용실태 등 추이를 보아가며 단계적 확대	○1,000억이상 PQ대상공사에 도입 ○이행보증서 제출 의무화 ○이행보증금액 상향 조정 (종전)계약금액 30%→(개선)40%
2003년 12월	○500억이상 PQ대상공사로 확대하고, 2005년 100억이상, 2006년 모든 공사로 확대 ○저가심의제 도입, 감리·감독 강화, 공사이행보증제도 강화조치 병행	○500억이상 PQ대상공사로 확대 ○저가심의제도 도입 ○70%미만 낙찰공사에 대한 감리·감독 강화 -감독공무원 또는 감리원의 수를 100분의 50범위내에서 추가배치 가능
2006년 5월	○300억이상 모든 공사로 확대 ○저가심의제, 보증 및 감리·감독 개선안의 시행결과를 보아가며 임기내(2008년) 100억이상으로 확대	○300억이상 모든 공사로 확대 ○2단계 심사방법 도입 ○저가입찰시 보증이행 강화 -70%미만 낙찰시 공사이행보증금액을 계약금액의 40%→50%로 강화 -연대보증제도 폐지 ○감리원 부당교체시 부정당업자 제재

최저가낙찰제가 확대되면서 최저가낙찰제 공사의 수주비중은 크게 증가하여 현재는 사실상 입찰제도의 표준으로 기능하고 있다. 최저가낙찰제 공사의 수주비중은 2003년 12월에 1,000억원 이상 PQ공사에서 500억원 이상 PQ공사로 확대되면서 2004년에 그 비중이 18.1%로 늘었다가, 2005년에는 12.1%로 다시 줄어들었고, 2006년에는 20.9%로 다시 늘었다. 그 이유는 2006년 5월 25일자로 최저가낙찰제 대상공사가 500억원 이상 PQ공사에서 300억원 이상 공사로 확대됨에 따라, 2006년 하반기부터는 최저가낙찰제 공사규모가 급증되었기 때문이다. 발주기준으로는 2006년도 공공공사 총발주규모를 기준으로 약 6조1,760억원이며 2005년 대비 2조3,160억원이 늘어난 수치이다.

〈그림 2-1〉 공공공사 발주 및 입찰제도 유형별 수주비중 추이



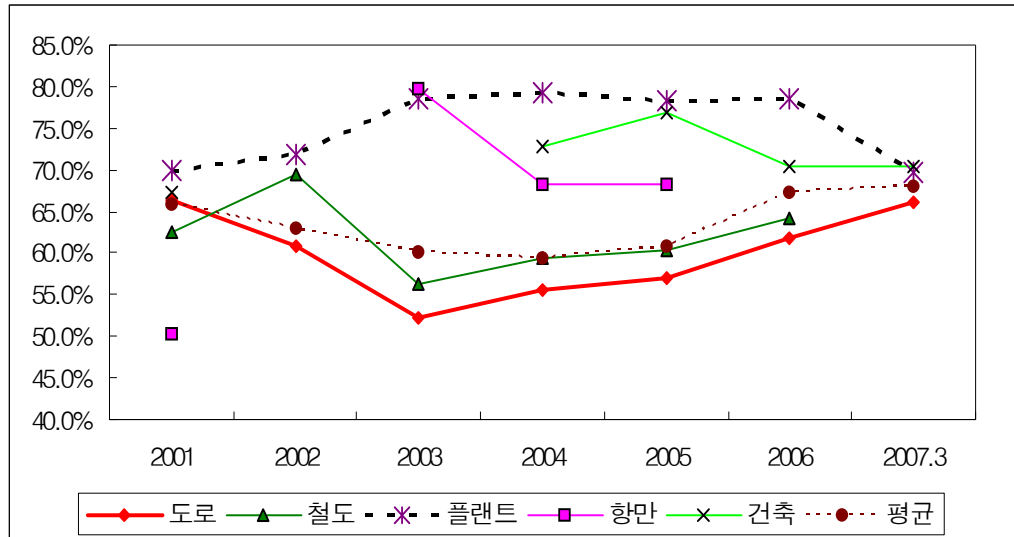
자료: 한국건설산업연구원.

그러나 최저가낙찰제의 도입 이후 낙찰률은 (01)65.8%, (02)63.0%, (03)60.1% 등 지속적으로 하락하였으며, 저가입찰이 성행하여 부실시공이 우려됨에 따라 저가심의제, 즉 입찰가격의 적정성 심사제도가 2003년 12월에 도입되었다. 이 때 도입된 저가심의제는 입찰업체의 입찰가격을 기준가격으로 삼아 일정 비율 이상의 편차가 발생하는 공종을 부적정 공종으로 정하고, 그 부적정 공종이 일정 비율 이상이면 낙찰에서 배제하는 방식을 활용하였다. 즉, 발주자의 주관적·기술적 판단 없이 단순한 수식적 계산에 의해 낙찰자가 결정된 것이다. 따라서 저가심의제가 도입되었음에도 불구하고 실질적인 저가심의 기능을 발휘하지 못하고 낙찰률은 (04)59.4%, (05)60.8% 등 계속해서 하락했고, 이와 더불어 수식적 방법의 특성상 업체간 공모에 따른 입찰왜곡 행태들도 발생하였다.

이에 따라 2006년 5월에 저가심의제의 실효성을 높이기 위해 주관적 심사제가 도입되었다. 이는 기존과 같은 1단계의 객관적 심사에 2단계로 주관적 심사제를 도입하여 1차 심사 통과자 중 최저가 입찰자부터 공사비 절감사유 등을 심사하게 되었다. 아울러 담합 방지 등 경쟁폭 확대를 위해 현재 입찰자들의 입찰평균가격을 가격심사를 위한 기준금액으로 산정하던 것을 발주기관이 산정한 가격에 시장가격인 입찰평균가격을 일부 반영하

는 방식으로 바꾸었다.

〈그림 2-2〉 주요 공종별 낙찰률 변화



저가심의회 2단계 심사를 도입하여 대체로 낙찰률이 상승하는 것을 볼 수 있다. 입찰 시 내역증명을 요구하는 등 까다로워진 입찰심의로 인해 저가 투찰이 눈에 띄게 사라지고 있다. 하지만, 저가심의회에 대한 부정적인 평가도 존재한다. 「공종평균입찰금액」이 반영된 “공종기준금액”에 의거 부적격공종을 판정하게 됨에 따라 개선효과를 반감시키는 결과를 초래하였다. 입찰자별 공종별 입찰금액을 평균해서 산정하는 공종평균입찰금액 개념을 부분적으로 도입함으로써 적격심사제에서 문제로 여겨왔던 운찰제적 요인이 다시 발생함으로써 개별 입찰자들의 기술적으로 차별화된 투찰금액 결정에 혼선을 초래한다는 지적이다.

또한 공종기준금액에 의한 부적격공종을 판별하게 됨에 따라 저가공종에 대한 입찰금액사유서를 입찰전에 제출한 경우(①공종별 조사금액의 10/100이상 또는 ②65/100미만 가격으로 입찰한 경우)와 입찰서제출 마감 이후에 발주기관의 요구에 의하여 제출한 경우(③당해 공종의 공종기준금액보다 20/100이상 낮은 경우)로 2원화되어 있기 때문에 최저입찰자 순의 저가심사를 함에 있어 낙찰자 선정에 장기간이 소요되는 것이 불가피하다.

제도개선 전에는 낙찰자 선정에 10여일이 소요되던 것이 개선 후에는 30일이상(차순위로 올라갈 수록 더 많은 기간 소요) 소요되고 있다. 공사별 원가구성요인이 현저하게 다름에도 토목, 건축, 설비 등의 부적정공종 기준을 동일선상에 두는 것은 매우 불합리한 결과를 초래한다는 지적도 있다.

국가계약법 개정(9월)으로 인한 저가심의제 개선사항도 있었다. 건설산업의 기술경쟁력 강화를 위한 핵심 조치 중 하나로 여겨졌던 순수내역입찰제도를 대규모 공사(예를 들어 1,500억원 이상 공사)부터 단계적으로 도입키로 하였다. 현재 물량 교부 후 입찰자가 단가만 기재하여 입찰하는 방식에서 설계도면, 시방서 등에 따라 입찰자가 직접 물량, 단가를 산출하여 입찰하도록 한 것이다. 최저가낙찰제에 신기술 및 신공법 등에 의한 절감사유가 새로 인정됨에 따라 발주기관이 물량내역서를 제출하는 현행 내역입찰제로는 운용이 어렵다는 점에서 기인한 조치이다.

참여정부에서 이루어진 최저가낙찰제의 확대에 대해서는 기본적으로 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 효율적인 제도운영은 낙찰제도 자체만으로는 불가능하며, 이러한 제도를 운영하는 운영주체의 능력과 이를 보완하는 제도적 장치의 마련해야 한다. 낙찰이후 공사의 이행과 품질을 확보하기 위한 여러 가지 제도적 장치가 제대로 작동되어야 가능한 것이다. 이러한 측면에서는 아직 제대로 작동하기에 매우 미흡한 것이 현실이다. 또한 저가심의제의 개선에 대해서는 기본적으로 긍정적 평가가 가능할 것이다. 하지만, 주관적 심사를 도입했다는 점에서 저가심의제는 투명성 및 공정성 확보와 저가심의 기능 확충을 위한 발주자 재량확보라는 상충되는 상황에서 아직 제대로 자리를 잡지 못하고 있는 것이 현실이다.

최저가낙찰제는 신속성과 단순성은 있지만, 최저 품질의 조달을 초래할 수 있다. 최저가낙찰제가 필요한 경우도 있지만 투자효율성을 얻는 수단으로는 부적절하다. 입찰자 평가과정에서 성과(performance)와 품질(quality)을 고려할 경우 다양한 요소들을 돈으로 환산하는 기법들이 많다. 미국이나 유럽에서는 비정상적으로 낮은 가격에 입찰한 자들은 낙찰대상에서 배제된다. 배제되지 않으려면 시공법의 경제성, 기술적 해결방안, 예외적으로 공사비 절감이 가능한 사유 등을 증명해야 한다. 건설공사의 글로벌 스탠더드는 최저가낙찰제에서 1990년대 중반 이후부터는 가장 경제적으로 유리한 입찰을 의미하는 '최고 가치(best value)' 낙찰제도로 전환되었다. 시공비를 비롯한 초기비용(initial costs)의 최

소화가 유지관리비용(maintenance costs)등을 포괄한 총생애주기비용의 최소화를 가져오지 않는다는 사실이 충분히 인식되었기 때문이다. 총생애주기비용의 최소화를 통해 투자 효율성을 얻기 위해서는 입찰가격 뿐 아니라 기술능력 등을 종합적으로 평가하여 발주자에게 최고가치를 줄 수 있는 업체를 낙찰자로 선정해야 한다는 방향으로 인식의 전환이 이루어졌다(이상호, 한미파슨스, 2006). 최저가낙찰제는 장점과 단점을 동시에 갖춘 제도이므로 확대 실시 여부는 중앙정부 차원에서 폭넓은 연구 검토를 거쳐 정책 결정으로 집행되는 것이 바람직하다.

부실·부적격업체와 페이퍼컴퍼니는 적격심사 낙찰제도 자체의 문제이다. 적격심사 낙찰제도 자체의 개선으로 해결해야한다. 다른 대안적 제도를 확대하는 것으로 해결될 문제가 아니다. 최저가 또한 최근의 선진국에서는 다른 제도로 대체되고 있는 추세이다. 최저가낙찰제를 선호하는 입장에서는 품질은 엄격한 감리감독과 사후 처벌을 통해 확보될 수 있다고 믿음이 있기 때문이다. 하지만, 낙찰 가격이 내려가면 그 부담이 하도급업체와 기능인력에 전가돼 어떠한 감리감독에도 불구하고 저급한 시공은 불가피하다. 모두를 만족시키기 위해서는 품질 확보를 전제로 시설물의 시공비만이 아닌 유지관리 비용까지 포괄하는 총비용을 낮출 수 있는 최고가치낙찰제를 추구해야 한다.

(2) 실적공사비 적용 확대

실적공사비제도는 2004년 1월부터 국내 공공건설사업에 도입되었고, 2006년 하반기에는 그 비중이 50%까지 확대되었다. 공공 건설사업의 예정가격 작성체계는 크게 원가계산방식과 실적공사비에 의한 방식 2가지로 이원화되었다. 이를 위해 실적공사비에 의한 예정가격작성준칙(회계예규 2200.04- 157)을 두어 건설공사 예정가격을 작성함에 있어 실적공사비를 일부 공종에만 적용하더라도 실적공사비 관련규정을 적용하는 것을 원칙으로 하여 현행 원가계산작성준칙과 적용상의 혼란을 제거하였다.

2004년부터 시행된 실적공사비의 상승률은 건설공사비지수나 생산자물가지수에 비해 상당히 낮은 것으로 분석된다. 즉, 최신 건설경기 반영이 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 실적공사비 상승률 평균

구분	변동률(%)	04년 상반기	05년 상반기	06년 상반기	06년 상반기
실적 공사비 상승률 평균	3.7%	0%	4.1%	2.7%	3.9%
건설공사비지수	13.02%	116.7(03.11)	127.9(05.11)	128.3(05.11)	131.9(05.5)
생산자물가지수(총지수)	10.0%	102.2(03.11)	109.6(05.11)	111(05.11)	112.5(05.5)

주: 1) 품셈대비 실적공사비 하락률: -17.5%('05하-'06하 단가하락률 -18.7%, -18.5%, -17.1%의 평균치)
 2) 실적공사비 상승률은 '04상-'06하 중 존재하는 단가(토목 110, 건축 64, 설비 33)에 대한 '04 상반기 대비율을 공중별 가중평균한 값임.

현행 실적공사비의 단가는 공사 규모에 따라 특성화 단가가 축적된 것이 아님에도 불구하고 적용은 전 공사에 활용되는 경우가 대부분이어서 경영상태가 취약한 중소기업 체에게는 타격이 클 것으로 예상된다. 시공단계에서 물가변동으로 인한 계약금액 조정 시 실적공사비 단가(6개월마다 발표)를 계약금액 조정지표로 사용하기에는 시차가 너무 큰 한계를 보이고 있으며, 에스컬레이션제도의 근본취지에 부합되지 못한다는 문제점이 있다. 현행 실적공사비 단가집은 선진국과 달리 당해 사업의 특성과 규모 등의 반영에 융통성 있게 대응할 수 있는 체계가 미흡하여 이를 해결할 수 있는 보정장치 등의 마련이 요구되고 있다. 최저가 등 입찰제도의 영향으로 관련된 제도의 전반적인 개선이 이루어지지 않고 또한, 업체의 무리한 입찰행태가 근절되지 않는 한 실적공사비 단가의 지속적인 하락이 예상되어 관련된 제도 개선의 필요성이 강하게 제기된다.

2004년 1월에 도입된 실적공사비제도는 많은 준비기간에도 불구하고, 도입과정에서 단가기준, 직/간접 공사비 산정방식, 단가 수집체계의 적절성, 입/낙찰제도와 관련된 한계 등으로 많은 논란이 있었다. 특히 실적단가의 축적과 입/낙찰제도와는 필연적인 관련성을 가지고 있기 때문에 이에 대한 적절한 장치의 필요성도 꾸준히 제기되어 왔다.

실적공사비제도는 과거 원가계산방식보다 당해 사업의 예정가격을 산정하는 체계의 효율성과 비용의 출처를 다양화했다는 측면에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다. 하지만, 여전히 실적공사비 역시 표준품셈과 마찬가지로 근거용 혹은 표준용이라는 한계가 있으며, 경직되어 있는 예정가격산정체계로 인해 현 체계의 틀 속에서 임시방편적인 해결책만 가지고는 공공부문의 사업비 산정 및 관리체계의 기반을 마련하기 어렵다고 판단하였으며, 개선의 기본방향 역시 글로벌 스탠더드를 지향해야 한다.

미국이나 영국은 발주기관별로 완성공사비를 실적공사비로 축적하고 있다. 또한, 실적공사비 자료만으로 공사비를 산정하는 것이 아니라, 각종 물가정보지를 보거나 전문가들이 사장가격을 직접 조사하고 전문가적 판단을 가미해서 공사비를 산정하고 있다(이상호, 한미파슨스, 2006).

현행의 실적공사비제도와 같이 감사 등 근거용에 주목적을 가지고 있는 일회성의 예산산정 체계의 구축은 발주자가 개선의 노력을 기울여야 한다. 왜냐하면, 근본적으로 단일화된 실적데이터 혹은 표준품셈이 여러 특성을 가진 개별 건설공사의 가격을 대표하기는 어렵기 때문이다. 이보다는 사업 초기에 책정한 목표 공사비를 준수하는 설계를 얻을 수 있는 전문성 있는 사업비 관리 프로세스 및 기법 개발에 관심과 노력을 필요하다. 다만, 이러한 프로세스 및 기법은 올바른 방향성에도 불구하고 기존 방식에 비해 상대적으로 기계적인 논리성이나 정형성이 낮은 것으로 평가될 수가 있다. 이러한 한계성은 불확실성이 높은 건설사업의 여러 문제를 유일하게 해결할 수 있는 주체가 바로 사람(전문가)이며, 미국이나 영국 등의 선진국에서조차 실적공사비 등은 프로젝트 초기단계에서 참고용으로 활용하고 있다는 점을 이해한다면 쉽게 해결될 수 있을 것으로 판단된다(최석인, 송병관, 김윤주, 2004).

실제로 현재 논란이 되고 있는 지속적 가격 하락은 입찰찰제도만 제대로 작동될 경우 현 실적공사비제도가 기술적인 측면에서 문제가 있다 하더라도 최소화될 수 있는 부분이라고 판단된다. 즉, 어떠한 좋은 방법을 현 실적공사비제도에 포함시키더라도 정부의 입찰찰제도와 업체의 입찰행태가 변화되지 않는 한 정상적인 메커니즘으로 작동할 수 없다(최석인, 이복남, 이승우, 최민수, 2006).

(3) 최고가치낙찰제도의 도입 및 대형공사 낙찰자 결정방식의 다양화

참여정부는 2007년 9월 국가계약법 시행령을 개정하여 행정중심복합도시 건설을 위하여 발주되는 공사 중 상징성, 예술성 등 창의성이 필요하거나 고난이도 기술을 요하는 시설물에 대하여 적용할 수 있도록 설계공모·기술제안입찰제도 등을 신설하고, 일괄입찰 및 대안입찰의 경우 낙찰자결정방식을 다양화하여 공사의 특성에 따라 선택할 수 있도록 하였다. 기술제안 입찰 및 설계공모·기술제안 입찰은 최고가치낙찰제도의 한 유형으로서, 상징성·예술성 등 창의성이 필요하거나 고난이도 기술을 요하는 시설물에 대하

여 설계검토 후 시공계획, 공사비 절감방안 및 공기관리방안 등을 제출토록 한 후 심사하여 낙찰자를 선정하는 방식이다.

최고가치낙찰제도의 도입은 국무조정실 규제개혁기획단의 「건설산업규제 합리화방안(2005.11)」 및 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회의 「건설기술·건축문화선진화 전략(안)」에서 거듭 확인된(2006.6) 국가계약제도 개선방안이었으며, 국가계약법 시행령 개정(2007.9)을 통해 시범적용 형태로 도입되었다. 그리고 후속조치로서 국가계약법 개정을 통해 향후 최고가치낙찰제도의 확대를 대비하여 법령을 정비하였다.

〈표 2-3〉 기술제안 입찰 및 설계공모·기술제안 입찰 절차

입찰 절차	기술제안 입찰	설계공모·기술제안 입찰
입찰방법심의 (§ 99) ↓	○ 중앙건설기술심사위원회 심의 - 실시설계 후 심의의뢰	○ 좌 등 - 기본설계전 심의의뢰 * 필요시 기본설계 후
입찰참가자격 (§ 100) ↓	○ 건설산업기본법 등 등록자 (§ 12) ○ PQ 실시	○ 건설산업기본법 등 등록자 ○ 설계용역업자 § 84) ○ PQ 실시
입찰서 등 제출(§ 101) ↓	○ 입찰서 ○ 기술제안서 - 공사비절감방안 - 생애주기비용 - 공기단축방안 - 공사관리, 사업수행조직 ○ 산출내역서(직접작성)	○ 좌 등 ○ 좌 등 ○ 해당사항 없음
중기위 등 심의 (§ 101) ↓	○ 기술제안서 * 설계자문회의 심의 가능	○ 기술제안서 ○ 실시설계서(설계적격자 제출) * 설계자문회의 심의 가능
낙찰자 선정 (§ 102)	○ 기술제안 상위 6개업체 선정 ↓ ○ 기준적합 최저가방식 가중치 방식 기술조정점수방식 가격조정가격방식 ↓ ○ 낙찰자 선정	○ 기술제안 상위 6개업체 선정 ↓ ○ 좌 등 + 확정금액/설계경쟁방식 ↓ ○ 실시설계적격자 선정 ↓ ○ 실시설계서 심의 및 적격판정 ↓ ○ 낙찰자 선정(60일내 선정)

또한 대형공사 중 턴키·대안입찰의 낙찰자 결정방식을 다양화하여 발주기관이 공사의

목적, 특성 등에 맞는 방법을 선택하여 낙찰자를 결정할 수 있도록 하였으며, 이는 기술제안 및 설계공모·기술제안 입찰제도에도 동일하게 적용된다. 기존에 이행능력 및 설계평가를 통해 낙찰자를 결정하던 방식에서 크게 3가지, 세분해서는 5가지의 낙찰자 결정방식으로 확대하였다. 새로운 방식은 기준적합/최저가방식, 종합평가방식(가중치방식, 가격조정/최저가방식, 기술조정/최고점수방식), 확정금액/최상설계방식으로서 각각은 기술과 가격에 대한 상대적인 중요도에 따라 구분된다. 기준적합/최저가방식은 기술보다는 가격에 무게중심을 둔 것이며, 확정금액/최상설계방식은 반대로 가격보다 기술을 중시하는 방식이다. 그리고 종합평가방식은 가격과 기술을 절충하여 발주자의 판단에 따라 가중치를 부여하는 방식이라고 할 수 있다.

최고가치낙찰제도의 도입은 우리나라 입찰제도의 선진화에 있어 매우 중요한 계기가 될 것으로 전망된다. 현실적 이해관계에 의한 땀질식 개선 및 현안 문제에 대응하는 대응요법을 벗어나 큰 방향성을 제시했다는 점이 무엇보다 중요하다. 최고가치낙찰제도를 통하여 발주자는 공사비만이 아니라 공기, 품질, 기술개발 측면 등 여러 면을 종합하여 최고의 가치를 제공해줄 수 있는 낙찰자를 선택할 수 있다. 비록 최저 가격 입찰자를 낙찰자로 선택하지 않더라도, 품질에 대한 불안감을 해소할 수 있고, 공기를 단축시킬 수 있기 때문에 장기적으로 보면 총생애주기비용을 최소화할 수 있는 효율적인 낙찰제도가 될 수 있다. 건설업체 입장에서는 입찰가격에 의해서만 낙찰자가 결정되는 것이 아니기 때문에 덤핑 방지효과를 기대할 수 있고, 수익성을 높이는 방안이 될 수도 있다. 아울러 경쟁의 초점은 ‘입찰가격’만이 아니라 ‘다른 요소들’을 포괄하고 있기 때문에 건설산업의 기술발전이나 품질수준 제고에도 기여할 수 있을 것이다. 하지만 최저가낙찰제를 최고가치낙찰제로 완전히 대체하는 것은 아니다. 유럽연합 지침이나 미국의 연방조달규정에서 낙찰자의 선정기준으로 최저가와 최고가치를 동시에 제시하고 있는 것과 같이, 입찰가격이나 가격과 연관된 요소만이 중요한 공사는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 바람직하다. 가격외에 기술이나 품질 등을 종합적으로 판단해야 하는 공사는 최고가치낙찰제를 적용하는 방향으로 나가야 할 것이다.

낙찰자 결정방식의 다양화에 대해서도 몇몇 우려되는 현실적 문제점에도 불구하고 두가지 측면에서 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 첫째는 다양화 자체가 갖는 긍정적 의미이다. 공사의 특성과 발주자의 요구사항이 모두 같을 수 없다는 관점에서 모든 공사에 적합한 단일의 입찰 방식 또는 기준은 존재할 수 없다. 따라서 원칙적으로 선택가능한 메뉴가 많을수록 선진화된 입찰제도로 볼 수 있다. 선진 외국에서 입찰제도의 표준이 가격이라는 단

일 가치 위주의 최저가낙찰제에서 다양한 가치를 조합함으로써 수많은 낙찰자 결정방식을 활용할 수 있는 최고가낙찰제도로 전환된 것도 바로 이 때문이다.

둘째는 발주자가 공사별 특성에 따라 낙찰자 결정방식을 선택하도록 한 점이다. 그동안 건설산업 혁신의 핵심과제로 발주자의 역량 및 역할 강화가 끊임없이 제기되었다. 건설산업을 수요자(발주자), 공급자(건설산업계), 생산조달 시스템(정부)으로 이해할 때, 공급자의 행태는 분명 수요자와 생산조달 시스템의 행태에 의해 지배를 받게 되기 때문이다. 따라서 발주자에게 역할과 책임을 부여한 조치는 분명 긍정적인 부분이다.

3. 양극화 해소 및 상생방안 구축

참여정부는 양극화가 심해지면서 2006년 8월 29일 ‘공공건설 및 지방건설 활성화 방안’을 발표하였다. 그 주요 내용은 ①지역의무공동계약 대상금액 상향조정 : 현행 54억원 → 84억원으로 ② 소액수의계약 대상금액 상향조정 : 일반공사 1억원 → 2억원 ③입찰참가자격 사전심사(PQ) 제외 대상 확대 : 상수도, 하수도, 공동주택 등 ④대금지급기한 단축 : 현행 청구후 14일 이내 → 7일이내 ⑤도심 국유지를 활용한 주택 등 공급 추진 등이다. 이러한 내용들이 지역 중소기업체들의 공공공사 수주 확대에 실질적인 도움을 주었다고 보기는 어렵다.

〈표 2-4〉 「공공건설 및 지방건설업체 활성화방안」의 주요내용

구 분	주요 추진내용
지역중소 건설업체 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의무공동도급 대상금액 상향조정 - 소액 수의계약금액 상향조정 - 입찰참가자격사전심사 대상공사 축소 - 대금지급기한 단축 *국가계약법 시행령, 규칙 개정
	건설한 지방중소건설업체 보호를 위한 Paper Company 근절 * 건설산업기본법 개정추진
공공부문 기성고의 안정적 유지	국고채무부담행위를 활용한 공공 기성공사 물량 확보
	국유지를 활용한 공공분야 건설투자지원 강화
	계속비계약제도 활용 활성화

자료 : 재정경제부.

(1) 지역중소건설업체 지원제도

몇차례에 걸쳐 중소기업 지원에 강화했으나, 가장 광범위하게 발표된 것이 2007년 4월의 지원방안이다. 수도권·대기업과 지방·중소기업간의 수주격차가 커지는 등 건설산업 양극화에 대응하여 지방 중소기업 지원대책을 추진하였다.

주요 내용은, 첫째, 도급하한제도이다. 참여정부에서는 대기업의 소규모 공사 진입을 제한하는 도급하한제도의 적용 기준을 상향하는 등 지역중소건설업체의 수주여건을 크게 개선하였다. 먼저 74억원 미만의 공공공사에만 적용중인 도급하한제도는 지자체·투자기관이 발주하는 공사에 대해서는 최대 150억원 미만 공사까지 적용범위가 확대된다. 둘째, 지역의무공동도급제도를 개선(222억원 미만 공사)하였다. 국가투자기관이 발주하는 지역의무공동도급 공사의 지역업체 최소참여지분율을 현행 10%에서 30%로 상향하였다. 지역업체 시공참여가점제를 강화(222억원 이상 공사)하였다. 조달청과 주공·토공·도공·수공 등 건교부 산하 4대 공사 발주공사에 대해서는, 평가기준을 강화하고 가점수준을 상향하였다. 셋째, 지자체 70억원, 투자기관 50억원 미만의 공사에 대해 해당지역 소재업체로만 입찰자격을 제한하는 지역제한제도가 혁신도시 사업에 한하여 100억원으로 상향조정되었다. 넷째, 지역중소업체의 시공참여를 용이하게 하는 차원에서 시공효율성을 저해하지 않는 범위내에서 분할발주도 활성화해나갈 방침임을 밝혔다.

〈표 2-5〉 지역중소건설업체 지원대책 주요 개선내용

구 분	현 행	개 선	조치사항
도급하한	74억원 미만 공공공사	국가 : 74억원 미만 지자체 : 150억원 미만 투자기관 : 150억원 미만	건교부 고시개정
지역의무 공동도급 지역업체 지분율	국가투자기관 : 최소 10% 이상 지자체·지방공기업 : 최소 49% 이상	국가투자기관 : 최소 30% 이상 지자체·지방공기업 : 최소 49% 이상	회계예규 개정
지역업체 시공참여 가점제	(국가투자기관) 30% 이상, 최대 8%	국가투자기관 ·일반 : 35% 이상, 8% ·혁신 : 40% 이상, 9%	기관별 입찰 참가자격 세부 기준 개정

(2) BTL사업제도 개선, 턴키대안입찰 공사 발주기준 강화 등

참여정부는 BTL사업제도 개선, 턴키대안입찰 공사 발주기준 강화 등 그간 지역중소업체 수주애로 원인으로 지적되어온 공공발주제도 개선대책과 부실업체 퇴출 등 건설산업 구조조정을 통한 과당경쟁 완화방안을 마련하였다. 이번 대책으로 인해 지역중소업체에게 지원되는 물량은 전체적으로 1조원 이상의 효과가 있을 것으로 추산된다. 혁신도시 공사발주가 시작되는 등 대책이 본격적으로 적용될 하반기부터는 지원규모가 더욱 커질 것으로 보인다.

〈표 2-6〉 BTL 사업제도 개선, 턴키대안입찰 공사 발주기준 강화

구 분	현 행	개 선	조치사항
턴키대안 입찰금액 기준	100억원 이상	300억원 이상	국가계약법 개정
BTL사업 개선	50억원 미만 학교 BTL 공사→약 5,400억원('06)	50억원 미만 소규모 학교 BTL대폭축소	교육부 BTL 사업지침 개정
	하수관거·국방시설 BTL 지역업체 시공비율→30%	하수관거·국방시설 BTL 지역 업체 시공비율→40%	국방·환경부 BTL지침 개정
	건설공제조합 BTL사업 투자 → 911억원	건설공제조합 BTL사업 투자(추가) → 1,500억원(~'08)	공제조합 투자규정 개정

BTL 사업제도를 개선하였다. ①50억원 미만의 소규모 학교공사 BTL발주를 '08년부터

대폭 축소 ②업계의 부담이 크다는 지적을 받아온 학교공사 VE제안 제도에 대한 합리적 개선방안도 금년 상반기까지 도출 ③현행 30% 수준인 하수관거, 국방시설 BTL사업에 대한 지역중소업체 시공비율을, 관련기관 BTL사업지침 개정을 통해 지역실정을 감안하여 40%로 상향조정 ④건설공제조합의 BTL사업 투자규모를 확대*하여 지역중소업체 참여비율이 높은 BTL사업에 우선투자하기로 하는 등의 내용이다.³⁾

또한, 턴키·대안입찰 금액기준 상향 등 공공발주제도를 개선하기로 하였다. 턴키·대안입찰 공사의 발주기준(대형공사 금액기준)을 상향조정하였다. 최근의 발주규모 대형화 추세와 소규모 공사까지 턴키·대안입찰공사로 발주되는 문제점을 해소하기 위해 발주기준 금액을 현행 100억원에서 300억원으로 상향조정하였다.

(3) 혁신도시사업 지원, 부실업체 퇴출

참여정부는 혁신도시사업에 대한 지역업체 시공참여 활성화 계획을 작성하였다. 혁신도시사업에서는 지역제한제도의 특례를 인정하여 50억원(투자기관), 70억원(지자체) 미만으로 정해진 현행 금액기준을 100억원으로 상향 적용하였다.⁴⁾

또한, 광주·전남 공동혁신도시에 대한 특례를 인정하였다. 양 지자체간 합의에 따라 혁신도시를 공동개발기로 한 취지를 감안하여 지역제한 등 지역업체 지원제도 적용시 광주와 전남을 같은 지역으로 간주하였다. 시공효율성을 해치지 않는 범위내에서 지역중소업체가 참여하기 용이하도록 분할발주를 활성화하기로 하였다.

부실건설업체 퇴출을 통한 과당경쟁을 해소하기로 하였다. 건설업체 등록기준 확인권을 건설협회에 위탁하여 처분관청(지자체)의 부족한 행정력을 보완하였고, 30억원 미만 공사에 대해 원도급업체가 30% 이상을 직접 시공토록 하는 직접시공의무제는 ①2007년 상반기에 전면적 이행실태 점검 및 위반업체 처분 ②실제 건설기능인력을 투입하여 시공했는지를 확인할 수 있게 공종별 기능인력투입계획서를 제출하도록 하였다.

3) (현행) 911억원 투자 → (개선) '08~'09년간 1,500억원 추가투자

4) 정부의 분리발주를 통한 지역업체 참여 확대방침과 달리 10대 혁신도시의 발주공사 대부분이 지역의무공동도급 범위(222억원 미만)를 넘어서는 공사이기 때문에 실질적인 효과가 없다는 주장도 있다. 현재 발주된 6개 혁신도시 공사의 지역업체 참여비율은 총사업비 기준으로 평균 21% 정도에 불과하다.

공공공사 낙찰예정자에 대해서는 자본금, 기술인력 보유 등 건설업 등록기준을 충족하고 있는지에 대한 정밀실사를 하기로 하였다. 우선 건교부 산하 국토관리청의 일부 공사에 대해 시범실시하고 시행성과를 보아가며 전체 공공공사에 확대하고, 무분별한 신규업체 진입을 억제하고 재무건전성이 떨어지는 부실업체 퇴출을 위해 보증가능금액확인서 제도의 대출개시기한을 연장하고 대출비율을 단계적으로 하향조정한다.⁵⁾

〈표 2-7〉 혁신도시 사업 지원, 부실업체 퇴출

구 분	현 행	개 선	조치사항
혁신도시 사업지원	대부분 지역의무공동도급 금액 이상으로 발주	지역의무공동도급금액 미만으로 분할발주 활성화	혁신도시사업 실시계획 반영
	지역제한 금액기준 (지자체 등) : 70억원 (정부투자기관) : 50억원	지역제한 금액기준 특례적용 (지자체 등) 100억원 (투자기관) 100억원	정부투자기관 회계규칙 등 개정
	광주전남 공동혁신도시 지역업체 지원범위 → 전남업체	광주전남 공동혁신도시 지역 업체 지원제도 적용범위 → 전남업체 + 광주업체	지방공기업법 시행규칙 등 개정
부실업체 퇴출	등록기준 충족여부 점검 → 지자체	등록기준 충족여부 점검 → 지자체 + 건설협회	건산법 개정
	직접시공의무제 대상공사 → 직접시공계획서 제출	직접시공의무제 이행기준 강화 → 직접시공계획서 + 공종별 기능인력 투입계획서	건산법 시행 규칙개정
		건교부 소속기관 공사 낙찰 예정자에 대한 등록기준 조사	건교부 지침
	보증가능금액 확인서제도 (대출개시기한) 1년 (대출허용한도) 85%	보증가능금액확인서 제도 강화 (대출개시기한) 2년 (대출허용한도) 60%	건설공제조합 운영지침 개정

(4) 중소기업보호 정책의 평가

참여정부의 중소기업보호 정책은 대체로 건설업 상생의 측면에서 어느 정도 불가피한 조치였다고 보인다. 시장 구조가 대형업체 위주로 재편되었기 때문이다. 그러나, 원칙적

5) (현행)현재 예치후에 1년 경과시 예치금의 85%까지 대출 허용, (개선)대출개시기한을 2년으로 연장하고, 대출허용비율은 60%까지 단계적으로 축소

으로 건설산업의 제반 문제들이 개선되지 않는 한 효과를 거두기 힘들며 부정적인 효과를 지속할 가능성이 크다.

참여정부의 건설정책이 대체로 형평성보다는 효율성을 추구하는 방향으로 나아갔다고 볼 수 있으나, 중소기업 보호제도가 예전보다 훨씬 더 강화되었다는 사실은 건설업의 글로벌 스탠더드와는 거리가 멀다. 최근에 우리나라와 FTA 협상을 하고 있는 EU의 대부분의 국가에는 중소기업 보호제도가 많지 않다. WTO, FTA와 관련되어 한국의 중소기업 보호제도는 지속적인 공격대상이 될 수밖에 없다. 중소기업 보호제도는 존재해야 하지만 기존의 제도보다는 발전된 정책수단을 사용하는 것이 건설산업의 발전을 위해 바람직할 것으로 보인다.

가장 시장지향적이고 거래비용이 낮은 제도를 갖고 있는 미국의 경우(박성민, 2006(2)) 지역업체나 중소기업 보호·육성 정책이 존재하고 있다. 미국 연방정부의 중소기업법(SBA)에 운용하고 있는 중소기업 우대정책은 중소기업만이 아니라 사회적 약자 중소기업(Small Disadvantaged Business), 여성 소유 기업(Women-Owned Small Business), 저개발지역 기업(HUBZone Business), 상이군인 소유 중소기업(Service-Disabled Veteran-Owned Small Business)에 대한 우대정책도 포함하고 있다.

중소기업, 제대군인 소유 중소기업, 상이 군인 소유 중소기업, 저개발지역 중소기업, 사회적 약자 소유 중소기업, 여성 소유 중소기업에게 정부조달에 대한 최대한의 실질적인 기회를 제공하는 것이 정부의 정책이다. 또한 이같은 배려는 반드시 모든 발주기관의 계약에 하도급자(subcontractors)로 참여할 수 있는 최대한의 실질적인 기회도 포함해야 한다.

미국 주정부의 지역중소업체 우대정책 가운데 입찰가격 우대제도는 눈여겨 볼만하다. 캘리포니아주에서 중소건설업체는 종업원 수가 100명 이하이고, 3년 평균 매출액이 1,000만달러 미만인 업체를 말한다. 캘리포니아주에서도 중소기업과의 계약목표치가 있는데, 기관별로 전체 계약의 최소 25%이상을 중소기업과 계약하도록 하고 있다. 등록된 중소기업은 주정부 입찰시 5%의 입찰가 우대를 받는다. 예컨대, 4개 업체가 입찰했다고 하자. 이중 캘리포니아주의 중소기업으로 등록되지 않은 입찰업체중 최저가격 입찰업체 금액의 5%를 산정한 뒤, 캘리포니아주의 중소기업으로 등록한 업체의 입찰가격에서 그 금액을 뺀다. 이렇게 산정된 입찰가격을 기준으로 해서 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정한다.

단, 이 경우 지역중소건설업체가 최저가격 입찰자일 경우, 5% 우대금액을 뺀 금액으로 계약을 체결하는 것이 아니라 당초의 입찰금액으로 계약을 체결한다. 물론, 이런 우대 정책들도 매우 소규모 공사에만 해당한다.

여기서 우리가 생각해보아야 할 것은 지역중소건설업체 우대정책이 한국의 지역제한 입찰제도처럼 외지 업체의 입찰참가를 원천적으로 허용하지 않는 것이 아니다. 지역중소건설업체보다 가격경쟁력이 더 월등하다면 얼마든지 입찰에 참가해서 수주할 수 있다. 아울러 지역중소건설업체들에게는 가격경쟁력을 지속적으로 향상시키지 않으면 지역내 발주공사도 수주하기 어려울 것이라는 메시지도 함께 담고 있다. ‘시장경쟁’이란 원칙은 지역중소건설업체 보호·육성 정책에서도 여전히 유지되고 있는 셈이다(이상호, 한미파슨스, 2006).

지역중소건설업체 보호제도가 일정한 범위 내에서 우수한 지역중소건설업체의 생존기반 조성을 위해 필요한 것도 사실이다. 향후, 공공공사에 참여하는 업체가 주로 건전하고 능력있는 지역중소건설업체가 될 수 있도록 공정한 제도로 구축되어야 한다. 그래야 균형발전효과를 한층 높이고, 급격한 지방 건설경기 침체에 따른 국가경제적 부담 완화에도 크게 기여할 것이다.

4. 건설산업의 투명성 제고 및 사회적 인식 제고

건설정책을 결정하는 사람들의 몫은 대부분 거래비용을 줄이는 제도를 만드는데 있다고 해도 과언이 아니다. 정보비용은 거래를 위해서 필요한 정보들이다. 상대방이 누구지를 아는 비용, 거래 상대방과의 협상비용, 같은 재화가 다른 곳에서는 얼마에 팔리는지, 물품에 하자가 없는지 등 다양한 정보를 포함한다. 최근에는 인터넷의 발달로 정보비용이 급속하게 줄어드는 양상을 보여주고 있다. 건설부문에서도 정보의 공개, 전자입찰 등으로 인해 정보비용이 급속하게 줄어들고 있다. 정보의 수집이 끝나면 상대방이 거래를 성실히 이행하는지 측정하는 비용을 고려해야 한다. 카메라를 사고파는 것과 같은 단기적인 거래도 있지만, 10년짜리 건축물을 짓는 것과 같이 거래기간이 긴 경우도 있다. 또한 물건을 구매한 이후에 A/S를 성실히 이행할 것인지, 리콜은 가능한지 등의 감시비용도 요구된다. 건축물은 시공에서 완공까지 긴 시간이 필요하므로 감시비용이 중요하다.

마지막으로는 이러한 거래 과정에서 당사자 일방이 불법행위를 당했을 때 그 구제에 들어가는 집행비용이 필요하다. 건설분쟁에서 잘못을 가리고 그 손해에 대해서 즉각적으로 보상을 받을 수 있는 시스템도 필요하며, 무엇보다도 불법행위를 저지를 유인을 제거해 불법행위가 일어나지 않도록 하는 것이 더 중요하다(박성민, 2006b). 다음에서는 건설산업의 부패방지 차원에서 참여정부의 거래비용(transaction cost)을 감소시키는 정책들을 살펴보았다.

〈표 2-8〉 거래비용의 종류 및 내용

거래비용의 종류	내 용
정보비용	거래를 위해서 필요한 정보비용
감시비용	거래 상대방이 거래를 성실히 이행하는지 측정하는 비용
집행비용	거래에서 불법행위를 당했을 때 그 구제를 위해 소송에 들어가는 소송 비용

(1) 처벌 규정 강화

1) 뇌물공여에 대한 처벌 강화

2005년 8월 1일에 건설교통부는 건설산업기본법 시행령을 개정하여, 건설산업기본법에 규정된 건설공사 도급계약 체결이나 시공과정에서 발생하는 뇌물공여에 대해 당사자뿐 아니라 소속 건설업체까지 처벌하도록 하였다. 처벌의 강도가 높아지는 것은 거래비용 중 집행비용을 줄여주는 효과가 있다.

구체적인 내용은 건설공사의 도급계약이나 시공과 관련해 뇌물을 공여하거나 수수할 수 없도록 의무규정을 신설하고 이를 위반할 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금을 부과하도록 했다. 또 건설업체에 대해서도 1년 이내의 기간 동안 영업정지처분을 내리도록 했다.

이러한 조치는 부정이 없는 투명한 사회를 만들기 위한 입법취지로 건설산업 전체의 거래비용을 절감하는 효과가 있을 것이다. 하지만 건설업에만 과도한 처벌조항을 적용하

는 것은 형평성 차원에서 공감하기 어렵다는 견해도 있다. 행정제재로서 영업정지를 규정하고 있는 개별 법률이 소방법, 수도법, 산업안전보건법, 식품위생법 등 산발적으로 존재하기는 하지만 특정 산업만을 대상으로 영업정지를 규정하고 있지는 않기 때문에 개정 건산법에서 건설업에 한정해 제재를 내리도록 한 것은 차별적인 규제라는 견해도 있다.

또한, 시행령의 규정들이 제재대상 범위, 제재기간, 제재 구성요건 등을 너무 포괄적이고 장기간으로 규정하고 있는 데다 위반행위의 경중에도 큰 차이를 두지 않고 있어 제재기관의 자의적인 처분에 따라 건설업체들의 생사여부가 좌우된다는 견해도 있다. 한 번 영업정지처분을 받게 되면 추후 무죄판결이 나더라도 해당 업체는 회복할 수 없는 손실을 입게 되므로, 부정한 청탁여부는 엄격한 증거조사절차를 거쳐 판단될 수 있는 사안인 만큼 법률과 관련해 비전문가인 제재기관이 처분을 남용하는 것을 예방할 수 있는 장치가 필요하다는 견해도 있었다.⁶⁾

처벌이 엄격하면 불법행위를 저지른 기업이 발생시키는 효용의 손실과 잘못하지 않은 경우에 오인해서 발생하는 손실이 절감된 집행비용보다 더 커질 수 있으므로 적절한 규모의 처벌강도를 설계하는 것도 중요할 것이다.

2) 정보공개 범위 및 건설부패 정보공유 확대

2006년 5월의 국가계약법 개정으로 정보공개범위가 확대되어 경쟁입찰 뿐만 아니라 수의계약으로 집행할 분기별 발주계획을 포함하였다. 입찰결과 및 계약변경에 관한 사항도 정보공개범위에 추가하였다. 계약자, 계약내용, 수의계약의 경우 수의계약사유, 계약변경 내용 및 사유 등이 포함된다. 국민의 알권리 충족, 정부계약의 투명성 제고 등을 위해 계약업무의 효율성을 지나치게 저해하지 않는 범위내에서 계약관련 정보공개범위를 대폭 확대한 점으로 볼 때 긍정적이라고 할 수 있다. 이러한 시스템은 앞에서 검토한 거래비용 중 정보비용과 감시비용을 절감해줄 수 있다.

6) 형법, 국가계약법 등에 이미 처벌규정이 마련되어 있으므로 개정 건산법의 필요성에 의문을 제기하는 견해도 있다. 형법은 부정한 청탁을 받고 재물 또는 재산상의 이익을 취득한 자에게 5년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 부과하고 있고 공여한 자에게도 처벌을 내리고 있으며, 국가계약법은 입찰, 낙찰, 계약 등의 이행과 관련해 발주처에 뇌물을 준 자에 대해 1년 이상 2년 이하 동안 공공공사 입찰참가를 제한하고 있다. 이와 함께 건산법은 금고 이상의 실형이나 집행유예를 선고받았을 경우 형집행이 면제 또는 종료된 날부터 3년이 지나기 전에는 건설업을 등록하거나 건설업체 임원이 될 수 없도록 규정하고 있다. 건설업계는 기존의 규정들도 철저히 적용할 경우에는 투명한 건설문화를 만드는 데 부족함이 없으므로 법 적용의 문제이지 불필요한 법제도를 추가적으로 만드는 것이 반드시 사회 전체의 거래비용을 줄이는 것은 아니라는 견해도 있었다.

또한 2007년 4월의 건설산업기본법 개정으로 정보의 종합관리를 위한 요청시 정보 요청 대상기관(기존에는 건설업자, 건설사업관리자, 건설자재의 생산업자 및 공급업자, 관계 행정기관, 건설관련 사업자단체·공제조합 및 연구기관)에 보험, 보증업무 수행기관을 추가하였다. 정보 요청 자료에 건설인력의 현황자료를 추가하였다. 법 위반 사실 발견시 시정명령은 과거 시도지사가 하도록 하였으나 지방자치단체의 장으로 개정함으로써 시정명령자의 범위를 확대해 법령의 실효성을 보다 확보하였다. 그리고 이를 위반시 국가기관·지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관은 영업정지 또는 등록말소를 할 수 있도록 그 사실을 해당 건설업자의 등록관청에 통보할 수 있게 강화하였다.

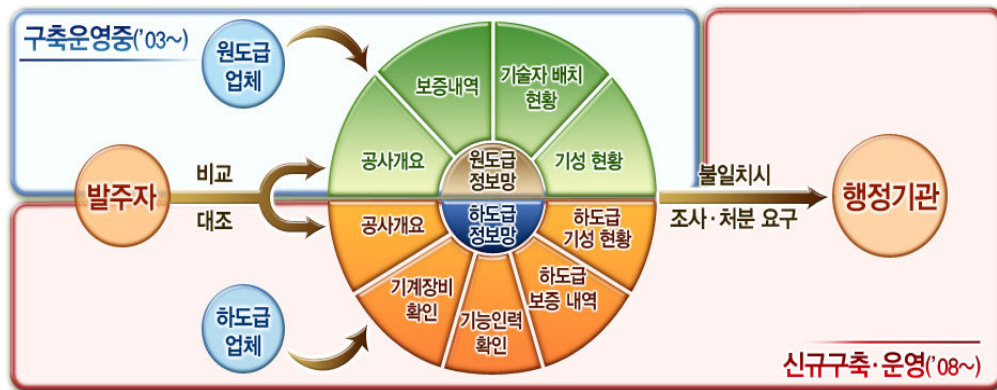
건설부패를 줄이기 위해서는 건설관련 정보비용(information cost)을 줄이는 것, 다시 말하면 건설과 관련된 정확한 정보를 적은 비용으로 얻게 한다는 측면에서 이와 같은 개선은 바람직하다. 정보요청 대상기관을 확대하고, 건설인력 현황자료를 요청자료로 추가한 것은 정보비용을 줄여주기 때문이다(이홍일, 이승우, 박성민, 2007).

(2) 정보의 투명성 확대

1) 하도급계약 통보

현행 하도급계약 통보와 관련된 제도는 하도급계약통보와 건설공사대장통보의 2가지 제도가 있다. 하도급계약통보제도는 원도급업체가 하도급계약서 사본, 공사수량 및 단가가 명시된 내역서 등을 첨부하여 발주자에게 통보하는 것으로 저가하도급 예방이 목적이다(법 제29조(건설법)). 건설공사대장통보제도는 건설공사수행상황과 참여자 현황, 하수급인 현황 등을 전산망을 통해 발주자에 통보하는 것으로 투명한 공사현황 관리가 목적이다(「건설산업기본법」 제22조).

〈그림 2-3〉 하도급 정보망 개념도



그 결과 하도급 보호와 투명한 공사관리라는 목적을 달성하기 위하여 도입된 2개의 제도를 통해, 건설업체에게는 1억원 이상 공사의 경우 하도급과 관련하여 유사한 내용을 중복하여 통보하도록 하는 의무를 부과하는 문제점이 발생하게 되었다.

2003년부터는 건설공사대장통보는 건설산업종합정보망을 통해 전산통보하도록 되어 있었다. 최근 참여정부는 현행 하도급 통보관련 규제를 피규제자인 건설업체의 입장에서 다시 검토하여 저가하도급 심사를 위한 하도급 계약 통보를 건설공사대장 전자통보시에 함께 할 수 있도록 절차를 일원화하기로 결정하였다('07.5). 금년 중 관계법령 개정 등을 마치고 내년부터 시행에 들어갈 예정이다. 하도급계약서, 공사내역서, 하도급대금지급보증서사본 등의 첨부서류는 파일첨부나 팩스전송, 서면으로 제출하는 방법 중에서 업체가 선택하여 통보할 수 있게 된다.

또한 전산망의 개선시 건설업체가 하도급액, 공사기간 등을 입력하면 표준하도급계약서가 자동으로 생성되어 발주자에게 통보되도록 하는 서비스도 제공하기로 했다. 이 같은 규제개선으로 연간 10만여건에 이르는 하도급 통보에 관한 건설업체의 정보비용 즉, 금전적·시간적 비용이 크게 절감될 것이다.

2) 전자입찰의 강화 및 확대

통계청의 발표에 따르면, 건설업의 전자상거래가 늘어나고 있는 가운데 지난해 전자입찰을 통한 건설공사 계약액이 2006년 기준 15조500억원에 달했다. IT 강국인 한국은 참여정부 이전부터 빠른 속도로 전자입찰이 도입되고 발전되었다. 정보통신부와 한국정보사회진흥원(구 한국전산원)은 최근 ‘2006년 정보화 통계조사’ 결과에서도 건설업은 각 지표에서 2~3위에 오르는 높은 정보화 수준을 보여주었다.⁷⁾ 고무적인 실적을 보였다.

전자조달시스템을 도입하면 원가절감, 인지세절감, 거래비용 절감, 정보의 전자적 관리 등 거래와 관련한 비용을 줄여줄 뿐만 아니라 단위 생산성의 향상도 기대할 수 있는 등 다양한 측면에서 경제적 효율성이 증대되는 효과가 있다. 다음의 표를 보면, 전자입찰 신원확인, 처벌조항 강화, 전자입찰 확대 등 참여정부 들어 상당히 높은 수준의 정보화가 이루어진 것을 알 수 있다.⁸⁾

7) 정보통신부와 한국정보사회진흥원은 △숙박 및 음식점업 △운수업 및 통신업 △소매업 △기타 서비스업 △농림수산업 △제조업 △도매업 △건설업 △부동산 및 임대업 △금융 및 보험업 등 10개 업종을 조사하였다. 조사내용은 PC보유율, 인터넷 접속률, 전자상거래 이용률, 정보보호(보안) 제품사용률 등이었고, 건설업은 이들 지표에서 2~3위에 랭크되었다.

8) 전자입찰이 확대되는 이점은 다음과 같다. ①공공조달의 투명성이 획기적으로 제고된다. 대면접촉을 원칙으로 이루어지던 조달업무가 온라인화됨에 따라 공무원과 기업인이 대면할 기회가 감소하고, 이는 자연스럽게 조달행정의 투명성 제고 효과로 나타날 수 있다. ②정보의 축적에 따라 조달행정의 신뢰성과 공정성 확보가 가능하게 될 것이다. ③업무재설계를 통한 조달절차의 혁신이 이루어지고 있어 행정비용 감축 및 행정능률 향상이 기대되고 있다. ④전체 공공 입찰건수가 파악되는 등 기초 통계를 수집하여 조달정책 수립에 유용한 기초자료가 축적될 수 있을 것이다. 그간 범정부적인 조달규모와 내용은 대략적 규모 외에 구체적 통계정보를 입수하기가 쉽지 않았다. 그러나 G2B를 통해 전체 공공입찰의 통계가 파악될 수 있는 소지가 커졌으므로 향후 조달 정책 수립의 기초정보로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

〈표 2-9〉 참여정부에서 전자입찰의 강화 및 확대

일자	제목	주요내용
2007.10.1	전자입찰 신원확인	○ 사업자용 공인인증서로 나라장터에 접속해 입찰서를 작성하고 이를 제출할 때 개인인증서로 사전에 등록된 입찰자인지 여부를 확인
2007.5.4	터키입찰에 전자입찰도입	○ ‘청라지구 17단지 아파트 건설공사’에 적용
2007.1.1	불법 전자입찰 신고 포상금제도	○ 인증서 부정 사용 신고시 최고 1,000만원 포상금 지급
2006.7	전자서명법상 처벌조항 신설	○ 공인인증서는 양도 또는 대여가 금지되는 것은 물론 이를 통해 기업별·PC별로 하나의 입찰에 한번만 참여 가능
2006.7	하도급 심사기준 개정	○ 하도급심사점수가 85점 미만이라도 △인터넷을 통한 전자입찰로 하수급인을 선정하고 △하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30을 곱해 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 않았다면 발주자가 하도급계약내용 변경과 하수급인 변경을 요구하지 않을 수 있다고 규정
2005.11	PDA를 이용한 공동수급협정서 제출 서비스	○ 입찰참가에 필요한 모든 업무를 PDA에서 수행가능
2005.3	전자거래 분야의 국제표준화 회의인 ‘유엔세팩트(UN/CEFACT) 제6차 포럼’에서 조달청 전자입찰 절차가 반영된 표준안이 통과	○ 조달청의 전자입찰 절차가 반영된 표준안 통과 ○ △입찰보증 △업체의 시공능력평가액 등록 △입찰공고에 예산항목 포함 등 나라장터가 갖고 있는 고유한 업무처리 절차를 그대로 포함 ○ 시설분야에서 우리나라의 전자입찰시스템을 세계화 ○ 앞으로 시설공사 분야의 전자입찰 시스템을 구축하려는 전세계 모든 나라는 반드시 이 절차에 맞춰 프로그램을 설계
2004.6	국가토지 매각절차 투명화	○ 국유재산 처분때 입찰 참여자의 담합을 차단하는 등 효율적이고 투명한 매각과정을 확보하기 위해 입찰공고, 개찰, 낙찰선언 등을 모두 전자자산처분시스템을 통해 진행하는 전자입찰 의무화(2005년부터 시행)
2003.7.	도로공사 244억미만공사 전자입찰	○ 내역 및 부대입찰공사로 전자입찰제를 확대해 추정가격 244억원 미만의 모든 국내입찰공사를 대상으로 전자입찰제를 시행
2003.7	전남지역 지자체 전자입찰 도입확산	○ 전남도, 목포, 나주시, 영암군, 해남과 신안, 함평, 진도, 고흥, 장성, 무안 등이 전자입찰 실시

전자입찰의 도입은 조달시장의 부패 방지에도 큰 도움이 되었다. 국가종합전자조달시스템(G2B)인 나라장터의 개통을 계기로 조달행정 집행과정의 청렴도가 크게 향상되었다. 국가청렴위원회의 자료에 따르면, 2002년 6.8에 불과하던 조달청 청렴도는 2003년 7.34,

2004년 8.52, 그리고 2005년에는 8.65로 매년 향상되고 있다. 지난 2002년과 비교해 볼 때 2005년에는 청렴도가 27.2%나 상승했다. 그 이유는 그동안 오프라인 방식으로 집행되던 각종 입찰이 나라장터를 통해 이뤄지면서 대민접촉이 줄어 조달행정의 투명성이 향상됐기 때문이다. 업무와 관련한 비위징계 건수도 지난 2000년 이후 4건에 불과했으며 특히 나라장터가 정착된 지난 2004년 이후로는 업무와 관련된 비위징계 사례가 단 한 건도 없다. 조달청 발표에 따르면, 경제적 효과도 커 개통 이후 18조원의 조달경비가 절감되었다.

또한, 참여정부에서 전자 입찰이 확대된 점도 긍정적으로 보인다. 전자입찰의 확대는 조달시장의 부패 방지에도 큰 도움이 되었다. 국가종합전자조달시스템(G2B)인 나라장터의 개통 및 확대를 계기로 조달행정 집행과정의 청렴도가 크게 향상되었다. 이와 같이 전자조달을 통한 업무수행은 부패통제에 강력한 효과가 있다.⁹⁾ 즉 전자적 조달업무의 처리는 정부가 디지털 경제시대에 부응하여 정부 공사 및 물품 조달의 효율성 및 투명성 제고 등에 큰 효과가 있다. 정부조달에 인터넷을 통한 전자입찰제는 정부 조달 공사, 물품, 용역 등에 대해 매 연도 초에 발주물량, 예산액 등을 명시한 분기별 발주계획을 인터넷 등에 의무적으로 공고함으로써 모든 공급자들이 사전에 조달관련 정보를 보고, 입찰에 참여할 수 있는 공정한 기회를 주는 것이다. 조달부패는 정부가 특정업체에 유리하게 입찰참가 자격요건을 설정하는 등의 이유로 많은 비판을 받아 왔다. 특히 건설공사의 경우 건축인·허가단계, 사용검사(승인)단계에서 부패가 가장 많이 발생하고 있다(윤태범, 2000). 전자입찰제도는 건설 부문의 입찰·계약단계에서의 부패 원인으로 지적되고 있는 예정가격 등 입찰정보 유출, 입찰과정에서의 덤핑과 담합, 동일 업체와 계속적 수의 계약, 발주기관 우위의 불평등계약으로 시공사 불리, 지명경쟁입찰방식(부적절한 업체선정 등), 내역 입찰시 내역서 항목을 발주기관이 지정하는 등의 문제들이 상당 부분 제거될 수 있다. 전자입찰 제도는 낙찰자 결정 등 입찰제도 전반의 투명성을 높임으로써 많은 부패의 흑으로부터 해방될 수 있다. 그러나 전자입찰제도는 발주기관이 보안성 확보 및 정보화 기술 수준 등의 종합적 고려를 요구한다. 다만 전자조달이 정부조달의 효율성 확보에 우선적 목표가 있고, 부패감소 효과는 부차적인 측면이라는 점에서 부패감소의 효과가 지나치게 강조될 수 없다는 한계가 있다(남궁근 외, 2002).

9) 이러한 전자입찰의 조달부패 통제효과는 ① 공개정보량 증가에 따른 효과 ② 재량적 결정의 축소에 따른 효과 ③ 대면 접촉 기회의 축소에 따른 효과 ④ 경쟁의 확대에 따른 효과 등이 있고, 전자입찰에 따른 경쟁 확대 효과는 다른 분야에 비하여 가장 두드러지게 나타난다고 볼 수 있다. 전자입찰을 통하여 시장의 지역적 제한이 사라짐으로써 많은 기업에게 경쟁기회가 제공된다(권해수, 2003).

(3) 턴키대안입찰공사 설계심의제도 개선

1) 개선배경

단일 도급자와 설계와 시공을 일괄계약하는 입찰방식인 턴키공사가 그간 설계 심의과정에 대한 전문성, 공정성 시비 등으로 기술(설계) 경쟁에 의한 적격업체 선정이라는 턴키제도 본래의 취지에 부응하지 못하고 있다는 비판이 제기되었다. 이러한 문제들로 인하여 업체의 집중로비 등으로 고도의 전문성을 갖춘 전문가는 오히려 참여를 기피하고 있었다.

또한, 중견업체의 참여가 곤란한 문제도 있었다. 지나친 설계 경쟁으로 실시설계 수준의 고가, 상세설계로 인하여 설계도서 작성에 공사비의 2~3% 소요(정부요율 1.1%)가 되는 문제로 여유자금이 부족한 중소기업들에게 참여가 부담이 되는 것은 당연하였다. 최저가낙찰제 도입이후, 가낙찰로 인한 부실공사를 우려한 턴키입찰을 선호하여 턴키·대안공사 발주물량이 증가하였다.

2) 설계심의제도 개선 내용

턴키대안입찰 공사의 공정성을 높이기 위해 참여정부에서는 2003년 8월에 설계심의위원을 기술검토자와 평가자로 분리하고, 공개토론방식을 도입하였다. 기술위원회는 20명이내로 선정하여 공개하였고, 설계도서의 기술력을 검토하고 분석하였다. 평가위원회는 10명이내로 구성하고 비공개로 하였으며 기술위원과 업체간 토론내용을 토대로 평점을 부여하였다. 이러한 점은 투명성과 공정성을 높이는데 도움이 되었다.

2004년 10월에는 건교수 소속 산하기관의 대형공사에 대한 입찰방법 심의기능을 건교부로 일원화하였다. 또한, 발주청의 "설계검토서" 작성을 의무화하였고, 평가에 활용하였다. 2006년 1월에는 기존개선내용의 근간을 유지하면서 설계심의의 공정성 투명성, 전문성 강화에 중점을 두었다. "설계검토서"의 기술력평가 기본자료로서의 실효성을 제고하였고, 업체별 제시 공법·자재 등의 장·단점, 안전성, 경제성, 시공성, 유지관리성 등 비교가 가능하도록 작성기준 구체화하였다. 설계심의 前 기술위원과 평가위원에 배포하여 내용의 적정성·객관성 검증(위원별 검증서 작성)을 하였다. 기술력평가 기초자료로 활용하

고 난 후에는 보존(감사, 분쟁대비)하였다.

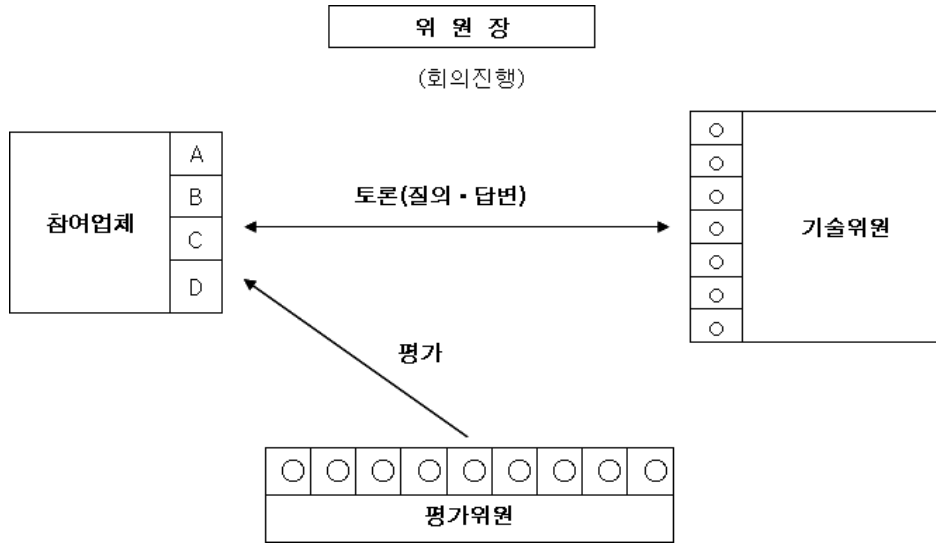
평가위원의 책임감 고취, 분쟁 발생시 근거자료로 활용하기 위하여 평가위원의 "평가 사유서" 작성(평가항목별)을 의무화하고, 설계도서 위반사항에 대한 세부감점내용, 위원별 평점을 공개하였다. 또한, 설계심의결과에 대한 이의신청절차도 도입하였다.

평가위원의 자격기준을 심의 대상공사의 주 공종분야 자격보유자·근무경력 위주의 기술직렬 공무원 및 투자·출연기관, 협회의 임직원으로 강화하였다. 기존에는 주·보조분야에 관계없이 관련분야 근무자는 평가위원으로 선정 가능하다. 문제를 야기한 평가위원은 평가위원(기술위원, 중앙건설기술심의위원 등 포함) 선정 대상에서 제외하였다.

기술력 평가기준의 변별력을 제고하였고, 경제성검토를 강화하였다. 항목별 차등평가제, 총점 차등평가제를 도입하였다. 기존 최고·최저점수 배제 후 산술평균방식은 삭제하였다. 주요자재 및 구조형식, 공법 등에 대한 VE(Value Engineering)검토서 제출을 의무화하였다.

중견기업 참여기회 확대를 위해서 지반조사 등을 공동으로 이행할 수 있게 하였고, 제출서류를 축소하여 설계비용을 최소화하였다. 선형이 확정된 공사, 입지가 한정된 공사는 설계를 위한 지반조사를 공동으로 시행토록 유도하였다. 설계도면, 보고서 등의 제출서류는 종류 및 쪽수를 최소화하였다. 설계심의 방식은 현행 평가방식외에 발주청 주도의 설계심의방식 또는 평가위원회 토론 설계의 방식으로 다양화하였다.

〈그림 2-4〉 설계 심의방식 개선도



현재의 설계심의 방식은 심의에서의 절차적 공정성을 확보하는 데는 어느 정도 성공했지만 심의 이전의 제 과정을 포함한 실체적 공정성을 확보하는데는 부족할 수 있다. 현재의 심의체계는 설계심의의 공정성에 초점을 맞추어 제도를 개선하다보니 실질적인 평가의 측면이 부족한 면이 있다. 공정성의 극대화로 심의위원 선정, 질의 및 토론 등에 제약이 많아 설계심의 자체가 부실한 경향이 있다. 이 문제는 평가위원의 전문성 미비, 실질적 토론의 어려움, 검토에 필요한 시간적 제약 등의 이유로 야기되고 있는 실정이다(이승우, 2007).

5. 지속적 성장기반 구축

(1) 민간자본의 활용 확대

참여정부 들어 2004년도 민간투자사업기본계획에서는 재정확충을 위해 연기금, 보험사 등 재무투자자의 민간사업 투자 확대를 유도하고 있다. 또한, 민간투자사업을 목적으로 하는 투융자회사의 인프라펀드 출자를 확대하고, 재무투자자의 민간투자사업 출자비중이 50% 이상일 경우 최소 자기자본금 조달비율을 인하하는 등 인센티브를 부여하고 있다.

2005년 1월 개정된 「민간투자법」은 사회기반시설에 보건의료시설, 노인요양시설, 교육시설 등 생활기반시설을 추가하여 민간투자사업 대상을 확대하고, 사업시행방식으로 BTO, BOT, BOO 방식 이외에 정부나 지방자치단체가 사업시행자에게 일정기간 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간동안 임차하여 사용·수익하는 사업방식인 BTL 방식을 추가하는 등 여러 제도 및 규정을 정비하였다.

민간투자법에서는 다양한 민간투자사업방식을 예시하고 있긴 하지만, 현실적으로 우리나라의 민간투자시장은 2004년까지는 BTO방식이 주류를 이루었고, 2005년부터는 BTL방식이 주류를 이루고 있다. BOT방식의 민간투자사업 사례는 찾아보기 어렵다. BOT방식에서는 시설물을 건설한 이후 소유권을 정부에 이전하지 않기 때문에 발생하는 세금부담으로 인하여 사업의 수익성을 기대하기 어렵다. 그래서 2004년까지 우리나라의 민간투자사업은 대부분 BTO방식으로 수행해 온 것이다.

2006년 8월말까지 추진(실시협약 체결기준)된 수익형(BTO) 민간투자사업은 총 133건(총사업비는 41조 1,000억원)에 달하며, 이중 국가관리사업은 48개(36조 1,000억원), 지자체 관리사업은 총 85개(5조원)에 달하였다. 2007년도 BTO 사업규모는 약 3조원으로 전망된다.

〈표 2-10〉 수익형(BTO) 민간투자사업 추진현황('06.8)

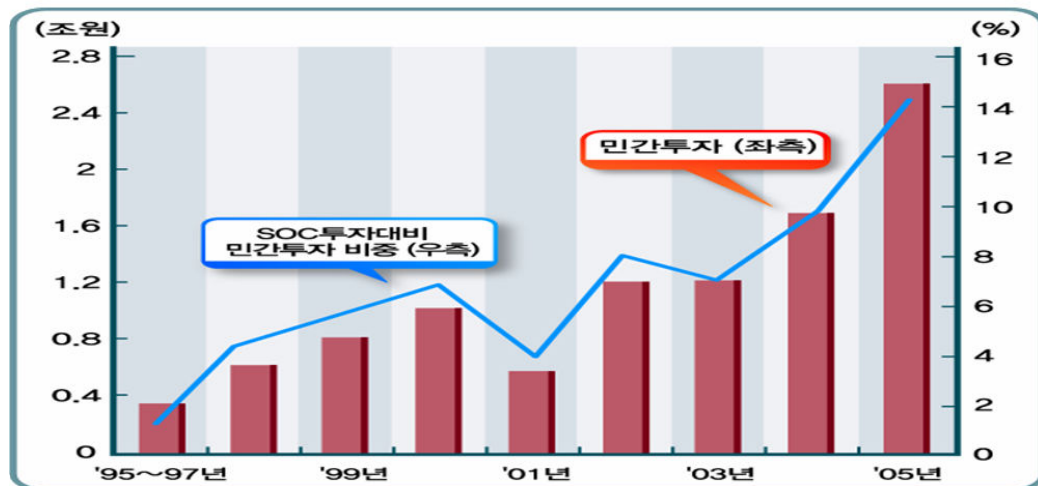
(단위 : 개, 조원)

구 분		합계	실시협약 체결				실시협약 미체결		
			소계	완공	공사중	준비중	소계	협상중	모집중
합계	사업수	157	133	67	49	17	24	20	4
	금액	48.5	41.1	9.4	25.5	6.2	7.4	6.8	-
국가 관리사업	사업수	66	48	14	25	9	18	14	4
	금액	43.4	36.1	7.0	23.4	5.7	7.3	6.7	0.6
지자체 관리사업	사업수	91	85	53	24	8	6	6	-
	금액	5.1	5.0	2.4	2.1	0.5	0.1	0.1	-

자료 : 기획예산처

BTL 방식이 도입된 2005년 이후부터 민간투자시장은 급성장하고 있으며, 중장기적으로도 이같은 추세가 지속될 것으로 전망된다. 전체 SOC투자에서 민간투자가 차지하는 비중은 1995~1997년간에는 1.2%에 불과했지만, 2005년에는 14.4%에 달하였고, 2010년에는 20%를 상회할 것으로 전망된다.

〈그림 2-5〉 한국의 SOC 예산대비 민간투자시장 비중의 변화추이



자료 : 기획예산처.

2005년에 처음 임대형(BTL) 민간투자제도가 도입되면서, 갈수록 규모가 급증하고 있으며, 2007년에는 고시규모 9.9조원, 집행규모 3.5조원에 달할 것으로 추정된다. 2005년 고시된 총 3조 7,924억원 규모의 BTL사업중 협약이 체결된 것은 57건 2조 5천억원 규모, 착공된 것은 32건에 1조 4천억원이다. 2006년 9월 8일 현재 총 21건 22조 446억원 규모의 BTL사업이 고시되었다.

2006년도 BTL사업 투자규모는 15개 사업분야에 총 8조 3,147억원 규모이다. 국가사업, 국가보조 지자체사업, 지자체 자체 사업 등 3개로 분류된다. 국가사업은 5가지가 있다. 2006년도 추정 총 사업비는 2조 6천억원이다. 국가보조 지자체사업은 13개로 분류되는데 총 2조8,218억원 정도가 소요될 예정이다. 지자체 자체 사업은 2개로 분류되어 총 2조 6,216억원이 예정되어 있다.

〈표 2-11〉 2006년도 BTL 사업 추진 계획

대상시설		사업규모	(추정)총사업비
국가사업	① 군인아파트 신축	6,000세대	5,880
	② 사병내무반 신축	126대대	7,298
	③ 기능대학시설 신축	5개교	651
	④ 일반철도 건설	56km	11,629
	⑤ 국립대 기숙사 신축	4개교	544
	소 계	-	26,002
국가보조 지자체사업	⑥ 노후 하수관거 정비	3,627km	23,070
	⑦ 생활체육시설	4개소	762
	⑧ 도서관 신축	3개소	377
	⑨ 박물관·미술관 신축	1개소	460
	⑩ 복합노인복지시설	3개소	817
	⑪ 우수한약유통지원시설	5개소	500
	⑫ 과학관 신축	3개소	794
	⑬ 복합시설 ¹⁾	8개소	1,438
	소 계	-	28,218
지자체 자체사업	□ 예비사업 한도액 ²⁾	-	2,711
	① 초·중·등 노후학교 개축	104개교	10,989
	② 초·중·등학교 신축	161개교	15,227
	소 계	-	26,216
합 계		-	83,147

주 : 1) 민간투자법에 열거되어 있는 대상시설 중 2개 이상의 시설이 단위사업으로 함께 건설되는 경우

2) 국가사업 및 국고보조 지방자치단체사업에 추가 사용될 수 있는 예비 사업한도액

자료 : 기획예산처, 2005

2007년 민간투자시장의 규모는 총 6.5조원으로 전망된다. BTO규모(집행기준, 조원)는 ('05) 2.6 → ('06) 2.8 → ('07안) 3.0으로, BTL규모(집행기준, 조원)는 ('05) 0.1 → ('06) 1.5 → ('07안) 3.5으로 예상된다.

〈표 2-12〉 2007년도에 실시할 BTL 대상시설

(단위 : 억원)

대상시설	사업규모	(추정)총사업비
□ 국가사업		
① 군인 아파트 및 독신자숙소	3,230세대, 870실	3,469
② 사병내무반	육군 15대대, 해·공군 30동	1,924
③ 일반철도	2개 노선 134km	51,977
④ 국립대학교 시설	2개 교	3,324
⑤ 기능대학 시설	10개 교	707
⑥ 군 정보통신망	광케이블 3,412km	2,595
⑦ 재난 통합지휘무선통신망	178개 시군구	2,109
소계		66,105
□ 국고보조 지자체사업		
⑧ 노후 하수관거 정비	1,539km	13,070
⑨ 생활체육시설	1개소	187
⑩ 도서관	2개소	115
⑪ 복합 문화시설 1」	1개소	620
⑫ 노인의료복지시설	1개소	150
⑬ 공공보건의료시설	1개소	571
⑭ 복합 노인복지시설 1」	1개소	182
⑮ 과학관	1개소	227
소계		15,122
□ 예비사업 한도액2」		4,061
□ 지자체 자체사업3」		14,000
합 계		99,288

주 : 1) 민투법상 대상시설 중 2개 이상 시설을 함께 건설하는 경우

2) 국가사업 및 국고보조 지자체사업에 추가 사용될 수 있는 예비사업한도액

3) 초·중등학교 신·개축 사업 등으로 자체 사업추진 과정에서 변동 가능

자료 : 기획예산처.

최근의 BTL사업의 확대 추이나 기획예산처의 설문조사 결과 등을 종합해볼 때, 중장기적으로 BTL사업규모가 10조원대로 확대될 가능성이 높다. 2007년에는 그간의 시행경험과 제도개선을 토대로 임대형(BTL) 민간투자사업 추진이 본격화될 것으로 예상된다. 고시규모는 '06년 8.3조원 → '07년 9.9조원 수준으로 증가되었다.

〈표 2-13〉 2007년 임대형(BTL) 민간투자사업 한도(안) 및 집행 전망

	'05 실적	'06 계획	'07 계획(안)	증가율(%)
▪ BTL 고시규모	3.8조원	8.3조원	9.9조원 수준	19.3
(집행규모)	(0.13조원)	(1.5조원)	(3.5조원)	(133.3)

자료 : 기획예산처

참여정부에서 민간투자사업을 확대했다는 것은 정부의 개입을 줄이고 민간의 참여를 늘려 효율성을 중심으로 하는 정책을 지향하였다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 참여정부에서 수행한 민간투자사업은 시설운영비용 절감 등으로 재정사업에 비해 투자 효율성이 매우 높은 것으로 분석되었다. 최근 완공된 천안-논산, 대구-부산 고속도로의 경우 시설운영비가 일반 고속도로보다 30% 정도 저렴한 것으로 나타났다. 민간 사업자에게 설계, 건설, 운영을 일괄 발주하는 민간투자시스템을 통해 발주비용 절감 등 품질 및 안전시공을 유도하고, 운영비의 사후 증액을 불허함으로써 민간업자가 과감한 아웃소싱 등을 통해 경비를 대폭 절감했기 때문이다. 일부 재정사업의 경우 총사업비를 과도하게 증액하여 준공가격이 상승하는 문제점 등이 발생하고 있으나 최근 완공된 인천신공항도로 등 5개 사업은 당초 약정된 총사업비 범위 내에서 사업을 수행했으며 공사기간도 100% 준수하고 있는 것으로 나타났다.

2005년부터 교육, 복지, 문화시설 분야에도 민간투자의 문호가 열렸다. 과거, 민간투자 대상시설은 도로, 항만, 지하철 등 산업기반시설 위주였으나, 교육, 복지, 문화시설 등 생활기반시설까지 확대되었다. 학교시설, 아동보육시설, 자연휴양림, 문화시설, 군주거시설, 공공임대주택, 노인요양시설, 보건의료시설, 수목원 등이 추가되었다.

민간투자 대상범위의 확대로 민자사업 활성화를 기대할 수가 있게 되었다. 교육, 복지 등 국민 실생활과 직결된 분야에 투자확충이 이루어져 국민이 체감하는 삶의 질의 향상을 기대할 수 있다. 민간의 창의와 경영기법이 도입되어 아직 국민 기대수준에 미흡한 교육, 복지 분야의 서비스의 질 제고도 가능할 것이다.

10) 민간투자사업은 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 사회기반시설 건설재원의 확충이다. 둘째, 민간의 창의와 기술 활용할 수 있다. 셋째, 민간부문의 투자기회를 확대할 수 있다. 넷째, '수익자부담원칙 및 재원 부담 분산'이다. 그 밖에도 민간자본을 사회기반시설의 건설사업에 유치할 경우 해당 지역의 산업, 경제 및 자본시장이 활성화될 수 있고, 또한 사업추진시 발생한 불합리한 규제 및 문제점 등을 도출하여 개선할 수 있게 된다.

또한, 개별사업 특성에 맞는 다양한 사업시행방식이 인정되었다. 민간사업자는 주로 자금투자건설을 담당하고 주무관청이 시설운동을 담당하는 'BTL(Build-Transfer-Lease) : 건설-이전-임대' 방식을 명문화하여, 참여정부 하에서 BTL 사업의 규모는 급속하게 증가하고 있다. BTL은 민간사업자가 직접 시설을 운영하기 곤란하거나 운영수입으로 투자비 회수가 구조적으로 어려운 사업분야에 적합하다. 민간투자비는 20~30년간에 걸쳐 정부의 시설임대료, 부대사업수익 등으로 회수된다. 사업제안 남발을 우려하고, 재정 부담능력 등을 감안하여 정부고시사업에 한정한다. 학교시설, 복지시설, 기간철도 등 자발적인 민간투자가 이루어지기 어려웠던 분야에도 민간투자 유치 확대되었다.

BTL을 도입하여 노후화된 학교시설의 재건축, 아동보육 및 노인요양 시설 등 낙후시설의 조기확충과 수준 높은 공공서비스 제공으로 민자사업에 대한 국민적 공감대 확산에도 크게 기여하고 있다. BTL 사업의 확대로 중소기업체의 참여가 예전 재정사업에 참여할 때보다 적어졌다는 지적이 있다. 대부분의 사업이 번들링이 되어 대형 건설사와 금융기관이 참여하였고, 펀드 형태로 투자자금을 운영하므로 중소기업체들의 참여가 어려운 점이 있었다. 오히려 BTL 사업의 추진으로 수주 양극화를 조장하고 있다는 견해가 있다.

민자사업의 경우 제도운영 초기단계에서 운영수입보장, 통행료과다 등 일부 문제점이 발생했으나 대폭적인 제도개선을 통해 운영수입보장은 이미 폐지되었고, 통행료문제는 상한선 설정 등 합리적인 수준에서 책정되도록 최대한 유도중이다. 초기 민자도로의 통행료는 도로공사 요금의 1.3~2.5배 수준이었으나 최근 민자도로 가운데 상당수는 도공요금의 1.0배 수준에서 협약이 체결되고 있다.

운영위험이 경감되고 안정적인 수익이 보장되는 BTL방식은 보험사, 은행, 연기금 등 재무적 투자자에게 장기 투자처 역할을 하고 있다. 민자사업에 간접투자할 수 있는 채널 또한 크게 확충되었다. 민자사업에 투융자하는 '사회간접자본투융자회사(이하 '인프라펀드')'의 특성에 맞게 「간접투자자산운용업법」에 대한 특례조항을 민간투자법에 규정하였다.

〈표 2-14〉 간접투자자산운용업법 규정 민간투자법 개정안 규정

간접투자자산운용업법 규정	민간투자법 개정안 규정
○동일종목의 10%, 동일종목에 펀드자산 10% 투자한도	○ 동일종목의 100%, 동일종목에 펀드자산의 100% 투자가능
○환매금지형 / 허용형	○ 환매금지형
○의결권 제한	○ 의결권 부여
○차입금 제한	○ 자본금의 30%까지 허용
○신주발행 제한	○ 신주발행 허용
○자산운용사 최소자본금 100억원	○ 자산운용사 최소자본금 30억원
○금감위의 등록 설립	○ 등록 전 기획예산처장관과 협의

기업이 인프라펀드에 투자할 경우 공정거래법상 지분규제 적용을 배제하였다. 공정거래법상 지주회사의 의무 이행사항 중 자회사에 대한 최소지분율 보유규정(상장사 30%, 비상장사 50%) 적용을 배제한다.

인프라펀드를 통해 시중의 풍부한 여유자금이 장기 생산적 자금으로 투자됨으로써 투자자는 장기적으로 안정된 투자처를 찾고 사회기반 시설도 늘리는 효과가 있다. 재무적 투자자의 민자참여 확대로 사업제안 경쟁촉진 등 민자사업의 효율성이 제고되었다.

참여정부의 민자사업의 약점은 진정한 민자사업이라기보다는 외상공사의 성격을 가지고 있는 BTL 공사 위주로 민자사업이 확대되었다는 점이다.

또한, 민간투자사업에 재무적 투자자들의 참여가 소극적이라는 단점도 있다. 그 이유는 우리나라에서 민간투자제도가 도입 단계였다는 점과 크게 무관하지 않다. 그리고, 민간투자사업이 사회간접자본시설에 대한 자본 투자와 이를 바탕으로 한 해당 시설의 건설 및 운영 과정을 필연적으로 수반하기 때문에 사업의 추진 과정에서 발생 가능한 다양한 위험, 특히 시공 리스크에 대한 재무적 투자자의 기피 현상 또한 지금까지의 소극적 입장과 직접적인 연관성을 갖고 있다. 재무적 투자자의 자산 운용 원칙에는 무엇보다도 수익성과 더불어 안정성이 매우 중요하여 민간투자사업 또는 부동산에 대한 투자는 위험한 투자로 인식하는 점 또한 부정적인 영향을 미쳐 왔다.

그리고, 지금까지 재무적 투자자의 자산 운용 대상이 대부분 증권 또는 채권이었기 때문에, 민간투자사업과 프로젝트 금융에 대한 이해와 관심, 경험, 그리고 전문성이 부족한

점 또한 주요 요인으로 작용하여 왔다. 참여정부에 들어서 민간투자사업의 재무적투자자로서의 진입이 증가하고 있으므로 활성화를 위한 지원도 필요할 것이다.

(2) 건설기술 경쟁력 강화

건설산업은 도로, 항만 교량 등 국가 기반시설의 구축뿐 아니라, 주거, 교통, 상하수도 등 국민 삶의 질 향상에도 직결되며 타 산업과의 연관성이 큰 종합산업으로서 고용창출 효과가 뛰어난 국가 경제의 중추 산업이다. GDP의 17.5%, 연간 수주액 167조 3,186억원, 산업생산의 7.79%, 취업자의 8.2%를 차지하고 있다.

건설기술은 시공위주의 인식으로 인하여 시설위주의 예산편성과 공공사업 발주체제하에 수주경쟁에만 치우쳐 원천개발 노력이 부족하였으며, 실질적인 기술혁신을 위한 투자도 미미하였다. 이에 따라, 건설부문의 기술력이 저하되고 생산성 저하 및 해외시장 점유율도 감소하였다. 건설교통R&D 투자는 '94년 시작(12억원)되었으나 '99년 136억원, '02년 463억원, '04년 753억원 등으로 절대규모는 미미한 실정이었다.

참여정부에 들어와서 2003년 “건설기술혁신5개년계획” 등 각종 장기계획을 수립하고 건설교통R&D 투자확대를 본격적으로 추진한 결과, '05년에는 1,519억원 '06년에는 2,620억원, '07년에는 3,277억원을 확보하였다.

또한, 참여정부는 2006년 5월 건설교통R&D의 효율적인 추진을 위한 “건설교통R&D 혁신로드맵” ('06~'15)을 수립하여 추진하여 건설부문에서 기술발전의 필요성을 공감하고 노력을 기울였다. 향후 건설교통R&D예산을 5,100억원 수준으로 확대하여 건설교통기술 개발에 대한 지원을 지속적으로 확대 추진할 계획도 가지고 있다. 국가 건설 R&D 주요사업내용은 다음 표와 같다.

〈표 2-15〉 건설기술 연구개발 사업

주요 사업	사업내용
기존사업 3개 분야	건설핵심기술연구개발사업
	건설기술기반구축사업
	분산공유형 건설연구인프라구축사업
2005년 신규사업 2개 분야	첨단융합건설기술개발사업
	지역특성화 연구개발사업
2006년 신규사업 1개 분야	지능형 국토정보기술혁신사업

건설핵심기술연구개발사업은 건설현장에서 필요로 하는 핵심기술을 개발하여 초일류 건설기술을 확보하고 건설산업의 기술경쟁력 제고를 도모하는 산학연 공동연구 사업이다. 건설기술기반구축사업은 SOC 건설 및 관리에 필수적으로 요구되는 기초, 원천기술 등 공공부문 기술개발 지원사업이다. 분산공유형 건설연구인프라구축사업은 건설기술 연구를 위한 대형실험시설을 분산, 설치함으로써 건설연구를 위한 기초 인프라 구축 및 연구역량의 혁신적 향상을 도모하는 사업이다. 첨단융합건설기술개발사업은 낙후된 건설기술에 IT, NT, BT 등 첨단기술을 융합시켜 고부가가치 신기술 창출과 기술 경쟁력 향상을 지원하는 사업이다. 지역특성화연구개발사업은 지역별 건설기술 수요의 특성을 고려하여 각 권역별 지역특화기술 개발을 지원하는 사업이다. 지능형 국토정보기술혁신사업은 지리정보기술과 첨단정보통신기술을 결합하여 사이버국토를 구현함으로써 SOC 효율화는 물론 사이버경제활동을 가속화하는 고부가가치 기술개발사업이다.

〈표 2-16〉 건설기술연구개발사업 예산

(단위 : 억원)

	2004년	2005년	2006년
①건설핵심기술연구개발사업	300	520	745
②건설기술기반구축사업	100	180	230
③분산공유형 건설연구인프라구축사업	30	100	90
④첨단융합건설기술개발사업	-	30	100
⑤지역특성화 연구개발사업	-	20	40
⑥지능형 국토정보기술혁신사업	-	-	40
총계	430	850	1,245

참여정부의 건설기술 증대 노력이 긍정적이기는 하지만, 장기비전 없이 단기적·단편적

인 사업기획에 의하여 추상적 아이템으로 구성된 사업위주로 추진되었다. 산하기관 및 민간기업의 R&D 사업간 협력과 성과공유가 어려워 중복투자의 위험도 있다. 또한, 상용화가 힘든 공공연구 위주 기획, 시범사업 등 수요처를 고려하지 않은 연구기획으로 기업들의 실질적 참여가 부진하였다. 업계와 현장, 국책사업과 유리된 사업기획은 R&D의 시장성·실용성 부족의 원인이 된다. 참여정부는 R&D(Research&Development) 중 R(Research, 연구)에 치중하고 있다.

참여정부는 이러한 건설기술 발전의 한계점을 인식하고 2006년 5월 ‘건설교통 R&D 혁신 로드맵’을 작성하였다. 비전과 전문지식을 갖춘 사업단장이 대형 프로젝트를 총괄적으로 기획·관리하는 사업단장 중심제를 도입하고, 초기단계에는 사업단장체제의 시범운영과 함께 분야별 연구기획 및 관리를 담당하는 PM(Project 또는 Planning Manager)제도를 도입·운영하는 것을 계획하고 있다.

시범운영을 통해 사업단체제가 안정되면, 전략프로젝트 중심의 사업단장체제로 단계적으로 확대하고, 과기부·산자부·정통부 등과 적극적인 R&D 협력체제를 구축하고, 세부요소·원천기술에 대해 관계부처와 역할분담을 강화하는 목표를 갖고 있다. 또한, 건설교통 R&D의 다학제적 접근을 강화하여 기술의 융·복합화 경향을 반영하고 IT, BT, NT 등 새로운 기술을 건설·교통분야에 적극 수용하며, 기존 건설교통 전문가뿐만 아니라 기계·전자·전기·생물·재료 등 각 분야 과학기술자의 적극 참여를 유도하기로 하였다.

투자액도 기존에 비해 엄청나게 늘렸다. 2006년부터 2015년까지 10년간 총 6조 5,000억 원을 투자하기로 되어 있다. 건설기술분야 1조원, 첨단도시 1조 4천억원, 미래철도 2조원 등을 예상하고 있다. 재원조달을 위해 정부투자 비율을 높이고, 실용화 및 상용화기술은 민간 매칭펀드 투입을 적극적으로 유도한다는 계획을 가지고 있다. 기술고도화를 통한 직간접적인 비용절감 및 관련산업의 발전 등을 통해 총 110~150조원의 경제효과 발생을 기대하고 있다.

〈표 2-17〉 건설교통 R&D 로드맵 개요

중분류사업	주요 전략프로젝트	
	분 야	세부 기술내용
건설기술 혁신	스마트 하이웨이	·안전하고 쾌적한 고속주행이 가능한 지능형도로로서 네트워크 관리 등 도로효율 극대화
	장대교량	·중앙경간 2,000m 이상의 초장대 교량 및 Hybrid 복합교량 기술
	환경친화적 수자원시스템	·IT, 통신기술을 접목한 실시간 물관리 시스템 등
	생산성·안전향상	·재료개발, 경량화, 지능화 및 IT기반 설계·시공 프로세스 혁신, 안전관리 네트워크
플랜트기술 고도화	GAS 플랜트	·LNG플랜트, GTL플랜트 등 해외시장 확대를 목표로 하는 선도 기술
	해수담수화플랜트	·담수플랜트의 엔지니어링기술, 플랜트시스템구축 및 표준화기술
	친환경에너지플랜트	·재생에너지복합플랜트기술, 초청정 소각플랜트기술 등 친환경 플랜트시스템 기술
첨단도시 개발	U-ECO City	·IT기술과 에너지·생태 도시기반 기술을 복합하여 환경친화적인 도시 구축기술
	복합공간개발	·1,000m 이상 초고층 빌딩, 해저터널, 인공섬 조성 등 신공간 창출기술
	도시재생시스템	·기존 도시의 환경을 입체적 개선 등 지속 가능한 정주환경 조성 기술
	지능형국토정보	·국토의 효율적 활용을 위한 공간정보기술
교통체계 효율화	지능형교통체계	·안전 및 환경을 고려한 통합적인 교통시스템을 구축기술
	미래형교통 운행시스템	·신개념 교통운행시스템(HyPER Bimodal) 구축 및 미래형 자동차운행 기술
미래철도 기술개발	고속철도	·400km/h 이상의 초고속철도 및 초고속 자기부상철도 시스템 개발 기술
	일반철도	·틸팅열차 등 기존선 성능향상 및 유지보수 및 안전을 위한 관리기술
	도시형 철도	·도시형자기부상열차(100km/h), 한국형 경량전철 및 고효율 도시철도시스템 기술
항공 및 물류선진화	항공운행시스템	·중소형항공기인증기술, 차세대 항행시스템, 지능형공항시스템, 항공안전기술
	물류교통시스템	·미래형 물류운영기술 및 복합연계 교통시스템 구축기술
기술인프라 인력육성	기술표준화	·건설자재인증, 시설물 성능기준 표준화
	정책개발	·R&D 기획·관리, 미래기술전략 개발, 건설문화혁신, 엔지니어링 등 기술인력 육성 등

혁신의 대상이 되는 여러 부문 가운데 건설산업이 가장 관심을 보이고 있는 분야는 기술과 제도이다. 참여정부에서는 기술혁신을 하기 위해 노력하고 있으나 미미한 수준에 불과하다. 최근 국내 시장에 대한 위기는 해외시장 진출에 대한 필요성과 압박으로 작용하고 있

고 기술 경쟁력도 취약하다. 기술 부문의 혁신은 건설산업을 첨단산업으로 변신시키기 위한 기본 전제가 되므로 참여정부 이후에도 꾸준한 투자가 이루어질 필요가 있다.

6. 종합평가

참여정부는 3대 국정목표를 '국민과 함께하는 민주주의', '더불어 사는 균형발전사회', '평화와 번영의 동북아시아'로 설정하였고, 형평성을 중시하는 정책을 보여주었다. 하지만, 건설부문에서는 주로 효율성과 가치를 지향하는 방향으로 접근하였고, 형평성 논리 또한 부각시켰다고 볼 수 있다.¹¹⁾

〈표 2-18〉 참여정부의 건설정책의 특성

형평성을 지향하는 건설정책	효율성을 지향하는 정책
① 지역, 중소기업 보호제도 강화	① 최고가치낙찰제도 도입 ② 최저가낙찰제도 확대 ③ 건설업 업역철폐 ④ 민간투자사업 확대 등

앞서 살펴본대로, 최고가치낙찰제(best value)가 도입되었고 일반·전문건설업 간 업역 제한이 철폐되었으며 민간투자사업이 활성화된 측면에서는 효율성을 중시한 건설정책을 지향한 것으로 보인다. 그동안 일반·전문건설업간 겸업제한의 명시적 근거 규정인 건산법 제12조가 삭제됨으로써 건설업자가 자율적 판단과 능력에 따라 업역에 관계없이 건설업 등록업종 범위를 선택할 수 있게 되었다. 진입장벽을 철폐하여 생산성 증가에 도움이 될 것이다. 중장기적으로 보면 업계의 구조개편이 촉진되고 효율적 건설생산체계가 구축되는데 도움이 될 것이다. 겸업제한 폐지는 입낙찰제도, 하도급 관련 제도, 발주방식 등의

11) 기획예산처의 「2007년도 예산안 편성지침 및 기준」 가운데 공공건설부문과 관련된 예산편성기준 내지 향후의 예산편성과 관련된 기본방향을 살펴보면, 참여정부의 건설정책의 방향을 가늠해볼 수 있을 것이다. 그 내용은 다음과 같다. 재정지원방식 변경: 공기업 자체자금 우선 활용, 민간이 할 수 있는 분야는 민간이양 등; 재정사업을 성과와 우선순위에 따라 재편하며, 재량적 지출의 10%이상 구조조정 추진. 재정사업에 대한 성과평가를 강화하고, 그 결과를 예산편성 과정에 적극 반영 → 성과미흡 사업, 시민단체·감사원·국회 등에서 지적된 사업중 성과가 낮거나 예산낭비 사례로 판정된 사업은 축소폐지, 수송교통 및 지역개발 분야는 국가균형발전, 동북아 물류중심 등 우선순위가 높은 부문 위주로 투자; 입낙찰방식 제도개선 등을 통한 사업비 증가 억제(예: 최저가낙찰제 확대 여부, 턴키제도 개선 등), 시장에서 공급가능한 경우 재정사업은 축소폐지하되, 수익이 발생하는 사업은 수익형(BTO) 민자사업 추진이나 공기업 자체 자금을 활용한 투자가능성을 우선 검토하고(예: 고속국도, 화물터미널 등 SOC 사업), 수익성이 없더라도 민간의 효율성 제고를 통해 편익증진 및 비용절감이 가능한 경우는 임대형(BTL) 민간투자사업으로 추진

선진화와 실제 제도 운영상의 문제점 등이 같이 개선될 경우 중장기적으로는 바람직한 방향으로 업계의 구조개편 및 효율적 건설생산체계 구축에 기여할 것이다.

참여정부 들어서 확대된 최저가낙찰제는 신속성과 단순성은 있지만, 최저 품질의 조달을 초래할 수 있다는 문제점이 있다. 현재, 적격심사제도가 운찰제적 요소로 운용되고 있기 때문에 이 제도보다는 오히려 최저가낙찰제를 확대하는 것이 바람직하다. 하지만, 건설업의 특성상 성과(performance)와 품질(quality)을 고려할 경우에 최저가낙찰제는 최선이 아닌 차선의 제도일 뿐이다. 미국이나 유럽에서는 비정상적으로 낮은 가격에 입찰한 자들은 낙찰대상에서 배제된다. 배제되지 않으려면 시공법의 경제성, 기술적 해결방안, 예외적으로 공사비 절감이 가능한 사유 등을 증명해야 한다. 건설공사의 글로벌 스탠더드는 최저가낙찰제에서 1990년대 중반 이후부터는 가장 경제적으로 유리한 입찰인 '최고 가치(best value)' 낙찰제도로 전환되었다. 다행인 것은 2007년 7월에 국가계약법 시행령을 개정하여 행복도시에 최저가낙찰제도를 도입할 수 있게 되었다.

민간투자사업은 경제적 효율성을 높이는 대표적인 제도로서 다양한 장점이 있다. ①사회기반시설 건설재원의 확충 ②민간의 창의와 기술 활용 ③민간부문의 투자기회를 확대 ④수익자부담원칙 및 재원부담 분산 ⑤ 사회기반시설의 건설사업에 유치할 경우 해당 지역의 산업, 경제 및 자본시장이 활성화 등의 장점이 있다. 정부의 실패를 시장의 기능에 의해 교정하기 위해서 도입하기 적합한 제도이다.

참여정부에서 민간투자사업을 확대한 것은 정부의 개입을 줄이고 민간의 참여를 늘려 효율성을 지향하였다고 볼 수 있다. 2005년부터 교육, 복지, 문화시설 분야에도 민간투자의 문호가 열렸다. 과거, 민간투자 대상시설은 도로, 항만, 지하철 등 산업기반시설 위주였으나, 교육, 복지, 문화시설 등 생활기반시설에까지 확대되었다. 학교시설, 아동보육시설, 자연휴양림, 문화시설, 군주거시설, 공공임대주택, 노인요양시설, 보건의료시설, 수목원 등이 추가되었다. 사업시행방식도, BTO, BTL 등 개별사업 특성에 맞는 다양한 사업시행방식이 인정되었다.

참여정부는 최저가낙찰제 확대, 민간투자사업 활성화, 건설 업역 철폐 등 건설분야에 시장 지향적인 제도를 도입하였다. 하지만, 중소기업 보호제도는 더 두터워졌다. 중소기업 보호제도는 선진국 후진국을 막론하고 존재한다. 하지만, 방식과 정도는 나라마다 다

르다. 공정경쟁과 경제성장을 표방하며 출범한 EU 국가들에는 중소기업 보호·육성제도는 거의 없다. 선진국이면서 중소기업 보호제도를 갖고 있는 나라가 있다면, 한국, 일본, 대만 등이다. 중소기업 보호제도는 신생기업과 생존기반이 취약한 기업의 성장, 발전을 위해 필요하지만 선진화된 중소기업 보호제도로 진화될 필요성이 있다.

참여정부는 과거 시공위주의 인식으로 인하여 시설위주의 예산편성과 공공사업 발주체 제하에서 수주경쟁에만 치우쳐 원천개발 노력과 실질적인 기술혁신을 위한 투자가 미미했던 점을 개선하기 위해 건설관련 R&D 투자확대를 추진하였다. 또한, 장기적인 비전과 분야별 전문성을 극대화하는 전략을 만들기 위하여 2006년 5월 ‘건설교통 R&D 혁신 로드맵’을 작성하여 기술발전을 위해 노력하였다.

대체로 참여정부의 건설정책은 대체로 형평에서 효율로 무게추가 이동한 것으로 평가하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 타 경제분야에서 주로 형평성에 치중한 정책을 중시한 것과는 상이한 모습을 보인다. 형평성과 효율성은 상호 트레이드 오프(trade-off) 관계이므로 두가지 목표를 동시에 달성하기는 어려운 측면을 이해하여야 한다. 참여정부의 건설정책 중 많은 부분들은 구체적으로 실현되지 않았거나, 정책이 결정되었어도 시행일자가 참여정부의 임기후인 경우도 많다. 이러한 상황은 차기 정부의 정책 방향성에 있어 여러 가지 불확실성을 제공하고 있는 실정이다. 현실의 정책이 진행되는 과정을 확인해 보아야 차기 정부의 건설 정책 과제들도 산출해낼 수 있기 때문이다.

공공부문의 이같은 변화는 일부 중소건설업 지원제도를 제외한다면 대체로 형평에서 효율로 무게중심이 이동한 것으로 평가할 수 있다. 형평성을 강조하며 공공부문의 역할을 강화하는 방향으로 진행된 주택·부동산 부문의 정책방향과는 약간 다른 양상이다. 효율성보다는 주로 형평성을 강조해왔던 부동산 제도와 비교해 정책의 일관성 측면에서는 높은 평가를 하기는 어렵다. 국민 전체가 이해당사자라고 볼 수 있는 주택, 부동산 부문과 정부에서 발주하는 공사를 수주하는 공공부문의 경우에는 그 이해관계자는 정책결정자와 건설업체로 압축된다. 일반 국민들은 관심이 많지 않다. 이해관계자의 구성에 따라 정책지향은 이처럼 달라질 수 있다.

제3장

건설산업 선진화를 위한 차기 정부의 과제

1. 건설산업 선진화의 필요성 및 기본 방향

(1) 건설산업의 시장규모 및 실태

법률상의 건설산업 범위 및 한국표준산업분류체계 등을 종합하여 건설업체들이 공사대가로 실제로 지급받은 금액(=기성액)을 기준으로 건설시장 규모를 재구성해보면, 2005년의 경우 전체 건설시장의 기성액은 총 178.4조원에 달했다. 이중 가장 큰 비중을 차지한 것이 일반건설업체의 기성액으로, 그 규모는 112.6조원으로 전체 기성액 178.4조원의 63%를 차지하였다. 그런데 일반건설업체의 기성액에는 전문 및 설비업체에 대한 하도급 금액도 포함되어 있고, 전문 및 설비건설업체들이 원도급자(=일반건설업체)로부터 받은 기성액은 총 21.9조원이었다. 따라서 일반과 전문건설업체(설비업체 포함)들의 원도급과 하도급 기성액을 모두 합하면 134.5조원으로, 국내 건설시장 기성액의 75.4%를 차지하였다.

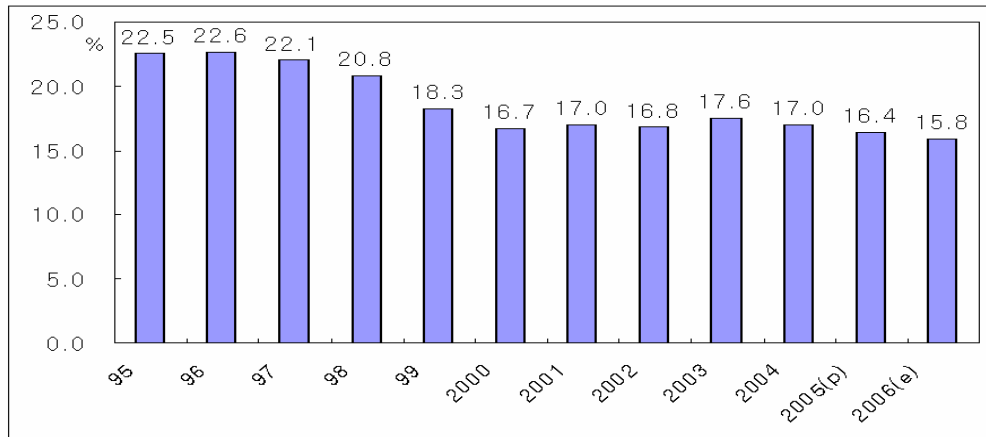
〈그림 3-1〉 2005년도 건설시장 규모(기성액)

2005년 전체 건설시장 (기성액 178.4조원)									
광의의 국내 건설시장 (164.9조원)								해외 시장 (13.5조원)	
협의의 국내 건설시장 (157.8조원)							건설서비스업 (7.1조원)	해외 시장 (13.5조원)	
일반건설업 (60.8조원)	일반-전문 (46.2조원)	전문건설업 (18.0조원)	전기공사업 (13.5조원)	통신공사업 (7.2조원)	기타건설업 (2.6조원)	설계 (2조원)	해외수주 (108.6억달러) (13.5조원)		
	일반-설비 (5.5조원)	설비건설업 (3.9조원)				감리 (1조원) 엔지니어링 (4.1조원)			
원도급자	하도급자	원도급자	원도급자 + 하도급자					해건협	산자부
대한건설협회 건설업통계연보 (112.6조원)									

자료 : 한국건설산업연구원.

건설투자가 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2000년 이후 다소 떨어지기는 했지만, 여전히 15~16%수준으로 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 건설취업자 수는 2005년에도 181만명을 기록하여, 전체 취업자의 7.9%를 차지하였다.

〈그림 3-2〉 국내총생산(GDP)에서 차지하는 건설투자 비중의 변화 추이(수정)



자료 : 한국건설산업연구원.

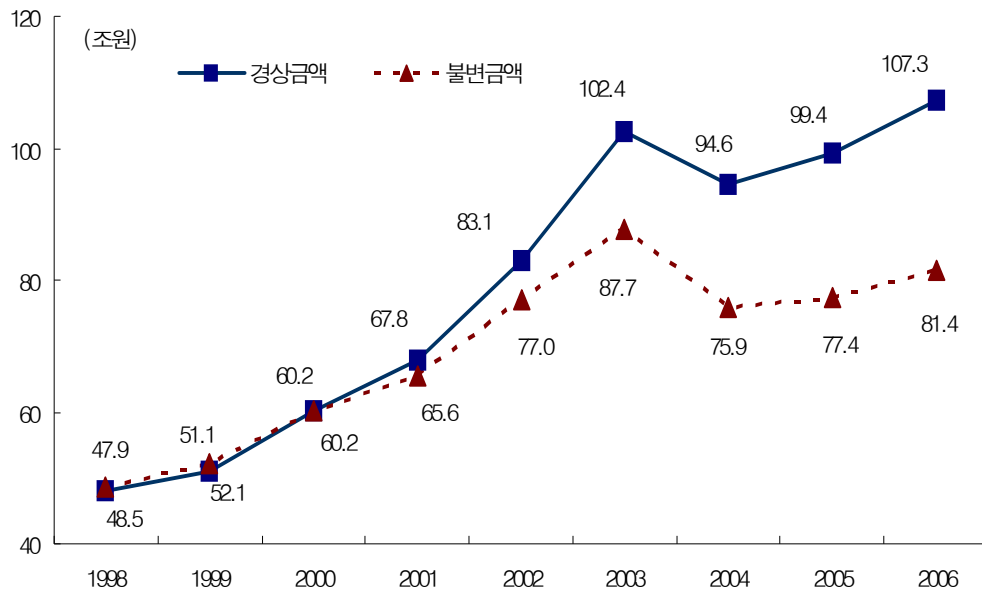
이렇듯 건설산업은 200조원에 가까운 시장규모와 15% 이상의 GDP 비중을 가지며 외형적으로는 국가적으로 중요한 산업의 위상을 가지고 있다. 하지만, 실제로 건설산업은 혁신이 이루어지지 않으면 사양산업으로 전락할 수도 있는 위기상황에 처해 있다.

건설경기는 2003년을 정점으로 정체 현상을 나타내고 있다. 물량이 2005년 이후 99조 원 수준을 유지하고 있으며 불변가격 수준으로는 감소세를 보이고 있다. 2003년 102.4조 원을 기록한 후 증가와 하락을 거듭하고 있으나 추세는 감소추세로 볼 수 있다.

2006년 수주액은 107.3조원으로 2005년 대비 8.0% 증가하였다. 그러나 이는 재개발사업 시공권 조기확보와 기반시설부담금 부과(2006.7)에 따른 건축부문 사업의 시기 조정 등이 크게 작용한 결과이다. 8월 25일 재개발 시공사 선정시점 변경으로 재개발사업 시공권 조기확보 차원에서 재개발 수주가 전년대비 158.2% 급증(14.5조)하여 2006년 건축부문 수주 증가(전년대비 14.4% 증가) 및 전체 수주액 증가(전년대비 8% 증가)를 독자적으로 견인했기 때문이다. 또한 불변가격 기준으로 보면 2006년의 수주액은 81.4조원으로

2002년과 비슷한 규모로 2003년 대비 93% 수준에 불과하다.

〈그림 3-3〉 건설수주액 추이



우리나라 건설산업의 실질부가가치 증가율은 섬유, 신발, 가구, 1차산업 등 소위 사양 산업이라고 불리는 산업군보다는 높지만, 반도체, 조선, 철강, 자동차 등 1등 산업군에 비하면 낮은 실정이다.

〈표 3-1〉 한국 주요산업의 시기별 경상 부가가치 비중과 실질 부가가치 증가율 비교

(단위 : %)

산업부문		경상 부가가치 비중				실질 부가가치 증가율		
		1990	1995	2000	2004	91-95	96-00	01-04
반도체 및 전자부품		1.28	2.50	3.76	4.01	26.2	29.7	18.1
조선		0.47	0.65	0.97	1.02	19.2	10.7	10.2
철강		2.35	2.21	1.96	2.48	11.3	5.4	3.6
자동차		2.38	2.47	2.24	2.38	13.7	7.4	5.6
건설		11.33	11.60	8.35	9.33	7.3	-2.2	4.6
섬유(화학섬유 포함)		2.13	1.51	1.54	0.89	-3.3	5.3	-4.2
신발		0.65	0.18	0.12	0.08	-15.0	-6.5	-9.4
가구		0.31	0.31	0.25	0.27	0.3	3.4	6.8
1차산업	작물	6.81	4.64	3.63	2.63	2.4	1.9	-0.5
	임산물	0.39	0.25	0.23	0.19	-5.7	-1.0	-1.3
	수산물	0.79	0.56	0.42	0.27	0.3	-3.2	-2.3

자료 : 산업연구원(2006), 「한국산업의 발전비전 2020」

1990년대까지 건설산업은 우리나라 전체 GDP에서 20% 이상의 높은 비중을 차지하면서 개발연대기에 우리나라 경제성장에 가장 큰 기여를 함과 동시에 가장 큰 수혜를 보면서 급격한 환경변화나 구조조정을 거치지 않고 성장해 왔다. 물론 그동안 건설업 면허제도가 변화하고 입찰체제가 수차례 변경되기는 하였으나 그것은 단순히 건설업내 부분적인 변화로 기본적인 틀은 계속 유지해 오고 있다. 그러나 외환위기 이후 건설투자가 급격히 둔화되고 있으며 중장기적으로 GDP에서 차지하는 건설투자의 비중은 더욱 하락할 것으로 예상된다.

국내 건설물량은 축소되고 있으며, 해외시장 또한 플랜트 부분을 제외한 토목, 건축 공사의 수주비중은 해마다 줄고 있고, 중동·아시아 시장의 비중이 해외건설 수주실적의 90%를 상회하는 등 시장다변화를 이루지 못하고 있다. 시공을 제외한 설계 등 용역(엔지니어링) 수주실적은 1%에도 미치는 미미한 수준으로 건설산업의 대외 경쟁력이 심히 우려되는 상황이다. 낙후된 산업의 이미지로 신규 기술인력의 유입은 기대하기 어렵게 되었으며, 기능인력은 제3국에 의지해야 하는 실정이다.

건설산업은 이제 사양산업으로 전락하려는 위기감을 주기에 충분한 신호를 주고 있다. 국민경제에서 차지하는 비중이 가장 크고, 고용효과도 크기 때문에 건설산업을 지원해야 한다는 주장이 설득력을 얻기 힘든 상황이다. 건설산업을 통한 경제성장론은 힘을 잃었고, SOC투자 또한 어느 정도 충분하다는 목소리가 더 큰 상황이다. 더욱이 건설산업의 국민적 이미지는 경제성장에 대한 기여도보다는 부실공사나 부정부패의 온상이라는 부정적 모습이 더 강하게 인식되고 있다. 건설산업계에 팽배한 이러한 위기감이 혁신에 대한 요구로 이어지고 있는 것이다.

(2) 건설산업 선진화의 필요성 및 조건

1) 선진화의 필요성

건설산업의 선진화란 건설시장의 첨단화 및 자본화가 국제적 규범과 시장경제논리 속에서 적용되는 것을 말하며, 선진화된 건설시장이란 시장의 투명성이 높고 타산업과 유기적인 파트너십이 자유로운 시장이라고 할 수 있다.

현재 시공 중심의 건설사업 활동에 집중된 시장 경쟁구조는 향후 예상되는 환경 변화에 적응하기가 어려울 것이므로 본질적인 건설 활동의 다변화가 필요하다. 전통적인 건설 활동 범위에 국한된 건설시장의 영역을 확대하고 심화시킴으로써, 시장 참여자들이 보다 진취적이고 창의적인 도전의식으로 경쟁력을 확보하려는 여건을 조성할 필요가 있다. 국내 선도적인 대형 건설업체조차도 대부분 공공 도급공사에 대한 의존비중이 크다는 것은 바로 이러한 필요성을 단적으로 보여주고 있다.

IT산업이나 금융업과 같이 다른 산업에 대한 연관 또는 침투 속성이 강한 산업 활동의 영역이 건설시장으로 확대되고 있는 반면에 건설시장의 주도적인 조정력은 점차 약화되고 있다. 따라서 환경변화에 따라 건설시장이 자기 조정력을 회복하여 보다 탄력적으로 작동할 수 있도록 기존 제도 운영방식을 개선할 필요가 있다. 현재 상황은 건설시장의 복합적인 규제들로 인해 시장 참여자들, 특히 건설기업이 다양하게 전문화된 경쟁력을 강화할 유인력을 제공하지 못하고 있다. 예를 들어, 인위적인 업역의 구분, 지역제한, 시공능력평가 또는 등급에 따른 입찰 참가 자격의 제한 등은 시장의 자율적인 조정력이 아니라 규제에 의한 인위적인 조정력에 따라 경쟁의 우위가 결정되는 구조를 보여주고 있다.

건설산업의 내부혁신과 외부 시장경쟁 물의 개선을 통해 시장 조정 기능이 구조적으로 강화되어야 한다. 건설업체가 내부 담합이나 불공정 원하도급 거래 행위들을 쇄신하여 공정하고 지속성 있는 시장 경쟁질서에 참여할 수 있도록 시장 구조의 선진화가 정착되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 건설업체가 공정한 시장경쟁을 위한 내부혁신의 기대 효과와 불공정 거래에 대한 기회비용을 분명히 인지하고 대응할 수 있도록 시장 구조가 정보를 유효하게 전달할 수 있어야 한다.

그리고 산업 활동 간 융합/복합 구도가 확산되는 시장 환경에서 도전적이고 혁신적인 건설기업이 활동 영역을 확대하여 이중 경쟁력을 강화할 수 있도록 게임 물의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 건설기업이 단순한 물량 공급 확대에 의존한 양적 성장 전략에서 탈피하여 신수요 창출을 통한 고유한 활동 영역을 확대하는 질적 발전 전략을 수행하도록 유도해야 한다.

사회복지 수요의 증대, 정부 재정 적자의 심화, 고부가가치 위주의 산업구조화, 경쟁 강화에 따른 사업방식의 다양화 등으로 정부의 일방적인 규제 기능은 약화되고 민간부문의 역할이 증대되고 있으므로 이에 부합하는 시장기능의 선진화가 필요하다. 정부 재정 수요의 증대로 향후 공공 건설사업 규모의 확대는 제한적일 수밖에 없으며, 민간부문의 역할이 정부의 국책사업에 있어서도 사업 추진의 주요 관건이 될 것이다. 따라서 민간기업이 순발력 있고 창의적인 대응력으로 생존하고 부가가치를 높일 수 있도록 시장 여건을 조성해야 한다.

2) 선진화의 조건

건설시장의 유연성(flexibility)이 증대되어야 한다. 건설시장에서 다양한 경제 주체들이 다양한 형태로 경쟁하며 복합적인 사업 활동을 수행해 나가기 위해서는 시장이 환경변화에 탄력적이고 유연하게 반응할 수 있어야 하기 때문이다. 따라서 인위적인 업역 구분이나 시장(입찰) 참여자격 제한, 물량배분, 공동수급체 구성 여부 등은 시장의 공정성과 효율성을 추구하는 목적에 따라 유연하게 활용될 수 있어야 한다.

국내외 산업 환경의 변화에 따라 건설시장이 새로운 수요와 공급 체계를 수용하고 거래의 장을 제공할 수 있어야 하며, 시공 중심의 고유한 건설활동이 u-IT, 금융 서비스, 사업기획으로 확대되어 갈 수 있도록 시장의 범위가 신축적이어야 한다. 이를 위해서는 공정한 경쟁구조가 유지되고 보다 효율적인 건설활동이 촉진되어야 하며, 시장진입과 퇴

출이 원활하고도 엄격하게 작동할 수 있는 시장 구조가 필요하다.

건설시장의 자율적 조절기능(auto-regulation)이 강화되어야 한다. 건설 활동의 공급자(사업 기획 및 시행자, 시공자, 설계자, 감독자, 유지관리자 등)와 수요자(발주자, 시설물 임대 운영자, 최종 소비자 등), 제도적 관리자(정부와 시민단체 등) 등 건설시장 참여자들의 다양한 참여 동기와 유인력에 의해 시장의 수급이 조절될 수 있어야 한다.

마지막으로 시장 참여자들이 시장 정보를 합리적으로 판단하고 의사를 결정할 수 있는 예측가능성(predictability)이 보장되어야 하며, 건설시장의 의사결정과정의 지속성을 가질 수 있어야 할 것이다(sustainability).

(3) 건설산업 선진화의 기본 방향

1) 글로벌 스탠더드의 도입

건설산업을 선진화하는 방향은 궁극적으로 글로벌 스탠더드를 도입함으로써 선진국형 건설산업 구조를 정착시키는 것이라고 할 수 있다. 우리나라에만 존재하는 독특한 건설 제도와 건설문화는 이미 성장산업을 창출하는 데 한계에 도달했고, 이를 극복하기 위한 방법은 결국 글로벌 스탠더드의 도입을 통한 건설산업 전반의 혁신밖에 없다.

중요한 점은 글로벌 스탠더드가 ‘미국과 같은 강대국이나 선진국의 제도, 규범 및 기준’을 맹목적으로 일컫는 말이 아니라는 점이다. 특정한 국가에서 사용하고 있는 제도, 규범, 기준 등이 사회경제체제와 문화가 다른 우리나라에서 그대로 도입할 수는 없으며, 선진국에서 활용하고 있다고 해서 무조건 합리적인 제도라고 인정할 수는 없는 노릇이다. 또한 글로벌 스탠더드를 좁게 해석하여 유럽연합지침(EU Directives)이나 정부조달협정(GPA), 혹은 국제기구의 조달지침에서 제시하고 있는 기본적인 조달원칙과 입찰절차 및 낙찰자 선정기준만을 지칭하는 것도 아니다. 건설산업의 글로벌 스탠더드를 입찰절차나 낙찰자 선정기준 등에만 국한시켜서는 곤란하기 때문이다. 결국 여기서 말하는 글로벌 스탠더드란 1990년대 초반부터 생성되기 시작한 ‘전세계적으로 널리 활용되는 제도, 규범 및 기준’을 말하는 것으로서, 여기에는 검증을 통해 밝혀진 ‘효율성을 가장 높일 수 있는’, ‘가장 효과적인’ 방법이라는 의미가 내포되어 있다.

글로벌 스탠더드 도입의 필요성은 궁극적으로 선진국형 경제 및 건설시장 구조에 적합한 건설제도의 도입과 운영을 위한 것이다.¹²⁾ 우리나라는 세계 10위권의 무역대국이고, 1인당 국민소득도 2만달러에 달한다. 개발도상국가 시절에는 건설산업이 국가기간산업의 역할을 수행했지만 이제 국가경제 전체에서 차지하는 건설산업의 비중은 줄어들 수밖에 없다. 선진국의 경우 GDP대비 건설투자 비중은 10% 내외라고 볼 때, 우리나라의 건설투자 비중은 아직 개발도상국 수준에 머무르고 있으나 지속적으로 하락하고 있다.¹³⁾

경제성장에 따른 경제구조 및 건설시장의 구조변화는 건설정책이나 제도의 변화를 필요로 한다. 중국처럼 급속한 개발과정을 겪고 있는 나라들은 기본적인 인프라시설이나 주거시설을 단기간에 갖추기 위해 건설투자의 대폭적인 확대가 요구된다. 하지만 어느 정도 필요한 인프라 및 주거시설을 구축하고 나면, 건설투자 확대보다 부가가치의 창출이나 삶의 질, 환경, 안전 등과 같은 가치를 더 중요하게 평가한다. 또한 정부, 기업 모두 재정적인 한계에 봉착하면서 건설사업 수행과정의 효율성이 중요해진다. 우리나라도 이미 같은 상황에 직면해 있으며, 이제 건설산업의 구조를 선진국형으로 재편해야 할 시점에 온 것이다.

2) 건설산업 선진화의 기본 원칙¹⁴⁾

가. 효율성(Efficiency) 추구

선진화의 가장 기본적인 목표는 효율성의 향상이다. 건설사업에서의 효율성은 궁극적으로 공사비(cost), 공기(time), 품질(quality)로 표현된다. 저렴한 비용으로, 보다 빨리, 좋은 품질의 시설물을 조달하기 위한 건설제도가 선진화의 핵심이다.

효율성의 제고를 위해서는 낙찰자 선정이 정치적·정책적 고려가 아니라 경제적·상업적 기준(commercial criteria)에 따라 이루어져야 한다. 1990년대 이후 각국의 조달제도는 '전세계적인 혁명(Global Revolution)'을 겪었는데, 그 핵심적인 내용 중 하나는 국내외를 막론하고 조달정책 결정시 상업적 기준을 사용해야 한다는 것이다(Sue Arrowsmith & Arwel Davies eds. 1998). 낙찰자 선정시 기업의 계약이행 능력에 기초하여 개별 입찰자

12) 이상호, pp.40-43, 발췌 정리

13) 미국 8.4%, 서유럽 15개국 5.6%, 동유럽 4개국 7.8%, 대만 11.6%, 일본 12.1%, 태국 14%, 인도 14%, 한국 16.4%, 중국 19.5%(2001)

14) 이상호, pp.71-89, 발췌 정리

가 제시한 가격이나 품질 등과 같은 상업적 기준만을 활용해야 한다는 의미이다.

상업적 기준의 활용은 국내적으로 건설사업의 효율성을 확보하고 정책결정자의 자의성을 배제하는 것을 목적으로 한다. 국제적으로는 자국업체가 외국업체에 비하여 불리한 위치에 처하지 않도록 하는데 기여하게 된다. 물론 산업정책적인 목적상 미국, 캐나다, 일본, 한국 등의 국가는 지역업체 우대조치와 같은 차별적인 정책을 유지하고 있다. 하지만 이같은 비상업적 기준은 투명성 확보에 장애가 되기 때문에 정부조달협정(GPA)은 이들 정책의 지속을 억제하는 효과를 갖게 될 것이라고 한다.

나. 최저가격 대신 최고가치(Best Value) 추구

건설산업의 선진화는 비용개념의 전환을 필요로 한다. 효율성의 추구를 위해서 예산절감이 중요하다는 것이 과거의 구매조달 패러다임이었다면, 지금은 ‘비용대비 최고가치 실현’으로 구매조달 패러다임이 바뀌고 있다. 비용대비 최고가치 실현은 품질, 기술혁신, 생산성, 총비용, 적합성, 적시성, 만족도 등을 종합적으로 고려하여 발주자에게 최고의 가치를 제공해주는 물품이나 서비스를 선택함으로써 달성할 수 있다. 이때 가장 중요한 요소 중 하나는 비용을 바라보는 시각의 전환이다.

기존의 구매조달행위에서는 초기 거래비용의 최소화만을 고려하는 경우가 많았다. 하지만 초기 거래비용의 최소화는 종종 추가적인 고비용을 발생시키는 경우가 많다. 결국 추가적인 비용까지 합하면 처음의 조달비용을 초과하는 경우도 발생한다. 이런 사실들이 널리 인식되면서 지금은 물품이나 시설물의 설계·시공단계만이 아니라 유지관리단계까지 포함한 총생애주기 비용(whole life cycle cost) 개념이 건설 및 조달제도에 명시적으로 도입되어 있다. 아울러 단순한 최저가낙찰제가 투자효율성(value for money)을 달성하는데 실패했다는 사실이 지적되면서, 가격 보다는 가치에 초점을 두는 최고가치 낙찰 방식으로 방향전환이 이루어졌다.

다. 경쟁성(Competitiveness) 제고

투자효율성이나 최고가치를 획득하는 가장 중요한 수단 중 하나가 경쟁이다. 유럽연합 지침이나 정부조달협정과 같은 국제협정의 기본적인 내용은 정부조달시장 개방과 관련하여 국내외 기업간 차별없는 시장접근과 경쟁을 보장하는 데 초점을 두고 있다. 낙찰자는 발주자가 요구하는 최상의 조건을 제시하는 복수계약자 간에 경쟁을 통하여 선정되어야

한다. 경쟁은 효율성을 획득하기 위해서도, 조달공무원의 재량권 남용을 방지하고 투명성을 확보하기 위해서도 중요하다.

유럽연합집행위원회에서는 공공조달부문에서 외국업체에 대한 차별과 자국내 지역업체 선호정책 등에서 비롯된 비관세 장벽을 철폐할 경우, 200억 ECU에 달하는 잠재적인 절감효과가 있을 것으로 평가했다. 이같은 효율성은 다음의 3가지 효과로 인해 가능하다(Christopher Bovis, 1999).

첫째는 무역효과(trade effect)다. 공공조달시장의 투명성(transparency) 제고로 인하여 유럽연합 가맹국들의 시장접근(market access)의 폭이 확대되면서 보다 낮은 비용의 조달이 가능해지기 때문이다.

둘째는 경쟁효과(competition effect)다. 지역업체 우선 정책이나 차별적인 정책으로 인하여 경쟁으로부터 보호를 받고 있던 기업들의 가격행태(price behavior)가 변한 결과, 산업성과(industrial performance)가 변했기 때문이다. 경쟁은 처음에는 가격경쟁이었지만, 시간이 흐름에 따라 비가격요소(R&D, 혁신, 고객만족 등)도 추가되었다. 아울러 자국이 건 가맹국이건 간에 물품, 공사, 서비스의 모든 부문에서 비슷한 생산물에 대해서는 동일한 가격이 매겨지는 가격수렴(price convergence)현상이 일어나기도 했다.

셋째는 구조조정효과(restructuring effect)다. 이 효과는 경쟁의 증대로 인하여 공급측면에서 산업계의 구조조정이 일어난 것을 말한다. 전략적 인수합병과 기업 경영의 재조직화가 이루어졌고, 공공조달 지침이 정한 새로운 시장환경에 대응하기 위하여 지속적인 구조조정이 추진되었다.

라. 투명성(Transparency)과 공개성(Openness) 확보

선진화에서 건설제도의 투명성과 공개성을 증진시키는 것은 매우 중요하다. 유럽연합 지침이나 정부조달협정의 가장 중요한 원칙도 투명성(transparency)이며, 투명성 원칙은 두가지 목적을 갖고 있다. 첫째는 가맹국 공공조달시장에 개방시스템(a system of openness)을 도입하여 국적에 따른 차별을 없앤다는 것이고, 둘째는 수요와 공급측면 모두에 우수사례(best practice system)를 도입할 수 있는 기반을 제공한다는 것이다.

투명성 원칙은 공공조달 절차가 명확한(clear) 규칙과 수단에 의해 규정되어야 한다는 것으로서, 다음 4가지 특징을 공유하고 있다(Sue Arrowsmith & Arwel Davies eds. 1998). 첫째, 모든 정부조달 참여자는 조달절차를 분명하게 알 수 있어야 한다. 둘째, 조달공무원의 재량은 공식적인 규칙의 위임 범위내에서 이루어져야 한다. 셋째, 입찰결과나

낙찰자 결정과정의 공개와 같이 조달규칙의 준수여부는 증명할 수 있어야 한다. 넷째, 조달규칙에 대한 순응(compliance)을 확보하기 위해서는 조달관련 정책결정을 사후에 정밀하게 감사할 수 있는 검증 메커니즘(verification mechanism)이 존재해야 한다.

공개성 원칙은 경쟁의 원칙을 보완하는 것이기도 하다. 이는 낙찰가능성이 있는 국내외 모든 계약자들에게 당해 계약에 입찰할 수 있는 기회를 보장해야 한다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 대부분의 국내 조달관련 법규 및 외국의 지침들에서도 인위적으로 특정업체나 물품 등을 배제하지 않도록 하는 의무조항을 포함하고 있다.

라. 발주자의 역할 중시 및 재량권 인정

법제도의 신속적인 운영이나 당사자간의 계약을 중시하는 문화에서는 발주자의 역할이 중요하고, 발주자에게 상당한 재량권이 인정된다. 방대한 법제도와 각종 지침(guide)이 많은 미국과 영국에서도 그 내용의 대부분은 기본 원칙(principles)이나 적절한 절차(procedures)를 기술한 것들이며, 발주자의 판단이나 재량권 자체를 대체하는 것이 아니다.

따라서 미국이나 유럽의 건설제도 혁신운동은 공급자인 건설업체가 아니라 발주자 혁신에 초점을 두었다. 영국 건설산업의 혁신운동에 큰 영향을 미친 ‘Latham 보고서(1994)’에 따르면, 건설산업의 효율성은 정부와 발주자의 효율성이 결정하며, 건설산업의 비용효과성 향상을 위해서는 건설업체의 기술력 향상이나 수행능력 향상뿐만 아니라 관련 정책, 법제도와 정부 및 발주자의 수행능력 향상이 중요하다는 것을 강조하였다.

이에 따라 영국 조달제도 개혁은 투자효율성 확보를 위해 조달공무원에게 광범위한 재량권을 주고, 조달기법을 개발하며, 성과를 측정하는 것이었다. 그리고 재량권 남용의 방지책은 국제규범에서 요구하는 투명성과 경쟁의 원칙을 얼마나 받아들이느냐에 따라 좌우되는 것이다(Sue Arrowsmith & Arwel Davies eds. 1998).

3) 건설산업 선진화의 기본 전략¹⁵⁾

과거의 경험에 비추어볼 때, 건설산업 선진화의 기본 전략은 점진적 개선이 아니라 총체적인 혁신을 지향할 필요가 있다. 지금까지 우리나라 건설제도는 점진적 개선론, 즉 ‘기존 제도를 근간으로 그때그때 상황변화에 맞게 필요한 만큼 점진적으로 개선하는 것

15) 이상호, pp.276-281, 발췌 정리

이 바람직하다’는 관점에서 개선되어 왔다. 그러다보니 그동안 외견상으로는 국가계약법, 건설산업기본법 등을 통해 글로벌 스탠더드를 도입하기 위한 법률제정이나 제도개선이 이루어져 왔으나, 자세히 살펴보면 기존 제도에서 조금씩의 변형만 가해졌을 뿐 기존 제도의 연속선상에 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 정부조달협상 과정에서 폐지 요청을 받았던 도급한도액제도는 1996년말에 시공능력평가제도로 탈바꿈했으며, 의무적인 사항이 아니기는 하지만 입찰참가기준 및 도급하한의 설정기준으로 사용되기 때문에 사실상 무화되어 있다. PQ제도나 적격심사제도와 같은 입찰제도는 거의 해마다 개선되고 있으나, 기본적인 틀의 변화 없이 세부평가기준의 항목이나 점수만 미세하게 바뀌었을 뿐, PQ심사의 변별력 문제나 적격심사제도의 요행에 의한 낙찰구조 문제는 전혀 개선되지 못하였다.

이렇듯 여러 제도가 상호 밀접하게 연관되어 있는 건설제도의 특성상, 일부분에 대한 점진적 개선론에는 한계가 있을 수밖에 없다. 첫째, 점진적 개선으로는 달성하고자 하는 목적을 얻지 못할 수 있다. 과정을 중시하면서 상대적으로 달성해야 할 방향성과 결과를 소홀히 하는 데서 발생하는 문제이다. 점진적인 개선은 뚜렷한 방향성을 전제로 추진되어야 하나 계속된 개선으로 오히려 방향성을 잃고 ‘제도 피로(制度 疲勞)’만 누적시키기도 한다. 둘째, 제도 상호간의 연계성에 대해서 고려하기 어렵다. 선진적 제도의 도입이 성공하기 위해서는 상호 연계되는 제도도 동시에 개선이 되어야 하지만 실제로 서로 다른 부처 소관의 서로 다른 법률에 근거하여 별개로 논리와 상황에 따라 움직인 경우가 많다. 셋째, 기존제도의 한계로 인해 왜곡된 결과를 초래한다는 것이다. 점진적 개선 전략은 기존의 제도에 뿌리를 두고 출발하는 것이기 때문에 기존 제도가 홀룡하지 않다면 의도하지 않은 결과가 나올 수 있다. 예컨대 최저가낙찰제나 PQ 및 적격심사제도, 설계·시공 일괄입찰이나 대안입찰제도의 점진적 개선은 근본적인 문제점의 개선은 이루지 못하고 새로운 문제를 일으킬 가능성이 높다.

이처럼 점진적인 제도개선 전략을 통해서만 건설산업의 선진화라는 궁극적 목적을 달성하기 어려우며, 필요한 것은 제도 혁신이다. 제도의 틀과 기본적인 내용 자체를 바꾸어야 하는 것이다. 그리고 그 혁신은 기존의 혁신이라는 이름으로 시도된 진입규제 완화, CM제도, 설계시공일괄입찰제도, 최저가낙찰제, 공사이행보증제도 등의 많은 실패사례를 되풀이하지 않는 것이어야 한다.

그러기 위해서 가장 중요한 것은 건설산업 특유의 ‘제도상호간의 의존성’을 고려한 ‘총

체적인 혁신'이어야 한다는 점이다. 예를 들어, 건설업 면허기준 완화와 등록제 전환, 공제조합 가입 및 출자의무 폐지와 같은 건설시장 진입장벽의 완화는 건설업체 선별메커니즘의 강화와 함께 추진되었어야 했다. 하지만, 요행에 의한 낙찰제도와 건설보증제도의 개선 없이 시장진입 규제만 완화되다보니, 무자격 부실건설업체의 난립이 이루어진 것이다.

즉, 건설산업 선진화의 성공가능성을 높이기 위해서는 제도상호간의 연계성과 제도의 운용기반을 감안한 총체적 혁신을 추구해야 하며, 이를 위해서는 건설산업 생산시스템 전반의 구조적 문제를 해결하기 위한 접근방식이 필요할 것이다.

2. 건설산업 선진화를 위한 핵심과제

(1) 생산체계의 합리화

1) 현황 및 문제점

가. 규제 위주의 산업구조

① 규제실태 및 성과

우리나라에서 건설산업과 관련된 규제는 매우 많다. 건설과 관련되는 법령만 해도 1,132개에 달할 뿐만 아니라, 하위 기술규범까지 합한다면 건설법제¹⁶⁾의 규모는 실로 엄청나다. 좁은 의미의 건설법제라고 할 수 있는 건설교통부 소관 법령만 해도 법률 87개, 대통령령 91개, 부령 100개 등 총 278개에 이르고 있다. 또한 건설교통부 홈페이지에서 찾아볼 수 있는 훈령은 343건, 예규는 15건, 지침은 277건, 고시는 491건, 공고는 67건 등 총 1,202건에 달한다.

법령자체가 많다고 해서 불필요한 규제가 많은 것으로 직접 연결시킬 수는 없다. 해당 산업의 국가적 중요성과 정부의 역할 등 다양한 요인에 의해 관련 법령의 수는 증가할

16) 건설법제는 건설교통부 소관 법령과 제도를 의미하는 것이 아니며, 건설과 관련된 국제규범이나 법률/시행령(대통령령)/시행규칙(부령) 각종 훈령/지침/예규/고시/공고 등에 기초한 제도와 정부규제를 포괄하는 의미로 이해되어야 한다.

수 있기 때문이다. 그러나 건설산업의 규제는 정부가 직접적인 이해 당사자 및 조정자로서 역할을 수행해 온 특성상 불합리하거나 지나치다는 비판이 많았고, 이에 따라 그동안 역대 정부의 규제개혁 추진에서 건설규제가 중요한 대상으로 다루어져 왔다.

국민의 정부는 1998년 4월 대통령 소속으로 민간 중심의 규제개혁위원회를 설치하고 종합적인 규제개혁을 추진하였다. 국민의 정부의 규제개혁은 규제의 양적 측면에서 어느 정도 성과를 거두었다. 참여정부에서는 질적 측면에 초점을 맞추어 ‘규제개혁기획단’이라는 조직을 신설하여 규제개혁위원회가 신설·강화규제의 정비를 전담하고, 규제개혁기획단은 기존규제의 정비를 전담하는 이원화된 체계로 바뀌었다.

건설산업과 직접적으로 관련된 건설교통부 소관 규제는 2006년말 기준 총 등록규제수 8,084건 중 867건으로 가장 많아 건설산업이 대표적인 규제산업임을 보여주고 있다. 건설교통부 소관 규제 건수는 1996년 기준 약 1,350건이었으며, 1998년 8월 규제개혁위원회에 등록된 규제 건수는 약 900건이었다. 규제개혁위원회는 이 규제 중 약 50%에 해당하는 규제를 폐지하기로 결정하고 규제개혁을 추진하였다. 이에 따라 1999년말 건설교통부 소관 규제 건수는 703건으로 줄어들었으나, 2006년말 기준 등록규제건수는 867건으로 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

〈표 3-2〉 규제개혁위원회에 등록된 건설교통부 소관 규제 건수

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.7
전체	10,185	7,128	7,157	7,461	7,724	7,837	7,846	8,017	8,084	5,055
건교부	973	703	703	748	792	824	849	860	867	685

자료 : 규제개혁위원회 www.rrc.go.kr

규제 건수가 줄어들지 않고 있는 이유에는 1999년 이후 공공건설사업의 효율화, 건설산업의 구조조정 및 건설경기 활성화가 국가적으로 더 중요한 과제로 부각되어 상대적으로 건설규제 개혁에 대한 관심이 줄어들었던 것에서도 원인을 찾을 수 있다. 또한 1998년 등록당시 누락된 규제가 새로 발굴되어 등록된 경우와 새로운 정책과제의 추진을 위해 각종 법령의 제·개정시 신설된 규제가 있기 때문이다.

② 건설규제의 주요 내용

우리나라 건설규제의 핵심적인 내용은 시장진입규제(허가/면허/등록/신고), 칸막이식 사업범위 설정, 가격규제, 생산체계 규제 및 사회적 약자보호를 위한 규제 등으로 요약할 수 있으며, 대표적인 법률로는 「건설산업기본법」, 「건축사법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등을 들 수 있다. 또한, 원칙적으로 민간인간의 계약에 의해 운용되어야 할 원-하도급자간의 관계나 건설공사 수행과정의 기술적인 세부사항까지도 중소기업 보호, 부실공사 방지와 품질확보 명목으로 지나치게 개입하는 법제를 운영하고 있다.

정부규제 가운데 가장 대표적인 것은 시장진입규제와 가격규제로서 일반적으로 규제개혁 내지 규제완화의 핵심적인 목표도 시장 진입규제와 가격규제를 개혁하는 것이다. 이들 두 가지 유형의 규제야말로 시장기능을 왜곡시키고 비효율성을 야기하기 때문이다.

건설관련 업종의 대부분은 등록제나 신고제가 적용되고, 면허받은 업종에 관한 배타적인 사업영역이 규정되어 있다. 건설업종별로 사업자단체를 구성해서 면허업체의 배타적인 사업영역을 보호하는 기능도 관련 법령에 법제화되어 있고, 시장진입규제의 개혁은 관련 사업자단체의 자발적인 동의가 없는 한 현실적으로 어렵게 되어 있는 것이 사실이다.

건설업종별 시장진입과 사업범위 규제는 공급자의 경제행위만 규제하는 것이 아니라 발주자의 발주방식과 건설생산체계를 규제하여 정상적인 시장기능을 왜곡시키고 비효율성을 야기하고 있다. 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무화, 건축설계업과 시공업의 겸업제한 등이 대표적인 사례가 될 것이다.

가격규제는 공공부문과 민간부문에서 정반대양상을 보여주고 있지만 둘 다 의도했던 효과를 완벽하게 달성하지 못했다는 평가가 많다. 민간부문에서는 분양가상한제, 원가공개 등 주택을 중심으로 가격상승을 억제하는 규제가 많은 반면, 공공부문에서는 주로 지나친 가격경쟁을 막은 규제가 운영되고 있다. 저가낙찰을 방지하여 부실공사를 예방한다는 명분으로 낙찰하한율을 설정하거나(적격심사제도), 저가심의제도를 도입하여 일정수준 미만의 저가 입찰자를 탈락시키거나(최저가 낙찰제도), 추정가격 대비 일정비율 미만 입찰자에 대해서는 감점(설계-시공 일괄 및 대안입찰제도)을 주고 있다. 그럼에도 불구하고 공공부문의 낙찰률은 지속적으로 저하되고 있으며, 그 시행과정에서 끊임없는 잡음이 일고 있다. 이러한 결과는 직접적인 가격규제를 통해서는 정책목표 달성이 불가능하며, 오

히려 건설산업을 왜곡시키고 있다는 점을 잘 보여주고 있다.

나. 시장진입규제로 인한 왜곡된 생산구조

건설산업의 생산구조는 건설생산에 참여하는 주체들의 생산방식을 결정하는 구조로서 건설생산의 효율성에 영향을 미친다. 건설생산에는 프로젝트별로 기획·설계에서부터 시공 및 유지관리 단계에 이르기까지 다양한 생산주체들이 참여한다.

〈그림 3-4〉 건설생산 단계별 참여주체

단 계	기 획	설 계	시 공	감 리	유지·관리
참 여 주 체	부동산관리 업체	엔지니어링 업체, 건축설계 사무소	일반건설업체, 전문건설업체, 시공참여자, 기계임대업자	감리전문회사, 건축사	엔지니어링 업체, 용역업체

우리나라의 건설생산구조에는 업역 및 진입자격제도, 발주제도 및 하도급제도 등 다양한 규제제도가 영향을 미치고 있다. 업역 및 진입자격제도는 생산활동단계 및 유형별로 분산된 개별법에서 해당 업역과 진입자격기준을 명시하는 특징을 보인다.

〈표 3-3〉 건설산업의 업무영역 구조

건설 산업	건설업	건설산업기본법상 등록업종 : 일반건설업 · 전문건설업		
		특별법에 의한 건설업 : 환경오염방지시설업 · 주택건설업 · 해외건설업(기본법은 보충적으로 적용)		
	※전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외			
	건설 용역업	엔지니어링활동주체(엔지니어링기술진흥법)		※기본법 중 제6조, 제26조 및 제8장만 적용
		건축설계 · 감리업(건축사법)		
	감리전문업(건설기술관리법)			

이러한 업역 및 진입자격규제에는 업역간 상호 중복 참여를 규제하는 겸업제한 규제가 존재하고 있다. 대표적 겸업제한 규제로는 건축설계업과 건설업 및 엔지니어링업의 겸업 규제 제도가 있으며, 명시적 겸업금지 조항은 없으나 건축사법 조항에 의거 현실적으로 제약을 받고 있다. 명시적으로 금지되었던 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한은 2007년 4월 건산법의 통과로 폐지되었으며, 2008년 1월부터 시행될 예정이다. 설비전문건설업과 일반건설업은 2012년부터 겸업을 허용하였다.

업역 규제 외에 건설생산구조에 큰 영향을 미치는 제도로는 발주 및 하도급 관련 규제이다. 발주 규제로는 전기 및 정보통신공사의 분리발주의무제도가 있으며, 공공발주자에게 가하는 제반 발주선택권의 제약도 이에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 시공단계에서의 하도급 규제제도로는 일괄하도급 금지, 재하도급 금지, 일반업자간 하도급 금지, 저가하도급심사제도 등이 있다.

우리나라에서 건설생산구조에 영향을 미치는 규제제도가 만들어진 배경은 주로 발주자 보호 및 중소기업 보호차원이다. 건설생산구조에 영향을 미치는 규제제도에 대해서는 1990년대 이후 우리 경제의 세계화가 진행되는 과정에서 개선 필요성이 지속적으로 제기되어 왔고, 부분적으로 규제완화가 이루어져 오고 있다. 그러나 대부분의 핵심 관련제도는 업역 또는 업종의 기득권으로 고착되어 옴으로써 규제완화의 필요성에도 불구하고 쉽게 제도개선을 추진하지 못하는 상황에 이르고 있다.

건설생산구조의 규제제도로 인하여 발생하고 있는 대표적인 건설 생산의 비효율성 사례는 다음과 같다. 첫째, 건축설계와 시공간 겸업금지로 양 기능간의 협력, 정보교류 등을 통한 생산시스템상의 시너지 효과 제고가 곤란하다. 둘째, 각종 하도급 규제로 인하여 기업의 효율적인 시공참여방식 선택 및 사업추진이 곤란하다. 셋째, 진입관련 규제가 일부 업종의 경우에는 진입장벽으로 작용하는 한편, 건설시공업의 경우에는 업체선별기능을 제대로 수행하지 못하는 결과를 초래한다. 전기 및 정보통신공사사업의 분리발주의무제도와 건설업과 건축설계업 겸업제한 제도는 여전히 시장원리에 위배되는 진입장벽으로 작용하고 있다.

반면, 건설시공업의 경우 진입자격기준의 완화로 진입제한에 따른 기존업체의 지대추구 행위는 제거되었으나, 업체수 증가와 함께 무자격·부실업체의 대량 유입으로 인한 시장질서의 교란 현상이 발생하였다. 진입자격 기준 완화는 입낙찰 제도의 변별력 강화를 통한 업체 선별기능 강화를 전제로 하였으나, 관련 제도의 미비로 무자격·부실업

체를 양산하는 결과를 초래하였다.

2) 차기 정부의 과제

가. 규제개혁의 방향 정립

건설산업 분야에서 규제개혁은 진입장벽의 완화, 경쟁체제의 구축 등 민간에 활력을 불어넣는다는 취지로 진행되어 왔다. 일반적으로 규제개혁을 건설관련 법령들의 폐지나 대폭 축소를 통해 건설업체의 활동이 자유롭게 이루어지는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 규제개혁의 본질적 의미는 규제를 없애거나 축소한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 규제개혁이란 ‘규제의 질을 높이되, 규제의 양과 비용은 대폭 줄이는 것’으로 정의된다. 따라서 선진화된 건설산업을 위해서는 오히려 강조되고 강화시킬 부분은 규제개혁의 이름으로 규제될 수 있다.

규제수준 저하나 절차 간소화 등은 미시적인 규제개혁이라 할 수 있다. 보다 큰 틀에서의 규제개혁은 다음과 같은 두 가지 원칙에서 이루어져야 한다.

첫째, 경제적 규제는 지속적으로 완화하되, 사회적 규제의 가치는 더욱 존중되어야 한다. 경제적 규제는 국민의 기업적 활동에 대한 규제이다. 진입규제(기업의 설립 또는 개업의 개시에 대한 규제), 가격규제(제품 또는 서비스의 가격에 대한 규제) 그리고 기타 생산량, 품질, 거래상대방과의 거래 방법·조건 등에 대한 규제를 말한다. 사회적 규제는 기업 혹은 개인의 사회적 행동에 대한 규제이다. 환경오염, 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자 권익의 침해 등과 같이 기업 또는 개인 내부적으로 국한되지 않고 사회적 영향을 야기하는 행동에 대한 규제를 말한다.

대체로 경제적 규제에 속하는 규제는 소득수준, 개방화 및 정보화 등 사회여건의 변화에 맞추어 완화되거나 궁극적으로는 폐지되어야 한다. 반면에 사회적 규제는 그 가치만큼은 더욱 존중되어야 할 것이며 규제 방법에 대한 개혁이 필요할 것이다. 1980년대 이후 대부분의 선진국에서 경제적 규제는 급격히 감소하고 있는 추세이나 사회적 규제가 지속적으로 증가하고 있어 총 규제의 수는 오히려 증가되고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 특히 건설산업은 토지의 이용과 관련한 규제, 환경규제, 안전규제 등 사회적 규제의 필요성이 타산업에 비해 높은 분야이다. 따라서 단지 규제의 순응비용의 증가에 따른 규제에 대한 완화 또는 축소를 주장하기보다는 규제의 비용면에서의 효율성을

높이는 규제 개혁의 방안을 찾아야 한다.

둘째 시장경쟁원리 및 자율조정장치 등을 도입하여 규제의 효율성과 합목적성을 제고해야 한다. 불특정 다수의 행위를 법과 제도만으로 목적에 맞게 규제한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 아무리 완벽하다고 판단되는 규제를 만들었다고 하더라도 피규제자는 정해진 규정의 허점을 이용해 피해갈 수가 있다. 따라서 공공의 규제에만 전적으로 의존할 수 없는 분야는 시장경쟁체제로 전환하여 개인의 이윤추구행동을 허용하되, 공공의 이익을 침해하는 행동은 시장의 가격 메카니즘이나 자율조정에 의해 조절되도록 해야 한다.

민간인간의 계약관계인 원-하도급 관계도 원칙적으로 시장에 맡기는 것이 바람직하며, 발주자는 원도급자와의 계약관계 및 품질 확보에 주력하되 불법/불공정 하도급행위에 대한 감시기능 외에 물량배분이나 가격결정에는 개입할 필요가 없다. 공공부문에서도 시장진입규제의 완화에 따라 발주기관의 역량강화 및 부실건설업체 선별기능 강화에 주력하고, 인위적인 가격규제는 지양해야 할 것이다.

그러나 시장이 모든 사회적 갈등을 해결할 수는 없다. 특히, 집단적 갈등과 같은 심각한 문제에 대한 시장의 해결능력은 취약하므로 정부에 의한 적절한 개입이 요구된다. 하지만 그렇다고 해도 장기적으로 볼 때 건설산업을 지배하는 룰이 정부에 의한 제도적 통제나 조절이 아니라 민간의 자율적 조정으로 바뀌어야 하는 것은 당연하다.

나. 업역 개편을 통한 생산구조 혁신

우리나라에서 건설생산체계나 건설공사 발주제도의 선진화가 현실적으로 어려운 가장 큰 이유는 배타적인 건설업역이다. 일반건설업과 전문건설업, 전기공사업, 정보통신공사업 등 외국뿐만 아니라 우리나라 표준산업분류체계에서도 ‘건설업’에 포함되어 있는 것들이 각기 다른 부처의 법률에 포함되어 있다. 이에 따라 전기나 통신공사는 분리발주해야 하고, 건축설계업은 시공업과 겸업이 사실상 불가능하다.

그러나 사실상 우리나라 특유의 배타적 건설업역 구조의 핵심은 무너졌다. 그 배경이 되는 건설업 면허제는 등록제나 신고제로 전환되었기 때문이다. 또한 일반건설업과 전문건설업의 겸업도 허용되었다. 즉, 면허체계와 업역에 바탕을 둔 건설산업 생산구조의 기본적 토대와 전제가 바뀌었으므로 이에 대한 후속 작업으로서 업역 개편을 통한 새로운 생산구조 구축이 지속되어야 한다.

업역 재편의 핵심은 업역에 기반한 진입규제의 철폐이다. 건설산업 분야의 진입규제의

상당부분은 안전성 및 공신력 확보, 중복투자 배제 및 무자격자 배제 등의 목적에 근거하여 이루어지고 있다. 그러나 진입규제는 가장 원초적인 규제로서 직접적으로 시장경쟁을 제한하는 것이므로 최우선적으로 폐지되어야 한다. 진입규제를 없앴으로써 가격, 공급 제한 등 또 다른 규제가 불가피해진다 하더라도 최소한 진입 자체는 자유로워야 한다는 의미이다. 공익의 보호를 위해서 진입을 제한해야 하는 경우에도 절대적인 자격요건에 의해 진입은 허용하고 경쟁과정에서 선택되게 하는 것이 바람직하며, 더욱이 기존업체의 이익을 보호해주거나 지나친 제도적 혜택을 누리게 하는 진입규제는 반드시 폐지되어야 한다.

특히, 향후 건설산업 경쟁력 제고를 위해서는 시공과정에서 개발된 기술·공법이 설계 과정에 반영될 수 있도록 설계 업역과 시공 업역간 진입 규제의 폐지가 필수적이다. 진입 규제의 최종 목표는 설계·시공·감리·유지보수 등 전 건설과정에 걸쳐 일정한 자격을 갖춘 업체라면 업역과 관계없이 참여할 수 있도록 추진되어야 바람직할 것이다. 이러한 맥락에서 전기 및 정보통신공사사업의 분리발주의무제도는 폐지하고 발주자에게 선택권을 주는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

이러한 업역 개편을 통해 궁극적으로 업역에 의한 역할분담이 아닌 대기업과 중소기업의 역할분담에 기초한 생산구조가 구축되어야 한다. 외국에서 건설업체는 대개 대기업과 중소기업으로 구분되며, 중소기업은 대기업과 공동도급자가 아니라 하도급자로서 전문적인 협력관계를 형성하고 있다.

업역 재편에서 가장 중요하게 고려할 사항은 면허 자체의 의미 변화이다. 업역체계는 원칙적으로 면허의 보유를 충분한 시공능력의 증거로 간주한다는 전제하에서 작동하는 방식이다. 그러나 이제는 과거와 같이 면허 보유 자체를 충분한 시공능력 보유의 증거로 간주하지 않는다는 점이다. 건설업 면허는 최소한의 자격이고 그보다는 실제 보유한 능력이 더 중요한 것이다. 따라서 건설업 면허제도와 배타적인 건설업역 구조가 재편된다면, 그와 동시에 건설업체의 계약이행능력을 선별하는 입낙찰제도의 개선도 함께 추진될 수밖에 없다. 현재 정부가 추진하고 있는 건설제도 개선방안에는 업역 구조의 재편이 중요한 부분을 차지하고 있으며¹⁷⁾, 이는 건설산업 선진화에 있어 핵심적인 토대가 될 것이다.

17) 국무조정실 규제개혁기획단에서는 2006년부터 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지 및 건설업종의 재편, 건설보증시장 개방, 최저가낙찰제 확대 및 최고가치낙찰제 도입, 전기/통신공사 분리발주의무제도 개선 및 건축설계업과 시공업의 겸업허용 등을 추진하였으며, 이중 일부는 성과를 거두고 있다.

(2) 입찰제도의 선진화

1) 현황 및 문제점

가. 선별 메커니즘으로서의 변별력 부족

공사 낙찰제도는 계약이행능력을 보유하고 있는 자 가운데 발주자가 원하는 품질의 시설물을 적기에, 적절한 가격에 공급할 수 있는 자를 가려내는 선별 메커니즘이다. 그리고 같은 조건이라면 소비자에게 싼 가격, 고품질, 정확한 납기로 서비스하는 기업이 우대받을 것이다. 이것은 시장원리의 근본이다. 그러나 건설시장에서는 이와 같은 원리가 작동하지 않는 사례들이 많다. 특히 건설업 면허만 가지고 있으면 무자격, 부실기업도 공공공사 낙찰이나 하도급을 받을 수 있는 기회가 존재하는 곳이 한국의 건설시장이다. 이 같은 시장의 구조가 과도하게 많은 숫자의 기업이 건설시장에 진입하게 된 근본 원인이다.

PQ제도의 경우, 기술 및 가격 경쟁력이 있는 건설업체들이 PQ심사에서 좋은 점수를 취득하여 공사를 수주할 수 있는 기회가 늘어나야 건설산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있지만, 경쟁력 없는 업체도 손쉽게 PQ심사를 통과하여 공사를 수주한 사례가 빈발하고 있다. 오랫동안 우수건설업체를 선별하기보다는 형식적인 경쟁성 확대 위주로 PQ제도가 운용되어 왔고, 공사특성의 반영이 미흡하였으며, 건설업체의 기술개발 및 전문화 유인을 제공하는데도 미흡했다.

PQ제도의 변별력 저하를 초래한 결정적인 원인중 하나는 공동도급제도로 인한 평가의 왜곡이다. 중소건설업체 보호 육성을 위하여 사실상 공동도급을 의무화한 결과, 부족한 점수를 보완할 수 있는 길이 열려 있어 변별력 저하와 평가 결과의 왜곡을 초래하고 있는 것이다. 예를 들어, 조달청 등 각 발주기관에서는 지역·중소건설업체와 공동도급시 시공경험, 기술능력, 경영상태 등 각 심사분야별 평가점수의 8~10%에 달하는 가산점을 부여하고 있다. 또한 정책적 목적에서 도입한 신인도 평가 항목 또한 당해공사를 수행하는데 필요한 기술능력이나 경영상태보다 더 낙찰에 결정적인 영향을 줌으로써 PQ심사 본래의 취지를 왜곡시키고 있다.

현재 300억원 미만의 공공공사에 적용되고 있는 적격심사제도는 가격경쟁과 기술경쟁 어

는 쪽도 이루어지지 않는 제도로써 사실상 선별 메커니즘으로서의 의미를 상실한 제도라고 할 수 있다. 현행 적격심사제도는 공사규모별 통과점수를 받을 수 있는 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정함으로써 사실상 공사규모별로 일정한 낙찰하한율을 설정하는 결과를 초래하였다. 그 결과 시민단체 등으로부터 가격경쟁 없이 건설업체의 수익성을 제도적으로 보장해주고 있다는 비판을 받고 있다. 또한 입찰가격을 제외한 나머지 평가항목의 변별력 부족과 더불어 복수예비가격제도의 운용으로 인하여 적격심사제도는 ‘로또복권’ 당첨과 비슷한 “요행에 의한 낙찰제도(=운찰제)”로 변질되었다.

현재 우리나라 입찰제도의 표준으로 자리잡고 있는 최저가낙찰제도의 경우도 마찬가지이다. 최저가낙찰제도는 적격심사제도가 안고 있는 요행에 의한 낙찰이란 한계를 넘어서 글로벌 스탠더드로서 가격경쟁 위주의 낙찰제도 도입을 위한 시도였다고 할 수 있다. 그러나 300억원 이상 모든 공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제 또한 저가입찰로 인한 수익성 악화의 문제와 함께 적절한 선별 메커니즘으로서 작동하는 데 실패하고 있다.

최저가낙찰제의 선별메커니즘은 PQ를 통한 1차 선별과 입찰가격의 적정성심사를 통한 2차 선별로 나뉘어진다. 이중 PQ를 통한 선별메커니즘은 앞서 살펴본 바와 같이 변별력을 상실한 상태로서, 수십개의 업체가 PQ를 통과하고 있다. 외국의 경우는 PQ심사를 통과한 동등한 공사수행능력을 가진 3~5개의 극소수 입찰자 가운데서 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 것이고, 우리나라는 최소한의 공사수행능력을 가진 다수의 입찰자 가운데 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하고 있는 것이다. 따라서 우리나라의 최저가낙찰제는 입찰참가자의 공사수행능력에 대한 엄밀한 평가가 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있다.

입찰가격의 적정성 심사, 즉 저가심의를 통한 선별메커니즘 또한 제대로 작동한다고 보기 어렵다. 최저가낙찰제 공사의 낙찰률 저하를 막기 위한 제도적 장치는 대단히 많았지만, 저가심의회도 도입과 수차례에 걸친 개정노력 등에도 불구하고 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 지속적으로 하락하고 있다¹⁸⁾.

현재의 저가심의회는 2006년 5월 국가계약법 개정으로 공종별 입찰가격의 평균 및 예정

18) 2006년 5월 25일자로 회계예규를 개정하면서 최저가낙찰제 공사의 저가심의회기준도 바뀌었다. 그 결과 최저가낙찰제가 적용되는 토목공사의 평균낙찰률이 5~7%가량 높아졌다. 최저가낙찰제가 적용되는 토목공사의 낙찰률이 높아진 이유는 부정적 공종 금액 산정시 입찰자의 공종별 평균금액(30%)외에 발주기관이 산정한 금액(70%)을 합산하여 산정했기 때문이다. 이처럼 제도적으로 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 높이기 위한 조치가 있었기 때문에 낙찰률이 높아졌을 뿐이다. 반면에 건축공사의 경우는 평균낙찰률이 5~7%가량 떨어졌다. 따라서 최저가낙찰제 공사의 저가 낙찰 문제는 여전히 해결되지 않은 숙제로 볼 수밖에 없다.

가격을 기초로 한 수식적 1차 심사와 심의위원회의 저가사유 심사에 기반한 2차 심사를 통해 이루어지고 있다. 수식적 1차 심사만을 운용하던 이전의 방식이 또다른 요행에 의한 입찰이라는 비판을 받던 것에 비해 많은 부분이 개선된 것은 사실이지만 여전히 다양한 문제점을 노출시키고 있다. 저가심의제의 본질인 저가낙찰 방지효과는 여전히 미흡한 상태이며, 다소 개선되기는 했으나 수치적으로 작동하는 1차 심사가 존재하기 때문에 유사담합 및 입찰행태의 왜곡이라는 문제도 상존하고 있다. 즉, 공종별 평균입찰가격을 기준으로 한 저가심의제도의 맹점을 이용하여 일부 공종 입찰금액은 전략적으로 낮추는 왜곡 입찰이 나타나고, 경쟁업체들의 배제를 위해 일부 공종입찰금액은 의도적으로 높이는 입찰 참가자간 공모적(共謀的) 입찰 의혹도 해소되지 않고 있다.

나. 가격 중심의 제도 운영

건설기술의 발전과 고품격 시설물 조달을 위해서는 기술경쟁 위주로 사업자가 선정되어야 하나, 질적인 주관적 심사를 기피하여 가격 위주로 사업자가 선정되고 있는 실정이다. 업체 기술력을 선별하기 위한 제도로 입찰참가자격 사전심사(PQ), 적격심사제 등이 있지만 앞서 언급한 바와 같이 이들 제도가 건설공사의 완성과 비용대비 효율성을 담보할 수 있는 우수 시행자를 변별해 내지 못하고 있기 때문에 존재의의를 제대로 못하고 있는 실정이다.

거의 유일하게 기술경쟁이 이루어지고 있다고 할 수 있는 설계·시공일괄 및 대안입찰 제도도 시공업체의 기술력보다는 설계기술 경쟁에 중점이 두어지고 있으며 그나마 설계심의제도의 공정성·전문성에 대한 논란이 있다. 또한, 100억원 이상 공사에 적용되는 내역입찰제도도 발주자가 공종별 물량까지 산출해주고, 입찰자는 단가와 금액만 기재하게 되어 있기 때문에 입찰자의 견적 능력이나 기술경쟁과는 거리가 멀다.

더욱이 현재 운영되고 있는 가격평가에서 가격은 시공비 중심의 입찰가격만을 고려하기 때문에 공공시설물 완공 후 소요되는 사후유지 보수 비용에 대한 평가가 결여되어 시설물의 총생애주기비용 측면의 평가는 거의 이루어지지 못하고 있다. 이러한 결과 우리나라 공공시설물의 가치는 급속하게 저하되고 유지관리비가 초기건설공사비용에 비해 크게 증가하는 현상이 나타나고 있다.

낙찰기준으로서 가격을 활용하는 것은 낙찰자 선정 과정의 부패문제와 연계되어 있다.

낮은 가격이라는 단일하고 명확한 기준이 발주 공무원의 자의성을 줄임으로써 부패를 막는 효과가 크기 때문이다. 미국을 비롯한 대부분의 선진국에서 과거 최저가낙찰제를 입찰제도의 표준으로 활용한 이유 중 하나도 여기에 있다. 그러나 근래에 들어 선진국에서도 가격 보다는 가치에 초점을 맞추고 투자효율성(value for money)을 확보하는 방향으로 입찰제도의 표준을 변경하였다. 이는 가격 위주의 낙찰제도가 갖는 장기적인 관점의 비효율성을 극복하기 위한 것으로서, 비록 발주공무원의 자의성 확대에 의한 부패가능성은 커지지만 이보다 더 중요한 가치를 위해 다양한 평가기준을 활용하는 가치 위주의 제도로 변화한 것이다. 그리고 이러한 변화를 통해 읽을 수 있는 사실은 본질적으로 공무원의 부패 문제는 입찰제도에서 재량권 축소를 통해 대처할 것이 아니라, 투명성 확보 및 제반 사회적 규제를 통해 해결하는 것이 전체적인 건설시스템의 효율을 높일 수 있다는 점이다.

글로벌 스탠더드가 가격 중심에서 가치 중심으로 변화하면서, 우리나라에서도 국가계약법 시행령 개정을 통해 기술제안 입찰과 설계공모·기술제안 입찰방식 등 최고가치 낙찰제도를 도입하였다(2007.9). 그러나 이번 도입은 행정중심복합도시 및 혁신도시에 시범적으로 발주되는 것으로 입찰제도의 표준으로 확대되기까지는 아직 많은 해결과제가 산적해 있다. 따라서 현행 우리나라 입찰제도의 표준은 300억원 이상 모든 공사에 적용되는 최저가낙찰제도로써 입찰시 가격 중심의 낙찰자 선정이 당분간 유지될 수밖에 없다.

다. 발주자의 자율성 제약 및 평가의 지나친 객관화·계량화

우리나라의 공공공사 발주 및 입찰제도는 공사 규모별로 획일화되어 있다. 현행 제도 하에서 사업의 특성에 따른 발주자의 자율성은 제약되어 있고, 발주자의 입찰자 심사기능 또한 미흡할 실정이다. 공급자인 건설업체만이 아니라 발주자에 대해서도 부패통제 차원에서 재량의 범위를 축소시키고 객관화를 통해 형식적인 투명성과 공정성을 강조하면서, 발주기관 공무원의 기술적/재량적 판단을 제거한 경우가 많다. 입찰참가자격사전심사제도(PQ), 적격심사제도, 최저가 낙찰제도 등에서 형식적인 투명성/공정성을 위해 객관화/계량화에 치중하는 것이 좋은 예이다. 또한 「전기공사업법」이나 「정보통신공사업법」의 경우는 발주자의 발주방식 선택권한을 박탈하고, 분리발주를 의무화하고 있다.

더욱이 우리나라에서는 건설공사의 품질·안전에 관한 문제가 제기될 때나, 건설산업의 혁신에 대한 논의가 제기될 때마다 건설행정이나 조달시스템에 대한 개혁보다 대개

건설산업에 대한 규제 강화 및 발주자의 재량권 축소를 지향해 왔다.

우리나라의 국가계약법 시행령 제42조에서는 최저가낙찰제 대상공사를 “입찰참가자격 사전심사의 대상이 되는 공사로서 추정가격이 300억원 이상인 공사”로 규정하고 있어 발주자의 판단을 배제한 채 국가계약법 시행령이 명확하게 최저가낙찰제 대상공사를 정해 두었다. 또한 낙찰자의 결정에 있어서도 입찰가격의 적정성을 평가하여 저가 낙찰을 방지하고자 제정했던 저가심의제도는 몇 차례의 개정에도 불구하고, 공종별 입찰자 평균금액을 기준으로 일정비율 미만인 공종 수가 일정비율 이상일 경우에 자동적으로 낙찰대상에서 배제하는 방식을 여전히 운영하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 방식은 발주자의 기술적·전문적 판단의 개입여지가 전혀 없이 ‘객관적’으로 운영되는 제도이다.

이러한 문제가 발생하는 가장 큰 이유 중 하나는 잘못된 투명성의 추구이다. 과거부터 건설산업의 부패문제가 사회적인 문제로 제기되어 왔던 만큼 형식적인 투명성과 공개성에 관한 한 우리나라의 건설제도는 세계 최고 수준이라고 할 수 있다. 전자조달제도가 선진국에 비해서도 빨리 도입되었고 성공적으로 정착되었으며, 입찰제도 또한 계량화·객관화시켜서 논란의 소지를 없앴다. 그러나 한편으로 극단적인 투명성의 추구는 발주자 재량권의 축소로 이어져 결국 입찰제도의 타당성, 즉 입찰자중 당해 공사를 가장 잘 수행할 수 있는 자를 선별할 수 있는 가능성의 상실을 불러왔다.

우리나라에서는 누가 평가하더라도 동일한 결과가 나올 수 있는 계량화된 지표를 활용해야 한다는 인식이 일반적이다. 그 결과 PQ제도와 적격심사제도와 같이 비가격요소에 대한 변별력 상실 문제가 대두되었다. 계량화가 가능한 과거 실적이나 기술자격증 위주의 입찰자 평가는 투명하고 객관적이긴 하지만 실질적인 계약이행능력을 보여주는 타당성 있는 평가로 보기 어려운 경우가 많기 때문이다.

실질적인 기술, 품질, 관리능력과 같은 요소들에 대한 평가는 현실적으로 계량화가 힘들고, 평가자의 기술적·전문적 판단이 불가피하게 개입하게 된다. 선진국에서는 조달공무원의 기술적·전문적 판단도 일정한 절차와 기준에 따라 이루어질 경우에는 투명성·객관성이 충분히 확보된 것으로 인정해주고 있다. 거쳐야 할 절차가 구체화되어 있고, 사

19) 제2장에서 검토한 바와 같이 2006년 5월의 국가계약법 개정으로 저가심의제에 2단계 심사로서 기술적·전문적 판단에 의한 심의제도가 포함되었다. 그러나 여전히 1단계에서는 수치적 방식을 운영하고 있으며, 2단계 심사 또한 최저가낙찰제의 정상적 시행에 필수적인 제반 여건이 개선되지 않은 상태로 인해 실질적 성과를 거두고 있다고 보기는 어렵다.

전에 공표된 일정한 기준에 근거하여 심의나 평가 및 협상이 이루어진다면, 이는 모두 투명하고 객관적인 것이다.

라. 물량배분 위주의 중소기업 보호정책

우리나라에서는 지역 중소건설업체 보호 및 육성정책이 매우 중요하다. 과거 1960년대에 제대로 된 건설업자를 엄선하고, 엄선된 업자에게 충분한 공사물량과 수익성을 확보해 줌으로써 건설산업을 육성하고자 한 정책의 결과이다. 수십년간에 걸쳐 형성된 물량배분구조는 면허를 취득하기만 하면 건설시장에서 생존이 가능한 제도적 기반을 제공해 주었다. 1998년 8월 이후 건설업계 내부의 자율조정을 통한 공사물량 배분구조가 와해되면서 물량배분은 입찰제도와 지역 및 중소건설업체 보호제도에 따라 이루어지게 되었다.

현재 운영되고 있는 대표적인 지역 및 중소건설업체 보호제도는 크게 사업영역 확보 부분, 수주 지원 부분, 수익성 지원 부분 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 사업영역 확보제도로는 도급하한제도, 지역제한제도, 중소기업 계약목표 설정제도 등이 있다. 도급하한제도는 대기업인 일반건설업자가 일정금액 미만의 공공공사는 도급받을 수 없도록 한 제도이며, 지역제한제도는 지역에서 발주되는 소규모 건설공사는 당해지역 업체만 수주할 수 있도록 한 제도이다. 그리고 중소기업 계약목표 설정제도는 매년 공공기관의 구매계획을 작성·공고하고, 이 공고에서 중소기업제품의 구매목표를 제시하는 제도로서 중소기업제품에 건설공사도 포함되어 있다.

둘째, 수주지원 제도는 등급제한 입찰제도와 사실상의 공동도급 강제화 등을 들 수 있다. 등급제한 입찰제도는 건설업체를 시공능력평가액 순위에 따라 등급별 유자격자 명부에 등록해 하고, 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 발주하는 제도이다.

공동도급은 1980년대 후반부터 사실상 강제되어 왔다. 1989년 예산회계법 시행령에 “공동계약이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한한 공동계약에 의하여야 한다”고 명시하였고, 1995년에 제정된 국가계약법에도 같은 규정이 승계되어 오늘에 이르고 있다.

1994년에 도입된 지역의무공동도급제도는 1997년의 건설시장 개방과 규제개혁위원회의 축소 및 폐지 주장에 의해 현재에는 국가기관 발주공사에서는 사실상 폐지된 것과 마찬가지이다.²⁰⁾ 다만, 지자체 및 정부투자기관이 발주하는 건설시장 개방대상 금액(222억원) 미

만에 대해 적용되고 있다.

지역의무공동도급제도의 적용대상은 축소되었지만, PQ제도를 통해 사실상 지역중소건설업체와의 공동도급을 강제하고 있다. 1999년 6월에 지역중소건설업체의 시공비율이 10% 이상인 경우 시공비율의 1/2만큼 가산하되, 가점 상한은 10%로 설정하는 제도가 PQ에 도입되었으며, 2006년 5월에는 변별력 약화에 대한 개선을 위해 가점 상한이 축소되어 8%가 적용되고 있다. 공공부문에서 공동도급 계약이 보편화될 수밖에 없는 이유는 바로 이같은 PQ제도상의 지역중소건설업체 우대제도 때문이다.

셋째, 수익성 지원은 제도적으로 명시된 부분은 아니지만, 현행 적격심사제도는 중소건설업체의 수주영역이라 할 수 있는 소규모공사일수록 낙찰하한율을 높게 설정해 두고 있기 때문에 공공공사를 수주하는 중소건설업체의 수익성 확보를 지원하고 있다. 2006년 5월 25일자로 회계예규를 개정하면서, 100억원 이상 300억원 미만 적격심사공사의 낙찰하한율이 3%p 낮아졌으나(83%→80%), 여전히 공사규모가 작을수록 낙찰하한율이 높은 구조는 계속 유지하고 있다.

이상과 같은 지역중소건설업체에 대한 보호정책은 건설산업의 왜곡된 구조와 밀접한 연관을 가지고 있다. 물량배분과 수익성 보장을 중심으로 한 한국의 지역중소건설업체 보호·육성정책은 건설업 면허개방과 등록기준의 지속적인 완화, 적격심사제도의 변별력 부족으로 인한 요행에 의한 낙찰 구조 등이 복합적으로 작용하면서 페이퍼 컴퍼니의 난립을 초래하였고, 역설적으로 정상적인 지역중소건설업체의 생존기반을 무너뜨리는데 기여하고 있는 상황이다.

건설업 등록을 통해 시장에 진입하기만 하면 물량배정에 참여할 수 있고, 공사수주만 하면 수익성이 보장되는 구조이다보니 시장진입 장벽이 완화되면서 페이퍼 컴퍼니를 비롯하여 업체 수가 급증했고, 입찰참가자 수가 급증하면서 기존의 정상적인 업체들은 수주 가능성이 더욱 낮아졌기 때문이다.

20) 국가기관의 경우 50억원 미만 공사에 한하여 지역의무공동도급제도가 적용되고 있으나, 이들 공사에는 지역소재 업체들만 입찰참가가 가능한 지역제한입찰제도가 적용되기 때문에 사실상 의미가 없다.

2) 차기정부의 과제

가. 가치 중심의 입찰제도 확대

전세계적으로 입찰제도의 표준은 가격 중심의 최저가낙찰제도에서 가치 중심의 최고가치 낙찰제도로 전환되었다. 최고가치낙찰제도는 최저가낙찰제로 대표되는 가격경쟁 위주의 입찰제도가 갖는 폐해를 극복하기 위한 방안으로서, 가격과 비가격 요소를 종합적으로 평가하여 단위비용 대비 최고가치를 제공하는 자를 낙찰자로 선정하는 제도이다. 영국, 미국, 일본 등 소위 선진국의 입찰제도는 1990년대 중반부터 시공비의 최소화에 초점을 맞춘 최저가 낙찰제도의 문제점을 인식하고 총생애주기비용의 최소화를 지향하는 최고가치 낙찰제도로 이행하고 있다.

영국에서는 최저가 낙찰제가 사실상 전면 폐기되었고, 유럽의 새로운 유럽연합지침에서는 미국의 협상에 의한 계약 방식과 유사한 경쟁적 대화 방식을 도입하여 2006년부터 시행하고 있다. 미국이나 일본에서도 최저가 낙찰제의 문제점을 인식하고, 협상에 의한 계약 방식이나 종합평가낙찰방식을 확대하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 즉, 최고가치 낙찰제도가 장기적으로는 최저가낙찰제보다 경제적으로도 더 효율적임을 인정하고 있다.

이는 정부공사제도의 운영목표가 단순한 「저비용, 최소한의 품질」에서 「가치지향, 고품격」으로 전환하였다는 것을 의미한다. 그러나 그동안 우리나라의 정부공사제도는 품질은 최소 수준으로 유지하면서 건설공사비용을 최대한 절감하는 방향으로 운영되어 왔기 때문에 가격경쟁이 우선일 수밖에 없었다. 그 결과 선진국에 비해 기술 격차는 점차 커져가고 있는 상황이다. 이에 따라 그 동안 ‘건설산업규제 합리화 방안(2005.11)’, ‘건설기술 건축문화 선진화 전략(2006.6)’, ‘조달청 정부공사제도 개선방안(2007.6)’ 등에서 확고한 국가계약제도 개선방향으로 최고가치낙찰제도 도입이 언급되어 왔으며, 최근 국가계약법 시행령 개정(2007.9)으로 시범사업이 도입되었다.

이번 도입은 향후 국가계약제도의 방향성에 있어 큰 의미를 가진다. 시범사업을 통한 성과분석을 통해 향후 일반적인 설계시공 분리입찰 공사에 최고가치 낙찰제도가 확대·적용될 것을 전제하고 있기 때문이다. 현재 최고가치 낙찰제도는 설계시공 일괄입찰 방식에 적용되고 있으며, 설계시공 분리입찰 방식에는 행정중심복합도시 및 혁신도시에 적용되고 있다.

그러나 입찰제도의 글로벌 스탠더드가 이미 최고가치낙찰제도로 전환된 만큼 현재

최저가낙찰제가 적용되고 있는 영역에서 발주자의 판단에 의해 필요한 경우 기술제안 입찰제도 및 설계공모기술제안 입찰제도가 적용될 수 있어야 할 것이다. 또한 최고가치 낙찰제도와 외견상 유사한 형태를 가지고 있는 적격심사제도 또한 변별력 강화와 당해 공사에 대한(project specific) 비가격 요소 평가 등을 도입하여 최고가치 낙찰제도로 전환될 수 있도록 유도해야 할 것이다. 궁극적으로 이러한 입낙찰제도의 변화야말로 건설업체의 기술경쟁을 유도하여 시설물의 고품격화를 달성할 수 있는 가장 기본적인 토대가 될 것이다.

나. 발주자 혁신

지금까지 건설제도에서는 건설산업의 경쟁력 저하, 후진적인 산업구조, 이미지 추락에 대한 책임을 주로 건설업계에 돌려왔으며, 그에 따른 혁신의 대상도 건설업계였다. 그러나 공공조달 혁신에 성공하고 있는 영국, 미국 등에서는 그 혁신의 시발점을 발주자인 정부에서 찾았으며, 우리나라도 이제 발주자의 혁신을 도모해야 할 시점이다. 발주자는 자금의 집행자이며, 의사결정자로서 소위 ‘힘’을 가지고 있다. 건설산업을 수요자(발주자), 공급자(건설산업계), 생산·조달 시스템(정부)으로 이해할 때 공급자의 행태는 분명 수요자와 생산·조달 시스템의 행태에 의해 지배를 받게 된다. 그러므로 건설산업의 혁신을 위한 1차 혁신 대상은 발주자가 되어야 한다.

발주자 혁신은 가장 큰 과제는 발주자의 역할 강화와 재량권의 확대라고 할 수 있다. 발주자의 역할 강화 문제는 발주방식에서 가장 잘 드러난다. 원칙적으로 건설공사 발주방식은 발주자가 선택해야 한다. 발주방식의 변화는 건설업계 내부에 건설공사 물량배분의 변화와 생산방식의 변화를 초래하게 된다. 그렇기 때문에 발주방식의 선진화를 통해 건설산업 구조의 선진화도 추구할 수 있다. 외국에서 건설사업관리나 디자인빌드가 활성화된 배경은 기본적으로 발주자가 공사비, 공기, 품질 측면에서 그 효과성을 인정했기 때문이다. 기술적, 경제적, 사업적 환경의 변화에 따라 가장 효과적인 발주방식을 발주자가 추구하는 과정에서 새로운 발주방식이 도입되고 활성화되었던 것이다.

낙찰자 선정도 마찬가지이다. 무자격 부실건설업체의 적발이나 등록기준을 높여서 건설업체 수를 줄이려는 접근이 아니라 PQ심사기준, 입찰제도, 보증제도 등의 정상화를 통해 무자격 부실건설업체의 수주기회를 없애는 방향으로 접근해야 한다. 업체에게 기술개발을 독려만 할 것이 아니라 발주자가 기술력 있는 업체를 선별하면 기술개발은 자연히

이루어진다. 건설업체에게 덤핑입찰의 책임을 지우고 비난할 것이 아니라 발주자가 입찰 가격의 적정성을 엄격하게 심사해서 낙찰대상에서 배제해야 한다.

발주자의 역할 강화는 자연스럽게 재량권의 확대와 연계될 수밖에 없다. PQ제도나 적격심사제도의 비가격요소에 대한 변별력 상실 문제와 관련해 실질적인 기술·품질·관리 능력과 같은 요소들에 대한 평가를 하게 된다면 이를 현실적으로 계량화하기 힘들기 때문에 평가자의 기술적·전문적 판단이 불가피하게 개입되기 때문이다. 기존의 시각은 입찰자들이 발주자의 평가결과를 믿지 않고 소송을 걸어 사업추진을 어렵게 하거나 발주자에 대한 로비가 과도해질 가능성이 높아 공정성과 투명성을 해칠 수 있다는 입장이다. 따라서 우리나라에서는 누가 평가하더라도 동일한 결과가 나올 수 있는 계량화된 지표를 활용해야만 투명성·공개성·객관성을 확보할 수 있다는 인식이 지배적이다.

그러나 선진국의 경우 조달공무원의 기술적·전문적 판단도 일정한 절차와 기준에 따라 이루어질 경우에는 투명성·공개성·객관성이 충분히 확보된 것으로 인정해주고 있다. 발주자의 역할을 확대하고 재량권을 인정한 미국의 혁신 작업은 형식적 절차주의 제거, 고객 우선주의 실현, 결과중심의 관리개혁, 불필요하거나 중복된 기능의 배제 및 경비절감 등을 기본원칙으로 인사, 예산, 조달, 구조개편, 성과관리, 서비스경쟁 등 광범위한 분야에 걸쳐 큰 성과를 거두었다. 실제로 조달절차 혁신을 통해 1996년부터 1999년까지 5년간 약 225억달러의 절감효과를 본 것으로 추정되고 있다.

발주자의 역할과 재량권을 확대하기 위해서는 조달의 원칙, 방법, 지식, 기술 등을 집중적으로 교육시키는 발주자 양성 과정을 도입하여 발주자의 능력을 향상시키고, 우수한 자질을 갖춘 발주자를 키워낼 수 있는 시스템이 필요하다. 발주자들이 리더쉽을 키워 역량있는 건설사들이 제대로 일할 수 있는 기회와 적절한 보상을 제공하고, 동시에 높은 수준의 품질을 까다롭게 요구하여 건설업체가 혁신적으로 변화하고 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 이끌어야 한다. 이와 관련하여 현재 발주자의 역할 및 재량권 확대의 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있는 감사제도를 개선하여야 한다. 현재의 경직된 감사제도 하에서는 계약담당공무원이 감사에 대비해 최대한 법령 또는 규칙이나 상위기관의 기준에 맞추어 업무를 행하는 경향을 가질 수밖에 없기 때문이다.

다. 입찰제도의 타당성 회복

입찰제도의 타당성이란 입찰자중 당해공사를 가장 잘 수행할 수 있는 자를 선별할 수 있는 가능성으로 정의내릴 수 있으며, 우리나라의 PQ, 적격심사, 최저가낙찰제는 그와 같은 의미의 타당성을 가진 제도로 보기 어렵다. 거쳐야 할 절차가 구체화되어 있고, 사전에 공표된 일정한 기준에 근거하여 심의나 평가 및 협상이 이루어진다면 평가 결과도 당연히 입찰자간에 차이가 나야 하는 것이 정상이다.

그러나 입찰자의 대부분이 비가격요소에 대한 평가에서 만점을 받고 있는 상황에서 변별력은 지속적으로 하락했고, 이와 비례해서 입찰참가자 수는 지속적인 상승세를 보여주었다. 이런 추세와 병행하여 전자조달제도가 도입되자 입찰 수수료 폐지 등으로 입찰비용이 줄어들면서 입찰참가자 수는 건당 평균 3배가량 폭증하였다. 이와 같이 타당성을 상실한 형식적인 투명성·공개성·객관성의 강화는 건설산업의 구조조정을 저해하고, 무자격 부실건설업체의 난립을 조장할 뿐이다. 현재와 같은 경쟁상황이 지속된다면, 역구조조정 효과가 발생할 것이다. 부실건설업체나 비효율적인 건설업체가 아니라 건전하고 능력있는 업체들이 수주난으로 도태되고 입찰브로커는 갈수록 늘어날 것이다.

우리나라 건설생산구조에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 과다한 업체 수 문제는 본질적으로 업역, 입찰제도의 변별력, 지역중소건설업체 보호제도 등과 연관되어 있다. 건설업 면허제의 등록제 전환(1999.4)과 등록기준 완화 등의 여파로 일반건설업체, 전문건설업체 모두가 급증하였으며, 2006년말 현재 일반건설업체 수는 12,914개사로서 1997년의 3.3배 수준에 달하고 있다. 늘어난 건설업체 가운데 상당수는 자격, 부실, 부적격, 폐이퍼 컴퍼니, 핸드폰 컴퍼니 등으로 불리는 비정상적인 중소건설업체들인 것으로 추정된다. 이렇게 과다하게 증가한 업체에 대해 정부는 지속적으로 퇴출노력을 해 왔으나 이미 시장에 들어와 있는 부실업체들이 업역과 변별력을 상실한 입찰제도에 기반하여 생존하고 있는 한 퇴출이 어렵다.

원칙적으로 업체 수 증가 자체가 문제는 아니다. 적절한 경쟁과 선별을 통해 능력없는 업체가 시장에서 자연스럽게 퇴출되는 구조가 구축된다면 등록기준이나 면허와 같은 진입규제는 큰 의미를 가지지 않는 것이다. 따라서 문제해결을 위한 기본적인 방향은 건설업 등록기준을 높이는 것이 아니라 제대로 평가할 수 있는 시스템을 갖추어야 하는 것이며, 입찰제도의 타당성 회복은 건설산업 경쟁력 제고의 가장 근본적이고 기본적인 과제인 것이다. 외국에서는 일반적으로 시장진입 장벽을 대단히 낮은 반면 발주자에 의한 선별

시스템이 잘 형성되어 있다. ‘법정 자격’이 중요한 것이 아니라 ‘경험과 능력’이 더 중요하기 때문에 이를 발주자가 검증하는 데 주력하고 있다는 것이다.

발주자의 역할 강화에서도 언급하였듯이 충분한 계약이행능력을 가진 입찰자에게 선별적으로 입찰기회를 부여하는 것은 발주자의 기본적인 역할과 책임이다. 공공공사 입찰제도가 정부의 다양한 정책적 의지와 방향성에 따라 조정될 수 있다는 것은 사실이다. 그러나 가장 기본적으로는 발주자가 경제주체로서 원하는 업체를 선별하기 위한 제도적 장치라는 사실을 명확히 할 필요가 있다. 발주자가 우려하는 투명성 문제에 있어서도 평가자의 기술적·전문적 판단을 통한 변별력 있는 입찰제도 개선이 병행될 때 진정한 의미의 투명성·공개성 확보가 이루어질 것이다.

라. 경쟁지향적 지역중소건설업체 정책

우리나라의 지역중소건설업체 보호·육성정책의 핵심은 물량배분정책이다. 이러한 물량배분 위주의 정책이 가져오는 다양한 문제점에 대한 대응책은 당연히 시장경쟁 기능의 회복이나 발주자 기능의 회복에서 찾아야 한다. 앞서 제시한 바와 같이 지역중소건설업체가 처한 어려움의 근본적인 원인은 ‘과다한 업체 수’로 인한 ‘수주물량 감소’에 있다. 이러한 문제에 대한 기존의 대응방안은 ‘과다한 업체 수’가 아니라 ‘수주물량 감소’에 초점을 맞추어 더 많은 물량이 배정되도록 하는 정책이었다.

그러나 지금은 이미 업역을 근간으로 한 물량배분 메커니즘이 작동할 수 있는 상황이 아니다. 현재의 지역중소건설업체 보호제도는 대부분 업역을 근간으로 구축된 것으로서, 이는 해당 업역 내에 적정한 수의 업체가 유지될 때 효력을 발휘하는 제도이기 때문이다. 변별력이 없는 입찰제도 하에서 많은 업체가 경쟁하고 있으며, 이들 모든 업체에 적정한 규모의 공사를 배정해 주는 것은 더 이상 불가능하다.

더욱이 규제강화 또는 신설을 통하여 추가적으로 물량을 배분하거나 보호장벽을 강화하려는 대응은 문제의 지속적인 악순환을 불러일으킨다는 점에서 더 큰 문제를 가지고 있다. 발주규모는 정체된 상황에서 과거에 비해 늘어난 업체가 추가적인 물량배분을 요구하고, 이렇게 추가로 배분된 물량이 적격심사제도의 변별력 부족 및 면허개방 등과 연계되어 지속적인 업체 수 증가를 불러일으키는 악순환이 발생함으로써 건설산업의 구조조정을 어렵게 하기 때문이다.

이렇게 볼 때, 물량배분 자체는 건설산업의 균형발전과 상생을 어느 정도 불가피한 측면을 인정할 수 있으나, 더욱 핵심적인 문제는 배분된 물량이 입찰제도의 문제로 인해 적절한 업체에게 배분되지 못하고 있다는 사실이다.

우리나라만큼 지역중소건설업체 보호·육성책을 강력하게 시행하고 있는 나라는 찾기 어렵다. 그러나 실제 지역중소건설업체의 시각은 전혀 그렇지 않다. 그 이유의 핵심은 입찰기회나 수주기회를 좌우하는 결정적인 변수가 공사실적이라는 것이다. 과거 실적으로 낙찰자를 결정한다면, 신규업체나 중소기업체는 영원히 중소기업체일 수밖에 없기 때문이다. 외국에서와 같이 발주자는 기업규모는 작지만 충분한 기술능력과 건설사업관리능력을 갖춘 지역중소건설업체를 제대로 평가할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 이를 위한 방법 중의 하나는 입찰과정에서 기술제안을 요구하고 기술제안이 수용된 업체간의 가격경쟁을 유도하는 것이다.

결국 중소기업 보호제도는 성실하게 경쟁하는 업체를 보호, 육성하는 방향으로 대폭 수정, 보완되어야 하며, 그 기본적 방향은 기술경쟁을 시키거나 가격경쟁시 입찰가격 평가에서 일정비율을 우대하는 방식이다. 선진국에서는 어떤 경우든 경쟁없이 수주한다거나 수익성을 제도적으로 보장해주는 사례는 없으며, 그렇게 해서는 산업구조의 왜곡이 심해질 뿐이다. 지역중소건설업체 보호·육성정책의 목적은 모든 건설업체가 똑같은 수주실적이나 매출실적을 갖도록 만드는 것이 아니다. 대기업은 대기업에 걸맞은 규모와 성격의 일을 하고, 지역중소건설업체 또한 마찬가지이다. 특히 중소기업체일수록 시공의 전문성을 유도해야 한다.

(3) 양극화 해소 및 상생방안 구축

1) 현황 및 문제점

가. 양극화 실태

2006년 하반기부터 건설경기가 지표상으로 호조를 보이고 있으나, 건설업체 규모별 양극화 및 수도권과 지방의 양극화 현상은 여전히 개선되지 않고 있다. 단적으로 상위 30대 업체의 수주비중은 2002년의 28.4%에서 2005년에는 41.6%로 크게 증가했다.

1개 업체당 수주액 격차는 지속적으로 확대되고 있으며, 이에 따라 수주증감률의 격차도 커지고 있다. 2006년의 수도권/지방 및 대기업/중소기업의 1개 업체당 수주액 격차는 각각 122억원과 1조 1,183억원으로 2004년의 두배에 가까운 수준이다. 수주증감률에서도 수도권과 대기업은 큰 상승세를 보이고 있으나, 지방과 중소기업은 마이너스의 수치로 나타나고 있다.

〈표 3-4〉 수도권·지방 / 대·중소기업간 1社당 수주액 격차

(단위 : 억원)

	2004			2005			2006		
	공공	민간	전체	공공	민간	전체	공공	민간	전체
수 도 권	30	75	104	36	91	127	35	123	158
지 방	20	20	41	20	27	47	15	21	36
격차			63			80			122
대 기 업	1,521	3,702	5,222	2,136	4,980	7,116	2,394	8,815	11,208
중소기업	16	22	38	14	23	37	10	15	25
격차			5,184			7,079			11,183

〈표 3-5〉 수도권·지방 / 대·중소기업간 수주증감률 격차

(단위 : 억원)

	2004	2005	2006	'06.1/4	2/4	3/4	4/4
수 도 권	△11.7	5.0	12.7%	4.5	△17.2	46.9	26.1
지 방	4.1	5.4	△2.8%	△29.2	△10.3	2.7	12.8
대 기 업	0.3	8.0	20.6%	△6.2	△8.4	69.4	41.8
중소기업	△17.9	0.5	△13.2%	△7.5	△28.6	△15.9	△8.4

건설업체의 체감경기를 반영하는 건설업체경기실사지수(CBSI)의 조사결과를 살펴보면, 업체 규모별, 소재지별 체감경기의 양극화 현상은 건설경기가 소폭 회복된 현재까지도 여전히 심각한 상태인 것을 알 수 있다. 2007년 5월의 조사결과를 보면, 업체 규모별로는 대형 건설업체 92.3, 중견업체 90.6, 그리고 중소기업이 64.0을 기록하고 있으며, 지역별로는 서울이 94.8, 지방이 66.7로서 중소 및 지방업체의 체감경기 양극화가 여전히 심각하게 나타나고 있다.

〈표 3-6〉 규모별·지역별 경기종합 CBSI 추이

구 분		2006년 7월	8월	9월	10월	11월	12월	2007년 1월	2월	3월	4월	5월		6월 전망
												실적	전월 전망치	
총 합		45.6	37.8	50.9	70.1	82.8	78.7	58.9	62.3	75.8	81.3	83.2	86.8	92.2
규 모 별	대형	46.2	33.3	60.0	70.0	100.0	90.0	70.0	81.8	84.6	91.7	92.3	100.0	107.7
	중견	48.6	48.0	48.1	84.6	91.7	85.0	57.7	56.0	82.1	86.7	90.6	86.7	93.3
	중소	41.7	31.4	43.5	53.7	52.6	58.3	47.4	46.7	58.1	63.0	64.0	71.6	72.6
지 역 별	서울	50.2	33.4	58.0	71.5	89.9	82.1	67.4	72.0	89.4	89.4	94.8	97.4	109.2
	지방	38.5	45.0	40.0	67.7	67.7	71.8	42.6	45.9	52.8	71.3	66.7	73.2	67.6

이렇듯 지방건설업체의 수주가 감소함에 따라 수주비중의 격차도 점차 커지고 있다. 지방소재 업체의 수주비중은 2001년에는 41.2%까지 상승하였으나 2004년에는 38%(35조 원), 2006년에는 27%(29.2조원)에 그치는 등 지속적으로 하락하고 있다. 반면, 수도권과

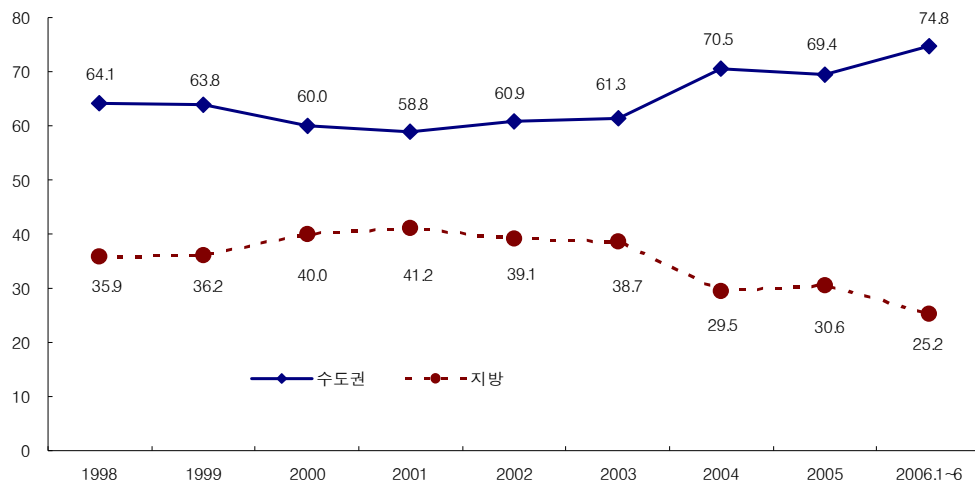
지방의 발주물량 비중은 큰 차이 없이 유지되고 있다. 이러한 수치는 수도권 소재 업체들이 지방에서 수주하는 물량이 계속해서 증가하고 있음을 의미한다.

〈표 5-7〉 수도권 및 지방의 발주비중

구분	2004년		2005년		2006년	
	발주액	비중	발주액	비중	발주액	비중
수도권	394,934억원	43.1%	465,532억원	44.1%	444,375억원	41.4%
지 방	520,382억원	56.6%	590,981억원	55.9%	628,809억원	58.6%

자료 : 대한건설협회, 내부자료

〈그림 3-5〉 수도권과 지방소재 업체 수주비중 추이



자료 : 건설업통계연보, 대한건설협회 내부자료

나. 양극화 원인

건설산업의 양극화 현상은 대형프로젝트 다수 발수, 재개발/재건축사업 증가, 시장규모 정체와 신규 건설업체수 급증, 지방 주택경기 침체 등의 시장요인뿐만 아니라, 2003년 이후의 턴키공사 발주확대와 임대형(BTL) 민간투자사업 확대 등의 제도적 요인으로 인해 지속

적으로 심화되고 있다. 대표적인 원인으로는 제도적 요인 및 시장 요인으로 구분할 수 있다.

제도적 요인은 입찰제도의 변화로 인한 양극화 현상으로서, 가장 큰 원인은 공공부문의 발주비중 변화와 BTL 방식의 민간투자제도 도입이다.

첫째, 발주규모의 대형화로 인해 턴키대안공사 및 최저가낙찰제의 비중이 증가하면서 규모에 따른 양극화가 가속되었다. 최저가낙찰제 공사의 확대 및 턴키대안공사의 확대는 적격심사제 적용공사의 축소를 초래하며, 지역중소업체의 수주환경은 갈수록 위축되어 왔다. 대형 건설업체들의 주된 수주영역인 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사의 비중이 2005년 35.6%로 전년대비 1.5배 정도 급증하였다. 적격심사 공사가 전체 공공공사에서 차지하는 비중은 2001년 70.7%에서 2004년에 61.4%로 감소하였고 2005년에는 52.3%로 급감하였다.

둘째, 2005년부터 학교시설 및 문화복지시설 등 중소기업의 수주영역이었던 시설사업이 BTL 방식 민간투자사업으로 전환되면서 업체간 양극화를 심화시켰다. BTL 방식은 부족한 재정투자를 대신하여 민간투자사업의 활성화를 위해 도입되었으나, 지역중소건설업체들의 주된 수주영역인 학교시설, 하수관거 공사 등을 중심으로 추진되면서 이들 시장이 대형 건설업체의 수주영역으로 변화하였다.

시장 요인은 크게 수급불균형의 심화와 민간 주택시장의 수주격차 심화로 구분된다.

첫째, 수급불균형은 건설수주가 정체되어 있는 상황에서 업체수는 과다하게 증가한 것에서 기인한다. 건설수주액 추이를 보면 2003년 102.4조를 기록한 후 증가와 하락을 거듭하고 있다. 2006년 수주액은 107.3조원으로 2005년 대비 8.0% 증가했지만, 불변가격으로 환산하면 81.4조원으로서 2002년과 비슷한 규모이며 2003년 대비 93% 수준에 불과하다. 반면, 앞서 검토한 바와 같이 업체수는 폭발적으로 증가하여 2006년말 일반건설업체는 12,914개사로서 1997년의 3.3배 수준에 달하며, 증가한 기업은 대부분 소기업이다.

둘째, 민간 주택시장, 특히 재개발 및 재건축 시장에서 수주격차가 심화되고 있다. 이들 시장은 고객들이 브랜드 가치를 지닌 대형 건설업체를 선호하는 시장으로서 상위 브랜드 업체의 지방시장 장악력이 크게 증가하고 있다. 앞으로도 뉴타운 사업, 도심재정비 사업 등이 주택 건설부문의 큰 흐름으로 자리할 것으로 예상되며, 적용이 확대되고 있는 후분양제 하에서는 자금력과 기획력을 지닌 대형업체들이 더욱 유리한 위치를 차지할 것이다. 건설시장에서 민간시장이 차지하는 비율이 70%를 상회하는 현실에서 이러한 추세는 양극화를 더욱 가속시킬 것이다.

이상과 같은 양극화 문제에 대한 향후의 전망 또한 그리 낙관적이지 못하다. 제도적인 측면에서도 한-미 FTA 체결, 한-EU FTA 체결 등 국제화개방의 과정에서 건설제도의 글로벌 스탠더드화가 가속화될 것이며, 이는 곧 보호·육성 위주의 산업정책에서 경쟁·효율 위주의 정책으로 변화할 것임을 의미하기 때문이다.

시장에 대한 전망도 마찬가지이다. 향후 2010년대 초반까지 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 지역균형개발 차원의 대규모 개발계획들이 정부 및 지자체 주도로 활발히 추진될 예정이고, 도정법 제정 이후 대도시들의 도시재정비사업들이 활성화되고 있다. 아울러 민간자본을 활용하여 필요한 SOC 확충도 꾸준히 추진될 것으로 보인다. 그러나 이러한 물량들은 주로 중견이상 건설업체들의 수주영역이라는 점에서 업체 규모별 양극화 현상은 더욱 심화될 가능성이 크며, 따라서 이러한 양극화상생 문제에 대한 해결책이 건설업체의 큰 이슈가 될 전망이다.

2) 차기 정부의 과제

가. 양극화 해소의 필요성²¹⁾

최근 우리 경제의 이슈인 이러한 양극화 현상은 업종간의 격차확대를 넘어 경제사회 전반의 문제로 확산되고 있으며 사회정의 및 성장과실의 분배 등의 차원에도 논의되고 있다. 경제성장론 및 효율성을 강조하는 관점에서는 건설업체의 양극화를 건설산업 구조개편 및 건설제도의 선진화 과정에서 일정 부분 불가피하게 수반되는 현상으로 보기도 한다.

또한 앞서 입찰체계의 문제, 산업구조의 문제 등에서 검토한 바와 같이 기존의 중소기업보호제도가 건강하고 능력있는 중소기업이 성장할 수 있는 토대를 오히려 훼손하고 있는 측면이 존재하는 것도 사실이다.

그러나 건설산업 양극화의 심화확산은 계층 간의 갈등을 야기하는 주요인이 될 뿐만 아니라 GDP의 17%이상을 차지하는 산업적 비중으로 인해 장기적으로 경제성장의 걸림

21) 건설산업에서 상생 내지 협력은 크게 두가지 의미로 논의된다. 첫째는 전통적인 의미에서 원도급자인 일반건설업체와 하도급자인 전문건설업체간 상생이며, 둘째는 일반건설업체의 대중소업체간 상생이다. 원도급자와 하도급자간의 상생 문제가 건설산업의 고질적 병폐였다면 최근 들어서는 원도급자간의 상생이 큰 이슈로 등장하고 있다. 이 중 본고에서는 앞서 문제점에서 검토한 바와 같이, 일반건설업체간 상생문제에 초점을 맞추고자 한다.

돌이 되고 국민생활의 안정에도 저해요인이 될 것으로 예상되고 있어 이를 해소하기 위한 정책적 대응방안의 제시가 필요한 실정이다.

이러한 상황을 종합적으로 감안할 때, 중소건설업에 대한 지원은 필요하되 지원의 기본적인 원칙은 필요한 것이 현재의 상황이라고 할 수 있다. 무조건적인 보호, 반시장적인 규제, 추가적인 물량배분 등 강제적이고 인위적인 시장개입은 지양하되, 대기업과 중소기업간 공정한 경쟁이 가능하도록 최소한의 조치는 반드시 필요하다. 시장경제체제라고 모든 참가자에게 동일한 출발점을 강요하는 것은 아니기 때문이다. 이러한 차원에서 능력 있는 업체의 생존기반 확대라는 원칙은 무엇보다 중요하며 그 방법으로서 실효성을 상실하고 있는 관련 제도의 합리화를 통해 중소기업체를 지원하는 방안 등은 적극 고려할 필요가 있다. 제도적 요인에 의해 수주가 상당히 좌우되는 우리나라의 공공건설 시장의 현실에서, 입찰철폐도를 차치하고 양극화 해소를 온전히 중소건설업체의 자구적 노력에만 의존하는 것은 불가능하기 때문이다.

글로벌 경쟁체제 하에선 이제 개별 업체의 생존은 물론 건설산업의 지속적인 번영을 위해서도 상생에 관한 대중소업계의 인식의 전환이 필요하다. 또 최대의 발주자이자 중간조정자라 할 수 있는 정부의 역할도 매우 커 발주자와 설계자, 그리고 협력업체를 포함한 건설업체가 파트너쉽을 가질 수 있는 적극적인 상생협력이 시급하다.

나. 상생의 전제 및 기본적 방향

건설산업에서 일반건설업체간 상생은 일반적인 상생과는 다소 다른 맥락을 가진다. 원래 상생이라는 의미는 수직적 협력관계 또는 거래관계에 있는 대기업과 중소기업이 불공정행위 없이, 서로 윈-윈할 수 있는 방안을 찾는다는 의미이다. 그러나 일반건설업체간에는 하도급이 허용되지 않아 협력관계가 작동하지 않으며, 협력관계가 이루어지더라도 공동도급이라는 형태의 수평적 협력관계이다. 즉, 일반건설업체간 상생은 본질적으로 한정된 물량을 기반으로 한 적정한 시장 점유율을 의미하며, 공정거래질서에 기반한 일반적 상생방안이 아니다. 그렇기 때문에 일반건설업체간 상생은 경쟁에 바탕을 두고 구조조정이 연계된다는 전제 하에 정부의 산업정책적인 배려가 필요할 수밖에 없다.

이러한 형태의 상생협력방안은 시장경제 질서에 위배될 수 있다는 주장이 있는 것도

사실이다. 앞서 검토한 바와 같이 지나친 물량배분 위주의 산업구조가 가져온 폐해가 크기 때문이다. 따라서 건설업분야 대중소기업 간 상생은 시장원리를 기반으로 공정경쟁 질서가 어느 정도 작동하고 있을 때 논의가 가능한 문제이다. 무자격, 영세업체가 오로지 운을 쫓아 1건을 수주하고 몇 년을 버티는 구조 하에서, 기업 간 상생을 논하는 것은 별 의미가 없다. 즉, 앞서 제시한 건설생산체계의 효율화, 입낙찰제도의 변별력 강화, 경쟁지향적 중소기업 보호제도의 개선 등이 상생을 위한 핵심적 전제가 된다.

자본주의 시장원리도 제도와 규칙에 의해 조성되고 작동한다. 그러나 한국의 건설산업 제도는 역량을 갖추지 않은 기업도 얼마든지 생존이 가능하여 시장 경쟁의 기본 룰이 흐트러져 있다. 룰을 세우는 것은 정부이고 그 안에서 활동하는 것은 기업이다. 소비자를 만족시키기 위하여 노력하고 역량을 갖춘 기업이 성공하는 것이 시장의 기본 원리이다. 불법과 담합, 브로커가 활개치고 성실한 기업이 오히려 소외된다면 시장의 룰은 없는 것이다. 건설업의 시장 질서를 세워 대·중소기업 상생의 방향을 모색할 수 있도록 기반을 갖추는 것이 지금 정부와 기업이 시작할 일이다.

그리고 궁극적으로 상생협력은 대중소기업의 고른 성장을 통해 건설산업 전체를 발전시킨다는 공동의 기본목표에 따라 진행되는 만큼 산업구조의 시스템 속에서 해소될 수 있도록 조정해야 한다. 그리고 건설업 분야 대중소기업 협력의 목표는 상호 동반성장하는 데 두어야 한다. 주어진 시장을 놓고 서로 더 많은 물량을 차지하기 위해 싸우기보다는 건설산업 자체의 파이를 키우려는 노력과 기업 간 상생의 관계가 필요하다. 제로섬(zero-sum)이 아닌 플러스섬(plus-sum)의 관계를 형성해야 하는 것이다. 그것은 실제의 기업 간 관계에 있어서는 상호의 기술력과 경쟁력을 향상시키는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 기술력과 경쟁력의 향상은 한국 건설산업의 국내·외 시장을 확대, 창조하는 기반이 될 것이기 때문이다.

다. 상생방안

상생방안의 핵심은 결국 기술력과 경쟁력을 확보한 건실한 중소기업체가 업체가 성장할 수 있는 기반을 제공하는 것이다. 여기에는 두가지 큰 전제가 필요하며, 첫째는 업체 선별시스템의 강화를 통해 부적격·부실건설업체가 자연스럽게 퇴출되도록 하는 것이며, 둘째는 시장경쟁의 기초를 살리면서 중소기업체를 지원하는 경쟁지향적 정책방안을 강구하는 것이다. 이러한 노력을 통해 중장기적으로는 대형업체와 중소기업체가 시장 내에서 각

자의 역할 및 업무영역에 따라 상생함으로써 전체 건설산업의 구조를 건전하게 발전시킬 수 있는 산업구조가 형성되도록 유인할 수 있는 제도적인 토대 마련이 필요하다.

① 균형발전

무엇보다 대·중소건설업체들의 균형발전이 필수다. 이는 주로 대기업이 서울 등 수도권에 집중된 국내 여건에 비춰보면 국토 균형발전과 그 맥락을 같이 한다. 정부에서도 시장 경제상황을 반영한 단기 및 중장기 발주 플랜을 가지고 있어야 하며, 기업의 규모 별로 적정한 수주영역을 설정해 줄 필요가 있다. 이는 공정하고 합리적인 조건에서 대·중소업체가 선의의 경쟁을 벌일 수 있는 환경을 조성하는데 큰 도움이 된다. 또한 발주 기관이 발주방식을 결정할 때나 공사 규모를 산정할 때부터 균형발전 요소를 고려할 수 있어야 한다.

② 배분 패러다임의 전환

건설한 우량 중소기업에 대한 차별적인 지원과 육성으로 공사물량 배분의 패러다임을 전환해야 한다. 무자격 부실업체를 철저히 배제하는 전제로 발전가능성과 기술경쟁력을 확보한 업체에게는 꾸준히 경쟁할 수 있는 기회를 주는 것이다. 이 과정에서는 반드시 중소건설업체의 전문화 유도가 병행돼야 한다. 수주기회를 확보해 주는 것이 특혜가 되지 않기 위해서는 특화된 기술이나 경쟁력을 가진 중소기업에 양산해야 한다. 중소기업의 전문화는 배분 패러다임을 바꾸는 핵심요소가 되는 것이다.

특화된 중소기업은 해외 등 새로운 경쟁 환경에서도 대기업과 협력하여 엄청난 시너지를 만들어낼 수 있다. 이를 위해서는 건설한 중소기업을 선정하고 관리하는 시스템을 조성해야 하고 이와 더불어 합리적인 기회 배분과 성과위주의 평가, 그리고 대기업과 시너지 효과를 낼 수 있는 환경조성이 뒷받침돼야 할 것이다.

③ 기술과 정보교류

건설산업이 추구하는 기본목표의 1순위는 기술개발이며, 이를 위해서 대·중소업체 상호간의 정보 및 기술 교류를 통한 기술경쟁력 확대가 절실하다. 그동안 하드웨어적 기술 측면에서는 공동기술개발 및 기술지원 등에 관해서는 많은 논의가 있었고 업계의 협력체

계도 서서히 갖춰지고 있는 상황이다. 그러나 소프트웨어적 측면의 기술에 있어서는 상당히 미흡한 것이 현실이다.

특히, 정보기술을 예로 들면 21세기에 접어들면서 정보는 기술에 버금가는 혹은 기술을 능가하는 경쟁력으로 인식되고 있지만 정보 보유량과 활용도 면에서 대·중소업체는 현격한 차이를 보이고 있다. 국내 IT기술이 세계 최고수준에 이르고 있고 유비쿼터스와 결합된 'U-건설'이 미래건설산업의 주력으로 등장하고 있지만 상당수의 중소기업체는 여전히 소외돼 있는 게 사실이다. 대기업이나 정부가 제공해주는 세계시장이 원하는 기술정보에 따라 중소기업이 신기술을 만들어 내고 이것이 해외에 나가 강력한 경쟁력이 되는 선순환이 뿌리를 내려야 한다. 또 IT를 활용한 커뮤니티 기술의 접목으로 시공현장의 정보를 대·중소기업이 실시간으로 공유할 수 있다면 이는 상당한 비용절감 효과를 이끌어 낼 수도 있을 것이다. 이러한 관점에서 IT를 활용한 정보공유와 그 활용은 앞으로 대·중소기업의 상생협력의 결정적인 매개체 역할을 할 수 있을 것이다.

(4) 건설산업의 투명성 및 사회적 인식 제고

1) 현황 및 문제점

가. 건설업 부패

청렴위의 부패 조사에 따르면²²⁾, 우리나라 건설관련분야 부패수준(국민인식도 조사결과)이 가장 높다고 대답하였다. 타 분야의 평균이 40%이하인 점을 고려한다면 상당히 높은 수준이다. 건설부패와 관련하여 2005년 4월 22일 경실련과 경향신문이 공동조사한 '건설부패 실태조사 결과'에 우리나라의 건설부패는 전체의 55%를 상회하고 있으며, 뇌물수수자 중 64%가 건설과 관련되어 있었다.

22) 청렴위는 매년 10대 행정분야인 '건축/건설/주택/토지, 검찰/교정/출입국관리, 세무, 경찰, 국방/병무, 교육, 보건/위생/의료, 환경, 조달, 소방' 분야에 대해 '부패 국민인식도(= 부패하다는 응답률)'를 조사하고 있다. 청렴위의 조사에 따르면, 건설분야의 부패인식도는 2003년에 72.6%, 2004년에 71.3%, 2005년에 73.9%, 2006년에 71.7%로 나타났다.

〈표 3-8〉 부패사건 중 건설부패 비중

구 분	건 설	비건설	계
건수	320	264	584
비율	55.25%	44.74%	100
뇌물액(억원)	601	783	1,384
비율(%)	43.41	56.58	100
명수	673	374	1,047
비율(%)	64.2%	35.8%	100

주 : 1) 조사기간 : 검찰과 경찰이 지난 12년간(1993.1.1- 2005.3.30) 사법처리한 뇌물 사건 중 언론에 발표된 내용을 주로 함. 단순횡령사건과 노태우 비자금사건은 제외.

2) 조사 내용 : 뇌물수수내용, 보도시점, 뇌물 수수자(소속, 직책), 뇌물 공여자(소속, 직책), 뇌물협의액, 건설종류, 발주기관, 사법처리(구속, 불기소 등), 수사주체, 판결 등

3) 뇌물액은 구속·불구속 시점의 혐의와 법원의 추정액을 근거로 산출한 결과

뇌물수수자 673명 중 286명(42.5%)이 정부·지자체·공기업이 발주한 공공시설과 관련되었고, 다음으로 아파트 132명(19.6%)이다. 공공부문 발주공사가 거의 절반에 가까운 수치를 차지하고 있다. 또한 공사수주·낙찰 및 공사감리·감독이 전체의 45%정도이고, 다음으로 인·허가관련이 15%로 모두 건설·개발관련 청탁내용이 최상위를 점유하고 있다.

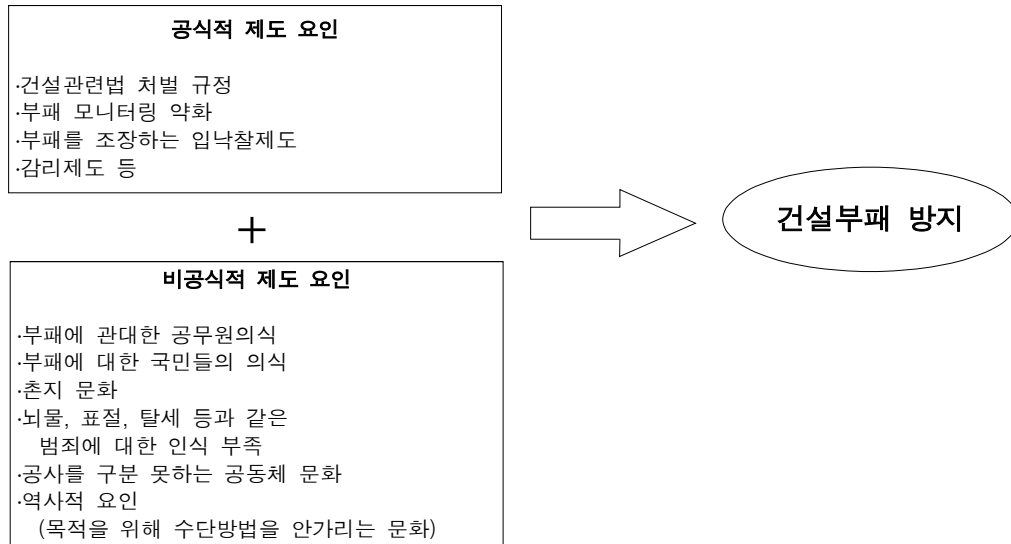
〈표 3-9〉 청탁내용

구분	수주·수 의계약	공사감리 ·감독	인·허가	떡값상납	용도변경	세무	불법부실 묵인	기타	계
건수	75	74	54	20	19	14	10	54	320
비율	23.43%	23.10%	16.88%	6.25%	5.93%	4.38%	3.30%	16.88%	
명수	156	145	107	30	42	20	21	152	673
비율(%)	23.18%	21.55%	15.90%	4.45%	6.24%	2.97%	3.12%	22.58%	100
뇌물액 (억원)	198	67	70	9	58	18	5	175	600
비율(%)	32.94	11.21	11.71	1.53	9.60	2.92	0.88	29.17	100

이렇다보니 과거보다 많이 나아졌다고 하더라도, 여전히 국민들의 인식속에는 ‘건설업=부패산업’이라는 이미지가 박혀있다. 실제로 부패 정도가 눈에 보이게 개선되지 않는다면 꼬리표를 떼기는 어려울 것이다.

건설분야에 부패가 자주 발생하는 이유는 건설업의 특성이 건설관련 법령·규정·지침과 참여주체들의 의식 및 사회적 관행상에 존재하는 부패유발요인들과 결합되어 있기 때문이다.

〈그림 3-6〉 건설분야의 부패발생원인



부패발생에 취약한 건설업 특성을 살펴보면 크게 다음과 같은 두 가지 특성이 있다. 첫째, 수주산업이라는 건설업의 본질적 속성이다. 건설업은 수주산업이고, 일반적으로 개별 사업 내지 공사에는 막대한 재원이 투입되기 때문에 건설업체 입장에서는 개별 사업·공사 한건 한건에 대한 수주성공이 기업의 지속적 유지와 성과향상에 결정적 역할을 한다. 따라서 건설업체 입장에서는 모든 역량을 집중하고, 수단과 방법을 다 동원하여 수주를 하고자 하게 되며, 이러한 건설업 특성은 원천적으로 부패발생에 취약한 특성이다. 또한 다수의 경쟁업체들이 수주경쟁을 벌이기 때문에 발주자가 건설업체에 대하여 훨씬 우월적인 지위를 보유하게 되며, 이러한 건설업 특성이 건설관련 법령·규정·지침과 참여주체들의 의식 및 사회적 관행 등에 존재하는 부패유발요인과 결합할 경우 발주 및 수주과정에서 부패가 발생할 가능성이 높아지게 된다.

둘째, 건설업은 사업 및 공사의 각 단계별로 반드시 거쳐야만 하는 각종 인허가, 심의, 승인 등의 행정절차가 많고, 다양한 분야별 지도·감독, 시험·검사 등이 존재하며, 이러한 행정

절차가 어떠한 결과가 나오느냐에 따라 건설업체의 수익 및 비용규모에 막대한 영향을 미치게 되는 특성을 갖고 있다. 이러한 특성은 건설관련 법령·규정·지침과 참여주체들의 의식 및 사회적 관행 등에 존재하는 부패유발요인과 결합되어 행정절차 관련 업무를 담당하고 결정권한을 보유하고 있거나 결과에 영향력을 행사할 수 있는 공무원, 민간전문가, 정치인, 자치단체장 등과 건설업체 사이에 부패가 발생할 수 있는 가능성이 높아지게 된다(이홍일, 2006).

부패방지나 부패행위자에 대한 강력한 처벌제도가 많지만, 형식적이고 실효성이 없다는 것도 문제이다. 예를 들어, 국가계약법 시행령 제76조에는 입찰찰 또는 계약의 체결 및 이행과 관련하여 관계 공무원에게 뇌물을 준 자에 대해서는 ‘부정당업자’ 제재와 같은 강력한 처벌조항이 있다. 1개월 내지 2년 이하의 범위에서 공공공사 입찰참가자격을 정지시키는 제도다. 하지만 실제로 부정당업자 제재를 받은 사례는 거의 없다. 2005년부터는 건설산업기본법 개정을 통해 더욱 강력한 법률이 시행되고 있다. 공사계약이나 시공과 관련하여 뇌물수수 행위를 한 개인만이 아니라 기업도 1년 이하의 영업정지를 할 수 있도록 하였다. 외관상으로만 본다면 뇌물 수수행위가 적발되었을 때, 해당 기업에는 사형선고가 될 수 있을 만큼 강력한 처벌조항이다. 하지만 처벌 규정의 강도가 높다고 실효성이 있는 것은 아니다. 연간 수조원 내지 수천억원의 수주실적을 보이고 있는 건설업체에게 몇백만원 내지 몇천만원 수준에 불과한 뇌물 수수건만으로 영업정지를 내리기는 어렵기 때문이다. 즉, 죄와 벌의 형향을 무시한 채 일방적으로 처벌의 강도만 높인다고 해서 부패방지제도의 실효성이 있는 것이 아니며, 역설적으로 처벌 조항의 실효성을 소멸시키기도 한다.

나. 건설산업에 대한 사회적 인식과 오해

건설산업에 대한 사회적 인식을 제고하고 건설문화를 쇄신하기 위해서는 범산업적인 공감대를 근간으로 건설산업과 사회가 내외부에서 합심 협력하는 다차원적이고도 장기적인 건설문화 혁신운동이 필요하다. 이를 위해서는 현재 건설산업에 대한 사회적 인식과 일반적으로 받아들여지고 있는 편견과 오해를 검토할 필요가 있다.

첫째, 건설산업은 사양산업이라는 인식이다. 사회가 선진화되고 사회간접자본(SOC)과 주택시장이 포화될수록 건설의 역할이 축소되고 건설산업은 내리막길에 들어서는 것으로

알려져 있다. 그러나 건설산업은 인류와 역사를 같이하는 인간 본위의 인본산업이며 인류의 활동영역을 확장하는 해양공간, 지하공간, 초고층, 우주 공간개발 등, 새로운 영역에 도전하는 21세기 신개척 사업을 주도하는 신 성장산업으로 전환해가고 있는 과정으로 해석해야 할 것이다.

둘째, 건설산업은 중저급 기술 산업이라는 인식이다. 건설산업은 전자, 생명공학 등의 첨단 기술 분야와 동떨어진 중저급 기술만을 보유한 기술 종속적 후진산업으로 오해받고 있다. 그러나 건설산업은 IT, BT, CT, NT 등 모든 첨단과학 분야의 최신기술(in vitro technology)을 건설기술과 융합하여 우리 실생활에서 활용 가능하도록 실용기술(in-situ technology)화함으로써 인류의 삶의 질을 높이는데 기여하는 첨단기술 융합형 문명 산업임을 재인식할 필요가 있다.

셋째, 비합리적 원가구조의 주먹구구식 폭리산업이라는 인식이다. 건설산업이 비합리적 원가구조의 폭리산업이라고 매도되는 원인은 주로 아파트 분양가 시비에서 비롯된다. 그러나 지난 10여 년간의 건설산업 경영지표를 살펴보면 건설산업의 매출액 경상이익률은 최저 11.1% 적자에서 최고 3% 미만의 수준을 맴돌다가 역사상 최고수준인 것으로 나타난 2004년에도 불과 5.6%에 그치고 있다. 이는 전자와 생명공학 분야의 이익률(삼성전자 이익률 : 불황기 2005년 기준 13.3%)과 비교할 때 현저히 낮은 수준으로 건설산업을 폭리산업으로 규정하는 것은 지나친 왜곡이라 할 수 있다.

넷째, 산업의 사회적 위상이 낮은 3D산업이라는 인식이다. 건설산업은 사회적으로 선호되는 산업군에 속하지 못하고 3D산업, 더 나아가서는 재미없는(dull) 특성까지 추가된 4D산업의 멍에를 쓰고 있다. 그러나 최근의 건설산업은 안전성의 제고로 인한 재해의 감소는 물론, 첨단 자동화 장비와 공법, IT 기술의 도입을 통한 생산성 향상을 추구하는 등 전혀 다른 모습으로 변화하고 있다. 이제는 3D산업이라는 선입관과 편견에서 벗어나 21세기 개척산업이자, 첨단산업이 될 수 있는 환경이 조성되어가고 있는 것이다.

다섯째, 비문화적 환경파괴산업이라는 인식이다. 건설산업은 인류역사상 가장 큰 스케일의 빼어난 문화유산들을 창출해온 대표적 문화산업이며, 건축은 예술 장르의 주요 영역으로 인정받아 왔다. 건축과 토목시설은 동시대적으로는 사회상과 문명 발전의 역사를 담는 용기로서, 세월이 흐른 후에는 대표적인 인류문화 유산으로서 칭송받으며 국가와

민족의 전통문화 수준을 가늠하는 척도가 되고 있다. 즉, 건설산업은 비문화적 환경 파괴 산업이 아니라 후대에 문화유산을 남기는 문화창조 산업으로 재인식될 필요가 있다.

2) 차기 정부의 과제

가. 부패방지

건설분야는 우리나라만 특별히 부패가 심한 것이 아니라 외국에서도 마찬가지로 부패에 취약한 분야로 알려져 있다. 국제투명성지수(TI)의 뇌물공여지수(BPI) 조사 결과를 살펴보면, 비즈니스 분야 중 부패가 가장 심각한 부문이 공공 사업계약 및 건설부문으로 조사되고 있다. 하지만, 미국이나 유럽의 경우 부패가 후진국이나 개발도상국의 경우보다 적다고 볼 수 있다. 그 이유는 전문직업윤리(professional Ethics)가 확립되어 있고 부패방지를 위한 법·제도와 실효성을 확보할 수 있는 장치가 잘 갖추어져 있기 때문이다.

외국의 경우, 협상에 의한 계약, 인센티브 계약, 기술제안서에 대한 심사 등 불가피하게 주관적·전문적·기술적 판단이 수반되는 계약도 이를 부패 문제와 별개로 생각하는 경향이 많다. 공공조달사업의 효율성을 위해서 이러한 형태의 조달이 필요하고, 자신들은 전문가로서 투명하게 일하고 있다는 것이다.

미국의 경우에는 부패방지를 위한 수많은 감사기관이 작동하고 있다. 내부에서 회계감사를 하는 기관도 있고, 의회 소속의 감사원(GAO)은 사업에 대한 감사를 수행하기도 한다.

조달기관에는 대통령이 임명한 감사관이 있어 부패 혐의가 있는 사건을 법무부나 검찰에 회부하고 있다. 부패 관련자와는 계약을 중단하고 성공적으로 계약을 이행한 뒤라도 계약 금액을 모두 회수하기도 한다. 부패와 연관된 기업은 모든 연방조달사업에 입찰이 금지된다. 경우에 따라서는, 발주기관이 부패 혐의가 있는 회사의 모든 비용이나 가격산정 자료를 요구할 수 있는 권한을 법률에서 부여하고 있기도 하다. 부패사건에 연루된 정부 공무원 또한 모든 행정적·형사적 처벌을 받게 된다.

결국 부패방지를 위한 핵심원칙은 현재의 방식인 입찰제도의 개선을 통해 제도적인 공정성을 확보하는 것에 우선하여 직업윤리의 확립 및 부패행위에 대한 실효성있는 처벌이 이루어져야 한다는 점이다. 정부조달제도 그 자체는 부패방지를 위한 실효성있는 처벌장치가 아니며, 부패는 확실한 법적 제재가 없는 한 줄어들지 않기 때문이다.

전문직업윤리의 확립은 법제도 이전의 사회구조적·문화적인 문제로 보아야 하지만 법제도와 무관한 것은 아니다. 선진국일수록 전문가 집단의 범죄행위에 대해서는 엄격한 처벌이 가해진다. 전문가 집단의 전문성에 상응하는 충분한 물질적 보상과 사회적 평가와 함께, 전문직업윤리를 위반했을 경우는 처벌뿐만 아니라 엄청난 사회적 비난에 처하게 된다. 이러한 토양이 전문직업윤리의 확립으로 이어진다. 그러나 우리나라에서는 이를 개인문제로 취급하는 경향이 크다.

부패행위에 대한 처벌보다는 정부조달제도의 개선을 통해 부패문제가 발생되지 않도록 제도를 개선하는 것도 문제이다. 설계시공일괄입찰 및 대안입찰 공사의 설계심의를 둘러싼 부패문제가 매년 제기되고 있지만, 뇌물수수 행위자를 적발하여 처벌하는 것보다는 설계심의제도를 바꾸는 데 주력해 왔다. 그러다 보니 형식적인 공정성은 확보될 지라도 입찰제도로서의 타당성은 점점 더 왜곡되고 있다. 정부조달제도가 부패방지제도 자체는 아니라는 점을 명확히 인식해야 하며, 실효성있는 처벌 장치와 입찰제도의 공정성·투명성 확보는 별개로 접근해야 한다.

전문직업윤리 확립과 실효성있는 처벌과 병행하여 법제도적으로는 공정성·투명성을 제고하여야 한다. 최근 정부조달제도의 흐름을 보면, 전세계적으로 부패문제를 법제도의 문제로 보고, 투명성·공정성·경쟁성의 제고를 통해 부패방지나 부패수준의 완화에 주력하고 있다. 다만 공정성과 투명성 확보는 기존과 같은 형식적인 공정성에 치우쳐 입찰제도를 왜곡하는 것이어서는 안된다. 입찰제도의 공정성은 재량권의 축소와 수치적 계량화보다는 투명성의 확보를 통해 감시 시스템을 갖추으로써 상당부분 개선될 수 있다. 공무원에게 막강한 재량권을 부여하더라도 법과 제도 운영의 공개성과 투명성이 확보된 사회에서는 부패소지가 줄어들게 마련이다. 또한 부패 원인의 상당부분은 과도한 정부규제에 있으므로 앞서 제시한 규제완화 추진은 부패방지를 위해서도 필수적인 과제가 될 것이다.

나. 건설산업의 이미지 제고

건설산업에 대한 부정적이고 왜곡된 사회적 인식을 쇄신하는 것은 무엇보다 건설업계가 노력해야 할 사항이다. 사회와 국민으로부터 신뢰를 회복할 수 있는 산업 내부로부터의 전환(turning point)적인 변화를 이뤄나가야 하는 것이다. 이를 위해 건설산업이 국가 기간 산업이고, 신 성장 산업이며, 첨단기술융합과 문화 창조를 아우르는 인본주의 산업이라는 사실을 홍보할 필요가 있다.

이러한 인식제고 과정에서 정부의 역할은 발주자이자 조정자로서 그 쇄신의 토대를 제공하는 것이다. 이는 본질적으로 건설산업의 선진화와 관련이 있다. 기존 건설산업의 부정적 이미지는 잘못된 건설제도와 관행으로 인한 것이 상당히 많고, 따라서 건설산업의 이미지 제고와 홍보는 결국 건설산업 선진화의 토대 위에서 이루어질 때 그 효과가 나타날 수 있다. 예를 들면, 건설발주체계는 건설참여주체간의 여러 형태의 갈등구조를 야기하는 원인으로 작용하고, 이러한 갈등구조는 부정적 건설문화로 표출되어 건설산업의 이미지를 훼손하게 되었다. 그러므로 갈등구조와 연관된 발주체계의 개선은 건설문화 쇄신을 위한 기본적인 요구사항이 되는 것이다.

이와 같은 관점에서 건설문화의 쇄신방향은 건설문화의 후진성과 연관된 여러 분야에 대한 국가차원의 선진화 노력을 전제로 하며, 건설의 내외부 환경적 요소로부터 부정적 건설문화의 생성 원인을 규명하고, 이를 개선하기 위한 전략적 접근이 요구된다. 그리고 그 전략은 크게 다음의 10가지로 정리해 볼 수 있다.

- ① 교육 분야의 개선 : 공학윤리 및 프로페셔널리즘(professionalism)을 이해하고 글로벌 스탠더드를 겸비한 기술자 양성을 통하여 기술역량을 갖추 수 있도록 함.
 - 공학윤리 및 프로페셔널리즘 교육 강화
 - 글로벌스탠더드 숙지
 - 기술자의 역할과 사명감 고취
 - 기술자 경력개발프로그램 도입 및 활용
- ② 장인정신의 고취: 대학교육과 계속교육을 통해 프로페셔널리즘을 강조하고 건설기술자가 존경받을 수 있는 사회적 분위기를 조성.
 - 대학 및 계속 교육과정에 윤리의식 강화와 함께 교육내용 개선
 - 건설기술자 우대 및 건설노무자 복지강화
- ③ 현장운영체계 개선 : 건설프로젝트 관리를 활용하여 협력업체 의존적인 현장관리를 개선함으로써 건설생산성의 향상을 도모.
 - 통합프로젝트 관리시스템 구축
 - 작업환경 개선 및 안전대책 강화
- ④ 건설관련자의 권위적 의식구조 개선 : 중층하도급을 지양하고 상생협력의 중요성을 인지함으로써 건설프로젝트에 대한 책임의식을 강화.
 - 협력시공을 위한 파트너링 체계 확립

- 고객중심의 서비스 강화
- ⑤ 소프트웨어·서비스 기술에 대한 인식 개선 : 소프트웨어·서비스 기술의 중요성을 인식할 수 있는 발주자의 역량을 강화하고, 건설기술자에 대한 제도 정책의 개선을 통해 소프트웨어·서비스 기술에 대한 인식을 개선.
 - 건설 발주자의 역량강화
 - 건설 서비스에 대한 숙지와 홍보
- ⑥ 제도 및 정책분야의 개선 : 제도 수립 및 변경 시 시장에 미칠 영향을 사전에 면밀히 검토 분석할 수 있는 시스템을 강화
 - 기준 및 시방서의 국제화
 - 발주체계의 개선
 - 각종 제도 운영의 선진화
- ⑦ 사회시스템 개선 : 불합리한 관행을 타파하고 원칙과 절차에 의한 업무 수행을 통하여 건설산업의 투명성과 신뢰성을 제고.
 - 계약문화 정착
 - 시장진입 자율성 및 퇴출장치 강화
- ⑧ 일반국민의 의식 개선 : 건설에 대한 이미지를 개선하고 집단민원을 통한 불합리한 요구를 자제함으로써 성숙된 국민의식을 발휘하도록 함.
 - 건설산업의 이해
 - 건설문화 이벤트 및 Tour 참여
- ⑨ 부패와 비리 악순환의 단절 : 제도 및 정책의 개선, 건설기업의 투명성과 신뢰성 강화, 건설기술자의 윤리의식 강화 등을 통해 부패와 비리 산업으로서의 이미지를 개선.
 - 제도 및 정책 개선
 - 기업경영의 투명성 및 신뢰성 강화
 - 건설기술자의 윤리의식 강화
- ⑩ 문화창조 산업으로서의 건설산업 이미지 개선 : 건설문화의 발굴과 보급 등 건설문화 진흥과 홍보활동을 통해 건설산업의 이미지를 개선.
 - 건설문화 발굴 및 보급
 - 건설산업 이미지 개선

(5) 지속적 성장기반 구축

1) 현황 및 문제점

가. 기술경쟁력 약화

국내 업체는 그 동안 단순시공 등 저임금의 노동력에 바탕을 두고, 국제시장에서 생존해 왔으나, 고임금의 비용구조와 개발도상국의 추격으로 국제경쟁력이 저하되었다. 국내 대형건설공사의 경우 사업기획, 기본설계, 감리 등 핵심기술은 아직도 선진국 업체에 의존하여 수행하고 있으며, 도입된 핵심기술을 소화·흡수하려는 노력 없이 필요한 기술을 필요할 때마다 도입하여 사업을 추진하고 있다.

또한 시공업무 중심으로 입찰·계약제도가 규정되고 있어 건설용역, 사업관리 등과 관련된 입찰계약제도는 상대적으로 미비하며 특히 종합관리 기능이 취약한 실적이다. 이는 건설산업에서 고부가가치를 창출할 수 있는 분야에 대한 기술경쟁력이 매우 취약하다는 것을 말한다. 시공분야에 적용되는 입·낙찰제도가 건설용역, 건설사업관리 등 고도의 기술력 평가가 요구되는 분야에도 적용되어 기술력이나 가격 등의 평가에서 불합리성이 더욱 증가하고 있는 실정이다.

국내 건설기술은 1970년대 이후 비약적인 성장을 이루었으나 공사비·공기 등의 측면에서 질적 발전은 미흡한 형편이며, 건설기술을 선도하는 엔지니어링기술은 대외 경쟁력이 특히 미약한 실정이다. 원자력 발전소나 초고층 건축공사 등 특수한 시설물의 시공기술은 세계적으로도 인정받고 있지만, 선진국의 글로벌 건설기업들이 보유하고 있는 엔지니어링 역량 등 소프트 기술력의 격차는 아직도 크게 존재하고 있다. 2004년에 실시된 해외건설협회의 설문조사 결과를 보면, 한국의 해외건설업체들이 인식하고 있는 토목, 건축, 플랜트 건설의 엔지니어링, 구매조달, 시공부문을 합한 종합 기술경쟁력은 선진국을 10으로 하였을 때 8.1 수준인 것으로 평가되었다.

특히, 가장 취약한 부문은 설계를 비롯한 건설엔지니어링 부문으로 평가된다. 우리나라의 전체 해외건설 수주실적에서 엔지니어링 수주실적이 차지하는 비중은 1~2%에 불과하다. 매년 ENR(Engineering News Records)지가 선정하는 세계 225대 건설업체에 포함되는 우리나라 건설업체 수는 7~8개사지만, 세계 200대 엔지니어링 업체로는 간신히 150위권에 1개사만 포함되어 있을 뿐이다(2002).

전체적으로 건설기술의 수준은 선진국(100%)과 비교하여 67% 수준으로 설계 등 엔지니어링 기술, 품질 안전 관련 기술 및 건설자재 생산기술의 낙후가 건설산업 발전에 큰 애로로 작용하고 있다. 또한 건설업 노동생산성은 일본의 50%, 미국의 73%, 프랑스·독일의 66% 수준에 불과한 실정이다.

〈표 3-10〉 한국 건설산업의 시설물별/분야별 기술수준 (기술선진국=100)

분야 시설물	종합기술	기획	설계	입찰	시공	유지관리
도로	74	73	74	78	76	71
교량	70	69	70	71	73	67
터널	70	73	74	78	76	71
지하구조물	66	62	65	67	71	66
상하수도	65	62	64	67	71	63
하천시설물	72	69	72	70	79	69
해안시설물	64	59	62	66	71	62
댐	68	61	64	71	73	68
플랜트	68	59	63	69	75	73
고층건축물	66	63	65	67	70	62
주거건축물	69	64	68	68	71	63
인텔리전트빌딩	59	53	57	60	65	59
건축설비	63	60	62	63	67	63
평 균	67	63	66	68	72	66

자료 : 건설교통부 건설산업선진화기획단(2004.12). 「건설산업의 선진화전략」.

정부에서는 2015년까지 건설 기술력 수준을 선진국의 90%까지 끌어올리고 국제 건설 엔지니어링 시장점유율도 2% 수준으로 높인다는 목표를 제시하였다. 그리고 단기간내에 건설기술을 혁신하기 위하여 건설 분야의 연구개발(R&D) 투자 규모를 2007년까지 5,000 억원으로 확대하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고, 건설기술의 발전 속도는 매우 느린 편이며, 특히 건설현장에서 신기술, 신공법, 신자재의 적용이 활발하게 이루어지지 못하고 있다. 그 이유는 아직까지 입찰제도 측면에서 기술력 있는 업체가 제대로 우대받지 못하는 경향이 있으며, 설계와 시공의 분절로 인하여 시공 단계에서 생성된 정보가 설계 단계에 제대로 피드백되지 못하고, 최신공법이나 자재를 반영한 시공성을 갖춘 설계가 이루어지지 못하고 있기 때문이다.

한국건설산업의 기술수준으로 높이기 위해서 기술수준의 제고를 위한 R&D 투자가 필요한 것은 사실이나, 기술수준 향상을 저해하는 각종 법령과 제도를 함께 개선해야 한다. 기술발전도 제도적인 인프라가 구축되어 있지 못한 상황에서는 쉽지 않다. 제도는 기술발전의 선행변수로 볼 수 있기 때문이다. 작년과 올해 해외건설 수주는 최고치를 넘어섰지만(2007년 200억 달성 예상), 세계 건설업 성장수준에는 미치지 못하는 상황이다.²³⁾ 인건비 측면에서 우위를 점유하고 있지 못하므로 기술로 승부하는 고부가가치 분야를 공략하지 않을 수 없다. 세계 시장에 진출하기 위해서 기술투자는 앞으로 더욱 중요하게 될 것이다.

기술발전은 제도와 함께 경제가 발전하는데 가장 중요한 2대 요소로 볼 수가 있다(North, 1993). 건설산업을 발전시키기 위해서 정부의 역할은 공정한 게임의 룰(각종 건설 관련 제도)을 결정해주는 것뿐만 아니라, 건설기술을 발전시키기 위한 최대한의 노력을 아끼지 말아야 한다. 건설관련 기술 분야는 발주자, 건설업체, 설계/엔지니어링/감리업체, 자재/장비업체 등 전분야에 걸쳐 있는 만큼, 차기 정부는 다양하고 많은 기술분야의 우선순위를 결정하여 지속적인 지원을 해줄 필요가 있다.

나. SOC 투자의 위축

정부는 국가 물류비 절감과 경제활성화를 통한 국가경쟁력 제고를 위해 '90년대 이후 교통시설 등 SOC 시설에 대한 재정투자를 지속적으로 확대해 왔다. 특히, '94년 교통시설특별회계를 도입하면서 사회간접자본(이하 SOC) 시설에 대한 투자 재원이 대폭 확충되어 교통시설 등 SOC에 대한 재정 투자 급증하였다²⁴⁾. SOC 예산은 '93~'00년에 평균 19.1%로 증가하여 당시 일반회계 증가율 12.9% 보다 월등히 높은 수준을 유지하였다.

23) 미국 ENR(Engineering News-Records)지에 따르면 세계 건설시장의 총매출 규모는 지난 2002년 1,165억달러, 2003년 1,398억달러, 2004년 1,672억달러, 2005년 1,894억달러 등으로 지난 4년간 연평균 19.5%의 초고속 성장을 지속했다. 한국의 매출 부문 세계시장 점유율은 지난 97년 4.5%로 최고치(세계 7위)를 기록한 뒤 줄곧 내리막길을 걸어 2001년 3.0%(8위), 2002년 2.3%(8위), 2003년 1.9%(9위), 2004년 1.8%(10위), 2005년 1.3%(11위)에 머물렀다. 세계 순위에서도 중국, 네덜란드, 스페인, 터키 등에 잇따라 추월당해 2005년에는 11위로 10위권 밖으로 밀려났다.

24) 교통시설특별회계 설치의 교통시설 투자확충의 획기적인 계기였고, GDP 대비 1%에도 미치지 못했던 교통시설에 대한 재정투자는 1990년대 후반부터 GDP 대비 2.1~2.3%대로 확대되었다. 이에 따라 인천국제공항 개항('01.3), 경부고속철도 개통('04.3) 등 대형 국책사업이 마무리되었고, 도로, 도시철도, 항만 등 SOC 스톡 역시 크게 증가하였다.

그러나 '03년 이후 교통시설 등에 대한 SOC 투자가 축소되기 시작하였다. '00~'03년간 SOC 예산은 8.3% 증가하였고, 교통시설 부문은 6.5% 증가하였지만, '03~'05에는 SOC 예산은 -1.9%, 교통시설은 -3.0% 감소하였다. 이와 같은 SOC 예산의 감소의 원인은 첫째, 우리나라 SOC 스톡이 상당 수준 확충된 것으로 보고, 재정에 의한 SOC 시설에 대한 직접 투자 수준을 축소한 것이다. OECD 국가와 비교하면 국토면적당 도로연장은 28개국 중 15위, 국토면적당 철도연장은 21개국 중 13위로 중간수준인데, 1인당 GNP는 23위 수준으로 소득수준을 감안할 때 우리나라의 교통인프라가 상당 수준 축적되었다는 것이다²⁵⁾. 둘째, 현재의 SOC 투자는 도로간, 철도와 도로간, 지역 내의 과다중복된 부분이 있어 이에 대한 조정이 필요하다고 한다. 셋째, 최근 사회복지, 교육, 국방 등 타 분야의 재정소요가 증가하기 시작하였지만, 우리 경제가 저성장 시대로 진입함에 따라 재정수입의 증대에는 한계가 있어 재정소요 부분에 대한 조정이 불가피한 상황이다.

이에 따라 상대적으로 SOC 분야에 대한 예산비중이 감소하고 있다. 일반회계 대비 SOC 재정투자 비중은 '00년 17.1%에서 '03년 14.3%, '05년 12.0%로 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 이와 같은 이유로 정부는 향후 SOC 분야의 재정투자는 '06년부터 '10년간 연평균 1.6%로 계획하고, 교통분야의 경우 연평균 증가율은 0.1%로 사실상 동결시킨 상황이다. 특히, 철도는 연평균 -0.5%, 도시철도는 -0.2%, 도로는 -0.03%, 특히 항공·공항분야는 -23.6%로 감소시킬 것을 계획하고 있다²⁶⁾.

이러한 SOC 투자 위축은 크게 두가지 측면에서 문제가 되고 있다. 첫째는 공공지연에 따른 사회·경제적 손실이다. 감사원은 국가기간망 구축 및 운영실태에 대한 감사에서 현재 집행 중인 도로사업이 도로예산의 급격한 감소에 따라 사업기간의 장기화를 지적하고 있다.²⁷⁾ 즉, 현재 집행 중인 도로사업의 잔여사업비(2007년 이후)가 65조원인데, 중기재정계획상 2008년 도로예산인 5.7조원을 기준으로 산정하면 향후 11년간 공사수행이 불가피한 실정이다.

25) 대한민국 정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004. 10, pp.82~86

26) 기획예산처, 『2006~2010 국가재정운용계획』, 2006. 9.

27) 감사원, 『감사결과 처분요구서 : 국가 기간도로망 구축 및 운영실태』, 2007. 5

〈표 3-11〉 건설중인 도로사업 현황(2006년 기준)

(단위 : 억원)

구 분	구간수	길이(km)	2006년 사업비	잔여사업비
계	426	4,888.0	65,543	652,562
고속도로 신설·확장	33	1,536.3	23,132	239,914
국도 신설·확장	245	2,266.7	26,212	314,406
국도대체 우회도로 등	72	529.4	10,426	56,706
국가지원 지방도	76	555.6	5,773	41,536

주 : 65.3조원 ÷ 5.7조원(중기재정계획상 2008년 도로예산 기준) ≒ 11.5년

자료 : 감사원(2007.5)

이렇듯 공기가 지연될 경우 직접공사비와 간접 공사비가 늘어나면서 공사비가 증가할 수 밖에 없어, 결국 국가예산 부담의 증가를 초래하게 된다. 즉, 공기가 지연될 경우 물가 상승에 의한 공사비 증가가 불가피하고, 공기 연장 기간만큼의 직접공사비와 현장관리비 등의 증가가 불가피하다. 또한 공기가 지연될 경우 공사를 수행하는 건설업체와 하도급업체가 적기에 공사비를 조달받지 못하기 때문에 경영 부담이 가중될 수밖에 없다. 특히 공기 지연은 중소건설업체의 기업 경영에 큰 부담으로 작용하고 있다. 특히, 하도급 업체의 경우 공사대금을 적기에 지급받지 못하거나 장기어음으로 지급받아 심각한 경영 애로 상황에 봉착²⁸⁾하고 있는 실정이다.

둘째는 교통인프라 축적 지연에 따른 국가경쟁력 약화에 대한 우려이다. 현재, 우리나라 교통시설 스톡에 대한 과잉(적정) 또는 부족에 관한 논란이 있는 상태이고, 정부는 우리나라 SOC 시설이 대폭 확충된 것으로 판단하고 있다. 사회간접자본, 특히 교통부문 SOC 스톡의 적정수준에 대한 논란은 결론이 나지 않은 상태로 향후 이와 관련된 연구와 토의는 지속적으로 필요할 것이다. 그런데 우리나라 SOC 스톡이 충분하다는 주장에도 불구하고, 우리가 몸으로 느끼는 SOC 시설 이용에 대한 체감 수준은 여전히 낮은 것이 사실이다. 도시내와 도시주변부의 교통체증은 날로 더하고 있고, 항만의 물류시설은 여전히 부족, 물류비와 교통혼잡비용은 지속적으로 증가하고 있으며 항만의 체선율도 좀처럼 개선될 기미를 보이고 있지 않다.

28) 파이낸셜뉴스, 2006.6.14자

우리나라의 국가물류비는 1995년 57조원에서 2004년 123조원으로 급격히 증가하고 있다. 우리나라의 경제규모가 커지면서 물류비가 증가하는 것은 자연스러운 현상이지만, 현재 우리나라의 현상은 비효율적으로 물류비가 상승하고 있다. 우리나라의 GDP 대비 물류비는 15.8%(2005년)인데 미국과 일본은 각각 8.7%, 8.2% 수준으로 우리나라 물류비가 이들 국가의 1.5배 수준에 이르고 있다. 물류비 구성 항목 중 수송비가 GDP에서 차지하는 비중이 1995년 10.1%에서 2005년 13%로 높아져 물류비 증가의 원인이 수송비 증가에 기인하고 있다. 즉, 물류비 증가는 연평균 8.7%인데 반해 수송비는 연평균 11.5% 증가하였다. 이는 도로, 철도, 항만 등 교통부문 SOC 시설 부족이 수송비 부담을 가중시키는 것으로 추정할 수 있다. 물류비의 비중이 계속 증가한다는 것은 부가가치 한 단위를 생산하는데 물류비가 제품가격의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 해석할 수 있다.

유류소비, 시간낭비 등을 고려한 우리나라의 전국 교통혼잡비용은 1996년 15.8조원에서 2005년 23.6천억원으로 지속적으로 증가하고 있다. 이와 같이 국가물류비와 교통혼잡비용이 지속적으로 증가하고 있고, 교통시설 SOC 스톡량도 주요국에 비해 열악한 상황에서 교통시설 등의 SOC 재정 투자를 축소할 경우 중장기적으로 국가경쟁력의 약화를 초래할 수도 있다.

이상에서 보듯이 우리나라 SOC 스톡이 충분하다는 주장에도 불구하고, 물류비, 교통혼잡비용, 항만시설 부족 등은 여전히 우리 사회의 문제로 남아 있는 상황이다. 이러한 사회 현상은 결국 국가경쟁력의 저해 요소가 될 가능성이 매우 높다. 이에 따라 국가경쟁력 제고와 국민의 편의성 증대를 위해 교통시설에 대한 지속적인 SOC 투자가 필요할 것으로 판단된다.

2) 차기 정부의 과제

가. 기술경쟁력의 강화

기술경쟁력 강화를 위한 가장 기본적인 전략은 건설업체의 기술력 향상을 유도하도록 입찰경쟁에서 기술경쟁을 촉진시키는 입찰제도를 구축하는 것이다. 발주자가 기술력있는 업체를 선별하게 되면 수주산업인 건설산업의 특성상 기술개발은 필연적으로 수반될 수밖에 없다. 이를 위해서는 기술제안 입찰제도와 같은 가치지향 입찰제도의 확충, 디자인 빌드의 활성화 등이 필요하다. 이러한 가장 기초적인 원칙과 함께 다음의 두가지 전략을

고려할 수 있다.

첫째는 건설기술개발(R&D) 투자의 확대이다. 우리나라의 건설산업 규모가 GDP 대비 17.5%를 차지함에도 이 분야 R&D예산은 정부전체 R&D예산의 1.2% 수준에 불과하다. 또한 현행 규정상 공사원가에 연구개발비 계상이 가능하나 발주처에서 연구개발비 사용 기준이 불명확하다는 이유로 반영을 기피하고 당해공사 시공에 직접 필요한 기술개발로 한정하여 대부분의 연구개발비를 시공자가 부담할 수밖에 없는 상황이 발생하고 있다. 따라서 R&D에 대한 정부 예산을 지속적으로 늘리는 한편 공사원가에 연구개발비용을 포함하여 계상하는 방안 도입으로 건설기술 연구개발 재원을 확충하고, 연구개발사업 지원체계를 강화하여 건설기술 R&D투자가 지속적으로 확대될 수 있도록 하여야 한다.

둘째는 초일류 글로벌 건설기업의 육성 및 중소건설업체의 전문화 유도이다. 세계건설시장에서 10위권 이내에 들어갈 수 있는 글로벌 건설기업의 탄생이 가능한 여건을 조성하고, 동시에 기업규모는 작지만 분야별로 특성화·전문화되어 세계적인 경쟁력을 갖춘 중소기업 육성해야 한다.

미국, 영국, 독일, 프랑스, 스웨덴 등의 선진국은 각각 그 나라를 대표할 만한 초일류 글로벌 건설기업을 보유하고 있다.²⁹⁾ 최근에는 초일류 글로벌 건설기업들도 적극적인 인수합병을 통해 세계 최고수준의 기술력 확보와 함께 기업규모를 더 크게 키워 나가고 있다. 한국의 대표적 건설업체인 현대건설의 해외매출액은 2004년에 세계 23위로 평가받았지만, 1위인 SKANSKA의 해외매출액(115억 달러)의 13.9%(16억 달러) 수준에 불과했다(ENR, August 23, 2004).

극소소의 초일류 글로벌 건설기업의 존재와 함께 절대다수의 전문화, 특화된 중소건설업체가 존재하는 것이 일반적인 선진국의 건설산업 구조다. 미국의 400대 일반건설업체(General Contractors)들의 전문화 정도에 대한 ENR 조사자료를 보면(유진근 외, 2001), 1992년부터 1999년까지 하나의 상품분야에서 50%이상의 매출실적을 올린 업체가 87%에 달하였고, 매출 상위업체보다 하위업체일수록 전문화 정도가 높게 나타났다고 한다.

이러한 형태의 기업구조 구축을 위해서는 인수합병을 활성화하고 정부공사 입찰시 변별력을 제고하여 기술력을 갖춘 전문화된 건설업체를 우대해야 한다. 건설산업의 특성상 하도급이 불가피하기 때문에 세계적인 대기업과 전문화된 중소기업간 협력체계 구축을 통해 해외건설시장에 동반진출하거나, 합리적인 역할분담과 상생경영을 통해 동반성장을 유도할 수 있는 장점이 있다.

29) 미국의 BECHTEL, KBR, FLUOR, 영국의 AMEC, BOVIS LEND LEASE, 독일의 HOCHTIEF, BILFINGER, 프랑스의 VINCI, 스웨덴의 SKANSKA 등을 들 수 있다.

나. 국가 SOC에 대한 지속적 투자

우리나라 교통인프라의 본격적인 축적은 1960년대 이후로 그 역사가 짧고, 급속한 경제 성장, 자동차 증가 등으로 인해 막대한 물류비용 및 교통혼잡비용이 발생하고 있다. 그간의 교통시설에 대한 재정투자 집중으로 물류여건이 어느 정도 개선되었지만, 현시점에서 교통시설에 대한 재정투자 축소는 그동안의 성과에도 불구하고 오히려 국가경쟁력 제고의 장애요인으로 작용할 우려가 있다. 물론 국가경쟁력 약화의 원인이 모두 SOC 스톡의 부족 때문이라고는 할 수 없지만, 주요국에 비해 아직 SOC 스톡이 부족한 상태에서 물류비용 등이 상대적으로 높아지게 되면 산업생산성의 격차는 더욱 벌어져 결국 국가경쟁력의 저하를 초래할 수밖에 없다. 과거 우리나라는 1980년대 SOC에 대한 투자부진으로 1990년대 극심한 교통난과 높은 물류비용 증가를 경험한 바 있다.

정부는 공공기관 지방이전, 신행정수도 건설, 혁신도시 건설 등 국가균형발전을 추진하고 있고, 지역혁신을 통한 지역산업의 특화발전과 낙후지역 육성으로 지역경제 활성화를 적극 추진 중에 있는데, 이들 사업들은 교통부문 SOC 시설의 충분한 공급 없이는 그 성공을 보장할 수 없다.

전통적으로 SOC 투자는 경제발전에 매우 중요한 기여를 하고 있으며, 특히 도로, 철도 등 교통시설에 대한 투자는 지역간 이동을 원활히 하여 지역균형발전에 매우 필수적인 것으로 알려지고 있다. 특히, 교통부문 등에 대한 SOC 투자는 SOC 자체 산업뿐만 아니라 타 산업의 생산을 유발하는 효과가 매우 크다. 최근 산업연관표(2003년 기준)를 통하여 교통부문 SOC 투자가 여타의 산업에 얼마만큼의 생산을 유발하는지를 분석한 결과, 건설토목의 투자를 1조원 늘릴 경우 2조 586억원의 전체 산업의 생산유발효과가 있는 것으로 분석되었다. 산업부문별로 보면, 40.시멘트 및 콘크리트제품(1,332억원), 43.철강1차제품(1,011억원), 45.금속제품(855억원) 등과 같은 건설자재산업 부분에 대한 파급효과가 크고, 69.사업서비스(1,158억원) 부분으로 토지거래와 같은 중개시장에서 발생하는 파급효과가 큰 것으로 나타났다.

교통부문 SOC에 대한 투자를 지속적으로 유지하기 위한 정책방안은 크게 세가지로 생각해 볼 수 있다.

첫째, 예산의 안정적 확보이다. 도로, 철도 등 교통시설에 대한 투자를 확충하기 위해서는 무엇보다 안정적인 투자재원의 확보가 필요하다. 현재 교통부문 SOC 투자 재원은 교통시

설특별회계(이하 교특회계)에서 충당, 교특회계는 교통세를 주요 재원으로 하는 특별회계로 2009년 12월까지 한시적으로 운영되고 있다. 그러나 교특회계는 특별회계로서 존폐 논란이 지속적으로 제기되고 있다. 우리나라의 경우 지속적이고 수준 높은 교통시설 확충이 필요한 현시점에서 교통부문 SOC 투자를 축소하기보다는 교통시설의 재정투자를 보다 일관성 있고 안정적으로 추진할 필요가 있다. 우리나라의 SOC 스톡이 최소한 OECD 국가의 평균 수준이 될 때까지는 지속적인 투자 확대가 필요할 것으로 보인다. 따라서 이를 위해서는 교특회계의 지속적 유지뿐만 아니라 교특회계 재원 확대 방안의 모색도 필요할 것이다.

둘째, 완공 위주의 집중투자 및 투자 효율성 제고가 필요하다. 현재 도로, 철도 등의 교통시설 투자는 효율성이 높은 사업 위주로 단기간에 집중투자를 하기보다는 많은 사업을 장기간에 분산하여 투자하고 있다. 또한 교통시설 등 대부분의 SOC 재정사업은 수년간에 걸쳐 사업이 진행됨에도 불구하고 대부분 장기계속계약제도로 예산 편성 및 집행되고 있다. 장기계속계약제도는 계속비제도와 같이 수년간에 걸친 총사업비를 사전에 예산으로 편성하여 확정하지 않고, 매년 예산 여건을 감안하여 당해연도의 예산만을 편성하여 계약(차수계약)을 체결하기 때문에 완공위주의 집중투자보다는 분산투자를 초래하고 있다. 이에 따라 공기 지연과 공사비 증액이 일상화 되어 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있다.

건교부 국도확장사업의 예산 현황을 보면 장기계속계약제도로 운영하는 공사는 총 154건(63%), 예산 규모로는 17조원(61%) 수준으로 이들 장기계속계약제도로 운영하는 대부분의 공사에서 공기연장 현상이 발생하고 있다.

〈표 3-12〉 국도확장사업 예산 현황 (2006년 기준)

(단위: km, 백만원, 건, %)

구 분	총연장	공사비(시설비+용지비)	사업건수
장기계속계약	1,381.7 (61.0)	17,670,906 (60.8)	154 (62.9)
계속비계약	885.0 (39.0)	11,375,340 (39.2)	91 (37.1)
총 계	2,266.7 (100.0)	29,046,246 (100.0)	245 (100.0)

자료 : 안태훈(2006. 5)

이에 따라 교통시설 등 SOC 재정사업의 예산제도 운영을 완공위주의 집중투자가 가능한 계속비계약 제도를 중심으로 운영되어야 한다. 이를 위해 현재 장기계속계약으로 운영

하는 사업 중에서 준공에 따른 사회경제적 파급효과가 높은 사업 순으로 계속비계약으로 전환할 필요가 있다.

셋째, 민간투자제도를 효율적으로 활용하여야 한다. 정부는 국가재정운영계획에서 교통 부문 SOC 투자의 부족한 정부재정을 보완하기 위해 민간투자사업을 적극 활용할 것을 계획하고 있다. 실제로 1998년 재정투자 대비 민간투자 비중은 3.9%에 불과했지만, 2006년 BTL 사업 도입 등으로 17.4%로 크게 증가하였다. 하지만 민간투자사업은 정부재정의 한계로 인해 무한대로 확대할 수 없고, 모든 재정사업을 민간투자사업으로 대체할 수도 없다.

교통시설은 초기 투자비가 크고 자본회임기간이 길기 때문에 리스크 관리능력이 중요하다. 민간부문의 리스크 관리능력이 아직 완전히 검증되지 않은 상태에서 민간투자의 확대는 자칫 정부 부담만 가중시킬 수 있다. 그리고 민간투자사업을 추진함에 있어 정부는 용지비 및 건설보조금 부담, 그리고 BTL 사업의 경우 정부지급금 지급 등 정부부담은 여전히 존재하는 것으로 나타나 민간투자사업을 확대한다고 하더라도 재정 부담이 완화되는 것은 아니다. 특히 BTL 사업의 경우 소규모 사업을 무리하게 묶어서 추진하는 것은 사업의 효율성을 저하시키는 바 이들 사업은 재정사업으로 추진하는 것이 바람직하다.

따라서 민간투자사업을 부족한 정부재정을 보완하기 위한 투자재원으로 활용하기보다는 민간의 창의와 효율이 발휘될 수 있는 사업에 국한하여 추진하는 것이 바람직하다. 또한 민간투자사업은 기본적으로 사업적 타당성이 있는 사업을 대상으로 추진해야 한다. 만약 민간의 투자를 유인할 수 있는 사업타당성이 부족할 경우 이를 보완할 수 있는 정부지원의 범위를 사전에 명확히 명시해야 한다.

다. 해외건설에 대한 전략적 지원

① 정책적 지원의 필요성

해외건설산업은 한국경제성장의 주축을 이루며 경제발전을 선도하는 역할을 수행하여 왔다. 1965년 태국 고속도로공사 수주를 시작으로 1980년 전후에는 중동시장을 중심으로 비약적인 성장을 이루어 미국에 이어 세계 2위에 오르기도 하였으며, 1990년대에는 아시아시장에서의 선전에 힘입어 1997년에 141억 달러하는 수주실적을 기록하기도 하였다. 이

후 1997년 동남아시아 경제위기에 이은 외환위기로 인해 각종 보증 및 금융조달의 애로 및 신인도 하락 등 해외건설에 있어 어려움이 있었지만 2006년 165억 달러라는 기록적인 수주액을 기록하기에 이르렀다. 세계 해외건설시장 역시 꾸준히 성장하면서 세계경제의 국제화와 건설시장개방의 가속화는 점점 증가되고 있는 상황에서의 2006년 수주액 기록은 매우 의미가 있는 수치임에는 틀림이 없다. 2007년에 들어서도 국내건설기업들의 거침없는 수주 상승세가 지속되면서 금년 목표액인 185억 달러를 넘어 250억 달러 이상의 수주액을 기대하고 있는 실정이다.

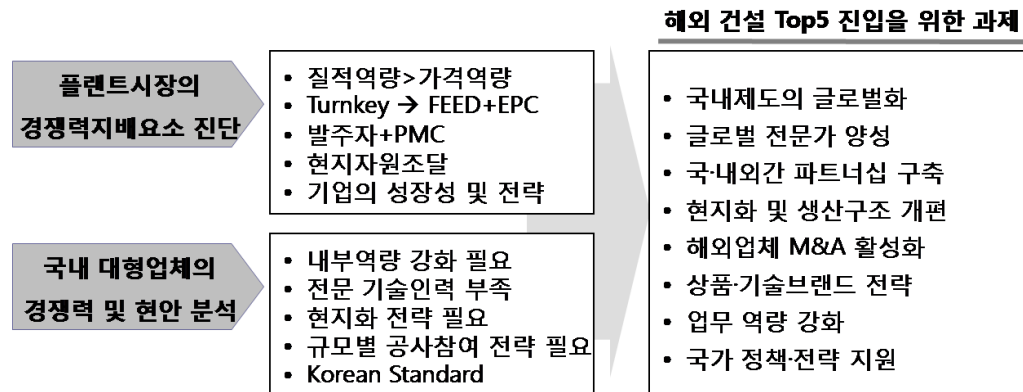
반면, 과거 해외건설 수주실적을 살펴보면 몇 차례 기록적인 수주실적은 있었지만 이내 수주액이 급격히 감소하는 등 지속적인 성장세를 나타내지 못하고 있는 실정이어서 현재 국내기업들이 가진 해외건설 경쟁력이 지속될 수 있는가라는 문제점이 수주액이라는 정량적 수치보다 더 중요시 여겨질 필요가 있다. 또한 국내기업들의 해외공사 수주액 상승은 해외 플랜트시장 부문에서 투자액 급증에 기인한 플랜트 공사에 집중되어 있고 건당 수주액이 큰 사업이기 때문에 플랜트 공사의 중요도가 커지고 있는 실정이다.

ENR 발표 자료를 기준으로 살펴보면, 우리나라는 전체 해외건설시장의 3% 내외의 점유율을 가지고 있으며 이는 세계시장에서 10위권의 수준에 머무르고 있는 실정이다. 또한 최근 기업의 높은 수주액에 비해 매출액 대비 수익성이 높지 않아 기업들의 내부 역량을 개선시켜야 한다는 우려가 커지고 있다. 무한한 잠재력을 가지고 있는 해외건설시장에서 현재 내·외적 어려움에도 불구하고 높은 실적을 거두고 있는 건설기업들의 경쟁력 제고는 기본적으로 건설기업의 내부역량 강화가 우선과제이다. 그러나 각종 제도가 기업의 경쟁력에 큰 영향을 미치는 건설산업의 특성상 해외건설산업을 국가의 새로운 성장동력으로 삼기 위해서는 정부의 규제가 아닌 지원 역할도 반드시 필요하다.

② 정책적 지원 방안

우리나라 건설기업이 해외건설 Top5에 진입하기 위한 과제는 다음의 그림과 같다. 그림에서 알 수 있듯이 글로벌 전문가 양성, 국내외간 파트너쉽 구축, 현지화 및 생산구조 개편, 해외업체 M&A 활성화, 상품기술브랜드 전략, 업무 역량 강화 등 대부분의 과제는 건설기업의 내부역량 강화와 관련된 과제들이다.

〈그림 3-7〉 해외 건설 Top 5 진입을 위한 과제선정



정부의 과제와 관련된 가장 기본적 과제는 앞서 누누이 다루었던 제도의 글로벌 스탠더드화이다. 기업들이 해외시장에서의 경쟁력을 갖는 원천은 국내시장에서의 경쟁력이며 국가제도가 이에 대한 절대적인 영향을 미치고 있다. 우리나라의 건설관련 국가제도는 수요자인 기업들의 눈높이에 비해 59%수준에 이르고 있어 기업들이 글로벌 경쟁력을 확보하는데 제도의 글로벌화는 필수 요소임을 알 수 있다. 또한 대부분의 현 국내제도는 정부재정 사업이 전체시장이 70%이상을 차지할 당시 국내기업들을 보호 및 육성하는데 무게 중심을 둔 제도이기 때문에 2005년 현재 민간시장이 70%를 넘는 상황과 'WTO'나 'FTA'가 대세인 2000년대의 글로벌화에는 전혀 맞지 않는 제도로 반드시 혁신되어야 할 과제이다.

그리고 해외건설 시장과 관련한 정부의 핵심 역할은 전략적 지원이다. 국내 업체들의 해외 시장 수주 경쟁력에서 정부지원이 차지하는 비중은 15.7%³⁰⁾로 정책과 제도가 주요한 몫을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 최근 호황을 누리고 있는 해외플랜트시장에서 정부 및 공공기관들이 경쟁적으로 지원 활동을 하고는 있으나 지원 외교 혹은 정책 등이 중복되거나 국내 업체들에게 행정적인 부담으로 작용하는 역 효과가 발생³¹⁾ 될 수 있는 것으로 나타났다.

미국이나 독일 등 대부분의 선진국에서는 국내와 같이 '해외건설촉진법'을 만들어 지원

30) 2010년 플랜트 수주 300억불 달성을 위한 플랜트 수출산업 중장기 발전방안 연구, 산업연구원, 2004.8.30, p.103

31) 해외건설 전문가 간담회 결과

- 대형건설업체 플랜트 전문가 간담회(한국건설산업연구원 주관): 대림산업 1인, SK건설 1인, 대우건설 1인, GS건설 1인, 현대건설 1인 등 총 8명 참석(2007년 8월 21일)
- 해외건설협회 & 한국건설산업연구원 간담회: 해외건설협회 팀장급 이상 전문가 3인, 한국건설산업연구원 연구위원 2인 등 총 6명 참석(2007년 8월 28일)

하기보다 국가별 경제·사회, 주요 투자사업, 국가위협도 분석 결과 등의 정보를 제공하는 간접지원 방식을 택하고 있는 것으로 나타났으며³²⁾ 자국업체들에게 가장 도움을 줄 수 있는 정부 지원책인 보증보험, 대외원조기금을 통한 수주 지원 등은 창구를 단일화시킴으로써 효과를 보고 있는 것으로 판단된다.

해외건설에서 국내기업들의 성공은 결국 국가의 경쟁력을 높이는 것이고 단순히 수출기여도뿐만 아니라 건설에 관련된 다양한 산업의 동반 성장을 통한 간접적인 부가가치 창출을 기대할 수 있는 것이다. 이를 위한 국가정책 및 전략지원은 첫째로 정부의 관할 창구 일원화 및 대외원조기금인 유무상지원자금(ODA 및 EDCF) 관리 기관의 일원화로 업무의 효율성을 높일 필요가 있다.

둘째로는 국내기업들의 해외기업 M&A나 혹은 지분 참여를 촉진시키기 위해 한국수출입은행을 통한 금리 우대 정책을 한시적으로 도입 할 필요성이 있을 것이다. 중국의 경우 2009년까지 3년간 총 300억 달러에 달하는 원조자금을 저개발·산유국에 집중 배정³³⁾하였고 이러한 정책은 국내 플랜트업체들의 미래 시장에 상당한 위협을 가할 것이라는 판단이다. 따라서 중국 정부 정책에 대응하는 가장 효과적인 방법이 현지 업체를 M&A하는 방안이 있을 수 있어 정부는 적극적으로 금리우대 정책 도입을 검토해야 할 것이다.

셋째로, 대부분의 에너지를 수입하는 한국으로서는 구매력을 플랜트시장과 연계시키는 국가전략도 상당한 효과가 있을 것으로 판단된다. 수입 에너지와 플랜트 건설시장을 맞교환하는 방식도 있을 수 있지만 장기적인 관점에서 보면 현지 플랜트기업에 지분 참여토록 하는 지원책이 더 효과적일 수 있기 때문이다. 지분 참여는 국내 플랜트기업이나 혹은 종합상사 지원을 통한 간접 참여 방식만으로도 국내 플랜트건설업체들에게 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째로, 기 수립한 ‘2010년 플랜트 수주 300억불 달성³⁴⁾’ 목표를 달성하기 위해서는 국내에서도 글로벌기업들과 경쟁이 가능한 글로벌기업을 만들어내야 가능성이 있다는 판단이다. 따라서 국내 플랜트건설업체를 대표 할 수 있는 글로벌기업을 적극적으로 육성하는 정책 개발이 필요한 시기이며 국내건설업체 중 1%만이라도 글로벌화 시키는 국가의 장려 정책이 필요할 것이다.

다섯째로, 개별기업이 하기에는 부담이 되는 공익성이 높거나 국내업체들의 이익이 국

32) 해외건설 선진국 도약을 위한 제도적 기반구축 방안, 건교부(한국건설기술연구원), 2006.12, 요약문에서 발췌

33) 플랜트 산업의 기회와 우리학회의 책무(플랜테크 저널 Vol.2 No.3, 유대우), 2006년 9월호 p.3

34) 2010년 플랜트 수주 300억불 달성을 위한 플랜트 수출산업 중장기 발전방안 연구, 산업연구원, 2004.8

가차원에서 공유될 수 있는 글로벌 전문가 양성에 정부가 적극 나서야 할 것이다.

마지막으로, 법인세와 개인소득세제 개선이 필요할 것이다. 국내 업체들이 해외기업을 M&A 할 경우 법인세와 총액출자제한법 때문에 매력을 잃을 수 있기 때문에 장려 정책 못지않게 기업들이 부담해야 할 세금을 완화시킬 필요성이 있다. 국가가 취하는 이익은 세금이 아닌 해외로부터 벌어들이는 외화 가득량이라는 인식이 필요할 것이다. 이를 위해서는 경제자유구역이나 경제특별자치구 등에 국내기업들의 조세피난처를 만들어 주는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 미국의 경우 해외사업을 위해 세금이 면제되는 주에 별도 법인을 설립하는 것이 보편화³⁵⁾ 되어 있고 법인세도 감면해 주고 있는 것으로 나타났다.

35) 미국의 'Bechtel'사는 계약 이행을 위한 별도법인(Paper Company)을 네바다주에 설립하였고 당시 네바다주는 법인세를 감면해주고 있었음.

제4장

결론

과거 한국경제의 빠른 성장은 건설산업때문이라고 해도 과언이 아니다. 사회간접시설의 구축을 통하여 고도 경제성장의 기반을 닦았고, 주택건설과 더불어 유흥인력을 고용해 국민 생활 수준의 향상 및 고용안정에 지대한 공헌을 했다. 1970년대 후반에는 해외건설 시장에 진출해 오일쇼크로 국가경제 위기를 극복하는데 기여를 하였고, 건설산업의 일시적인 위축으로 부담을 주기도 하였지만, 2000년대에 들어와서 한국의 건설시장의 규모는 10위권으로 평가되며 10대 해외건설 수출국이 되었다.

1997년말 외환위기 이후 3년간의 침체기 이후에 2001년부터 건설산업은 또다시 도약하는 모습을 보여주고 있으며, 참여정부에 들어와서도 수주실적도 꾸준히 늘고 있고, 작년에 해외건설 수주도 165억달러를 기록하여 건국 이래 최고의 수치를 보여주었다. 2007년에는 200억달러 이상을 달성할 것으로 기대하고 있다. 문제는 물량이 중동, 아시아에 편중되어 있고 플랜트 공사가 대부분이다. 건설기술 수준도 선진국에 70%에 불과한 수준이다. 현재까지의 발전에 대해 만족하기에는 갈길이 멀다. 공사비와 공기 측면에서는 선진외국뿐 아니라 싱가포르, 대만에도 뒤떨어지는 수준이다.

참여정부의 건설정책은 전반적으로 효율성을 높이는 방향으로 발전하였지만, 형평성을 중시하여 발전에 역행하는 제도들을 만들어낸 것도 사실이다. 한국 건설산업의 경쟁력이 높지 못한 이유는 거래비용이 여전히 선진국에 비해서 매우 높기 때문이다. 거래비용이 높은 이유는 건설산업 전반에 단단히 뿌리박고 있는 이익집단에 의해 비효율적인 제도들 때문이다. 사회의 제도는 장기적으로 한 국가의 경제적 성과를 결정하는 근본적인 동인이며, 거래비용이 적은 산업이 장기적으로 발전할 수 있다(North, 1992, 1993). 제도란 개인들의 상호작용 때문에 형성되고 진화한다(North, 1986, 1992). 비효율적인 제도를 정상궤도로 올려놓기 위해서는 발주자가 먼저 발벗고 나서야 한다. 발주자는 수주자를 위한 게임의 물을 제공하고 수주자들은 틀 안에서 최대한의 이익을 얻기 위해서 노력할 뿐이다. 발주자들은 건설업체들의 도덕성을 높인다고 건설업이 발전하는 것이 아니라, 개별적으로 충돌하는 행위의 유인을 타인과의 공정한 경쟁하에 사회적인 편익 또한 동시에 높여가는 파레토 추구적인 행위자로 변화시키는 개선으로 유도해야 한다.

인간이 번성하고 문명을 발전시킬 수 있었던 이유는 효율적인 제도를 만들어 올 수 있었던 지능 때문이다. 기술의 진보가 경제적 발전의 중요한 이유가 되지만, 기술진보의 유인을 만들어주는 제도가 존재하는 것이 먼저이다. 제도는 기술의 선행변수로 볼 수 있다. 그렇다면 건설업 발전을 위한 효율적인 제도설계는 가능한 것인가? 현실에서는 그리 쉽지 않은 않다. 그 이유는 제도의 설계 자체가 정치적 과정이기 때문이다. 건설업은 특히 매우 강력한 이해관계자가 존재한다.

우리나라의 건설제도가 안고 있는 문제는 오래전부터 노출되었고, 제도개선 작업도 일년에 몇차례씩 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 현행 건설제도에 대한 불만이 끊임없이 표출되고 있으며, 새로운 제도의 도입이나 기존 제도의 개선은 새로운 문제를 야기하는 악순환이 반복되어 왔다. 우리나라의 입낙찰제도는 ‘복권당첨식 낙찰제도’나 ‘운찰제(運札制)’나 하는 비판과 함께, 로비 의혹도 끊임없이 제기되고, 지나친 저가 낙찰로 인한 부실공사 우려도 지속되고 있다. 입낙찰제도는 여전히 후진적인 상태에 머물러 있는 셈이다.

그렇다면, 영국이나 미국에는 건설업과 관련된 이해관계자가 없는가? 그렇지 않다. 하지만, 거래비용(transaction cost)이 낮은 효율적인 제도들을 건설분야에 도입하였다. 토니 블레어나, 클린턴은 규제완화, 민영화, 정부재창조, 최고가치(best value) 등과 같은 제도 혁신의 방향을 제시했다. 반대하는 이해관계자 집단에게 제도 개선의 성과를 전파하고 자발적인 순응을 요구했고 관철시켰다. 정책의 최고결정자를 비롯한 관료들이 경제에 대한 전문성과 확신이 있다면 비전과 방법론을 제시해 이해관계자들을 설득할 수 있을 것이다.

정책결정자들은 건설 부문의 경쟁력 창출을 위해 법·제도와 기업에 존재하고 있는 높은 거래비용 구조를 뿌리 뽑아야 하고, 국제표준(global standard)로 바꾸어야 한다. 공공공사 조달시스템은 공급자 중심에서 탈피하여 실질적인 경쟁을 촉진하는 인센티브를 제공해야 한다.

물론, 이와 같은 일은 특정 부처나 기업, 이익집단, 최고 정책 결정자 혼자 힘으로 이뤄낼 수가 없다. 건설산업에 연관된 모든 사람들의 참여와 실천이 요구된다. 또한, 건설산업에 대한 전반적인 인식 전환, 이미지 제고, 건설문화 선진화도 함께 추진해야 할 것이다.

참고문헌

- 곽상훈(2007). 한국제조업에서 기업의 진입크기와 생존확률과의 관계에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문
- 권해수(2003)반부패 패러다임으로서의 조달행정. 한국행정학회, 세미나자료.
- 김예상·한미파슨스(2003). 「미국 건설산업 왜 강한가?」. 보성각.
- 김한수·한미파슨스(2003). 「영국 건설산업의 혁신전략과 사례」. 보성각.
- 남궁근 외(2002). 「전자정부를 통한 부패통제」, 서울: 한울아카데미.
- 박성민, 이승우, 이홍일(2007). 건설산업기본법의 주요 개정 내용과 시사점, 한국건설산업연구원
- 박성민(2006(1)). 거래비용과 규제제도의 설계. 한국행정학보. 2006년 겨울호
- 박성민(2006(2)). 증권관련집단소송제도의 도입과정에 관한 연구-신제도주의적 접근. 한국행정학보. 2006년 겨울호
- 백완기(2001). 건설 및 건축분야 행정부패의 원인과 그 처방에 관한 연구. 정부학연구 7권1호
- 오스트롬(1999). 「집합행동과 자치제도」. 서울:자유기업센터.
- 유동운(1999). 「신제도주의 경제학」. 서울:선학사.
- 윤태범(2000). 「건축부문의 부패유형과 방지정책 연구」, 경상대 사회과학연구소 엮음, 「한국의 부패와 반부패정책」, 한울아카데미
- 이상호(2000). 「최저가낙찰제 도입 및 정착방안 연구」. 한국건설산업연구원.
- 이상호(2003.6). 「건설산업 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안」. 재정경제부.
- 이상호, 한미파슨스(2006). 「코리안 스탠다드에서 글로벌 스탠다드로」. 서울:보문당
- 이상호(2004). 「한국건설산업대해부. 보성각.
- 이상호, 이승우(2004). 「최저가낙찰제 시행 성과와 향후 과제」, 한국건설산업연구원
- 이상호, 이승우(2006(1)). 「최고가치(Best Value) 낙찰제도 도입을 위한 기초 연구」, 한국건설산업연구원
- 이상호, 이승우(2006(2)). 「최고가치낙찰제도 도입방안 연구」, 한국건설산업연구원
- 이승우(2007). 「터키입찰 설계심의제도의 공정성 개선방안」, 한국건설산업연구원
- 이홍일(2006). 「건설업체의 윤리경영 가이드라인 수립 연구」. 한국건설산업연구원
- 최석인, 송병관, 김윤주(2004). 「실적공사비제도의 평가 및 개선방안」, 한국건설산업연

구원

최석인, 이복남, 이승우, 최민수(2004). 「실적공사비제도의 평가와 개선방안(II)」, 한국건설산업연구원

한국건설산업연구원(2006). 「한국 건설산업 미래혁신전략 연구」

North, Douglass C.(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.

_____.(1990). "A Transaction Cost Theory of Politics." *Journal of Theoretical Politics* 2(4): 355-67.

_____.(1993). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____.(2005). *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey: Princeton University Press.

Abstract

In the past, the Korean economy has grown quickly because of construction industry. The social overhead capital made economy grow to a high degree. The homebuilding and the hiring unemployed manpower contributed to the people's great living level and the steady employment.

In the latter half of the 1970s, the construction industry found a larger market abroad and helped national economic crisis. In the 2000s, the scale of the Korean constructional market is ranked in the 10th position and Korea is the 10th biggest overseas establishment exporting country.

Noh's government's construction policy is developed and more efficient but set much value upon equity. The reason why Korean construction industry is insufficiently competitive is that overall transaction costs are relatively higher than advanced countries. Higher transaction costs are due to inefficient institutions. The institutions decide if the performance of a nation will be outstanding or not. If an industry has a higher transaction costs, it can not do well in the future.

Government officials provide bidders with game's rules and bidders try to get the highest benefits. It is not important to improve bidders morality but to have them compete with each other in fair game's rules. It makes society better off.

Do not England or U.S.A have interest groups? No. But relatively their transaction costs of construction industry are not higher than those of other countries. Tony Blair and Bill Clinton brought up institutional reform like deregulation, privatization, best value, government reengineering and so on. They demand the accommodation of interest groups and let them have the results of institutional improvements.

Policy makers have to make construction industry competitive, lower higher transaction costs and make old institutions global standards. Of course, to make these

things happen, all people concerned with construction industry ought to take part in this procedure and live up to action.

○ 저자 소개

·이승우(swoolee@cerik.re.kr)

서울대학교 공과대학 도시공학과 졸업

서울대학교 공과대학원 도시공학 석사(도시계획 및 설계 전공)

서울대학교 공과대학원 도시공학 석사(도시계획 및 설계 전공)

현재 한국건설산업연구원 연구위원

·박성민(smpark@cerik.re.kr)

한양대학교 경제학과 졸업

서울대학교 행정대학원 졸업(행정학 석사)

서울대학교 대학원 졸업(행정학 박사)

현재 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

1. 거래비용과 제도의 설계: 증권관련집단소송제도를 중심으로, 한국행정학회보, 40권 4호, 2006년 겨울호.
2. 증권관련집단소송제도의 도입과정에 관한 연구 : 신제도주의적 접근, 한국행정학회보, 40권 3호, 2006년 가을호.
3. 중앙부처 정책고객서비스(PCRM) 사례연구, 한국정책학회보, 14권 3호, 2005년 가을호.