

건설산업 정책 · 제도의 변화 전망과 향후 과제

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원

mschoi@cerik.re.kr

동반 성장 및 상생 협력 체계 강화

건 설산업 정책은 그동안 업종 다양화와 더불어 규제 완화의 흐름 속에서 대·중소 기업간, 원·하도급간 상생 협력을 도모하기 위하여 다양한 제도적 대책이 강구되어 왔다.

1990년대에는 시장 개방과 더불어 건설업 면허 개방 등으로 건설업체 수가 크게 증가하기 시작하였으며, 건설사업관리(CM) 업종의 신설, 시공참여자제도 도입 등과 같이 다양한 업역 체계가 형성되었다.

2000년대에는 건설업 면허제에서 등록제로 전환, 종합건설업과 전문건설업의 겸업 허용 등 다양한 규제 개선이 이루어졌으며, 최근에는 원도급자 직접 시공 강화, 시공 참여자 폐지 등에서 볼 수 있듯이 종합건설업과 전문건설업 모두 직접 시공 능력을 갖추는 것을 요구하고 있는 추세이다. 종합건설업체의 직접 시공 능력 강화에 대해서는 다양한 의견이 있으나, 건설산업 내에서 브로커 형태의 업체나 페이퍼컴퍼니를 축출하고, 업체의 전문화를 유도하는 측면에서 바람직한 측면이 있다.

향후 건설산업에서는 포괄보증제도 도입, 주계

약자형 공동도급 활성화 등과 같이 제도적으로 원·하도급간 수평적 관계 구축이 진행될 전망이며, 파트너링 방식이나 프라임 컨트랙팅(prime contracting) 방식 등이 도입되면서 발주자와 원·하도급간 상생 협력 체계가 활성화될 것으로 전망된다.

종합건설업계에서는 대형 업체, 중견 및 중소기업 간 동반 성장이 요구되고 있으며, 제로섬(zero sum) 게임에서 벗어나 포지티브섬(positive sum) 게임으로의 전환이 요구되고 있다. 이를 위해서는 틈새시장 개척, 해외 건설시장 확대, 건설업 등록업자의 시공 범위 확대 등을 통하여 시장 규모를 확대하는 한편, 업체 규모별로 전문화·특화된 시장을 개척해 나갈 필요성이 있다.

특히 건설업 등록 업체 수가 1만 3,000개 사에 달하고 있음을 감안할 때, 무면허 업자의 시공 범위를 축소하고, 건설업 등록 업체의 시공 영역을 확대해 나가야 한다. 예를 들어 다가구 주택 시공이나 대규모 조립식 창고 등의 시공권을 건설업 등록업자에게 부여할 필요성이 있다.

발주기관의 자율성 및 다양성 확대

현행 『국가계약법』 등에서는 특정 업종이나 업역 보호를 위하여 분리 발주를 강제하거나 분할 계약을 금지하고 있다. 그러나 전 세계적으로 분할 계약을 금지하거나 특정 공사의 분리 발주를 법령에서 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 선진 외국에서는 공사 특성과 시장 수요, 발주기관의 요구 조건에 따라 생산 방식이 유연하게 결정되는 시스템을 유지하고 있다. 정부에서는 이러한 문제점을 인식하여 앞으로는 프로젝트의 개별 특성 및 공사비, 공기, 요구 성능 등 발주자의 요구 조건을 중시하여 발주자가 자율적으로 발주 방식을 선정·운영할 수 있도록 제도를 개선해 나갈 전망이다.

국내에서는 대형 공사에서 턴키 발주가 활성화되고 있고, 최근에는 기술제안입찰 등이 도입되었으나, 그동안 설계 완료 후에 시공업체를 선정하는 방식이 널리 활용되어 왔으며, 전반적으로 발주 방식이 획일화되어 있는 경향이다. 그러나 앞으로는 공사 특성에 따라 다양한 발주 방식이 적용될 전망이다. 선진국의 예를 보면, 전통적인 발주 방식인

설계/시공 분리 방식 이외에 사업관리 방식, 파트너링 방식 등 건설공사의 성격에 따라 다양한 발주 방식이 활용되고 있다. 이러한 발주자의 자율성 확보는 발주 능력이 뒷받침되어야 하는데, 선진국에서는 발주자의 발주 능력을 보완하기 위해 다양한 전문가 집단을 활용하고 있다.

미국은 건설사업관리자(construction manager), 영국은 적산사(quantity surveyor) 또는 관리 계약자(management contractor), 일본은 건축적산사 제도 등이 있다. 따라서 국내에서도 다양한 자격 제도의 정비 등을 통하여 전문 인력의 양성에 노력할 필요가 있다.

입찰 단계에서 기술 경쟁 강화

앞으로 공공공사 입찰에서는 공사 내용과 내역에 대한 충분한 검토 후에 입찰에 참여하도록 입찰 제도 개선될 전망이다. 또 해당 공사와 관련된 구체적인 기술 능력이나 기술 인력을 보유한 업체만이 입찰에 참여할 수 있도록 제한 경쟁이 확대될 가능성이 높다.

건설업체의 경쟁력 강화

As Is	▶	To Be
아무나 건설업을 할 수 있다	▶	아무나 건설업을 할 수 없다
브로커로 생존 가능하다	▶	건설업체는 직접 시공능력을 보유해야 한다
보증은 수수료가 낮은 게 최고이다	▶	보증기관은 튼튼한 게 최고(발주자 입장)이다
아무나 입찰에 참여할 수 있다	▶	아무나 입찰에 참여할 수 없다
헐값에 수주받아 적당히 시공한다	▶	제값 받고 제대로 시공해야 한다
부실 공사해도 신규 수주가 가능하다	▶	과거 시공평가 결과를 신규 입찰에 반영해야 한다
코스트 절감, 공기 단축이 우선이다	▶	품질, 안전, 환경이 우선이다
프로젝트 책임자가 불분명하다	▶	발주자 및 현장소장 권한과 책임을 강화해야 한다

PQ 대상 공사도 획일적으로 규정되어 있으나, 최저가낙찰제 이외의 공사는 공사 특성에 따라 발주기관에서 PQ 실시 여부 등을 자유롭게 결정할 수 있도록 개선될 전망이다. PQ 평가 기준도 『회계예규』에서 심사 항목 등을 일률적으로 규정하고 있으나, 앞으로는 발주기관의 재량권이 강화될 전망이다. PQ나 적격 심사에 있어서는 단순한 실적 평가 위주로 진행되고 있으나, 앞으로는 과거 시공 평가 결과를 중시하고, 공사 및 현장 특성에 따라 평가 항목 및 평가 배점이 다양화될 전망이다.

가격 이외에 기술 능력에 대한 평가도 강화될 전망이다. 정부에서는 2012년부터 100억원 이상으로 최저가낙찰제 확대를 예정하고 있으나, 전반적인 흐름은 기술제한입찰 확대, 순수내역입찰 및 내역서 수정 방식 도입, 행정안전부의 최적가치낙찰제 도입 등과 같이 단순히 가격 이외에 업체의 기술 능력을 동시에 평가하는 Best Value 방식이 점차 확대될 가능성이 높다.

입찰 제도의 향후 과제

건설 투자가 점차 정체 혹은 감소할 것으로 전망되는 가운데, 현존하는 건설기업 모두가 건설시장에서 생존하는 것은 어려우므로 과잉 공급 구조를 개선하기 위하여 시장의 재편이 불가피한 상황이다. 따라서 기술력, 시공력, 경영력이 우수한 기업이 생존하고 성장할 수 있도록 공정한 경쟁 기반의 확립에 노력하고, 기술과 경영 능력에 의한 경쟁을 촉진하는 것이 요구된다.

앞으로 공공공사 입찰에서는 ‘아무나 입찰에 참여할 수 없다’라는 인식이 확산될 필요성이 있다.

나아가 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 건설 생산물의 최종 수요자에 대하여 대가에 비해 가장 가치가 높은 서비스 제공(value for money)을 목적으로 산업 구조를 재구축하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 공사 종류 등에 따라 다양한 조달 수단을 활용하고, 투명성이 높은 건설 생산 시스템의 구축에 노력해야 한다.

나아가 건설 공사의 대형화·복잡화에 대응해 입찰 및 계약 단계에서 건설업체의 기술과 노하우를 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위해서는 입찰 VE 방식, Two Stage 방식, 공기 단축 계약 방식, 브리징(Bridging) 방식 등의 활용이 요구된다.

산업 정책 측면에서는 건설업체의 경영 환경을 고려할 때 대형·중견·중소 업체 등이 공존할 수 있는 시장 환경을 조성하기 위하여 더욱 세심한 배려가 요구된다. 대형 업체는 별도의 공사기술팀이나 전적부서를 보유하고 있는 사례가 많으나, 중견 이하 업체에서는 그렇지 못하며 외주에 의존하는 사례가 많다. 따라서 업체간 기술 경쟁을 강화하되, 군 제한 경쟁이나 도급하한제의 개선 혹은 시공여유율제도 등을 통하여 호혜 평등한 경쟁 환경을 구축하는 데 노력해야 한다. 나아가 문어발식 공사 수주에서 벗어나 특정 분야에 핵심 역량을 갖추고 전문화를 유도할 수 있도록 입찰 및 계약 제도를 정비해 나갈 필요가 있다.

발주기관에서는 기술력 중심의 입찰·계약 제도를 운영하기 위해 내역 심사와 저가 심의 등에 필요한 전문성을 향상시켜야 하며, 공사 특성별로 입찰자의 기술력을 판단할 수 있는 효과적인 평가 항목 및 배점 개발에 더욱 노력해야 할 것이다. CERIK