보호·육성에서 경쟁 촉진으로…건설 제도 어떻게 변해 왔나

- 1990년대의시장개방을기점으로 글로벌스탠더드 가화두로 -

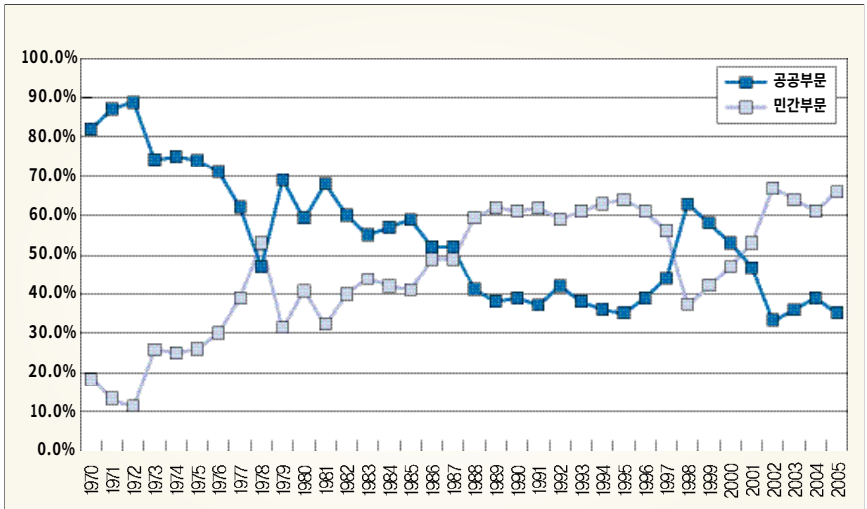
1990년대를 기점으로 큰 변화

1947년이후 60년에걸친우리나라의건설정책과시장환경은크게두가지단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 1980년대 말까지 국내 건설시장의 급격한 물량적 성장에도 불구하고 외국 건설업체의 시장 접근이 허용되지 않은 상태에서 국내 건설산업의 보호·육성에치중한시기다. 두번째 단계는 1990년대 이후 국내 건설시장 개방에 따라 경쟁 중심의 건설 정책 및 제도의 글로벌 스탠더드 수용 노력이 이루어진 시기다.

이들 두 시기의 건설 정책 패러다임이나 시장 환경은 확연하게 다른 모습을 보여주고있다.

1980년대까지 한국은 정부 주도 경제 성장 과정을 겪었다. 그과정에서 가장 큰 기여를한것이건설산업이었고, 가장큰성장을한것도건설산업이었다. 그런데민간부문발주공사수주실적이 공공부문발주공사수주실적을초과한해가1988년이다. 적어도 1980년대 후반까지 정부 조달 시장이 민간건설시장보다더컸고, 그만큼경제성장이나 건설산업에 미친 영향도 더 컸다고 볼 수있다. 또한1988년은1975년이래동결되었던 신규 건설업 면허 발급이 이루어진 해이다. 우루과이라운드(UR)의 타결을 앞두고, 점진적인국내건설시장 면허 개방이 이루어진 첫해가 1988년이었던 것이다. 그이전과이후의건설정책및시장환경은 큰차이가있다.

일반건설업체의 공공 및 민간공사 수주 비중 추이



자료: 대한건설협회.

1980년대까지 보호·육성 정책 중심

1980년대까지의 건설정책은 면허제도를 통해신규업체의시장진입을통제하고, 시장에진입한건설업체들은입찰제도를통해 보호·육성하는 데 초점을 두었다. 건설업 면허제도의 기원은「건설업법」제정 시기(1958년)로 거슬러 올라간다.「건설업법」에서는 건설업자 난립을 방지하기 위해 면허제도를신설하였다. 이에따라1959년에최초로 1,328개사가 건설업 면허를 취득하였다. 이후 경제 성장 과정에서 공사 물량(시장 수요)이 폭발적으로 증가하였음에도 불구하고시장 진입은계속 억제되었다. 심지어 1975년부터 1988년까지 무려 13년간 건설업신규면허발급이동결되었다. 이에따라 최초로 건설업 면허를 받았던 건설업체 수는 1,328개사였지만, 1988년에는 468개사로 축소되었다. 1975년에는 오늘날의 전문건설업에 해당하는 단종공사업이 신설되었다. 현재의 일반건설업자간 공동 도급이나일반건설업자와전문건설업자간하도급을 통한 건설 생산 방식 및 관련 규제의 근간도 전문건설업 면허제도의 신설에 따른 것이다.

정부조달 및 입찰계약제도는 일제 시대의「회계법」과미군정의회계제도를채택해 오다가, 1951년에 제정된「국가재정법」에 구체화되었다. 이법률은1961년에는「예산회계법」으로승계되었다. 신규업체의시장 진입은 면허 장벽에 막혀 있고, 경제 개발 과정에서 폭증한 공사 물량은 입찰제도를 통해건설업체간배분이이루어졌다.

최초로 도입된 제도는' 한도비례 공평지

명제도(1974)였다. 하지만 이 제도는 이름과 달리, 대기업인 1군 건설업체 38개사가 총수주액의 67%(1977년)를 차지하는 등 대기업 편중 지명으로 불공평하게 운영된다는 비판을 받았고, 이후 '군제한경쟁제도'로, 지금은 '등급별유자격자명부에의한경쟁입찰제도'라는 명칭으로 그 명맥을 유지하고 있다.

제1차 및 제2차 경제개발 5개년 계획이 성공적으로 추진되면서 정부시설공사 계약 실적도 천문학적으로 늘어났고, 공사 규모도 대형화되었다. 이에 따라 1970년대와 1980년대에는 정부시설공사의 효율적인 계약 업무 수행을 위해 새로운 공사 발주 및 입찰계약제도의 도입과 정비가 이루어졌다. 설계·시공 일괄입찰제도(1977), 장기계속계약제도(1977), 지역제한경쟁제도(1980) 등이 차례로 도입되었다. 1987년에는 장기계속공사계약제도의 의무화가 이루어지기도 했다. 공동도급계약제도는 1983년에 도입되었다.

1990년대 이후 제도의 선진화 추구

1990년대에 맞이하게 된 가장 큰 변화는 우루과이라운드(UR) 협상과 정부조달협정(GPA) 타결에 따른 건설시장과 정부조달시장 개방이었다. 우루과이라운드 협상은 1993년에 타결되었다. 1994년 1월부터 건축공사 등 일반건설서비스업종에 외국건설회사의 100% 국내단독투자가 허용되었다. 한국은 1994년 4월에 정부조달협정(GPA)에 가입한 24번째 회원국이 되었고, 1997년 1월부터 정부조달시장도 개방하게 되었다.

정부조달시장의 개방에도 불구하고, 정부발주공사를 외국건설업체가 수주한 사례는 아직까지 단 1건도 없다. 1997년 건설시장개방을 계기로 한국에 진출한 외국건설업체들도 대부분 일반건설업 등록을 반납하고 한국건설시장에서 빠져나갔다. 건설시장개방 효과는 외국 건설업체가 국내건설시장을 잠식하는 데 있었던 것이 아니라, 정책과 제도의 글로벌 스탠더드 수용에 있었다. 그리고 건설정책과 제도의 글로벌 스탠더드는 '효율성의 추구'와 '경쟁촉진'을 핵심으로 한다.

건설 및 정부조달제도의 글로벌 스탠더드 수용을 위한 법·제도 개선 작업으로 「국가계약법」(1995)의 제정과 「건설산업기본법」(1996)의 제정을 꼽을 수 있다. 「국가계약법」은 제정 배경부터 가건설시장 개방을 전제로 한 것이었기 때문에 국제입찰의 범위, 내국민 대우 및 무차별 원칙, 낙찰자 선정 기준 등을 정부조달협정과 국제규범에 부합되는 방향으로 규정하고 있다.

「건설산업기본법」에서는 일반건설업, 전문건설업 및 특수건설업으로 구분되어 있던 면허 체계를 일반건설업과 전문건설업으로 단순화하고, 매년 1회에 한하여 발급하던 건설업면허를 수시발급으로 전환하였다. 철강재공사업 등 일부 전문건설업종은 일반건설업과의 겸업을 허용하고, 전문건설업종 간의 겸업도 5개 업종까지 허용하였다. 도급한도액제도를 폐지하는 대신 시공능력공시 및 평가제도를 도입하였고, 대규모 복합공사의 효율적인 수행을 위하여 발주자의 건설사업관리 업무 전부 또는 일부를 건설사업관리자(CM)에게 위탁할 수 있도록 하는 제도적 근거도 만들었다.

건설협회 가입의무제도를 폐지하였고, 공제조합 출자의무도 단계적으로 축소하면서 일반건설업자에 대해서는 2000년 7월부터, 전문건설업자에 대해서는 2001년 7월부터 폐지하도록 하였다.

1990년대에는 부실공사방지대책 수립도 중요한 과제였다. 범정부차원의 '부실공사방지대책'(1987)이 수립되었고, 「건설기술관리법」(1987)의 제정도 이루어졌다. 이후 '입찰참가자격사전심사제도(PQ) 도입'(1993)과 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」(1995)의 제정도 이루어졌다.

1990년대에 발표된 대책 가운데 건설업계에 큰 영향을 준 것은 '턴키 활성화대책'(1996)이다. 시행 초기의 의욕과 달리, 1998년 이후로는 제도 미비와 설계 심의상의 문제 등을 이유로 그다지 활성화되지 않았다. 하지만 2001년 이후부터는 상황이 달라졌다. 갑작스럽게 대안입찰공사 비중이 증가하기 시작했다. 그 이유는 2001년부터 최저가낙찰제가 도입되어 확대됨에 따라 수요기관에서 최저가낙찰제를 회피하는 대신 대안입찰공사의 발주를 늘린 것과 연관된다.

1997년 말에 불어닥친 외환 위기 상황은 건설산업과 정부조달시장에 도 큰 충격을 주었다. 외환 위기 이후의 정부조달제도나 건설 정책 변화 가운데 눈에 띄는 것은 건설규제 개혁과 '공공 사업 효율화 종합대책'(1999)의 추진 및 최저가낙찰제의 도입을 핵심으로 하는 '건설산업 구조개편 방안'(2000) 등이 있다.

1994년에는 「민자유치촉진법」의 제정을 계기로 한국에서도 민간 투자 시장이 형성되기 시작했고, 2000년대 들어 그 비중이 급증하는 추세다. 특히 2005년에는 「민간투자법」의 원래 명칭인 「사회간접자본시설에대한민간투자법」을 「사회기반시설에대한민간투자법」으로 바꾸고, 민간투자대상사업의 범주를 도로, 철도, 항만 등과 같은 사회간접자본 시설에서 학교, 병원 등과 같은 사회기반시설로 확대하였다. 사업추진 방식도 다양화하여, 정부고시 사업에 한해서 임대형(BTL) 방식을 도입했다. 특히 2005년부터 새로 도입된 임대형(BTL) 민간투자 시장이 급속하게 팽창하는 추세를 보이면서, 지방 중소건설업체 등으로부터 많은 문제가 제기되고 있다. CJ

이상호
한국건설산업연구원연구위원
shlee@cerik.re.kr