

## 건설산업 선진화, 어떻게 추진되고 있나

# 건설산업 선진화 추진 1년 - 지속성과 일관성이 관건

장 철 기 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ckchang@cerik.re.kr

**작**년 3월 26일 정부는 건설산업 선진화 방안을 발표하였다. 발표 후 지난 1년 동안 국토해양부, 기획재정부 등을 중심으로 『건설산업기본법』, 『국가계약법』 등 관련 법령 개정을 통하여 건설산업 선진화 방안 후속 조치를 추진 중에 있다. 국토해양부 자체 평가에 따르면 제안된 선진화 방안 31개 과제 중 15개 과제가 완료되었고, 16개 과제는 진행 중에 있다.

### 지난 1년의 성과

『건설산업기본법』 개정과 관련해서는 지난 5월 건설산업 선진화 방안 에 따라 『건설산업기본법』 및 『건설산업기본법』 시행령 개정안을 입법 예고한 후 이견이 많이 발생한 부분에 대해서 부처 협의 및 다양한 의견과 시공 현실 및 여건 등을 감안하여 일부 내용을 수정·보완하여 재입법 예고하

여 현재 국무회의의 의결을 거친 상황이다. 국가계약제도 개선을 위해 기획재정부를 중심으로 구성된 정부계약제도개선추진위원회에서는 건설산업 선진화 방안 중 입찰참가사전심사 자율화, 공사 물량 내역 산출 방식 개선 등을 주요 골자로 발주·계약 관련 방안을 포함해 국가계약제도 전반에 걸쳐 개선안을 마련하였다. 또한 『건설기술관리법』 시행령 개정 및 시행규칙 제정을 통해 일괄·대안 입찰설계심의제도와 설계용역자선정제도도 개선하였다. 감리 등 공사관리 방식 검토 기준을 수립하고, 공공 건설공사의 사후 평가도 강화하였다.

지난 1년을 돌아켜보면 이전까지의 선진화 대책 추진 과정에서는 볼 수 없었던 주요한 성과가 있었다. 우선, 건설산업 선진화가 정부 부처 단독으로는 힘들다는 사실을 인지하여 범정부 기구 성격을 지닌 국가경쟁력강화위원회에 안건을 상정하여 발

주자 및 정부의 인식을 확산시켰다. 그리고 건설산업 선진화의 필요성을 국정 최고 책임자와 공감했으며, 핵심 과제 도출을 정부 부처는 물론 공공 발주자도 인식을 같이했다. 또한 국내 건설산업이 선진화되기 위해서는 공공 발주자의 역할이 핵심이라는 사실을 인지하여 공공발주기관협의회를 구성·운영하였다. 공공발주기관협의회를 통해 선진화 방안의 세부 시행 방안을 구체화하고, 그 적용을 위한 시범사업이 추진되고 있다.

선진화 목표 달성을 위한 정부 및 산업 내 기반이 갖춰지지 않았음에도 정부 관련 부처에서 실행 가능한 과제를 도출하여 개선 의지를 보였다는 점도 상당히 고무적인 일이다.

### 추진 과정상의 문제점

그러나, 1년이라는 기간은 건설산업 선진화 방안이 가시적인 성과를 나타내기에는 짧은 시간이다. 따라서 개별 개선 방안의 적절성, 활용도 및 효과를 평가하기보다는 건설산업 선진화 방안 발표 후 1년이 경과한 현 시점에서 그간의 추진 실태를 점검하여 당초의 취지를 살리고, 효율적으로 추진하기 위해서는 어떤 노력이 필요한지를 점검하고 고민해볼 필요가 있다.

지난 1년 동안의 많은 노력에도 불구하고, 선진화 방안 추진 과정을 보면서 몇 가지 아쉬운 점이 있다. 선진화 목표 달성을 위한 정부 및 산업 내 기반이 갖춰지지 않았음에도 국가 제도에서 실행 가능한 과제를 도출함으로써 개선 의지를 보였고, 관련 법·령·규칙을 제정 및 개정하는 등 정부 및 관련부처는 건설산업 선진화 방안을 다각도로 추

진하였다. 그러나, 이들 노력은 발주 및 입낙찰제도 개선, 건설 업역 및 보증제도 개선, 투명성 제고 방안의 제도화 등 단기·현안 중심의 포괄적인 제도 개선 중심이며, 중·장기적 차원의 건설 시스템 혁신 방안은 상대적으로 미흡했다는 지적이 있다.

그리고 범정부 차원에서 다뤄지기보다 개별 부처, 해당 국 중심으로 선진화 과제가 채택되고 추진되다 보니 제안된 개선 방안의 연속성과 지속성을 유지하기 어려웠고, 선진화 방안이 어떤 형식으로 어느 정도 진행되고 있는지에 대한 전체적인 상황 파악이 어려운 점도 없지 않았다.

또한 선진화 방안 수립에 관여했던 국토해양부 담당자의 잦은 교체 및 선진화위원회에 참여하지 않은 부처의 실무자 중심으로 세부안을 수립하는 과정에서 개선 방안의 당초 취지에 대한 이해가 부족하여 당초 취지에 부합하지 않은 결과가 도출된 경우도 나타났다. 일례로 발주자 역량 평가 모델 개발은 감리 등 공사관리 방식 선정으로, 턴키 심의 방법 개선을 위한 중앙상설심의위원회 설립도 발주 기관별로 별도의 심의위원회를 구성하는 방식으로 진행되었다.

범정부 차원의 추진 기구가 없음으로 인해 정부 부처간 정책의 일관성이 미흡했다는 지적도 있다. 일례로 선진화 방안을 국가경쟁력강화위원회에 보고하던 날(2009.3.26) 조달청에서는 상반된 방향으로 입찰참가자격사전심사(PQ) 세부 기준을 개정하였다. 조달청은 정부 시설 공사에 지역 업체의 참여폭을 확대하기 위해 지역 업체의 시공 비율이 일정 비율 이상이면 가점을 주는 것을 골자로 기준을 개정함으로써 같은 날 정부가 내놓은 건설산업

선진화 방안에서의 PQ 변별력 강화라는 안과 상반되는 결과를 초래했던 것이다. 또한 국가경쟁력 강화위원회 주도 아래 칸막이식 업역 규제를 철폐하기 위한 범정부적 작업이 진행되고 있는 가운데 일부 부처에서는 새 업역을 만들거나 부처 관리권 강화를 도모하기도 했다. 환경부는 환경시설공사의 설계·시공을 영위하는 새 업종인 환경전문공사 사업을 신설하고, 환경전문공사의 분리 발주 또는 환경전문공사업자와의 공동 도급을 의무화하는 내용의 법령개정안을 입법 예고하고 2011년부터 시행하기로 하였다. 소방방재청도 소방공사업 분리 발주를 줄기차게 요구하고 있으며, 산림청도 『건설산업기본법』상 조경공사업과 별도로 산림사업 법인을 두어 조경공사와 유사한 도시림 조성공사 입찰 때 산림사업법인 등록 업체에 한해 참가 자격을 부여하고 있다.

### 향후 추진 방향

건설산업의 선진화는 제도 개선만으로는 달성될 수 없다. 사업비, 공기 등 건설산업 효율성 측면에서 세계 수준에 도달하기 위해서는 건설산업 시스템 전반의 혁신이 필요하므로 건설산업 혁신을 위해 중·장기적 관점에서 지속적으로 추진하여야 한다. 따라서 건설산업을 선진화하기 위해서는 혁신의 지속성 확보가 무엇보다 중요하다. 이전까지 많은 선진화 대책이 제안되고 추진되었지만, 대부

분 단기적 성과에 그쳤다. 가장 큰 이유는 방안이나 대책 수립 이후 그러한 방안들이 어떻게 추진되고 어떠한 효과를 나타내고 있는지에 대한 지속적인 관리가 미흡했기 때문이다. 어느 설문조사에 따르면 국가 차원의 선진화 계획 추진이 잘 되지 않는 가장 큰 이유가 잦은 계획의 신설 또는 개정 등으로 실천 의지가 떨어지기 때문인 것으로 조사된 바 있다.

개선 방안의 성과 지표를 마련하여야 한다. 측정될 수 없는 것은 향상될 수 없듯이 각각의 개선 방안의 활용 정도를 나타낼 수 있는 지표와 개선 방안들의 효과성을 측정할 수 있는 지표를 미리 만들어 두어야 한다. 그런 후 일정 기간이 지난 후 동일한 지표를 통해 주기적으로 성과를 측정·관리해야 한다. 물론 성과 지표로 나타내기 어려운 방안들도 있으나, 기본적으로 각각의 개선 방안이 제대로 활용되면 무엇이 어떻게 좋아지는지를 정량적으로 나타낼 수 있는 방법에 대한 고민을 하여야 한다. 개선 방안에 대한 지속적인 관리 및 성과와 연계한 관리 체계를 구축하지 못한다면 이번 선진화 방안도 이전의 많은 대책들처럼 일회성에 그칠 가능성이 크다. 건설산업 선진화는 상당한 시간 및 노력이 필요함에도 불구하고 이를 일회성 행사로 방치할 경우 또 다시 선진화 방안을 수립하는 반복되는 비효율성과 비경제성이 필연적으로 나타나게 될 것이다. CERIK