

# ‘공공 발주제도 혁신’, 공공 발주자 · 건설업계의 최우선 혁신 과제

생산체계 혁신과 기업간 양극화 해소, 칸막이식 업역 규제 개혁 요구도 높아

김영덕 한국건설산업연구원 연구위원 ydkim@cerik.re.kr

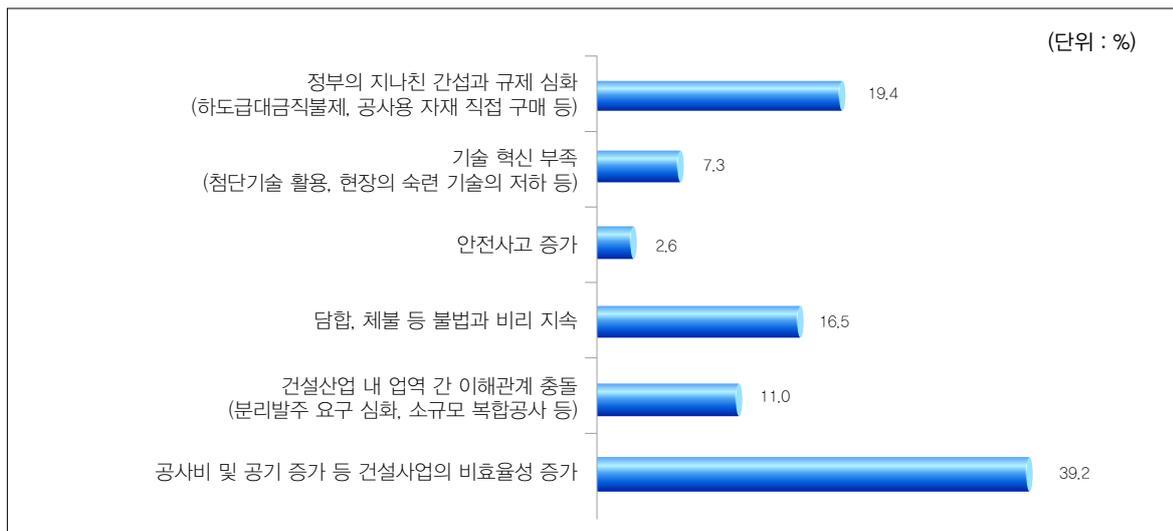
한국건설산업연구원이 이번에 실시한 설문조사는 국내 건설산업이 안고 있는 문제점과 건설 혁신의 방향에 대한 건설산업 내부의 인식을 잘 보여주고 있다. 특히, 실질적인 건설산업의 핵심 주체인 건설기업과 발주기관들이 제시하는 건설산업 혁신의 방향은 향후 건설산업이 추진해야 할 혁신의 핵심 과제라 하겠다. 그러나 건설산업 내에서도 건설기업의 규모와 수요(공공 발주기관) 및 공급(건설업계) 측면의 시각이 서로 다르다는 점에서 혁신의 방향 및 혁신 과제의 도출, 이행은 건설산업 참여주체들의 다양한 의견 수렴 및 합의가 필요할 것으로 판단된다. 이번 설문조사는 지난 5월 17일부터 27일까지 공공 발주기관 및 대·중소 건설업체를 대상으로 실시되었고, 총 273개의 설문지가 회수되었다. 조사는 전문기관인 ㈜리서치뱅크가 실시하였다.

### 건설산업 문제점... 건설사업의 비효율성 증가 39.2%

먼저, 공공 발주기관 및 건설업계가 국내 건설산업이 안고 있는 문제점으로 가장 많이 지적한 사항

은 ‘공사비 및 공기 증가 등 건설사업의 비효율성 증가(39.2%)’였다. 다음으로, ‘정부의 지나친 간섭과 규제 심화(19.4%)’, ‘담합, 체불 등 불법과 비리

건설산업이 안고 있는 문제점에 대한 전체 인식



지속(16.5%)' 순으로 지적되었다.

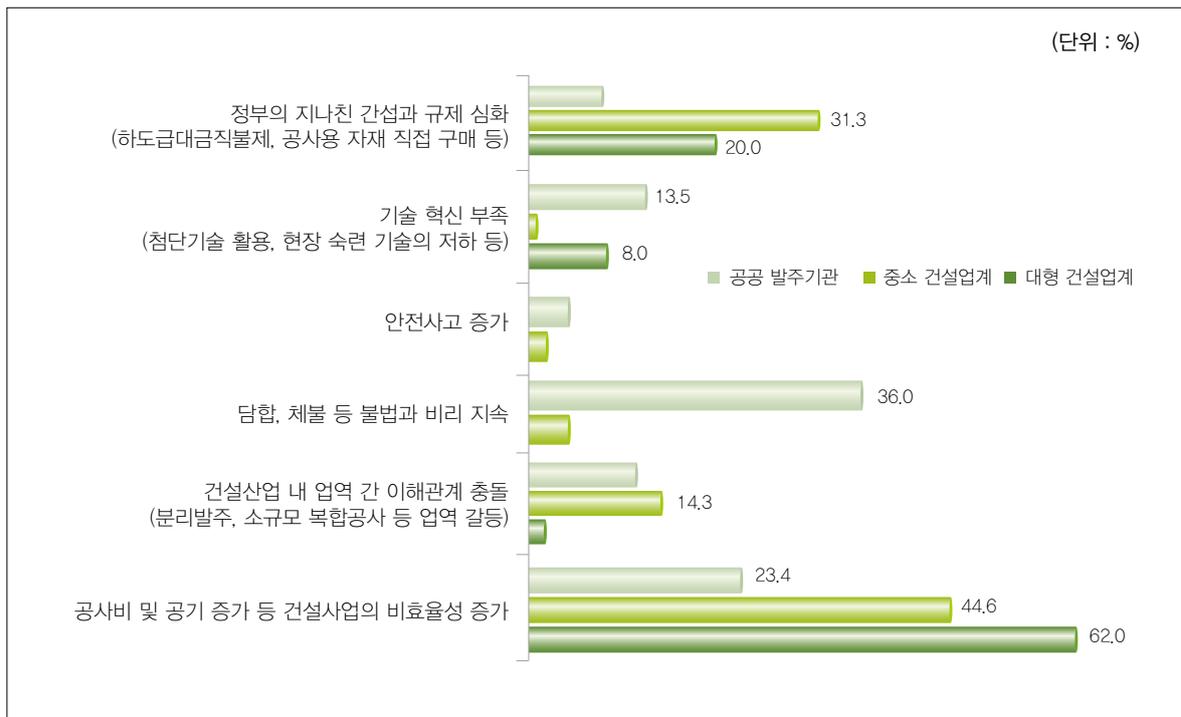
그러나, 국내 건설산업이 안고 있는 문제점을 보는 건설업계와 발주기관의 시각은 다소간 차이를 보이고 있다.

먼저, 대형 건설업계와 중소 건설업계 모두 '공사비 및 공기 증가 등 건설사업의 비효율성 증가'를 가장 심각한 문제라고 지적하고 있는 반면, 발주기관들은 '담합, 체불 등 불법과 비리 지속'을 가장 심각한 문제라고 인식하고 있다. 이는 건설업계가 건

설사업을 수행하는 과정에서 효율적 시공을 방해하는 각종 요인들에 대하여 중요한 문제로 인식하고 있는 반면, 공공 발주기관들은 수요자 입장에서 사업 추진 과정에서의 부당 행위에 의한 유·무형 손실에 대한 문제를 제기하고 있는 것으로 판단된다.

그러나, 발주기관들도 '공사비 및 공기 증가 등 건설사업의 비효율성 증가'가 차순위를 차지하고 있어, 전반적으로 건설사업의 비효율성 증가의 문제는 건설기업과 발주기관 모두 심각한 문제라고 인

건설산업이 안고 있는 문제점에 대한 응답자 유형별 인식



응답 그룹별 1~3순위 응답 현황

순위	대형 건설업계	중소 건설업계	발주기관
1순위	건설사업의 비효율성 증가(62.0%)	건설사업의 비효율성 증가(44.6%)	담합, 체불 등 불법과 비리 지속(36.0%)
2순위	정부의 지나친 간섭과 규제 심화(20.0%)	정부의 지나친 간섭과 규제 심화(31.3%)	건설사업의 비효율성 증가(23.4%)
3순위	기술 혁신 부족(8.0%)	건설산업 내 업역 간 이해관계 충돌(14.3%)	기술 혁신 부족(13.5%)

식하고 있는 것으로 나타났다.

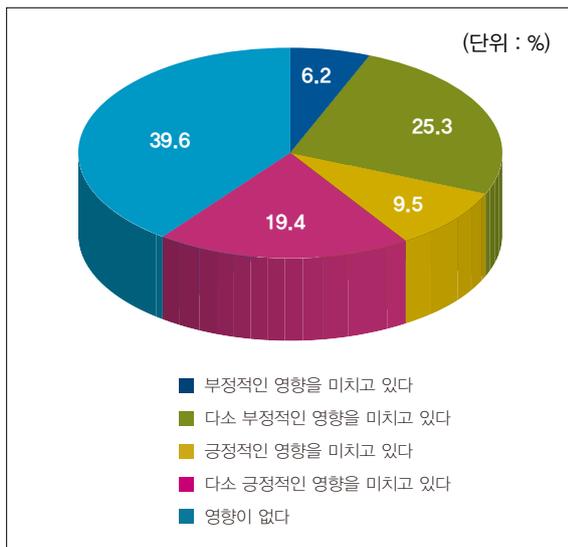
2순위로 대형 건설기업과 중소 건설기업은 모두 하도급대금지불제, 공사용자재 직접구매제 등 '정부의 지나친 간섭과 규제 심화'를 지적하고 있다. 3순위에서는 대형 건설업체와 발주기관들이 '기술 혁신 부족'을 문제점으로 지적한 반면, 중소 건설업체는 '건설산업 내 업역 간 이해관계 충돌'을 지적하고 있다.

이는 비교적 고난이도 및 대형 건설사업을 수행하는 대형 건설업체와 건설사업을 발주하는 발주기관은 기술 혁신을 중요한 과제로 인식하고 있는 반면, 실질적으로 중소 규모의 사업들을 주로 수행하는 중소 건설업체에 있어서는 시장 내에서 전문건설업체와의 수주 영역을 둘러싼 이해 충돌이 현안이 되고 있음을 보여준다.

#### 정책 및 제도가 건설산업 혁신에 미치는 영향

다음으로, 현행의 건설 정책 및 제도가 건설산업의 혁신에 미치는 영향에 대해서는 전체 응답자 중 39.6%가 '영향이 없다'라고 응답하였고, 다소 부정적 영향을 미치고 있다는 의견이 25.3%로 뒤를 이었다. 이는 건설산업의 실질적인 주체들이 현행 건설 정책 및 제도가 건설산업 혁신과는 거리가 있거

현행 건설 정책·제도가  
건설산업 혁신에 미치는 영향 평가



나, 다소 부정적인 영향을 주고 있는 것으로 평가한다는 것을 시사하고 있다.

반면, 건설업체와 공공 발주기관 사이에는 의견의 차이를 보이고 있었는데, 건설업체가 다소 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 평가하고 있었고, 공공 발주기관들은 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타나, 현행 건설 정책·제도를 보는 시각상의 차이를 확인할 수 있었다.

#### 공공 발주제도 혁신... 27.0%

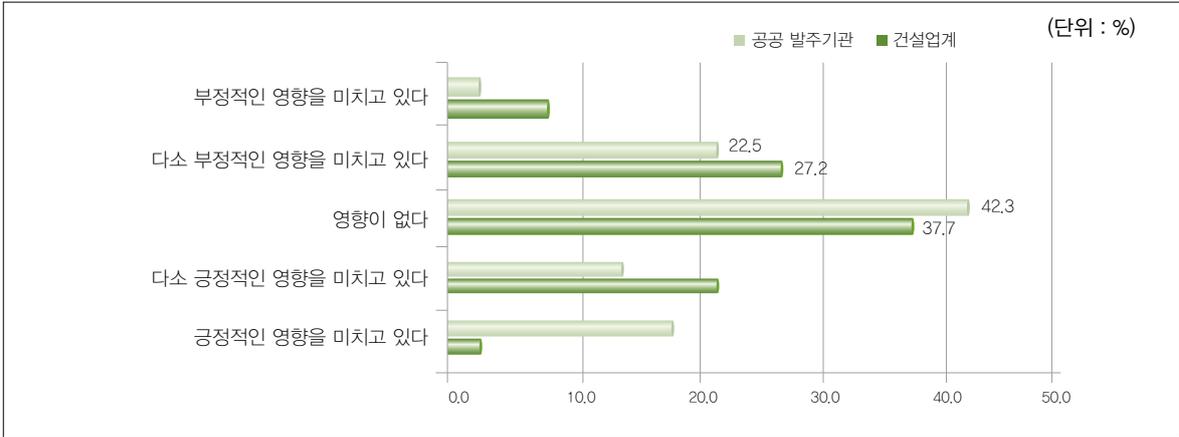
건설업체 및 공공 발주기관들은 건설산업의 혁신 과제로서 '공공 발주제도 혁신(27.0%)'이 가장 중요한 과제로 다루어질 필요가 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로, '건설 생산체계 혁신(18.4%)', '대·중·소 기업간 양극화 해소(13.9%)', '칸막이식 업역 규제 개혁(10.0%)' 순으로 조사되었다. 이는 건설업체와 공공 발주기관 모두 발주제도 및 생산체계, 그리고 이로 인한 양극화 등 정책·제도적 요인에 대한 혁신 과제 설정의 필요성을 제기하고 있는 것으로 판단된다.

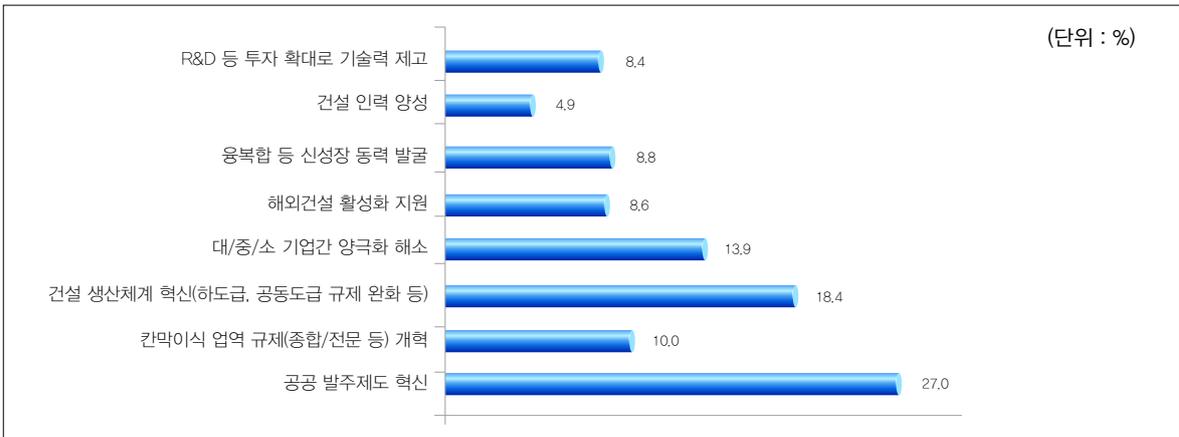
그러나 건설기업의 규모별로는 혁신 과제에 대한 상이한 의견이 제시되었는데, 건설기업의 규모별로 직면한 현안이 서로 상이하다는 것을 반영한 것으로 보인다. 대형 건설업체들이 '공공 발주제도 혁신'의 차순위로 '해외건설 활성화 지원(38.0%)'과 '융·복합 등 신성장 동력 발굴(38.0%)'을 제시한 반면, 중소 건설업체는 '건설 생산체계 혁신'을 제1의 혁신 과제로 설정할 필요가 있다고 지적하였고, '대·중·소 기업간 양극화 해소(9.2%)'도 혁신 과제 설정에 있어 역점을 두어야 할 사항으로 제시하였다.

종합하면 대형 건설업체들의 경우, 시장 개척 및 새로운 건설 상품의 개발 등 신시장 및 신상품에 대한 수요가 많다는 것을 반영한 것으로 보인다. 반면, 중소 업체들은 건설 생산 과정에서 직면하는

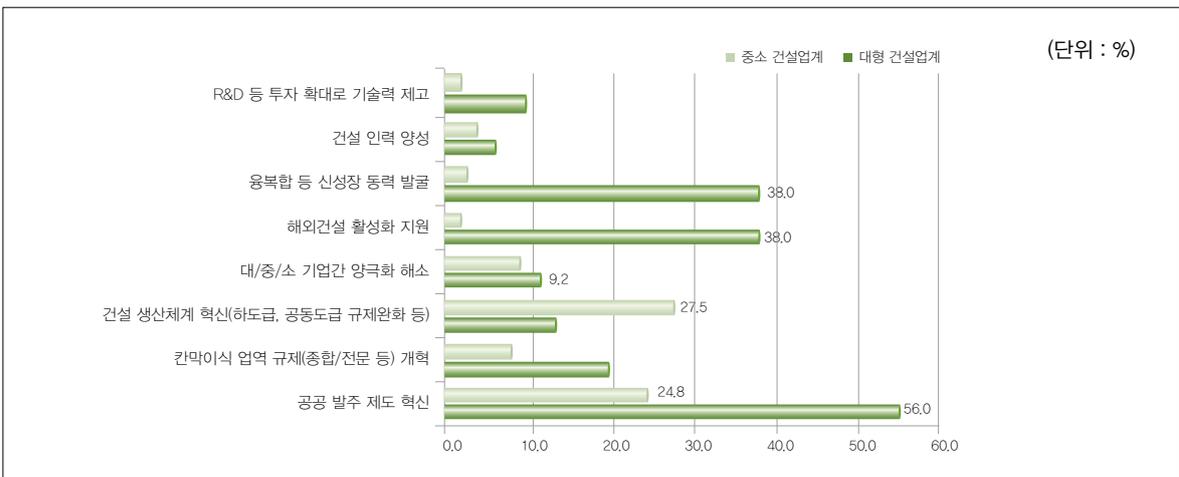
## 건설 정책·제도가 혁신에 미치는 영향에 대한 응답자 유형별 인식



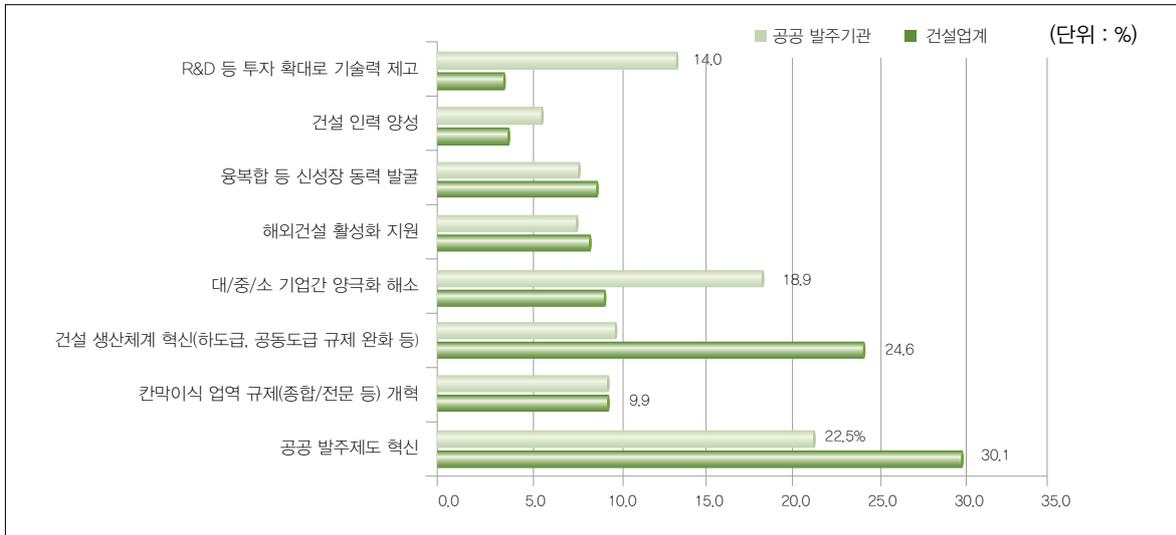
## 건설산업의 혁신 과제 설정에 있어 역점을 두어야 할 사항(복수 응답)



## 기업 규모별 혁신 과제 설정에 대한 의견(복수 응답)



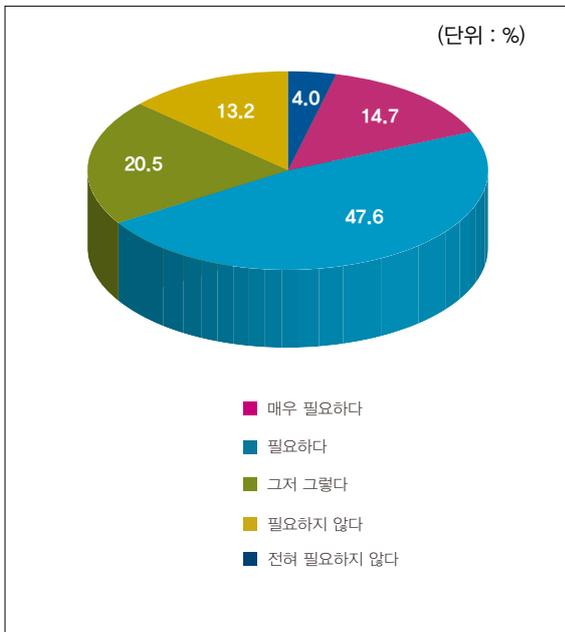
건설업계와 공공 발주기관의 혁신 과제 설정에 대한 의견(복수 응답)



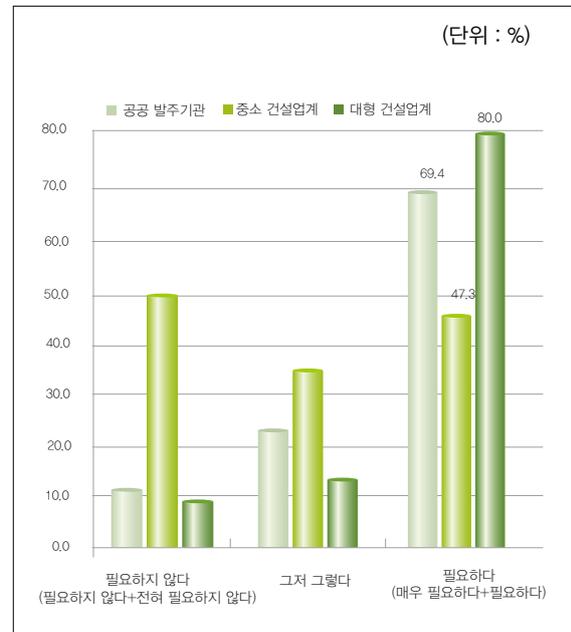
다양한 업역간 및 규모간 대립에 대한 해소 방안을 혁신 과제로 삼을 필요가 있다고 인식하고 있는 것으로 판단된다. 또한, 공공 발주기관과 건설업계 간의 의견 차이도 있는 것으로 확인되었다. 공공 발주기관들과 건설업계 모두 1순위로 ‘공공 발주제도 혁신’을 지적하고 있으나, 2~3순

위에 있어서는 차이를 보였다. 건설업계가 ‘건설 생산체계 혁신(24.6%)’과 ‘칸막이식 업역 규제 개혁(9.9%)’을 제시한 반면, 공공 발주기관들은 ‘대·중·소 기업간 양극화 해소(18.9%)’와 ‘R&D 등 투자 확대로 기술력 제고(14.0%)’를 지적하였다.

건설산업의 구조조정 필요성에 대한 인식



응답자 유형별 건설산업 구조조정의 필요성 인식



## 공공 발주기관의 정책·제도 입안과 실행, 사업 수행 과정에서의 애로 사항



이는 건설업계가 현행 하도급 및 공동도급 등 생산체제와 업역 관련 규제로 인한 문제점들을 혁신 과제로서 중요하게 고려하는 반면, 공공 발주기관들은 발주 물량의 균등한 배분과 기술력 향상 등 건설산업의 안정적 성장을 중요한 혁신 과제로서 고려하고 있기 때문으로 판단된다.

### “건설산업 구조조정 필요하다”... 62.3%

한편, 인력 감축과 건설기업 내 사업 부문의 조정 등 건설산업 구조조정의 필요성에 대해서는 전체적으로 ‘필요하다’(매우 필요하다 14.7%와 필요하다 47.6%)는 의견이 응답자의 62.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

특히, 대형 건설업체들은 규정조정의 필요성을 더욱 크게 느끼는 것으로 나타났는데, 이는 최근 변화하는 건설시장의 환경에 대응하는 데 있어 건설기업의 내부 경쟁력 제고와 전략적 집중이 필요하다는 인식에서 출발한 것으로 보인다.

### 공공 발주자,

#### 감사제도와 가격 위주 입찰제도에 곤란 느껴

공공 발주기관들이 건설산업 정책 및 제도의 입안과 실행, 그리고 실제 사업 실행 단계에서

느끼는 가장 큰 애로 사항으로는 ‘감사제도’와 현행 ‘가격 위주의 입·낙찰제도’, 그리고 ‘투입 공사비의 부족에 따른 문제’ 등인 것으로 나타났다. 반면, 상대적으로 ‘발주자의 역량 부족’이나 ‘사업의 비효율성’ 등은 응답률이 낮게 나타나 발주자의 책임 및 역할과 관련된 부분에 대해서는 크게 애로 사항으로 여기지 않는 것으로 조사되었다.

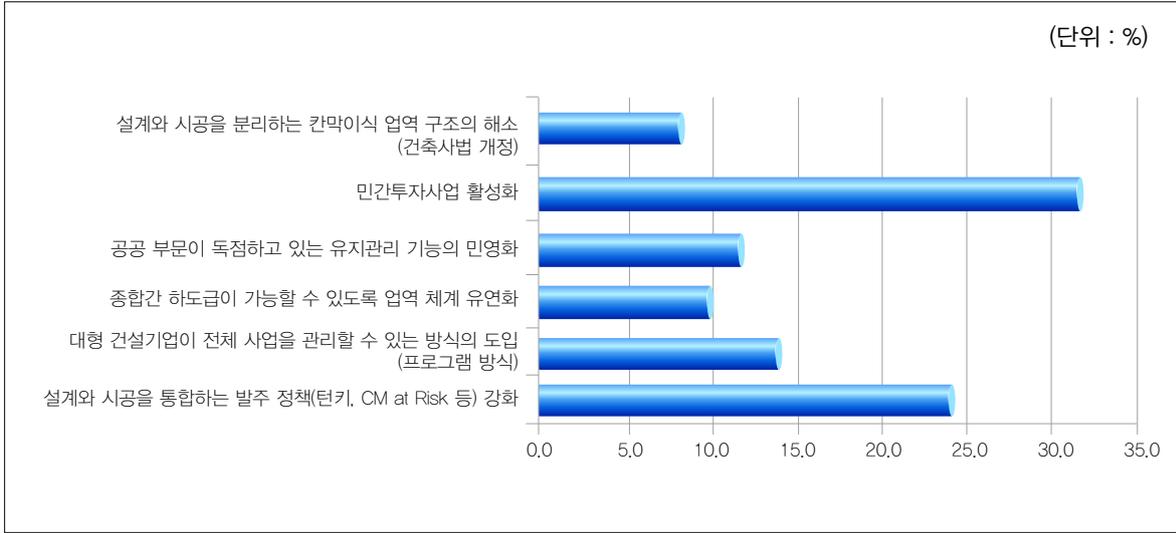
### 대형 업체의 기능·역할 방향...

#### 창의성 발휘, 종합 사업관리

대형 건설업계의 경우, 최근 변화하는 건설산업 환경에 있어 대형 업체의 기능과 역할의 확대 방안으로서 ‘민간투자사업의 활성화(32.0%)’와 턴키 및 CM at Risk 등 ‘설계와 시공을 통합하는 발주 정책의 강화(24.0%)’, 그리고 ‘대형 건설기업이 전체 사업을 관리를 할 수 있는 방식의 도입(14.0%)’ 순으로 제시하고 있다.

결국, 대형 건설기업들은 민간 기업이 갖고 있는 창의성을 발휘하고, 그동안 축적한 사업관리 역량을 바탕으로 종합적인 사업관리가 가능한 발주 방식과 사업 형태가 향후 대형 건설기업이 가져야 할 적합한 기능과 역할이라고 인식하고 있음

대형 건설기업의 기능 및 역할 방향



을 알 수 있다.

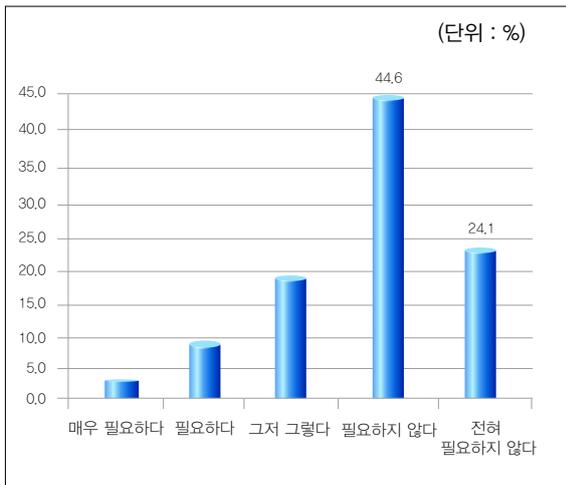
중소 건설업 68.7%, “분리발주 필요하지 않다”

앞의 설문에서도 나타난 바와 같이 현재 중소 건설업계는 칸막이식 업역 구조에 의한 업역간 충돌 문제로 인하여 시장 축소를 경험하고 있는바, 그 중 가장 핵심적인 이슈인 분리발주 문제에 대하여 의견을 수렴하였다. 조사 결과 중소 건설업계는 최근 전기 및 정보통신

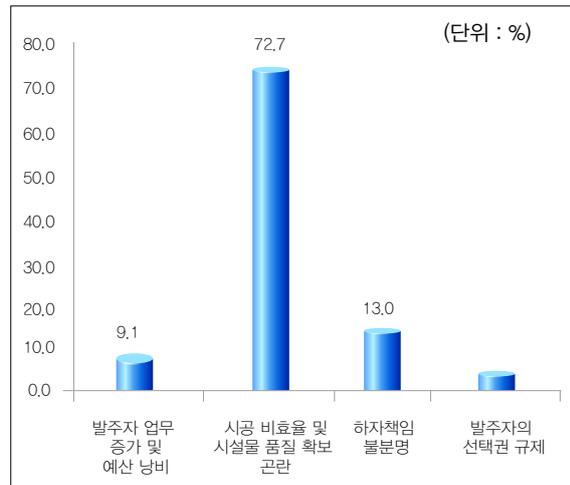
공사에 이어 기계설비공사까지 추진되고 있는 분리발주와 관련하여 ‘매우 필요하지 않다’ 및 ‘필요하지 않다’ 등 필요하지 않다는 의견이 전체의 68.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 필요하다는 응답은 전체의 11.6%에 불과하였다.

이처럼 최근의 분리발주 확대 추진을 필요하지 않다고 인식하는 이유로, 전체 응답 중소 건설기업의 72.7%가 ‘시공 비효율 및 시설물 품

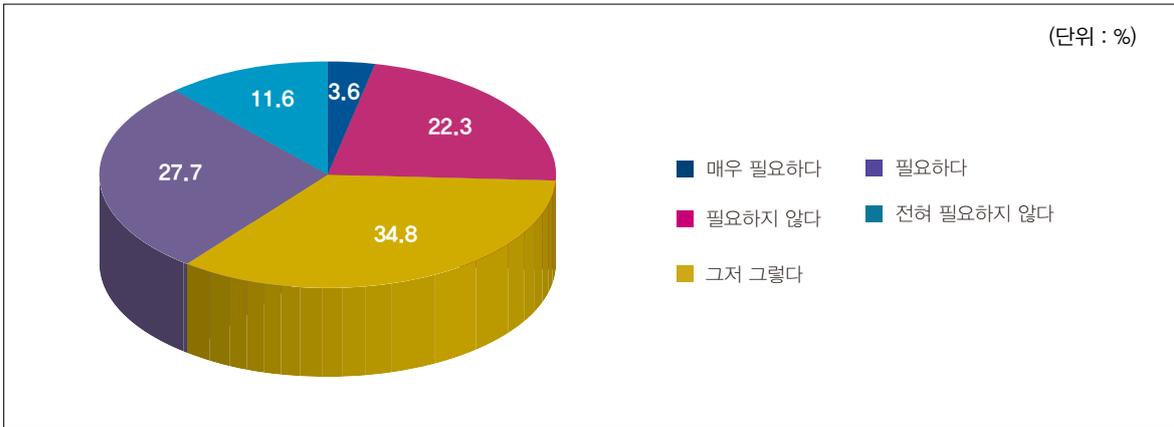
분리발주 확대 추진의 필요성에 대한 인식 (중소 건설업계)



분리발주 확대 추진이 필요하지 않은 사유 (중소 건설업계)



### 중소 건설업계의 해외 시장 진출 필요성 인식



질 확보 곤란'을 꼽았다. 다음으로, '하자 책임의 불분명(13.0%)' 및 '발주자의 업무 증가 및 예산 낭비(9.1%)' 순으로 지적하였다.

#### 중소 건설업계, 해외시장 진출에 소극적

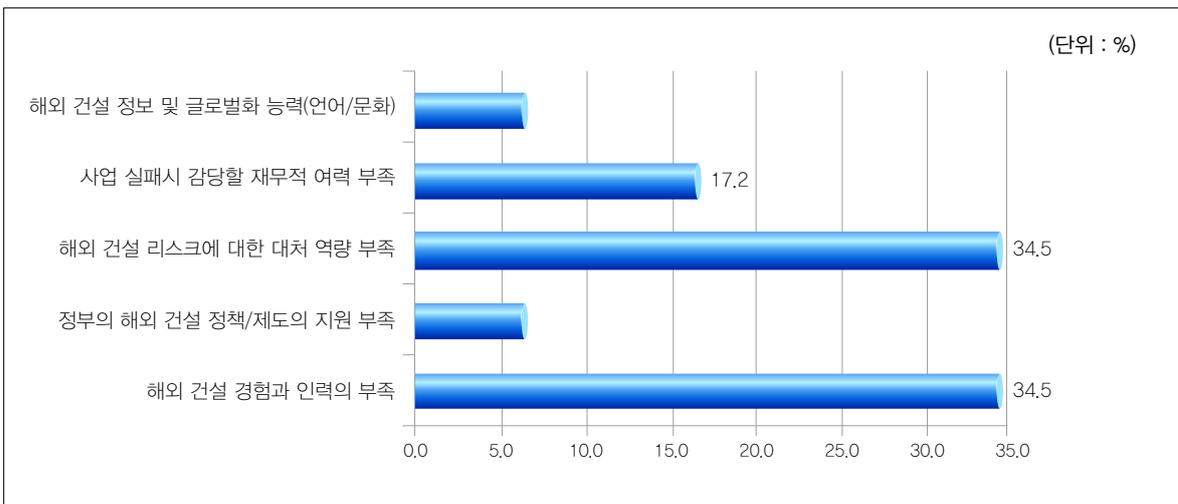
이와 함께 중소 건설업계의 해외 시장 진출과 관련하여 '매우 필요하다'거나 '필요하다' 등 필요하다는 의견이 39.3%를 차지하여 비교적 필요하다고 인식하는 것으로 나타났다.

그러나 '그저 그렇다'는 응답이 34.8%, 필요하지 않다(전혀 필요하지 않다 3.6%, 필요하지 않다 22.3%)는 의견도 25.9%를 차지하고 있어

해외 시장 진출 필요성에 대하여 중소 건설업계는 다소 소극적인 것으로 나타났다.

이렇게 중소 건설업계가 해외 시장 진출에 대하여 다소 소극적인 이유로는 '해외건설 경험과 인력의 부족(34.5%)', 그리고 '해외건설 리스크에 대한 대처 역량 부족(34.5%)' 등이 가장 크게 지적되었다. 중소 건설업계가 해외 시장 진출에 있어서 기업 내부의 역량이 충분히 갖추어져 있지 않다고 인식하는 것이 해외 시장 진출에 대하여 소극적인 이유로 나타나고 있다. '사업 실패시 감당할 재무적 역량 부족'이 17.2%를 차

### 중소 건설업계가 해외 시장 진출에 소극적인 이유





중소 건설업계가 해외 시장 진출에 대하여 다소 소극적인 이유로는 '해외건설 경험과 인력의 부족(34.5%)', 그리고 '해외건설 리스크에 대한 대처 역량 부족(34.5%)' 등이 가장 큰 것으로 나타났다.

지하여 높게 나타난 것도 중소기업계가 해외 시장에 갖고 있는 시각의 일단을 보여준다고 하겠다.

결국, 중소기업계가 해외 시장 진출에 소극적인 이유는 기업 내부의 인력, 재무, 경험 등 필요 자원이 부족하기 때문인바, 이에 대한 근본적인 지원이 필요함을 본 설문조사는 보여주고 있다.

#### 건설산업 혁신, 이해 관계자 의견 조율이 관건

건설업계 및 공공 발주기관들은 건설사업 추진 과정의 비효율성 및 규제, 담합·체불 등의 불법 및 비리 등의 부당 행위 등을 건설산업이 안고 있는 고질로 인식하고 있었다. 그러나 건설업계는 주로 건설사업 수행 과정에서의 비효율성 및 불합리한 제약을 문제로 삼은 반면, 공공 발주기관들은 시행 주체인 건설기업들의 불합리한 행태 및 역량 부족을 지적하고 있었다. 현행 건설정책 및 제도에 대한 시각도 다소간의 차이를 보

여 건설업계는 혁신에 있어 다소 부정적 영향을 미친다고 인식한 반면, 공공 발주기관들은 다소 긍정적이라는 인식이다. 하지만 건설업계와 공공 발주기관 모두 공공 발주제도가 가장 중요한 혁신 과제의 대상이라는 데는 의견을 같이하고 있었다.

건설산업의 구조조정에 대해서도 모두 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 혁신 과제 설정에 있어서는 대형 건설업계와 중소기업계의 인식 차이가 있고, 공공 발주기관의 경우, 산업 차원의 과제 도출이 필요함을 제시하고 있다.

결국, 건설산업의 혁신을 위한 방향과 과제 설정에 있어서 건설산업 내 다양한 이해 관계자들의 의견을 어떻게 조율할 것인가가 관건으로 보이며, 구체화시키는 단계에 있어서는 다양한 이해 관계자들의 의견 교환의 장이 마련될 필요가 있는 것으로 판단된다. **END**