

# 요약

## 제1장 서론

### 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 정책과 제 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 형평성에서 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. 단단계 하도급을 한 경우와 등록증 대여를 알선한 경우에도 처벌 가능하게 함.
- 처벌의 강도를 강화시킨 것은 처벌에 따른 비용을 높여 건설관련 업자들의 불법행위를 할 유인(incen-tive)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 입찰체제의 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 입찰체제만 제도로 작동될 경우 현 실적공사비제도가 기술적인 측면에서 문제가 있다 하더라도 최소화될 수 있는 부분
  - 즉, 어떠한 좋은 방법을 현 실적공사비제도에 포함시키더라도 정부의 입찰체제와 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 여유자금이 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 증대 노력이 긍정적이기는 하지만, 장기비전 없이 단기적·단편적인 사업기획에 의하여 추상적 아이템으로 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 균형발전사회', '평화와 번영의 동북아시아'
  - 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 입찰절차 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 공공조달부문에 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 신속적인 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 최고가낙찰제도로 전환

- 최근 국가계약법 시행령 개정(2007.9)으로 시범사업이 도입
  - 입찰체제의 글로벌 스탠더드가 이미 최고가치낙찰체제로 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 평가등을 도입하여 최고가치낙찰체도로 전환될 수 있도록 유도
  - 궁극적으로 이러한 입찰체제의 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

- 중소기업에 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 정부조달체제의 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 입찰체제를 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 최대의 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