2008-13
건설이슈포커스

건설산업 균형발전을 위한 경쟁 및 협력구조 고찰

- 종합건설업을 중심으로 -

2008. 10. 29

윤영선·두성규·백영권·최석인·최은정

▪서론 ····· 4
▪경쟁 및 협력구조의 제도적 특징 ····· 5
▪균형발전 측면에서 본 경쟁 및 협력구조의 패러다임 ·· 10
▪경쟁 및 협력구조의 정립 방향과 정책적 시사점 ····· 13

요 약

▶ **본 연구는 업체 규모 간 불균형이 심화되고 있는 종합건설업계를 대상으로 경쟁과 협력의 시스템이 어떻게 작동하고 있는지 살펴보고 그 정책적 시사점을 발견하고자 함.**

- 특히, 경쟁 및 협력의 구조에 대한 제도적 분석을 통하여 종합건설업계 내 대중소업체 간의 균형발전을 위한 새로운 패러다임을 설정해보고자 함.

▶ **현행 종합건설업의 생산구조를 결정하는 제도는 협력보다는 경쟁에 치중한 특성을 보이고 있음.**

- 경쟁구조에 대해서는 입찰제도 중 다양한 유형의 제한경쟁입찰방식이 핵심적 역할을 하고 있으며, 낙찰제도 역시 규모별 업체 간의 경쟁구조를 결정하는 데 영향을 미치고 있음.
- 협력구조로는 공동도급제도가 있으나 수평적 협력을 통한 상생 발전을 유도하는 측면보다는 대중소 기업 간 양극화 해소를 위한 물량배분적 성격이 강함.
- 한편, 종합건설업체 간 실질적 협력을 유도하는 하도급은 원칙적으로 금지하고 있음.

▶ **업체 간 균형발전을 위하여 현행 종합건설업의 경쟁제한 위주의 패러다임을 경쟁과 협력이 조화를 이루는 뉴 패러다임으로 전환할 필요가 있음.**

- 현행 종합건설업의 경쟁 및 협력구조 패러다임은 물량배분 중심의 경쟁제한적 특성을 갖고 있음.
- 균형발전을 위한 뉴 패러다임은 경쟁과 협력을 동시에 강조하는 시장지향적 접근임.

▶ **뉴 패러다임에 입각한 경쟁 및 협력구조의 정립을 위해서는 지금까지 부족했던 종합건설업역 내 대중소 기업간 역할분담에 따른 협력 체계의 회복과 구축이 요구됨.**

- 이를 위해 종합건설업체 간 하도급규제의 철폐 등 업역 및 생산체계의 개편이 요구됨.
- 또한 발주방식을 다양화하는 한편, 입낙찰제도를 공정경쟁 위주로 개선하고 현행 물량배분 중심의 중소건설업보호제도를 인센티브방식으로 전환할 필요가 있음.

1. 서론

- 모든 기업은 경쟁과 협력이라는 두 가지 방식을 통하여 생산 및 서비스 활동을 영위
  ·기업은 자신이 만든 결과물을 가지고 시장에서 경쟁을 해야 하지만, 제품 또는 서비스를 만들기 전까지는 산업 내 또는 외부의 기업들과 협력을 해야 함.
  ·과거에는 주로 기업 내부조직을 활용하는 방식으로 협력을 추진했으나 기업 간 경쟁이 치열해지고 시장거래가 효율화되면서 점차 외부조직을 활용하는 방식으로 전환

- 건설산업 역시 경쟁과 협력의 시스템을 통하여 시공물을 생산, 공급
  ·발주자로부터 수주를 받는 원청행위와 원청자로부터 하청을 받는 행위는 모두 경쟁 방식을 통하여 실행
  ·반면, 원청자 또는 하청자는 자신이 수주 받은 계약물을 생산하기 위하여 내부 조직의 시스템을 동원하거나 외부업체의 협력을 받게 됨.
  ·경쟁은 건설산업 내부의 기업 간에서 주로 이루어지지만 협력은 산업내부만이 아니라 외부를 통해서도 이루어짐.

- 건설산업 내부에만 초점을 맞추면, 경쟁과 협력은 건설산업 내 기업 간의 경쟁과 협력 관계를 의미함.
  ·이는 건설산업 내 생산체계를 결정하고 경쟁력을 좌우하는 핵심적 요소가 됨.
  ·즉, 건설산업의 경쟁과 협력 구조는 건설생산의 효율성과 형평성을 결정하는 시스템으로서의 의미를 가짐.

- 최근 건설산업 내 대중소기업 간 균형발전 필요성에 대한 관심이 증가하고 있는데, 경쟁 및 협력 구조에 대한 고찰은 이러한 문제를 이해하고 해결 방안을 모색하는 데 도움을 줄 것으로 판단됨.
  ·건설산업의 생산구조를 경쟁 및 협력적 관점에서 접근함으로써 대중소 기업 간 양극화 문제를 해결하는 새로운 전략 내지 방안들을 검토할 수 있을 것임.
  ·특히, 종합·전문 간 겸업 허용으로 생산구조의 개편이 예상되는 상황에서 경쟁 및 협력구조에 대한 검토 필요성이 커지고 있음.

- 본 연구는 규모별 격차가 확대되고 있는 종합건설업계를 대상으로 경쟁과 협력의 시스템이 어떻게 작동하고 있는지를 살펴보고 그 정책적 시사점을 발견하고자 함.

·특히, 1만 3천여 개에 달하는 종합건설업계 내부의 불균형 발전 문제를 해소하기 위한 접근 방안으로서 경쟁 및 협력구조에 대하여 고찰하고자 함.

·본 연구는 주로 제도적인 관점에서 경쟁 및 협력 구조의 특성과 패러다임을 분석하고자 함.

2. 경쟁 및 협력구조의 제도적 특징

□ 경쟁 및 협력체계를 결정하는 업역구조

- 종합건설업을 둘러싼 국내 건설산업의 경쟁 및 협력 구조는 제도적 규제를 통하여 구축되어 있음.

·산업분류체계상의 건설산업은 각종 법령으로 다기화되어 구분된 업역별로 건설시장이 형성되어 있음.

- 건설산업은 건설시공업과 건설용역업으로 구분되어 있고, 다시 건설시공업은 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 시장이 분할되어 있음.

- 그동안 종합건설업과 전문건설업은 겸업이 제한되어 있었으나, 2008년부터 전문건설업의 기계설비공사업을 제외하고는 종합과 전문건설업간 겸업제한이 해제되어 건설업체 간 시장에서의 경쟁폭이 확대되었음.

·하지만, 종합건설업과 전문건설업 간의 업역 구분은 유지되고 있어 건설시공업 내에서의 시장분할은 여전히 지속되고 있음.

- 종합건설업이 별도의 업역으로 분리되어 있다는 것은 종합건설업체들은 규정된 업역 내에서만 경쟁하도록 규정되어 있음을 의미함.

·한편, 종합건설업 이외의 시공업 등 여타 업역의 업체들과는 협력적 관계를 유지하는 것을 전제로 함.

- 이상에서 본 바와 같이 면허 내지 등록제도를 통하여 규정된 건설업의 업역구조는 업체들의 경쟁 및 협력 시스템을 결정하는 근간이 되고 있음.

□ 경쟁구조의 제도적 특징

- 앞서 살펴본 바와 같이 「건설산업기본법」의 건설시공업 진입 및 업역에 대한 규정이 종합건설업의 경쟁 구조를 형성하는 기본적 토대가 되고 있음.

- 하지만, 현실적으로 종합건설업의 경쟁구조를 결정하는 것은「국가계약법」의 입찰 및 낙찰제도들임.

·업역/업종의 진입에 영향을 미치는 등록기준보다는 발주 및 입낙찰제도 등이 국내 건설시공업의 경쟁구조에 보다 큰 영향을 미치고 있음.

- 경쟁구조의 관점에서 공사 입낙찰 방식이 가지는 의미는 다음과 같음.

·「국가계약법」이 상정하고 있는 종합건설업체간 경쟁 구조는 기본적으로 대중소업체 구분없이 수평적으로 경쟁을 유도하는 체제임.

·하지만, 현실적으로는 건설업체의 규모에 따라 수행할 수 있는 건설공사와 기술에 큰 차이가 있기 때문에 경쟁 제한을 통하여 시장 분할을 유도하는 다양한 입찰 및 낙찰 제도가 적용되고 있음.

- 건설공사 입찰제도와 낙찰제도가 종합건설업체 간 경쟁 차원에서 가지는 의미와 특징은 다음과 같음.

입찰제도에 따른 경쟁구조

- 공사입찰방식은 ① 발주기관이 공사에 대해 설계와 시공을 함께 묶어 입찰에 부치는 턴키/대안입찰방식과 ② 발주기관이 공사의 설계를 완료하여 시공만을 입찰에 부치는 일반입찰방식으로 분류됨.

·발주기관이 공사에 대해 설계와 시공을 함께 묶어 일괄입찰에 부치는 방식은 입찰참가업체의 창의와 기술을 활용하는 기술경쟁제도라고 할 수 있으며, 그 방식은 턴키입찰과 대안입찰로 나뉨.

·일반입찰방식은 입찰참가자격 부여 방법에 따라 경쟁입찰과 수의계약으로 구분하고, 경쟁입찰은 경쟁방법에 따라 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁 등으로 구분할 수 있음.

- 경쟁입찰방식 중 실제 가장 많이 활용되는 방식은 제한경쟁입찰방식인데 이 방식이 실질적으로 종합건설업의 규모 간 경쟁 구조를 결정하는 핵심 제도가 되고 있음.

- 제한경쟁방식에는 실적제한, 등급제한, 지역제한제도, PQ(사전자격심사), 도급하한제도 등이 있음.

·실적제한은 공사추정가격이 일정규모 이상이거나 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사에 필요한 실적기준을 정하여 이를 충족한 업체 간에 경쟁토록 하는 방식임.

·등급제한은 중앙관서의 장이 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 경쟁제한기준을 정하고 등급별로 적격업체간 경쟁토록 하는 방식임.

·지역제한은 일정규모(국가기관 50억원, 지자체 70억~100억원) 미만인 소규모 공사의 경우 해당 공사 지역 소재지(광역지자체 기준) 업체 간에만 경쟁토록 하는 방식으로 지역중소건설업체의 공사 수주 기회를 확대하기 위한 경쟁방식임.

·PQ(사전자격심사)는 특정한 기준으로 참가자격을 제한하기보다는 건설업체를 종합적으로 평가(공사실적, 기술능력, 경영상태, 신인도 등)하여 일정 점수 이상인 업체에게 입찰참가자격을 부여하는 제한경쟁의 특별한 형태로 볼 수 있음.

·도급하한제도는「건설산업기본법」에 의하여 시공능력공시금액이 전체 종합건설업체의 3% 이내에 해당하는 대형 건설업체가 도급받을 수 있는 공사 금액의 하한을 정하여 중소건설업체의 수주 기회를 확대해주기 위해 시행하고 있는 제도임.

- 제한경쟁제도는 ① 시장원리를 보다 충실하게 반영하기 위한 제도와 ② 지방 또는 중소건설업체를 보호하기 위한 제도 등 두 가지 유형으로 구분할 수 있음.

·시장원리를 보다 충실하게 반영하는 성격의 제한경쟁제도에는 실적제한과 PQ(사전자격심사)제도 등이 해당됨.

·반면, 등급제한, 지역제한, 도급하한제 등은 지방 또는 중소건설업보호를 위한 경쟁제한제도에 해당됨.

·이런 측면에서 우리나라에서 가장 많이 운영되고 있는 제한경쟁입찰제도는 시장기능을 충실화하려는 측면과 시장의 역기능을 보완 또는 수정하려는 두 가지 상반된 성격을 동시에 보유하고 있는 것으로 보아야 할 것임.

- 이상에서 입찰제도가 유도하는 종합건설업의 경쟁구조는 제한적인 경쟁시스템이라고 말할 수 있음.

·주로 제한경쟁입찰제도를 통하여 유도되고 있는 종합건설업의 경쟁구조는 경쟁체제를 강화하려는 성격의 경쟁제한과 경쟁체제를 보완하려는 경쟁제한의 두 가지 특성을 보유하고 있음.

낙찰제도에 따른 경쟁구조

- 공사낙찰제도는 발주자가 원하는 품질의 시설물을 적기에 적정한 가격으로 공급할 수 있는 건설업체를 가려내는 선별 메커니즘임.

- 국내의 공공건설공사 낙찰방식은 공사 규모를 기준으로 턴키/대안낙찰제, 최저가낙찰제, 적격심사낙찰제 등 3가지의 낙찰제를 기본 틀로 가지고 있음.

·턴키/대안낙찰제의 낙찰자 결정방식은 공사 성격에 따라 설계적합최저가방식, 종합평가방식(가중치 기준방식, 입찰가격 조정방식, 설계점수 조정방식), 확정가격최상설계방식 등 5가지 유형으로 구분되어 있음.

·최저가낙찰제의 낙찰자 결정방식은 가장 낮은 가격을 제시한 자를 대상으로 저가심의를 거쳐 통과한 자를 낙찰자로 결정함.

·적격심사낙찰제의 낙찰자 결정방식은 최저가격을 제시한 자에 대해 입찰가격과 공사수행능력을 평가하여 일정 점수(92점 내지 95점) 이상일 경우 낙찰자로 결정하되 최저가격을 제시한 자가 일정 점수에 미달할 경우에는 차상위 입찰금액 제시자에 대하여 평가함.

- 낙찰자 결정방식은 적정 건설업체를 선별하는 제도이기는 하지만 규모별 업체 간의 경쟁구조를 결정하는 데도 영향을 미침.

·턴키/대안입찰제도는 설계능력 등이 요구되므로 중견 규모 이상 업체들 간의 경쟁을 유도하는 방식으로 정착되고 있음.

·최저가낙찰제도와 적격심사제도는 공사 규모에 따라 적용 대상을 구분함으로써 기업 규모 간 경쟁 참여 구조에 결정적인 영향을 미침.

·300억원을 기준으로 그 이상 규모에 적용되는 최저가낙찰제도 공사는 상대적으로 규모가 큰 업체(중견이상 규모의 업체)들이 주로 참여하는 시장임.

·반면, 그 이하 규모 공사에 적용되는 적격심사제도 공사는 중소업체들이 주로 참여하는 시장이 되고 있음.

·특히, 적격심사낙찰제 대상 공사는 그 운영과정에서 공사수행능력에 대한 변별력 부족으로 낙찰금액이 고정되어 있어 기술 혹은 가격 경쟁력보다는 운에 의해 당락이 좌우됨으로써 경쟁력과 상관없는 중소 규모 업체들의 주된 시장 영역이 되고 있음.

□ 협력구조의 제도적 특징

- 건설산업은 전문화된 여러 업종이 생산과정에 참여하는 복합적인 생산체계를 갖고 있어 건설 생산과정에 참여하는 주체들 간의 협력이 생산의 효율성과 품질을 좌우하는 중요한 요소가 됨.

- 종합건설업역 내 생산을 위한 협력 시스템은 수평적 협력과 수직적 협력으로 구분할 수 있는데 수평적 협력은 공동도급을 통한 방식, 수직적 협력은 하도급을 통한 방식으로 볼 수 있음.

·전반적으로 종합건설업역 내에서의 수평 및 수직적 협력 시스템은 제도적 시스템이 미흡하고 주체 간 상생 인식 또한 상당히 부족한 편임.

공동도급제도를 통한 협력구조

- 공동도급제도는 건설업체 간의 수평적 협력을 통해 다양한 효과를 거두도록 하는 제도적 장치임.

·예측하기 어려운 건설공사의 리스크를 분산할 수 있고, 개별 업체의 부족한 부분을 공동수급체 구성원을 통하여 보완이 가능하며 공동도급 구성원 간 기술교류로 공사수행능력을 향상시킬 수 있는 장점이 있음.

- 현행「국가계약법」은 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다고 규정함으로써 공동도급을 적극 권장

- 현행 공동도급 관련 핵심적인 제도는 다음과 같음.

·첫째, 개방 대상 규모 미만 공사에 대하여는 공사 현장을 관할하는 광역지자체 내에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체 구성원으로 하여야 하는 지역의무공동도급제도를 시행하고 있음.

·둘째, 개방 대상 규모 이상 공사에 있어 지역업체와 공동도급시에 PQ나 적격심사 과정에서 평점 산정시 우대하는 규정을 두어 지역업체가 참여하는 공동도급을 유도하고 있음.

·셋째, 공동도급은 이행방식에 따라 공동이행방식과 분담이행방식, 그리고 주계약자관리방식의 3가지 형태로 구분[1)]

- 현행 공동도급제도의 특징은 입찰참가업체들의 판단에 따라 단독입찰과 공동도급에 의한 입찰을 선택토록 하는 것이 아니라「국가계약법」으로 공동도급을 요구하거나 적극 권장하고 있는 점임.

1) 「건설산업기본법」에서는 3가지의 유형을 두고 있어 민간 부문에서는 3가지 형태 모두 활용이 가능한 상황이고, 공공 부문의 경우는「국가계약법」에서는 공동이행방식과 분담이행방식의 2가지만 활용하고 「지방재정법」에서는 3가지 유형 모두 활용이 가능한 구도로 되어 있음.

- 우리나라 공동도급제도는 이와 같은 특징으로 공동도급제도의 본래 취지보다 지역업체의 공사참여 확대를 도모하는 정책적 수단으로서의 의미가 더 큼.
  ·즉, 업체 간의 수평적 협력을 통한 상생 발전을 유도하는 측면보다는 경쟁에 따른 대중소 기업 간의 양극화 문제를 시정하기 위한 물량배분적 성격이 강함.
  ·이런 측면에서 현행 공동도급제도는 앞서 살펴본 지방 및 중소건설업체들을 위한 경쟁제한제도와 유사한 성격을 가지고 있는 것으로 평가할 수 있음.

하도급제도를 통한 협력구조

- 건설업체는 도급받은 건설공사를 스스로 수행하는 의무를 지지만 개개의 건설공사가 일정한 기간 동안만 수행되는 특성을 갖고 있어 생산 및 경영의 효율을 위해 하도급을 적절히 활용할 수 있는 제도적 장치를 요구하고 있음.
  ·건설업체 간 수직적 협력체계인 하도급은 시공상 필수적인 요소이나 정부는 하도급을 허용하면서도 실제로는 많은 규제를 하고 있는 것이 현실임.

- 현행 「건설산업기본법」은 종합건설업체 간의 하도급을 원칙적으로 금지하고 있음.
  ·다만, 예외적으로 발주자가 공사의 품질이나 시공 상 능률의 제고를 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에 한하여 극히 제한적으로 종합건설업체 간의 하도급을 허용

- 따라서 종합건설업체 간의 협력을 위한 하도급제도는 사실상 없다고 할 수 있음.

3. 균형발전 측면에서 본 경쟁 및 협력구조의 패러다임

□ 현행 경쟁 및 협력구조의 패러다임

- 현행 종합건설업의 건설 생산 패러다임은 경쟁만을 전제로 하는 것으로 볼 수 있음.
  ·동일 업역 내부이므로 협력적 관계는 기본적으로 불필요하고, 경쟁 관계만 필요하다는 인식을 전제로 하고 있음.

- 다만, 순수한 경쟁체제가 야기하는 업역 내 업체 간의 불균형 발전 문제를 시정하기 위하여 다양한 보완적인 제도적 장치를 두고 있음.

·주로 지방 및 중소건설업 보호육성제도라고 불리는 입낙찰제도를 중심으로한 다양한 경쟁제한제도들이 여기에 해당됨.
·협력을 위한 제도로 공동도급제도가 있으나 엄밀한 의미에서 진정한 협력을 위한 제도라고 보기는 어려움.
·시장 논리에 따른 자발적 협력을 위한 하도급방식은 제도적으로 불허하고 있음.

- 따라서 종합건설업을 대상으로 하는 현행 대중소 기업간 균형발전 정책은 경쟁제한적 제도를 통한 접근 방식이며 협력을 통한 접근은 전적으로 고려 대상에서 제외되어 있다고 볼 수 있음.

- 또한 이러한 경쟁제한적 제도들은 물량배분 위주의 접근을 취하고 있는 특징을 가지고 있음.
·입낙찰제도 등을 통하여 아예 일정 영역의 시장을 중소기업들에게 할당하는 방식의 접근을 취하고 있음.

- 이러한 물량배분 중심의 경쟁제한제도는 시장의 효율성을 저해하는 치명적인 문제를 안고 있음.
·물량배분의 시혜 대상인 중소업체들은 자생력 확보보다는 배분물량 정책에 보다 많은 관심 집중
·아무리 공공물량을 대상으로 배분적 정책을 강화한다 해도 민간 부문의 비중이 커지는 상황에서 이러한 정책은 근본적으로 한계를 가짐.

- 협력보다는 경쟁, 그리고 시장원리보다는 배분 중심의 패러다임을 갖고 있는 현행 종합건설업 생산구조는 건설업계를 적대적 관계로만 인식하는 문화적 특성에 기인함.
·종합건설업계 내 업체 간 전문성과 신뢰에 기반한 협조 체계의 구축이 불가능하다는 인식을 전제로 하고 있음.
·이러한 문화적 인식의 전제하에서는 제도적으로 경쟁상의 약자를 위한 물량배분적 방식에 의존하지 않을 수 없음.

〈표 1〉 경쟁과 협력구조 본 건설생산의 신·구 패러다임 (종합건설업 대상)

	구 패러다임	신 패러다임
기본 전제	동일 기능을 하는 업역 군의 업체로 간주하여 경쟁관계만 인식 (면허 및 업역제도)	규모가 다른 업체들 간에는 협력체계가 요구됨 : 경쟁관계만 요구되는 집단이 아님
관계구조 및 문화특성	- 적대적 관계 - 승자독식의 구조 - 불신 문화 - 배타적 이기주의	- 협력적 관계 - 상생협력의 구조 - 신뢰 문화 - 협력적 상생주의
정책 (대중소 균형발전)	- 다양한 경쟁제한제도 도입(발주 및 입낙찰제도 관련 지역 및 중소업체 보호제도) - 부분적 협력유인제도 도입(의무공동도급 및 공동도급우대제도 등)	- 경쟁제한제도는 가급적 규제완화(가능하면 시장원리를 존중한 부분적 경쟁 제한 제도 도입) - 협력관계를 저해하는 제도를 제거 (종합업체간 하도급 규제 폐지) - 상생협력체계 활성화(선진국모형 활용)
결과	- 시장효율성 저해 - 대중소 균형발전효과 미흡 내지 문제 발생 ·수주양극화 지속 심화 ·우량 중소업체 육성 효과 미흡 ·시장건전성 저해 등	- 시장기능 효율성 유지 내지 제고 - 시장기능에 입각한 중소업체 활성화 유도 ·수주양극화 해소에 기여 ·우량 중소업체 중심 성장유도 ·시장건전성 제고

□ 경쟁 및 협력구조의 뉴 패러다임

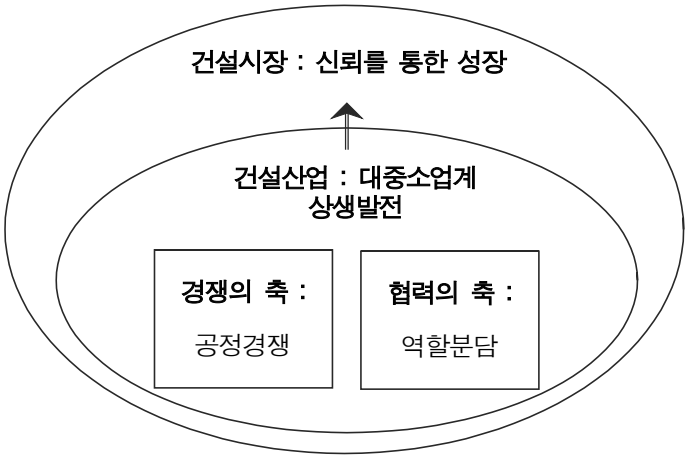
- 종합건설업계 내부에도 협력을 통한 상생 발전이 가능하다는 인식을 가질 필요가 있음.
  ·이미 종합건설업역 내에 다양한 차원의 규모별 업체가 존재하고 있는 점을 감안하여 이들 간에 협력적 관계가 고양될 수 있도록 유도하는 발상의 전환이 필요함.

- 협력적 관계가 중요하다고 하여 경쟁의 의미를 약화시켜서는 안 되며, 다만 현행 경쟁 패러다임에 대한 접근을 변화시킬 필요가 있음.
  ·공정경쟁의 근간을 지켜나가는 것을 원칙으로 하고, 경쟁제한 정책이 요구되는 경우에는 가급적 물량배분 중심보다는 시장원리를 반영하는 방향으로 접근하는 것이 바람직

- 구 패러다임에서는 경쟁만을 중요시하였다면 뉴 패러다임은 경쟁과 협력을 균형발전의 양대 축으로 보는 시각임.
  ·한마디로 경쟁과 협력을 동시에 강조하는 뉴 패러다임은 시장원리에 보다 충실한 접근임.

- 경쟁과 협력을 동시에 중요시하는 뉴 패러다임은 전문성과 신뢰를 바탕으로 상생협력이 가능하다는 문화적 인식을 전제로 하고 있음.
  ·뉴 패러다임은 전문성과 신뢰가 구축될 경우 시장기능의 효율화를 통하여 건설산업의 경쟁력 강화와 균형발전이 동시에 가능하다는 시각임.

<그림 1> 뉴 패러다임 : 건설산업 균형성장의 두 축



4. 경쟁 및 협력구조의 정립 방향과 정책적 시사점

□ 경쟁구조의 정립 방향

- 경쟁구조는 원칙적으로 공정경쟁 체제를 강화시키는 방향으로 구축되어야 함.

- 그러나, 아무리 뉴 패러다임에 입각한 경쟁 및 협력 관계를 설정한다 해도 현행의 경쟁제한제도를 전적으로 폐지시킨다는 것은 현실적으로 불가능
  ·다만, 경쟁제한제도 중 지나치게 시장 질서를 왜곡하는 제도들을 가급적 시장 경쟁의 효율성을 반영하는 방향으로 개편해 나가는 것이 바람직
  ·이런 방향에서 기존 제도에 대한 재검토가 요구됨.

- 경쟁구조 정립의 핵심은 현행 물량배분 위주의 제도들을 시장질서와 조화를 이루는 방향으로 변경시키는 것임.

□ 협력구조의 정립 방향

- 뉴 패러다임의 핵심은 협력관계의 구축에 있음.

- 협력구조의 정립을 위해서는 대중소업체 간의 역할 분담에 대한 적극적인 검토가 요구됨.
  ·지금까지 대중소업체의 구분은 공공 발주공사의 물량 배분을 인위적으로 조정하기 위한 업체 규모별 분류 기준으로 적용되어 왔음.

·발주공사의 인위적 배분은 공공공사에만 적용이 가능하므로 이는 결국 공공공사의 물량배분을 위한 규모별 업체의 분류기준이 됨.

- 뉴 패러다임에 입각한 규모별 구분은 규모별 역할 분담 체계를 통한 상호협력의 상대로서 대중소업체를 구분하는 작업을 요구함.

- 이와 관련 향후 5년 내 주력 분야에 대한 설문분석 결과 모든 규모 유형의 업체가 종합사업관리기능을 높게 선호하고 있으나 상대적으로는 주력 분야의 차별화를 보이고 있음.

·대형업체는 상대적으로 종합사업관리기능과 특정사업 부문 참여에 높은 의향을 보임.

·중견업체는 대형업체와 함께 설계 및 엔지니어링 분야 주력 의사가 높음.

·중소업체는 시공관리기능에서 높은 의향을 보이고 있으며, 특히 501위 이하의 소규모 업체들은 직접시공기능 주력 의향을 높게 나타내고 있음.

<표 2> 종합건설업체의 규모별 향후 5년 내 주력 분야

	종합사업 관리기능	설계 및 엔지니어링 기능	특정사업 부문별 종합시공관리 및 엔지니어링섹터 참여 및 분담	엔지니어링 관리기능	시공관리 기능	직접시공 기능
1~30위 (대형)	80.0	33.3	46.7	3.3	6.7	13.3
31~100위 (중견)	66.7	33.3	33.3	6.1	18.2	3.0
101~500위 (중소)	57.6	12.1	27.3	6.1	36.4	6.1
501~3000위 (중소)	53.8	19.2	34.6	3.8	40.4	21.2

주 : 한국건설산업연구원, 설문조사결과 (2008. 6월 실시)

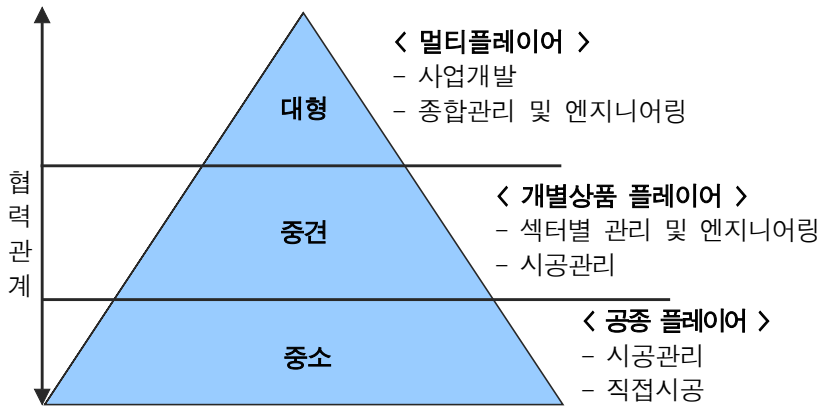
- 설문조사 결과를 바탕으로 대중소업체의 역할 분담 방향을 정립하여 보면 다음과 같음.

·30위권 이내 대형업체는 사업개발과 종합사업관리 및 고부가가치 엔지니어링 기능을 중심으로 멀티플레이어 기능 수행

·31~100위권의 중견업체는 섹터별 관리 및 엔지니어링 기능과 시공 관리 중심의 개별 상품 플레이어로서의 기능 수행

·101위 이하의 중소 업체는 시공관리와 직접 시공 중심의 공종 플레이어로서의 기능 수행

〈그림 2〉 대중소 업체간 차별적 역량 구조 및 역할분담 방향



□ 정책적 시사점

- 경쟁 및 협력의 뉴 패러다임 구축을 위한 제도 개선은 크게 다음 네 가지 측면에 초점을 맞출 필요가 있음.

·첫째, 현행 업역과 영업 범위가 분할된 시장 구도를 통합된 시장 구도로 개선

·둘째, 기업 규모에 따른 시장 배분 구도를 기업의 역할 분담에 따른 구도로 전환

·셋째, 외형적이고 형식적인 경쟁 시스템을 실질적인 기술경쟁 시스템으로 전환

·넷째, 수주를 위한 형식적 협력 시스템을 생산 효율을 제고하는 실질적인 협력 시스템으로 개선

〈표 3〉 경쟁 및 협력체계 구축을 위한 제도개선 기본방향

기존 제도	새로운 제도
·업역과 영업범위가 분할된 시장구조 ·기업규모에 따라 시장배분구조 ·외형적이고 형식적인 경쟁 시스템 ·수주를 위한 형식적 협력 시스템	·통합된 시장구도 ·시장에서 기업의 역할에 따른 분할구조 ·실질적인 기술경쟁 시스템 ·생산효율성을 제고하는 실질적 협력시스템

업역 및 생산체계 개선

- 건설시공업의 업역과 생산체계에 대한 각종 규제를 폐지하여 건설업체간 자유로운 경쟁 촉진

- 건설 생산단계에서 기업의 자유로운 생산을 제약하는 하도급 관련 규제를 철폐 내지 대폭 완화

·종합건설업체간 하도급 제한을 폐지하여 원수급자가 필요하다고 판단할 경우 하도급 허용

·계약을 통하여 발주자가 원수급자의 직접 시공 여부를 결정하도록 유도

- 발주자의 판단에 따라 주계약자형 공동도급 허용할 수 있도록 선택권 부여
·주계약자 공도도급을 반드시 종합-전문업체간의 도급방식으로 규정할 필요 없음.
·종합건설업체 간의 하도급 규제를 철폐하는 원칙에 따라 종합건설업체간의 자발적인 주계약자형 공동도급의 선택도 가능

- 궁극적으로 종합과 전문간 업역 구분 규제의 완전 철폐도 검토
·종합건설업과 전문건설업 업역 구분을 철폐, 건설시공업의 시장을 통합구도로 재편
·이 경우 업역 구분이 아닌 시장 원리에 따른 경쟁 및 협력 구도 형성 가능

- 분할발주 금지 규정을 폐지
·현행 분할발주 금지를 규정하고 있는 규제를 폐지하여 발주자의 역량과 프로젝트의 특성에 따라 자유롭게 선택하도록 유도

발주 및 입낙찰제도의 개선

- 경쟁 및 협력 체계의 구축을 위하여 발주 방식을 다양화하는 한편, 입낙찰제도는 공정경쟁의 틀을 유지하도록 개선
·발주방식의 다양화는 발주자의 선택권을 확대하는 한편, 중소건설업체의 참여 기회를 확대하게 됨.
·발주방식의 다양화와 함께 공정경쟁의 입낙찰제도를 확립함으로써 시장 원리에 입각한 경쟁 및 협력체계의 구축을 유도

- 다양한 발주방식의 도입을 통한 발주자의 선택권 확대 추진
·CM 발주 방식도 활용 가능한 선택 대안으로 유도
·발주자가 선택적으로 활용할 수 있는 방향으로 주계약자공동도급제도 도입
·소규모 발주 공사에도 턴키/대안발주제도 도입

- 입낙찰제도의 기조를 과거 실적과 가격 중심에서 기술과 가치를 중심으로 하는 낙찰제도로 이행
·과거 실적 평가는 양적인 평가 중심에서 질적인 평가를 하는 방향으로 전환
·기술은 외형적·형식적 평가요소 중심에서 실질적인 평가요소를 확대
·공사 특성에 따라 입낙찰 방식을 다양화

- 발주자의 역할과 기능 강화

·발주자의 자율과 책임, 입낙찰과정 투명성 제고

·입낙찰방식에 대한 발주자의 선택 재량 확대를 위한 「국가계약법」개선

·경쟁 방식 결정 , PQ항목·배점, 낙찰자 결정방법 선택에 대한 재량 부여

·일반발주 공사의 경우 발주자에게 적격, 최저가, 최고가치 등의 낙찰방식 결정권 부여

·입낙찰과정에 대한 공개 등 투명한 시스템 구축

- 공사에 대한 사전 검토나 준비가 미흡해도 가능한 현행 입찰방식 시스템을 철저한 준비와 검토를 거쳐 입찰이 가능한 시스템으로 개선

·다수자에게 입찰참가를 허용하는 시스템을 엄격한 심사를 통하여 비교적 소수자가 참여하는 입찰 시스템으로 전환

·순수내역입찰제 도입, PQ 기준의 강화, 당해 프로젝트 기술평가요소 개발 등 추진

·부정과 부조리에 익숙해진 잘못된 인식과 풍토, 로비와 인맥·학연을 동원하는 수주지상주의의 잘못된 건설수주 문화를 개혁

중소건설업 수주 물량 지원제도의 개선

- 현행 물량 배분중심의 중소건설업보호제도를 시장지향적 보호제도로 전환

·직접적인 경쟁제한 방식보다는 경쟁의 조건을 차별화함으로써 유능한 지방 또는 중소업체가 경쟁상에서 유리한 위치를 획득할 수 있도록 유도

·대형업체와는 차별적인 경쟁 조건을 제공하되 중소업체끼리는 경쟁의 원리가 적용되도록 유도

- 현행 지역제한입찰제도 등 지방중소업체를 위한 보호제도를 입찰금액우대제도와 같은 인센티브 방식으로 전환

·이 경우 시장원리를 반영하면서도 중소건설업체에게 유리한 조건을 제공할 수 있음.

- 중소건설업체들의 수주 대상이 되고 있는 적격심사낙찰제도를 실질적인 기술 경쟁이 가능한 낙찰제도로 전환

·중소건설업체 간의 실질적인 기술경쟁을 촉진하는 평가요소를 지속적으로 도입 확대

·데이터 베이스가 필요한 평가 요소에 대하여는 이를 구축할 수 있는 제도적 시스템 구축

- 중소업체들을 위해 소규모 공사에도 턴키/대안낙찰제 공사 적용을 확대하여 중소업체들의 기술 경쟁력 유도

- 지방 및 중소업체가 변화하는 발주환경하에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 경영지원 정책 강화

·직접적인 수주 지원 정책보다는 간접적으로 경영을 지원할 수 있는 시스템 구축

협력체계 구축을 위한 건설문화 혁신

- 종합건설업체 간 경쟁과 협력체계를 구축하기 위해서는 제도 혁신과 더불어 의식 등 문화적 측면의 혁신이 동반되어야 할 것임.

- 지금까지 대립 내지 갈등만 존재해 온 경쟁적 관계를 대중소업체 간의 협력적 관계로 인식을 전환하는 것이 관건

·우선, 급변하는 시장 환경하에서 대형, 중견, 중소업체 간의 역할 분담을 통한 상생이 가능하다는 인식 전환이 요구됨.

·대형업체는 유능한 중소업체와의 역할 분담을 통하여 생산성 향상과 경쟁력 강화가 가능하다는 인식을 가져야 함.

·중견 또는 중소업체는 하도급적 관계를 통하여 진정한 상생 발전이 가능하다는 인식을 가질 필요가 있음.

- 발주자 주도의 통합적 발주 및 생산 모델 개발 및 확산

·발주자, 원도급자, 하도급자가 통합적, 주체적으로 생산 과정에 참여하여 생산성 향상과 참여자 모두의 이익을 창출하는 윈윈 모델 도출 필요

·파트너링제도와 같은 선진적인 발주 및 생산 모델에 대한 연구 및 국내 도입 방안 검토

윤영선(연구위원·ysyoon@cerik.re.kr)
두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)
백영권(연구위원·ykbaek@cerik.re.kr)
최석인(연구위원·sichoi@cerik.re.kr)
최은정(연 구 원·kciel21@cerik.re.kr)