

건설제도·정책변화가 건설산업
구조에 미친 영향

2004. 11

이상호·현준식·이승우

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위와 방법

II. 건설제도 및 정책의 변화추이

1. 외환위기 이전의 건설정책 및 제도 개관
 - (1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 제정 배경 및 주요 내용
 - (2) 「건설산업기본법」의 제정 배경 및 주요 내용
 - (3) 「턴키 활성화대책」의 수립 배경 및 주요 내용
2. 외환위기 이후의 건설제도 및 정책의 기조와 방향
 - (1) 건설제도 및 정책기조 개관
 - (2) 건설제도 및 정책의 방향: Global Standard 지향

III. 건설산업구조 및 경쟁구조의 변화추이

1. 건설산업구조의 정의
2. 건설산업구조의 변화추이
 - (1) 건설산업의 수요구조
 - (2) 건설산업의 공급구조
 - (3) 건설산업의 인력구조
3. 건설산업의 경쟁구조 변화추이
 - (1) 기업규모별 건설업체의 경영성과 분석
 - (2) 기업규모별 수주비중과 평균수주액의 변화추이
 - (3) 시장집중도 분석

IV. 건설제도·정책이 건설산업구조에 미친 영향 분석

1. 건설업체 수 급증과 무자격 부실건설업체 난립을 초래한 건설제도

2. 대/중/소 건설업체간 수주영역의 분화를 초래한 입낙찰제도
3. 대형 건설업체의 수익성 저하를 초래한 최저가 낙찰제 도입 및 확대
4. 건설생산체계의 비효율을 초래하고 있는 건설업역 및 하도급 규제
5. 건설업체의 재무구조 건전성을 유도한 건설제도 및 정책

V. 건설제도·정책 및 건설산업구조의 변화 전망

1. 「건설산업기본법」 개정에 따른 건설산업구조의 변화전망
2. 국가계약제도 변화에 따른 건설산업구조의 변화전망
3. 건설산업구조의 선진화를 위한 건설제도·정책 개선방향
 - (1) 건설산업구조 개편의 필요성
 - (2) 건설제도 및 정책개선을 통한 건설산업 구조의 개편방향

VI. 결론

참고문헌

Abstract

<표차례>

- <표 II-1> 국제입찰 대상공사 등의 범위 고시(1995.7.6)
- <표 II-2> 건설교통부문의 중요도별 규제개혁 실적
- <표 II-3> 건설산업 진입규제 완화 추이
- <표 II-4> 「공공건설사업 효율화 종합대책」의 중점 추진과제
- <표 II-5> 공종별 턴키/대안입찰공사 수주실적 추이
- <표 II-6> 적격심사공사의 규모별 낙찰하한률
- <표 III-1> 건설생애주기별 분업구조의 개요
- <표 III-2> 건설투자규모 및 총고정자본형성중 비중(1995년 불변가격)
- <표 III-3> 건설업 부가가치 변화 추이(1995년 불변가격)
- <표 III-4> 건설수주액 추이 및 증가율
- <표 III-5> 연도별 발주기관별 계약실적
- <표 III-6> 공종별 민간공사 수주액 추이
- <표 III-7> 건설엔지니어링업체 수의 변화 추이
- <표 III-8> 건축사 시험 합격자 수의 변화 추이
- <표 III-9> 건축허가 면적의 변화 추이
- <표 III-10> 건설공사 감리업 등록업체의 변화추이
- <표 III-11> 감리용역 수행실적의 변화 추이
- <표 III-12> 연도별 건설업 등록업체 수의 변화 추이
- <표 III-13> 전문건설업체의 연도별 원도급 및 하도급 계약실적 변화추이
- <표 III-14> 전기 및 정보통신공사업체 수의 증가 추이
- <표 III-15> 조달청 업체 등록현황
- <표 III-16> 분야별 건설기술자 배출 현황(2002. 12.31 현재)
- <표 III-17> 학·경력자 기술등급별 등록현황(2002.12.31 현재)
- <표 III-18> 건설업 취업자 및 실업자 수 추이
- <표 III-19> 건설 기능계 국가기술자격 취득 현황(1975~2002년 누계)
- <표 III-20> 인정기능사 경력증 취득 현황
- <표 III-21> 기업규모별 업체 수 및 상시종업원 수 현황(2002)

- <표 Ⅲ-22> 기업규모별 건설매출액 증가율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-23> 기업규모별 부채비율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-24> 기업규모별 매출액경상이익율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-25> 기업규모별 매출원가율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-26> 기업규모별 총자본회전율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-27> 기업규모별 부가가치율(1997~2002)
- <표 Ⅲ-28> 업체당 평균수주액의 증감 추이(1997~2001)
- <표 Ⅲ-29> 연도별 일반건설업체의 매출점유율 (건설업 매출액)
- <표 Ⅲ-30> 기업군별 일반건설업체의 매출점유율 (50대기업)
- <표 Ⅲ-31> 기업군별 일반건설업체의 매출점유율 (100대기업)
- <표 IV-1> 시공능력순위별 최저가 낙찰제 공사 수주실적
- <표 IV-2> 공종별 턴키·대안입찰공사 수주실적 추이
- <표 IV-3> 2003년 턴키·대안입찰공사 업체별 수주 현황
- <표 IV-4> 최저가 낙찰제 공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률
- <표 IV-5> 최저가 낙찰제 공사중 주요 공종의 연도별 낙찰률
- <표 IV-6> 최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 대비 실행율 조사 결과
- <표 IV-7> 일반건설업계 평균 재무비율의 변화(1999~2003)

<그림 차례>

- <그림 Ⅲ-1> 건설생산체계의 기본 골격
- <그림 Ⅲ-2> 연도별 건설투자의 추이(1995년 불변가격기준)
- <그림 Ⅲ-3> 시공능력순위별 수주실적 및 비중의 변화추이(1997~2002)
- <그림 Ⅲ-4> 기업규모별 민간공사 수주실적의 변화추이(1997~2002)
- <그림 Ⅲ-5> 기업규모별 공공공사 수주실적의 변화추이(1997~2002)
- <그림 IV-1> 일반건설업체 부도율 추이 및 전망
- <그림 IV-2> 일반건설업체 수 및 1사당 평균 수주액 추이
- <그림 IV-3> 최저가 낙찰제 공사의 공종별 낙찰률 변화 추이
- <그림 IV-4> 현행 일반·전문건설업자간 원-하도급구조와 건설생산체계
- <그림 V-1> 재정경제부의 국가계약제도 개선방향

요 약

제1장 서론

- 본 연구의 목적은 IMF 외환위기와 김대중 정부의 출범을 전후한 1998년 경부터 최근까지의 건설제도 및 정책변화가 건설산업 구조변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 종합적으로 분석해 보고, 건설산업 구조의 선진화를 위해 필요한 건설제도 및 정책개선의 방향을 제시함으로써 한국의 건설산업과 제도발전에 기여하는데 있음.
- 본 연구에서는 1998년을 전후한 시점부터 건설산업 구조에 직접적인 영향을 미쳤을 것으로 판단되는 건설시장의 진입규제와 공공공사 발주 및 입낙찰제도를 집중적인 분석의 대상으로 삼았고, 건설산업의 구조변화는 주로 일반건설업체의 내부구조 변화에 초점을 두었음.

제2장 건설제도 및 정책의 변화추이

- IMF 외환위기 이전에는 주로 부실공사 방지와 건설시장 개방에 대비한 건설제도 및 정책의 변화가 이루어졌는데, 가장 중요한 변화로는 국가계약법(1995)과 건설산업기본법(1996)의 제정 및 턴키 활성화 대책(1996) 등을 꼽을 수 있음.
- 외환위기 이후 최근까지의 건설정책 기조는 크게 다음 4가지로 요약할 수 있음.
 - ① 건설경기 활성화 및 연착륙 추진
 - ② 건설규제개혁

③ 공공건설사업 효율화

④ 건설산업의 구조개편과 선진화

- 외환위기 이후의 건설제도 및 정책 개선방향은 후진적인 국내 제도와 관행을 미국이나 영국과 같은 선진외국에서 널리 활용되는 국제기준(Global Standard)으로 전환하는데 초점을 둔 것으로 평가되는데, 건설제도와 정책의 Global Standard 추구 노력을 5가지 측면에서 구체적으로 살펴보았음.

① 건설규제개혁: 1998년 한해동안 규제개혁위원회 등록 규제 건수의 50%를 폐지하였지만, 중요도가 높고 건설산업의 구조변화와 직결된 규제는 여전히 상당수 존치

② 공공건설사업 효율화: 미국과 영국 등 선진외국의 공공 건설사업 효율화를 본받아 건설사업의 생애주기를 기획·설계, 예산 편성·집행, 보상, 입찰·계약, 시공·유지관리 등 5개 분야로 나누고, 각 분야별로 구체적인 정책대안 수립 및 시행

③ 발주방식 및 입찰계약제도의 선진화: 전세계적으로 그 비중이 증가하고 있는 턴키발주의 확대와 건설사업관리(CM) 도입, 최저가 낙찰제 도입 및 PQ-적격심사제도 개선 추진

④ 건설산업 구조개편: 건설산업 구조개편을 위해 입찰제도 개선, 건설금융 기능 강화, 건설산업의 지식기반화, 저가하도급·불법하도급 등 불합리한 잔존 관행 제거 추진

⑤ 지방중소건설업체 보호제도 및 정책 변화: 건설시장의 개방과 더불어 시장개방 대상공사에 대해서는 중소건설업체 보호 육성제도를 유지하기 어렵게 되었고, 이에 따라 지역의무공동도급제도 등의 축소 초래

제3장 건설산업 구조 및 경쟁구조의 변화추이

- 건설산업의 구조를 수요, 공급, 인력구조로 구분하여 변화추이를 상세하게 분석하였음.

- ① 수요구조: 건설투자, 건설생산(부가가치), 건설수주액
- ② 공급구조: 건설엔지니어링 업체 수와 계약실적, 건축사와 건축허가면적, 건설감리업체와 계약실적, 건설시공업체와 계약실적, 공공건설시장 참가업체수
- ③ 인력구조: 건설기술인력구조, 건설기능인력구조

- 건설산업의 경쟁구조 변화추이는 기업규모별 경영성과 분석, 기업규모별 수주비중과 평균수주액, 시장집중도 등을 통해 살펴보았음.

- 기업규모별 수주실적의 변화추이를 보면, 시공능력순위 1,000위 미만 중소건설업체들의 수주비중이 급격하게 증가하고 있는 반면, 51위에서 500위사이에 있는 중견/중소건설업체들의 수주비중은 감소 추세를 보이고 있어 건설시장 내부의 양극화 추세를 확인할 수 있음

- 시장집중도 분석 결과, 상위 3개 기업이나 상위 5개 기업의 시장점유율은 더 늘어났는데 비해, 상위 10개 기업의 비중은 과거 10년 전과 거의 비슷하게 나타났는데, 이같은 결과는 대형건설업체 군에서도 부익부 빈익빈 현상이 심화되는 것을 의미함.

- 하지만 상위 3개업체나 상위 5개업체들의 경우, 과거 건설시장의 3강체제(현대건설, 대우건설, 동아건설)가 1997년 IMF 외환위기로 인해 동아건설이 퇴출되면서 새로운 5강체제(삼성건설, 현대건설, 대우건설, LG건설, 대림산업)로 재편

- 이렇게 된 배경은 IMF 외환위기 이후 시장에서 재무건전성의 중요성이 증가하였으며, 건설제도·정책 역시 건설업체들의 재무건전성을 강화하기 위해 입찰제도에서 경영상태평가를 강화시킨 사실과도 연관되기 때문에 결국 건설제도 및 정책 변화에 부응할 수 있었던 건설업체들이 건설시장에서 새로운 강자로 등장한 것이며, 건설제도 및 정책변화에 따라 건설산업의 구조가 바뀐 것으로 평가

제4장 건설제도·정책이 건설산업 구조에 미친 영향 분석

- 건설산업 구조의 변화는 특정한 정책이나 제도 하나만에 의해서 발생하는 것이 아니라 여러 제도와 정책이 연계되어 발생하기 때문에 본 연구에서도 건설산업 구조변화에 영향을 준 제도적·정책적 원인을 제시하였음.
- 건설업체 수 급증과 무자격 부실건설업체의 난립원인은 등록기준의 완화와 같은 진입규제 완화에만 있는 것이 아니라, 요행에 의한 복권당첨식 낙찰제도와 불법하도급제도 및 시공연대보증인제도 등이 복합적으로 작용한 결과임.
- 최근 들어 대/중/소 건설업체간에 수주영역의 분화 양상이 뚜렷한데, 그 원인은 최저가낙찰제 도입 및 단계적 확대, 턴키/대안입찰공사 발주 확대 등 공공 건설공사 발주방식의 변화와 연관됨.
- 대형 건설업체의 수익성 저하는 주로 예정가격 대비 60%수준에 불과한 최저가낙찰제 공사의 저가 낙찰이 큰 원인으로 판단되며, 최저가낙찰제 대상공사가 현재의 500억 이상 PQ공사에서 100억원 이상 공사로 확대될 경우 중견/중소건설업체의 수익성도 크게 저하될 것임.

- 건설생산체계의 비효율을 초래하고 있는 원인중 하나는 건설업역 및 과도한 하도급 규제로 수직적·중층적 하도급 구조의 형성과 불법 하도급 만연에 있다고 봄.
- 1999년에 606%에 달했던 건설업계 평균 부채비율이 2001년에는 240%, 2003년에는 180%로 급감한 것과 같이 단기간에 건설업계 전반의 재무구조 건전성이 제고된 원인중 하나는 PQ-적격심사제도 변화로 재무건전성 확보없이 공공공사 수주가 어려웠기 때문임.

제5장 건설제도 및 정책변화에 따른 건설산업 구조의 변화전망

- 최근에는 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한의 단계적 완화, 직접시공제도 도입 등을 내용으로 하는 건설산업기본법 개정작업이 추진되고 있는데, 이에 따라 건설산업 구조도 다음과 같은 방향으로 변화될 전망이다.
 - 수직적·중층적인 하도급 단계의 축소
 - 일반 중소건설업체들의 공동도급 참여실적 저하
 - 전문건설업체들의 원도급 공사 수주실적 증대
 - 하도급 규제완화의 지속적인 추진
 - 건설업계 전체 하도급 비율의 축소와 직접시공 비율의 증대
- 건설업체간 수주물량 배분과 경쟁구조에 절대적인 영향을 미치는 국가계약제도 또한 지방계약법 제정, 공사이행보증서 발급기관 확대, 신용평가등급을 활용한 경영상태 평가, 공동도급 억제 등의 방향으로 변화함에 따라 건설산업의 구조에도 다음과 같은 변화를 야기할 것으로 전망됨.
 - 시장평가 결과의 활용에 따른 건설업체 경영상태에 대한 보다 엄격한 검증

- 지방·중소건설업체와 대형 건설업체간 공동도급 위축
 - 보증시장 개방에 따른 건설공제조합의 위축 가능성과 건설업체의 보증 부담 증가
 - 조달청을 통한 중앙집중 조달제도의 약화
 - 건설사업관리(CM) 활성화 가능성 증대
- 건설시장의 세계화 대비, 국내 건설업체의 국제경쟁력 제고, 건전기업의 생존을 위한 수주기반 확보, 발주자 보호 등을 위해서는 건설산업구조의 선진화가 필요하며, 이를 위해서는 다음과 같은 건설제도 및 정책변화가 필요함.
- 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지를 핵심으로 하는 건설업역 재편
 - 의무하도급제도의 폐지 등 하도급 규제의 정상화를 통한 건설생산체계의 효율화
 - 공사발주 및 입찰제도의 선진화와 대/중/소 건설업체간 균형발전
 - 최저가 낙찰제의 정상화
 - 시장기능 활용을 통한 부실건설업체의 시장퇴출

제6장 결론

- 본 연구는 1997년 이후 최근까지 주로 공공공사를 대상으로 한 건설제도 및 정책변화가 건설산업 구조에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하고자 하였는데, 분석 결과 가장 두드러진 건설산업 구조의 변화는 신규 건설업체 수의 급증 및 무자격 부실건설업체 난립이며, 그 원인은 건설업 등록기준의 완화에만 있는 것이 아니라 요행에 의한 복권당첨식 낙찰제도, 시공연대보증제도, 불법 하도급을 통한 공사수행이 가능한 현실 등 건설제도 전반의 문제점과 관행이 복합적으로 작용한 결과임.

- 2001년부터 도입된 최저가낙찰제나 턴키·대안입찰공사의 확대는 대/중/소 건설업체간 수주영역의 분화를 가져왔는데, 이같은 수주영역의 분화가 지속된다면, 턴키·대안입찰공사에 주력하고 있는 초대형 건설업체와 나머지 대형 및 중견·중소건설업체들은 모두가 심각한 수주난과 수익성 악화속에서 몰락할 가능성이 높음.
- IMF 외환위기 이후 PQ경영평가제도는 건설업체의 경영상태를 정상화시키는데 큰 기여를 하였지만, 건설산업의 구조변화를 초래할 것으로 기대를 모았던 건설사업관리(CM)나 공사이행보증제도의 도입은 현재까지 별다른 영향을 미치지 못하고 있으며, 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한에 기반한 하도급 규제 등으로 인한 건설생산체계의 비효율성도 오랫동안 지속되고 있음.
- 최근 정부는 또다시 건설산업기본법의 개정과 지방계약법의 제정을 비롯한 국가계약법령의 개정을 추진하고 있으며, 이에 따라 건설산업 구조의 큰 변화가 예상됨.
- 향후 건설산업 구조의 선진화를 위해서는 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지 등 건설업역의 재편, 하도급 규제의 합리적 개선, 공사발주 및 입찰제도의 선진화, 최저가낙찰제의 정상화 등이 필요하며, 한국 건설산업이 당면한 가장 큰 과제중 하나인 부실건설업체의 시장퇴출은 신용평가등급과 같은 시장평가 결과를 활용하거나, 건설보증 및 금융 기능을 강화하는 등 시장기능의 적극적인 활용을 통하여 달성해야 할 것임.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1997년말 내지 1998년은 건설제도와 정책의 획기적인 전환시점이었고, 건설산업의 구조 또한 큰 변화를 맞이한 시점이었다. 그리고 건설제도와 정책은 사실상 1995년부터 큰 변화를 겪기 시작했다고 볼 수 있다. WTO체제가 출범하면서 정부조달협정(GPA)에 따라 한국도 1997년으로 예정된 건설시장 개방을 앞두고 1995년부터 관련 제도의 정비가 불가피했기 때문이다(재정경제부 국고국, 1996). 예컨대, 「예산회계법」에 규정되어 있던 입찰계약에 관한 규정들은 1995년 1월부터 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이라는 별도의 단행법률로 집대성되었다. “적격심사제도”라고 불리우는 입찰제도는 1995년 국가계약법 제정과 더불어 100억원 이상 대형공사에 대하여 기존의 최저가낙찰제 대신 새로 도입된 제도였다¹⁾. 「건설업법」 또한 정부조달협정의 내용을 반영하여 1996년에 「건설산업기본법」이란 이름으로 재정비되었다. 「건설산업기본법」을 새로 만들면서 전반적인 건설업종의 조정도 이루어졌고, 도급한도액제도를 폐지하는 대신 시공능력공시제도를 도입하기도 하였다.

아무튼 1997년부터 건설시장개방 대상공사에 대해 정부조달협정 등 국제기준이 적용되는 것이 당연하게 받아 들여지면서, 한국의 건설제도와 정책개선 방향도 이른바 “Global Standard”를 지향하게 되었다. 지방·중소건설업체 보호정책도 시장개방 대상 공사에는 적용되지 않았다. 외환위기를 맞아 IMF에 구제금융을 신청한 1997년말 이후, 그리고 1998년에 김대중 정부가 출범하면서부터 건설제도와 정책의 「Global Standard 지향성」은 좀더 강화되었다. 미국·영국·일본 사례를 본받아 공공건설사업의 효율화를 추진하면서 건설공사 예산을 20%이상 절감하겠다는 계획도 수립하였고²⁾,

1) 지금은 “운(運)”에 의해 낙찰자가 결정된다는 의미에서 “운찰제(運札制)”라고 종종 희화화(戲畫化)되기도 하고, 최저가낙찰제의 점진적인 확대에 따라 머지 않아 폐지될 것으로 전망되긴 하지만, 당시만 해도 적격심사제도는 단순히 입찰가격에 의해서만 낙찰자가 결정하는 최저가낙찰제를 대신하여 기술과 가격을 종합적으로 평가하여 적격한 낙찰자를 선정하는 Global Standard에 부합되는 선진제도로 평가되었다(재경부, 1995).

건설산업의 구조조정과 국제경쟁력 향상을 위하여 건설제도와 정책 전반을 Global Standard에 맞추어 개선하겠다는 계획도 발표되었다³⁾. 특히 1998년 한해 동안에는 세계적으로도 유례가 없는 「정부규제 건수 50% 폐지」가 단행되었고, 건설규제 또한 규제개혁위원회에 등록된 규제 건수의 50%가 1년만에 폐지되었다. 특히 1998년에는 공공공사 수주경쟁에 있어서 오랫동안 건설업계의 관행으로 자리잡았던 “자율조정” 구조가 정부의 강력한 담합 방지 노력에 의해 무너졌다. 건설업체간의 자율조정에 의한 공공공사 수주구조가 건설제도에 의한 수주구조로 전환된 것이다. 한편 1997년부터는 턴키공사 활성화 정책이 추진되면서 턴키·대안입찰공사의 발주비중이 급증하기 시작했다. 2001년도에 최저가낙찰제가 도입되면서 부터는 1,000억원 이상 초대형 공공공사의 낙찰률이 급격하게 떨어지기 시작했다. 그럼에도 불구하고, 현재 정부의 방침은 최저가낙찰제를 단계적으로 확대하는 것이다.

건설제도나 정책의 변화는 건설산업의 구조변화에도 직접적인 영향을 미친다. 예컨대, 1998년 이후 건설업 면허제의 등록제 전환과 등록기준 완화, 적격심사제도 등은 건설업체 수의 폭발적인 증가를 초래한 원인으로 작용하였다. 턴키·대안입찰공사의 발주 확대나 최저가낙찰제 도입 등은 건설업계 내부의 수주구조 및 수익성의 변화를 초래하는 원인이기도 하다.

이같은 시대적 배경과 시각에 입각하여, 외환위기와 김대중 정부의 출범을 전후한 1998년경부터 최근까지의 건설제도 및 정책변화가 건설산업 구조변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 종합적으로 분석해 보고, 건설산업 구조의 선진화를 위해 필요한 건설제도 및 정책개선의 방향을 제시함으로써 한국의 건설산업과 제도발전에 기여하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위와 방법

건설제도와 정책의 범위는 대단히 광범위하다. 여기서는 모든 건설제도와 정책을 나

2) 건설교통부 주관으로 「공공건설사업 효율화 추진대책(1999.6)」을 수립한 시점은 1998년-1999년간이었다.

3) 최저가낙찰제 도입을 비롯하여 Global Standard 지향성을 보다 뚜렷하게 내세운 대책은 「건설산업 구조개편방안(2000.4)」이었다.

열하지 않고, 1998년을 전후한 시점부터 건설산업 구조에 직접적인 영향을 미쳤을 것으로 판단되는 건설시장의 진입규제와 공공공사⁴⁾ 발주 및 입찰제도를 집중적인 분석의 대상으로 삼았다. 대형건설업체와 중소건설업체간에 차별적인 효과를 보이게 될 지역·중소건설업체 보호정책의 변화도 핵심적인 연구대상중 하나다. 법률을 기준으로 한다면 「건설산업기본법」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 관련된 제도 및 정책변화에 초점을 두고 있다.

건설산업의 구조변화는 주로 일반건설업체의 내부구조 변화에 초점을 두었다. 일반건설업체의 수주실적이나 비중이 건설산업 전체에서 가장 크기 때문이기도 하고, 전문건설업체나 엔지니어링업체까지 확장할 경우에는 연구의 대상이 되는 건설제도 및 정책의 범위 또한 너무 포괄적이고 추상적으로 나열될 소지가 높기 때문이다.

건설제도와 정책을 건설산업 구조의 변화양상과 정확하게 일대일로 대응시켜서 기술하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 실상을 왜곡시킬 수도 있다. 예컨대, 1998년 이후의 건설업체 수 급증을 초래한 제도적 원인만 하더라도 건설업 등록기준의 완화와 같은 규제완화 때문만은 아니다. “운찰제”로 전략한 적격심사제도, 건설공제조합 가입 의무 폐지, 전자입찰제도로 인한 입찰참가 비용의 축소 등이 복합적으로 작용한 결과가 신규 건설업체 수 급증으로 나타났기 때문이다. 본 연구에서는 건설산업 구조의 변화를 초래한 복합적인 제도적 원인 분석에 초점을 둘 것이다.

건설산업 구조의 선진화를 위해서 건설제도와 정책을 어떻게 바꾸어야 할 것인가 하는 문제와 연관해 볼 때, “만병통치약”에 해당하는 하나의 건설제도나 정책만으로 건설산업 구조를 바꾸기 어렵다⁵⁾. 현재의 건설산업 구조가 수많은 건설제도 뿐만 아니라 제도외적인 기술·경영·문화로 인하여 생성되었듯이, 바람직한 건설산업 구조 또한 건설제도만이 아니라 제도외적인 요소의 선진화가 이루어져야 가능할 것이다. 하지만, 건설산업 구조에 영향을 미칠 수 있는 수많은 요소들중에서 건설제도와 정책의 역할이 특히 중요한 것이 현실이기도 하다. 본 연구에서는 건설산업 구조의 선진화를

4) 민간부문의 주택/부동산정책 및 제도 또한 건설산업 구조변화에 큰 영향을 미치고 있는 변수이지만, 본 연구의 범위에서는 제외하였다. 주택/부동산 정책과 제도의 변화는 주택건설업계의 구조변화에 큰 영향을 미쳤을 것이다. 본 연구에서는 공공공사와 관련된 정책 및 제도의 변화가 특히 공공부문의 수주구조 변화 등에 미친 영향에 초점을 두고자 한다.

5) 하지만 한국에서는 그동안 너무나 자주 “만병통치약”에 해당하는 건설정책이나 제도를 과장해서 광고해 왔던 것 같다. 규제완화, 건설사업관리(CM)에 이어 최근에는 최저가 낙찰제가 그와 같은 “만병통치약”의 위치에 있었던 것이 아닐까.

가져올 수 있는 복합적인 건설제도와 정책의 개선방향도 함께 제시하고자 한다.

현재와 같은 건설산업 구조가 형성된 배경을 공공부문에서의 제도와 정책변화만으로 설명하기에는 불충분하다. 민간부문의 주택/부동산제도와 정책변화 양상도 함께 설명변수에 포함해야 전체적인 모습을 조망해 볼 수 있을 것이다. 본 연구의 범위가 좁고, 그만큼 한계가 있다는 뜻이다. 향후 좀더 포괄적인 연구를 통해서 본 연구의 한계선을 확대해 갈 필요가 있다.

본 연구는 일차적으로 문헌자료에 의존하고 있고, 정부 및 건설업계 관련 전문가들과의 인터뷰 등도 적극적으로 활용하였다. 건설산업의 구조변화 추이와 관련해서는 특히 대한건설협회에서 공식적으로 발간되는 자료를 적극 활용하였다.

제2장에서는 건설제도 및 정책의 변화추이를 기술하고 있다. 외환위기로 인하여 IMF에 구제금융을 신청하였고, 김대중 정부가 출범하였던 1997년말 내지 1998년 초를 기준으로 삼아 그 이전의 건설제도 및 정책을 간단히 고찰하고, 그 이후의 건설제도 및 정책 가운데 건설산업 구조에 큰 영향을 미쳤던 것으로 생각되는 것들을 상세하게 설명하고 있다.

제3장에서는 외환위기 이전과 이후의 건설산업 구조가 어떻게 변화되었는지를 객관적인 자료를 토대로 보여주고 있다. 건설산업의 수요와 공급구조, 인력구조 및 경쟁구조가 핵심적인 내용이다. 특히 경쟁구조와 관련해서는 기업규모별 경영성과의 변화추이와 계약실적의 변화추이 및 시장집중도를 집중적으로 분석하였다.

제4장에서는 제3장에서 본 것과 같은 건설산업의 구조변화가 어떤 건설제도 및 정책에 기인한 것인지를 설명하고 있다. 건설산업 구조의 변화양상과 건설제도 및 정책을 일대일로 대응시키는 것은 불가능하기 때문에, 건설산업 구조의 변화를 초래한 복합적인 제도적·정책적 원인을 제시하는데 주력할 것이다. 또한 최근에 논의되고 있는 건설제도 및 정책개선방안 가운데 건설산업의 구조변화에 영향을 줄 수 있는 요소들을 선별해 보고, 이들 제도개선 방안이 실천에 옮겨졌을 때 예상되는 건설산업의 구조변화 모습을 전망해 볼 것이다. 그런 다음, 건설산업 구조의 선진화에 기여할 수 있는 건설제도 및 정책의 개선방향을 제시하고자 한다.

제2장

건설제도 및 정책의 변화추이

1. 외환위기 이전의 건설정책 및 제도 개관

본 연구의 핵심적인 연구대상이 되는 건설제도와 정책은 1997년말의 외환위기 이후에 시행된 것이지만, 상당수는 그 이전에 부실공사 방지 및 시장개방에 대비하여 이루어진 건설제도나 정책변화에도 연관된다⁶⁾.

부실공사 방지 및 시장개방에 대비하여 외환위기 이전에 수립된 건설제도나 정책⁷⁾ 가운데 건설산업 구조변화에 가장 큰 영향을 미친 것은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(1995)과 「건설산업기본법」(1996)의 제정 및 「턴키 활성화대책」(1996)이었다.

(1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 제정 배경 및 주요 내용

공공공사 입찰계약과 관련해서는 원래 「예산회계법」 제6장 계약편에서 규정하고 있었다. 그러다가 WTO정부조달협정이 타결되면서 협정의 내용을 반영하여 국가계약 관련 업무의 국제화·개방화에 능동적으로 대응하기 위해서는 별도의 독립된 법률체계를 갖는 것이 바람직하다는 판단에서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 「국가계약법」으로 부름)」을 1995년 1월에 제정하였다(장훈기, 1996).

「국가계약법」은 제정 배경부터가 건설시장 개방을 전제로 한 것이었기 때문에 국제입찰의 범위, 내국민 대우 및 무차별 원칙⁸⁾, 낙찰자 선정기준 등을 정부조달협정과

6) 1995년부터 IMF 구제금융 신청시점이자 김영삼 정부 말기인 1997년말까지의 건설정책 패러다임은 부실 방지와 1997년 1월 1일로 예정된 건설시장개방 대비책의 마련이었다.

①부실방지대책 수립: 1990년대에 접어들면서 신행주대교, 성수대교 붕괴 및 삼풍백화점 붕괴 등과 같은 부실공사로 인한 대형참사가 잇달아 발생하게 되자, PQ제도 도입('93.7), 책임감리제도 도입('94.1), 최저가낙찰제 폐지 및 적격심사제도 도입('95.7) 등을 비롯한 각종 부실공사 방지대책 수립, 시행

②건설시장개방대책 수립: 1997년의 건설시장 개방을 앞두고 1995년부터 건설정책 및 제도는 크게 변화되기 시작하였으며, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제정('95.7), 「건설산업기본법」 제정('96.12) 등 추진

7) 이와 관련해서는 대한건설협회(1994.3), 「시장개방과 건설산업」에서 상세하게 기술하고 있다.

국제규범에 부합되는 방향으로 규정하고 있다.

국제입찰의 범위는 2년마다 재정경제부 장관이 정하여 고시하도록 하였는데, 1995년 7월에는 국가기관의 발주공사의 경우는 55억원 이상, 지방자치단체 및 정부투자기관 발주공사의 경우는 165억원 이상으로 고시하였다⁹⁾. 국제입찰 대상공사에 대해서는 정부조달협정을 비롯한 국제규범이 적용되기 때문에 지역의무공동도급제도 등과 같이 내국민 대우 및 무차별 원칙과 상치될 소지가 있는 제도나 정책은 적용될 수 없었다. 적어도 형식적으로만 본다면, 국제입찰 대상공사에 대해서는 1995년 국가계약법 제정 이후부터 국제기준이 적용된 셈이다. 낙찰자 선정기준도 정부조달협정을 반영하여 ① 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자이거나, ② 입찰공고 또는 입찰관련 서류에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자로 규정하였다.

<표 II-1> 국제입찰 대상공사 등의 범위 고시(1995.7.6)

양허기관	양허대상 및 규모	원화 상당액
국가기관	- 공사: 500만 SDR 이상 - 물품·용역: 13만 SDR 이상	55억원 이상 1.5억원 이상
지방자치단체	- 공사: 1,500만 SDR 이상 - 물품·용역: 20만 SDR 이상	165억원 이상 2.2억원 이상
정부투자기관	- 공사: 1,500만 SDR 이상 - 물품: 45만 SDR 이상	165억원 이상 5억원 이상

주: 1SDR=1,100원.

국가계약법의 제정과 더불어 가장 크게 바뀐 제도중의 하나는 발주제도였다. 성수대교 붕괴, 대구지하철 가스폭발 및 삼풍백화점 붕괴 등과 같은 부실공사로 인한 대형참사가 잇달아 발생하면서 부실공사 방지 및 안전확보에 대한 요구가 크게 증가하였기 때문에 건설공사의 발주단계에서부터 부실요인을 없애고 품질을 확보하기 위하여 여

8) 내국민 대우(National Treatment)는 외국 물품 및 공급자에 대해 국내 물품 및 공급자와 동일한 대우를 해야 하고, 무차별 원칙(Non-Discrimination)은 외국 물품이나 공급자에 대해 여타 회원국의 물품이나 공급자와 차별을 두지 않으면서 특정 공급자에 대해 특별한 우대조치를 하지 말아야 한다는 것을 의미한다.

9) 2004년 현재는 국가기관 발주공사는 81억원 이상, 지방자치단체 및 정부투자기관 발주공사는 244억원 이상이다.

6. 건설제도·정책변화가 건설산업 구조에 미친 영향

러가지 방안을 도입하였다. 예컨대, 100억원 이상의 대형공사에 대해서는 가격위주에서 기술능력 위주로 낙찰자를 선정하기 위한 취지의 적격심사낙찰제 도입¹⁰⁾, 입찰참가 자격 사전심사(PQ)대상 공사의 범위 확대, 제한적 최저가 낙찰금액기준의 상향조정, 시중노임 전액 반영, 연대보증인 자격요건 강화 등이 이루어졌다.

국가계약법은 정부조달협정 등 국제기준을 반영하여 입찰계약제도의 전면적인 혁신을 추구한 노력의 산물로 평가할 수 있다. 국제입찰 대상공사에 관해서는 국제기준의 적용이 불가피하고, 국제기준에 어긋나는 지방·중소건설업체 보호제도나 정책을 적용하기 어렵다는 사실도 건설업계에 널리 인식되는 계기를 제공해 주었다. 형식적인 면에서만 볼 때, 국가계약법의 제정으로 인하여 공공공사 입찰계약제도는 국제기준(Global Standard)에 부합되는 틀을 갖추게 된 셈이다.

(2) 「건설산업기본법」의 제정 배경 및 주요 내용

오랫동안 건설산업의 구조를 직접 규정해 온 법률은 1958년에 제정된 「건설업법」이었다. 제정된 이후 1995년까지 15차례에 걸쳐 개정된 「건설업법」은 시장개방을 앞두고 건설산업의 경쟁력 강화와 부실방지를 위하여 1996년에 「건설산업기본법」으로 재편되었다(건설교통부 건설경제국, 2003.5).

「건설산업기본법」에서는 일반건설업, 전문건설업 및 특수건설업으로 구분되어 있던 면허체계를 일반건설업과 전문건설업으로 단순화하고, 매년 1회에 한하여 발급하던 건설업 면허를 수시발급으로 전환하였다. 철강재공사업 등 일부 전문건설업종은 일반건설업과의 겸업을 허용하고, 전문건설업종간의 겸업도 5개 업종까지 허용하였다.

도급한도액제도를 폐지하는 대신 시공능력공시제도를 도입하였고, 대규모 복합공사의 효율적인 수행을 위하여 발주자의 건설사업관리 업무 전부 또는 일부를 건설사업관리자(CM)에게 위탁할 수 있도록 하는 제도적 근거도 만들었다. 건설협회 가입 의무제도를 폐지하였고, 공제조합 출자의무도 단계적으로 축소하면서 일반건설업자에 대해서는 2000년 7월부터, 전문건설업자에 대해서는 2001년 7월부터 폐지하도록 하였다.

10) 1995년까지만 해도 제한적 최저가낙찰제가 100억원 미만 공사에 적용되었는데, 일정한 제한기준 금액에 입찰하느냐의 여부에 따라 낙찰이 좌우되는 “사행성(射倖性)”으로 인하여 대상공사 규모가 점차 축소되다가 1999년 9월부터 전면 폐지되면서 모든 공공공사에 적격심사낙찰제가 적용되었다.

「건설산업기본법」의 핵심적인 내용은 건설업 등록제도에 기반한 건설업역 및 생산체계에 대한 규제라고 볼 수 있는데, 1996년에 제정된 이후 몇 차례의 개정과정을 거치면서 규제완화라는 흐름에 맞추어 건설업 등록기준을 지속적으로 완화시킨 결과 건설업체 난립(亂立)을 초래하였다는 평가를 받고 있다.

(3) 「턴키 활성화대책」의 수립 배경 및 주요 내용

한국에서 처음으로 턴키제도를 도입한 시기는 「대형공사계약에 관한 예산회계법 시행령 특례규정」이 제정된 1975년이었다. 1970년대에 국내 건설업체들이 중동 산유국에 대거 진출하면서 턴키방식을 접하게 된 시대적 상황을 배경으로, 국내에서도 대형공사나 기술집약적 공사에 턴키방식을 적용하여 국제경쟁력을 향상시키고자 했던 것이 제도 도입의 취지였다. 하지만 1977년부터 1994년까지 17년간 실제로 집행된 턴키공사는 109건에 불과하였고, 100억원 이상 정부 대형공사 발주건수 대비 비중은 연간 10% 내외에 불과한 실정이었다(건설교통부, 1996.11).

이처럼 턴키제도의 활용실적이 저조한 상태에서 정부는 “경쟁력 10%이상 높이기”의 일환으로 「턴키공사 활성화 대책」을 발표하였다(1996.11). 설계/시공 분리발주 방식과 비교해 볼 때 턴키방식은 기술인력이 부족한 발주자를 대신하여 효율적인 건설사업의 수행이 가능하고, 공사기간이 단축되며, 설계와 시공의 통합을 통한 기술력 제고 효과를 기대할 수 있기 때문에 몇가지 제도보완책¹¹⁾과 함께 1997년에는 100억원 이상 공사 건수의 25%, 1998년에는 40%수준까지 확대하기로 한 것이 「턴키공사 활성화 대책」의 핵심적인 내용이었다. 이에 따라 실제로 1997년에는 중앙정부-지방자치단체-정부투자기관의 총 493건에 달하는 대형공사 입찰방법 심의를 통해 127건(25.8%)을 턴키공사로 분류하였다(이상호, 1998).

시행초기의 의욕적인 턴키 활성화 방침과 달리, 1998년 이후로는 제도의 미비와 설계심의회상의 문제 등을 이유로 그다지 활성화되지 않았다. 하지만 2001년 이후부터는 상황이 달라졌다. 갑작스럽게 대안입찰공사의 비중이 증가하기 시작했는데, 그 이유는

11) 「턴키공사 활성화 대책」에서는 ①민자유치사업의 원칙적인 턴키발주, ②턴키 심의절차의 간소화를 통한 발주기간 단축, ③기술경쟁 위주로 낙찰자 선정기준 개정, ④턴키공사비의 계속비예산 편성, ⑤입찰 방법심의회 턴키공사로의 분류 확대, ⑥턴키제도 홍보 및 관계 직원 교육 등 6가지 활성화 방안을 제시하였다.

2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제가 시행된 것과 연관되는 것으로 평가된다¹²⁾. 아무튼 턴키·대안입찰공사의 발주규모가 급증하여 상위 10대 건설업체 중심으로 수주가 이루어지면서 건설산업 구조에도 많은 변화를 초래하고 있다.

2. 외환위기 이후의 건설제도 및 정책의 기조와 방향

(1) 건설제도 및 정책기조 개관

외환위기를 맞이했던 1997년말부터 최근까지의 건설제도 및 정책기조는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

1) 건설경기 활성화 및 연착륙 추진(1998년 현재)

외환위기로 인하여 1997년에 약 75조원에 달했던 일반건설업체의 건설공사 수주액이 1998년에는 48조원으로 급감하였고, 100만여명에 달하던 실업자중 건설업 종사자가 약 50만명으로 전체의 50%수준을 차지하게 되자 김대중 정부 5년간은 지속적인 건설경기 활성화 정책을 추진했다.

건설경기 활성화를 위해 김대중 정부에서 추진했던 정책들은 ①공공건설투자의 지속적인 확대, ②민자 SOC사업 활성화, ③주택·부동산 경기 활성화 및 ④해외건설 활성화 지원 등 4가지로 요약된다.

정부의 적극적인 건설경기 활성화 대책에 힘입어 일반건설업체의 건설공사 수주실적은 2002년도에 83조원을 기록함으로써 외환위기 이전 수준을 회복하였고, 특히 주택·부동산 경기 호황으로 인하여 2003년에는 102조원이라는 사상 최고의 수주실적을 기록하였다. 2004년에 새로 출범한 노무현 정부에서는 한편에서는 주택·부동산 투기 억제에 위한 규제강화를 추진해 왔지만, 다른 한편에서는 신행정수도 건설이나 미래형

12) 1999년과 2000년에 불과 2건씩 발주되었던 대안입찰공사는 2003년에 18건으로 늘어났다. 그 이유는 2001년부터 최저가낙찰제가 도입되자 설계가 완료되었거나, 설계가 발주된 공사 가운데 최저가낙찰제 회피를 위해 대안입찰공사로 발주한 사례가 상당히 많은 것으로 추정된다. 하지만 대안입찰공사 발주의 확대를 단순히 최저가낙찰제를 회피하기 위해서라고만 보기는 어렵다. 발주자 입장에서는 대안입찰공사가 적정한 낙찰률이나, 공사품질과 같은 여러 가지 측면에서 장점을 제공해주기 때문이라고도 보아야 할 것이다.

지방혁신도시 건설과 같은 “개발호재”를 양산하면서 건설경기의 연착륙을 시도하고 있다.

2) 건설규제개혁(1998 ~ 1999.3)

건설산업은 정부규제가 가장 많은 산업부문이다. 건설시장의 진입장벽은 여타 산업보다 높았다. 하지만 1997년에 건설시장이 개방되면서부터는 국제기준에 부합되는 수준으로 진입규제를 완화할 수밖에 없었다. 정부규제 가운데 진입규제야 말로 핵심적인 규제로 인식된 탓에 1996년에 「건설산업기본법」을 제정할 때부터, 그 후 몇 년간에 걸쳐 진입규제는 지속적으로 완화되었다.

김대중 정부가 출범하던 1998년 한해 동안에는 여타 정부부처 소관규제와 마찬가지로 건설교통부 소관 규제도 50%(건수기준)나 폐지되었다. 공공부문의 경우도 상당한 정도의 규제완화가 이루어졌지만, 특히 1998년 이후부터는 민간 주택·부동산 규제의 완화가 눈에 띄게 큰 성과를 거두면서 한편에서는 건설경기 활성화를 통해 IMF 구제금융체제를 탈피하는데 기여를 한 반면, 다른 한편에서는 주택·부동산 경기 과열로 인한 집값 상승 등의 부작용을 초래하였다. 이에 따라 민간 주택·부동산 관련 규제는 최근 다시 강화되는 추세를 보이고 있다. 건설업 등록기준 완화 등의 요인으로 시공능력을 갖추진 못한 무자격 부실회사(페이퍼 컴퍼니)가 늘어나면서 건설업 등록기준을 다시 강화하고 있는 모습을 보여주고 있는 것도 최근의 변화 양상이다.

3) 공공건설사업 효율화(1999.4 ~ 2000.4)

IMF 구제금융 신청 이후 1998년부터 정부재정 운용의 효율화를 위하여 정부는 연간 약 40조원에 달하는 공공건설사업비의 20%절감(약 8조원)을 목표로 한 「공공건설사업 효율화 종합대책」(1999.4)을 수립하여 추진해 오고 있다. 이 대책에서는 기획·설계·시공·보상·유지관리 등 공공건설사업의 라이프 사이클 전체에 걸친 효율화 방안을 제시하였고, 외환위기라는 특수상황에서 대책방안의 대부분이 제도화되었다.

공공건설사업 효율화 대책을 수립하기 직전인 1998년 8월에는 “건설업체들간의 입찰담합을 막아서 건설공사 예산을 20%이상 절감하라”는 대통령의 지시에 따라 강력한 담합방지 대책이 수립되어 시행된 결과, 건설업계에서 “자율조정”이란 이름으로 오

랜 관행이 되어 왔던 입찰담합 구조가 일시에 무너지게 되었다.

4) 건설산업 구조개편과 선진화(2000.4년 현재)

외환위기의 여파로 인한 건설경기 침체에도 불구하고 건설업 등록기준 완화, “요행에 의한 복권당첨식 낙찰제도”로 전락한 적격심사제도의 구조적 문제 등으로 인하여 무자격 부실건설업체가 대거 양산되었고, 워크아웃·법정관리·화의업체 숫자가 급격하게 증가하게 되면서 정부는 「건설산업 구조개편 방안」(2000.4)을 수립하여 추진하게 되었다. 이 방안은 최저가낙찰제의 단계적 도입, 적격심사공사의 낙찰하한을 상향조정 등 입찰제도 개선과 건설업역 및 생산체계의 전반적인 개편을 내용으로 하고 있다.

현재도 「건설산업 구조개편 방안」에 담긴 대책의 상당부분이 계속 추진되고 있으며, 최근에는 건설산업의 구조개편에서 한걸음 더 나아가 건설산업의 「선진화」를 위한 건설제도 및 정책개발에도 주력하고 있다.

(2) 건설제도 및 정책의 방향: Global Standard 지향

1997년으로 예정된 건설시장 개방을 앞두고 면허제도와 입찰계약제도 등을 중심으로 건설제도 및 정책의 대폭적인 개선이 이루어졌다. 이 시기에 이루어진 제도개선 내용은 대부분 WTO 정부조달협정의 내용을 반영하면서, 한국 건설산업의 국제경쟁력을 높이고 부실공사를 방지하겠다는 취지였다. 1997년말에 외환위기를 맞게 되자 후진적인 건설제도와 정책을 미국이나 영국 같은 선진외국에서 널리 활용되는 이른바 Global Standard로 전환하고자 하는 의지를 보다 명시적으로 비치기 시작했다. 외환위기를 맞은 근본원인이 ‘아시아적 가치(Asian Value)’나 ‘한국식 기준(Korean Standard)’을 고수한 데 있었던 것이 아닌가 하는 인식과 자기반성 때문이었다.

한국 정부의 건설제도 및 정책의 Global Standard 추구 노력은 크게 5가지 측면에서 살펴 볼 수 있다.

첫째는 1998년부터 본격적으로 추진된 건설규제완화이다.

둘째는 미국·영국·일본 등 선진외국의 사례를 본받아 공공건설사업의 효율화를 추진한 것이다.

셋째는 턴키 발주 확대, 건설사업관리(CM) 도입, 최저가낙찰제 도입 및 단계적 확대, 공사이행보증제도 도입 등을 비롯한 공사발주방식과 입찰계약제도의 변화 모습을 살펴볼 필요가 있다.

넷째는 비록 아직까지 가시적인 성과는 없었지만, 건설업 등록체계나 업역 조정을 통하여 건설산업 구조의 선진화를 추구하고자 한 정책도 볼 필요가 있다.

마지막으로, 적극적인 Global Standard 추구 노력이라고 할 수는 없지만, 최소한 국제입찰 대상공사에는 지역·중소건설업체 보호를 위한 특별한 제도나 정책을 유지할 수 없게 된 상황에서 지역·중소건설업체 보호제도가 어떻게 바뀌었는지도 건설산업의 구조변화에 영향을 미친 정책 변수로서 고찰해 볼 필요가 있다.

1) 건설규제개혁

김영삼 정부가 출범하면서부터 규제개혁이 추진되기 시작했지만, 획기적인 규제개혁은 김대중 정부가 출범한 1998년에 이루어졌다. 1998년 한해동안 규제개혁위원회는 등록된 규제 건수의 50%를 폐지하였다. 건설교통부 소관 규제도 규제개혁위원회에 등록된 917건중 50.7%에 달하는 465건을 폐지하고, 232건을 개선하기로 확정하였다. 이에 따라 2000년 10월경에는 개정을 추진한 총 48개 법률중 45개 법률이 개정되었고, 당초 정비하기로 계획했던 규제 699건중 96%에 달하는 674건을 정비하였다. 정비가 완료된 674건중 규제개혁의 핵심이라고 볼 수 있는 경쟁력 강화와 기업경영의 자율성 제고를 위한 주요 규제개혁 실적은 다음과 같다.

- 건설업자의 상호·영업소재지 등 변경사항 신고의무 폐지
- 건설업자의 시공관리대장 작성 폐지
- 해외건설업 등록제를 신고제로 전환
- 해외진출 건설업자 및 도급·하도급업자 지정 폐지
- 해외공사의 수행계획 신고제 폐지
- 일정경력 고졸자도 특급건설기술자가 될 수 있도록 허용
- 일정규모 이상 건축물에 대한 중앙건설기술심의위원회 설계심의 폐지
- 부실설계 등을 한 용역업자에 대한 입찰참가제한 폐지
- 설계등 건설기술용역의 하도급 제한 폐지

12.건설제도·정책변화가 건설산업 구조에 미친 영향

- 턴키공사의 경우 시공부문 일괄하도급 허용
- 일정요건을 갖춘 설계감리자 지정기준 폐지
- 감리원의 겸직 및 중복배치 금지 폐지
- 감리전문회사의 감리일지 보고의무 폐지
- 사업시행자의 감리비 예치의무 폐지
- 감리전문회사 대표자 자격제한 폐지
- 책임감리 대가기준 폐지 등

건수로만 보면 엄청난 성과를 거둔 규제개혁이었지만, 「규제건수 50%이상 폐지」라는 양(量)적인 목표하에 규제개혁 작업이 단기간에 추진되다 보니 개별규제를 건별로 심의하여 개선여부를 결정하는 단편적인 개혁에 그쳤다는 한계를 안고 있었다.

한편, 규제개혁위원회의 규제개혁작업에 참여하였던 전문위원들의 평가를 보면, 1998년에 단행된 획기적인 규제개혁 작업에도 불구하고 중요도가 높은 규제일수록 폐지비율이 낮고 존치비율이 높았다. 특히 건설산업의 경쟁력 강화나 기업경영의 자율성을 저해하는 건설업역 관련 규제 및 하도급 규제의 경우, 폐지 방침은 정해 놓고 계속 그 시행시기를 유예시키거나, 폐지를 위한 입법조치가 지연되는 사례가 많았다. 예컨대 부대입찰제도의 경우, 당초 방침은 2001년 1월 1일부터 폐지하기로 하였으나 2004년부터 비로소 공공부문에서만 폐지되었다. 일반건설업자간 하도급 허용, 재하도급 허용 등은 2002년 1월 1일부터 시행하기로 규제개혁위원회에서 결정하였지만, 2002년중에 시행하기로 되어 있는 일반/전문건설업간 겸업제한의 폐지와 연계하여 건설산업 구조개편 차원에서 종합적으로 개선하겠다는 건설교통부의 의견이 수용되어 사실상 2002년말까지 존속기간이 연장되는 결과를 초래했다. 하지만, 2004년말에 와서도 일반/전문건설업간 겸업제한은 폐지 대신 겸업허용 업종을 단계적으로 확대하겠다는 정도에 그치고 있다.

<표 II-2> 건설교통부문의 중요도별 규제개혁 실적

	중요도					
	0	1	3	5	7	전체
폐지율	26.3	69.8	51.3	48.0	33.2	50.7
개선율	27.0	16.2	25.8	31.5	27.5	25.2
존치율	46.7	14.0	22.9	20.6	39.3	24.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 배순석(1999.6). "건설·교통". 「규제개혁, 어디까지 왔나」. 한국경제연구원·중앙일보.

그밖에 전기/통신공사 분리발주 의무화 등과 같은 다부처 관련 규제개혁도 미흡했고, 「건설산업기본법」상의 배타적인 일반건설업과 전문건설간 업역규제로 인하여 건설생산체계의 비효율성도 지속되고 있다. 현재와 같은 수직적·중층적인 원/하도급 구조에서는 예산절감이나 품질확보가 어려우며, 이는 곧 건설산업의 생산성을 저하시키는 구조적 원인으로 작용하고 있다.

이렇게 본다면 건설규제개혁이 건설산업이나 기업구조에 미친 영향이 크다고 보기 어렵다. 한가지 예외적인 사항이 있다면, 진입규제의 지속적인 완화에 따라 신규 건설업체 수가 급증하면서 건설산업 구조에 여러가지 변화를 초래한 사실이다. 이에 따라 일반건설업체 수는 건설업 면허개방 이전인 1988년만 하더라도 468개사에 불과하였으나, IMF 외환위기 시점인 1997년말에는 3,896개사에 달했다. 규제개혁이 본격적으로 추진되면서 건설업 면허제가 등록제로 전환되고, 건설공제조합 출자의무가 폐지되자 건설업체 수는 급증세를 보이기 시작하여 2004년 7월말 현재 13,004개사로 증가하였다. 이렇게 늘어난 신규 건설업체 가운데 상당수는 시공능력을 갖추지 못한채 “입찰브로커” 역할만 수행하는 무자격 부실건설업체(paper company)로 추정되고 있다. 실제로 건설교통부의 실태조사 결과(2000~2003.3), 일반 및 전문건설업체 가운데 등록기준 미달 등의 사유로 등록말소·영업정지와 같은 무자격 부실건설업체 수가 무려 20,535개사에 달하였다(건설교통부 건설경제국, 2003.6)는 사실도 이같은 추정을 뒷받침해주는 강력한 증거로 볼 수 있다.

<표 II-3> 건설산업 진입규제 완화 추이

연 도	내 용
1988. 12. 까지	건설업 면허 동결
1988. 12. 31	1차 면허개방 건설업면허 3년마다 발급('89, '92년 면허발급)
1994. 1. 7	2차 면허개방 건설업면허 1년마다 발급
1997. 1. 1	건설업면허 수시발급
1997. 7. 1	협회가입 임의화
1999. 4. 15	건설업면허 → 등록제 전환
2000. 7. 1	공제조합 출자의무폐지
2001. 8. 25	등록기준 중 기술자, 사무실요건 강화
2001. 9. 25	보증가능금액확인서 제도시행

자료: 대한건설협회.

2) 공공건설사업 효율화

1998년에 연간 약 40조원에 달하는 공공건설사업의 효율화를 위한 종합대책을 수립하게 된 배경은 상당히 복잡적이었다.

첫째, 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 공공건설사업의 효율화를 통하여 예산을 절감할 필요성이 있었다. 1997년말 IMF 구제금융 신청 이후 정부재정 적자 폭이 크게 증가하고, 세수(稅收) 부족이 심각한 상황에서 정부재정 운용의 핵심과제는 '절약'이 될 수밖에 없었다.

둘째, 공공건설사업의 경우는 상대적으로 불합리한 제도개선을 통하여 예산절감을 할 수 있는 여지가 많다. 기획에서부터 유지관리에 이르는 각 단계마다 정부규제가 대단히 많고, 건설공사비 절감을 어렵게 만드는 제도 또한 대단히 많은 영역이 공공건설사업이라는 인식도 있었다.

셋째, 미국·영국·일본 등 선진 외국의 건설공사비 절감운동으로부터도 영향을 받았다. 미국의 경우 이미 1994년부터 「국가 건설 목표 (NCG: National Construction Goal)」를 설정하여 공기 50% 단축 등을 목표로 공공사업의 효율화를 추진해 왔다. 영국의 경우는 「레이섬(Latham) 보고서」를 토대로 공사비 30% 절감 운동을 추진해 왔다. 일본도 건설성 등을 중심으로 건설사업비 10% 절감을 추진하고 있었다. 이같은 선진외국의 동향이 국내에 소개되면서 청와대를 비롯한 정부 각 부처에서 공공사업 효율화에 대한 관심이 크게 높아졌다.

「공공건설사업 효율화 종합대책」의 추진목표는 ①2002년까지 공공건설사업비용의 20%(약 8~12조원) 절감, ②업계의 기술개발·품질경쟁 유도 및 경쟁력 제고, ③SOC 투자배분을 합리화하여 건설행정의 신뢰를 구축한다는 3가지였다. 3가지 추진목표의 달성을 위한 전략으로서는 합리적인 생산체계 구축, 사업방식의 다양화·선진화, 민간의 활력과 창의성 적극 도입, 책임지는 사업풍토 조성 등이 제시되었다.

공공건설사업 효율화 종합대책이 다른 대책과 구별되는 가장 큰 특징은 구체적인 계량적 목표(2002년까지 공공건설사업비용의 20% 절감)를 내세웠다는 점일 것이다. 이에 따라 공공건설사업의 각 단계별로 비효율성을 초래하는 요소를 발굴하고, 효율화를 위한 제도개선 대안을 구체적으로 제시하였다. 다만, “공공건설사업비 20%절감”은 시공비를 20%절감한다는 의미가 아니라 장기적인 관점에서 공공건설사업의 「생애주기비용(Life Cycle Costs)」을 20% 절감하겠다는 의미였다. 그 방법은 공공공사 낙찰율의 하향조정이나 예정가격 삭감과 같은 획일적이고 불합리한 조치를 통해서가 아니라, 생애주기 전반에 걸친 불합리한 제도개선을 통하여 발주자와 사업자 모두가 이득을 볼 수 있도록 하자는 것이었다.

「공공건설사업 효율화 종합대책」은 사업의 생애주기를 ①기획·설계, ②예산편성·집행, ③보상, ④입찰·계약, ⑤시공·유지관리 등 5개 분야로 나누고 각 분야별로 구체적인 정책대안을 중점 추진과제로 제시하였다.

<표 II-4> 「공공건설사업 효율화 종합대책」의 중점 추진과제

분 야	중점 추진과제
<ul style="list-style-type: none"> ■ 기획·설계 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업시행 적정절차의 확립 • 예비타당성조사제도 도입 • 타당성조사의 객관성·중립성 확보 • 생애주기비용(LCC) 분석제도 도입 • 사업 우선순위 정립 • 설계 VE 도입 • 설계 내실화 방안 • 설계 및 시공기준의 지속적 정비 • 설계변경의 최소화
<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산편성·집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 완공위주의 집중투자 • 계속비 예산 편성의 확대
<ul style="list-style-type: none"> ■ 보상 	<ul style="list-style-type: none"> • 선보상·후시공 제도화 • 적정보상을 위한 보상기준 개선 • 사업기간 단축을 위한 보상절차 간소화 • 감정평가 수수료 체계 개선 • 보상전문기관 육성
<ul style="list-style-type: none"> ■ 입찰·계약 	<ul style="list-style-type: none"> • 발주방식의 다양화 • 턴키 및 대안입찰의 활성화 • PQ 및 적격심사제도의 합리화 • 제한경쟁 및 지명경쟁 입찰제도 개선 • 공사비 산정방식의 전환 • 건설보증제도의 실효성 확보 • 공정한 계약관행의 정착
<ul style="list-style-type: none"> ■ 시공·유지관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설분야의 ISO 인증 확대 • EV기법의 도입 • 건설사업관리제도의 활성화 • 건설 CALS체제의 조기 구축 • 건설표준화의 지속적 추진 • 프리랜서 기술자제도 도입 • Cost Down을 위한 기술개발 촉진 • 기술개발보상제도의 활성화 • 건설공사의 실명제 방안 • 사후평가제도의 도입

자료: 건설교통부(1999). 「공공건설사업 효율화 종합대책」.

「공공건설사업 효율화 종합대책」의 상당부분은 법제화되어 시행되고 있다. 예컨

대, 사업시행 적정절차 확립, 예비타당성조사제도 도입, 완공위주의 집중투자 등은 1999년부터 본격적으로 시행되면서 불필요한 재정투자사업의 방만한 시행을 억제하는 효과를 가져왔다고 볼 수 있다. 하지만 계속비 예산편상 확대, 설계변경 최소화, 건설보증제도의 실효성 확보, 건설사업관리 활성화 등과 같은 대책처럼 지금까지도 담보상태에 머무르고 있는 경우도 많다. 「공공건설사업 효율화 종합대책」에 포함된 세부대책들의 대부분은 넓은 의미의 건설제도 및 정책 개선방향을 집대성한 것들이었고, 그 이후의 다른 대책에서도 반복적으로 제시되었으며, 건설산업의 구조변화에도 상당한 영향을 준 것으로 평가할 수 있다.

3) 발주방식 및 입찰계약제도의 선진화

① 턴키 및 대안입찰공사 발주 확대

1996년말에 턴키 활성화를 추진한 배경은 당시 국가차원에서 추진되었던 “경쟁력 10%이상 높이기”의 일환이었다. 설계/시공 분리발주 방식과 비교해 볼 때 턴키방식은 기술인력이 부족한 발주자를 대신하여 효율적인 건설사업의 수행이 가능하고, 공사기간이 단축되며, 설계와 시공의 통합을 통한 기술력 제고 효과를 기대할 수 있다는 취지에서였다. 하지만 설계·시공 통합을 통한 기술력 제고는 설계/시공 분담이행방식으로 이루어지는 턴키제도의 특성상 그 효과를 크게 기대하기 어렵다. 아울러 설계안에 대한 VE(Value Engineering)도 원초적으로 불가능하다. 공사기간의 단축도 입찰제대상 실시설계 적격심의를 거친 다음에야 착공할 수 있기 때문에 실시설계·시공 병행(Fast-Track) 방식의 적용이 제도적으로 불가능하여 공기단축 효과를 기대할 수 없다. 그럼에도 불구하고 턴키공사는 계약자가 설계를 한 것이기 때문에 원칙적으로 설계변경이 허용되지 않는다. 따라서 국내 공공사업의 오랜 관행이라 할 수 있는 설계변경을 통한 계약금액의 증액을 불허함으로써 전체 사업예산의 절감 효과는 다소나마 기대할 수 있다. 하지만 턴키 설계심의 과정의 비리 문제와 계약제도의 미비로 인한 클레임 제기 등 여러 가지 문제가 복합적으로 불거져 나오자, 1998년 이후에는 일시적으로 발주기관마다 턴키발주에 대해서 소극적인 입장을 취하기도 하였다.

「턴키공사 활성화 대책」 및 「공공건설사업 효율화 종합대책」에서 턴키 및 대안입찰공사의 발주를 확대하기로 한 이후 1999년에 「대형공사 입찰방법 심의기준」을

제정하였다. 이 기준은 기본적으로 턴키 및 대안입찰공사의 발주확대를 전제로 한 것인데, 「초대형·고난도·복합공종」 공사를 주된 대상으로 예시하였다.

하지만 설계심의제도를 둘러싼 잡음이 계속되자, 턴키 대상공사 요건을 제한하기 위하여 2001년 6월에 「대형공사 입찰방법 심의기준」을 개정하였다. 개정된 기준에 따르면 턴키공사는 「고난도·고기술」이 요구되는 신규복합공종 공사중 민간이 보유한 기술력과 창의력의 활용이 필요한 공사로서 ①공종간 상호연계정도가 복잡하여 설계시공의 일괄시행이 필요한 경우, ②공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 경우, ③ 복합공종으로서 설계와 시공을 분리발주할 경우 빈번한 설계변경이 예상되는 경우, ④ 시설물의 성능확보를 위하여 기자재 공급자가 직접 설계와 시공을 해야 하는 경우, ⑤ 설계VE 또는 신기술·신공법의 적용으로 경제적인 대안의 활용이 필요한 경우 등에 활용하도록 하였다. 또한 분류대상 시설을 예시하면서 그동안 턴키 및 대안입찰공사에서 차지하는 비중이 가장 컸던 도로, 철도, 지하철 공사 등 선형공사는 제외하였다.

그런데, 「턴키 활성화 대책」에 따라 시행 첫해인 1998년에는 턴키공사 발주비중이 크게 늘어났지만, 1999년부터는 다시 줄어들기 시작했다. 1998년만 해도 중앙건설기술심의위원회에서 대형공사 입찰방법 심의를 수행했기 때문에 「턴키 활성화 대책」에 따라 100억원 이상 대형공사 발주 건수의 25%이상을 턴키·대안입찰 방식으로 발주했지만, 1999년부터는 대형공사 입찰방법의 심의권한이 각 발주청의 설계자문위원회로 이관되었기 때문이다. 각 발주청에서는 제도 불비 등을 이유로 턴키 발주 확대를 반기지 않았던 것이다. 하지만 2001년부터는 다시 턴키·대안입찰공사 발주가 급증하기 시작했다.

<표 II-5> 턴키/대안입찰공사 발주 건수 및 대형공사 대비 비중

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
건수	47	66	85	139	58	45	67	58	78
비중	11.1	12.2	15.2	28.2	19.5	19.1	17.6	21.0	18.6

주 : 설계심의 기준

자료 : 건설교통부 중앙건설기술심의위원회, 「연도별 입찰방식의 현황」.

2001년부터 턴키·대안입찰공사 발주가 증가하기 시작한 이유는 최저가낙찰제 도입과 연관된다. 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제가 시행되자, 저가 낙

찰로 인한 문제들을 회피하기 위한 수단으로 최저가낙찰제 대상공사를 턴키나 대안입찰공사로 발주했을 것이라는 평가가 지배적이다.

턴키 및 대안입찰공사는 공사규모가 대단히 크다. 이들 공사에 입찰하기 위해서는 총공사비의 2~3%에 달하는 설계비용을 선투자해야 하기 때문에 자금력이 취약한 중소기업체들은 입찰참가 자체가 현실적으로 어렵다. 게다가 2천명 내지 3천명에 달하는 잠재적인 설계심의위원들을 상시 관리해야 한다는 문제도 있다. 그러다 보니 입찰참가자는 자연히 극소수의 대형 건설업체들로 한정될 수 밖에 없었다. 공사에산금액 대비 낙찰금액은 평균 90%이상이었다. 따라서 시공능력순위 10위권 이내의 대형 건설업체들은 공공공사 수주실적의 70~80%이상을 턴키·대안입찰공사 수주실적으로 채우게 되었다. 10위에서 50위권 사이에 있는 중견건설업체들도 때로는 턴키·대안입찰공사를 수주하거나 공동도급사로 참여하기도 하였지만, 수주경쟁력이 취약하기 때문에 주로 최저가 낙찰제 공사의 수주에 주력한 것으로 보인다. 그 이하의 중소기업체들은 “운찰제(運札制)”라고 부르는 적격심사공사 수주에 매달릴 수 밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 턴키/대안입찰공사 발주확대는 대/중소건설업체의 사업범위와 공공공사 물량배분구조, 경쟁구조, 기업의 조직구조 등에 큰 영향을 미친 변수로 볼 수 있다.

② 건설사업관리(CM)제도 도입

턴키 활성화 시점과 더불어 건설사업관리(CM) 또한 한때의 유행어가 되었다. 턴키 활성화를 추진하던 것과 거의 같은 시점인 1996년말에 「건설산업기본법」을 제정하면서 처음으로 “건설사업관리”라는 용어가 법률에 등장하였다. 이어 수립된 「건설산업진흥기본계획(1997)」, 「건설기술진흥기본계획(1997)」, 「공공건설사업 효율화 종합대책(1999)」에서도 모두 건설사업관리(CM)의 활성화를 주창하였다. 특히 「건설산업 구조개편 방안(2000.4)」에서는 세계적 추세인 EC(Engineering & Construction)화에 부응하여 “기능” 중심의 유연화된 생산체계를 구축할 수 있도록 하고, 건설업체들이 시공분야에서 탈피하여 엔지니어링 분야로 진출할 수 있도록 건설사업관리업(CM) 등록제도를 도입하겠다는 방침을 선언하기도 하였다. 정부가 건설사업관리를 활성화하겠다는 이유는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 국내 공공건설사업은 만성적으로 공사비 증가, 공기 지연, 부실공사 등의 문제

를 안고 있기 때문에 선진화된 사업관리 기법을 활용하여 효율성을 제고하자는 것이다.

둘째, 시공 중심의 국내 건설업체들이 엔지니어링 역량을 배양하여 EC(Engineering & Construction)화 되기 위해서 필요하다.

셋째, 일반건설업과 전문건설업, 시공업과 용역업 등으로 과편화된 건설업역 체계를 재편하기 위해서는 장기적으로 종합적인 건설사업관리업을 도입하여 활성화시킬 필요가 있다.

넷째, 건설사업관리 역량이 부족한 공공발주기관의 업무를 위탁시키는 수단으로 건설사업관리(CM)를 활용할 수도 있다.

다섯째, 미국을 비롯한 선진국 시장과 해외건설시장에서 갈수록 건설사업관리의 발주 비중이 높아지고 있기 때문에 한국 건설산업의 국제경쟁력을 높이기 위해서도 건설사업관리 활성화가 필요하다.

이상과 같은 건설사업관리(CM) 활성화 취지는 공공건설사업의 효율화는 물론, 일반 건설업과 전문건설업 등으로 과편화되어 있는 건설산업의 구조를 미국과 같은 선진화된 구조로 전환하고자 하는 데 있었다고 볼 수 있다.

아무튼 건설사업관리(CM)가 1996년에 「건설산업기본법」에 규정되자 건설업계의 관심은 지대하였다. CM협회와 CM학회도 만들어졌고, 여러 교육기관에서도 수많은 CM교육과정을 만들어 활발하게 교육사업을 수행하였다. 그럼에도 불구하고, 정작 공공부문에서의 CM사례는 많지 않다. 서울·광주·전주·서귀포 월드컵 경기장 건설공사, 인천국제공항·경부고속철도·인천국제공항철도 건설공사 등 몇몇 대형 국책사업에 CM이 활용되기도 하였다.

공공부문에서 CM활용이 저조한 이유 중 하나는 법·제도의 정비가 이루어져 있지 않았기 때문이라는 지적이 많았다. 사실 주무부처인 건설교통부에서는 2001년에야 비로소 CM운영지침 등을 정비하기 시작했다. 2002년에는 본격적인 CM발주에 앞서 용역형태의 시범사업 발주를 추진하였다. 하지만 2002년 9월 이후 발주된 CM 시범발주 대상공사는 건설교통부 산하 지방청에서 발주한 도로확장공사 2건, 한국도로공사에서 발주한 중앙고속도로 휴게소 1건, 대한주택공사에서 발주한, 책임감리업무를 위주로 한, 아파트 및 리모델링공사 2건 등 총 5건에 불과했다. 이들 5건의 CM시범사업은 설계와 시공단계를 통합 관리한다는 것 외에 업체선정 방식이나 업무범위, 권한과 책임

등에 있어 기존의 책임감리와 사실상 다를 바가 없다.

건교부 산하 지방청이나 도공, 주공에서의 CM시범발주는 시범발주 이전부터 상당한 논란을 빚었다. 이들 기관이야말로 정부를 대신해서 CM사업을 하는 기관인데, CM기관에게 CM발주를 하라는 것이 모순이 아니냐는 지적이 있었다. 지자체나 교육위원회 등 건설사업관리 능력이 부족한 발주기관에서 CM시범사업 발주가 이루어졌어야 한다는 목소리도 높았다. 대상공사 또한 CM의 효과를 누릴 수 있는 것을 선정했어야 하는데, 고속도로 휴게소와 같은 건축공사에서 얼마나 효과가 있을 것인지 의문시되고 있기도 하다. 한편, 시범사업 발주기관 내부에서는 CM사업이 큰 성과를 거두게 된다면, 이들 기관의 구조조정을 초래하게 될 지 모른다는 우려도 있었다. 시범사업이 종결되어야 그 성과를 알 수 있겠지만, 공공부문에서 이런 정도의 시범사업 발주만으로는 단기간에 CM이 크게 활성화될 것 같지는 않다.

공공부문에서의 CM활용이 지지부진한 것과 대조적으로 민간부문에서는 외국회사 및 CM선도회사를 중심으로 CM적용이 확대되는 양상을 보이고 있다. 까르푸(프랑스), 테스코(영국), 모건 스텐리(미국), 로담코(네덜란드), 골드만삭스(미국) 등과 같은 외국 기업들이 국내에 진출하면서 Construction Management, Project Management, Program Management 등 다양한 형태의 CM을 활용해 왔다. 공사비 절감이나 공기 단축과 같은 측면에서 용역형 CM(for fee)의 유효성이 입증되었으며, 책임형 CM(at risk)에 대한 요구도 대두되고 있다¹³⁾.

건설사업관리(CM)를 활성화하겠다는 취지와 달리, 성과 자체가 지지부진하게 되자, 건설교통부에서는 활성화 방안의 하나로 2002년에 「건설산업기본법」을 개정하면서 건설사업관리능력 평가 및 공시제도를 도입하기로 하였다. 이 제도의 도입 의도는 시공능력평가 및 공시제도와 마찬가지로 누가 건설사업관리자이며, 누가 능력이 있는지 알 수 있도록 하자는데 있었다. 그리고 이같은 평가 및 공시업무를 특정 사업자단체가 맡게 되면, 일반건설업이나 전문건설업에 상응하는 새로운 업역 창출이 가능하지 않을까 하는 기대감도 있었던 것 같다. 하지만, 현재의 건설사업관리능력 평가 및 공시제도는 시공능력평가 및 공시제도와 달리 건설사업관리를 하고자 하는 업체의 실적, 인

13) CM의 계약형태는 크게 2가지로 구분된다. 하나는 발주자의 대리인으로서 건설사업을 기획, 관리, 감독, 또는 컨설팅 업무만을 담당하는 CM for fee방식이고, 다른 하나는 CM for fee방식에서 수행하던 업무에 추가하여 직접 시공에 참여하거나, 하도급자와 계약을 통하여 시공을 포함함으로써 사업전반에 대한 책임을 지는 CM at risk방식이다(정영수, 2002). 현재 「건설산업기본법」에서는 CM for fee 만 규정되어 있으며, CM at risk 방식은 제도적으로 도입되어 있지 않다.

력보유현황, 재무상태 등에 관한 정보제공 기능에 국한하고 있다. 또한 발주자가 건설사업관리능력 평가 및 공시 신청을 하지 않은 업체를 건설사업관리자로 활용해도 전혀 법적인 하자는 없다.

건설사업관리능력에 대한 평가 및 공시제도가 시행된 2003년 이후 지금까지도 건설사업관리가 공공부문에서 활성화되고 있다는 증거는 찾아볼 수 없다. 발주사례부터 시범사업외에는 찾아보기 어렵다. 따라서 아직까지는 건설사업관리(CM)가 건설산업 구조에 큰 영향을 미쳤다고 평가하기 어렵다. 다만, 앞으로 건설사업관리의 활성화가 이루어진다면, 국내 건설산업의 구조에 큰 영향을 미칠 가능성은 높다¹⁴⁾.

③ PQ 및 적격심사제도의 개선

수주산업에서 가장 중요한 것은 수주다. 수주에 가장 직접적인 영향을 미치는 변수는 낙찰자 선정기준이다. 한국의 공공공사에서 낙찰자 선정기준은 PQ 및 적격심사기준에 제시되어 있다. PQ제도는 기술적 난이도가 높은 것으로 평가되는 100억원 이상의 22개 공종공사에 적용되는 것으로 입찰참가자격을 사전에 심사하여 능력과 자격을 갖춘 업체에게만 입찰참가를 허용하는 것이다. PQ대상공사는 일단 PQ심사를 통과한 업체를 대상으로 적격심사를 통해 낙찰자를 결정한다. 이때 PQ심사점수는 적격심사점수에 100% 그대로 반영된다. 비PQ공사도 PQ심사기준에서 기술능력 평가를 제외할 수 있다는 것을 제외하고는 사실상 PQ공사나 차이가 없는 입찰절차를 거쳐야 한다. PQ제도는 1993년에 도입되었고, 적격심사제도는 1995년에 도입되었다. 적격심사제도의 도입 이전에는 최저가낙찰제가 시행되었다. 그러다가 1999년 9월 9일부터는 모든 공공공사에 적격심사제도를 적용하게 되었고, 2001년부터는 다시 1,000억원 이상의 초대형 PQ공사부터 최저가낙찰제를 도입하였다. PQ제도나 적격심사제도는 도입된 이래 수차례에 걸쳐 개정이 이루어졌는데, 특히 건설업계에서 “자율조정”이라고 부르던 입찰담합 관행이 무너진 1998년 8월 이후부터는 거의 매년 개정이 이루어지고 있다.

건설업체들간의 “자율조정”이 활발하게 이루어지던 시기에는 PQ건, 적격심사제도건 제도가 공사수주에서 결정적으로 중요한 것이 아니었다. 오히려 입찰하고자 하는 공사

14) 공공부문과는 대조적으로 민간부문에서는 계속 건설사업관리(CM) 시장이 성장하고 있기 때문에, 중장기적으로 건설사업관리가 건설산업의 구조에 영향을 미칠 가능성은 클 것으로 보인다.

에서의 “연고권” 확보가 더욱 중요한 변수였다. 하지만 정부의 강력한 입찰담합 방지 대책이 가동되던 1998년 8월 이후부터는 PQ나 적격심사제도와 같은 입찰제도가 건설공사의 수주를 좌우하는 결정적인 변수가 되었다. 아울러 건설업체간 공공공사 수주 물량의 배분효과와 수익성을 좌우하는 입찰제도는 건설산업 구조에도 결정적인 변화를 미치는 변수가 되었다.

1998년 8월 이후 자율조정 관행이 무너지면서 달라진 상황부터 보자. 가장 큰 차이를 보인 것은 100억원 이상 대형공사의 낙찰률이다. 조달청 발주공사의 경우, 자율조정이 이루어지던 때에는 100억원 이상 대형공사의 평균 낙찰률이 예정가격의 90%에 육박하였지만, 자율조정 관행이 붕괴되면서부터는 적격심사제도의 구조적인 모순 때문에 제도적으로 허용된 낙찰하한율인 69%수준에서 낙찰이 이루어졌다(이상호, 1999). 또한 공교롭게도 1998년 8월과 9월에 조달청의 PQ심사기준과 적격심사세부기준이 개정되었는데, 이때 경영상태 평가점수가 높은 일부 중견건설업체들이 “수주 드림팀”을 구성하여 공공공사 수주를 “씩씩이” 하다시피 하는 상황이 벌어졌다¹⁵⁾. 이런 상황은 일차적으로 1999년 4월 30일과 5월 31일자로 재정경제부 및 조달청의 PQ심사기준과 적격심사기준이 개정됨으로써 일단락되는 듯이 보였다. 적격심사 통과점수를 75점에서 85점으로 상향조정하여 낙찰하한율도 조금 상향시켰고, PQ 및 적격심사기준에서 시공 경험과 경영상태 평가방식을 조정하였으며, “시공여유율”이란 새로운 평가항목도 도입하여 대형업체와 중견업체간 수주의 균형을 도모하기도 하였다.

이처럼 PQ-적격심사제도의 개선이 이루어졌음에도 불구하고, 건설업계에서는 또다시 많은 불만이 터져 나왔다. 불만의 핵심내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 최저 낙찰률을 상향조정하기 위해서 적격심사 통과점수를 75점에서 85점으로 높였지만, 실제로 조달청에서 발주하는 공사의 경우 최저낙찰률은 69%에서 73%로 4%p만 상향조정되었다¹⁶⁾. 적격심사제도에서는 비가격 요소에 대한 평가의 변별력 부

15) 예컨대, 1999년 1월 1일부터 4월 20일까지 조달청의 일반공사(설계/시공 분리발주공사) 수주실적을 보면, 시공능력 순위 1위인 현대건설의 수주실적이 88억원 반면, 89위였던 삼협개발의 수주실적이 1,385억원에 달하였다.

16) 적격심사 통과점수가 75점인 경우, 재정경제부 회계예규인 「적격심사기준」에서는 최저낙찰률이 63%였지만, 조달청의 「적격심사 세부기준」에서는 입찰가격 평점산식이 달랐기 때문에 최저낙찰률이 69%였다. 그런데 적격심사 통과점수를 85점으로 바꾸게 되자, 조달청에서는 입찰가격 평점산식도 재정경제부 회계예규에서 규정한 것과 동일하게 바꾸어 최저낙찰률을 73%로 4%포인트만 인상시켰다.

재로 인하여 「낙찰하한률의 평균 낙찰률화」가 불가피한데, 73%의 낙찰률은 여전히 낮다는 비판이 계속 제기되었던 것이다.

둘째, “수주의 균형화”를 도모하기 위해 취해진 제도개선 내용은 중견 및 중소건설업체들에게 불리하다는 비판도 많았다. 중견 및 중소건설업체들은 시공실적이 적은 대신 경영상태에서 대형건설업체들보다 높은 점수를 받을 수 있었는데, 개정된 PQ 및 적격심사제도에서는 시공실적이 차지하는 비중을 너무 높였다는 이유였다.

셋째, 개선된 PQ 및 적격심사제도 또한 변별력 부재로 인하여 사실상 입찰자 대부분이 입찰가격을 제외한 나머지 평가항목에서도 모두 만점을 받게 되었다. 그 결과 제도적으로 허용된 낙찰하한율(즉, 예정가격의 73%)을 맞추느냐에 따라 낙찰이 좌우되는 “요행에 의한 복권당첨식 낙찰”이란 문제는 전혀 개선되지 않았다.

넷째, 1999년 9월 9일의 국가계약법령 개정으로 제한적 최저가낙찰제를 폐지하고, 10억원 미만의 소규모 공사에서도 시공경험과 경영상태를 평가하는 적격심사제도를 적용하게 되었다. 이렇게 되자 수주실적이 아예 없는 신규업체나 수주실적이 적은 소규모업체들은 1~2억원에 불과한 공사도 시공실적이 없다는 이유로 수주기회를 사실상 박탈당하게 되었던 것이다. 이들 업체들은 건설업 면허기준의 지속적인 완화와 면허제의 등록제 전환 등에 따라 시장진입 장벽은 완화시켜 놓고, 입찰제도를 통해서 실질적인 시장진입 장벽을 만들어 두었다는 비판을 강하게 제기하였다.

이처럼 자율조정 관행이 붕괴된 1998년 8월부터 1999년 9월까지 1년간에 걸친 PQ 및 적격심사제도 개편과정을 보면, 핵심이 되는 문제는 어느 것도 해결하지 못한 채 그때그때 불거지는 문제를 임시방편으로 뚝질하는 방식으로 대처해 왔던 것 같다.

수차례에 걸친 제도개선에도 불구하고 기존 입·낙찰제도의 구조적인 문제가 전혀 해결의 실마리를 찾지 못하게 되자, 1999년 하반기부터 일부 대형건설업체와 중견 및 중소건설업체들을 중심으로 적격심사제도를 아예 폐지하고 최저가낙찰제를 도입해 달라는 논의가 강력하게 대두되기 시작하였다.

한편, 그동안의 입·낙찰제도 개편과정을 보면, 대형공사에 대해서는 최저가낙찰제 등 시장경쟁원리를 도입하고자 하는 노력이 강조되었지만, 소규모 공사에 대해서는 중소건설업체 보호 차원에서 높은 낙찰률을 보장해 주되, 낙찰제도는 「요행에 의한 복권당첨식」 혹은 「또뽑기식」이 주류를 이루었다. 예컨대 1995년 7월부터 100억원 미만의 중앙정부 및 지자체 발주공사에 대해서는 적격심사제도가 아니라 제한적 최저가

낙찰제도가 적용되었다. 제한적 최저가낙찰제도는 예정가격 대비 일정한 금액 이상으로 입찰한 업체 중 그 금액에 가장 가깝게 입찰한 업체를 낙찰자로 선정하는 제도이다. 이 제도의 가장 큰 특징은 2가지로 요약할 수 있다.

첫째, 중소기업 보호 차원에서 도입되었기 때문에 상대적으로 높은 낙찰률을 보장해 주었다는 점이다. 처음에는 예정가격의 88%이상 입찰한 자중 가장 88%에 근접한 업체를 낙찰자로 선정하였다가, 1997년부터는 90%로 낙찰하한율을 상향조정하였다.

둘째, 만약 예정가격이 얼마인지를 정확하게 안다면, 모두가 예정가격의 88%나 90%에 입찰할 것이기 때문에 추첨을 통해 낙찰자를 결정할 수밖에 없다. 이 같은 문제를 회피하기 위하여 발주기관에서는 복수 예비가격을 작성하고 그중 몇 개를 추첨, 산술 평균한 금액을 예정가격으로 결정해 왔다. 처음에는 복수예비가격을 10개 작성하여 3개를 뽑아 산술평균한 금액을 예정가격으로 하였다가, 나중에는 15개중에서 4개를 뽑아 산술평균하는 방식으로 바꾸었다. 15개 중에서 4개를 뽑을 경우, 가능한 예정가격의 수는 1,365개가 된다. 이런 제도였기 때문에 입찰자들은 견적을 통해서 입찰금액을 결정하는 것이 아니라, 10개 내지 15개의 복수예비가격중 3개 혹은 4개를 뽑았을 때 예상되는 예정가격의 88% 내지 90%에 대고 “화살을 쏘는 방식으로” 입찰금액을 쓸 수밖에 없었다.

이런 입·낙찰제도에서 낙찰확률을 높이는 유일한 방법은, 신규업체건 기존의 중소기업체들이건 간에, 여러 개의 회사를 만들어 서로 다른 가격에 입찰하는 것 밖에 없다. 입찰가격외에 시공경험, 기술능력, 경영상태 등을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하고자 하는 적격심사제도의 경우, 변별력 부재로 인하여 사실상 입찰가격외에는 입찰자간 차이가 나는 평가요소가 거의 없다. 그 결과 적격심사제도에서도 공사규모별로 통과점수(85점~95점)를 받을 수 있는 최저가격에 입찰해야 낙찰이 될 수 있다. 이같은 구조에서는 적격심사제도 또한 사실상 제한적 최저가낙찰제나 다를 바가 없다. 특히 1999년 하반기부터 30억원 미만 공사에 대해서는 다시 적격심사제도 대신 제한적 최저가낙찰제를 부활시켜 달라는 중소기업체들의 요구가 빗발치자, 2000년 4월부터 정부는 10억원 미만 공사에 대해서 그나마 변별력있는 평가요소였던 시공실적 평가를 배제하였고, 10억원 미만 소규모 공사는 완전히 “요행에 의한 복권당첨식 낙찰”이 이루어지게 되었다. 이같은 낙찰제도의 변화가 건설업 등록기준의 완화 및 2000년 7월의

건설공제조합 출자의무 폐지와 맞물리면서 건설업체 수는 폭발적으로 증가하게 되었다. 소규모 공공공사의 경우 상대적으로 높은 낙찰률이 항상 보장되어 있고, 도급공사를 전매(轉買)하는 것도 가능하고, 하도급을 통한 이윤창출도 가능한 데다가 시장진입마저도 쉬워지다 보니 무자격 부실건설업체가 양산되었던 것이다.

기본적으로 PQ 및 적격심사는 입찰가격만이 아니라 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 등을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하기 위한 제도적 장치다. 특히 1997년말에 외환위기를 맞게 되자 정부는 기업의 경영구조 개선을 유도하기 위하여 경영상태 평가점수의 배점을 높였다. 입찰가격을 제외하고서는 기업의 경영상태가 사실상 다른 업체와 차별화되는 거의 유일한 변수가 된 상황에서는 경영상태 점수가 낙찰자를 결정하는 것이나 다를 바가 없었다. 1998년경에 등장한 이른바 “수주드림팀”은 예외적으로 경영상태 평가점수가 극히 좋은 건설업체들이었다. 이렇게 되자 건설업체들은 공공공사의 수주기회를 늘리기 위해서라도 부채비율 축소 등 재무상태의 건전성 제고를 위해 노력하지 않을 수 없었다. 그 결과 PQ 및 적격심사제도가 외환위기 이후 한국 건설업체들의 경영상태 개선에 상당한 기여를 했다는 평가도 가능하다. 반면에 변별력없는 PQ 및 적격심사제도로 인하여 “요행에 의한 복권당첨식 낙찰”이 지속되는 낙찰제도에서는 건설업체들이 견적능력의 제고나 기술개발·전문화를 위해 노력할 이유가 없고, 장기적인 수주계획이나 인력계획의 수립도 불가능하다. 그렇기 때문에 현재와 같은 PQ 및 적격심사제도가 건설산업의 기술력과 경쟁력을 저하시켰다는 비판도 있다. 아무튼 수주산업의 특성상 건설업체들이 가장 민감하게 반응하는 것이 수주를 결정하는 입찰제도이다 보니, 건설산업의 구조조정 수단으로 입찰제도를 활용하고자 하는 경향이 대단히 강한 것 같다.

④ 최저가낙찰제 도입 및 단계적 확대

정부는 2000년 4월에 발표된 「건설산업 구조개편 방안」에서 1,000억원 이상 초대형공사부터 최저가낙찰제의 단계적인 도입방침을 천명하였고, 8월에는 「건설업 경쟁력 강화대책」을 발표하여 2001년에 1,000억원 이상 PQ공사, 2002년에 500억원 이상 공사, 2003년에 100억원 이상 공사에 대하여 단계적으로 확대·적용하기로 하였다. 최저가낙찰제 도입의 취지도 복합적이었다. 요행에 의한 복권당첨식 낙찰이 이루어지고 있는 적격심사제도의 탈피가 일차적인 도입 취지였다고 볼 수 있다. 보다 근본적으로

는 정부에 의한 건설공사 물량 배분기능을 포기하는 대신, 발주자의 시각에서 가장 싼 값에 가장 좋은 품질을 제공할 수 있는 업체를 선정함으로써 가격과 품질면에서 경쟁력 없는 업체의 시장퇴출을 촉진하겠다는 취지도 있었다. 낙후된 국내 입찰제도를 국제표준(Global Standard)으로 전환하고, 건설보증제도의 선진화와 시장경쟁의 촉진을 통해 건설산업의 경쟁력을 강화하겠다는 것도 최저가낙찰제의 도입 취지였다.

2001년부터 도입된 최저가낙찰제 공사의 총 발주 건수는 2004년 4월 8일 현재까지 121건이었다. 2001년에 47건, 2002년에 33건, 2003년에 24건으로 매년 줄어드는 추세를 보였지만, 2004년 들어서는 4월 8일까지만 17건이 발주되는 등 크게 증가하고 있는 양상을 보이고 있다. 2003년 12월에 최저가낙찰제 대상공사가 1,000억원 이상 PQ공사에서 500억원 이상 PQ공사로 확대됨에 따라, 2004년에는 약 10조원 규모의 공사에 최저가낙찰제가 적용될 것으로 보인다.

최저가낙찰제의 도입취지는 “요행에 의한 복권당첨식 낙찰”을 탈피하여 건설업체간 기술경쟁·가격경쟁을 촉발시킴으로써 건설산업의 경쟁력을 강화하자는 데 있었지만, 지금까지의 최저가낙찰제 보완대책은 저가 낙찰 방지에 초점을 두었다. 정부가 건설업체에게 물량을 배분해왔던 종전의 기능을 포기하고, 발주자의 시각에서 “경쟁력있는” 업체의 수주기회를 확대해 주겠다는 방침을 선언했던 것과 달리, 지금까지의 최저가낙찰제는 이같은 건설산업 구조조정 의지가 제대로 반영되지 않았다. 부실건설업체의 덩핑수주를 공사이행보증제도의 도입으로 막겠다던 방침도 실효성이 없었다. 최저가낙찰제에서는 공동수급체의 구성여부, 구성방식 및 하도급방식 등에 있어서 원도급자가 상당한 자율성을 갖고 효율적인 건설생산 및 관리체계를 형성할 수 있어야 공사비 절감과 품질확보가 가능하지만, 효율적인 건설생산 및 관리체계를 형성할 수 있는 제도적 기반이 건설업역 규제 및 각종 하도급 규제로 인하여 봉쇄되어 있는 실정이다.

건설산업의 경쟁력 강화와 구조조정, 건설보증제도의 선진화 등을 위해 도입된 최저가낙찰제는 당초의 도입취지를 달성하지 못했고, 저가 낙찰로 인한 건설업계 전반의 수익성 저하와 부실공사 우려를 증대시키고 있는 실정이다.

4) 건설산업 구조개편

「건설산업 구조개편 방안(2000.4)」은 건설산업이 당면한 현안과제의 해결과 함께 21세기라는 새로운 세기를 맞이하여 한국의 건설산업 구조를 획기적으로 개편하고자

하는 취지에서 수립되었다.

건설산업이 당면한 현안과제중 가장 큰 문제로 꼽힌 것은 PQ공사의 낙찰률이 낙찰 하한선인 예정가격 대비 73%에서 고착되어 품질저하와 원·하도급업체의 수익성 약화를 초래함으로써 산업경쟁력을 저하시키고 있다는 점이었다. 또한 건설시장 개방 이후 칸막이식 업역분할 규제가 완화되고 있긴 하지만, 이를 대체할 시장기능이 확립되지 않았고, 적격업체 선별장치 등 경쟁원칙이 정립되지 못하였다는 사실도 인식하고 있었다. 특히 부실업체를 걸러내는 시장의 자정(自淨)기능이 제대로 작동되지 못해 건설실한 업체와 부실한 업체의 혼재로 인한 갈등이 증폭되고 있음에도 주목하였다. 건설업체에 대한 신용평가 및 보증제도 등의 평가체계는 걸음마 단계에 불과하여 건설금융 기능이 취약하고, 건설산업은 국내총생산(GDP)의 약 20%를 차지하는 거대산업임에도 불구하고 부가가치 창출력이 낮아 경쟁력이 낙후되어 있다는 문제도 지적되었다.

「건설산업 구조개편 방안」에서는 한국 건설산업의 경쟁력이 저하된 가장 큰 원인을 기존 정책이 발주자보다 업체 측면에 초점을 맞춘 데 있다고 지적하였다. 이같은 지적은 기존의 다른 대책과 차별화된 문제인식이었다. 원래 수주산업의 속성상 신공법 활용 및 업체 선별에 일차적으로 관심을 가져야 할 주체는 발주자(수요자)이고, 설계와 시공이 어떻게 연계되어야 공사비용이 절감되는지, 누구를 뽑아야 이득이 되는지를 먼저 인식해야 할 주체도 업체가 아니라 당연히 발주자라는 것이다. 하지만 정부는 업체 선정의 형식적인 공정성 확보에만 집착한 나머지 발주자의 발주능력 향상보다는 물량배분에서 발생하는 업계 갈등을 그때 그때 칸막이식 할당정책으로 대처하는데 주력해 왔다고 꼬집었다. 따라서 한국의 건설산업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 업체 측면이 아니라 발주자 측면에서 건설산업 구조를 전면 개편해야 한다는 주장을 강하게 제기하였다.

「건설산업 구조개편 방안」에서는 한국 건설산업의 구조개편 방향을 「낙후된 국내관행을 Global Standard로 이행하고, 정부의 보호 대신 시장기능에 의한 경쟁력을 확립」하는데 두었다. 이같은 목표를 달성하기 위한 수단으로 ①입찰제도 개선, ②건설금융기능 강화, ③건설산업의 지식기반화, ④저가하도급, 부정 공동도급, 불법하도급 등 잔존관행 척결이라는 4가지 정책과제를 제시하였다.

세부 추진방안의 주요 내용은 크게 다섯가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째는 입찰제도의 개선이다. 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사(턴키·대안입찰 제외)에 대해서는 이행보증서 제출을 의무 적용하고 최저가 낙찰제로 이행한다는 방침을 처음으로 확정하였다. 변별력에 문제가 있는 것으로 평가되는 PQ제도의 개선과 더불어, 기존 낙찰하한율 73%는 공사품질을 확보하는데 너무 낮기 때문에 공사규모별로 적정공사비가 투입되도록 낙찰률을 대폭 상향조정(5~10% 이상)하도록 하였다.

<표 II-6> 적격심사공사의 규모별 낙찰하한율 상향조정(2000.5)

공사규모별	기 존		개 정(2000.5~)		자재·인력 조달가격 평가로 인한 상향 추정치	낙찰하한율 (기존대비)
	낙찰 하한율	적격 통과점수	낙찰 하한율	적격 통과점수		
1,000억 이상	73%	85점	72.995%	85점	2~5%	75~78% (+2~5%)
1,000억~300억이상			77.995%(+5)	90점	2~4.5%	80~83% (+7~9.5%)
300억~100억이상			82.995% (+10)	95점	1~3%	84~86% (+11~13%)
100억~50억이상	80.5%	85점	85.495% (+5)	95점	0.3~1%	85.8~86% (+5.3~6%)
50억~10억이상 (전기, 정보, 소방 3억이상, 전문 1억이상)	83%	85점	86.745%(+3.8)	95점	-	86.75% (+3.8%)
10억미만(전기, 정보, 소방 3억미만, 전문 1억미만)	85%	85점	87.745% (+2.8)	95점	-	87.75% (+2.8%)

자료 : 조달청.

둘째, 건설금융 기능을 강화하기로 하였다. 최저가 낙찰제에 의무화하기로 한 공사 이행보증제도의 시행기반을 구축하고, 엄정한 보증심사를 통해 이행보증제도가 운용되어 부실업체가 자동퇴출될 수 있도록 신용평가 기능도 강화하기로 하였다.

셋째, 부실공사 방지를 위하여 감리기능도 강화하도록 하였다. 시민단체가 참여하는 「특별감리 검수단」을 구성하여 주요 현장의 감리실태를 점검하고, 감리자의 권한에 상응하도록 책임을 강화하며, 감리 관련 법령의 다기화에 따른 비효율성을 해소하기로 하였다.

넷째, 하도급 거래의 공정성을 제고하기 위하여 「저가하도급 심사지침」을 제정하기로 하였다.

다섯째, 중장기적으로 건설산업의 지식기반화를 달성하도록 하기 위해 건설업의

EC(Engineering & Construction)화를 유도하고, 주계약자형 공동도급제도의 도입을 2002년중으로 예정된 일반·전문건설업간 겸업제한 완화 등과 병행하여 추진하기로 하였다. 아울러 일반·전문건설업간 겸업 제한 완화, 의무하도급제도 등도 규제개혁위원회 폐지 일정인 2002년에 맞추어 폐지하기로 하였다. 나아가 일반과 전문건설업으로 분류된 업역체계를 건설사업관리(CM) 활용 상황 및 업종간 겸업추이 등을 보아가며 조정하는 방안도 중장기적으로 검토하기로 하였다.

「건설산업 구조개편 방안」은 건설업계가 당면한 현안과제의 해결은 물론 건설산업의 중장기적인 발전을 위한 과제를 집대성한 대책이었지만, 건설업역 구조의 개편은 거의 이루어지지 못한 반면, 최저가낙찰제 도입과 적격심사 공사의 낙찰하한율 상향조정과 같은 입낙찰제도의 개선은 이 대책에 따라 실제로 추진되고 있다.

5) 지방·중소건설업체 보호제도 및 정책의 변화

건설산업에는 대기업만이 존재하는 것이 아니라 중견 및 중소기업도 함께 존재하고 있다. 민간부문의 경우는 대기업이건 중소기업이건 간에 각자의 경제적 이익을 극대화해 줄 수 있는 건설업체들을 선택하면 그만이다. 하지만 공공부문의 경우는 다르다. 한편에서는 효율성을 극대화해야 한다는 시장경제 원칙의 확립도 중요하지만, 다른 한편에서는 사회적 약자의 보호와 같은 형평성 확보도 중요한 과제다. 건설산업에서도 사회적 약자에 해당되는 것이 지방·중소건설업체들이라고 볼 수 있다.

지방건설업체를 정의하기는 그다지 어렵지 않다. 넓게는 서울·인천·경기도를 포함한 수도권 이외의 지역에 있는 건설업체들을 지방건설업체로 부르기도 하지만, 여기서는 그보다 좁은 의미에서 서울 이외의 지역에 본사가 있는 건설업체들을 지방건설업체로 정의하고자 한다.

중소건설업체의 정의는 좀더 복잡하다. 현행 「중소기업기본법」에서는 상시근로자 수가 300인 미만이거나 자본금이 30억원 이하인 건설업체가 중소기업이다. 「중소기업기본법」의 정의를 따를 때, 2000년도 실적신고 대상 일반건설업체 총 7,978개사중 73개사(0.9%)만이 대기업에 해당된다. 그런데 건설업 면허제의 등록제 전환과 진입규제 완화 등에 따라 최근 일반건설업체 수는 급격하게 증가하여 13,000개사를 초과하였기 때문에 이같은 추세를 중소기업 범위 산정시 감안할 필요가 있다. 다른 한편,

「건설산업기본법」에서는 중소기업의 보호·육성을 위하여 대기업인 건설업자가 도급받아서는 안되는 도급하한금액을 정하고 있는데, 2001년부터 도급하한제도의 적용 대상 업체를 조달청 유자격자 명부상의 1등급업체(131개사)로 변경하였다. 건설업계에서는 오랫동안 관행적으로 조달청 1등급 업체를 대형건설업체로 분류해 왔다. 따라서 건설산업에서의 중소기업체는 「중소기업기본법」의 정의를 따르기 보다는 조달청 1등급업체가 아닌 업체로 정의하는 것이 타당하다고 생각된다.

지방·중소건설업체의 보호·육성을 위한 제도적 장치는 상당히 많은 편이고, 이들 제도의 변화는 대/중소 건설업체간에 차별적인 물량배분 효과를 갖고 있기 때문에 건설산업의 구조 변화에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 변수다.

① 지방·중소건설업체의 사업영역 확보

ㄱ. 도급하한제도

중소건설업체의 보호·육성·지원을 위한 목적으로 「건설산업기본법」에서는 대기업인 일반건설업자가 일정금액 미만의 공공공사는 도급받을 수 없도록 한 도급하한제도를 운용하고 있다. 이 제도를 위반할 경우, 1년 이내의 영업정지 또는 위반한 도급금액의 30%에 상당하는 금액이하의 과징금이 부과된다.

일반건설업체 시공능력공시 순위 3%이내의 업체들에게 도급하한제도를 적용하다가, 2001년부터는 조달청 1등급업체(131개사)로 대상을 바꾸었다. 1998년 이후 건설업체수가 급증하였기 때문에 일반건설업체의 3%이내로 적용대상을 한정했다가는 시간이 흐를수록 대상업체 수가 줄어들 것이기 때문이다. 도급하한금액도 해마다 작위적으로 정하던 것을 바꾸어 자기 시공능력 평가금액 대비 1%미만 공사는 도급받을 수 없도록 하되, 도급하한금액의 상한선은 시장개방 대상공사 금액(81억원)미만으로 한정하였다.

ㄴ. 지역제한제도

국가계약법 시행령에서는 공사현장이 소재하는 지역(특별시, 광역시·도)에 주된 영업소를 두고 있는 건설업체만을 대상으로 경쟁입찰에 부침으로써 지방에서 발주되는

소규모 건설공사는 당해지역 업체만 입찰할 수 있도록 하는 지역제한제도를 1980년부터 시행해 왔다. 이 제도는 지방 중소건설업체의 수주기회 확대와 지역경제 활성화 차원에서 도입되었는데, 점진적으로 대상공사 금액이 확대되어 왔다. 2003년 상반기에는 국가기관 발주공사의 경우 추정가격이 30억원 이하인 공사, 지자체 발주공사는 추정가격이 50억원 이하인 공사에 적용되었다. 하지만 규제개혁위원회에서는 지역의무공동도급제도와 함께 2002년부터 동 제도의 금액기준을 하향조정하기로 의결하였다가, 2001년말에 다시 2년간 금액기준 하향조정을 유보하기로 재의결하였다. 하지만, 2003년에는 지방중소건설업체 보호 육성 차원에서 국가기관 발주공사의 경우 지역제한입찰금액 기준을 50억원 상향조정하였다.

② 지방·중소건설업체의 수주지원

ㄱ. 유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰제도

유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰제도는 과거 도급한도액제도에 근거하여 건설업체를 5개군으로 나누어 군별 물량배정을 함으로써 중견 및 중소건설업체를 보호·육성하기 위한 군제한 입찰제도의 명칭이 바뀐 것이다. 이 제도는 1975년에 처음 제정되었으며, 1996년말에 「건설산업기본법」이 제정되어 도급한도액제도가 폐지되고 시공능력공시제도가 도입됨에 따라, 1997년부터는 건설업체를 시공능력평가액 순위에 따라 등급별 유자격자 명부에 등록케 하고, 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사규모에 따라 등급별 또는 해당등급 이상 등록자에게 입찰참가하는 제도로 변경되었다. 조달청·대한주택공사·한국도로공사·한국수자원공사·한국토지공사 등 주요 공공 발주기관들은 이같은 국가계약법령에 근거하여 등급제한 입찰제도를 운영하고 있으나, 조달청 외 타기관의 경우는 운용실적이 미미하다. 2000년도의 경우 등급제한 입찰공사의 계약실적은 조달청 2조 3,154억원(248건), 주공 7,301억원(47건), 토공 75억원(1건)으로 3개 발주기관의 등급제한 입찰공사 계약실적은 총 3조 530억원(296건) 규모였고, 이는 2000년도 전체 공공공사 계약실적 총액(26조 8,025억원)의 11.4% 수준이었다.

ㄴ. 지역의무공동도급제도

대규모공사 수행기회가 부족한 지방중소건설업체의 기술수준 향상과 물량 확대를 위하여 국제입찰대상이 아닌 국내입찰 공사는 반드시 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·도에 주된 영업소가 있는 자중 1인 이상을 공동수급체 구성원으로 참여케 한 것이 지역의무공동도급제도이며, 1994년 6월부터 한시적으로 도입되었다. 당시의 시장 개방 대상공사 금액을 기준으로 국가기관 발주공사의 경우는 78억원 미만 공사, 지자체 발주공사의 경우는 235억원 미만 공사가 적용대상이었다.

규제개혁위원회에서는 지역제한제도와 함께 2002년부터 동 제도의 금액기준을 국가기관의 경우 50억원 미만으로 하향조정하기로 의결하였다가, 2001년말에 다시 2년간 유보하기로 재의결하였다. 서류상의 공동도급자가 실제 시공에 참여하지 않는 사례 등이 적발되면서 공동도급 전반에 대한 부정적인 평가가 만연하다 보니, 이 제도의 대상공사 금액도 2003년부터 당초 규제개혁위원회 방침대로 국가기관 발주공사는 50억원 미만에만 적용하는 것으로 변경되었는데, 지역제한입찰금액이 50억원 상향조정된 것과 연계해 보면, 국가기관 발주공사에서는 사실상 지역의무공동도급제도를 폐지한 것과 같다.

ㄷ. PQ 및 적격심사시 지역·중소업체 및 대표자가 여성인 기업과 공동도급시 가점

조달청에서는 지역·중소건설업체의 수주물량 확대와 입찰참가 기회 확대를 위하여 PQ 및 적격심사시 지역·중소건설업체와 공동도급(10~20%)을 하면 당해시공비율의 1/2만큼 가산점(10%)을 주는 제도를 운영하고 있다. 도급하한제도의 적용대상이 아닌 지역중소건설업체와 공동도급을 했을 경우 12%에 달하는 가점을 주고 있다.

그밖에 조달청에서는 업체 대표자가 여성인 중소기업에 대해서도 가점을 주고 있다. 10억원 미만 공사 공동도급시 여성기업의 시공비율이 10%이상이면 경영상태 취득점수의 10%(최대 1점)를 가점으로 주고 있다.

③ 소규모 공사일수록 높은 낙찰하한률 설정

현행 적격심사제도는 중소건설업체의 수주영역이라 할 수 있는 소규모 공사일수록

낙찰하한율을 높게 설정해 두고 있다. 예컨대, 1,000억원 이상 공사의 낙찰하한율은 75~78%수준인데 반하여, 100억원 미만 공사는 85~88%수준으로 낙찰하한율만 약 10%p 차이가 발생하고 있다. 또한 최저가낙찰제는 현재 500억원 이상 PQ공사에만 적용하고 있으며, 소규모 공사로 확대 적용되는 데는 상당한 시일이 걸릴 것으로 보인다. 이처럼 소규모 공사일수록 낙찰하한율을 높게 설정한 이유는 중소건설업체의 수익성 확보를 지원하기 위한 것이다.

④ 건설업체간 상호협력관계 구축지원

정부는 건설업체간 상호 협력관계를 구축하기 위하여 1998년 10월에 제정한 「건설업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준」에 따라 매년 일반건설업자의 하도급업체 등 협력업체와의 공동도급 및 하도급 실적, 자금·기술지원 등 협력업체 육성실적을 평가하는 제도를 운영하고 있다. 도급하한제도의 적용대상 기업과 마찬가지로 2001년 이전에는 일반건설업체 가운데 시공능력공시 순위 3%이내 업체를 대기업으로 정의하였다가, 2001년부터는 조달청 1등급업체를 대기업으로 정의하여 중소건설업체와의 협력관계를 평가하고 있다.

평가 결과에 따라 PQ심사 및 시공능력평가지 가산점 혜택을 제공하는데, 2002년의 경우, 총 1,786개 일반건설업체가 60점 이상을 받아 PQ심사시 최대 2점의 가점과 시공능력평가지 3년간 공사실적 연평균액의 최대 6% 가산점 혜택을 받았다.

제3장

건설산업 구조 및 경쟁구조의 변화추이

본 장에서는 IV장에서 언급할 건설제도·정책이 건설산업 구조에 미치는 영향을 분석하기에 앞서 건설산업 구조를 어떻게 정의할 것인가에 대한 문제와 이렇게 정의된 건설산업 구조가 과거 IMF 이전부터 현재까지 어떻게 변화되어 왔는가를 개괄적으로 살펴보고자 한다. 또한 본 연구에서 주로 언급하고자 하는 공급주체로서의 일반건설업체들의 경쟁구조를 파악하고자 건설업체의 경영지표 추이와 수주구조 변화추이 및 시장집중도를 분석하고자 한다.

1. 건설산업 구조의 정의

건설산업 구조를 어떻게 바라볼 것인가는 경제학적 접근에서 찾아볼 수 있다. 일반적으로 경제학에서는 산업구조를 수요와 공급측면에서 나누어 정의하고 있다. 즉, 재화를 공급하는 공급주체들로 구성된 공급구조와 재화를 이용하는 수요주체들의 수요구조로 산업구조를 정의하고 있다. 이러한 정의에 따르면 건설산업 구조 역시 자연스럽게 수요와 공급측면으로 나누어 생각해볼 수 있다.

먼저 건설산업 구조 중 수요측면에서 살펴보면 민간수요자와 공공수요자로 나누어 지는데, 민간수요자는 기업이나 일반소비자를 의미하며, 공공수요자는 중앙정부나 지방자치단체와 같은 공공기관들로 구성된다. 이러한 주체들이 요구하는 건설시설물이나 서비스에 대한 수요의 질적 측면과 양적 측면이 건설산업의 수요구조를 결정하게 된다.

다음으로 건설산업의 공급구조는 수요자의 요청에 의해 건설시설물이나 서비스를 생산하는 공급주체들에 의해 결정되게 되는데, 우리나라의 경우 법률에 의해 정해진 건설생산체계에 따라 공급주체 및 구조가 결정된다.

건설생산체계는 건설서비스 수요자인 발주자와 건설서비스 공급자인 건설업체에 의하여 구성되기 때문에 건설산업의 공급구조를 살펴보기 위해서는 건설업체의 역할을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 건설업체의 역할이 법률과 제도에 의하여 규정

되고 있다. 엔지니어링 업체나 건축설계업체는 설계도서를 생산하는 업무와 품질확보를 위한 업무를 동시에 수행하는 경우가 많다. 건설업체의 경우 일반건설업체는 주로 시공관리업무를 수행하고, 전문건설업체는 전문공종별 시공업무를 수행하고 있다. 그러나 전문건설업체도 때로는 시공관리업무를 수행하고 실질적인 시공업무는 시공참여자 또는 기능계 기술인력이 맡아서 수행하는 경우가 대부분이다.

우리나라의 경우 건설업체의 역할이 상호 배타적이다. 예컨대 엔지니어링 업체와 건축설계업체는 설계와 관련된 업무만 할 수 있고, 일반건설업체나 전문건설업체는 시공과 관련된 업무만 할 수 있도록 되어 있으며, 건설감리업체는 책임감리 업무만 할 수 있도록 되어 있다. 즉 시설물이나 건축물의 생애주기 단계별 업무내용에 따라서 건설업체의 역할이 법률 및 제도에 의하여 제한되어 있는 것이다.

건설업체의 역할에 대한 가장 극단적인 조치 중 하나는 건축사만이 건축설계를 할 수 있도록 한 규정이다. 현행 「건축사법」에서는 건축사 사무소에 근무하는 건축사이외에는 건축설계를 할 수 없도록 되어 있다. 또 다른 예로 건설업의 겸업 및 영업제한, 의무 하도급제도 등 하도급 규정이다. 즉 일반건설업체는 전문건설업을 겸업할 수 없으며, 하도급자로서의 역할도 할 수 없고, 전문건설업체에 대해서는 일정비율의 하도급을 반드시 주도하도록 하고 있다¹⁷⁾.

우리나라의 건설생산체계가 건설업체들의 기능별 분업과 건설생애주기(Construction Life Cycle) 각 단계 즉 기획·계획, 조사·설계, 시공, 감리, 유지관리단계별로 분리발주를 원칙으로 형성되어 있다¹⁸⁾는 것은 건설시장이나 산업구조를 정의하는데 있어서

17) 건설산업기본법 제8조 (건설업의종류)에서는 건설업을 일반건설업 및 전문건설업으로 구분하되 건설공사의 도급을 받거나 하도급을 받고자하는 경우 면허를 받도록 하고 있고 건축법 제19조(건축물의 설계)에서는 대통령령이 정하는 지역·용도·규모 및 구조의 건축물의 건축을 위한 설계는 건설축사가 아니면 이를 할 수 없도록 하고 있으며 건축법제21조 (건축물의 공사감리) 에서도 건축사나 대통령령이 정하는 자를 지정하여 공사감리를 하도록 하고 있다. 이는 우리나라의 건설산업조직이 법률에 의하여 강하게 규정되고 있음을 보여주는 단적인 예이다.

18) 우리나라의 건설생애주기 단계별 분업구조를 규정하는 법률은 건설발주의 근간이 되는 법률로서 국가를 당사자로하는계약에관한법률이 있으며 이 법률에서는 건설용역과 건설공사의 분할발주를 원칙으로 하되 건설공사의 공정별 분할발주는 금함으로써 건설공사의 총액발주를 원칙으로 하되 하도급을 인정하고 있다. 그리고 건설생애주기의 각 단계에 참여하고 있는 다양한 주체들인 엔지니어링 업체, 건축설계업(건축사사무소), 일반건설업, 전문건설업체, 감리업체에 대해서는 엔지니어링 기술진흥법, 건축사법, 건설산업기본법, 건설기술관리법에서 규정하고 있다. 이들 법률에 준하여 건설생애주기 단계별로 분업이 이루어지고 있다. 그리고 건설생애주기에 참여하는 주체들은 발주자와 설계자, 시공자, 감리자로서 각 단계에 대응한 계약관계를 가지고 있으며 시공단계만 공정별로 전문건설업체가 하도급자로서 참여하고 있다. 하도급자로서의 자격도 전문건설업체로 한정하고 있으며 일반건설업체는 특별한 경우가 아니면 하도급자가 될 수 없다. 이는 우리나라만의 독특한 건설생산체제로 볼 수 있다.

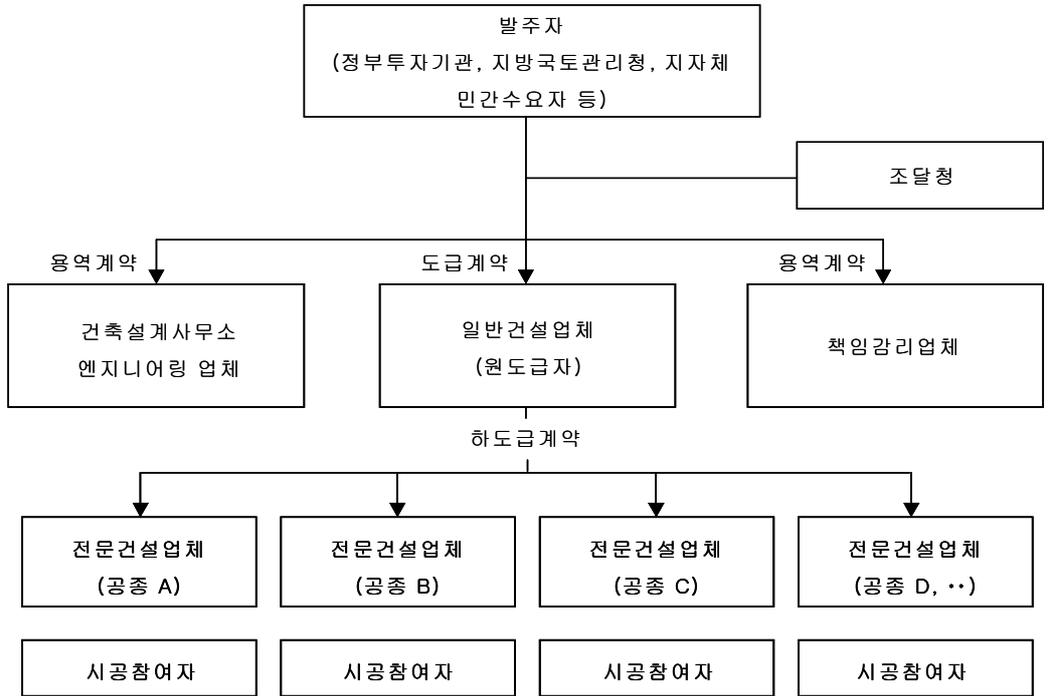
매우 중요한 의미를 지닌다. 건설업체들의 분야별 참여를 원칙으로 건설시장 진입을 제한하고 있으며 분야별로 별도의 시장참여 제도, 예컨대 입찰·계약제도가 운용되고 있기 때문에 기능별로 특화된 건설시장이 칸막이 형태로 형성되어 있다. 즉 건설시장은 건설생애주기에 따라서 건설수요자들이 제공받고자 하는 건설서비스별로 시장이 분화되어 있다고 볼 수 있다. 다시 말해 건설시장은 기획·조사·타당성분석·조달·계약 등 건설관련 용역을 하는 분야, 설계·감리 등 건설공사관련 용역을 하는 분야, 그리고 건축물 및 시설물 시공·유지관리 등 건설공사관련 시공을 하는 분야로 구분할 수 있다. 이중 건설시장에서 제도적으로 형성된 분야는 설계·엔지니어링을 중심으로 하는 건설용역분야, 건설공사 시공을 중심으로 하는 건설시공분야와 건설감리분야로 구분될 수 있다. 결국 이러한 분야를 토대로 건설시장이 분화되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 제도적으로 분화된 건설시장에서 건설업체들은 서로 경쟁을 하고 있다.

한편 건설시설물이나 서비스에 대한 공급주체(건설업체)를 구성하고 있는 설계인력, 기술인력 그리고 기능인력 등 인력부문에 대한 측면은 건설산업의 인력구조로 인식하고 IMF 이후 변화된 추이를 살펴보고자 한다. 하지만 건설시설물에 이용되는 토지, 자재와 설비를 공급하는 업체 등 개별 요소시장에 대한 공급주체들에 대한 분석은 본 연구의 분석범위에서 제외시키고자 한다.

<표 III-1> 건설생애주기별 분업구조의 개요

생애주기단계	기획· 타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	유지관리
참여주체	엔지니어링업체 (용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	일반건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획·조사서비스	설계도서작성	시공관리 시공 (감리)	유지관리서비스
적용법률	건축사법 엔지니어링기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리에 관한 특별법

<그림 Ⅲ-1> 건설생산체계의 기본 골격



2. 건설산업구조의 변화추이

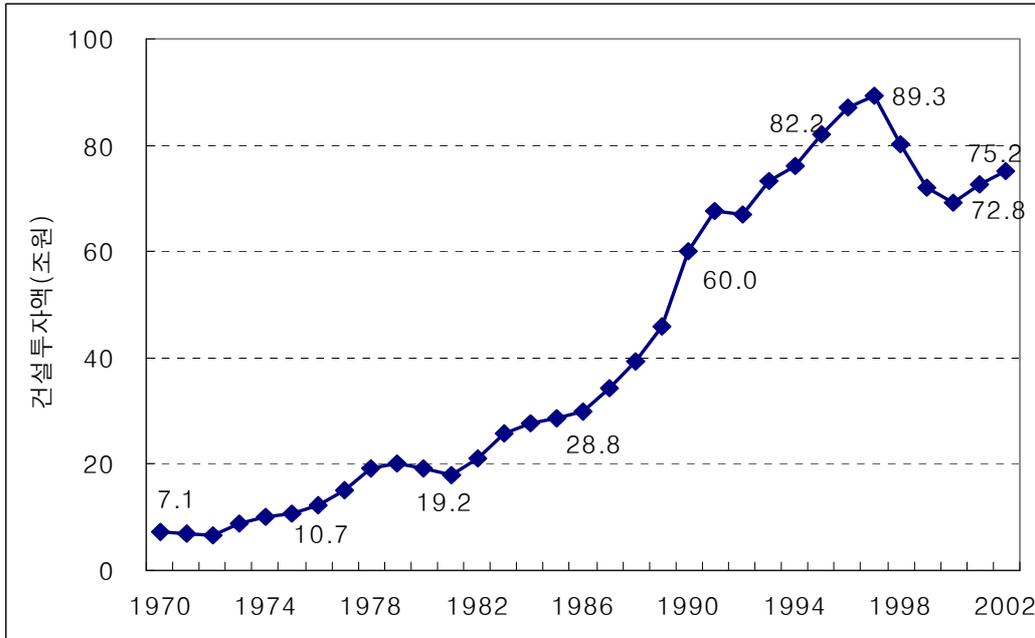
(1) 건설산업의 수요구조

1) 건설투자

2002년 말 우리나라의 건설투자액은 총 75.2조원으로 GDP 대비 14.3%에 이르고 있다. 하지만 1997년의 22.2%와 비교할 때 건설업이 차지하는 비중은 계속 감소하는 추세를 보이고 있다. 건설투자를 실질 GDP대비 건설투자 비율의 추이로 살펴보면, 1972년 10.5%에서 1991년 23.5%로 꾸준한 증가추세를 보였다. 그러나 1992년 이후 1998년까지 20% 수준을 유지하다가 외환위기 이후 2000년에는 14.4%까지 하락하였다. 2000년 우리 경제는 GDP 기준 성장률이 7.1%를 기록하는 등 전년도의 성장세가 이어졌는데, 건설시장은 경기가 호전되었음에도 불구하고 1997년 이후 계속적으로 축소되는 추세를 보이고 있다.

건설시장의 실질적인 규모는 건설투자¹⁹⁾의 규모를 통하여 추정할 수 있는데 1995년 불변가격기준으로 1970년 7.1조원에서 2002년에는 75.2조원으로 약 10.6배 증가하였다. 특히 외환위기 이전인 지난 1997년 89.3조원과 비교한다면 약 12.6배가 증가한 셈이다.

<그림 Ⅲ-2> 연도별 건설투자의 추이(1995년 불변가격기준)



자료 : 한국은행(www.bok.or.kr)

한편 건설투자가 총고정자본형성 중에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보면, 1970년대에는 대체로 60~70%대에 접근하고 있다. 특히 1970년에는 78.9%를 나타내고 있는데, 이는 이 시기가 사회기반시설의 확충 등으로 인해 건설투자가 매우 활발히 이루어졌던 시기였음을 보여주고 있다. 1980년대에는 다소 등락은 있으나 건설투자 비중이 대체로 60%대를 기록하여 1970년대에 비해서 낮은 수준을 보여주고 있다. 이는 1980년대의 낮은 사회간접자본 투자에 기인한 것으로 보인다. 이러한 추세는 1990년대 초까지 이어졌다. 1990년대 초 주택 200만호 건설로 인해 주거용 건축에 대한 투자가 크

19) 건설투자액은 총고정자본 중에서 주거용 및 비주거용 건물과 기타 구축물, 토지개발에 해당하는 부분을 합한 값이다.

계 증가한 이후 건설투자 비중이 다소 늘었으나 다시 줄어들어 50%대 후반에서 60% 초반을 유지하고 있는 실정이다²⁰⁾.

<표 Ⅲ-2> 건설투자규모 및 총고정자본형성중 비중(1995년 불변가격)

(단위 : 10억원, %)

	건설업(A)	총고정자본형성(B)	對총고정자본형성 비중(A/B)
1970	7,077.8	8,973.2	78.9
1975	10,653.7	14,775.0	72.1
1980	19,242.9	30,261.8	63.6
1985	28,770.0	43,607.0	66.0
1990	60,035.5	93,528.9	64.2
1995	82,197.6	138,438.6	59.4
1996	87,247.2	148,579.8	58.7
1997	89,284.8	145,294.6	61.5
1998	80,295.3	114,563.5	70.1
1999	72,059.5	118,772.9	60.7
2000	69,140.1	132,337.3	52.2
2001	72,787.7	129,926.6	56.0
2002	75,212.9	136,219.6	55.2

자료 : 한국은행(www.bok.or.kr)

2) 건설생산(부가가치)

건설투자액 중에서 중간 투입물을 제외한 건설업 부가가치의 총액으로 건설시장 규모를 정의하면 1995년 불변가격을 기준으로 건설업 생산액은 1970년 4조 1,834억원에서 2002년 40조 4,491억원으로 9.7배 증가하였다. 같은 기간동안 실질 GDP는 56조 2,090억원에서 524조 6,894억원으로 9.3배 증가하였고, 제조업은 5조 9,957억원에서 177조 7,373억원으로 29.6배나 증가하였다. IMF 외환위기 이전인 1997년까지의 기간동안 GDP는 7.5배, 제조업은 21.0배, 건설업은 11.0배가 증가한 것으로 나타나 건설업의 증가가 제조업 증가에는 미치지 못하지만 GDP 증가율보다는 크게 높았던 것으로 나타났다. 이는 IMF 외환위기 이전까지 건설서비스의 수요가 계속 크게 증가하였음을 보여주는 것이다.

20) 1998년에는 건설투자가가 총고정자본형성에서 차지하는 비중이 70.1%로 나타났는데, 이는 IMF 외환위기 극복을 위해 경기활성화 방안으로 SOC 투자예산을 늘린 결과로 볼 수 있다.

한편 건설생산액이 GDP에서 차지하는 비중을 보면, GDP에서 건설생산액은 1970년대 7.4%로 10% 미만이었으나, 계속적으로 증가하여 1995년에는 11.4%까지 이르렀다. 하지만 1997년의 외환위기 이후 현재까지는 계속 감소하여 2002년에는 약 7.7%로 나타났다. 이는 건설업 성장세가 GDP보다는 크지만 GDP의 규모 자체가 건설업의 규모보다 훨씬 커짐에 따라 나타난 현상으로 해석할 수 있다.

<표 III-3> 건설업 부가가치 변화 추이(1995년 불변가격)

(단위 : 10억원, %)

	제조업(A)	건설업(B)	GDP(C)	비중(B/C)
1970	5,995.7	4,183.4	56,209.0	7.4
1975	13,808.9	6,064.8	82,257.5	7.4
1980	25,485.2	11,255.0	114,977.7	9.8
1985	41,600.6	16,548.3	167,501.9	9.9
1990	73,982.5	30,147.2	263,430.4	11.4
1995	110,826.9	42,564.1	377,349.8	11.3
1996	118,342.7	45,513.3	402,821.2	11.3
1997	126,117.2	46,137.4	423,006.7	10.9
1998	116,734.8	42,161.3	394,710.4	10.7
1999	141,295.1	38,305.8	437,709.4	8.8
2000	163,733.1	37,125.3	478,532.9	7.8
2001	167,172.3	39,207.0	493,380.3	7.9
2002	177,737.3	40,449.1	524,689.4	7.7

자료 : 한국은행(www.bok.or.kr)

3) 건설수주액

건설수주액은 경상가격을 기준으로 1971년부터 2002년까지 3,600배 가량 증가하였다²¹⁾. 동기간에 걸쳐 경상 GDP의 규모는 170배 정도 증가한 것으로 나타나고 있어 건설시장의 규모가 약 30년 동안 급속하게 확대되어 왔음을 알 수 있다.

그러나 건설수주액은 전반적인 증가 추세하에서도 많은 등락을 경험하였다. 대체로 건설경기가 활황이었던 1970년대 초·중반까지 건설수주액은 15% 이상의 높은 증가율을 기록하였다. 그후 경제 전체가 침체를 겪었던 1980년초와 건설수요의 침체기였던 1980년대 중반에 건설수주액은 3~4% 수준으로 미미하게 증가하였다. 1980년대 말

21) 1971년부터 2003년까지 하면 4,450배 증가한 것으로 나타나나, GDP 계정이 2002년까지만 발표되었기 때문에 경상가격 기준 GDP와 비교하기 위해 2002년까지의 증가 배수로 기술하였다.

부터 추진된 주택 200만호 건설 등의 영향으로 1990년에는 건설수주액이 63.7%나 증가할 정도로 과열현상이 나타났다. 그후 주택건설붐이 지나고 건설수요는 안정적인 추세의 등락을 계속하다 1997년 IMF 외환위기로 인해 1998년에 무려 40% 가까이 하락하였다. 1999년부터는 다시 회복하여 해마다 10~20% 가까이 증가하였고, 2003년에는 전년대비 23.2% 증가한 102.4조원을 나타내 사상 유례없는 수치를 기록하였다.

<표 Ⅲ-4> 건설수주액 추이 및 증가율

(단위 : 10억원, %, 정상가격)

년 도	수 주 액	증 가 율
1971	230	25.3
1975	511	14.6
1980	2,973	3.0
1985	6,556	4.0
1990	26,377	63.7
1995	576,063	10.4
1996	737,885	28.1
1997	797,416	8.1
1998	478,918	-39.9
1999	511,364	6.8
2000	601,522	17.6
2001	678,359	12.8
2002	831,492	22.6
2003	1,024,478	23.2

자료 : 대한건설협회 통계연보, 건설저널 건설통계

4) 부문별/공종별 건설수주액

건설수주액은 건설공사 계약액으로 파악할 수 있다. 국내건설공사 계약현황은 2002년 현재 전년대비 41% 증가한 85조 1,191억원이었다. 이는 외환위기 직전인 1997년 74조 9,240억원의 113.6%에 해당하는 수치이다. 계약실적을 공공부문과 민간부문으로 구분하여 살펴보면, 공공부문은 외환위기 이전인 1997년 30조 7,207억원에 못미치는 26조 9,681억원 수준으로 나타났으나, 민간부문은 외환위기 이후 급속히 감소하였다가 2002년에는 1997년 계약액의 131.5% 수준인 58조 1,510억원으로 크게 증가한 것으로 나타났다.

<표 III-5> 연도별/부문별 건설공사 계약실적

(단위 : 억원, %)

연도	합계		공공		민간	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1995	576,063	100.0	204,372	35.4	371,691	64.6
1996	687,490	100.0	269,125	39.1	418,365	60.9
1997	749,240	100.0	307,207	41.0	442,033	59.0
1998	470,802	100.0	266,901	56.7	203,901	43.3
1999	471,677	100.0	257,888	54.7	213,787	45.3
2000	499,363	100.0	259,238	51.9	240,125	48.1
2001	603,290	100.0	264,977	43.9	338,313	56.1
2002	851,191	100.0	269,681	31.7	581,510	68.3

자료 : 건설백서

공종별로는 2002년에 토목공사가 전년대비 1.4% 감소한 3조 6,644억원을 나타낸 반면, 건축공사는 50조 9,927억원으로 2001년에 비해 85.6% 증가하였다. 조경 및 산업설비는 1조 6,743억원으로 전년대비 42.8% 늘어나 토목공사를 제외하고는 모두 크게 증가한 것으로 나타났다.

<표 III-6> 공종별 민간공사 수주액 추이

(단위 : 억원, %)

연도	민간수주액	토목		건축		조경·산업설비	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1998	174,344	20,310	11.6	149,363	85.7	4,668	2.7
1999	199,785	21,486	10.6	174,794	87.5	3,503	1.8
2000	231,338	25,861	11.2	195,426	84.5	10,050	4.3
2001	323,599	37,166	11.5	274,708	84.9	11,723	3.6
2002	563,314	36,644	6.5	509,927	90.5	16,743	3.0

자료 : 건설백서

(2) 건설산업의 공급구조

건설산업의 공급자 역할을 담당하는 업체는 건설엔지니어링이나 감리업무 등을 수행하는 건설용역업체와 시공업체로 구분할 수 있다. 건설용역업체 가운데 건축설계 업

무를 독점하고 있는 건축사 사무소의 경우는 다른 업종과 달리 구체적인 현황을 파악하기 어려운데, 건축사 수 및 건축허가면적에 관한 자료를 통하여 시장경쟁의 정도나 규모를 짐작해 볼 수 있다.

1) 건설엔지니어링 업체 수와 계약실적

건설엔지니어링업체 수는 2002년말 현재 1,372개사로 2001년에 비하여 353개사가 증가한 34.6%의 증가율을 보였다. 2001년말을 기준으로 할 경우, 전체 전문분야 업체 수는 4,049개사였으며, 도로 및 공항분야가 616개사(15.2%)로 가장 많았고, 토목구조분야 540개사(13.3%), 토질 및 기초분야 533개사(13.2%), 상하수도분야 337개사(8.3%), 도시계획분야 332개사, 수자원개발분야 320개사(7.9%) 등의 순이다. 그리고 2001년말 현재 건설엔지니어링 수주실적은 1조 7,475억원으로서 1997년 수준을 만 4년만에 회복하였다.

<표 III-7> 건설엔지니어링업체 수의 변화 추이

(단위: 개사, 건, 10억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
업체수 (증감률)	569 (15.9)	620 (9.0)	709 (14.4)	838 (18.2)	1,019 (21.6)	1,372 (34.6)	
수주 실적	건수	17,393	15,605	16,413	19,977	22,412	25,750
	금액	1,589.8	1,031.3	1,117.6	1,473.4	1,749.9	2,377.8

자료 : 한국엔지니어링진흥협회.

2) 건축사와 건축허가면적

한국에서 건축설계는 건축사가 대표로 있는 “건축사 사무소”에서 독점적으로 수행하고 있다. 건설엔지니어링이나 감리업 및 시공업과 달리 건축설계시장은 주로 건축사의 수와 건축허가면적으로 표현된다. 건축사는 건축사 시험에 합격해야 한다. 2002년말 현재 건축사 시험에 합격한 건축사 수는 총 16,240명에 달한다. 1965년부터 1995년에 이르기까지 30년간에 걸친 건축사 시험 합격자 수가 9,762명이었던데 반하여, 1996년 이후에는 한해 1,000여명씩 건축사 시험 합격자 수가 증가하여 건축설계시장에서도

경쟁이 격화되었음을 알 수 있다.

<표 Ⅲ-8> 건축사 시험 합격자 수의 변화 추이

(단위: 명)

구분	합계	1965~ 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
예비시험	6,303	-	520	2,207	1,440	898	962	68	208
자격시험	16,240	9,762	1,045	1,314	971	1,119	919	642	468

자료 : 건설교통부

건축허가면적을 보면, 외환위기 직후인 1998년에 전년대비 55%나 급감하였고, 4년이 지난 2001년말에도 1997년 수준을 회복하지 못한 실정이었다. 하지만 최근의 민간 주택 및 건축경기 활황에 힘입어 2002년에는 다시 사상 최고의 건축허가면적을 기록하고 있다.

<표 Ⅲ-9> 건축허가 면적의 변화 추이

(단위 : 천㎡)

구분	면적합계	주거용	상업용	공업용	문교기타
1997	113,371 (-0.4)	62,677 (2.6)	27,918 (3.9)	8,796 (5.0)	13,980 (0.0)
1998	50,965 (-55.0)	31,154 (-50.3)	8,754 (-68.6)	2,797 (-68.2)	8,260 (-40.9)
1999	72,532 (42.3)	44,605 (43.2)	11,744 (34.2)	7,824 (179.8)	8,359 (1.2)
2000	81,059 (11.8)	41,283 (-7.4)	18,885 (60.8)	11,645 (48.9)	9,247 (106.5)
2001	97,717 (20.6)	47,856 (15.9)	25,888 (37.1)	13,538 (16.2)	10,435 (12.8)
2002	138,734 (42.0)	57,320 (19.8)	49,862 (92.6)	15,366 (13.5)	16,186 (55.1)

주 : ()안은 전년동기 대비 증감률을 의미함.

자료 : 건설교통부

3) 건설감리업체와 계약실적

건설감리업 등록현황을 보면 2002년말 현재 561개사로 1998년 이후 계속 줄어 들고 있다. 이는 1994년에 50억원 이상의 공공공사에 의무화된 책임감리제도가 규제완화 차원에서 1997년부터 100억원 이상 PQ공사로 줄어 들면서 감리시장이 크게 축소된 결과로 풀이된다. 정부 정책에 따라 시장규모가 크게 늘어났다가 다시 줄어드는 양상을 보인 것이다. 최근 감리업체들은 건설사업관리(CM)시장으로의 진출을 적극적으로 모색하고 있다.

<표 III-10> 건설공사 감리업 등록업체의 변화추이

(단위 : 개)

업종구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
합 계	210	268	386	575	680	681	670	613	561
중 합	51	60	92	172	217	232	232	208	192
도 목	43	50	68	79	86	101	110	130	150
건 설	116	158	219	305	354	319	298	248	191
비	-	-	7	19	23	29	30	27	28

자료 : 한국건설감리협회

감리용역 수행실적은 50억원 이상 공공공사에 민간책임감리제도 도입이 의무화되었던 1994년부터 급증하였다가 1998년을 정점으로(약 1조원) 계속 축소되고 있는 모습을 보여주고 있다.

<표 III-11> 감리용역 수행실적의 변화 추이

(단위: 억원)

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
공공	2,754	4,557	6,448	8,572	9,804	9,070	7,917	6,891	2,469
민간	106	964	2,558	4,247	4,978	4,202	3,214	2,586	6,626
합계	2,860	5,521	9,006	12,819	14,782	13,272	11,131	9,477	9,095

자료 : 한국건설감리협회

48·건설제도·정책변화가 건설산업 구조에 미친 영향

4) 건설시공업체와 계약실적

건설시공업체 수는 2002년말에 일반건설업체 12,637개사, 전문건설업체 31,388개사로 일반과 전문건설업체 수만 하더라도 44,025개사에 달하였다. 가장 좁은 의미에서의 국내 건설시장 규모를 의미하는 일반건설업체 계약실적 변화추이는 앞에서 이미 제시하였고, 2002년에는 사상 최고치인 83조원을 기록하였다. 한편, 전문건설업체도 전문공종에 대해서는 원도급 수주가 가능한데, 원·하도급금액을 합하면 연간 약 35조원의 수주실적을 기록하고 있다.

<표 III-12> 연도별 건설업 등록업체 수의 변화 추이

(단위 : 개)

구 분	1988	1989	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
일 반	468	930	1,700	2,651	2,958	3,543	3,896	4,207	5,151	7,978	11,961	12,637
전 문	4,430	4,623	10,210	14,844	16,512	18,554	20,630	21,752	25,620	27,364	30,573	31,388
설 비	1,196	1,316	2,223	2,886	3,101	3,288	3,537	3,680	4,084	4,459	-	-
주 택	-	4,138	8,072	4,086	4,144	3,847	3,567	3,017	3,461	3,744	-	-

자료 : 대한건설협회

<표 III-13> 전문건설업체의 연도별 원도급 및 하도급 계약실적 변화추이

(단위: 건, 10억원)

구분	1997		1998		1999		2000		2001	
	원도급	하도급	원도급	하도급	원도급	하도급	원도급	하도급	원도급	하도급
건수	212,516	113,292	193,167	98,768	224,060	109,969	275,189	140,095	333,872	164,580
금액	12,384.4	24,809.8	9,066.6	22,503.3	9,718.2	20,853.4	11,504.1	23,505.6	12,903.6	26,506.7

자료 : 대한전문건설협회, 「전문건설업 통계연보」, 각년호.

건설시공업체임에는 틀림없으나, 「건설산업기본법」이 아닌 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」을 통해 관리하고 있는 전기공사업체와 정보통신공사업체 수도

지속적으로 증가하여 2002년말 현재 전기공사업체 수는 11,279개사, 정보통신공사업체 수는 5,032개사에 달하였다.

<표 Ⅲ-14> 전기 및 정보통신공사업체 수의 증가 추이

(단위: 개사, 10억원)

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
전기	업체수	9,247	10,123	10,123	9,962	9,724	9,331	10,321	11,279
	계약 실적	7,398.0	9,080.6	9,929.2	8,083.9	8,580.2	9,356.3	9,981.5	10,782.7
정보통신	업체수	2,323	2,793	3,380	3,635	4,040	4,103	4,477	5,032
	계약 실적	2,080.7	2,653.1	3,350.5	2,979.6	3,706.8	5,202.4	5,058.1	5,746.7

자료 : 한국전기공사협회 및 한국정보통신공사협회.

5) 공공건설시장 참가업체 수

공공건설시장에 참여하는 건설업체 수는 조달청 발주공사의 수주를 위해 등록된 건설업체 수를 통해 추정해 볼 수 있다. 2002년말 현재 조달청에 등록된 시설공사 업체 수는 6만 4,426개사이고, 용역업체 수는 16,247개사에 달한다.

이상과 같은 건설시장의 공급자 수 및 수주실적의 변화추이를 보면 공통된 사실을 한가지 발견하게 된다. 감리업체를 제외하고는, 각 업역별 시장규모가 1997년말의 외환위기를 계기로 급격하게 축소되었음에도 불구하고 업체 수는 오히려 급증하였다는 것이다. 그 이유는 외환위기로 인한 기업 구조조정 결과 퇴직 임직원들이 면허기준의 지속적인 완화 상황에 편승하여 새로 업체를 설립한 탓도 있다. 그리고 공공부문의 적격심사제도²²⁾라고 하는 건설용역 및 시공 입찰제도의 구조적 모순속에서 낙찰확률을 높이기 위해 경쟁적으로 계열사를 늘린 것도 큰 원인으로 작용하였다. 아무튼 건설산업의 공급자 시장은 업체 숫자만 본다면, 업역을 가릴 것 없이 갈수록 경쟁이 격화되었다고 볼 수 있다²³⁾.

22) 제IV장에서 적격심사제도의 문제점과 건설업체 수 증가 원인을 상세하게 설명할 것이다.

<표 III-15> 조달청 업체 등록현황

구 분	2001	2002
합 계	71,355(70,864)	122,123(120,923)
내 자 업 체	15,146(14,911)	26,682(26,252)
외 자 업 체	2,040(1,970)	5,487(5,381)
국 외 업 체	28(12)	38(18)
시 설 공 사 업 체	54,141(53,971)	64,426(64,132)
용 역 업 체	-	16,247(16,070)
기 타	-	9,423(9,070)

주 : 1) ()안은 중소기업

- 2) 국외업체 : (주)후지타(건설업체), MTU Asia Pte. Ltd.(외자),
 LEE Maschinenbaugesells Chaft GmbH(외자),
 Polytan Sportbelasysteme GmbH(외자),
 Union Switch Signal Int'l Co. (외자), Mitsubishi Corp.(외자),
 Interactive Corp.(외자), 아리다께 조주덴(외자),
 HV-Turbo A/S(외자), Elasa SPA(외자) 등

자료 : 조달청.

(3) 건설산업의 인력구조

1) 건설기술 인력구조

한국에서 건설기술자는 「건설기술관리법」에서 정하고 있는 기술분야 및 전문분야를 기준으로 「국가기술자격법」에 의해 시행된 검정시행에 합격하여 등록된 기술계 건설기술자를 의미한다. 2002년말 현재 분야별 건설기술자 수는 총 48만 3,182명으로 집계되었다. 기술계 건설기술자 현황을 등급별로 살펴보면, 건축분야가 155,197명으로 전체 기술자의 32.1%를 차지하고 있다. 토목분야는 153,784명으로 31.8%를 차지하였다.

23) 하지만 경쟁의 내용이 기술경쟁도 아니고, 가격경쟁도 아니라는데 문제의 핵심이 숨어 있다. 이 문제에 대해서도 제IV장에서 상세하게 설명할 것이다.

<표 Ⅲ-16> 분야별 건설기술자 배출 현황(2002. 12.31 현재)

(단위: 명)

구 분	총계	토목	건축	기계	국토개발	안전관리	교통	환경
합 계	483,182	153,784	155,197	50,791	22,429	16,962	798	8,706
기술사	14,378	6,318	5,967	719	406	298	144	324
기 사	128,040	42,620	52,941	7,748	7,698	9,337	492	5,223
산업기사	70,347	18,331	32,294	7,560	4,125	5,109	0	1,477
학경력자	200,774	83,596	57,347	31,288	9,757	2,205	161	1,665
기능계	53,682	1,917	5,063	3,384	378	1	0	3
기타	15,961	1,002	1,585	91	65	12	1	14
구 분	전기	금속	전자	광업자원	산업응용	항공및 세라믹	섬유	기타
합 계	6,040	1,803	3,623	2,017	320	779	45	59,888
기술사	50	14	24	60	5	0	0	49
기 사	74	307	6	1,017	134	54	1	388
산업기사	39	58	22	854	138	0	0	340
학경력자	5,853	1,422	3,568	75	40	725	44	3,028
기능계	18	0	3	0	0	0	0	42,915
기타	6	2	0	11	3	0	0	13,168

자료 : 한국건설기술인협회

건설기술자는 「국가기술자격법」에 의한 건설기술분야의 기술계 자격취득자외에 학경력에 의한 건설기술자도 있다. 기술용역업의 경우는 1992년에, 감리분야는 책임감리제 도입을 앞둔 1993년에, 유지관리분야는 1995년에, 건설시공 분야는 1996년에 각각 학경력에 의한 건설기술자 제도를 도입하였다. 제도도입의 직접적인 배경은 1997년으로 예정된 국내 건설시장의 개방에 따라 국내에 진출하게 될 외국 기술자의 자격인정과 관련하여 상호주의에 입각한 원칙을 만들기 위해서였다. 학경력에 의한 건설기술자는 건설 관련학과를 졸업하고 일정한 경력을 가진 자를 말하며, 비 건설 관련학과 졸업자인 경력자도 1998년부터 경력인정 심사를 통하여 배출되기 시작했다. 2002년 말 현재 학경력에 의한 건설기술자 수는 20만 774명으로 집계되었다.

<표 Ⅲ-17> 학경력자 기술등급별 등록현황(2002.12.31 현재)

(단위: 명)

구 분	총계	토목	건축	기계	국토개발	안전관리	교통	환경
합 계	200,774	83,596	57,347	31,288	9,757	2,205	161	1,665
특 급	25,071	13,071	6,296	3,985	540	102	8	63
고 급	15,246	7,346	4,290	2,268	464	93	7	59
중 급	18,017	7,924	5,040	2,509	944	176	19	115
초 급	119,534	47,958	36,042	17,193	7,295	1,829	120	1,414
기 타	22,906	7,297	5,679	5,333	514	5	7	14
구 분	전기	금속	전자	산업응용	섬유	광업자원	화공 및 세라믹	기타
합 계	5,853	1,422	3,568	40	44	75	725	3,028
특 급	677	120	146	4	1	16	40	2
고 급	395	102	174	2	5	7	30	4
중 급	629	162	378	1	3	10	105	2
초 급	3,615	907	2,570	26	32	35	484	14
기 타	537	131	300	7	3	7	66	3,006

자료 : 한국건설기술인협회

학경력자를 기술자격증을 가진 기술자와 동일하게 인정해 주어야 할 것인지에 대해서는 오랫동안 논란이 많았다. 건설사업 현장에서 필요한 전문지식이나 기술의 습득은 일정한 학력을 갖추었다거나, 경력이 오래됐다는 이유만으로 충분하다고 평가하기 어렵다. 학력이나 경력의 위조·변조 사례도 비일비재하다. 기술자격증을 가졌다는 이유만으로 전문성이 높다고 평가하기도 어렵다. 또한 학·경력에 의한 건설기술자 제도의 도입은 건설업체 수의 급증 원인으로도 작용하였으며, 이중 상당수는 시공능력없는 무자격 부실건설업체의 등록요건을 충족시켜 주는 역할을 수행하고 있는 것으로 의심받고 있기도 한다. 이처럼 많은 문제에도 불구하고, 이미 학·경력에 의한 건설기술자 수가 20만명을 초과하였다는 사실은 이 제도의 폐지가 불가능할 것이라는 점을 시사하고 있다²⁴⁾. 이런 상황에서 학·경력에 의한 건설기술자 제도의 폐지를 주장하는 것

24) 이미 20만명 이상의 학·경력에 의한 건설기술자는 정부 제도가 인정한 “건설기술자”라는 기득권을 획득하였다. 이같은 상황에서 다시 20만명이 넘는 학·경력 건설기술자를 건설기술자가 아니라고 한다면, 강력한 집단적·정치적 반발을 초래하게 될 것이다.

은 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 근본적인 해결책은 기술자격증이나 학력·경력과 같은 형식적 요건보다 실질적으로 건설기술자의 기술력과 전문성을 평가할 수 있는 기술능력 평가 메커니즘을 도입하는 방안일 것이다.

2) 건설기능 인력구조

1997년에 200여만명에 달하였던 건설업 취업자 수는 외환위기로 인하여 건설공사 물량이 급감하였던 1998년에 158만명, 1999년에는 148만명으로까지 대폭 줄어 들었다. 하지만 1999년 이후 건설공사 물량의 증가에도 불구하고 건설업 취업자 수는 1997년에 절대적으로 미치지 못하고 있다. 그 이유는 국내 건설기능인력의 공급은 감소한 반면, 기능직 불법외국인 취업자들이 통계에 포함되지 않았기 때문으로 해석할 수 있다.

<표 III-18> 건설업 취업자 및 실업자 수 추이

(단위 : 천명, %)

구	분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
취업자	전체산업	21,106	19,994	20,281	21,061	21,362	22,169
	건설업	2,004	1,578	1,476	1,581	1,576	1,746
	비 중	9.5	7.9	7.3	7.5	7.4	7.9
	증감률	1.7	-21.3	-6.5	7.1	-0.3	10.2
실업자 (1년미만)	전체산업	319	1,190	1,054	701	644	555
	건설업	50	298	219	124	105	70
	비 중	15.7	25.0	20.8	17.7	16.3	12.6
	증감률	25.0	496.0	-26.5	-43.4	-15.3	-33.3

자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 년도

1975년부터 2001년까지 「국가기술자격법」에 따라 시행된 기능검정시험에 합격하여 건설기능 관련 자격을 취득한 기능인력의 수는 약 160만명에 달한다. 이중 토목(약 18만명)·건축(약 34만명)·기계분야(약 76만명)의 기능인력 수가 약 128만명으로 전체 기능인력의 약 80%를 차지하고 있다.

「국가기술자격법」에 따른 기능검정 시험을 치르지 않고도 5년 이상 실무경력을 갖추었을 때, 소정의 서류심사와 기능심사를 거쳐 인정기능사 경력증을 취득할 수 있다. 1998년에 처음으로 인정기능사 심사가 시행된 이래 2001년까지 14차례의 심사 결과 6,718명이 인정기능사 경력증을 취득하였다.

<표 III-19> 건설 기능계 국가기술자격 취득 현황(1975~2002년 누계)

(단위 : 명)

합 계	기능장	산업기사	기능사	기능사보
1,653,642 (52,064)	1,957 (227)	213,620 (5,229)	1,286,245 (46,608)	151,820 (-)

주 : ()의 숫자는 2002년 수치임,

자료 : 대한건설협회(2003), 「민간건설백서」.

<표 III-20> 인정기능사 경력증 취득 현황

(단위 : 명, %)

	합 계	1998	1999	2000	2001	2002
취득자	8,257	2,566	2,056	1,036	1,060	1,539
증감률	-	-	-19.9	-49.6	2.3	45.2

자료 : 대한건설협회(2003), 「민간건설백서」

3. 건설산업의 경쟁구조 변화 추이

(1) 기업규모별 건설업체의 경영성과 분석

1) 기업규모별 건설업체 현황

일반건설업체의 사업자단체인 대한건설협회에서는 해마다 일반건설업체의 재무상태 및 경영성과를 계수적으로 분석한 「건설업 경영분석」을 발표하고 있다.

「건설업 경영분석」에서는 「중소기업기본법」 제2조 및 동법시행령 제3조 <별

표>에 따라 소기업은 상시종업원 수 50인 미만, 중기업은 상시종업원 수 50인 이상 300인 미만, 대기업은 상시종업원 수 300인 이상인 업체로 분류하고 있다.

계층별로는 대한건설협회에서 해마다 매년 8월 1일에 발표하는 시공능력순위에 따라 다음과 같이 11개 군으로 편성하고 있다²⁵⁾.

- 1군 : 토건시공능력순위 1위 ~ 100위
- 2군 : 토건시공능력순위 101위 ~ 200위
- 3군 : 토건시공능력순위 201위 ~ 300위
- 4군 : 토건시공능력순위 301위 ~ 400위
- 5군 : 토건시공능력순위 401위 ~ 500위
- 6군 : 토건시공능력순위 501위 ~ 600위
- 7군 : 토건시공능력순위 601위이하
- 8군 : 토목공사업 등록업체
- 9군 : 건축공사업 등록업체
- 10군 : 산업설비·조경공사업 등록업체
- 11군 : 겸업(비건설업) 업체중 건설업 매출비율 80%이상인 업체

2002년의 경우, 대한건설협회에 재무제표를 제출한 일반건설업체 수는 총 10,111개사였고, 상시종업원 수는 23만 7,878명이었다. 이중 대기업은 70개사였고, 중기업은 293개사였으며, 소기업은 9,748개사로 분류되었다.

일반건설업체 가운데 상장기업 수는 107개사였고, 해외건설업 면허를 가진 업체 수는 198개사였다. 건설업과 비건설업을 겸업하고 있는 업체 수는 770개사였다.

자본금 규모별로 보면, 자본금 1,000억원 이상인 초대형 일반건설업체 수는 36개사였고, 자본금 100억원 이상인 업체 수는 151개사(1.5%)였다. 자본금 10억원 미만인 소규모 건설업체 수는 5,747개사로서 전체의 56.8%를 차지하였다²⁶⁾.

25) 대한건설협회의 「건설업 경영분석」에서 말하는 “군”의 개념은 조달청의 군(등급)편성과 다르다. 조달청에서는 해마다 시공능력 공시금액(공시순위가 아님)이 30억원 이상인 일반건설업체들을 7개 군(등급)으로 나누어 유자격자 명부에 등록한 뒤, 각 군별로 등급제한 입찰제도를 운영하고 있다.

26) 일본의 경우, 자본금 1억엔(10억원) 이상인 건설업 허가업자 수가 6,500여개사로서 전체 허가업자 수 57만개사 가운데 1.1%에 불과하다(안상경, 2003)는 사실과 비교하여 그 의미를 꼼꼼히 생각해 볼 필요가 있다. 자본금 1억엔 미만인 건설업체의 수가 99%를 차지하고 있다는 것은 그만큼 건설시장의 극소수의 초대형기업과 절대다수의 소기업으로 양극화 되어있음을 뜻한다.

<표 Ⅲ-21> 기업규모별 업체 수 및 상시종업원 수 현황(2002)

구 분		업 체 수	상시종업원수
기 업 규 모 별	전 건 설 업 체	10,111	237,878
	소 중 기 업	9,748	112,675
	대 기 업	293 70	30,748 94,455
	상 장 기 업	107	79,088
	장 외 면 허 체	198	81,757
	겸 업 체	770	86,099
자 본 금 규 모 별	자본금 10억미만	5,747	46,731
	자본금 10 ~ 20억원미만	3,539	58,892
	자본금 20 ~ 50억원미만	568	22,272
	자본금 50 ~ 100억원미만	106	10,843
	자본금 100 ~ 200억원미만	50	10,327
	자본금 200 ~ 500억원미만	45	13,751
	자본금 500 ~ 1000억원미만	20	10,469
	자본금 1000억원 이상	36	64,593
계 총 별	1 군	98	85,453
	2 군	97	15,224
	3 군	92	6,433
	4 군	100	4,484
	5 군	98	4,112
	6 군	98	2,795
	7 군	2,232	41,798
	8 군	3,841	40,400
	9 군	3,306	34,890
	10 군	149	2,489
	11 군	9,566	187,988
지 역 별	서 지	1,299	89,006
	올 방	7,561	148,872

주 : 1) 2002년 12월 31일을 기준으로 작성

2) 11군 : 겸업(비건설업) 업체중 건설업 매출비율 80%이상인 업체

3) 겸업업체 : 산업설비·조경공사업 등록업체는 제외.

자료 : 대한건설협회(2003), 「건설업 경영분석」.

2) 기업규모별 주요 경영지표의 변화추이

기업의 경영규모 및 기업활동의 성과가 당해년도 상반기중 전년동기에 비하여 얼마

나 증가하였는가를 나타내는 성장성지표중 하나인 건설매출액증가율을 보면, 대기업보다는 중기업이, 중기업보다는 소기업이 훨씬 더 높았다.

<표 III-22> 기업규모별 건설매출액 증가율(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	31.0	-6.8	10.4	10.7	31.6	36.3
중기업	15.8	-15.4	3.4	3.2	10.6	15.7
대기업	6.1	-8.3	2.0	-3.7	11.0	1.0

자료 : 대한건설협회. 「건설업 경영분석」. 각년호.

안정성 지표는 기업의 재무상태와 경영능력을 측정·판단함으로써 기업의 단기적 지급능력과 경제여건 변화에 대응할 수 있는 능력이 어느 정도인가를 측정하는 지표다. 안정성 지표중 부채비율 보면, 건설매출액증가율과 마찬가지로 대기업보다는 중기업이, 중기업보다는 소기업이 더 나은 상태다. 다만, 대기업의 경우, 1999년을 정점으로 부채비율이 급속하게 낮아지고 있다.

<표 III-23> 기업규모별 부채비율(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	261.4	233.7	134.1	177.4	118.7	120.3
중기업	878.1	598.6	457.7	253.1	254.7	196.6
대기업	531.4	415.0	883.0	377.6	248.0	216.2

자료 : 대한건설협회. 「건설업 경영분석」. 각년호.

자산이용의 효율성, 이익창출 능력 등 일정기간 동안 기업의 경영성과를 측정하는 수익성 비율중 하나인 매출액경상이익률도 대기업보다는 중기업이, 중기업보다는 소기업이 높다. 특히 대기업의 매출액경상이익률은 2001년까지만 해도 여전히 적자상태에 처해 있다가 2002년에야 비로소 흑자로 반전되었다.

<표 III-24> 기업규모별 매출액경상이익률(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	0.2	-1.5	3.4	0.0	2.8	3.1
중기업	-3.0	-8.9	-2.8	0.1	1.5	4.4
대기업	-0.4	-1.7	-14.6	-2.0	-0.7	1.6

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

비용관련비율중 하나인 매출원가율(=매출원가/매출액)을 보면, 대체로 중기업이 가장 좋고, 소기업과 대기업은 상대적으로 나쁜 편이다. 매출원가율이 이렇게 높은 상황에서 최저가 낙찰제가 전면적으로 확대되고, 민간 주택·건축경기가 장기침체로 접어들게 되면 건설업계는 1997년말의 외환위기에 버금가는 경영위기를 또다시 맞게 될 가능성도 배제하기 어렵다.

<표 III-25> 기업규모별 매출원가율(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	90.1	89.5	86.2	94.3	87.8	88.4
중기업	88.3	87.8	88.7	84.4	85.2	85.9
대기업	90.3	92.2	91.5	87.4	90.8	91.0

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

기업에 투하된 자본이 일정기간중 얼마나 활발하게 운용되었는가를 나타내는 활동성 지표의 하나인 총자본회전율은 중기업이 상대적으로 낮고, 소기업과 대기업은 상대적으로 높은 편이다.

<표 III-26> 기업규모별 총자본회전율(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	0.9	0.8	1.0	1.9	1.1	1.3
중기업	0.7	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
대기업	1.0	1.0	1.0	0.7	1.1	1.2

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

성과 및 효율을 측정하고 개별 생산요소의 기여도 및 성과배분의 합리성 여부를 규명하기 위한 생산성 지표의 하나인 부가가치율은 전반적으로 대기업이 중소기업에 비하여 상당히 저조한 실적을 보이고 있다.

<표 III-27> 기업규모별 부가가치율(1997~2002)

(단위: %)

기업규모	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
소기업	31.2	29.8	27.7	29.8	9.3	24.0	24.4
중기업	26.2	20.6	16.8	15.4	16.6	13.0	14.4
대기업	16.3	21.2	11.6	0.8	14.3	8.0	8.8

자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 각년호.

이처럼 기업규모별 경영지표를 종합해 보면, 한국에서는 중기업이 가장 좋은 경영성과를 보여 왔고, 대기업과 소기업은 상대적으로 저조한 상황이다. 다만 최근 2~3년간에 걸친 민간 주택·건축 경기의 초호황으로 인하여 2002년 들어 대기업의 경영성과도 좋아지고 있음을 알 수 있다.

(2) 기업규모별 수주비중과 평균수주액의 변화추이

1) 수주실적으로 본 건설시장구조의 변화

건설산업의 산업적 특성을 “수주산업(受注産業)”으로 규정하는 이면에는 수주가 가장 중요하다는 생각을 담고 있다. 실제로 건설업체들마다 대개 3년간에 걸친 안정적인 수주물량의 확보를 중요한 과제로 생각하고 있다. 대기업과 중소기업간의 갈등도 따지고 보면 공사수주를 둘러싸고 벌어지는 경우가 대부분이다. 특히 1998년 8월 이후 건설업체들이 “자율조정”이라고 부르던 입찰담합 구조가 무너진 이후 공공공사 수주가입·낙찰제도에 따라 좌우되면서 해마다 입·낙찰제도 개선을 둘러싼 대기업과 중소기업간의 힘겨루기가 반복되고 있다.

앞에서 이미 살펴 본 바와 같이, 1997년에는 공공부문의 수주비중은 41.2%였으나, 외환위기를 맞이하면서 1998년에는 56.9%로 그 비중이 급상승하였다. 이어 2000년까지 하더라도 공공부문의 수주비중이 50%를 상회하였으나, 2001년부터는 민간주택 및 건축공사가 활성화되면서 그 비중이 역전되었다. 2002년의 공공부문 수주비중은 37.1%였고, 2003년 1월부터 5월까지 26.9%수준으로까지 떨어졌다(민간부문의 수주비중은 73.1%였다).

공공부문 수주비중이 높고, 건설업체간의 “자율조정”이 이루어지던 1998년 8월까지만 하더라도²⁷⁾ 공공공사 수주실적이 좋은 업체들이 “우량”건설업체였다. “자율조정”을 통해 해마다 안정적으로 높은 낙찰률에 공공공사 수주물량을 확보할 수 있던 시대에는 당연히 공공공사 수주물량이 많은 업체들의 경영성도가 좋을 수 밖에 없었다. 하지만 “자율조정” 구조가 무너지고, 주택·부동산 경기 활성화에 따라 민간공사 수주비중이 급증한 2001년 이후부터는 민간공사 수주물량이 많은 업체들일수록 좋은 경영성도를 보여주었다. 건설시장의 구조가 60(공공공사):40(민간공사)에서 30(공공공사):70(민간공사)으로 바뀌었기 때문에 이같은 결과는 당연하다고 볼 수 있다. 한편 이 같은 건설시장의 구조변화에 적응하지 못한 채 계속 공공공사 수주에만 목을 매고 있는 업체들의 “사세(社勢)”는 기울어 갈 수 밖에 없었다. 하지만 2003년 하반기부터는 또다시

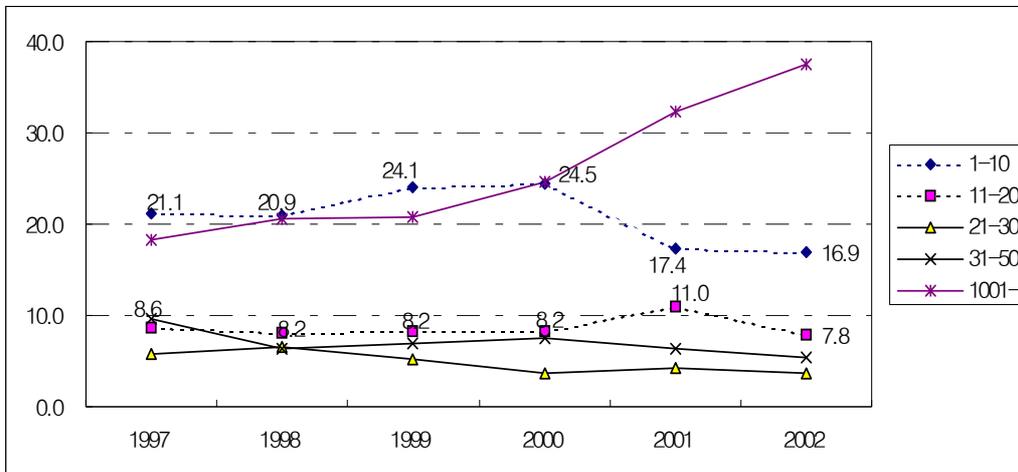
27) 1998년 8월부터 “자율조정”이라고 부르던 건설업체간의 입찰담합 구조가 무너진 이유는 김대중대통령과 정부의 적극적인 담합근절 의지 때문이었다. 1998년 8월에 김대중대통령이 직접 건설업체의 입찰담합 근절을 지시하였고, 이에 따라 대형건설업체 9개사의 영업담당 임원들이 구속되면서 50여년간 이어져 왔던 건설업체의 담합구조가 일시에 무너졌다.

민간 주택·건축 부문의 침체가 예상되면서 건설업체들은 공공부문의 수주를 늘리는데 주력하고 있다. 그렇다 할지라도 민간부문의 비중은 앞으로도 계속 공공부문을 능가할 것으로 보인다.

2) 기업규모별 수주실적의 변화추이

시공능력순위별 수주실적의 변화추이를 보면, 1,000위 이상 업체는 모두가 줄어드는 추세를 보이는 반면 1,000위 미만 중소건설업체들의 수주비중이 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 일반건설업체의 폭발적인 증가세에 따른 결과로 볼 수 있다.

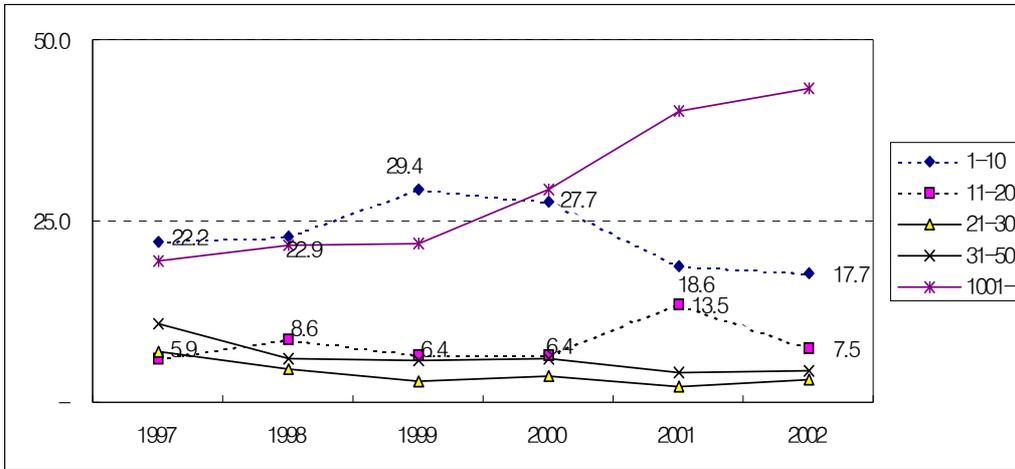
<그림 Ⅲ-3> 시공능력순위별 수주실적 및 비중의 변화추이(1997~2002)



자료 : 한국건설산업연구원.

기업규모별 민간공사 수주실적을 보면, 상위 50대 건설업체의 수주비중이 1997년에는 46.7%수준이었다가 2001년에는 40.2%, 2002년에는 32.7%로 저하되었다. 반면에 1,000위 미만의 중소건설업체 수주비중은 1997년에는 18.0%에 불과했지만, 2001년에는 38.7%, 2002년에는 43.3%로까지 증가하였다.

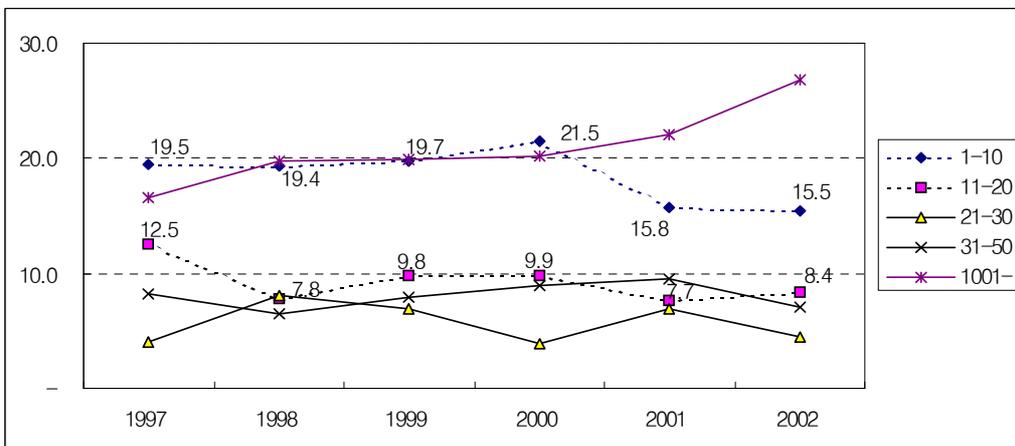
<그림 Ⅲ-4> 기업규모별 민간공사 수주실적의 변화추이(1997~2002)



자료 : 한국건설산업연구원.

공공공사 수주실적의 변화추이 또한 민간공사와 거의 같다. 상위 50대 건설업체의 수주비중은 1997년에 45.3%였으나, 2001년에는 39.9%로, 2002년에는 35.5%로 줄어들었다. 1,000위 미만 중소건설업체들의 수주비중은 1997년에 15.1%에 불과하였으나, 2001년에는 22.0%, 2002년에는 26.8%로 증가하였다.

<그림 Ⅲ-5> 기업규모별 공공공사 수주실적의 변화추이(1997~2002)



자료 : 한국건설산업연구원.

기업규모별 민간과 공공공사 수주실적의 변화추이에서 한가지 눈여겨 보아야 할 사항이 있다. 51위에서 500위 사이에 있는 중견 및 중소 건설업체들의 수주비중 변화가 바로 그것인데, 1997년만 하더라도 이들 450개업체의 민간공사 수주비중은 28.5%였으나, 2002년에는 19.5%로 줄어 들었다. 공공공사 수주비중은 1997년에 30.4%였다가 2002년에는 28.4%로 줄어 들긴 했지만, 민간공사에 비교하면 상대적으로 큰 변동이 없는 셈이다. 2002년에 51위에서 500위업체의 총수주실적은 전체의 22.6%였는데, 민간공사 수주실적이 차지하는 비중은 19.5%로 상당한 격차를 보여주고 있다. 이처럼 중견·중소 건설업체들의 민간공사 수주실적이 급감하는 가운데 민간공사 비중이 급증하고 있는 2002년과 2003년의 추세가 계속 연장된다면, 중장기적으로 공공공사에만 의존하는 중견·중소건설업체는 급격하게 위축될 가능성이 높다.

3) 대기업(100대 건설업체)의 수주비중 변화추이

대기업의 수주비중 변화추이를 좀더 구체적으로 살펴보자. ‘대기업의’ 분류기준은 여러 가지가 있겠지만, 대한건설협회에서 발간하는 「건설업 경영분석」의 기준에 따라 일단 시공능력순위 상위 100대 업체를 대기업으로 보고자 한다.

그런데 아마도 51~100위 업체들은 대기업으로 분류되기를 원치 않을 것이다. 이들은 현대, 대우, 삼성 등과 같은 대형건설업체들과 비교해 본다면 중소기업으로 분류해야 하겠지만, 건설업체 수의 급격한 증가추세를 감안한다면 중소기업으로 분류하기도 곤란하다. 또한 오랫동안 건설업계에서는 관행적으로 51~100위 업체들을 “중견업체”로 불러 왔다. 따라서 여기서도 상위 100대 건설업체를 상위 50대 업체와 51위에서 100위 업체로 구분하여 수주비중의 변화추이를 살펴보고자 한다.

상위 100대 건설업체들의 수주비중은 1997년의 56.4%에서 2002년에는 41.2%로 하락하였다. 이중 상위 50대 업체의 경우는 1997년에 45.2%에서 2002년에는 33.7%로 감소하였고, 51~100위업체는 1997년의 11.2%에서 2002년에는 7.3%로 감소했다. 1997년과 2002년의 수주비중 감소율을 비교해 본다면, 상위 50대 건설업체는 25.4%가 줄어든 반면, 51~100위 업체들은 34.8%나 줄어 들어 상대적으로 중견 건설업체들의 위기감이 좀더 팽배해 있음을 짐작할 수 있다. 그 원인을 민간시장과 공공시장으로 구분해서 보자.

첫째, 민간시장에서 중견 건설업체들은 브랜드 네임이나 자금동원력 등 거의 모든

측면에서 초대형 건설업체들과 경쟁상대가 되기 어렵다. 소비자들도 IMF 외환위기를 겪으면서 재무구조가 튼튼한 것으로 알려져 있는 초대형 건설업체들을 선호했다.

둘째, 공공시장에서도 51~100위 업체들은 수주실적을 신장시키기 어렵게 되어 있다. “자율조정” 구조가 1998년 8월 이후부터 무너지면서 안정적인 공공공사 수주가 이루어질 수 없게 되었다는 점은 상위 50대 업체와 동일했지만, 상위 50대 업체들의 주된 수주영역인 턴키·대안입찰공사나 최저가 낙찰제 공사 시장에서의 수주경쟁력이 대단히 취약했기 때문이다.

4) 중소 건설업체의 수주비중 변화추이

2002년의 경우 건설업체 가운데 「중소기업기본법」상 상시종업원 수 300인 이상인 “대기업”은 70개사 밖에 없었다. 따라서 70개사를 제외한 나머지 건설업체를 모두 중소기업으로 분류할 수 있지만, 여기서는 일단 통계적인 처리의 편의상 시공능력순위 100위 미만 업체를 중소기업으로 보고자 한다. 또한 최근의 급격한 건설업체 수 증가 추이를 반영한다는 취지에서 1,000위 이상과 그 미만인 건설업체로도 구분하여 수주비중의 변화추이를 살펴 볼 필요가 있다.

100대 미만인 건설업체들의 수주비중은 1997년에 43.6%였으나 2002년에는 58.8%로 증가하였다. 1997년과 1998년만 하더라도 약 18~20%수준에 머물렀던 1,000위 미만 건설업체들의 수주비중은 2002년에 37.6%까지 급격하게 증가하였다. 중소 건설업체 수주비중의 이같은 증가세는 일반건설업체 수의 급격한 증가추세에 비추어 볼 때 당연한 것으로 인식할 수도 있다. 예컨대, 1997년말까지만 하더라도 3,896개사에 불과하였던 일반건설업체 수는 2002년말에 12,637개사로 증가하였다. 이처럼 신규 등록업체를 중심으로 한 건설업체 수의 폭발적인 증가추세와 결부되어 중소 건설업체의 수주비중도 급증하고 있는 것이다.

하지만 상위 100대 업체, 그 중에서도 중견업체라고 부르는 51~100위 업체의 수주비중이 상대적으로 더 하락한 반면, 중소 건설업체의 수주실적이 급속하게 증가하고 있다는 사실은 한국의 건설시장에서도 점차 극소수의 초대형 건설업체와 절대다수의 소규모 건설업체로 양극화되고 있음을 의미한다. 특히 최근 3~4년 사이에 급증한 신규 등록업체중 상당수가 시공능력은 커녕 건설업 등록기준조차 갖추지 못한 무자격 부실 건설업체라는 사실을 감안하면, 중소 건설업체의 수주비중이 늘어남으로써 시공

능력을 갖춘 건실한 업체가 무자격 부실 건설업체에게 수주기반을 잠식당하고 있다는 문제도 심각하다.

5) 업체당 평균수주액의 변화추이

업체당 평균수주액의 변화추이를 보면, 기업규모를 막론하고 모두가 줄어드는 양상을 보이고 있다. 상위 50대 업체의 경우, 1997년만 하더라도 평균 수주액이 6,911억원이었지만, 2001년에는 4,833억원으로 줄어 들었다. 51~100위 업체의 경우 1997년에는 평균 수주액이 1,741억원이었지만, 2001년에는 873억원으로 줄어 들었다. 상위 50대 업체의 2001년도 업체당 평균 수주액은 1997년에 비하여 30%나 줄어 들었지만, 51~100위 업체들은 50%나 줄어 들었다. 이같은 통계자료도 중견건설업체의 “몰락”이 현실화되고 있음을 보여주는 지표다.

한편 수주비중이 급격하게 늘어난 1,000위 미만 건설업체들의 평균 수주액도 업체 수 증가 때문에 1997년에는 43억원이었다가 2001년에는 17억원으로 줄어 들었다. 1,000위 미만 중소건설업체들의 2001년도의 업체당 평균수주액은 1997년에 비하여 60%나 줄어 들었다. 업체 수의 급증과 더불어 업체당 평균수주액의 급격한 저하도 중소 건설업체의 경영난을 가중시키는 원인이다.

<표 III-28> 업체당 평균수주액의 증감 추이(1997~2001)

(단위 : 10억원)

시공능력순위	1997	1998	1999	2000	2001
1 ~ 50위	691.1	399.2	415.8	449.2	483.3
51 ~ 100위	174.1	111.3	86.9	75.1	87.3
101 ~ 500위	35.2	25.0	22.1	20.9	22.0
501 ~ 1000위	10.0	7.5	6.8	7.4	8.3
1,001위 ~	4.3	2.4	2.4	1.67	1.72
평 균	19.2	11.2	9.2	6.3	5.0

자료 : 대한건설협회, 「건설업 통계연보」, 각년호.

대·중·소 기업을 막론하고 업체당 평균 수주액이 줄어들고 있다는 것은 그만큼 대기업은 중견기업으로, 중견기업은 중소기업으로, 중소기업은 소기업으로, 소기업은

더욱 영세한 소기업으로 줄어들고 있다는 것을 의미한다. 상대적으로 상위 50대 업체들의 평균 수주액 감소비율이 낮기 때문에 건설시장이 극소수의 초대형 건설업체와 절대다수의 중소기업으로 양극화된다고 보지만, 상위 50대 건설업체 또한 중소기업화되고 있다는 사실도 눈여겨 볼 필요가 있다. 그런데 해외건설시장에서 경쟁력을 키우고 있는 세계적인 건설업체들은 인수·합병(M&A)등을 통해 갈수록 덩치를 키우고 있다. 반면에 한국의 대형 건설업체들은 해외수주실적도 줄었지만, 국내 건설시장에서의 평균 수주액도 지속적인 감소 추세를 보이면서 중소기업화 하고 있다는 사실은 한국 건설산업의 국제경쟁력과 관련하여 심각한 문제가 아닐 수 없다.

(3) 시장집중도 분석

1) 분석의 틀

① 건설시장 구조

특정산업에서 시장구조는 한 시장내에 공급자와 수요자가 존재하는 객관적인 형태를 말한다. 시장구조는 생산자들간의 상호관계, 그리고 기존산업과 잠재적 경쟁기업과의 관계를 규정하는 여러 가지 특징을 의미하는 것이다²⁸⁾.

② 시장구조의 결정요인

경제학의 산업조직론에서 시장구조는 진입장벽(Entry Barrier), 시장집중(Market Concentration), 규모의 경제성(Economies of Scale), 제품차별화(Product Differentiation) 등에 의해 결정된다. 본 연구에서는 우리나라 건설산업의 구조변화를 관찰하기 위해 분석대상인 일반건설업체(건설시공)에 국한하여 건설시장구조의 결정에 가장 중요한 요인으로 고려될 수 있는 시장 집중도를 분석하고자 한다.

③ 시장집중도 지수

28) Bain, J. S., 'Industrial Organization', 2nd ed., John Wiley & Sons, 1959. 김재영외, '건설산업 구조변화 및 전망', 국토연 2001-23. 재인용

일반적으로 시장구조(Market Structure)는 한 시장내의 수요자 및 공급자의 수와 규모의 분포, 진입장벽의 유무와 고저, 생산물의 특성, 기업결합의 범위 등 여러 요인을 포함한다. 여러 시장의 구조적 성격을 같은 차원에서 비교하기 위해서는 근사적인 접근으로 기업의수와 규모의 특성을 관찰하게 된다.

시장구조를 측정하는 지수는 가격, 이윤 등과 같은 시장성과를 기준으로 경쟁도를 나타내는 성과지수(Performance Index)와 기업규모의 분포를 중심으로 상위 대기업을 점유율과 같이 기업의 시장점유율을 중심으로 나타내는 집중지수(Concentration Index)로 이를 위한 자료로는 매출액, 자산규모, 고용자 수 등을 이용할 수 있다. 이러한 시장집중도를 나타내는 지수로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 집중지수는 이러한 자료를 활용하여 상위기업 집중률을 분석하는 것으로 N개 기업중 상위 k번째 ($N \geq k$) 기업까지의 시장점유도를 합쳐서 상위 k번째까지의 점유율 합계는 상위 k기업 집중률(CRk)이라 한다.

$$CR_k = \sum_{i=1}^k S_i$$

이는 N개 기업중 상위 k개 기업의 점유도만 알면 쉽게 계산할 수 있고 설명이 용이하지만 k의 선정에서 임의성의 작용할 수 있고, 기업간 규모 불균등도에 대한 정보를 전혀 제공할 수 없는 단점이 있다.

둘째, 허핀달 지수(Herfindahl Index)다. 이는 산업내 모든 기업의 점유율을 자승하여 합계한 것으로 다음과 같은 산식으로 계산이 된다.

$$H = \sum_{i=1}^k S_i^2$$

여기서 모든 기업의 규모가 동일한 경우 $S_i = 1/N$ 이므로 허핀달 지수는 $H = 1/N$, 순수독점인 경우는 $H = 1$ 이다. ($0 \leq H \leq 1$)

이러한 허핀달 지수는 산업내 모든 기업의 점유율을 포함하므로 기업분포에 대한 정보를 많이 나타낸다. 즉, 소수 대기업을의 시장점유율을 근간으로 하여 어느 정도의 기업간 불균등도를 나타낼 수 있다. 그러나 임의의 두 시장을 비교할 때 각 시장에 포함된 기업체 수가 상이하다면 불균등도의 차이를 직접적으로 비교할 수 없다.

셋째, 엔트로피 지수(Entropy Index)는 다음의 산식에 의해 도출된다.

$$E = - \sum_{i=1}^N S_i \log_2 S_i$$

모든 기업이 균등한 규모를 가질 경우 $\log_2 N$, 순수독점일 경우 $S_i = 1$ 이 되어, $E = 0$ 이 된다. 따라서 작은 값일수록 높은 독점도 또는 불균등도가 높다는 것을 의미한다. 모든 기업에 관한 정보를 이용하여 복잡한 계산을 하여야 하며 현실적인 해석에도 많은 어려움이 있어 실증분석에는 많이 이용되지 않고 있다.

넷째, 지니 지수(Gini Index)이다. 지니 지수는 원래 소득배분의 불균등도를 측정하려는 것으로서 로렌츠(Lorenz) 곡선에서 도출할 수 있는데 시장에 대한 집중지수로서도 이용된다.

$$G = \frac{\frac{1}{2} (n+1) - \sum_{i=1}^N S_i \cdot i}{\frac{1}{2} n} = \frac{(1+n) - 2 \sum_{i=1}^N S_i \cdot i}{n}$$

여기서 완전균등분포일 경우 0이 되고, 완전불균등분포일 경우 1이 된다. 기업규모의 불균등도(inequality)²⁹⁾를 직접 계측하는 지수로서, 산업내 기업들이 얼마나 불균등한 분포를 가지고 있는가를 나타내는 지표이다.

본 연구에서는 개별 건설시장의 시장집중도를 분석하기 위해 일반적으로 이용하는 집중지수 CRk를 적용하였다.

2) 건설시장의 집중도³⁰⁾ 분석

시장구조는 시장을 구성하는 기업들간의 상호관계, 즉 시장내 기업수와 기업규모를

29) Gini 계수는 불균등지수이기 때문에 산업내 기업수나 점유율과 관계없이 모든 기업이 균등하게만 분포되어 있으면, 그 값이 0이 된다.

30) 본 연구에서 시장집중도를 분석하기 위해 사용한 자료는 일반건설업체중 대한건설협회에 실적신고를 한 업체를 대상으로 이루어졌다. 따라서 연구결과를 일반화시켜 건설업전체에 적용할 경우에는 신중한 판단을 필요로 한다. 그러나 우리나라 건설산업 전체, 특히 일반건설업체에 대한 개략적인 구조변화를 파악하여 정책기준에 대한 시사점을 제공할 수 있으리라 본다.

포괄하는 개념인 시장집중도에 의해 결정된다. 시장집중도 지수는 시장구조의 특성을 반영하는 지표로 묵시적으로 시장의 범위를 총체적인 시장 즉, 일정기간 이루어진 모든 기업활동을 포괄하는 시장을 가정한다. 시장집중도의 활용은 이용가능한 자료를 사용하여 시장의 독과점도를 가장 명료하게 표현할 수 있을 뿐 아니라 통계적인 분석을 통하여 객관적 지수를 제시할 수 있는 장점이 있다.

기업수와 기업규모에 대한 정보를 이용하여 시장의 구조적인 특성을 나타내는 '구조지수'를 이용한다. 즉, 기업규모를 나타내는 변수로 매출액, 고용자수, 자산 등을 고려할 수 있는데, 변수의 이용에 따라 자료의 이용가능성과 연구목적이 달라질 수 있다. 매출액은 일정기간 기업활동의 성과를 나타내는 지표로 기업의 총체적인 경제력을 나타낼 수 있어 집중지수의 기준(base)으로 널리 이용되고 있으며, 우리나라의 독점규제법에서도 시장점유율을 매출액 기준으로 산정하고 있다. 이에 본 연구에서도 개별 건설기업의 매출액을 이용하여 분석하고자 한다.

상위 일반건설업체의 매출³¹⁾ 점유율을 분석하기 위해 본 연구에서는 2002년과 2003년의 CR3, CR5, CR10을 새롭게 산출한 후, 기존 연구³²⁾에서 도출한 1991년~1993년, 1998년, 1999년의 시장집중도와 비교하였다. 분석결과 상위 3개 기업과 상위 5개 기업의 매출 점유율은 1990년대 초반 감소추세에 있다가 1997년 이후부터는 외환 위기로 인해 경기가 침체국면에 있었음에도 불구하고 상위기업의 매출 점유율은 계속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 더욱이 2000년부터 주택부동산경기 활성화 대책에 의해 건설경기가 점차 회복되어 전체 건설업체들의 매출액 또한 점차적으로 늘어났으나, 주택시장에서의 성공요인이었던 재무구조 건전성과 브랜드파워를 갖춘 상위업체들의 매출액은 더욱 늘어 전체 시장에서 차지하는 시장점유율은 오히려 더 늘어난 것으로 나타났다. 이는 건설업에서의 빈익빈부익부 현상을 단적으로 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

31) 개별 건설업체의 매출액은 손익계산서에서 공사수입과 분양수입, 기타 겸업매출액의 합으로 구성된다. 공사수입은 국내공사와 해외공사로 구분하여 계상하며, 분양수입은 건설업에 있어서 주택(아파트) 및 상가 등 자체적으로 공사를 수행한 후 이를 판매하여 얻은 매출액이고, 기타 겸업매출액은 건설업 이외의 사업으로 인한 매출액을 말한다. 본 연구에서는 건설업 매출액은 공사수입과 분양수입의 합으로 분석하였다.

32) 1991년~1993년은 이재우·한은석, 「한국 건설산업의 구조전망 및 대책」, 국토개발연구원, 1995. pp66~70을 이용하였으며, 1998년, 1999년은 김재영·김성일·이형찬, 「건설산업 구조변화 및 전망」, 국토연구원, 2001. pp37의 자료를 이용하였음.

<표 Ⅲ-29> 연도별 일반건설업체의 매출점유율 (건설업 매출액)

(단위 : 십억원, %, 경상가격)

구분	1991	1992	1993	1998	1999	2002	2003
CR3	16.9	14.6	14.2	16.9	15.0	19.9	18.0
CR5	23.5	20.8	20.2	23.2	20.5	26.6	23.7
CR10	34.0	29.3	30.0	34.4	31.7	36.3	32.4
총매출액	31,292	39,525	41,231	69,961	76,389	112,011	129,451

<표 Ⅲ-30> 기업군별 일반건설업체의 매출점유율 (50대기업)

(단위 : 십억원, %, 경상가격)

50대기업	1993	1998	1999	2002	2003
CR3	24.0	28.1	25.7	35.2	35.2
CR5	34.2	38.5	35.2	47.1	46.4
총매출액	24,437	42,099	44,549	63,339	66,168

<표 Ⅲ-31> 기업군별 일반건설업체의 매출점유율 (100대기업)

(단위 : 십억원, %, 경상가격)

100대기업	1993	1998	1999	2002	2003
CR3	19.7	23.98	21.69	31.2	30.5
CR5	28.1	32.7	29.6	41.7	40.2
총매출액	29,741	49,558	53,033	71,497	76,442

이러한 현상은 시장의 범위를 개별시장(Segmented Sunmarket)으로 나누어 매출액 점유율을 살펴보기 위해 매출액 순위 50위, 100위 기업까지를 하나의 개별시장으로 보고, 각각의 CR3, CR5을 분석한 결과에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉, 50위 기업까지를 하나의 개별시장으로 상위 3대 기업의 매출액 점유율을 살펴보면, 전체 매출액 중에서의 점유율은 1993년 14.2%, 1998년 16.9%, 1999년 15.0%이었던 것이 2000년의 주택부동산 활성화대책에 의해 건설경기가 호황이었던 2002년과 2003년에는 35.2%로

1999년에 비해 거의 10% 가까이 시장점유율이 늘어난 것으로 나타났으며, 상위 5대 기업의 매출 또한 1993년 24.0%, 1998년 28.1%, 1999년 25.7%, 2002년 28.1%로 상당히 높게 나타났다. 50위까지를 하나의 개별시장으로 보고 상위 5대기업의 매출액 점유율을 살펴보면, 전체 매출액 중에서의 점유율은 CR5가 1993년 34.2%, 1998년 38.5%, 1999년 35.2%에서 2002년 47.1%, 2003년 46.4%로 상위 5대기업의 비중 역시 더 커진 것으로 나타났다. 이에 반해 상위 10대기업들이 전체 시장에서 차지하는 비중은 1991년 34.0%에서 1998년 34.4%, 2002년 36.3%, 2003년 32.4%로 거의 변화가 없었던 것으로 나타났다.

이처럼 상위 3개 기업이나 상위 5개 기업의 시장점유율은 더 늘어났는데 비해, 상위 10개 기업의 비중은 과거 10년 전과 거의 비슷하게 나타난 결과는 앞서 언급한 것처럼 건설시장에서의 빈익빈부익부 현상이 심화되고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 상위 3개업체나 상위 5개업체들의 면면을 살펴보면 과거 건설시장의 3강체제(현대건설, 대우건설, 동아건설)가 1997년 IMF 외환위기로 인해 동아건설이 퇴출되면서 새로운 5강체제(삼성건설, 현대건설, 대우건설, LG건설, 대림산업)로 재편되었다는 사실에 주목해야 할 것이다. 이렇게 된 배경은 IMF 외환위기 이후 시장에서 재무건전성의 중요성이 증가하였으며, 건설제도·정책 역시 건설업체들의 재무건전성을 강화하기 위해 입찰제도에서 경영상태평가를 강화시킨 사실과도 연관된다. 결국 이같은 건설제도 및 정책 변화에 부응할 수 있었던 건설업체들이 건설시장에서 새로운 강자로 등장한 것인데, 이 사례는 건설제도나 정책 변화에 따라 건설산업의 구조가 바뀐 것으로 평가할 수 있다.

제4장

건설제도·정책이 건설산업 구조에 미친 영향 분석

본 장에서는 건설산업의 구조변화가 어떠한 건설제도 및 정책에 기인한 것인지를 분석하는데 초점을 두고 있다. 아울러 현재 논의되고 있는 건설제도 및 정책방향에 대해서 살펴보고, 이들 개선방안이 실천으로 옮겨졌을 때 예상되는 건설산업의 구조변화 모습을 전망해 보고자 한다.

본 장의 분석은 정량적인 파급효과를 분석하기 보다는 주로 구조변화에 영향을 미친 제도나 정책요인을 정성적으로 설명하는 쪽에 초점을 맞추고 있다. 이는 건설산업 구조의 변화 양상이 어느 특정 건설제도 및 정책 하나에 의해서 일어나는 것이 아니고 여러 제도와 정책이 연계되어 나타나게 되기 때문이다. 따라서 건설제도·정책을 일일이 거론하고 그에 따른 건설산업 구조 변화를 일대일로 대응시켜 분석하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 건설산업 구조의 변화 현상 중 몇 가지 현상에 대해서 이를 초래한 복합적인 제도적·정책적 원인을 제시하는 데 분석의 초점을 맞추었다.

또한 최근에 논의되고 있는 건설제도 및 정책개선방안 가운데 건설산업의 구조변화에 영향을 줄 수 있는 요소들을 선별해 보고, 이들 제도개선 방안이 실천에 옮겨졌을 때 예상되는 건설산업의 구조변화 모습을 전망해 볼 것이다. 그런 다음, 건설산업 구조의 선진화에 기여할 수 있는 건설제도 및 정책개선방향을 제시하고자 한다.

1. 건설업체수 급증과 무자격 부실건설업체 난립을 초래한 건설제도

1998년 이후 건설산업 구조의 가장 큰 변화는 건설업체 수의 급증과 무자격 부실건설업체 난립이라고 볼 수 있다. 건설업체 수의 급증과 무자격 부실건설업체의 난립원인은 등록기준의 완화와 같은 진입규제 완화에만 있는 것이 아니다. 복권당첨식 낙찰제도와 불법하도급제도 및 시공연대보증제도 등이 복합적으로 작용한 결과로 보아야 한다.

제II장에서 상세하게 설명하였지만, 건설시장의 공급자인 건설업체 수가 급증한 것

은 건설업 면허제의 등록제 전환(1999.4.15), 건설업 등록시 건설공제조합 출자의무 폐지(2000.7.1)와 같은 등록기준의 완화가 가장 중요한 원인으로 작용한 것은 틀림없다.

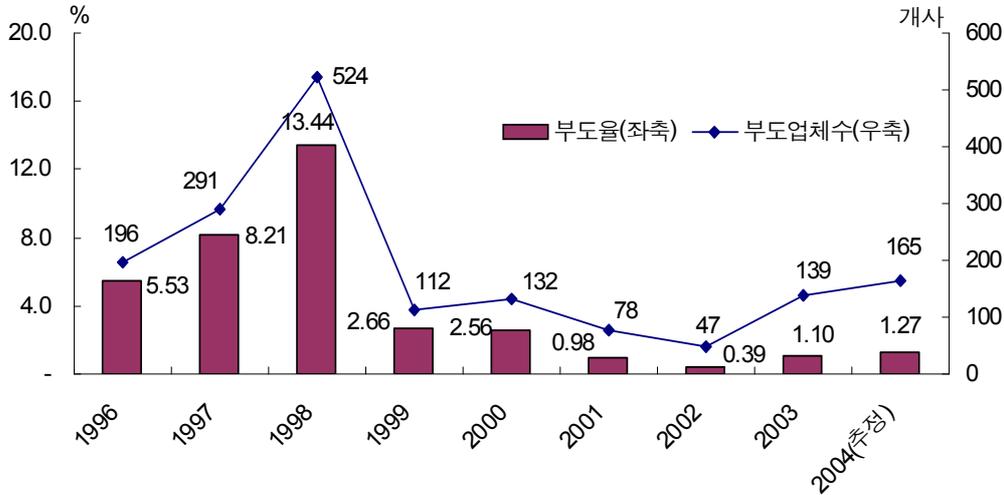
진입규제 완화와 더불어 2000년 5월부터 10억원 미만 공사의 적격심사시 시공실적을 평가하지 않음으로써 소규모 공공공사의 낙찰이 요행에 의한 복권당첨식으로 전락하였다는 것도 건설업체 수 급증과 무자격 부실건설업체 난립의 결정적 원인이었다. 시공실적을 요구하지 않는 10억원(지금은 3억원) 미만의 소규모 공공공사는 상대적으로 높은 낙찰하한율(예정가격의 87.8%)이 보장되어 있었다는 것도 큰 문제였다. 상대적으로 높은 소규모 공공공사 낙찰하한율로 인하여 정상이윤을 벗어나 초과이윤이 발생하고 있다면, 진입규제가 완화되는 상황에서 건설업체 수는 증가할 수밖에 없다.

일괄하도급, 재하도급과 같은 불법 하도급은 물론, 2003년중에 이루어진 국무총리실의 건설공사 현장점검 결과에서도 드러났듯이, 소규모 공공공사를 수주한 중소건설업체들이 도급받은 공사를 다른 일반건설업체나 전문건설업체들에게 전매(轉買)하여 수익을 창출할 수 있었다는 것도 큰 문제로 지적할 수 있다. 발주기관에 의한 감시·감독이 철저하게 이루어지지 않았고, 일괄하도급이나 재하도급은 불법하도급으로 「건설산업기본법」에 따른 처벌대상이지만, 실태조사를 통한 엄정한 처벌이 이루어지지 못한 결과이기도 하다.

최저가낙찰제 대상공사에 대해서는 공사이행보증제도가 의무화되어 있지만, 그외 대부분의 건설공사에서는 여전히 시공연대보증제도가 적용되고 있다. 이같은 시공연대보증제도는 외환위기 이후 건설업체 수 증가의 원인으로 작용하였다. IMF 외환위기 직후 건설업체의 부도율이 급격하게 높아지면서 시공연대보증으로 인한 연쇄도산의 위기를 겪게 되자, 상당수의 건설업체들은 별도의 계열회사를 설립하여 상호 연대보증을 추진했기 때문이다. 외환위기의 극복에 따라 부도율이 급격하게 낮아진 뒤에는, 요행에 의한 복권당첨식 낙찰구조속에서 수주기회를 높이는데 유리하기 때문에 계열회사를 계속 존치시킬 필요성이 있었다.

외환위기 이후 건설업체의 구조조정과 경영정상화를 도모하기 위한 기업분할제도와 입찰제도상의 수시결산제도 또한 중견건설업체 수 급증의 원인이기도 했다. 1998년 하반기 이후부터 공공공사 수주를 좌우하는 결정적 요인이 된 경영상태 평가점수를 잘 받기 위해 기업분할을 하고, 수시결산으로 경영상태 평가점수를 높인 사례도 많다. 실제로 워크아웃·법정관리·화의업체의 상당수가 기업분할을 추진하였고, 이에 따라 중견건설업체군 가운데 새로 신설된 건설업체도 많이 늘었다.

<그림 IV-1> 일반건설업체 부도율 추이 및 전망



주 : 2004년 부도업체 및 부도율은 대한건설협회 자료를 기초로 한국건설산업연구원에서 추정

이처럼 건설업체 수 급증과 무자격 부실건설업체 난립의 원인은 복합적인 제도적 원인에 기인한 것이며, 단순히 등록기준 완화와 같은 진입규제 완화 탓으로만 돌릴 수 없다. 그렇기 때문에 등록기준의 상향조정만으로는³³⁾ 이 문제를 해결할 수는 없다. 무자격 부실건설업체 난립을 초래한 복합적인 제도적 요인의 종합적인 개선이 이루어져야 한다.

2. 대/중/소 건설업체간 수주영역의 분화를 초래한 입낙찰제도

입낙찰제도는 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다. 최저가낙찰제, 턴키-대안입찰제도 및 적격심사제도가 그것이다.

최저가낙찰제는 2003년 12월까지 1,000억원 이상 PQ공사에 시행되다가, 12월부터는

33) 등록기준의 상향조정 또한 쉬운 일은 아니다. 지금까지처럼 등록받을 때 기술자 수 1인을 더 고용하거나 사무실을 보유해야 한다든가, 자본금을 1~2억원 더 증액시켜야 한다는 정도의 사소한 등록기준 강화는 실효성이 없다. 등록기준의 상향조정이 효과를 발휘할 수 있도록 하려면, 대폭적인 상향조정이 이루어져야 한다. 하지만 이 경우, 이미 시장에 진입한 중소건설업체들에게 동일한 기준을 수용할 것을 요구하는 것이 현실적·정치적으로 어렵다. 따라서 건설산업의 구조조정을 위해서는 시장진입규제의 강화가 아니라 시장진입 이후의 보증이나 입찰계약제도가 더욱 중요한 역할을 해야 한다.

500억원 이상 PQ공사로 적용대상이 확대되었다. 공사규모가 대규모이고, 기술적 난이도가 높은데다가, PQ심사 점수가 90점 이상이 되어야 입찰참가 자격이 주어지기 때문에 대체로 시공능력순위 40위권 이내에 드는 대형 건설업체들간에 전반적으로 높은 수주실적 분포를 보이고 있는 가운데, 특히 21~30위권의 업체가 26건으로 가장 많은 수주 실적을 보이고 있다. 건설업체별 수주실적 추이에서 특기할 만한 사항으로서, 11~20위권의 업체는 2001년에 13건을 수주하였으나 2004년에는 한 건도 수주하지 못하는 등 점차적으로 수주 비중이 줄어든 반면, 2001년 LG건설의 9건을 제외하면 최저가낙찰제 수주에 큰 관심을 보이지 않았던 상위 5대 건설업체의 수주 건수가 증가하고 있다.

<표 IV-1> 시공능력순위별 최저가낙찰제 공사 수주실적

순위	2001년	2002년	2003년	2004년 4월 8일	계(%)
1~5위	12	3	6	2	23(19.33)
6~10위	5	3	4	2	14(11.76)
11~20위	13	6	1	0	20(16.81)
21~30위	6	10	5	5	26(21.85)
31~40위	7	5	1	2	15(12.61)
41~50위	2	4	2	1	9(7.56)
51~60위	0	1	0	0	1(0.84)
61위 이하	2	1	5	3	11(9.24)
계	47	33	24	15	119(100)

주 : 시공능력 순위는 2003년 기준이며, 수주실적은 대표사 기준, 2004년 4월 8일 현재 2건은 낙찰자가 결정되지 않아서 총 119건으로 집계.

턴키·대안입찰공사의 경우도 주로 시공능력순위 상위 50위권 이내의 대형건설업체들이 수주하고 있다. 그런데 턴키·대안입찰공사는 1996년말에 발표된 「턴키 활성화 대책」 이후 1997년부터 증가하기 시작하다가, 최저가낙찰제가 도입된 2001년부터 급증하고 있다. 2004년에도 턴키·대안입찰공사 발주물량이 증가할 전망이다, 2004년 6월 말까지 설계심의가 완료된 공사 중 턴키공사는 18건(24,094억원)이며 대안입찰공사는 7건(7,409억원)인데, 연말까지 턴키공사는 69건(51,349억원), 대안입찰공사는 21건(22,996억원)으로 총 90건(74,345억원)이 발주될 것으로 전망된다.

<표 IV-2> 공종별 턴키·대안입찰공사 수주실적 추이

(단위 : 억원, 건, %)

구분	2000		2001		2002		2003	
	계약실적	비중	계약실적	비중	계약실적	비중	계약실적	비중
토목	18,506	62.4	28,429	67.9	43,859	82.0	50,217	79.2
플랜트	5,078	17.1	4,445	10.6	1,643	3.1	1,649	2.6
건축	6,076	20.5	9,003	21.5	7,994	14.9	11,518	18.2
계	29,661	100.0	41,876	100.0	53,495	100.0	63,384	100.0
건수 및 공종별 비중 추이								
토목	19	42.2	26	53.1	34	68.0	43	62.3
플랜트	13	28.9	6	12.2	3	6.0	5	7.2
건축	13	28.9	17	34.7	13	26.0	21	30.4
계	45	100.0	49	100.0	50	100.0	69	100.0

주 : 2001년과 2002년 건설교통부 업체수주액은 각각 4조 3,900억원, 5조 2,300억원임.

자료 : 건설업체별 턴키·대안입찰공사 수주실적 집계.

턴키·대안입찰공사 발주물량이 급증하고 있지만, 건설업체별 수주실적을 보면 상위 6대 업체의 비중이 58.3%를 차지하고 있고, 나머지도 대체로 상위 20~30대 건설업체들이 수주하고 있는 실정이다. 이처럼 턴키·대안입찰공사의 수주가 극소수 초대형 건설업체 중심으로 이루어짐에 따라 중견·중소건설업체의 수주기회 확대에 대한 요구가 커지고 있다.

<표 IV-3> 2003년 턴키-대안입찰공사 업체별 수주 현황

(단위 : 건, 억원, %)

구분	갑			을			종합		
	건수	금액	성공률	건수	금액	성공률	건수	금액	성공률
대우	11	4,970	78.6	9	4,784	60.0	20	9,755	69.0
현대	8	5,613	80.0	5	2,416	62.5	13	8,029	72.2
삼성	4	2,694	33.3	9	4,205	69.2	13	6,899	52.0
대림	6	4,202	50.0	4	1,367	50.0	10	5,569	50.0
LG	8	4,740	61.5	2	1,003	66.7	10	5,743	62.5
SK	2	1,214	33.3	2	842	33.3	4	2,056	33.3
현산				2	776	50.0	2	776	28.6
쌍용	3	1,422	37.5	2	443	50.0	5	1,865	41.7
코오롱	2	,658	20.0	1	153	50.0	3	811	25.0
동부	5	1,744	55.6				5	1,744	55.6
한진중	2	1,110	66.7	2	399	40.0	4	1,508	50.0
포스코	2	410	50.0	2	307	40.0	4	717	44.4
태영	1	282	25.0	6	953	100.0	7	1,235	70.0
한신	1	68	25.0				1	68	25.0
계룡	2	664	66.7	2	293	100.0	4	957	80.0
삼성Eng	2	407	66.7	1	356	50.0	3	764	60.0
두산	1	158	33.3	1	314	50.0	2	472	40.0
한라산업	1	55	50.0	2	207	50.0	3	262	50.0
동양고속	1	77	50.0	4	1,852	100.0	5	1,929	83.3
Big 6	39	23,434	58.2	31	14,617	58.5	70	38,051	58.3
Big 7-19	23	7,054	39.7	25	6,053	62.5	48	13,107	49.0

자료 : 한국건설산업연구원.

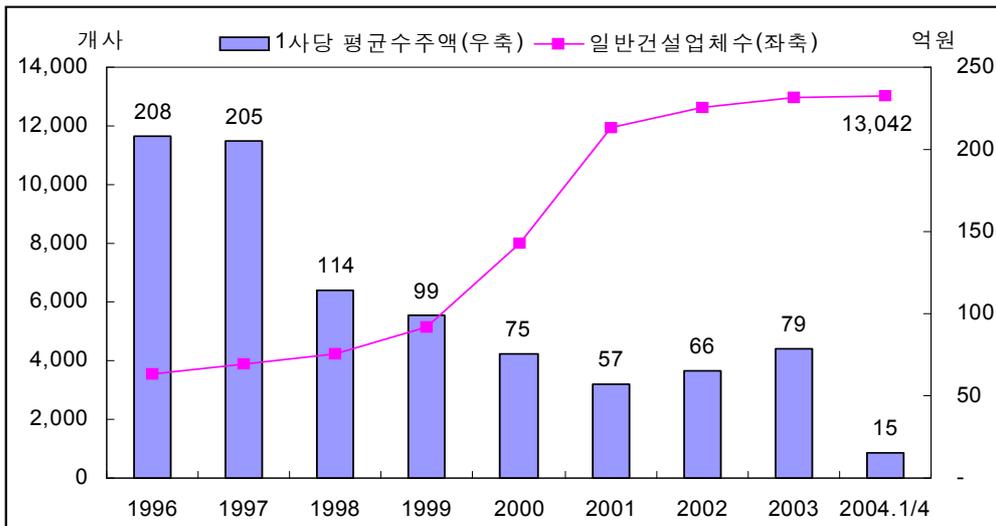
최저가낙찰제와 턴키-대안입찰제도가 적용되는 공사를 제외한 나머지 공공공사에는 적격심사제도가 적용된다. 따라서 시공능력순위 50위권 이하 건설업체들의 주된 수주영역은 적격심사제도가 적용되는 공사로 볼 수 있는데, 건설업체 수의 급증에 따라 입찰참가자 수가 갈수록 증가하고, 1사당 평균 수주액도 급락하고 있다³⁴⁾. 게다가 최저가낙찰제의 단계적인 확대와 턴키-대안입찰공사 급증에 따라 적격심사공사는 갈수록 줄어들 전망이다.

현재와 같은 입낙제도와 수주패턴이 지속될 경우, 턴키-대안입찰공사 수주에 주력하고 있는 상위 6~7개사의 경우는 공공공사 수주실적이 증가할 것이고, 상위 50대 건

34) 2004년 1/4분기 실적을 보면, 업체당 평균 수주액은 15억원으로 평년 수준을 기록하고 있으나 연간으로는 70억원 내외에 그칠 전망이다.

설업체 가운데 턴키·대안입찰공사 수주경쟁력이 없어 최저가낙찰제 공사를 수주하고 있는 45개 내외의 건설업체들은 곧 공공공사 수주실적의 감소와 더불어 심각한 수익성 저하를 경험하게 될 것이다. 적격심사공사 수주에 매달리고 있는 50위권 미만의 중견·중소건설업체들은 요행에 의한 복권당첨식 낙찰구조속에서 적격심사공사 물량마저 줄어들 경우 수주실적의 급감으로 인하여 심각한 경영위기에 직면할 가능성이 높다.

<그림 IV-2> 일반건설업체 수 및 1사당 평균 수주액 추이



자료 : 대한건설협회

3. 대형 건설업체의 수익성 저하를 초래한 최저가낙찰제 도입 및 확대

최저가낙찰제 공사의 총 발주 건수는 2004년 4월 8일 현재 121건으로서, 2001년에 47건, 2002년에 33건, 2003년에 24건으로 매년 줄어드는 추세를 보였다. 하지만 최저가 낙찰제 적용대상공사가 2003년 12월부터 500억원 이상 PQ공사로 확대되면서, 2004년 들어서는 4월 8일까지 17건이 발주되는 등 크게 증가하는 양상을 보이고 있다.

최저가낙찰제 공사의 연평균 낙찰률은 예가 대비 44.8%~79.6%의 분포를 보이고 있지만, 연평균 낙찰률은 65.8%(2001)→63.0%(2002)→60.1%(2003)→57.1%(2004.4.8)로

해마다 약 3%p씩 낮아지고 있다. 예정가격 대비 60% 미만에 낙찰된 공사는 2001년 47건 중 6건, 2002년 33건 중 10건, 2003년 24건 중 16건으로 해마다 늘어났고, 2004년에는 17건 중 무려 13건이나 60%미만에 낙찰되어 해가 갈수록 저가낙찰 현상이 심화되고 있다.

<표 IV-4> 최저가낙찰제 공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률

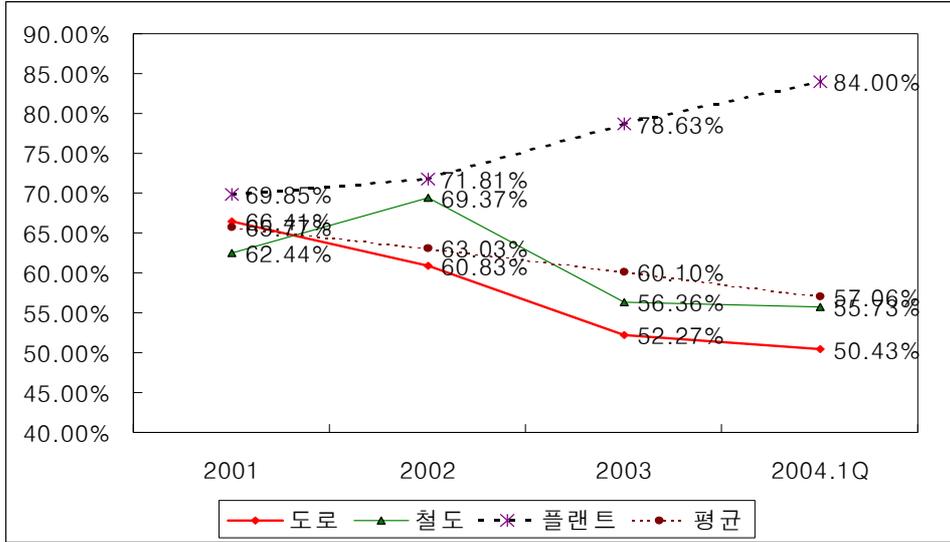
낙찰률	2001년	2002년	2003년	2004년	계(%)
40% 이상 50% 미만	-	-	1	4	5(4.1)
50% 이상 60% 미만	6	10	16	9	41(33.9)
60% 이상 70% 미만	35	20	1	2	58(47.9)
70% 이상 75% 미만	6	1	1	-	8(6.6)
75% 이상	-	2	5	2	9(7.4)
총계	47	33	24	17	121(100)
평균 낙찰률	65.77%	63.03%	60.10%	57.06%	62.67%

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

공종별로 보면, 발주 건수가 가장 많아 건설업계의 체감 낙찰률을 형성하고 있는 도로공사의 낙찰률이 특히 낮았는데, 2002년까지만 해도 연평균 낙찰률 60%수준을 유지하다가 2003년부터 50%수준으로 크게 떨어졌다. 상대적으로 입찰참가자 수가 적고, 상위 10위권 이내의 초대형 건설업체들이 참가하는 플랜트 공사의 연평균 낙찰률은 높은 편이다. 이것은 최저가낙찰제 공사라도 턴키·대안입찰공사 시장에서 수주경쟁력을 갖고 있는 상위 10위권 이내의 초대형 건설업체들은 최저가낙찰제 공사 시장에서도 11~50위권에 속해있는 대형건설업체들³⁵⁾보다 수익성이 더 높거나 손실이 더 적다는 것을 의미한다.

35) 11~50위권에 속하는 대형 건설업체들은 최저가낙찰제 공사중에서도 가장 낙찰률이 낮은 도로공사를 수주해 왔다.

<그림 IV-3> 최저가낙찰제 공사의 공종별 낙찰률 변화 추이



<표 IV-5> 최저가낙찰제 공사중 주요 공종의 연도별 낙찰률

	2001년(건)	2002년(건)	2003년(건)	2004년(건)
도로	66.41%(37)	60.83%(26)	52.27%(11)	50.43%(11)
철도	62.44%(5)	69.37%(4)	56.36%(7)	55.73%(3)
플랜트	69.85%(1)	71.81%(2)	78.63%(5)	84.00%(1)
전체 평균	65.77%	63.03%	60.10%	57.06%

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

특히 2003년까지만 해도 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률이 60%수준이었지만, 2004년 들어서는 그보다 훨씬 낮은 낙찰률을 보이고 있다는 사실도 주목할 필요가 있다. 예컨대, 각 건설업체에서 2004년 2월 이후 4월 8일까지 수주한 총 13건의 최저가 낙찰제 공사 낙찰금액 대비 실행율은 116.7% 수준이고, 여기에 일반관리비까지 포함하면 125.2%나 되는 것으로 조사되었는데, 이같은 조사결과는 2004년 들어 앞에서 본 설문조사 결과보다 적자 예견비율이 더 높고, 수익성 악화의 폭도 더 크고, 부실공사 우려가 더 높아질 것을 예고하고 있다.

<표 IV-6> 최저가낙찰제 공사의 낙찰금액 대비 실행률 조사 결과

(2004.2.12 ~ 4.8)

공사명(무순)	낙찰금액 대비 실행률	일반관리비율	합계
A	109%	7.4%	116.4%
B	125%	9%	134%
C	105%	7%	112%
D	85%	8%	93%
E	144%	5%	149%
F	129%	10%	139%
G	119%	7%	126%
H	95%	5%	100%
I	122%	5%	127%
J	115%	7.5%	122.5%
K	124.4%	9%	133.4%
L	120%	15%	135%
M	125%	15%	140%
평균	116.7%	8.5%	125.2(100)

주 : 실행률은 낙찰금액 대비 일반관리비, 이윤을 제외한 건설현장에서 집행되는 금액비율을 의미
최저가 낙찰제 공사 수주업체의 관계자를 상대로 조사한 결과를 집계

이같은 최저가낙찰제 공사의 저가 낙찰 현상을 방지할 경우, 수익성 악화로 인하여 대형건설업체의 공멸(共滅)을 초래할 가능성이 높다. 다만, 중견건설업체군이 먼저 무너지고, 턴키·대안입찰공사나 민자사업시장을 주도하고 있는 상위 10대 건설업체군은 좀더 버틸 수 있을 것이라는 차이는 예상된다.

4. 건설생산체계의 비효율을 초래하고 있는 건설업역 및 하도급 규제

건설업체들은 공동도급과 하도급 방식을 통하여 건설시설물을 생산하고 있다. 그런데 「건설산업기본법」에서는 일반건설업과 전문건설업으로 업역을 구분하고, 겸업을 제한하였다. 그 결과 공동도급은 일반건설업체중 대기업과 중소기업간에 주로 이루어지고, 하도급은 일반건설업체와 전문건설업체간에만 허용된다. 또한 일반건설업자는 20억원 이상의 공사는 하도급자에게 반드시 20%이상, 30억원 이상 공사는 30%이상 의무적으로 하도급을 주어야 한다. 하도급자 보호를 위하여 100억원 이상 공사에 대해

서는 부대입찰제도가 시행되고 있으며, 하도급금액이 원도급 금액의 일정비율(82%) 미만인 경우는 저가하도급 심사를 하도록 되어 있다.

한편, 공동도급도 사실상 강제되어 있다. 대형건설업체 대부분이 중소건설업체들과 공동도급하지 않을 수 없는 이유는 여러 가지 있지만, 지역의무공동도급제도, PQ심사 시 지역/중소업체와 공동도급시 가점 부여 등으로 인하여 공사수주를 위해서는 공동도급이 불가피하다는 것이 가장 큰 원인이다. 공동도급의 유형은 공동이행방식과 분담이행방식이 있고, 제도적으로는 공동이행방식이 주로 활용되지만, 실제로는 분담이행방식으로 이루어지는 사례가 대단히 많다. 제도의 취지와 달리 대기업에서 중소기업으로의 기술이전 등은 기대하기 어렵고, 수주를 위한 목적에서 공동도급이 주로 이루어진다. 일반건설업체중 대기업과 중소기업은 공동도급 방식만을 통해서 협력적인 생산이 가능하며, 하도급은 전문건설업체와만 가능하기 때문에 이런 구조에서는 일반건설업체중 대기업과 중소기업의 역할분담론(예: 대기업은 건설사업관리, 중소기업은 전문분야별 시공)은 현실적으로 실현되기 어렵다³⁶⁾. 일반건설업체중 대기업이 주계약자의 위치에서 건설사업관리 업무를 수행하고, 일반 중소기업이나 전문건설업체는 공동도급자로서 시공을 담당하도록 하는 「주계약자 관리방식의 공동도급」은 아직도 공공공사에 제도적으로 수용되지 않았다. 주계약자 관리방식의 공동도급이 수용되기 위해서는 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지 및 건설시공업이라는 단일 면허제도로의 개편이 필요하다.

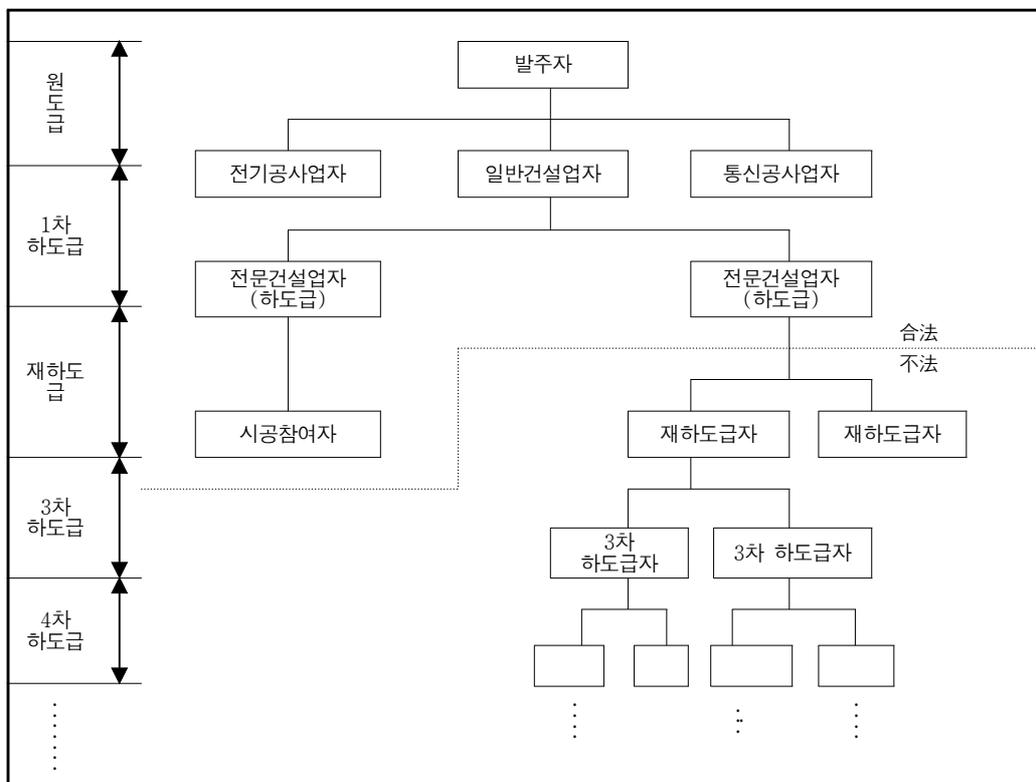
이같은 정부규제의 기본 틀은 2004년 8월 현재까지 지속되고 있다. 1998년에 대대적인 규제개혁을 할 때, 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한을 2002년말까지 폐지하고, 부대입찰제도나 지역의무공동도급제도의 폐지도 계속 유예되고 있다. 2004년 8월 현재에도 부대입찰제도, 의무하도급제도의 폐지와 함께, 일반건설업과 전문건설업간 겸업 허용 범위의 단계적 확대를 내용으로 하는 「건설산업기본법」 개정안이 입법예고되어 있을 뿐이다.

이처럼 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한을 근간으로 하고, 공동도급과 하도급을 통한 건설생산방식은 많은 비효율성을 초래하고 있다. 수직적·중층적 건설생산체계는 발주자의 입장에서 볼 때, 공사에 투입되어야 할 자금이 하도급 단계마다 관리비

36) 공동도급사 가운데 서류상으로만 시공에 참여하는 것으로 되어 있고, 실제로는 참여하지 않는 사례가 빈번하다는 사실은 2003년에 시행된 국무조정실의 현장조사 결과에서도 지적되어 있다. 이에 따라 2003년 하반기부터 건설정책의 방향은 공동도급을 축소하는 쪽으로 나가고 있다.

명목으로 유출되고, 품질확보나 공정관리가 어려워진다는 문제가 있다. 대형건설업체들로서는 전기·통신공사 분리발주 등으로 인하여 통합적인 건설사업관리 업무를 수행할 수도 없고, 재하도급 이하의 단계에 대해서는 효율적인 관리가 불가능하며, 각종 하도급 규제로 인하여 효율적인 생산체계의 구성을 통한 공사비 절감이나 공기단축 기회도 사실상 박탈되어 있다. 설사 건설사업관리방식(CM at Risk)이 도입되더라도, 공동도급 및 하도급과 관련된 각종 규제의 폐지가 없을 경우는 현행 일반건설업체에 의한 관리방식과 차이가 없거나, 일반건설업체외에 또하나의 옥상옥(屋上屋)과 같은 관리자 조직이 추가되는 결과를 초래할 것이다.

<그림 IV-4> 현행 일반전문건설업자간 원-하도급구조와 건설생산체계



5. 건설업체의 재무구조 건전성을 유도한 건설제도 및 정책

1997년말의 외환위기 직후 사상유례없는 고금리(高金利) 정책이 기업구조조정 대책의 일환으로 약 1년간 지속되면서 부채비율이 높은 주택건설업체 등의 연쇄부도를 초래하였다. 이에 따라 건설업체들로서는 무엇보다 먼저 과도한 부채부터 낮출 필요가 있었다. 정부는 정부대로 기업의 부채비율을 국제결제은행(BIS) 기준인 200%미만으로 낮추도록 가이드라인을 제시하고, 관련되는 정책 및 제도개선을 추진하였다. 건설제도의 경우, 짧은 기간동안 건설업체의 재무구조 건전성을 확보하는데 결정적인 기여를 한 것이 PQ경영평가 기준이었다. 외환위기 직후인 1998년 한해 동안 민간건설공사 수주실적이 약 60%가량 급감하면서 건설업체들마다 공공공사 수주에 매달릴 수 밖에 없는 상황이었는데, 공공공사 수주를 좌우한 결정적인 변수가 PQ경영상태 평가점수였기 때문이다³⁷⁾.

<표 IV-7> 일반건설업계 평균 재무비율의 변화(1999~2003)

구 분	단위	1999	2000	2001	2002	2003
부채비율	%	605.91	310.93	239.83	204.62	180.48
유동비율	%	105.95	110.82	116.34	120.64	125.98
매출액순이익률	%	-14.89	-1.18	1.17	2.26	4.49
자산회전율	회	0.91	0.94	0.99	1.11	1.05
총자산순이익률	%	-	-	1.18	2.53	4.51
차입금의존도	%	-	-	32.62	29.53	24.52
영업이익대비 이자보상배율	배	-	-	1.35	2.27	3.25
매출액영업이익률	%	-	3.97	4.30	4.42	5.37
총자산대비영업현금흐름비율	%	-	-	6.30	7.14	6.88

자료 : 대한건설협회.

PQ경영상태 평가점수가 건설업계 전체의 재무구조 개선에 기여할 수 있었던 이유는 1998년 9월부터 재정경제부와 조달청에서 경영상태 점수의 비중을 높였을 뿐만 아

37) 공공공사 수주를 좌우하는 결정적인 변수가 경영상태 평가항목인 재무비율이 되자, 경영상태 평가점수를 높이기 위한 방법으로 분식회계(粉飾會計)를 하는 사례가 늘어난 것은 부작용으로 볼 수 있다.

나라, 시공경험은 공동도급을 통하여 보완이 가능한 반면, 경영상태 평가는 공동도급을 통한 보완이 불가능했기 때문이라는 사실 등과 연관된다(이상호, 1999). 실제로 1998년 9월 이후 조달청 적격심사 대상공사의 낙찰률과 경영상태 점수를 분석한 자료를 보면, PQ심사시 대형업체가 참여한 공사의 경영평가 점수는 총 33점 만점에서 23.36 ~ 27.33점에 불과한 반면, “수주드림팀”으로 알려진 중견·중소건설업체가 참여한 공사의 경영평가 점수는 26.80 ~ 31.58로 높게 나왔고, 이를 기반으로 하여 경영상태 평가점수가 좋은 중견·중소건설업체들이 조달청 발주공사를 대거 수주하였다. 아무튼 건설업체 입장에서는 변별력이 별로 없는 PQ 및 적격심사제도에서 1점 내지 2점의 차이가 공공공사 수주기회의 박탈 여부를 좌우하는 결정적인 변수였기 때문에 공공공사 수주를 위해서라도 평가항목이 되는 재무비율의 건전성 확보를 위해 노력하지 않을 수 없었다³⁸⁾.

38) PQ제도에외에 시공능력평가 및 공시제도의 경우도 2000년 7월에 시공실적 반영비율을 3년 평균 실적의 70%에서 60%로 낮추고, 경영평가 산식을 고침으로써 2001년부터 경영평가액의 비중이 높아져 건설업체의 경영상태 개선에 기여했다는 주장도 있다. 하지만 시기적으로 보더라도 건설업체의 경영상태는 2000년 내지 2001년부터 급속하게 좋아졌고, 공사수주와 직결되지 않는 시공능력평가제도 때문에 경영상태를 개선했다고 보기 어렵다.

제5장

건설제도 및 정책변화에 따른 건설산업 구조의 변화 전망

본 장에서는 최근에 논의되고 있는 건설제도 및 정책개선방안 가운데 건설산업의 구조변화에 영향을 줄 수 있는 제도·정책들을 선별해 보고, 이들 제도개선 방안이 실천에 옮겨졌을 때 예상되는 건설산업의 구조변화 모습을 전망해 볼 것이다. 그런 다음, 건설산업 구조의 선진화에 기여할 수 있는 건설제도 및 정책개선방향을 제시하고자 한다³⁹⁾.

1. 「건설산업기본법」 개정에 따른 건설산업 구조의 변화전망

최근 건설산업의 구조변화에 중대한 영향을 미칠 수 있는 「건설산업기본법」 개정안이 입법예고되었다(2004.4). 무엇보다 먼저, 「건설산업기본법」의 근간을 이루는 건설업자의 겸업 및 영업범위 제한을 당장 폐지하기는 어렵겠지만, 겸업 허용 범위를 단계적으로 확대함으로써 장기적으로 겸업제한 폐지를 하겠다는 방침을 밝힌 것이 대단히 중요하다. 정부규제를 통한 사업범위의 규제는 건설생산체계를 왜곡시켜 효율성과 자율성을 저해하고, 겸업제한에도 불구하고 실제로는 계열사 등 별도법인 설립을 통한 사실상의 겸업이 가능하기 때문에 규제의 실효성도 없다. 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한이 폐지될 경우, 하도급자의 지위에 있던 전문건설업체들도 일반건설업체와 주계약자 관리방식의 공동도급에 참여함으로써 원도급자가 될 수 있을 것이다.

개정안에 포함된 또 다른 중요한 제도중 하나는 직접시공제도이다. 이 제도는 외환위기 이후 건설공사물량은 감소하였음에도 불구하고 등록기준도 갖추지 못한 무자격

39) 본 장에서 제시하고자 하는 제도개선에 따른 건설산업구조 개편방향은 제도개선이 이루어졌을 때 나타날 수 있는 파급효과를 분석하고자 함은 아니며, 건설산업구조의 변화 모습 정도만을 보여주고자 한다. 특정제도 도입에 따른 파급효과를 정량적으로 분석해야 하는데 따른 한계가 있으며, 본 연구의 목적이 건설산업구조의 선진화를 이끌기 위한 제도개선 방향을 강조하고 있기 때문이다. 하지만 향후 책임감리제도의 다양화, CM발주방식의 확대, 민간투자사업에서 재무적 투자자의 등장으로 인한 PM시장 확대, 지방계약법 제정으로 인한 생산체계 변화 등이 예상됨에 따라 이러한 변화가 본격화되는 이러한 변화로부터 나타나는 파급효과에 대해서는 2006년 시점에서 신규 연구를 통해 다시 확인해볼 필요성이 있을 것이다.

부실업체들이 난립하여 수주한 공사를 시공하지 않고 일괄하도급하는 등 불법하도급을 자행하고 있다는 국무조정실의 건설공사 하도급실태 점검 결과 등에 따라 건설공사를 도급받은 건설업자는 일정비율의 금액에 해당하는 공사를 직접 시공토록 강제하겠다는 것이다. 직접시공제도의 적용대상 공사나 적용방법에 따라 원-하도급 구조 및 공동도급을 통한 지금까지의 건설생산체제는 일대 격변을 겪게 될 것이다.

오랫동안 폐지 논란이 계속되어 온 의무하도급제도와 부대입찰제도의 폐지도 이번 개정안에 포함되었다. 의무하도급제도는 기업이 자율적으로 결정하여야 할 하도급비율을 규제함으로써 효율적 건설생산체계 구축을 저해하고, 친인척 명의의 위장계열사 설립 등으로 제도도입의 실효성을 상실한 채 규제회피를 위한 비용만 증가시켰고, 제도도입 당시와는 달리 실제 하도급 평균비율은 의무하도급 비율을 훨씬 상회하고 있기 때문에 폐지해야 한다는 것이다. 다만, 전문건설업체의 준비기간 등을 감안하여 2007년부터 폐지하도록 유예기간을 설정하였다. 또한 전문건설업자의 견적을 미리 받아 도급예정금액을 산정할 수 있도록 하는 부대입찰제도가 국가계약법령에서 폐지(2003.12)됨에 따라, 제도의 존치 실효성을 상실하고 이중계약 등 부조리의 원인이 되는 「건설산업기본법」상의 부대입찰제도 또한 폐지할 계획이다.

일반·전문건설업간 겸업제한 폐지, 직접시공제 도입, 의무하도급제도와 부대입찰제 폐지 등이 이루어지고, 일반·전문건설업간 주계약자 관리방식의 공동도급제도가 도입된다면, 건설생산체제는 전문건설업종이 신설된 1975년 이래 가장 큰 변화를 맞이하게 될 것이다. 예상되는 건설생산체제의 변화 방향은 다음과 같다.

- 수직적·중층적인 하도급 단계의 축소
- 일반 중소건설업체들의 공동도급 참여실적 저하
- 전문건설업체들의 원도급 공사 수주실적 증대
- 추가적인 하도급 규제완화(예: 일반건설업자간 하도급 허용 등)
- 건설업계 전체 하도급 비율의 축소와 직접시공 비율의 증대 가능성

2. 국가계약제도의 변화에 따른 건설산업 구조의 변화전망

건설업체간 수주물량 배분과 수주영역 구분 및 수익성에 절대적인 영향을 국가계약제도 또한 큰 변혁이 이루어지고 있다.

가장 큰 변화중의 하나는 2004년중에 이루어질 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)」의 제정일 것이다. 지방계약법에 포함될 내용 가운데 건설산업의 구조에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 것은 일반·전문건설업간 주계약자 방식의 공동도급제도 도입과 민간건설사업자에게 건설사업관리(CM) 업무를 위탁할 수 있는 근거 규정을 마련한 것이다. 아울러 해마다 되풀이되었던 수해복구공사의 차질과 피해 가중이라는 악순환의 고리를 끊기 위해서 공공공사에서는 처음으로 개산계약제도를 도입하기로 한 점도 눈길을 끄는 대목이다. 이같은 지방계약법의 제정은 1995년에 제정된 이래 국가기관과 지방자치단체에 적용된 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)」의 획일적인 틀을 탈피하여 발주기관의 여건에 맞는 독자적인 계약법령을 제정하게 되는 신호탄이 될 가능성도 높다. 최근 발표된 지방계약법이 실천될 경우, 건설사업관리(CM)의 활성화와 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한 기반한 건설생산체계의 붕괴가 가속화 될 것이다.

국가계약법 또한 큰 변화를 겪고 있다. 재정경제부 주관으로 추진되고 있는 국가계약제도 개선 TFT에서는 2004년 8월에 PQ제도 및 저가심의제도 개선, 공사이행보증기관의 확대 등과 같은 회계예규 개정안을 확정하여 시행하도록 하였고, 9월중에는 최저가 낙찰제 확대 여부를 비롯한 국가계약법 시행령 개정을 추진할 계획이다. 가장 눈에 띄는 변화는 PQ제도의 변화일 것이다. 최저가 낙찰제 공사를 제외하고는, 지금까지 PQ심사점수를 낙찰자 선정과정에서 합산해 왔는데, 앞으로는 통과 여부(Pass/Fail)만 결정하겠다는 방침이다. 특히 중요한 내용중 하나는 경영상태와 기술적 공사이행능력(시공경험·기술능력·시공평가결과·신인도)을 분리하여 단계별 Pass or Fail 방식으로 운용하겠다는 것이다. 아울러 경영상태 평가는 신용평가기관(신용보증기금 포함)에 의한 평가 및 재무비율평가를 병행하되, 2006년 이후부터는 신용평가등급으로만 평가하기로 하였다. 이때 공동계약의 경영상태 평가는 지분율에 따른 보완을 불인정하고, 구성원별로 각각 심사 후 적격요건을 충족시키지 못하는 구성원은 입찰적격자에서 제외함으로써, 2006년 이후부터는 500억원 이상 공사에 사실상 투자적격등급의 신용평가등급을 획득하지 못한 건설업체들의 입찰참가 자체를 정지시키는 결과를 가져 올 것이다. 지나친 저가입찰 및 변칙적인 입찰을 방지함으로써 최저가 낙찰제의 안정적인 정착을 유도하기 위하여 저가심의제도의 개선이 이루어진 것도 특기할 만한 일이다. 공동도급 업체 수 및 출자 지분을 제한하고, 공동수급체의 강제탈퇴 요건을 완화함으로써 사실상 공동도급 장려 정책에서 거꾸로 공동도급 억제 정책으로 정책방향을 전

환한 것도 중요한 내용이다. 한편, 보증심사기능을 활성화하고 보증기관간의 경쟁을 유도하기 위하여 현행 규정상 4개 기관(서울보증보험, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 공제조합)에 한정된 공사이행보증기관을 은행까지 확대하도록 하였고, 장기적으로는 손해보험사에게 개방하는 것까지 검토하고 있다. 낙찰제도와 관련해서는 최저가 낙찰제만을 고집하는 것이 아니라 선진외국에서와 같은 Best Value방식도 도입하겠다는 방침이다. 이같은 국가계약제도의 개선이 실천에 옮겨질 경우, 건설산업 구조에는 다음과 같은 변화가 예상된다.

- 시장평가 결과의 활용에 따른 건설업체 경영상태에 대한 보다 엄격한 검증
- 지방·중소건설업체와 대형 건설업체간 공동도급 위축
- 보증시장 개방에 따른 건설공제조합의 위축 가능성과 건설업체의 보증부담 증가
- 조달청을 통한 중앙집중 조달제도의 약화
- 건설사업관리(CM) 활성화 가능성 증대

<그림 V-1> 재정경제부의 국가계약제도 개선방향

구분	Global Standard	현행 계약제도	개선방향
PQ	<ul style="list-style-type: none"> ·대부분 PQ 적용 ·엄격한 PQ 심사 (10개이내 업체로 통제-통상 5개) 	<ul style="list-style-type: none"> ·PQ 대상한정 (공사계약에 한정, 22개 공종 100억 이상) ·PQ 통과용이 (많은 경우 40개) 	<ul style="list-style-type: none"> ·PQ 대상확대 (공사, 물품, 용역 등 모든 국가계약으로 확대) ·PQ 심사강화 (통과업체 수 제한)
낙찰자 결정	<ul style="list-style-type: none"> ·최저가낙찰제 (병행, 선택) ·최고가치방식 	<ul style="list-style-type: none"> ·원칙 - 적격심사낙찰제 ·예외 - 최저가낙찰제, 턴키, 협상 등 	<ul style="list-style-type: none"> ·최저가낙찰제 (병행, 선택) ·최고가치방식
이행보증제도	<ul style="list-style-type: none"> ·엄격한 심사 (업체 입찰조건에 대한 선별기능 수행) ·신용보증 위주 ·보증기관 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ·형식적 심사 (대부분 담보설정후 보증→선별기능 부재) ·연대보증 병행 ·보증기관 한정 (4개기관) 	<ul style="list-style-type: none"> ·실질적이고 엄격한 심사유도 (보증책임강화, 보증이행업체 제한) ·연대보증 폐지 ·보증기관 확대 (우선 은행까지 확대)
최저가 낙찰제 응찰행태	<ul style="list-style-type: none"> ·소수업체만이 참여 (순수내역입찰제 등) ·적정가격 응찰 	<ul style="list-style-type: none"> ·PQ 통과업체 다수 ·저가낙찰 극심 	<ul style="list-style-type: none"> ·참여업체 제한 (PQ 강화, 순수 내역입찰제 도입 등) ·적정가격 응찰 (저가심의제 보완)

3. 건설산업 구조의 선진화를 위한 건설제도·정책 개선 방향

(1) 건설산업 구조 개편의 필요성

1) 건설시장의 세계화 대비

WTO 정부조달협정의 발효와 더불어 한국의 건설시장도 외국에 개방되었다. 현재 추진중인 한·싱가포르, 한·일 FTA의 체결이나 DDA협상이 타결될 경우, 건설시장의 세계화 추세는 더욱 가속화될 전망이다. 건설시장의 세계화는 국내 건설산업 구조의 선진화를 요구한다. 일반건설업과 전문건설업이란 이원적인 구분과 건설업역간의 겸업제한 같은 조치들은 외국에서는 찾아보기 어렵다. 외국의 요구에 수동적으로 건설산업 구조를 바꿀 것이 아니라, 건설시장의 세계화에 적극적으로 대응하여 국내 건설산업 구조의 선진화를 추구할 필요가 있다. 건설시장의 세계화가 건설산업 구조의 전 세계적인 균질화를 가져오기도 하겠지만, 건설제도 및 정책의 선진화를 통해 건설산업 구조의 선진화를 앞당기고자 하는 노력이 필요하다.

2) 국내 건설업체의 국제경쟁력 제고

건설산업 구조의 선진화는 국제경쟁력 제고를 위해서도 필수불가결하다. 한국 건설산업의 국제경쟁력이 낮다는 것은 기존의 여러 연구결과에서도 충분히 지적되었다. 수직적·중층적인 원/하도급 구조는 건설생산체계의 비효율성을 초래하고 있다. 설계업체와 시공업체간, 일반과 전문건설업체간, 대/중/소 기업간의 협력관계 또한 국제경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다. 건설산업 구조의 근본적인 개편이 이루어져야 한국 건설산업의 국제경쟁력 제고도 가능할 것이다.

3) 건전기업의 생존을 위한 수주기반 확보

IMF외환위기 이후 신규 건설업체가 급증한 것은 앞서서도 상세하게 살펴보았다. 그런데 신규 중소 건설업체중 상당 수가 시공능력이 없는 무자격 부실건설업체나 paper company라면, 건전한 중견 및 중소기업의 수주비중을 잠식함으로써 「악화(惡貨)가

양화(良貨)를 구축」시키는 결과를 초래하게 될 것이다. 따라서 건전한 중소건설업체의 생존을 위한 수주기반 확보를 위해서는 건설산업의 구조조정을 통한 부실건설업체의 시장퇴출이 과감하게 이루어져야 한다.

4) 발주자 보호

건설산업의 구조개편은 발주자 보호를 위해서도 필요하다. 일반적으로 발주자는 보다 싼 값에, 보다 빨리, 보다 좋은 품질의 시설물을 공급받길 원한다. 하지만 현재의 한국 건설산업 구조는 무자격 부실건설업체의 난립, 불법 하도급 및 공동도급과 저가 낙찰 만연 등으로 인하여 발주자의 기대를 현실적으로 충족시키기 어렵다. 등록기준조차 못갖춘 무자격 부실건설업체나 Paper Company가 공사를 수주했을 경우, 실행예산 미만의 저가 낙찰이 만연할 경우, 공사품질의 확보를 기대하기는 어렵다. 일괄하도급이나 도급공사의 전매(轉買) 등 불법하도급이나 불법 공동도급이 만연하게 되면, 부실공사를 야기할 우려가 클 뿐만 아니라 건설공사의 원가상승 요인이 되기도 한다. 특히 무자격 부실건설업체일수록 실정법을 위반하거나 공사수주를 위한 부정·비리를 저지를 가능성이 높다. 저가 수주 공사일수록 설계변경 등을 통한 공사비 증액의 유인이 크다. 건설산업의 구조개편을 통하여 이 같은 문제를 해소하는 것은 결국 발주자 보호를 위한 것이다. 공공공사의 대표적 발주자인 정부는 건설산업의 구조개편이 건설업계를 위한 것이라고만 생각하고 시혜(施惠)적인 입장에서 접근할 것이 아니라, 발주자 보호라는 시각에서 접근할 필요가 있다.

(2) 건설제도·정책개선을 통한 건설산업 구조의 개편방향

1) 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지 등 건설업역 재편

일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한 폐지는 전문건설업종의 신설된 1975년 이래의 건설산업 구조를 근본적으로 뒤튼드는 결과를 초래할 것이기 때문에 1998년 규제개혁위원회에서 충분한 유예기간을 두어 2002년말까지 폐지하기로 확정된 사안이었다. 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한 폐지는 각종 하도급 규제의 기반이기도 하다.

2004년 8월 현재 입법예고된 「건설산업기본법」 개정안에서도 일반건설업과 전문

건설업간의 겸업제한 폐지에 대해서는 명시적인 규정이 없다. 다만, 단계적으로 일반 건설업과 전문건설업간의 겸업허용 범위를 확대해 나감으로써 궁극적으로 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지를 단행하겠다는 정책방침을 표명하고 있을 뿐이다. 하지만 이 같은 추진방식은 일반건설업과 전문건설업간에 겸업허용 범위를 둘러싼 갈등을 키우게 될 것으로 보여진다.

일반건설업과 전문건설업이란 2원적인 업역구분을 존속시킨 한, 겸업제한의 폐지만으로 건설생산체계의 효율화를 가져 올 수 없다. 예컨대, 일반건설업과 전문건설업이라는 2원적인 업역을 그대로 둔 채 겸업제한만 폐지했다고 하자. 이 경우에도 일반건설업체가 겸업하고 있는 하도급 공종의 경우는 일반건설업체에게도 하도급을 허용하지 않을 수 없을 것이다. 이렇게 된다면 하도급을 받은 일반건설업체들이 시공참여자를 활용하여 시공하는 것을 막기 어려울 것이다. 결국 이런 구조에서는 전문건설업체들이 생산체계에서 배제되는 결과를 가져온다. 만약 하도급을 받은 일반건설업체가 다시 전문건설업체에게 재하도급을 주는 등의 불법 행위가 발생하게 된다면, 수직적·중층적인 건설생산체계는 단계만 더 추가시켜 더욱 더 수직적·중층적인 구조로 바뀔 우려가 크다.

보다 근본적인 정책방향은 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한 폐지가 아니라 일반건설업과 전문건설업을 건설시공업이란 단일등록체계속에 융화시키는 것이라고 본다. 이 경우 건설산업의 구조는 대/중/소 건설업체와 건설업체별로 수행하는 기능이나 전문업종별 분화가 이루어질 것이다. 대기업은 건설사업관리 등 소프트한 관리기능을 수행하고, 중소건설업체들은 전문공종별 시공업체로 성장해야 한다는 대기업과 중소기업간 역할분담론도 이같은 단일 건설시공업체계에서 실현된 가능성이 높다. 발주방식의 다양화나 건설생산체계의 효율적인 구성도 이루어질 소지가 크다.

2) 하도급 규제 of 정상화를 통한 건설생산체계의 효율화

일반건설업과 전문건설업간 겸업제한이 현행 하도급 규제의 기반을 이루고 있다는 사실은 여러 차례 지적하였다. 전문건설업종의 설립당시부터 “일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업”이란 등식을 전제로 겸업제한에 기반하여 각종 하도급 규제(예: 일반건설업자간 하도급 금지, 의무하도급제도, 하도급 저가심사제도 등)가 형성되었기 때문이다. 하지만 건설시공업이란 단일 등록체계에서는 각종 하도급 규제가 허물

어질 가능성이 높다. 하도급만 수행하던 전문건설업체들이 대형건설업체들과 함께 공동도급으로 공사를 수주할 수도 있을 것이다. 직접시공제도가 도입된다면, 대형건설업체들도 현재의 하도급자들과 공동도급으로 공사를 수주하여 직접시공을 담당시키고, 대형건설업체들은 건설사업관리에 주력할 수도 있다. 이렇게 되면 수직적·중층적인 원하도급 구조를 수평적·전문적인 공동도급 구조가 대체함으로써 건설생산체계의 효율성이 이루어질 가능성도 높다.

3) 공사발주 및 입찰제도의 선진화와 대·중·소 건설업체간 균형발전

일반건설업과 전문건설업이란 이원적인 건설업역에 기반한 건설공사 발주체계 또한 큰 변화가 필요하다. 건설업역의 재편이 이루어질 경우, 일반건설업역에 속하는 공사나 전문건설업역에 속하는 공사나 하는 분류를 사전적으로 건설산업기본법령에 규정해 둘 것이 아니라 공종별로 분리발주하거나, 이를 통합적으로 관리할 수 있는 건설사업관리(CM) 방식의 발주가 늘어날 소지도 크다.

재정경제부에서는 선진외국과 마찬가지로 낙찰방식도 최저가낙찰제 한가지만 규정할 것이 아니라, Best Value방식과 최저가낙찰제 가운데 발주기관이 선택할 수 있도록 할 계획임을 밝히고 있다. 아울러 지방계약법의 제정을 통하여 지방자치단체의 경우 국가계약법령의 틀에서 벗어나 독자적인 발주권한을 행사할 수 있도록 할 계획이다. 이렇게 될 경우, 공사발주나 입찰방식은 발주기관에 따라 다양화될 가능성이 높다. 대·중·소 건설업체간의 균형발전도 발주제도와 입찰방식의 다양화를 통해 추구하는 것이 바람직하다.

4) 최저가낙찰제의 정상화

최저가낙찰제의 도입 및 확대가 건설산업의 발전과 구조조정 효과를 발생시키도록 하기 위해서는 선진외국에서와 같은 여러 가지 여건이 먼저 조성되어야 할 것이다. 최저가낙찰제가 정착된 미국의 경우, 보증기관에 의한 엄격한 보증심사가 저가 낙찰을 억제하는데 큰 기여를 하고 있다. 유럽이나 일본의 경우는 발주자에 의한 PQ심사 내지 지명경쟁입찰제도가 보증기관의 보증심사를 대체하고 있는 것으로 보인다. 입찰시에는 우리처럼 공종별 단가와 금액만 제출하는 것이 아니라 시공방법을 반영한 입찰

내역서를 입찰자가 작성하여 제출하도록 함으로써 견적능력이나 기술능력없는 업체의 입찰참가가 어렵도록 하고 있다. 최저가낙찰제라고 하더라도 어느 나라를 막론하고 입찰가격의 적정성에 대한 심사를 통해 터무니없이 낮은 가격에 입찰한 업체를 낙찰대상에서 배제하고 있다. 시공과정에서에서 감리·감독도 철저하고, 준공검사 등 시설물의 최종적인 품질평가도 엄격하며, 그 결과가 입찰자 선정에 다시 반영된다. 경우에 따라서는 시공자의 경험과 기술능력을 활용하여 얼마나 낮은 가격에 공사수행이 가능할 것인지를 평가하기 위한 대안입찰이나 인센티브 입찰이 활용되기도 한다. 최저가낙찰제의 확대를 추진하더라도 이 같은 여건의 조성이 이루어져야 건설산업의 선진화 및 부실건설업체의 구조조정이 이루어질 것이다.

5) 시장기능 활용을 통한 부실건설업체의 시장퇴출

무자격 부실건설업체의 시장퇴출은 시장평가 결과를 적극 활용할 필요가 있다. 현재 재정경제부에서 추진하고 있는 것과 같이 경영상태 평가는 시장의 신용평가 결과를 활용하는 것도 한 방법이다. 한정된 몇 개의 재무비율 평가만으로 경영상태를 평가하고, 그와 같은 경영상태 평가점수가 낙찰을 좌우해서는 분식회계의 유인만 증대되고, “입찰 브로커”역할을 수행하는 무자격 부실건설업체의 난립을 막을 수 없다.

건설보증 및 금융기능의 선진화도 부실건설업체의 시장퇴출을 위해서 필요하다. 부실건설업체는 보증기관의 입찰보증서 조차 받기 어려운 실정이 되어야 건설산업 구조의 선진화가 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 현재 단계적으로 도입중인 공사이행보증제도의 선진화와 더불어 시공연대보증제도의 폐지가 요구된다.

요행에 의한 복권당첨식 낙찰이 이루어지는 적격심사제도는 폐지하고, 가격경쟁 기능을 극대화한 최저가낙찰제나 발주자의 입찰자 선별능력에 근거한 Best Value방식의 도입 또한 부실건설업체의 시장퇴출을 유도할 수 있는 방안으로 기능할 것이다.

제6장

결론

WTO 정부조달협정에 따른 건설시장 개방(1997), 외환위기(1997년말) 및 김대중 정부 출범(1998)을 계기로 건설제도와 정책은 큰 변화가 있었다. 본 연구는 1997년 이후 최근까지 주로 공공공사를 대상으로 한 건설제도 및 정책변화가 건설산업 구조에 어떤 영향을 미쳤는지를 분석하고자 하였다.

가장 두드러진 건설산업 구조의 변화는 신규 건설업체 수의 급증 및 무자격 부실건설업체 난립일 것이다. 그 원인은 건설업 등록기준의 완화에만 있는 것이 아니다. 요행에 의한 복권당첨식 낙찰제도, 시공연대보증제도, 불법 하도급을 통한 공사수행이 가능한 현실 등 건설제도 전반의 문제점과 관행이 복합적으로 작용한 결과가 무자격 부실건설업체의 양산 원인이다.

최저가낙찰제 도입이나 턴키·대안입찰공사의 확대는 건설업체간 수주영역의 분화를 가져왔다. 턴키·대안입찰공사가 초대형 건설업체들의 주된 수주영역이라면, 최저가 낙찰제 공사는 상위 50대 건설업체 가운데 턴키·대안입찰공사의 수주경쟁력이 낮은 업체들의 주력시장이었다. “운찰제”라고 불리는 적격심사제도는 중소건설업체들간 낙찰기회의 동일성으로 말미암아 신규 건설업체들이 급격하게 공공건설시장을 잠식하고, 기존 중소건설업체들의 수주기반을 와해시키는 역할을 하고 있다. 이런 수주영역의 분화가 계속된다면, 턴키·대안입찰공사에 주력하고 있는 초대형 건설업체외 나머지 대형 및 중견·중소건설업체들은 모두가 심각한 수주난과 수익성 악화속에서 몰락할 가능성이 높다.

특히 IMF 외환위기 이후 PQ경영평가제도는 건설업체의 경영상태를 정상화시키는 데 큰 기여를 하였다. 수주산업의 특성상 수주를 좌우하는 입찰제도가 건설업계 입장에서는 가장 중요한데, PQ경영상태 평가점수, 그 중에서도 부채비율 평가점수가 낙찰을 좌우하는 결정적인 요인이 되면서 건설업체들은 외환위기 직후 생존과 공공공사 수주를 위해 재무구조의 건전성을 확보하는데 주력할 수밖에 없었던 것이다.

한편, 건설산업의 구조변화를 초래할 것으로 기대를 모았던 건설사업관리(CM)나 공사이행보증제도의 도입은 현재까지 별다른 영향을 미치지 못하고 있다. 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한에 기반한 하도급 규제나 공동도급제도 등은 정책방침과 달리

기존 제도가 2004년 8월 현재까지도 지속되고 있는데, 이로 인하여 건설생산체계는 5년전이나 10년전이나 별로 달라진 것이 없는 실정이다.

최근 정부는 또다시 건설산업기본법의 개정과 지방계약법의 제정을 비롯한 국가계약법령의 개정을 추진하고 있으며, 이에 따라 건설산업 구조가 큰 변화가 예상된다. 하지만 건설산업 구조의 선진화를 위해서는 현재까지 발표된 정책방안보다 좀더 진일보한 정책이 필요하다. 예컨대 일반건설업과 전문건설업간의 겸업허용 범위를 단계적으로 확대하기보다, 건설시공업이란 단일 등록체계로 개편하고, 하도급 규제의 정상화를 통한 건설생산체계의 효율화를 도모할 필요가 있다. 공사발주 및 입찰제도의 선진화를 통해 대중소 건설업체의 균형발전을 유도해야 하며, 최저가 낙찰제의 정상화를 통한 건설산업의 선진화도 추구해야 할 과제다. 끝으로, 한국 건설산업이 당면한 가장 큰 과제중 하나인 부실건설업체의 시장퇴출도 신용평가등급과 같은 시장평가 결과를 활용하거나 건설보증 및 금융 기능을 강화하는 등 시장기능의 적극적인 활용을 통하여 달성해야 할 것이다.

참고문헌

- 강길부. 1991. 건설산업의 국제화 및 해외진출전략에 관한 연구 . 국방대학원 석사학위논문
- 건설교통부. 2001. 국토의 경쟁력 강화와 삶의 질 향상 : “국민의 정부 3년” 건설교통정책의 성과와 과제. 건설교통부
- 건설교통부, 2000. 뉴밀레니엄 시대의 건설산업 발전방안. 공청회 자료집, 건설교통부
- 건설교통부, 2000. 건설산업 구조개편 방안, 건설교통부
- 건설교통부, 2000. 건설업 경쟁력 강화방안. 건설교통부
- 건설교통부, 2002. 제3차 건설기술진흥기본계획안. 건설교통부
- 건설교통부, 2002. 제2차 건설산업진흥기본계획. 건설교통부
- 건설교통부, 2003. 건설경제업무편람. 건설교통부
- 건설교통부, 2004. '건설경기 연착륙 방안', 건설교통부
- 건설산업 활성화 TFT. 2001. 2001년 건설산업의 현안 과제와 대책 . 한국건설산업연구원
- 金本良嗣[편저], 오태현 [역]. 2000. 일본의 건설산업 : 건설업계의 수수께끼를 푼다 . 한국건설산업연구원
- 김수삼 외, 2003, 「한국의 건설산업, 그 미래를 건설하자」, 삼성경제연구소
- 김재영·김성일·문경희. 1998. 건설환경변화와 건설산업정책. 국토연구원
- 김재영·이형찬. 1998. 건설산업의 종합적 관리방안 연구 . 국토연구원
- 김재영·정재하·한선희. 1994. 건설산업구조분석을 위한 건설경제모형 연구. 국토연구원
- 김재영·김성일·이형찬. 2001. 건설산업 구조변화 및 전망. 국토연구원
- 김정호·송병록. 1996. 건설업 구조조사 및 분석연구 . 국토연구원
- 김정호·이규방·김재영·김성일. 1997. 건설산업의 장기발전방향 연구 . 경기 : 국토연구원
- 김준한 외. 2001. 건설산업의 환경변화와 수요전망 . 한국건설산업연구원
- 대한건설협회. 건설업경영분석. 각년도
- 대한건설협회. 건설업통계연보. 각년도

- 대한건설협회. 1994. 국민경제와 건설산업의 역할. 대한건설협회
- 대한건설협회. 2003. 「민간 건설백서(2003)」. 대한건설협회
- 박영철. 1997. 주요분야별 규제에 대한 구조적 개혁방안. 한국개발연구원
- 백성준·강민석, 2002. 건설시장 규모 관련 통계현황과 새로운 통계구축방안. 건설산업동향. 한국건설산업연구원
- 유진근 외. 2001. 건설업역 구조 변화에 관한 연구 . 한국건설산업연구원
- 이규방·이재우·송병록. 1991. 건설산업구조 및 건설업면허체계에 관한 연구. 국토연구원
- 이상호. 1998. 공공공사 입찰담합의 제도적 메카니즘과 개선방안. 한국건설산업연구원
- 이상호. 1998. 턴키 내실화를 위한 제도개선 방안 연구. 한국건설산업연구원
- 이상호. 2000. 최저가낙찰제 도입 및 정착방안 연구, 한국건설산업연구원
- 이상호, 2002. "건설산업 구조조정을 통한 시장진전화 방안", 대건협시도회 사무처장 간담회 발표자료
- 이상호. 2003. 턴키제도 개선방안. 조달청 공사계약제도 발전연구회 발표자료
- 이상호·현준식. 2003. 건설산업 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선방안. 재정경제부
- 이상호,한미파슨스. 2003. 「한국 건설산업 대해부 : 당면과제와 미래의 도전」, 보성각
- 이재우·장영재. 2001. 3. 허핀달지수는 CR k집중지수보다 우월한가 . 경제학연구 . 한국경제학회. 제48집 제1호.
- 이재우·한은석. 1995. 한국 건설산업의 구조진망 및 대책. 국토연구원
- 재정경제부. 1996. 정부조달제도 국제화추진 실무 참고집. 재정경제부.
- 한국건설감리협회. 2001. 9. 21세기 감리산업 발전방안 연구. 한국건설감리협회
- 한국건설산업연구원. 1995. 도표로 보는 건설산업. 한국건설산업연구원
- 홍성웅·공병호·송병록. 1989. 우리나라의 건설산업 구조 : 건설시장구조분석을 중심으로. 국토연구원
- Bain, J. S., Industrial Organization, 2nd ed., John Wiley & Sons, (1959) 1968.
- Suzumura, K. and M. Okuno-Fujiwara. 1987. Industrial Policy in Japan : Overview and Evaluation, forthcoming in Sato, R. and P. Wachtel, ed., Trade Friction and economic Policy, Cambridge Univ, Press.

Abstract

The influence of the changes of the Construction Institutions and Policies on the Construction Industry Structure

This study aims at analyzing synthetically how the construction institutions and policies affect on the construction industry structure and giving the better directions of the construction institution and policy for advancement to the construction industry structure.

It concentrates on the entry regulation of the construction market and the public construction tendering and bidding system which are considered as the direct elements on the construction industry structure since 1998. To analyze the changes of the industry structure, the inner structural changes of general construction companies are studied.

This paper consists of six chapters. Following the introductory chapter, the second and the third chapter review how the construction institutions and policies have changed since the financial crisis. And, the changes of the industry and competition structures are reviewed, too. The big basic changes of construction policies can be summarized into four things which are the activation for the construction economy and the driving force for the soft landing of government policies, the reformation of the construction regulation, the effectiveness of public construction, and the structural reorganization and advancement of the construction industry. The construction industry structure is analyzed by three aspects, demand, supply, labor structures. And, the competition structure is studied by analyzing firm performance, the tendering gravity, the average of tendering price, and the market concentration.

The chapter four analyzes how the institutions and policies affect on the industry structure. Lowering the entry regulation, bidding system like lotto, illegal contract work system, and collective guarantor system caused the increase of disqualified construction firms. The inducement of lowest bidding price system and gradual

enlargement of the turn-key system brought the differentiation of tendering area among big, middle, small construction firms. If this differentiation keeps going, the rest of the construction firms except big firms can be faced with having difficulties in tendering and profit corruption.

The chapter five prospects the changes of the industry structure with considering the changes of the construction institutions and policies. In order to advance the industry structure, the prohibition of outside work between the general firms and the specialized firms should be abolished. Moreover, reasonable improvement of subcontracting regulation, advancement of tendering and bidding system, normalization of the lowest bidding price system are necessary. The exit of distress firms can be done by using market evaluation like credit rating system or enforcement of construction guarantee and financial function.

Finally, the chapter six gives an overall summary of this study. It also suggests the future studies needed.