

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 건설업체외 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.