

국내 건설산업의 경쟁과 협력에 관한 인식조사

2008. 11. 14

윤영선·두성규·백영권·최석인·최은정

▪ 조사 배경 및 개요	4
▪ 경쟁 실태 분석	6
▪ 협력 실태 분석	18
▪ 시사점	25

요 약

- ▶ 우리나라 건설산업이 선진형의 상생체계를 갖추기 위해 현재 건설산업의 상생구조, 즉 건설 관련 주체를 대상으로 「경쟁과 협력 실태에 대한 설문조사」를 실시
 - 지난 수년간 국내 대중소 건설업체 간 상생의 필요성이 지속적으로 제시됨에 따라 건설산업의 전반적인 혁신이 필요함. 이를 위해 종합건설업계를 중심으로 경쟁과 협력체계에 대한 문제점과 인식을 조사함.

- ▶ 건설업체 수 급증은 건설업의 양극화를 초래, 이로 인한 대중소 건설업체 간 수주 물량의 양극화가 심화됨에 따라 중소 건설업체를 중심으로 한 물량배분정책 확대 필요 제기
 - 대중소 건설업체 간 수주 물량 양극화를 묻는 질문에서 중견과 중소형 건설업체로 갈수록 이와 관련한 심각성(약 63%)에 대한 인식도가 더 큰 것으로 나타남.
 - 중소 건설업체 보호정책과 관련해 물량배분정책 확대를 묻는 질문에서도 중견 건설업체(77.7%)와 중소 건설업체(82.7%)측의 요구가 큰 것으로 조사됨. 그러나 이는 페이퍼컴퍼니의 난립 등을 초래하여 정상적인 지역 중소 건설업체를 무너뜨릴 수 있는 결과를 야기할 수 있어 최근 들어 비판이 큼.

- ▶ 상생발전을 위한 공정/투명한 입찰 경쟁 시스템 마련이 시급함을 인식. 그러나, 아직까지 국내 중소기업체는 중소기업보호제도에 대한 의존도가 높은 것으로 보임.
 - 건설산업의 상생발전을 위해 공정하고 투명한 입찰 경쟁 시스템의 필요성을 묻는 질문에서 건설업체의 규모에 상관없이 매우 필요하다는 의견이 대다수를 차지함.
 - 그러나, 지역제한입찰제도 확대와 등급제한입찰제도 개선의 필요성에 대한 설문에서는 중소기업체로 갈수록 그 필요성에 대한 인식도가 높게 나타나 최근의 시장 상황을 고려할 때 향후 중소 건설업계를 중심으로 물량배분정책 개선 요구는 더욱 강해질 것으로 보임.

- ▶ 현행 공동도급제도는 많은 한계점을 가지고 있지만 중소기업체의 수주 물량 제고를 통하여 대중소업체의 양극화 해소 기능을 하는 것으로 판단됨.
 - 공동도급제도로 인한 업체간 협력관계 왜곡여부를 묻는 질문에서 대형업체 56.7%, 중견업체 50%, 중소기업체 50%가 왜곡 심화 라고 응답을 해 건설업계 과반수 이상이 공감하는 것으로 나타남.
 - 지역의무공동도급제도의 확대 필요성을 묻는 질문에서 중소기업체 71.2%가 필요하다고 답해 물량배분에 대한 의존도가 큰 것으로 나타남. 그러나, 장기적으로 협력을 통한 기능과 역할 변화에 관심을 가질 필요가 있음.

1. 조사 배경 및 개요

- 지난 수년간 국내 건설산업 내에서도 대중소 건설업체 간 상생의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 나아가 이를 위한 제도적 장치나 산업 차원의 실천 운동 형식으로 표명된 바 있음.
- 건설산업의 경우 종합건설업의 지역 및 중소기업체를 보호하기 위한 물량배분제도나 하도급 보호 정책들이 나름의 상생정책이었다고 할 수 있음.
- 하지만, 아직 1) 국내 건설산업의 경쟁환경이 선진화되지 못한 점, 2) 건설산업의 특성상 대중소 건설기업이라는 구분 자체가 매우 모호함 등으로 인해 관련 정책 드라이브나 운동의 실효성은 높지 않았던 것으로 평가할 수 있음.
- 최근 공공 건설산업은 정부 예산 등의 부족으로 인해 과거보다 가격을 중시하는 경쟁구도를 강화함으로써 영국 등 선진국이 지향하는 궁극적인 상생환경 구축 성공사례의 국내 도입은 많은 난관에 가로막혀 있는 실정임.
- 일반 제조업의 경우 피라미드형의 명확한 원하도급 생산구조를 가지고 있어 건설산업에 비해 상대적으로 상생환경의 구축개념이나 관계설정이 용이하다고 할 수 있음.
- 반면 건설산업의 경우 종합건설업, 전문건설업 등 수직/수평의 칸막이식 영업구조를 가지고 있어 일반적인 제조업에서 말하는 대중소 기업으로 구분하기가 실제로 매우 어려운 상태임.¹⁾
- 궁극적으로 우리나라의 건설산업이 선진형의 상생체계를 갖추기 위해서는 상생만을 목적으로 둔 여러 혁신체계의 도입만으로는 힘들고, 건설산업의 전반적 제반환경의 혁신과 함께 진행되어야 할 것으로 판단됨.
- 즉, 발주제도나 업역·업종체계 등의 혁신과 건설문화의 재정립이 반드시 병행되어야 성공할 수 있을 것임.
- 이와 함께 국내 건설산업의 주요 주체들이 상생과 관련하여 어떠한 인식을 가지고 있는지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 판단됨.

1) 즉, 종합건설업 내에서도 대중소가 있으며, 전문건설업 내에서도 동일한 구조를 가지고 있고, 전체 건설업의 입장에서 종합건설업이 대형과 중형기업의 일부를 가지고 있다고 할 수 있음. 규모로 볼때는 중형과 소형기업군이라 할 수 있는 전문건설업의 규모도 종합건설기업을 상회하는 업체가 있음.

- 이러한 관점에서 현재 우리 건설산업의 상생구조, 즉 경쟁과 협력 실태를 살펴보기 위해 건설 관련 주체를 대상으로 설문조사를 수행하였음.
- 이를 위해 대중소 건설산업(건설업계)의 전체를 포괄할 수는 없지만, 우선, 종합건설업계를 중심으로 경쟁과 협력체계에 대한 여러 문제점과 인식을 조사하였음.
- 설문조사의 주요 개요는 다음과 같음.
- 설문조사는 각 분야별 다양한 그룹을 대상으로 2008년 6월 한달 간 조사를 실시하여 총 213부의 응답 자료를 확보하였음.²⁾
- 건설업체는 규모별로 네 그룹으로 구분하여 각 그룹별 의견을 조사함.
- 실제 설문조사의 활용에서는 중기업과 소기업을 중소기업으로 통합하여 제시하였는데, 이는 설문분석 결과 중기업과 소기업의 응답성향이 거의 비슷하게 나타났기 때문임.
- 건설업체 이외에 정부 부처 및 공공발주자 그룹과 대학교수 및 연구원 등 전문가 그룹에 대해서도 의견 조사를 실시함.

〈표 1〉 설문조사 대상 업체 및 기관

구 분	건설업체				정부기관 및 공공 발주자	대학교수 및 연구원	합계
	대형업체 (1~30위)	중견업체 (31~100위)	중형업체 (101~500위)	소형업체 (501~3000위)			
조사대상 업체수	30	33	33	52	32	33	213

- 본 연구에서는 상생을 크게 경쟁과 협력의 틀 속에서 살펴보고자 하며, 이러한 관점에서 설문결과도 기본적으로 경쟁과 협력의 구도 속에서 분석할 것임.³⁾

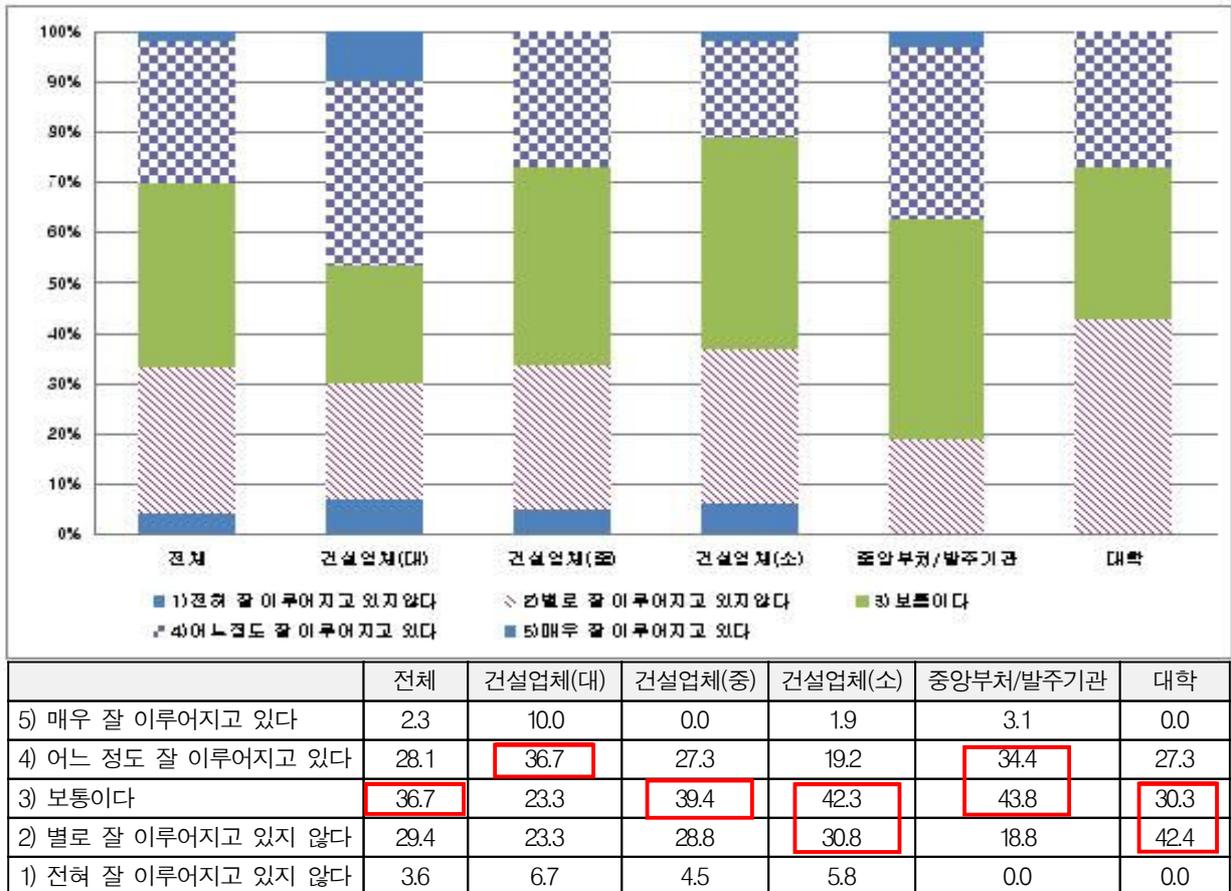
2) 본 설문조사는 설문조사 전문기관인 A사에 의뢰하여 수행되었으며, 설문은 이메일, 전화, 팩스, 직접 방문 등을 통해 수행되었음.
 3) 본 설문조사는 건설산업연구원에서 발간된 건설이슈포커스 "건설산업 균형발전을 위한 경쟁 및 협력구조 고찰"(「건설이슈포커스 2008-13」, 한국건설산업연구원)의 연구 일환으로 수행되었음. 선행 연구에서 건설산업의 상생을 크게 공정경쟁과 협력의 구도속에서 주요 내용을 고찰하였기 때문에 일관성 측면에서 같은 시각으로 주요 설문결과를 분석하고자 함. 주요 키워드인 경쟁과 협력의 구체적인 내용과 시각은 선행 연구를 통해 제시하였음.

2. 경쟁 실태 분석

□ 공정경쟁에 대한 평가

- 공정경쟁에 대한 인식을 살펴본 결과 국내 건설업계는 경쟁의 공정성에 대하여 주체마다 그 인식에 다소 차이가 있는 것으로 조사됨.
- 전체적으로 ‘보통’이라는 의견이 많았으나, 대형 업체와 중앙부처/발주기관에 비하여 중소 건설업체와 학계에서는 별로 잘 이루어지지 않는다는 인식이 높게 나타남.
- 중소 건설업체의 공정경쟁에 대한 평가가 상대적으로 낮은 것은 경쟁 자체의 공정성 보다는 경쟁의 결과 나타난 양극화 현상에 대한 인식을 반영한 것으로 판단됨.
- 공정경쟁에 대한 판단의 근거가 무엇이든 간에 모든 시장 참여주체들이 공정경쟁에 대한 인식을 공통적으로 가져야 건설업의 상생발전이 가능할 것으로 판단됨.

〈그림 1〉 공정경쟁 측면에서의 국내 건설산업에 대한 평가

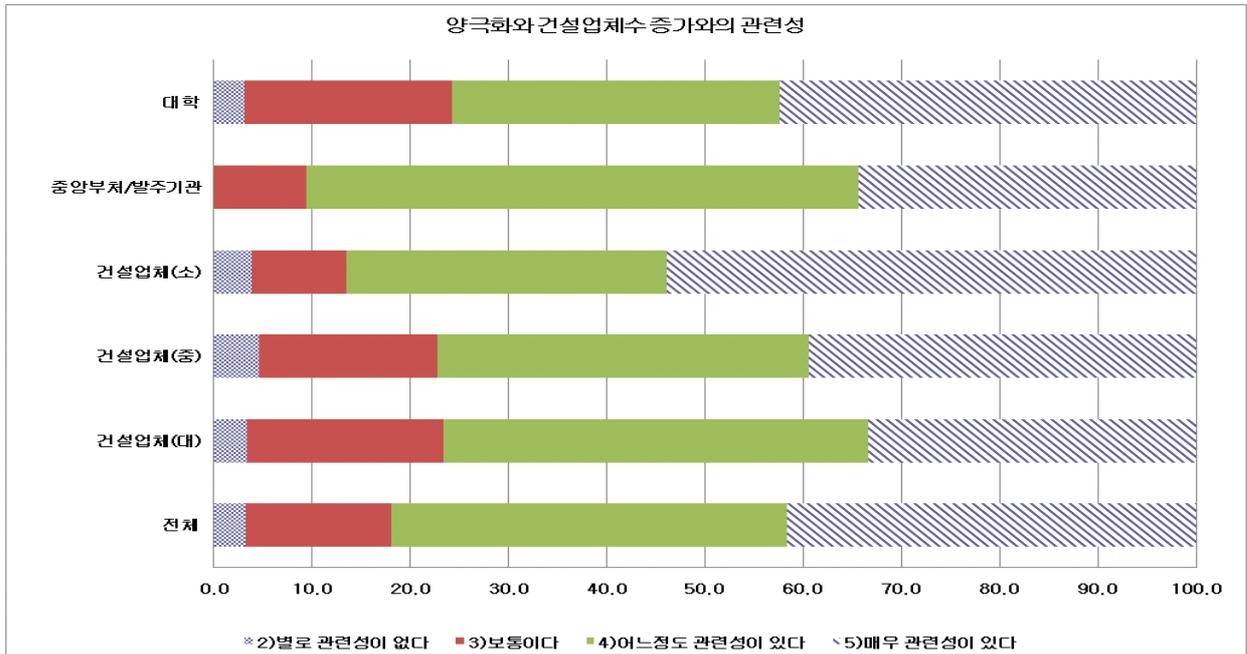


□ 업체 수와 양극화의 관련성

- 건설업 면허 취득 조건 완화 등으로 인한 건설업체 수의 급증은 결과적으로 건설산업의 경쟁구도를 크게 변화시켰음.⁴⁾
- 신규로 시장에 진입하는 업체는 거의 대부분 중소기업이므로 이들 규모 업체들이 속한 시장에서의 경쟁이 더욱 심화될 수밖에 없어 결과적으로 대기업과 중소기업 간의 양극화 현상을 확대시킨 주요 원인이 되었다고 할 수 있음.
- 이와 관련하여 실제로 건설업체 수 증가와 건설업계의 양극화 현황을 묻는 질문에서 응답집단 대부분이 관련성이 있다고 응답함. [<그림 2> 참조]
- 종합적으로는 매우 관련성이 있다는 응답이 41.6%를 차지하였음. 주체별로 세분화해서 보면 소형 건설업체와 대학의 응답자가 다른 주체에 비해 상대적으로 이에 대한 관련성을 크게 인식하고 있음.

4) 2007년 말 기준으로 종합건설업체 수는 12,800여 개인 것으로 조사되어 1965년에 비해 무려 95배 이상 증가하였음. 종합건설업체 수는 1991년까지 1,000개 미만에 불과하였으나, 그 이후 건설업 면허제의 등록제 전환과 건설공제조합 가입 임의화로 진입장벽이 크게 낮아져 급격한 증가세를 보여 왔음.

<그림 2> 건설업 양극화와 건설업체 증가의 관련성



	전체	건설업체(대)	건설업체(중)	건설업체(소)	중앙부처/발주기관	대학
2) 별로 관련성이 없다	3.2	3.3	4.5	3.8	0.0	3.0
3) 보통이다	14.9	20.0	18.2	9.6	9.4	21.2
4) 어느정도 관련성이 있다	40.3	43.3	37.9	32.7	56.3	33.3
5) 매우 관련성이 있다	41.6	33.3	39.4	53.8	34.4	42.4

□ 기업 규모별 경쟁 구도

- 약 13,000여 개 업체가 등록되어 있는 국내 건설업계는 시공능력순위 1~30위를 대형 기업, 31~100위의 업체를 중견기업, 그리고 101위 이하 업체를 중소기업으로 인식하고 있음.
- 현재 국내 건설경기 침체 등으로 인해 모든 건설기업이 경영난에 직면해 있지만, 기본적으로 1~30위 이내 업체는 자본력과 기술경쟁력을 보유하고 있기 때문에 해외시장 진출과 사업 다각화 등을 통해 각종 위기 상황에 대처해 나가고 있음.
- 또한, 31~100위 이내 업체 역시 중견기업으로 위기 상황에 대처할 수 있는 역량을 갖추고 있는 것으로 평가됨.

·결국, 기업의 규모면에서 가장 심각한 경쟁상의 문제점을 가지고 있는 영역은 101위 이하의 중소기업군임.⁵⁾

- 하지만, 최근의 급격한 국내외 경제 불황으로 인한 신용경색은 기업의 규모와 상관없이 건설기업의 경영에 매우 심각한 어려움을 던져주고 있는 상황임. 그리고 이러한 어려움은 대형 및 중견 건설업체마저 존재의 위기로까지 내모는 등의 큰 영향을 주고 있음.⁶⁾

- 관련한 설문조사를 통해서도 건설산업의 모든 주체가 대중소 건설업체 간 수주 물량 양극화의 심각성에 대하여 공통적으로 인식하고 있으며, 특히 중소 건설업체의 체감도가 확연한 것으로 조사되고 있음. [<그림 3> 참조]

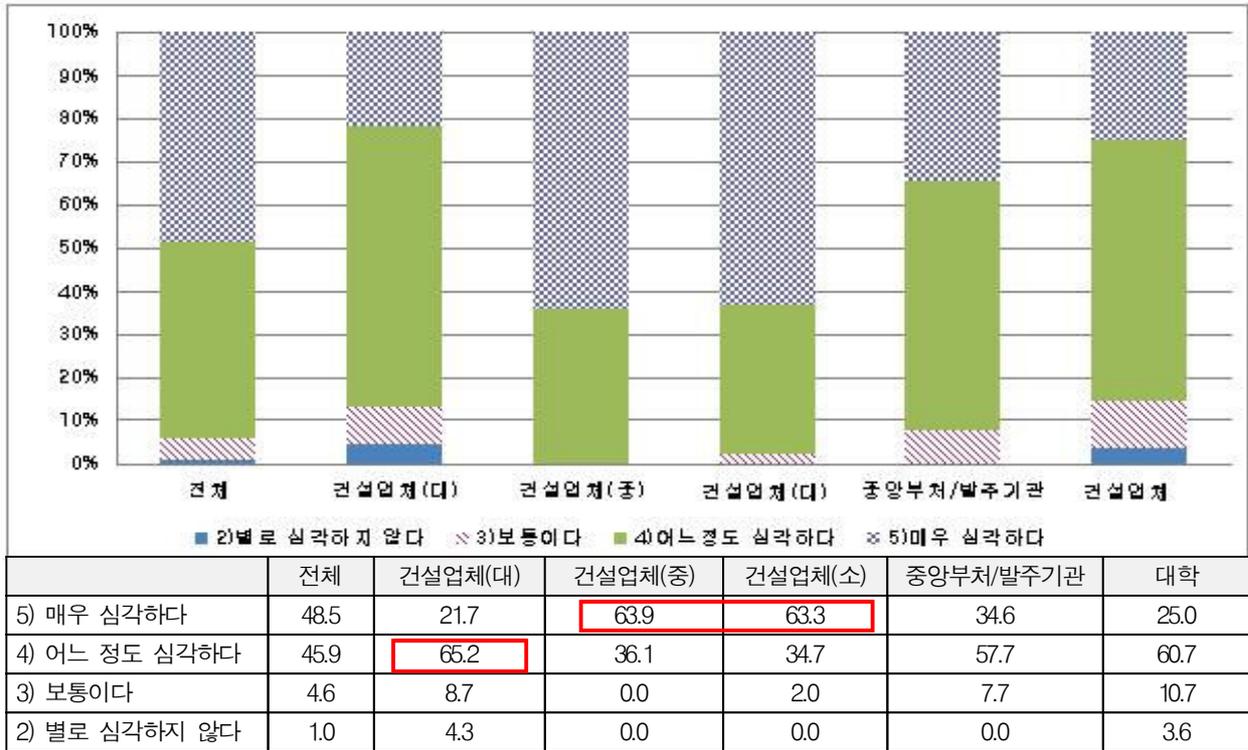
·전체적으로는 어느 정도 심각(45.9%)과 매우 심각(48.5%)이 거의 같은 비중을 보이는 것으로 나타남.

·하지만, 주체별로 살펴보면 대형 건설업체가 인식하는 것보다 중견과 중소형 건설업체로 갈수록 이와 관련 심각성(약 63%)에 대한 인식도가 더욱 큰 것으로 나타나고 있음.

5) 참고로 지난 10년 간 국내 건설기업의 시공능력 순위별 평균 수주액을 살펴보면 규모별 업체 간 수주 실태가 극명하게 나타남. 대형기업의 평균 수주액은 2006년 기준으로 2배 가량 성장한 반면 중견기업과 중기업은 비슷한 수준, 소기업은 오히려 평균 수주액이 줄어들었음. 물론, 규모별 업체군의 전체 수주액 규모를 보면, 101위 미만 업체의 수주 비중은 과거에 비해 다소 증가하였음. 외형적으로 중소기업의 수주 비중이 증가한 것은 바람직하게 보이지만, 이는 종합건설업체 수의 급격한 증가 추세에 비추어볼 때 당연한 것으로 볼 수 있음. 이러한 현상과 반대로 51~100위권 업체의 수주 비중이 상대적으로 하락하고 있는 것을 종합해볼 때 국내 건설시장도 점차 극소수의 초대형 건설업체와 절대 다수의 소규모 건설업체로 양극화되는 것으로 볼 수 있음.

6) 최근의 부동산 침체 및 신용경색이 대형 및 중견업체에 미치는 영향이 더 큰 이유는 기업의 규모가 크기 때문에 기업을 운영하는데 고정적으로 소요되는 비용이 더욱 크기 때문임.

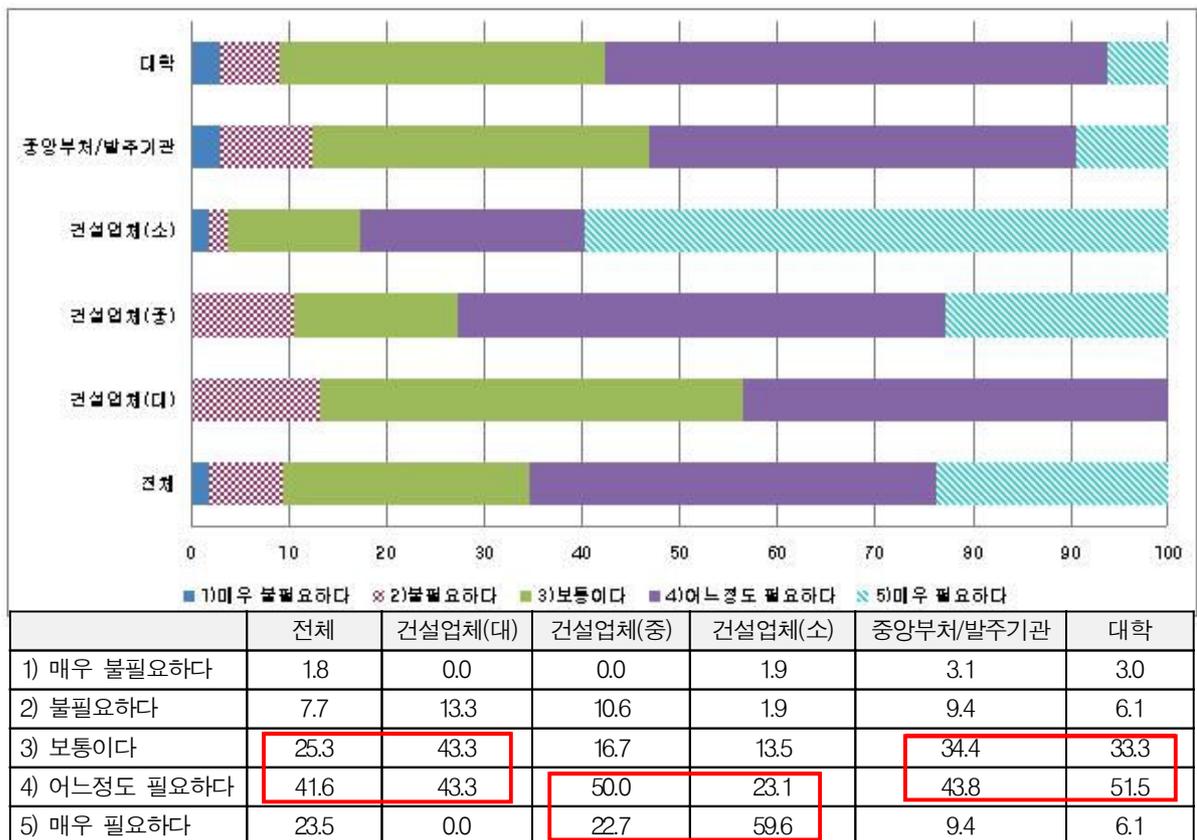
<그림 3> 대중소 건설업체 간 수주 물량 양극화에 대한 의견



- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 건설업 등록기준제도만 가지고서는 안 되며, 발주 및 입찰 방식의 선진화를 통해 발주기관이 업체를 사전에 스크린하는 기능을 강화하여야 한다는 것이 관련 전문가의 대체적인 시각임.
- 한편, 이러한 현상의 반대편에는 중소기업 보호정책이 필요하다는 주장이 적지 않으며, 현재의 밀집된 시장 환경에서 중소기업 보호를 위한 보다 많은 물량배분 정책이 필요하다는 시각도 분명히 있음.
- 중소기업 보호정책과 관련하여 현재의 물량배분정책 확대에 대한 의견을 물은 결과 전체적으로 확대가 필요하다고 보고 있는 것으로 나타남. [<그림 4> 참조]
 - 이러한 요구는 특히 중견 건설업체(77.7%)와 중소기업(82.7%)에서 더욱 큰 것으로 조사됨.
- 하지만, 최근 들어 이러한 인위적인 물량배분정책에 대한 비판이 큰 것이 사실임.
 - 앞으로도 지속적으로 물량배분정책을 확대해나갈 경우 결국 업체의 신규 진입을 촉

- 진시켜 또 다시 현재와 같은 상황으로 되돌아올 것이라는 지적도 제기되고 있음.
- 도급하한제도, 지역제한제도, 중소기업 계약목표 설정제도 등 지역/중소 건설업체에 대한 보호정책은 건설산업의 왜곡된 구조와 밀접한 연관을 가지고 있음.
- 물량 배분과 수익성 보장을 중심으로 한 국내의 지역 중소 건설업체 보호 및 육성 정책은 건설업 면허 개방과 등록기준의 지속적인 완화, 적격심사제도의 변별력 부족으로 인한 요행에 의한 낙찰 구조 등이 복합적으로 작용하면서 페이퍼 컴퍼니의 난립을 초래하였음.
- 역설적으로 물량 배분정책의 확대는 정상적인 지역 중소 건설업체의 생존 기반을 무너뜨리는 데 기여하고 있는 것과 다름없음.7)

〈그림 4〉 중소기업 물량배분 정책 확대에 대한 의견

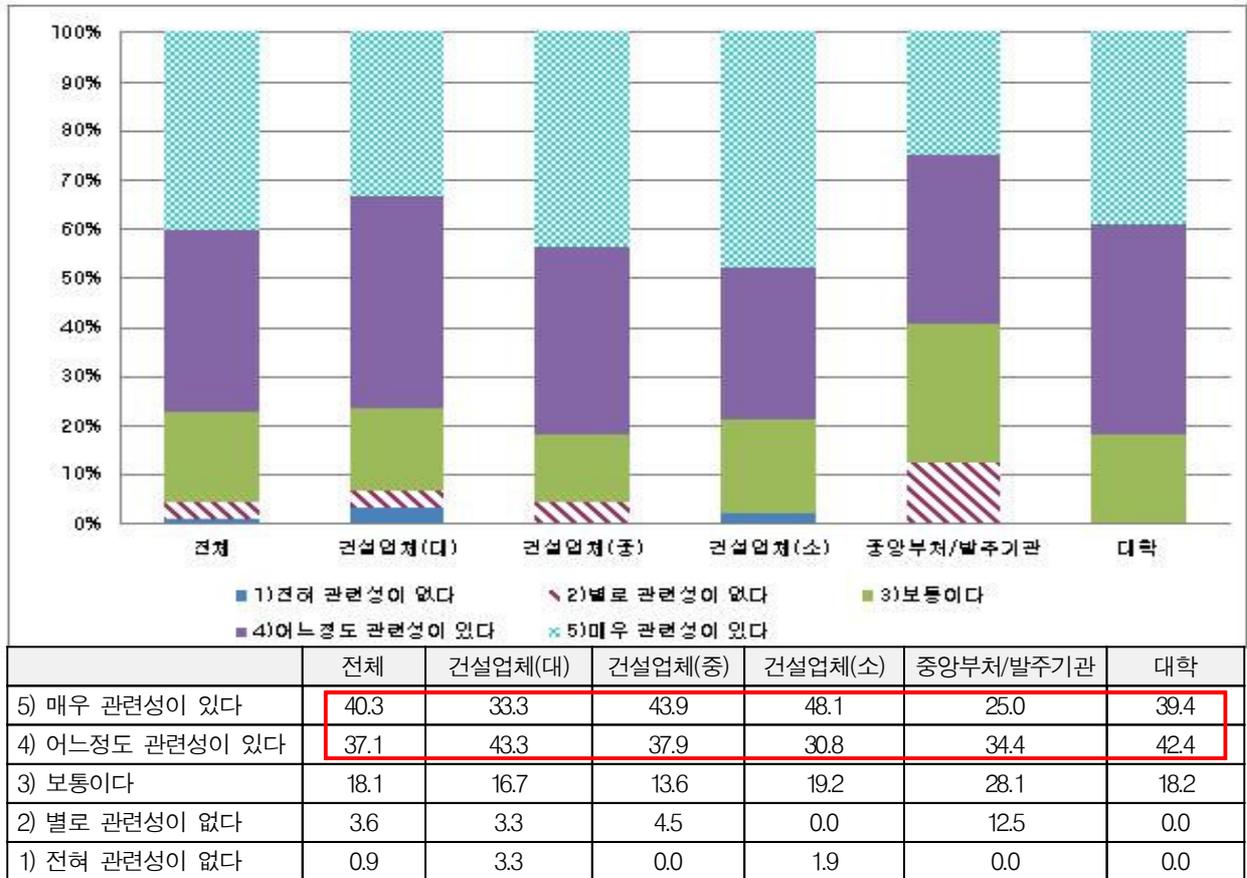


7) 이승우·박성민, 건설 분야의 향후 정책과제, 한국건설산업연구원, 연구보고서, 2007-07, pp.76~77.

□ 정부 정책 기조 및 관련 제도와 경쟁 구조

- 최근 정부는 글로벌 스탠더드의 건설제도를 만들어 건설산업의 경쟁력을 강화하려는 움직임을 보이고 있음.
- 건설산업의 발주방식 측면에서 이러한 정책기조는 획일적인 중앙집중형의 제도보다는 발주자의 재량권 확보, 그리고 프로젝트의 효율성(공기, 공사비, 품질, 안전 등)과 발주자와 사용자의 최고가치를 달성할 수 있는 각종 제도적 장치의 마련으로 해석할 수 있음.
- 한편으로는 공공 부문 예산 절감도 중요한 정책 기조로 설정하여 적극적으로 추진하는 과정에 있음.
- 최근 정부는 최저가낙찰제도의 확대, 설계시공일괄계약방식 물량 축소, 실적공사비 적용 확대, 표준품셈 현실화, 설계 VE 제도 활성화, 설계변경 최소화 등 다양한 방법으로 공공 예산 절감을 유도하고 있음.
- 이러한 정부의 예산 절감 기조와 양극화의 상관성을 설문조사한 결과, 가격경쟁 중심의 정부 정책기조는 양극화 심화 가능성을 더욱 높일 것으로 조사되고 있음. [<그림 5>]
- 이러한 결과는 주체별로 큰 차이는 없으나, 다만 앞선 조사와 마찬가지로 중견 및 중소 건설업체로 갈수록 관련성이 높다고 인식하고 있는 것으로 보임.
- 반면에 중앙부처 및 발주기관의 경우 상대적으로 이에 대한 인식정도가 가장 낮았음.

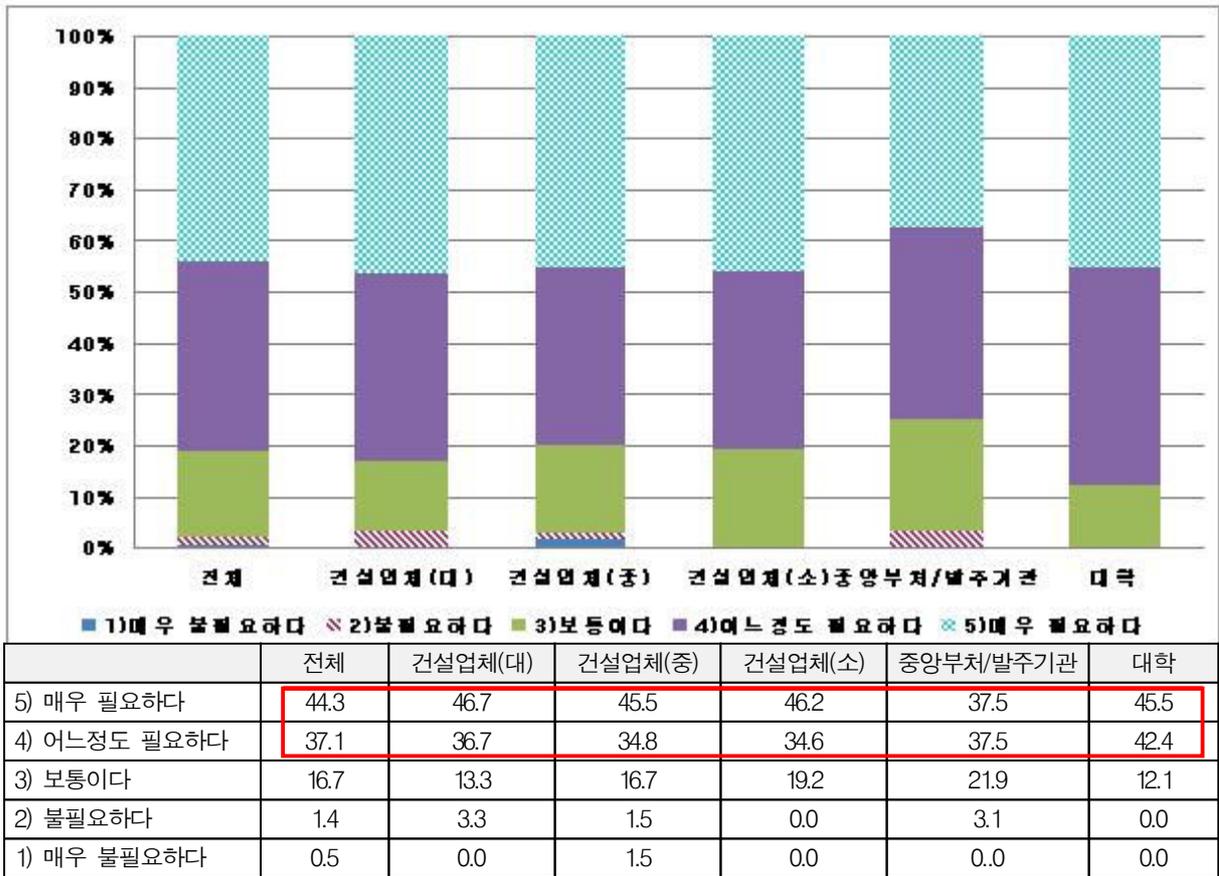
<그림 5> 양극화와 예산 절감기조의 정부 정책과의 상관성에 대한 인식



- 건설제도의 글로벌 스탠더드화는 시장지향적 접근으로서 건설산업의 전체 경쟁력을 강화하는 데 도움을 줄 것으로 기대되고 있음.
- 반면, 이러한 제도 개선은 시장 경쟁을 지향함으로써 대중소기업 간 양극화 현상을 더 심화시킬 가능성도 있음.
- 문제는 공공 부문의 예산 절감을 위하여 추진하는 정책들이 경쟁 구도를 약화시킬 가능성이 높다는 데 있음.
- 공공 부문의 예산 절감을 위해 최저가낙찰제도를 확대하고 턴키/대안계약에서 발주 물량 축소와 가격 경쟁 심화 정책(낙찰자 결정방식)을 추진하는 것은 오히려 건설기업 간 가격 중심 경쟁을 심화시킬 우려가 있음.
- 아무리 선진적인 글로벌 스탠더드의 제도를 도입한다 해도 기본적으로 최저가 중심의 경쟁을 지향한다면 전체 건설업계의 건전하고 균형된 발전을 유도할 수 없으며 오히려 중소기업의 시장 경쟁 질서를 더욱 혼탁하게 만들 가능성이 높음.

- 현재 국내 건설산업의 제반 환경을 감안했을 때, 최저가낙찰제의 확대 적용은 발주자와 공급자 간의 상생 차원, 저가 출혈경쟁으로 치닫고 있는 업체 간 경쟁 차원, 리스크의 전가 측면, 원도급자와 하도급자간의 상생 측면 등에서도 부정적인 영향을 가지는 제도라 할 수 있겠음.
- 설문 분석에 있어서도 건설산업의 상생발전을 위해서는 공정하고 투명한 입찰 경쟁 시스템의 마련이 시급하다고 인식하는 것으로 나타나고 있음. [<그림 6> 참조]
 - 건설업체의 경우 규모에 상관없이 매우 필요하다 에 많은 의견이 모아지고 있음.
 - 중앙부처/발주기관도 필요성을 높게 인식하고 있으나, 건설업체와 비교할 때는 상대적으로 낮게 나타나고 있음.

<그림 6> 상생발전을 위한 공정/투명한 입찰 경쟁 시스템의 필요성

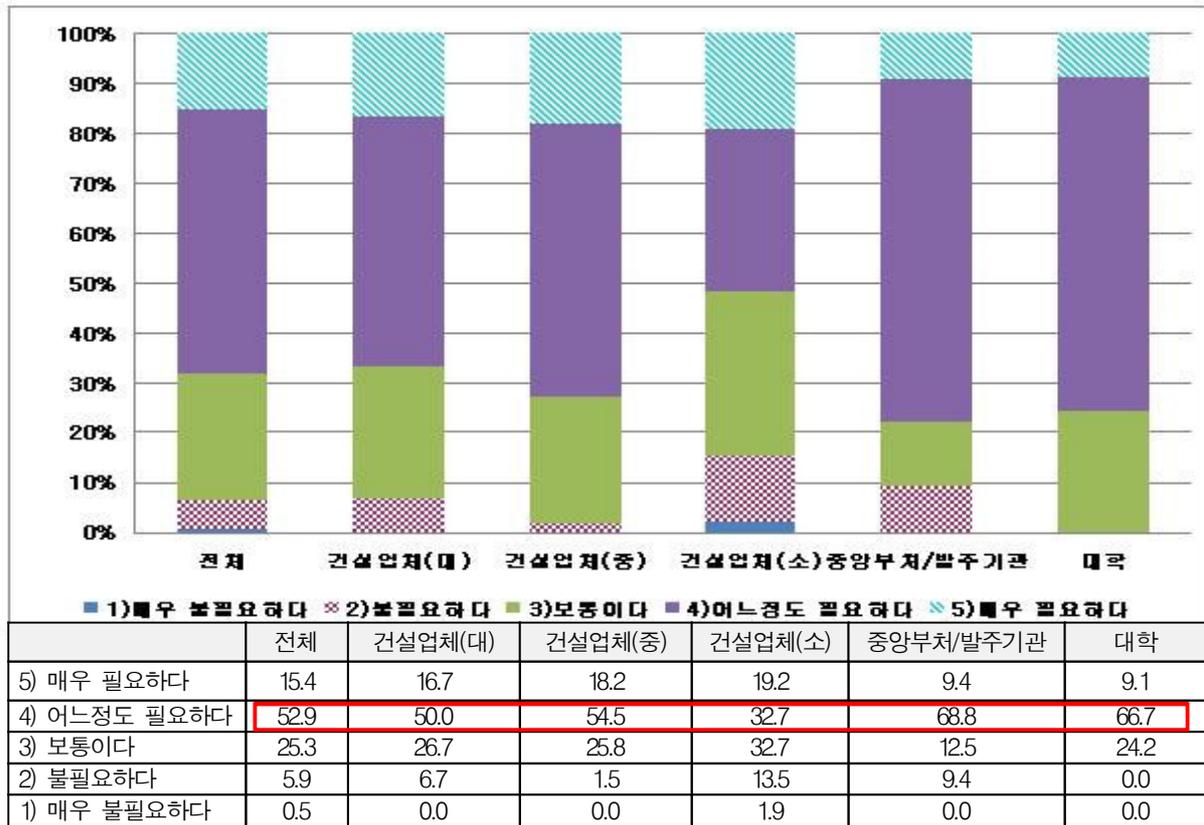


- 특히 중소기업 간 기술경쟁 입찰 강화에 대한 필요성에서는 대부분의 응답자가 필요한 것으로 인식함. [<그림 7> 참조]

·하지만, 중소기업체의 경우 대형 및 중견업체에 비해 상대적으로 그 필요성을 낮게 인식함.

·한편, 중앙부처/발주기관과 대학의 경우 공급자 그룹보다 이의 필요성을 높게 인식하고 있었음.

<그림 7> 중소기업체 간 기술경쟁입찰 강화 필요성



- <그림 7>의 설문결과에서 중소형 업체의 응답결과가 다른 주체보다 낮게 나온 결과를 제한적으로 해석해보면, 아직 국내의 중소기업체는 기술경쟁보다 물량배분제도 등 중소기업보호제도에 대한 의존도가 더 높은 것이 아닌가 라는 판단을 할 수 있을 것임.

·하지만, 이미 언급한 대로 지난 10년 동안의 기업 규모 간 수주 비중을 보았을 때 물량배분정책은 과도한 업체 수와 후진적인 입/낙찰제도에 의해 견실하고 기술을 보유한 업체에게 실질적인 지원책으로서의 효과가 오히려 그다지 크지 않았다고 할 수 있음.

·또한, 최저가 시장의 확대는 중소기업체 간의 경쟁과 경영난을 더욱 심화시킬 것으로

예상되기 때문에 중소 건설업체의 중장기적인 생존을 위해서는 기술적 변별력이 확보된 입/낙찰 제도 변화에 대한 공감대를 더욱 확산시킬 필요가 있다고 할 것임.

- 이와 관련하여 본 연구에서는 지역제한입찰제도 확대와 등급제한입찰제도의 개선 필요성에 대하여 조사하였음. 설문분석 결과는 주체별로 다소 차이를 보이고 있음.

[<그림 8>, <그림 9> 참조]

·당연한 결과이지만, 대형업체보다는 중소기업으로 갈수록 그 필요성에 대한 인식도가 높게 나타남.

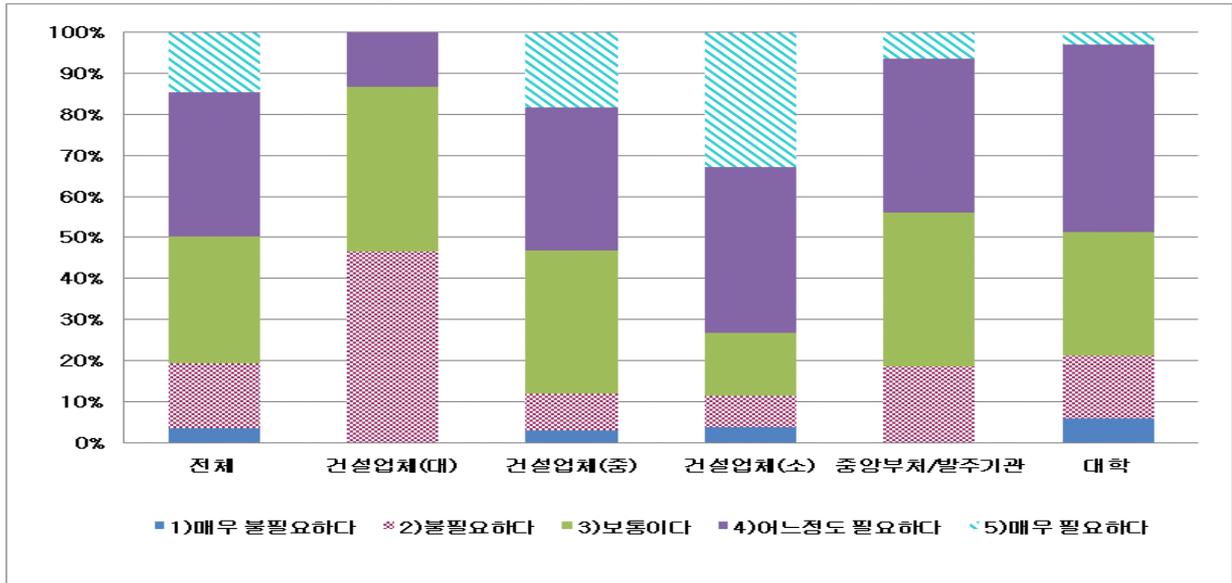
·중앙부처 및 발주기관의 경우도 어느 정도 필요한 것으로 인식하고 있는 것으로 보임.

·등급제한입찰제도의 경우 개선의 필요성은 어느 주체나 인식하고 있었지만, 개선방향이나 내용에 있어서는 그 접근방식에 상당한 차이가 있을 것으로 판단됨.

- 최근의 경기 악화 등 시장의 악조건과 설문분석을 토대로 전망해본다면, 향후 중소건설업체를 중심으로 물량배분정책의 개선 요구는 더 강해질 것으로 보임.

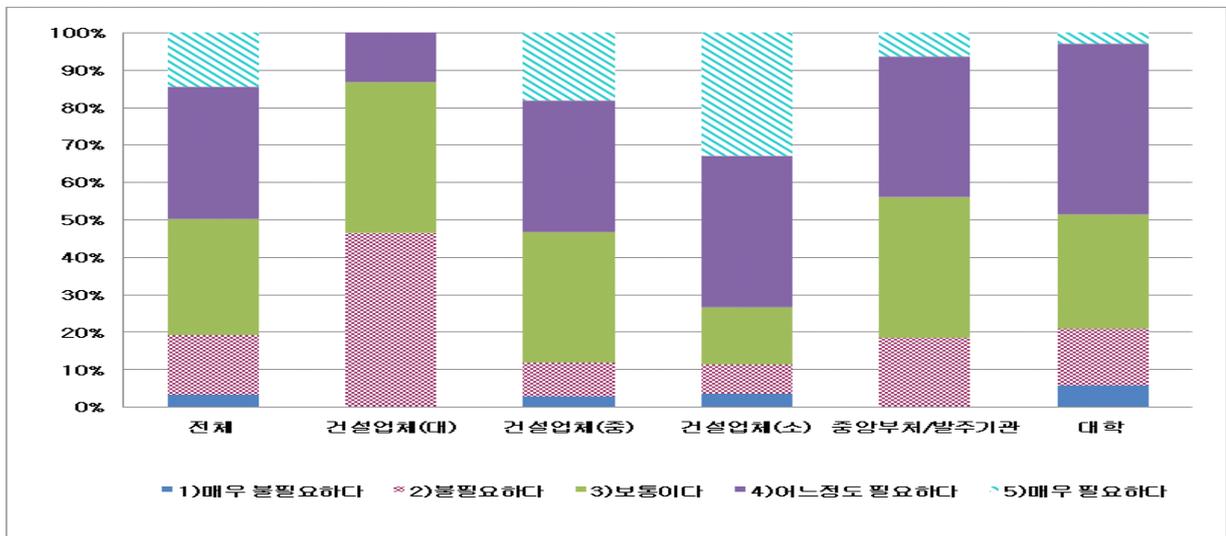
·하지만, 국내 건설산업의 선진화 요구, 즉 발주자의 재량권 및 책임성 확보, 법과 도덕의 유연성 확보, 입낙찰제도의 글로벌 스탠더드화의 필요성이 강하게 대두되고 있다 해도 물량배분정책의 전환은 쉽지 않을 것으로 판단됨.

<그림 8> 지역제한입찰제도 확대에 대한 인식



	전체	건설업체(대)	건설업체(중)	건설업체(소)	중앙부처/발주기관	대학
5) 매우 필요하다	14.5	0.0	18.2	32.7	6.3	3.0
4) 어느정도 필요하다	35.3	13.3	34.8	40.4	37.5	45.5
3) 보통이다	30.8	40.0	34.8	15.4	37.5	30.3
2) 불필요하다	15.8	46.7	9.1	7.7	18.8	15.2
1) 매우 불필요하다	3.6	0.0	3.0	3.8	0.0	6.1

<그림 9> 등급제한입찰제도 개선 필요성



	전체	건설업체(대)	건설업체(중)	건설업체(소)	중앙부처/발주기관	대학
5) 매우 필요하다	16.7	6.7	22.7	36.5	0.0	0.0
4) 어느정도 필요하다	45.7	40.0	48.5	46.2	56.3	39.4
3) 보통이다	29.0	33.3	25.8	11.5	34.4	51.5
2) 불필요하다	6.3	20.0	1.5	1.9	9.4	9.1
1) 매우 불필요하다	2.3	0.0	1.5	3.8	0.0	0.0

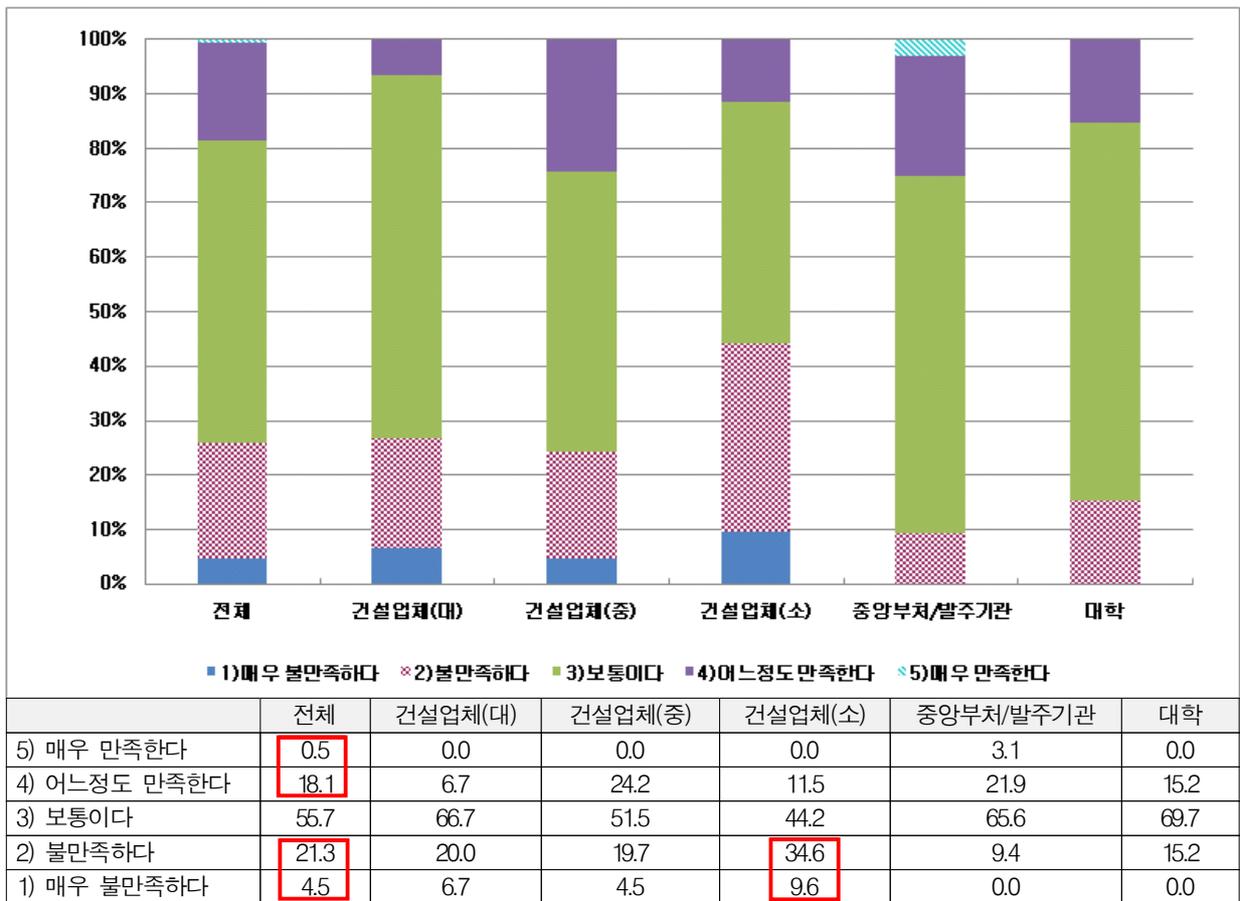
3. 협력 실태 분석

□ 협력체계에 대한 만족도

- <그림 10>에서 나타낸 바와 같이 종합건설업체 간의 상호협력체계에 대한 만족도를 조사한 결과 전체적으로 만족스럽다는 답변이 18.6%인데 반해, 불만족스럽다는 답변이 25.8%인 점을 감안하면, 현행 제도 운영의 전반적 개선이 필요하다는 사실을 알 수 있음.

·특히 중소기업의 44.2%가 불만을 표시하고 있다는 점은 향후 제도 정비의 방향에 있어서도 개선이 필요하다는 점을 시사하고 있음.

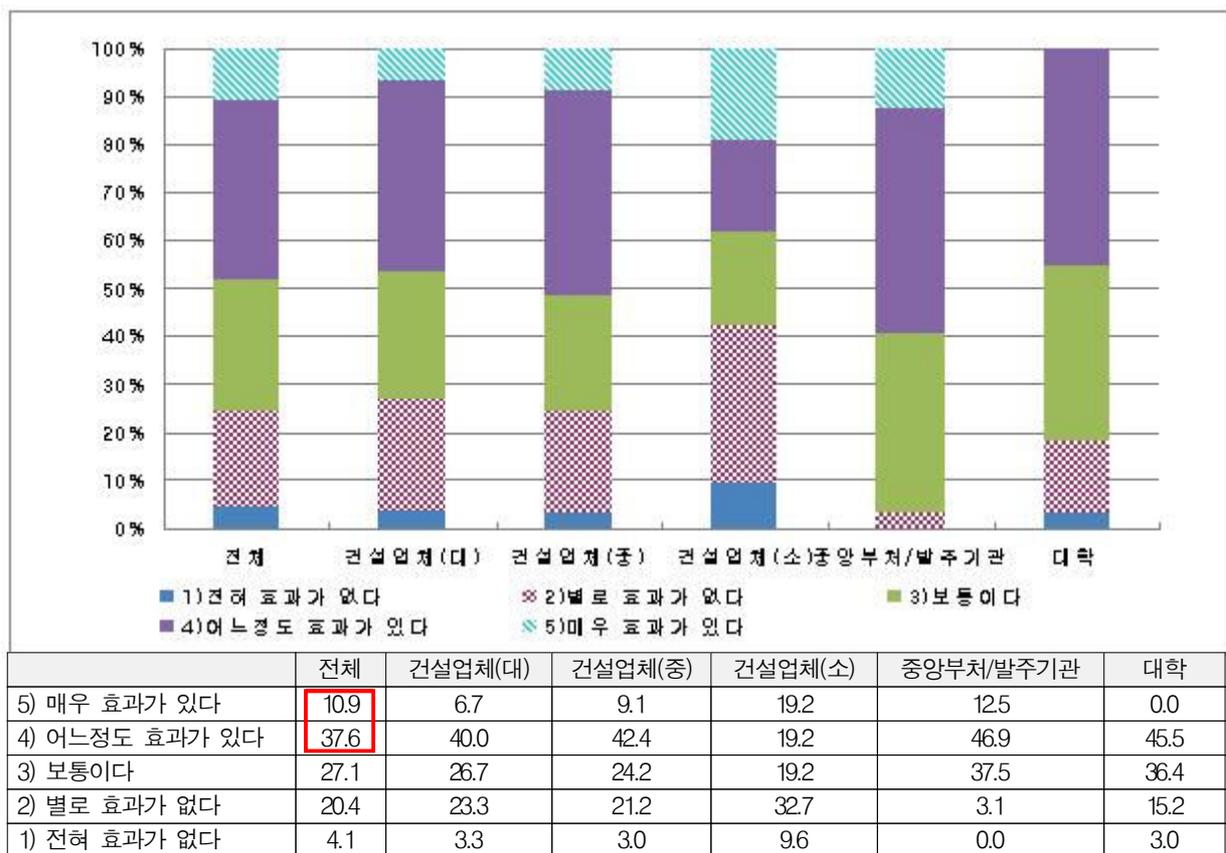
<그림 10> 건설업체 상호협력에 관한 평가제도 시행 만족도



- 또한, 앞서 경쟁실태에서 조사한 바 있지만, 공공 부문의 물량배분제도 역시 제도적 차원의 협력 체계의 한 축이 될 수 있을 것임.

- 이와 관련하여 공사 발주 물량의 배려가 수주 양극화 해소에 얼마나 도움을 주고 있는지를 묻는 질문에 대해서는 응답자의 48.5%가 효과가 있는 것으로 답하고 있어, 건설업계 전체적으로 수주 양극화 해소에 의미가 있는 것으로 받아들인다는 해석이 가능할 것임. [<그림 11> 참조]
- 효과가 없다는 의견은 24.5%로 효과가 있다는 반응의 1/2에 불과하였음을 감안하면 현행 물량배분제도가 문제점을 갖고 있는 것은 사실이지만 수주 양극화 해소의 긍정적 기능에 더 무게를 실어주는 것으로 이해할 수 있을 것임.
- 업체별로 수주 양극화 해소의 체감정도는 대형업체나 중견업체는 각각 46.7%와 51.5%로 높게 평가하고 있는 것으로 나타남(중소업체의 경우는 38.4%로 만족도가 상대적으로 낮음).

<그림 11> 공사 발주 물량 배려제도의 수주 양극화 해소 효과



- 종합건설업체 간의 협력체계는 앞서 살펴본 다양한 물량배분제도와 공동도급제도가 대표적일 것임. 물량배분제도는 이미 경쟁실태에서 경쟁을 제한하는 제도 차원에서 살펴보았기 때문에 여기서는 공동도급제도를 중심으로 살펴보고자 함.

□ 공동도급제도의 운용 실태

- 공동도급제도는 건설업체 간 협력제도의 일환으로 도입되어 운영되고 있지만, 건설업계 내에서조차 건설업체 간 협력제도 전반에 대한 만족도는 상당히 낮은 편으로 평가되고 있음.
- 2007년 현재 건설공사대장에 온라인으로 등록된 공공공사의 도급 계약 현황을 살펴보면, 전체 건설공사 중 공동 도급이 차지하는 비중은 금액 기준으로 전체 공사 약 32.6조원 중 19.4조원으로 59.7%에 해당함.
·2004년부터 추이를 볼 때 공동도급이 차지하는 비중은 대체적으로 60%를 상회하고 있으나, 점차 줄어드는 경향을 나타내고 있음.⁸⁾
- <그림 10>에서 나타난 바와 같이 협력제도의 전반적인 낮은 만족도 외에도 협력 체계의 주요 수단으로 주목받고 있는 공동도급제도의 운영 과정에서 제도 본래의 효율성 제고보다 형평성 차원에서 접근하여 규모별 업체간의 물량배분을 위한 수단으로 활용되는 등 여러 가지 왜곡 현상도 적지 않게 나타나고 있는 실정임.⁹⁾
- 현재, 중소기업 및 지역업체는 공동도급제도를 규모별·지역별 상생을 위한 형평성 차원에서 접근하여 수주난을 타개하기 위한 회생방안의 하나로 강조하고 있음.

8) 공동도급 이행방식은 일반적으로 공동이행방식과 분담이행방식으로 나눌 수 있는데, 1998년에는 건설업의 균형발전을 도모하고 대형 건설업체와 중소 건설업체의 상호협력을 유도할 목적으로 주계약자형 공동도급제도가 도입되어 현재 3가지 방식이 시행 중에 있음.

9) 현행 공동도급제도의 문제점을 협력차원에서 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 건설업체들은 공동도급제도의 본래 취지라고 할 수 있는 공사의 효율을 기하기 위한 수단으로서 공동도급을 이용한다고 볼 수는 없음.

둘째, 과당경쟁에 따른 대형업체의 수주독점을 방지하고 대·중소업체 간 입찰기회와 시공능력에 상응하는 공사수주를 유도하는 제도인 '등급별유자격자명부제도'는 현재 조달청 발주공사에 적용 중인데, 공동도급에서 주로 이용되고 있음.

셋째, 공동수급체 대표사가 일괄 시공하거나 공사에 참여하려 해도 출자지분이 너무 작기 때문에 실질적인 참여의 제약으로 공사를 수주한 후에 공사에 참여하지 않는 경우도 많이 발생하고 있음.

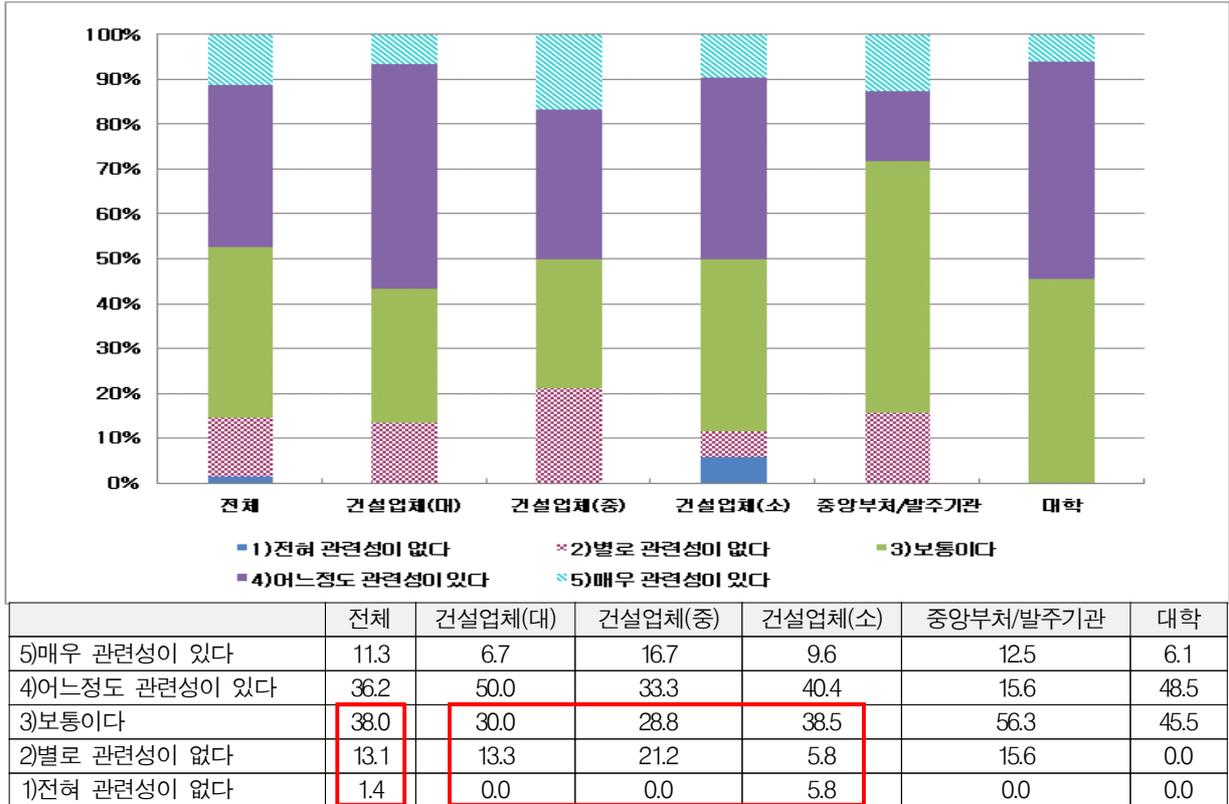
넷째, 특히 공사 수행도중 공동수급체의 구성원 중 부도가 발생된 구성원이 시공을 하지 않으면서도 잔여 구성원들의 탈퇴 요구를 거부하는 경우도 있어 전체 공사의 진행에 차질을 초래하기도 함.

다섯째, 지역의무공동도급제도의 시행과 관련하여 i)지역에 따라 입찰에 참가하려는 업체 수와 지역의 공동도급 대상업체 수가 서로 맞지 않아 외지 건설업체의 입찰참가가 불가능한 경우, ii)발주자가 외지의 입찰참가 희망업체에게 지역 특정업체와의 공동도급을 강요하는 경우, iii)공동도급으로 낙찰되었으면서도 공사에는 참여하지 않고 공사지분에 대한 이윤만을 요구하는 경우 등의 부작용도 나타나고 있음.

- 여섯째, 정부가 최저가낙찰제도의 확대 등 가격경쟁을 지향함에 따라 공동도급제도 운영상의 부작용이 발생하는 경우가 적지 않은데, 공동수급체 구성원인 지역업체가 시공에 참여하였으나 실제로 공사에서 적자 발생시 구성원이 적자보전 출자를 거부하거나 공동수급체 대표자의 저가 투찰을 반대하는 구성원으로 인하여 공동수급체 내의 갈등이 야기되기도 함.

- 지역제한제도와 함께 중소기업 및 지역업체가 고난도·대규모 공사에 공동으로 참여할 수 있도록 하기 때문에 물량 확보 외에 중소기업 및 지역업체의 공사 경험 축적 및 기술 이전을 촉진시키는 긍정적 측면은 높이 평가할 수 있음.
- 그러나, 현재의 공동도급제도가 인위적인 행정구역과 공동수급체 구성원을 강제하여 입찰참가자격을 제한함으로써 자유경쟁의 원리에 배치되어 수주 활동의 자율성과 효율성을 저해하는 측면도 부인할 수 없음.
- 대형업체들은 PQ나 적격심사시 평점에서 우대를 받아 공사를 수주하기 위한 목적으로 공동도급을 하고 있으며, 중소기업들도 주로 수주 물량의 배분 또는 확보를 위한 수단으로 이용하고 있음.
- 또한, 겸업제한이 폐지되고 종합건설업과 전문건설업 가릴 것 없이 건설업체 수가 급증한 상황에서 공동도급계약을 통한 중소기업 보호정책의 효과는 반감되고 있음.
- 실제로 특정업체의 일괄시공이 성행하고 공동수급체 참여업체의 상당수가 실제로 참여하지 않고 있어 지역·중소기업의 경쟁력 강화에 도움이 되지 않는 실효성 없는 제도로 전락하고 있음.
- 공동도급제도로 인한 건설업체 간 협력관계의 왜곡 여부를 묻는 설문조사 결과를 보면, 관련성이 없다는 응답자가 14.5%인 데 비하여 관련성이 있다고 대답한 응답자는 47.5%로서 압도적으로 높음. [<그림 12> 참조]

<그림 12> 공동도급제도로 인한 업체간 협력관계 왜곡여부

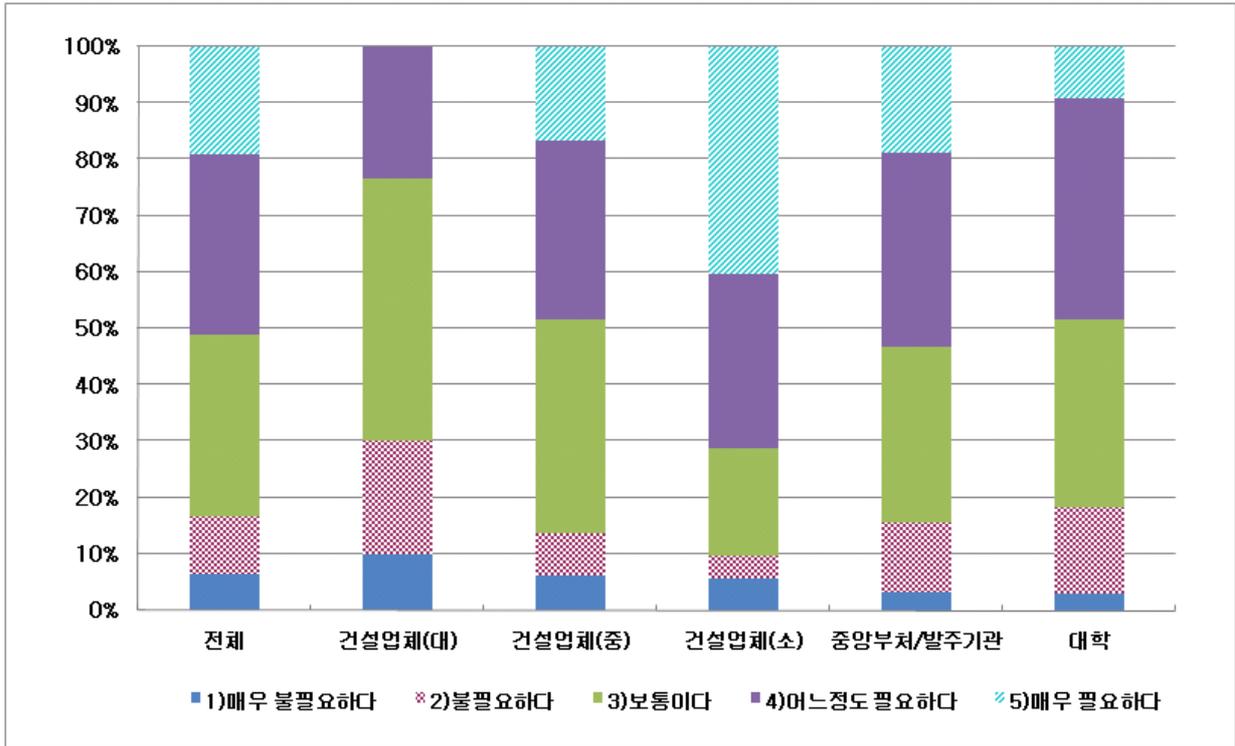


·이러한 결과는 현행 공동도급제도의 운영이 제도 도입의 당초 취지와 달리 협력 관계의 왜곡을 심화시키는 요인으로 보고 있다는 것을 나타내는 것임.

·왜곡 심화로 응답한 응답자의 규모별 구성이 대형업체 56.7%, 중견업체 50%, 중소기업 50%로 별다른 차이가 없는 것을 보면 공동도급제도의 잘못된 이용이 관행화되면서 건설업체 간 협력관계를 오히려 왜곡시키고 있는 문제점에 대해 건설업계 과반수 이상이 공감하는 것으로 이해할 수 있을 것임.

- 현행 공동도급제도가 기본적으로 많은 한계점을 가지고 있지만 중소기업의 수주 물량 제고를 통하여 대중소기업의 양극화 해소 기능은 하고 있는 것으로 판단됨.
- 설문 분석 결과에 따르더라도, 지역 중소기업 보호측면에서 지역의무 공동도급 확대 필요성에 대해 51.1%가 필요하다고 응답한 반면 16.7%만이 불필요하다고 응답하고 있음. [<그림 13> 참조]

〈그림 13〉 상생발전을 위한 지역 의무 공동도급제도의 확대 필요성



	전체	건설업체(대)	건설업체(중)	건설업체(소)	중앙부처/발주기관	대학
5) 매우 필요하다	19.0	0.0	16.7	40.4	18.8	9.1
4) 어느정도 필요하다	32.1	23.3	31.8	30.8	34.4	39.4
3) 보통이다	32.1	46.7	37.9	19.2	31.3	33.3
2) 불필요하다	10.4	20.0	7.6	3.8	12.5	15.2
1) 매우 불필요하다	6.3	10.0	6.1	5.8	3.1	3.0

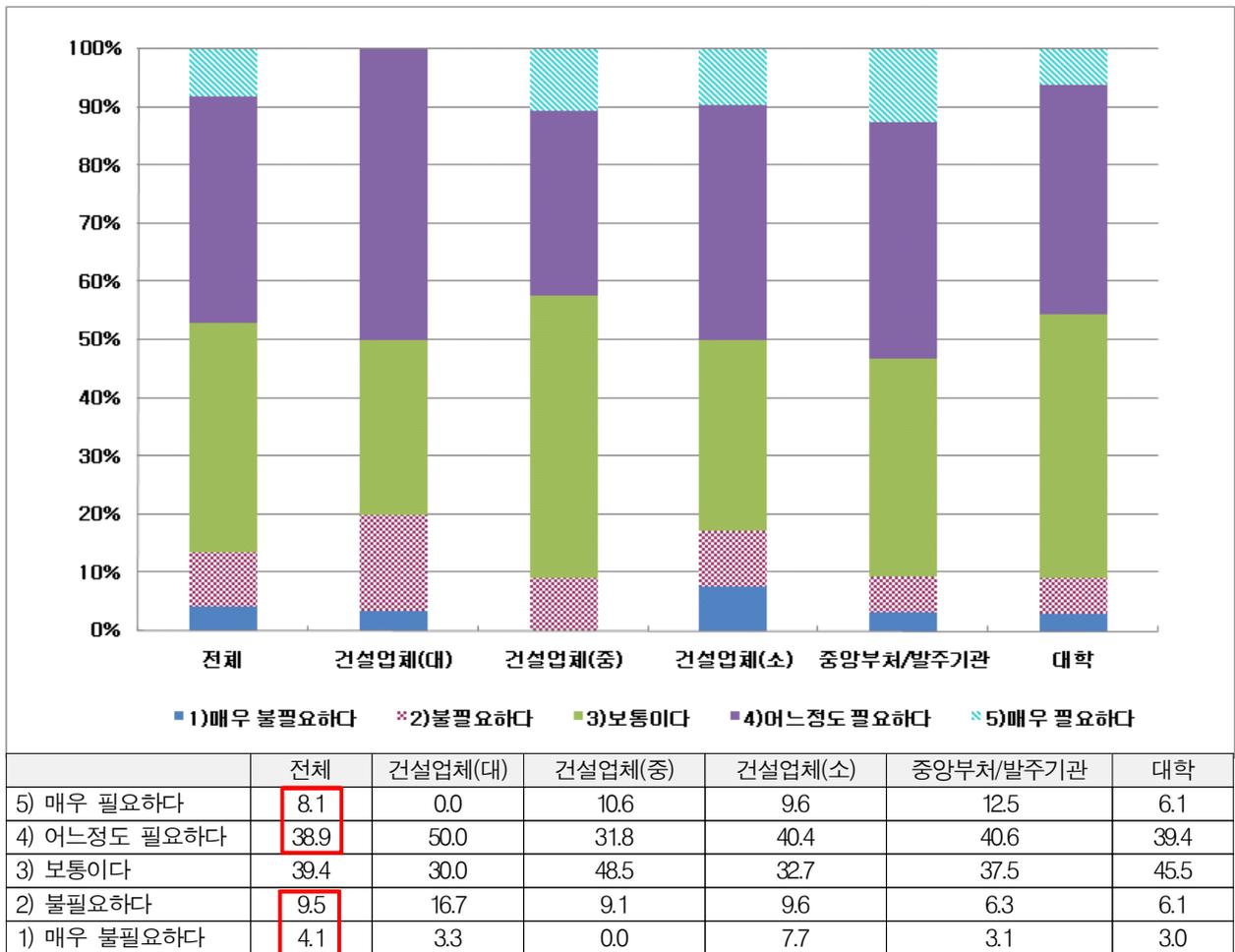
- 다만, 그 필요성과 관련하여 규모별로 다소 차이를 보이고 있는데, 대형업체는 23.3%가 필요하다고 본 반면, 불필요하다는 응답은 30%로 필요하다는 응답보다 많았음.
- 중견업체는 필요성에 찬성한 응답이 48.5%(불필요 응답 13.7%), 중소기업체는 필요하다는 응답이 71.2%(불필요 응답 9.6%)에 달하고 있는 설문결과는 그 만큼 중소기업의 생존과 직결되고 있다는 인식이 팽배한 데 따른 것이라고 할 수 있음.
- 하지만, 대중소건설업 양극화 해소 기능은 있다고 해도, 물량배분 의존도를 지속시키는 것보다 장기적으로 협력을 통한 기능과 역할의 변화에 관심을 가질 필요가 있다는 점을 시사한다고 할 수 있음.
- 「지방계약법」에 이미 도입되었으며, 최근 국내 공공 건설 부문에서 이슈가 되고 있는 주계약자 공동도급과 관련하여 그 필요성을 묻는 조사에서는 필요성의 강력한 제

기는 없었지만, 어느 정도 필요하다는 의견이 우세한 가운데 전체의 47%가 필요하다고 응답하였음. 불필요하다는 의견은 13.6%에 불과하였다는 점을 감안할 때 후속 조치에 대해서도 검토가 필요함. [<그림 14> 참조]

·규모별로도 큰 차이가 없이 대체적으로 절반 내외로 필요성에 공감하는 것으로 나타나고 있다는 점을 감안할 때, 실효성을 확보할 수 있는 후속 제도적 정비가 필요할 것으로 보임.

·그리고 이의 바탕 위에서 공정경쟁 체계 내에서 실효성 있는 중소기업보호제도가 재설정되어야 하며, 더불어 수평 및 수직적 협력 체계의 틀이 마련되어야 할 것임.

<그림 14> 주계약자형 공동도급제도의 확대 적용 필요성



- 다만, 주계약자 공동도급에서 전문공종을 시공할 수 있는 업체군을 전문건설업에 한정하는 것은 자칫 종합건설업의 중소형업체의 참여 기회를 박탈할 위험이 있다는 주장도 적지 않은 편임.

- 주계약자 공동도급은 공동도급 구성원 간 당해 사업의 수행방식을 합의하는 과정에서 결정될 수 있는 것으로 보아야 하며, 제도적으로 이를 강제화(물량배분화)하는 것은 맞지 않을 것으로 판단됨.
- 또한, 더 나아가 영업범위 조정을 통해 전문공종에 대해서도 종합건설업이 담당할 수 있도록 융통성이 확보되어야 할 것임.

4. 시사점

- 설문분석을 통해 얻을 수 있었던 주요 시사점을 정리하면 다음과 같음.
- 과거 1997년에 비해 업체 수는 급증하였지만, 현재의 수주액과 비교하면 대형과 중견 업체에 비해 중소기업체의 성장이 미미했던 것은 업체 간의 공정경쟁을 뒷받침하는 제도가 미비했던 점과 업체 수 증가가 양극화에 영향을 주었기 때문임.
- 하지만, 이러한 현상의 고착화에는 업체 수의 증가와 함께 무자격부실업체퇴출제도의 부실, 후진적인 입낙찰제도, 그리고 가격경쟁 중심의 정부 정책 등이 맞물리면서 최근 들어 더욱 큰 영향을 미치고 있는 것으로 분석됨.
- 앞서의 설문결과에서도 알 수 있듯이 중소기업체의 지속적인 수주 어려움 등으로 인해 중소건설업계를 중심으로 물량배분정책의 지속적인 확대 필요가 제기되고 있으나, 이 역시 최근 건설산업의 선진화 기조로 인해 과거와 같은 방식으로의 개선은 쉽지 않을 것임.
- 특히, 본 분석에서도 제시된 바와 같이 기업 규모 간 이해관계가 첨예한 상황에서 더욱 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- 대형 및 중견업체의 경우 어떠한 제도 변화에도 적응력이 높기 때문에 물량배분정책에서도 그 영향력을 행사하고 있는 것으로 보임.
- 반면에 규모가 작을수록 시장 경쟁보다 정책적 배려와 제도적 장치 마련을 통해 보호·육성에 더 무게를 두고 있는 것으로 나타나 향후 정책 반영에 있어서 필연적인

공감대 형성이 쉽지 않을 것으로 예상됨.

- 지역중소업체보호제도가 일정한 범위 내에서 우수한 지역 중소기업체의 생존기반 조성을 위해 필요한 것은 사실임.
 - 향후 공공공사에 참여하는 건설업체가 주로 건전하고 능력 있는 지역 중소기업체가 될 수 있도록 공정한 제도로 구축할 필요가 있음.
- 하지만, 이러한 중소기업보호제도는 기본적으로 시장경쟁이라는 체계 위에서 재설정되어야 한다는 최근 건설산업의 기조는 향후의 중소기업보호제도가 지금과는 다른 모습을 가져야 한다는 것을 강력히 시사하고 있음.
 - 즉, 경쟁을 일부 제한하는 것도 필요하지만, 궁극적으로 대중소 건설업계의 상생협력 체계를 강화하는 방향으로 가야 함.
- 향후의 물량배분정책과 같이 효과가 있는 중소기업보호제도는 일부 유지하되 궁극적으로 규모가 아닌 대중소 업체 간의 기능과 역할 차원에서 재논의되는 것이 필요.
 - 물론, 이 역시 인위적으로 기업 규모별로 기능과 역할을 설계하는 것이 아니라 산업의 구조가 자연스럽게 재편될 수 있는 틀이 확립되어야 할 것임.

윤영선(연구위원·ysyoon@cerik.re.kr)

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)

백영권(연구위원·ykbaek@cerik.re.kr)

최석인(연구위원·sichoi@cerik.re.kr)

최은정(연구원·kciel21@cerik.re.kr)