

# 건설산업의 양극화 해소 및 동반성장 방안

한국건설산업연구원 선임연구위원 이 상 호

I. 문제의 제기
II. 중소기업 보호육성제도 개관
III. 건설제도 및 국가계약제도 개선동향과 한계
IV. 건설업계 CEO의 양극화 원인진단 및 대책에 대한 인식조사
V. 양극화 해소 및 동반성장 방안
VI. 결론

## < 차례 >

I. 문제의 제기	1
II. 중소기업 보호육성제도 개관	2
1. 제도현황	2
(1) 중소기업의 사업영역 확보	2
(2) 중소기업의 수주지원	3
(3) 중소기업의 수익성 확보 지원	4
(4) 대-중소건설업체간 상호협력관계 구축지원	4
2. 현행 제도의 한계	5
III. 건설제도 및 국가계약제도 개선동향과 한계	6
1. 건설산업 상생협력 방안의 주요 내용과 한계	6
2. 국가계약제도의 주요 개선 내용과 한계	7
IV. 건설업계 CEO의 양극화 원인진단 및 대책에 대한 인식조사	8
1. 한국건설산업연구원의 설문조사 개요	8
2. 건설업계 CEO의 인식	9
3. 시사점	10
V. 양극화 해소 및 동반성장 방안	11
1. 기본방향	11
(1) 적절한 SOC투자예산 확보	11
(2) 공사발주 및 입찰방식별 물량배분의 적정화	11
(3) 대기업과 중소기업간 공동도급 장려	11
(4) 중소기업 보호육성제도의 실효성 확보	11
(5) 무자격 부실건설업체 퇴출과 중소기업의 신시장 개척 지원 등	11
2. 제도개선 방안	12
(1) SOC예산부족에 대한 대처방안 수립	12
(2) 중소기업의 BTL사업 참여기회 확대	14
(3) 등급제한 입찰제도 개선	15
(4) 도급하한제도 개선	16
(5) 대기업과 중소기업간 공동도급 활성화	17
(6) 대형공사 금액기준 상향조정	18
(7) 기타	18
VI. 결론	19

## I. 문제의 제기

- 경제사회 전반의 양극화 추세는 건설산업에서도 예외가 아니며, 특히 2005년부터 양극화 현상이 심화되고 있음.
  - 2005년부터 공공부문에서도 민간부문에서처럼 양극화 심화
- 2005년부터 심화된 공공건설시장의 양극화 현상은 정부의 건설정책 및 제도 변화와 연 관됨.
  - 공공공사 발주 및 입낙찰제도의 변화가 가장 큰 원인
  - 2005년에 임대형(BTL) 민간투자제도 도입도 중대한 원인 제공
  - 공공건설시장에서 정책과 제도개선으로 대-중소기업간 동반성장 유도
- 건설산업의 양극화 문제를 일반건설업체와 전문건설업체간, 혹은 원도급자와 하도급자 간의 문제로 국한하여 하도급자 보호대책 수립에만 치중할 것이 아니라 일반건설업체 내부의 양극화 해소에도 관심을 기울여야 함.
  - 원-하도급자간의 관계는 원칙적으로 사인간의 사적 계약이기 때문에 사적 계약자치의 원칙이 인정되어야 하며, 정부개입은 최소한에 그쳐야 하는 것이 시장경제체제의 기본
  - 원-하도급자간 공정 거래(fair trade)나 거래 투명성 확보도 중요하지만, 원도급자인 일반건설업체 내부에서도 대기업과 중소기업간 동반성장 방안 모색 필요
- 건설산업과 같은 “수주산업”에서의 양극화는 기업규모별 공사수주 물량의 편중 현상을 통해 나타나고 있음.
  - 기업규모별 수주물량의 편중 현상은 입찰기회 및 수주기회의 차이에서 비롯
  - 공공건설시장에서의 수주물량 편중 원인은 정부 정책이나 제도와의 연관성이 대단히 높고, 지나친 수주물량의 편중 현상을 시정하기 위해서는 제도개선 필요
- 여기서는 공공건설시장을 중심으로, 일반건설업체의 기업규모별 수주물량 편중 현상을 개선함으로써 건설업계의 양극화 해소 및 동반성장을 위한 제도개선 방안을 모색하고자 함.

## II. 중소기업 보호육성제도 개관

### 1. 제도 현황

#### (1) 중소기업체의 사업영역 확보

##### 1) 도급하한제도

- 중소기업체의 보호, 육성, 지원을 위한 목적으로 「건설산업기본법」 제47조 및 동법 시행령 제39조에 근거하여 대기업인 일반건설업자가 일정금액 미만의 공공공사는 도급 받을 수 없도록 한 제도임.
  - 위반시 1년 이내의 영업정지 또는 위반한 도급금액의 30%에 상당하는 금액 이하의 과징금 부과(건설법 제82조 제2항 제4호)
- 건설교통부 장관은 매년 도급하한제도의 적용대상을 고시하고 있는데, 2006년 현재 고시된 내용은 다음과 같음.
  - 대상업체: 토목건축공사업의 시공능력공시금액이 800억원 이상('06년 기준)인 일반건설업자('06년 기준 180개사)
  - 하한금액: 시공능력공시금액의 1/100에 해당하는 금액, 다만 84억원을 초과할 수 없음.
  - 적용대상: 국가/지자체/정부투자기관이 발주하는 토목/건축/토건공사
- 지역제한제도
  - 공사현장이 소재하는 지역(특별시, 광역시/도)에 주된 영업소를 두고 있는 건설업체만을 대상으로 경쟁입찰에 부침으로써 지역에서 발주되는 소규모 건설공사는 당해지역업체만 수주할 수 있도록 한 제도로서 1980년부터 시행해 왔음.
    - 대상 : 국가기관 - 추정가격이 50억원 이하인 공사  
지자체 - 추정가격이 70억원 이하인 공사

(2) 중소기업체의 수주지원

1) 유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰제도

- 유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰제도는 과거 도급한도액제도에 근거하여 건설업체를 5개군으로 나누어 군별 물량배정을 함으로써 중견 및 중소기업체를 보호, 육성하기 위한 군제한 입찰제도의 명칭이 바뀐 것임.
  - 1975년에 처음 도입되었으며, 1996년말에 「건설산업기본법」이 제정되면서 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 변경
- 조달청/대한주택공사/한국도로공사/한국수자원공사/한국토지공사 등 주요 공공 발주기관에서 등급제한 입찰제도를 시행하고 있음.

2) 지역의무공동도급제도

- 대규모공사 수행기회가 부족한 지역중소건설업체의 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 제도이며, 1994년 6월부터 도입되었음.
  - 대상: 국가기관 - 50억원 미만 공사  
 지자체 - (기초) 모든 공사  
 (광역) 252억원 미만 공사

3) PQ 및 적격심사시 지역중소업체와 공동도급시 가점제도

- 조달청 등 대부분의 공공발주기관은 지역중소건설업체의 수주물량 확대와 입찰참가기회 확대를 위하여 PQ 및 적격심사시 지역중소건설업체와 공동도급을 할 경우, 당해시공비율의 1/2만큼 가산점(10%)을 주고 있음.
  - 도급제한제도의 적용대상이 아닌 지역중소건설업체와 공동도급을 했을 경우 12%가점 부여

(3) 중소기업체의 수익성 확보 지원

- 현행 적격심사제도는 중소기업체의 수주영역이라 할 수 있는 소규모공사일수록 낙찰하한율을 높게 설정해 두고 있기 때문에 공공공사를 수주하는 중소기업체의 수익성 확보를 지원하고 있음.
  - 대형공사(500억원 이상 PQ공사, 2006년 5월 25일 이후부터는 300억원 이상 공사)에만 최저가 낙찰제를 적용하고 있는 것과 대조적

< 적격심사공사의 규모별 낙찰하한율 >

공사규모별	기 존		개 정 (2000.5 ~ 2006.5)		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 3 억이상, 전문 1억이상)	83%	85점	86.745%(+3 .8)	95점	-	86.75% (+3.8%)
10억미만(전기, 정 보, 소방 3억미만, 전 문 1억미만)	85%	85점	87.745% (+2.8)	95점	-	87.75% (+2.8%)

자료: 조달청.

(4) 대-중소건설업체간 상호협력관계 구축지원

- 대-중소건설업체간 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 평가하고 있음.

○ 평가 결과에 따라 PQ심사 및 시공능력평가시 가산 혜택을 제공함.

- 종합평점 60점 이상의 우수업체에 대하여 우대
- 시공능력평가시 3년간 공사실적 연평균액의 일정비율 해당금액 가산

구 간	90점 이상	80점 이상	70점 이상	60점 이상
우대내용	6% 가산	5% 가산	4% 가산	3% 가산

- PQ신인도 평가시 가점

구 간	90점 이상	80점 이상	70점 이상	60점 이상
우대내용	5점 가점	4점 가점	3점 가점	2점 가점

## 2. 현행 제도의 한계

- 기존의 중소건설업체 보호육성정책은 건설업 면허장벽이 높을때, 건설업체 수가 적을때 형성된 제도가 대부분이며, 건설업체 수가 급증하면서 중소건설업체 보호제도로서의 실효성을 상실하고 있음.
  - 일반건설업체 수가 3,896개사('97)에서 2006년 현재 13,000여개사를 넘어섰고, 이에 따라 도급하한제도, 지역제한제도 적용공사 등의 경우 신규업체 및 무자격 부실건설업체의 난립과 입찰참가자 수 급증으로 인하여 중소건설업체 보호육성제도로서의 실효성 미흡
- 특히 2005년에는 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사 급증, 임대형(BTL) 민간투자제도 도입 등이 이루어졌는데, 이같은 환경변화에 직면해서 기존의 지역중소건설업체 보호육성 제도만으로는 급격한 수주물량의 편중 현상을 회피하기 어렵게 됨.
  - 일괄 및 대안입찰공사나 임대형 민간투자사업에서는 중소건설업체의 입찰참가 기회가 사실상 박탈되는 결과 초래

## III. 건설제도 및 국가계약제도 개선동향과 한계

### 1. 건설산업 상생협력 방안의 주요 내용과 한계

- 2006년 3월 22일 청와대에서 대통령을 모시고 「건설산업 상생협력 혁신방안」을 토론한 바 있으며, 다음과 같은 상생협력 방안을 제시하였음.
  - 파트너링(Partnering) 확산을 위해 상생협의체 구성, 파트너링 공사방식(일반/전문건설업체간 주계약자형 공동도급) 활성화, 공동수주 및 공동기술개발 확대
  - 하도급질서 확립을 위해 하도급업체 선정과정의 투명성 확보, 투명한 하도급관리체계 구축, 하도급자 보호제도의 실효성 확보
  - 건설산업 성장기반 확충을 위해 공공사업의 효율적 추진, 인력/자재의 안정적인 공급, 건설생산체계의 선진화
- 「건설산업 상생협력 혁신방안」은 하도급업체의 보호와 하도급거래 투명화에 초점을 두고 있지만, 원도급자간 수주물량의 편중 현상에 대한 인식이나 대책방안은 찾아보기 어려움.
  - 특히 일반/전문건설업체간 주계약자형 공동도급이 활성화될 경우, 전문 대형 건설업체들은 일반건설업체와 공동수급체를 구성함으로써 수주기회를 늘릴 수 있겠지만, 일반중소건설업체들은 전문건설업체에게 공동도급 시장을 뺏기는 결과 초래
  - 정부가 원도급자의 하도급 과정에 지나치게 개입하는 것이 “상생”이란 이름으로 정당화할 수 있는 지에 대해 시장경제 원칙상 의문시되며, 실효성에 대해서도 의문
  - 일반건설업체 내부의 대-중소기업간 수주물량 편중 현상을 시정할 수 있는 제도개선 방안 모색 필요

## 2. 국가계약제도의 주요 개선 내용과 한계

○ 2005년에 확정된 국무조정실 규제개혁기획단의 「건설산업 규제합리화 방안」에 따라 2006년 5월 25일자로 국가계약제도의 개선이 이루어졌고, 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있음.

### ① 최저가 낙찰제도 개선

- 대상공사 확대: 500억원 이상 PQ공사 → 300억원 이상 공사
- 저가심의제도 개선: 2단계 심사방식 도입
- 예정가격 70%미만 저가낙찰시 이행보증금율 상향조정: 40% → 50%

### ② 설계/시공 일괄 및 대안입찰제도

- 대형공사 입찰방법 심의권한을 건설교통부 중앙건설기술심의위원회로 일원화하여 무분별한 일괄/대안입찰공사 발주 억제
- 가격평가시 감점대상 가격선 하향조정: 80% → 75%(대안), 70%(일괄)
- 500억원 미만 공사는 공사수행능력 Pass/Fail 제도 도입
- 탈락자에 대한 설계보상비 증액: 공사예산의 1.5% → 1.8%

### ③ PQ제도

- 최저가 낙찰제 공사에 적용되는 “일반PQ”와 22개 공종에 적용되는 “고난이도PQ”로 심사기준 2원화
- “고난이도PQ”의 경우, 금액기준 상향조정: 100억원 → 200억원
- 지역중소건설업체와 공동도급시 가점 축소: 10% → 8%

### ④ 적격심사제도

- 100억원 이상 ~ 300억원 미만 적격심사공사의 낙찰하한율 3%p 인하

### ⑤ 공동도급제도

- 구성원별 계약참여 최소지분율 상향조정: 5% → 10%

○ 일괄/대안입찰제도는 상당한 정도로 중소기업업체의 요구사항이 반영되었고, “고난이도PQ” 대상공사의 축소나 공동수급제 최소지분율 향상과 같은 조치도 중소기업업체 입장에서는 환영할 만한 일이지만, 최저가 낙찰제 확대나 적격심사공사의 낙찰하한율 인하, 지역중소건설업체와 공동도급시 가점 축소 등은 중소기업업체의 수주금액 축소를 초래할 것임.

## IV. 건설업계 CEO의 양극화 원인진단 및 대책에 대한 인식조사

### 1. 한국건설산업연구원의 설문조사 개요

○ 한국건설산업연구원에서는 2006년 4월 18일부터 27일까지 2005년도 시공능력평가액 300위 이내 일반건설업체의 최고경영자 중 100인을 무작위로 선정하여 설문조사를 시행하였음.

- 설문조사 내용은 건설/부동산제도 및 시장 현안, 건설산업의 미래 이슈 등과 같은 광범위한 것이었으며, 양극화 문제도 설문조사 주제중 하나

○ 설문 응답에 참여한 최고경영자의 소속 건설업체의 특성은 다음과 같음.

< 설문조사 응답 업체 및 CEO의 특성 >

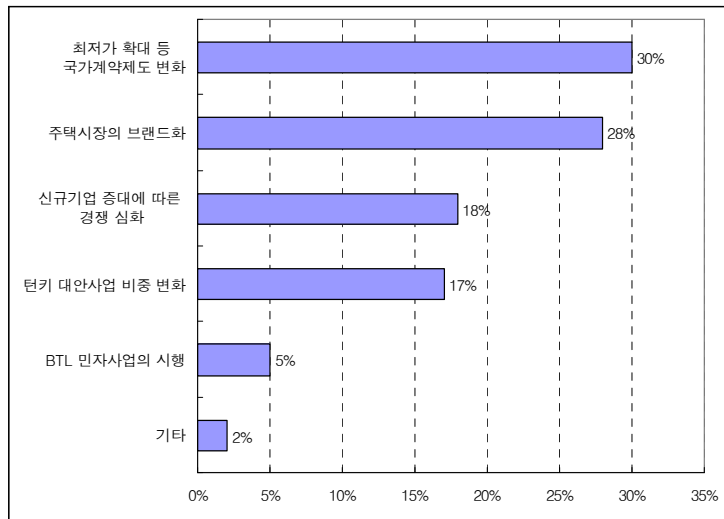
분야	특성구분	수
설립연도	1970년대 이전	33
	1970 ~ 1979년	22
	1980 ~ 1989년	23
	1990년대 이후	22
2005년 총 매출액	5백억 미만	23
	5백억 ~ 2천억 미만	27
	2천억 ~ 7천억 미만	28
	7천억 이상	22
상근 종업원수	100명 미만	31
	100 ~ 500명 미만	32
	500 ~ 1,000명 미만	18
	1,000명 이상	18
소재지	무응답	1
	서울	38
	경기/인천	27
	기타	35
건설업 경력	10년 미만	14
	10 ~ 20년 미만	18
	20 ~ 30년 미만	30
	30년 이상	33
	무응답	5

자료: 한국건설산업연구원(2006.6). 「건설산업 현안 및 미래 이슈」

## 2. 건설업계 CEO의 인식

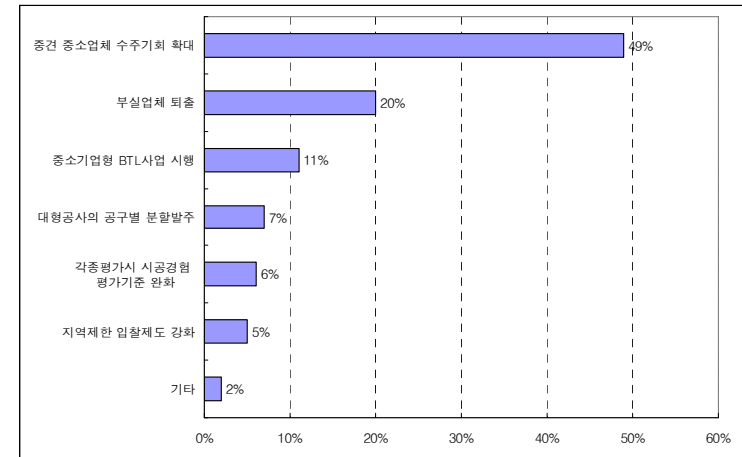
- 현재 건설업계가 규모별, 지역별로 양극화가 심화되고 있다는 지적이 있는데, 건설 CEO들은 양극화 심화에 대해 '최저가 확대 등 국가계약제도의 변화'(30%), 일괄/대안 사업의 비중 변화(17%), BTL 민자사업 시행(5%) 등 전체 응답자의 52%가 국가계약제도 전반에 그 원인이 있는 것으로 응답하였음.
  - 민간 주택개발 수주 및 분양을 격차를 유발하는 '주택시장의 브랜드화'(28%)와 '신규기업(페이퍼컴퍼니 포함) 증대에 따른 경쟁 심화'(18%)도 양극화의 주요 원인으로 인식
- 기업규모별(2005년 매출액 기준)로 보면, 5백억원 미만 업체는 양극화 심화의 원인을 '최저가확대 등 국가계약제도의 변화'에 그 원인을 가장 많이 두고 있는 반면, 2천억원 이상 대형 업체는 '주택시장의 브랜드화'와 같이 민간 주택개발 수주 및 분양을 격차 등 주로 민간시장내에서의 경쟁력이 양극화 심화의 원인인 것으로 인식하는 것으로 나타난다.

< 양극화 심화의 원인 >



- 양극화 해소를 위한 선결 과제로 '중견/중소기업의 수주기회 확대'(49%), '부실기업 퇴출을 통한 건전한 기업의 육성'(20%), '중소기업형 BTL 사업 시행'(11%), '대형 공구(시설물)별 분할발주'(7%), '각종 평가시 시공경험 평가기준 완화'(6%), '지역제한 입찰제도 강화'(5%)가 필요할 것으로 응답하였음.

< 양극화 해소를 위한 선결 과제 >



## 3. 시사점

- 이상과 같은 설문조사 결과는 시공능력순위 상위 300대 건설업체 CEO를 대상으로 했다는 한계는 있지만, 건설업계의 양극화 원인에 대한 인식과 향후 대책방안을 제시하는데 여러 가지 시사점을 주고 있음.
  - 양극화 원인은 최저가 낙찰제 및 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사 확대와 BTL방식의 민간투자제도가 결정적인 원인으로 작용한 것으로 평가
  - 양극화 해소대책의 핵심은 중소건설업체의 수주기회 확대로 인식
  - 부실기업 퇴출도 중요한 양극화 해소 대책으로 인식
  - '중소기업형' BTL사업 시행도 중요한 과제로 인식
  - 대형 공구(시설물)별 분할발주, 각종 평가시 시공경험 평가기준 완화, 지역제한입찰제도의 강화도 필요할 것으로 인식

## V. 양극화 해소 및 동반성장 방안

### 1. 기본방향

- (1) 적절한 SOC투자예산 확보
  - 양극화의 근본적인 원인중 하나는 건설공사 물량의 정체 내지 축소에 있기 때문에 적절한 SOC예산 확보를 통해 건설투자 확대를 도모할 필요가 있음.
    - 건설공사 물량이 축소될 경우, 건설업체간 수주경쟁이 격화되면서 수주물량의 편중 현상 발생
- (2) 공사발주 및 입찰방식별 물량배분의 적정화
  - 최근 공공건설시장의 수주양극화 심화 원인은 대기업의 주된 수주영역인 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사 비중의 확대, 임대형(BTL) 민간투자제도 도입, 최저가 낙찰제 확대 등에 기인한 것으로 볼 수 있기 때문에 공사발주 및 입찰방식별 물량배분의 적정화를 유도해야 함.
- (3) 대기업과 중소기업간 공동도급 장려
  - 대기업과 중소기업간의 협력은 공동도급과 하도급을 통해 이루어지는데, 하도급 거래의 공정성과 투명성 제고도 필요하지만, 대기업과 중소기업간의 공동도급을 활성화하는 것도 중요한 동반성장 방안임.
- (4) 중소기업 보호육성제도의 실효성 확보
  - 등급제한 입찰제도나 도급하한제도 등 기존 중소기업 보호육성제도의 실효성을 높일 수 있는 방안을 강구해야 함.
- (5) 무자격 부실건설업체 퇴출과 중소기업의 신시장 개척 지원 등
  - 건전한 중소기업 보호육성을 위해서는 건설업 등록요건 조차 갖추지 못한 무자격 부실건설업체의 시장퇴출과 함께, 중소기업의 민간투자시장 참여 및 해외건설시장과 같은 신시장 개척을 지원할 필요가 있음.

### 2. 제도개선 방안

#### (1) SOC예산부족에 대한 대처방안 수립

- 교통시설 부문의 재정투자는 지속적으로 축소되고 있고, 그중 지역중소건설업체의 참여가 활발한 도로부문(특히 일반국도)의 재정투자 축소 폭이 가장 큼.
  - 교통시설에 대한 재정투자 축소에 따라 각 사업별 예산편성 기준을 조정하고 있지만, 건설현장에서는 재정투자 축소에 따른 여파가 사업기간 연장 초래
- 국회 건설교통위원회의 2006년도 예산(안) 검토보고서에 따르면, 국도확장사업 중 장기계속계약방식으로 추진되는 사업의 예산(안)은 8,954억원으로 전체 사업현장당 평균 시설비는 54억원 수준에 불과하였고, 연간 적정금액인 150억원 수준에 크게 미달되어 공사기간의 장기화에 따른 교통혼잡구간 증가, 사업비 증가 및 각종 민원발생 등을 우려하고 있음.
  - '06년까지 착공되는 장기계속계약방식의 국도확장사업을 보면, 총 154건으로 총공사비는 17.6조원 규모
  - 일반적으로 국도 건설기간은 5년 정도인데, 국도확장 예산이 현수준으로 지속될 경우 공사기간은 약 15년 가량 연장되는 결과 초래
- 대한건설협회에서 소속 회원사를 대상으로 한 SOC 현장에 대한 실태조사('06.5)결과, 총 638개 건설현장중 344개(53.9%) 현장에서 원활한 공사수행을 위한 예산 배정이 부족한 것으로 조사됨.
  - 40개 현장에 대한 '06년도의 예산배정 현황을 보면, 배정된 예산수준이 공사이행에 필요한 적정예산의 39.2%, 당초 예산의 50% 수준에 불과
  - 예산부족으로 공기연장을 하였거나, 공기연장 예정인 현장은 57.5%

#### < 정부 재정 SOC 현장의 예산 배정 현황 >

현장수(A)	2006년도 예산			공기연장 현장수(E)
	당초예산 계(B)	배정예산 계(C)	공사수행 적정금액 계(D)	
40개	5,312억원	2,660억원	6,788억원	23개 (E/A = 57.5%)
		(C/B = 50.0%) (C/D = 39.2%)		

자료 : 대한건설협회.

- 지역중소건설업체의 참여가 활발한 일반국도 건설공사 등의 공기 지연이 장기화될 경우 물가상승에 의한 공사비 증가가 불가피하고, 공기 연장기간 만큼의 직접공사비와 현장 관리비 등이 증가하면서 경영상의 큰 손실을 초래하게 됨.

**< 공기지연으로 인해 발행한 손실항목 및 내용 >**

구 분	내 용	
직접공사비 (Direct Job-Cost)	노무비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦작업중간기간 중 발행한 유휴비용(idle time cost)</li> <li>◦공기연장 기간 중 인건비 오를 상승으로 인한 추가 인건비</li> </ul>
	자재비	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦작업기간 연장으로 인한 추가 보관비</li> <li>◦작업기간 연장으로 인한 낭비율(wastage(loss)) 증가로 인한 손실</li> <li>◦가설재(Form 등)의 감가상각 및 추가 임대료</li> <li>◦공기연장 중 자재비 상승으로 인한 추가 자재비</li> </ul>
	장비임대료	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦작업 중간기간 중 발생한 유휴비용(idle time cost)</li> <li>◦추가 임대료</li> </ul>
	하도급자 비용	◦작업중단을 이유로 한 하청업자 클레임
관리비용 (Overhead)	현장관리비	◦비용항목 중 시간지연으로 인해 발생하는 비용에 해당되는 항목들에 대해 청구 가능
	본사관리비	◦합의된 요율이나 각종 공식을 이용하여 클레임 금액 산출
금융비용	◦실제 발생한 추가 금융 비용 ◦지급계획이나 현금흐름 등을 이용한 금액 산출	
이윤손실	◦계약조건 또는 클레임 성격에 의해 보상 청구 여부 결정	

자료 : 이상호/두성규/백성준(2004), 「대형 국책사업의 추진 지연에 따른 손실비용 추정과 보전방안」, 한국건설산업연구원.

- 재정사업으로 추진되고 있는 일반국도 건설공사 등의 경우, 예산부족으로 인한 공기 지연과 사업비 증가, 지역중소건설업체와 하도급업체의 경영난 심화 등을 초래하고 있는데, 이같은 예산부족 문제에 대한 대책수립이 지역중소건설업체 보호차원에서라도 시급한 과제임.
- 예산부족 문제에 대한 대책방안으로 다음과 같은 방안의 검토가 필요함.
  - 교통시설에 대한 중앙정부 투자의 대부분을 차지하고 있는 교통시설특별회계는 2006년 12월에 폐지될 예정인데, 충분한 SOC스톡을 확보할 때까지는 연장 필요
  - SOC 재정사업의 예산제도 운영은 장기계속계약이 아니라 완공위주의 집중투자가 가능한 계속비계약 확대
  - 시급히 완성할 필요성이 높은 공사를 민간투자사업으로 전환하거나, 기 수행사업의 예산부족분 보안을 위한 국채 발행 등 검토 필요

(2) 중소기업체의 BTL사업 참여기회 확대

- 자본력 및 조직력이 부족한 지역 소재의 중소기업체가 BTL사업에 참여할 수 있도록, 개별 사업의 시설사업기본계획(RFP)에 중소기업체의 참여를 의무화하여야 함.
  - 특히, 집단화된 소규모 학교시설사업(예시, 100억원 이하)에 대하여 참여하는 지역 중소기업체의 수를 단위 사업 수 이상으로 설정할 것을 의무화하는 반면, 지역 중소기업체의 시공 비율 상향 조정
- 기획예산처는 「민간투자사업 기본계획」의 변경을 통하여 BTL 민자사업에 대한 제안비용 보상제도를 도입하였지만, 그 내용이 불명확할 뿐만 아니라, 재정사업의 제안비용 보상 수준에 비하여 형평성이 결여되었고, 실효성 또한 의문시되기 때문에 제도개선이 필요함.
  - 초기 투자비의 회수 가능성을 제고하는 방안과 더불어, 학교시설사업에 대한 중소기업체의 자기자본 출자 비율 대폭 하향 조정
  - 집단화된 BTL 사업 규모가 100억원 이하의 소규모 학교시설사업에 대해서는 중소기업체의 자기자본 출자 의무를 폐지
- BTL 민자사업에 대한 현재의 평가 체계는 지나치게 가격 요소 중심이므로, 이를 개선하기 위해 가격 요소 평가 배점의 하향 조정 및 가격 요소 평가 배점의 격차 축소 등을 도입할 필요가 있음.
  - 사업의 부실이 초래될 가능성이 있는 지나친 저가 제안을 방지하고 품질확보를 위해 현행 500점 만점의 가격 요소 배점의 하향 조정
  - 기술 능력의 평가 배점과 같이, 가격 요소에 대한 평가 배점에 최저 점수를 부여함으로써, 가격 요소의 평가 배점 격차를 축소
- 집단화된 소규모 학교시설사업 또는 운영의 시너지 효과가 없는 사업, 예를 들어 인구수가 30만 이하의 지자체 사업 또는 사업 지역별 거리가 일정 수준 이상인 사업 등에 대해서는, 지역중소건설업체의 운영 참여 배제를 통해 운영 참여 부담을 완화할 필요가 있음.



(3) 등급제한 입찰제도 개선

- 현행 등급제한 입찰제도는 등급내에서 실적기준을 충족하는 소수업체와 상위등급업체에게 유리한 구조임.
  - 각 등급내 업체 중 적격심사 실적평가에서 만점을 받을 수 있는 업체가 소수에 불과
  - 실적이 부족한 업체의 경우 입찰에 참가하기 위해서는 상위등급업체와의 공동도급 불가피

< 현행 조달청 유자격명부 등급별 만점업체 비율 >

등급	업체수	만점업체	
		만점업체수	만점업체비율
1	169	46	27.2%
2	309	18	5.8%
3	580	12	2.1%
4	543	14	2.6%
5	633	14	2.2%
6	738	13	1.8%
계(평균)	2,972	117	7.0%

자료 : 대한건설협회.

- 등급제한 입찰제도 개선의 기본 방향은 실적평가에서 만점을 받을 수 있는 비율을 늘려서 건설업계의 동반성장이란 취지를 살리되, 경쟁력 있는 업체를 보호한다는 원칙을 고수하는 균형점을 찾는 것임.
  - 실적평가 기준별로 나타나는 만점업체 비율을 시뮬레이션한 결과, 현행 기준에서 500억 이상은 약 10%(50%p), 500억 미만은 약 50%(130%p, 80%p)를 완화하면 30% 정도의 업체가 만점 획득 가능
- 중소기업에게 수주물량을 균형적으로 배분하고자 하는 등급제한 입찰제도의 취지와 과도한 실적 요구를 완화해야 한다는 중소기업의 요구 등을 종합적으로 감안하여 다음과 같이 실적평가 만점 기준을 완화하는 것으로 바람직하다고 봄 (해당 등급내 만점업체 수는 30% 수준 예상).
  - 300억원 미만 100억원 이상 공사 : (현행) 5년 250% → 120%
  - 100억원 미만 50억원 이상 공사 : (현행) 3년 150% → 70%

(4) 도급하한제도 개선

- 건설산업 양극화 해소 차원에서 현재 조달청 유자격자명부의 1등급 업체에게만 적용하고 있는 도급하한제도의 적용 대상업체를 좀더 확대하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음.
  - 현행 건설산업기본법 시행령(시행령 39조 1항)에서는 공사금액의 하한을 정할 수 있는 건설업자를 시공능력이 전체 일반건설업자의 3/100이내에 해당하는 일반건설업자로 할 수 있다고 명시하고 있기 때문에 시공능력을 기준으로 전체 일반건설업체의 3/100까지 도급하한제도 적용 가능
  - 현재('06.4.13기준)의 일반건설업 등록업체 수를 감안할 때 이 기준에 해당하는 업체 수는 약 392개사
- 2006년 현재 도급하한제도의 적용을 받고 있는 조달청 1등급 업체는 총 180개사로 이는 전체 등록 일반건설업체의 약 1.4% 정도에 해당되며, 양극화 해소를 위해 적용 대상업체를 일반건설업체의 1.4%에서 3%사이의 적정 수준으로 확대하는 개선방안에 대해 검토가 가능함.
  - 하지만, 도급하한제도의 적용 대상업체 범위를 확대하는 방안은 적용 대상업체 범위를 확대함으로써 인해 신규로 도급하한제도의 적용을 받는 업체의 이해관계 고려 필요
  - 일반건설업체 등록수는 시간이 지남에 따라 계속 변동되므로 도급하한제도 적용 대상업체를 시공능력공사금액을 기준으로 선정하는 것이 바람직하다고 판단되며, 잠정적으로 시공능력공사금액 500억원 이상 업체를 도급하한제도 적용 대상업체로 선정(토목건축공사업, 건축공사업, 토목공사업 시공능력공사금액 500억원 이상인 일반건설업체 수는 2006년 현재 기준으로 총 288개사)
  - ※ 2000년의 경우, 도급하한제도 적용대상 업체는 시공능력공사금액 579억원 이상인 업체
- 현행 도급하한금액의 최고한도는 중앙정부 시장개방 대상공사 금액(500만SDR=84억원)으로 설정되어 있는데, 지자체 및 정부투자기관 발주공사의 경우도 시장개방 대상공사 금액(1,500만SDR=252억원)만큼은 어렵지만, 그보다 낮은 수준에서 높이는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 현행 국가계약법 시행령에서는 추정가격 100억원 이상의 공사를 대형공사로 분류하고 있기 때문에 도급하한금액의 최고한도를 100억원으로 설정하는 방안도 검토 필요

(5) 대기업과 중소기업체간 공동도급 활성화

- 최저가 낙찰제 확대에 따라 대기업과 중소기업체간 공동도급이 줄어든 것도 건설업계 수주양극화의 원인으로 작용하고 있음.
  - 기존의 적격심사제도에서는 PQ심사시 만점을 받기 위해 지역중소건설업체와 공동도급을 통해 가점을 받아야 했지만, 최저가 낙찰제 공사는 PQ심사 점수 90점만 받으면 통과할 수 있어 공동도급 유인 상실
  - 최근 국가계약제도 개선으로 2006년 7월 3일부터는 지역중소건설업체와의 공동도급시 가점 폭 축소(10% → 12%)도 공동도급 저해 요인
- 2006년 5월 25일자로 최저가 낙찰제 대상공사가 500억원 이상 PQ공사에서 300억원 이상 공사로 확대되었기 때문에, 새로 최저가 낙찰제가 적용되는 300억원 이상 공사에서도 지역중소건설업체와의 공동도급 축소가 예상된다.

< 2004년 공공공사 총발주규모와 최저가 낙찰제 확대대상 규모 >

PQ여부 규모	PQ대상공사	비PQ공사	누계	기타	계
500억이상	11조2,447억 (25.3%)	2조6,862억 (6.0%)			
400 ~ 500억	4,440억 (1%)	1조4,076억 (3.16%)		턴키대안 7조4,900억 (16.8%)	최저가 확대대상 6조6,437억 (14.9%)
300 ~ 400억	3,377억 (0.76%)	1조7,682억 (3.97%)	17조8,884억 (40.2%)		
200 ~ 300억	4,908억 (1.1%)	2조2,233억 (5%)	20조6,025억 (46.3%)	수의계약 1,526억 (0.3%)	
100 ~ 200억	2,018억 (0.45%)	2조6,462억 (5.95%)	23조4,505억 (52.7%)		
100억미만	-	9조9,518억 (22.37%)			
계	12조 7,190억 (28.6%)	20조6,835억 (46.49%)			44조4,925억 (100.0%)

자료: 대한건설협회.

- ~최저가 낙찰제 공사의 경우, 지역중소건설업체와 공동도급을 할 경우 입찰가격 평가시 10% 내외의 가격우대 방안을 검토할 필요가 있음.
  - 예 : 지역중소건설업체 공사지분율이 10%일때는 5%, 공사지분율이 20%일 경우는 7%, 공사지분율이 30%이상일때는 10%까지 가격우대

(6) 대형공사 금액기준 상향조정

- 현행 국가계약법 시행령 제79조에서는 “대형공사”를 추정가격 100억원 이상 공사로 정의하고 있는데, 국가계약법 제정('95) 10년이 지난 지금까지도 동일한 기준을 유지하고 있는 것은 문제시됨.
  - 10년간의 물가상승율 등 감안 필요
- 2006년 5월 25일의 국가계약법령 개정으로 PQ심사 대상공사 금액기준은 100억원에서 200억원으로 상향조정되었음.
  - 그 이전까지 PQ심사 대상공사 금액기준도 “대형공사” 금액기준에 맞추어 100억원으로 설정
- PQ심사 대상공사 금액기준만이 아니라 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사도 “대형공사” 금액기준인 100억원 이상 공사로 되어 있는데, PQ심사 대상공사 금액기준과 마찬가지로 200억원으로 상향조정하는 것이 바람직함.
  - “대형공사” 금액기준은 현행 100억원에서 200억원으로 상향조정

(7) 기타

- “고난이도PQ” 공사로 분류된 22개 공종 가운데, 기술적으로 일반화, 보편화된 공종은 “고난이도PQ”대상에서 제외 필요
  - 상수도, 하수도, 공용청사, 공동주택, 하수종말처리장 등 제외
- 비PQ공사의 경우, 건설업계 양극화 해소와 동반성장 취지에서 분할발주를 확대하는 방안도 검토 필요
- 공공공사 입찰제도상 과도한 실적만점 기준은 완화 필요

## VI. 결론

- 건설산업 양극화와 동반성장의 문제를 원-하도급 관계에만 초점을 두고 볼 것이 아니라 13,000여개사에 달하는 일반건설업체 내부의 수주물량 편중 현상에도 초점을 둘 필요가 있음.
  - 하도급 거래 투명화나 공정거래 촉진은 바람직한 정책방향이지만, 사적 계약관계인 원-하도급 관계에 지나친 정부개입은 시장의 왜곡 초래
- 건설산업 양극화의 핵심은 건설업체 규모별 수주물량 편중 현상이며, 양극화 해소 및 동반성장 방안은 지나친 건설업체 규모별 수주물량 편중 현상을 시정하는데 있음.
  - 최근 설계/시공 일괄 및 대안입찰공사 급증, 임대형(BTL) 민간투자제도 도입, 최저가 낙찰제 확대 등으로 인하여 건설업체 규모별 수주물량 편중현상 심화
- 건설업체 규모별 수주양극화 해소 및 동반성장을 위한 핵심적인 과제로 다음과 같은 방안을 제시하였음.
  - SOC예산부족에 대한 대처방안 수립
  - 중소기업의 BTL사업 참여기회 확대
  - 등급제한 입찰제도 개선
  - 도급하한제도 개선
  - 대기업과 중소기업간 공동도급 활성화
  - 대형공사 금액기준 상향조정
  - 기술적으로 보편화된 공종은 “고난이도PQ” 대상에서 제외 등
- 현재 중소기업이 수주난을 겪고 있는 큰 원인중 하나는 건설업 면허개방 이후 신규업체의 급증과 건설업 등록기준조차 갖추지 못한 무자격 부실건설업체의 난립과 연관되기 때문에 건설업체의 구조조정을 통해 부실건설업체의 시장 퇴출도 병행되어야 할 것임.
  - 동일규모 건설업체간에도 실질적인 경쟁메카니즘이 작동할 수 있도록 제도 개선 필요