

요 약

제1장 건설산업의 변화 전망과 향후 건설 정책 방향

1. 건설산업의 동향 및 전망

- 1990년대 우리나라의 건설 투자는 국내총생산(GDP)에서 20%를 넘었으나, 1997년 외환위기 이후 그 비중이 지속적으로 줄어들어 2010년에는 14.9%로 하락
- 차기 정부에서 국내 건설산업은 성장이 정체되면서 본격적인 성숙기에 진입할 것으로 전망됨.
- 2010~2015년 동안 국내 건설 투자는 연평균 약 2% 내외 성장할 것으로 전망되며, 2015~2020년 동안은 연평균 약 1% 내외 성장에 머물 것으로 전망됨.
- 건설산업이 본격적인 성숙기에 진입함에 따라 과거와 같은 대규모 신도시 개발, 기본적인 SOC 시설 확충 등의 프로젝트 대신 신기술에 의해 사회적 니즈(needs)를 질적으로 보다 충족시키는 건설 프로젝트, 기존 도시 및 건축, 시설물의 재생과 유지관리 분야의 프로젝트들이 늘어날 것으로 전망됨.
- 국내 건설업체의 해외사업 수주 실적은 2010년 700억 달러 이상으로 늘어나 지난 10년간 10배 이상 성장하였으나, 진출 국가를 살펴보면 중동과 아시아가 지난 10년간 전체의 90% 내외를 차지하고 있으며, 공종별로는 산업설비 부문이 전체의 80% 이상을 차지하여 편중된 양상을 보임.
- 건설업체 수를 보면, 종합건설업체는 2005년 1만 3,202개에서 2011년 1만 1,545개로 감소 추세를 보인 반면, 전문건설업체(설비건설업체 포함)는 2005년 4만 1,052개에서 2011년 4만 4,430개로 증가함.

2. 정부의 주요 건설 정책 추진 동향 및 평가

- MB정부에서는 미국·영국 등에서 추진된 건설산업 혁신 정책을 벤치마킹하여 발주·입찰 제도, 업역 규제, 상생 협력 등의 측면에서 다양한 논의가 진전되었으나, 외국과 국내의 사회·문화 환경이 다르며, 경직적인 제도 중심의 건설 환경 하에서 건설산업의 혁신을 추구하는 데 한계가 존재하였음.

- 업역 측면에서 종합건설과 전문건설 업종 간 겸업 제한 폐지와 더불어 건설 업역 규제 완화가 진전되었음.
- 주계약자 공동도급이나 공사용 자재의 발주자 직접 구매, 포괄보증 등과 같이 하도급업체 보호 측면에서 다양한 제도가 도입되었으나, 기존의 원하도급 간 협력 관계나 공급 사슬(supply chain)을 와해시키는 문제점도 대두
- 건설 생산체계와 관련하여 하도급계획서 제출, 시공참여자제도 폐지, 원도급자의 직접 시공 강화 등의 정책이 추진되었으나, 실무 적용에는 한계가 존재

- 정부 공사에 적용되는 최저가낙찰제는 2012년 이후 100억원 이상 모든 공사로 확대될 예정이었으나, 중소기업의 어려움을 감안하여 2014년 이후로 유예
- 턴키 발주 제도는 발주 기관별 상설 심의위원 제도 도입 등 큰 폭의 변화가 있었으나, 심의위원의 도덕적 해이와 덤핑 투찰이 증가하는 문제점 대두
- 발주 방식의 다양화와 발주기관의 자율성 강화가 진전되었으나 여전히 미흡

- 민자 사업은 그동안 민간 투자 활성화를 위한 다양한 대책이 강구되었으나, 근본적으로 최소운영수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee) 제도의 폐지 이후 민간 투자 심리가 악화되어 있는 현상을 개선하는 데 실패
- 해외 시장 활성화와 관련하여 글로벌 인프라 펀드 조성 등의 성과가 있었으나, 중소기업의 해외 진출 지원 정책은 미흡한 것으로 평가됨. 나아가 해외건설 인력 수급 문제를 해결하기 위한 정책적 배려가 미흡하였음.

3. 차기 정부의 건설 정책 방향

1) 환경 변화 전망에 대응한 정책 방향의 설정

- 최근 들어 정부나 지자체, 공공기관의 재정 여력이나 주택 보급률 등으로 판단할 때 건설 투자가 성장 한계에 도달했다는 분석이 많으며, 건설산업은 본격적인 저성장 시대에 진입할 것으로 전망됨.
- 과잉 공급 구조를 개선하기 위해서는 우량하고 기술력 있는 업체가 우대받고 성장할 수 있도록 새로운 경쟁 기반을 구축하는 것이 요구됨.

- 앞으로 발주자나 건설업체 모두 탈도급(脫都給), 글로벌화, 다양화, 전문화 등과 같은 시대적 흐름을 거스르기 어려우며, 보다 혁신적이고 실효성 있는 건설 정책이 입안되고 기능할 수 있어야 할 것임.

2) 건설 제도 측면의 정책 방향

- 면허/하도급 제도 : 겸업 확대 및 상생 협력 강화
 - 건설산업정보센터(KISCON) 자료에 의하면, 2011년에 1건의 공사도 수주하지 못한 업체가 25% 수준이라는 점을 고려할 때, 현재 건설업체 수는 포화 상태로 추정되며, 페이퍼 컴퍼니 및 부실 업체 퇴출이 정책 목표로서 중요함.
 - 급격한 업역 철폐는 다단계 하도급이나 부실 업체의 수주를 양산할 우려가 높으므로 겸업 제한을 폐지하는 수준에서 업역간 충돌 완화 필요
 - 상생이나 공생을 추구하는 과정에서 발주 제도나 생산 체계를 왜곡하기보다는 하도급 법령을 활용하여 불법 하도급에 대처하고, 하도급 협력 관계가 우수한 업체를 우대하려는 정책을 검토해야 함.
 - 발주자 우위 제도를 개선하고, 수직적 관계를 수평적 관계로 전환 필요

- 기업 정책 : 전문화 및 직접 시공 추구
 - 업체 규모에 따라 특화된 정책을 입안하는 것이 요구되며, 대형 업체는 해외 시장 진출을 확대할 수 있도록 글로벌 경쟁력을 강화하고, 중견 업체는 전문화·특화를 유도하는 정책이 요구됨.
 - 중소 업체는 제도적 보호가 중요하며, 나아가 등급간 경쟁을 강화하고 직접 시공 능력을 배양하여 테크노헤게모니(techno-hegemony)를 추구해야 함.

- 발주 제도 : 글로벌화 및 다양성 확대
 - 수요 기관별로 제한 경쟁을 확대하거나 PQ에서 자율권을 부여함으로써, 보다 다양화된 발주 방식과 입·낙찰 방식을 활용하고, 중장기적으로는 수요 기관별로 롱리스트(long list)와 숏리스트(short list)를 갖추도록 유도 필요
 - 공사 발주 방식이나 분리 발주 여부 등은 발주자의 판단하에 재량권을 확대하는 방안을 강구해야 함.

- 입찰/계약제도 : 사전 스크리닝 및 기술 경쟁 강화
 - 공사 내역에 대하여 충분히 검토한 자, 또는 해당 공사와 관련된 구체적인 기술이나 인력을 보유한 업체, 과거 시공 결과(past performance)에 대한 질적 평가가 우수한 업체가 입찰 경쟁에서 유리하도록 제도 개선 필요
 - 업체간 기술 경쟁을 강화하되, 등급 제한이나 도급 하한, 혹은 시공 여유율 제도 등을 통하여 호혜 평등한 경쟁 환경을 구축해야 함.
 - 적자 시공과 부실공사를 방지하려면 실적공사비 제도의 개선과 더불어 설계 가격이나 예정가격의 적정화가 요구됨.

- 기술 및 인력 정책 : 수요에 맞는 인력 공급 필요
- 건설 현장에서 내국인 숙련공의 고갈에 따라 외국인 근로자가 널리 투입되고 있으나, 근본적으로 양질의 기능 인력 수급 대책이 강구되어야 함.
- 기술 인력은 과잉 상태에 있으나, 해외 공사를 담당할 기술 인력은 부족하기 때문에 글로벌화된 기술 인력의 양성이 필요하며, 품질·공정·견적·사업관리 측면에서 특화된 전문 인력의 양성 필요

3) 건설시장/수요 측면의 정책 방향

- SOC 투자 주체별로 보면, 중앙 정부의 SOC 투자 여력은 지속적으로 감소하고 있고, 지자체나 공기업은 부채 증가로 인하여 SOC 투자 확대에 어려움이 있을 것으로 보이며, 민간투자 사업을 통한 SOC 공급도 원활치 못함.
- 국가 경쟁력을 업그레이드하려면 동서고속전철이나 제주해저터널 등과 같은 거대 프로젝트(mega project)에 대한 논의가 필요하며, 해외 관광객을 유치하기 위해서는 관광 인프라를 구축하고, 도시 경쟁력을 강화해야 함.
- 개·보수 시장, 도심 리모델링 및 방재 투자 확대, 틈새시장 개척 등이 요구됨.
- SOC 시설이 아직 충분치 못하며, 정부의 재정 투자 여력이 부족한 상태에서 SOC 건설을 확대하기 위해서는 민간 자본을 유인하기 위한 제도 개선이 요구됨.
- 해외건설 관련 정책 지원 강화
- 국내 수요 감소에 대응하여 대기업뿐만 아니라 중소기업도 해외 수주를 확대할 필요가 있으며, 해외 수주 정보 제공 및 금융, 보증 관련하여 정책적 지원 필요

4) 차기 정부의 건설분야 세부 정책 과제(안) 선정

- 이상의 검토 결과를 토대로 차기 정부의 건설 정책 과제로서 다음과 같이 3개 분야에서 11개의 중분류 과제 및 34개의 세부 과제를 선정하였음.

<표1> 차기 정부의 건설분야 정책 과제 선정 결과

대분류	중분류	세부 과제명
건설 생산체계의 혁신	수직적 관계 폐해 개선	건설공사 재하도급 과정의 불공정 행위 방지
		발주자, 원하도급간 장기 협력관계 강화
		민간 건설공사에서 공사 대금 담보 청구권 도입
	업역간 진입 규제 및 갈등 개선	분리 발주 여부의 발주자 재량권 부여
		공사용 자재의 발주자 직접구매제도 개선
		종합-종합업체간 하도급 허용
		건축설계 진입 제한 규제 개선
		「건설산업통합법」 제정
	부실업체 퇴출	페이퍼컴퍼니 및 부실업체 퇴출 촉진
	기능인력 확보 및 재해 저감	건설현장 고령화에 대응한 신규인력 진입 촉진
건설현장의 재해/안전사고 저감		
공사 발주/관리 제도의 선진화	기술 경쟁 촉진 및 발주자 자율권 강화	최저가낙찰제 폐지 및 최고가낙찰제 활성화
		중소 규모 공사 등급 제한 임찰 강화
		공공공사 입찰에서 변별력 및 기술 경쟁 강화
		발주자 자율권 강화
	공사비 산정 체계의 합리화	예정가격 작성의 합리화
		실적공사비 제도 개선
	총사업비 관리/운영 체계 선진화	공기 연장에 따른 간접비 보상
		선보상-후시공 원칙의 의무화
		장기계속공사의 계속비 공사 전환
		공사 예비비 제도 도입
건설 투자 확대 및 해외 시장 활성화	SOC 투자 확대 및 자원 확보	SOC 건설투자 자원 확보(교통세 존치)
		방재 시설 투자 확대
		복지 관련 건설 투자 확대
		신재생 에너지 활용 확대
	시설물 유지관리 및 개보수 투자 확대	시설물 유지관리 강화
		기존 건축물의 개보수 강화
		건물 에너지 절약 관련 시설 투자 확대
	민간투자 및 민관협력사업 활성화	민자 사업 활성화
		민관 협력 도시개발 활성화
	해외 시장의 개척 및 지원 강화	해외건설 활성화를 위한 금융/정책 지원 강화
		중소 업체 해외 진출 지원 강화
		공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화
		해외건설 기술 인력 양성 및 지원 강화

제2장 건설 생산 체계의 혁신

1. 건설 공사 재하도급 과정의 불공정 행위 방지

- 건설 공사 수행 과정에서 원도급자 또는 하도급자의 도산 등으로 공사를 수행한 자재 공급자·장비 임대업자·현장 근로자가 대금을 지급받지 못하는 경우가 존재
- 정부는 원도급자가 하도급자에게 하도급 대금을 지급하는 단계에 문제가 있다고 인식하고, 원도급자의 하도급 대금 지급 문제에 초점을 맞추어 정책을 시행
- 그러나 원도급자가 발주자로부터 공사 대금을 수령하고 하도급자에게 하도급 대금

을 지급하지 않는 경우보다 하도급자가 공사 대금을 수령하고 자재 공급자·장비업자·현장 근로자에게 대금을 지급하지 않는 경우가 더 많이 발생하고 있음.

- 하도급자가 공사 대금을 수령하고 자재 공급자·장비업자·현장 근로자에게 대금을 지급하지 않아 발생하는 피해를 근본적으로 방지해야 함.
- 자재 공급자와 장비 대여업자와 계약을 체결하는 하도급자로 하여금 자재대금지급보증서와 장비대금지급보증서를 교부하도록 해야 함.
- 또, 하도급자가 원도급자와 하도급 계약 체결시 하도급자로 하여금 현장 근로자에 대한 임금지급보증서를 원도급자에게 제출토록 해야 함.

2. 발주자-원도급자-하도급자간 장기 협력관계 구축

- 상생이나 공생은 정책적 목표로서 바람직하나, 주계약자공동도급이나 하도급대금지불, 발주자의 공사용 자재 직접 구매, 특정 공종의 분리 발주 등은 시공 완료 후 책임 소재가 불분명해지며, 글로벌스탠더드에도 부합되지 않는 문제점이 있음.
- 따라서 발주 제도를 왜곡하기보다는 하도급 법령을 활용하여 불법 하도급에 대처하고, 하도급 협력 관계가 우수한 업체를 우대하려는 정책을 검토해야 함.
- 외국의 사례를 고려할 때, 전략적 파트너링을 통하여 발주자-원도급자, 그리고 원하도급간 장기 협력관계를 구축할 경우, 거래 비용이 절감되고 생산성 향상, 공사비 감소, 공기 단축, 품질 향상 등의 긍정적 효과가 기대됨.

3. 업역간 진입 규제 및 갈등 개선

- 건설 업역간 충돌을 방지하고, 특정 공종의 분리 발주 의무화 등 업역 이기주의에 따른 피해를 방지하기 위해서는 복잡다기한 건설업 관련 법령을 통폐합하여 「건설산업통합법」 제정 필요
- 모든 공사에 대하여 전기/정보통신공사 등의 분리 발주를 의무화할 것이 아니라, 분리 발주 여부는 발주기관에 재량권 부여
- 건설업체가 건축사 보유시에는 신고 절차를 거쳐 자신이 수행하는 프로젝트에 대해서는 직접 건축설계 업무를 영위할 수 있도록 허용
- 현실적으로는 업역 체계 통합 등의 극단적인 논의보다는 업역간 진입 제한 등을 완화하는 정책을 추진하고, 특히 종합건설업과 전문건설업의 겸업을 활성화하는 방안을 우선적으로 고려해야 함.

4. 페이퍼 컴퍼니 및 부실 업체 퇴출 촉진

- 중장기적으로 건설 투자가 정체 혹은 하락할 것으로 전망되고 있는 상태에서 1만 2,000개사에 달하는 종합건설업체와 4만 5,000개사에 달하는 전문건설업체 가운데 옥석을 가리려는 노력이 필요
- 건설산업정보센터(KISCON)에 의하면, 건설업 등록 업체 가운데 2011년도에 단 1건의 공사도 수주하지 못한 업체가 30% 수준에 이르고 있는 점을 고려할 때, 현재의 건설시장은 공급자 과잉 상태로 평가됨.
- 페이퍼 컴퍼니가 시장에 진입할 수 없도록 건설업 등록 기준을 현실화하고, 등록 시점부터 부적격자를 걸러내려는 노력을 강화해야 함.
- 종합건설업은 수 십억원의 공공공사를 수주할 수 있는 주체이므로 경영 상태와 공사관리능력에 대한 체계적인 검증이 요구됨.
- 전문건설업의 경우, 기계화된 공종은 해당 공사에 적합한 기계·장비와 기술 인력을 갖추었는가를 검증해야 하며, 노무 하도급 공종은 직접 시공이 가능한 기능공 중심의 시공 조직을 제대로 갖추었는가를 검증하는 방안을 검토해야 함.
- 부적격 업체는 공사를 절대 수주할 수 없다는 신호(signal)를 확실하게 줌으로써, 페이퍼 컴퍼니나 부실 업체의 자발적인 퇴출을 유도해야 할 것임.
- 페이퍼 컴퍼니를 퇴출하려면, 우선적으로 보증가능금액확인서 제도를 통하여 경영 능력에 대한 심의를 강화하는 것이 요구됨.

5. 건설 현장 고령화에 대응한 신규 인력 진입 촉진

- 2010년 말 현재 전체 취업자 중 40대 이상의 비중이 59%인 것에 비해 건설 기능 인력은 40대 이상의 비중이 77.4%로 나타나 고령화가 심각한 상태임.
- 생산 과정의 특성상 숙련 인력을 완전히 대체하기 어려우므로 기능 인력의 고령화는 건설 생산물의 품질 저하로 귀결될 수 있음.
- '건설 현장 근로조건 열악 → 대학 진학 → 눈높이 상향 → 육체 노동 기피 → 건설 현장 고령화 및 청년 실업 심화'의 악순환을 되풀이하는 경향
- 고령화, 청년 실업, 숙련 인력 부족의 근본적 해법 : 국내 청년층의 진입 촉진
- 직업 전망 제시 : 임금 및 사회적 지위의 상승 경로를 제시하고, 노무비 삭감을 막고 근로자에게 적절한 노임이 지급될 수 있는 대책을 강구
- 근로 조건 개선 : 핵심 숙련 인력에 대한 고용 안정성 제고, 동절기 등의 휴업 지

원, 사회보험 적용, 산업안전 강화, 위생시설 보급 등

6. 건설 현장의 재해 및 안전사고 저감

- 전체 취업자 중 건설업 취업자의 비중은 7.4%이나 사망자수 비중은 27.8%에 달함. 특히, 소규모 5인 미만 현장에서 발생하는 재해자가 전체 재해자의 68%를 차지하고 있으므로 소규모 현장의 안전관리에 대한 정책적 지원이 중요함.
- 공상 처리 관행으로 인해 근로자 보호 약화, 추가 비용에 따른 부실 공사 우려 가중, 규정 준수 업체의 불이익, 산재 통계의 정확도 저하 등 폐해 야기
- 건설 재해 저감 방안 : 건설 현장의 특성을 반영한 정책 패러다임의 전환 필요
- 기초적인 산업안전보건기구·장비 공급을 확대하고, 당사자별 산재 예방 노력 촉진, 적정 공사비 및 산업안전보건관리비 확보 필요
- 공상 처리를 저감하려면 환산 재해율 산정 대상에서 경미한 재해(7일 이하)를 제외하고, 직업병 등은 근로 기간을 고려한 비례적 반영 필요

제3장 공사 발주/관리 제도의 선진화

1. 최저가낙찰제 폐지 및 최고가치낙찰제 활성화

- 정부는 지난 2001년 예산 절감과 부실 업체의 퇴출이라는 목적 아래 최저가낙찰제를 도입한 후, 몇 차례 단계적 확대를 거쳐 현재 300억원 이상 모든 공공공사에 적용하고 있으며, 2014년부터는 100억원 이상 공사까지 확대할 예정임.
- 그러나 최저가낙찰제는 예산 절감과 부실 업체 퇴출이라는 정책 목표를 달성하지 못하고 있으며, 영국·미국·일본 등 선진국에서는 이미 최저가낙찰제를 폐지하고, 가격·기술 능력·품질 등을 종합 평가하는 최고가치낙찰제로 전환한 바 있음.
- 현재와 같이 공공공사 시장 규모에 비해 지나치게 많은 건설업체가 존재하고 있는 상태에서 최저가낙찰제는 과당 경쟁 및 덩핑 수주를 야기시켜, 업계의 경영 악화와 기술 개발 여력 상실로 건설산업의 경쟁력을 약화시키는 문제점을 노출
- 또, 저가 수주로 인한 저임금의 미숙련공 고용, 무리한 공기 단축 등으로 산재사고 급증, 부실 자재 투입, 저가 하도급 등으로 하자나 추가 비용의 발생 가능성이 높아 입찰 시점에서는 예산 절감이 이루어지는 것처럼 보이지만, 총생애주기 측면에서 보면 오히려 예산이 낭비되는 현상을 초래하고 있음.

- 최저가낙찰제를 폐지하고 '품질·가격'을 모두 중시하는 최고가치낙찰제로 전환하는 것이 요구되며, 발주기관에 재량권을 부여하여 공사 규모별 특성을 고려한 입찰 제도가 운영되도록 해야 함.
- 일본의 종합평가낙찰 방식이나 입찰 VE 제도, 미국의 제안형 경쟁 입찰 방식 등을 응용하여 새로운 유형의 최고가치낙찰제도 도입 필요

2. 등급 경쟁 및 기술 경쟁 강화

1) 등급별 제한 경쟁 입찰 제도 개선

- 정부는 중소 건설업체의 실질적인 수주 기회를 확보해 주고, 대·중견·중소 건설업체의 균형 발전을 도모하기 위해 등급별 제한경쟁입찰 제도를 운영하고 있음.
- 그런데, 등급제 적용 공사의 발주 물량이 전체 공사의 20% 정도에 불과한 반면, 시공 경험 평가에서 만점을 받기 어려운 하위 등급 업체는 대개 상위 등급 업체와 공동도급을 해야 하기 때문에 등급 제한으로 발주된 공사 가운데 해당 등급 업체가 수주한 금액 비중은 50% 수준에 머물고 있음.
- 조달청과 LH공사에서 일부 실시하고 있는 등급제한입찰 제도를 다른 공공기관이나 지자체에서도 적용할 수 있도록 「국가계약법」과 「지방계약법」상의 '제한 경쟁' 요건을 완화하여 등급제 발주를 활성화하는 것이 요구됨.
- 지자체 발주 공사 가운데 조달청 위임 발주 공사에 대해서는 지자체의 별도 요청 없이 조달청에서 등급 제한 발주가 가능토록 「지방계약법」 개정 필요
- 등급제한입찰에서는 원칙적으로 해당 등급 업체만 입찰에 참여토록 제한하고, 가급적 해당 등급의 업체가 수주할 수 있도록 개선해야 함.
- 시공 경험 평가 만점 기준을 완화하거나 공동 도급시 실적 합산 방식을 개선하고, 해당 등급 업체의 참여 지분이 높을수록 PQ나 실적 평가에서 가점을 부여하는 등 평가 기준, 등급 편성 및 공사 배정 규모 등을 합리적으로 개선 필요

2) 공공공사 입찰에서 기술 경쟁 강화

- 과거 시공 평가나 신인도 평가 강화
- 공공공사 입찰 과정에서 단순 시공 실적 중심의 평가에서 벗어나 과거 시공 성과 (past performance)나 신인도 평가를 강화해야 함.

- 물량내역수정 입찰의 폐지
 - 설계도서의 정비는 본질적으로 발주자의 책임으로 볼 수 있으며, 설계도서는 본질적으로 설계 용역업체로부터 납품받는 과정에서 완전하게 정비가 되는 것이 필요하므로 납품되는 시점에서 물량 내역의 오류를 바로잡는 것이 바람직함.
- 발주기관이나 프로젝트에 특화된 평가 실시
 - 적격심사낙찰제의 계약이행능력 평가나 최저가낙찰제 저가 심사 등에 있어 기획재정부 회계예규에서 획일적인 평가 항목과 배점을 규정하고 있으나, 발주기관이나 프로젝트 특성을 고려하여 평가 항목이나 배점 등의 재량권 부여 필요
- 시공계획서 제출
 - 입찰 단계에서 해당 프로젝트에 대한 현장 확인과 기술적 검토 등을 토대로 유해·위험 공종에 대한 시공계획서를 첨부토록 하고, 직접 시공에 대한 의무 부여
- 건설산업 관련 종합정보센터의 설치, 운영
 - 정부, 지자체, 발주기관 등으로부터 건설업체의 부정당 행위나 신인도 관련 정보를 하나의 정부기관(예 : 국토해양부)으로 집약하고, 실시간으로 입·낙찰 업무에 반영 체계 구축

3. 발주자 자율권 강화

- 건설 공사는 대표적인 비표준화 사업으로 공사의 특성과 속성에 따라 다양한 거래 방식을 선택할 수 있어야 하나, 국내에서는 획일적인 「국가계약법」이나 「지방계약법」을 통해 발주자의 자율권을 제약하는 사례가 많음.
- 발주기관의 자율성은 허용하되 책임을 강화함으로써 발주자 스스로 생산성을 향상시킬 동인을 유발하는 것이 요구됨.
- 또, 다양한 발주자 수요에 맞추어 전문성을 갖춘 건설업체를 육성함으로써 건설산업을 혁신하고, 해외 공사 수주 확대에도 기여할 수 있을 것임.

4. 공사비 산정(예정가격)의 합리화

- 발주기관에서는 설계 가격이 적정하게 작성되었다 하더라도 예산이 부족할 경우 예산에 맞춰 각종 단가를 삭감하는 사례가 많음.
- 실적공사비·표준품셈 등 대가 산정 기준의 적정성이나 각종 법정 경비 요율 및 산출 물량의 적정성 심사를 위해 도입된 계약심사제도가 대부분 부족한 예산에 맞게

설계 가격을 삭감·조정하는 심사로 변질 운영되고 있음.

- 입찰자는 대부분 예정가격을 신뢰하고 입찰에 참여하는데, 만약 발주자가 인위적으로 예정가격을 삭감할 경우 적자 시공이 우려되며, 이 경우 계약 포기 시에는 계약 보증금 환수, 부정당업자 지정 등의 불이익이 존재하기 때문에 낙찰자는 손해를 감수하고 공사를 수행하는 사례가 많음.
- 발주자가 작성한 예정가격의 적정성에 대하여 제3자가 검토할 수 있는 체계를 구축하고, 입찰자가 삭감된 가격에 대해 이의 신청을 제기할 수 있도록 허용해야 함.
 - 발주자의 인위적인 공사비 삭감으로 인하여 적자 시공에 우려됨에 따라 낙찰자가 계약을 포기할 경우, 부정당업자 제재를 면제해야 함.
 - 조달청에서는 관급 자재 구매 단가를 활용하여 예정가격을 삭감하는 관행을 금지하고, 표준품셈에 존재하는 원가 항목에 대해서는 견적 가격 등을 적용하여 예정가격을 삭감할 수 없도록 제한해야 함.

5. 실적공사비 제도 개선

- 국내의 공사비 산정 체계는 표준품셈의 정비와 실적공사비 제도 시행 등으로 한층 진보한 것으로 평가받고 있지만, 최저가낙찰제 하에서 실적공사비가 낮은 가격으로 축적되면서 건설 생산 기반을 위협하는 요소가 되고 있음.
 - 2004년 실적공사비 제도 도입 이후 지난 8년간 실적공사비 단가는 사실상 하락
- 실적공사비 단가의 축적 및 산정, 제도 운영, 적용 범위, 활용 방식 등에 대한 재검토 작업이 필요한 시점임.
 - 현행과 같이 계약 단가를 토대로 실적공사비를 축적할 경우에는 실적공사비가 적용된 공종은 관급 자재 항목과 같이 확정 가격으로 발주 필요
 - 계약가 격이 아니라 평균 입찰 가격을 고려하여 실적공사비를 축적하는 방안을 강구하고 공사 유형이나 물가 변동을 고려하여 주기적인 실적공사비 단가 가공 필요
 - 예정가격 작성시 실적공사비 적용 비율을 고려하여, 가격 평가나 저가 심사 기준을 상향하고, 100억원 이하 공사의 예정가격 산정시에는 실적공사비 적용 배제

6. 총사업비 관리·운영 체계의 선진화

1) 공기 연장에 따른 간접비 보상

- 발주자 귀책 사유나 불가항력 등에 기인하여 공기 연장이 이루어질 경우, 공사 지연 기간 동안 발생한 간접비에 대하여 실비를 산정하여 계약 금액 조정 필요
- 기획재정부에서 공기 연장에 따른 구체적인 실비 산정 준을 마련한 바 있으나, 여전히 계약 금액 조정을 거부하는 발주기관이 대다수임.
- 특히 총사업비 관리 대상 사업(500억원 이상 토목사업 및 200억원 이상 건축사업)에서는 설계 변경과 물가 변동으로 인한 계약 금액 조정은 인정하되, 공기 연장 등에 따른 계약 금액 조정은 불가한 것으로 규정하고 있음.
- 총사업비 관리 대상 사업도 발주자 귀책이나 불가항력 등에 의한 공기 연장이 발생한 경우, 이를 계약 금액 조정 사유로 인정해야 함.

2) 선보상-후시공 제도 도입

- 국내 공공사업은 대부분 공사 시행중 용지 보상을 병행하고 있으며, 그 결과 보상과 관련되어 공기 지연, 공사 중단, 민원 등이 빈번하게 발생하는 경향이 존재
- 착공 전에 전체 사업 용지에 대한 보상이 이루어지기가 현실적으로 어렵다고 판단되면, 보상 업무가 일정 수준 진행된 후에 착공하는 것을 의무화할 필요가 있음.
- 보상 업무는 시공업체 책임이 아니라 발주자에게 책임이 있음을 명확히 규정 필요
- 민간투자 사업에서도 토지를 먼저 보상하는 선(先)보상-후(後)시공 제도의 도입 필요

3) 장기계속공사의 계속비 전환

- 장기계속공사는 예산 집행의 신속성이라는 장점에도 불구하고, 공기 지연이나 총사업비 증가, 정치적 남용 등의 문제가 있으므로 앞으로 계속비 계약의 활용도를 높여야 함.
- 댐·발전소 등과 같이 사업 전체가 완결되지 않으면 시설물의 건설 목적을 달성할 수 없는 경우는 원칙적으로 사업 전체를 계속비로 편성해야 함.

4) 공사 예비비 제도 도입

- 우리나라는 예비비 제도가 없으며, 다만 총사업비 관리 제도 가운데 중앙 관서에서 자율 조정 제도를 갖고 있지만 탄력적인 운용에 제약이 많음.
- 건설 공사의 특성상 불가피하게 수반되는 불확실성과 사전에 예측할 수 없는 각종 리스크에 대처하기 위해 공사 예비비 제도의 도입 필요

제4장 건설 투자 확대 및 해외 시장 활성화

1. 공공 건설 투자 확대 및 자원 확보

1) SOC 투자 전망 및 문제점

- SOC의 투자 주체는 중앙 정부, 지자체, 공기업, 민간 투자로 구분될 수 있는데, 중앙 정부의 SOC 투자 여력은 지속적으로 감소
- 지자체의 전국 평균 재정 자립도가 2001년 57.6%에서 2011년에는 51.9%로 낮아졌으며, 공기업을 통한 SOC 투자 확대에 어려움이 있고, 민간투자 사업을 통한 SOC 공급도 원활치 못함.
- 교통혼잡비용은 2000년 19.4조원에서 2008년 26.6조원으로 증가했으며, GDP 대비 교통혼잡비용의 비중도 2.8%로 미국 0.6%, 일본 2.3%에 비해 높음.

2) 공공투자 확대 및 자원 확보(교통세 존치)

- 국내 경제의 잠재 성장력을 확대시키기 위해서는 SOC와 같은 자본재에 대한 투자 확대와 함께 SOC 투자 확대를 통한 국가 경쟁력 강화가 요구됨.
- 정부는 2012년 말부터 목적세인 교통세를 폐지하고, 이를 개별 소비세로 통합할 예정이나, SOC 투자 자원의 안정적 확보를 위해서는 교통세 존치 필요
- 2011년 교통시설특별회계 예산 14.5조원 중 교통세로부터의 전입금은 8.3조원으로 57% 점유

2. 시설물 유지관리 및 개보수 투자 확대

1) SOC 시설물 유지관리 강화

- 1970년대 중반부터 도로, 교량을 비롯하여 교통시설이 집중적으로 건설됨에 따라 20년 이상 노후화된 교량을 비롯하여 유지관리 대상이 되는 시설물이 급속히 증가할 것으로 예상됨.
- 2011년 현재 국토해양부에서 관리하는 교량은 1만 2,000개소가 넘고 있는데, 성수 대교와 같은 참사를 방지하려면, 체계적인 유지관리와 개·보수 대책이 시급함.
- 우리나라는 신규 건설 대비 유지관리 투자 비중은 8% 수준으로 영국의 1/4, 독일·

일본의 1/3, 미국의 1/2 수준에 불과함.

- 노후화된 시설물에 기인한 재난·재해의 방지와 투자 자원의 효율성 증대를 위해 사전에 시설물 유지관리 투자를 강화하는 것이 중요

2) 기존 건축물의 개보수 강화

- 1990년대 대규모로 건설한 건축물 및 공동주택의 안전 및 유지관리에 대한 수요가 2020년대 이후부터 급증할 것으로 예상됨.
- 기존 건축물의 경제적 가치 보존, 건물의 내용 연수 연장, 인명과 재산의 보호를 위해 유지관리의 강화가 이루어져야 함.
- 1988년 내진설계 기준이 도입되었으나, 공공 시설물에서 내진설계가 반영되는 비율은 40%를 밑돌고 있으며, 민간 시설물은 아직까지 내진설계 또는 내진 보강이 안 된 경우가 많음.
- 신축 건축물의 내진설계를 의무화하고, 1988년 이전에 시공된 구조물에 대해서는 지방세 감면, 보험료 차등 적용 등을 통하여 내진 보강을 유인해야 함.

3) 건물 에너지 절약 관련 시설 투자 확대

- 2009년에 설정한 국가 온실가스 감축 목표와 2011년의 부문별 감축 목표는 주거 및 상업 건축물의 에너지 절약 등에 큰 영향을 줄 것으로 예상됨.
- 민간 주도의 건물 에너지 절약 사업의 활성화가 필요한데, 특히 기존 건축물의 녹색 리모델링을 어떻게 유도할 것인가가 관건임.
- 중소 규모 기존 시설의 녹색화를 촉진하려면, 단기적으로 각종 법적 규제 강화와 함께 경제적 지원을 확대하는 것이 요구되는데, 설치비 등 보조금 지원, 저리 대출 지원, 세금(지방세 포함) 감면 등이 필요
- 향후 건물 에너지 효율 등급과 에너지 정보 제공을 의무화하고, 매매와 임대시 이러한 정보에 따라 부동산 가격이 연동될 수 있는 기반을 마련 필요

3. 방재·복지·에너지 관련 건설 투자 확대

1) 방재 시설 투자 확대

- 우리나라의 전체 자연 재해의 87.8%가 풍수해로서 이에 대한 대책이 중요

- 기후 변화에 의한 집중 호우로 하천 유역, 도심지 등 홍수가 빈번해지는 추세
- 서울 도심 배수시설은 75mm/h를 소화할 수 있는 10년 빈도로 설계되어 있어, 집중 호우시 도시 기능이 마비되는 등 막대한 인적·물적 피해가 빈발
- 각국은 재해 방지를 위해 제방 단면의 확대 및 상습 범람 구간의 하폭 확대를 비롯하여 하도 굴착, 지하 방수로 건설 등 다양한 수단을 강구하고 있음.
- 정부의 방재 대책을 효과적으로 추진하기 위해 법·제도적 장치 마련이 필요하며, 부문별 전략을 통합 추진하기 위해서는 부처간 협력 체계 구축이 중요
- 기후 변화는 관련 재해의 방지를 위한 시설 확충도 중요하지만, 그러한 피해에 노출된 각종 인프라의 보강도 병행되어야 함.
- 사후적인 재해 복구지원보다는 예방적 투자에 대한 제도적 유인 필요

2) 복지시설 관련 건설 투자 확대

- 복지시설에 대한 수요 증가가 불가피할 것으로 예상되므로 기존 시설 및 유휴 공공시설의 복합화를 통해 추가적인 자원 부담을 최소화하면서 시설 입지, 성능적 측면의 긍정적 효과를 활용해야 함.
- 예를 들어 학령 인구 감소로 인해 향후 학교시설의 잉여 규모는 약 1,000여개 소에 달할 것으로 추산되는데, 이러한 학교시설을 지역 복합 복지시설로 전환하면 복지의 양적·질적 수준을 높일 수 있을 것임.
- 아울러 복합화로 인해 기능이 상실된 기존 공공시설들은 매각하거나 혹은 1~2인 가구를 위한 임대주택으로 활용함으로써, 복지 재원에 대한 부담 완화 및 새로운 사회적 수요에 대응할 수 있을 것임.

3) 신재생 에너지 활용 확대

- 기후 변화로 인하여 온실가스 저감을 위한 에너지 이용 효율 제고, 신재생 에너지 활용 증대 등 에너지 이용 전반에 있어 전환기를 맞고 있음.
- 2011년 가을 전력 예비율이 0.4%로 급락, 전국 동시 정전이라는 충격적인 사태를 경험하는 등 에너지 공급 측면에서 대응 필요성이 절실
- 정부는 2015년까지 세계 5대 신재생 에너지 강국으로 도약하기 위해 총 40조원(정부 7조원, 민간 33조원)을 투자할 계획
- 해외 사례에 대한 벤치마킹을 통해 다양하고 창의적인 아이디어가 접목될 수 있도록 하고, 신재생 에너지 시설의 입지를 확보하기 위한 지자체 등의 지원 필요

- 건설업체에서는 도급 사업 위주의 소극적 자세에서 벗어나 시공뿐만 아니라 시설의 운영과 전력 판매 등 사업 영역의 과감한 조정을 검토해야 함.
- 영세 업체에서 무질서한 에너지시설 설치 행위를 근절할 수 있는 대책 강구

4. 민간 투자 및 민관협력 사업 활성화

1) 민간투자사업의 정책 방향

- 민자사업의 적정 수익을 보장하고 정부가 민자 시장의 안정적 운영을 도모한다는 정책적 신뢰감이 형성될 때 비로소 민자 시장의 활성화를 기대할 수 있음.
- 민자사업은 장기 투자 사업이므로 민간 투자 정책 또는 정부 정책의 일관성 필요
- 국민·민간 사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 확보되어야 금융 조달이 가능함.
- 민간의 창의와 효율을 극대화할 수 있는 경쟁 체계를 검토
- 정부고시사업, 기존 시설의 개량·보수·증설 등을 위한 R(Rehabilitate) 사업, 부대·부속 사업의 활성화 방안을 추진하고, 임대형(BTL) 대상 사업의 확대 및 부(負)의 재정 지원 제도의 폐지 등을 검토해야 함.

2) 민관협력 도시개발의 활성화

- 민관 공동 추진형 민관협력 사업의 활성화를 위해서는 민관협력 사업을 총괄하는 공적 기구를 검토해야 함.
- 민간투자 사업과 연계 모델을 개발하여 추진하는 방안 모색
- 공공 개입형 민관협력 사업의 경우, 광역 차원에서 지역 커뮤니티 기능 회복, 사업 추진 과정의 갈등 개선 및 사회 통합 등을 위해 공공의 역할이 확대되어야 함.
- 민·관 및 주민의 파트너십을 형성하고, 이를 지원하기 위한 지방 정부 주도의 지원센터 마련을 검토
- 새로운 사업 모델로서 공공이 시행 주체로서 참여하는 형태의 공공·민간 공동사업을 모색할 수 있음.
- 민간 제안, 건설업체에 시행자 자격 부여 등 민간의 역할을 더욱 확대할 수 있는 정책 방향 모색 필요

5. 해외 건설시장의 개척 및 지원 강화

1) 해외 수주 확대를 위한 금융/정책 지원 강화

- 해외건설의 지속적인 성장을 위해서는 ① KOICA 개발 조사비 및 중소기업 보증 등 수주와 연계할 수 있는 정책 금융 지원 확대, ② FEED(Front-End Engineering and Design) 및 원천 기술, 기자재 R&D 등 해외건설 고부가가치화를 위한 정책 강화, ③ 컨트론타워 구축 등 글로벌 마케팅 지원 체제 구축, ④ 해외건설 관리 체계의 일원화 등과 같은 전방위적인 지원 정책이 요구됨.

2) 중소기업의 해외 진출 지원 강화

- 중소기업의 해외 진출을 활성화하기 위해서는 금융·보증 측면에서 정책적 지원이 필요한데, 건설공제조합에서 적극적으로 해외건설 보증 업무를 수행하여야 하고, 한국수출입은행에서 중소기업에 대한 보증을 확대하여야 함.
- 정책 금융 확대를 위해서는 한국수출입은행에서 중소기업에 대한 대출을 확대하는 것이 요구되는데, 정부가 중소기업에 대한 해외건설 용자를 위한 자금을 특별히 제공하는 방안과 건설기업에 대한 용자시 중소기업에 일정 비중을 할당하는 방안을 고려할 수 있음.
- 중소기업의 해외 투자 개발 사업을 활성화하려면, 한국수출보험공사가 중소기업에 대한 '해외사업금융보험'의 인수를 확대하여야 함.

3) 공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화

- 국내 건설업체가 진출하는 해외 토목·건축 시장은 투자사업 형태인 PPP(Private Public Partnership) 사업이나 신도시 개발사업과 같이 사업 개발부터 운영까지 시설물의 생애주기를 대상으로 한 사업이 많음.
- 사업 개발 및 운영 단계에서 경험과 실적이 풍부한 국내 건설 공기업의 노하우를 활용하여 국내 건설업체의 취약 부분을 전략적으로 보완하는 것이 요구됨.
- 일본의 해외철도기술협력협회(JARTS)나 파리공항관리공사(ADP)와 같이 해외시장 진출을 체계적이고 지속적으로 수행할 공공-민간 협력 추진 기구를 발족시키는 방안을 강구해야 함.
- 공공-민간 협력을 통한 해외 진출에서 공기업이 선도적인 역할을 수행하려면 수출입은행이 지원하는 공공기관의 지원 자금 한도를 확대하고, 공공기관이 주체가 되

는 공공-민간 협력 프로젝트에 대해서 우대 금리를 적용함으로써 자금 조달이 원활하도록 지원 필요

4) 해외건설 기술 인력의 양성 및 지원 강화

- 해외 현장 근무에 따른 경제적·사회적 손실을 보전하고, 유능한 인력을 유인하기 위해서는 해외 소득 비과세 범위 확대, 병역특례제도 확대, 해외건설 인력 양성 프로그램 운영, 해외건설 인력 및 가족을 위한 교육·문화·복지 프로그램 운영 등이 요구됨.

