

차기 정부의 건설 정책 과제

2012. 9

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

■ 연구진

연구 책임자 : 최민수 (한국건설산업연구원 연구위원)

연구/집필진

분야	세부 과제명	집필책임자
건설산업 변화전망과 향후 건설정책 방향	건설산업의 동향 및 전망	이홍일
	정부의 주요 건설정책 추진 동향 및 평가	최민수
	차기 정부의 건설정책 방향	최민수
건설생산체계의 혁신	건설공사 재하도급 과정의 불공정 행위 방지	이의섭
	발주자, 원하도급간 장기 협력관계 강화	최민수
	민간 건설공사에서 공사대금 담보청구권 도입	강운산
	분리 발주 여부의 발주자 재량권 부여	이양승
	공사용자재의 발주자 직접구매제도 개선	최민수
	건설산업 통합법 제정	최민수
	페이퍼컴퍼니 및 부실업체 퇴출 촉진	최민수
	건설현장 고령화에 대응한 신규인력 진입 촉진	심규범
	건설현장의 재해/안전사고 저감	심규범
공사발주/관리제도의 선진화	최저가낙찰제 폐지	김영덕
	최고가치낙찰제 활성화	이승우
	공공공사 입찰에서 변별력 및 기술 경쟁 강화	최민수
	발주자 자율권 강화	이복남
	중소규모 공사 등급제한 입찰 강화	김영덕
	예정가격 작성의 합리화	최민수
	실적공사비 제도 개선	김원태
	공기 연장에 따른 간접비 보상	최민수
	선보상-후시공 원칙의 의무화	최민수
	장기계속공사의 계속비 공사 전환	박용석
	공사 예비비 제도 도입	박용석
	건설투자 확대 및 해 외 시장 활성화	SOC 건설투자 재원 확보(교통세 존치)
방재 시설 투자 확대		권오현
복지 관련 건설투자 확대		김현아
신재생에너지 활용 확대		권오현
시설물 유지관리 강화		최은정
기존 건축물의 개보수 강화		최은정
건물 에너지절약 관련 시설투자 확대		최석인
민자 사업 활성화		박용석
민관협력 도시개발 활성화		이승우
해외건설 활성화를 위한 금융/정책 지원 강화		김민형
중소업체 해외진출 지원 강화		이의섭
공공-민간협력을 통한 해외진출 활성화		이영환
해외건설기술인력 양성 및 지원 강화	성유경	

편집 : 최은정(한국건설산업연구원 연구원), 강승희(연구조원)

〈차 례〉

요 약	I
I. 건설산업의 변화 전망과 향후 건설 정책 방향	1
1. 건설산업의 동향 및 전망	3
(1) 국내 건설경기 동향 및 전망	3
(2) 해외건설 수주 동향 및 전망	6
(3) 건설업체 현황	10
2. 정부의 주요 건설 정책 추진 동향 및 평가	12
(1) 건설 업역 규제 완화	12
(2) 상생 협력 강화	14
(3) 발주, 입/낙찰 제도 개선	16
(4) 턴키/대안 입찰 제도 개선	18
(5) 중소 건설업체 보호 확대	20
(6) 민간 투자 활성화 추진	21
(7) 해외건설 수주 지원	23
(8) 주요 건설 정책 추진 실적의 평가	25
3. 차기 정부의 건설 정책 방향	28
(1) 환경 변화 전망에 대응한 정책 방향의 설정	28
(2) 향후 정책 과제 : 제도 측면	29
(3) 향후 정책 과제 : 수요/시장 측면	35
(4) 차기 정부의 세부 정책 과제(안) 선정	38
II. 건설 생산 체계의 혁신	41
1. 건설 공사 재하도급 과정의 불공정 행위 방지	43
(1) 문제 제기	43
(2) 건설 하도급자의 불공정 행위 실태	44
(3) 건설 하도급자의 불공정 행위 방지 대책	45
2. 발주자-원도급-하도급간 협력 관계 강화	48
(1) 원·하도급간 장기 협력 관계 구축 강화	48
(2) 건설 하도급 법령 체계의 일원화	49
(3) 발주자와 건설업체간 전략적 파트너링 유도	50
(4) 민간 건설공사에서 공사 대금 담보제공청구권 도입	52
3. 업역간 진입 규제 및 갈등 개선	53
(1) 현상 분석	53

(2) 분리 발주 여부의 발주자 재량권 부여	53
(3) 공사용 자재 발주자 직접 구매 제도의 개선	60
(4) 종합-종합건설업체간 하도급 허용	64
(5) 건축설계 진입 제한 규제 개선	65
(6) 소결론 - 「건설산업통합법」 제정 필요	65
4. 페이퍼 컴퍼니 및 부실 업체 퇴출 강화	67
(1) 현상 분석	67
(2) 건설업 등록 요건의 적정성 검토	69
(3) 건설업 등록 제도에 의한 스크리닝의 필요성	70
(4) 향후 정책 방향	71
(5) 건설업 등록시 경영 능력 평가 강화 필요	71
5. 건설 현장 고령화에 대응한 신규 인력 유입 촉진	73
(1) 현황 및 문제점	73
(2) 정책 과제	76
6. 건설 현장의 재해 및 안전사고 저감	78
(1) 현황 및 문제점	78
(2) 개선을 위한 정책 과제	82
(3) 소규모 건설 현장의 건축검사원제도 도입	84

Ⅲ. 공사 발주/관리 제도의 선진화

1. 최저가낙찰제 폐지 및 최고가낙찰제 활성화	87
(1) 현황	87
(2) 최저가낙찰제의 문제점	89
(3) 개선 방안	92
(4) 최고가낙찰제 활성화	93
2. 등급 경쟁 및 기술 경쟁 강화	99
(1) 등급별 제한입찰제도 강화	99
(2) 물량내역수정입찰의 폐지	104
(3) 공공공사 입찰에서 과거 시공 평가 결과의 반영 강화	105
(4) 중소 규모 공사에서 신인도 평가 강화	108
(5) 발주기관이나 프로젝트에 특화된 평가 실시	109
(6) 시공 계획서 제출	109
(7) 건설산업 종합정보센터의 설치·운영	109
3. 발주자의 자율권 강화	110
(1) 건설 공사의 특성과 발주자의 역할	110
(2) 공공공사 발주 제도 및 발주자의 자율권 현안	112
(3) 선진국들의 발주자 자율권 사례	113
(4) 발주자의 자율권 강화 방향	115

4. 공공공사 예정가격 작성의 합리화	116
(1) 예정가격의 감액 실태 및 문제점	116
(2) 예정가격 산정 오류에 대한 정부 및 발주자의 입장	118
(3) 예정가격 고의 감액의 문제점 및 개선 방안	120
(4) 예정가격의 감액에 기인한 낙찰자 피해 구제 방안	123
5. 실적공사비 제도 개선	124
(1) 배경 및 현안	124
(2) 실적공사비 제도 개괄	125
(3) 실적공사비 단가 변동 추이	126
(4) 실적공사비 제도의 문제점	127
(5) 실적공사비 제도 개선 방향	129
6. 총사업비 관리·운영 체계의 선진화	131
(1) 공기 연장에 따른 간접비 보상	131
(2) 선보상-후시공 원칙의 의무화	135
(3) 장기계속공사의 계속비 전환	136
(4) 공사 예비비 제도 도입	141

IV. 건설 투자 확대 및 해외 시장 활성화 147

1. SOC 투자 확대 및 재원 확보	149
(1) 재정 정책의 전망	149
(2) SOC 투자 전망 및 문제점	150
(3) SOC 투자 정책의 방향	155
(4) 교통세 존치 필요- SOC 투자 재원의 안정적 확보 지원	160
2. 시설물 유지관리 및 개보수 투자 확대	162
(1) SOC 유지관리 강화	162
(2) 기존 건축물의 유지관리 강화	166
(3) 에너지 절약을 위한 건물 개보수 투자 확대	169
3. 방재·복지·에너지 관련 건설 투자 확대	174
(1) 방재 시설 투자 확대	174
(2) 복지시설 관련 건설 투자 확대	178
(3) 신재생 에너지 활용 확대	184
4. 민간 투자 및 민·관 협력사업 활성화	189
(1) 민간투자사업 추진 현황	189
(2) 민간투자사업 환경 변화와 문제점	190
(3) 민간투자사업의 정책 방향	193
(4) 민관 협력 도시개발의 활성화	195
5. 해외건설시장의 개척 및 지원 강화	201
(1) 해외건설 활성화를 위한 금융/정책 지원 강화	201

(2) 중소 건설업체의 해외 진출을 위한 금융 지원 강화	209
(3) 공공-민간 협력을 통한 해외 진출 활성화	215
(4) 해외건설 인력 양성	219

참고 문헌	225
--------------------	------------

〈표 차례〉

〈표 I-1〉 OECD 국가와 우리나라의 GDP 대비 건설 투자 비중 추이 비교	5
〈표 I-2〉 국내 건설 투자의 증장기 변화 추이 전망	6
〈표 I-3〉 업종별 건설업체수 추이	10
〈표 I-4〉 종합건설업 등록 추이	10
〈표 I-5〉 종합건설업체 부도 추이	11
〈표 I-6〉 건설업 등록업자만이 시공할 수 있는 건축물 대상 범위	13
〈표 I-7〉 턴키 설계심의제도 개선 사항	19
〈표 I-8〉 정부의 주요 건설 정책 추진 실적	24
〈표 I-9〉 전문건설업체의 하도급 공사 수주 방법	27
〈표 I-10〉 차기 정부의 건설 정책 과제 선정 결과	39
〈표 II-1〉 자재·장비 대금의 불법 지급 업체 비율	45
〈표 II-2〉 연간 매출액 규모별 건설업체 수	47
〈표 II-3〉 건설업자간 상호 협력 평가 기준	48
〈표 II-4〉 전기공사업 등록 업체 현황	54
〈표 II-5〉 정보통신공사업 등록 업체 현황	54
〈표 II-6〉 전기 및 정보통신 공사의 분리 발주 관련 규정	54
〈표 II-7〉 전기공사의 분리 발주 예외 범위	55
〈표 II-8〉 분리 발주 예외가 필요한 전기 및 정보통신 공사 예시	58
〈표 II-9〉 발주자의 공사용 자재 직접 구매의 문제점	62
〈표 II-10〉 연도별·지역별 무실적 업체 비중(종합건설업체)	64
〈표 II-11〉 건설산업 관련 정부 부처별 주요 기능과 근거 법률	66
〈표 II-12〉 종합건설업 등록 요건	67
〈표 II-13〉 건설업 등록 요건의 변천 과정	68
〈표 II-14〉 건설 기능 인력 수요 및 공급 전망	74
〈표 II-15〉 건설 사업장 규모별 재해율 및 재해자수(2010년)	78
〈표 III-1〉 정부 공사 입·낙찰 제도의 변천 과정	88
〈표 III-2〉 입·낙찰 방법별 공공공사 발주 현황	89
〈표 III-3〉 입·낙찰 방법별 외국인 근로자 사용 실태	90
〈표 III-4〉 공공공사 입찰 방법별 산재 다발 사업장 현황	91
〈표 III-5〉 선진국의 공공공사 입·낙찰 제도 운영 실태	92
〈표 III-6〉 일본 종합평가낙찰 방식의 구분	97
〈표 III-7〉 간이형 종합평가낙찰 방식의 비가격 요소 평가 항목 예	98
〈표 III-8〉 조달청 등급별 유자격자명부 등록 내용	99
〈표 III-9〉 등급별 제한 경쟁 발주 실적(조달청)	100
〈표 III-10〉 연도별 등급별 만점 업체 비율	101

〈표Ⅲ-11〉 조달청 등급 공사의 등급별 수주 현황	102
〈표Ⅲ-12〉 등급제한입찰제도의 문제점과 개선 방안	103
〈표Ⅲ-13〉 기획재정부 회계예규의 PQ 배점 기준	107
〈표Ⅲ-14〉 조달청의 적격 심사 항목별 배점 기준	108
〈표Ⅲ-15〉 예정가격의 작성 절차	117
〈표Ⅲ-16〉 예정가격의 작성 오류에 대한 유권해석 사례	120
〈표Ⅲ-17〉 실적공사비 단가 전환 공종 수 및 전환 비율	125
〈표Ⅲ-18〉 실적공사비 단가의 변동 추이	126
〈표Ⅲ-19〉 표준품셈 및 실적공사비 공종수/공사비 변동 추이	127
〈표Ⅲ-20〉 주요 공종의 품셈 및 실적공사비 단가 비교	129
〈표Ⅲ-21〉 공기 지연의 발생 원인	132
〈표Ⅲ-22〉 장기계속계약 및 계속비 제도 비교	138
〈표Ⅲ-23〉 도로 건설사업의 사업 기간 변동 현황	139
〈표Ⅲ-24〉 총사업비 총액 대비 증가액 현황	142
〈표Ⅲ-25〉 공사 예비비의 개념	144
〈표Ⅳ-1〉 OECD의 잠재 성장률 전망	149
〈표Ⅳ-2〉 SOC 투자 추이	151
〈표Ⅳ-3〉 분야별 자원 배분 계획	152
〈표Ⅳ-4〉 국민소득 2만 달러 시점의 도로 스톡	155
〈표Ⅳ-5〉 산업별 생산유발계수	156
〈표Ⅳ-6〉 GDP 성장률과 건설 투자의 관계	156
〈표Ⅳ-7〉 전국 광역시·도별 도로 포장률 현황(2010년 12월 기준)	159
〈표Ⅳ-8〉 도로별 포장률 현황(2010년 12월 기준)	159
〈표Ⅳ-9〉 주요국의 교통 관련 특별회계 및 목적세 운영 현황	161
〈표Ⅳ-10〉 교통부문별 시설 스톡 추이	162
〈표Ⅳ-11〉 우리나라 부문별 SOC 스톡의 국제 비교	163
〈표Ⅳ-12〉 주요국 건설 투자 중 유지관리 투자의 비중(2000년)	164
〈표Ⅳ-13〉 건축 연도별·유형별 재고 주택 현황	166
〈표Ⅳ-14〉 경과 연수 기준에 따른 노후화 주택의 비중	167
〈표Ⅳ-15〉 15년 경과 아파트의 증가 추이	167
〈표Ⅳ-16〉 복합 레저단지 추진 사례	168
〈표Ⅳ-17〉 최근 10년간 연평균 풍수해 피해 규모	174
〈표Ⅳ-18〉 주요 사회복지시설 현황	179
〈표Ⅳ-19〉 인구 만명당 주요 공공시설 수	183
〈표Ⅳ-20〉 민간투자사업 추진 현황(2010년 9월 기준)	189
〈표Ⅳ-21〉 SOC 투자 및 민간투자시장의 성장 추이	190
〈표Ⅳ-22〉 지자체 민자사업 주요 추진 저해 사례	192
〈표Ⅳ-23〉 플랜트 상품별 엔지니어링 기술 경쟁력 비교	203

〈표Ⅳ-24〉 플랜트 수주액 중 기자재 비중	204
〈표Ⅳ-25〉 일반 도급형 사업 대비 투자 개발형 사업의 수익률 비교	205
〈표Ⅳ-26〉 한국수출입은행의 중소기업에 대한 해외건설 보증 실적	210
〈표Ⅳ-27〉 한국수출입은행의 해외건설 관련 용자 실적	211
〈표Ⅳ-28〉 한국무역보험공사의 보험 인수 실적	212
〈표Ⅳ-29〉 건설공제조합의 해외 보증 실적	213
〈표Ⅳ-30〉 해외건설 인력 수요 전망	220

〈그림 차례〉

〈그림 I -1〉 우리나라의 건설 투자 규모 및 GDP 대비 비중 추이	3
〈그림 I -2〉 건설 수주액의 변화 추이	4
〈그림 I -3〉 국내 업체의 해외 건설공사 수주 추이	6
〈그림 I -4〉 권역별 해외 공사 수주 비중 추이	7
〈그림 I -5〉 공종별 해외 공사 수주 비중 추이	7
〈그림 I -6〉 2020년 세계 건설시장 규모 전망	8
〈그림 I -7〉 해외 건설시장의 권역별 비중 전망	9
〈그림 II -1〉 종합건설업체 수 변동 추이	68
〈그림 II -2〉 종합건설업 등록 업체의 기술자 보유 현황	69
〈그림 II -3〉 보증가능금액확인서 발급 및 운영 절차	72
〈그림 II -4〉 건설 기능 인력의 고령화 추이	73
〈그림 II -5〉 내국인 숙련 인력의 수급 상황	74
〈그림 II -6〉 외국 인력 투입이 많아질 경우 우려되는 사항	75
〈그림 II -7〉 숙련 인력 부족에 대한 근본적 해결 방안	76
〈그림 II -8〉 청년층 진입 촉진을 위한 개선 사항	77
〈그림 II -9〉 기초 안전장비를 ‘받아본 적 없다’고 응답한 건설 근로자 비율	79
〈그림 II -10〉 산업안전교육을 ‘받아본 적 없다’고 응답한 건설 근로자 비율	79
〈그림 II -11〉 건강 진단을 ‘받아본 적 없다’고 응답한 건설 근로자 비율	80
〈그림 II -12〉 과도한 저가 낙찰이 건설 현장의 산업 안전에 미치는 영향	80
〈그림 II -13〉 시공능력 순위별 발생한 산재 중 산재처리 평균 비율	81
〈그림 II -14〉 산재에 대한 공상처리 이유	81
〈그림 II -15〉 건설산업 차원의 기초 안전요소 공급 방안	82
〈그림 II -16〉 재해 정도별(치료 예상 기간별) 재해자 분포	83
〈그림 III -1〉 현행 최고가치낙찰제도의 적용 개념도	94
〈그림 III -2〉 건설 상품의 생애주기	111
〈그림 III -3〉 영국 건설산업 혁신의 주도 개념	114
〈그림 III -4〉 추정 가격과 예정가격의 개념도	116
〈그림 III -5〉 계약 기간의 연장 유형	133
〈그림 III -6〉 총사업비의 개편 및 예비비 도입 방안	145
〈그림 IV -1〉 재정 수지 추이	150
〈그림 IV -2〉 국가 채무 추이	150
〈그림 IV -3〉 지역별 재정 자립도 추이	153
〈그림 IV -4〉 SOC 투자 자원 확보의 문제점	154
〈그림 IV -5〉 GDP 대비 국가 물류비 비중	155
〈그림 IV -6〉 문화시장 성장률 추이	168

〈그림Ⅳ-7〉 국가 및 건물부문 온실가스 감축 목표	169
〈그림Ⅳ-8〉 가정 및 상업부문 온실가스 절감 목표 달성 방안 검토	170
〈그림Ⅳ-9〉 녹색 건축물 확산을 위한 패러다임 변화	171
〈그림Ⅳ-10〉 기존 공동주택의 녹색화 개념	172
〈그림Ⅳ-11〉 일본 도쿄의 지하 빗물 방수 터널 (수압조)	175
〈그림Ⅳ-12〉 유형별 학교 시설의 잉여 규모 전망	181
〈그림Ⅳ-13〉 학교시설 복합화 예시도	182
〈그림Ⅳ-14〉 세계 신재생 에너지 시설의 성장 추이(2004~2010년)	185
〈그림Ⅳ-15〉 국내 신재생 에너지 발전량 추이	186
〈그림Ⅳ-16〉 태양광 발전 시설의 설치 사례	187
〈그림Ⅳ-17〉 민간투자시장의 변화	191
〈그림Ⅳ-18〉 민간투자사업의 3대 원칙	193
〈그림Ⅳ-19〉 해외건설 수주 추이	202
〈그림Ⅳ-20〉 지역별 및 공종별 해외건설 수주 비중(2011년)	203