

# [ 설비건설 종합발전방안 연구보고서 ④ ]

기계설비가 건설산업의 핵심을 이루는 중점분야로서 국내·외적으로 그 중요성이 고조되고 있음에도 불구하고 아직도 제 위상을 확립하지 못하고 있는 실정이다.

이에 따라 대한설비건설공제조합(이사장 이찬재)이 설비건설업의 육성방안 마련을 위해 지난 해 (사)대한설비공학회에 설비건설 종합발전방안 연구에 대한 용역을 준 결과 연구보고서가 나왔다.

이 연구보고서는 「설비건설업의 현재의 위치와 제도적 문제점을 조사, 분석하고 외국의 제도를 비교 검토하여 건설업 전체의 환경변화와 제도적 변화에 대비할 수 있는 방안을 수립하고 설비건설업의 위상정립과 제도개선 방안을 통하여 설비건설 분야의 사회적 역량 확충과 기술력 향상을 유도함으로써 국내 설비건설산업의 발전을 도모해야 한다」고 지적했다.

## 2-3-2 외국 건설산업의 수행체계

### 1. 미국, 유럽의 건설산업수행체계

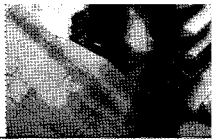
#### 가. 건설산업의 기본 특징

##### (1) 미국

미국의 건설산업의 특징으로서 설계자 측면에서는 설계 및 시방서가 정확하여 설계 변경과 이에 따른 공정 관리의 혼란이 최소화되고 있다. 원도급자의 입장에서는 품질과 시방서에 대한 감리 감독이 철저하여 무리한 저가 입찰로 공사를 수행하기가 어려워 정상 입찰에 의한 경쟁이 보편화되어 있으며, 원도급자가 품질보장에 대한 책임 때문에 무리하게 하도급자

의 공사대금 삭감을 요구하지는 못한다. 하도급자는 대등한 지위확보를 위한 관련법규나 제도가 실질적으로 되고 있으며, 공종별로 전문공사를 수행하는 업체의 전문성이 중요시되어 원·하도급관계가 균형이 유지 되고있다. 원·하도급 관계의 불평등은 어느 정도 존재하나 한국의 경우처럼 심각한 수준은 아니고 수직적 또는 주종적 관계와는 달리 자기 책임과 권리를 상호 존중하는 수평적 계약관계이다.

합리적인 예정 공사비의 산정으로 업체가 무리하게 공사를 해야 하는 경우가 적고, 하도급 사전 심사제와 같이 초기에 행정비용을 들여 능력이 있는 시공주체를 선정하고 있다. 발주자는 공사 관리 능력이 우수하여 공정상의 마찰을 최소화하고 원활한 공정관리가 가능하며, 공사관리를 전문으로 하는 CM



회사 등의 전문 기관을 활용하여 공사관리의 효율성을 제고하고 있다. 미국의 종합건설업자의 특징은 일본의 대형 건설업자가 설계, 연구, 기술개발부문을 보유하고 중장비를 가지는 것과 대조적으로 경장비를 가지고 있다는 것이며 전문공사업자는 시공 능력이 높다는 점이 특징일 만하다. 전문공사업자는 기술력 및 자금력이 강하고 자신의 설비에 많은 투자를 하고 재료의 가공이나 조립작업은 거의 자사 설비를 이용하여 현장의 작업은 되도록 소규모로 하고 있다. 또한, 현장에 있어서도 전문공사업자가 가설사무소용 모빌오피스 등 작업에 필요한 기기류는 전부 자사에서 가지고 오기 때문에 종합공사업자에 대한 의존율이 적고 다만, 크레인이나 리프트 정도는 원도급자의 것을 이용하는 정도이다.

감리자는 권한과 책임이 명확하여 감리 기능이 충분히 수행될 수 있는 품도이며, 기술 및 경험이 충분한 감리기술자가 충분하다. 그리고 부실공사나 계약에 위반되는 행위를 할 경우에 사회적으로 도태되는 엄격성이 법과 제도의 실효성을 높이는 사회적인 품도이다.

## (2) 유럽

### (가) 영국

영국의 건설업은 GNP의 7.6%를 차지하지만 실적은 투자의 크기에 결정적으로 의존하고 있어, 순환적인 색채가 매우 강한 산업이다. 공공 부분의 건설업은 재정의 영향으로 1991년 이래 금액이 감소하였다. 대형 공공 기업이 민영화 회사 대부분이 많은 민간 투자를 하였던 것이 된다.

지방자치단체는 세입부족에 시달리고 있으며, 건설관련분야에서 우선순위가 높은 다른 분야로 예산을 돌리거나 유지비를 삭감하고 있는 실정이다.

영국의 법제는 관습법이기 때문에, 건축 관련법

과 제도는 판례를 통하여 발전해 가며, 새로운 법의 제정으로 발전하는 경우가 많다. 분쟁도 자주 발생하는데, 법제도의 부담이 너무 크기 때문에 법정 밖에서의 화해를 설득하는 수가 많다. 영국의 건설업은 소송을 특히 좋아한다고 까지 말하지 않더라도 자기 주장만을 잘 하는 편이다. 특히, 계약이 중시되며 공공의 발주자는 과도한 규제에 의해 규제 받는 일이 없다는 점에서 실질적이며, 해석상의 차이, 경우마다 상황이 달라지는 일이 생긴다는 점에서 불확실성이 있다.

환경부는 국토계획·기술규칙을 포함한 도로망·주택과 건설 등을 담당하고, 국유 재산의 보유에 대해서는 담당하지 않으며, 법안, 개혁이나 규제의 초안을 작성한다. 중요한 법의 제정은 사전에 건축규제조언협의회에게 요청해야 하며, 법률이나 규제에 관한 견해를 밝히는 일은 없다.

중앙정부는 건축과 도시 개발에 대해서는 지도적인 입장에 있다. 중앙정부도 권리를 가지고 있어 해당 부서가 없는 경우 주정부가 법을 집행하며, 지역의 개발계획, 화재예방, 도로망 등에 대한 책임을 지고 있다.

### (나) 독일

독일의 건설업은 주별로 규제에 차이가 있어 대부분의 건설회사는 중소기업으로 주 또는 시내에서의 활동을 하고 있으며 대규모의 건설회사는 극소수에 불과하다.

독일의 소비자는 자기 건축물의 품질에 대한 요망이 매우 높고, 또 높은 수준의 건축물을 소유하고 있다. 따라서 건설시장에 다음과 같은 규제가 존재하고 있다.

- 건설업자의 자체적인 내부 감시제도
- 건설 프로젝트 발주자가 시공 감리자를 지명하는 제도 - 발주자는 승인된 계획서류에 따라 공



사가 계획대로 진척되고 있는지를 조사하고 공  
사품질, 안전에 대한 규제 점검에도 열성적이다.

- 건설중앙협회로부터 계획서에 의한 준공검사, 시공재료의 적합성, 건설계약서의 기준에 따른 부분 조사를 받는다.

독일에서는 분리발주가 주로 이루어지고 있으며 대규모 프로젝트에서는 여러 개의 회사가 공동기업으로 계약, 시공을 하는 경우가 있다. 발주자로서도 재정적으로 보다 안정적인 공동기업을 더 선호한다. 만약 공동기업의 1개 사가 기업 사정이 어려워지면 대개 다른 기업이 대신해서 공사를 완성시킨다.

#### (다) 프랑스

프랑스는 전통적으로 건설업이 중앙정부에 크게 의존하고 있다. 그러나 최근 지방분권과 민영화 움직임도 상당히 활발해 지고 있으며, 지방자치단체가 건설산업의 유력한 발주자로 서서히 부상하고 있다. 주요 건설회사의 매출액을 보면, 공공부문은 주택 유지보수의 약 1/4, 토목공사의 3/4 등 큰 비중을 차지하고 있다.

1993년 SGE, 비그, GTM과 같은 대형 그룹은 기업전략이나 경영기법 혁신 및 간부 사원의 교육훈련개선을 명확히 세우고 건전한 경영을 하였다. 그러나 기업의 불황과 국내시장의 불안정은 매우 심각한 상황이다. 이를 극복하기 위하여 기업들은 자신의 기반 강화와 다른 서비스 산업으로의 다각화, 국내에서의 신규사업 전개, 적극적인 해외진출 등으로 변신을 모색하고 있다. 해외활동의 경우 타격을 받긴 하였으나, 아시아·태평양지역의 시장은 호황국면을 맞이하고 있다.

시공 감리자는 토목, 건축공사가 복잡해지고 전문화되면서 크게 성장하고 있다. 반대로 건축사는 일반건설업자, 작업 준비, 현장 조정 전문회사에 의해 점차 그 시장을 잠식당하고 있다.

#### (라) 벨기에

벨기에의 건설회사는 대부분이 소규모이고, 대규모 회사의 수는 매우 적다. 벨기에에는 재무체질이 취약하고, 인력이 부족하여 해외시장 진출이 어려운 기업이 많다. 대형 건설회사의 경우는 자사에 설계 부문을 보유하고 있어 대부분 자체적으로 설계를 하고 있으며, 지방 공공사업 획득을 위해 지방에 자회사 설립을 준비하고 있다.

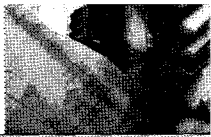
건설회사는 법률상의 등록을 의무화하고 있다. 이 등록에 의해 각 사가 납세, 사회보장 의무 준수 여부를 체크 받고, 최근 3개월 간 지불의무를 태만히 한 경우 등록을 말소시키고 있다.

정부는 공공사업 참가에 자격심사 혹은 자격증명을 요구하며 공공조달 참가 가능성이 있는 입찰자의 법무·기술·재무상 능력을 평가하는 것이다. 또한 업자가 완전 체크되고 있어 공개입찰이 보다 광범위하게 적용되고 있으며 외국기업(네덜란드, 독일)에도 공공사업 참가의 기회가 주어진다.

#### (마) 스페인

스페인에는 대규모 건설회사들이 전국 규모로 운영되고 있으며 대부분 500명 이상의 사원을 거느리고 있다. 이러한 도급업자들이 건설 총생산액의 40%를 차지하며, 대기업이 공공사업이나 대규모 건설공사, 수선 등을 지배하고 있다.

금융기관과 제휴하여 도급업자는 이익 폭이 큰 부문으로 활동범위를 확대해 나가고 있다. 최근의 건설업계 동향은 중소기업간의 합병이나, 전문화, 외국기업에 의한 흡수등을 들 수 있다. 큰 도급업자는 SEOPAN(Sindicato de Empresas-as de Obras Publicas de Ambito Nacional)에 소속되어 있고, 지방의 소기업은 다른 그룹에 속해 있다. 규모가 큰 도급업자는 점차 프로젝트 관리에까지 눈을 돌리게 되어 그 결과 하도급계약도 늘고 있다.



공공 공사에 대해서는 종합 도급업자가 그 사업과 하도급에 대한 모든 책임을 진다. 종합도급업자가 모든 책임을 지는 것이 기본 원칙으로 되어 있으며, 설사 하도급자가 의무이행을 제대로 하지 않았더라도 하도급업자를 상대로 재판한다는 것은 불가능하다.

스페인시장은 직업, 제품 모두 다 국내축진주의 및 독특한 지방세에 의해 보호받고 있다. 건축 기준 변동은 매우 잦은 편이다.

건축부분은 상당 수준을 중앙정부 재정에 의존하고 있는데 그 지원도 이제는 갈수록 감소 추세에 있다. 더욱이 지불 지연으로 각 회사는 엄청난 자금 압박으로 불리한 상황에 처해있다. 유료도로 프로젝트에서의 쓰라린 경험에도 불구하고 관민합동용자에 의한 인프라 정비가 아직도 진지하게 권장되고 있는 실정이다.

#### 나. 건설 생산 주체

##### (1) 발주자

미국에서 공공사업의 발주자는 일반조달청(GSA: General Service Administration), 보건교육후생성, 내무성, 육군 공병단, 주정부, 지방 정부 등이 발주자가 된다. 연방정부의 대표적인 발주자로서 GSA를 들 수 있는데, 연방 정부의 건축물 건설 및 감리에 관한 일체의 업무를 담당하고 있으며, 11개소의 지방부서는 그 지방의 정부 건물 신축·보수·개축 등에 대한 모든 계약 체결과 감독 임무를 맡고 있다.

내무성 개척국은 댐, 발전소, 수로 등의 공사를 발주하고 있으며 육군 공병단과 같이 자체 기술진을 보유하고 있다.

주정부나 지방정부는 자체 소유 공공시설을 건설한다. 예를 들면 주의 법원 건물 등은 주정부가 건설한다. 그러나 자체적으로 엔지니어를 둔 연방정

부의 행정기관 수가 적기 때문에 명목상으로는 각 행정기관이 발주자로 되어 있으나 공사 감리를 육군 공병단에 위탁하는 경우가 많아 건설업자가 계약하는 상대방은 육군 공병단이 된다.

##### (2) 건설업자

미국에서는 전국 규모의 일률적인 허가 제도는 없다. 건설업의 영업허가 관련 사항은 각 주정부 소관으로 되어 있으며, 그 허가 요건은 주마다 다르나, 다음과 같이 분류할 수 있다.

- 건설업의 라이선스가 필요한 주(알래스카 주, 캘리포니아 주 등).
- 등록만 필요한 주(플로리다 주, 하와이주, 매사추세츠 주 등).
- 라이선스·등록 두 가지 다 불필요한 주 (애리조나 주, 일리노이 주 등).

일반적으로, 뉴욕 주 등을 제외한 캘리포니아 주 등 서부 주에는 라이선스가 필요한 곳도 있다. 캘리포니아주의 경우 라이선스를 가진 회사가 20만 사, 보수를 중심으로 하는 라이선스를 갖지 않는 회사가 20만사에 이른다. 건설업자는 일반 건설업자와 전문 시공 업자로 크게 두 가지로 나누는데, 그 역할은 앞에 기술한 내용과 같다.

##### (3) 설계자

미국에서 설계자의 자격은 주정부의 건설심사위원회가 시험을 실시·등록하고 있으며, 설계자가 다른 주에서 업무를 시작할 경우 새로운 라이선스가 필요하나 대개는 무시험으로 등록할 수 있다. 또, 뉴욕주나 캘리포니아 주 등에서는 지방 정부 발생 라이선스를 소유하고 있더라도 일부 과목에 대해 다시 시험을 쳐야 한다. 미국에서는 설계와 시공은 엄격하게 분리되어 있으며, 설계사무소 규제내용은 주마다 다르다. 예를 들면, 뉴욕주인 경우 설



계사무소는 특별조항의 적용을 받기 때문에 일반건  
설업자가 직접 건축가를 고용해서 설계업무를 하지  
못한다. 반면, 전문회사에게는 세계상의 특전을 부  
여하고 있다. 설계사무소에서는 사원 전원이 건축  
가 자격을 보유하도록 의무화되어 있어 서로 연대  
해서 개개의 업무는 누가 책임질 것인지 분명히 해  
놓고 있다. 또 구조 계산이나 전기 관계 사무소는  
대표자가 구조 엔지니어나 전기 엔지니어 자격을  
소유하고 있으면 되는 것으로 규정하고 있다.

인디애나주는 이러한 규제는 없으며, 캘리포니아  
주에서는 설계 사무소가 등록이 되어 있고 발주자  
는 건축가를 고용하고 있다는 사실을 아는 경우에  
는 문제가 되지 않는다.

#### (4) 엔지니어

미국에서의 엔지니어는 거주하는 주에 따라 정해  
진 절차에 의해, 기술사의 라이선스를 취득하여야  
한다. 이 절차는 일반시민 보호를 위해 무자격자의  
엔지니어 업무수행을 못하도록 하기 위한 것이다.

모든 주에서는 NCEES(National Council of  
Examiners for Engineering and Surveying)의  
기술사 시험을 채용하고 있으므로 어떤 주에서 기  
술사시험에 응시하여 그 합격 자격은 같은 NCEES  
시험을 채용하고 있는 다른 주에서도 유효하므로  
재차 시험을 치지 않아도 된다.

개별적인 시험을 동시에 실시하는 것으로써 복수  
의 주에서의 시험일정은 통일되게 마련되지만, 주  
마다 최저 합격점을 설정하거나 NCEES 시험에 특  
별한 문제를 출제하거나 하는 선택의 자유는 있다.  
그러므로 통일 시험은 반드시 자동적으로 각 주간  
상호 혜택을 받을 수 있음을 보증하는 것은 아니라  
는 점에 유의해야 한다. 신청하면 다른 주로부터 전  
문가 자격을 취득할 수는 있으나, 어떤 주에서 라이  
선스를 가졌다고 하여 다른 주에서 엔지니어 일이

저절로 생기는 것도 아니며, 일하게 되는 각 주마다  
각각 전문가 라이선스가 있어야 하는 것이다.

#### (5) 감리자

미국에서의 감리는 대부분 우리나라의 책임 감리  
제도 하에서 감리원이 수행하는 전반적인 업무를 포  
함하여 프로젝트의 계획, 설계 및 시공 단계를 일괄  
적으로 관리하는 CM제도를 활용하고 있다. 이때  
CM업체는 계약에 따라 선택적인 업무를 수행하기  
도 한다. 그리고 CM제도가 국가제도로 규정되어 운  
영되는 것이 아니기 때문에 각 프로젝트의 특성과  
발주기관의 재정적 능력, 기술인력 보유현황에 따라  
다양한 형태로 운영되고 있다. 즉, 발주기관에 따라  
또는 동일한 발주기관이라도 공사에 따라 발주기관  
의 엔지니어들이 직접공사 감독 및 감리를 하는 경  
우도 있으며, 외부의 CM 업체 또는 감리전문업체들  
을 고용할 수도 있다. 예를 들어 텍사스주 도로국은  
대부분 설계, 엔지니어링 및 공사 감리 등을 자체인  
력으로 수행하며 나머지 10~15% 정도는 제 3의 민  
간 컨설턴트 또는 CM 업체에게 발주한다. 반대로  
캘리포니아주 도로국의 경우 공사감리의 80%이상  
을 민간업체에 위탁하여 수행하고 있다.

공사감리를 제3의 민간업체에게 발주하는 경우  
주 정부 규정 또는 발주 기관이 자체적으로 수립한  
정책과 규정에 근거하여 외주대상 업무의 성격과  
범위, 감리 회사 선정 및 계약방식을 결정하고 있  
다. 감리회사와 발주자간의 의무화 책임, 권한은 전  
적으로 계약내용에 준하며, 대개 감리회사는 공사  
품질에 대한 책임을 지는 것이 아니라 품질보증차  
원에서 업무를 수행하며 공사품질에 대한 모든 책  
임은 전적으로 시공자가 지게 된다. 그리고 감리회  
사가 계약내용을 위반할 경우 우리나라의 건설기술  
관리법에 의한 처벌과 달리 계약법에 근거한 손해  
배상 청구 등으로 해결하고 있다.



## 2 일본 건설산업 수행체계

### 가. 개요

미국 등에서 보편적으로 이루어지고 있고 한국에서도 20% 정도로 이루어지고 있는 설계·시공 일괄발주(턴키)방식이 일본에서는 아직 제한적으로만 활용되고 있다. 그러나, 일본에서도 민간의 기술을 활용함으로써 공공공사 목적물의 기능과 품질의 확보라는 양립성을 도모하면서 코스트 절감을 가능하도록 하기 위하여 다양한 입찰방식을 추진하고 있으며, 국토교통성에서는 그 일환으로 국토교통성의 직할공사의 경우 1997년도부터 턴키 입찰방식을 채택하여 2000년도에는 총 5건의 공사(전년도 1건)를 턴키방식의 입찰제도를 활용했다.

#### (1) 공공건물

위에서 언급한 바와 같이 아직은 설계·시공 분리발주가 일반적으로 이루어지고 있는데, 먼저 설계 단계에서는 건물 규모에 따라 각 발주처별로 복수의 설계사무소를 지명하여 설계제안서를 받는다. 과거 경제상황이 좋았을 때는 발주자의 편의상 프로젝트별로 1개 설계사무소와 계약을 맺는 경우가 많았으나 최근 10년에 걸친 장기적인 불황의 영향으로 보다 많은 기업에게 기회를 주어야 한다는 사회적 분위기에 따라 1개의 설계사무소와 수의계약을 하는 경우는 거의 없다.

완성된 설계도서에 의거하여 발주처에서 시공에 관한 입찰 공고를 내면 입찰 참가를 희망하는 시공 업체는 단독으로, 또는 공동기업체(JV, Joint Venture) 형태로 발주처 등록을 한다. 이 때 반드시 경영사항심사(회사의 매출금액, 기술자 수, 자금상황 등에 따라 점수를 부여)를 받아야 한다. 심사 결과에 의해 업체가 선정되면 해당 업체는 하도급업체를 선정하여 공사를 진행한다. 발주처의 입찰 내용

에 따라 설비공사업체는 원도급업체가 되기도 하고 하도급업체가 되기도 하지만 일본에서의 공공공사의 경우 설비공사업체는 대부분 원도급업체가 되며 하도급업체가 되는 경우도 제네콘이 아닌 대형 설비공사업체의 하도급업체가 되는 경우가 일반적이다.

일정금액 이상의 건설공사에 대해서는 「감리기술자자격자증(監理技術者資格者·)」제도에 의해 원도급업체가 감리기술자를 해당 건설공사에 전임배치토록 의무화하고 있다.

#### (2) 민간건물

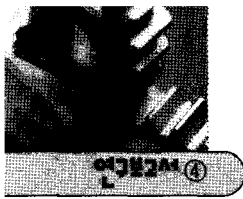
업체 선정에 있어서 법적 제약은 없고, 설계사무소 및 시공회사의 영업활동 내용 및 회사의 실적에 크게 좌우된다. 설계사무소와 시공회사 간에도 각자의 논리로 건축주를 설득하면서 감리업무를 수행하고자 노력하고 있다.

### 나. 일본 공공기관의 발주방식

#### (1) 설계

입찰에 관한 법적 규정은 없이 시대적 상황에 따라 변동되는 것이 일반적이다. 즉, 과거 경제상황이 좋았을 때는 프로젝트가 많았기 때문에 대부분의 설계사무소에서 일감이 충분했고 관공서에서도 업무의 편의상 한 개의 설계사무소와 수의계약을 맺는 것이 일반적이었다. 경제상황이 좋지 않은 현재는 필연적으로 설계사무소 간의 경쟁이 치열하기 때문에 각 관공서에서는 복수의 설계사무소를 지명하여 설계제안서를 받고 있다.

지명받는 설계사무소의 수는 프로젝트의 규모는 물론 회사의 실적, 내용에 따라 해당 관공서에서 정하게 되는데 적게는 수개 많게는 수십개 정도가 된다. 지명 입찰이 아닌 일반 공모인 경우는 100개 이상의 설계사무소가 참가하는 경우도 있다. 日建設



計, 日本設計와 같은 대형 설계사무소는 10개 이내의 설계사무소가 참가하는 정도의 대형건물 위주로 참가하는 것이 일반적인 경향이다.

입찰 작품에 대한 심사기준은 우리나라와 마찬가지로 명확화되어 있지는 않아 당선에 대한 설계사무소 마다의 예상과 빗나가는 경우도 많이 있는 것으로 알려져 있다.

## (2) 시공

### (가) 입찰 방식

각 발주처는 공사금액에 따라 입찰방식을 정해 공고하게 되는데 일반적으로 적용되는 입찰방식은 다음과 같은 것들이 있다.

#### ① WTO 공개경쟁입찰

해당 발주처 별로, 중앙정부는 7억 5천만엔, 정부 관계기관 및 지자체의 경우 25억엔 이상의 발주공사에 대하여는 의무적으로 WTO 공개경쟁입찰을 실시토록 하고 있다. 상기 의무조달 기준액은 주요국의 환율 변동에 따라 2년에 한번씩 적용금액을 변동토록 하고 있으며 이 고시액은 2000년 4월 1일부터 2002년 3월 31일까지 적용되는 금액이다. 입찰참가를 원하는 업체는 해당 발주처별로 발주처 등록을 하여야 하는데 통상 시간과 경비를 절약하기 위해 입찰참가 신청시 발주처 등록을 병행하는 것이 일반적이다. 공사 예가는 사후에 공표하는 것이 일반적이나, 최근에는 입찰의 공정성과 투명성을 높이기 위해 지방공공단체가 중심이 되어 예정가격의 공개를 추진하기 시작했다.

#### ② 공모형 지명경쟁입찰

일반적으로 중앙정부는 2억엔 이상 7억5천만엔 미만, 정부관계기관 및 지자체의 경우 2억엔 이상

25억엔 미만의 발주공사에 대하여 공모형 지명경쟁 입찰을 실시하고 있다.

#### ③ 지명경쟁입찰

1억엔에서 2억엔 사이의 공공발주에 대해서 지명 경쟁입찰을 실시하고 있다.

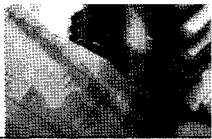
#### ④ 수의계약

대부분의 공공공사는 상기와 같은 경쟁입찰을 원칙으로 하고 있으나 국가안보에 관련된 공사나 특수공사에 한해서는 수의계약을 실시하고 있다.

#### (나) 입찰 참가

입찰을 원하는 업체는 반드시 경영사항심사(회사의 매출금액, 기술자 수, 자금상황, 이익률 등에 의거하여 점수 부여)를 받아야 하며 이 경영사항심사의 점수에 따라 입찰할 수 있는 공사 금액이 대개 결정된다. 각 관공서는 경영사항심사의 평점에 의거하여 건설업자의 등급을 결정하게 되는데, 예를 들어, 등급을 B2 등으로 나누어서 「B2 등급은 원칙적으로 수주금액이 〇억 〇천만엔~〇억 〇천만 엔의 공공공사에 지명될 자격을 보유한다」와 같이 결정하게 된다. 경영사항심사의 평점은 직접적으로 수주금액에 영향을 미치므로 건설업자에게는 대단히 중요한 사항이 된다.

경영사항심사 점수에 따라 회사 단독으로 입찰에 참가할 수도 있고, 공동기업체 (JV: Joint Venture)를 구성해야 하기도 한다. 단독으로 참가하기 위해서는 건축, 토목 공히 경영사항심사에서 1,200점 이상 필요하며, 1,200점 미만일 경우에는 2~3개의 JV(공동기업체, Joint Venture)로만 입찰이 가능하다. 특히, 10억엔 이상의 공사인 경우에는 3사 JV가 원칙이며, 현재 공공공사의 70%가 JV 형식으로 이루어지고 있다.



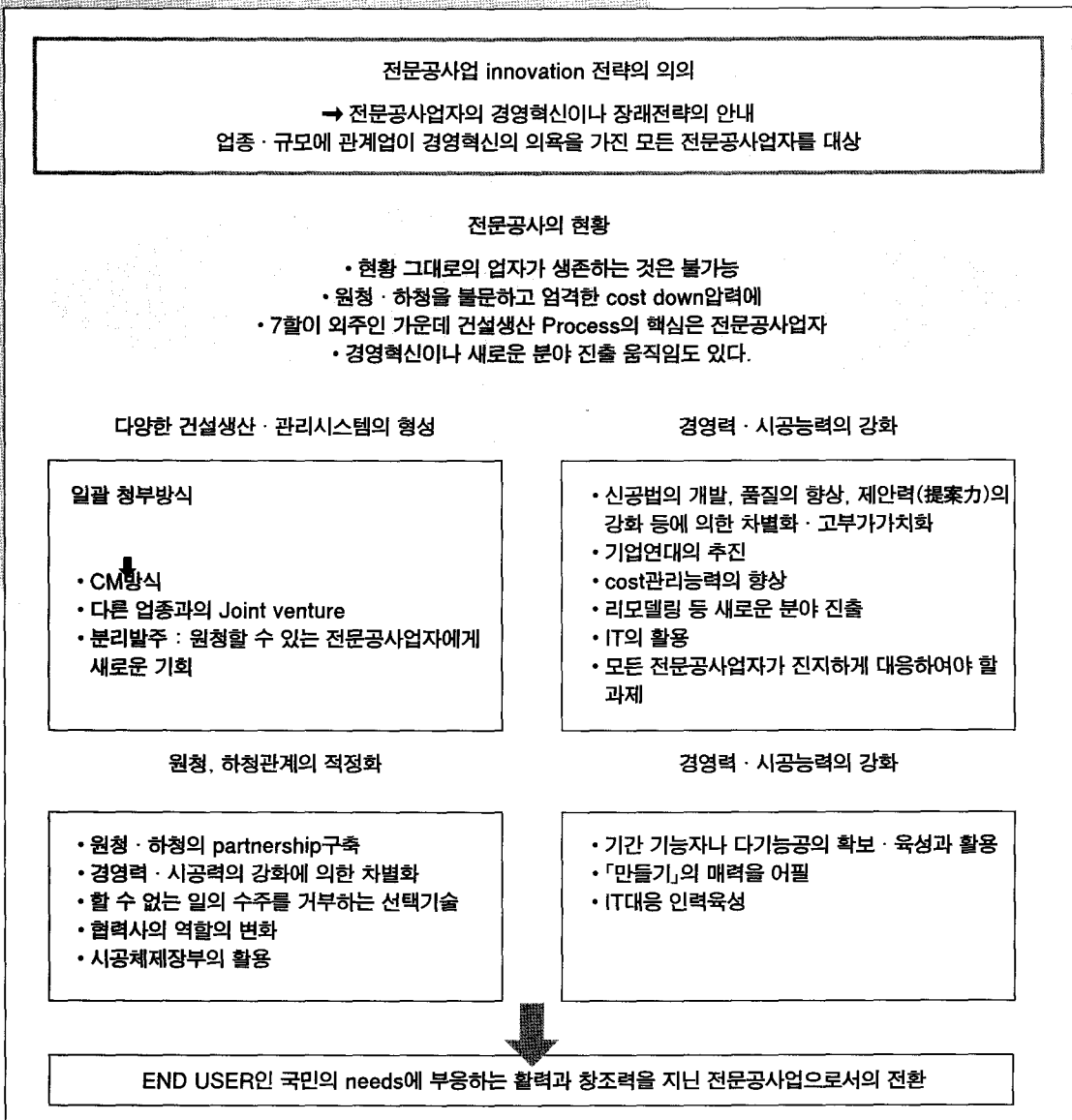
(다) 낙찰

낙찰은 최저가격으로 입찰한 업체로 결정하는 것이 원칙이지만, 공사에가를 훨씬 밑도는 낙찰은 저가격조사를 실시하여 낙찰여부를 판정하게 된다.

업체가 선정되면 해당 업체는 하도급업체를 선정

하여 공사를 진행하게 되는데, 하도급업체는 견적에서 시공에 이르기까지 전담해야 하는 시스템이므로 우리나라에 비해 그 역할이 상당하다. 하도급업체 선정은 유럽과 같이 공사별로 가격경쟁입찰을 실시하여 선정하는 방법이 아니라 상시적인 제휴관

[그림 2-21] 일본 전문공사업 innovation 전략







계가 요구되기 때문에 입찰경력, 제네콘과의 협상력, 주요 활동 지역, 시공능력 등을 감안해서 결정하게 되는데, 이는 우리나라의 대형 건설업체가 전문건설업체와 협력업체라는 형식으로 관계를 맺고 있는 것과 유사하다.

(3) 감리

감리기술자는 본연의 역할이 시공계획의 작성, 공정관리, 품질관리 및 기타 기술상의 관리와 시공자의 지도, 감독 등이므로 설계사무소에서는 설계의도가 충분히 반영된 건물의 완성이라는 논리로 설계 및 감리를 같이 수주하고자 노력하고 있으며, 한편 대형건설회사의 경우는 자체적으로 설계감리 회사를 보유한 경우가 대부분으로 공사의 효율성 및 책임시공제라는 논리로 시공회사에서 감리까지 하고자 하고 있다. 법적으로 정해져 있는 것은 없으므로 각 발주처마다의 판단으로 결정하게 된다.

다음 [그림 2-21]은 건설교통성에서 제안하고 있는 전문공사업 육성을 위한 전략을 제시한 것으로 장기적으로 우수한 전문건설업체의 보유가 건설산업 수준향상에 기본이 된다는 위지를 보여주고 있다.

2-3-3 건설생산체계의 문제점과 개선방향

1. 업역의 중복 및 중층화 해소

현재의 건설생산체계는 일반건설업 5종, 전문건설업 29종으로 지나치게 업역화되어 있으며 유사업종에 대한 통폐합이 이루어지지 않아 최근 건설산업의 소프트화, 전문화, 종합화 등 건설환경변화에 부적합하다는 지적이 있다. 현행의 제도하에서는 하도급의 중층화가 각종 불법적으로 이루어지고 있고, 이로 인한 불필요한 비용증가가 발생되고 있다. 또한, 일반건설업자가 원도급을 받고, 전문건설업

자는 전문 공종별 원도급 또는, 하도급을 받아야 하는 현재의 구조는 전문화와 더불어 종합화, EC화라는 최근 추세를 따라가기 어렵게 하고 있다.

수직적·중층적인 원·하도급 구조 하에서는 예산절감이나 품질확보가 어려우며, 이는 곧 건설산업의 경쟁력을 저하시키는 구조적 원인으로 작용하게 된다. 또, 법적으로 인정되는 합법적인 하도급 외에 재하도급이 3차, 4차 하도급 등으로 이루어져 실제 시공의 완성도를 높이기보다는 공사금액의 일부를 프리미엄으로 챙기는 구조로 작용하고 있고 결과적으로 효율성을 저해하고 있다. 아울러, 전문건설업의 유사업종에 대한 조정이 이루어지지 않아 유사한 업종이면서도 업무의 영역이 다른 경우가 있고, 특정 건설업의 경우에는 전문성과 업역이 적합하지 않게 확장 또는, 축소되어 있어 현실적인 여건에 맞지 않는 경우도 있다.

특히, 설비공사업의 경우 산업설비공사업과 여타 설비공사업의 구분이 모호하며, 설비공사업의 범주는 상당히 확장되어 난방시공업, 온실설치 공사업, 가스시설 시공업등을 모두 포함 할 수 있다. 또한, 건축공사에 포함되어 수주된 전기공사, 정보통신공사, 소방공사 등을 발주하고자 할 경우에는 관련법에 의거 분리발주 하게 되어 있고, 이 중 소방설비는 유사업종이면서도 기계설비와 다른 어프로치를 하게되어 있어 비용의 증가가 초래되고 있는 실정이다. 이와 관련하여서는 기계설비공사업의 업역에 대한 문제를 심층 검토할 필요가 있다고 판단된다.

건설공사업역의 문제에서 고려하여 볼 때 산업설비와 건축기계설비의 구분을 전제로 두고 건축기계설비공사 부분을 일반건설업화하는 방안도 고려하여 볼 필요가 있다. 즉, 건설공사업역의 조정문제를 기계설비부분의 영역설정 및 위상 재정립을 위한 기회로 고려하고 최근의 건설산업구조개편의 추세에 따른 호기를 적절하게 활용하여야 것이다. 이렇게



하기 위하여서는 (건축)기계설비의 발전과 전문건설업의 발전이란 이원화전제가 필요하다. 영역문제에 대하여서는 뒷부분에서 다시 검토하기로 한다.

## 2. CM화, EC화에 대한 전략적 대응

그동안 우리 건설산업은 시공위주로만 발전해 왔기 때문에, 향후 건설산업 발전과 생산력 향상의 핵심이 되는 EC화를 위한 건설사업관리 능력이 부족한 실정이다. 건축설계를 위해서는 구조, 설비 등 엔지니어링 기술이 뒷받침되어야 하는 데 앞에서 검토한 바와 같이 종속적인 관계로 인하여 기술발전은 늦어지고 있다. 또한, 시공위주의 건설산업 성장은 엔지니어링과 관리 능력을 상대적으로 증진시키지 못한 결과를 낳았다고 할 수 있다.

건설산업의 체계적인 발전을 위해서는 건설산업의 EC화 및 CM제도가 빠르게 도입될 전망이며, 건설산업의 종합적 관리능력 향상을 위한 시도로 이어질 것으로 전망된다. 또한, 책임시공의 문제에서는 대안입찰제도 및 턴키 공사의 확대가 예상되며 이러한 점은 분리발주에 저해될 우려도 있다. CM화가 추진되어도 정착되기까지는 CM회사의 입장이 현재의 일반건설회사의 사고를 벗어나기 어려울 것으로 판단된다. 그러나, EC화의 관점에서는 건축 분야에 종속되어 있는 건축기계설비의 독립발전에 적기가 될 전망이다. 또한 설비분야의 기술발전에 도 커다란 도움이 될 것으로 기대된다. 이렇게 하기 위하여서는 ① 기계설비의 개관적인 영역설정을 유도하고, ② 설계 및 감리의 영역을 통일하고 아울러, 분리발주를 유도해야하며, ③ 등록체계 개편을 통한 기계설비공사사업의 독자성을 확보하고, ④ 관련 전문 업종 합병, 통합, 분리를 통한 규모의 영세성 극복 및 전문화 유도가 필요하다고 판단된다.

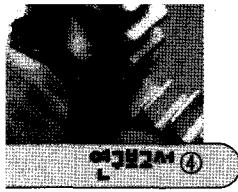
## 3. 하도급 관계개선

외환위기 이후 건설산업의 경기침체가 지속되어 왔음에도 건설업의 신규등록은 증가하였다. 현행 제도 하에서는 건설업체는 시공 외에 건축설계 등을 포함한 종합적인 사업관리능력을 가질 수 없게 되어 생산능력 제고에는 한계가 있다. 특히, 건설업체에 대한 심사·평가체계가 확립되어 있지 않은데다, 규제완화로 인해 무분별적인 업체증가가 이루어지고 있다.

기본적으로 퇴출은 시장기능에 의해 이루어져야 하나, 그 동안 시장기능이 제대로 작용했다고 보기 어려운 실정이다. 건설업체 입장에서는 입찰과정에서 낙찰확률을 높이기 위해 다수 면허를 보유하는 것이 유리할 수밖에 없고 또, 문제가 생기더라도 다른 명의의 신규 면허를 취득할 수 있으므로 신규업체 증가 요인은 항상 존재하고 있다.

무엇보다도 건설생산구조를 개편하기 위하여서는 공정 경쟁질서가 확립되어야 한다. 누구나 기본요건만 갖추면 쉽게 건설산업에 참여할 수 있지만, 업체는 객관적인 평가를 받고 서로 공정하게 경쟁할 수 있어야 한다. 또한, 비생산적인 이윤 추구를 없애고 책임시공을 유도하여 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 기반이 확립되어야 한다. 따라서, 정부발주공사는 턴키 및 대안입찰제도가 확대될 전망이다. 턴키 및 대안입찰제도가 확대되면 전문건설업의 관점에서는 분리발주의 여건이 어렵게 되고 결국 전문건설업의 발전이 지연될 수밖에 없다. 이를 위해서는 전문건설업의 현실을 잘 이해하고 이에 따른 대책 마련이 필요한 실정이다.

건설공사의 원 하도급체계에는 여러 가지 유형이 있다. 건설공사의 도급계약에 따라 원·하도급의 생산관계는 단순할 수도 또는, 복잡할 수도 있다. 건설공사의 규모와 내용에 따라서 달라지지만 원도



급자가 누구냐에 따라 단순한 원·하도급관계를 나타낼 수도 있고, 복잡한 원·하도급 관계로 구성될 수도 있다. 건설공사의 규모가 작거나 내용이 단순한 경우의 원·하도급관계는 일반건설업체와 소수의 전문건설업체로 구성되지만, 대규모 또는, 복잡한 공사의 경우에는 일반건설업체가 원도급자로서 다수의 전문공사업자와 하도급관계를 맺게 된다.

건설업의 도급조직은 초기에는 비용을 절감할 목적으로 분업적 도급체제로 출발하였지만, 업역이 확대되면서 생산능력의 한계 즉, 도급공사량을 소화하는 시공능력의 한계로 인하여 공사일부를 하도급하는 생산구조로 발전되게 된 것이다. 이런 도급생산구조의 심화 발전이 전문 공사업의 발전으로 이어졌고, 일반건설업체는 소규모 부분공사의 시공을 전문공사업체에 의존하는 하도급생산체제를 형성하게 되었다. 전문건설업자는 대부분 영세하고 경영관리능력이 낮은 실정이며, 이와 같은 업체가 많아 지면서 업체수 증가에 따른 과당경쟁과 저가투찰로 이어졌다. 또, 건설경기의 후퇴와 인력 및 자재수급의 불안정, 가격상승, 장단기 운영자금을 조달할 수 있는 금융능력의 부족등 전문건설업체가 직면하고 있는 문제점은 한 두가지가 아니다. 이같은 문제점들을 해결하기 위한 제도적인 장치를 마련하고, 전문건설업체가 자체적으로 구조조정을 하는 등의 개선노력을 경주하고 있으나, 여러 가지로 어려운 여건이다.

일반건설업자간의 하도급 금지, 의무하도급제도, 하도급 대금 지급 규정등 하도급 관계가 발전 할 수 있도록 법적으로 보호하고 있지만 원도급자의 우월적 지위를 이용한 도덕적 해이와 불법도급 관행이 성행하고 있어 생산성 향상을 저해하고 있는 실정이다.

공사품질의 확보가 우선되기 위해서는 시공을 직접 담당하는 하도급업자들에 대한 여러 가지 고려가 필요하다. 즉, 하도급 대금의 직불 또는, 하도급

공사대금 지급보증의 면제범위 축소 등을 고려함으로써 하도급업체의 성실시공을 유도하여야 한다.

단순 최저가 낙찰제는 덤핑낙찰구조에 의한 공사의 수준저하가 우려되고 이것이 하도급 공사대금의 조정으로 이어져 하도급 업체를 압박할 우려가 있다. 따라서, 과거의 제한적 최저가 낙찰제가 건전한 하도급 관계 조성에 더 바람직할 것으로 판단되며 부대입찰제, 저가하도급 심사제도의 확대적용이 이를 보완해 줄 것으로 기대된다. 또한, 현행 시공연대보증 위주로 운영되고 있는 건설보증 대신 이행보증을 확대 실시하게 되면, 부적격업체를 사전에 배제할 수 있어 업체의 난립으로 인한 폐해도 없앨 수 있을 것이다.

일반건설업자와 전문건설업자는 일정자격을 갖춘 자들로 구성되어 회사 설립요건을 갖추지만 실제 공사를 수행하는 노무자들은 충분한 기술력을 보유하고 있지 못한 것이 현실이다. 일반건설업자가 수주하여 공사를 진행하는 과정에서 설비공사를 포함한 대부분의 공사는 하도급을 주고 극히 일부분의 공사만은 직접 수행하게 된다. 이 과정에서 실제공사를 수행하는 노무자들은 인력시장에서 조달되고 있기 때문에 노무자들의 기능 정도에 따라 공사의 품질이 달라질 수도 있다. 이를 보완하기 위하여서는 건설인력에 대한 정부 또는 협회 차원에서의 경력 관리는 물론 지속적인 교육관리가 필요하다고 판단된다. 교육문제에 관하여서는 뒷부분에서 다시 검토하기로 한다.

여하튼, 하도급제도 개선을 위해서는

- ① 입찰제도와 더불어, 보증제도, 감리·감독 제도의 총체적 접근이 필요하고,
- ② 하도급 대금 직불 또는, 하도급대금 지급보증 제도 및 부대입찰제의 확대를 추진하고
- ③ 제한적 최저가 낙찰제, 의무하도급 제도의 확대
- ④ 하도급 저가 심사제도(일정률 이상) 추진
- ⑤ 시공능력 평가제도의 도입 및 긍정적 발전유



도 등을 통하여 전문 건설업의 발전을 유도할 필요가 있다고 판단된다.

#### 4. 제한적 최저가낙찰제도확대

현재는 적격심사에 의한 최저가 낙찰제를 실시하고 있으나 여전히 최저가 낙찰에 따른 덤핑 등 구조적 문제를 해결하지 못하고 있다. 제한적 최저가 낙찰제는 예정가격이하 일정비율이상으로 입찰한자 중에서 최저가로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 제도이다. 제한적 최저가낙찰제도는 소규모 공사에 있어 적정가격을 보장해 줌으로써 부실시공을 예방하고 동시에, 예정가격의 누출 등 입찰부조리를 방지하기 위한 것이다.

건설공사의 예정가격산정에 있어서 원가구성상 직접공사비는 88.6%~89.5%, 일반관리비는 4.5%~5.3% 그리고, 이윤은 6.0~6.1% 수준에서 결정되고 있는 점을 고려할 때, 제한적 최저가낙찰제도는 최소한의 공사금액을 보장해 줄뿐이다. 물론, 과다입찰경쟁으로 예정가격에 근접한 낙찰율은 기대할 수 없다. 그러나, 그 동안 이 제도가 직접공사비수준인 예정가격의 90% 수준만을 보장하고 있었고 적절한 일반관리비와 이윤에 대해서는 보장하지 않았기 때문에 나름대로의 문제점은 내재되어 있었다. 그리고 전문건설공사의 경우에는 공사규모가 비교적 소규모이기 때문에 오히려 공사간접비인 일반관리비율이 높은 실정이다. 그러므로, 대규모 공사와는 차별적인 낙찰율 수준을 반영할 필요가 있다.

제한적 최저가 낙찰제는 무제한적 입찰가격의 경쟁질서를 통한 최저가 입찰업체의 선정과는 달리 적정업체 선정에 대한 변별력이 다소 부족한 점이 있으나, 최저가 낙찰제도에 따른 덤핑입찰의 폐해에 대한 대비책으로 의미가 있다고 생각된다. 특히, 전문공사의 경우에는 덤핑의 폭이 확대될 우려가

있으며, 전문공사의 하도급가격결정에도 악영향을 미칠수 있고 모든 건설공사에 있어서 부실시공의 원천적 요인이 될 우려가 있으므로 단순 최저가 낙찰제 보다는 공사규모에 따른 차별적 낙찰율 수준을 고려한 제한적 최저가 낙찰제가 더 타당할 것으로 사료된다.

#### 5. 부대입찰제도의 확대

부대입찰제도는 공사입찰에 참가하는 일반건설업체가 하도급할 공사 내용(공종, 물량, 금액, 하수급인 등)을 미리 기재케 하여 발주자에게 제출하도록 하는 입찰제도이다. 또한, 입찰금액 산정시 전문건설업체의 견적내용을 반영하고 견적내용대로 하도급계약을 체결토록 함으로써 원도급자의 덤핑입찰을 방지하고 전문업체의 견적능력을 제고하기 위하여 1988년 건설업법에 임의규정으로 도입한 후 1995년 7월 국가계약법에서 의무 규정화 하였다. 그리고, 건설업의 원하도급업체간의 계열화 협업을 통한 건설업 특유의 주문생산활동의 생산성을 높이고 성실시공에 그 목적을 두고 있다. 부대입찰제도는 추정가격 100억원 이상인 공공공사에 대하여 원도급 입찰업체는 하도급예정 전문건설업자의 견적을 받아 도급예정금액을 산정하고 입찰에 참여하도록 의무화하고 있다. 공사수주가 결정되면 하도급 견적내용대로 하도급계약을 체결해야 한다.

그러나, 부대입찰제도는 공사수주가 불확실한 상황에서 하도급업체의 충실한 견적을 기대하기 어렵고 하도급견적을 원도급자의 입찰금액과 산출내역서에 맞추는 문제점도 지적되어 왔다.

그러나, 건설공사에 대한 덤핑입찰과 저가하도급의 악순환으로 인한 부실공사 요인을 제거하고 건설업계에 고질적인 병폐로 상존하고 있는 하도급 부조리와 불공정 거래행위를 척결하기 위해서는 부



대입찰제는 제도적 보완을 통하여 확대 운용되어야 한다고 판단된다. 그리고, 하도급 공사견적금액의 비현실적 문제는 미확정 수주공사에 대한 정확한 하도급공사금액을 산정하는 데는 한계가 있으나, 전문건설업체의 전적능력한계성 문제는 지속적인 교육과 능력 있는 업체로의 전환을 위한 노력을 통해서 해결될 수 있다고 판단된다.

이러한 맥락에서 부대입찰제도는 적용범위를 현재의 100억원 이상 공사에서 폐지 또는, 축소할 것이 아니라 전체 공사로 확대·적용할 필요가 있으며 이렇게 될 경우 전문 건설업체는 전문시공업으로서 책임시공기능을 국제적 수준으로 향상시킬수 있을 것이고 장차 국내 건설시장에서 외국건설업체와의 부대입찰에서 배제되지 않고 주도적 시공 역할을 수행할 수 있게 될 것이다.

즉, 부대입찰제도의 적극적인 수용은 전문건설업체의 경쟁력을 강화할수 있는 요인으로 작용할 것이며 이의 제도적 필요성과 효과는 다음과 같다.

① 부대입찰제와 하도급 계열화는 상호보완적 성격을 지니고 있기 때문에 실질적인 계열화의 정착을 위해서는 부대입찰제의 의무화가 실현되어야 한다.

② 부대입찰제도의 의무화로 인하여 하도급자의 견적을 토대로 원 하도급자간에 상호협의를 금액이 입찰가격에 반영되므로 덤핑입찰이 방지되고 전문 건설업체의 전적능력의 향상과 저가하도급 개선으로 시공의 견실화를 기대할 수 있다.

③ 건설업의 국제화 개방화 추세로 인하여 분업화 기능화 전문화를 이루지 않고서는 건설업의 효율성 저하로 국제경쟁력 상실의 요인으로 작용하기 때문에 부대 입찰제도를 적극 활용하여 분업화, 기능화, 전문화를 유도하여 효율성을 극대화 하여야 할 것이다.

④ 각종 불법하도급과 불공정거래행위가 고질적인 병폐로 잔존하고 있기 때문에 부대입찰제를 확

성화하면, 이러한 불공정 거래행위가 척결되어 건설업의 건전한 성장 발전을 기할 수 있다.

⑤ 부대입찰제로 인하여 원·하도급 협조체제가 구축되면 외국 업체의 참여가 억제 되는 효과가 나타나 국내건설업이 보호될 수 있다.

⑥ 국내건설시장에 외국건설업체가 진입하더라도 전문건설업체와 하도급관계를 맺어야 하며, 이 경우 전문건설업체는 부대입찰제도를 통한 전적능력의 향상으로 국제수지개선기능을 수행할 수 있게된다

이처럼 부대입찰제도는 건설업의 계열화, 협업화 또는, 협력관계를 통하여 전문건설업을 보호 육성하게 되며, 대형건설공사에 대한 견적 시공경험을 축적하게 함으로써 건설산업의 분업적 도급체제를 심화 발전시키는 제도적 기능을 발휘하게 될 것이다 동시에 장차 국내 전문 건설업체가 해외전문건설시장에 단독으로 진출할 수 있는 능력을 배양하는데 크게 이바지하는 미래지향적 정책효과도 기대할 수 있다

## 6. 의무하도급 제도확대

의무하도급제도는 전체공사금액의 일정비율 이상을 전문건설업체에 의무적으로 하도급 하도록 하는 제도적 장치를 말한다. 이제도의 도입 배경은 특정 공종만 시공하는 전문건설업체를 중소기업 보호 차원에서 대기업인 일반건설업체의 수주공사 중 일부를 의무적으로 전문 업체가 시공 하도록 하여 건설산업을 조직적이고도 효율적으로 달성하고자 하는데 그 목적이 있다. 즉, 의무하도급제도는 건설산업의 생산체제를 근대화, 전문화, 분업화하고, 이를 통한 건설생산성의 향상과 중소 전문건설업체의 건전한 육성 등에 목적을 두고 있는 것이다.

현행 의무하도급비율은 일반건설업자에게 별도의 의무하도급을 부과하는 것은 아니며 현실적으로

60%이상 이루어지고 있는 하도급을 무면허 업자가 아닌 정식 면허업자에게 적법하게 하도급 하도록 유도하기 위한 제도인 것이다. 물론, 이 제도의 도입 초기에는 건설업의 오랜 관행이었던 공사현장 중심으로 건설노무인력만을 동원하여 직종별 심장에 의존하는 비과학적 내지 전근대적 방식의 하도급 행위를 과학화하고 근대화할 정책적 목적이 있었다. 따라서, 그 동안 의무하도급제도는 건설산업의 발전과 더불어 분업적 생산체제를 구축하는데 기여한 바가 적지 않았다.

중소규모의 일반건설 업체가 전문공사업종의 겸업허용을 요망하고 또 시공물량을 확보해야 하는 한계적 상황에서는 전문건설업을 보호 육성하는 산업정책적 차원에서 의무하도급제도의 도입취지를 지속적으로 유지·확대해 나가는 것이 필요하다고 판단된다. 장기적으로는 건설시장의 개방화에 따른 국제경쟁력 차원에서 시장 경제 원리에 따르더라도 오히려 외국건설업체는 의무하도급제도라는 편리한 건설공사의 하도급체제를 받아들일 것이며 국내의 대형건설공사를 외국건설업체가 수주하더라도 전문건설업체로 하여금 이에 대한 공사를 수행하게 함으로써 건설산업의 해외유출을 억제하는 기능도 담당할 수 있을 것으로 본다.

## 7. 하도급 저가심사제도 의무화

과거 시행하였던 하도급 저가심사제도는 발주기관이 하도급계약단가가 원도급 계약단가의 88%미만인 경우 하도급 계약내용을 심사하도록 하였다. 발주기관은 자체적으로 “저가하도급 심사기준”을 정하여 운용하며 공사의 적정이행이 되지 않을 우려가 있는 경우에는 하도급내용의 변경을 요구할 수 있었으며, 이때 계약당사자는 이에 따르도록 의무화하였다. 즉, 하도급계약내용을 심사하여 당

해 공사의 적정한 이행이 되지 아닐 우려가 있다고 인정되는 때에는 계약상대자에게 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있으며, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 계약상대자는 정당한 사유가 없는 한 변경요구에 응하여야 하였다.

그동안, 동 제도의 운용상 문제점은 심사대상 선정기준을 각 발주기관이 정하고 통일된 기준이 없었기 때문에 합리적이지 못하다는 점이었다. 그와 관련하여 저가 심사에 대한 부담을 줄이기 위하여 실제로는 낙찰가격의 88%수준미만에 하도급 하더라도 형식적으로는 88%수준 이상으로 하도급계약을 체결하는 이중계약 행위가 불법적으로 성행하였다는 등의 문제점이 있었다. 그러나, 이 제도는 하도급 계약단가가 원도급 계약단가의 88%수준미만의 저가하도급으로 인한 전문공사의 시공부실화를 방지하는 동시에 하도급공사의 적정가격을 보장함으로써 정상적 기업활동을 보장하기 위한 일석이조의 효과를 얻기 위한 것이다.

다만, 저가하도급심사제의 수준은 예정가격의 88%로 할 것이냐에 대해서는 보다 세심한 평가가 있어야 할 것이며, 제한적 최저가낙찰제의 의의를 수용하여 예정가격의 90%수준 또는, 공사규모별 비율을 정하여 하도급가격이 결정되도록 제도적 타당성을 검토해 보는 것도 의미가 있다고 판단된다.

## 2.4 소결

본 연구에서는 국내외 설비건설업의 업역 및 위상, 건설산업의 설계·시공·감리업무의 수행체제를 조사·분석하여 설비건설분야가 처해있는 사회적 위치를 파악하였으며, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 1) 국내의 근대적인 건설산업의 발달은 한국전쟁 이후부터 시작이 되어 현재에 이르기까지 국내 산업발전의 견인차 역할을 하여 왔으며 앞으로도 우리의 생활과 밀접한 관계를 유지하며 중요한 산업분야중의 하나가 될 것으로 보여지고 있다. 설비건설업은 1962년 1차 경제개발 5개년 계획의 착수 시점에서 현재에 이르기까지 눈부신 발전을 이룩하였으나 건설산업에서 차지하는 비중은 미국과 일본 등과 비교 할 때 아직 정상적인 위치에는 이르지 못한 것으로 보여진다.
- 2) 국내의 건설시장은 1997년 IMF전까지 고도성장을 이룩하였으나 IMF이후 구조조정 기간을 거치면서 저 성장기에 들어섰으며 향후에는 과거와 같은 고도성장은 어려울 것으로 예측하고 있다. 설비건설업은 건설산업과 같은 패턴으로 성장하였으나 현재에는 건설경기의 퇴조상황임에도 불구하고 설비공사업 면허업체의 증가 등으로 인하여 설비건설업의 영업환경이 점점 더 취약해지고 있다.
- 3) 미국, 유럽, 일본 등 각국은 각기 건설업에 대한 독자적인 제도를 갖추고 있는데, 국내와 유사한 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있음을 알 수 있었다. 각국 건설업의 현황 및 수행체계 등을 조사 분석하면서 국내 현실과 비교 검토하여 국내의 설비건설업에 보다 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 방안을 제시하였다.
- 4) 건설산업 전반에 대한 문제점을 분석·검토한 결과 인위적인 업무영역(일반건설, 전문건설)으로 인한 경직성, 종합적인 관리능력 부재, 비생산적인 이윤추구, 설계·감리·시공분야의 기술력·경쟁력 미비 등이 지적되고 있으며, 이의 개선을 위한 여러 가지 대책이 강구될 전망이다.
- 5) 현행 일반건설업과 전문건설업간에는 불공정한 하도급 관계가 유지되고 있고, 수주를 위한 불필요한 과당경쟁, 하도급체제의 중층화 등이 건설산업의 부실화를 초래하고 있는 바, 전문건설업의 관점에서는 이와 같은 문제점들을 해소하기 위한 전략의 강구가 필요한 실정이다.
- 6) 미국, 일본 등의 하도급제도에 관련된 내용을 조사·분석하여 국내의 실정과 비교·검토한 결과, 국내의 공공공사에는 전문건설업자의 보호를 위하여 「공사 일부의 하도급」제도를 유지하고 있는데 그 보다는 분리발주의 활성화를 통하여 설비건설업의 국제경쟁력을 제고를 추구하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.
- 7) 제기되고 있는 하도급 관련 문제점을 해소하기 위해서는 제한적 최저가 입찰제, 부대입찰제, 하도급대금 지급보증제, 의무하도급제, 하도급 저가심사제의 의무화가 필요하며, 제도의 지속적 유지·확대를 위한 적극적인 노력이 경주되어야 할 것으로 사료된다.
- 8) 향후 책임시공 문제와 경쟁력 확보차원에서 건설산업구조가 실적 및 능력위주로 전환이 이루어질 예정이며, 이로 인한 턴키공사 및 대안입찰제도 확대, EC화 및 CM제도가 빠르게 도입될 전망이다. 또한, 업역 및 겸업제한 폐지, 부대입찰제도의 폐지 등 건설업역 재편에 대한 요구가 지속적으로 이루어질 전망이며, 아울러, 이러한 점은 설비공사 분리발주에 저해가 될 우려가 있다.
- 9) 그러나, 건설산업 업역 개편 및 EC화의 관점이 (건축)기계설비분야의 체제 개편에 호기가 될 전망이며, 설비건설분야의 기술발전에도 커다란 도움이 될 것으로 예상된다. 따라서, 이 기회를 활용하기 위한 적극적인 대응이 있어야 할 것으로 판단된다.