

향후 10년간 건설정책/제도의 변화 전망 및 과제



최민수 한국건설산업연구원 건설정책연구실장

1. 서언

건설산업이 변혁기를 맞이하고 있다. 그동안 건설시장과 면허 개방 등 큰 파고가 있었으나, 시장이 팽창하던 시기여서 큰 무리가 없었다. 그러나 최근의 동향을 보면 공공공사, 민간건축, 주택, 민자(民資)사업 등 모든 분야에서 투자 감소가 현실화하고 있다. 가격 경쟁도 심화되면서 수익성도 악화되고 있고, 돌파구로 여겨졌던 해외 시장도 쉽게 확대되지 못하고 있다.

향후 건설투자가 정체 혹은 감소할 것으로 전망되는 가운데, 과잉공급구조를 개선하기 위해서는 시장 재편을 피할 수 없는 상황이다. 따라서 우량하고 기술력있는 업체가 우대받고 성장할 수 있도록 새로운 경쟁기반을 구축하는 것이 요구된다.

이러한 현실에서 건설산업의 구조조정(restructuring)과 선진화를 전개하기 위해서는 건설정책과 제도 혁신이 매우 중요한 시점이다. 본 고에서는 향후 10년간 건설정책과 제도가 어떻게 변화할 것인지, 나아가 어떻게 변화해야 하는가에 대하여 논의해 보고자 한다.

2. 면허/하도급 제도: 겸업 확대 및 상생협력 강화

건설산업 정책은 그동안 업종 다양화와 더불어 규제 완화의 흐름 속에서 대·중소기업간, 원·하도급간 상생협력을 도모하기 위하여 다양한 제도적 대책이 강구되어 왔다.

1990년대에는 시장개방과 더불어 건설업 면허 개방 등으로 건설업체수가 크게 증가하였으며, 건설사업관리(CM) 업종 신설, 시공참여자체도 도입 등과 같이 다양한 업역 체계

가 형성된 바 있다. 2000년대에는 건설업 면허제에서 등록제로 전환, 종합건설업과 일반건설업의 겸업 허용 등 다양한 규제 개선이 이루어졌으며, 최근에는 원도급자의 직접시공 강화, 시공참여자 폐지 등에서 볼 수 있듯이 종합건설업과 전문건설업 모두 직접 시공능력을 갖추도록 요구하고 있는 추세이다.

그동안 발주자와 원도급자, 하도급자 간에 적대적 관계가 강했으나, 향후 파트너링 방식이나 프라임컨트랙팅(prime contracting) 방식 등이 도입되면서 발주자와 원하도급간 상생 협력이 활성화될 것으로 전망된다.

또, 임금 체불 문제에 대응하여 원도급자에게 책임을 부과하는 포괄보증제도가 제한적으로 입법된 바 있다. 최근에는 재하도급 단계에서도 지불보증(payment bond) 제도를 도입하는 방안도 추진되고 있다. 노동부에서는 외국의 프리베일링웨이즈(prevaling wage)제도를 벤치마킹하여 건설근로자에 대한 최저임금제 도입을 검토하고 있다.

상생협력을 강화한다는 취지하에 다소 무리한 정책도 시도되고 있다. 예를 들어 행정안전부는 종합건설업체와 전문건설업체가 공동도급 형태로 공사에 참여하는 주계약자 공동도급 방식을 추진하고 있다. 중소기업청에서는 자재업체 보호를 명목으로 발주자가 공사용 자재를 직접 구매하는 제도를 확대한 바 있다. 그러나 글로벌화된 제도가 아니고, 기술경쟁에 역행하는 측면이 있어 시행 과정에서 많은 논쟁이 예상된다.

업역간 진입 제한 등에 대해서도 보다 폭넓은 논의가 진행될 전망이다. 일부에서는 업역을 전면 철폐하자는 극단적인 주장도 있으나, 종합건설업체와 전문건설업체가 모두 반대하고 있어 쉽지않은 상태이다. 오히려 용역업 측면에서는 최

근 건설사업관리(CM)와 책임감리, 품질관리 등을 통합하려는 움직임이 있다.

사회적으로 스크리닝 기능이 미약하다는 점을 고려할 때, 급격한 업역 철폐는 다단계 하도급이나 부실 업체를 양산할 우려가 높다. 따라서 겸업 제한을 폐지하는 수준에서 종합과 전문건설업체의 업역간 충돌을 완화하고, 페이퍼컴퍼니를 퇴출할 수 있는 환경을 정비하는 것이 요구된다.

3. 기업 정책: 글로벌화 및 전문화 유도

건설시장에는 다양한 유형의 건설업체가 활거하고 있으며, 대·중소기업간 분쟁도 심심치않게 나타나고 있다. 앞으로는 대형업체 및 중견/중소업체간 제로섬(zero sum) 게임에서 벗어나 포지티브섬(positive sum) 게임으로 전환이 요구되고 있다. 이를 위해서는 틈새시장 개척, 해외건설시장 확대, 개·보수 시장 활성화, 도심리모델링, 건설업등록업자의 시공영역 확대 등을 통하여 시장 규모를 확대하는 것이 요구된다.

업체 규모에 따라 대형/중견/중소업체별로 특화된 성장전략을 추구할 필요가 있다. 대형업체는 보다 글로벌화된 수주 체제를 갖추고 해외시장 공략에 적극 나서는 것이 요구된다. 중견업체는 전문화·특화를 추구하여 기술력을 배양하고, 중장기적으로 해외시장 진출을 도모할 필요성이 있다. 중소기업체는 단순히 제도적 보호에 안주할 것이 아니라, 직접 시공능력을 배양하여 테크노헤게모니(techno-hegemony)를 회복하려는 노력이 요구된다.

외국의 건설업체를 보면, 조그만 중소기업체에 이르기까지 자기만의 전문분야나 특기를 가지고 있는 경우가 많다. 터널을 잘한다든지, 상하수도 어느 업체가 최고라던지, 중소기업체라 할지라도 전문화/특화되면서 대형업체와 당당히 기술로 경쟁하는 사례도 많다. 그러나 우리나라 공공공사 입찰은 운찰제(運札制) 성격이 강하여 업체의 전문화/특화를 유도하는데 실패하고 있다. 앞으로 국내에서도 업체 규모별로 전문화/특화된 시장을 형성하는데 많은 노력이 요구된다.

4. 발주 제도: 자율성 및 다양성 확대

현행 국가계약법령 등에서는 특정 업종이나 업역의 보호를 위하여 분리발주를 강제하거나 분할계약을 금지하고 있다. 그러나 전기공사나 정보통신공사, 폐기물처리용역 등은

타 법에 근거하여 강제적으로 분리 발주되는 상태이다.

선진국의 예를 보면, 공사 특성과 시장 수요, 발주자의 요구에 따라 유연하게 생산방식이 결정되는 것이 일반적이다. 전통적인 발주방식인 설계/시공분리방식 이외에 디자인빌드나 사업관리방식, 파트너링방식 등 건설공사의 성격에 따라 다양한 발주 방식이 활용되고 있다.

국내에서는 대형 공사에서 턴키 발주가 활성화되고 있고, 최근에는 기술제안입찰 등이 도입되었으나, 그동안 설계 완료후에 시공업체를 선정하는 방식이 널리 활용되어 왔다. 또, 300억원 이상은 최저가낙찰제를 의무화하는 등 전반적으로 발주/입찰 방식이 획일화되어 있는 경향이다.

앞으로 정부에서는 프로젝트의 특성 및 공사비, 공기, 요구 성능 등을 중시하여 발주자가 자율적으로 발주 방식을 선정, 운영할 수 있도록 제도를 개선해 나갈 전망이다. 이러한 자율성 확보를 위해서는 발주 능력이 뒷받침되어야 하며, 미국의 건설사업관리자(construction manager), 영국의 적산사(quantity surveyor) 등과 같이 전문인력의 양성에 노력할 필요가 있다.

5. 입찰/계약제도: 사전 스크리닝 및 기술 경쟁 강화

공공건설 시장은 건설업의 건전한 성장을 지원하고, 옥석을 가리는 역할을 담당해야 한다. 그런데 국내 공공공사의 평균 입찰경쟁율은 1:200을 넘어서고 있다. 10억원 규모의 공사 입찰은 1:500에 달하는 경우도 있다. 입찰 문턱이 너무 낮으며, 외국과 비교할 때 사전 심사(pre-qualification)가 매우 허술하다. 전자입찰이 활성화되면서 입찰자에 대한 검증도 미흡하고, 내역도 검토하지 않은 채 입찰에 들어가는 경우도 허다하다.

앞으로 공공공사 입찰에서는 거래비용(transaction cost) 관점에서 입찰 비용이 점차 높아질 가능성이 크다. 공사 내역에 대하여 충분히 검토한 자만이 입찰 참여가 가능하도록 제도 개선이 예상된다. 또, 해당 공사와 관련된 구체적인 기술이나 인력을 보유한 업체가 유리하도록 제도 개선이 이루어질 전망이다.

PQ 대상 공사도 200억원 이상 등으로 획일적으로 규정되어 있으나, 프로젝트 특성에 따라 발주기관에서 PQ 실시 여부 등을 자유롭게 결정할 수 있도록 제도 개선이 예상된다. PQ 심사항목도 회계예규에서 일률적으로 규정하고 있으나,

앞으로는 발주기관의 재량권이 확대될 전망이다. 또, PQ나 적격심사에서 과거시공실적에 대한 질적 평가를 중시하고, 공사 및 현장 특성에 따라 평가 요소가 다양화될 전망이다.

가격 이외에 기술능력에 대한 평가도 강화되는 흐름이다. 정부에서는 2012년부터 100억원 이상으로 최저가낙찰제를 확대할 예정으로 있으나, 전반적인 흐름은 기술제안입찰 확대, 순수내역입찰 및 물량내역서 수정방식 도입, 행정안전부의 최저가치낙찰제 도입 등과 같이 단순히 가격 이외에 업체의 기술능력을 동시에 평가하는 최고가치(best value) 방식이 점차 확대될 가능성이 높다.

그러나 최고가치 하에서도 가격경쟁은 강화되는 경향이 있다. 예정가격 작성시 실적공사비를 적용하는 비율이 40%에 다다르고 있고, 기술경쟁으로 여겨졌던 턴키 입찰에서도 가격경쟁이 시도되고 있다. 그런데 공공공사 입찰에서 가격경쟁은 불가피한 요소이나, 적자시공으로 귀결되어서는 곤란하다. 성실시공을 담보하기 위해서는 '제값주고 제대로 시공' 하는 풍토가 조성되어야 한다.

앞으로 공공공사 입찰에서는 '아무나 입찰에 참여할 수 없다' 라는 인식이 확산될 필요성이 있다. 국민의 신뢰를 회복하기 위해서는 대가에 비하여 가장 가치가 높은 서비스 제공(value for money)을 추구해야 한다. 공사 종류 등에 따라 다양한 조달 수단을 활용하고, 입찰 및 계약단계에서 건설업체의 기술과 노하우를 적극적으로 활용해야 한다. 이를 위해서는 입찰VE방식, 2단계 입찰(two-step bidding), 대안입찰(alternative bid), 기술제안입찰, 브릿징(bridging) 방식 등의 적극적인 활용이 요구된다.

또, 업체간 기술 경쟁을 강화하되, 등급제한 경쟁이나 등급 하한제 개선, 혹은 시공여유율 제도 등을 통하여 호혜평등한 경쟁 환경을 구축하는데 노력해야 한다. 발주기관에서 기술력 중심의 입찰·계약 제도를 운영하기 위해서는 내역심사와 저가심의 등에 필요한 전문성을 향상시켜야 하며, 공사특성별로 입찰자의 기술력을 판단할 수 있는 효과적인 평가 요소 개발에 더욱 노력해야 한다.

6. 기술 및 인력정책: 수요에 맞는 인력 공급 필요

그동안 건설현장의 품질, 환경, 안전관리 관련하여 다양한 제도적 대책이 강구되어 왔으나, 근본적으로 비용 측면에서 걸림돌이 있다. 각종 공사입찰에서 최저가낙찰 등 가격경쟁이 강화되면서, 안전이나 품질이 등한시되는 경향이 있다.

또, 부실시공이나 재해, 환경피해 등에 대한 패널티(penalty)도 아직 약한 편이다.

건설현장에서는 숙련공의 고갈이 심각한 상황이다. 외국인 근로자 활용을 통하여 임시변통식으로 운영하고 있으나, 근본적으로 양질의 기능인력 수급대책이 강구되어야 할 시점이다. 최근 1일 8시간 근무제의 확산이나 기계·장비의 휴일근무 기피 현상 등을 고려할 때, 새로운 공기(工期) 산정식이나 원가계산방식의 마련도 필요하다.

기술인력은 과잉 상태에 있는 것으로 평가된다. 그러나 해외공사를 뒷받침할 기술인력은 오히려 부족한 상황이며, 앞으로 사업관리 등의 영역이 증가되고 있는 점을 고려할 때, 계약법이나 경영, 공학을 아우르는 다학제적인 인력 양성이 요구되는 시점이다. 또, 품질관리나 안전관리, 환경관리, 공정관리 측면에서는 특화된 전문인력을 양성할 수 있는 커리큘럼이 요구된다.

7. 결론

향후 10년은 건설산업에서 매우 중요한 시기이다. 그동안 건설산업선진화위원회 등을 통하여 건설산업의 선진화와 관련된 많은 논의가 있었다. 그러나 건설정책으로 입안되어 제도화되는 과정에서 상당한 논란과 제약이 많았다. 그 이유는 외국에서 시행되고 있는 제도가 우리나라의 현실과 어울리지 않는다는 점이 우선 지적되고 있다. 발주자가 책임과 권한을 회피하는 국내 환경도 걸림돌이 되고 있다. 근본적으로 변화를 기피하는 건설업계의 모습도 제약 요건이 되고 있다. 그러나 발주자나 건설업체 모두 이제는 탈도급(脫都給), 글로벌화, 발주방식 다양화, 시공분야 전문화, 직접시공 등과 같은 시대적 흐름을 거스르기 어렵다. 건설산업의 선진화를 위하여 보다 혁신적이고 실효성있는 건설정책이 입안되고 기능할 수 있기를 기대한다.

· 최민수 e-mail : mschoi@cerik.re.kr