

건설정책이 대구·경북지역 건설기업의 시장 진입과 퇴출에 준 영향에 관한 조사연구

An Investigative Study on the Impact of Construction Policies on Market Entry and Exit of Construction Companies in Daegu and Gyeongbuk Province

송진향 (Song, Jin-Hyang) 계명대학교 행정학과¹⁾
이윤석 (Lee, Yoonseock) 계명대학교 행정학과²⁾

〈 국문초록 〉

본 연구는 정부의 건설산업 정책 중 업역제도, 입찰제도, 하도급제도, 시공관리 등 실제 건설업체들의 행태에 미친 영향이 클 것으로 판단되는 주요 정책들을 설문조사를 통해 분석하였다. 분석의 시작은 건설업법이 건설산업기본법으로 대체되고 건설업 면허가 면허제에서 등록제도로 전환된 시점에서 시작하여 최근까지 시행된 주요 건설정책을 선정하여 그 효과를 조사분석하였다. 조사결과, 중소기업체가 대부분인 대구·경북지역 일반건설업체의 경우, 건설업 등록기준(자본금, 기술자 등)의 강화가 시장 진입 및 퇴출에 크게 영향을 미친다는 것을 의미한다. 따라서 중소기업체 등을 대상으로 등록기준 관련 정책을 합리적으로 시행한다면 건설시장 내의 부적격 건설업체 퇴출에 크게 기여할 것으로 판단된다. 그러나 반면 건설시장 내의 부적격업체 퇴출을 위해 시행된 상당수의 건설정책들이 오히려 부적격 건설업체의 증가에 영향을 미쳤다. 이는 건설수주기의 건설정책이 시행 목적 달성에 미흡하였다는 것을 시사한다.

주제어: 건설산업, 건설정책, 시장진입, 시장퇴출

1) 제1저자, jhsong@cak.or.kr

2) 교신저자, yoonslee@paran.com

1. 서론

건설산업은 대표적인 규제산업이라고 불릴 만큼 규제가 많은 산업 중의 하나이다. 규제가 많다는 것은 건설산업에 대한 정부의 정책적 개입이 많았다는 것을 의미한다. 건설산업에 대한 정부의 정책 개입은 종합건설업체와 전문건설업체의 심각한 대립과 갈등을 유발시켜왔다. 이유는 건설시장이 정해진 파이를 놓고 벌이는 제로섬 게임의 장이었기 때문이다.

1958년에 제정된 「건설업법」이 WTO 가입으로 인한 시장개방을 앞두고 건설산업의 경쟁력 강화와 부실방지를 위하여 1996년에 「건설산업기본법」으로 재편되었다. 「건설산업기본법」의 핵심적인 내용은 건설업 등록제도에 기반한 건설업역 및 생산체계에 대한 규제라고 볼 수 있는데, 1996년에 제정된 이후 몇 차례의 개정과정을 거치면서 규제완화라는 흐름에 맞추어 건설업 등록기준을 지속적으로 완화시킨 결과 건설업체 난립을 초래하였다는 평가를 받고 있다.

한국의 건설산업은 1997년말 건설제도와 정책의 획기적인 전환시점을 맞이하게 되었다. 이러한 변화로 인해 나타난 건설정책은 업역제도, 입찰계약제도, 하도급관리제도, 건설현장 시공관리제도 등이 있으며 여러 차례의 개정을 거치며 현재까지 시행되어오고 있다.

이러한 건설정책들은 진입·퇴출 장벽으로서 건설생산기술관련 제도 및 관련 법률, 비용부담 및 건설수요의 조건과 같은 건설산업의 특성에 따라 나타나는 진입장벽을 의미한다. Stigler(1968)는 진입 장벽을 어느 산업에 신규로 진입하고자 하는 기업은 지불해야 하지만, 시장에 이미 진출에 있는 기존 기업은 지불하지 않아도 되는 생산비용으로 정의하고 있다. 그리고 퇴출 장벽이란 수익감소 및 손해의 발생이 예상될 것이 고려됨에도 불구하고 회사들이 산업에서 빠져나가지 못하게 하는 경제적·전략적 요소들이라고 말하고

있다. 건설업의 경우 시장에서 철수할 때 과거의 시공 실적과 기계·장비 등 매몰비용으로 인한 유·무형의 퇴출비용이 존재하는데 유·무형의 퇴출비용역시 퇴출 장벽으로 작용하게 된다.

제도적으로 건설정책들은 건설업체의 전문성을 유지하고 무자격 업체가 무차별적으로 건설시장에 참여하는 것을 방지함으로써 건설산업은 물론 소비자(발주자 등 건설 서비스 수요자)를 보호하려는 목적을 가지고 있다. 궁극적으로 건설정책들은 민간시장에 일임하여 놓을 경우 일어날 수 있는 시장실패로부터 품질과 안전을 확보하기 위한 정부의 개입을 의미한다.

이러한 건설정책의 변화는 건설분야의 구조적 변화에 많은 영향을 미치고 있다. 예를 들어 1998년 이후부터 실시된 건설업 면허제가 등록제로 변경된 사례와 건설업 등록기준의 완화 및 적격심사 제도의 도입 등은 우리나라 건설업체 수의 엄청난 증가를 가져온 원인으로 작용하였다. 턴키 및 대안입찰 공사 발주의 증가나 최저가 낙찰제 등은 건설업계 내부의 수주구조 및 수익성의 변화를 초래하는 원인으로 작용하였다.

반면 2007년 이후 시작된 건설수주의 감소로 2014년까지 종합건설업체의 수는 지속적으로 감소하였다. 2015년부터 비정상적인 부동산시장의 호황으로 다시 건설업체의 수는 증가하였고 부동산 경기가 침체되자 다시 건설업체의 수는 감소하고 있다. 이러한 행태는 건설업체의 입장에서 수주 가능성이 존재한다면 건설업체에게 불리한 정책이 시행되어도 시장에 남아 수주를 노리는 행태를 보인다는 것을 추론할 수 있다.

건설산업의 대표적 정책인 업역제도, 입찰제도, 하도급제도, 시공관리 등은 대부분 부실부적격업체를 건설시장에서 퇴출시키겠다는 목적으로 도입된 정책이지만 실제로 그 효과는 크지 않았다. 그 이유는 건설시장의 물량이 감소하지 않고 지속적으로 증가했기 때문이다.

한편 경기 침체에 경기회복을 위해 건설경기 또는 부동산 경기 부양 정책이 여러 번에 걸쳐서 시행되었다. 이러한 경기 부양 정책은 건설산업의 구조개선을 위한 정책과는 다른 결과를 가져 왔다. 즉, 부정적인 효과를 가져와 다시 부적격업체들이 시장에 진입하는 계기를 제공하게 된다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 시대적 배경과 시각에 입각하여 1998년부터 최근까지의 건설제도 및 정책변화가 건설산업의 구조변화에 어떤 영향을 미쳤는지를 종합적으로 분석해 보고 건설산업 구조의 선진화를 위해 필요한 건설제도 및 정책개선의 방향을 제시함으로써 한국의 건설산업과 제도발전에 기여하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

구체적으로 본 연구는 건설정책과 건설물량, 즉 수주가능성이 건설업체의 시장 진입 및 퇴출에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하고 이를 토대로 향후 건설산업의 선진화에 기여할 수 있는 건설정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 건설 수주 가능성이 건설정책보다 건설업체에 미친 영향이 더 컸다는 가설에 기초하여 시작하고 있고 이 가설을 설문조사를 통해 입증하였다. 분석의 시작은 건설업법이 건설산업기본법으로 대체되고 건설업 면허가 면허제도에서 등록제도로 전환된 시점에서 시작하여 최근까지 시행된 주요 건설정책을 선정하여 그 효과를 조사·분석하였다.

2. 이론적 배경 및 선행연구의 검토

2.1. 건설정책 등 제도의 복잡성과 제도 변화

외환위기로 인하여 1997년에 약 75조원에 달했던 일반건설업체의 건설공사 수주액이 1998년에는 48조

원으로 급감하였고, 100만여명에 달하던 실업자중 건설업 종사자가 약 50만명으로 전체의 50%수준을 차지하게 되자 김대중 정부는 지속적인 건설경기 활성화 정책을 추진하였다.

또한 1997년에 건설시장이 개방되면서부터는 국제기준에 부합되는 수준으로 진입규제를 완화할 수밖에 없었다. 정부규제 가운데 진입규제가 말로 핵심적인 규제로 인식된 탓에 1996년에 「건설산업기본법」을 제정할 때부터, 그 후 몇 년간에 걸쳐 진입규제는 지속적으로 완화되었다

더불어 건설산업 구조개편과 선진화가 추진되었다. 외환위기의 여파로 인한 건설경기 침체에도 불구하고 건설업 등록기준 완화, “요행에 의한 복권당첨식 낙찰제도”로 전략한 적격심사제도의 구조적 문제 등으로 인하여 무자격 부실건설업체가 대거 양산되었고, 워크아웃·법정관리·화의업체 숫자가 급격하게 증가하게 되면서 정부는 「건설산업 구조개편 방안」을 수립하여 추진하게 되었다(대한건설협회·한국건설산업연구원, 2017).

1997년으로 예정된 건설시장 개방을 앞두고 면허제도와 입찰계약제도 등을 중심으로 건설제도 및 정책의 대폭적인 개선이 이루어졌다. 이 시기에 이루어진 제도개선의 내용은 대부분 WTO 정부조달협정의 내용을 반영하면서, 한국 건설산업의 국제경쟁력을 높이고 부실공사를 방지하겠다는 취지였다. 외환위기를 맞게 되자 후진적인 건설제도와 정책을 미국이나 영국 같은 선진외국에서 널리 활용되는 이른바 국제적인 기준으로 전환하고자 하는 의지를 보다 명시적으로 비치기 시작했다. 외환위기를 맞은 근본원인이 ‘아시아적 가치’나 ‘한국식 기준’을 고수한 데 있었던 것이 아닌가 하는 인식과 자기반성 때문이었다(대한건설협회·한국건설산업연구원, 2017).

외환위기 이후 변경된 건설정책의 주요 내용은 다

음과 같다.

첫째, 건설규제개혁이다. 1998년 규제개혁위원회는 등록된 규제 건수의 50%를 폐지하였다. 건설교통부 소관 규제도 규제개혁위원회에 등록된 917건 중 50.7%에 달하는 465건을 폐지하고, 232건을 개선하기로 확정하였다. 이에 따라 2000년 10월경에는 개정을 추진한 총 48개 법률 중 45개 법률이 개정되었고, 당초 정비하기로 계획했던 규제 699건 중 96%에 달하는 674건을 정비하였다.

둘째, 공공건설사업의 효율화이다. 1998년에 연간 약 40조원에 달하는 공공건설사업의 효율화를 위한 종합대책을 수립하였다. 「공공건설사업 효율화 종합대책」의 상당부분은 법제화되어 시행되고 있다. 예컨대, 사업시행 적정절차 확립, 예비타당성조사제도 도입, 완공위주의 집중투자 등은 1999년부터 본격적으로 시행되면서 불필요한 재정투자사업의 방만한 시행을 억제하는 효과를 가져왔다고 볼 수 있다. 하지만 계속비의 예산편성 확대, 설계변경 최소화, 건설보증제도의 실효성 확보, 건설사업관리의 활성화 등과 같은 대책처럼 지금까지도 담보상태에 머무르고 있는 경우도 많다. 「공공건설사업 효율화 종합대책」에 포함된 세부 대책들의 대부분은 넓은 의미의 건설제도 및 정책 개선방향을 집대성한 것들이었고, 그 이후의 다른 대책에서도 반복적으로 제시되었으며, 건설산업의 구조변화에도 상당한 영향을 준 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 발주방식 및 입찰계약제도의 선진화이다. 턴키 및 대안입찰공사 발주 확대, PQ(Pre-Qualification)¹⁾ 및 적격심사제도의 개선, 최저가낙찰제 도입 및 단계적 확대, 건설산업 구조개편, 지방·중소건설업체 보호 제도 및 정책의 변화(도급하한제도, 지역제한제도, 유자격자 명부에 의한 등급제한 입찰제도, 지역의무공

1) PQ제도는 기술적 난이도가 높은 것으로 평가되는 100억원 이상의 22개 공공공사에 적용되는 것으로 입찰참가자격을 사전에 심사하여 능력과 자격을 갖춘 업체에게만 입찰참가를 허용하는 것이다

동도급제도) 등이 시행되었다.

따라서 본 논문에서는 이러한 건설정책의 변화가 건설시장과 기업들에게 실제로 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검증하고자 한다.

2.2. 건설정책 등 제도의 복잡성과 제도 변화

2.2.1. 제도의 경로의존성과 제도 변화

신제도주의에서 제도 변화란 기존 제도(내 규범과 문화, 관행 등)가 존재하는 상황에서 새로운 제도가 형성되는 과정으로 보고, 기존 제도가 새로운 제도가 취할 모습을 제약하는 경로의존성을 떨 수 있다. 또 새로운 정책 아이디어로 정책의 근본적 틀이 변화하는 과정에도 기존의 제도와 관행이 정책의 어떤 측면이 강조될 것인가에 대해 중대한 영향을 줄 수 있다(하연섭, 2006b). 즉 아이디어가 제도 변화를 촉발하긴 하지만 이러한 아이디어 도입과 적용 또한 역사적, 제도적 맥락과 분리시켜 생각할 수 없다는 것이다. 이때 주목해야 할 것이 바로 ‘해석’이라는 개념이다(Kjaer & Pedersen, 2001: 재인용). 정책 아이디어가 각 국가의 고유한 역사와 맥락에 따라 선택적으로 해석되고 적용되기 때문이다(하연섭, 2013).

1980년대 이후 정책 아이디어이자 새로운 게임 규칙으로 평가받는 신자유주의는 많은 국가에 영향을 주었지만 국가마다 신자유주의 정책으로 전환하게 된 역사적 배경이나 국가 개입 정도, 정치 역학관계 차이가 이후 신자유주의 정책 내용에 중대한 영향을 미쳤다. 서구의 신자유주의 도입은 복지국가 위기에 대한 대응 성격이 강하지만 한국의 신자유주의 정책은 발전국가 위기에 대한 대응으로서의 정책전환의 성격을 띠고 정치적 민주화와 경제적 자유화가 동시 진행된 측면이 있다. 그래서 정경유착과 관치행정 타파 요구

를 요구하는 민주화 운동과 국가 최소 개입을 요구하는 신자유주의 담론이 혼동되는 제도적 맥락을 갖게 되었다. 신자유주의 추진 과정에서 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치가 마련되어있는가에 따라서도 각국에서 나타나는 신자유주의 제도 양상이 다양하게 나타났다고 본다(하연섭, 2006a; 2013). 제도 변화에서 경로의존성의 폭은 좁거나 넓게 해석될 수 있고 제도 상호보완성 등과 결합하여 제도변화를 설명할 수도 있다(Campbell, 2010).

또 사건 전개 시간적 순서에 초점을 맞추면 독립변수와 종속변수 쌍방향적 인과관계를 설명할 수 있다. 제도는 행위에 영향을 미치는 독립변수이지만, 개인과 집단 선택과 행위에 따라 제도 자체가 변화하는 종속변수가 될 수도 있다. 이는 자칫 순환논법이 될 수 있지만 시간적 순서에 주목하여 t1시점에서는 제도가 행위에 미치는 독립변수 의미이지만, t2시점에서는 제도가 행위에 의해 변화되는 종속변수의 의미를 가진다는 것을 의미한다(박진형, 2014; 하연섭, 2013).

역사적 신제도주의는 제도 형성과 제도 변화, 제도의 지속 과정을 단절된 과정으로 인식하여 제도의 급격한 변화를 강조하였다. Streek and Thelen(2005)은 제도의 변화 과정과 변화의 결과를 구분하여 제도변화 유형을 적응을 통한 재생산, 완만한 변형, 생존과 복귀, 해체와 대체 등 네 가지로 구분했다(하연섭, 2013). Mahoney and Thelen(2010)은 제도 내부 문제나 행위자에 의한 점진적 제도 변화 유형을 운영자 재량 수준에 따른 제도적 특징과 제도 행위자의 거부가능성에 따른 정치적 맥락을 종합하여 표류, 가겹, 전치, 전환으로 분류하였다(신은희, 장수명, 2016).

가겹(layering)은 기존 제도 구성 요소는 유지되는 가운데 새로운 요소가 추가되어 시간이 지나면 기존 제도가 근본적으로 변하게 되고, 표류)는 기존 제도의 외적인 면은 변화가 거의 없지만 외부환경 변화로 영향력이

변하는 것이다. 전환(conversion)은 기존 제도가 외적으로 변하지 않지만 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌거나 권력관계 변화로 제도 설계에 참여하지 못한 사람들이 제도를 장악하여 새로운 목적으로 제도를 바꿀 때 나타나는 현상이다. Mahoney and Thelen(2010)에 의하면 전치(displacement)는 기존 제도가 새로운 제도에 의해 바뀌는 경우인데 점진적으로 변하는 것이다.

2.2.2. 복합체로서의 제도와 상호보완성에 의한 제도 변화

신제도주의는 제도를 단일체가 아니라 관계망 또는 복합체로 이해하므로 제도를 구성하는 다양한 요소들의 상하 구조와 제도 요소들이 복잡하게 얽혀있는 관계에 주목한다. 즉 제도의 구성요소들이 항상적으로 통합된 전체를 구성하는 것이 아니라, 일정한 시기에 특정 제도의 구성체로 안정성을 유지하는 정도이며, 이질적이거나 갈등적 요소를 함께 포함하면서도 한시적으로 일정한 형태를 유지하는 것으로 본다. 이런 불합리성이나 불일치가 향후 제도 변화의 원동력이 될 수 있다. 제도의 복합체적 성격 때문에 특정 제도를 이해하기 위해서는 내부적으로는 제도 자체의 요소들의 성격을 이해하고 외부적으로는 제도를 둘러싼 여타 제도들과 요소들과의 관계에 주목해야 한다(박진형, 2014; 하연섭, 2013).

먼저 제도의 위계적 관계를 보면 제도가 수직적으로 상위 수준 제도와 하위 수준 제도로 복잡하게 얽혀있는 체제를 말하는데 하위 수준의 제도는 상위 수준이 제도를 형성하는 요소가 된다. 제도는 서로 결합하여 상위 개념의 제도를 형성할 수도 있고, 하위 개념의 제도들을 구성 요소로 가질 수도 있다(하연섭, 2006a). 또 제도의 수평적 관계와 관련해 제도의 상호보완성이란 특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재

가 다른 영역에서 다른 제도의 존재와 기능 및 효율성을 강화시켜 준다는 의미이다. 제도에서는 수평적 관계보다 위계적 관계가 주는 영향이 더 크다(박진형, 2014; 하연섭, 2013).

신제도주의는 정책과 직접 관련이 있는 몇몇 제도의 양상을 분석하는 것이 아니라 제도의 구성 요소들과 그 상호작용, 역관계 등에 대한 분석이다. 복합체로서의 제도는 요소들 간에 상호보완성이 존재하고, 이러한 상호보완적 성격 때문에 제도가 쉽게 변하지 않는 경로의존성을 가지게 되는 것이다. 또한 제도는 경로의존성만 가지는 것이 아니라 변화하는데 이는 요소들 간의 관계 양상의 변화에 의한 것이다. 다른 나라의 제도나 정책을 벤치마킹해도 그 나라의 고유한 정치, 경제 맥락 때문에 실패하는 사례는 제도의 상호보완성 때문이다(하연섭, 2013). 세계화나 ICT 발달로 많은 국가 정책이나 조직이 동형화 된다고 하였지만, 비교제도연구를 보면 글로벌 거버넌스와 국가, 제도, 행위자와의 관계, 국가 정책을 둘러싼 제도 맥락과 제도의 상호보완성에 따라 제도가 달라진다고 보고있다(Aoki, 2001; Hall & Soskice, 2001).

제도의 상호보완성은 구조적 동형화와는 구분된다. 동형화 논리는 모든제도에 동일하게 적용되는 단일한 원칙이 있어서 동질화 현상이나 제도수렴 현상이 나타난다고 본다. 선택적 동형화는 비슷한 제도도 제도 도입 취지나 운영 방식, 즉 제도적 맥락과 제도 행위자들이 어떻게 대응하느냐에 따라 다르게 나타난다는 의미이다. 상호보완성 논리는 일반적으로 제도가 상이한 원칙에 기반하여 병존하고 있으므로 제도간 차이를 설명하는 논리로 많이 활용된다(박진형, 2014; 하연섭, 2013).

2.2.3. 행위자의 역할과 권력 관계에 의한 제도 변화

제도 변화에서 행위자의 역할과 권력 관계도 중요

한 요소이다. 제도를 이루는 구성 요소들의 복합체이므로 제도 구성 요소들의 결합이 새로워지는 것도 제도 변화로 볼 수 있고 이것이 가능하도록 하는 행위자의 역할에 주목하게 된다. 행위자는 제도 제약의 영향을 받는 객체로서의 정치 행위자이자, 제도를 현실화시키고 재생산하는 변화의 주체로도 전환할 수 있다. 기존 제도 변화나 새로운 제도를 만들 때 행위자는 자원 모형과 반사적 개념 전략, 역동적 제약모형 전략을 선택할 수 있고 행위자의 의도나 전략이 제도의 제약을 받지만 권력 주체들의 역학을 이용하여 기존 제도를 변화시킬 수 있다. 행위자는 계급이나 이익집단에 한정되지 않고 이해관계와 능력이 본질적 요소라고 볼 수 있는데, 집합적 행위자는 주요한 행위자로 간주할 수 있다. 이렇게 행위자와 제도는 상호의존적이고 상호구성적인 관계이다(하연섭, 2013).

제도 변화 과정에서 행위자 역할의 역동성과 관련해 아이디어나 담론의 역할에 대한 연구도 확대되고 있는데 이를 담론적 제도주의라 부르기도 한다. 아이디어는 공공정서로서의 아이디어, 패러다임으로서의 아이디어, 프로그램으로서의 아이디어가 있다. 아이디어는 틀과 틀 짓기를 거쳐 정책 변화와 연결된다. 틀은 정책을 정당화하려고 활용하는 상징이나 개념이며 틀짓기는 정책결정자들이 정책 쟁점을 자신들이 원하는 방향으로 유리하게 ‘해석’할 수 있도록 전달하는 것이다. 즉 정책 결정자나 정책과정 참여자들에게 각색되고 구성되며, 정책을 둘러싼 논의 과정을 거쳐 담론으로 형성된다(하연섭, 2006b).

사회학적 신제도주의는 제도적 환경에서 행위자 주체와 전략(agency and strategy)의 중요성을 강조하고 있다. 개인과 조직의 상호작용을 통하여 정책 의미를 변형할 수 있고 사회적 문제를 해결하는 새로운 도구와 구조를 창조할 수 있으며, 새로운 정책과 제도에 통합된 구조는 다시 구성원에게 지지받는다고 제시하

고 있다. 이런 행위자 주체의 전략적 행동은 제도형성 과정에서 행위자의 역할을 인정하면서 ‘제도화는 자신들의 목적을 달성하고자 하는 행위자들의 정치적 노력의 결과이며, 이러한 제도가 택하게 되는 구체적인 형태는 행위자들의 상대적인 권력에 따라서 달라진다’는 사회학적 신제도주의 관점의 해석이 가능하게 된다. 제도는 특정한 문화적 가치를 내면화함으로써 권력불균형과 지배관계를 반영하는 동시에 이를 재생산하는 기제로서도 이해될 수 있다(이현서, 2015; 하연섭, 2013).

제도 변화를 제도의 대체가 아닌 제도 구성요소의 재배열이라고 보는 점진적 제도 변화 이론은 제도 설계와도 연계된다. 제도의 재배열되고 정교화 되는 과정에 관련 행위자들이 순응하는 것이 아니라 분명한 목적과 의도를 가지고 이루어진다면 이는 제도 설계와 다름이 없다(안현찬, 2014; 하연섭, 2013).

행위자들에 의한 제도 변화는 제도 설계와도 연관된다. 역사적 신제도주의 입장에서 도시 설계에 대한 협력적 설계 이론을 보면 거버넌스가 계획과정에서 이루어지는 행위자들의 집단적인 의사소통 행위인 동시에 의사결정에 관한 제도라고 인식한다. 거버넌스가 참여자들의 행위와 상호작용을 구조화하고, 때론 거버넌스에 내재된 사회적 맥락과 권력 관계가 참여자들의 각성과 의지를 오히려 제약하고 억압할 수도 있다. 하지만 신제도주의는 행위자와 구조의 상호작용을 강조하므로 상호작용을 통해 거버넌스도 고정된 현상이 아니라 점차 진화하는 개념으로 본다(안현찬, 2014; Alexander, 2005).

이런 의미에서 신제도주의에서는 제도 설계 시도 자체가 정치적 행위라고 본다. 제도적 설계는 행위자가 자신과 타인을 행동의 특정 과정(특정 가치와 권력 관계 등)에 결합시키는 기회를 제공하기 때문이다. 즉 제도 설계는 끊임없이 변화하는 환경에 직면하여 높은

수준의 '결집성, 집합성, 결속력'을 보장할 수 있도록 충분히 강력하고 개정 가능한 제도적 규칙을 만들고 유지하려는 시도라고 할 수 있다(Lowndes & Roberts, 2013).

2.3. 관련 선행 연구

1997년 이후, 건설업계에서는 정부의 면허 및 등록 제도에 대한 실효성에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 그 이유는 건설업체 수가 이 시기를 기준으로 급격하게 늘어났기 때문이다²⁾. 건설업 등록제도 및 건설업 업역 제도가 몇 차례에 걸친 개정을 통해 시행되었지만 업체 수는 지속적으로 증가하였다. 그 이유는 건설물량의 증가에 있었다. 즉 수주가능성이 있다고 판단한 건설업체들은 업체 수를 줄이기 위해 도입된 건설업 정책 및 제도에 반응하여 시장에서 퇴출을 선택하지 않고 오히려 시장에 무분별하게 진입하게 된다. 이는 정부가 건설업 면허 등록기준 강화(2002.9), 건설업 등록 결격사유 등의 기준 강화(2014.11) 등의 정책을 통해 면허 및 등록제도를 강화시켜왔음에도 불구하고 건설시장의 과당경쟁을 효과적으로 제어하고 있지 못했다는 것을 의미한다. 본 연구와 정확하게 일치하는 선행연구는 수행되지 않았으나 목적과 분석 방법이 유사한 연구는 다음과 같다.

윤영선(2012)은 한국 건설산업의 고질적 문제 내지 병폐로 인식되어 온 업역주의를 문화적 관점에서 조명하였다. 업역주의의 직접적 이해 당사자인 건설산업의 주체들은 업역주의의 문제점들을 인식하면서도 불가피한 현상으로만 받아들임으로써 스스로 한계를 설정하는 결과를 초래하였다고 전제하고 건설산업의 업역주의를 개별 건설기업인 또는 기업 차원을 넘어

2) 종합업체 수의 변화를 보면 1990년에 918개사에서 1995년 2,959개사로 2000년 7,978개사로, 2005년 13,202개사로 급격히 증가했다.

선 산업 차원의 문화적인 현상으로 바라보는 시도를 하였다.

문화이론적 틀로서 살펴본 한국 건설산업의 업역주의는 제도에 의하여 규정된 건설기업들의 생산활동 관계와 건설인들의 가치 의식이 상호 작용하는 가운데 강화되어 왔음을 보여주고 있다고 주장한다. 구체적으로 한국 건설산업의 업역주의는 ‘강한 업역 집단과 강한 역할 규제’로 특징 지워지는 건설기업들의 생산활동 관계로 재해석될 수 있으며, 건설인들의 가치 의식과 상호 작용하는 가운데 보다 강화되는 경향을 보여 왔다는 것이다.

업역주의를 해소하는 방안으로서 시장 지향과 공동체 지향을 혼합한 형태의 제도와 문화를 구축하는 것이 바람직할 것으로 제안하였는데, 이는 시장경쟁 원리를 기본으로 하되 협력의 원리를 보완적으로 강화하는 접근이며, 이를 위해서는 무엇보다 공공 발주자에게 자율권을 부여하고 자발적인 리더십을 행사하도록 여건을 조성하는 정책 기조의 변화를 요구하고 있다.

한 사회의 문화는 내부의 구성원들에게 막강한 영향력을 행사하면서 동시에 쉽게 바뀌기 어려운 특성이 있다. 그러나 다른 한편으로 문화는 전략적이면서도 지속적인 접근 노력을 통하여 얼마든지 바뀔 수 있는 특성도 동시에 가지고 있다. 이는 문화의 이러한 양면성은 한국 건설산업의 업역주의가 대응 전략 또는 방식에 따라 강화될 수도 약화될 수도 있다고 주장한다. 건설산업의 업역주의를 해소하기 위해서는 건설산업 내부 참여 주체들의 적극적인 노력과 더불어 한국 사회 전반의 집단 이기주의를 타파할 수 있는 정치적, 제도적 노력을 요구하고 있다.

박세훈(2008)은 건설업 업역구조 개선 방안에 대해 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종을 통·폐합하여 공사의 특성에 적합한 새로운 업종 체계를 구축하여 방안을 제시하였다. 종합·전문

업종을 통폐합하여 공사현장의 특성에 적합한 새로운 업종체계를 구축하여 건설업체의 전문성과 생산성을 향상시키고 시공위주로 발전해 온 건설산업을 설계, 엔지니어링, 시공관리 위주의 종합건설업으로 개편해야 한다는 연구결과를 제시하고 있다.

등록기준에 대해서는 기업 건전성 확보 및 부실공사 방지를 위한 최고의 방법은 수주물량이 증가하지 않는 한, 건설업체 수를 줄여야하며, 이를 위해 등록기준 상향 조정과 주기적인 등록기준 조사가 필수적이라는 주장과 최고가 낙찰제 방식과 최저가 낙찰제 방식을 병행하여 발주하는 방식도 필요하고 대기업과 중소기업 간의 균형발전도 건설업 업역 구조개선 방안과 연계하여 개선할 필요가 있다는 주장도 있다.

건설사업의 특성상 건설계약은 전통적 계약과는 다른 속성을 가지고 있어, 전단계의 계약의 실패는 연쇄적으로 다음단계의 계약에도 곧바로 영향을 미친다고 주장한다. 설계 계약이 부실하게 이루어진 경우 이는 시공단계의 계약이행에 직접 영향을 미치며, 부실공사는 당해 계약의 당사자 피해를 넘어 다른 사람에게 까지 확대되는 사실상 공해가 되는 것이다.

효율적 책임이 배분되지 않는 제도에서는 건설업체들이 비용을 들여 부실방지(사고방지)를 위해 노력해야 할 인센티브가 없고, 자기 행동의 비용이 다른 사람에게 전가되면서 사적비용과 사회적비용 괴리의 외부효과가 발생한다고 주장한다.

나경연 등(2015)은 암시장의 형태로 건설업 등록증의 불법 대여 확산 및 등록기준 결격으로 인해 건설시장 구조가 왜곡되고 시장 교란이 발생하므로 건설업 등록기준의 강화와 재정능력평가 결과를 공공공사 입찰 참가 요건으로 지정하여 부적격 업체의 시장진입을 방지함으로써 시장에 발생할 수 있는 부작용을 방지할 수 있음을 주장했다. 이와 같은 정부정책 실효성 문제제기한 선행연구는 정부의 건설정책이 건설업에

영향을 미칠 수 있는 것은 건설업 구조적 특성이 있기 때문일 것 같다.

3. 연구의 범위와 방법

3.1. 연구범위

본 연구는 정부의 건설산업 정책 중 업역제도, 입찰제도, 하도급제도, 시공관리 등 실제 건설업체들의 행태에 미친 영향이 클 것으로 판단되는 주요 정책들을 실증분석과 설문조사를 통해 분석하였다. 즉 주요 건설정책들이 건설업체의 행태, 즉 시장진입과 퇴출에 어떤 영향을 미쳤는지를 실증분석을 통해 과거 행태를 분석하고, 직접 시행한 설문조사의 분석을 통해 미래의 행태에 대해 예측하였다. 본 연구의 검토대상이 되는 주요 건설정책의 변화는 다음과 같다.

첫째, 업역제도는 건설업체들의 자격인 등록기준, 취득한 면허를 가지고 할 수 영업범위, 겸업 제한여부 등을 정하는 제도를 의미한다. 이를 통해 영업 및 업무범위, 심지어 공사물량까지도 결정되어 ‘칸막이식’ 건설규제 및 제도라는 비판이 제기되고 있다. 즉 종합면허를 가진 종합건설업체는 건설산업기본법이 정하는 종합건설공사를 전문건설업 면허를 가진 전문건설업체는 전문건설공사를 수행하도록 업역을 구분하여 놓은 것을 의미하며 관련 규정의 미세한 부분의 개정도 업역에 직접적인 영향을 미친다. 전 세계적으로 유래를 찾아볼 수 없는 ‘건설공사’의 정의도 건설산업기본법을 통해 이루어져 전기공사, 정보통신공사 등은 그 실체가 건설공사임에도 건설산업기본법상에서는 건설공사에 해당하지 않는다.

또한, 2008년까지는 종합건설업면허를 갖고 있으면 일부 전문건설업면허의 취득을 금지하고 겸업을 제한

하였다. 이것은 시장진입의 제한으로 중소기업인 전문건설업체를 보호하기 위한 명목으로 시행되었다. 그러나 2008년 폐지되어 기술자, 자본금 등의 등록기준을 구비하면 종합 및 전문건설업 면허의 중복취득과 영업행위가 가능하게 되었다. 건설시장의 큰 칸막이 하나가 없어진 것이다. 이후 기술자, 자본금 등의 등록기준을 강화하는 조치들이 이어져 건설시장 내의 부적격 건설업체 퇴출을 시도하였다. 건설업체들은 종합건설업체이든 전문건설업체이든 등록기준 유지를 위해 기술자를 보유해야 하고 이는 기업으로서 고정적인 비용을 부담해야 함으로 기술자 요건의 강화 또는 약화는 건설업체들에게 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 건설기술자 면허대여 등이 아직도 근절되지 않고 있는 이유도 여기에 있다. 따라서 업역제도와 관련하여 시행된 건설정책의 시행은 건설업체들의 행태에 매우 큰 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

둘째, 입찰제도는 공공공사 수행자의 결정 방식이다. 근대적 건설업이 태동된 이후 가장 많이 채택된 공공공사의 낙찰자 결정방식은 최저가낙찰제도이다. 시장의 기본원칙이기도 한 최저가낙찰제는 업체수의 증가로 인해 ‘저가 덩핑 수주로 인한 부실공사’ 문제를 발생시키며 폐지, 재시행 등을 반복하다 지금은 종합심사낙찰제로 대체되었다. 그러나 종합심사낙찰제는 300억 이상의 대규모 공사에 적용되어 실질적으로 중소 조합건설업체들이 가장 예민하게 반응하는 것은 적격심사제의 개선과 그 내용이다. 적격심사 기준의 조그마한 변화도 공공공사 수주에 직접적인 영향을 미치기 때문이다.

셋째, 하도급제도는 발주자로부터 수주한 건설공사를 어느 범위까지 직접시공하고 어느 범위까지 하도급을 주느냐의 문제이다. 공사를 직접 수행하지 않고 경제적 이익을 취득할 수 있는 범위가 정해지는 결과로 이어지므로 매우 중요한 문제이다. 초기에 정부는

의무하도급제를 시행하여 일정 기준의 건설공사는 일정 비율을 의무적으로 하도급 하도록 정하여 전문건설업체를 보호하였다. 그러나 의무하도급제도는 종합건설업체의 ‘브로커(공사 수주만 하고 시공은 하도급업체가 하도록 하여 이윤만 챙기는 사람)화’와 전문건설업체의 불법 재하도급이라는 문제점을 가져왔다. 현재 정책의 방점은 의무하도급이 아니라 어느 범위까지 직접 시공하느냐에 있고 직접시공 범위는 향후 더욱 확대·강화될 것이다. 하도급제도는 ‘일괄하도급 금지’, ‘동일업종간 하도급 금지’, ‘재하도급 금지’ 등으로 구체화되어 시행되고 있고 건설업체들이 매우 민감하게 반응하는 부분이다.

넷째, 시공관리제도는 건설현장의 시공자격 및 시공의 내용을 감리·감독하는 제도이다. 건설업체의 수가 적고 물량이 많을 때나 소규모 공사에 대해서는 건축주가 건설업체에게 도급하지 않거나 직접 시공할 수 있는 범위에 관해서는 건설업체들의 관심이 없었다. 그러나 건설업체 수가 증가하고 물량이 감소하자 시공자 제한 제도에 대한 건설업체들의 규제 요구가 이어져 주거용 200평(660㎡), 비주거용 150평(495㎡) 이상의 건물은 건설업자만 시공하도록 범위가 정해졌다. 최근에는 60평(200㎡) 이상의 건축물에 대해서는 원칙적으로 건설산업기본법에 의해 면허를 취득(등록)한 건설업체만 시공하도록 규제를 강화하였다. 이 외에 골프장, 화장시설 등도 건설업체만 시공하도록 규제하고 있다. 책임감리제도는 감리전문회사가 책임을 지고 건설공사의 시공이 설계도면 등 관련 서면에 맞게 건설되는지를 감독하는 제도이다. 이 제도는 성수대교 붕괴 이후 시행되었으며, 시공관리제도도 건설업체들에게 직접적인 영향을 미치는 예민한 제도이다.

이상의 건설정책들을 분석대상으로 삼은 이유는 건설시장에 미치는 파급효과가 매우 커 정부의 의견수렴이 광범위하게 이루어진 정책들이기 때문이다.

1998년 이후의 건설업체 수의 급증을 초래한 제도적 원인만 하더라도 건설업 등록기준의 완화와 같은 규제완화 때문만은 아니다. 운에 따라 낙찰여부가 결정되는 것으로 전락한 적격심사제도, 건설공제조합의 가입의무 폐지, 전자입찰제도로 인한 입찰참가 비용의 축소 등이 복합적으로 작용한 결과가 신규 건설업체 수의 급증으로 나타났기 때문이다. 물론 현재의 건설산업 구조가 수많은 건설제도 뿐만 아니라 제도 외적인 기술경영·문화로 인하여 생성된 것도 간과할 수 없다. 하지만 건설업체의 행태에 직접적인 영향을 미치는 것은 건설산업 구조에 영향을 미칠 수 있는 수많은 요소들 중에서 건설제도와 정책의 역할이 특히 컸던 것이 사실이다.

3.2. 연구방법

본 연구에서는 이러한 연구목적 달성을 위해 설문조사를 통해 정부의 건설정책에 대해 직간접적인 영향을 살펴보았다. 이를 위해 건설산업에서 활동하고 있는 주요 업체를 대상으로 연구의 가설에 대한 주관적인 인식을 탐색적으로 조사하였다. 이는 분석모형으로 설정한 시계열분석에 앞서 기업인들이 체감하는 건설정책의 효과를 탐색적으로 확인하고, 건설기업의 시장진입과 진출에 중요한 영향을 끼치는 요인에 대한 인식을 확인함으로써 시계열분석모형을 수정하고 현실을 반영한 연구결과를 도출하기 위함이다.

본 연구의 수행을 위해 전국 건설업체 대표자 및 임직원을 대상으로 실시하는데 한계가 있어 대구광역시 및 경상북도에 위치한 건설업체 중 등록 업종, 건설업 등록년도, 시공능력평가액, 건설매출액을 반영하여 선정된 100여개사의 건설업체 대표자 및 임직원을 대상으로 설문조사를 실시하였으며 이 중 80퍼센트가 회수되어 사용되었고, 설문조사기간은 2018년 10월1

부터 2018년 12월31까지 3개월간에 걸쳐 실시되었다. 측정문항은 등록 업종, 건설업등록년도, 시공능력평가액, 건설매출액 등의 일반사항과 주요 건설정책이 건설업체 행태에 미친 영향, 건설정책 결정과정에서 건설업체 의견 반영 정도, 건설정책과 건설업체 수주와의 관계, 건설업 업역개편에 관한 의견 등이다.

4. 분석결과

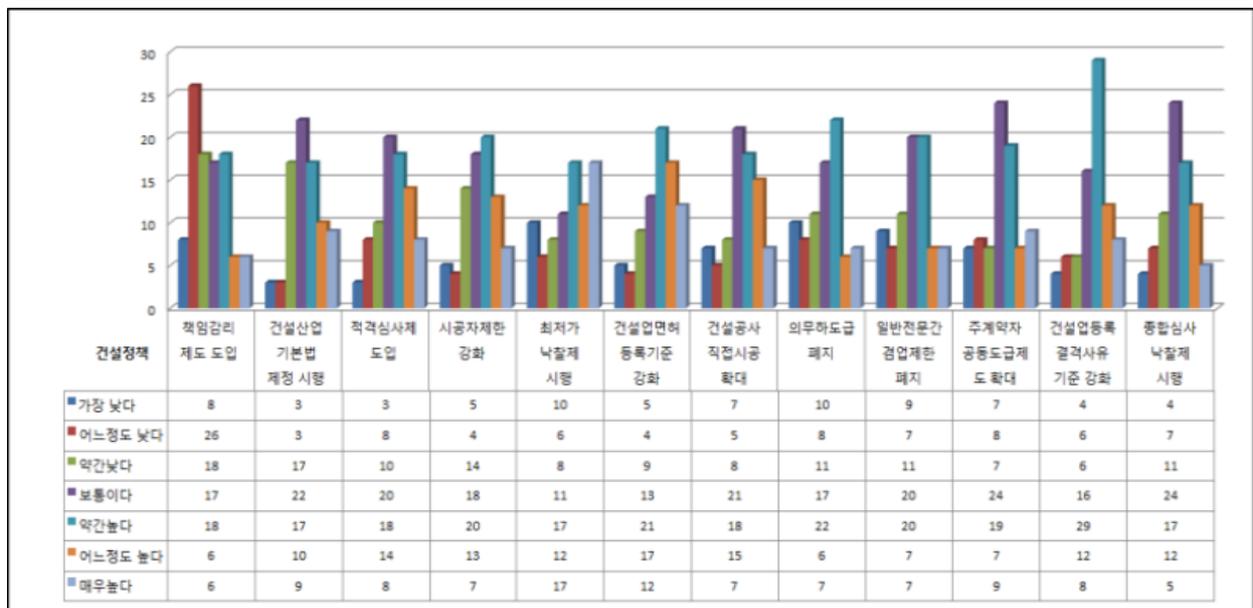
4.1. 건설정책이 기업의 시장진입 및 퇴출에 미친 영향

설문조사를 통해 건설업체의 시장 진입 및 퇴출에 큰 영향을 미친 정부의 정책에 대한 인식을 조사하였다. 건설정책으로서는 ‘건설업 등록 결격 사유 기준 강화’, ‘건설업 면허 등록기준 강화’, ‘건설공사 직접시공 확대’, ‘적격심사제 도입’, ‘의무하도급 폐지’ 등의 정책 순으로 조사되었다.

그러나 ‘건설업 면허 등록기준 강화’, ‘건설공사 직접시공 확대’, ‘적격심사제 도입’, ‘의무하도급 폐지’ 등은 건설 수주 증가기에 시행되어 실제적으로 건설업체 수에 미치는 영향은 미미한 것으로 인식하는 것으로 집계되었다. 이 같은 조사결과는 중소기업이 대부분인 대구·경북지역 일반건설업체의 경우, 건설업 등록기준(자본금, 기술자 등)의 강화에 크게 영향을 받는다는 것을 의미한다. 이는 건설기술자를 보유하는 것은 지속적인 수주 없이는 큰 부담으로 작용하고 자본금도 중소기업에는 부담으로 작용하는 것을 보여준다.

4.2. 건설정책이 시장에 미치는 긍정적 영향

건설정책이 건설시장에 미친 긍정적인 효과는 ‘부적격 건설업체의 시장퇴출’이라고 응답한 업체가 36.1%를 차지하였고, ‘건설 생산성 및 시공기술의 향상’으로 응답한 업체가 33.7%로 뒤를 이었다. 이러한 응답 결과는 건설업체들이 건설정책의 목적에 대해서



〈그림 1〉 건설정책이 건설업체 시장 진입·퇴출에 미친 영향

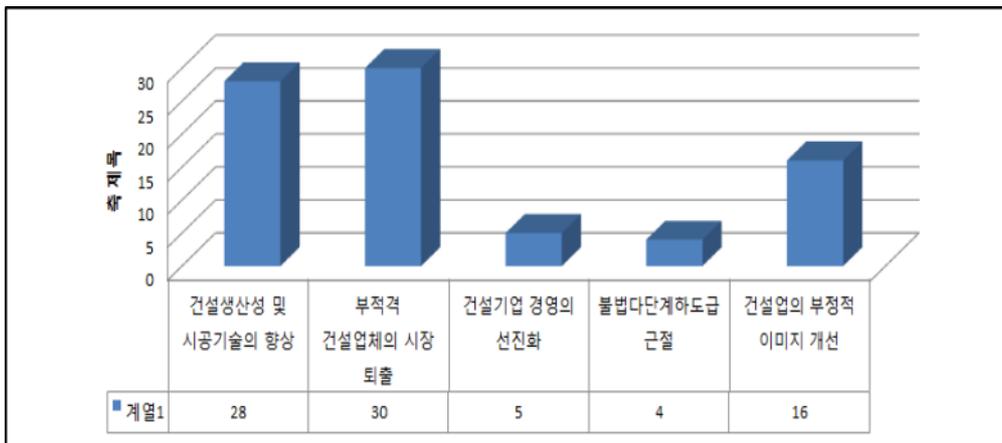
는 충분히 인지하고 있다는 점을 시사한다. 그러나 건설정책이 ‘건설기업 경영의 선진화’, ‘불법 다단계 하도급 근절’ 응답한 경우는 각각 6%, 4.8%로 정책의 영향력이 미미하다는 인식을 나타내고 있다.

4.3. 건설정책이 시장에 미치는 부정적 영향

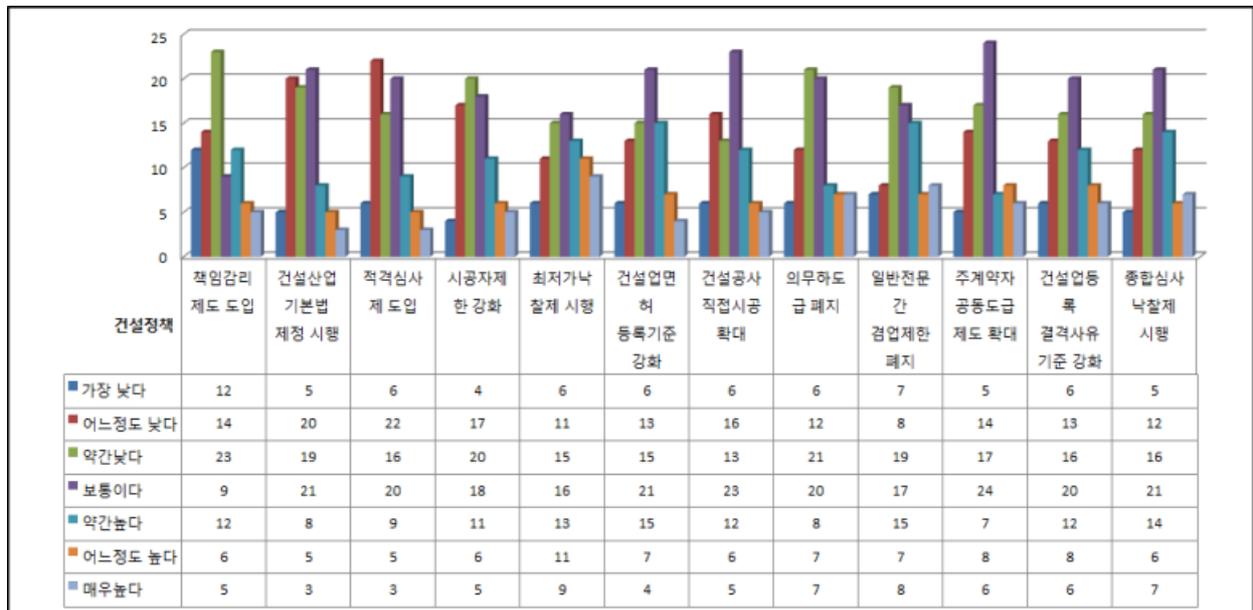
시장에 부정적 영향을 미친 건설정책에 대한 조사

결과, ‘최저가낙찰제 시행’, ‘일반·전문간 겸업제한 폐지’, ‘종합심사낙찰제 시행’ 등의 순으로 조사되었다. 이는 최저가낙찰제 시행으로 가격경쟁으로 부적격업체의 텀핑 수주 등의 문제점에 동의하는 건설업체가 많다는 것을 의미한다.

이러한 정책들이 건설시장에 미친 부정적 영향은 응답 업체의 45.8%가 ‘페이퍼컴퍼니 등 부적격 건설업체의 증가’라고 응답하였으며, 20.4%가 ‘건설기업



〈그림 2〉 건설정책이 시장에 미치는 긍정적 효과



〈그림 3〉 건설정책이 건설시장에 미친 부정적 효과

의 경영 후퇴'로, 15.7%가 '건설산업의 부정적 이미지 강화'로 응답하였다. 이러한 결과는 지역 중소건설업체도 지역은 물론 우리나라의 건설시장 내에 부적격 건설업체의 증가를 심각한 문제로 보고 있다는 것을 시사한다. 비록 이러한 인식이 설문조사에서 제시되었으나 실제로는 정부의 건설정책에 대한 반응이기 보다는 건설수주나 건설업 영업이익률에 반응하였을 가능성이 있다. 이는 건설업체들이 정책보다는 시장의 상황에 더 민감하게 반응해 왔음을 알 수 있고, 건설정책의 강도에 대한 검토가 필요함을 시사한다.

4.4. 업역제도 개편에 대한 인식

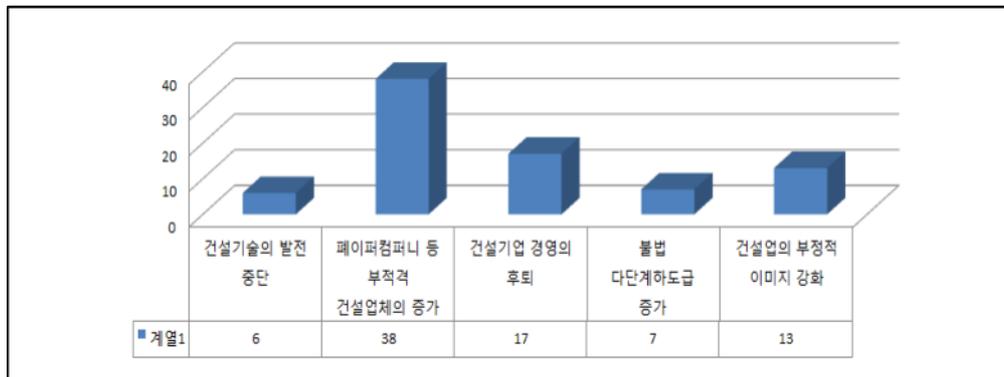
본 연구는 건설정책 중에서 업역제도 개편의 효과

를 실증분석 하였다. 이에 업역제도와 관련된 건설정책을 통해 정부가 추진해온 업역개편에 대한 인식을 조사하였다.

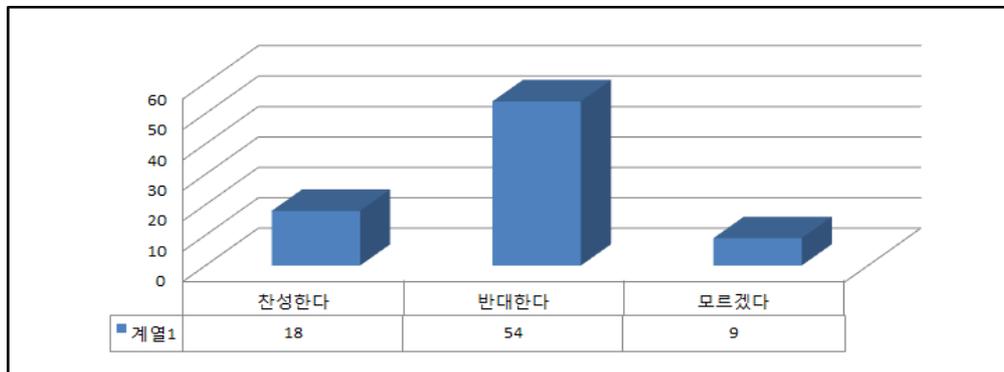
설문조사결과 정부가 실시한 업역개편에 대해서는 66.7%가 반대하는 것으로 조사되었고 반대로 찬성하는 업체는 22.2%인 것으로 집계되었다.

특히 대구 경북지역 종합건설업체들은 업역개편이 종합건설업체에게 유리하지 않고 불리하다고 보는 비율이 높았다. 업역개편으로 전문건설업체가 유리하다고 응답한 비율이 42.0%에 달해 유리할 것이라고 응답한 비율 11.1%보다 4배 정도 높았으며 종합과 전문 모두 불리할 것이라고 응답한 비율이 33.3%에 달하였다.

이러한 조사결과는 업역개편을 통해 종합건설업체와 전문건설업체가 상호 영역에 진출할 수 있지만 전



〈그림 4〉 건설정책이 건설시장에 미친 세부적인 효과



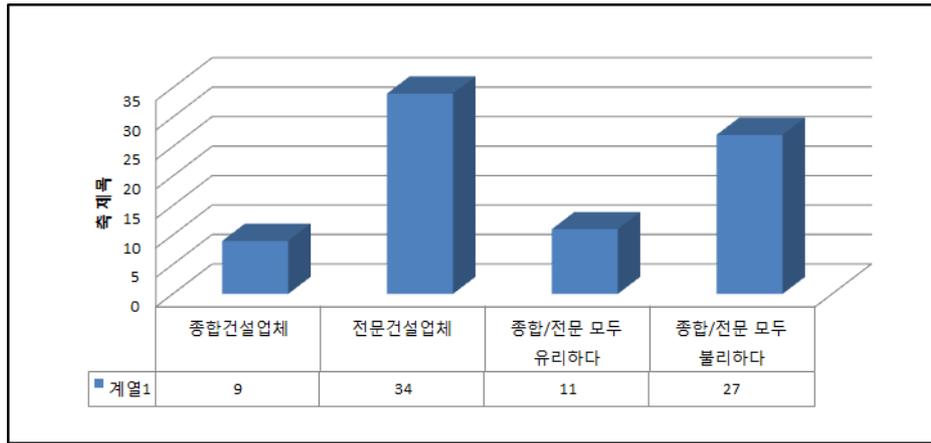
〈그림 5〉 종합·전문 업역 개편 추진 의견

문건설업체의 종합건설업체 시장 진출이 더 유리할 것으로 보는 결과로 보인다. 특히, 지역 내에서 발주되는 1건 공사의 규모가 크지 않은 상태에서 대형 전문건설업체에게 수주를 잠식당할 수 있다는 위기감을 반영한 것으로 분석된다.

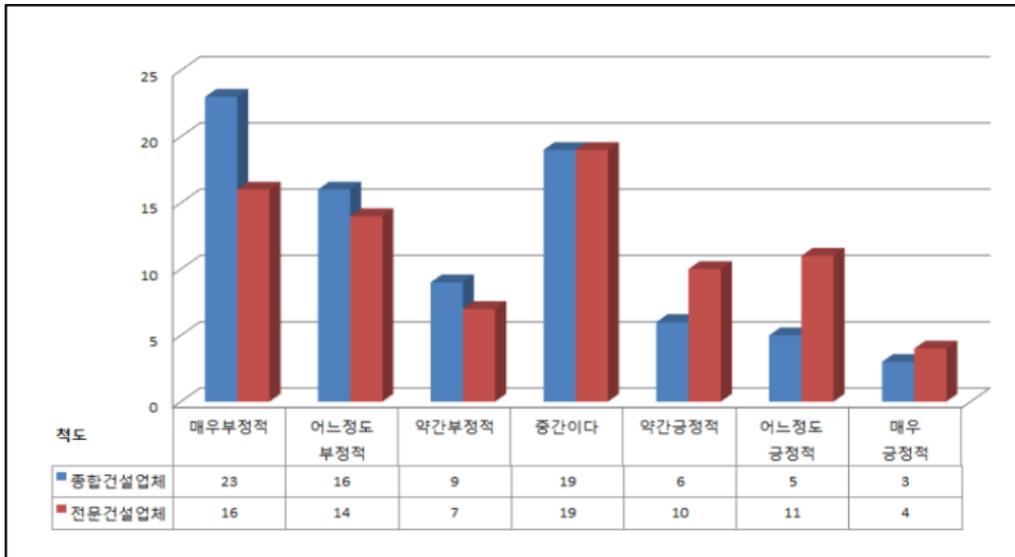
마지막으로 건설정책을 통해 업역개편이 향후 건설 수주와 시장에 어떤 영향을 미칠지에 대한 조사 결과 향후 종합건설업체의 건설수주에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 응답한 비율이 59.3%에 달했다. 반대로

긍정적이라고 응답한 비율은 17.3%에 그쳐 종합건설업체의 수주에는 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 종합건설업체가 많은 것으로 조사되었다.

한편 지역내 종합건설업체들은 업역개편이 전문건설업체의 수주에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고 있는 것으로 조사되었다. 응답자의 45.7%가 전문건설업체의 수주에 부정적인 영향을 줄 것으로 응답했고 수주에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 응답한 비율은 30.9%였다. 이러한 조사결과는 업역 개편이 중



〈그림 6〉 업역제도 개편에 유리한 기업유형



〈그림 7〉 업역개편결과가 종합전문 수주증가에 미치는 영향

합건설업체의 수주보다는 전문건설업체의 수주에 더 긍정적으로 영향을 미칠 것으로 전망하고 있으며, 이는 업역 개편이 전문건설업체에게 더 유리할 것이라는 앞의 응답과 같은 의미로 해석된다.

이 같은 조사결과는 앞으로 대구 경북 지역내 종합건설업체 수의 감소가 예상되며 감소폭은 전문건설업체 수의 감소폭보다 클 것으로 예상된다.

4.5. 건설수주에 영향을 미친 정책

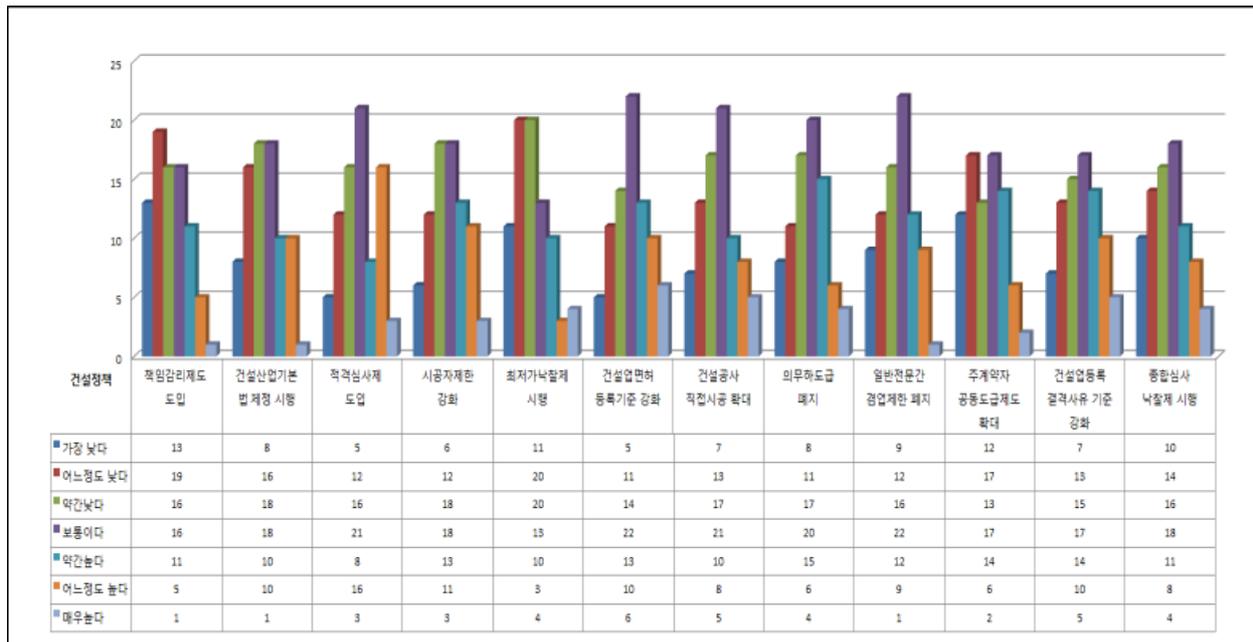
종합건설업체의 수주 증가에 영향을 미친 건설정책에 대한 조사결과, 건설업 면허 등록기준 강화, 건설업 등록 결격사유 기준 강화 등이 가장 긍정적인 영향(35.8%)을 미친 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 지역건설업체들이 해당 정책이 지역 내 무자격 부실 건설업체 퇴출에 영향을 미친 것으로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 다음으로 적격심사제 도입, 시공자제한 강화가 종합건설업체의 수주증가에 긍정적인 영향

을 미친 건설정책으로 조사되었고, 건설공사 직접시공 확대, 의무하도급 폐지 등이 종합건설업체의 수주 증가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 조사되었다.

4.6. 분석결과의 정리

조사결과 건설업체의 시장 진입 및 퇴출에 가장 큰 영향을 미친 건설정책은 ‘건설업 등록 결격 사유 기준 강화’, ‘건설업 면허 등록기준 강화’, ‘건설공사 직접시공 확대’, ‘적격심사제 도입’, ‘의무하도급 폐지’ 등의 정책 순으로 조사되었다. 이는 중소건설업체가 대부분인 대구·경북지역 일반건설업체의 경우, 건설업 등록기준(자본금, 기술자 등)의 강화가 시장 진입 및 퇴출에 크게 영향을 미친다는 것을 의미한다. 따라서 중소 건설업체 등을 대상으로 등록기준 관련 정책을 합리적으로 시행한다면 건설시장 내의 부적격 건설업체 퇴출에 크게 기여할 것으로 판단된다.

분석대상 건설정책 중에서 긍정적 효과를 미친 건



〈그림 8〉 수주증가에 영향을 미친 건설정책

설정책에 대한 조사결과는 ‘부적격 건설업체의 시장 퇴출’, ‘건설 생산성 및 시공기술의 향상’ 등에 기여한 것으로 조사되었다. 다만 건설수주 증가 시점, 건설업 영업이익률 증가 시점에는 이러한 정책적 효과가 건설시장에 미치는 효과는 미미할 수 있다는 점은 유의해야 할 사항이다. 특이한 것은 불법 다단계 하도급 근절에 미친 효과는 매우 미미하였다는 점이다.

분석대상 건설정책이 건설시장에 미친 부정적 영향이 큰 것은 ‘최저가낙찰제 시행’, ‘일반·전문간 겸업 제한 폐지’, ‘종합심사낙찰제 시행’ 등의 순으로 조사되어 중소기업의 물량확보와 관련이 적은 정책에 대한 지역 중소기업의 평가가 반영된 것으로 보인다.

종합건설업체의 수주에 가장 부정적인 영향을 미친 건설정책은 주계약자 공동도급 제도 확대에 조사되었다. 주계약자 공동도급 제도는 하도급 불공정해소라는 정책적 목적달성으로 도입되었지만, 결과적으로 종합건설업체의 수주물량을 축소하는 결과를 가져왔다는 것이 입증되었다.

가장 중요한 조사결과는 건설시장 내의 부적격업체 퇴출을 위해 시행된 건설정책들이 오히려 부적격 건설업체의 증가에 영향을 미쳤다는 조사결과이다. 이는 건설수주 증가 시점에 시행된 정책들에 대한 단면적 인식의 결과로 판단할 수 있으나, 건설수주기의 건설정책이 시행 목적 달성에 미흡하였다는 것을 시사한다.

정부가 실시한 업역개편에 대해서는 약 70% 정도가 반대하였었고, 업역개편을 위한 정책이 종합건설업체에게 불리하다는 의견이 42.0%에 달하였다. 이는 업역개편을 통해 종합건설업체와 전문건설업체가 상호 영역에 진출할 수 있지만 전문건설업체의 종합건설업체 시장 진출이 더 유리할 것으로 보는 결과로 보인다. 특히, 지역 내에서 발주되는 1건 공사의 규모가

크지 않은 상태에서 대형 전문건설업체에게 수주를 잠식당할 수 있다는 위기감을 반영한 것으로 분석된다. 업역개편이 향후 건설수주에 어떤 영향을 미칠지에 대한 조사 결과 향후 종합건설업체의 건설수주에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 응답하여 지역 내 건설업체 수의 감소를 예상할 수 있다.

5. 결론

건설관련 법과 제도는 기존의 법 만능주의 방식에서 법 선택주의 방식으로 전환되어야 할 것이다. 법 선택주의 방식으로의 전환은 기존 법·제도의 상당수를 폐지 혹은 통합해야 하는 상황을 의미하며, 법·제도의 존폐에 대한 상당한 논란이 발생할 것으로 보인다.

법·제도의 선택주의 방식으로의 전환은 법과 제도의 역할이 과거 한국 경제 성장 과정에서 산업을 주도하고 견인해 왔던 선두 역할에서, 앞으로는 산업을 지원하는 후방 지원 역할로 변할 것임을 의미한다. 법·제도가 후방 지원 역할로 변하게 되면서 주요 국책 사업들은 과거와 같이 정치력에 의해 좌우되기보다 국민경제와 국민생활, 국민인식 수준 등에 의해 지배받게 될 가능성이 높다. 즉 주요 국책사업 등의 추진은 정치권의 논쟁이 아닌 정치권과 국민 간의 공감대를 통한 결정사항으로 변화될 것이다.

2017년 한국건설산업연구원이 발간한 보고서에 따르면 향후 10년간 건설 제도의 변화 가능성에 대한 설문조사에서 응답자의 49%가 ‘변화 가능성이 높다’라고 응답하였다.

또 응답자의 69%는 향후 10년 간 국내 건설산업의 정책과 제도가 글로벌 스탠더드가 강조되는 방향으로 변화할 것으로 전망하였다. 글로벌 스탠더드의 기조가 강화될 것에 대한 예상은 건설업계의 인식이 학계

나 연구계보다 더 높았다.

법과 제도, 정책의 글로벌화는 발주, 입·낙찰 및 계약 방식에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우선 발주 방식의 다양화와 패키지화가 이루어질 것이다. 발주 사이클은 기본적으로 중앙정부 주도의 획일화에서 벗어나, 개별 발주기관에게 재량권 및 책임을 전가하는 방향으로 진행될 것으로 예상된다. 따라서 획일적인 발주제도가 다양화되는 것은 불가피하게 보인다.

발주방식이 다양화됨에 따라 중앙정부가 운영하는 「국계약법」과 「지방계약법」 등이 발주와 입·낙찰, 계약 방식 등의 특성에 따라 하나의 구매방식 패키지로 변하게 되고, 변화된 방식이 정착될 때까지 시장이 혼란을 겪을 가능성이 높다.

발주방식별 패키지화 운영은 결과적으로 국내 업역 및 생산 구조에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 발주자의 역량 수준에 대한 문제들이 제기될 것이며, 발주자가 재량권을 행사하기 위해서는 발주자의 역량을 강화하고 전문성을 확보해야 할 것이다.

다른 한편으로는 발주기관의 책임이 강조됨에 따라 발주기관들이 현재보다 훨씬 정밀한 평가를 통해 입찰자를 선별하고자 하는 경향이 나타나게 될 것으로 예상된다.

다음은 발주기관의 역량과 책임 강화이다. 발주기관의 재량권과 책임성이 강화됨에 따라 「국토의 계약 및 이용에 관한 법률」 및 「지방계약법」에 포함되어 있는 발주, 입·낙찰 및 계약 방식이 발주기관의 역량과 사업 특성에 맞게 수정 적용될 가능성이 크다. 각 발주기관이 전문지식과 경험을 가지고 주관적 평가 역량을 강화시킨다면, 미국이나 일본 등 선진국과 같이 입찰 참여자 수가 10개 이하로 될 가능성이 크다.

발주기관의 전문성이 충분히 쌓여간다면 중앙정부 혹은 광역단체 등에서 운영하는 중앙건설기술심의위원회나 설계심의위원회의 역할과 규모가 현재보다 줄어들

게 될 것이다.

세 번째는 통합 발주 선호이다. 또한 계획수립단계에서부터 발주자 기능과 역할을 지원하기 위해 종합 사업관리방식과 설계와 시공, 운영 등을 통합하여 선정하는 통합발주방식이 국내 건설시장에도 등장하게 될 것으로 예측된다. 특히 녹색성장 정책에 따라 건설 공사에 녹색성을 강제시킬 경우 녹색성 및 기준에 대한 일관성을 확보하기 위한 발주방식이 대두될 가능성이 높다.

국내 건설산업의 생산 구조는 전통적으로 공공시장에 지배를 받아왔다. 공공 건설부문에서는 공공성을 강조하기 위해 경쟁을 통한 사업자 선정보다 물량 배분을 중요시하였으며, 이로 인해 건설기업의 규모별 및 업종별 배타적 업역이 유지되어 왔다.

2000년대에 들어서서는 정부의 재정사업보다 주택과 부동산 등 민간시장이 크게 성장하기 시작하였고, 이에 따라 공공공사 중심의 배타적 업역과 등록업종 간 칸막이 유지가 어려워지고 있다. 2009년 이후에는 경기침체로 인해 민간시장이 줄어들면서 업종과 업역에 대한 관심도가 더욱 높아진 추세가 있었다.

배타적 업역의 원인을 제공하고 있는 업종에 대한 정부의 기본적인 시각은 현행 유지보다 영업범위 자율화와 업종 통합으로 업종간의 배타적 업역을 허물고자 하는 데 있다. 2009년 국토부가 중심이 된 건설산업선진화위원회는 수직, 수평 구조의 건설업 영업범위를 허물고, 등록제도에 의한 생산 구조를 변화시키는 방안을 정부에 권고한 바 있다. 이러한 권고는 금년 종합과 전문이라는 양분화된 건설업역 구조를 처음으로 허무는 결과를 가져왔다.

국내 시장에서 민간시장의 비중이 커질수록, 또 국내보다 해외 시장 비중이 커질수록 내수시장만을 위해 존재하는 업종간 배타적 업역 유지는 힘들어질 것으로 예상된다. 특히 경기 침체로 인해 내수시장의 규

모가 줄어들수록 경쟁이 격화되고 가격이 하락하는 모습이 나타나게 될 것이다.

건설업체들은 수직적인 다단계 생산 구조로부터 낭비되는 비용을 줄이기 위해 규모가 작은 기업일수록 직접 시공하는 물량이 증가할 것으로 예상된다. 철강업체나 조선 등 중공업 중심의 기업들은 시장 규모의 축소에 따라 원자재를 납품하는 기존의 역할에서 가공된 자재납품, 자재의 직접설치 역할까지 진입하게 될 가능성을 가지고 있으며, 업역에 대한 논란이 커지게 될 것으로 예상된다.

국내 건설기업들이 진출하는 해외 시장의 규모가 커지고, 시장이 다변화될 경우, 배관이나 철골, 철근 등 원자재를 구매하고 가공하여 공사현장에 공급하는 권역별 전진기지 형태의 가공공장을 운영하는 사례가 늘어날 것이다. 즉, 건설기업이 자재를 가공하고 또 운반 및 설치하는 형태로 업역이 통합되는 현상이 일어날 것으로 보인다.

국내 건설시장은 토목, 건축, 플랜트의 3개 군으로 산업을 분류하는 데 익숙하나, 향후에도 해외 진출이 활발해지고, 글로벌 기업과의 협업이 늘어날 것으로 예상됨에 따라 생산기술 중심의 분류는 완성 상품군(예컨대 건축과 교통, 산업플랜트 등) 중심으로 재분류될 가능성이 높다. 이 경우 토목, 건축, 플랜트 부문 간의 배타적 업역이 허물어지게 되어 기업의 조직은 전통적인 기능중심 조직에서 인력 풀 운영방식인 매트릭스 조직으로 변화하게 될 것이다.

업종 및 업역 간의 배타적 영역을 유지하고자 하는 주장은 여전히 큰 영향력을 가지고 있지만, 건설 환경의 변화에 따라 앞으로 통폐합과 혁신에 대한 요구도 증가할 것으로 예상된다. 특히 노후화된 시설물 등에 대한 유지보수 및 성능개선 시장이 신규 공사 시장의 규모를 능가하게 될 경우 업종 및 업역 변경이 새로운 이슈로 등장할 것이다.

다만 본 연구는 탐색적 조사연구로서 설문조사 결과에 한정하여 분석하여 건설업체의 행태에 대해서보다 객관적인 자료로서 결과를 제시한 것이므로 연구의 한계가 있으며 보다 정밀한 정량적인 분석은 향후 추가연구를 통해서 수행하고자 하며 추후 건설산업에 대한 규제가 각각 행위자의 유인에 어떻게 영향을 미치는지를 정치하게 분석해보고자 한다.

〈참고문헌〉

[국내 문헌]

1. 나경연, 최민수, 홍갑표 (2015). **건설업 진·출입 제도 개선 방향- 건설업 등록제도를 중심으로**. 한국건설산업연구원.
2. 대한건설협회 (2017). **건설경영분석**.
3. 대한건설협회, 한국건설산업연구원 (2017). **한국건설통사**. 대한건설협회.
4. 박세훈 (2008). **건설업역구조 개선방안 연구**. 석사학위논문, 울산대학교 대학원.
5. 박진형 (2014). **대학평가정책 변화과정에 대한 신제도주의 분석**. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
6. 신은희, 장수명 (2016). 역사 교과서 국정화 과정에 대한 신제도주의 분석. **교육정치학연구**, 23(4), 135-164.
7. 안현찬 (2014). **근린공간 거버넌스에 대한 제도주의적 분석**. 박사학위논문, 서울대학교 대학원.
8. 윤영선 (2012). **한국 건설산업의 업역주의에 관한 문화적 고찰**. 한국건설산업연구원.
9. 하연섭 (2006a). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. **행정논총**, 44(2), 217-245.
10. 하연섭 (2006b). 정책아이디어와 제도변화: 신자유주의 해석과 적용을 중심으로. **행정논총**, 44(4), 1-27.
11. 하연섭 (2013). **제도분석: 이론과 쟁점**. 다산출판사.

[국외 문헌]

12. Alexander, E. R. (2005). Institutional transformation and planning: From institutionalization theory to institutional design. *Planning Theory*, 4(3), 209-223.
13. Aoki, M. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. Cambridge: The MIT Press.
14. Campbell, J. L. (2010). The Oxford handbook of comparative institutional analysis. In G. M. et al. (Eds.), *Institutional reproduction and change* (pp. 86-115). Oxford: Oxford University Press.
15. Kjaer, P., & Pedersen, O. (2001). Translating liberalization. In J. Campbell & O. Pedersen (Eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis* (pp. 219-248).

New Jersey: Princeton University Press.

16. Stigler, G. J. (1968). The economies of scale. *Journal of Law and Economics*, 1(1), 54-71.

〈부 록〉

설문지

본 조사는 1958년 건설업법의 제정으로 근대화된 건설정책이 시행된 이후 건설업면허, 입찰계약, 하도급 등의 주요 건설정책의 변화가 건설시장에 어떠한 영향을 주었는지를 분석하고 선진화된 미래 건설정책의 대안을 마련하고자 하는 학술적 목적을 위해 시행하오니 많은 협조를 부탁드립니다.

계명대학교 행정학과 송진향
 지도교수 : 이윤석
 E-mail : jhsong@cak.or.kr

- 일반 사항 (해당란 √ 표) -

| | |
|--------------------|---|
| 소재지 | |
| 등록 업종 | ()토건 ()토목 ()건축 ()산업설비 ()조경 |
| 건설업등록년도 | 60년대(), 70년대(), 80년대(), 90년대(), 2000년대(), 2010년대() |
| 시공능력평가액 (2017년) | 30억원이하(), 50억원이하(), 100억원이하(), 200억원이하(), 300억원이하(), 500억원이하(), 1000억원이하(), 1000억원이상() |
| 건설매출액 (2017년) | 30억원이하(), 50억원이하(), 100억원이하(), 200억원이하(), 300억원이하(), 500억원이하(), 1000억원이하(), 1000억원이상() |

주요 건설정책이 건설업체 행태에 미친 영향

【1】 다음은 우리나라 건설 산업에 미친 영향이 큰 주요 건설정책입니다. 해당 건설정책이 건설업체의 행태, 즉 시장진입, 퇴출에 미친 영향을 표시하여 주시기 바랍니다. (영향이 가장 낮으면 1, 가장 높으면 7의 범위 내에서 √ 표기)

| 건설정책 | 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|-----|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【2】 다음은 위와 같은 주요 정책이 건설시장에 미친 긍정적 효과를 표시하여 주시기 바랍니다. (영향이 가장 낮으면 1, 가장 높으면 7의 범위 내에서 √ 표기)

| 건설정책 | 긍정적 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【2-1】 주요 건설정책이 건설시장에 미친 구체적인 긍정적 효과는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- (1) 건설 생산성 및 시공 기술의 향상
- (2) 부적격 건설업체의 시장 퇴출
- (3) 건설기업 경영의 선진화
- (4) 불법 다단계하도급 근절
- (5) 건설업의 부정적 이미지 개선

【3】 다음은 위와 같은 주요 정책이 건설시장에 미친 부정적 효과를 표시하여 주시기 바랍니다. (영향이 가장 낮으면 1, 가장 높으면 7의 범위 내에서 √ 표기)

| 건설정책 | 긍정적 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【3-1】 주요 건설정책이 건설시장에 미친 구체적인 부정적 효과는 무엇이라고 생각하십니까? ()

- (1) 건설기술의 발전 중단
- (2) 페이퍼컴퍼니 등 부적격 건설업체의 증가
- (3) 건설기업 경영의 후퇴
- (4) 불법 다단계하도급 증가
- (5) 건설업의 부정적 이미지 강화

건설정책 결정과정에서 건설업체 의견 반영 정도

【4】 주요 건설정책 결정과정에서 종합 건설업체의 의견이 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까?() (반영이 전혀 되지 않았으면 1, 매우 반영되었으면 7의 범위 내에서 √ 표기)

| 건설업체 의견 반영 정도 | | | | | | |
|---------------|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | | | | | | |

【5】 주요 건설정책 결정과정에서 관련 집단의 의견 반영 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.

| 관련 집단 | 의견반영 정도 | | | | | | |
|--------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 종합건설업체 | | | | | | | |
| 건문건설업체 | | | | | | | |
| 건설근로자 및 노동조합 | | | | | | | |
| 건설정책 연구집단 | | | | | | | |
| 시민단체 | | | | | | | |

【6】 다음의 건설정책 중 종합건설업체의 의견 반영 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.

| 건설정책 | 긍정적 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【7】 주요 건설정책 결정 과정에서 거버넌스(정책 결정과정)가 어느 정도 민주적인지 표시하여 주시기 바랍니다. (전혀 민주적이지 않으면 1, 매우 민주적이면 7의 범위 내에서 √표기)

| 거버넌스의 민주적 절차성 | | | | | | |
|---------------|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| | | | | | | |

건설정책과 건설업체 수주와의 관계

【8】 다음의 건설정책 중 종합건설업체(원도급자)의 수주에 긍정적인 영향(수주 증가)의 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.

| 건설정책 | 긍정적 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【9】 다음의 건설정책 중 종합건설업체(원도급자)의 수주에 부정적인 영향(수주 감소)의 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.

| 건설정책 | 긍정적 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|---------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【10】 다음의 건설정책 중 전문건설업체(하도급자)의 수주에 미친 영향의 정도를 표시하여 주시기 바랍니다.
 (수주에 매우 부정적이면 1. 매우 긍정적이면 7의 범위 내에서 V 표기)

| 건설정책 | 영향도 | | | | | | |
|-------------------------|-----|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 책임감리제도 도입(1994) | | | | | | | |
| 건설산업기본법 제정·시행(1997) | | | | | | | |
| 적격심사제 도입(1999) | | | | | | | |
| 시공자제한 강화(1999) | | | | | | | |
| 최저가낙찰제 시행(2000) | | | | | | | |
| 건설업 면허 등록기준 강화(2002) | | | | | | | |
| 건설공사 직접시공 확대(2005) | | | | | | | |
| 의무하도급 폐지(2008) | | | | | | | |
| 일반·전문간 겸업제한 폐지(2008) | | | | | | | |
| 주계약자 공동도급제도 확대(2009) | | | | | | | |
| 건설업 등록 결격사유 기준 강화(2014) | | | | | | | |
| 종합심사 낙찰제 시행(2016) | | | | | | | |

【11】 향후 종합건설업체와 전문건설업체의 수주 증가 가능성에 대해 표시하여 주시기 바랍니다.
 (매우 부정적이면 1. 매우 긍정적이면 7의 범위 내에서 V 표기)

| 건설정책 | 영향도 | | | | | | |
|--------|-----|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 종합건설업체 | | | | | | | |
| 전문건설업체 | | | | | | | |

【12】 현재 논의되고 있는 업역개편의 결과가 종합건설업체와 전문건설업체의 수주 증가에 어떠한 영향을 미치는 지에 표시하여 주시기 바랍니다.

(매우 부정적이면 1. 매우 긍정적이면 7의 범위 내에서 V 표기)

| 건설정책 | 영향도 | | | | | | |
|--------|-----|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 종합건설업체 | | | | | | | |
| 전문건설업체 | | | | | | | |

건설업 업역개편에 관한 의견

【13】 현재 국토부는 종합/전문 건설업체의 업역 개편을 추진중에 있습니다. 이에 대한 귀하의 의견은?

- (1) 찬성한다.
- (2) 반대한다.
- (3) 모르겠다.

【14】 다음은 현재 국토부가 추진 중인 업역 개편 방안입니다. 가장 바람직하다고 생각하는 개편 방안은?

- (1) 단일건설업종으로 개편
- (2) 단일건설업종으로 개편하되, 하도급을 줄 수 있는 자격 신설(기술자 요건)
- (3) 현행 세부업종 유지, 종합/전문 구분만 삭제
- (4) 현행 세부업종 유지, 종합/전문 구분 삭제, 공사금액별 등록기준으로 개편
- (5) 현행틀 유지, 종합/전문 겸업 활성화

[대안 1] 단일건설업종으로 개편

- 업종 : 종합 5개, 전문 26개 업종 → 건설업 1개 업종
- 업역 : 원·하도급 별도 자격 요건 없음
- 등록기준 : 등록기준의 조정(예시 : 종합과 전문의 중간 수준)
- 입찰 : 과거 공사실적 및 기술자로 평가

[대안 2] 단일건설업종으로 개편하되, 하도급을 줄 수 있는 자격 요건(예 : 기술자 보유 요건)을 신설

- 일본의 경우, 건설업 면허를 하도급 금액(¥4천만(건축 ¥6천만))을 기준으로 하도급을 줄 수 없는 일반 건설업과 하도급을 줄 수 있는 특정 건설업으로 구분
- 업종 : 종합 5개, 전문 26개 업종 → 건설업 1개 업종 → 건설업 등록기준을 하도급을 줄 수 있는지 여부로 구분
- 업역 : 원·하도급 별도 자격 요건 없음
- 등록기준 : 등록기준의 조정(예시 : 하도급 가능 A업종(종합과 유사한 수준), 직접시공만 가능한 B업종(전문과 유사한 수준))

[대안 3] 현행 세부업종 유지, 종합/전문 구분만 삭제

- 업종 : 종합 5개, 전문 26개 업종 유지
- 업역 : 원·하도급 별도 자격 요건 없음, 단, 복합공사 원도급 자격은 현행 종합건설업에 상응하는 등록기준 충족
- 등록기준 : 등록기준 현행 유지 또는 미세 조정

[대안 4] 현행 세부업종을 유지하되, 종합/전문 구분 삭제하고, 공사금액별 등록기준

(예 : 대규모 공사/중규모 공사/소규모 공사)으로 개편

- 미국 캘리포니아 주와 싱가포르의 경우, 건설업 면허를 class A, B, C 3가지로 구분
- 업종 : 종합 5개, 전문 26개 업종 유지
- 업역 : 원·하도급 별도 자격 요건 없음, 단, 입찰참가 기준에 공사금액별 등록 기준 고려
- 등록기준 : 등록기준의 조정(예시 : A등급(종합과 유사한 수준), B등급(종합과 전문 중간), C등급(전문과 유사한 수준))

[대안 5] 현행틀 유지, 종합/전문 겸업 활성화

- 업종 : 종합 5개, 전문 26개 업종 유지
- 업역 : 현행 유지
- 등록기준 : 겸업 시 등록 요건의 완화(예시 : 현재는 겸업 등록 시 1회에 한해 자본금 및 기술자 요건을 1/2 감경
→ 겸업 특례가 적용되는 횟수 증가(2~3회) 또는 자본금 및 기술자 요건의 중복인정 범위 확대)

【15】 단일건설업종으로 개편한다면 적절한 건설업의 등록기준은?

(**【9】** 번 문항의 (1)번과 연계)(해당란 ‘√’ 표기)

| 구분 | 기술자 | 자본금 |
|---------------------|-----|-----|
| 현 종합 수준 | () | () |
| 현 종합에 가까운 종합과 전문 사이 | () | () |
| 현 종합과 전문의 중간 | () | () |
| 현 전문에 가까운 종합과 전문 사이 | () | () |
| 현 전문 수준 | () | () |

【16】 단일건설업종으로 개편하되, 하도급 가능 요건을 도입한다면 적절한 수준은?

(**【9】** 번 문항의 (2)번과 관련)(해당란 ‘√’ 표기)

| 구분 | 기술자 | 자본금 |
|---------------------|-----|-----|
| 현 종합 수준 | () | () |
| 현 종합에 가까운 종합과 전문 사이 | () | () |
| 현 종합과 전문의 중간 | () | () |
| 현 전문에 가까운 종합과 전문 사이 | () | () |
| 현 전문 수준 | () | () |

【17】 현재와 같은 조건으로 건설업 업역이 개편된다면 종합과 전문 건설업체 중 어느 쪽에게 유리하다고 생각하십니까?

- (1) 종합건설업체
- (2) 전문건설업체
- (3) 종합/전문 모두 유리하다.
- (4) 종합/전문 모두 불리하다.

【18】 건설업 업종·업역 폐지 방안에 대한 기타 의견을 아래에 적어주십시오.

저 자 소 개



송 진 향 (Song, Jin-Hyang)

계명대학교 행정학과에서 박사학위를 취득하고, 계명대학교 행정학과에서 강사로 재직하였다. 관심분야는 건설산업정책과 신제도주의, 정책학 등이다.

지금까지 건설업등록기준의 제도적 사례를 통한 컨설팅 방안 연구, 건설업등록기준의 개선방안에 관한 연구, 건설정책변화가 건설기업의 시장진입퇴출에 미치는 영향 등 주요 학술지에 논문을 발표하였다.



이 윤 석 (Yoonseock Lee)

현재 계명대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 서울대학교에서 행정학 박사학위를 그리고 게이오대학교에서 정책학 박사학위를 각각 취득하고, 게이오대학교 특별초빙부교수, 도호쿠대학교 조교수를 역임하였다. 주요 관심분야는 공공정책, 지식공유 등이다. 최근 논문으로는 "Flexicure employment of older people in super-aged societies(SSCI, 단독저자)", "University Start-Ups_ The Relationship between Faculty Start-Ups and Student Start-Ups(SSCI, 제1저자)", "Alcohol, deterrence, and crime: causality and policy lessons from Korea(SSCI, 교신저자)", "The Influence of Individual Cultural Value Differences on Pro-Environmental Behavior among International Students at Korean Universities (SSCI, 교신저자)" 등이 있다.

〈 Abstract 〉

An Investigative Study on the Impact of Construction Policies on Market Entry and Exit of Construction Companies in Daegu and Gyeongbuk Province

Song, Jin-Hyang^{*}, Yoonseock Lee^{**}

The purpose of this study is to analyze empirically the effects of changes in policies of the construction industry on the entry and exit in the construction industry and to present the direction of changes in construction industry policies based on the analysis results. The purpose of this study is also to present by analyzing the factors influencing the increase and decrease of builders in the actual construction market. The results of the survey indicate that for general contractors in Daegu and Gyeongbuk, which are mostly small and medium-sized construction companies, the strengthening of registration standards (capital, technicians, etc.) has a significant impact on market entry and exit. However, on the other hand, many of the construction policies implemented to eliminate unqualified contractors in the construction market have had the effect of increasing the number of unqualified contractors. This suggests that construction policies in the construction cycle have not achieved their objectives.

Key words: Construction industry, Construction policies, Market entry, Market exit

* Keimyung University

** Keimyung University