

건설산업 구조조정 방향과 과제

- 최근 정부가 건설경기 연착륙방안을 강구하고 있는 가운데 건설업계에서는 경영상의 어려움을 들어 보다 강도 높은 경기부양책을 요구하고 있음
 - 그러나 건설경기부양은 대중요법적인 처방으로 경영여건을 개선하는 데 한계가 있으며, 건설산업 구조조정을 통한 체질개선이 병행되어야 함
- 건설산업 구조조정은 단기적으로 건설업체들의 부적절한 시장 진입 및 참여행태의 개선, 중장기적으로 건설공사발주제도 개편을 통한 건설생산체제 개선 및 새로운 구조 형성 등 두 가지 방향에서 이루어질 수 있음
- 전자는, 건설시장 정비를 통한 구조조정으로 부적절한 행위를 한 건설업체를 퇴출시키기 위해서 관련제도와 법률을 엄격하게 적용하는 것임
 - 불법하도급, 건설업 등록 대여행위, 기술자격 불법대여, 공사실적 위·변조, 입찰담합 등 부적절하고 부당한 행위를 한 건설업체에 대한 제재를 강화하여 건설시장으로부터 퇴출
- 후자는, 각종 규제를 철폐하여 경쟁을 통해서 근원적으로 건설산업의 구조조정이 이루어지도록 하는 것임
 - 겸업 및 영업범위 제한, 의무하도급 등의 규제를 철폐하여 건설시장 진입 및 참여가 자유스럽게 이루어지도록 하며
 - 발주청이 건설공사의 특성에 맞추어 주계약자 공동도급이나 분할·분리발주 또는 통합발주 등을 적용할 수 있도록 입찰·계약제도의 운영상 제약요인을 제거

1. 건설산업 구조조정의 필요성

□ 현황

- 우리 건설산업 구조는 「국가계약법」, 「건설산업기본법」(이하 건산법), 「건설기술관리법」(이하 건기법) 등을 근간으로 하는 설계시공분리방식과 설계시공일괄방식 등의 건설생산체계를 바탕으로 하고 있음
- 건설시장점유도를 기초로 건설산업 구조의 특징을 파악하면, 설계·엔지니어링업체가 1.5~1.8%, 책임감리업체가 1.2~1.5%, 일반건설업체가 25~30%, 그리고 전문건설업체가 60~70%를 점하는 구조임

□ 문제점

- 발주자가 예산, 공사특성, 발주자의 관리능력 등에 따라 적절한 건설생산체계를 선택할 수 없기 때문에 비효율적인 건설산업 구조가 형성되는 요인으로 작용
- 건설시공의 경우 일반건설업체와 전문건설업체간의 원·하도급을 전제로 하고 있기 때문에 건설품질과 직접적인 관련이 있는 직접공사비를 관리비가 잠식함
- 철저한 업역화와 건설업종 구분 때문에 유연하게 건설산업 구조가 형성될 수 없으며, 이는 건설산업 비효율을 증폭시키는 구조적 요인으로 작용

2. 기본방향

- 최근 정부가 건설경기 연착륙방안을 강구하고 있는 가운데 건설산업은 경영상의 어려움을 들어 보다 강도 높은 경기부양책을 요구하고 있음
 - 그러나 건설경기부양은 대증요법적인 처방으로, 건설산업 구조조정을 지연시키는 효과가 있을 뿐만 아니라 경영여건을 개선하는 데 근본적으로 한계가 있음
- 따라서 건설공사발주제도 개편을 통해 시장기구에 의해 건설생산체계가 개선되고 보다 새로운 효율적인 건설산업 구조가 형성되도록 하여야 하며, 이를 위해서는
 - 첫째, 기술력을 기반으로 건설시장에 참여할 수 있도록 건설산업체에게 독점적인

- 건설시장 참여를 보장하거나 상호 배타적 관계를 형성하는 규제를 철폐하고
- 둘째, 건설수요자인 발주자가 자율적으로 건설방식을 선택하여 건설비용을 절감하면서 건설품질을 향상시킬 수 있도록, 입찰방식이나 절차를 발주자가 자율적으로 규정하여 운용하도록 하며
- 셋째, 정부는 건설시장을 통제하는 역할보다 조정하는 역할을 강화하여 건설수요자와 건설공급자들이 협력하여 공존할 수 있는 환경과 여건을 조성하되 건설시장에 직접개입은 최소화해야 함

3. 추진과제

○ 건설산업 구조조정은

- 단기적으로 건설업체들의 부적절한 시장 진입 및 참여 행태를 개선하여 부당한 행위를 한 건설업체를 건설시장에서 퇴출시킬 수 있는 조치를 강구하는 한편
- 중장기적으로 건설공사발주제도 개편을 통해 건설생산체계가 개선되고 보다 새로운 효율적 건설산업 구조가 형성될 수 있는 방안을 강구하여야 함

□ 부적격 업체의 퇴출기능 강화

- 실제적인 시공능력이 없으면서 입찰참가를 목적으로 설립된 페이퍼 컴퍼니 등 부적격한 건설업체를 퇴출시킬 수 있는 방안 강구
 - 불법하도급, 건설업 등록 대여행위, 기술자격 불법대여, 공사실적 위·변조, 입찰담합 등 부적절한 행위를 한 건설업체 등에 대하여 처벌강화
 - 실효성을 높이기 위하여 부적절한 행위를 한 건설업체를 신고할 경우 포상금을 지급하는 제도 도입 고려
 - 건설기술자의 불법취업을 실질적으로 방지할 수 있는 장치, 예컨대 건설기술자 카드제도 등의 도입 고려

□ 시장진입 및 참가를 제한하는 규정의 폐지

- 건설업체들이 기술력을 감안하여 건설시장에 참여할 수 있도록, 법률로서 규정되어 있는 시장진입 제한 규정을 철폐하여야 함

- 건산법: 시장진입 및 참여를 제한하는 겸업 및 영업범위 제한, 의무하도급규정 등을 폐지하여야 함
- 국가계약법: 입찰 및 계약방식의 다양화를 제약하는 규정과 건설공사의 분리발주나 통합발주 등의 규정을 폐지하여야 함
- 건산법, 건기법, 전기공사법, 건축사법: 특정 건설업체만을 시장에 참여하도록 한 규제도 철폐하여야 함

□ 건설공사 발주제도의 개편

- 건설산업 구조조정이 원활하게 이루어지기 위해서는 건설시장 형성의 근간이 되는 건설공사 발주제도의 개편이 병행되어야 함
- 설계, 시공, 감리 위주의 건설공사발주방식을 건설생애단계의 건설수요 특성을 고려하여 기획단계부터 유지관리단계까지 다양한 건설공사발주 방식이 도입될 수 있도록 입찰·제도를 개선하여야 함
- 여러 건설업체가 원도급자 자격으로 참여할 수 있는 주계약자공동도급방식과 건설공사를 통합 관리하는 건설사업 관리방식 등도 도입하여 가장 저렴한 비용으로 최적의 건설공사가 이루어질 수 있도록 하여야 함

□ 건설관련 제도 및 법률의 정비

- 건설산업 구조조정이 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 「건산법」, 「건기법」, 「엔지니어링기술육성법」, 「건축사법」, 「국가계약법」 등의 정비가 병행되어야 함
- 건설관련 법률에서 규정하는 건설업체에게 독점적인 지위를 부여하고 있는 조항에 대한 완화규정을 마련하여 지나친 업역화를 방지하여야 함
- 「건산법」, 「건기법」, 「엔지니어링기술육성법」, 「국가계약법」 등에서 각기 규정하고 있는 건설사업관리업무를 조정하여 건설사업관리 발주방식이 활성화되도록 해야 함
- 이들 법률의 성격을 명확히 하여 법률과 제도가 건설산업 구조조정의 장애요인이 되지 않도록 하여야 함

국토연구원 김재영 선임연구위원 (jykim@krihs.re.kr, 031-380-0370)