국토정책 Brief
KRIHS POLICY BRIEF
제125호 2007. 1. 29

비전2030 시리즈 ⑤

'비전2030' 실현을 위한 건설산업 양극화 해소방안

○ 「비전2030」에서는 우리 경제를 둘러싼 대내적 여건으로 "양극화가 심각하게 전방위로 확산되어 빈곤의 악순환이 초래될 우려"가 있다고 지적

□ 세계화·기술변화 등 환경변화에 대한 적응능력 격차로 산업·기업·지역, 고용·소득의 양극화 지속 심화

○ 산업·기업간 격차 → 소득·고용격차 → 혁신기반 격차 → (다시) 산업·기업간 격차로 악순환 구조를 형성

○ 양극화는 전 세계적인 추세이나, 우리의 경우 외환위기 이후 급격히 악화되었고 선진국에 비해 그 정도가 심한 편임

○ 대응이 지체될 경우 '성장과 분배의 악순환'이 고착되어 선도·지체부문의 동반 하향 및 격차 확대 우려(유형 2)

➠ 양극화 심화는 사회적 이동성(Upward Social Mobility) 기회를 박탈하여 빈곤의 악순환 초래 우려(빈곤의 대물림)

출처: 정부·민간합동작업반. 2006. 「함께가는 희망한국 VISION2030」. p11-12. 재정리

○ 「비전2030」의 실현을 위한 핵심과제의 성공적인 추진을 위해 양극화 실상을 파악하고 대응전략으로 대-중-소건설업체간 상생협력을 이끌어낼 수 있는 방안을 제시하고자 함

國土硏究院

1. 건설산업의 양극화 실상

건설산업은 [1] 일반건설업체와 전문건설업체, [2] 일반건설업내의 대-중-소업체, [3] 건설근로자·건설기계임대업자 등 참여주체간 양극화가 복합적으로 진행되면서 고착화(건교부)

※ 2004년 일반건설업체와 전문건설업체의 개별 수수실적자료를 근간으로 건설업체간 지니계수를 추정하여 양극화 정도를 분석

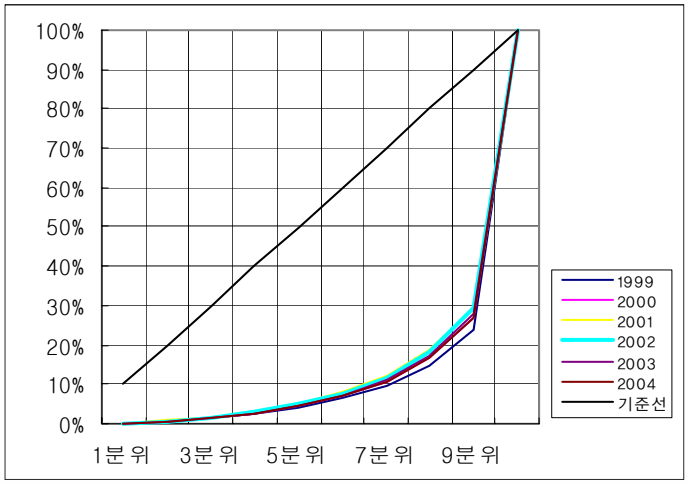
건설업체 전체

○ 건설산업기본법에 근거하여 일반 또는 전문건설업체로 등록하여 건설업을 영위하는 건설업체를 건설수주실적순위에 따라 10분위를 도출하여 건설수주분포와 집중도를 분석

- 그 결과 건설수주순위 상위 10%(10분위) 건설업체가 원 하도급 공사를 망라한 전체 건설공사 금액의 73.35%를 수주
- 이에 비해서 하위 10%(1분위)의 건설업체 점유율은 전체 건설공사 금액의 0.19%에 불과

○ 건설업체간 수주의 불평등도 즉 양극화의 추이를 파악하기 위하여 1999년부터 2004년까지 10분위 배율과 지니계수[1]를 분석한 결과,

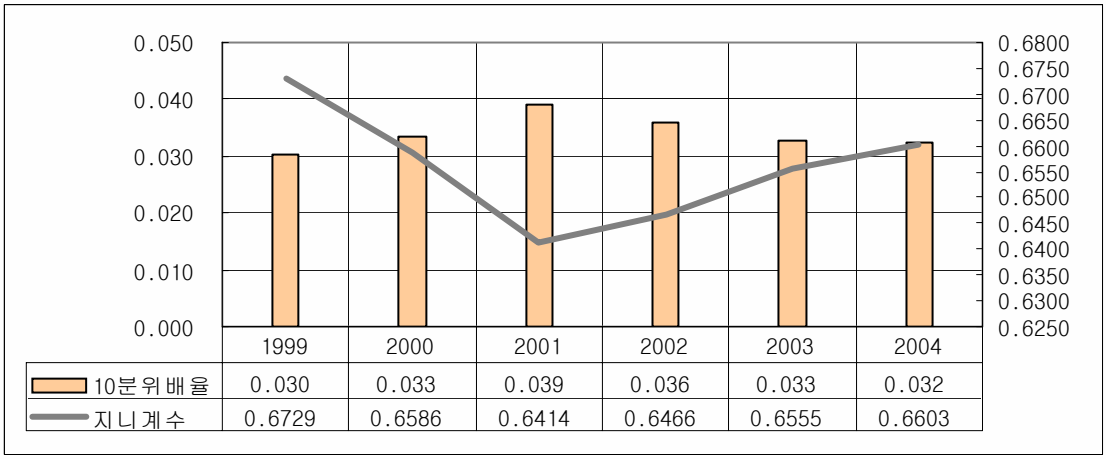
[그림 1] 건설업체 계층별 누적수주비율(로렌츠 곡선)



- 지니계수는 1999년 0.6720에서 2001년 0.6414로 약간 낮아졌으나 2004년에 0.6603으로 다시 높아지는 추이를 보였음
- 상위 20%의 수주점유도와 하위 40%의 수주점유도를 비교하는 10분위 배율도 대-중-소기업간의 양극화 현상이 발생하고 있음을 시사

1) 지니계수는 1의 값에 가까울수록 불평등도 즉 양극화가 심화되고 있음을 의미함

[그림 2] 전체 건설업체의 10분위 배율 및 지니계수 변화추이



	1999	2000	2001	2002	2003	2004
10분위 배율	0.030	0.033	0.039	0.036	0.033	0.032
지니계수	0.6729	0.6586	0.6414	0.6466	0.6555	0.6603

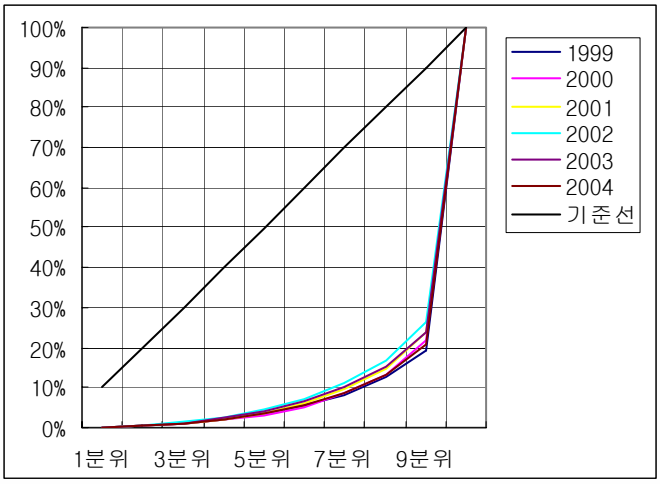
일반건설업체

○ 일반건설업체만을 대상으로 건설수주의 분포 및 집중도를 구하고 로렌츠 곡선, 지니계수, 10분위 배율 등을 분석

- 그 결과 건설수주순위 상위 10%(10분위)의 업체가 연간 일반건설업체가 수주하는 건설공사 금액의 약 79.32%를 점유
- 이에 비해서 하위 10%(1분위)의 일반건설업체의 건설수주 점유율은 전체 건설공사 금액의 0.13%에 불과

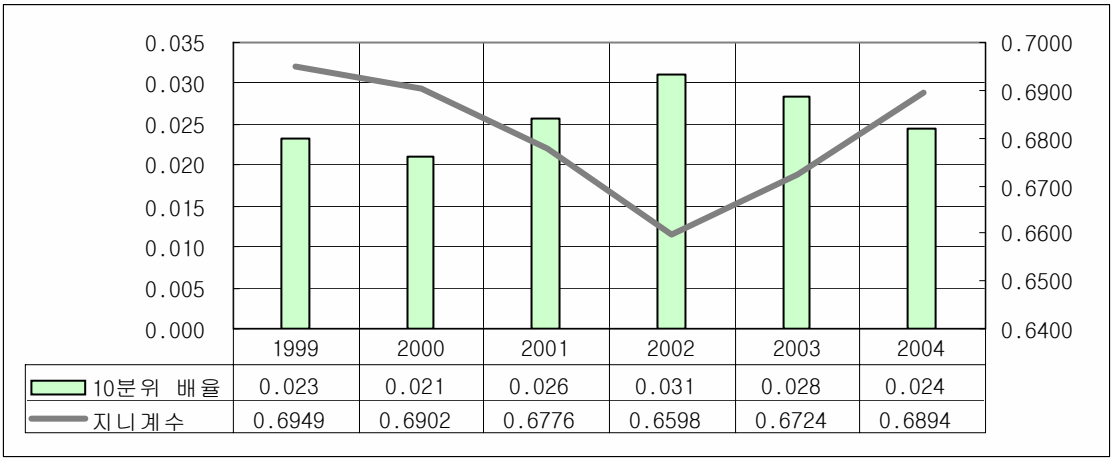
○ 일반건설업체간 양극화 추이를 파악하기 위하여 1999년부터 2004년까지의 10분위 배율과 지니계수를 분석한 결과에도 양극화가 뚜렷함

[그림 3] 일반건설업체 계층별 누적수주비율(로렌츠 곡선)



- 일반건설업체 수주의 불평등도를 나타내는 지니계수가 1999년 0.6949에서 2001년 0.6598로 약간 낮아졌으나 2004년에 0.6894로 다시 높아지는 추이를 보였음
- 그리고 상위 20%의 수주점유도와 하위 40%의 수주점유도를 비교하는 10분위 배율도 대-중-소기업간의 양극화를 시사

[그림 4] 일반건설업체의 10분위 배율 및 지니계수 변화추이



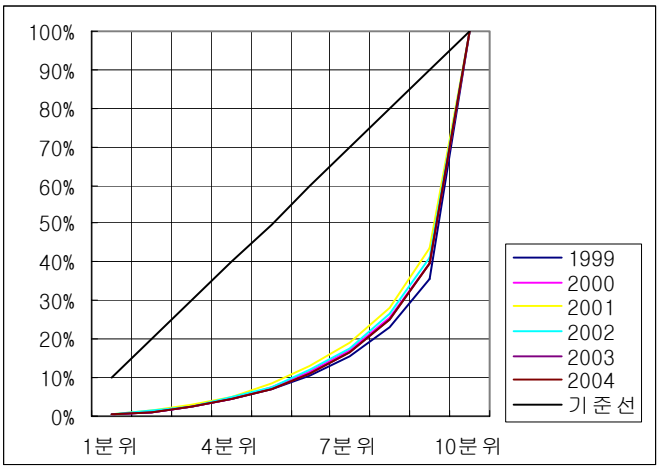
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
10분위 배율	0.023	0.021	0.026	0.031	0.028	0.024
지니계수	0.6949	0.6902	0.6776	0.6598	0.6724	0.6894

전문건설업체

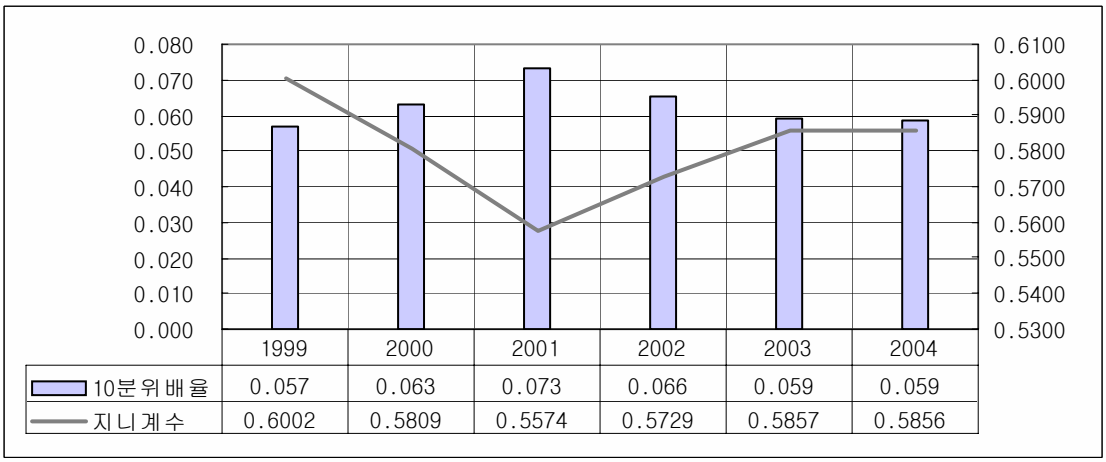
○ 전문건설업체간 양극화 추이를 파악하기 위하여 1999년부터 2004년까지의 10분위 배율과 지니계수를 분석한 결과도 양극화가 뚜렷함

○ 전문건설업체 수주의 불평등도를 나타내는 지니계수가 1999년 0.6002에서 2001년 0.5574로 약간 낮아졌으나 2004년에 0.5856로 다

[그림 5] 전문건설업체 계층별 누적수주비율(로렌츠 곡선)



[그림 6] 전문건설업체의 10분위 배율 및 지니계수 변화추이



	1999	2000	2001	2002	2003	2004
10분위배율	0.057	0.063	0.073	0.066	0.059	0.059
지니계수	0.6002	0.5809	0.5574	0.5729	0.5857	0.5856

시 높아지는 추이를 보였고,

- 수주점유도를 나타내는 10분위 배율도 전문건설업체내의 양극화를 시사

2. 양극화 원인

건설시장의 구조적 원인

○ 규제완화에 따른 소규모 건설업체의 급증: 건설시공 경험을 중요시하는 건설시장의 특징상 신규로 건설시장에 진입한 소규모 건설업체가 대기업 또는 중견기업과 경쟁을 통해 수주를 하는 것이 현실적으로 불가능

- 건설시공 경험을 중요시 하는 건설시장의 특징상 신규로 건설시장에 진입한 소규모 건설업체가 대기업 또는 중견기업과 경쟁을 통해 수주를 하는 것이 현실적으로 불가능

○ 기술력과 신뢰도를 선호하는 발주자의 성향: 고난도 기술과 고품질을 요구하는 등 건설수요의 양적·질적 변화로 건설시장에서 기술력과 신뢰도가 높은 대기업에 대한 선호도가 증가하면서 대기업 집중도 증가

- 2005년 건설수주물량의 37%를 시평순위 1~30위 업체가 점유하고 있으며, 2000억원 이상 대형 건설공사의 경우 시평순위 1~100위 건설업체가 96.6%를 수주

○ 중소건설업체 보호정책의 「패러독스」: 칸막이형 건설시장 구조에서 중소기업이 급증함에 따라서 제한된 중소규모 건설시장에서의 입찰경쟁이 심화

- 수주물량의 감소뿐만 아니라 낙찰률 하락으로 양극화가 심회되는 등 중소건설업체 보호정책의 「패러독스」 현상 발생

건설생산 체계(제도)적 원인

○ 중소건설업체에게 불리한 하도급 위주의 건설생산체계: 1건의 원도급 공사의 평균도급금액은 19억 7890만원이며 1건의 하도급 공사 평균도급금액은 2억 2176만원(2004년 현재)

- 이에 비해서 3개 업체가 공동도급으로 1건의 건설공사를 균등한 비율로 수행할 경우 1건 건설공사의 평균도급금액은 6억 5963만원으로 하도급에 비해 약 3배임

○ 대기업 주도의 공사물량 분배구조의 공동도급: 대기업 또는 원도급자가 주도하는 분업구조 특징상 공사물량의 분배가 대기업 중심으로 이루어져 대기업과 중소기업간 양극화의 원인으로 작용

- 또한 중-소업체의 수주기회 확대를 위해 도입된 공동도급이 제도적으로 일반건설업체에 한정되고 있어 전체 건설업체의 약 73%인 전문건설업체 참여가 원천적으로 불가능

○ '성과기반 도급' 형태의 건설현장 취업구조: 건설기능인력이 작업량에 따라서 임금을 받는 '성과기반 도급' 방식으로 건설현장에 취업하게 되는 건설생산체계의 특성으로 인해서 타 산업 취업자간에 소득격차가 발생

- 건설현장에 취업하고 있는 건설기능 인력의 소득은 하향 평준화하는 경향을 보여서 건설기능 인력간의 양극화 문제는 없으나 건설기술자와의 소극격차 또는 타 산업 근로자와의 소득격차 그리고 고용자와의 소득격차가 양극화 문제로 대두됨

건설경기적 원인

○ 건설투자수요 성장세가 둔화되는 가운데 최저가 낙찰제 실시는 중소건설업체의 수주물량을 감소시키고 특히 일반-전문건설업체간 양극화를 심화시키는 요인으로 작용

- 최저가 낙찰제가 적용된 건설공사의 평균낙찰률은 시행연도인 2001년에는 65.8%에서 2002년에는 63.1%, 2003년에는 60.1%, 2004년 59.4%, 2005년 60.9%로 하락

○ 외환위기 이후 중장기적으로 건설경기 성장세가 둔화하면서 사업다각화가 가능한 대기업을 제외한 중소기업의 건설수주여건이 크게 악화되면서 건설산업의 양극화 심화

3. 상생협력을 통한 양극화 해소방안

○ 건설생산체계의 근간이 되는 하도급과 공동도급 방식의 개선을 통해서 중-소건설업체가 적절하게 건설물량을 확보할 수 있도록 함으로써 건설산업의 양극화를 개선하는 방안을 강구

상생협력 파트너링 건설공사방식 활성화

○ 주계약자 공동도급 방식을 공공공사에 적용하기 어려운 실정을 감안, 일부 겸업허용업종을 중심으로 파트너링 건설공사 방식을 활성화

- 프로젝트 파트너링 : 발주자 및 원도급자가 총괄하고, 하도급업체, 자재업체 등 모든 구성원이 참여, 지속적인 협의를 통해 문제해결 시도 및 성과공유
- 전략적 파트너링 : 조직간 전략적 제휴를 통하여 공동도급, 협력업체 지원, 정보망을 이용한 정보공유 등을 통하여 지속적으로 성과공유

공동도급계약 방식의 개선

○ 건설산업 양극화 해소를 위해 대표사 주도의 공사물량 분배방식으로 운용되고 있는 공동도급제도를 공정별 참여방식도 적용될 수 있도록 개선

- 대-중-소건설업체간 역할분담방식의 공동도급이라 할 수 있는 프라임공동도급, 주계약자 공동도급방식 등도 건설현장에 적용할 수 있도록 제도적 기반 마련
- 지역내 중소건설업체가 낙찰자로 선정될 때 낙찰가격에 대한 우대조치를 취하는 등의 간접적인 지원방안과 중견, 중소건설업체의 턴키 · 대안입찰 동반참여 확대방안 강구

중소 하도급자 보호제도의 강화

○ 하도급 제도가 시장경쟁체계내에서 운용될 수 있도록 개선하여 불법 · 편법 · 저가 하도급을 방지하고 중소건설업체가 적정한 수주물량을 확보하도록 함

- 하도급대금 지급보증서를 발주자에게 제출하게 하거나 교부여부를 발주자가 확인토록 개선('06 건산법 개정)하되 공공공사 입찰 · 계약제도에도 이를 명기토록 함
- 중장기적으로 원도급자가 발주자와 계약시 하도급대금 · 자재대금 · 건설기계임대료를 포괄하여 지급 보증하도록 '하도급포괄보증제도'를 도입

○ 입찰참가자는 하도급 관리계획을 제출하도록 하고 낙찰자로 선정되었을 경우 저가심사시 하도급관리계획도 심사하도록 함

- 낙찰자의 하도급 이행여부를 확인 · 점검할 수 있는 시스템을 2007년 상반기에 구축되는 하도급공사대장과 연계하여 계획서대로 이행여부를 수시점검

건설인력 취업구조의 개선

○ 건설인력의 소득 양극화 문제는 건설생산체계의 개편과 연계하여 해결방안을 모색하고 고용안정과 임금 현실화 등을 통한 소득격차 해소방안이 함께 강구되어야 함

- 건설기능인력과 소득 양극화의 주된 요인이 되고 있는 성과기반 도급형 고용방식을 정액급여형 고용방식으로 개선하여 양극화가 해소되도록 함

중소건설업체가 참여할 수 있는 중소규모 건설시장 창출

○ 행정도시, 기업·혁신도시 개발에 중소건설업체 참여를 확대하는 방안, 최저가 낙찰제도, 턴키입찰 등에서 지나친 가격경쟁을 방지할 수 있는 방안 등이 강구되어야 함

- 성장 둔화와 시장위축에 따른 수주물량 감소에 대응하여 대-중-소건설업체가 협력하여 신 성장동력을 개발하도록 정부차원의 지원을 확대

4. 상생협력 저해요인의 제거

○ 건설산업 양극화의 원인인 수주격차를 해소하기 위해서는 대-중-소건설업체의 건설시장 진입 및 참여와 관련된 패러다임을 전환하여야 하며, 건설제도의 혁신이 필수적

- 특히 기술력과 신뢰성 있는 건설업체를 선호하는 건설시장의 요구에 부응하여 부적격 업체를 건설시장에서 퇴출시킬 수 있는 근본적인 대책이 강구되어야 함

○ 관련제도의 개선은,

- 중소건설업체에 대한 시장의 신뢰를 회복시키기 위하여 건설업체의 기술력과 신뢰성 등을 구체적으로 검증할 수 있도록 건설업 등록·보증 제도를 개편
- 현행 중-소건설업체 보호제도에서 대형 건설업체가 악용할 수 있는 조항을 개선하여 공정하고 투명한 경쟁이 가능하도록 개선
- KISCON.NET를 기반으로 하는 실시간 부적격 업체 퇴출시스템 구축

국토연구원 SOC·건설경제연구실 김재영 선임연구위원 (031-380-0360, jykim@krihs.re.kr)
국토연구원 SOC·건설경제연구실 권혁진 책임연구원 (031-380-0387, hjkwon@krihs.re.kr)

발행처 국토연구원 발행인 최병선 주소 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr
수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

國土硏究院
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR HUMAN SETTLEMENTS