

건설산업의 성장과 발전의 전제조건

The Development of Construction Industry ; It's Requisites and Strategies.

김재영*

Kim, Jae-Young

요약

이 논문은 「제2차 건설산업 진흥 기본계획의 기본과제와 중점과제를 검토하는 것이다. 우선 외환위기 이후의 건설산업환경과 여건을 살펴보고 이를 기초로 2차 기본계획이 수립되는 기간의 건설산업정책의 기본방향과 중점과제를 도출하였다. 그결과 건설산업 정책은 과거의 온정주의에 근거하여 건설산업을 구성하는 업체들의 형평성을 제고하는 것에서부터 경쟁에 근거한 효율성을 제고하는 것으로 전환되어야 하며 건설업체에 대한 엄격한 평가와 무제한적인 경쟁과 그리고 건설공사의 품질에 대한 무한 책임을 담보하는 국제기준(Global standard)의 건설산업이 형성될 수 있는 기반을 조성하여야 하고 이를 고려한 건설산업의 정책과제는 첫째, 건설산업의 효율성의 제고, 둘째, 국제규범의 건설체계의 구축, 셋째, 건설산업의 세계화 기반의 조성하는 것이고 이를 달성하기 위해서는 건설기술개발(정보화 포함), 건설인력육성, 건설공사 안전·환경 및 품질확보, 중소건설업 및 중소건설 용역업의 육성, 건설공사의 생산성 향상, 건설자재의 품질향상 및 규격표준화, 건설사업관리제도의 발전 등이 이루어져야 한다.

1. 배경과 목적

건설교통부 장관은 건설산업기본법 제6조 (건설산업진흥기본계획의 수립)에 따라서 건설산업의 육성, 건설기술의 개발, 건설공사의 안전 및 품질확보 등을 위하여 5년마다 건설산업진흥기본계획을 수립·시행하도록 되어 있다.

1998년 이에 따라서 건설교통부 장관은 건설산업환경과 여건, 건설시장 동향·건설기술 개발 등을 감안하여 1차 건설산업진흥기본계획(1998~2002)을 수립하여 건설정책의 수행, 건설관련제도 및 법률의 개정 등에 직·간접적으로 반영하였다.

1차 기본계획 수립 당시에는 외환위기가 발생하여 경기부양과 경제구조조정이 당면한 국가과제이었으며 모든 산업정책에 영향을 미쳤다. 제1차 기본계획에서도 이를 반영 1) 공정한 경쟁「물」의 확립 2) 건설비용 절감 및 생산성 향상 3) 건설안전과 품질관리체계의 선진화 4) 건설업체간 협력체계의 구축 5) 건설산업기반의 확충 6) 해외건설진출 활성화 등 목표로 하였다.

당시의 경제정책 기조에 맞추어 건설산업 구조조정에 초점을 맞추되 건설시장은 해외건설시장 진출을 통하여 확대하는 것으로 하였다. 이에 근거하여 최저가 낙찰제도가 실시되었고 건설관련 규제철폐 등의 조치가 취하여졌다. 그러나 아직도 건설산업의 구조적인 모순이 완전히 제거되지 않았고 건설산업의 생산성과 경

쟁력은 선진국에 비해 뒤지는 것으로 평가되고 있다.

건설산업이 안고 있는 구조적인 모순을 해소하고 생산성이나 경쟁력을 단기간에 선진국 수준으로 끌어올린다는 것은 어려우며 건설산업의 적극적인 참여를 유도·촉진하면서 장기적으로 추진하여야 한다는 점을 감안할 때, 1차 기본계획에서는 건설산업이 안고 있는 구조적인 문제점을 명확히 하고 그의 해결방향을 설정하였다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

2003년부터 향후 5년 간의 건설산업정책의 기초를 마련하는 2차 건설산업진흥기본계획은 제1차 기본계획에서 도출된 건설산업의 구조적인 문제가 상존하고 있는 가운데 외환위기를 극복하고 민간부문의 적극적인 참여를 이끌어 내면서 우리 경제의 건실한 성장이 요구되는 시점에서 수립된다는 점에서 1차 기본계획과 달리 보다 적극적으로 민간 활력을 이끌어내야 한다.

1차 기본계획이 외환위기라는 경제상황에서 건설산업의 붕괴를 막기 위한 국가주도의 「톱·다운」방식의 계획이었다면 2차 기본계획은 더욱더 개방되고 세계화되어지는 경제환경아래서 국제규범의 건설시스템을 구축하기 위한 민간의 적극적인 참여를 전제로 하는 「바텀·업」 방식의 계획이어야 함을 시사하는 것이다.

이 논문은 이러한 점을 감안하여 「제2차 건설산업진흥 기본계획」의 기초와 중점과제를 검토하는 것이다. 이에 따라서 우선 외환위기 이후의 건설산업환경과 여건을 살펴보고 다음에 이를 기초로 2차 기본계획이 수립되는 기간의 건설산업 환경과 여건을 전망하고 이

* 일반회원, 국토연구원 선임연구원, 경제학박사

를 토대로 기본방향과 중점과제를 검토하였으며 끝으로 2차 기본계획의 실천력 확보차원에서 추진전략을 간략하게 살펴보았다.

2 건설산업의 실상

1) 건설시장

외환위기 이후 2001년부터 정부의 건설경기부양 대책의 결과로 건설수요가 증가하여 실질 건설투자²⁾는 전년대비 증가율이 6.8%에 달하였으며 국민경제에서의 비중도 15.6% 수준을 유지하고 있다.

2002년 하반기에 정부가 강력한 부동산 투기억제대책을 추진하여 부동산 수요가 위축될 것으로 예상되어 실질 건설투자 증가율도 당초 예상보다는 다소 낮아질 것으로 예상된다. 건설경기의 회복세가 지속되고 있기 때문에 건설생산요소 예컨대 건설자재, 건설인력, 건설장비의 수요도 점차 증가하고 있다.

이에 비하여 건설업체는 급격하게 증가하여 1998년 일반 4,207개 업체, 전문 25,793개 업체에서 2002년 7월 현재 일반건설업체 12,212개 사에서 전문건설업체 36,164개로 증가하였다.

2차 기본계획기간인 2003년부터 2007년까지는 잠재성장률 5%이상의 성장을 할 것이나 그 이후에는 성장률은 다소 낮아질 것으로 전망된다. 이 기간에는 소득 증가에 비례하여 소비는 증가할 것이나 건설소비는 안정적으로 이루어져서 건설투자의 GDP에서의 비중은 점차 낮아질 것으로 예상된다.

건설경기는 2002년 부동산 투지억제대책의 영향으로 다소 불안정해져서 2003년부터 점차 침체국면으로 접어들어 2005년 이후부터 회복국면으로 접어들 것으로 예상된다. 2차 기본계획이 추진되는 기간에는 건설경기가 침체국면으로 접어드는 기간이기 때문에 건설생산요소 예컨대 건설자재, 건설인력, 건설장비의 수요도 보합세를 유지할 것이며 건설업체의 수가 현 수준을 유지할 경우 건설업체는 수주여건은 나빠질 것이다..

2차 계획기간의 건설시장의 특징은 건설수요는 완만하게 증가하는데 비하여 건설업체가 매우 빠른 속도로 증가해서 건설업체간의 경쟁이 심화되고 있으며 건설한 업체들도 경영상의 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 건설업체들은 기술개발이나 경영개선과 같은 장기적인 시장참여 전략을 추진하기 보다, 단기적인 물량확보에 열중할 수밖에 없을 것이기 때문에 건설산업의 경쟁기반이 약화될 우려가 있다. 특히 외환위기 이후 나타난 대형건설업체의 경영여건의 악화현상을 지속될 것이다.

건설시장의 불안정성이 증대함에 따라서 건설업체들의 이익과 직결되는 제도나 규제 개선이나 완화 건

설업체의 수주나 수익에 영향을 미칠 경우 매우 민감하게 반영하여 제도개선, 규제완화 등을 어렵게 만드는 요인으로 작용할 것이다. 향후 건설산업정책의 중요한 축이 될 수 있는 건설공사보증제도의 정착, 건설사업관리제도의 활성화 등 건설생산조직의 선진화를 위한 발주제도의 개편 등의 조치를 취하는데 어려움을 겪을 수 있을 것이다.

2) 건설생산체계

건설생산체계는 건설수요자가 건설생애주기(Construction Life-Cycle) 기획·계획, 조사·설계, 시공, 감리, 사후관리과정의 각 단계에서 건설서비스를 공급받는 체계를 의미한다. 건설생산체계는 건설수요자의 건설서비스 수요방식에 의하여 결정되며 공공과 민간수요자에 따라서 달리 형성된다. 일반적으로 민간부문은 단속적이고 일회적이기 때문에 정형화된 방식이 없이 건설시장 여건에 맞추어 건설서비스를 공급받고 있으나 공공부문은 지속적이고 빈도가 많기 때문에 정형화된 방식을 마련하여 건설서비스를 공급받고 있다. 즉 공공부문은 제도나 법률에 근거하여 건설서비스를 공급받고 있기 때문에 공공부문이 근거로 하는 제도나 법률은 건설생산체계를 형성하는 요인으로 작용하게 된다.

현행의 건설서비스를 수요하는 방법과 절차 등을 규정하고 있는 국가계약법을 위시한 건설관련법³⁾을 참고로 우리나라의 건설생산체계의 특징을 살펴보면, 건설생애주기 각 단계별 건설서비스를 분리해서 수요하는 것으로 원칙으로 건설생산체계가 형성되어 있으며 참여주체를 법률로 제한하고 있다. 건설서비스 공급주체를 법률로 규정하고 있기 때문에 상호 배타적인 업역⁴⁾이 건설생산체계의 근간이 되고 있다.

< 우리나라의 건설생산체계의 특징 >

- 3) 건설산업기본법, 건설기술관리법, 엔지니어링 기술육성법, 국가계약법 등이 건설생산체계의 형성에 중요한 영향을 미치는 법률이라고 할 수 있다.
- 4) 건축사만이 건축설계를 할 수 있으며 일반과 전문 건설업체는 겸업 및 영업 제한을 받고 있으며 일반건설업체는 건설공사의 30%수준을 전문건설업체에게 하도급을 주도록 되어 있다는 것이 우리나라의 건설생산체계의 특징을 단적으로 보여주는 예라 하겠다.

2) 실질 건설투자는 우리나라의 전국의 주요 용도별 건설시장 수준을 나타내는 지표이다.

LC 단계	기획·타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	사후관리
참여주체	엔지니어링업체(용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	일반건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획, 조사서비스	설계도서 작성	시공관리 시공(감리)	유지관리서비스
적용법률	건축사법 엔지니어링 기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리에 관한 특별법

우리 경제가 WTO로 편입되면서 양질의 건설서비스를 제공받지 못하고 있다는 것과 건설시장 참여를 제한하고 있다는 것 등이 우리나라의 건설생산체계가 안고 있는 문제점으로 지적되었고 이를 개선하기 위한 방안을 강구되고 있었다. 그러나 우리나라의 건설생산체계는 크게 개선되지 못하였다.

외환위기 이후, 규제개혁위원회가 “99년 건교부소관 잔존규제 정비개혁”을 심사하여 건설업자의 겸업제한을 폐지키로 의결(99. 8. 27)하여 2002년 말까지 일반과 전문건설업간의 겸업제한을 폐지하되 부대입찰제, 의무하도급 제도 등 경쟁을 저해하고 건설업체를 보호 육성하는 수단도 병행해서 철폐하도록 하였다. 그러나 정부의 규제개혁조치는 건설업체의 반대로 법제화가 이루어지지 못하고 담보상태에 머물러 있다. 이 때문에 우리나라의 건설생산체계는 과거와 같이 상호배타적인 업역이 근간을 이루고 있어 양질의 건설서비스를 공급받지 못하고있으며 여전히 건설시장 참여는 제한을 받고 있다.

3) 건설생산기반 : 건설인력 및 자재

건설생산기반은 직접 건설공사에 소요되는 인력과 자재 그리고 장비, 건설산업활동을 지원하는 시장진입, 금융, 보증, 조세제도 등이 있다. 이 중에서 직접 건설공사에 소요되는 인력, 자재, 장비 등을 중심으로 살펴 보았다.

건설업에 종사하는 취업자는 2000년도에는 158만 1천명에 달하며 건설업 취업자는 사업주 및 무급가족 종사자를 포함한 비 임금 근로자가 35만 7천명이고 사무직, 기술직 및 기능직을 포함한 임금근로자가 122만 3천명이다.

건설인력 중 기술인력은 인정기술자 제도 도입 등으로 양적으로 공급초과현상이 발생하고 있다는 우려가 있으나 기술경쟁이 필요한 분야의 기술자는 부족한 것으로 나타나고 있다. 기술자의 자질은 교육·훈련제도의 강화와 확충을 통하여 향상시킬 수 있으나 건설기능인력의 양적·질적 부족현상은 단기간에 해결될 수

없으며 최근 우리 사회가 고령화사회로 접어듬에 따라서 근본적인 해결책이 마련되어야 할 분야이다.

불투명한 직업전망, 고용 불안정, 열악한 작업여건 등으로 젊은 층이 건설현장 진입을 기피함에 따라 기능인력의 고령화·노령화가 가속화하고 있다. 1996년에는 건설숙련공의 평균연령이 41.1세 이었던 것이, 2001년에는 47.6세로 빠른 속도로 증가하고 있다. 1976년에 제정된 직업훈련기본법에 의하여 공공직업훈련, 사내직업훈련 및 인정직업훈련의 3가지 형태의 직업훈련이 있지만 이들 제도적 방식을 통해서 양성되는 인력의 규모는 매우 미미하여, 매년 양성되는 규모가 4천~7천명 수준에 지나지 않는다.

2001년 인력수요를 기초로 할 경우 매년 약 10만 명씩 증가할 것으로 추정되며 이와 같은 추이가 지속될 경우 2010년에는 약 175만 명의 건설기능인력수요가 발생할 것으로 예상되나 건설산업으로의 인력유입이 원활하게 이루어지지 않을 것이기 때문에 건설기능인력 수급불안정 현상을 지속될 것으로 예상된다. 건설기능인력의 부족현상이 심화됨에 따라서 체계적이고 지속적인 교육·훈련체계의 정비 없이 값싼 외국인력을 산업연수생으로 활용하고 있다. 건설현장의 외국인 근로자수는 대략 11만~16만 5천명 규모로 외국인 건설인력의 의존도가 10% 이상을 점하고 있다. 건설기능인력에 대한 근본적 대책이 없는 한 이러한 현상은 지속될 것이다.

한편 건설공사에 소요되는 건설부재는 200여 종류에 달하고 있으며 대부분의 건설자재는 공산품이다. 건설자재는 건설시장 상황에 따라서 수급이 결정되고 있다. 건설자재 중 국가차원에서 수급관리를 하고 있는 자재가 시멘트, 레미콘, 철근, 골재 등이다.

시멘트의 경우 2002년경 5,600만 톤 수준 수요될 것으로 추정되나 공급능력은 6,000만 톤~6,500만 톤 수준에 달하고 있어서 수급문제는 발생하지 않을 것이다. 레미콘이나 철근 등도 상황은 유사할 것으로 예상된다. 대체적으로 건설경기가 호황을 보였던 1990년대 후반에 건설자재공급능력이 크게 개선되었기 때문에 건설자재 수급상의 문제는 크지 않다.

그러나 골재는 수요증가에 대비하여 공급부족 현상이 발생할 가능성이 크다. 골재의 경우 대부분이 천연골재로 채취원이 절대적으로 부족하며 이를 인공골재로 충족하여야 하나 석산 개발에 따른 환경문제의 발생 등으로 인공 골재원의 확보도 어려울 것으로 예상된다. 최근에 인공골재 등의 연구가 활발하게 이루어지고 있으나 실용화 단계에 도달하는 데에는 상당한 시간이 경과할 것으로 예상된다. 따라서 향후 몇간은 건설골재 수급이 매우 중요한 의미를 갖으며 건설이 원활하게 이루어지기 위해서는 골재수급 불안정을 해소하는 것이 매우 중요하다 하겠다.

4) 건설산업의 기술력

건설기술은 매우 다양하고 폭넓게 개발되고 적용되고 있다. 건설과정에 적용되는 기술은 첨단기술에서부

터 수 천년 간 이어온 재래기술까지 수백 종류가 될 것이다. 이들 기술 중에서 보편적으로 적용되는 기술과 특수하게 적용되는 기술이 있으며 건설사업에 대한 자문, 감리·감독, 지도 등 관리기술과 목공, 미장, 도장 등 시공기술이 있다. 또한 기술의 내용과 깊이도 기계화가 되어있는가. 특수한 장비나 장치를 이용하는가 등에 따라서 다르다. 따라서 건설산업의 기술력은 매우 다양한 시각에서 평가된다.

건설산업의 기술력은 2가지 측면에서 평가할 수 있을 것이다. 첫째, 건설과정에 대한 관리기술의 고도화가 이루어져있는가를 평가할 수 있는 것이다. 건설과정에서 공정, 비용, 안전, 비용관리가 어떠한 수준에서 이루어지고 있는가를 평가하게 될 것이다. 다음은 건설시공기술의 평가는 새로운 공법이 적용되고 있는가? 즉 새로운 엔지니어링이나 설계기술이 적용되어 공기나 비용 등이 절감되고 있는가? 기계화 등 첨단화가 이루어지고 건설인력이 절감되고 있는가 등이 중요한 평가요소일 것이다. 건설기술은 건설수요와도 깊은 연관을 갖고 있다. 즉 「인텔리전트」 빌딩에 대한 수요가 발생하면 그에 따른 기술개발이 이루어지는 것 등이다.

우리나라의 경우 아직 건설투자가 도로, 댐, 항만 등 SOC시설과 공동주택, 주상복합 건물, 대형 상가 등에 집중되고 있기 때문에 대부분의 기술개발도 이를 중심으로 이루어지고 있다. SCO 시설은 주로 구조적인 안정성과 관련이 있는 기술에 대한 연구가 이루어지고 있으며 공동주택 등 건축물의 경우 마감공정이나 설비 등의 기술개발이 이루어지고 있다. 최근에서는 하수종말처리장, 쓰레기 소각장과 같은 대형 첨단화된 설비 시설 등의 기술개발이 이루어지고 있다. 또한 건설사업 관리제도가 도입됨에 따라서 관리기술도 점차 개발되어 있다.

그러나 국내건설업체의 경우 건설공사관리방식이 전문건설업체에 의존한 현장관리방식이 대부분이고 IT기술 등을 활용한 건설사업관리기술의 개발이나 활용은 이루어지고 있지 않다. 대형 경기장, 초고층 빌딩 등과 같은 첨단공법이 적용될 수 있는 설계·용역·감리 기술은 외국업체에 비해 전문성이 떨어지고 있으며 국제경쟁력이 확보되어 있는 것으로 인식되고 있던 시공 분야도 기술경쟁력이 떨어지고 있으며 분야별·공정별 전문성도 취약한 것으로 전문가들은 분석하고 있다. 건설수요의 대형화, 첨단화, 고품질화에 대응한 기술개발이 효과적으로 이루어지지 않고 있으며 첨단정보기술, 환경기술, 대형구조물 설계기술의 대외 의존도가 매출액 기준 50%~60%에 달하고 있다.

그럼에도 불구하고 건설소비성향의 변화, 건설수요의 고품질화·첨단화·친 환경화 등에 대응할 수 있는 기술개발체계가 구축되어 있지 않으며 외국기술 적용수준에 머물러 있으며 원천기술개발은 거의 이루어지지 않고 있다. 국내건설업체의 기술개발투자는 매출액기준 0.1%미만 수준에 불과하다. 또한 건설기술개발을 유인할 수 있는 제도가 기술개발에 대한 보상·지원제도

중심으로 운용되고 있다. PQ제도, 시공능력 평가제도 등이 운용되고 있으나 기술개발유인 조항이 거의 마련되어 있지 않다. 해외진출 시 기술·경험부족으로 부가가치가 높은 조사·계획보다는 설계도 작성이 대부분이며 현지 언어·제도에 대한 지식이 없어서 때로는 클레임이 발생하는 경우도 있다.

3. 건설산업의 정책과제

1) 기본방향

외환위기 이후 건설정책 당국에서는 건설경기가 침체로 건설산업이 붕괴위기에 빠지자 건설경기부양대책을 마련하는 한편 경쟁체제를 통하여 건설산업 스스로 기술개발과 투명경쟁을 위한 노력을 기울이도록 국제규범의 경쟁체제를 구축할 수 있는 방안을 강구하였다.

2001년부터 우리 경제는 외환위기를 벗어나서 지속적으로 성장하고 있다. 이에 힘입어 건설경기도 빠르게 회복하고 있다. 외환위기 이후 2000년까지 감소세를 보였던 건설수주가 2001년부터 회복세로 돌아섰고 2002년에는 본격적인 회복세를 보이고 있다.

건설산업차원에서 볼 때, 건설경기가 회복된다는 것은 매우 고무적이고 바람직하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 건설산업의 경영여건은 크게 개선되지 못하고 있다. 건설업체들의 수익률이 제고되지 못하고 있고 건설업체가 크게 증가하여 수주여건이 악화되고 있다.

뿐만 아니라 우리 건설산업은 아직도 국제규범에 맞는 산업으로 발전하기 못하고 있다. 범세계적으로 통용될 수 있는 건설시스템을 구축하여야 하나 그렇지 못한 것이 현실이다. 건설산업은 아직도 정부의 보호에 안주하고 있다. 기술개발보다는 입찰제도에 의존하여 건설수주를 하려고 하고 있다. 건설정책당국도 국제규범에 맞는 건설산업이 되도록 구조개편을 하기보다는 우선 건설경기를 부양시키거나 부적격한 건설업체를 정리하여 건설시장의 안정을 꾀하려 하고 있다.

우리 건설산업이 붕괴위기를 겪게 된 것은 건설업체를 과보호하는 온정주의 건설산업정책의 책임이 크다고 하여도 과언이 아니다. 우리나라의 건설산업정책은 건설산업의 성장·발전을 직접적으로 지원하기보다는 건설공사를 기능별로 세분하여 각 법률에 의하여 보호받는 건설업체에게 일감을 확보해 주는데 초점을 맞추어져 있다. 이 때문에 건설업체들은 입찰제도에 촉각을 곤두세우고 있는 실정이다. 심지어 기술개발조차도 입찰제도와 연관되어 이루어지는 것이 우리 현실이다.

건설업체에게 일감을 확보해주는 온정주의 정책은 오히려 장기적으로는 건설산업의 경쟁력과 생산성을 약화시키게 된다는 것이다. 건설산업의 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 이러한 비효율적인 건설산업으로 효율성을 강조하는 선진국 건설산업과 경쟁에서 뒤질 수

밖에 없으며 우리 건설산업은 결국 선진 건설업체의 하청업체나 노동 의존적인 시공업체로서의 역할밖에 할 수 없다는 것이다. 이럴 경우 우리 건설산업은 부가가치를 생산하기보다는 노임 획득에 그치고 말 것이다.

이를 개선하기 위해서는 건설산업 정책의 기본방향이 과거의 온정주의에 근거하여 건설산업을 구성하는 업체들의 형평성을 제고하는 것에서부터 경쟁에 근거한 효율성을 제고하는 것으로 전환되어야 하며 건설업체의 보호는 한계업체만을 대상으로 제한적으로 실시하여야 한다. 요컨대 건설업체에 대한 엄격한 평가와 무제한적인 경쟁과 그리고 건설공사의 품질에 대한 무한 책임을 담보하는 국제기준(Global standard)의 건설산업이 형성될 수 있는 기반을 조성해야 한다.

이를 고려할 건설산업정책과제는 첫째, 건설산업의 효율성의 제고, 둘째, 국제규범의 건설체계의 구축, 셋째, 건설산업의 세계화 기반의 조성으로 설정하고 이를 달성하기 위한 건설기술개발(정보화 포함), 건설인력육성, 건설공사 안전·환경 및 품질확보, 중소건설업 및 중소건설 용역업의 육성, 건설공사의 생산성 향상, 건설자재의 품질향상 및 규격표준화, 건설사업관리제도의 발전 등 전략을 마련하는 것이다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 국제기준과 시장원리에 충실한 건설시스템 구현

건설업종 조정, 규제개혁의 추진 지속 등을 통하여 건설생산체계의 유연성 제고하고 최저가낙찰제도의 보완, 중앙집중조달의 완화 등을 통하여 입찰 및 발주제도 국제화하며 원·하도급자간의 협력체계 구축, 건설분쟁조정체계 개편을 통하여 전근대적인 잔존관행을 척결하고 선진 건설시스템 구현하여야 한다.

(2) 건설산업의 견고한 발전기반의 조성

안정적인 건설 자재생산, 건설인력의 육성, 시의 적절한 골재수급 대책 등을 통하여 건설생산요소의 안정적인 공급기반을 구축하고 시공능력공시제도의 개선, 지속적인 건설행정업무의 정보화 등을 추진하여 건설산업의 투명성을 확보하고 효율화를 추진하며 건설업체의 구조조정, 통폐합(M&A)의 활성화를 통하여 합리성과 효율성을 기본원칙으로 하는 건설경영환경을 조성하여야 한다. 그리고 시설물의 안전을 강화하고, 자연 및 생태환경과의 조화, 시설물 품질제고 등을 통하여 건설수요자의 편익을 극대화하여 우리 건설산업을 신뢰하도록 하여야 한다.

(3) 세계 선진수준의 생산성과 경쟁력 확보

건설사업관리제도의 활성화, 대안입찰·턴키 제도의 확대적용 등을 통하여 기술경쟁체계를 정착시키고 엔

지니어링 능력을 고도화하고 건설업체에 대해 기술료의 지불, 국제기준 기술자 육성체계의 구축 등을 통해 기술개발을 지원하고 건설기술인력의 전문성 제고하며 「프로젝트 파이낸싱」의 활성화, 건설산업발전 기금조성 등을 통하여 건설산업의 규모에 걸 맞는 건설금융체계를 구축하여야 할 필요가 있다.

2) 중점과제

(1) 국제기준과 시장원리에 충실한 건설시스템 구현

가. 건설생산체계의 유연성 제고

건설업체를 전문화·특성화시키고 건설업체간에 과당경쟁으로 인한 부작용을 최소화할 수 있도록 건설생산체계의 유연성 제고할 수 있도록 건설생산체계의 근간이 되는 건설업의 업종, 건설업체의 건설시장참여 규제, 하도급체계 등을 개선하여야 한다.

일반건설업체=원 도급 시공, 전문건설업체=공정별 하도급 시공라는 기능적 역할분담에서 탈피하여 일반건설업체=종합관리, 전문건설업체=전문시공으로 전문화와 특성화가 되도록 현행 건설업체 업종과 등록기준 등을 조정하여야 한다.

1999년 규제개혁위원회에서 철폐하기로 결정된 일반과 전문건설업체간의 겸업 및 영업제한 규제를 업종조정, 하도급체계 개선과 연계하여 처리

나. 입찰 및 발주체계의 국제화

최저가 낙찰제도의 운용과정에서 문제시되는 저가투찰을 방지하기 위한 방안으로 도입된 내역 심사제도를 빠른 시간 내에 정착시키고 이 성과를 평가한 후 연차적으로 100억원 이상공사에 대해서는 최저가 낙찰제도를 실시하여 입찰제도의 국제화를 기한다. 이와 함께 건설공사 이행보증제도가 당초의 목적인 바, 부적격업체 퇴출 기능을 할 수 있도록 개선하여야 한다.

발주자가 설계, 시공 분리방식, 설계·시공일괄방식, 건설사업관리위탁 방식, 「턴키」방식 등 다양한 건설공사 발주방식을 활용할 수 있도록 발주제도 개선하고 자유 선택형, 공기단축형, 성능발주형, 기술제안형, 설계 VE, 입찰시 VE 등 다양한 입찰방식의 도입이 가능하도록 제도를 보완하여야 한다.

다. 전근대적인 잔존관행 근절

발주자 위주로 되어 있는 시방서·계약서 등 각종 규정을 발주자와 수급자간의 쌍방 대등 관계로 형성되도록 정비하고 공사지연과 공사비 증가에 대한 책임관계를 명확히 하고 발주자의 귀책사유 발생시 사후 정산할 수 있도록 제도 개선한다.

전문업체에 대한 의무하도급, 일반 또는 전문간 일괄 하도급 금지 등을 골자로 하는 하도급체계를 국제기준에 맞추어 개선하고 음성적이고 불공정한 하도급 거래를 양성화하거나 투명화하여 하도급자의 권익이 보호될 수 있도록 한다.

건설공사 수행과 관련되는 분쟁을 신속히 해결하기 위해 건설분쟁조정 위원회의 기능을 강화·활성화하는 한편 중장기적으로 건설분쟁조정의 실효성을 제고하기 위해 건설분쟁조정기관 설립을 추진하여야 할 필요가 있다.

(2) 건설산업의 견고한 발전기반의 조성

가. 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축

APEC 등에서 제시하는 국제기준을 충족하는 기술자가 양성될 수 있도록 교육·훈련체계를 구축·운영하여야 한다. 이와 함께 건설사업관리, 시설물 사후관리 등 새로운 기술인력 수요에 대응하여 현장중심의 교육훈련과정 개발하여야 한다. 1~2년 과정의 전문 대학원 교육과정을 설치하여 해외건설시장에서 활동할 수 있는 기술인력을 배출할 필요가 있다.

고령화·노령화시대에 대비하여 건설분야의 숙련공을 훈련·양성하고 관리할 수 있는 체계를 구축하는 한편 직업훈련원을 확충하여 건설기능인력의 배출이 원활하게 이루어지도록 하는 한편, 숙련공의 이직을 억제하기 위한 복지제도를 확충하여야 한다.

건설산업정책 차원에서 건설자재산업체 지원방안을 강구하고 첨단건설자재, 신소재 등의 개발을 촉진하도록 지원방안 강구한다. 기초자재 수급동향을 분석할 수 있는 시스템을 구축하고 특히 골재수급안정을 위한 지방자치단체(지역)간의 골재공여 제도 도입하여야 한다.

나. 건설산업의 투명화·정보화 추진

현행의 건설업체 등록체계를 중심으로 수행되고 있는 시공능력공시 제도를 건설업체의 전문 및 특화된 기술능력을 파악할 수 있도록 개선하고 공사종류별로 세분화하여 시공능력을 공시하도록 제도화 하며 공사 금액에 따른 순위부여에서 기술능력에 따른 등급을 부여하는 방안도 모색한다.

건설행정정보시스템의 활용도를 제고하고 명실공히 종합적인 건설행정정보시스템으로서 역할을 할 수 있도록 시스템을 개선하고 지방국도 관리청, 지방자치단체, 건설관련단체 등에서 추진한 정보화시스템과 연계를 통한 건설행정정보의 신뢰성 제고한다. 건설행정정보시스템을 활용하여 건설업체들이 수행하는 건설공사 대장 작성업무 등을 수행할 수 있도록 건설업체 정보화를 지원한다.

건설기술자가 현장에 습득한 기술의 공유와 유통을 촉진하기 위하여 건설산업지식정보시스템을 구축하고 운용하여야 한다.

다. 건설업체의 합리적 경영유도

건설업체가 적정한 규모를 유지함으로써 생산성과 경쟁력을 확보할 수 있도록 구조조정을 유도할 수 있는 방안 강구하고 건설업체의 규모의 경제를 평가할 수 있는 새로운 경영상태를 분석할 수 있는 지표 개발하여 PQ심사 등에 활용하도록 하여야 한다. 그리고 - 건설업체가 구조조정을 할 경우 지원방안도 강구하여야 한다.

건설업체의 엔지니어링, 사업관리 능력 등을 제고하기 위하여 건설업체간, 건설업체와 엔지니어링업체간의 M&A를 활성화도 고려하고 M&A업체에 대한 금융 및 조세지원방안 강구하고 M&A업체의 실적을 통합하여 인정하여야 한다.

라. 수요자를 우선시하는 건설생산체계 구축

근로안전관리 위주의 건설현장 안전관리체계를 기획·조사·설계단계부터 부실공사를 방지하는 시설물 생애주기 부실방지체계의 개발하고 가치공학(VE), LCC 개념의 도입, 건설사업관리제도와의 연계를 통하여 효율적이고 효과적으로 부실공사가 방지될 수 있도록 한다. 시설물 생애주기 안전관리 심사 및 점검제도 개선, 표준안전작업 절차를 정립하고 공사종류별 및 규모별로 품질·안전과 관련된 비용실태를 파악하고 안전관리비 편성지침의 일원화 및 현실화한다.

주요 대형 시설물에 대해 준공이후 정기적인 점검·진단을 실시함으로써 안전확보, 수명연장 및 쾌적한 사용환경 유지를 도모하고 시설물별 내구연한을 감안하여 합리적으로 유지관리, 보수·보강이 이루어 질 수 있도록 제도적 장치를 마련한다. 그리고 건설공사가 정해진 절차·기간에 따라 이루어질 수 있도록 기획·설계·발주·시공·감리·유지관리 등의 건설공사과정을 국제규격에 맞도록 표준화한다.

건설공사 과정에서 발생하는 환경문제에 효율적으로 대처하기 위해서 현 규제방식을 「인센티브」 부여방식으로 전환하고 환경관리가 우수한 사업장에 대한 인센티브 부여하는 한편 환경관련 벌칙규정의 합리적 조정한다. 환경오염 및 자원낭비를 저감시키기 위해 폐기물 억제방안을 강구하고, 건설생산과정에서 발생하는 건설 폐기물의 부산물 재활용을 촉진하기 위하여 설계·발주단계에서 재활용계획의 명확화하고 공공 공사의 재활용품 일정비율 사용 의무화하며 건설폐기물 정보교환시스템 구축한다.

(3) 세계 선진수준의 생산성과 경쟁력 확보

가. 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링 능력고도화

현행의 공사방식과 함께 「턴키」방식, 건설사업관리방식 등이 활용하여 기술경쟁체제를 정착시키기 위하여 대형국책사업에 제한적으로 도입되거나 민간공사에서 건설감리로 대체하고 있는 건설사업관리제도를 활성화할 수 있는 방안 강구한다.

건설공사의 공정을 분리 또는 일괄 발주하는 등을 발주자가 선택할 수 있도록 함으로써 기술경쟁을 유도하기 위하여 고도의 기술을 요하는 건설공사는 기술능력을 우선 고려하는 공모형 또는 기술가격 분리입찰제도로 전환될 수 있도록 계약제도를 개선한다.

건설업체간의 기술경쟁을 유도할 수 있도록 설계·엔지니어링, 감리, 일반건설업체, 전문건설업체 등 업역 중심의 건설산업조직을 설계, 시공, 건설관리 등 서비스성격 중심으로 정비하고 건설서비스 시장참여에 대한 규제를 완화하여 기술력이 있는 경우 모든 건설서비스 시장에 참여할 수 있도록 관련제도를 개편한다.

대형건설업체와 중소건설업체, 건설업체와 설계업체, 설계업체와 감리 업체간의 협력을 유인할 수 있는 제도의 마련하고 건설관련 업체간의 전략적 제휴, 건설업체간의 협력에 의한 기술개발 등에 대해 「인센티브」 부여한다.

나. 기술개발 지원 및 건설기술인력의 전문성 제고

우리 건설산업의 기술경쟁력이 2000년대 초 선진국의 80%수준에 도달할 수 있도록 기술개발 투자를 촉진하고 지원한다. SOC사업 예산과 정부투자기관 사업비, 교통시설특별회계의 일정비율을 기술개발에 투자하도록 유도하는 한편 기술개발투자권고 대상을 확대하고, PQ심사시 기술개발 투자실적에 대한 가점을 상향 조정하고 취약기술 및 미래 수요기술 개발에 투자될 수 있도록 투자효과를 과학적으로 분석할 수 있는 체계를 개발한다.

기술개발을 활성화기 위한 지원방안을 강구하고 신기술인정제도를 확충하여 기업평가지 반영하고 건설업체나 설계·용역업체, 기술연구소등이 신청하여 지정받은 신기술이 건설산업현장에 활발히 활용될 수 있도록 지원한다. 일정 규모이상 공사수행업체의 경우 일정액의 기술개발 기금을 적립하여 위탁·개발토록 하는 기술개발투자 권고제 도입한다.

전문건설협회의 공종별 협의체에 취약기술개발 지정제도를 도입하여 중소건설업체간 공동출자에 의한 기술개발을 촉진하고 특정분야에 대한 기술소지자를 보유한 전문용역업체에 대해서 기술용역 입찰시 기술사 보유에 대한 과도한 요구를 완화한다. 그리고 업체에 소속되지 않은 기술자도 건설공사에 참여할 수 있도록 「자유계약 기술자 (Freelance Engineer)」제도의 도입방안을 강구한다.

건설공사 종류별로 국가 표준설계도서를 작성·보급하여 건설기술의 활용도를 제고하고 발주빈도가 높은 공사는 표준설계도서와 표준건설공사절차에 따라서 건설공사를 추진하도록 한다. 표준 품셈에 의한 원가계산방식을 공사특성에 따라서 적용할 수 있는 실적공사비정산방식을 활성화한다.

다. 건설금융의 확충 및 활성화

건설보증 중심의 건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비건설공제조합 등의 기능을 확충하여 금융기관의 역할을 강화할 수 있도록 하고 건설공제조합도 「프로젝트 파이낸싱」 등 건설금융 업무를 할 수 있도록 업무영역의 확충하도록 한다. 건설공제조합의 재원을 조합원 출자이외에 특별 출연 또는 외자유치 등을 통하여 확충할 수 있도록 한다.

건설업체 금융지원, 미래형 건설기술개발 및 정보화사업 지원, 해외건설 시장조사 및 프로젝트 발굴의 지원 등을 위한 재원 확보하고 건설산업 발전을 지원할 수 있는 「건설산업기금」조성 하는 한편 해외건설시장 개척이나 해외건설에 대한 금융지원을 위한 「해외건설 지원기금」 조성·운용한다.