

17. 轉換期の 建設産業發展方向에 관한 政策討論會

전환기의 건설산업 발전방향에 관한 정책토론회가 지난 7월 22일 건설회관 중회의실에서 국토개발연구원 주최로 열렸다. 이날 토론회에 주제발표내용의 요약본을 게재한다. <편집자주>

장 · 단기 건설경기 전망과 대응방향 요약본

金 宰 永 (국토개발연구원 수석연구원)

I. 국내 건설활동 추이

1. 국민경제에서의 건설산업 비중

- 부가가치 생산을 기준으로 볼때, 건설부분의 비중은 1970년 6.0%, 1975년 5.9%이었으나, 1980년 8.0%, 1985년 7.9%, 그리고 1990년 8.9%로 점차 커졌음. 한편 성장률도 1970년대의 연평균 13.3%에서 1980년 대에는 연평균 8.6%로 둔화되었다가 1990년대초에는 다시 22.2%라는 높은 성장세를 보였음.

2. 건설투자 동향

- 1985년 불변가격 기준으로 건설투자액은 1970년 3.3조원에서 점차 증가하여 1975년에 4.9조원, 1980년 8.5조원, 1985년에 13.1조원, 그리고 1990년에는 26.9조원규모에 달하였음. 1985년에서 1990년까지 5년동안에 2배이상의 성장을 보임.
- 총 건설투자에서 주거용 건설투자의 비중은 1970년에는 33.2%에서 1975년에는 35%로 증가하였으나, 1980년에는 31.8%로 다소 하락하였고 1985년에는 26.2%로 더욱 하락하였음. 그러나 1980년대 말부터 다시 증가하기 시작하여 1990년에는 39.3%로 크게 증가.
- 비주거용과 토목건설투자의 비중은 1970년에 각각 30.1%와 36.1%에서 1975년에는 26.3%와 34.2%, 1980년에는 28.5%와 39.7% 그리고 1985년에는 27.8%와 46.0%로 건설투자의 비중이 최근에 높아졌음.

3. 경제발전 단계별 건설투자 추이

- 선진국과 중진국 30개 국가를 대상으로 한 경제발전 단계별로 총건설투자가 GDP에서 점하는 비중을 분석한 결과 1인당소득 1000불이하인 경우 건설투자의 비중은 평균 11%, 4,000불~7,000불에서는 14%안팎으로 나타났으며 그후로는 점차 감소하는 경향을 보여 12%수준에서 안정됨. 이는 중진국 수준에 달할 경우 건설투자가 가장 활발해지고 선진국으로 진입하면 건설투자가 안정됨을 시사함. 그러나 일본의 경우는 예외임.
- 주거용 건설투자는 1인당 소득이 1,000불이하인 경우 3.5%수준에서 점차 증가하여 4,000불에서 7,000불사이에는 거의 6%수준에 육박함. 그후 역시 5.5% 수준이하로 투자가 둔화됨.
- 비주거용과 토목등 산업부문의 건설투자는 주거용 건설투자보다는 기복이 심하지 않음. 소득수준이 향상되어도 8%~9% 수준을 유지하고 있음. 그리고 특기할만 경향은 1인당 소득이 9,000불~10,000만불 수준에서 비주거용과 토목등 산업부문의 건설투자가 가장 높게 나타난다는 점임. 이는 선진국 진입할 무렵에 비주거용 건설투자나 사회간접자본시설 투자가 증가함을 시사.
- 우리나라의 투자동향은 투자비중면에서 GDP 대비 주거용 건설투자는 다소 낮고 비주거용과 토목등 산업용 건설투자의 비중은 30개국가의 평균 투자수준보다 높음. 주거용 건설투자를 제외한 건설투자는 선진국중 불란서나 서독보다는 2~3% 포인트 정도 낮음. 특히

주거투자수준은 중진국중에서도 낮은 국가에 속함.

4. 우리나라의 건설경기변동 주기

- 1970년대부터 1990년초까지 건설경기동향을 살펴보면, 1972년 3/4분기까지 불황기를 보였으며 1972년 3/4분기부터 1974년 2/4분기까지 회복기를 거쳐 호황기를 보였고 1974년 2/4분기부터 1976년 2/4분기까지 불황기를 보였음.
- 1976년 2/4분기부터 78년 2/4분기까지 활황기를 78년 2/4분기부터 81년 4/4분기까지 불황기였음. 이때에는 정치적 격변기이였기 때문에 건설투자의 침체가 상당기간 지속하였음.
- 81년 4/4분기부터 83년 4/4분기까지 활황을 보였음. 그후 83년 4/4분기부터 87년 1/4분기까지 불황국면이었고 87년 1/4분기부터 90년 4/4분기까지 활황국면이였음.

II. 장·단기 건설경기 전망

1. 국민경제에서의 건설투자 비중 전망

- 서기 2001년까지 우리나라의 국민소득이 연 7%씩 증가한다면 1985년 가격기준으로 1996년 7,977불, 2001년에는 11,189불을 넘어설것으로 전망됨.
- 이러한 소득수준을 감안할 때, 주거용 건설투자가 국내총생산에서 점하는 비중은 1996년 7.9%, 2001년에는 7.3%수준일 것으로 전망됨. 한편 비주거와 토목건설투자는 1996년 10.3% 수준 그리고 2001년에는 9.7%수준일 것으로 전망됨. 따라서 총 건설 투자의 비중은 1996년 18.2% 그리고 2001년에는 17.0% 수준일 것으로 전망됨.
- 이를 선진국의 건설투자수준의 변화와 비교하면 주거용의 경우 일본과 프랑스와 거의 같은 수준이고 호주, 캐나다, 독일보다 1~2% 포인트 높은 수준임. 비주거용과 토목건설투자는 호주와 캐나다와 비슷한 수준이나 일본보다는 2~3% 포인트 낮은 수준임.

2. 장기 건설투자 전망(1992~2001)

- 1992년~2001년까지의 각 산업별 부가가치생산액과 고정자본투자계수를 예측하고 이를 토대로 건설투자액을 전망함.
- 우리나라의 총 고정자본투자는 '85년불변가격 기준으로 1995년에는 대략 63조원, 2000년에는 대략 97조원 그리고 2001년에는 대략 106조원이 이루어질 것으로 전망됨. 이중 건설투자의 비중은 '95년 58%이나 2000년에는 48%로, 2001년에는 46%로 비중이 감소할 것으로 예상됨.
- 따라서 건설투자액은 1995년에는 '85년불변가격기준으로 대략 36조원, 2000년에는 대략 47조원 그리고 2001년에는 대략 49조원에 달할 것으로 전망됨.
- 건설투자증가율을 살펴보면, 1995년의 전년대비 증가율이 8.5%, 2000년은 7.0% 그리고 2001년은 4.8%로 추산되며, 1992년~2001년까지의 10년간은 연평균 5.6%의 증가를 나타낼 것으로 추정됨. 이는 이 기간중 계획되고 있는 경제성장을 7%보다 다소 낮은 수준임.
- 건설투자의 GDP에 대한 비중으로 보면, 1995년에는 19.5%, 2000년에는 18.1%, 그리고 2001년에는 17.6%로 나타나 경제발전단계를 감안한 전망치와 거의 일치함.

3. 건설경기변동 전망

- 건설경기변동 주기는 다소 길어지거나 짧아지는 등 주기가 일정하지 않으나 평균적으로 약 5.2년을 주기로 활황과 불황이 반복되고 있음. 정점에서 저점까지 대략 2.6년이 소요됨. 이렇듯 건설경기가 주기적으로 반복한다면 건설경기가 다시 저점에 도달하는 시기는 대략 1993년 2/4분기경이며 이때부터 서서히 회복되기 시작하여 1995년 4/4분기나 1996년 1/4분기경에 다시 정점에 도달할 것으로 전망됨.
- 건설경기가 회복되기 시작하는 1993년 2/4분기부터는 사회간접자본 투자가 본격적으로 이루어질 전망이고 경제여건도 점차 회복될 것으로 보여 1993년 건설투자의 증가율이 92년보다 다소 높게 나타날 것으로 전망됨.

4. '92하반기 건설경기 전망

- 경제활동의 위축에 따른 건설투자의 감소와 정부의 지속적인 건설경기진정대책으로 상반

기 건축활동은 크게 위축되었으며 이러한 추이는 하반기에도 계속될 전망이다.

1) 하반기 건축허가 전망

- '92년 상반기 주거용 건축허가면적은 전년 동반기에 비해 28.5%의 감소할 것으로 예상된다. 이는 '91년 전년동반기대비 증가율에 비해 33.5% 포인트 감소한 것임. 한편 주택건축을 50만호로 제한하는 조치가 연말까지 계속될 것이기 때문에 주택건축허가면적의 감소는 하반기에도 이어질 것으로 예상된다. 그러나 감소폭은 다소 둔화되어 전년 동반기 대비 11.9% 감소할 것으로 전망됨.
- 비주거용 건축허가면적은 하반기에 다소 증가할 것으로 예상된다. '92년 상반기의 상업용 건축허가는 전년 동반기에 비해 29.9% 감소할 것으로 예상되나 하반기에는 전년동반기에 비해 29.8% 증가할 것으로 전망됨. 이는 '92년 7월을 고비로 상업용 건축허가 규제가 일부 해제됨에 따라서 비주거용 건축활동이 점차 회복될 것임을 시사.
- 상반기 총건축허가 면적은 주거용 건축허가 면적의 급격한 감소와 상업용 건축허가 규제의 지속으로 인하여 큰 폭으로 하락하여 전년동반기에 비해 23.0% 감소할 것으로 예상된다. 그러나 하반기에는 주거용 건축허가의 반등세와 일부 상업용 건축허가규제의 완화에 힘입어 5.8%의 소폭증가를 보일 것으로 전망됨.

2) 하반기 건설투자 전망

- '91년부터 주택건축 허가면적이 감소함에 따라서 92년 상반기부터 주거용 건설투자가 감소하기 시작하였고 하반기에는 주거용 건설투자의 감소가 더욱더 뚜렷할 것으로 예상된다. 상반기의 건설투자는 전년 동반기대비 8.6% 감소하였으나 하반기에는 13.2% 감소할 것으로 전망됨.
- 비주거용 건설투자는 상반기와 하반기 모두 전년도 수준을 약간 밑돌것으로 예상된다. 토목건설투자는 상반기에는 전년 동반기에 비해 큰폭으로 증가하였으나 하반기에는 증가폭이 다소 둔화되는 양상을 보이는 바 이는 전년 동반기의 증가폭이 비교적 컸기 때문에 나타난 결과임.
- 하반기에는 비록 토목 건설투자는 증가세가 지속될 것이나 주거용 건설투자의 감소와 비주거용 건설투자의 침체 등으로 총 건설투자는 전년 동반기에 비해 1.7%정도 소폭의 감소를 보일 것으로 전망됨.

Ⅲ. 대응방향

- 건설경기변동으로 인한 사회적비용을 최소화하기 위해서 경기변동의 충격을 최소화하는 장·단기방안이 강구되어야함. 따라서 건설정책당국은 단기 건설경기변동과 관련하여 건설수요를 적정수준으로 관리하고 자재수급의 안정화를 통해 건설산업을 효율적 육성하기 위한 장기전략도 마련하여야 함.
 - 현재 단기 건설경기조절책으로 실시하고 있는 주택건축 할당제는 주택수요를 직접적으로 관리한다는 점에서 효과가 매우 큼. 그러나 이 제도는 지역별 주택수요가 정확하게 파악되지 않으면 주택건설활동을 제약하게됨. 따라서 이를 보완하는 방안으로 지역별 예고제로 전환하는 것이 바람직함. 즉 1년 단위로 건축허가를 제한하기 보다는 분기별로 건설경기동향에 따라서 건축허가물량을 예고함. 이를 위해서는 보다 상세한 건설경기동향 분석이 요구됨.
 - 자재수급조절을 위해서는 우선 건설경제정책측면에서 건설자재수요를 측정할 수 있는 방안을 강구하고 건설자재수요 동향을 감안하여 생산출하가 조절될 수 있도록함. 그러나 장기적으로 자재수급을 안정시키기 위해서는 중·장기건설자재수요를 전망하고 이를 토대로 자재생산계획과 유통개선을 위한 구체적인 방안이 마련되어야 함.
- 이밖에 정부발주 공공건설을 경기안정정책적 측면에서 운용할 필요가 있고 인력과 자재 절감형 건설생산기술개발을 유도할 수 있는 제도적 장치나 지원기금마련이 필요함. 특히 주택부문의 경우 주택경기변동과 연계하여 주택금융대출을 탄력적으로 운용하여 경기변동으로 인한 충격을 최소화하여야 할 것임.
- 건설업계의 건설경기변동에대한 대응책은 건설경기활황기와 불황기에 대비하여 건설수요를 창출할 수 있는 방안을 강구하는 한편 자재 및 인력수급을 탄력성있게 활용하는 방안도 함께 강구하여야 함.
 - 자재및 인력수요절감을 위해서는 경영측면에서 동일 지역의 건설현장을 몇개의 단위로 묶어서 총괄관리하는 방안을 강구하고 중소건설업체의 경우 건설협의체를 구성하여 운용하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.
 - 이를 효율적으로 수행하기 위해서는 건설협회나 전문건설협회등에서 지역단위의 건설활동 관련 정보를 수집하여 공급할 필요가 있음.

건설시장 개방전망과 향후전략 요약본

金 興 洙 (국토개발연구원 수석연구원)

1. 이원화된 건설시장 개방 논의

건설서비스의 교역을 자유화하기 위한 논의는 우루과이라운드(UR:Uruguay Round)의 민간건설시장을 대상으로 하는 서비스협상과 공공건설시장을 대상으로 하는 정부조달협상에서 이원적으로 진행되고 있다. 건설의 입장에서는 공공건설의 비중이 다른 서비스에 비해 매우 크며 공공부문의 변화가 민간부문의 변화를 선도하기 때문에 정부조달협상이 서비스협상보다 더 중요할 것으로 보인다.

2. 서비스협상의 최근 경과

1990년말로 협정의 마무리를 계획하였던 선진국의 의도와는 달리 브뤼셀각료회의에서 농산물보조금 감축과 관련한 미국과 EC의 참여한 대립으로 협상 타결에 실패하였다. 이후 UR 서비스협상은 서비스일반협정의 확정, 분야별 주역서의 작성, 개방일정의 구체화를 위한 분야별 양허협상 등의 마무리 작업에 돌입하고 있다.

현재 GATT에 제출된 한국의 수정양허안은 개괄적 설명과 규제사항이 포함되어 있는 전문(headnote)과 분야별 자유화 약속으로 구성되는데 한국의 건설부문 수정양허안은 다음과 같다.

분 야	시장접근 제한조치	내국민대우 제한조치
일반건설(토목, 건축, 토건) ¹	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 기존면허업체와의 합작투자만 허용 <ul style="list-style-type: none"> · 100% 단독투자 허용('94. 1) · 지사설립허용('96. 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없음
전문건설(특수, 전문, 전기, 전기통신, 소방 시설) ¹	<ul style="list-style-type: none"> • 국내기존 면허업체와의 합작투자만 허용 <ul style="list-style-type: none"> · 100% 단독투자허용('96. 1) · 지사설립허용('98. 1) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없음

- 주 : 1) · 면허는 3년마다 발급됨.
 · 단일계약의 도급한도액제도 있음.
 · 일괄하도급은 제한되며 하도급 의무제도가 있음.
 · 일반건설업체는 건설협회에 가입하여야 하며 건설공제조합에 출자의무가 있음
 · 전문건설업체는 전문건설업체에 가입하여야 하며 전문건설공제조합에 출자의무가 있음.

현행 문제가 되고 있는 제도는 민간공사에도 적용되는 도급한도제도인데, 미국과 일본이 도급한도제도는 무차별적이기는 하나 실질적인 내국민대우를 보장받기 위해서는 이를 폐지해야 한다는 요구를 하고 있다. 한편 한국은 일본에 대해 미·일 구조조정협약의 결과 미국에 부여한 혜택을 최혜국대우 원칙에 따라 한국에게도 확대해 달라는 요구를 하고 있으며, 미국에 대해서는 surety보증의 요구를 완화하여 달라고 주장하고 있다.

협상의 전망을 살펴보면 협상에 의해서 달성될 수 있는 서비스교역 자유화 수준에 대한 참가국들의 기대가 점차 현실화되고 있기 때문에 UR이 전체적으로 타결의 기미를 보이는 시기에 서비스협상도 급진전을 보여 현재 제출된 양허안의 수준에서 협상이 마무리될 가능성이 크다.

3. 정부조달협상의 추진 동향

한국은 1990년 기존의 물품에 국한된 정부조달협정에 의거한 협정가입을 결정한 이후, 1990년 하반기부터 본격화된 서비스로의 확장협상에도 적극 참여하고 있다. 1991년 12월에는 의장초안이 배포되었는데 협정의 발효시기를 1993년 7월 1일로 명시하고 협정 가입국은 협정의 효력발생일 이전까지 법령, 제도를 협정에 일치되도록 보완하고 이를 정부조달위원회에 통보하도록 하였다. 현 진행으로 보아 의장초안의 목표는 지나치게 의욕적인 일정으로 보여진다.

서비스협상과 정부조달협상의 양허 요구사항과 양허방식에는 차이가 있다. 서비스협상에서는 서비스의 여러 공급양식에 따라 시장진입을 허용해 달라는 것이나(한국은 상업적 주체에 의한 시장접근을 양허) 정부조달협상에서는 입찰에의 참여 허용을 요구하는 것이므로 면허를 입찰 참여요건으로 하기는 어려울 것이다. 결국 정부공사는 일종의 국제입찰에 의해 발주가 되어야 한다는 것인데 국제차관공사식의 국제상관행에 의한 국제입찰이라기 보다는 국내의 고유한 입찰절차가 무차별적이고 내국민대우를 보장해 주는 범위내에서 존중받는 국제입찰의 형태가 될 것이다.

양허방법에 있어서도 차이가 있다. 정부조달협상에서는 분야별로 선별적인 개방이 가능

하다. 양허안에는 양허하게 될 기관의 목록도 포함되는데 크게 중앙정부(A), 지방정부(B), 정부투자기관(C)의 세 그룹이 있으며 각 그룹내에서도 개별적인 기관의 선택이 가능하다. 또한 양허기관, 양허분양별로 협정이 적용되는 정부조달 규모상의 금액하한을 달리하는 양허안도 제출되고 있다. 한국은 건설에 있어서 중앙정부의 약 50억 이상인 정지작업, 건축, 토목, 마감공사를 양허하고 있다.

4. 건설시장 개방에 따른 대응전략

1) 양허협상 전략

서비스협상의 양허안은 비교적 전향적인 것이어서 별다른 무리없이 수용될 것으로 보인다. 다만 미국과 일본으로 부터 도급한도제도의 폐지를 요구받고 있는데 이미 우리의 자체적인 필요성 때문에 계약·입찰제도의 개선과 함께 도급한도제도의 개선 또는 변형이 검토되고 있으므로 적극적인 대응이 요구된다. 정부조달협상에서는 대부분의 국가들이 양허하한 450만 SDR, 양허분야 51 전체, 양허기관 A·B·C의 양허안을 제출하고 있다. 우리는 협상의 초기인 점을 감안하여 지극히 조심스러운 양허안을 내놓고 있으나 추가 개방에 대한 준비가 있어야 할 것이다.

2) 개방에 대비한 제도 개선책

서비스협상과 관련하여 남은 과제는 우리의 개방일정을 실천하기 위한 세부지침의 확립이다. 1994년 1월 외국의 단독출자 현지법인이 면허를 신청할 때에 대비하여 면허발급주기의 단축을 위한 건설업법의 개정이 있어야 하나 업계의 상반된 이해관계로 외국업체에게만 수시로 면허가 발급되는 외국인우대의 기현상이 우려된다. 또한 외국업체가 면허요건을 충족시킬 수 있도록 기술자, 경영자 등에 대한 일본의 지인제도와 같은 절차의 준비가 있어야 할 것으로 보인다. 민간단체인 공제조합의 출자 의무화, 협회의 가입 의무화 등과 같은 규정도 납득하기 어렵다는 외국의 지적이 있었으므로 이에 대한 대응논리도 강구되어야 한다.

정부조달협정의 결과로도 많은 제도의 변화가 예상된다. 협정의 적용범위에 포괄되는 공사는 국제입찰 형식으로 발주되어야 하므로 세부적인 계약·입찰의 절차에 지대한 변혁을 가져다 줄 것은 틀림없다. 특히 국제입찰을 실시할 때 입찰에 참여하는 외국업체의 객관적이고 명료한 심사방법이 강구되어야 하며 장기적으로는 우리의 필요에 의해서라도 도급한

도제도의 폐지, 사전심사제도(PQ:prequalification)의 도입과 같은 국제 상관행에 부합되는 제도로의 개편이 불가피할 것으로 보인다.

현재 PQ도입의 전단계로 공종별 도급한도의 설정과 신규업체에 대한 수시 도급한 도액 산정의 방안이 논의되고 있는데 이러한 조치가 도입된다 해도 외국면허업체의 면허취득 이전의 해외공사실적 또는 국제입찰에 참여하는 외국업체의 공사실적을 어느정도 인정할 것인가의 문제는 계속 남아 있을 것이다.

3) 건설산업의 대응자세

건설을 포함한 서비스시장의 개방은 불가피한 것으로 보인다. 그렇다면 시장개방을 외부의 압력에 의한 어쩔수 없는 행위로 받아들이기 보다는 우리의 필요에 의한 능동적인 개방으로 달리 해석하는 시각도 필요하다. 한국의 건설산업은 국내건설 또는 해외건설을 막론하고 일대 전환기에 놓여 있으며 시장개방이라는 계기를 잘 활용하면 개방의 실보다는 득을 더 크게 할 수 있는 우리에게 주어진 호기라고도 보여진다.

한국의 건설산업이 개방의 파고를 넘어서 재도약하기 위한 유일한 방안은 기술개발을 통한 국제경쟁력 확보라고 할 수 있다. 이를 위해서는 외형위주의 성장보다는 기술집약적이고 부가가치 산업으로 성장하기 위한 업체 스스로의 노력이 필요할 것이다. 또한 건설업체의 분야별 특화업종의 육성과 기존분야 및 환경, 지하공간 개발 등 새로운 분야에서의 수요창출 경영전략이 필요하다. 그리고 종합건설업체의 기획·관리기능, 중소기업의 시공기능 형식의 건설업체간 수직적, 수평적으로 연계된 업역의 분업화와 협조관계도 절실히 요구된다.

기술시대의 건설산업정책 요약본

李 揆 邦 (국토개발연구원 건설경제연구실장)

李 裁 雨 (국토개발연구원 책임연구원)

I. 건설산업정책의 개편배경

선진국과의 기술격차는 확대되는 반면 후발개도국들과의 기술격차는 축소되는 등 대내외

적 건설환경이 급변하고 있는 현실에서 시공위주의 우리 건설기업들의 경쟁력이 날로 취약해지고 있음. 단순시공 위주의 수주에서 벗어나 고부가가치형의 기술집약적 건설산업 육성에 성공하지 못하면 고임금시대에 우리의 해외시장 진출도 더욱 어려워질 것임. 더구나 우루과이라운드 협상 및 정부조달협상(GPA)이 진행되고 있어 기술개발을 통한 대외경쟁력 강화는 건설산업정책의 최대 과제로 부각되고 있음.

II. 면허정책의 개편

1. 종합건설업의 육성

- 최근의 건설수요의 고급화 추세는 프로젝트의 발굴에서 부터 기획·타당성 분석, 설계, 시공, 감리, 시운전, 인도, 유지·보수까지 일관성있게 추진되는 건설업의 종합화(Engineering Construction)기능에 대한 수요가 증하고 있는 실정임.
- 이러한 기능을 담당하기 위해서 종합면허제를 도입하고 종합면허업체는 건설프로젝트를 종합적으로 수행할 수 있는 능력을 갖추도록 자본금, 기술능력, 경영경험 등 그 면허요건을 크게 강화함.(자본금 1000억원, 기술사 30~50인을 포함한 기술자 150인 등)
- 특히 종합면허업체는 엔지니어링 등 소프트 분야에 주력토록 하여 고도의 기술개발 및 축적과 건설업을 선도하는 역할을 담당하도록 함.
- 선진국의 경우 대형 종합건설업체(Engineering Constructor)의 축적된 노하우(know-how)를 기반으로 우수한 기술경쟁력을 보유하고 있음.
 - 미국의 Bechtel, Parsons 그룹, 일본의 대성건설, 청수건설, 죽중공무점은 고도의 지식 집약적인 서비스를 제공하는 종합건설업체로 설계 및 시공을 그 관련업무와 일괄하여 실시함.

2. 일반/특수면허의 개편

- 현행 특수공사업 면허를 폐지하고 해당 공사내용은 토목, 건축 등 일반면허의 업역과 이들 특수면허와 유사한 공사를 수행하는 전문공사업의 공사내용에 포함하여 면허체계를 개편함.

- ① 철강재설치공사 → 토목공사(교량공사 등), 건축공사(건축공사의 철골공사 등), 전문공사
- ② 준설공사 → 토목공사, 전문공사
- ③ 포장공사 → 토목공사, 전문공사
- ④ 조경공사 → 토목공사, 전문공사

3. 전문공사업의 면허개편

- 하도급 시공을 주로 담당하고 있는 전문건설업은 건설수요의 변화와 효율적인 생산시스템의 구축을 위해 현행 19개 공종을 27개공종으로 확대 개편함.
 - 특히 특수건설업의 폐지논의와 관련하여 기능이 강화된 공종(포장공사업, 철구조물공사업, 조경공사업, 준설공사업 등)
 - 타법에서 흡수한 공종(전기공사업, 전기통신공사업, 소방공사업, 환경오염방지시설업)
 - 수요변화로 신설한 공종(건물유지보수공사업)

4. 소규모공사업의 도입

- 도급이 아닌 자기공사인 경우 최고 200평까지 건설업 면허없이도 공사를 할 수 있는 규정을 악용되어 부실시공의 온상이 되고 있음.
 - 자기공사처럼 위장하여 무면허자에게 도급시공시키는 탈법행위 발생
 - 따라서 하자발생시 책임은 건물주가 지고 부실시공업자에게는 책임을 물을 수 없음.
 - 따라서 하자발생시 책임은 건물주가 지고 부실시공업자에게는 책임을 물을 수 없음.
- 면허없이 시공이 가능한 자기공사의 범위를 주거용, 기타 건축물 공히 50~100평 내외로 하향 조정하고 이 범위를 초과하는 단독주택, 다세대주택, 소규모 공동주택과 기타 건축물의 시공(300평 미만, 3층이하의 공사)을 전담하는 소규모공사업제도를 도입함. 등록이나 면허기준은 자본금 1억원, 기술자 2인 내외로 규정함.

Ⅲ. 공공공사 입찰·계약제도의 개선

1. 도급한도제의 개선

- 도급한도액은 업체의 평가기준, 공공공사의 발주체계, 민간공사의 도급등 여러분야와 밀접하게 관련되어 있어 외국의 요구대로 일시에 폐지할 경우 혼란이 야기될 수도 있으므로 개방화시대에 걸맞게 점진적으로 개선하는 것이 보다 효과적일 것임.
 - 장기적으로는 시공능력 평가체계를 정비하여 사전자격심사로 대체하고 도급한도액은 시공능력을 평가하는 참고자료로 활용토록 함.
 - 단기적 개선대책으로는 민간공사부터 도급한도액 적용을 폐지하는 방안을 검토하고 공공공사의 경우는 100억 이상의 일부 대형공사에는 사전자격심사제도를 도입하여 도급한도액 기준에 의한 제한군 경쟁제도를 철폐하도록 함.
 - 그러나 P.Q가 도입되더라도 중소규모의 단순공사에서 입찰마다 자격심사를 하는 것은 실질적으로 불가능하므로 도급한도제도를 이용하여 현재처럼 발주하는 방식이 더 효과적으로 판단됨.
- (도급한도액의 민간공사적용의 배제) 도급한도액의 적용을 공공공사는 물론 민간공사까지 포함하고 있으므로 필요없는 분야까지도 규제하고 있음. 따라서 민간공사는 원칙적으로 도급한도액의 적용을 배제시키고 발주자가 자기책임하에 자유스럽게 시공업자를 선택할 수 있도록 함. 이렇게 되면 민간공사를 대상으로 하는 우루과이라운드 협상에서 보다 유연하게 대처할 수 있을 것임.
- (공종별 혹은 발주처별 도급한도액의 산정) 도급한도액의 산정을 공종별로 세분화하여 업체의 시공능력의 반영도를 제고함.
 - 현행 토건 도급한도액하에서는 주택전문업체도 주택실적만 많으면 댐이나 발전소 시설 등의 대단위 토목공사에도 참여할 수 있는 모순이 발생.
 - 우선 현행 토건 도급한도액산정을 토목, 건축으로 분리함.
(토건, 토목, 건축 3가지 → 토목, 건축의 2가지로 도급한도액 산정)
 - 다음 단계로 토목, 건축분야도 더욱 세분화하여 전문시공능력을 제고함.
 - 현행 건설부가 산정하고 있는 도급한도액을 주요 발주처별로 필요한 공종에 따라 자체 산정하는 것도 하나의 방안임.

- (전문건설업 도급한도액 산정시 경력 반영) 전문건설업의 경우 축적된 시공기술과 전문성이 중요한데도 불구하고 전문건설시공의 경력이 반영되지 않고 있으므로 도급한도액산정을 업자의 경력에 따라 차등화하는 방안도 고려할 수 있음.
- (해외건설업 도급한도액제도 폐지) 해외건설의 경우 원칙적으로 발주처 본국이 도급을 규제할 사항이지 수주국의 규제사항은 아니라고 판단됨. 도급한도액이 처음 도입되던 때와 건설환경이 급변하였으므로 해외건설업의 도급한도액은 원칙적으로 폐지하고 도급허가, 계약심사 및 은행보증 과정에서 충분히 업체심사를 하도록 함.

2. 사전자격심사제도(Prequalification)의 도입

- 입찰자격심사(Qualification)는 입찰전(Pre-) 혹은 입찰후에 (Post-) 업체의 능력을 종합적으로 판단하여 적격여부를 판단하는 제도로써 업체의 무분별한 난립을 막고 공사의 성실시공을 보장하기 위한 제도임.
- 개방과 함께 외국 업체가 국내의 건설공사 입찰에 참여할 경우 어떤 방식으로든 사전자격심사는 필요하게 되어 이에 대한 준비는 필수적임. 또한 우리의 건설수요도 점차 대형화·고도화하는 추세에 있어 도급한도액제도와 같이 간접적 방법에만 의존하는 평가체계로는 공사수행능력을 종합적으로 평가하기 어려우며 또한 업체의 기술개발의 유도에도 한계가 있음.
- 자격심사의 기준은 일반적인 것으로서 자금능력, 경영상태, 공사실적, 장비보유대수, 보유기술인력 등을 평가하고 여기에 특수한 기술능력, 산업재해율과 하자보수율등 사후평가의 결과, 하도급거래 상황, 성실성등을 기준으로서 부가하는 방법 모색
- PQ제도의 도입으로 기술능력이 취약한 중소기업이 상대적으로 불리해지는 것을 감안하여 대형공사부터 우선적으로 실시하고 점차 그 대상을 확대해가는 것이 바람직함.
 - 공사의 품질보장 및 공기의 준수가 중요한 공사부터 실시(도로·교량 및 도로터널, 댐, 발전소시설, 철도·철도터널 및 지하철 공사).
 - 100억원이상 규모의 공사부터 적용한다면 '90년 공사실적을 기준으로 살펴보면 해당공종의 계약약의 약 36.9%인 9천억원 정도가 사전자격심사 대상에 포함되는 것으로 추정됨.
 - 특히 현재 정부조달협정에 대비하여 우리측이 고려중인 양허하한규모에 따르면 기관에

따라서 중앙정부는 50억원이상, 정부투자기관은 100~150억원이상의 건설공사는 국제 입찰에 붙여질 가능성이 높음. 이와 연계하여 100억이상의 공사로서 P.Q 대상공종에 외국업체가 참여하는 경우는 종합적인 사전자격심사를 받게 하고 그 이외의 공사는 도급한도액을 인정받고 국내업체와 동등하게 입찰에 참여하도록 함.

3. 저가심사제의 개선

- 현행 저가심사제는 최저가낙찰제를 채택하고 있는 근본취지와 배치되고 있음. 즉 실질적인 경쟁을 유도하지 못하고 저가심사기준인 직접공사비의 탐지에만 관심을 쏟게 되는 등 부작용만 초래되고 있음.
- 따라서 저가심사제를 폐지하여 명실상부한 최저가입찰제가 실시되도록 하는 것이 바람직함.
 - 사전자격심사제도(PQ)가 도입되면 P.Q 대상공사부터 저가심사제를 완전히 폐지하도록 함.
 - 그러나 당장 저가심사제를 폐지할 경우 발생할 수 있는 덤핑이나 저가입찰 이에 따른 공사의 부실화를 방지하기 위해서는 차액보증금의 현금납부나 이행보증의 강화, 감리 감독의 강화 등 적정시공을 보장 할 수 있는 제어장치가 검토되어야 함.

4. 입찰계약제도의 탄력적 운용

- 일반적으로 VE방식(가치공학, Value Engineering)등을 활용하여 수주자에게 비용절감의 인센티브를 주는 동시에 기술개발에 적극 활용하는 것이 구미에서는 일반화되어 있으나, 우리나라의 경우 입찰계약제도의 개방성이나 공정성이 지나치게 강조된 나머지 인센티브계약을 활성화하는데 상당한 제약이 존재하였음.
- 업계의 기술개발을 유도하기 위해서는 발주제도를 탄력화할 필요가 있음
 - 우수시공업자, 신기술지정제도등을 활성화
 - 대형 프로젝트를 선정, 기술공모에 의한 제안방식을 시범적으로 도입
 - 대안 및 설계시공 일괄발주를 대폭 늘리는 방안을 강구