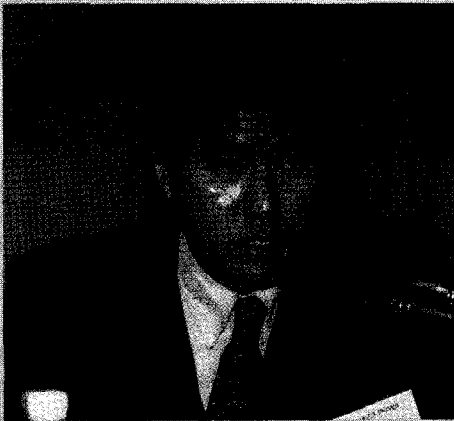


뉴 밀레니엄 시대의 건설산업 발전방향



金明洙/국토연구원 연구위원

[1] 뉴 밀레니엄시대의 건설산업 발전방향

1. 기본방향

2. 생산구조 고도화와 생산체계의 유연성 제고

1) 종합건설업 면허제 도입 및 시공규제 완화

(1) 세계적 추세인『EC化』에 부응하여『기능』 중심의 유연화된 생산체계를 구축할 수 있도록 기반을 구축

※ EC(Engineering Construction) : 건설업체가 시공과 함께 설계, 감리, 건설사업관리(CM) 등 엔지니어링 분야도 수행하는 방식

(2) 건설업체들이 시공분야에서 탈피하여 엔지니어링 분야로 진출할 수 있도록 제도적 여건을 조성

(3) CM이 건설공사 전반에 걸쳐 효율적으로 기획·관리·조정할 수 있도록 설계·감리·전기·정보통신·소방설비공사 등 관련법령의 요건을 충족하는 경우에 CM을 수행할 수 있도록 자격요건(가칭 종합건설업)을 규정

※ 관련법령의 등록·신고 등을 의제처리하여 절차 간소화

(4) 97년 건설산업기본법에 도입된 CM이 제대로 시행될 수 있도록 하위규정을 제정

※ CM서비스 분류기준, 표준계약서, 대가기준 등을 작성

(5) 발주자의 발주비용을 절감하기 위해 CM사업자에 대한 『건설사업관리능력공시제』를 도입

(6) 민간의 CM방식 활용도를 보아가며 공공공사에도 CM방식이 실제 활용될 수 있도록 하위기준 등을 정비

※ 국가계약법시행령에 CM방식이 도입되었으나, 실제 사업자를 선정하는 기준 및 계약조건 등이 아직 정비되지 못한 상태

(7) 현재 고속철도공사, 신공항건설공사 등 대형공사 위주에 국한된 CM방식이 공사특성, 기술난이도 등에 따라 다양하게 활용될 수 있도록 적용대상 기준의 유연성을 제고

2) 과도한 시공규제 폐지

생산과정의 유연성을 제고하고 공사비용을 절감하기 위해 주계약자형 공동도급을 활성화하고 과도한 시공규제를 폐지

(1) 민간공사에 대한 주계약자형공동도급 기준을 금년 상반기중 마련하고, 일반·전문건설업체간 겸업 및 영업범위 제한 완화, 의무하도급·부대입찰제 등 시공규제는 금년중 폐지

※ 주계약자형 공동도급 방식: 일반건설업체는 기획, 타당성조사, 시공관리 등의 엔지니어링 분야에, 전문건설업체는 시공분야에 특화하여 공사를 함께 수행하는 공동도급 방식(99.4월 건설산업기본법 개정시 도입되었으나, 하위규정 불비)

(2) CM사업자가 CM수행시 가급적 주계약자형 공동도급방식을 활용토록 유도

(3) 주계약자형 공동도급 공사의 활용추이를 보아가며 공공공사에도 도입하는 방안을 강구

3) 건설업역 분류체계 단순화 방안 강구

2003년부터 건설업역 분류체계를 CM사업자(종합건설업자) 및 시공업자로 단순화하는 방안을 강구하고 있다.

(1) 시공업의 종류와 영업범위도 국제표준산업분류 등을 고려하여 단순화하는 등 유연성을 높일 수 있는 방안을 강구

3. 건설보증제도의 선진화

1) 공사이행보증제도 시행여건 조성

우선 이행보증 상품 개발을 촉진하여 공사이행보증제도가 원활히 시행될 수 있는 여건을 조성한다.

(1) 금년중 건설공제조합의 이행보증상품 발급능력을 배양 하고 서울보증보험주식회사의 이행보증상품 개발을 촉진

(2) 건설공제조합 및 서울보증보험주식회사의 상품개발 추이를 보아가며 손해보험사 등 기타 금융기관의 건설공사이행보증상품 취급을 허용하는 방안도 검토

(3) 이행보증서 발급시 우량기업의 보증수수료 수준은 예정가에 포함토록 하되, 위약금 성격은 실손평가 능력이 육성될 때까지 유지

(4) 이행보증 활성화에 맞추어 시공연대보증을 단계적으로 축소

(5) 예: 연대보증인 자격을 자본금이 당해공사계약금액의 2배 이상인 자로 제한하거나, 1년에 2건을 초과하여 연대보증할 수 없도록 하는 등 축소방안을 마련

2) 최저가낙찰제 단계적 도입

공사이행보증제 활성화와 연계하여 Global Standard인 최저가낙찰제를 단계적으로 도입하는 방안을 강구중에 있다.

(1) 2001년부터 1천억원이상 공사(턴키제외)에 대해 이행보증제를 의무적용하고 최저가낙찰제로 이행 (금년중 이를 예고)

당해공사와 같은 종류의 공사의 뜻

Q ① 건설기술자를 현장에 배치함에 있어서 당해공사와 같은 종류의 공사란 어떤 공사를 말하는지

② 시공관리책임자란 누구를 말하는지

A 질의 ①에 대하여:귀 질의의 당해종류와 같은 공사와 같은 건설산업기본법시행령 제35조제2항 별표5 비고 제2항의 규정

에 의하여 건설기술자를 배치하고자 하는 당해 건설공사의 목적물과 종류가 같거나 유사하고 시공기술상의 특성이 유사한 공사를 말한다.

질의 ②에 대하여:귀 질의의 시공관리책임자란 건설산업기본법시행령 제35조제2항 별표5 비고 제3항의 규정에 의하여 동법 제40조와 동법시행령 제35조에 의하여 건설공사현장에 배치된 기술자를 말한다.

(2) 2002년부터 이행보증서 발급대상 공사를 500억원이상 공사로 하향조정하여 최저가낙찰대상공사를 확대

(3) 2003년부터 이행보증의 납부율을 현행 30%에서 50%로 상향조정하여 보증기관의 보증이행을 담보하고 moral hazard를 방지

※ 실손보상이 아닌 위약금 성격을 유지할 경우 보증기관의 공사이행을 담보하기 위해서는 보증납부율의 인상이 불가피

3) 독립된 신용평가기관 설립 방안 강구

건설업 특성을 반영한 엄격한 신용평가가 가능토록 공제조합으로부터 독립된 신용평가기관을 설립하는 방안을 강구중에 있다.

(1) 수주산업인 건설업은 보증시 위험율이 높으므로 기본적 재무구조 외에 과거 시공경험, 현재 공사의 수익성, 기술잠재력 등을 복합적으로 분석하는 것이 필요

(2) 현재 신용평가기관을 설립하기 위해서는 『신용정보의이용및보호에관한법률』에 의거 금감위의 허가를 받아야 하나, 건설산업기본법에서 설립근거를 마련하여 의제처리 가능

(3) 신용평가기관은 건설업체의 공사수행능력 및 신용을 평가하여 공제조합의 보증심사 자료

로 활용케하는 등의 기본업무외에 기타 부대업무를 담당

① 정부의 D/B업무 위탁을 통해 건설정보를 통합관리, PQ 및 적격심사시 필요한 경영상태자료 제공, 건설업체의 어음 및 회사채 평가 및 경영 컨설팅 등

② 신용평가기관과 협회간의 업무는 정보수집, 처리, 대상정보의 조절 등을 통해 역할분담 체계를 구축

4. 공사수행능력 평가체계의 개선

1) 공공공사 입·낙찰제도 개선

(1) Global Standard로 충분히 이행하기 전까지는 과도기적으로 현행 적격심사제의 미비점을 개선

① 최저가낙찰제는 이행보증제가 정착되고 발주자가 부적격업체를 거부할 수 있는 심사능력이 확보된 이후에 전면도입 가능

• 우선 1,000억원 이상 공사에 대해 이행보증증권 제출을 의무화하고 최저가낙찰제 실시

② 현행 적격심사제도의 부분적인 문제점(변별력·낮은 낙찰율)을 해소하여 당초 도입취지(적격업체 선정)를 살리는데 주력

(2) P.Q. 및 적격심사의 평가항목과 배점 등을 조정하거나 신규항목을 신설하여 업체간 변별력을 확보

① 최우업체라도 만점받기 어렵게 하여 업계의 혁신노력 유도

② PQ 및 적격심사 시 평가를 공종별로 구분하여 실시하여 업체가 현재의 백화점식 운영에서 탈피 공종별로 특화토록 유도

③ 기술능력 및 경영상태 평가방식을 다양화하여 기술개발 및 경영개선 확보 노력 유도

(3) 낙찰하한선(현행 73%)이 적정공사비 수준에 근접될 수 있도록 조정

① 아울러 변별력 확보에 따른 우수업체의 공사독점 현상을 방지하기 위해 시공여유율 등의 개선방안을 함께 마련

2) P.Q.제도 개선방안

현재 100억원이상 22개 주요공종에 적용되는 PQ심사를 물가상승, 공사규모, 기술적 난이도 등을 고려하여 상향 조정(예 : 200억원이상 22개 주요 공종)할 계획이다.

시공경험(30점), 기술능력(35점), 경영상태(35점) 등의 항목과 배점은 현행대로 유지하되 신인도평가 비중을 대폭 축소(±10→±3)할 계획이다.

(1) 시공경험 (30점)

① 최근 10년간 당해 공사와 동일하거나 유사한 공사의 실적에 대한 평가를 강화하여 공종별 전문화를 유도

- 시공경험의 평가비율을 상향조정

※ 예) A 등급 : 200%이상→500%이상

E 등급 : 10%이상→50%이상

- 동일종류의 공사실적 평가시 실적 반영도가 높은 금액 분야의 배점을 확대하고 규모에 대한 평가배점을 축소하는 방안 강구

② 공종별 평가의 변별력이 낮은「5년간 전체 공사 실적(8.6점)」을 하향하는 대신, 동일·유사

공종에 대한 실적배점을 상향조정하여 동일·유사공종에 대한 시공경험 평가를 강화

(2) 기술능력

① 당해공사의 수행과정에서 핵심적인 역할을 하는 해당공종경력 기술자에 대한 평가를 강화하되, 일반기술자 및 시공지원기술자에 대한 배점을 하향조정

- 당해공종과 동일·유사공종 현장에 오래 근무한 기술자일수록 높은 평가를 받도록 경력계수를 신설하여 경력기술자 평가를 강화하고 배점도 상향조정

※ 해당공종 경력기술자 평가방식

- 현행 : 기술자수×기술등급별 계수(특급 1, 고급 0.75, 중급 0.5, 초급 0.25)

- 개선안 : 기술자수×기술등급별 계수×동일·유사공사업무 근무 경력 계수(3년미만 1, 6년미만 1.5, 9년미만 2, 9년이상 2.5)

→ A등급의 경우 6점 이상시 7점을 부여

② 반면, 일반기술자에 대한 배점(6→5)과 시공지원기술자에 대한 배점(5→3)은 하향조정

③ 변별력이 낮은 준공기간 경과에 따른 시공경험의 축적 정도는 배점을 하향조정 (6→4)

※ 100억원짜리 공사를 2년 이내에 준공한 경우 6점 만점을 받으나, 고난도 1000억원짜리 대형공사를 5년 이내 준공한 경우 4점을 받아 평이한 소규모 공사를 수주할수록 유리한 비합리성 존재(규모 개념 도입)

④ 기술변별력을 확보하기 위해 건설업체의 특허, 신기술 등에 대한 보유건수를 평가 (6점 배점)

⑤ 중장기적으로 건설기술관리법령에 따른 시공평가 결과를 단위구조물 위주 평가로 전환하여 기술능력 평가항목에 신설하고 점수화하는 방안도 강구

※ 현재 50억원이상 공사에 대해서는 공사가 90%이상 진척된 경우 발주청이 시공평가표에

뉴 밀레니엄 시대의 건설산업 발전방안

따라 평가를 실시(건설기술관리법 36조)

(3) 경영상태

① 경영상태 평가의 기준이 되는 업체평균 비율을 가중평균방식으로 변경하고 등급구간도 조정

※ 예 : 부채율의 경우 업체평균비율을 현행 287.84%(98년 기준 산술평균)에서 437.7%(98년 기준 가중평균)로 변경하고, 부채율 200% 미만시 A등급으로 평가하는 방안

(4) 신인도

① 신인도 항목은 PQ평가의 변별력을 상쇄시키고 당해공사와 직접적으로 관련이 없는 사항

으로 인해 낙찰여부가 결정되는 불합리한 점이 많으므로 축소조정(±10→±3)

- 전반적으로 점수를 하향조정하되, 변별력이 낮은 항목은 삭제하는 방안도 검토

- 중복처벌인 부정당제재기간 만료후 제재기간중 감점과 실효성이 상실된 입찰 및 계약질서 유지, ISO인증 항목, 표준안전관리비 적용의무 위반 등을 삭제

3) 적격심사 제도 개선방안

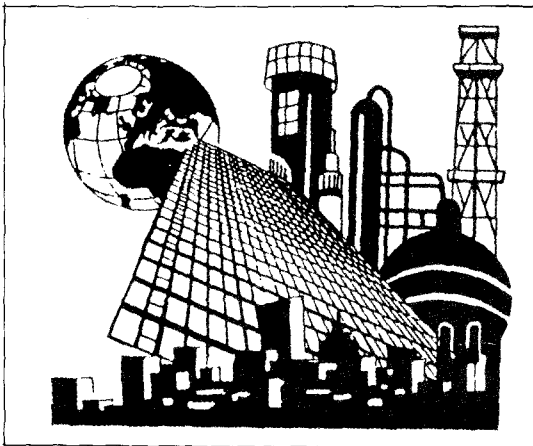
(1) 시공계획 적정성 평가항목(31점)의 내실화 방안 강구

[표] 신인도 평가

평가항목	구분	현행			개선안		
		배점	등급	평점	배점	등급	평점
가. 시공업체로서의 성실성	1) 건설기술관리법령에 의한 우수건설업자	3	A B C	3.0 2.0 1.0	1		1.0 0.7 0.3
	2) 최근 1년간 건설산업기분에서 정한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지, 영업·면허·등록취소처분 또는 과징금부과처분을 받은 자	-3	A B C	-1.0 -2.0 -3.0	-2		-1.0 -1.5 -2.0
나. 하도급관련사항	1) 최근 1년간 건설교통부장관이 협력관계를 평가한 결과 실적이 우수한 자	4	A B C D	4.0 3.0 2.0 1.0	2		2.0 1.5 1.0 0.5
	2) 최근 1년간 불공정하도급 거래로 과징금 부과처분을 받은 사실이 있는 자	-3	A B C	-1.0 -2.0 -3.0	-1		-1.0 -0.6 -0.3
다. 건설재해 및 제재처분	1) 직전년도의 노동부장관이 고시한 건설업체의 평균재해율을 초과하거나 미달하는 자	±3	A B C D E F	3.0 2.0 1.0 -1.0 -2.0 -3.0	+1 -2		1.0 0.7 0.3 -1.0 -1.5 -2.0
	2) 최근 1년간 산업안전보건법령에 의한 표준안전관리비적용 의무를 위반한 자	-2	A B	-1.0 -2.0		삭제	

뉴 밀레니엄 시대의 건설산업 발전방안

구 분		현 행			개 선 안		
심사항목	평가요소	배점	등급	평점	배점	등급	평점
다. 건설재해 및 제재처분	3) 최근 1년간 환경법령에 의한 벌금이상의 행정형벌, 영업정지, 영업취소처분 또는 과징금 이상의 처벌을 받은 자	-2	A B C	-1.0 -2.0 -3.0	-1.0		-0.5 -0.7 -1.0
	4) 부정당업자 제재기간 만료후 그 제재기간에 해당하는 기간중에 있는 자	-5	A B C D E	-1.0 -2.0 -3.0 -4.0 -5.0	삭제		
라. 입찰 및 계약질서 유지	1) 최근 1년간 조달청이 실시한 공사입찰·계약이행 과정에서 입찰 및 계약질서를 현저히 위반한 사실이 있는 자	-1	A B C	-0.5 -0.7 -1.0	삭제		
마. 기타	1) 건설교통부장관이 평가통부한 부실별점(최근 3년간 건설업체별 누계평균 부실별점)	-5	A B C D	-1.0 -2.0 -3.0 -4.0	-2		-0.5 -1.0 -1.5 -2.0
	2) ISO국제품질 인증을 받은 자	3	A	3.0	삭제		



① 현장관리계획, 공정관리계획, 품질관리계획, 안전관리계획, 환경보건계획 등 변별력이 없는 평가항목은 대상에서 삭제

② 객관적 평가가 가능한 하도급관리계획은 현행대로 존치하되, 6점을 배점

③ 자재 및 인력조달계획의 적정성 항목은 배

점을 상향조정(12→18점)하고 평가방식도 개선

※ 현행 : (기초금액상의 순공사원가 - 입찰내역서상의 순공사원가) ÷ 기초금액상의 순공사원가 × 100으로 평가한 후 25% 미만 12점, 30% 미만 11점, 30% 이상 10점

→ 개선안 : (입찰내역서상의 재료비·직접노무비·산출경비 합계 ÷ 기초금액상의 재료비·직접노무비·산출경비 합계) × 공사난이도 × 18점으로 평가하되, 공사난이도를 A-E등급의 5단계로 구분하고 A등급은 0.7~0.8정도로 계수를 부여하여 난이도가 높은 공사일수록 적정공사비가 투입될 수 있도록 하는 방안 강구

• 나머지 7점중 5점은 PQ점수에 합산하고 2점은 시공여유율점수에 합산

※ 현행 : PQ점수(35점), 시공계획 적정성(31점), 시공여유율(4점), 가(30점)

→ PQ점수(40점), 시공계획 적정성(24점), 시공여유율(6점), 가격(30점)

※ 이와함께 시공계획 적정성 평가항목 전체를 삭제하고 점수를 PQ평가점수에 일괄합산하여 평가하는 방안도 검토

(2) 시공여유율 점수를 상향조정(4→6)하고 평가방식도 개선하여 일부업체의 공사독점 현상을 방지

① 현행 시공여유율의 평가변별력이 낮으므로 보다 실효성있게 평가할 수 있도록 별도 항목을 신설하는 방안 검토

- 예) 당해연도별 공공공사 수주액/5년간 공공공사 평균수주액으로 평가하는 방안

※ 건설공제조합 등 보증기관의 보증실적을 통해 업체별 공공공사 수주현황을 파악

(3) 현행 낙찰하한선 73%는 공사품질을 확보하기에는 너무 낮으므로 적정공사비가 투입될 수 있도록 낙찰하한선을 상향조정

① 입찰기준의 변별력 확보를 통해 낙찰률 상승을 유도하고, 필요시 추가적으로 적격심사 통과점수를 상향조정하는 등 낙찰하한선 인상방안을 마련

- PQ공사의 경우 83~85%내외의 낙찰률이 이루어질 수 있도록 개선

4) 중소건설업체에 대한 형평성 확보

(1) 입찰제도의 변별력이 높아질 경우 소수업체를 제외한 대다수 업체의 반발이 심화되므로 다음과 같은 보완책을 강구

① 능력이 유사한 소수 상위업체간의 물량독식 현상을 방지하기 위해 복수예비가격 산정범위를 확대하는 방안

※ 예비가격 산정폭 : 현행 예가의 $\pm 2\%$ → $\pm 3\%$

② 중하위권 건설업체의 반발을 완화하면서도 시공과정의 자율성을 높일 수 있도록 공동도급제도를 정비

- 지역업체가 5% 이상 공동도급시 10% 범위 내에서 가점을 부여하는 현행 제도를 10% 이상

공동도급시 공동도급비율의 1/2까지 가산하되 최대 10%까지 가점토록 개선

③ 신규업체도 입찰참여 기회를 가질 수 있도록 하여 중소건설업체가 육성될 수 있는 기반을 조성

※ 소규모 공사(3~10억원)에 대하여 시공경험 평가를 위한 실적산정시 자본금범위안에서 전년도 동종업계의 기술자 1인당 평균생산액에 기술자수를 곱한 금액의 20%를 실적으로 인정하고, 매출액순이익률, 자본회전율 등 경영상태에 대한 평가를 강화

5. 하도급거래의 개선

1) 저가하도급 심사지침 제정

발주자가 하도급대금의 적정성 여부를 심사할 수 있도록 한 규정(건설산업기본법시행령 제 34조)을 보다 구체화하여 『저가하도급 심사지침』을 제정하고 공공사업에 적용한다.

(1) 저가하도급심사대상은 낙찰율에 의해 획일적으로 정하기 보다는 추정할 수 있는 경우를 예시적으로 규정

※ 예시 : 하도급금액이 도급금액의 일정수준(예 : 80~88% 수준)에 미달하는 경우. 다만, 시공기술상 특별한 기술을 요하지 아니한 경우에는 심사를 생략할 수 있고, 특별한 기술을 요하는 경우에는 강화 가능

① 개별공사에서 저가심사 여부는 하도급 내용, 공사의 특성 및 현장여건 등에 따라 발주자가 판단

(2) 저가하도급심사절차

① 하도급통지를 받은 감리자는 하도급금액의 비율과 공사수행상 문제점 등을 검토하여 발주자에게 의견 제시

② 발주자는 감리자의 의견 등을 토대로 저가심사를 할 필요성이 있는 여부를 검토

→ 저가하도급으로 추정되지 아니하는 공사는

심사대상에서 제외할 수 있음.

③ 저가심사가 필요한 경우 발주자는 저가심사를 하는 사유와 심사에 필요한 자료를 수급인에게 요구

→ 수급인이 정당한 사유없이 자료제출을 거부하는 경우 하수급인의 변경을 요구하고 미이행시 도급계약 해지

④ 심사결과 부적정하다고 인정하는 경우에는 하수급인의 변경을 요구할 수 있으며, 미이행시 도급계약 해지

→ 심사항목은 하도급금액의 적정성, 하수급인의 공사수행 능력, 기술상의 특성 및 현장여건 등으로 하여 예시적으로 규정하고, 발주자는 저가심사시 필요한 경우 설계자 및 감리자의 의견을 들을 수 있음

⑤ 이면계약 등 하도급통지를 허위로 한 경우 영업정지 등의 처분 외에 부정당업자 제재할 수 있도록 제재강화

6. 감리기능 강화

1) 특별감리검수단 구성

시민단체가 참여하는 『특별감리검수단』을 구성하여 주요 건설현장의 감리실태를 불시에 점검하고, 위반사항 적발시 처벌한다.

(1) 점검대상 : 총공사비 500억원 이상 대규모 책임감리 현장을 대상으로 하되, 필요시 500억원 미만 공사도 점검

(2) 검수단 구성 : 시민단체 추천 전문가, 건교부, 지자체 등

(3) 점검사항 : 설계도서 등의 내용대로 시공되었는지에 관한 확인 소홀 여부 등

(4) 점검결과 조치 : 부실감리업체 및 감리원은 업무정지, 부실벌점 부과 등 조치, 부정감리자 적발시 고발조치 등

2) 감리자의 권한에 상응하도록 책임을 강화

(1) 부실감리에 대한 업무정지 등의 행정처분

을 보다 엄격하게 적용토록 행정처분청에 대하여 지속적인 행정지도 실시

(2) 불성실 감리로 인한 경제적 손실에 대한 책임강화

① 경제적 손실에 대하여 손해배상제도를 엄격히 적용하는 외에, 행정처분을 병과할 수 있도록 건기법 개정

3) 감리관련 법령 다기화에 따른 비효율 해소

(1) 동일공사에 있어서는 모든 분야를 통합감리하는 감리업체(콘소시움 포함)를 감리자 선정평가시 우대할 수 있는 근거 규정을 마련하여 감리제도 다기화에 따른 비효율 해소

※ 현행 감리제도는 발주주체 및 기술분야에 따라 건설기술관리법, 전력기술관리법, 주택건설촉진법 등으로 다기화

(2) 감리종류, 업무범위 등 감리기본규정을 모든 감리제도가 포괄될 수 있도록 개정하여 감리제도 일원화의 틀 마련

① 용어, 감리종류, 감리원 업무범위 등을 통일적으로 규정

② 감리종류별 업역, 감리원 자격기준 등은 개별법에서 규정

4) 『책임감리』 외에 『시공감리』, 『검측관리』 및 『건설사업관리(CM)』를 도입하여 공사관리방식을 다양화

(1) 책임감리대상이 아닌 공사에 대하여 시공감리 및 검측 감리를 도입하여 중소규모 건설공사의 감리·감독 강화

(2) 대형·복합공종에 대하여는 사업관리전문가가 사업비, 품질 및 공기 등을 종합적으로 관리하는 CM 시행 활성화

※ 현행 감리제도와 CM의 비교

① 감리 : 설계·시공단계의 결과(품질)를 제3자입장에서 검측

② CM : 전단계에 걸쳐 계획과 과정(업무, 공기, 사업비, 품질)을 발주자의 입장에서 업무대행