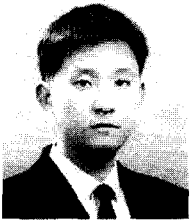


제2차 건설산업진흥기본계획의 주요내용과 향후 제도개선방향

김형식, 건설교통부 건설경제과 행정사무관



1. 건설산업진흥기본계획의 의의

건설산업진흥기본계획은 중장기 건설 산업정책의 기초와 건설산업 발전을 위한 제도개선방향을 제시하기 위하여 건설산업기본법제6조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 5년마다 수립하는 법정 계획으로서 제1차 건설산업진흥기본계획이 2002년 만료됨에 따라 2002년 4월 정부·업계·학계 등 70여명이 참여하는 실무작업단을 구성하여 '03년부터 '07년까지 5년동안 적용될 제2차 건설산업진흥기본계획(안)을 마련하여 공청회(02.12.12)와 관계부처 협의를 거쳐 최종 확정하여 금년 2월 6일 고시한 바 있다.

건설산업은 지난 50년동안 각종 도로와 댐, 공항, 항만 등 국가경제 발전의 기반이 되는 인프라 시설을 구축하여 왔고, 70년대 중반 중동시장 진출을 계기로 해외시장에 진출하여 저임금에 기초한 높은 노동생산성을 바탕으로 해외건설대국으로 부상하여 외화획득과 국위선양에 기여하여 왔다. 이러한 과정에서 양적인 성장을 거듭하여 1970년 12.6%이던 GDP대비 건설투자의 비중이 1990년대 중반에는 20%를 상회하게 되었고 외환위기 이후 많이 하락하기는 하였으나 아직도 약 15% 수준을 차지하고 있는 주요산업으로 성장하게 되었다.

그러나, 이러한 외적인 성장에 비하여 질적인 발전은 아직 부족한 것이 현실이다. 한국 해외건설의 강점이었던 저임금은 지속적으로 상승하여 비교우위를 상실하고 있는 반면, 기술개발은 답보상태에 머물러 수주경쟁력이 약화되고 있는 실정이다. 80년 7.6%에 달하던 해외시장점유율이 90년에는 4.5%로, 그리고 2001년에는 3.0%로 하락하였다.

국내적으로는 외환위기 이후 맞이한 극심한 건설경기 침체로 건설물량은 제자리걸음을 하고 있는 반면, 시공능력도

없이 형식적으로만 요건을 갖춘 소위 "페이퍼컴퍼니"들이 '한건'을 노리고 건설시장에 진입하여 건설시장질서를 흐려 놓고 있으며, 생산자 보호위주의 건설생 산체제와 우수업체와 부실업체를 선별하는 기능이 부족한 입찰제도도 경쟁력 저하의 원인으로 작용하고 있다.

젊은 인력의 건설현장 진입기피로 인한 고령화와 환경규제 강화에 따른 골재 수급불안도 건설산업의 지속적 발전에 저해요인으로 등장하고 있다.

이러한 상황에서 제2차 건설산업진흥 기본계획은 우리 건설산업이 21세기에도 국민경제를 선도해 가도록 하기 위하여 나아가야 할 방향과 제도개선사항을 제시했다는데 그 의의가 있다 할 것이다.

2. 건설산업진흥기본계획의 기본방향 및 중점과제

건설산업진흥기본계획에서는 국민경제를 선도하는 건설산업으로 육성·발전시켜 나가기 위하여 국제기준과 시장원리에 충실한 건설시스템 구축, 건설산업의 건전한 발전기반 조성, 세계 선진수준의 국제경쟁력 확보를 3대 추진목표로 선정하였고, 이러한 3대 추진목표를 달성하기 위한 10대 중점과제로서 건설공사 발주체계의 국제화, 건설생산체제의 유연성 제고, 건전한 건설관행의 정착, 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축, 건설산업의 투명화·정보화 추진, 수요자를 중시하는 건설활동 유도, 중소 건설업체 육성, 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링능력 고도화, 기술개발 지원, 해외건설진출 지원을 도출하였다. 동 내용을 요약하면 다음 표와 같다.

아래의 10대 과제 중 수요자를 중시하는 건설활동 유도, 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링능력 고도화, 기술개발 지원은 제3차 건설기술진흥기본계획의 내용을 참조하여 작성한 것으로 제3차 건설

기술진흥기본계획의 주요내용과 추진방향이 본지에 함께 실릴 것이므로 이를 생략하고 나머지 7대 과제를 중심으로 설명해 나가고자 한다.

식이 활용되는데 비해 국내에서는 설계·시공분리발주방식 위주로 운영되어 건설기술의 발전을 유도하지 못하고 있는 측면이 있다. 기술경쟁을 유도하기 위

(2) 건설생산체계의 유연성 제고

현재 일반과 전문건설업체간 견업을 제한하고 일반업자의 전문공종 도급 및 전문업자의 복합공종 원도급 제한 등 영업범위를 제한하고 있으며, 20억원 이상의 공사를 수행하는 일반건설업자는 일정비율 이상을 전문건설업자에게 하도급 주도록 의무화하고 있어 업체가 자율적으로 최적의 생산방식을 선택할 수 없게 되어 건설생산의 효율성이 저하되고 있는 실정이다. 이러한 규제는 세계적으로 유례가 없는 우리나라에 독특한 것으로 의무하도급의 경우 현재 진행중인 DDA 협상과정에서 여러 국가가 폐지를 요청하기도 하였다.

이러한 규제들은 상대적으로 영세한 전문업체들을 보호하는 역할을 수행하였으나, 자율적인 경쟁을 통해 경쟁력을 키워가야 할 국제화 시대를 맞이하여 이러한 각종 규제를 개선하여 시장경쟁을 통하여 경쟁력을 제고할 수 있도록 업역제한이나 하도급규제를 완화해 나가되, 불공정한 원·하도급 관계의 개선을 병행하기로 하였다.

아울러 중층하도급을 공인해주는 부작용 방지를 위하여 시공참여자 제도를 개선해 나가는 한편, 지나치게 세분화되어 있는 전문건설업종을 유사업종별로 통합해 나가기로 하였다.

(3) 건전한 건설관행의 정착

페이퍼컴퍼니 난립, 공사실적 허위제출 관행 등이 잔존하여 수주질서를 문란케 하고 우량 건설업체의 입지를 잠식하고 있으며, 중간마진만 챙기는 일괄하도급이나 이면계약을 통한 불법적 저가하도급도 사라지지 않은 채 건설산업의 합리적 발전을 저해하고 직접시공비에도 미치지 못하는 금액으로 공사를 수행하게 되어 부실시공을 야기하고 있는 실정이다. 또한, 발주자 우위의 관행도 각종 건설부조리 발생, 불건전한 건설문화 조

3대 추진목표	10대 중점과제
<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제기준과 시장원리에 충실한 건설시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ① 건설공사 발주체계의 국제화 ② 건설생산체계의 유연성 제고 ③ 건전한 건설관행의 정착
<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설산업의 건전한 발전기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ④ 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축 ⑤ 건설산업의 투명화·정보화 추진 ⑥ 수요자를 중시하는 건설활동 유도 ⑦ 중소 건설업체 육성
<ul style="list-style-type: none"> ■ 세계 선진수준의 국제 경쟁력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ⑧ 기술경쟁체계 정착과 엔지니어링능력 고도화 ⑨ 기술개발 지원 ⑩ 해외건설진출 지원

3. 중점과제별 추진계획

(1) 건설공사 발주체계의 국제화

국가기관의 경우 예정금액 30억원이상 공사, 지방자치단체의 경우 100억원 이상 공사 중 PQ대상공사, 설계·시공 일괄발주공사 및 대안입찰공사는 중앙발주기관인 조달청에 발주를 의뢰하는 중앙집중발주제가 운용되어 공사특성 및 현장여건에 맞는 탄력적 심사기준 적용이 어렵고 발주기관의 발주능력 향상을 방해하고 있는 실정이다. 또한, 공정성·투명성에 치중한 결과 사전에 설정된 공사규모 또는 공종 등의 기준에 따라 특정 발주방식, 입찰제도, 심사기준 등을 획일적으로 적용하고 있어 공공공사의 효율적 수행을 저해하고 있으며, 분리발주 또는 통합발주의 선택은 공사의 효율성 등을 감안하여 발주자가 선택할 사항이나, 전기공사와 정보통신공사의 경우 민간공사까지 분리발주를 의무화하고 있다.

또한, 적격심사제의 “운찰제”적 문제를 해소하기 위하여 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제를 도입하였으나 저가낙찰현상이 빈발하고 있고, 국제적으로 CM, EPC 등 다양한 발주방

해 시행중인 턴키공사의 경우 심사의 공정성과 전문성에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있으며 일부에서는 제도의 축소 또는 폐지를 요구하고 있기도 하다.

기본계획에서는 발주제도의 선진화를 위하여 수요기관이 자체 발주할 수 있는 공사범위를 점차 확대해 나가고, 수요기관이 건설공사의 특성과 현장여건을 반영하여 유연하게 입찰제도를 운용할 수 있도록 재량권을 확대해 나가는 한편, 발주자가 자율적으로 분리발주 또는 통합발주를 선택할 수 있도록 허용하는 방안도 검토해 나갈 것이다. 아울러 지나친 저가입찰에 대하여 발주기관이 심사후 낙찰자를 결정하는 저가심사제를 도입하고, 보증기관은 담보징구보다 업체 신용도를 철저히 평가하여 보증서를 발급하도록 하는 한편, 보증심사능력 제고를 위한 보증시장 개방도 검토기로 하였다. 또한, 기술경쟁을 유도할 수 있도록 설계시공일괄입찰 및 대안입찰을 보다 적극적으로 활용하되, 심사의 공정성 제고를 위하여 별도 설계심사기구 설립 등 제도 개선방안을 강구하고 예산확보방식·대가산정 등에 대한 시행기준 제정·보완 등으로 건설사업관리(CM)방식을 활성화해 나갈 예정이다.

장 등의 원인이 되고 있다.

기본계획에서는 건전한 건설시장질서 구축을 위하여 정상적으로 영업을 수행하지 않는 페이퍼컴퍼니의 난립방지를 위해 업계 의견을 수렴하여 등록기준 상향조정을 검토하고, 기성금액 등 건설공사대장 기재내용을 「건설공사정보시스템」을 통하여 발주처에게 전자적으로 통보하는 공사대장 통보제도를 활용하여 공사실적을 허위제출하는 잘못된 관행을 근절해 나가는 한편, 일괄하도급이나 이면계약 등의 불법하도급을 근절하는 방안도 지속적으로 강구해 나가기로 하였다.

아울러 발주자와 수급자간 대등한 계약관계 형성을 위하여 공사계약일반조건을 국제적으로 통용되는 공사계약조건 수준으로 개선하고 상설 사무국 설치, 지방건설분쟁조정위원회의 활성화 등으로 건설공사 분쟁조정기능을 강화해 나갈 것이다.

(4) 건설생산요소의 안정적 공급기반 구축

불투명한 직업전망, 고용 불안정, 복지 혜택으로부터의 배제 등으로 젊은층이 건설현장 진입을 기피함에 따라 고령화가 진행되고 숙련공을 중심으로 건설기능인력 부족 및 임금상승현상이 발생하고 있으며, 고학력 시대의 도래와 힘든 일을 기피하는 풍조로 인해 이러한 현상은 더욱 심화될 것으로 우려된다. 또한, 건설기초자재인 골재는 부존량은 풍부하나 환경규제의 강화, 지역주민의 반대에 따른 채취허가 기피로 수급불안이 우려되는 상황이다. 특히, 모래의 경우 채취가 용이하고 품질이 우수한 하천골재는 고갈되고 있는 반면, 바다골재의 경우 해양역이용협회가 어렵고 어족자원 보호 등 지역주민의 반대로 채취여건이 악화되어 수급불안이 당분간 지속될 전망이다.

기본계획에서는 기능인력 육성을 위하

여 기능장이 관련 직종에서 창업하고자 하는 경우 자금대부 등 금융지원을 실시하고, 기능장을 산학겸임교사로 적극 활용하는 한편, 특급기술자 또는 고급기술자와 동일하게 간주하는 방안 등을 검토하여 건설기능인력의 직업전망을 개선하고, 직업훈련수료자를 1년이상 장기고용하거나 공사중단기간 중 계속 고용한 사업주에 대하여 고용보험에서 자금을 지원하여 고용안정을 유도해 나가고자 하며, 건설근로자퇴직공제제도의 대상공사를 확대하고 주5일 근무제 도입에 따른 노동시간의 합리적 조정 등 근로조건 개선방안을 검토하여 복지제도를 개선해 나가기로 하였다. 아울러 건설현장에 진입한 기능인력이 숙련공으로 양성될 수 있도록 사내교육 활성화를 위한 교육비용의 환급주기 단축, 전문건설협회 직종별협의회 주관의 직업훈련과정 운용 등 직업훈련 확대를 추진해 나갈 것이다.

수급불안이 우려되는 골재에 대하여는 안정된 골재원 확보와 환경파괴 감소를 위하여 계획적으로 집중 개발하는 골재채취단지제도를 적극 활용해 나가고, 골재채취시설 투자, 인조골재 개발 및 골재비축 등에 소요되는 자금의 보조 또는 융자 확대도 추진해 나가고자 한다.

(5) 건설산업의 투명화·정보화 추진

건설업체 및 건설공사에 대한 정보가 발주기관, 건설관련단체, 지방자치단체에 산재하여 있는 채 통합관리가 부족한 실정이며, 선구매-후생산하는 건설산업의 특성상 업체에 대한 정확한 정보가 필요하나 시공능력공시금액 외에는 정보획득이 어려운 상황이다. 아울러 건설산업의 생산성 향상을 위하여 IT 기술과의 접목이 필요하나 여타 산업에 비하여 아직은 미흡한 수준에 머물러 있다.

앞으로 건설산업의 투명성 제고를 위하여 공사명, 발주자, 입찰 및 계약방법, 도급금액 등 건설공사대장에 기재해야

할 모든 건설공사 정보를 통합관리하는 건설공사정보시스템을 추진중이며, 지자체의 건설업체 등록·변경 및 처분현황정보를 「건설행정정보시스템」을 이용하여 DB화하고, 기술인협회 및 건설협회의 기술자보유현황 및 재무제표 정보와의 연계시스템도 구축중이다.

또한, 건설주체들간에 설계도면 및 각종 문서 등을 정보통신망을 통하여 교환·공유하는 건설 CALS 시스템을 2005년까지 구축할 예정이고, 정보화사업에 투입된 비용에 대하여 입찰시 가산점을 부여하는 등 건설업체의 정보화 사업에 대한 지원방안도 강구키로 하였다.

(6) 중소 건설업체의 육성

건설산업의 성장기반 강화를 위하여 전문 시공능력을 갖춘 중소건설업체의 건실한 성장이 필요하나 대형 건설업체와의 격차가 더욱 심화되는 양상이며, 특히, 시장원리에 충실한 제도정비만 이루어지고 불법·불공정 행위는 지속될 경우 중소 건설업체의 상대적 피해가 예상된다. 특히, 지방건설업체의 경우 지방경제에서 차지하는 비중이 크고 저소득계층의 고용에도 기여하는 바가 크나 외환위기 이후 침체에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

기본계획에서는 중소건설업체의 육성을 위하여 대형건설업체와 중소건설업자간 대등한 위치에서 건설공사를 수행할 수 있도록 국가계약법에 주계약자형 공동도급제도의 시행근거를 마련하여 활성화하는 방안을 검토하고, 대형건설업체와 중소건설업자간 상호 협력하에 건설기능인력을 육성할 수 있도록 공동직업훈련을 운영하는 경우 시설·장비비 및 훈련담당자 인건비를 지원하도록 하고, 지방자치단체가 발주하는 소규모 건설공사에 대하여 낙찰자 선정시 지방 중소기업에 일정수준의 가산점을 부여할 수 있도록 재량권을 부여하는 방안도 검토키로 하

였다.

(7) 해외건설진출 지원

해외시장 규모가 매년 5% 성장하고 있음에도 불구하고 국제경쟁력 부족으로 해외수주물량은 오히려 감소하고 있는 실정으로 노동집약적 건설분야는 중국을 비롯한 개발도상국에 잠식당하고, 고도의 기술력이 요구되는 분야는 소프트 분야의 기술력과 자금조달능력 부족으로 시장진출에 어려움을 겪고 있다.

기본계획에서는 해외건설진출 지원을 위하여 지원규모를 매년 단계적으로 확대하고 외화가득률·보증의무 등 지원요건을 완화하며, 수은의 금융자문기능 강화, 대외경제협력기금 지원규모 및 건당 지원금액 확대 등 프로젝트파이낸싱 및 연불수출금융 등 금융지원을 확대하고, 해외공사 금융지원을 위한 사업성 평가시 기술능력 평가를 강화하고, 선진기술 보유 외국업체와의 해외건설시장 공동진출을 유도하여 기술경쟁력을 제고해 나

가기로 하였다. 아울러 아프리카, 중남미 등 신시장을 개척하고 해외건설시장 조사연구 확대, 해외건설 지원센터 설립 등 시장조사기능을 강화하는 한편, 플랜트, 설계, 엔지니어링 등 고부가가치 분야의 진출을 확대하고 에너지구입시 연관프로젝트 수주연계 등 건설외교 강화도 추진기로 하였다.

4. 향후 정책추진방향

정부에서는 건설산업의 국제경쟁력 제고를 위하여 제2차 건설산업진흥기본계획을 토대로 제도개선을 추진해 나갈 것이다. 우선, 금년 중 저가심사제 도입, 이행보증제 개선, 턴키제도 공정성 제고 등 입찰제도 개선을 추진하고 있으며, 의무하도급 폐지도 하반기 중 추진할 계획이다. 일괄하도급 불법하도급 방지를 위하여 일괄하도급의 세부판단지침을 작성·시달하는 한편, 일정비율을 의무적으로 시공토록 하는 의무시공비율의 도입도

검토중이다. 아울러 건설공사정보시스템을 금년부터 3억원이상 공사에 의무적으로 적용하고 있으며 건설기능인력의 복지제도 개선을 위해 건설근로자퇴직공제제도 의무가입대상 공사범위를 확대하도록 건설산업기본법시행령 개정을 추진중이다. 또한, 이라크 전후복구사업 참여를 위하여 미국을 방문하는 등 해외건설 수주확대를 위한 노력도 계속하고 있다.

정부에서는 건설산업 발전을 위하여는 우수한 업체는 시장에서 보다 많은 수주 기회를 갖고 성장해 나가고 부실한 업체는 자동 퇴출되는 시장질서 확립이 무엇보다 중요하다고 보고, 입찰·보증제도의 개선, 감리의 강화, 부실업체 퇴출 및 불법·저가하도급 근절을 지속적으로 추진해 나갈 것이다.

아무쪼록 이러한 정부의 제도개선과 세계 일류기업이 되기 위한 업계의 부단한 기술개발 노력이 어우러져 건설산업이 제2의 도약을 맞이하기를 기대하는 바이다.