

특집

차기 정부의 건설·주택 정책 과제

건설 정책 - 보다 실효성 있는 대안으로
선진화, 글로벌화 추구해야

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

최 근 정부나 지자체의 재정 여력 및 주택 보급률 등으로 판단할 때, 건설 투자가 성장 한계에 도달했다는 분석이 많다. 공공공사 입찰에서 가격 경쟁이 심화되면서 수익성이 악화되고 있고, 돌파구로 여겨졌던 해외 시장도 쉽게 확대되지 않고 있다. 따라서 건설업계는 본격적인 저성장 시대를 대비해야 한다.

또한, 건설시장의 글로벌화나 규제 완화 등과 같은 시대적 흐름을 고려할 때, 획일화된 업역이나 정부의 보호에 안주하는 행태도 점차 어려워질 전망이다. 앞으로 발주자나 건설업체 모두 탈도급(脫都給), 발주 방식 다양화, 전문화, 직접 시공 등과 같은 정책 흐름을 인식하면서 건설산업의 경쟁력을 강화하고 산업 구조를 선진화하는 데 노력해야 한다.

그동안 MB정부에서는 외국에서 추진된 건설산업 혁신 정책을 벤치마킹하여 발주 방식 다양화, 업역 규

제 완화, 상생 협력 등 다양한 논의가 진전된 바 있다. 그런데 외국에서 입안된 정책이나 제도가 국내 현실과 부합되지 않아 상당한 혼란이 야기된 바 있다. 따라서 차기 정부에서는 건설산업의 선진화를 위하여 보다 현실적이고 실효성 있는 정책이 입안될 필요가 있다.

등록/업역 제도 : 「건설산업통합법」 제정

건설 업역간 충돌을 방지하고, 특정 공종의 분리 발주 등 업역 이기주의에 따른 피해를 방지하려면 복잡다기한 관련 법령을 통폐합하여 「건설산업통합법」 제정을 고려해야 한다. 통합법 제정시에는 발주자에게 전기·정보통신 공사 등의 분리 발주에 대한 재량권을 부여하고, 건설업체에게 건축 설계 업무를 허용하는 방안을 검토해야 한다. 급격한 영업 범위 폐지는 다단계 하도급의 우려가 있으므로 겸업 제한 폐지

수준에서 업역간 갈등을 조정하는 것이 바람직하다.

페이퍼 컴퍼니나 부실 업체 대책도 강구되어야 한다. 2012년 6월 현재 종합건설업체는 1만 1,451개사, 전문건설업체는 4만 7,312개사에 달하는 등 과잉 상태로 평가된다. 특히, 전문건설업체는 최근 5년 간 1만 개사 이상 증가한 바 있다. 공공공사 입찰에서 스크리닝이 미흡하다는 점을 고려할 때, 건설업 등록 요건 강화 및 면밀한 사후 관리가 요구된다.

생산 체계 : 상생 협력 및 수평적 관계로 전환

그동안 상생 협력을 목표로 추진되었던 주계약자 공동도급이나 하도급 대금 직불, 발주자의 공사용 자재 직접 구매 등은 시공 완료 후 책임 소재가 불분명해지며, 글로벌 스탠더드에 부합되지 않는다는 등의 문제가 지적되고 있다. 또한, 1회성 계약 관계가 증가하면서 기존의 원하도급간 장기 협력관계나 공급 사슬(supply chain)을 와해시키는 문제점도 있다. 따라서 발주 시스템을 왜곡하기보다는 하도급 법령을 정비하여 불법 하도급에 대처하고, 하도급 협력 관계가 우수한 업체를 우대하는 정책을 검토해야 한다.

자재·장비 대금이나 노임 체불 문제를 근본적으로 해결하려면 하도급업체에게도 지급 보증(payment bond)을 의무화해야 한다. 민간 건설공사에서 공사 대금 체불을 방지하려면 발주자에 대하여 담보제공청구권제도를 도입해야 한다.

발주자 우위 관행을 개선하고, 발주자에게 유리하게 규정된 하자담보 책임 기간이나 설계 변경, 공기 연장 사유 등도 현실화해야 한다. 총사업비 관리 대상 사업도 발주자 귀책이나 불가항력으로 공기가 연장되었다면 간접비 보상 체계를 구축하고, 공사 수행 과정의 각종 리스크에 대처하기 위해서 예비비

(contingency)제도를 도입해야 한다.

기업 정책 : 글로벌화, 전문화 유도

업체 규모별로 특화된 육성 정책을 추진해야 한다. 대형 업체는 사업 기획 및 파이낸싱 능력을 강화하고 해외 시장에 적극 진출해야 한다. 중견 업체는 전문화를 추구하고, 중소기업은 제도적 보호와 더불어 직접시공 능력을 강화하는 것이 요구된다. 최근 대·중소 기업간 수주 양극화가 심화되고 있으므로 제도적으로 중소기업 보호를 강화해야 한다. 현재 지역 제한이나 지역 업체 공동도급 가점 등이 있지만, 앞으로 도급제한제나 등급제한입찰 등을 재검토해야 한다. 여러 동(棟) 건축공사 중 1개 동을 하도급하는 것은 일괄 하도급에서 예외로 인정하는 등 종합과 종합 건설업체간 하도급을 부분 허용하는 방안도 검토해야 한다. 다만, 대·중소 기업간 공동도급시에는 분담 이행이나 기술 이전 등 실질적 효과를 추구해야 한다.

발주제도 : 글로벌화 및 다양성 확대

공공공사에 널리 적용되는 장기계속공사 방식은 예산 배정이 불확실하여 완공 지연 등의 문제점이 있다. 따라서 댐, 발전소 등과 같은 사업은 ‘계속비’로 편성하는 것이 요구된다. 공사 시행 중에 용지 보상을 병행하는 관행도 개선하여 ‘선보상·후시공’ 원칙이 정립될 필요가 있다. 발주제도 측면에서는 발주자의 자율권을 강화하고, 궁극적으로는 수요 기관별로 숏리스트(short list)를 갖추고 업체의 전문화를 유도해야 한다. 발주 방식도 공사 특성과 발주자의 요구 등에 따라 전통적인 설계·시공 분리 방식 이외에 파트너링, 입찰 VE, 2단계 입찰(two-step

특집 차기 정부의 건설·주택 정책 과제

bidding), 브리징(Bridging) 등 다양한 방식을 활용해야 한다. 건설업체의 적산·견적 능력을 강화하려면 실시 설계 혹은 내역서 작성은 시공업체가 담당할 수 있도록 하는 제도를 구상해야 한다.

입찰/계약 제도 : 사전 스크리닝 및 기술 경쟁 강화

입·낙찰 제도의 정책 방향은 건설업체의 전문화 유도과 더불어 가격 경쟁에서 벗어나 기술 경쟁을 촉진하는 데 중점이 두어져야 한다. 현재 공공공사의 입찰 경쟁률은 평균 1 : 200 수준인데, 입찰자에 대한 검증도 미흡하고, 설계 내역 검토도 없이 입찰이 가능한 사례가 많다. 앞으로는 등급 경쟁을 전제로 하여 입찰제도의 변별력을 강화하고, PQ나 적격 심사에서 과거 시공 성과(past performance)에 대한 질적 평가를 중시해야 한다.

최근 공공공사 입찰에서 가격 경쟁이 강화되고 있으며, 턴키 입찰에서도 덤핑 낙찰이 이루어지는 사례가 있다. 가격 경쟁이 심화될수록 적자 수주와 부실 시공, 외국 인력 채용 등의 부작용이 우려되므로 가격과 기술력을 동시에 평가할 수 있는 입찰제도를 강구해야 한다. 발주처에서 수년 전 설계된 가격이나 혹은 예산에 맞추어 공사를 발주하는 사례도 개선해야 한다. 예정가격 작성에 활용되는 실적 단가는 하

도급 거래 단가 등 실제 시장 가격을 반영하도록 제도를 개선해야 한다. 발주기관이나 민간의 견적 전문 기관에서 직접 실적공사비를 축적하는 방안도 구상할 수 있다. 최근 1일 8시간 근무제의 확산이나 기계·장비의 휴일 근무 기피 현상 등을 고려할 때, 새로운 공기(工期) 산정식이나 원가 계산 방식의 마련도 필요하다.

기술 및 인력 정책 : 수요에 맞는 인력 공급 필요

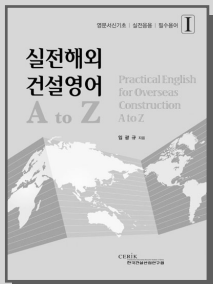
건설 현장의 재해와 부실 공사를 경감하려면, 공사 입찰 과정에서 안전이나 품질관리 비용이 무리하게 삭감되지 않도록 제도를 정비해야 한다.

특히 재해가 빈발하는 소규모 현장의 안전관리를 강화하는 것이 중요하다. 민간의 소규모 공사에서 부실 시공과 재해를 저감하기 위해서는 빌딩인스펙터 (building inspector) 제도를 검토해야 한다.

건설 현장의 숙련공 고갈에 대응하려면 현장의 작업 여건을 개선하고, 청년층의 진입을 촉진할 수 있는 대책을 강구해야 한다. 기술 인력은 과잉 상태이나, 해외 기술 인력은 오히려 부족하므로 병역 특례나 해외 소득 비과세 범위 확대 등 정책적 지원이 요구된다. 또한, 품질관리나 안전·환경·공정·원가 관리 측면에서 특화된 전문 인력을 양성해야 한다. CERIK

도·서·안·내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 지난해 발간하였다.

「실전해외건설영어」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다.