세릭내지2012.1월호 2011.12.28 9:22 AM 페이지16 대산2540DPI175LPI
CMYK

새해 건설산업의 주요 키워드

총선과 대선의 해 – 건설업 저성장 대응책 마련 절실

– 입낙찰 등 법 제도의 글로벌화, 중소 업체 해외 진출 지원 방안 적극 도출해야 –

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

2012년은 대통령과 국회의원 선거가 있는 해이다. 그동안 대선과 총선이 있는 해는 다양한 지역 개발 공약이 제시되고, 건설경기도 활성화되는 것이 보통이었다. 그러나 2012년도는 공공 투자가 오히려 축소될 가능성이 높다. 일례로 정부의 SOC 예산은 7% 감소했다.

최근 들어 정부나 지자체, 공공기관의 재정 여력이나 주택 보급률 등으로 판단할 때, 건설 투자가 성장 한계에 도달했다는 분석이 많다. 따라서 건설업계에서는 본격적인 저성장 시대에 대비해야 한다. 정책적으로는 악화가 양화를 구축하는 부작용을 방지하고, 기술력 있는 업체가 시장에서 우대받는 풍토를 조성해야 한다. 나아가 중소기업을 포함하여 해외 시장 진출을 위한 정책적 지원을 강화해야 한다.

그러나 아직까지 건설 정책 및 제도는 미래 지향적 변화를 수용하지 못하고 있다. 새로운 위기에 대응하고, 건설산업의 선진화를 유도하기 위한 정책 혁신이 요구되는 시점이다.

본고에서는 2012년의 대선과 총선에 즈음하여 건설산업의 선진화, 글로벌화와 관련하여 향후 건설 정책 방향을 제시하고자 한다.

가격 경쟁에서 기술 경쟁으로

그동안 논란이 되었던 최저가낙찰제 확대가 2년 유예되었다. 국회는 최저가낙찰제에 대한 평가를 통하여 최저가낙찰제 존속 여부를 재검토하라는 조건을 덧붙였다. 따라서 향후 2년 간 최저가낙찰제의 공과(功過)에 대한 평가와 더불어 최저가낙찰제의 지속 가능성에 대하여 논란이 확대될 전망이다.

그러나 발주기관과 건설업체 모두 최저가낙찰제는 이미 명운이 다했다는 지적이 많다. 가격 경쟁을 통하여 구조조정을 촉진한다는 본래 도입 목적을 달성하지 못한 채, 적자 수주와 부실 시공, 외국 인력 채용 등 부작용만 양산하고 있다. 따라서 최저가낙찰제

세릭내지2012.1월호 2011.12.28 9:22 AM 페이지17 대산2540DPI175LPI
CMYK

를 폐지하고, 가격과 기술력을 동시에 고려하는 입찰 제도에 대한 고민이 필요하다. 현재 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 수단으로는 기술제안입찰, 적격심사낙찰제 등이 있다.

그런데 기술제안입찰은 상당한 입찰 비용이 소요되는 단점이 있어 간이형 입찰 방식에 대한 논의가 필요하다. 적격심사낙찰제는 계약 이행 능력과 가격을 동시에 평가하는 장점이 있으나, 계약 이행 능력 측면에서 변별력이 약한 문제점이 있다.

결과적으로 입 · 낙찰 제도의 정책 방향은 가격 경쟁 중심에서 벗어나 기술 경쟁을 어떻게 유도할 것인가에 초점이 맞추어져야 한다.

적정 공사비에 대한 인식 개선

부실 공사를 방지하려면 낙찰 가격의 적정화에 대한 고민도 필요하다. 최근 대부분 공공공사 입찰에서 가격 경쟁이 심화되고 있는 점은 우려할 만하다. 기술 경쟁의 대명사로 여겨졌던 턴키 · 대안 입찰도 가격으로 낙찰자가 결정되는 사례가 속출하고 있다. 행정안전부에서 야심차게 내놓은 최적가치낙찰제는 최저가 경쟁이 일반화되고 있다. 입찰자의 견적 능력 강화를 목적으로 도입한 물량내역수정입찰도 낙찰가격 하락이라는 부작용만 양산하고 있다.

실적단가 적용 비율이 높아지면서 예정가격이 매우 낮아지고 있는 점도 개선해야 한다. 정부는 최근 공공공사 낙찰률이 상승한 것으로 인식하고 있으나, 실적단가의 적용 비율을 고려할 때, 현행 낙찰률 80%는 5년 전 70%에도 미치지 못한다. 특히, 지자체는 수년 전 설계된 가격을 고집하거나, 혹은 예산에 맞추어 공사를 발주하는 사례가 허다하다.

최근 건설 현장에서는 기능 인력의 8시간 근무가 일반화되고 있다. 또, 주 5일 근무를 요구하는 사례도 급증하고 있다. 주말에는 건설기계 및 장비가 가동되지 않음에 따라 시공이 아예 불가능한 사례가 많다. 따라서 1일 8시간, 주 5일 근무에 대응하여 설계 단계에서 적정 공사 기간 산정이 중요해지고 있다.

또한, 국내 공공 건설사업은 대부분 공사 시행 중에 용지 보상을 병행하고 있다. 이에 따라 공사 과정에서 민원이 증가하고, 보상이 지연되면서 사업 기간이 연장되고 일반관리비가 늘어나는 문제점이 있다. 시공업체 직원이 보상 업무에 동원되는 사례도 많다. 따라서 선(先)보상 · 후(後)시공 원칙이 정립될 필요가 있다.

수요기관 자율권 강화

공공공사 조달에 있어 발주자의 자율권을 강화해야 한다. 중앙 집중 발주 체계를 유지하더라도 수요기관별로 제한 경쟁이나 PQ 항목 선정에 자율권을 부여함으로써 보다 다양화된 발주 방식과 입 · 낙찰 방식이 활용될 수 있어야 한다. 수요 기관별로 롱리스트(long list)와 숏리스트(short list)를 갖추고, 업체의 전문화를 유도할 수도 있다.

PQ나 낙찰자 결정에 있어서 단순한 실적 평가에서 벗어나 과거 시공 결과(past performance)나 시공자로서의 자질 등에 대한 평가를 강화해야 한다. 입찰제도의 고도화를 통하여 업체의 전문화를 어떻게 유도할 것인가에 대한 고민도 필요하다.

페이퍼 컴퍼니 및 부실 업체 퇴출도 정책 목표로서 중요하다. 현재 종합건설업체 수는 1만 2,000개사에 달하고 있는데, 입찰용 페이퍼 컴퍼니의 문제는 여전히 해소되지 않고 있다. 전문건설업체 수는 최근 5년간 1만여 개사가 증가하여 구조조정이 요구되는 시점

세릭내지2012.1월호 2011.12.28 9:22 AM 페이지18 대산2540DPI175LPI CMYK

에 있다.

대 · 중소 기업간 양극화 문제도 지적되고 있다. 현재 중소기업 보호 대책으로서 지역제한제도, 지역업체 공동도급가점제도, 도급하한제도 등이 있지만, 최근 10여 년 동안 시장 점유율을 보면, 중소기업의 입지가 크게 좁아진 상태이다. 앞으로 저성장 시대에 대응하려면 대 · 중소 업체간 공생 협력을 추진하고, 도급하한제도나 등급 제한 입찰 등을 재정비할 필요가 있다.

법 · 제도의 글로벌화 추진

최근 나타난 건설생산 체계의 변화를 보면, 발주방식이 다양화되었다는 특성이 있다. 그러나 업종간 대립은 심화되는 경향이 있으며, 발주자 우위 관행도 여전하다.

최근에는 원 · 하도급간 상생, 약자 보호의 흐름이 강화되고 있다. 앞으로 발주자 우위 제도를 개선하고, 수직적 관계를 수평적 관계로 변화시키려는 노력이 요구된다. 예를 들어 발주자에게 유리하게 규정된 하자담보책임 기간이나 설계 변경, 공기 연장 사유 등을 현실화해야 한다.

상생이나 공생은 정책적 목표로서 바람직하다. 그러나 주계약자 공동도급이나 하도급 대금 직불, 발주자의 공사용 자재 직접 구매, 특정 공종의 분리 발주 등은 시공 완료 후 책임 소재가 불분명해지며, 글로벌 스탠더드에도 부합되지 않는 문제점이 있다. 따라서 발주제도를 왜곡하기보다는 하도급 법령을 활용하여 불법 하도급에 대처하고, 하도급 협력 관계가 우수한 업체를 우대하려는 정책이 바람직하다. 근로자의 임금 체불 문제를 해결하려면, 하도급을 담당하는 전문건설업체에게도 지급 보증(payment bond)을 의무화해야 한다.

프로젝트 수행 절차도 선진화가 필요하다. 선진국은 설계와 시방서가 목적물의 성능 중심으로 규정되나, 우리나라는 설계 단계에서 시공에 필요한 사용장비나 자재 규격 등을 미리 결정하고, 시공 상세도까지 작성하는 것이 일반적이다. 이 때문에 현장에 적합하지 않는 설계가 발생할 확률이 높아지고, 당연히 설계 변경이 많아지게 된다. 앞으로 실시설계 혹은 시공 상세도는 시공업체가 담당하고, 엔지니어링 용역 단계에서는 타당성 분석과 기본설계에 충실할 수 있는 제도를 구상해야 한다.

또한, 글로벌 환경에 부합하려면 타당성 조사, 기본설계, 실시설계를 명확히 구분하여 발주하는 것이 요구된다. 아울러 기획 조사 및 설계 각 단계별로 VE(value Engineering)를 적극 도입하여 사업비 절감과 함께 엔지니어링의 역할을 극대화해야 한다.

개 · 보수, 방재 투자 확대

총선과 대선에서는 지역 개발과 관련된 다양한 공약이 제시되기 마련이다. 국가 경쟁력을 한층 업그레이드하려면 동서고속전철이나 제주해저터널 등과 같은 거대 프로젝트(mega project)에 대한 논의가 필요하다. 해외 관광객을 유치하기 위해서는 관광 인프라를 구축하고, 도시 경쟁력을 강화해야 한다.

나아가 지난 30여 년 간 대규모의 SOC 스톡이 축적되었다는 점을 고려할 때, 앞으로 유지관리에 대한 투자를 확대해야 한다.

2011년 현재 국토해양부에서 관리하는 교량만 하더라도 1만 2,000개소가 넘는다. 성수대교와 같은 참사를 방지하려면, 체계적인 유지관리와 개 · 보수 대책을 수립하여 진행해야 한다.

세릭내지2012.1월호 2011.12.28 9:22 AM 페이지19 대산2540DPI175LPI
CMYK

1988년 내진 설계 기준이 도입되었으나, 공공 시설물에서 내진 설계가 반영되는 비율은 40%를 밑돌고 있다. 또한, 민간 시설물은 아직까지 내진 설계 또는 내진 보강이 안 된 경우가 많다. 따라서 신축 건축물의 내진 설계를 의무화하고, 1988년 이전에 시공된 구조물에 대해서는 지방세 감면, 보험료 차등 적용 등을 통하여 내진 보강을 유인해야 한다.

최근 공동주택 리모델링 사업의 수직 증축에 대하여 논란이 많다. 공동주택의 공용 부분은 관리가 미흡하여 장기적으로 슬럼화될 가능성이 높다. 따라서 주기적인 리모델링 사업 모델을 국가 차원에서 정립해야 한다.

예를 들어 특별수선충당금을 확충하고 이를 관리하는 중앙기구를 설치하는 등 공동주택의 개·보수, 리모델링 및 재건축 사업이 원활히 진행될 수 있는 재원 확보 정책을 구상해야 한다.

방재 대책도 중요하다. 재해가 발생한 후 사후 복구에 의존할 것이 아니라, 앞으로는 기상 이변에 따른 강풍·호우·홍수 및 지진 등에 관한 정보 수집 시스템을 정비하고, 구조물의 강화·방호 등 사전 방재에 주력해야 한다.

최근 사회복지 확대가 강조되고 있으나, 복지와 관련된 시설 투자도 매우 중요하다. 예를 들어 장애인 편의시설이나 노인 요양시설 등의 건설을 확대해야 한다. 서민들이 거주하는 불량 주거 지역의 정비나 다가구 밀집 지역의 주차 공간 확보에도 노력해야 한다.

기후변화협약에 대응하고, 에너지 절약을 실천하기 위해서는 태양열이나 지열, 조력 등을 활용하는 다양한 건설 프로젝트가 기획될 필요가 있다. 기존 건물에서 에너지를 절약하려면 에너지절약전문기업(ESCO : Energy Service Company)제도의 실효성을 확보해야 한다.

해외 개발사업의 금융 지원 강화

국내 시장의 축소에 대응하려면 전략적으로 해외 시장 진출을 확대해야 한다. 건설업계의 해외 진출을 지원하려면 국내의 법, 제도, 발주 방식 등이 글로벌화될 필요가 있다.

예를 들어 해외 입찰에서 성공하려면, 코스트 견적 능력을 향상시키는 것이 중요하다. 현지 자재나 노임, 장비 가격에 대한 데이터베이스를 구축하고, 현실적인 공사 단가를 추정해야 한다. 환율 변동에 의한 리스크도 고려해야 한다.

그런데 우리나라는 예정가격을 공개하고 있어 견적 능력이 상대적으로 낙후되어 있다. 결국 원가 산정 능력이 부족하면 공사를 수주하고도 손해를 보는 사례가 발생한다.

또한, 최근 해외 건설시장은 기획, 설계, 구매, 시공을 통합한 EPC(Engineering, Procurement, and Construction) 발주 방식이 증가하고 있다. 입찰자에게 금융 지원을 요구하는 사례도 급증하고 있다. 공공부문과 민간부문이 협력하여 개발사업을 수행하는 PPP(Public-Private Partnership) 건설시장의 성장 속도도 매우 빠르다. 폐기물 처리시설, 소각 시설, 정수장, 하수처리장 등은 본래 민관 협력이 적합한 시설이다.

따라서 국토부에서 운영하는 글로벌 인프라 펀드(GIF)의 대외 경쟁력을 향상시키고, 건설업체의 해외 진출을 위한 금융 지원 방안을 적극적으로 강구해야 한다.