

# 건설산업 상생협력 혁신방안

2006. 3. 22

건설교통부

# 목 차

I 건설산업 무엇이 문제인가?

II 상생협력이 왜 필요한가?

III 상생협력 국내외 사례

IV 건설산업 상생협력 혁신방안

V 향후 추진계획

# I 건설산업 무엇이 문제인가?



# 1. 건설산업의 현주소

## 건설산업의 기여

- SOC확충으로 성장 견인
- 해외건설로 해외시장 개척
- 고용확대와 국민편익 증진



## 남아있는 문제점

- 생산체계 및 기술수준 미흡  
(선진국의 70%수준)
- 불법·부실·투명성 문제 상존
- 과당경쟁과 불공정 하도급

일반 국민의 부정적 인식,  
참여주체간 양극화 심화

근본적 해결대책 필요

# 2. 건설산업 양극화 실태

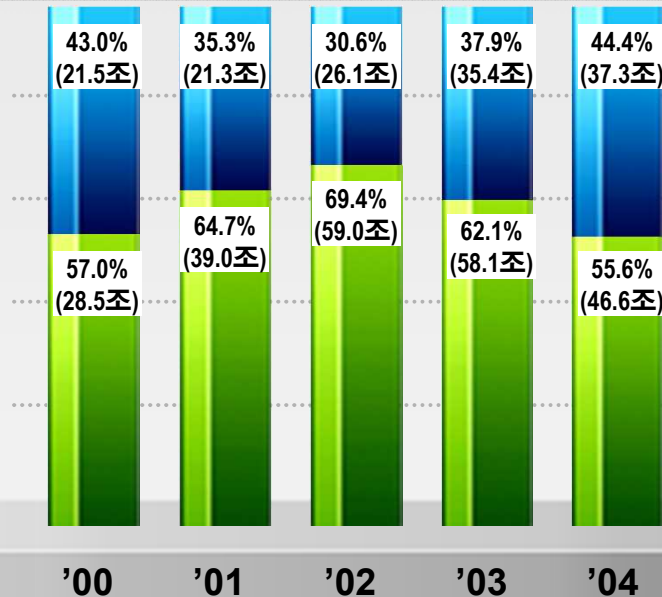
## 대·중소 건설업체간 수주액 격차 심화

- 중소기업 수주비중 : 64.7%('01) → 55.6%('04)
- 업체당 평균 수주액 : 대기업 대비 13.3%('01) → 8.9%('04)

### 중소기업 수주 비중

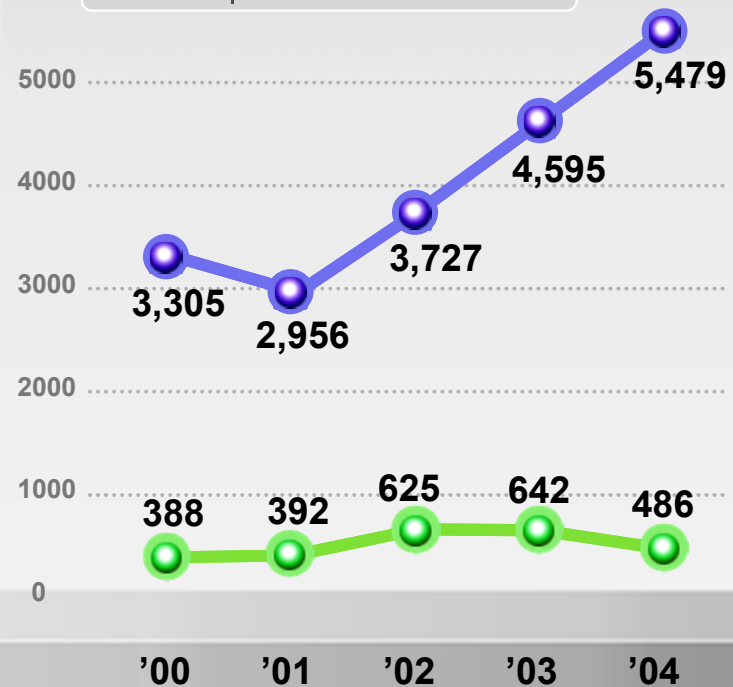
■ 대기업 ■ 중소기업

총수주액 49.9조 60.3조 85.1조 93.5조 83.9조



### 업체당 평균 수주액

단위: 억원 | ● 대기업 ● 중소기업

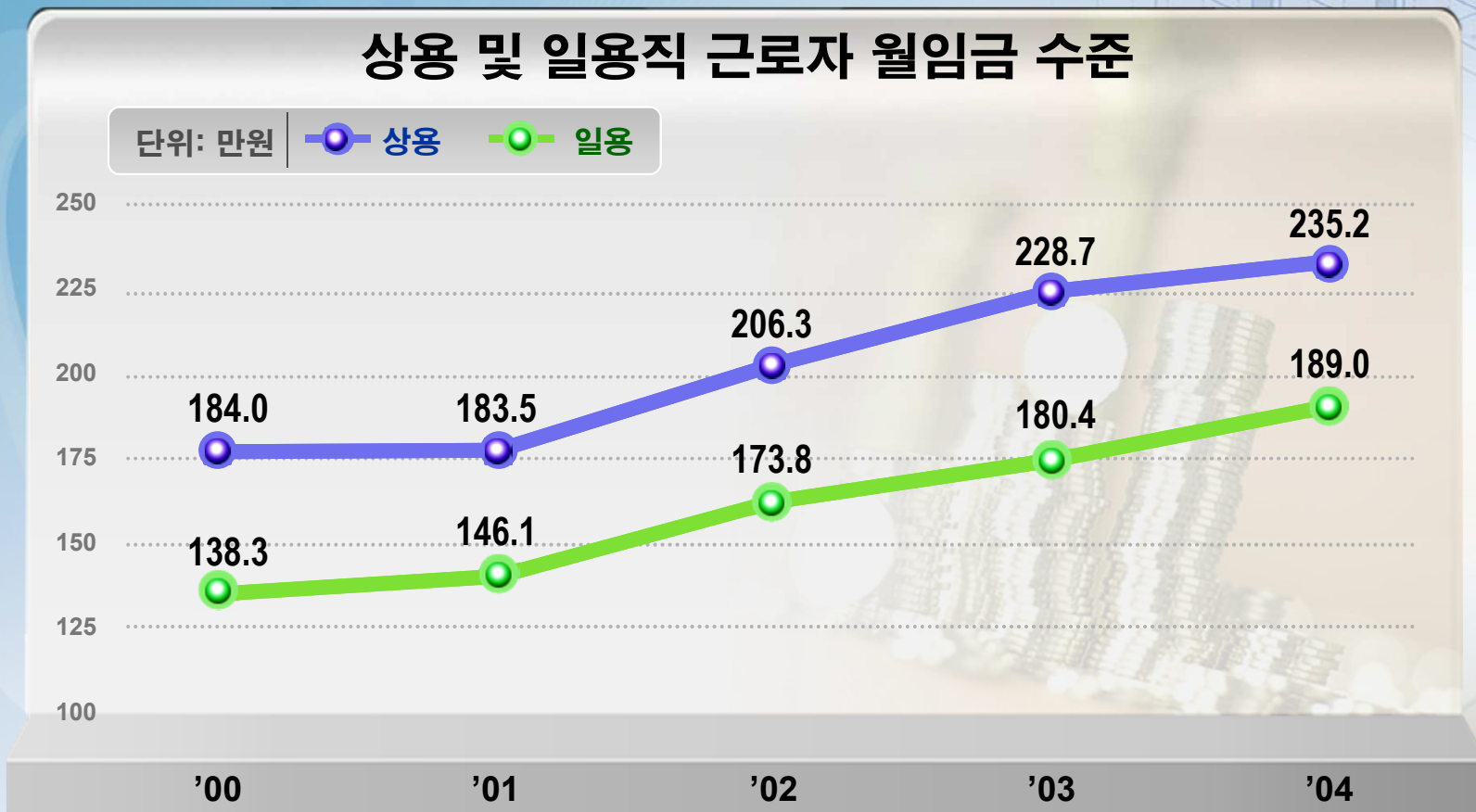


\* 대기업 : 상시종업원 300인 이상

(출처 : 대한건설협회)

## 건설근로자중 상용직과 일용직의 임금격차도 조금씩 확대

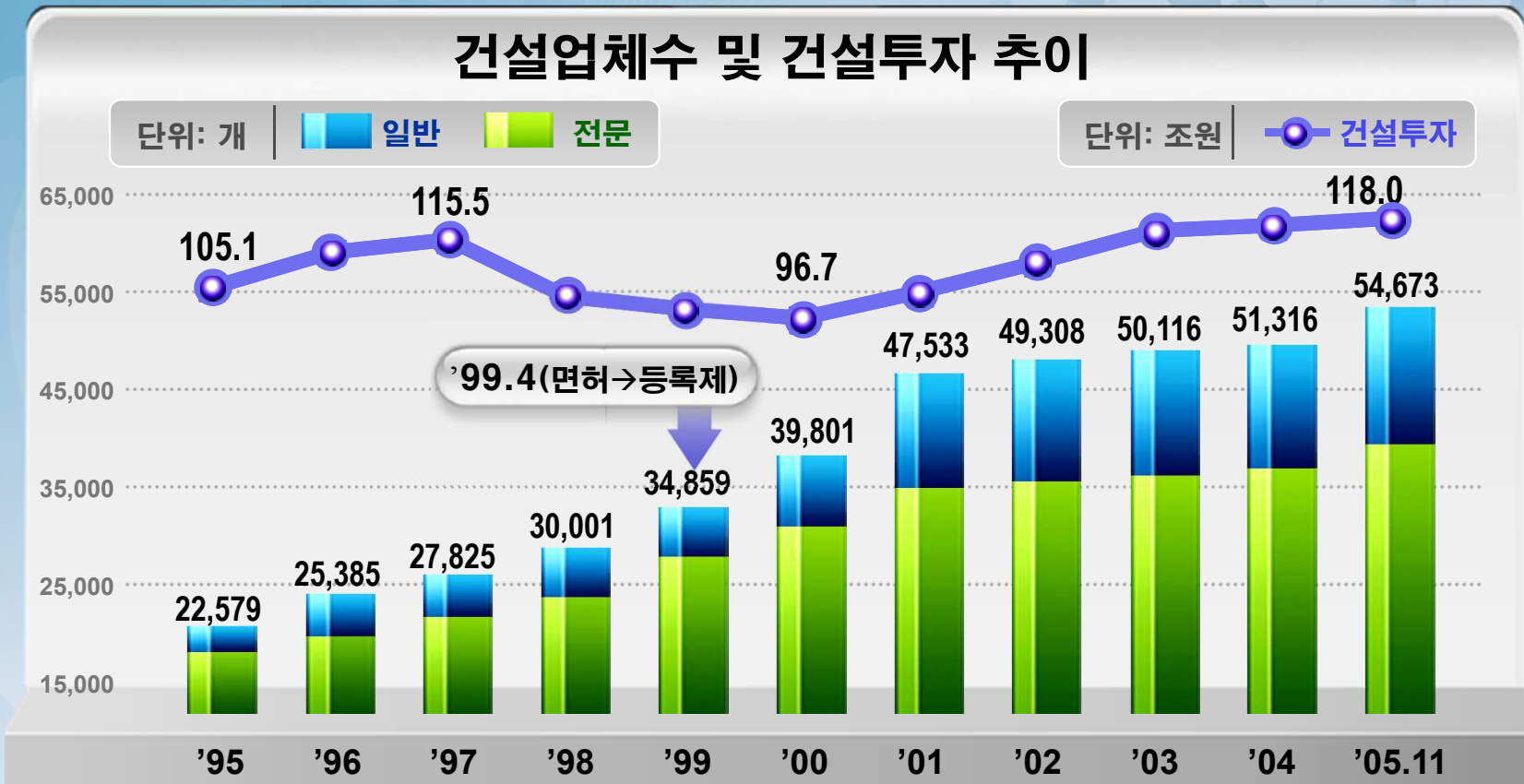
- 일용직 임금이 상용직의 79.6%('01) → 77.8%('04)



(출처:노동부, 대한건설협회)

# 3. 건설산업 양극화의 원인

공사물량은 한정된 반면 업체수가 늘어나면서 수주경쟁 심화



부실업체 증가, 과당경쟁



기술개발보다 가격경쟁 치중,  
건설한 업체도 동반부실화

## 불법·불공정 하도급 관행으로 하도급업체의 어려움 가중

그동안 지속적인 개선노력에도 불구하고, 근본적 대책마련 미흡

### 불법·불공정 하도급 관행

- 하도급 업체 선정시 청탁·정실 등으로 투명성 및 경쟁체제 저해
- 일괄하도급, 다단계하도급 등 불법적인 하도급 관행 지속
  - 다단계하도급으로 실공사비 잠식 및 기술개발 여력 상실
  - 예) A공종 : 원도급 낙찰률 94.2% → 하도급 낙찰률 69.7% → 재하도급 낙찰률 : 55%
- 하도급과정에서 이중계약, 저가하도급 등 불공정거래 상존

### 발주자, 원·하도급자간 참여주체 인식미흡

#### 발주자

- 원도급자 관리에 치중
- 하도급에 대한 무관심

#### 원도급자

- 하도급자를 공사단가 인하 수단으로만 인식

#### 하도급자

- 원도급자와 종속관계
- 시공참여자에게 다시 책임 전가



## 상생과 공정경쟁을 저해하는 건설산업제도

### 변별력이 부족한 입찰제도

- 적격심사제 등은 운찰제적 요인으로 인해 변별력 부족
    - 기술경쟁 유인 부족, 낙찰확률을 높이기 위한 페이퍼컴퍼니 증가
    - 저가 덤핑수주 증가로 인해 하도급자의 동반부실
- \* 평균낙찰률 : 63.0%('02) → 60.1%('03) → 59.4%('04) → 60.8%('05)

### 낙후된 건설생산 구조

- 중소기업 보호를 위한 업역보호제도가 경쟁 제한 및 효율성 저하
  - \* 검업제한 : 일반건설업자는 전문건설업(7개 전문업종 제외)을 검업 불가
- (일반업체 = 원도급자), (전문업체 = 하도급자)로 고착화, 갈등 유발

## II 상생협력이 왜 필요한가?



# 건설산업의 상생협력은 품질 향상, 경쟁력 강화, 산업구조 선진화를 위한 개혁의 전제조건

## 상생협력 없이 품질향상과 견실시공 불가

- 건설산업은 설계-시공-유지 및 원·하도급 등 다양한 주체 참여
  - ▣ 참여주체 모두의 발전과 상생협력은 품질향상과 견실시공의 핵심 관건



## 원·하도급자간 상생없이 경쟁력 강화 곤란

- 불공정 하도급 관행, 끊임 없는 분쟁·불신  
→ 공사비증액, 공기연장 등 불필요한 낭비 유발

- 원·하도급자의 대등한 협력 관계 구축이 건설산업 경쟁력의 주요 요소

## 산업구조 선진화를 위해서도 상생협력이 필수적

- 업역조정, 입찰개선 등 선진화 과제는 불신과 대립으로 추진 곤란
  - 건설산업진흥기본계획('03), 건설산업선진화전략('04) 등의 추진 애로

- 상생협력을 전제로 개혁이 모두에게 도움이 된다는 인식이 선행 조건

상생으로 발주자는 건실시공 확보, 원도급자는 비용절감, 하도급자는 적정공사비 확보, 기술향상 등 참여주체 모두의 이익

### III 상생협력 국내외 사례



# 1. 선진국 사례

## 건설주체간 상호 신뢰를 바탕으로 한 Partnering 체계 구축

### 90년대부터 미국, 영국 정부차원에서 추진

- 발주자·설계자·건설업체·지역관계자 등으로 Partnering 협의체 구성
  - 참여주체간 수평적 협력관계를 통한 원활한 정보 교류, 성과 공유
- ⇒ 분쟁해결, 공사비 절감, 안전도 제고



#### 미국

- '89 미육군공병단에 의하여 도입, 일부 주에서 확대 시행
- Tissue & Towel Plant 공사 : 무분쟁, 무재해, 공사비 20% 절감

#### 영국

- '98년부터 ' 건설산업 재인식 운동' 의 일환으로 확대
- 버밍햄 철도교차로 공사 : 사고율 0, 공사비 1~2%, 관리비 50% 절감

## 협력업체와의 전략적 파트너십 구축

### 다이세이 건설

#### ● 협력업체와 파트너십 기술제공 서비스 구축

- 중소협력업체에게 회사별 조건에 맞춰 기술자료 등 관련자료 제공
- 시공계와 컨설턴트계로 기술을 구분, 프로젝트별 최적 기술 제공

## 정부차원의 건설업체간 상호협력 유도

### 미연방정부

#### ● 대기업의 중소기업 후원제도(Mentor-Protégé Program)

- 대기업과 중소기업간 1:1지원계약 → 정부공사 공동수주, 기술, 재정지원

## 선진국 사례 시사점

건설주체간  
개방적 협력을  
통한 성과공유

대·중소기업간  
기술지원 등  
전략적 파트너십

정부차원의  
협력혁신  
기반 조성

공정한 거래질서 확립 및 최고가치 실현

발주자, 원·하도급자 등 건설주체의 동반성장



## 2. 국내 사례



- 작업지침 991건 및 기술표준자료를 협력회사와 공유('04.9)
- 직업학교 운영, 협력업체 기능인력 805명 교육('02.7)



- 자체 저가하도급심사 강화 : 예가대비 75~80%→80~90% ('05.10)
- 협력업체와 공동기술개발('00.5, 17건, 개발효과 358억원)



- 협력회사에 100% 현금성 결제('01.5)
- 협력회사와 R&D공동참여('05)



- 협력업체에게 기술개발 자금, 특허출원, 마케팅 지원('05.3)
  - 방법 성능강화 디지털 도어, 구조물 누수 절단공법 등 개발

그러나, 원가절감 목표에 치중하고, 동반자적 호혜관계 정립은 미흡

## IV 건설산업 상생협력 혁신방안



## 비전

- 참여주체 모두가 상생협력을 통해 선진화되고 경쟁력 있는 건설산업 육성

## 정책목표

### 파트너링 확산

- 상생협의회체 구축
- 파트너링 공사방식 활성화
- 공동수주 및 기술개발 확대

### 하도급 질서 확립

- 하도급업체 선정 투명성 확보
- 투명한 하도급 관리체계 구축
- 하도급자 보호제도 실효성 확보

### 성장기반 확충

- 공공사업의 효율적 추진을 통한 성장 기반 구축
- 인력 자재의 안정적 공급
- 건설생산체계 선진화

## 참여주체별 역할

- 상생협력을 위한 제도 기반 정비
- 건설시장의 투명·선진화

정 부

- 공정한 하도급 거래 정착
- 전문업체 능력향상 지원

일 반 업 체

- 원·하도급업체 수평적 관리
- 업체와 협력네트워크 구축

발 주 자

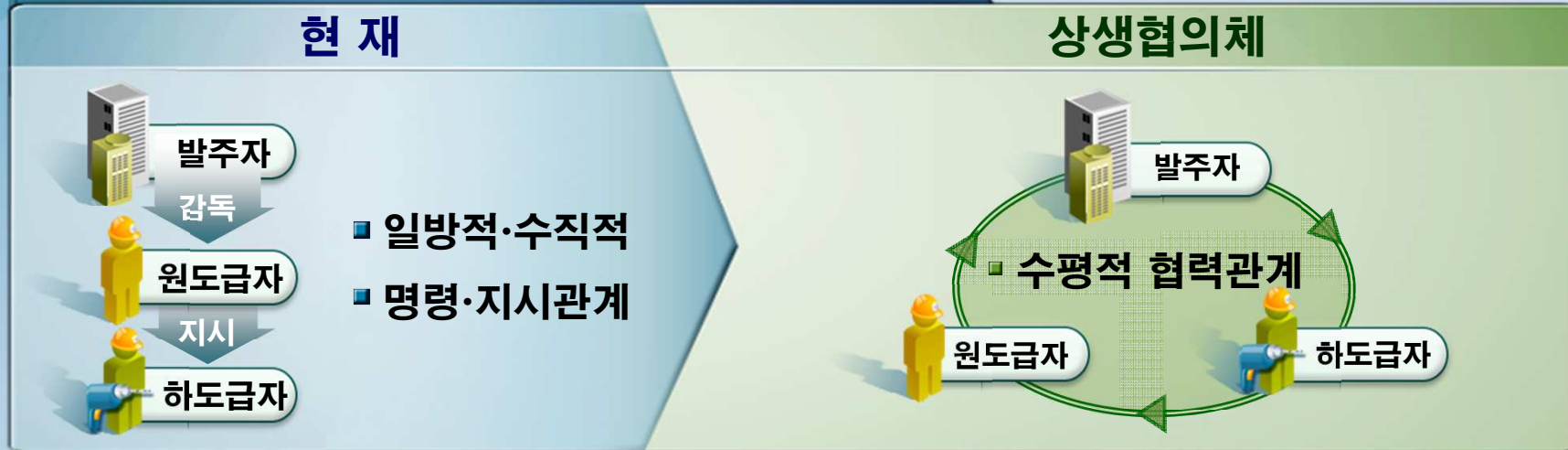
- 자체적인 기술개발 능력 향상
- 현장 참여자 협력파트너 인정

전 문 업 체

# 1. 파트너링 확산

## 1-1 상생협의회 구축을 통한 협력의 장 마련

### 건설공사별 상생협의회 구성



### 추진 전략

#### 재무지원

- 현금 결제 비중 확대
- 우수협력업체 보증 면제
- 기술개발 자금 지원

#### 기술지원

- 기술 공동개발
- 현장 기술지원
- 기술표준자료 공유

#### 교류확대

- 안전관리, 경영개선 등 교육
- 기술자 파견·교류
- 협력업체와 정기 간담회

※ 정기(매월, 매주) 및 비정기 협의회 수시 개최

## 중앙정부 차원의 상생협업체 지원

### 상생협력 분위기를 건설산업 전 분야로 확산 유도

#### 구성

- 건설업계 : 건설협회, 업체, 건설근로자
- 전문가 : 학계, 국토연, 건산연 등
- 정부 : 건설교통부 등 관련 부처

#### 운영 계획

- '06년 2/4분기 협업체 구성
- 매분기별, 수시 개최
- 협업체 전담요원 배치

#### 기능 및 역할

- '06.4월부터 대형 공공공사 18개 시범사업 실시 지원
  - 상생협력 표준모델 및 표준계약서 마련('06년 말)
- 상생협력 모범 사례 발굴 및 인센티브 부여
- 기타 제도개선 및 지원

## 1-2

## 협력확산을 위한 파트너링 공사방식 활성화

- 일반건설업자가 주계약자가 되어 전문업자와 원도급을 함께 받는 주계약자형 공동도급제를 활성화, 수평적 협력관계 유도
  - ▣ 지자체는 7개 전문업종에 대하여 '06.1월부터 시행중
  - ▣ 중앙정부도 업역제도 개선과 병행하여 단계적으로 확대('07년 이후)



## 1-3 대·중소기업의 해외건설 공동수주 지원

- 중소기업과 공동진출시 EDCF, 시장개척지원자금('06년 10억원) 지원 우대
- KOICA개발 조사 사업에 중소기업 발굴 사업 우대
- 해외건설협회에 중소기업수주지원센터 설치('06. 4) → 교육, 정보제공,수주지원
- 알제리, 이라크, 나이지리아 수주를 위해 양국 대·중소 민간업계간 포럼 구성('06. 6)  
※ 중소기업 수주액을 ' 05년 14.6억불 → ' 06년 30억불로 확대 추진

## 1-4 대·중소건설업체 공동 기술개발 확대

- 공동 기술개발 활성화를 위한 지원확대
  - 선도적 공동연구과제(5개분야 10개 과제) 선정('06.6)
  - 공동과제에 ' 06 건교 R&D예산(2,620억원) 최우선 지원
  - 중소 전문업체가 참여하는 산학협력 연구사업에 우선 지원
- 기술공유체제 확산
  - 대기업의 보유기술 공유시 입찰시 가점 등 인센티브 제공
  - 파트너링을 통한 기술전파, 교류강화



# 2. 하도급 시장 질서확립

## 2-1 하도급업체 선정과정의 투명성 확보

- 원·하도급자가 공동으로 응찰하는 파트너링 건설공사 방식 활성화
  - 원·하도급자를 동시에 심사하므로 견실한 하도급자 참여 가능
  - 공공기관별로 파트너링 건설공사 방식 발주목표 비율 설정
- 입찰시 하도급자 선정·관리계획을 제출하고, 정보망 입력·관리
  - 경쟁방식으로 하도업체 선정시 가점부여
  - 일정규모 이상 공사에 대해 하도급자 선정 경쟁의무화 방안 검토
  - 하도급 경쟁방식 선정에 따른 보완대책 강구  
(협력업체에 의한 제한 경쟁 및 저가 하도급 심사기준 이행 등)

하도급업체 선정 투명화

건전한 중소기업체의 시장참여 보장

## 2-2 정보화를 통한 투명한 하도급 관리체계 구축

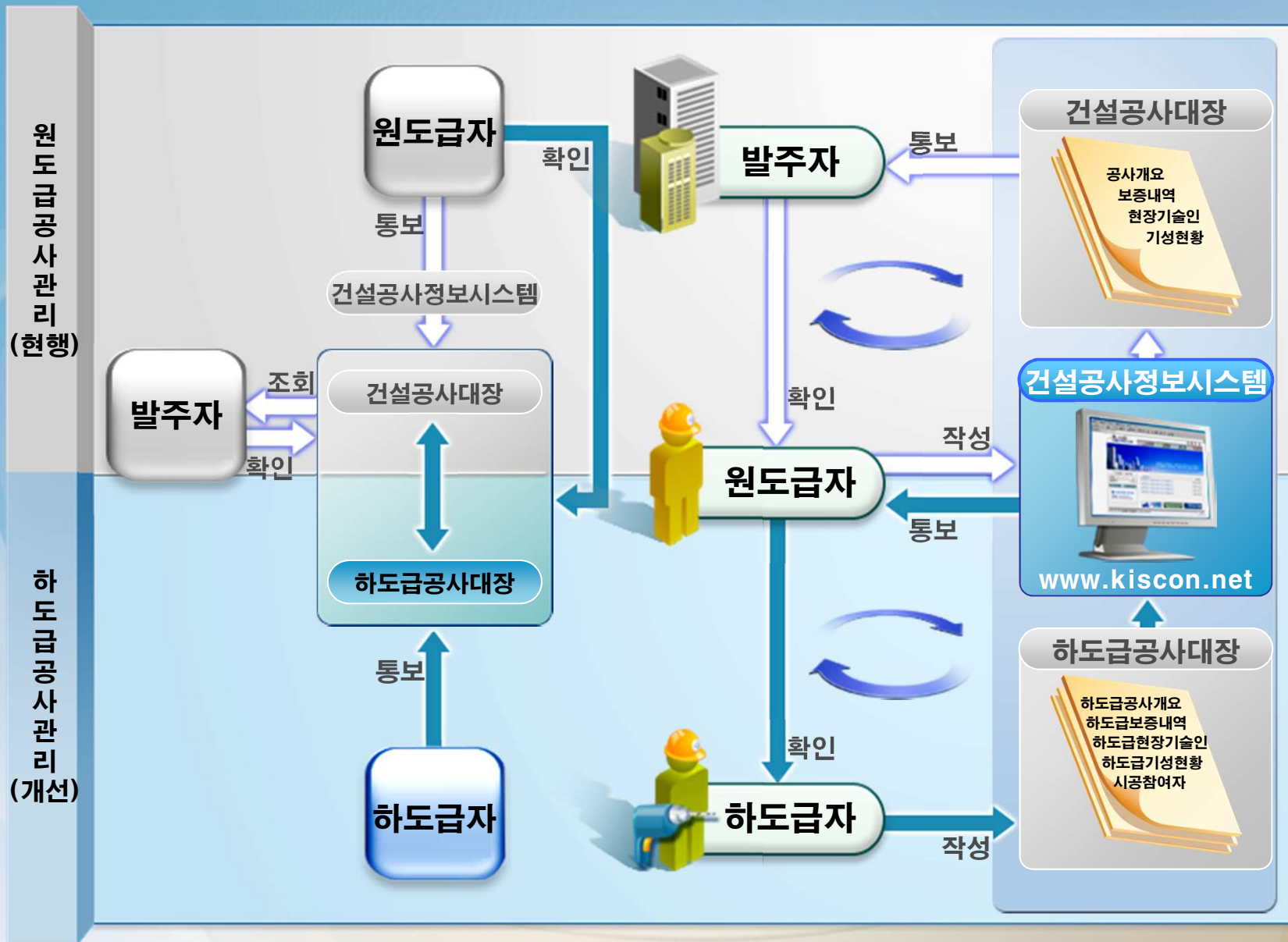
### 운영현황

- '03년부터 1억이상 모든 공공·민간공사는 건설산업정보망에 공사진행 관련 사항을 입력 → 발주자가 관리
  - 그러나, 하도급 관련내용이 부실하고, 관리도 소홀하여 불법·불공정 거래를 막는데 한계

### 개선방안

- 하도급공사정보망 추가 및 입력 의무화('06년 법개정, '07년 가동)
  - 공사 응찰시 하도급 선정, 대금지급 등을 포함한 하도급관리계획서를 제출·심사하게 하고, 낙찰시 이를 정보망에 입력, 발주기관이 관리
  - 업체선정, 기성지급, 공정관리등 문제 발생시 정보망이 자동경보발령
  - 경보발령 또는 하도급업체 이의제기시 정밀조사, 처벌등 조치

# 전 건설공사의 종합관리



## 2-3

# 하도급자 보호제도 실효성 확보

## 하도급대금 지급보증제도 실효성 확보

- 공공발주자가 하도급대금 지급보증서 교부여부를 철저히 확인토록 독려
- 원도급자가 지급보증서 미제출시 기성금 지급중지 추진

## 적정 하도급대금 보장 유도

- 저가하도급심사 실태조사 실시후 합리적인 심사기준 마련('06년 상반기)
  - \* 저가하도급심사 : 현재 원도급 계약대비 82%미만시 발주자가 적정성을 심사
- 일부 대형업체에서 시행중인 업체별 저가하도급심사 확산 유도
  - \* 상호협력관계 평가시 인센티브 부여 방안 검토

# 3. 성장기반 확충

## 3-1 공공사업의 효율적 추진을 통한 성장기반 구축

### 국가균형발전 및 SOC사업의 추진을 통해 건설투자 적정화

- 행정중심복합도시('07년 착공), 기업도시('07년 착공), 혁신도시('07년 착공)
  - 호남고속철도, 인천공항2단계, 민자고속도로 등 차질없이 추진
- '07년부터 ' 15년까지 연간 10~15조원 투자증가 예상('05.11 국토연구원)

### 건설산업 개혁을 통해 국책사업 추진 지원

- 건설산업 생산성 향상으로 효율적인 사업 추진 지원
- 적정가격, 부실시공 등에 대한 논란 방지 → 품셈 합리화 등 추진

## 3-2 시장질서를 깨뜨리는 부실업체 상시퇴출체계 구축

- 공사 낙찰업체를 대상으로 무자격업체 여부 집중 점검 → 낙찰 취소, 처벌
  - \* 현재는 낙찰 여부와 관계없이 3년 마다 모든 업체를 대상으로 전수 조사
- 건설산업 정보망을 적극 활용, 상시 퇴출시스템도 동시 가동
- ➔ Paper Company로는 공사를 수주해도 소용없고, 반드시 처벌받게 된다는 인식을 확고히 정착

## 3-3 중소기업체를 위한 기능인력 및 자재의 안정적 공급

- 공공·민간 협력하에 기능인력 육성 및 중소기업체에 안정적 공급
  - 대형업체 부설 기능학교에서 협력업체의 기능인력 양성 확대
  - 고용안정 및 복지확대를 통해 일용직의 건설분야 정착 유도
    - \* 동절기 등 공사휴면기중 계속 고용시 고용보험 지원, 퇴직공제 급여조건 개선
- 공공골재제도 활성화를 통해 중소건설업체를 위한 골재의 안정적 공급

### 3-4 상생분위기 조성을 통한 건설 선진화 과제 추진

'05. 11월 총리실 주관 관계부처 회의에서  
「건설산업규제 합리화 방안」으로 과제확정, 추진 중

#### 생산체계 개편

- 일반·전문건설업간 업역제한 완화
  - ▣ 일반업자 일정기간 겸업제한, 발주방식 개선 등 보완대책 병행
- 현실에 맞지 않는 건설업종 조정
  - ▣ 유사업종은 통합하고, 세분화가 필요한 업종은 분리

#### 입찰제도 개선

- 적격심사제 개선
  - ▣ 계약이행능력 변별력 강화
- 최저가낙찰제 개선
  - ▣ 저가심의시 공사비 절감사유도 심사
- 턴키입찰제 개선
  - ▣ 분할발주 등 중견업체 참여활성화

선진 경쟁시스템에 맞게 개편하되,  
업계 우려사항에 대한 보완조치를 병행하여 금년내 제도개선 추진

## V 향후 추진계획



## 1 과제별 추진계획

- 법령 개정, 예산반영이 필요 없는 사항은 즉시 시행
- 법령 개정, 예산반영, 시스템 구축이 수반되는 과제 : 금년 말까지 조치
  - 법령 : 건설산업기본법령, 국가계약법령
  - 예산 : 하도급공사정보망 구성, 건설기술 공동개발, 기능인력 육성

## 2 추진상황 점검 및 평가

- 건교부 : 분기별 협력애로 및 과제진행 상황 점검
  - 정책과제를 코드화, 정책과제관리 담당관을 지정, 수시 점검
- 건설산업 상생협의체
  - 정책과제가 협력관계 개선에 실질적으로 기여하고 있는지 점검

### 3

## 과제별 추진일정

정책목표	추진과제	주관기관	추진일정
파트너링 확산	1. 건설산업 상생협의체 구축	건교부	상반기
	2. 파트너링 공사방식 활성화	건교·재경부	상반기
	3. 대·중소업체 해외건설 공동수주 지원	건교부	상반기
	4. 공동기술 개발 확대	건교부	'06
하도급질서 확립	1. 하도급업체 선정 투명성 확보	건교·재경부	'06~'07
	2. 투명한 하도급관리체계 구축	건교부	'06 ~'07
	3. 하도급보호제도 실효성 확보	건교부	상반기
성장기반 확충	1. 공공사업 추진을 통한 성장기반 구축	건교부	'06부터
	2. 부실업체 상시 퇴출체계 구축	건교부	'06
	3. 중소기업체에 인력·자재 안정적 공급	건교·노동부 산자부	'06
	4. 건설산업 선진화 과제	건교·재경부	'06



**감사합니다**