저가심의제 도입, 최저가낙찰제 확대하기로

- 국가계약제도 개선안 확정, PQ 및 턴키제도 등도 개편 -

상반기 내내 끌어왔던 국가계약제도 개선 방안이 확정되었다. 저가심의제의 도입과 최저가낙찰제의 단계적 확대, PQ 제도 개선, 턴키제도 개선 등 국가 계약과 관련된 총체적인 개선이 이루어졌다. 일부는 이 달부터 시행되고, 「국가계약법」 시행령 개정 사항은 입법 예고 기간을 거쳐 9월 말 내지 10월부터 시행될 전망이다.

저가심의제 도입, 최저가낙찰제 확대

경실련 등의 반대가 있기는 하였지만, 최저가낙찰제 대상 공사는 입찰 금액의 적정성을 심사하기 위해 심사 대상 업체로 하여금 단가 산출 기초 자료를 제출하도록 하고, 최저 가격으로 입찰한 자부터 입찰 금액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정하는 저가심의제를 도입하기로 하였다.

최저가낙찰제 대상 공사는 현행 추정 가격 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에서 금년 하반기에는 추정 가격 500억원 이상 PQ 대상 공사로 확대하고, 2005년에는 100억원, 2006년에는 모든 공공공사에 전면적으로 최저가낙찰제를 시행할 방침이다. 또한 예정 가격 대비 70% 미만의 저가 낙찰 공사에 대해서는 부실 공사를 방지하기 위하여 감독 공무원 또는 감리원 수를 50% 범위 내에서 추가 투입할 수 있도록 하고, 추가로 소요되는 감리 비용은 당해 공사 예산(낙찰 차액)으로 충당하도록 하였다.

PQ 제도도 전면 개편

50억원 이상의 공공공사는 모두 당해 공사 수행 능력을 평가하고 있으며, 당해 공사 수행 능력의 평가 항목은 PQ 심사 기준을 이용하도록 하고 있다. 그렇기 때문에 PQ 제도는 우리나라 국가계약제도의 근간으로 볼 수 있다. 시공 경험·기술 능력·경영 상태 및 신인도 평가를 내용으로 하는 PQ 제도의 전면적인 개편이 이루어졌다.

먼저, 대통령 주재 경제정책 조정회의(2003. 3. 27)의 결정을 반영하여 대규모 공사의 시공 경험 및 기술 능력 배점 비중을 확대하였다. 대규모 공사일수록 시공 경험과 기술 능력이 중요하다고 보기 때문이다. 반면에 최저가낙찰제 공사의 대표자 시공 지분율은 현행 60% 이상에서 50% 이상으로 완화하고, PQ 공종 금액이 50% 미만인 경우 대표자를 동일 공사 실적 100% 보유자로 한정하였던 조항은 삭제하였다. 과도한 시공 실적 제한으로 중견 건설업체의 대표자 자격 취득을 제약하는 불합리한 규제로 평가되기 때문이다.

기술 능력 평가 항목에서는 그 동안 입찰자 모두가 만점을 받음으로써 평가의 실효성을 상실한 설비·장비 보유 실적과 특수 공법·기술 보유 실적 항목을 삭제하는 대신, 신기술 개발·활용 실적과 시공 평가 결과 항목을 신설하였다. 이 중 시공 평가 결과 항목은 신인도상의 우수 시공업체 가점 제도를 폐지하는 대신 도입하기로 한 것이다.

가장 획기적인 변화는 경영 상태 평가 방식의 개선이다. 재무 비율에 근거한 현행 평가 방식과 더불어 300억원 이상 공사에 대해서는 신용 평가 방식을 병행하여 활용하기로 하였다. 현행 경영 상태 평가 방식은 소수의 재무 비율에 근거하다보니 분식 회계 시비나, 경영 규모 반영 미비 등과 같은 문제가 계속 제기되었다. 기업의 경영 상태는 신용 평가 등급과 같은 시장 평가 결과를 직접 활용하는 것이 바람직하다는 주장을 수용하여 일단 이 달부터 300억원 이상 공사에 대해서는 입찰자의 선택에 따라 신용 평가 등급만으로도 경영 상태 평점을 받을 수 있도록 하였다. 신용 평가 등급 점수는 회사채나 기업 어음 중 높은 등급의 평점으로 평가하고, 동일 등급 내에서도 +, −에 따라 점수를 차등화하였다. 투자 적격 업체는 사실상 경영 상태 평가 점수에서 만점 취득이 가능하도록 함에 따라 결과적으로 경영 상태 평가는 Pass/Fail 방식으로 운용될 것이

PQ 심사 기준의 공사 규모별 배점 비중 조정

공사 규모	현행			개정		
	시공 경험	기술 능력	경영 상태	시공 경험	기술 능력	경영 상태
1,000억원 이상	32점	35점	33점	34점	36점	30점
1,000억원 미만 500억원 이상	30점	37점	35점	32점	35점	33점
500억원 미만 100억원 이상				30점	35점	35점

턴키설계심의제도의 주요 개선 내용

구분	현행	주요 개선 내용
대상 공사 선정	- 각 발주관서의 자체 설계자문회의에서 결정	- 건교부 중앙건설기술심의위원회에서 결정 「국가계약법」 시행령 개정 중(재경부)
입찰 서류 간소화 ⇒ 중견 업체 참여 기회 확대	- 실시 설계 수준의 상세 설계 - 설계의 범위 및 내용에 대한 구체적인 제한 없음.	- 기본 설계 수준의 개략 설계 - 구체적으로 제한 〈설계의 범위, 내용〉 : 규모, 시설물 배치 구조 형식 결정, 실시 설계 기본 방침, 주요 부위만 구조 계산 · 상세 설계 〈보고서〉 250 쪽 이내
설계 심의 방식 - 심의위원	- 일정 자격 기준 이상인 자(약 2만 5,000명) 중에서 20 인 내외 선정	- 기술 위원 : 전문가명부(500 명 이내) 활용, 20인 내외 선정 - 평가위원 : 공무원, 투자 기관 임직원, 전문 지식 · 경험을 갖춘 자 중에서 10 인 이내 선정
- 심의 방식	- 전문 분야별 20 인 내외의 위원이 비공개 심의, 평가 ※전문 분야 심의위원이 당해 분야만 심의, 평가	- 공개 토론 방식 : 기술위원이 설계 내용 검토 결과를 기초로 업체와 토론을 진행하고, 토론 내용을 토대로 평가위원이 채점
설계 평가	- 세부 전문 분야별 점수를 합산	- 종합 평가(계획, 시공성, 경제성, 환경성 등) - 위원 점수 중 최고 · 최저 점수는 배제하고 나머지 점수만 합산

다. 아울러 현재 1,000 억원 이상 공사에 대해서만 평가해 왔던 비재무 사항(신용 등급, 감사 의견, 영업 기간)은 500 억원 이상 공사에도 반영하기로 하였다. 경영 상태 평점을 높이기 위한 수단으로 악용되어 왔던 수시 결산 및 반기결산제도 사실상 전면 폐지하였다.

입찰 방법 심의 및 턴키설계심의제도

턴키제도 또한 획기적인 변화를 겪게 되었다. 먼저, 「국가계약법」 시행령 개정안에서는 발주청의 자의적 판단을 배제하고, 대형 공사 입찰 방법 심의를 엄격히 하기 위하여 발주청별 심사에서 중앙건설기술심의위원회로 대형 공사 입찰 방법 심의를 일원화하기로 하였다. 1999 년부터 발주청에게 대형 공사 입찰 방법 심의 권한을 위임하였다가 또다시 중앙건설기술심의위원회로 입찰 방법 심의 권한을 환수하겠다는 것인데, 이 경우 턴키 · 대안 입찰 공사 물량은 지금보다 크게 줄어들 가능성이 높다.

오랫동안 논란의 대상이 되어 왔던 설계심의제도는 심의위원을 기술위원과 평가위원으로 이원화하고, 평가위원이 기술위원과 참여 업체간 공개 토론 결과를 평가하는 공개 토론 방식으로 전환하기로 하였다.

중견 건설업체의 턴키시장 참여를 활성화하고, 입찰 비용 부담을 줄이기 위하여 입찰 서류를 기본 설계 수준의 개략 설계서 제출로 간소화하였고, 500 억원 미만의 턴키 공사에 대해서는 설계 점수를 5점 줄이는 대신 가격 점수를 5점 늘이기로 하였다.

계약 제도 개선

2003 년 상반기 중 국무조정실의 건설공사 현장 실태 조사 결과 공동 수급체 구성원의 시공 불참 사례 등이 다수 적발됨에 따라 사실상 공동 도급을 강제하던 것을 계약의 목적 · 성질 등에 따라 발주기관에서 탄력적으로 운용하도록 개선하였다.

지방 건설업의 육성을 통한 지역 균형 발전을 도모하기 위해서 국가기관 발주 공사의 지역 제한 입찰 금액은 현행 30 억원에서 40 억원으로 상향 조정하고, 지역 의무 공동도급 대상 규모도 시장 개방 대상 공사 규모(81 억원) 미만까지 확대하기로 하였다.

그 밖에 공사 현장에서 시공과 연계되어 생산되는 제품의 경우 제품만의 구매를 위한 수의계약은 실효성이 없으므로 그 제품을 활용한 당해 공사를 수의 계약 대상에 포함하기로 하였고, 기술 개발 촉진을 위하여 신기술 · 신공법을 도입하여 설계 변경하는 경우 당해 절감액의 감액 규모를 현행 50% 에서 30% 로 축소 조정하기로 하는 등의 개선 방안도 「국가계약법」 시행령 개정안에 담겨 있다.

새로운 경영 전략 수립해야

금년 하반기 이후 건설경기 전망은 ‘ 공공공사 물량의 확대와 민간 주택 및 건축 경기 위축 ’으로 요약된다. 이에 따라 대다수 건설업체들은 하반기 이후 공공공사 수주 확대에 주력할 계획이라고 한다. 그런데 공공공사의 수주 기회와 수익성은 국가계약제도에 의해 좌우된다.

특히 공사 예정 가격 작성시 ‘ 실공사비 ’의 적용이 확대되면서 2004 년 이후 실적 공사비가 단계적으로 도입된다면 최저가낙찰제의 확대와 연계되어 공공공사의 수익성은 크게 저하될 가능성이 높다. 이처럼 국가계약제도의 기본 틀이 바뀌고 있는 상황에서는 제도 변화의 내용을 정확하게 꿰뚫어 보고 수주 경쟁력과 수익성을 높일 수 있는 영업 전략을 수립해야 할 것이다.

이상호
한국건설산업연구원 연구위원
shlee@cerik.re.kr