지역 제한 공사 규모 상향 · 현행 공동계약 규정 존치 바람직

-「국가계약법」 시행령 및 시행규칙 개정안 입법 예고에 대한 제언 -

재경부는 건설산업의 경쟁력 강화, 기술 개발 촉진, 건설 공사의 부실 시공 방지 및 지역 균형 발전 등을 위해 국가계약제도를 개선하고자 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 및 시행규칙 개정안을 마련해 7월 19일 입법 예고하였다. 이 개정안은 오는 10월경부터 시행될 예정이다.

입법 예고된 개정안의 주요 골자는 ① 최저가낙찰제 대상 공사를 현행 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에서 500억원 이상 PQ 대상 공사로 확대, ② 최저가낙찰제 대상 공사의 입찰 금액 적정성을 심사하기 위한 저가심의제 도입, ③ 필요한 경우에만 공동 계약에 의하도록 하여 공동계약제도를 탄력적으로 운영, ④ 지역 · 중소 건설업체의 육성을 위하여 지역제한 대상 공사 규모를 일반건설공사의 경우 현행 30억원 미만에서 40억원 미만(전문공사의 경우는 3억원 미만에서 4억원 미만)으로 상향하고 지역의무 공동도급 대상 공사 규모도 현행 78억원 미만(2004년 1월부터 50억원 미만으로 축소토록 규정)에서 현행 국제 입찰 제외 대상 공사 규모인 81억원 미만으로 상향, ⑤ 대형 공사 입찰 방법 심의를 건교부 중앙건설기술심의위원회 또는 각 발주청 설계자문위원회에서 심의토록 하던 것을 각 발주청 설계자문위원회에 의한 심의를 폐지하고 건교부 중앙건설기술심의위원회 심의로 일원화, ⑥ 기술 개발 촉진을 위하여 신기술 · 신공법에 의한 설계변경시 절감액의 50%를 계약 상대자에게 보상하던 것을 70%로 확대하는 내용 등이다.

최저가, 이행보증제도 개선 병행해야

이와 관련해 몇 가지 의견을 제시하고자 한다.

먼저, 지난 3월 27일 대통령 주재 경제정책조정회의에서는 저가심의제를 도입해 덤핑 입찰이 방지되면 단계적으로 최저가낙찰제를 확대키로 한 바 있다. 경실련 등 시민 단체와 정치권에서는 정부 예산 절감과 건설업 구조조정을 위해 최저가낙찰제의 조속한 확대가 필요하다는 강력한 주장을 지속적으로 제기해 왔다. 정부도 건설산업의 경쟁력 강화를 위해 최저가낙찰제의 확대가 필요하다고 판단해 금년 하반기에 우선 추정 가격이 500억원 이상인 PQ 대상 공사까지 확대키로 하였고, 2005년부터는 100억원, 2006년에는 모든 공사에 단계적으로 확대 시행할 계획인 것으로 알려지고 있다.

최저가낙찰제가 시장 원리에 맞는 제도이고 향후 나아갈 방향인 것은 부정할 수 없다. 그러나, 업체 난립에 따른 극단적인 과당 경쟁으로 덤핑이 만연하고 있는 상황에서 최저가낙찰제의 확대는 예산 절감 효과보다는 공사의 품질 저하, 부실 시공, 건설업 경영 악화 등으로 인한 국가 경제적 · 사회적 비용이 더 클 우려가 있다는 점을 깊이 고려해야 할 것이다. 특히, 저가 수주 확산 · 지속은 건설업계 내에 우량 업체의 성장과 기술 개발 촉진, 부실 업체의 퇴출 등 최저가낙찰제 본래의 순기능보다는 건실하고 능력을 갖춘 업체마저도 정상적인 가격에 의한 수주 기회 상실로 경영난에 처하는 역기능을 심화시킬 우려가 매우 크다.

실제로 2001년 1월 추정 가격 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 최저가낙찰제를 도입한 이후 평균 낙찰률이 2001년 66% (47건), 2002년 63% (33건), 2003년 60% (11건)로 점점 하향되고 있고 최근에는 51% 수준의 덤핑 낙찰까지 나오고 있어 부실 공사 및 건설산업 존립 기반 위협에 대한 우려가 확산되고 있다. 따라서, 최저가낙찰제 대상 공사에 대하여 입찰 가격의 적정성을 심사해 덤핑 입찰을 방지하기 위한 저가심의제를 도입하는 것은 필요하고 적절한 제도 개선인 것으로 보인다.

미국 · 영국 등 선진 외국의 경우에도 최저가낙찰제를 기본으로 하면서도 부실 시공 방지를 위해 그 형식과 방법은 다양하지만 지나치게 낮은 입찰 가격은 그 가격으로 당해 공사 수행이 가능한지 여부를 심사해 배제하는 가격심의제도를 운영하고 있다. 새로이 도입될 저가심의제가 최저가낙찰제의 본질인 경쟁성을 유지하면서도 무모한 저가 낙찰을 방지하고, 경쟁력을 갖춘 업체가 최소한 공사원가 이상으로 수주할 수 있는 제도로 정착되기를 기대한다.

하지만 최저가낙찰제가 성공하기 위해서는 저가심의제의 도입만으로는 부족하다. 철저한 신용 평가에 의하여 보증서를 발급하는 이행보증제도의 개선도 병행되어 덤핑이 확실히 방지된 후 최저가낙찰제를 단계적으로 서서히 확대하는 것이 부실 시공 방지 및 건설산업의 건전한 발전과 국가 경제를 위해 바람직하다. 건설업계의 현실과 시장에서의 부작용

을 고려하지 않은 채 명분에 밀려 최저가낙찰제가 확대돼서는 안 된다. 따라서, 정부의 신중한 정책적 판단과 접근이 요망된다고 하겠다.

공동계약제도, 현행 규정 존치가 바람직

다음으로, 이번 개정안에는 현재 공동 계약을 적극 권장하던 데서 계약의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에만 공동 계약에 의할 수 있도록 함으로써 공동계약의 탄력적 운영을 도모하는 내용이 포함되어 있다.

이는 공동도급제도 운영 과정에서 일부 구성원이 시공에 참여하지 않는 등 시행상의 문제점이 개정 배경인 것으로 알려지고 있다. 그러나, 공동계약제도는 건설업체간 협력을 통한 시공 능력 제고 및 기술 이전, 수주 물량 확보를 통한 중소 업체의 건전한 육성 및 건설업의 균형 발전을 위해 시행되고 있는 제도인 만큼 보완 방안은 강구하되 제도 자체는 지속적으로 활성화되도록 하는 정책적 고려가 필요하다. 입법 예고안대로 개정될 경우 발주자가 적극적으로 공동 계약을 허용하기가 어려워져 공동계약제도가 크게 위축될 수 밖에 없다. 특히, 입법 예고안과 거의 동일한 내용으로 1983년에 도입된 공동도급제도가 그 실효성을 거두지 못하자 1989년에 공동도급 활성화를 위해 현행 내용과 같이 개정한 것인데 이를 다시 원상태로 회귀시키는 것은 공동 도급의 활용을 위축시킬 우려가 있다.

현행 규정은 1987년 4월 정부의 장기 계속 공사에 대한 일괄 발주 의무화에 따라 실제 계약 금액은 적음에도 불구하고 발주 공사 규모가 대형화되고, 이에 따라 중소 업체의 입찰 참여 기회가 대폭 축소되는 문제점이 있어 규정이 보완된 것임을 상기할 필요가 있다. 또한, 정부에서는 올 7월 시공 경험 강화 및 기술 능력 평가 방법 개선 등 변별력을 강화하는 내용으로 PQ제도를 대폭 개선함에 따라 전반적으로 중소 건설업체들의 수주 여건이 어려워진 상황에서 공동도급제도의 활용마저 어렵게 될 경우 중소 업체는 더욱 큰 어려움에 직면하게 될 것이다. 이런 점을 고려할 때 현행 규정은 존치하는 것이 타당할 것으로 보인다.

입법 예고 중인 「국가계약법」 시행령 및 시행규칙 개정안에서는 최저가 낙찰 대상 공사의 덤핑 투찰을 방지하기 위해 저가심의제를 도입하고 있다. 그러나, 최저가낙찰제가 성공적으로 정착되기 위해서는 이행보증제도의 개선이 병행되어야 한다는 지적이 있다.

지역제한 공사 규모 50억원으로 높여야

한편, 지역제한 대상 공사 규모를 일반건설공사의 경우 현행 30억원 미만에서 40억원 미만으로 상향 조정한 것은 참여 정부에서 지방 분권 및 국가 균형 발전을 국정 과제로 선정, 정책의 우선 순위를 두고 추진하는 것과 부합되는 것으로 바람직한 일이다. 그러나, PQ 등 입찰 제도의 변별력 강화에 따른 입찰 참여 기회 축소와 공사 물량 부족 및 업체 난립으로 어려움을 겪고 있는 지방 중소 건설업체의 지원·육성에 다소 미흡한 면이 있어 지역 업체 물량 확보 및 지역 경제 활성화를 위해 대상 공사 규모를 최소한 50억원 수준으로 상향할 필요가 있다. 지역제한 대상 공사 규모를 상향하더라도 그동안 지속적인 건설업 개방으로 지방 건설업체가 대폭 늘어난 만큼 공사 이행 능력 및 경쟁성 확보 측면에서 문제가 없는 상황이다.

대형 공사 입찰 방법 심의, 일원화가 맞나

그리고 턴키 공사 등 대형 공사 입찰 방법 심의를 건교부 중앙건설기술심의위원회로 일원화하도록 하는 방안도 심도 있는 재고가 필요하다. 기본적으로 대형 공사 입찰 방법은 공사의 특성을 잘 알고 있는 발주기관에서 결정하는 것이 타당하며, 정부가 국정 과제로 추진 중인 지방 분권화 정책과 일치하고 업계 기술 개발 촉진을 위해서도 턴키 공사의 활성화는 필요하다. 따라서, 건설 기술 발전 및 공사 부실 방지와 보다 나은 공사 품질 확보를 위해 필요한 공사는 턴키·대안 입찰로 발주하여 이 제도를 지속 발전시킬 필요가 있으므로 현행처럼 각 발주청 설계자문위원회에서 대형 공사 입찰 방법 심의를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다만, 설계 심의에 대한 공정성 문제가 야기되고 일부 대형 업체들만 과점한다는 비판이 제기되고 있는 만큼 이에 대해서는 설계 심의 공정성 제고를 위한 상설 설계 심의 기구의 설치 추진 및 중견 건설업체의 참여를 위한 제도적 개선 및 배려가 지속적으로 병행 추진되어야 할 것이다.

신기술 신공법에 의한 설계 변경시 절감액에 대한 보상을 50%에서 70%로 상향토록 한 것은 건설 기술 개발의 촉진을 위해 필요한 제도 개선인 것으로 보인다. CJ

백영권
대한건설협회 정책본부장