지방 중소 건설업체 지원 - 보다 과감한 프로그램 개발을

- 「지방계약법」에서 체계적 정립 필요, 「국가계약법」과 역할 분담이 바람직 -

지방 건설업체 지원 프로그램

공공 건설공사를 발주하는 데 있어서 시공 능력과 경영 등의 측면에서 상대적으로 열악한 위치에 있는 건설업체를 지원하는 정부 프로그램으로는 전국 중소 건설기업 지원, 여성건설기업지원, 그리고지방건설기업 지원 프로그램 등을 들 수 있다. 지방건설기업 지원 방안으로는 그 대표적인 것으로 지역제한제도가 있고, 둘째 지역 업체와의 공동계약제도, 셋째로 지역 업체 참여 우대평가제도 등을 들 수 있다. 여기서 지역 업체라는 개념은 공사현장이 있는 당해 지역(광역지방자치단체를 기준으로 함) 내에 본사를 두고 있는 지방건설업체를 말한다.

지역제한제도는 공사 현장이 있는 당해 지역 소재 건설업체만을 대상으로 입찰에 참여하도록 하는 제한경쟁제도를 말한다. 이는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」) 시행령 제21조 제1항 제6호에 근거를 두고 국가 기관이 발주하는 추정 가격 50억원(전기, 정보통신, 소방, 전문공사는 5억원) 이상인 공사는 특별한 사유가 없는 한 지역제한방식을 적용하도록 하고 있다. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」) 시행령 제21조 제4항에 근거를 둔 「지방자치단체 제한경쟁계약 운용요령」에는 지방자치단체가 발주하는 추정 가격 70억원(전문공사 6억원, 전기 · 정보통신 · 소방 등은 5억원) 미만인 공사에 적용하도록 하고 있다. 국내 공공 건설공사 연간 발주 건수 약 4만 5,000여 건 중 약 95% 상당이 지역 제한방식으로 발주되고 있기 때문에 이 제도가 지방건설업체에 미치는 영향은 매우 크다고 말할 수 있을 것이다.

중소 · 지방 건설기업 지원 프로그램

구 분	중소건설기업 지원프로그램	지방 건설기업 지원 프로그램
수주기회확대	· 등급별유자격자명부(6개등급)	· 지역제한경쟁입찰
	· 공동도급활성화	· 지역의무공동도급
	· 소규모공사에대해대형건설업체참여제한(도급하한액적용)	· 지역업체참여시평가우대(가산점)
	· 중소규모공사에대한입찰참가자격평가기준완화(PQ 심사, 적격심사, 실적경쟁기준등)	
	· 1억원미만의소규모공사수의계약허용	
적정공사비 보장	· 적격심사기준상공사규모별낙찰하한선차등화	
	· 중소규모공사에대한최저가낙찰제확대시행유보	

지역 업체와의 공동계약제도는 공사 현장이 있는 당해 지역 이외의 건설업체가 당해 지역 업체와 공동 수급체를 구성해야만 입찰참가자격을 부여받게 되는 지역의무공동도급제도를 말한다. 이 제도는 「국가계약법」 시행령 제72조 제3항에 근거를 두고 운용하여 왔는데 이 규정에서는 "각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제2항의 규정에 의한 공동계약의 경우 추정가격이 50억원 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사 현장을 관할하는 특별시 광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동 수급체의 구성원으로 하여야 한다. 다만, 당해 지역 내에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다"라고 명시하고 있다. 「지방계약법」에서는 동법 시행령 제88조 제3항에 근거를 두고 있으며, 추정가격이 재정경제부 고시 금액인 252억원 미만인 공사에 적용(단, 기초지방자치단체의 경우는 모든 공사에 적용 가능함)할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 「지방자치단체 공동도급계약 운용요령」에서는 당해 지역 업체의 시공참여비율이 공사 금액의 100분의 40 이상이 되어야 한다는 내용을 입찰공고에 명시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

지역업체참여우대평가제는 당해 지역 업체와 공동 수급체를 구성할 경우에 입찰참가자격사전심사(PQ)에서 가산평가를 받는 계약 프로그램이다. 조달청에서 제정 운용하고 있는 입찰참가자격사전심사세부기준 제6조(공동 수급체의 평가 기준) 제4항에서 "공동수급체 구성원 내에 특별시 광역시도

에본사를둔지역업체가포함되어있고그지역 업체의 시공 비율이 10% 이상인경우에는 각 심사 분야(경영 상태, 신인도 분야 제외)별 평가 점수에 합산 시공 비율의 1/2만큼 가산 평가하고 평가 비율은 10%를 초과할 수 없다"라고 명시하고 있다. 따라서, 종합평가에서만점을받을수없는건설업체가입찰에참여하고자 할경우시공능력이있는지역업체와공동수주할수있도록 한것이다. 한편「지방자치단체입찰참가자격 사전심사기준」에서는 지역 업체의 합산 시공 비율이 15%를 초과한 경우 기술적 이행 능력 점수(신인도 점수를 제외)에 0.5점을가산하여평가하도록하고있다.

문제점들

우리나라의 경우 정치, 경제, 문화, 교육 등 사회모든 분야가 수도권에 집중되어 있는관계로사실상지방자치단체간불균형이 심화되어 있는 상태이다. 건설업 역시 예외가아니어서지방으로갈수록자격과능력을 갖춘경쟁력있는대형건설업체는찾아보기 힘들정도다. 전후방연관효과가큰건설공사가 지방에서 활발히 이루어질 경우 그 지역발전에크게기여할수있을것이기때문에지방업체지원프로그램은지방경제활성화차원에서매우중요하다. 또한지방건설업체가 참여할 경우 그 지역 하도급 업체는물론건설자재납품업체와장비대여업체, 지방건설기술인들의참여가가능할것이고, 지방자치단체로서는지방세수증대를 통한지역발전이가속화될것이다. 자기지역의 시설물 공사에 자기 지역 업체가 참여함으로써지역자긍심도높아질뿐만아니라 지역주민들과의민원이나분쟁도해결이수월해질수있다는장점도없지않다.

이와같은장점이있는반면, 문제점도없지 않다. 첫째로 지방 업체 수주 기회 보장을 목적으로 공사를 소규모로 분할하여 지역제한방식으로발주할경우많은행정력이 소요됨은 물론 사업의 효율성 측면에서 도비경제적이다. 뿐만아니라공사 발주를 둘러싸고 발생되는 비리 부조리 문제도 해소하기 어렵다. 모지방자치단체가하수 관거정비사업을발주하면서지역업체가수주하도록 하기 위하여 소규모 공사로 분할 발주함으로써 부실 발생 등 사업을 그르친 경우가 그일례이다. 둘째로 지역 업체와의 공동계약일경우에 지역업체는사실상시공에 참여하지 아니하고 지분에 따른 이익금만챙기는불법적사례가없지않다. 이는 공동수급체구성원 간의이해관계가얽힌 공사 현장에서 사사건건 분쟁을 촉발하는 것보다는 일정 이익금을 나눠주고 공사는 공동 수급체 대표자가 일괄해서 시공하는 것이 훨씬 수월하다는 공동 수급체 구성원 간의 이해가 맞아떨어지기 때문이다. 셋째로 지역 업체 참여 가산평가제는 지나치게 높은수준의가산점으로인해PQ 심사기준의변별력이낮아져일부에서는PQ 심사무용론까지 제기되는 등 오랜 세월 문제점으로 지적되고 있음에도 의견의 일치를 보지 못해 기준 개선이 현실화되지 못하고 있는 실정이다.

대안은 없는 것인가

「국가계약법」에 대응하는「지방계약법」이 제정되어 2006년도부터 발효되었다. 「지방계약법」의 제정은 지방정부에서도 공공 조달에 있어서 중앙정부와는 다른 별도의독자적인법령을 갖게된다는점에서의 미가 크다고 하겠다. 또한, 그동안 지방자치단체의대형 공사는전문성부족, 효율성 및 투명성 확보 차원에서 중앙정부인 조달청을통해서발주해왔었으나,「조달사업에 관한법률」시행령을개정하여연차별로지방자치단체가 스스로 발주할 수 있는 길도 열어놓았다. 늦어도2010년부터는 일괄 입찰까지의모든공사를지방자치단체에서직접발주할수있도록개정한것이다. 이러한 발주 환경의 변화는 더 나아가 지방건설업체 지원 프로그램까지도 보다 확고하게 보완발전시켜나갈필요가있으며, 그러기위해서는「지방계약법」에 보다 과감한 지원 프로그램을 개발하여 반영해야 할 것이다. 「국가계약법」에서는지역업체지원프로그램보다는 국가 전체적인 입장에서 중소 건설업체에 대한 지원 방안이 논의되어야 하고, 지방 업체 지원 방안에 대해서는「지방계약법」에서 체계적으로 정립되어야 한다. 예를들면지역업체와의의무공동도급제도의 경우「국가계약법」에서는 공사 규모가 50억원 미만인 경우에 적용토록 하고 있으나, 이는지역제한경쟁입찰대상공사규모가 50억원까지 상향 조정된 이후로 사실상 이규정이사문화된것도이러한 추세를반영하고있는것이다.

검토 가능한 프로그램

「지방계약법」에서 검토될 수 있는 지방건설업체 지원 프로그램을 살펴보면, 첫째로지역제한규모를현행 70억원까지적용하도록 되어 있으나 최소한 건설시장 개방규모(1,500만SDR, 약 81억원)까지확대시행한다고 하더라도 정부조달협정상의 요건이나 지역별 경쟁성 확보 측면에서도 문제점은없다고볼수있다. 지역제한공사규모를 적정하게 상향 조정하는 것이 지자체들의분할발주로인해나타나는문제점도보완하게될것이다. 둘째로지방업체가산점제도역시지방별로그지역의특성과공사의 성격을 감안하여 지방에서 발주하는 공사에 최대한 적용하거나, 오히려 그보다는 그지방업체참여시입찰금액평가에서프리미엄을줄 수있는제도로전환하는것이 더 바람직할 것이다. 왜냐하면 가산점제는 자격과 능력이 우수한 공동 수급체가 구성될 때에 적용하는 것이지 기술력이나 자금동원능력면에서열위에있는지방업체와 공동 수급체를 구성하는 경우에 평점을 높

「국가계약법」에서는 국가 전체적인 입장에서 중소 건설업체 지원 방안이 논의되어야 하고, 지방 업체 지원 방안은 「지방계약법」에서체계적으로정립하여야한다.

인다는것은논리적으로맞지 않다고보고, 아무래도 지방 업체 참여시 상대적으로 생산코스트가높아질것이기때문에가격면에서 평가를 유리하게 하는 것이 합리적이다. 미국의일부지방정부에서도중소기업(예: 캘리포니아지방정부Small Business Procurement and Contract Act에의하면 중소기업등록은종업원수가100인이하이고3년평균연매출액이1,000만달러미만인업체)에대하여5%에상당하는가격평가우대제도(우대되는입찰가격의상한은5만달러임)를두고있는점을참고할필요가있다. 셋째로 지방 전문건설업체의 참여 범위를 확대하는 프로그램을 마련하는 것도 필요하다. 공사의 품질은 사실상 전문건설업체들의손끝에서이루어진다는사실을모르는사람은없다. 자격과능력을갖춘지방소재 전문건설업체들이 자기 지방의 명예를 걸고일할수있는기회를제공하여야한다.

국가 · 지방계약법간 역할 분담 필요

정부 수립 이후 50여 년이 넘도록 「지방재정법」에서지자체의공공조달에관한규정을다루어왔었으나사실상「국가계약법」을준용해온 것이다. 이제실질적인지방자치가10년넘게스스로의위상을정립해오고 있고, 「국가계약법」에 상응하는「지방계약법」도 제정되었기 때문에 차제에 지방업체보호에관한프로그램도「국가계약법」에서탈피하여별도의장을마련해야할 것으로 본다. 이는「국가계약법」이 전국의 건설기업을상대로발주프로세스를규정함으로써 국제 경쟁력을 갖춘 건설기업을 육성할 수있도록하는데주안점이주어지도록하는 데 반하여, 「지방계약법」에서는 중소 지방건설기업이건전하게 발전해나갈수있는토대를마련하도록함으로써두법령간의역할분담을통한건설기업들의균형발전이 가능케 하여야 할 것이다. 다만, 지자체가그지역모든건설업체를대상으로한무차별적지원프로그램은결코바람직하지 않을것이다. 이는오히려지역발전에저해요인으로 작용할 것이기 때문에 지원할 가치가 있는 건전한 건설기업을 선택과 집중의논리에따라지원할수있도록합리적인 발주 기준을 마련하여운용해야할것이다. CJ

김정현
한국건설산업연구원선임연구위원
jhkim@cerik.re.kr

도서 안내

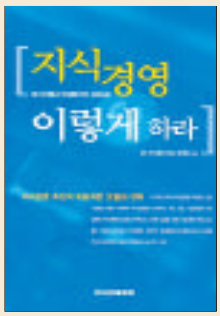
한국경제 무엇이 문제인가

김준성지음/문이당펴냄/222쪽

한국 경제 성장의 역사를 돌아보고, 2000년대 들어 우리의 실물 경제에 대한 다양한 지표 자료와 치밀한 분석을 통해 우리 경제가 안고 있는 문제점들과 앞으로 필요한 경제 정책의대안들이무엇인지를연구, 모색했다.

지식경영 이렇게 하라

SK주식회사KM 추진팀지음/한국능률협회펴냄/254쪽



'초일류 기업으로의 변신을 꾀하는 지식 경영 을 추진하는 지식 경영 실무자들과 지식 경영을 공부하는 학생, 연구자들을 위해 출간한 책으로, SK주식회사 지식 경영 우수추진 사례를 모아 소개한 책이다. 지식 경영을 통해 기업의 핵심 문제를 해결하고, 조직 구성원들이 세계 초일류 기업으로 도약하는 데 확신을 갖게 한 내용을 현업 인력들을 통해 전달한다.

미국 부동산 이머징 트렌드

Jonathan D. Miller 지음/김병권옮김/부동산114 펴냄/464쪽

부동산 투자자 · 금융 · 산업 · 컨설팅에 근무하는 500명 이상의 전문가가 설문을 통해 미국 부동산시장의 경향 및 전망을 부문별 · 지역별로 정리한 미국 부동산 분석 보고서이다. 부동산 이슈 등에 대한 전망과 함께 주택산업, 여타 특수 부동산및틈새부동산유형과투자자선호지역까지폭넓게미국부동산을분석하고있다. CJ