혁신도시 건설 - 지역 중소 업체 참여 대책 적극 모색을

- 공사비4.3조원규모로하반기부터발주본격화, 지방건설경기의 단비 될수있어야 -

참여정부의 혁신도시 건설 추진이 가시화되고 있다. 수도권에 소재하는 176개 공공기관을전국의12개시도로이전하는혁신도시 건설 사업은 10곳에 총 1,300여 만평 규모로 추진 중이다. 혁신도시별로다소차이가있지만금년하반기이후발주가본격화될것으로예상된다. 이는건설경기침체와 수주의양극화추세 속에서커다란어려움을 겪고 있는 중소 건설업체들에게 오랜 가뭄 끝에 단비만큼이나 반가운 소식이 아닐수없다. 본고에서는혁신도시건설사업에지역중소업체참여활성화방안에대해의견을제시하고자한다.

혁신도시 건설 공사비 4조 3,000억원

정부는 혁신도시 총사업비를 약 10조원으로 추정하고, 이 중 건설 공사비는 4조 3,000억원 규모로 잡고 있다. 혁신도시 추진주체별주요역할을보면건교부는혁신도시 기본구상방향을설정하고지구지정 제안서, 개발계획 수립에 참여 · 지원하며, 혁신도시 개발 계획과 실시 계획을 승인한다. 해당 지방자치단체는 기본 구상, 지구지정 제안서, 개발계획 수립에 참여하면서 투자 유치와 활성화 방안을 마련 · 추진한다. 사업의 시행자인 토지공사와 주택공사는지구지정제안서, 개발계획, 실시계획 수립 및 승인 신청을 하며 조성 토지 분양 등의업무를수행하게된다.

사업 시행자인 토지공사와 주택공사는 공기업으로서 주로 개발 사업을 수행하는 특성상발주공사규모가커이들기관이발주하는 공사에는 그동안 지역 중소 건설업체가 참여하기가 매우어려웠다. 국가 균형 발전 도모라는 혁신도시 건설 사업 추진의 상징성에 맞게 지역 중소 건설업체의 참여 활성화를 위해서는 현행 공사 발주 기준보다훨씬적극적인 대책이있어야실효를거둘수있을것이다.

국가 균형 발전의 도모라는 혁신도시 건설의 상징성에 부합되도록지역중소건설업체의 참여를활성화시키는보다 적극적인대책마련이소망스럽다.

「혁신도시법」- 지역 업체 참여 배려해야

먼저, 혁신도시건설사업에지역중소건설업체의 참여 활성화를 위해현행「혁신도시건설및지원에관한특별법」(이하「혁신도시법」)에문제점은없는지, 있다면어떠한법령보완조치가필요한지검토가필요하다.

「혁신도시법」의 관련 조항을 보면 사업시행자가 개발 계획을 작성하는 경우에는 지역 중소 건설업체가 개발 사업에 활발하게참여할수있도록배려해야한다고 명시(제11조 2항)하고, 사업시행자는개발 계획을작성해건교부장관의승인을얻도록하면서개발계획에포함되어야할사항을규정(제11조3항)하고있다. 그러나, 개발계획에포함되어야할사항에지역 중소업체의 참여활성화방안은명시하고있지않다.

건설 공사의 입찰과 계약 절차에 관하여 구체적으로 규율하는「국가계약법」에는 국가를당사자로하는계약에관하여다른법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다(제3조)라고 규정하고있다. 현행「혁신도시법」제11조 2항의지역중소업체가개발사업에활발하게참여할수 있도록배려해야 한다는규정은「국가계약법」에서우선적효력을인정하고있는'다른법률의특별한규정'으로보기에미흡하다.

혁신도시 건설 사업의 시행자인 토공과

주공은 공기업으로서 국가계약법령의 적용을받도록되어있어사업시행자가자체방침으로 지역중소업체의참여활성화조치를하는것은현행국가계약법령과상충소지가 크다. 따라서,「혁신도시법」에서 이와 관련한 명확한규정이없을경우사업시행자가 포괄적이고 선언적인 의미의「혁신도시법」 제11조 2항을 근거로 현행 국가계약법령보다 적극적인 지역 중소 건설업체의 참여 활성화 조치를 강구하기는 사실상 어렵다고보아야한다.

법적 논란의 소지를 해소하고 적극적인 지역중소업체참여 활성화를강구하기위해서는 현행「혁신도시법」 관련규정의 보완이 필요하다. 즉, 사업 시행자가 개발 계획을 작성하는 경우에는 지역 중소 업체가 참여할 수 있도록 배려해야한다는 법 제11조2항에후단을신설하여, 이경우해당관련법령과다른때에는이법이우선함을명시해야 한다. 이와 함께 개발 계획에 지역 중소 건설업체 참여 활성화 방안을 포함토록 법 제11조3항을보완해야할것이다. 이러한법령개선을토대로사업시행자가개발 계획을 수립하고 건교부의 승인을 거쳐 시행하는것이가장바람직하다.

이러한 방안이 어렵다면 차선책으로 현행「혁신도시법」제12조 1항에 개발 계획에 의한 실시계획 작성시 포함할 사항을 위임한근거가있으므로시행령에지역중소건설업체 참여 활성화 방안을 명시하면 법적 논란소지를축소할수있을것이다.

재정사업, 지역업체에50% 발주바람직

혁신도시 건설은 사업의 성격상 대규모 공사가다른 개발 사업보다더 많을 수밖에 없다. 이에따라사업시행자가그추진목적에 맞게 적극적으로 지역 중소 건설업체를 배려하려는의지를갖고개발계획을마련하며중앙정부차원에서이를적극지원 · 승인하는방식이되어야만성과를거둘수있다.

우선, 재정사업에있어서는정부가혁신도시 건설 사업에 투자되는 건설비 4조 3,000억원의일정비율이지역중소업체에 발주되도록목표를 설정할 필요가있다. 현재 건설업을 주도하는 30대 건설업체의 수주점유율이 40%를상회하고, 통상중소건설업에 대비되는 개념으로서 대형 업체로 보는 100위업체까지의수주점유율은 60%에 이른다. 또한, 건설업체중「중소기업기본법」에의한대기업수가 100개사보다훨씬적은 79개사인점을종합적으로고려할 때지역중소 건설업체에대한발주목표는 50% 정도가적당할것이다. 이는현행국가계약법령과 사업 시행자의 발주 규정대로 시행해서는달성이불가능하므로보다적극적인대책이요망된다.

정부 재정으로 발주하는 공사에 있어서는다음과같은조치가강구되어야한다. 공사의 효율성을 침해하지 않는 범위 내에서 토목 공구는 분할하고 건축물의 경우에는 가능한한시설물별로발주해대외개방공사 규모인 222억원 미만 공사 발주량을 확대함으로써지역중소업체가지역의무공동도급으로 참여할 수 있게 해야 할 것이다. 이와함께 222억원미만지역의무공동도급공사에대한지역건설업체참여비율을 40 49% 이상으로명시할필요가있다. 지역 건설업체와 공동도급시 가산 평가하는, 공사 규모 222억원을 초과하는 공사는 가산 평가기준을상향해 현재지역업체의참여비율이 20 30% 이상시 가산 비율 4 8%로하고있는것을참여비율 35 50% 이상시가산비율7 10%로각각조정하는것이 필요하다.

300억원이상공사는현행국가계약법령상최저가낙찰제를적용하도록되어있지만 저가낙찰에따른부실우려가있고지역업체와 공동도급 유인 효과가 적으므로 사업 시행자가 공사별 특성을 감안해 부실 방지와 품질 확보를 위해 필요하다고 판단하는 경우 적격낙찰제를 적용할 수 있도록 해야 할것이다.

재정 이외 사업에도 인센티브 부여를

정부 재정 이외의 기타 사업에 있어서는 프로젝트 파이낸싱 사업의 경우‘ 혁신도시 민간사업자공모지침 ’마련시지역중소건설업체의시공비율이40% 이상인경우점수를 부여하는 지역 중소 건설업체 참여도 평가항목의신설을적극추진할필요가있다.

혁신도시 내 택지 및 주택과 관련해서는 각종규제를 대폭배제하여민간 아파트부지의 분양을 촉진하고 주택 분양이 원활히 될 수 있는여건을조성해야한다. 또한, 지역 건설업체가 참여해 시공하는 민간 아파트에대하여용적률가산부여(예: 10%) 등 다양한인센티브를부여하는방안을강구해야할것이다.

공정한 시장 경쟁 체계 확립의 최소 장치

이러한 지역 중소 건설업체 참여 활성화 방안이 시장 원리와 맞지 않는다는 비판적 시각이 있을 수 있다. 하지만 일정한 범위 내에서 우수한 지역 중소 건설업체의 생존 기반조성을위한배려는필요하다.

현행 발주계약제도상 참여 활성화 방안의시혜대상은주로건전하고능력있는지역중소업체가될것이다. 이를반시장경제적 규제로 판단하기보다는공정한 건설 시장경쟁체계를확립하기위한최소한의장치이자 건설산업의 건전한 발전을 위한 토대를구축하는차원에서볼필요가있다.

또한, 혁신도시건설사업이목표로하는 균형발전효과를한층높이고, 급격한지방건설경기침체에따른국가경제적부담의 완화에도크게기여할것이다.

백영권
한국건설산업연구원연구위원
ykbaek@cerik.re.kr