입낙찰제도 개선의 과제

건설 보증의 실효성 강화로 부적격 업체 걸러내야

- 저가 투찰 방지 효과도 거둘 수 있도록, 시공연대보증인제도는폐지해야 -

건설산업선진화방안이지난3월국가경쟁력강화위원회 안건으로 보고되었다. 선진화 방안은 지난해 5월에 발족한 민간 주도 건설산업선진화위원회의연구및토론결과물을 토대로, 국토해양부 차원에서 부처간 협의를 거쳐 마련한 방안이다. 그간 선진화위원회는 6개의분과별로 연구와 다양한의견 수렴, 토론의 과정을 거쳐 ‘ 건설산업 선진화 2020이라는결과물을내놓았다.

여기서는 건설공사 발주 계약 시스템 내에서의 건설 보증의 기능과 역할 강화 방안을 주로 입찰 보증 및 (계약)이행 보증 등을 중심으로서술하고자한다.

건설 보증의 실효성 강화해야

건설 보증의 선진화는 보증제도 및 운영방식의 글로벌 스탠더드와 국내적 상황, 여건 등을 고려하여 단계적으로 접근해야 할 것이다. 건설 보증의 글로벌 스탠더드는 건설시장에서보증의기능과역할을어떻게가져갈것인가에달려있다. 영국등유럽국가들의경우, 지명경쟁등유자격자의엄격한사전선정등으로보증의역할및기능이다소 약하나, 미국 및 일본, 우리나라의 경우 공사이행보증의적용등보증의기능및역할을보다중시하는입장이다.

이에건설보증의기능및역할강화를위해서는부실 · 부적격 업체의건설시장 진입 차단 등 보증의 스크린 기능 강화와 최저가 낙찰제 확대 등 가격 경쟁이 심화되면서 부실 건설업체의 저가 낙찰을 방지하고, 계약불이행시발주자의손실을충분히보상해줄수있도록건설보증제도의실효성을강화해야한다. 이를위해서는이러한제도가작동될수있는여건의정비가요구된다. 다음에서는 이러한 보증제도의 역할 및 기능 강화를 위한 보다 구체적인 방안을 차례로 기술하기로한다.

입찰 보증의 기능 강화도

보증은스크린을통해성공적으로사업을수행할 수 있는 업체를 걸러내는 데 중요한 역할을 한다. 사전자격 심사를 통해 엄격하게 걸러진 업체의 경우 보증의 역할은 상대적으로 작아지겠지만, 그렇지 못한 경우에는보증사고의발생등으로공사수행에차질이발생하여보증회사및발주자에비용을초래한다.

입찰 보증은 입찰 보증금으로 대체하거나, 공제조합등의입찰보증서로갈음할수 있다. 하지만그간입찰보증은거의유명무실한실정이었다. 입찰보증면제조항의확대로 대부분의 업체는 입찰 보증을 별도로 받지않아도된다. 그만큼계약체결을담보하는 데 따른 리스크가 없다는 것을 반증한다. 하지만낙찰이후부도등의이유로계약을 체결하지 못하는 경우 문제는 달라진다. 이 경우에 낙찰 업체는 부정당 업자로서의 제재와입찰보증금을날리게된다.

아울러 우리나라의 경우, 입찰 보증과 계약이행혹은공사이행보증을별개의보증기관에서 받아도 문제가 없다. 일관되게 한 업체를 대상으로 입찰 및 이행 보증을 심사하여 적용하는 시스템이 아니다. 낙찰 이후 이행 보증서를 발급받지 못하는 경우, 낙찰 업체는 계약 미체결로 인해 여러 가지 부정당업자로서의불이익과비용을부담할수밖에없어, 수단과방법을가리지않고보증서를발급받고자하는것은당연하다. 이경우 입찰 보증 단계에서부터, 향후 이행 보증이 가능한지의여부를사전적으로파악하는것은PQ 변별력부족으로과당경쟁이현실화

되어 있는상황에서, 엄격하게공사이행능력이있는업체를걸러내는데큰역할을하게될것이다.

이에 대한 반론도 만만치 않다. PQ 변별력을강화하면되지굳이이렇게할필요가 있는지, 입찰참여업체모두를심사하는데 과다한 입찰 비용을초래하지 않겠는지, 과연 PQ 등을 통과한 업체를 대상으로 입찰 보증 단계에서 보증 거부가 가능하겠는지 등 다양하다. 이러한 반론도 일리가 있다. 하지만 PQ 적용 공사뿐 아니라‘ 또뽑기식 ’의적격심사제도적용공사의경우이를적용한다면, 부실 업체를스크린하는 데상당한기여를할수있을것으로판단된다.

공사이행보증제도의내실화

현행 계약이행보증제도는 3가지 유형이 있다. 이 중공사이행 보증은최저가낙찰제 대상 공사에서 예정가격의 70% 미만에 낙찰된공사에는 계약금액의40% 이상을납부할 것을 보증하는 제도이다. 이 제도는 2001년에 도입된 이후 최저가낙찰제 대상 공사의 확대로그적용실적이증가하고있다. 도입 초기 미국식 슈어티본드를염두에 두었지만, 우리의실정에맞는변형된형태의제도로정착되었다. 그러나이제도의도입에도 불구하고 저가 낙찰이 지속되고 있으며, 부실 건설업체의 최저가낙찰제 시장 참여도 여전하여 제도의 성과는 아직 미흡한상황이다.

미국의 슈어티본드는 10만 달러 이상의 연방정부공사계약시의무적으로적용되는 것으로 공사이행 보증(performance bond)과 더불어 지급 보증(payment bond)을동시에 요구하며, 공사 완성(이행)을 전제로 계약 금액의 100% 범위 내에서 보증을 한다. 보증회사는분기별로공사진척상황을 파악하여시공자의보증 한도조정및사후 관리를수행한다.

일본의 경우 공사이행 보증에 해당하는 역무적 보증이보증금률 30%, 금전적보증은 보증금률 10%를 적용하는 방식으로 운용하고있다. 계약불이행시금전적계약보증은 10%의 보증금을 국고에 귀속시키고, 역무적 보증은 대체 시공사를 통해 공사를 완공하거나 30%의 계약 보증금을 국고에 귀속시키도록하고있다.

영국 등 EU 국가들은 건설 공사와 관련된 계약(이행)보증제도(금전 보상)로 은행 보증방식이 주로운용된다. 영국을 비롯한 EU 국가에서 보증은 주(主)계약에 따른 보완적역할에한정된다. 대개10% 계약보증을활용하거나, 발주기관에서계약 보증 없이유보금을 설정하는등 다양하다. 이처럼 계약(이행)보증(역무 보증 및 금전 보증)은 국가별건설시장의특성및산업구조와 관련한금융시장의여건등에따라차이를 보이고있다.

일본과 더불어 미국식의 공사이행보증제도(Surety Bond)를 벤치마킹해 도입한 우리의경우이러한제도도입취지를충분히 달성하기 위해서는 미국식 이행보증제도, 즉공사이행보증과 지급보증을함께제출하도록하여발주자 및하도급자의보호 기능이 강화되도록 하는 제도 개선이 요구된다. 이 경우에도 우리의 수용 여건 등을 동시에고려해야할것이다.

현행의 이행 보증은 계약 금액의 40%를 보상하거나, 역무 이행을 보증회사가 선택할수있는구조를가지고있다. 이경우공사보험등의적용이미흡한상황등을감안할때시공중부실사고(건물의 붕괴)가발생할경우, 공사보험의적용이완벽하지않은상황에서계약금액의40% 금전보상으로 발주자의 손실을 온전히 보상하지 못하는문제가발생할수도있을것이다. 따라서 이행 보증의 기본 개념에 맞도록 ‘ 先이행 보증, 後보상 ’방식으로 전환하여 이행 보증은 역무 보증이 원칙이라는 점을 명확히 할필요가있다. 여기서역무이행상에발생하는 모든 손해에 대해 보증기관은 발주자와 협의하여 실제 손해를 보상하는 방식이다. 아울러, 보상의 방식으로는 다음의 4가지 중 하나를 보증회사가 발주자와 협의하여 선택할 수 있도록 한다. ① 계약자를 재정적으로 지원(보증기관의 직접 대출 또는 대출 보증 등)하여 공사 완성, ② 보증회사가다른건설회사와계약을맺어공사완성, ③발주자에게새로운건설업자를선정하게 하고, 발주자가 건설업자와 새로운 계약을 맺도록 하는 방안(재발주를 위한 추가 비용은 보증회사가 부담), ④ 위 3가지 중 어느 것도 선택하지 않고 발주자가 프로젝트를 수행한뒤, 비용증가와손해에대하여발주자와 협상하거나 소송을 통해 보증 한도에 서책임지게하는방법등이다.

시공연대보증인 폐지

현재 최저가낙찰제 적용 대상 이외의 공사 계약에 있어서는 계약이행 보증이 요구되며, 계약금액의20%에해당하는계약보증과계약금액의 10%와연대보증인제도를 두는 2가지 방법 중 하나를 선택하도록 되어 있다. 특히 시공연대보증인제도는 보증의리스크를 크게줄이는담보적 효과를가지는전근대적인인적보증제도로건설경기 침체시 동반 부도를 초래하는 등 건설산업의불안정성을증폭시키기도한다.

따라서 시공연대보증인제도의폐지에대해그동안지속적으로문제제기가되어왔지만, 이번 건설산업선진화방안에서는전면폐지보다 턴키및대안입찰공사에한해 폐지하는 방안이제시되었다. 이제도의폐지에따른현실적인업계의상황 등을면밀히 고려하여, 향후에는 EU 국가 등에서와 같이 10% 계약 보증금으로단일화하는것이바람직할것이다.

김성일
국토연구원건설경제전략센터장