국가계약제도 대폭 손질…相生·동반 성장의 틀‘ 미흡 ’

- 순수내역입찰제도입·최저가대상확대등, 재정집행의효율성에초점맞춘듯-

최근 정부는 공공계약제도 선진화를 통한 건설산업의 경쟁력 강화를 목표로 효율적인공공계약제도의개선방안을마련하여 지난 8월 19일 공청회를 개최하였다. 이번 계약제도 개선 방안은 불합리한 제도 개선을 통해 계약 제도의 효율성을 향상시킨다는목표만큼이나그공청회는업계의큰관심을모았다.

영화에 비하면 한여름의 블록버스터라 할 것이다. 그러나시사회에참석한관람객의 평가는 그리 좋지 못했다. 물론 흥행에 성공했다고 좋은 영화로 단정할 수없듯이, 흥행하지 못했다고 좋은 영화가 아닌 것은 아니다. 다만 그동안 정부는 정부·업계·학계·연구계등각계전문가들로건설산업 선진화위원회를구성하여 건설산업 선진화 방안을만들었고, 이에대한구체적인계약 제도 개선 방안을 내놓았다는 점에서 기대에미치지못했다는평가인듯싶다.

‘ 재정 집행의 효율성 에 초점

정부가 제시한 계약제도 개선 방안에는 국가계약제도의 틀을 흔들어 놓을 만큼 다양한내용이포함되어있다. 모든공사의순수내역입찰제 도입과 2012년까지 유예 기간을두고최저가낙찰제를100억원이상공사까지 확대하며, 최저가 공사의 저가심의 시자동탈락없이최저가부터입찰금액적정성을 평가하도록 했다. 또한입찰참가자격 사전 심사 기준을 발주기관이 자율적으로정할수있도록하는방안도포함되었다. 이는 이번 개편 방안이 발주기관의 자율성 강화와입찰참가자의경쟁강화를통한재

정 집행의 효율성에 초점을 맞추고 있음을 보여주고있다.

그러나 이러한 개선 방안이 그동안의 가격위주경쟁방식에서벗어나선진계약제도의 밑바탕을 만들어줄 것을 기대한 많은 업계관계자들의바람을채워주기에는일부 아쉬운면이있다.

건설산업은우리의역사, 정치, 문화등의 영향으로 인해 우리 나름대로의 독특한 방식으로 성장하여 왔다. 물론 성장 과정에서 불합리한부분들도있었지만이는선진국에 비해 짧은 기간 동안 급성장해온 과정에서 의한계라고보아야할것이다.

앞으로의 건설산업은 과거 양적 성장의 패러다임을 극복하고 질적 성장을 어떻게 준비할 것인가에 지혜를 모아야 할것이다. 또한 건설산업의 균형 있는 성장을 위해서는 극단적인 경쟁 지향형 방안보다는 견실한 중소 업체들을 배려함으로써 대 · 중소 동반 성장이 가능한 방안을 모색해 나아가야한다.

낙찰 순번 고정화, 수주‘ 독식 ’우려

계약제도의 개편은 먼저 그동안 우리 경제 환경에서 성장해온 국내 건설산업의 현실에맞는제도가도입되어야하며, 기존제도의 변경으로 인한 혼란을 최소화시킬 수 있도록 점진적인 개선이 이루어지는 것이 바람직하다.

개선방안의주요내용을살펴보면먼저, 그동안저가 · 덤핑낙찰로문제를일으켰던 최저가낙찰제가유예 기간을 두었지만100억원 이상공사까지로확대되고, 이로인해 적격심사 대상 공사 역시 100억원 미만 공사로축소된점이아쉽다.

특히, 운찰제적인 평가를 개선한다는 이유로적격심사제에서낙찰가격은유지되도록하고공사수행능력과가격점수의합이 최고인 자를 낙찰자로 선정토록 함으로써 기술 능력이나 실적 우수자 순으로 결정하게되어낙찰 순번이고정화되는결과를초래할우려가높아졌다.

또한 지역제한 공사에서는 지역 내 상위 업체가 적격심사 공사를 독식하게 되는 심각한문제가나타나게된다.

이는결국현재적격심사대상공사에참여하고 있는 8만 개 이상의 중소 건설업체(일반, 전문, 전기, 정보통신, 소방등)들에게 건설업을 포기하도록 종용하는 꼴이 될 것이다. 정부 정책 및 제도에 대한 중소 건설업체들의 불신감이 커지고 반발 또한 극심해질것이우려된다.

물론 적격심사시 운찰제적 요소를 개선하는방향에는 동의한다. 하지만우리의현실을 무시하고 선진국의 입찰 시스템만 좇아서는 안된다. 선진국에서는지명 경쟁이 용인되고발주자의권한과책임이절대적이지만우리의사회적환경은이와다르다. 당해 실적이나 기술 능력이 유사하여 업체간의 절대적 우위를 구분하기 어려운 상황에서는운에의한낙찰을배제하는것이쉽지 않다.

심사 기준은 조달청 용역을 통해 구체화한다고 하였으나, 일부 업체가수주를독점하는폐해를방지할 수있는효과적인방안이 반드시 마련되지 않는다면 개선의 취지를살리기어려울것이다.

순수내역입찰, 보다점진적으로

정부 개선안에서는 모든 공사에 순수내역입찰을 도입하고 300억원 이상의 모든 공사에 물량 내역의 수정을 허용하되 준비기간을 두어 단계적으로 시행토록 하였다. 외국에서 순수내역입찰제를 적용하고 있다고 해서 이 제도를 국내 건설 환경에 바로 도입하는 것도 우려된다. 대다수의 중견 · 중소 업체들이 숙련된 견적 인력을 보유하지 못하고 있는 상황에서 이를 전면적으로 도입할 경우 대 · 중소 기업간 수주 편중화를심화시킬 것이명약관화하다. 특히물량내역서수정허용은물량내역서를교부하더라도 설계서로서의 효과를 갖는 것이 아니라 단순히 참고 자료만 교부함으로써 발주자의물량산출오류책임을업체에게전가하게 된다. 결국 순수내역입찰제와 동일한 효과를 가져오게 되므로 입찰자의 부담을 크게증가시킬것이우려된다.

또한고도의심사능력을가지고있는발주기관이 소수에 불과하기 때문에 순수 내역및물량내역수정허용은발주기관의심사능력과발주공사의특성을고려하여선택적으로 적용해야 한다. 따라서 순수내역입찰은물량내역서를교부하지않는다는점을고려하여물량내역수정허용대상(2010년, 1,000억원 이상) 이상의 공사(예컨대 1,500억원 이상 공사)에 적용하되 그 확대는 발주기관의 심사 능력과 업체의 물량내역 산출 능력과 배양되는 시간을 고려하여 단계적인추진이필요하다.

특히 물량내역 수정 허용의 경우에도 입찰자가물량내역을수정한부분에대해서만 물량산정의 오류책임을지도록 해야발주처와 입찰 참가자가 적극적으로 제도 활용에나설수있을것이다.

저가 심의 1 방식 폐지, 덤핑 해소‘ 난망 ’

저가심의제는 현행의 2단계 심사(객관적 심사, 주관적 심사)에서 1단계(객관적 심사)를폐지하도록하였는데, 1단계폐지시에저가심의를강화하면낙찰률하락 문제는크지 않을 것으로 보인다. 그러나현실적으로 한정된 시간 내에 심사를 마무리하여야 하는 상황에서 저가 심의 1 방식을 폐지하면 저가심의를 통해저가입찰을방어하는데 한계가 있어 덤핑 문제를 해소하기가 어려워진다. 실제저가심의에서저가입찰사유에 대한 심사는 심사위원의 주관적인 판단에 좌우되기 쉽고, 저가 심의 통과 여부가 그입찰금액으로품질이보장되는적정시공을할수있느냐에대한 실제적인검증보

다는 짧은시간으로인해 제안서작성능력이 출중한 업체에게 유리하게 작용하는 측면도없지않다.

최저가낙찰제는최저가1 방식을 유지하면서 단기적으로는 저가 심의를 강화하여 덤핑 수주를못하게해야하며, 장기적으로는 이 제도를 폐지해야 한다. 다만, 우리나라의 경우과다하게많은 입찰참가자수로 인해 적정 업체를 산정해내는 시스템의 선택에 어려운점이있는만큼무자격페이퍼컴퍼니의퇴출등을통해 견실한업체가공사를 수주할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나, 지금의덤핑문제해소를위해서는현행과같이1단계심사(객관적심사)와2단계심사(주관적심사)가유지될필요가있다.

PQ 대상 자율 선정‥'시기상조'

선진국처럼 발주기관별로 PQ 대상을 자율적으로 정하도록 하는 것은 발주기관에 자율적책임을부여한다는점에서중장기적으로 나아가야할 방향이다. 하지만우리는 선진국과 달리 발주기관이 공정성 · 자의적 집행 여부등에서자유로울수없는상황에서발주기관별로PQ 대상여부를자율적으로 정하도록하는 것은 다소 시기상조이다. 현행의 기준도 발주기관이 발주 공사의 특성등을감안하여PQ 기준을탄력적으로운용할 수있도록장치가마련되어있으나발주기관이공정성 · 자의성등의시비에휘말릴것을우려해활용하고 있지못하는상황이다. 이런 상황에서 PQ 기준의 변별력이 지나치게 강화될 경우 대부분의 업체들이 입찰 기회마저빼앗기게되고, 결국에는수주양극화가심화되어중소업체는설자리를잃게될것이다.

그동안의 공사에서 최소한의 자격 요건은충분하다고판단되어 PQ를통과하고공사를 수행했던 대다수의 업체에게 어느 날 갑자기' 오늘부터는 최소한의 자격 요건도 없다 고 이야기한다면 과연 해당 업체들이 이를 수용할 수 있겠는가. 따라서 PQ는 입찰참가업체들이해당공사를수행할수있는 최소한의 자격 요건을 확인하는 제도인 만큼변별력기준을최소화해야지인위적으로입찰참가자수를제한하기위한제도개선이되어서는안된다.

계약금액 조정과 연대보증인제도

정부는 소규모 공사의 물가 변동에 따른 계약금액 조정시 지수조정 방식에서 비목분류 과정의 어려움을 해소키 위하여 비목분류를 폐지하고 생산자물가 기본분류지수 대신 생산자 물가지수를 적용키로 하였다. 그러나비목군구분없이전체공사금액에 생산자물가지수를 적용하게될 경우, 물가변동의편의성은 상당히 제고될 수있으나, 노임 · 자재등공사관련품목의가격 변동률은 현행 기준보다 제대로 반영이 어려울 것이다. 따라서물가 변동의편의성제고와 실제 가격 변동률의 반영을 위해서는 건설공사비지수를적용하는방안이바람직할것이다.

한편, 연대보증인제도가폐지될 경우 과다한 보증금 부담으로 인해 중소 건설업계는 상당한 경영상 애로가 예상되므로 당분간유지하는 것이 바람직하다. 따라서 정부가 추진하고 있는 보증시장 개방으로 시장의 자율적인 경쟁이 가능한 환경이 조성된다면 그 후 연대보증인제도 폐지가 이루어지는 것이 바람직할것이다. 다만폐지시에도발주자의리스크부담과중소업체의수수료 부담을 고려하여 계약 보증금은 10%를유지할필요가있다.

기술 제안 및 설계 보상비

기술제안입찰은 현행의 대안입찰제도와 입찰 절차가 매우 유사함에도 불구하고 설계비보상이없어 입찰참가의애로가 있는 만큼 턴키 · 대안 입찰 공사에서의 설계 보상비와 같이 기술제안 입찰에서도 기술 제안보상이필요하다.

특히기술제안입찰은일본의간략형, 표준형, 고도기술제안형과같이 발주 공사의 규모, 기술적 난이도, 기술적 대안 검토의 여지 등에 따라 업체 계층별로 차별화 · 다양화되도록해야할 것이다. 아울러턴키 · 대안입찰의설계보상비를현실화하는방안으로설계보상비배분방식에 설계점수를 반영하고 하위 탈락자의 지급 수준을 조정하였으나, 실질적인중소업체의턴키참여 활성화를 위해서는 지급 방식의 조정과 함께 보상비 지급 수준을 현실화시키는 것이 바람직하다.

건설 환경에 맞는 계약제도 마련을

정부계약제도개선 방안에는건설산업의 경쟁력 제고와 계약 제도의 선진화 방안이 포함되어있다. 그러나우리의건설문화, 관습, 사회 환경에 맞는 제도로 정착할 수 있는방안마련에보다깊은고민이필요하다. 체질에맞지않는음식은오히려몸을상하게한다. 선진 제도의 무조건적차용보다는 우리 경제 환경 속에서 적응시켜온 현제도의장점을확대시킬수있는논의가필요한 것이다.

공사 규모의 대형화 등으로 대 · 중소 기업간 수주의 편차가 갈수록 확대되고 있는 상황이다. 대형 업체의 소규모공사의수주 자제, 중소업체와의공동도급등협력관계 유지, 업체의규모별경쟁유도등이필요하며, 견실한 중소 업체의 참여 기회 확대를 통해 상생 · 동반의 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이러한우리 건설 환경에서대폭적이고 성과 중심의 정책보다는 대 · 중소 업체가동반성장할수있도록 하는계약제도의마련이 절실히필요한시점이다.

조준현
대한건설협회계약제도실장