

2004년 건설 정책 · 제도 무엇이 어떻게 바뀌나

- 실적공사비적산제 · 최저가낙찰제 및 저가심의제, 민자유치제도 등의 변화가 핵심 -

한국건설산업연구원 이상호 연구위원

2004년도 건설 정책 및 제도 변화의 핵심이슈는 공사 원가 산정 제도 개편, 최저가낙찰제 확대와 관련 제도 변화, 민자유치제도 개선, 턴키/대안 입찰제도 개선, 건설 업역 규제개선, 부정/부패 척결, 지방 분권과 지자체 조달 권한 확대 추진, DDA/FTA 타결에 대비한 제도 정비 등으로 요약해볼 수 있다.

실적공사비적산제 단계적으로 도입

지금까지 대한건설협회에서 관리해왔던 건설 공사 표준품셈이나 실적 공사비 관리권한이 내년 부터 국책 연구기관인 한국건설기술연구원으로 이관된다. 건설교통부는 2004년부터 향후 5년 내 에 토목 · 건축 공종의 80%까지 실적 공사비로 대체할 방침이기 때문에 2004년부터 실적공사비적 산제가 단계적으로 도입될 것이다.

이에 따라 2004년에는 실적 공사비와 기존의 표준품셈을 배합하는 방식으로 공사 원가 계산이 이루어질 전망이다. 이러한 공사 원가 산정방식의 변화에 대응하여 2003년 하반기 중에는 재정경제부에서 새로 회계예규를 제정할 계획이다.

실적공사비적산제도의 도입과 같은 공사원가 산정 제도는 공공공사만이 아니라 민자유업의 공사비 산정에도 직접적인 영향을 줄것이다.

최저가낙찰제 확대, 저가심의제 도입

재경부는 2001년부터 1천억원 이상 PQ 공사에 적용해 온 최저가낙찰제를 2003년 하반기 중에 500억원 이상 PQ 공사로 확대하고, 2005년에는 100원 이상, 그리고 2006년에는 모든 공공공사 에 전면 시행하기로 하였다. 이에 따라 2003년 7 월 입법 예고한 「국가계약법」시행령 개정안이 확정되는 이 달부터는 500억원 이상 PQ 공사로 최저가낙찰제가 확대될 것이다.

재경부에서는 500억원 이상 PQ 공사로 최저가 낙찰제를 확대함과 동시에 ‘저가심의제도’라 불리는 입찰 가격의 적정성에 대한 평가 제도를 도입하기로 하였다. 그런데 저가심의제도에 대해서는 상반된 시각이 있다.

재경부에서는 원칙적으로 최저가 입찰자를 낙찰시키되 도저히 납득할 수 없는 가격에 입찰한

예외적인 경우에 한하여 낙찰을 배제하는 것이 바람직하다는 입장이다. 반면에 건교부나 건설업계 등에서는 저가심의제의 도입목적이 최저가낙찰제 공사의 덤핑 수주 방지에 있기 때문에 저가 낙찰 방지의 실효성을 기할 수 있도록 만들어져야 한다는 입장이다.

저가심의제 도입 외에 공사이행보증제도의 개선 방안도 추진될 전망이다. 이에 따라 저가 낙찰 공사에 대한 담보 폐지 요구가 점증하고, 이행 보증 시장의 개방 압력도 높아질 것이다. 한편, 2004년 하반기에는 2005년부터 시행 예정인 100억원 이상 공사에 대한 최저가낙찰제 확대 여부를 결정해야 할 것이다.

이때는 저가심의제 도입과 이행보증제도의 시행 성과 및 최저가낙찰제 시행 현황에 대한 종합적인 평가 결과가 중요할 것이다.

민자유치제도 개선

경실련 건의 등을 반영하여 2003년 5월부터 운영 수입의 보장 기간 및 보장 수준축소와 같이 민자 유치 사업에 대한 지원을 축소하는 방향으로 일부 제도의 개편이 이루어졌다. 2003년 하반기에도 경실련의 민자유치 사업에 대한 문제 제기가 잇따랐다.

이에 따라 2004년에는 민자 유치 사업의 총 공사비 적정성 검토, 민자 유치 사업에서의 경쟁성 제고(재무적 투자자 참여 확대, 시공부문에 최저가 낙찰제 적용 등), 민자 사업 지원 예산의 통제를 위한 계속비 예산 편성 요구, 민자 사업 관련 정보 공개 확대(완공 운영 중인 사업의 수지 현황 등) 등과 같은 과제를 중심으로 민자유치제도의 개선에 대한 논의가 이루어질 전망이다.

특히, 단일 컨소시엄과의 협상이 주류를 이루었

던 사업 규모 2천억원 이상의 국가 관리 사업은 축소될지도 모른다.

턴키/대안 입찰제도 개선 논의 지속될 듯

2004 년에도 턴키 및 대안 입찰제도의 개선에 대한 논의가 지속될 것이다. 2003년 하반기부터 설계심의위원을 기술위원(500명 풀 공개)과 평가위원으로 이원화하고, 공개 토론 방식을 도입하여 설계 평가를 하기로 결정했다.

이러한 제도 개선에도 불구하고 설계 심의의 공정성과 전문성에 대한 논란이 재연될 경우, 부패방지위원회 등에서 제기한 공무원 중심의 상설 설계 심의 기구 신설 방안이 또다시 논의될 소지가 있다.

예산 금액 대비 80% 미만 입찰자에게 감점을 주고 있는 현행 턴키 및 대안입찰 공사의 입찰 가격 평가 산식에 대한 개선 요구도 많다.

턴키 공사의 경우 최저가낙찰제와의 차별화를 위해 지나친 저가 낙찰을 방지해야 한다는 요청이 있다. 대안입찰 공사도 예산금액 대비 80%에 낙찰되고 있는 '고착성'의 탈피를 중견 건설업체들이 강력하게 요구하고 있기도 하다.

턴키 및 대안입찰 공사 물량의 확대나 축소 여부는 불투명하다. 이 문제는 최저가낙찰제 확대와도 연계되어 있고, 대기업과 중견기업간의 갈등 및 경실련과 부패방지위원회 등의 비판에 따라 좌우될 소지도 있다.

업역 규제 정비, 부패 척결, 지방 분권 확대

2003년 9월 말 규제개혁위원회에서 원안 의결한 '부처별 규제정비계획'을 볼 때, 2004년 상반기

기 중 「건설산업기본법」 개정안의 국회 상정시 건설 업역 관련 규제의 전반적인 개선 방안이 포함될 것으로 보인다.

규제개혁위원회의 제로베이스에 의한 규제 정비 과제로 일반건설업자의 겸업 제한, 건설업자의 영입 범위 제한, 의무하도급제도 등 3건이 포함되어 있고, 의무하도급제 폐지와 하도급 저가 심사 의무화 등도 추진될 전망이다.

2004년에는 부패방지위원회뿐만 아니라 국무총리실 등에서도 건설 분야의 부정/부패척결 작업에 나설 것으로 보인다.

이미 국무총리실에서는 2003년 상반기에 4차례에 걸쳐 73개의 건설 현장을 조사하였고, 이에 따라 일부 발주기관에서는 영입 정지 등 제재처분을 시행하기도 하였다.

이러한 처벌에 그치지 않고, 국무총리실에서는 주무 부처에게 입찰 계약 제도와 건설 업역 및 하도급 제도의 개선을 요구하고 있다. 부패방지위원회에서도 위법·부당한 설계 변경 억제와 수의계약 대폭 축소 등을 요구하고 있다.

참여 정부의 국정 과제이기도 한 지방 분권과 국토 균형 개발 차원의 정책들도 2004년부터 가시화될 것이다. 이에 따라 조달청위임 조달 범위의 축소와 지자체의 조달 관련 권한 확대도 추진될 것으로 보인다.

2004년 말을 시한으로 하는 DDA협상이나 한·일, 한·칠레 FTA협정 타결 등이 이루어질 경우 이에 대비한 건설 제도의 정비도 추진될 것이다.

사업 구조 재편 및 원가 경쟁력 확보 필요

내년에는 민간 건설 경기의 급속한 위축으로 민간 사업이 사업 구조에서 차지하는 비중이 높은

업체들에게 상대적으로 더 큰 타격이 예상된다.

공공공사 수주를 늘리고자 하더라도 실적공사 비적산제 도입, 최저가낙찰제 확대, 민자유치제도 개선 등으로 인해 수익성은 크게 악화될 가능성이 높다. 그리고 턴키/대안 입찰제도의 개선과 관련한 대기업과 중견 기업간 갈등도 심화될 것이다. 특정 프로젝트와 관련하여 시민단체의 폭로 및 고발 사례도 증가할 것이다.

이러한 변화 방향을 볼 때 건설업체는 무엇보다 먼저 사업 포트폴리오 재편 방안부터 검토할 필요가 있다. 아울러 최저가낙찰제 확대 및 턴키/대안 입찰제도 개편에 대비하여 원가 경쟁력을 확보하는 일도 대단히 중요하다.

최저가낙찰제 등 입·낙찰 제도의 변화에 따른 수주 전략의 재점검도 필요하며, 제도변화에 따라 공동도급사나 하도급사 등 협력업체 관리의 효율성 제고도 중요한 과제이다. ㉞

